ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАНГИЙН ЭМХТГЭЛ

(2012-2013)

III

ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАНГИЙН ЭМХЭТГЭЛ

(2012-2013 ОН)

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.mnlac.mn

УЛААНБААТАР ХОТ
2014 ОН

340'015
С-701

Судалгааны баг:

Удирдсан:

Н.Лүндэндорж	МУИС-ийн Хууль Зүйн Сургуулийн профессор, (Ph.D, Sc.D)
Б.Амарсанаа	Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн дэд захирал (LL.D)
М.Туяа	Хууль зүйн ухааны доктор (SJD)
И.Идэш	Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Судалгааны төвийн эрхлэгч, Хууль зүйн ухааны доктор
Х.Номингэрэл	Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал (LL.M)
Б.Энх-Амгалан	Бодлогын ахлах судлаач (LL.M)
Н.Мөнхзул	Бодлогын ахлах судлаач (LL.M)
Б.Одонгэрэл	Бодлогын ахлах судлаач (LL.M)

Судалгааны багийн гишүүд:

Ж.Ариунцэцэг

Ж.Бариаширсүрэн

С.Батбаяр

Ч.Бат-Уянга

С.Билгүүн

Э.Ганчулуун

Б.Гончигсумлаа

Р.Мухийт

Э.Өлзийлхам

Ж.Сайнхишиг

Т.Саруул

Э.Туулайхүү

Б.Ундрах

Г.Цагаанбаяр

© Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн

Эмхэтгэсэн: Б.Гончигсумлаа
Хянасан: И.Идэш /Хууль зүйн ухааны доктор/
Хэвлэлийн эх бэлтгэсэн: Б.Цэрэнлхам
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн хэвлэх үйлдвэрт хэвлэв.

Хэвлэсэн хугацаа: 2014 оны 9 дүгээр сар

ISBN-978-99962-57-52-0

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ГАРЧИГ

Товчилсон үгийн жагсаалт

НЭГ. БОДЛОГЫН СУДАЛГАА

- Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх сайн туршлага 11
- Гадаадын хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа, эрх зүйн байдал 52
- Нийтэд тустай үйл ажиллагаа: Сайн дурын үйл ажиллагааны үр нөлөөтэй эрх зүйн зохицуулалт 82
- Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг хуулиар зохицуулах зайлшгүй хэрэгцээ: Гадаад орнуудын туршлага 114
- Төрийн бус байгууллагад төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх нь 154
- Цахим орчин дахь хүүхдийн эрхийн хамгаалалт 206
- Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эрх зүйн орчин: Бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эзэмшил, татаасын асуудал 259
- Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, түүний төрлүүд, тэмцэх үр нөлөөтэй арга зам 333

ХОЁР. ЛАВЛАГАА

- Галт зэвсгийн эрх зүйн зохицуулалтын сайн туршлага 368
- Донтох өвчнөөр өвчлөсдөд ногдуулах захиргааны арга хэмжээ, бусад орны туршлага 398
- Мөрдөх албаны эрх зүйн зохицуулалт: Гадаад орнуудын туршлага 422
- Нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх 441
- Төрийн бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал 477

ГУРАВ. ХАРЬЦУУЛСАН ЭРХ ЗҮЙН СУДАЛГАА

- Европын эрх зүйн тогтолцоо: Үүсэл, хөгжлийн чиг хандлага 504
- Компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах үндсэн аргууд: Гадаад орнуудын туршлага 541
- Уул уурхайгаас эх үүсвэр бүхий тусгай сангийн эрх зүйн зохицуулалт 574

ДӨРӨВ. СУДЛААЧИЙН ЗӨВЛӨМЖ

- Монгол Улсын харьяатын асуудлыг шийдвэрлэж буй өнөөгийн практикийг боловсронгуй болгоход анхаарах эрх зүйн зарим асуудал 626

www.legal.gov.mn

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

Анг	Англи орчуулга
АНУ	Америкийн Нэгдсэн Улс
АТБХЭ-	Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд
АТИ	Авлигын төсөөллийн индекс
АтХ	Архивын тухай хууль
АТХЭ	Ашгийн төлөө хуулийн этгээд
БААҮЗ	Байгууллагын архивын ажлын үндсэн заавар
БНСУ	Бүгд Найрамдах Солонгос Улс
БНХАУ	Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс
БШУЯ	Боловсрол, шинжлэх ухааны яам
Гб/с	Гигабит/секунд
ЕЭЗХН	Европын эдийн засгийн хамтын нийгэмлэг
ЗГ	Засгийн газар
ИТБАТГӨГШтХ	Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль
КтХ	Компанийн тухай хууль
МАБ	Мэдээллийн аюулгүй байдал
МУИС	Монгол Улсын Их Сургууль
МХЕГ	Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар
МХТ	Мэдээлэл харилцааны технологи
МХХТ	Мэдээлэл, харилцаа холбооны технологи
НЗДТГ	Нийслэлийн Засаг даргын тамгын газар
НҮБ	Нэгдсэн үндэстний байгууллага
НШУС	Нийгмийн шинжлэх ухааны сургууль
ОӨГ	Оюуны өмчийн газар
Ор	Орос орчуулга
ОУБ	Олон улсын байгууллага
ОУЦХБ	Олон улсын цахилгаан холбооны байгууллага
СХЗ	Санхүүгийн зохицуулах хороо
ТАХХҮЗ	Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар
ТББ	Төрийн бус байгууллага
ТЕГ	Тагнуулын ерөнхий газар
ТУЗ	Төлөөлөн удирдах зөвлөл
ТҮЦ	Төрийн үйлчилгээний цэг
ТХХТ	Төр хувийн хэвшлийн түншлэл
ҮАБЗ	Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл
ҮХтЕХ	Үйлчилгээний худалдааны тухай ерөнхий

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.legal.mn

	хэлэлцээр
ҮЦЗЗтХ	Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хууль
ХК	Хувьцаат компани
ХТҮГ	Хүүхдийн төлөө үндэсний газар
ХХЗХ	Харилцаа холбооны зохицуулах хороо
ЕХ	Европын Холбоо
ХХК	Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани
ЦЕГ	Цагдаагийн ерөнхий газар
ШӨХТГ	Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар
ЭЗХАХБ	Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа хөгжлийн байгууллага
DD	Due diligence
GHQ	General Headquarters
LBO	Leveraged buyout
MBO	Management buyout
PPM	Product portfolio management
TOB	Takeover bid

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ӨМНӨХ ҮГ

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн нь хууль зүйн нийтлэг бодлого, хууль тогтоомжийн хүрээний шинжлэх ухаан, судалгааны үндэслэлийг боловсруулах, хуульч, эрх зүйч, олон нийтэд эрх зүйн сургалт, мэдээллээр үйлчлэх, хууль зүйн шинжлэх ухаан, дээд боловсролын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх чиг үүрэг бүхий судалгаа, сургалт, мэдээллийн байгууллага юм.

Тус хүрээлэнгийн 2003– 2011 онуудад хийж гүйцэтгэсэн төлөвлөгөөт болон захиалгат эрдэм шинжилгээ, судалгааны тайлангийн эмхэтгэлийн I, II ботийг 2012 онд хэвлэж уншигчдын хүртээл болгосон нь хуульч, эрх зүйч, их дээд сургуулийн багш, судлаачид, оюутануудба хууль сахиулах байгууллагуудын албан хаагчдын талархлыг хүлээж, судалгааны томоохон эх сурвалж болсоныг хэлэхэд таатай байна.

2012 онд манай хүрээлэнгийн Хууль зүйн судалгааны төвийн бүтэц, зохион байгуулалтад зарим өөрчлөлт хийснээр Нийтийн эрх зүй, Хувийн эрх зүй, Харьцуулсан эрх зүйн болон Мэргэжлийн судалгааны багууд байгуулагдан цаашдаа бодлогын судалгааг голлон хийх зорилт дэвшүүлэн ажиллаж байна.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн нь судалгааны үр дүнг нийтийн хүртээл болгох, үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангах зорилгоор Хууль зүйн судалгааны төвийн судлаачдын 2012, 2013 онуудад хийж гүйцэтгэсэн бодлогын болон бусад судалгааг энэхүү судалгааны ажлын тайлангийн эмхэтгэлээр хэвлэн гаргаж байна.

Эмхэтгэл нь юуны өмнө хуульч, эрх зүйч, хууль сахиулах байгууллагын ажилтан, албан хаагч, эрдэмтэн, судлаачид болон хууль зүйн шинжлэх ухааныг шимтэн судалдаг уншигч нарт зориулагдсанаас гадна уг бүтээлд орсон судалгааны сэдвүүд, Монгол Улсын эрх зүйн шинэчлэлийн тулгамдсан олон асуудлыг шинжлэх ухааны болон практик судалгааны эргэлтэд оруулахад хувь нэмэр болох нь дамжигүй.

Мэргэн уншигч Та болгооно уу.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ
ХҮРЭЭЛЭНГИЙН ЗАХИРАЛ Х.НОМИНГЭРЭЛ

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

НЭГ. БОДЛОГЫН СУДАЛГАА

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

АВЛИГААС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ, СОЁН ГЭГЭЭРҮҮЛЭХ САЙН ТУРШЛАГА[1]

НЭГ. УДИРТГАЛ

Дэлхийн банкны судалгаагаар авлига жил бүр 1 триллион ам долларoор хэмжигддэг, аль ч оронд зайлшгүй зохицуулалт хийх шаардлагатай нийгмийн сөрөг үзэгдэлд тооцогдож байна. Дэлхийн улс үндэстнүүдийн түүх, хэл соёл, зан заншил, эрх зүйн хэм хэмжээ өөр хоорондоо харилцан адилгүй учраас авлигатай тэмцэх талаар дэлхий нийтийн нэгдсэн нэг загвар гарган авахад хүндрэлтэй бөгөөд улс орнууд энэхүү авлига хэмээх үзэгдлээс урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх, түүнтэй тэмцэх арга замыг өөрийн улсад хэрэгжүүлж байдаг.

Авлига гэж юу вэ? Авлигыг янз бүрээр тодорхойлоноос гадна авлигын тодорхой гэмт үйлдлүүд болох хээл хахууль авах, өгөх, эрх мэдлээ урвуулах, төсвийн хөрөнгийг хууль бусаар зарцуулах зэрэг үйлдлийг улс орон бүр эрх зүйн зохицуулалтдаа өөр өөрөөр тусган хуульчилж байна. Энгийнээр тодорхойлоход авлига нь *эрх мэдлээ хувийн эрх ашигт урвуулан ашиглахыг хэлнэ*[2] гэсэн бол НҮБ-ын Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, Эрүүгийн шүүн таслах байгууллагын тодорхойлолтоор авилгал бол *өөрт болон бусдад зүй бус давуу эрх олгохын тулд албан үүргээ хэрэгжүүлж байгаа нийтийн болон хувийн албан хаагчид дүрэм, журам, стандартаа зөрчихийг ятган өглөг барьц өгөх болон бусад үйлдэл хийх явдал юм.* Тэгвэл Source Book-ийн хүрээнд авлигыг тодорхойлохдоо *төрийн албан тушаалтан (улс төрчид эсвэл төрийн албан хаагчид) албан тушаалаа урвуулан ашиглаж хууль бусаар хувьдаа эсвэл өөр дотны хүмүүстээ ашиг хонжоо олохыг хэлнэ*[3] гэсэн байдаг. Академик түвшинд мөн авлигын талаар олон янзын тодорхойлолтууд байдаг. Тухайлбал, Лафрее болон Моррис нар *"Нийтийн албан тушаалтан өөртөө болон гуравдагч этгээдэд шударга ёсоор олдох боломжгүй баялаг, нөөц болон бусад давуу байдлыг олгох үүднээс албан ёсны хууль тогтоомж /эрх зүй/ эсхүл хэм хэмжээг зөрчиж байгаа хууль бус үйлдэл"* гэж тодорхойлсон байдаг бол авлигын эсрэг үйл ажиллагаа явуулж байгаа Германд төвтэй Транспаренси Интернашионал[4] байгууллага авилгалыг бусдаас арай богиноор *"авилгал бол нийтийн эрх мэдлийг хувийн ашиг сонирхолд ашиглах явдал "* гэжээ.

Харин авлигын эсрэг авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ нь улс орнуудын хувьд нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдөх түгээмэл механизм байх боломжтой. Иймд НҮБ, Европын Холбоо, Олон улсын эдийн засаг, хамтын ажиллагааны нийгэмлэг зэрэг олон улсын байгууллагууд авлигатай тэмцэх талаар дэлхийн улсууд нэгдмэл жишиг стандартыг тогтоож олон улсын гэрээ, конвенциудад нэгдэн ажиллахыг уриалсаар байна. Ингэж олон улсын болон улс орнуудын зүгээс авлига, хээл хахуулийн гэмт хэрэгтэй урд өмнөхөөс илүүтэйгээр тэмцэж байгаа ч коррупци өсөн нэмэгдсээр байгаа нь улс орны ядууралтай ч холбоотой юм.[5] Жишээлбэл, БНХАУ-ын Үндэсний хянан шалгах товчооны нэгэн тайланд дурдсанаар ядууралтай тэмцэхэд зориулсан төсвийн хөрөнгийн 1/5-ийг авлига идэж байна гэжээ.[6]

[1] Түс судалгааг ХЗҮХ-гийн бодлогын ахлах судлаач Б.Одонгэрэл ахлаж, бодлогын судлаач Ч.Бат-уянга, Э.Туулайхүү нарын бүрэлдэхүүнтэйзэр гүйцэтгэсэн болно.

[2] Жереми Поуп, Авилгалын эсрэг сурвалж бичиг, УБ, 2003 он, 32 дахь тал.

[3] Мөн тэнд

[4] Энэхүү терийн бус байгууллага авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа явуулж байгаа дэлхийн тэргүүлэх хэмжээний байгууллага бөгөөд дэлхий дахинд 100 гаруй салбартай, Интерпол, Дэлхийн банк гэх мэт олон ОУ-ын түвшний байгууллагуудтай хамтран ажилладаг.

[5] Жереми Поуп, Авилгалын эсрэг сурвалж бичиг, УБ, 2003 он, 31 дахь тал.

[6] Мөн тэнд.

ХОЁР.АВЛИГЫН ГЭМТ ХЭРЭГТЭЙ ТЭМЦЭХ, УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ НҮБ-ЫН БОЛОН БҮС НУТГИЙН ОЛОН УЛСЫН КОНВЕНЦИУД

Авлигатай тэмцэх ажиллагааг олон улсын хамтын ажиллагааны хүчээр шийдвэрлэхийг улс орнууд илүүд үзэх болсон, түүнчлэн үндэсний хууль тогтоомжоор зохицуулдаг байсан хувь хүний эрх, гэмт хэрэгтэй тэмцэх зэрэг ажиллагааг олон улсын эрх зүйгээр зохицуулах хүсэл эрмэлзлийн үүдэнээс Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц нь 1990-ээд оноос хойш олон улсын түвшинд авлигатай тэмцэх талаар хийгдсэн институтын болон эрх зүйн шинжтэй алхмуудыг нэгтгэсэн баримт бичиг болж батлагдсан билээ. Энэхүү конвенцийг НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга Бан Ги Мүн "*авлигатай тэмцэх дэлхийн хамгийн хүчтэй зэвсэг*" гэж товч тодорхой томьёолсон байдаг.

Авлигын эсрэг олон улсын болон олон улсын шинжтэй дараах гэрээнүүдийг улс орнууд даган мөрдөж, авлигатай тэмцэх арга хандлагыг тодорхойлж байна.

- 2003 оны 10 дугаар 31-ний өдрийн 58/4 тоот тогтоолоор батлагдсан **Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц**;
- Америк тивийн улсуудын байгууллагаас 1996 оны 3 дугаар сарын 29-ний өдөр баталсан **Авлигын эсрэг Америк тивийнулсуудын конвенц;**
- Европын Холбооны Зөвлөлөөс 1997 оны 5 дугаар сарын 26-ны өдөр баталсан **Европын Холбооны болон түүний гишүүн орнуудын албан тушаалтанд хамаарах авлигын эсрэг конвенц;**
- Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагаас 1997 оны 11 дүгээр сарын 21-ний өдөр баталсан **Олон улсын бизнесийн хэлэлцээрт гадаадын төрийн албан хаагчийг хахуульдахтай тэмцэх тухай конвенц;**
- Европын Зөвлөлөөс 1999 оны 1 дүгээр сарын 27-ны өдөр баталсан **Авлигын талаарх эрүүгийн эрх зүйн тухай конвенц;**
- Европын Зөвлөлийн Сайд нарын хорооноос 1999 оны 11 дүгээр сарын 4-ний өдөр баталсан **Авлигын эсрэг иргэний эрх зүйн тухай конвенц;**
- Африкийн холбооны төр, засгийн тэргүүнүүдийн 2003 оны 7 дугаар сарын 12-ны өдөр баталсан **Авлигаас урьдчилан сэргийлэх түүнтэй тэмцэх тухай Африкийн холбооны конвенц;**
- НҮБ-аас 2003 оны 9 дүгээр сарын 29-ний өдөр хүчин төгөлдөр баталсан **Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг НҮБ-ын конвенц.**

2.1. Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 2000 оны 12 дугаар сарын 4-ний өдрийн 55/61 тоот тогтоолд "...Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг НҮБ-ын Конвенцоос тусдаа авлигын эсрэг олон улсын бие даасан эрх зүйн баримт бичиг боловсруулах нь чухал байгаа"-г дурдаж НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх газрын дэргэд авлигын эсрэг олон улсын баримт бичгийн төсөл боловсруулах түр хороог байгуулсан байна. Тус түр хороо нь 2002 оны 1 дүгээр сарын 31-ний өдрөөс 2003 оны 10 дугаар сарын 1-ний өдрийн хооронд 7 удаа хэлэлцэж, зөвшилцөн Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцын төслийн эцсийн найруулгыг боловсруулснаар Ерөнхий Ассамблей 2003 оны 10 дугаар сарын 31-ний өдрийн 58/4 тоот тогтоолоор батлажээ.

Конвенцид гарын үсэг зурах тухай олон улсын бага хурлыг өөрийн улсад зохион байгуулах гэсэн Мексик Улсын Засгийн газрын санаачилгыг Ерөнхий Ассамблей зөвшөөрч 2003 оны 12 дугаар сарын 9-11-ний өдрүүдэд Мексикийн Меридахотноо зохион байгуулсан.Энэхүү баримт бичигт жил бүрийн 12 дугаар сарын 9-ны өдрийг Дэлхий нийтээр "авлигын эсрэг өдөр" болгон зарласан байдаг. Тус конвенцид 2013 оны 9 дүгээр сарын 27-ны байдлаар дэлхийн 168 орон нэгдэн орж, 140 улс гарын үсэг зурсан ба 10-аад улс ямар нэгэн байдлаар нэгдэн ороогүй бөгөөд гарын үсэг зураагүй байна.[7]



Конвенц нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэхэд чиглэсэн хэм хэмжээг тогтоосон 8 бүлэг, 71 зүйлтэй олон улсын эрх зүйн томоохон баримт бичиг юм.

Конвенцийн заалтууд дор дурдсан агуулгатай:

- Конвенцид нэгдэн орсон улс гүрэн өөрийн хууль тогтоомжид заавал тусгаж хуульчлах заалт;
- Конвенцид нэгдэн орсон улс гүрэн өөрийн хууль тогтоомжид тусгахыг эрмэлзэх заалт;
- Нэмэлт зүйл, заалтууд.

А. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа

5 дугаар зүйл. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх бодлого, үйл ажиллагаа;

6 дугаар зүйл. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх байгууллага;

7 дугаар зүйл. Төрийн алба;

8 дугаар зүйл. Төрийн албан тушаалтны ёс зүйн дүрэм;

9 дүгээр зүйл. Төрийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах, төрийн санхүүг удирдах;

10 дугаар зүйл. Олон нийтэд тайлагнах;

11 дүгээр зүйл. Шүүх, прокурорын байгууллагад хамаарах арга хэмжээ;

12 дугаар зүйл. Хувийн хэвшил;

13 дугаар зүйл. Нийгмийн оролцоо;

14 дүгээр зүйл. Мөнгө угаахаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ;

[7] Тоон мэдээг http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html сайтаас авч ашиглав. (сүүлд үзсэн 2013.10.15)

В.Гэмт хэрэгт тооцох

15 дугаар зүйл. Үндэсний төрийн албан тушаалтныг хахуульдах;

16 дугаар зүйл. Гадаадын төрийн албан тушаалтан болон олон улсын байгууллагын албан тушаалтныг хахуульдах;

17 дугаар зүйл. Төрийн албан тушаалтан эд хөрөнгө завших, ашиглан шамшигдуулах буюу бусад аргаар зориулалтын бусаар зарцуулах;

18 дугаар зүйл. Эрх нөлөөг нь урвуулан ашиглуулах;

19 дүгээр зүйл. Чиг үүргээ урвуулан ашиглах;

20 дугаар зүйл. Хууль бусаар баяжих;

21 дүгээр зүйл. Хувийн хэвшил дэх авлига;

22 дугаар зүйл. Хувийн хэвшлийн эд хөрөнгийг завших;

23 дугаар зүйл. Гэмт хэргээс олсон орлогыг угаах;

24 дүгээр зүйл. Нуун дарагдуулах;

25 дугаар зүйл. Шүүн таслах ажиллагаанд саад учруулах;

26 дугаар зүйл. Хуулийн этгээдийн хариуцлага;

27 дугаар зүйл. Оролцох ба завдах;

28 дугаар зүйл. Ухамсар, санаа, зорилго гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн хэсэг болох нь;

29 дүгээр зүйл. Хөөн хэлэлцэх хугацаа;

30 дугаар зүйл. Яллах, шүүхийн шийдвэр гаргах, шийтгэл ногдуулах;

С.Хууль сахиулах үйл ажиллагаа

31 дүгээр зүйл. Битүүмжлэх, түр хураах, хураах;

32 дугаар зүйл. Гэрч, шинжээч, хохирогчийг хамгаалах;

33 дугаар зүйл. Мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах;

34 дүгээр зүйл. Авлигын үйлдлийн үр дагавар;

35 дугаар зүйл. Хохирлыг нөхөн төлөх;

36 дугаар зүйл. Тусгай байгууллага;

37 дугаар зүйл. Хууль сахиулах байгууллагатай хамтран ажиллах;

38 дугаар зүйл. Үндэсний эрх бүхий байгууллага хоорондын хамтын ажиллагаа;

39 дүгээр зүйл. Үндэсний эрх бүхий байгууллага, хувийн хэвшил хоорондын хамтын ажиллагаа;

40 дүгээр зүйл. Банкны нууцлал;

41 дүгээр зүйл. Гэмт хэрэгтний бүртгэл;

42 дугаар зүйл. Шүүхийн харьяалал;

D.Олон улсын хамтын ажиллагаа

43 дугаар зүйл. Олон улсын хамтын ажиллагаа;

44 дүгээр зүйл. Шилжүүлэн өгөх;

45 дугаар зүйл. Шийтгэгдсэн этгээдийг шилжүүлэх;

46 дугаар зүйл. Эрх зүйн харилцан туслалцаа;

47 дугаар зүйл. Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааг шилжүүлэх;

48 дугаар зүйл. Хууль сахиулах талаар хамтран ажиллах;

49 дүгээр зүйл. Хамтарсан мөрдөн байцаах ажиллагаа;

50 дугаар зүйл. Мөрдөн байцаах тусгай арга хэрэгсэл;

Е.Хөрөнгө буцааж олгох арга хэмжээ

51 дүгээр зүйл. Ерөнхий зүйл;

52 дугаар зүйл. Гэмт хэргээс олсон орлогыг шилжүүлэхээс урьдчилан сэргийлэх, шилжүүлгийг илрүүлэх;

53 дугаар зүйл. Эд хөрөнгийг шууд буцаан олгох арга хэмжээ;

54 дүгээр зүйл. Эд хөрөнгийг хураах асуудлаар олон улсын хэмжээнд хамтран ажиллах замаар эд хөрөнгийг буцаан олгох механизм;

55 дугаар зүйл. Эд хөрөнгийг хураах зорилго бүхий олон улсын хамтын ажиллагаа;

56 дугаар зүйл. Тусгай хамтын ажиллагаа;

57 дугаар зүйл. Хөрөнгө эргүүлэн өгөх ба захиран зарцуулах;

58 дугаар зүйл. Санхүүгийн мэдээллийн нэгж;

59 дүгээр зүйл. Хоёр ба олон талт хэлэлцээр, тохиролцоо;

F.Техникийн туслалцаа ба мэдээлэл солилцоо

60 дугаар зүйл. Сургалт, техникийн туслалцаа;

61 дүгээр зүйл. Авлигын талаарх мэдээллийг цуглуулах, солилцох, дүн шинжилгээ хийх;

62 дугаар зүйл. Бусад арга хэмжээ: эдийн засгийн хөгжил болон техникийн туслалцааны замаар Конвенцийг хэрэгжүүлэх;

G.Хэрэгжүүлэх механизм

63 дугаар зүйл. Конвенцид оролцогч улсуудын бага хурал;

64 дүгээр зүйл. Нарийн бичгийн дарга нарын газар;

Н.Төгсгөлийн заалтууд

65 дугаар зүйл. Конвенцийг хэрэгжүүлэх;

66 дугаар зүйл. Маргаан шийдвэрлэх;

67 дугаар зүйл. Гарын үсэг зурах, соёрхон батлах, хүлээн зөвшөөрөх, батлах,

нэгдэн орох;

(i)68 дугаар зүйл. Хүчин төгөлдөр болох;

69 дүгээр зүйл. Нэмэлт өөрчлөлт оруулах;

70 дугаар зүйл. Цуцлах;

71 дүгээр зүйл. Хадгалагч ба хэл;

Конвенцийн удиртгал хэсэгт:

- Авлига нь нийгмийн тогтвортой, аюулгүй байдалд бэрхшээл, аюул занал учруулж улмаар ардчиллын тогтолцоо ба үнэт зүйлс, ёс зүйн үнэт зүйлс, шударга ёсыг сулруулж, тогтвортой хөгжил, хууль дээдлэх ёсонд хохирол учруулахуйц болж байгаа;
- Авлига нь бусад гэмт хэрэг, ялангуяа зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, мөнгө угаах зэрэг эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй холбоотой байдаг;

- Авлигын хэрэг нь улсын нөөц баялгийн үлэмж хэсгийг бүрдүүлэхүйц их хэмжээний хөрөнгөтэй холбоотой бөгөөд тухайн улсын улс төрийн тогтвортой байдал, тогтвортой хөгжилд заналхийлж байдаг;
- Авлига нь үндэсний асуудал байхаа больж бүх улсын нийгэм, эдийн засагт нөлөөлөх үндэстэн дамнасан үзэгдэл болсон;
- Эд баялгийг хууль бусаар олж авах нь ардчилсан тогтолцоо, үндэсний эдийн засаг, хууль дээдлэх ёсонд нэн хохирол учруулж байна гэж тодорхойлсон байна.

Тус конвенцийн зорилгыг "авлигаас үр ашигтай бөгөөд үр дүнтэйгээр урьдчилан сэргийлж, тэмцэх арга хэмжээг дэмжиж, бэхжүүлэх, авилгаас урьдчилан сэргийлж, тэмцэх, тухайлбал хөрөнгө буцааж олгох талаар олон улсын хамтын ажиллагаа, техникийн туслалцааг хөгжүүлэх, хөнгөвчлөх, дэмжих болон төрийн хэрэг, төрийн эд хөрөнгийн шударга, хариуцлагатай, зохистой удирдлагыг дэмжихэд оршино" гэжээ.

Монгол Улс тус конвенцид 2005 оны 4 дүгээр сарын 29-ний өдөр нэгдэн орж (UN Doc. No C.N.323.2005.TREATIES-11.), 2005 оны 10 дугаар сарын 27-ны өдөр Монгол Улсын Их Хурал соёрхон батлсан. (UN Doc No C.N.9.2006.TREATIES-1.) Конвенцийг соёрхон батлсан тухай батламж жуух бичгийг 2006 оны 1 дүгээр сарын 11-ний өдөр НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн даргад хадгалуулахаар хүргүүлж, 2006 оны 2 дугаар сарын 10-ны өдрөөс эхлэн дотоодын хууль, тогтоомжийн нэгэн адил хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн. Ингэснээр манай улс тус олон улсын гэрээг даган мөрдөх, түүний хэрэгжилтийг хангахад хүчин чармайлт тавих үүргийг олон улсын өмнө албан ёсоор хүлээсэн билээ.

Аливаа улс нэгдэн орсон олон улсын гэрээний хэрэгжилтийг дараах механизмаар хангадаг байна.

- Олон улсын баталгаа бий болгох;
- Олон улсын хяналт бий болгох;
- Олон улсын албадлага хэрэглэх;
- Мэдээлэл, итгэлцлийн тогтолцоо бий болгох.

НҮБ нь конвенцийн хэрэгжилтийг дэмжих, хянах үүднээс тус конвенцийн гишүүн орнуудад зөвлөмж өгөх, түүнчлэн хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй болон тухайн гэрээнд заасан үйлдэл, эс үйлдлийг зөрчсөн этгээдэд хариуцлага хүлээлгэх зэргээр энэхүү конвенцийг хэрэгжүүлэх талаар тодорхой арга хэмжээг явуулдаг. Тухайлбал, конвенцийн хэрэгжилтийг дэмжих, хяналт тавих зорилгоор бага хурлын III чуулган 2009 оны 11 дүгээр сарын 9-13-нд Катарын Доха хотноо зохион байгуулагдсан ба тус чуулганаар конвенцийг хэрэгжүүлэхэд түүнд оролцогч улсуудад дэмжлэг үзүүлэхэд чиглэгдсэн "Конвенцийн хэрэгжилтийг хянах аргачлал"-ыг баталсан байна.

НҮБ-аас 2010 онд конвенцийн III, IV бүлгийн хэрэгжилтийн талаар зөвлөмж ирүүлсэн байна. Тус зөвлөмжид эдгээр бүлгийн хэрэгжилтийг үнэлж, Монгол Улсад цаашид авах арга хэмжээг зөвлөжээ. Үнэлгээг хийхдээ Монгол Улсаас ирүүлсэн өөрийн үнэлгээний дэлгэрэнгүй тайлан, "Конвенцийн хэрэгжилтийг хянах аргачлал"-ын 27-д заасны дагуу ирүүлсэн нэмэлт мэдээллүүд, Бүгд Найрамдах Кени болон Бүгд Найрамдах Йемен улсын шинжээчид болон Монгол Улсын холбогдох хүмүүстэй хийсэн яриа хэлэлцээрийн үр дүн, Кени улсаас ноён Жон Китом Тута, ноён Жесс Вачанга, Йемен Улсаас Доктор Билкис Абу Осба, ноён Яссин Абду Саид Номан, ноён Абду Рабу Града нартай телефон бага хурал хийх, электрон шуудан солилцох

замаар авсан мэдээлэл дээр тулгуурласан бөгөөд нарийн бичгийн дарга нарын бүрэлдэхүүнд хатагтай Аника Уитиес, хатагтай Таня Сантуки нар ажилласан.

2.2. Бусад олон улсын авлигын эсрэг гэрээ, конвенц

2.2.1. Авлигын эсрэг Америк тивийн улсуудын конвенц

Энэхүү конвенц нь 1996 оны 3 сард Венесуэл Улсын Каракас хотноо батлагдсан ба авлигын олон төрлийг тодорхойлж, хөгжиж байгаа болон хөгжингүй орнуудад ажиглагдсан түүний олон шинжүүдийг агуулсан төдийгүй улс хоорондын авлигын эсрэг тэмцэх хамтын ажиллагааг хөнгөвчлөх, дэмжих хэрэгцээг ухамсарласан анхны хууль зүйн зэвсэг болсон юм.

Конвенцийн зорилго нь:

❖ Оролцогч улсуудын авлигатай тэмцэх, түүнийг илрүүлэх, шийтгэх, ул үндсийг арилгах хэрэгцээтэй механизмыг хөгжүүлэх, өргөжүүлэх болон дэмжих;

❖ Төрийн албан хаагч нийтийн үйлчилгээнд чиг үүргээ хэрэгжүүлэх явцдаа чиг үүрэгтэйгээ холбоотойгоор авлигад автах явдлыг арилгах, тэрхүү үйлдлийг илрүүлэх, шийтгэх, түүнээс хамгаалах үйл ажиллагааг үр дүнтэй арга хэрэгслээр хангах байдлаар оролцогч улсуудын хоорондын хамтын ажиллагааг журамлах, хөнгөвчлөх болон дэмжих.

Энэхүү конвенц нь авлигын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх арга хэрэгслийн цогц бүрдлийг бий болгох, авлигын тодорхой үйлдлүүд болох үндэстэн дамнасан хээл хахууль, хууль бусаар баяжих зэргийг гэмт хэрэгт тооцох явцыг тодорхой болгох, оролцогч улсуудын хоорондын хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх буюу 2 талт эрх зүйн туслалцаа, техникийн хамтын ажиллагаа, хэрэгтэн шилжүүлэх, авлигын гэмт хэрэг үйлдэгдэхэд хэрэглэгдсэн болон гэмт хэргийн улмаас бий болсон хөрөнгийг хураан авах, борлуулах, хадгалах, мөрдөх, таньж олуулах үйл ажиллагааны талаар цуврал заалтуудыг агуулах зэргийг багтаасан 28 зүйл бүхий конвенц юм.

Энэхүү Америк тивийн улсуудын авлигын эсрэг конвенцид одоогоор хойд болон өмнөд Америкийн 30 гаруй улс гарын үсгээ зурж нэгдэн оржээ.

2.2.2.Европын хамтын нийгэмлэг болон Европын Холбооны гишүүн орны албан тушаалтанд хамаарах авлигын эсрэг конвенц

Европын Холбооноос 1997 оны 5 дугаар сарын 26-ны өдөр баталсантус конвенц нь Европын Холбооны гэрээний К.3 дугаар зүйл дээр үндэслэгдсэн ба Европын хамтын нийгэмлэг болон Европын холбооны гишүүн орны албан тушаалтанд хамаарах авлигын эсрэг баримт бичиг юм.

Тус конвенциор Европын Холбооны гишүүн орны төрийн албан тушаалтныг авлигад өртөхтэй тэмцэх, гишүүн орнууд хоорондын шүүхийн хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх асуудлыг авч үзсэн. Конвенцийн үндсэн дээр гишүүн орон бүр идэвхгүй болон идэвхтэй авлигын гэмт үйлдэл үйлдэж байгаа албан тушаалтанд эрүүгийн хариуцлага ногдуулах талаар шаардлагатай арга хэмжээг авах ёстой байна. Түүнчлэн конвенцийн дагуу авлигын ноцтой хэргүүдийн хувьд тухайн этгээдийн эрх чөлөөг хязгаарлах мөн хэрэгтэнг холбогдох улсад шилжүүлэн өгөх зэрэг заалтууд байдаг.

2.2.3. Олон улсын бизнесийн хэлэлцээрт гадаадын төрийн албан хаагчийг хахуульдахтай тэмцэх тухай конвенц

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (OECD)-аас 1997 оны 11 дүгээр сарын 21-ний өдөр батлагдан гарсан энэхүү конвенц нь олон улсын

бизнесийн хэлэлцээрт гадаадын төрийн албан хаагчийг хахуульдахыг гэмт хэрэгт тооцох эрх зүйн дагаж мөрдөх стандартыг тогтоож өгсөн, түүнчлэн эл гэмт хэрэгтэй тэмцэх үр нөлөөтэй арга хэмжээ авахыг уриалсан олон улсын баримт бичиг юм. Тус конвенц нь хээл хахууль авах, өгөх үйл явцын "нийлүүлэгч тал"-д гол анхаарлыг хандуулсан анхны олон улсын гэрээ бөгөөд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын гишүүн 34 орон гишүүн бус 6 орон болох Аргентин, Бразил, Болгар, Колумб, ОХУ, Өмнөд Африк зэрэг нийт 38 улс энэ конвенцид нэгдэн оржээ. Их 20 орноос БНХАУ, Энэтхэг, Индонез зэрэг улс нэгдэн ороогүй байна.

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага нь 1948 онд байгуулагдсан бөгөөд эхэн үедээ Европын орнууд гишүүнчлэлтэй байсан бол 1961 оноос гишүүнчлэлийг Европын холбооны орнуудаар хязгаарлахгүй болжээ. Тус байгууллагын авлигын эсрэг бүлэг жил бүр хуралдаж татварын болон санхүүгийн бодлогын талаар хэлэлцдэг.

Тус конвенцийн хэрэгжилттэй холбоотойгоор 2009 онд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын Хээл хахуулийн эсрэг зөвлөмжийг гаргасан ба 40 улс хүлээн зөвшөөрсөн. Тус 40 улсын төлөөлөгчдөөс бүрдсэн Ажлын хэсэг конвенцийн болон зөвлөмжийн хэрэгжилт түүнийг мөрдүүлж буй тал дээр хяналт тавих ба 4 жилд 1 удаа Франц улсын Парис хотноо хуралддаг байна.

Хээл хахуулийн эсрэг конвенцийн[8] 1-р зүйлд тодорхойлсноор *"олон улсын бизнесийн хэлцэл дэх гадаадын төрийн албан хаагчийн хахууль"*-ийг *"олон улсын бизнесийн харилцаанд зүй бус давуу тал олж авах зорилгоор гадаадын төрийн албан хаагчаар захиргааны шийдвэр гаргуулах, хууль ёсны албан үүргээ гүйцэтгэхээс нь татгалзуулахын тулд мөнгө, санхүүжилтийг шууд болон шууд бусаар өгөх буюу тийнхүү өгөхөөр санал болгох, амлах, үйлдэл"* гэжээ. Гадаадын хээл хахуулийн хэрэг нь ихэвчлэн томоохон авлигын хэрэг байдаг. Энэ нь маш өндөр түвшний, улс төрийн томоохон албан тушаалтнуудтай холбоотой авлигын нэг онцгой хэлбэр гэж үзэж болно. Түүнчлэн конвенцийн 6-р зүйлд зааснаар мэргэжлийн үйл ажиллагааны аливаа хязгаарлалт нь гадаадын албан тушаалтны авлигын хэргийг мөрдөн шалгах, түүнд хяналт тавих тохиромжтой цаг хугацаа хязгаарлах ёсгүй гэсэн байдаг.

2.2.4. Европын Холбооны авлигын эсрэг эрүүгийн эрх зүйн конвенц

Европын Холбооны Зөвлөлийн Сайд нарын хорооноос 1999 онд батлсан Авилгалын эсрэг эрүүгийн эрхийн конвенц нь дотоодын болон гадаад орны төрийн албан тушаалтанд ямар нэг хэлбэрээр өглөг, шан харамж өгөхийг хориглодог.

Тус конвенцийг Европын Холбооны улс төдийгүй АНУ, Канад, Япон зэрэг улсууд хүлээн зөвшөөрсөн ба одоогийн байдлаар буюу 2013 оны 10 сарын 4-ний байдлаар дэлхийн 34 улс соёрхон батлаж 7 улс гарын үсэг зуржээ.[9]

2.2.5. Европын Холбооны авлигын эсрэг иргэний эрх зүйн конвенц

Европын Холбооны авлигын эсрэг иргэний эрх зүйн конвенц нь авлигын чиглэлээр иргэний эрх зүйн олон улсын нийтлэг журмыг тодорхойлсон анхны оролдлого юм. Тухайлбал, авлигын улмаас учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх зэрэг иргэний хариуцлагыг хүлээлгэх журмыг тогтоосон.

Тус конвенциор Авлигын эсрэг улс орнуудын тусгай групп мониторинг хийх асуудлыг 1999 онд эхлүүлсэн бөгөөд Европын Зөвлөлөөр хянагдсан авлигын эсрэг хэд хэдэн арга хэрэгслийг бий болгожээ. (Тухайлбал, техникийн туслалцааны

[8] www.oecd.org/corruption(сүүлд үзсэн 2013.10.15)a

[9] Нэгдэн орсон улсуудын жагсаалтыг доорх сайтаас дэлгэрэнгүй үзнэ үү. http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=174&CM=&DF=&CL=ENG

хөтөлбөр[10]) Иргэний эрх зүйн авлигын конвенцид авлигыг тодорхойлхдоо "...авлига нь хээл хахууль болон ямар нэгэн давуу талыг шууд болон шууд бусаар шаардах, санал болгох, өгөх болон хүлээн авах үйлдлийг хэлэх ба ингэснээр тэрхүү авлигыг хүлээн авагч нь өөрийн албан үүргийг гуйвуулан хууль бусаар бусдад давуу байдал олгох үйлдэл юм".[11]

Мөн тус конвенцийн 3 дугаар зүйлд авлигын гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх эрхийг заасан ба бодит хохирол, олох байсан ашиг орлого түүнчлэн мөнгөн бус хохирлыг нөхөн төлүүлнэ гэж заажээ.

2.2.6. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх түүнтэй тэмцэх Африкийн Холбооны конвенц

2003 онд Африкийн Холбооны баталсан Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх тухай конвенц Африкийн Холбооны орнуудын удирдах хурлаар батлагдсан. Тус конвенцийн зорилго нь оролцогч улсуудад дараах 3 асуудлыг үүрэг болгосон байна:

1. Урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ: Төрийн болон хувийн салбарт авлигаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний стандарт, арга зам, механизмын өргөн заалтуудыг агуулсан. Түүнчлэн, мэдээлэлд хүрэх шаардлага, мэдээлэгчийн хамгаалалт, улс төрийн намын санхүүгийн ил тод байдал, иргэний нийгмийн оролцоо, авлигын эсрэг үндэсний хэмжээний бие даасан байгууллага байгуулах, түүний үйл ажиллагааг өргөжүүлэх талаар заажээ.

2. Гэмт хэрэгт тооцох: Хууль бусаар гэрэх гэх мэт тодорхой гэмт үйлдлүүдийг өргөн хүрээнд гэмт хэрэгт тооцохыг үүрэг болгожээ. Мөн хувийн хэвшлийн зүгээс авлигад холбогдохыг гэмт хэрэгт тооцох тухай заалт байдаг.

3. Олон улсын хамтын ажиллагаа: Конвенцид олон улсын хамтын ажиллагааны цар хүрээг тодорхойлж, Африк тивийн улсуудын хоёр талт хууль сахиулах туслалцааг өргөжүүлэх, эд хөрөнгө хураан авах зэрэг ажиллагааг гүйцэтгэх талаар заажээ.

2.2.7. Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг НҮБ-ын конвенц

НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенц нь ҮДЗБГХ-ийн талаар олон улсын хэмжээнд мөрдөгдөж байгаа гол баримт бичиг бөгөөд уг конвенциор ҮДЗБГХ нь зэвсэгт мөргөлдөөн болон өөр төрлийн хүчирхийллийг дагуулсан сөргөлдөөнийг бий болгох, авлигын сүлжээг бий болгох, терроризмын үндэс суурийг бүрэлдүүлэх зэрэг хор уршигтайг тодорхойлжээ. 2013 оны 6 дугаар сарын байдлаар уг конвенцид 176 улс орон[12] нэгдэж орсон байгаа нь дэлхийн ихэнх улс орон ҮДЗБГХ-ийн тухай ойлголтод санал нэгдсэнийг илтгэж байна. Монгол Улс уг конвенцид 2008 оны 6 дугаар сарын 27-ны өдөр нэгдэн орсон байна. Энэ конвенц нь зохион байгуулалттай гэмт хэргийн асуудлыг авч үзсэн цорын ганц олон улсын конвенц юм. ҮДЗБГХ-ийн эсрэг конвенц нь ҮДЗБГХ-тэй илүү үр дүнтэйгээр урьдчилан сэргийлж, тэмцэхийн тулд хамтын ажиллагааг хөхиүлэн дэмжих үндсэн зорилгыг агуулж байдаг[13]ньҮДЗБГХ-тэй тэмцэх гэсэн олон улсын хүсэл эрмэлзлийн илэрхийлэл болсон юм.

[10]http://archive.transparency.org/global_priorities/international_conventions/conventions_instruments/coe_civil_law#sthash.NbXfWPdP.dpuf(сүүлд үзсэн 2013.10.20)

[11]Авлигын эсрэг Иргэний эрх зүйн конвенцийн 2 дугаар зүйл.

[12] UN Treaty Collection, UN Convention against Transnational Organized Crime (15 November 2000) http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en(сүүлд үзсэн 2013.10.15)

[13]НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцийн 1 дүгээр зүйл.

ҮДЗБГХ-ийн эсрэг конвенциор “зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэл” гэдгийг нэг эсхүл хэд хэдэн хүнд гэмт хэрэг буюу гэмт хэрэг үйлдэх зорилгоор тохиролцон, шууд буюу шууд бус хэлбэрээр санхүүгийн эсхүл бусад материаллаг ашиг олохоор тодорхой хугацаанд байгуулагдсан, гурав буюу түүнээс олон этгээдтэй бүлгийг хэлнэ[14] гэжээ. ҮДЗБГХ гэдгийг шууд тодорхойлоогүй нь дэлхийн, бүс нутгийн хэмжээнд эсвэл дотоодод шинээр үүсэж болох гэмт хэрэгт конвенцийн үйлчлэлийн хүрээг хязгаарлахгүй байх зорилготой.[15] Ихэнх гэмт бүлэглэлүүд нь гурав ба түүнээс дээш гишүүдтэй хамтран ажиллаж, тодорхой хугацаанд оршин тогтнож байдаг тул зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлийн гол тодорхойлогч хүчин зүйл нь ашиг олох зорилготойгоор хүнд төрлийн гэмт хэрэг үйлдэх явдал болно.[16] Хүнд гэмт хэрэг гэдэгт дөрвөөс доошгүй жилийн хугацаагаар хорих буюу онц хүнд ял оногдуулах гэмт хэргүүдийг[17] авч үзнэ гэжээ.

Ийнхүү ҮДЗБГХ-ийн эсрэг конвенц дор дурдсан гэмт хэргүүд үндэстэн дамнасан шинж чанартай байх эсвэл зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэл үйлдсэн тохиолдолд үйлчилнэ. Үүнд:

1. Конвенцийн 5, 6, 8 болон 23 дугаар зүйлд тодорхойлсон гэмт хэргүүд;[18]

2. Конвенцийн 2 дугаар зүйлийн нэр томьёонд тусгагдсан дөрвөөс доошгүй жилийн хугацаагаар хорих буюу онц хүнд ял оногдуулах гэмт хэргүүд болно.[19]

ҮДЗБГХ-ийн эсрэг конвенцийн 5 дугаар зүйлд зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлд оролцох, 6 дугаар зүйлд гэмт хэргээс олсон ашиг орлогыг угаах (мөнгө угаах), 8 дугаар зүйлд авилга болон 23 дугаар зүйлд шүүх үйл ажиллагаанд саад тотгор учруулах зэрэг гэмт хэргүүдийг заасан тул эдгээр төрлийн гэмт хэргүүд нь үндэстэн дамнасан байдлаар үйлдэгдэж, зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэл үйлдсэн бол конвенц үйлчилнэ. Өөрөөр хэлбэл, тус конвенцид нэгдэн орсон улс орнууд эдгээр төрлийн гэмт хэргүүдийг заавал эрүүгийн хууль тогтоомждоо тусгах, тэмцэх үүрэгтэй.

ҮДЗБГХ-ийн эсрэг конвенциор дээрх гэмт хэрэг нь дараах тохиолдолд үндэстэн дамнасан шинж чанартай байхаар заасан байна. Үүнд:

1. Зохион байгуулалттай гэмт хэрэг нэгээс олон улсад үйлдэгдсэн;

2. Нэг улсад үйлдэгдсэн боловч гэмт хэрэг үйлдэх үе шатны бэлтгэх, завдах, төлөвлөх, удирдах буюу хянах үндсэн хэсгийг өөр улсад гүйцэтгэсэн;

3. Нэг улсад үйлдэгдсэн, гэхдээ нэгээс олон улсад гэмт хэргийн үйл ажиллагаа явуулдаг зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэл оролцсон;

4. Нэг улсад үйлдэгдсэн, гэхдээ бодит үр дагавар нь нөгөө улсад илэрсэн[20] зэрэг болно.

Дээрх байдлаар үндэстэн дамнасан шинж чанарыг тодорхойлсон нь өргөн утга агуулгыг хамарч, улс орнуудын хувьд аль болох олон талт хамтын ажиллагааг бүрдүүлэх нөхцөл боломжийг бий болгож байна.

ҮДЗБГХ-ийн эсрэг конвенциор 5, 6, 8 болон 23 дугаар зүйлд тодорхойлсон гэмт хэргүүд, дөрвөөс доошгүй жилийн хугацаагаар хорих буюу онц хүнд ял оногдуулах

[14] НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцийн 2 дугаар зүйлийн “а” хэсэг.

[15] UN Office on Drugs and Crime website: “Organized Crime” https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime(сүүлд үзсэн 2013.10.05)

[16] Мөн тэнд

[17] НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцийн 2 дугаар зүйлийн “b” хэсэг.

[18] НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “a”.

[19] НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “b”.

[20] НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцийн 3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

гэмт хэргүүд болон материаллаг ашиг олох зорилгыг хангасан тохиолдолд үндэстэн дамнасан гэсэн шинжийг нэг бол үндэстэн дамнасан гэмт байгууллага байх, үндэстэн дамнасан гэмт үйлдэл хийх эсвэл гэмт үйлдлийн үр дагавар нь үндэстэн дамнасан байх зэргээр хангаж болно.[21] Мөн түүнчлэн ҮДЗБГХ-ийн эсрэг конвенцид нэгдэн орсноороо улс орнуудад эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх, ялтан шилжүүлэх зэрэг асуудлаар шинэ эрх зүйн орчин бүрэлдэж байгаа бөгөөд хууль сахиулах байгууллагуудын хамтын ажиллагаа нэмэгдэх боломжийг олгож байгаа болно.[22] Гишүүн улс орнууд зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх үндэсний байгууллагуудын чадавхийг бэхжүүлэх зорилгоор сургалт, техникийн туслалцаа үзүүлэх үүрэг амлалт өгч байдаг байна.[23]

ГУРАВ. ГАДААДЫН ЗАРИМ УЛС ОРНУУДЫН АВЛИГЫН ТАЛААРХ ХУУЛЬ ТОГТООМЖ, УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ ЧИГ ХАНДЛАГЫН ТАЛААР

Авлигатай тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх чиглэлд амжилт олж байгаа гадаад улсуудын авлигын талаарх хууль тогтоомж, урьдчилан сэргийлэх чиг хандлага, авлигатай тэмцэх байгууллага зэрэг асуудлыг энд авч үзнэ. Улсуудыг сонгохдоо Транспаренси интернэшнл олон улсын байгууллагаас жил бүр хийдэг Авлигын төсөөллийн индекс (Corruption Perception Index)-ийг харгалзан үзэв. Мөн нийтийн эрх зүйн системтэй болон эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улс орон түүнчлэн Азийн авлигын түвшин бага, өндөр хөгжилтэй улсын сайн туршлагыг судалсан болно. Гадаад улсын туршлагыг харьцуулан судлахдаа *улс орнуудын авлигын үзүүлэлт, авлигын эсрэг хууль тогтоомж, авлигатай тэмцэх байгууллага, авлигын эсрэг түүнээс урьдчилан сэргийлэхээр хэрэгжүүлж байгаа стратеги, бодлого* гэсэн 4 хэсэгт бүлэглэн судалсан болно.

3.1. Авлигын үзүүлэлт

Сингапур Улс нь 2012 оны Авлигын төсөөллийн индекс (цаашид "АТИ" гэх)-д 5 дугаар байр эзэлсэн нь[24]одоогийн байдлаар Ази тивд авлигын зөрчлийн хамгийн бага үзүүлэлттэй оронд тооцогдож байна. Тус улс НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц болон Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцийг соёрхон баталсан. Азийн хөгжлийн банк, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын Ази Номхон далайн бус нутгийн сүлжээний гишүүн орон[25]. Авлига нь Сингапурыг Британийн колони байх үеэс нийгмийн хурц асуудал байсан бөгөөд 1871 онд Эрүүгийн хуулиар анх хууль бус гэмт хэрэгт тооцох болсон байна[26].

Хонконг Улс 2012 оны АТИ-т 14-р байрт орсон[27]. БНХАУ-ын Төв Засгийн газар НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц болон Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн конвенцид нэгдэн орсон бөгөөд эдгээр нь Хонконгод мөн адил үйлчилнэ. Азийн Хөгжлийн банк, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын Ази Номхон далайн орнуудын Авлигын эсрэг санаачилгын гишүүн орон. Авлига нь Сингапурын нэгэн адил Хонконгийг Британийн колони байх үед нийгмийн ноцтой асуудал байсан.

---

[21] James Cockayne, "Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat", p.2.
[22] НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцийн 17, 18, 26 дугаар зүйл
[23] НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцийн 29 дүгээр зүйл
[24] http://www.transparency.org/cpi2012/results(сүүлд үзсэн 2013.10.15)
[25] Norton Rose Group, Anti-corruption Laws in Asia Pacific, 2011, p.59
[26] Jon S.T.Quah, Anti-Corruption agencies in four Asian countries: A comparative analysis, 2007, p.75
[27] http://www.transparency.org/cpi2012/results(сүүлд үзсэн 2013.10.15)

*Их Британи*Улс АТИ-ээр 2010 онд 180 улсаас 20-р байранд орсон байна[28]. Энэ нь таван жилийн өмнөхөөс 9 байраар ухарсан үзүүлэлт болсон бөгөөд тус улсад төдийгүй олон улсын хэмжээнд ажиглагчдын анхаарлыг татсан асуудал болж байжээ. Их Британийн авлигын индекс төдийлөн сайжрахгүй байгаа бөгөөд 2011 онд 16-р байранд байсан бол 2012 онд 17-д орсон байна. Авлигын индекс огцом буурсан асуудлыг судлахаар Transparency International UK (TI-UK) 2011 онд Их Британид өмнө хийгдэж байгаагүй өргөн цар хүрээтэй судалгааг явуулсан байна[29]. Судалгааг гурван өөр чиглэлээр гүйцэтгэсэн байна. Үүнд:

- Хүн амын дунд авлигын талаарх санал бодлыг нь тандах;
- Нийгэм, эдийн засгийн гол секторуудад авлигын үнэлгээ хийх;
- Авлигатай тэмцэх асуудалд байгууллагуудын хүчин чармайлт хэр байгааг тодорхойлох.

Дээрх гурван төрлийн судалгааны эцэст авлигын эсрэг үзэл санаа олон нийтийн дунд маш хүчтэй байгаа нь харагдсан ба энэ нь төр, иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, жирийн иргэдийг авлигын эсрэг уриалан дуудахад том боломж гэж дүгнэсэн байна. Санал асуулгад оролцсон иргэдийн 92,7 хувь нь авлигын талаар мэдээлэл өгөх сонирхол бий гэсэн боловч дөнгөж 30,1 хувь нь энэ асуудлаар хаана хандвал зохихоо мэднэ гэж хариулжээ. Харин хамгийн ноцтой гэж хэлж болох дүгнэлт гарсан нь авлигын хэрэг зохион байгуулалттай гэмт хэргийн төрлүүдтэй холбогдох явдал байжээ. Энэ нь хил гааль, цагдаа, шоронгийн үйл ажиллагаанд илүүтэй илэрч байсан байна. Жишээ нь нийтийн орон сууцны хөтөлбөртэй холбогдон хар тамхи тээвэрлэх, хадгалах, биеэ үнэлэлт эсвэл хууль бус оршин суугч цагаач иргэдийг орогнуулах боломж бий болгосны төлөө хахууль авах явдал гэх мэт.

Япон Улсын хувьд 2012 оны АТИ-т 17-р байр эзэлсэн[30]. НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцид гарын үсэг зурсан боловч хараахан соёрхон батлаагүй. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын Олон улсын бизнесийн хэлцэлд Гадаадын төрийн албан тушаалтны авлигатай тэмцэх тухай конвенцийг соёрхон баталсан.

ХБНГУ нь 2012 оны АТИ-т 13-р байр эзэлсэн байна[31].1999 онд Герман Улс Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын Олон улсын бизнесийн хэлцэлд гадаадын төрийн албан тушаалтны авлигатай тэмцэх тухай конвенцийг соёрхон баталж, НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцид гарын үсэг зурсан (2005 онд хүчин төгөлдөр болсон).

Эстони Улс 2012 оны Авлигын төсөөллийн индекст 32-р байр эзэлсэн[32] нь хуучин социалист тогтолцоонд хамаарч байсан улсуудын хувьд хамгийн бага үзүүлэлт юм. 2010 оны 1-р сарын 20-ны өдөр НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцид нэгдэн орж, нэгдэн орсон тухай баримт бичгийг 2010 оны 4-р сарын 12-ны өдөр Ерөнхий нарийн бичгийн даргад хадгалуулсан байна.

3.3. Хууль тогтоомж

3.2.1. Сингапур Улс

Тус улсад авлигыг гэмт хэрэг, зөрчилд тооцсон 2 гол хууль байдаг нь Авлигаас

[28] http://www.transparency.org/cpi2010/results(сүүлд үзсэн 2013.11.15)

[29]Transparency International UK, Corruption in the UK, Overview and Policy Recommendations: Эх сурвалж: http://www.transparency.org.uk/our-work/publications/81-corruption-in-the-uk–overview-%26-policy-recommendations, (сүүлд үзсэн 2013.11.15)

[30] Мөн тэнд

[31] Мөн тэнд

[32]http://www.transparency.org/cpi2012/results(сүүлд үзсэн 2013.11.15)

урьдчилан сэргийлэх тухай хууль (1993) болон Гэмт хэргийн тухай хууль (2003) юм.

Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд тодорхойлсноор "авлига" гэдэгт дор дурдсан зүйлсийг өгөх, амлах, санал болгохыг тооцохоор заасан байна. Үүнд:

a) Мөнгө, аливаа бэлэг сэлт, зээл, хураамж, шагнал, шимтгэл /commission/, үнэт цаас болон хөдлөх, үл хөдлөх бусад эд хөрөнгө;

b) Албан газар, хөдөлмөр эрхлэлт, гэрээ;

c) Аливаа зээл, үүрэг, өрийг бүхэлд нь болон хэсэгчлэн барагдуулах, чөлөөлөх, хөнгөлөх, хэрэгсэхгүй болгох;

d) Үүссэн буюу үүсээгүй сахилгын, эрүүгийн процесс, хүлээх хариуцлага, төлбөрийн чадваргүй байдлаас хамгаалах, аливаа эрх, албаны эрх, үүргээ гүйцэтгэх буюу гүйцэтгэхээс татгалзахад чиглэсэн бусад үйлчилгээ, дэмжлэг туслалцаа, давуу байдал;

e) Эдгээрийн хүрээнд авлига өгөхөөр амлах, үүрэг хүлээх, санал болгох[33].

Ял шийтгэл

Авлига өгсөн, авсан аль алиныг гэмт хэрэгт тооцох ба ял шийтгэл нь ижил. Хорих, торгохоос гадна авсан, өгсөн авлигаа бүрэн хэмжээгээр төлөхийг шүүхээс үүрэг болгодог. Шүүх авлигын замаар олж авсан эд хөрөнгийг хураан авна.Хувь хүн болон хуулийн этгээд хамаарна. Хувийн салбарт 100,000 хүртэл сингапур долларааp торгох,5 жил хүртэл хугацаагаар хорих; эсвэл аль аль нь, харин нийтийн салбарт 100,000 хүртэл сингапур долларoор торгох, 7 жил хүртэл хугацаагаар хорих эсвэл аль аль нь байна.

Мэдээлэгчийг хамгаалах (Whistleblowers protection)[34]

Одоогоор мэдээлэгчийг хамгаалах хууль батлагдан гараагүй байна. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 36-р зүйлд мэдээлэгчийн нэрийг нууцлах талаар заасан. Гэхдээ дараах нөхцөлд нэрээ нууцлах эрх үйлчлэхгүй. Үүнд:

1. Шүүх мэдээлэгчийг ил гаргахгүйгээр шударга ёс хэрэгжихгүй гэж үзвэл;

2. Мэдээлэгч мэдүүлгийнхээ үнэн, худал эсэхэд эргэлзэж байвал.

Өөрийн мэдээлсэн хууль бус үйл ажиллагаанд оролцсон мэдээлэгчийг хамгаалах, оногдуулах ялыг хөнгөрүүлэх талаар тодорхой зохицуулалт байхгүй. Ийм тохиолдолд мэдээлэгчид арай хөнгөн ял оногдуулах эсхүл торгох эсэх нь шүүхийн үзэмжийн асуудал байдаг. Энэ нь мэдээлэгчийн сэдэлтээс тодорхой хэмжээгээр хамааралтай.

3.2.2.. Хонконг Улс

Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай хууль нь эрх зүйн гол эх сурвалж юм. Хуулийн зохицуулалт нийтийн болон хувийн салбарыг хамарна.

Нийтийн салбарт дараах тохиолдолд авлигын гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцогдоно. Үүнд:

- Гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүн (Хонконгийн Тусгай захиргааны бүсийн захирагч)-ийн зөвшөөрөлгүйгээр албан хаагч аливаа "ашигт зүйл" авах буюу авахаар шахаж шаардах;

[33] Сингапур улсын Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, 1-р хэсэг, 2-р зүйл
[34] Ажил олгогчийнхоо хууль бус үйлдлийг илчилсэн ажилтныг хамгаалах

• Гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүний харьяанд ажилладаг нийтийн албан тушаалтанд албан үүргийнх нь хувьд хамаарах үйлдлийг хийлгэх, хийлгэхээс татгалзуулах зорилгоор Хонконгийн нутаг дэвсгэрт болон нутаг дэвсгэрийн гадна оршин суудаг этгээд хууль ёсны эрх, хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр "ашиг" санал болгох;

• Хонконгийн нутаг дэвсгэрт болон нутаг дэвсгэрийн гадна оршин суудаг гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүний харьяанд ажилладаг нийтийн албан тушаалтан өөрийн албан үүрэгт хамаарах үйлдлийг хийх, хийхээс татгалзах зорилгоор хууль ёсны эрх, хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр авлига авсан буюу авахаар шахаж шаардах.

Хувийн салбарт хууль ёсны эрхгүй буюу хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр[35] дараах үйлдлийг хийсэн тохиолдолд авлига гэж үзнэ. Үүнд:

• Итгэмжлэгчийн үйл ажиллагаа, бизнестэй холбоотой аливаа үйлдэл хийхээс татгалзуулах, гүйцэтгэх зорилгоор итгэмжлэгчийн зөвшөөрөлгүйгээр төлөөлөгчид "ашиг" санал болгох;

• Төлөөлөгч болохынхоо хувьд итгэмжлэгчийн үйл ажиллагаа, бизнестэй холбоотой аливаа үйлдэл хийхээс татгалзуулах, гүйцэтгэх зорилгоор"ашиг" авахаар шахаж шаардах, авах[36].

Ял шийтгэл

Ялын дээд хэмжээ нь 100,000-1,000,000 Хонконг долларoор торгох, 1-10 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял оногдуулах байна.

Мэдээлэгчийг хамгаалах (Whistleblowers protection)

Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 30А зүйлд мэдээлэгчийн нэрийг нууцлах асуудлыг баталгаажуулсан байна. Гэхдээ дараах тохиолдолд нэрээ нууцлах эрх хэрэгжихгүй, оногдуулах ялыг хөнгөлөх үндэслэл болохгүй Үүнд:

1. Шүүх мэдээлэгчийг ил болгохгүйгээр шударга ёс хэрэгжихгүй гэж үзсэн;

2. Мэдээлэгч зориуд худал мэдүүлэг өгсөн буюу өгсөн мэдүүлгээ буруу гэж үзсэн;

3. Мэдээлэгч шүүх хуралдаанд гэрчээр дуудагдсан бол.

3.1.3. Их Британи Улс

Тус улс авлигын эсрэг тэмцэх нэгэн томоохон алхам хийсэн нь 2011 оны 7 сараас хүчин төгөлдөр хэрэгжиж байгаа Хээл хахуулийн тухай Хуулийг (Bribary Act 2010) батлан гаргасан явдал юм. Энэ нь "Хууран мэхлэх гэмт хэргийн тухай хууль" (Fraud Act 2006), "Гэмт хэргийг байцаан шийтгэх тухай хууль" (Proceeds of Crime Act 2002) болон Мөнгө угаах гэмт хэргийн эсрэг хууль тогтоомжтой харьцуулахад Их Британид төдийгүй дэлхийн улс орнуудын авлигын эсрэг хууль тогтоомжоос хамгийн хатуу хууль гэж нэрлэгдэж байна. Уг хууль Их Британийн авлигатай тэмцэх эрх зүйн орчинд томоохон дэвшил авчирсан бөгөөд Эдийн засгийн хамтын нийгэмлэгийн гишүүн орнуудын Авлигын эсрэг Конвенцид бүрнээ нийцэж байгаа гэж эерэгээр үнэлэгдэж байгаа хэдий ч зарим нэг сөрөг үр дагавар гарч байгааг судалгаанд дурдсан байна. Хуульд 4 зүйлийг гэмт хэрэгт тооцохоор заажээ.

1. Бусдыг хахуульдах;

[35] Хууль ёсны эрх (lawful authority), хүндэтгэн үзэх шалтгаан (reasonable excuse)-ыг Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд тодорхойлоогүй бөгөөд практикт хэрэглэх, тайлбарлахад төвөгтэй. Тухайн тодорхой тохиолдлоос хамаарах шинжтэй.

[36] Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, 9-р зүйл

2. Бусдаас хахууль авах;

3. Гадаадын нийтийн албаны этгээдийг хахуульдах;

4. Бизнесийн байгууллагууд хахуулиас сэргийлэх талаар бусдад сануулахгүй байх.

Эдгээр төрлийн гэмт хэргийн талаарх зарим нэг онцлог зохицуулалтаас товч дурдъя. Бусдыг хахуульдах гэмт хэргийн хувьд тухайн хахууль өгөгч этгээд өөрийн биеэр эсвэл гуравдагч этгээдээр дамжуулах, хахууль санал болгосон, амласан эсвэл өгсөн аль ч тохиолдолд гэмт хэрэгт тооцохоор заажээ. (Section1(5) Bribery Act 2010 Chapter 23). Бусдаас хахууль авагч этгээдийн хувьд хахуулийг өөрийн биеэр эсвэл бусдаар дамжуулан авсан, бусдад давуу эрх олгохдоо өөрөө шууд эсвэл бусдаар дамжуулсан, тухайн үйлдэл нь хууль бус эсэхийг мэдсэн эсэхээс үл хамаарах зэргээр нэлээн нарийвчилсан зохицуулалтууд оруулжээ. (Section 2(5)-(8) Bribery Act 2010 Chapter 23). Гадаадын нийтийн албаны этгээдийг хахуульдах гэдэгт гадаад улсын хууль тогтоох, гүйцэтгэх эсвэл шүүх эрх мэдлийн ажилтанг өөрт давуу байдал олгуулахаар өөрөө болон гуравдагч этгээдээр дамжуулан хахууль өгөхийг заажээ. (Section6(1)-(5) Bribery act 2010 Chapter 23). Манай улсын хувьд эсрэгээрээ гадаад хуулийн этгээд (төрөл бүрийн сан, төрийн бус байгууллагууд, банк, бизнесийн байгууллагууд гэх мэт)-ээс нийтийн алба хаагчид хахууль авах явдлыг энэ мэтчилэн маш нарийн чанд зохицуулах шаардлага тулгамдсан асуудал гэдэг нь тодорхой юм.

ХХтХ-ийн нэг онцлог зохицуулалт нь тухайн бизнесийн байгууллага аль нэг этгээдийн зүгээс давуу байдал олж авахын тулд хахууль өгөх ямар нэгэн үйлдэл, эс үйлдэл хийхээр завдсан тохиолдолд хууль сануулах үүрэг юм. (Section 8, 9 Bribery Act 2010 Chapter 23). Уг хуульд нийцүүлэн Төрийн нарийн бичгийн даргын батлан гаргасан "Бизнессийн байгууллагууд хахуулийн гэмт хэрэгт өртөхөөс сэргийлэх талаар сануулах журам"[37]-ыг бизнесийн байгууллага хууль сануулах үүргийн дагуу тухайн этгээдэд танилцуулах ёстой ажээ. Энэхүү журам нь ХХтХ-ийн нэр томьёог тайлбарласан хэсэг, авлигаас сэргийлэх хүсэл эрмэлзэл бүхий байгууллагын дээдлэх 6 зарчим ба эдгээр зарчмыг үйл ажиллагаандаа хэрэгжүүлэх явцад гарч болох эрх зүйн зөрчлийг бодит жишээн дээр тайлбарласан хэсэг гэсэн бүтэцтэй бөгөөд албан ёсны хэдий ч авлигын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх мэдлэгийг хуулиас илүү бодитой, энгийн хэлбэрээр олгож байгаад ач холбогдол нь байгаа юм.

Сануулах журмыг зөрчин хахуулийн гэмт хэрэг үйлдсэн бол торгуулах ял хүлээх ба ХХтХ-д заасан бусад гэмт хэргийн хувьд 12 сараас 10 жил хүртэлх хорих ял буюу торгууль эс бол эдгээр ялыг хамтад нь эдлүүлэхээр заасан байна. (Section11 (1)-(3) Bribery Act 2010 Chapter 23).

3.1.3. Япон Улс

Авлигын эсрэг хоёр гол хууль байдаг нь Шударга бус өрсөлдөөнөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль болон Гэмт хэргийн тухай хууль юм. Шударга бус өрсөлдөөнөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль нь гадаадын нийтийн албан тушаалтанд, Гэмт хэргийн тухай хууль нь дотоодын нийтийн албан тушаалтанд тус тус хамаарна. Мөн Үндэсний нийтийн албаны ёс зүйн тухай хууль нь хоёрдогч эх сурвалжид тооцогддог бөгөөд нийтийн албанд баримталбал зохих үндсэн хэм хэмжээг тогтоосон байна. Тус хуулийн дагуу Нийтийн албаны ёс зүйн дүрмийг 2000 онд батлсан. Шударга бус өрсөлдөөнөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль нь

[37] http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf(сүүлд үзсэн 2013.11.15)

нутаг дэвсгэрийн гадна үйлчлэх хүчин чадал (extra-territorial effect) -тай.

Зөвхөн нийтийн албан дахь авлигын асуудлыг Гэмт хэргийн тухай хууль тогтоомжоор зохицуулдаг. Гэхдээ Компанийн тухай хуулиар компанийн захирал, аудитор авлига өгөх, тэдгээрээс авлига авах; хувьцаа эзэмшигчийн эрх хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор авлига өгөх, авах; мөн түүнтэй холбоотойгоор компанийн болон түүний охин компанийн зардалд захирал, аудитороос ашиг авах зэрэг тохиолдлуудад шийтгэл оноодог.

Ял шийтгэл

Хувь хүний хувьд:

- Дотоодын төрийн албан тушаалтанд авлига өгсөн бол 3 хүртэл жилийн хугацаатайгаар хорих буюу 2.5 сая хүртэл иенээр торгох;
- Гадаадын төрийн албан тушаалтанд авлига өгсөн бол 5 жил хүртэл хугацаагаар хорих буюу 5 сая хүртэл иенээр торгох.

Хуулийн этгээдийн хувьд:

- Дотоодын нийтийн албан тушаалтанд авлига өгсөн бол хувь хүнийхтэй адилхан ял оногдуулах;
- гадаадын төрийн албан тушаалтанд авлига өгсөн тохиолдолд 300 сая хүртэл иенээр торгох.

Гэмт хэргийн тухай хуулийн 25-р бүлэгт авлигын гэмт хэргийг хуульчилсан байна. Үүнд:

Авлига авах, авлига өгөх гэсэн хүсэлтийг хүлээн авах

(1) Нийтийн албан тушаалтан өөрийн албан үүрэгтэй холбоотойгоор авлига авсан, авлига авахаар шахаж шаардсан, амласан бол 5 жилээс ихгүй хугацаагаар; хүсэлтийн хариуд үйлдэл хийхээр албан ёсоор тохиролцсон бол 7 жил хүртэл хугацаагаар тус тус хорих ял оногдуулна.

(2) Нийтийн албан тушаалтнаас томилогдсон этгээд хүсэлтийн хариуд үйлдэл хийхийн тулд гэрээгээр хүлээсэн үүрэгтэй холбоотойгоор авлига авсан, авахаар шахаж шаардсан буюу амласан бол 5 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял оногдуулна[38].

А. Гуравдагч этгээдэд авлига өгөх

Хүсэлтийн хариуд үйлдэл хийхээр тохиролцсон нийтийн албан тушаалтан албан үүрэгтэйгээ холбоотойгоор гуравдагч этгээдийг авлига өгөхөд хүргэсэн, гуравдагч этгээдээс авлига өгөхийг шахаж шаардсан буюу амлалт авсан бол 5 жил хүртэл хугацаагаар ажил хийлгэж хорих ял оногдуулна[39].

В. Хүндрүүлэх нөхцөл байдалтайгаар авлига авах, албан тушаалаасаа чөлөөлөгдсөний дараа авлига авах

(1) Нийтийн албан тушаалтан өмнө дурдсан 2 гэмт хэргийг үйлдэж, улмаар улмаар үүргээ хууль бусаар гүйцэтгэсэн буюу гүйцэтгэхээс татгалзсан бол 1 жил хүртэл хугацаагаар ажил хийлгэж хорих ял оногдуулна.

(2) Нийтийн албан тушаалтан албаны үүргээ хууль бусаар гүйцэтгэх буюу гүйцэтгэхээс татгалзах байдлаар авлига авсан, авахаар шахаж шаардсан, амласан, гуравдагч этгээдийг авлига өгөх байдалд хүргэсэн буюу гуравдагч этгээдээс авлига өгөхийг шахаж шаардсан, амласан бол мөн адил ял оногдуулна.

[38] Гэмт хэргийн тухай хууль, 197-р зүйл
[39] Гэмт хэргийн тухай хууль, 197-2 зүйл

(3) Нийтийн албан тушаалаас чөлөөлөгдсөн этгээд хүсэлтийн хариуд хууль бусаар үүрэг гүйцэтгэх буюу гүйцэтгэхээс татгалзахаар авлига авсан, авахаар шахаж шаардсан, амласан бол 5 жил хүртэл хугацаагаар ажил хийлгэж хорих ял оногдуулна[40].

C. Нөлөөлөл үзүүлэх зорилгоор авлига авах

Нийтийн албан тушаалтан хууль бусаар албан үүргээ гүйцэтгэх буюу гүйцэтгэхээс татгалзахад хүргэхээр өөр нэг нийтийн албан тушаалтанд дарамт үзүүлсэн буюу дарамт үзүүлэхээр тохиролцож авлига авсан, авахаар шахаж шаардсан, амласан бол 5 жил хүртэл хугацаагаар ажил хийлгэж хорих ял оногдуулна[41].

D. Хураан авах, тэнцэх мөнгөн дүнг хуримтлуулах

Гэмт хэрэгтэн болон гуравдагч этгээдээс мэдсээр байж авлига авсан бол хураан авна. Авлигыг бүхэлд нь буюу хэсэгчлэн хураан авах боломжгүй бол тэнцэх мөнгөн дүнг хуримтлуулна[42].

E. Авлига өгөх

197 дугаар зүйлд заасан авлига өгсөн, өгөхөөр санал болгосон буюу амласан бол 3 хүртэл жилийн хугацаатайгаар хорих буюу 2,500,000 хүртэл иенээр торгох ял оногдуулна[43].

Гадаадын төрийн албан тушаалтан

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын Олон улсын бизнесийн хэлцэлд авлигатай тэмцэх тухай конвенцийг соёрхон батлсны дараагаар 1998 онд Шударга бус өрсөлдөөнөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль(不正競争防止法)-д нэмэлт өөрчлөлт оруулан гадаадын төрийн албан тушаалтны авлигын гэмт хэргийг шинээр хууль.чилсан байна.

Тус хуулиар олон улсын арилжааны хэлцэлтэй холбоотой бизнесийн үйл ажиллагаанаас ашиг олохын тулд албан үүрэгтэй нь холбоотой үйлдэл хийлгэх болон үйлдэл хийхээс татгалзуулах, уг албан үүрэгтэй холбоотой үйлдэл хийх буюу үйлдэл хийхээс татгалзуулахаар өөр нэг гадаадын төрийн албан тушаалтанд нөлөөлөхөд албан тушаалын байдлыг нь ашиглах зорилгоор гадаадын төрийн албан тушаалтанд мөнгө болон бусад давуу тал олгох, санал болгох, амлахыг хориглосон[44].

Гадаадын төрийн албан тушаалтан гэдэгт

a) гадаадын төрийн болон орон нутгийн захиргаанд төрийн алба хашиж байгаа;

b) нийтийн ашиг сонирхол бүхий тусгай ажил хэргийг явуулахын тулд гадаадын хуулийн дагуу байгуулагдсан аж ахуй нэгжид ажиллаж байгаа;

c) олон улсын байгууллага (бүрэн эрхт улсын засгийн газар болон засгийн газар хоорондын олон улсын байгууллагаас үүсгэн байгуулсан)-ын нийтийн албанд ажиллаж байгаа;

d) гадаадын төрийн болон орон нутгийн захиргаа, олон улсын байгууллагын бүрэн эрхийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж байгаа буюу тэдгээр байгууллагыг төлөөлж байгаа зэрэг хамаарна

[40] Гэмт хэргийн тухай хууль, 197-3 зүйл
[41] Гэмт хэргийн тухай хууль, 197-4 зүйл
[42] Гэмт хэргийн тухай хууль, 197-5 зүйл.
[43] Гэмт хэргийн тухай хууль, 198 дугаар зүйл.
[44] Шударга бус өрсөлдөөнөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, 18-р зүйл

Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй холбоотой хууль тогтоомж

2007 онд батлагдсан Гэмт хэргийн замаар олсон орлогыг шилжүүлэхээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулиар зохицуулдаг. Тус хууль нь зохион байгуулалттай гэмт хэрэг буюу мансууруулах бодистой холбоотой гэмт хэргийн замаар олж авсан орлого, ашигтай холбоотойгоор банк, даатгалын компани, хуульчид, няггалан бодогчдод зэрэг тусгай субьектүүдэд хэрэглэгдэнэ.

Мэдээлэгч, мэдээлэгчийг хамгаалах (Whistleblowers protection)

2004 онд Мэдээлэгчийг хамгаалах тухай хууль баталсан. Тус хуулиар дараах хамгаалалт олгосон байна. Үүнд:

- Мэдээлэгчийн нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосныг хүчингүй болгох (нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон нь мэдээлсний үр дүн бол);
- Ажилтны гэрээг цуцалсныг хүчингүй болгох (гэрээг цуцалсан нь мэдээлсний үр дүн бол);
- Албан тушаал, цалин бууруулах зэрэг хохиролтой байдлаар хандахыг хориглох (ийнхүү хандсан нь мэдээлэл өгсний үр дүн бол).

3.2.5. ХБНГУ

Эрх зүйн гол эх сурвалж нь Гэмт хэргийн тухай хууль (*Strafgesetzbuch.* "StGB") юм. Хуулийн 331-338 дугаар зүйлд нийтийн албан дахь авлига, 299-302 дугаар зүйлд бизнесийн хэлцэл дэх авлига, 108b-198e дүгээр зүйлд сонгуулийн авлигын талаар тусгасан. Европын Холбооны болон бусад гадаадын төрийн албан тушаалтан, шүүгчийн тухайд Европын Холбооны Авлигын эсрэг хууль (*EU-Bestechungsgesetz*, "EUBestG") болон Олон улсын авлигатай тэмцэх тухай хууль (*Gesetz zur Bekdmpfung internationaler Bestechung*, "IntBestG") үйлчилдэг.Германы авлигын эсрэг хууль тогтоомж нь нийтийн болон хувийн секторыг хамардаг.

А. Дотоодын болон гадаадын нийтийн албан тушаалтан

Нийтийн албан тушаалтан гэдэгт төрийн албан хаагч, шүүгч, өөр бусад байдлаар нийтийн албан ёсны чиг үүрэг гүйцэтгэдэг буюу нийтийн эрх бүхий байгууллагад ажиллахаар томилогдсон эсхүл нийтийн захиргааны үйлчилгээ үзүүлэхээр бүрэн эрх олгогдсон хувь хүн хамаарна. Иймээс Германы авлигын эсрэг хууль тогтоомжоор төв болон мужийн захиргааны чиг үүрэг гүйцэтгэдэг этгээдээс гадна бусад нийтийн эрх зүйн субьект, тухайлбал төрийн аж ахуйн нэгж, их сургууль, их сургуулийн эмнэлэг, нийтийн тээврийн компани мөн гадаадын төрийн албан тушаалтан, шүүгч, цэрэг байх боломжтой.

В. Ажилтан, бизнесийн агент

АНУ-ын авлигын эсрэг зохицуулалттай адилгүйгээр компанид ажилладаг этгээдэд хэрэглэгдэнэ. Арилжааны практик гэдэгт тодорхой хугацаатай ашгийн төлөө бүх үйл ажиллагаа жишээлбэл, компани, бие даасан мэргэжлийн алба, олон нийтийн болон хувийн нөхөрлөл, ашгийн төлөө олон нийтийн компани зэргийг ойлгоно. Эрүүгийн хариуцлагыг оруулахгүйгээр компани нь ажилтныхаа гаргасан зөрчлийг хариуцна.

С. Төлөөлөгч, депутат, сонгогч

Төлөөлөгч, депутат гэдэгт холбооны, мужийн, орон нутгийн парламентын гишүүн, Европын парламентын гишүүн хамаарна. Сонгуулийн үеэр сонгогчдод авлига өгөхийг хориглодог.

Үндсэндээ идэвхтэй (авлига авах), идэвхгүй (авлига өгөх)авлигын аль алиныг

нь хамарсан. Ганц онцгой тохиолдол байдаг нь Европын Холбооны бус төрийн албан тушаалтны оролцоотой авлигын гэмт хэрэгт зөвхөн идэвхитэй авлигыг хориглодог.

Яг юуг хориглодог вэ?

Худалдааны практикт буюу хувийн секторт ашиг өгөх, авахыг хориглодог. Ашиг нь хууль бус зорилгоор бий болсон давуу байдал юм. Энэ нь тухайн этгээдийн санхүүгийн, эрх зүйн, хувийн нөхцөл байдлыг дээшлүүлэх зорилготой эдийн болон эдийн бус давуу байдлаар тодорхойлогдоно. Үүнд албан тушаал дэвшихэд чиглэсэн бэлэг, ашгийн талаар зөвлөгөө өгөх гэрээ, хөнгөлөлт, хангамж, дэмжлэг, бүр бэлгийн харьцаа хүртэл орно. Цаашлаад хөнгөлөлт бүхий төлбөр Германы хуулиар авлигад тооцогддог. Гэхдээ бага хэмжээний заншил болсон зорилгын хувьд шийдвэр гаргах процесст нөлөөлөх боломжгүй харандаа, үзэг өгөх, аяга кофе цуг уухаар урих зэрэг тохиолдол хамаарахгүй.

Нийтийн албан дахь авлига

Германы авлигын эсрэг хууль тогтоомжоор албан үүрэгтэй нь холбогдуулан өөрийн болон бусдын эрх ашгийн төлөө авлига өгөх (өгөх, өгөхөөр санал болгох, амлах), авах (авахаар шаардах, зөвшөөрөх, хүлээн авах)-ыг нийтийн албан тушаалтанд хориглосон байна.

Бизнесийн үйл ажиллагаан дахь авлига

Бизнесийн үйл ажиллагаа /хэлцэл/-нд өөрийн эсхүл бусдын эрх ашгийн төлөө ажилтан болон агентад авлига өгөх, авахыг хориглодог.

Сонгуулийн авлига

Саналыг худалдах, худалдан авах, тодорхой асуудлаар санал өгөх болон санал өгөхгүйн төлөө бэлэг, ашиг өгөх, авахыг хориглодог.

Хариуцлага

Хувь хүнд торгохоос хорих хүртэл шийтгэл оногдуулна. Ялын дээд хэмжээ 10 жил байна. Нийтийн албаны авлигын хэрэгт торгох буюу 3 жил хүртэл хугацаагаар хорих, онц хүнд тохиолдолд 10 жил хүртэл хугацаагаар хорих; бизнесийн хэлцэл дэх авлигад торгох, 3 жил хүртэл хугацаагаар хорих, онц хүнд тохиолдолд 5 жил хүртэл хугацаагаар хорих; сонгуулийн авлигын хэрэгт торгох буюу 5 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял тус тус оногдуулна.

Германд хуулийн этгээд гэмт хэргийн эрх зүйн субьектэд тооцогддоггүй ч компанийн төлөөлөгч, ажилтны үйлдсэн авлигын хэрэгт Германы Захиргааны зөрчлийн тухай хууль (*Gesetz ьberOrdnungswidrigkeiten*, "OWiG")-аар 1 сая хүртэл еврогоор торгох шийтгэл оногдуулдаг. Үүнээс гадна тухайн авлигаар дамжин компанийн олсон орлогыг хураадаг. Германы парламентаас баталсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр компанид оногдуулах торгуулийн хэмжээ 1 саяас 10 сая хүртэл евро байхаар тогтоосон байна.

Германы авлигын эсрэг хууль тогтоомжийг хэрэглэх хүрээ:

a) Герман Улсын нутаг дэвсгэрт үйлдэгдсэн;

b) Герман Улсын эсрэг Герман Улсын нутаг дэвсгэрийн гадна үйлдэгдсэн;

c) Германы иргэн Герман Улсын нутаг дэвсгэрийн гадна үйлдэгдсэн тохиолдолд хэрэглэгдэнэ.

Европын Холбооны Авлигын эсрэг хууль (*EU-Bestechungsgesetz*, "EUBestG") нь Европын Холбооны болон гишүүн орнуудын нийтийн албан тушаалтан, шүүгчийн үйлдсэн идэвхгүй авлигын хэрэгт үйлчилнэ.

3.2.6. Эстони Улс

Эрх зүйн гол эх сурвалж нь Гэмт хэргийн тухай хууль, Авлигын эсрэг хууль, Мөнгө угаах гэмт хэрэг болон Терроризмыг санхүүжүүлэхийн эсрэг хууль байна.

Гэмт хэргийн тухай хуулиар нийтийн албан тушаалтны идэвхтэй, идэвхгүй хэлбэрийн авлигыг гэмт хэрэгт тооцсон байна. Үүнд:

А. Авлига авах[45]

Аливаа этгээдийн тусын тулд эд хөрөнгө, ашиг авахаар тохиролцсон буюу хүлээн зөвшөөрч хариуд нь албан тушаалын давуу байдлаа ашиглан хууль бус үйлдэл, эс үйлдэл хийсэн этгээдэд 1-5 жилийн хорих ял оногдуулна.

Энэ гэмт хэргийг:

а) өмнө нь авлига авсан этгээдээс авсан;

b) шахаж шаардах замаар авсан;

c) бүлэглэн үйлдсэн, их хэмжээгээр үйлдсэн;

d) онц ноцтой үр дагавартайгаар үйлдсэн бол 2-10 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял оногдуулна.

а) хэсэгт заасан гэмт хэргийг хуулийн этгээд үйлдсэн бол мөнгөн шийтгэл

оногдуулна. b) хэсэгт заасан гэмт хэргийг хуулийн этгээд үйлдсэн бол мөнгөн шийтгэл эсхүл албадан татан буулгах шийтгэл оногдуулна.Энэ хэсэгт заасан гэмт хэрэгт шүүх хуулийн 83-р зүйлийн дагуу гэмт хэргийн замаар олсон орлого, эд хөрөнгийг хураана.

Б. Авлига авахаар тохиролцох[46]

Авлига авахаар тохиролцсон бол мөнгөн торгууль эсхүл 1 жил хүртэл хорих ял

оногдуулна. Энэ гэмт хэргийг:

а) өмнө нь авлига авахаар тохиролцож байсан этгээд үйлдсэн (давтан);

b) албан тушаалын давуу байдлаа ашиглах байдлаар үйлдсэн бол мөнгөн шийтгэл эсхүл 3 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял оногдуулна.

Г. Авлига өгөхөөр санаачлах[47]

Авлига өгөхөөр санаачилсан бол мөнгөн шийтгэл эсхүл 1 жил хүртэл хугацаагаар

хорих ял оногдуулна. Энэ гэмт хэргийг:

а) өмнө нь авлига авахаар тохиролцож байсан этгээд үйлдсэн;

b) албан тушаалын давуу байдлаа ашиглаж үйлдсэн бол мөнгөн шийтгэл эсхүл 3 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял оногдуулна. Хуулийн этгээд үйлдсэн бол мөнгөн шийтгэл оногдуулна.

Д. Авлига өгөх[48]

Авлига өгсөн буюу өгөхөөр амласан бол 1-5 жилийн хугацаатай хорих ял

оногдуулна. Энэ гэмт хэргийг :

а) Өмнө нь авлига өгч байсан этгээд үйлдсэн;

[45] Гэмт хэргийн тухай хууль, 294-р зүйл.
[46] Гэмт хэргийн тухай хууль, 295-р зүйл.
[47] Гэмт хэргийн тухай хууль, 296-р зүйл.
[48] Гэмт хэргийн тухай хууль, 298-р зүйл.

b) Бүлэглэн үйлдсэн;

c) Их хэмжээгээр өгсөн;

d) Онц ноцтой үр дагавартай бол 2-10 жилийн хугацаатай хорих ял оногдуулна.

a)-д заасан гэмт хэргийг хуулийн этгээд үйлдсэн бол мөнгөн шийтгэл оногдуулна.

b)-д заасан гэмт хэргийг хуулийн этгээд үйлдсэн бол мөнгөн шийтгэл эсхүл албадан татан буулгах шийтгэл оногдуулна.

Мэдээлэгчийг хамгаалах (Whistleblowers protection)

Эстонийн мэдээлэгчийг хамгаалах тухай хууль тогтоомж нь нийтийн салбарт чиглэдэг. Нийтийн албан тушаалтан аливаа авлигын үйл ажиллагааны талаар мэдсэн бол байгууллагынхаа дарга, Аюулгүй байдлын Цагдаагийн зөвлөл, Прокурорын газарт мэдэгдэх үүрэгтэй[49]. Эрүүгийн шүүх хуралдаанд гэрчээр оролцох зайлшгүй шаардлагатайгаас бусад тохиолдолд нэрээ нууцлах эрхтэй. Нэрээ нууцлах баталгаанаас өөр мэдээлэгчийг хамгаалах шууд зохицуулалт байхгүй. Мэдээлэгчийг өргөн хүрээнд хамгаалах заалт Авлигын эсрэг шинэ хуулийн төсөлд оруулахаар хэлэлцэж байна.

6.2. Авлигатай тэмцэх байгууллага

НҮБ-ын Авлигын эсрэг Конвенцид авлигын эсрэг дараах хоёр төрлийн байгууллага байхаар зохицуулсан. Үүнд:

1. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх нэг буюу хэд хэдэн байгууллага;

2. Хууль сахиулах байдлаар авлигатай тэмцэх дагнасан нэг буюу хэд хэдэн байгууллага

Эдгээр байгууллага нь дараах нийтлэг чиг үүрэгтэй байдаг. Үүнд:

- **бодлого боловсруулах, судалгаа хийх, хянах, зохицуулан холбох чиг үүрэг** – авлигын чиг хандлага, түвшин, авлигын эсрэг арга хэмжээний үр нөлөөг үнэлэх чиглэлээр судалгаа хийх, улмаар авлигын эсрэг стратеги, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлэх арга хэмжээнд мониторинг хийж, хамтран ажиллах; олон улсын хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх;
- **авлигаас урьдчилан сэргийлэх чиг үүрэг**- олон нийтийн байгууллагын ёс зүйг сайжруулах, нийтийн албаны дүрэм журам, хориг хязгаарлалтын талаар тодорхой арга хэмжээ боловсруулах, хэрэгжүүлэх, тэр дундаа ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, нийтийн албан тушаалтан хөрөнгө орлогын мэдүүлгээ зарлах, үнэн бодитой болохыг нь нотлох, олон нийтэд нээлттэй болгох;
- **соён гэгээрүүлэх, ухамсрын түвшинг дээшлүүлэх чиг үүрэг -** олон нийт, эрдэм шинжилгээний байгууллага, төрийн албан хаагчдад зориулан боловсролын хөтөлбөр боловсруулах, хэрэгжүүлэх; олон нийтийн ухамсрыг дээшлүүлэх кампанит ажил зохион байгуулах; өргөн хүрээнд хэвлэл мэдээллийн байгууллага, төрийн бус байгууллага, бизнесийн хүрээнийхэн, олон нийттэй хамтран ажиллах.

Харьцуулан үзвэл одоогоор дэлхий дээр авлигын чиглэлээр дагнасан байгууллагын 3 ялгаатай загвар байна. Тэдгээр нь:

1. Хууль сахиулах эрх мэдэлтэй, урьдчилан сэргийлэх чиг үүрэг бүхий нэгдсэн, хамтын зорилго бүхий байгууллага;

2. Хууль сахиулах агентлаг, хэлтэс, нэгж;

[49] Авлигын эсрэг хууль, 23-р зүйл

3. Урьдчилан сэргийлэх, бодлого боловсруулах, зохицуулан холбох (координаци хийх) байгууллага[50] юм.

Эхнийх нь урьдчилан сэргийлэх талаар бодлого боловсруулах, дүн шинжилгээ хийх, техникийн тусламцаа үзүүлэх болон олон нийтэд зориулан үйл ажиллагаа, арга хэмжээ зохион байгуулах (мэдээлэл түгээх гэх мэтээр), хяналт тавих, мөрдөн байцаалт явуулах зэрэг авлигыг таслан зогсоох, урьдчилан сэргийлэх асуудлаар голлон ажилладаг бие даасан байгууллагын загвар юм. Үндсэндээ энэ загварыг төлөөлж чадах 2 байгууллага байдаг нь *Сингапурын Улсын Авлигын хэргийг Мөрдөх Алба (Corrupt Practices Investigation Bureau), Хонгконгийн Авлигын эсрэг Хараат бус комисс (Independent Commission against Corruption)* юм. Мөн энэ загварт Литвийн Мөрдөн байцаах Тусгай алба, Латвийн Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх товчоо, Австралийн Авлигын эсрэг хараат бус комисс, Ботсваны Авлига болон эдийн засгийн гэмт хэргийн асуудал хариуцсан захиргаа, Угандагийн Засгийн газрын ерөнхий мөрдөн байцаагч зэрэг байгууллага багтдаг. Өмнөд Солонгос, Тайланд, Аргентин, Эквадорт эдгээртэй ижил төстэй байгууллага байдаг.

Удаах нь авлигыг илрүүлэх, мөрдөн байцаах, яллах чиг үүрэг нэг байгууллагад төвлөрсөн. Баруун Европод хамгийн түгээмэл. Тухайлбал, Норвегийн Эдийн засгийн болон хүрээлэн буй орчны гэмт хэргийг Мөрдөн шалгах, ял оногдуулах Үндэсний байгууллага, Испанийн Авлигатай холбоотой эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх тусгай прокурорын газар, Хорватын Авлига болон зохион байгуулалттай гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, зогсоох газар, Бельгийн Авлигатай тэмцэх төв газар, Румыний Авлигын эсрэг үндэсний захиргаа, Унгарын Прокурорын Мөрдөн байцаах төв газар. Мөн энэ загвар нь хууль сахиулах байгууллагын харьяанд авлигыг илрүүлэх, мөрдөн шалгах нарийвчилсан харьяалал бүхий дотоодын мөрдөн байцаах байгууллагуудад хэрэглэгдэх боломжтой. Үүний тод жишээ нь Германы Дотоодын мөрдөн байцаах газар юм.

Сүүлийнх нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх нэг буюу хэд хэдэн чиг үүрэгтэй байгууллага. Энэ хүрээнд авлигын эрсдэл, боломжит шийдвэрлэх арга замын талаар судалгаа, дүн шинжилгээ хийх, бодлого боловсруулах, зохицуулан холбох, сургалт зохион байгуулах, зөвлөгөө өгөх үйл ажиллагаа явуулдаг. Ийм төрлийн байгууллагууд нь ихэнх тохиолдолд хууль сахиулах эрх мэдэлгүй байдаг. Гэхдээ төрийн албан хаагчдын хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг хянадаг байгууллагууд нууц мэдээллийг ашиглах, сүлжээнд нэвтрэх эрхтэй. Францад Авлигаас урьдчилан сэргийлэх төв алба, Албанид Авлигын эсрэг Мониторингийн бүлэг, Малтад Авлигын эсрэг байнгын комисс, Серби, Монтенегрод Авлигын эсрэг агентлаг, АНУ-д Засгийн газрын ёс зүйн газар, Энэтхэгт Сонор сэрэмжийн төв комисс, Филиппинд Омбудсманы газар, Болгарт Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаат зохицуулан холбох комисс байдаг.

Авлигын эсрэг байгууллагад тавигдах нэг чухал стандарт нь **урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх, мөрдөн байцаах** гэсэн 3 чиг үүргийг адил тэнцүү хэрэгжүүлэх явдал байдаг. Гэхдээ практикт харилцан адилгүй байна. Эдгээр чиг үүргийг *бүхэлд нь хэрэгжүүлдэг* Латвийн Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх товчоо, Литвийн Мөрдөн байцаах тусгай алба, Польшийн Авлигын эсрэг төв алба байхад мөрдөн байцаах, урьдчилан сэргийлэх гэсэн *2 чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг* Австрийн Холбооны Дотоод хэргийн товчоо, *нэг чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг* Германы Дотоодын мөрдөн байцаалтын газар, Францын Авлигын эсрэг төв бригад, Румыны

[50] OECD, Specialised Anti-Corruption Institutions, Review of Models: Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 2008, p.11

Үндэсний авлигын эсрэг зөвлөл, Словенийн Авлигаас урьдчилан сэргийлэх комисс байна[51].

3.3.1 Сингапур Улс

Авлигын Хэргийг Мөрдөн Шалгах Алба (Corruption Practices Investigation Bureau)

Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 241-р бүлэгт энэ албаны эрх зүйн үндсийг бий болгосон. Ерөнхий сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд үйл ажиллагаа явуулах ба Ерөнхий сайдад үйл ажиллагаагаа шууд тайлагнана. Албаны дарга, дэд даргыг Засгийн газар эсхүл Засгийн газрын нийтлэг эрх мэдлийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг аль нэг сайдын санал болгосны үндсэн дээр Ерөнхийлөгч томилно.. Дарга, бусад удирдах албан тушаалтан, тусгай мөрдөн байцаагч нь нийтийн албан тушаалтанд тооцогдоно. Хувийн болон нийтийн секторт авлигаас урьдчилан сэргийлэх, мөрдөн шалгах, баривчлах эрх хэмжээтэй. Шийтгэл оноох эрх хэмжээгүй, мөрдөн байцаалт явуулсны дараагаар прокурорт хэргийг шилжүүлнэ.

Үндсэн гурван чиг үүрэгтэй. Үүнд:

a) нийтийн болон хувийн сектор дахь авлигын хэргийн талаарх гомдлыг хүлээн авч, мөрдөн шалгах;

b) нийтийн албан тушаалтнуудын авлигын шинжтэй албан тушаалын болон хууль зөрчсөн гэмт хэргийг мөрдөн шалгах;

c) авлигыг бууруулахын тулд нийтийн албан дахь практик, процедурыг шалгах замаар авлигаас урьдчилан сэргийлэх.

Мөрдөх Албаны дарга болон дэд даргыг Засгийн газар аль эсхүл Засгийн газрын нийтлэг эрх мэдлийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж байгаа Сайдын санал болгосны үндсэн дээр Ерөнхийлөгч томилно[52]. Үйл ажиллагаагаа Ерөнхий сайдад тайлагнана. Мөрдөх Албаны дарга болон бусад албан тушаалтан нийтийн албан тушаалтанд тооцогдоно[53].

Харьцангуй цомхон бүтэцтэй буюу 80 орчим ажилтантай. Зохион байгуулалтын бүтцийн хувьд 3 хэлтэстэй. Үүнд:

A. Үйл ажиллагаа хариуцсан хэлтэс;

B. Дотоод асуудал хариуцсан хэлтэс (The Corporate Affairs Department);

C. Мөрдөн байцаах хэлтэс

Мөрдөн байцаах хэлтэс нь тус Мөрдөх албаны гол чиг үүргийг гүйцэтгэдэг. Нийтийн болон хувийн сектор дахь авлигын хэргээр дагнасан дотоод 2 нэгжтэй. Хэрэгт бүрэн мөрдөн байцаалт явуулсан тухай илтгэлийг холбогдох нотлох баримтын хамтаар прокурорт шилжүүлнэ. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн дагуу прокурорын бичгээр өгсөн зөвшөөрөлгүйгээр яллах үйл ажиллагаа явагдахгүй.

[51] European Partners against Corruption, Anti-Corruption Working Group, Common standards and Best Practice for Anti-Corruption agencies, 2008, p.10

[52] Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай хууль (The Prevention of Corruption Act, 1960), 3-р зүйлийн 1,2 дахь хэсэг

[53] Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, 4-р зүйл

3.3.2. Хонконг Улс

Авлигын эсрэг Хараат бус комисс (Independent Commission against Corruption, ICAC)

1974 оны 2-р сарын 15-ны өдөр Авлигын эсрэг Хараат бус комиссын тухай хуулийг батлснаар байгуулагдсан. Авлигын хэрэгийг мөрдөн шалгах, урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх зорилгыг хослуулах чиг үүрэгтэй бие даасан хууль сахиулах байгууллага юм. Үйл ажиллагаагаа Хонгконгийн Тусгай захиргааны бүсийн тэргүүнд тайлагнана. Холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу авлигын хэрэг үйлдсэн гэх үндэслэл бүхий сэжиг байгаа тохиолдолд сануулга өгөхгүйгээр баривчлах эрхтэй.

Бүтцийн тухайд Комиссарын газар, Захиргааны алба, Үйл ажиллагааны, Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, Олон нийтийн харилцааны гэсэн 3 хэлтэстэй. Мөн гишүүдийг нь Хонгконгийн Засгийн газрын тэргүүнээс томилдог Авлигын асуудлаар зөвлөх хороо, Үйл ажиллагааг хянан зохицуулах хороо, Авлигаас урьдчилан сэргийлэх талаар зөвлөх хороо, Олон нийтийн харилцааны талаар иргэдэд зөвлөх хороо гэсэн 4 зөвлөх хороотой. Үйл ажиллагааны хэлтэс нь авлигатай холбоотой гомдлыг хүлээн авч, шалган үзсэний үндсэн дээр мөрдөнө. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх хэлтэс нь авлигыг бууруулах үүднээс төрийн болон олон нийтийн байгууллагын үйл ажиллагаа, дотоод журмыг хянан шалгах, хүсэлтийн дагуу хувийн байгууллагуудад авлигаас сэргийлэх талаар зөвлөгөө өгнө. Олон нийтийн харилцааны хэлтэс нь авлигаас сэргийлэх талаар олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, авлигатай тэмцэхэд олон нийтийн дэмжлэгийг нэгтгэх чиглэлд үйл ажиллагаа явуулна. Одоогийн байдлаар 1200 ажилтантай байна[54]. 2012 онд 5 182 хэрэг (үүний 2 335 нь сонгуультай холбоотой хэрэг байна) шинээр мөрдөн шалгасан нь өмнөх оныхтой харьцуулахад 47 хувиар өссөн үзүүлэлттэй байна. Эдгээрээс 4 962 хэргийг бүрэн шалгаж дуусжээ[55]. Мөрдөн байцаах үйл ажиллагаа явуулах үндсэн чиг үүрэгтэй байгууллага болохын хувьд ямар нэгэн санкци, шийтгэл оногдуулах эрхгүй. Мөрдөн байцаалт явуулж дууссаны дараагаар Хууль зүйн департментад шилжүүлнэ. Хууль зүйн департмент шүүн таслах ажиллагаа явуулахад хангалттай нотлох баримт цугларсан, олон нийтийн ашиг сонирхлын дагуу яллах нь зүйтэй гэж үзсэн нөхцөлд шүүх рүү шилжүүлнэ[56].

Практикт голлон явуулдаг үйл ажиллагаанууд:

- Гомдол хүлээн авах:
- Авлигын хэргэгт мөрдөн байцаалт явуулах: Үйл ажиллагааны хэлтэс нь

мөрдөн байцаах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг бөгөөд Авлигын эсрэг хараат бус комиссын хамгийн том дотоод нэгж юм.

- Авлигаас урьдчилан сэргийлэх талаар зөвлөх: Авлигаас урьдчилан

сэргийлэх хэлтэс жил тутам авлига өсөхөд түлхэц болж байгаа удирдлагын болон зохион байгуулалтын дутагдлыг олж тогтоох, арилгахад төрийн болон олон нийтийн байгууллагуудад туслалцаа үзүүлэх зорилгоор 300 гаруй судалгаа хийдэг. Үнэ төлбөргүй, баталгаатай, захиалагаар авлигаас хэрхэн урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн зөвлөгөөг хувийн байгууллагуудад өгдөг.

Нийтийн салбарт Засгийн газрын боловсон хүчний бодлогын асуудал хариуцсан Төрийн үйлчилгээний албатай хамтран ажилладаг.Засгийн газрын яамдад ёс зүйт

[54] http://www.icac.org.hk/en/about_icac/os/index.html(сүүлд үзсэн 2013.11.15)
[55] Annual Report 2012 Independent Commission Against Corruption Hong Kong Special Administrative Region
[56] Norton Rose Group, Anti-corruption Laws in Asia Pacific, 2011, p.33

удирдлагыг төлөвшүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор Төрийн үйлчилгээний албатай хамтран Төрийн Албаны Нэгдмэл байдлыг бэхжүүлэх хөтөлбөрийг 2004 оны 1-р сард хэрэгжүүлж эхэлсэн.

1990-ээд оны дунд үед 2000 гаруй бүртгэлтэй компани, бизнесийн болон мэргэжлийн нэгдлүүдийн хүрээнд бизнесийн үйл ажиллагааны ёс зүйн талаар кампанит ажил өрнүүлсэн. Үүний үр дүнд тэдгээр байгууллагын 70% нь ёс зүйн дүрэмтэй болсон. 1995 онд худалдааны 6 том танхимын дэмжлэгтэйгээр Хонконгийн Ёс зүйн хөгжлийн төвийг үүсгэн байгуулсан. Мөн авлигын эсрэг семинар, сургалтыг санхүү, барилга, аялал жуулчлалын салбарт ажилладаг мэргэжилтнүүдэд зориулан зохион байгуулдаг.

Залуу хойч үеийнхний дунд шударга, нэгдмэл байх үнэт зүйлийг

ухамсарлуулах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг. Мөн залууст хүрэх гүүр бий болгохын тулд янз бүрийн залуучуудын байгууллага, сургууль, их сургуультай түншилдэг. Авлигын талаарх ухамсрыг дээшлүүлэх, олон нийтийн соён гэгээрүүлэх асуудлын хүрээнд янз бүрийн арга замаар авлигаас урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх, авлигын эсрэг мэдээлэл түгээх байдлаар холбогдох олон нийтийн болон төрийн бус байгууллагуудтай хамтран ажилладаг. Олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслийг ашиглах нь үр дүнтэй арга хэрэгсэл болдог. Албан ёсны цахим хаяг болох www.icac.org.hk-аас гадна Хонконгийн Ёс зүйн хөгжлийн төвийн www.icac.org.hk/hkedc, www.icac.org.hk/teensland, Ёс зүйн боловсролын www.icac.org.hk/мецахим хаягуудаар мэдээлэл түгээдэг.

3.3.3 Япон Улс

Үндэсний Нийтийн Албаны Ёс зүйн тухай хуулиар Үндэсний нийтийн албаны зөвлөлийг байгуулсан. Тус хуулийн 10-38 дугаар зүйлд байгууллагын эрх зүйн байдлыг тодорхойлжээ. Авлигын эсрэг мөрдөн шалгалт явуулах, сахилгын шийтгэл оногдуулах эрх хэмжээтэй.

Дарга болон зөвлөлийн 4 гишүүнээс бүрдэнэ. Өндөр ёс суртахуунтай, албан тушаалтны үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой ёс зүйг сахих шударга чанартай, хуулийн болон нийгмийн зохих мэдлэг, туршлагатай этгээдүүдийн дотроос Парламентын зөвшөөрөлтэйгөөр дарга, зөвлөлийн гишүүдийг Засгийн газраас томилно[57]. Зөвлөлийн нэг гишүүнийг Үндэсний Боловсон хүчний байгууллагын комиссаруудын дотроос Засгийн газар томилно[58]. Дарга, зөвлөлийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа 4 жил байх ба дахин сонгогдож болно[59].

3.3.4. ХБНГУ

Дотоодын Мөрдөн байцаалтын газар (*Dezernat Interne Ermittlungen* (D.I.E.), Department of Internal Investigations) нь Дотоод хэргийн яамны эрхлэх асуудлын хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд цагдаа, бусад бүтцээс бие даасан шинжтэй. Нийтийн захиргааны түвшинд цагдаагийн зүй бус үйлдэл, авлига болон хувийн секторын хүрээн дэх авлигын хэргийг мөрдөн шалгадаг. 55 бие бүрэлдэхүүнтэй.

3.3.5. Эстони Улс

Одоогоор дагнасан авлигын эсрэг байгууллага байхгүй. Хууль зүйн яам

[57] Үндэсний Нийтийн Албаны Ёс зүйн тухай хууль, 14-р зүйлийн 1 дэх хэсэг
[58] Үндэсний Нийтийн Албаны Ёс зүйн тухай хууль, 14-р зүйлийн 2 дахь хэсэг
[59] Үндэсний Нийтийн Албаны Ёс зүйн тухай хууль, 15-р зүйлийн 4 дэх хэсэг

авлигын эсрэг бодлогыг зохицуулан холбох чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Хууль сахиулах байгууллагад Прокурорын газар, Цагдаагийн болон Хилийн гварди (guard), Аюулгүй байдал хариуцсан Цагдаагийн газар, Цагдаагийн болон Хилийн гвардийн харьяа Санхүүгийн тагнуулын хэлтэс орно.

3.4. Авлигын эсрэг бодлого, стратеги

3.4.1 Сингапур Улс

Авлигын эсрэг стратеги 4 тулгуур баганад суурилдаг. Үүнд:

A. Үр дүнтэй авлигын эсрэг хууль тогтоомж;

B. Үр дүнтэй хууль сахиулах ажиллагаа (Бие даасан Авлигын эсрэг байгууллага, Авлигын хэргийг Мөрдөн шалгах Алба);

C. Үр дүнтэй шүүн таслах ажиллагаа (Хараат бус шүүх);

D. Үр дүнтэй удирдлага (Хариуцлагатай нийтийн алба)[60].

A. Сингапурт авлигатай тэмцэх асуудлыг зохицуулсан 2 гол хууль байна. Эхнийх нь Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай хууль (авлигын үндсэн зөрчил болон хууль сахиулах байгууллага /Авлигын хэргийг мөрдөн шалгах алба/-ын эрх хэмжээг заасан), удаах нь Авлига, мансууруулах бодисыг худалдаалах болон бусад онц ноцтой гэмт хэргийн тухай хууль юм.

Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай хууль нь дараах онцлог зохицуулалттай. Үүнд:

✓ Авлигын хэргийг мөрдөн шалгах албанд нийтийн болон хувийн сектор дахь авлигыг мөрдөн шалгах (авлига өгсөн, авсныг оруулаад) эрх олгосон;

✓ Нийтийн албан тушаалтан авлига авсан эсэхийг тогтоох үед презумцийн асуудал гарч ирдэг. Энэ нь шүүхэд авлигын хэрэгт буруутгагдан дуудагдаж байгаа этгээд авлига аваагүй гэдгээ тайлбарлах үүрэгтэй гэсэн утга илэрхийлнэ. Хэрвээ хангалттай тайлбарлаж чадахгүй бол авлига авсан гэж үзнэ. Гэхдээ тухайн этгээдэд шийтгэл оноох нь презумциас шууд хамаарахгүй ч хэргийн байдлыг бүрэн нотлоход нэмэлт нөхцөл болох боломжтой;

✓ Авлига авсан этгээд нь авлига өгсөн этгээдэд буцаан өгөх боломжгүй байсан ч гэм буруутайд тооцогдоно;

✓ Заншлыг хэрэглэхийг хориглосон. Жишээлбэл, Хятадын Шинэ жилээр улаан уут өгөх, авах. Хэн ч улаан уутаар нуун далдалсан авлигыг сайн санамж үүднээс өгч байгаа мөнгө, хууль бус зүйл огт биш гэж шүүхийн өмнө мэдүүлэх, өршөөл эрэх боломжгүй. Эхний үед Авлигын хэргийг Мөрдөн шалгах алба Хятадын Шинэ жилээр завгүй ажилладаг байсан бол эдүгээ идэвхтэй арга хэмжээ авсны хүчинд авлига авснаа өнгөлөн далдлах байдлаар баяр ёслолыг тохиолдуулан ашиглах оролдлого харьцангуй багассан байна.

✓ Торгох буюу хорих ял оногдуулахаас гадна авсан авлигаа бүрэн хэмжээгээр төлөхийг шүүхээс гэм буруутай этгээдэд даалгах шийдвэр гаргахыг зөвшөөрсөн. Хэрвээ 1 сая долларын авлига авсан этгээд яг тийм хэмжээний мөнгө буцаан өгнө. Энэ нь гэмт этгээд авлигын замаар ямар ч ашиг хүртэх эрхгүй гэсэн зарчмыг илэрхийлдэг;

✓ Аливаа этгээд авлигын хэрэг үйлдсэн нь тогтоогдвол иргэний эрх зүйн өрийн журмаар гаргуулан авч болно. Тухайлбал, энд нэгэн тохиолдлыг дурдвал, Үндэстэн

[60] OECD, Specialized Anti-corruption Institutions: Review of Models (Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia), 2008, p.56

дамнасан корпорацийн удирдах албан тушаалтан бусадтай гэрээ байгуулсныхаа төлөө хахууль авсан хэрэгт буруутгагдаж 10 жилийн хорих ял, авсан авлигатайгаа тэнцэх 300,000 долларыг төлөх шийтгэл авсан. Ял оноосны дараагаар үндэстэн дамнасан корпораци Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн дагуу удирдах албан тушаалтнаас авлигад авсан мөнгийг гаргуулан авахаар иргэний нэхэмжлэл гаргасан байна. Удирдах албан тушаалтан авлига авсны төлөө *төрөөс нэгэнт ял оноосон, иймээс үндэстэн дамнасан корпорацийн нэхэмжилсэн мөнгийг төлөх ёсгүй, энэ нь нэг гэмт хэрэгт 2 удаа шийтгэж байгаа хэрэг* хэмээн үзэж давж заалдах шатны шүүхэд гомдол гаргажээ. Гэхдээ шүүх гомдлыг хэрэгсэхгүй болгосон бөгөөд шийдвэртээ *нэг хэрэгт давхар эрүүгийн хариуцлага хүлээж байгаа хэрэг биш, эрх зүй өөрөө үүнийг хүлээн зөвшөөрсөн юм* гэж тайлбарласан байна[61];

✓ Сингапур Улсын иргэн тус улсын хилийн гадна авлигын хэрэг үйлдсэн бол ял шийтгэл оноох, ингэхдээ тухайн хэргийг Сингапурт үйлдсэний адилаар шийдвэрлэх боломжтой.

B. Авлигын хэргийг мөрдөн шалгах албаа нь тус улсад авлигын хэрэгт мөрдөн байцаалт явуулдаг цорын ганц байгууллага юм. Бусад хууль сахиулах байгууллага авлигын талаар мэдээлэл, өргөдөл, гомдол хүлээн авсан тохиолдолд Мөрдөн шалгах албанд шилжүүлнэ. Үйл ажиллагааны хараат бус байдал нь Үндсэн хуулиар баталгаажсан. Энэ нь Ерөнхий сайд өөрийн харьяанд ажилладаг албан тушаалтан, сайд болон өөрийн эсрэг авлигын хэргийн мөрдөн байцаалт явуулахаас урьдчилан сэргийлэх, зайлсхийх арга хэмжээ авсан бол Ерөнхий сайдыг мөрдөн байцаахыг Мөрдөн шалгах албаны даргад Улсын Ерөнхийлөгч зөвшөөрөх байдлаар тодорхойлогдоно[62].

C. Авлигын хэргийн шүүх хуралдааныг нээлттэй явуулдаг нь шүүх эрх мэдлийн ил тод байдлын нэг илэрхийлэл болдог бөгөөд шүүх хуралдааны процессыг мэдэх боломжийг олон нийтэд олгодог байна (public hearing).

D. Нийтийн салбар дахь урьдчилан сэргийлэх болон захиргааны арга хэмжээ- авлигатай хууль зүйн арга хэрэгслээр тэмцээд зогсохгүй Засгийн газраас захиргааны шинжтэй тодорхой арга хэмжээ авдаг. Нийтийн албан тушаалтны зан үйлийг зохицуулахын тулд хатуу дүрэм, журам тогтоодог байна. Нийтийн албан тушаалтан нь албаны үүрэгтэй өндөр ёс зүйтэй хандаж дараах стандартыг мөрдөнө. Үүнд:

➢ Ажил хэргийн харилцаатай этгээдээс мөнгө зээлэхгүй байх;

➢ Төлөөгүй өр, төлбөр нь сарын цалингаас 3 дахин их байж болохгүй;

➢ Хувийн ашиг сонирхлын үүднээс албаны мэдээллийг ашиглахгүй байх;

➢ Анх албан тушаалд томилогдсон үеийн болон түүнээс хойших жил бүр хөрөнгө, орлогын мэдүүлгээ зарлаж байх;

➢ Зөвшөөрөлгүйгээр бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх, хагас цагаар ажиллахгүй байх.

1995 оноос Сингапурын төрийн албанд "21-р зууны Нийтийн алба" (Public Service in the 21st Century, PS21)-ийн хүрээнд төрийн хүнд суртлыг бууруулахад чиглэсэн өөрчлөлт шинэчлэлт хийгдэж эхэлсэн. Үүнд:

A. Pro-Enterprise Panel Movement. Засгийн газраас батлагдан гарч байгаа эрх зүйн баримт бичгийн үр нөлөөг хангахад туслалцаа үзүүлэх зорилгоор олон нийтээс ирж буй саналыг хүлээн авч, судлан үздэг. Мөн олон нийт болон компаниуд интернэтэд санал, зөвлөгөө байршуулж болох ба эдгээр нь дүрэм, журамд өөрчлөлт

[61] Koh Teck Hin, National Anti-Corruption strategy: The Singapore Experience, 2011, p.97
[62] Мөн тэнд

оруулахад ашиглагдах боломжтой.

*B. Zero-In-Process.*Асуудлыг шийдвэрлэхгүйгээр нэг байгууллагаас нөгөө байгууллага руу шилжүүлдэг практикийг халахад чиглэсэн бодлого.ZIP-ийн зүгээс ийм асуудлыг гол хариуцсан байгууллага нь яг хугацаанд нь шийдвэрлэж хариу өгөхөд чиглэсэн арга хэмжээ авдаг. Тухайлбал шийдвэрлэх арга замын талаар санал оруулах гэх мэт.

*C. POWER (Public Officers Working to Eliminate Red-tape)*Нийтийн албаны хэм хэмжээ, процедурыг оновчтой, хялбар болгох замаар хүнд суртлыг арилгахад чиглэдэг. Үйл ажиллагааны шинжтэй асуудлыг шийдвэрлэх, зохицуулалтын утга агуулга, үзэл баримтлал авч үзэх үед илүү уян хатан байдлаар зохицуулах боломжийг нийтийн албан хаагчдад олгохыг зөвшөөрдөг.

*D. Хүнд сурталт үзэгдлийг арилгах (Cut-Red Tape Movement).*Засгийн газрын хэмжээнд хүнд суртлыг бууруулахад нийтийн албан хаагчид хувь нэмрээ оруулах, интернэтээр нийтийн болон хувийн салбарынхан хэрхэн хүнд суртлыг арилгаж болох талаар саналаа бичнэ. Иймаягийн хариу үйлдэл нь ил тод байдлыг дэмжихээс гадна бизнесийн зардлыг хэмнэдэг. Холбогдох төрийн байгууллага нь олон нийтийн асуултанд хариу өгнө. Cut Waste цахим хаяг нь олон нийтийн санал хүсэлтийг төрийн байгууллагад дамжуулах, тэдгээрийг холбох хэрэгсэл болдог байна.

2000 оноос хойш Сингапурын Засгийн газар хэд хэдэн мастер төлөвлөгөөг (Цахим Засгийн газрын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө) танилцуулаад байна. Хамгийн сүүлд гарсан Засгийн газрын мастер төлөвлөгөө 2015 хүртэл хэрэгжих ба 2011 оны 6-р сард Ерөнхий сайдын орлогч, Дотоод хэргийн сайд нар танилцуулсан. Засгийн газар, бизнесийн хүрээнийхэн болон иргэдийн хоорондох хамтын ажиллагаа сайжруулах зорилготой.

Авлигатай тэмцэх хүрээнд хууль сахиулах, хууль тогтоомжийн, шүүхийн захиргааны арга хэмжээ авахад чиглэсэн стратеги 1959 онд Сингапур Улсыг тусгаар тогтнолоо зарласнаас хойш нэг жилийн дараа батлагдсан. Тодорхой үе шаттайгаар хараат бус байдлаар өөрчлөлт шинэчлэлт хийгдэж ирсэн байна. Эхэн үедээ гол хариуцлага мөрдөн байцаагчдад оногдож байсан.

Авлигатай тэмцэх чиглэлд Сингапур Улсын амжилт олж байгаагийн нэг гол шалтгаан нь төвөгтэй захиргааны процедурыг оновчтой болгоход урт хугацаанд анхаарал хандуулах замаар авлигын болзошгүй эрсдэлийг бууруулах, хүнд суртлыг халахад чиглэсэн засгийн газрын бодлого юм.

Мөн авлига өгсөн, авсан гэм буруутай этгээдэд ижил хэмжээний шийтгэл оноодогтой ч холбоотой. Торгох, хорихоос үл хамааран авлигын хэрэг үйлдсэн этгээд шүүхийн шийдвэрээр авсан авлигаа бүрэн буцааж, авлигын замаар олж авсан эд хөрөнгийг хураан авдаг[63]. Шаардлагатай үед холбогдох нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулж болох уян хатан эрх зүйн орчинтой.

3.4.2. ХБНГУ

Засгийн газар авлигаас урьдчилан сэргийлэх, ил тод байдлыг бий болгох зорилгоор 3 түвшинд Авлигын эсрэг Германы хөгжлийн бодлого үйл ажиллагаа явуулж байна.

A. Олон улсын хэмжээнд координаци хийх (зохицуулан холбох)

а) НҮБ, Дэлхийн банк, Их 8, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын идэвхтэй оролцоотойгоор Германы Засгийн газар олон улсын

[63] UNDP, Institutional Arrangements to Combat Corruption: A Comparative Study, 2005, p.80

авлигын эсрэг стандартыг тогтоох, дагаж мөрдөхөд анхааран ажилладаг. Энэ хүрээнд авилгад ихээр өртсөн үйлдвэрлэл, салбарт ил тод байдал бий болгохыг зорьдог.

b) Герман Улсын Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн яам (BMZ) нь НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийг соёрхон баталж, хэрэгжүүлэхэд түншлэгч орнууддаа туслалцаа үзүүлэх зорилготой.

c) Мөн тус яам байгалийн нөөцихтэй орнуудад авлига тэргүүлэх чиг хандлагатай байгааг анхааралдаа авч тэдгээр орны авлигад ихээр өртсөн салбаруудад ил тод байдлыг дээшлүүлэхэд олон улсын идэвх санаачилгыг дэмжинэ. Герман Улс нь Транспаренси Интернэшнл байгууллагыг байгуулагдсан үеэс нь хамтран ажиллаж эхэлсэн.

B. Германы 2 талт хамтын ажиллагаагаар дамжуулан хувь нэмэр оруулах

Түншлэгч орнуудын төрийн албыг авлигаас ангижруулах, олон нийтийн хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн ил тод, үр нөлөөтэй, уян хатан нийтийн захиргааг бий болгоход туслалцаа үзүүлдэг. Одоогийн байдлаар Германы техникийн хамтын ажиллагааны байгууллага дэлхий даяар 70 гаруй нийтийн салбарын шинэчлэлийн төсөл, хөтөлбөрт санхүүжилт олгоод байна. Эдгээр төсөл хөтөлбөр нь нэгдмэл стандарт тогтоох, үр дүнтэй хүний нөөцийн удирдлага бий болгох, олон нийтийн санхүүгийн тогтолцоог бүрдүүлэхэд чиглэсэн. Сонор сэрэмжтэй иргэний нийгэм авлигатай тэмцэхэд амин чухал хүчин зүйл болдогыг анхааралдаа авч хөгжиж буй орнуудад, олон улсын түвшинд, мөн Герман, Европд энэ чиглэлээр санаачилга гаргаж ажилладаг.

C. Герман Улсын хэмжээнд авлигаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авах

Германы төрийн албаны талаарх хууль тогтоомжид Германы нийтийн албан тушаалтнуудыг төвийг сахисан, нэгдмэл байх талаар заасан. Холбооны бүх эрх бүхий байгууллага Холбооны захиргаанд Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай Засгийн газрын удирдамжийг дагаж мөрдөнө.

3.4.3. Эстони Улс

Эстони Улс Авлигын эсрэг стратеги хөтөлбөртөө (2008-2012) дараах хэдэн хэдэн зорилго дэвшүүлсэн байна. Үүнд:

Зорилго 1. Хувийн болон ашгийн бус секторт авлигаас урьдчилан сэргийлэх;

Зорилго 2. Ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, нийтийн салбарт ажиллагсдын авлигын эсрэг хандлага, ёс зүйг бэхжүүлэх;

Зорилго 3. Орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд авлигаас урьдчилан сэргийлэх;

Зорилго 4. Эрүүл мэндийг хамгаалах салбарт авлигаас урьдчилан сэргийлэх;

Зорилго 5. Төрийн болон орон нутгийн захиргаанаас үүсгэн байгуулсан санд авлигаас урьдчилан сэргийлэх;

Зорилго 6. Жолооны эрх олгох, замын хөдөлгөөнд оролцох эрх авах сорил, тээврийн хэрэгслийг бүртгэхэд авлигаас урьдчилан сэргийлэх;

Зорилго 7. Улс төрийн намын санхүүжилтэд авлигаас урьдчилан сэргийлэх;

Зорилго 8. Авлигын хэргийг мөрдөн байцаах үр нөлөөг сайжруулах.

Зорилго 1. Хувийн болон ашгийн бус секторт авлигаас урьдчилан сэргийлэх

1.1. Хувийн сектор, өрсөлдөөний салбар дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх;

1.2. Аж ахуйн салбарт авлигын талаар ухамсар, ёс зүйг дээшлүүлэх;

1.3. Ашгийн бус салбарт авлигаас урьдчилан сэргийлэх.

Дээрх зорилго, зорилтуудын хүрээнд дараах арга хэмжээ авна. Үүнд:

Нэгдүгээрт, өрсөлдөөний гэмт хэрэгт эрүүгийн шүүн таслах ажиллагаа явуулах чадавхыг сайжруулах, авлигын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх. Энэ хүрээнд Уян хатан хөтөлбөр боловсруулах, өрсөлдөөний гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэх процессыг эхлүүлэх зарчмын талаар тохиролцох, процессын ажиллагаа явуулах эрхтэй. Өрсөлдөөний байгууллагын прокурор, албан хаагчдад зориулсан сургалт зохион байгуулах,

Хоёрдугаарт, ашгийн бус салбарт авлигын эрсдэлийг бууруулах. Энэ хүрээнд ашгийн бус байгууллагын санхүүжилтийн болон хэвлэн нийтлэх тогтолцооны талаар зөвшилцөх, ашгийн бус байгууллага улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүжилт авахад тухайн байгууллага нь Ёс зүйн дүрэмтэй байх бөгөөд Ёс зүйн дүрэмтэйгээ нийцүүлэн шалгуурыг хангаж ажиллах.

Гуравдугаарт, Европын холбооны бүтцийн сангуудаас хүлээн авсан нөөцийг ашиглахад ашгийн бус байгууллага хяналт тавих. Энэ хүрээнд иргэний нийгмийг төлөөлж буй Засгийн газрын бус байгууллага бүтцийн шинжтэй туслалцаа үзүүлж байгаа тохиолдолд мониторинг хийхэд оролцох.

Дөрөвдугээрт, бизнесийн салбарт авлигын талаар ухамсар, ёс зүйн түвшинг дээшлүүлэх. Энэ хүрээнд мөрдөн шалгах сэтгүүл зүйг дэмжих зорилтын хүрээнд бизнес эрхлэгчдэд зориулсан цуврал семинар зохион байгуулах, тухайлбал, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын авлигын эсрэг конвенцид туссан зарчмын талаар мэдээлэл өгөх гэх мэт, уян хатан хөтөлбөрөөр бизнес эрхлэгчдэд мэдээлэл өгөх, жишээлбэл, олон улсын бага хурал зохион байгуулах, сэтгүүлчдийг сургах, хэвлэл мэдээллийн салбар дахь авлигын асуудалд дүн шинжилгээ хийх, хувийн сектор дахь авлига, залилан мэхлэх хэргийн тархцын талаар зураглал үйлдэх.

Зорилго 2. Ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, нийтийн салбарт ажиллагчдын авлигын эсрэг хандлага, ёс зүйг бэхжүүлэх

1. Ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх

1.1. Хориглох замаар ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх;

1.2. Гэм хорын талаар мэдээлэл хийх;

1.3. Эдийн засгийн ашиг сонирхлыг зарлах;

2. Ёс зүйн сургалт зохион байгуулах, судалгааны материал тараах;

3. Нийтийн албаны ёс зүйн зөвлөл.

Нэгдүгээрт, авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх эрх зүйн орчин бий болгох. Энэ хүрээнд ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх нэмэлт зохицуулалт, эдийн засгийн ашиг сонирхлыг зарлах талаар шинэ журам агуулсан Авлигын эсрэг хууль боловсруулах, эдийн засгийн ашиг сонирхлыг зарлах мэдээллийн сан бүрдүүлэх.

Хоёрдугаарт, нийтийн салбарт ажиллагсдын авлигын талаарх ухамсар, ёс зүйн түвшинг дээшлүүлэх. Энэ хүрээнд Эстони Улсын нөхцөл байдалд суурилсан дүрс бичлэг нэмж оруулах, хэрэгт дүн шинжилгээ хийх, ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой хэргүүдийг нэмэх байдлаар мэдээллийн санг шинэчлэх

Мөн тус улс дахь ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой гарын авлага боловсруулах, танилцуулах, түгээн тараах (korruptsioon.ee; avalikteenistus.ee;aktiva.ee зэрэг цахим хаягуудаар), нийтийн салбарт ажиллагсдын ялгаатай бүлгүүдэд ёс зүйн сургалт зохион байгуулах.

Гуравдугаарт, авлигын болон ёс зүйн талаар судалгаа хийх. Энэ хүрээнд Эстони Улс дахь авлигын түвшингийн болон албан тушаалтны үүрэг, хандлагын талаар тодорхой давтамжид судалгаа хийх, нийтийн болон хувийн салбарын байгууллагыг зураглах байдлаар мэдээлэгчийг хамгаалах хэрэгцээ, шаардлага, тохиромжтой байдлын талаар дүн шинжилгээ хийх.

Зорилго 3. Орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд авлигаас урьдчилан сэргийлэх

Орон нутгийн засаг захиргааны талаарх мэдээллийн хүртээмжийг сайжруулах. Энэ хүрээнд гэрээгээр хүлээсэн үүрэг нь авлига авахад хэр нөлөөлж байгаа талаар дүн шинжилгээ хийх, орон нутгийн засаг захиргааны зардлыг ил тод болгох тайлангийн нийтлэг стандартыг тогтоох, орон нутгийн засаг захиргааны баримт бичгийг хэвлэх, шаардлагад нийцсэн эсэхийг нь хянах цахим нийтлэг стандарт бий болгох.

Зорилго 4. Эрүүл мэндийг хамгаалах салбарт авлигаас урьдчилан сэргийлэх

Нэгдүгээрт, эрүүл мэндийг хамгаалах салбарт авлигын хамрах хүрээний талаар мэдээлэл олж авах. Энэ хүрээнд эрүүл мэндийг хамгаалах салбар дахь авлигын асуудлыг тодорхойлох, Авлигын эсрэг стратегийг шинэчлэх, ингэхдээ эрүүл мэндийг хамгаалах салбарт залилан мэхлэлттэй тэмцэх олон улсын сүлжээний туршлагыг харгалзан үзэх.

Хоёрдугаарт, эрүүлийг хамгаалах салбарт авлигын талаарх ухамсар, ёс зүйг дээшлүүлэх. Энэ хүрээнд эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлэгчдэд зориулан ёс зүйн сургалт зохион байгуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх заавар боловсруулах, мэдээлэл түгээх үйл ажиллагаа зохион байгуулах, практик авлигыг олж илрүүлэхэд шаардлагатай албан хаагчдыг сургалтад хамруулах, авлигын хэргийг эрэн сурвалжлах тогтолцоог боловсронгуй болгох.

Гуравдугаарт, ил тод байдлыг сайжруулах. Энэ хүрээнд мэдээллийн тогтолцооны шийдлийг боловсронгуй болгох, цахим жагсаалтыг бий болгох.

Зорилго 5. Төрийн болон орон нутгийн захиргаанаас үүсгэн байгуулсан санд авлигаас урьдчилан сэргийлэх

Авах арга хэмжээ: Төрийн болон орон нутгийн захиргаанаас үүсгэн байгуулсан сангийн талаар илүү дэлгэрэнгүй мэдээлэл цуглуулах, хяналт тавих

Зорилго 6. Жолооны эрх олгох, замын хөдөлгөөнд оролцох эрх авах сорил, тээврийн хэрэгслийг бүртгэхэд авлигаас урьдчилан сэргийлэх

Жолооны сургалт, жолооны эрх авахад тавих хяналтыг чангатгах, замын хөдөлгөөнд оролцох эрх авах сорил, тээврийн хэрэгслийн бүртгэлд хяналтыг сайжруулах, жолооны сургалт явуулдаг сургууль, замын хөдөлгөөнд оролцох эрх авах сорилын төвүүдэд ажиллагсдын ухамсрыг дээшлүүлэх, тухайлбал, тэдгээрт зориулан сургалт зохион байгуулах.

Зорилго 7. Улс төрийн намын санхүүжилтэд авлигаас урьдчилан сэргийлэх

Улс төрийн намын сонгуулийн сурталчилгаанд тавих тодорхой хязгаарлалт бий болгох, хоёрдугаарт, улс төрийн намын санхүүжилтэд тавих хяналтыг сайжруулах.

Зорилго 8. Авлигын хэргийг мөрдөн байцаах үр нөлөөг сайжруулах

Нэгдүгээрт, процессын ажиллагаа явуулах байгууллагад авлигын хэргээр дагнасан бүтэц бий болгох (үүнд авлига болон түүнтэй холбоотой хэргүүдэд мэргэшсэн мөрдөн байцаагчдын хэсгийг засаг захиргааны нэгж бүрд томилох, шаардлагатай тохиолдолд тэдгээр хэргэт мөрдөн байцаалт явуулах бие даасан нэгж байгуулах; онц ахуултай эрүүгийн хэрэгт процессын ажиллагаа явуулсан мөрдөн байцаагчдыг урамшуулах тогтолцоог боловсронгуй болгох, нийтийн эрх зүй дэх хуулийн этгээдийн авлига, хувийн эрх зүй дэх авлигын чиглэлд мөрдөн байцаагч, прокурорын албан хаагчдыг сургалтанд хамруулах, мөрдөн байцаах байгууллагуудын хооронд сайн туршлага солилцох), хоёрдугаарт, авлигын хэргэт процессын ажиллагаа явуулах чадавхыг бэхжүүлэх.

Засгийн газрын 2011-2015 оны Үйл ажиллагааны хөтөлбөрт авлигын эсрэг шинэ стратеги батлахаар тусгасны дагуу Эстонийн Засгийн газар энэ оны 10-р сарын 03-ны өдөр Авлигын эсрэг стратеги хөтөлбөр (2013-2020)-ийг шинээр баталжээ[64].Энэ нь 2004-2008, 2008-2012 онуудад батлагдаж байсан өмнөх стратегүүдийн үргэлжлэл юм. Үндсэндээ авлигын талаар олон нийтийн ухамсрыг дээшлүүлэх, нийтийн салбар дахь шийдвэр, үйл ажиллагааны ил тод байдлыг сайжруулах, авлигын хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагааг дэмжих, чанаржуулахад голлон чиглэсэн байна. Стратеги нь бүтцийн хувьд удиртгал хэсэг, нэр томьёоны тодорхойлолт, нөхцөл байдлын талаарх судалгаа, зорилго, авах арга хэмжээ, стратегийг хэрэгжүүлэх, үнэлэх асуудал гэсэн нийт 7 хэсгээс бүрдэнэ.

Нөхцөл байдлын үнэлгээний хэсэгт зааснаар 2008 онд буюу стратеги хэрэгжиж эхлэхэд 274 авлигын хэрэг бүртгэгдэж байсан бол 2012 онд буюу стратеги хэрэгжиж дуусахад 161 авлигын хэрэг бүртгэгдсэн байна. Боловсролын байгууллагад авлига өссөн үзүүлэлттэй гарсан. Бүртгэгдсэн гэмт хэргийн статистикаас харахад нэг этгээд хэдэн хэдэн удаа авлигын хэрэг үйлдсэн байгаа нь мөрдөн шалгах байгууллагын чадавх сул байгааг илэрхийлсэн.

Стратегийн хүрээнд дараах зорилготой тавьжээ. Үүнд:

- Авлигын талаарх ухамсрыг сайжруулах;
- Шийдвэр, үйл ажиллагаан дахь ил тод байдлыг дэмжих;
- Мөрдөн шалгах байгууллагын чадавхыг хөгжүүлэх;
- Үндэсний ашуулгүй байдлыг ашуулд оруулж болох авлигын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх.

Стратегийг Эстони Улсад олон улсын байгууллага (Авлигын эсрэг улсуудын бүлэг/ GRECO, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага/OECD, НҮБ, Транспаренси Интернэшнл)-аас өгсөн үнэлгээ, зөвлөмж болон " Эстони дахь авлигын асуудал: 3 зорилтот бүлгийн судалгаа"[65]-ны үндсэн дээр үнэлнэ.

[64] *www.balticlimes.com/news/articles/33530/*(сүүлд үзсэн 2013.11.15)

[65] Эстонийн Хууль зүйн яамнаас хийдэг бодлогын судалгаа

ДӨРӨВ. МОНГОЛ УЛСАД АВЛИГААС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЖ, СОЁН ГЭГЭЭРҮҮЛЖ БАЙГАА АРГА ЗАМ, ТУРШЛАГА

4.1. Эрх зүйн зохицуулалт

Монгол Улсын тухайд авлигатай холбогдох эрх зүйн зохицуулалтыг Авлигын эсрэг хууль, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх хууль, НҮБ-ын Авилгалын эсрэг конвенц, Авилгалтайтэмцэх үндэсний хөтөлбөр(2002-2010) болон бусад хэм хэмжээний актуудаар зохицуулж байна.

Авлигатай тэмцэх чиглэлээр Монгол Улс авлигын гэмт хэрэгтэй тэмцэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх, олон нийтийг соён гэгээрүүлэх гэсэн 3 үндсэн чиглэлээр ажиллаж байна.

Нэр томъёоны хувьд **олон нийтийг соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа**[66] гэж олон нийтэд авлигыннийгмийн хор аюулыг ухуулан таниулах, тэдэнд авлигыг үл тэвчих ёс суртахуун төлөвшүүлэх, уг ажиллагаанд тэднийг татан оролцуулах арга хэмжээний цогцолборыг, **авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа**[67] гэж авлигын шалтгаан, нөхцөлийг судлан тогтоох, тэдгээрийг арилгах, авлигыг таслан зогсооход чиглэгдсэн арга хэмжээний цогцолборыг тус тус хэлж байна.

Олон нийтийг соён гэгээрүүлэх чиглэлээр аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэн дараах үүрэг хүлээнэ:

- Улсын Их Хуралд хэлэлцэгдэх хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төслийн талаар төрийн болон төрийн бус байгууллага, олон нийтийн зүгээс саналаа илэрхийлэх бололцоо, нөхцөлөөр хангах;
- төрийн байгууллага авлигын эсрэг хууль тогтоомжийг иргэдэд сурталчлах, энэ талаарх мэдээллийг иргэд, байгууллага чөлөөтэй авах нөхцөлийг хангах;
- авлигын асуудлаар эрдэм шинжилгээний судалгаа хийх, ном, сургалт, сурталчилгааны хэрэглэгдэхүүн, сургалтын хөтөлбөр, гарын авлага боловсруулах зэрэг ажилд сургалт, эрдэм шинжилгээний болон төрийн бус байгууллагуудыг оролцуулах;
- сургалтын байгууллагууд эрх зүйн болон ёс зүйн хичээлийн хүрээнд суралцагчдад авлигын нийгмийн хор аюул, түүнээс урьдчилан сэргийлэх талаар зохих мэдлэг эзэмшүүлж, түүнийг үл тэвчих ёс суртахуун төлөвшүүлэх;
- албан бус боловсролын байгууллага болон сургуулиас гадуурх сургалт эрхэлдэг аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэн өөрийн үйл ажиллагааны чиглэлийн дагуу авлигын нийгмийн хор аюулыг суралцагчдад тайлбарлан таниулах, түүнээс урьдчилан сэргийлэх талаар зохих мэдлэг эзэмшүүлэх;
- хэвлэл мэдээллийн байгууллага авлигын аливаа хэлбэрийг үл тэвчих нийгмийн сэтгэл зүйн орчинг төлөвшүүлэхэд нийтлэл, нэвтрүүлгийнхээ бодлогыг чиглүүлэх, энэ талаар байнга мэдээлэл, сурталчилгаа явуулах.

Авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг манай улсын хувьд ерөнхий болон тусгай гэсэн чиглэлээр хэрэгжүүлж байна. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх ерөнхий үйл ажиллагаанд тухайн нийгэмд авлига үүсгэж буй нийтлэг шалтгаан, нөхцөлийг судлах, тэдгээрийг арилгах цогц үйл ажиллагаа хамаарах бол тусгай үйл ажиллагаанд тухайн нэг зорилтот бүлэгт үүсэж буй авлигын шалтгаан, нөхцөлийг судлах, улмаар тэдэнд тохирсон тусгайлсан арга хэмжээ авахыг ойлгож байна.

[66] Авлигын эсрэг хууль 3.1.5
[67] Мөн тэнд

Авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх субъектаар нь төр, төрийн байгууллага, албан хаагч болон иргэн, аж ахуйн нэгж гэж ангилжээ. Эдгээр нь авлигатай тэмцэх гол хууль болох Авлигатай тэмцах хуульд заасан үүргийг хэрэгжүүлнэ. Мөн авлига нь нийгмийн тогтолцоог эвдэж, сүйтгэж байдаг хүнд гэмт хэрэг тул Гэмт хэрэгтэй тэмцэх тухай хуульд заасан нийтлэг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Төрийн байгууллага, төрийн албан хаагч нь :

1. Үйл ажиллагаагаа ил тод, нээлттэй, хүнд сурталгүй байлгах:

- тодорхой чиглэлээр бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргахын өмнө олон нийтийн анхаарал татаж байгаа мэдээллийг нээлттэй болгох,
- сонирхогч нийгмийн бүлгүүдэд өөрийн бодлого, байр суурийг танилцуулах, хяналтын тодорхой аргыг дэвшүүлэн хэрэгжүүлэх бололцоо олгох зорилгоор харилцан зөвлөлдөж ажиллах боломжийг бүрдүүлэх;
- төрийн хяналтын үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй байлгах;
- төсвийн орлого, түүний зарцуулалт, гадаадын зээл, тусламж, түүний хуваарилалтыг олон нийтэд тухай бүр нь мэдээлэх;
- тухайн байгууллагын чиг үүргийн дагуу зөвшөөрөл, эрх олгох, бүртгэл хийх, хяналт тавих, сонгон шалгаруулалт явуулах зэрэг асуудлыг шийдвэрлэх журмыг хууль тогтоомжид өөрөөр заагаагүй бол олон нийтэд ил тод байлгаж, түүнтэй танилцах боломжоор хангах;
- төрийн байгууллага нээлттэй, иргэдийн ашиг сонирхолд нийцсэн үйл ажиллагаа явуулж байгаа эсэхэд тавих хяналтад төрийн бус байгууллагын оролцоог нэмэгдүүлж, хамтран ажиллах, мэдээллийг харилцан солилцох, олон нийтэд мэдээллийг тогтмол хүргэж байх.
- төрийн байгууллагаас гаргасан шийдвэр иргэд болон бусад сонирхогч талуудад ойлгомжтой, нээлттэй байх;
- иргэдийн өргөдөл, гомдол, хүсэлтийг хүлээн авах, шийдвэрлэх шат дамжлагыг цөөрүүлэх;

2. Төрийн албан хаагчдыг авлигаас урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр:

- төрийн албан хаагч бүрийн ажил үүргийн хуваарийг тодорхой болгох, эрхэлж байгаа ажлын онцлогтой нь холбогдуулж түүнд хориглох зүйлийг Төрийн албаны тухай хууль болон энэ хуульд заасны дагуу тогтоон мөрдүүлэх;
- авлигатай тэмцэх талаар сургалт, сурталчилгаа явуулах, хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хуульд заасан хугацаанд үнэн зөв гаргуулах, бүртгэх, хянах, зөвлөгөө өгөх асуудлыг бүтцийн нэгждээ хариуцуулах;
- төрийн байгууллага тухайн салбарын албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг батлан гаргахын өмнө Авлигатай тэмцэх газраас санал авах;

3. Авлигатай тэмцэх чиглэлээр:

- бүрэн эрхийнхээ хүрээнд авлигын шалтгаан нөхцөлийг илрүүлэн тогтоох, тэдгээрийг арилгах, авлигын үйлдлийг таслан зогсоох, үр дагаварыг нь арилгах арга хэмжээ авах;
- Төрийн бүх шатны байгууллагын албан хаагч нь албан үүргээ гүйцэтгэж байх явцдаа олж мэдсэн авлигатай холбоотой асуудлыг шалгаж шийдвэрлэх нь өөрийнх нь бүрэн эрхэд хамаарахгүй байвал Авлигатай тэмцэх газарт мэдээлнэ.

4. Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг дэмжих чиглэлээр:

- авлигатай тэмцэх зорилго бүхий төрийн бус байгууллага, иргэдийн сайн дурын хөдөлгөөнийг дэмжих.

Аж ахуй нэгж, байгууллага нь дараах үүрэг хүлээнэ:

- төрийн бус байгууллага гишүүнийхээ ёс зүйн дүрмийг баталж, үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайлангаа ил тод мэдээлж байх;
- хувийн хэвшлийн байгууллага үйл ажиллагааныхаа ёс зүйн зарчмуудыг тогтоож, дагаж мөрдөх.
- Авлигатай тэмцэх газраас бүрэн эрхийнхээ дагуу гаргасан шийдвэрийг хүлээн авсан аж ахуйн нэгж, байгууллага түүний дагуу холбогдох арга хэмжээг заавал авч, хариуг хугацаанд нь өгөх үүрэгтэй.

Хуульд заасанчлан иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагууд нь тус бүрдээ авлигаас урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх үүрэгтэй ч яг ийм чиг үүргийн дагуу байгуулагдсан, хэрэгжилтийг зохион байгуулах үүрэгтэй байгууллага нь Авлигатай тэмцэх газар юм. *Авлигатай тэмцэх газар нь авлигын эсрэг* ***олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх****... чиг үүрэг бүхий хараат бус, бие даасан, төрийн тусгай байгууллага мөн.*Энэхүү чиг үүргийн дагуу Авлигатай тэмцэх газар нь :

- улсын хэмжээнд авлигын эсрэг олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохион байгуулах, үйлажиллагаагнь уялдуулан зохицуулах, нэгдсэн хөтөлбөр боловсруулах, арга зүйн удирдлагаар хангах, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих;
- авлигын эсрэг олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохион байгуулах, үйл ажиллагааг нь уялдуулан зохицуулах талаар аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг дэх гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх орон тооны бус зөвлөлд үүрэг, чиглэл өгөх;
- авлигын цар хүрээ, хэлбэр, шалтгааныг 2 жилд нэгээс доошгүй удаа судлан авлигын индексийг гаргаж олон нийтэд мэдээлэх;
- төрийн бус байгууллага, иргэдээс авлигатай тэмцэх талаар явуулж байгаа үйл ажиллагаа, гаргасан санал, санаачилгыг дэмжин туслах, тэдний оролцоог нэмэгдүүлэх зохион байгуулалтын арга хэмжээ авах;
- авлигын нийгмийн хор аюулыг олон нийтэд ухуулан сурталчлах ажлыг тасралтгүй явуулах, олон нийтийн авлигын талаарх мэдлэгийг дээшлүүлэх, түүнтэй тэмцэх арга барилд сургах ажлыг зохион байгуулах чиглэлээр сургалт, сурталчилгаа хийх;
- авлигын эсрэг олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, урьдчилан сэргийлэх ажлын талаар зөвлөмж гаргах, байгууллага, иргэний хүсэлтээр түүний үйл ажиллагаан дахь авлигад өртөх боломжийг багасгах талаар заавар, зөвлөгөө өгөх
- төрийн үйлчилгээ авсан иргэд, байгууллагын судалгаанд тулгуурлан төрийн байгууллагын шударга байдлын түвшинд 2 жил тутамд үнэлгээ гаргаж, олон нийтэд мэдээлэх.

4.2. Нөхцөл байдал

Дээр дурдсан эрх зүйн актуудаар үүрэг болгосны дагуу Монгол Улсад авлигаас урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх чиглэлээр хийгдэж буй ажлыг ангилан харуулахыг зорилоо.

1. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх төлөвлөгөө бий болгож ажиллах: Төрийн байгууллагууд байгууллага болон салбарын хүрээнд өөрсдийн онцлогт тохирсон авлигаас урьдчилан сэргийлэх төлөвлөгөө бий болгожээ. 2012 оны жилийн эцсийн

байдлаар 11 яам, 43 агентлаг, 21 аймаг, нийт 76 байгууллага Авлигаас урьдчилан сэргийлэх төлөвлөгөөтэй болжээ.[68]

2. Авлигын эсрэг хэрэгжиж буй болон хэрэгжсэн хууль, төсөл,

төлөвлөгөө, хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг үнэлэх аргачлал боловсруулах, боловсруулж батлагдсан аргачлалын дагуу үнэлэх: Энэ хүрээнд Авлигатай тэмцэх газар Авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйлажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн дүнг үнэлэх, тайлагнах талаар Зөвлөмж боловсруулж[69], энэхүү Зөвлөмжийн дагуу төрийн байгууллагууд өөрсдийн байгууллагад буй Авлигаас урьдчилан сэргийлэх төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг үнэлсэн тайлангаа тус газарт хүргүүлж байна. Энэ тайланд АТГ дүн шинжилгээ хийсний үндсэн дээр холбогдох зөвлөмжийг өгч байна. Мөн 2002-2010 онд хэрэгжсэн "Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр"-ийг үнэлэн, дүн шинжилгээ хийсэн байна. Мөн хуульд үүрэг болгосончлон 2 жил тутамд "Авлигын индекс" гарган, тухайн 2 жилд авлигын үзүүлэлт хэрхэн буурсан, болон өссөнийг тогтоон, өөрөөр хэлбэл авлигатай тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх чиглэлээр хийж буй ажлын чанар бодит байдалд хэр байгааг үнэлж байна. Энэхүү индексийг 2009, 2011 онуудад тус тус гаргасан бөгөөд судалгааг хийсэн Авлигатай тэмцэх газар "2011 онд Монгол Улсын Авлигын индекс 0.63 гарсан нь 2009 оныхоос 0.01 пунктээр буурсан үзүүлэлт бөгөөд энэ нь хоёр жилийн өмнөхтэй харьцуулахад авлигын нөхцөл байдал муудсан болохыг харуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсад авлигын цар хүрээ өөрчлөгдөөгүй, төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд оршин байсан хэвээр байгаа төдийгүй энэхүү сөрөг үзэгдэл илүү ноцтой хэлбэрээр илрэн гарах болжээ" гэж дүгнэжээ.[70]

3. Авлигын эсрэг хэрэгжиж буй эрх зүйн баримт бичгүүдийг сурталчлах

Энэ хүрээнд Авлигатай тэмцэх газар болон бусад төрийн болон төрийн бус байгууллагууд холбогдох сургалт явуулах, ном товхимол, гарын авлага, зураг хуудсыг гаргах, тараах, түгээх ажлуудыг хийж байна. Тухайлбал, Авлигатай тэмцэх газраас Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах,ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийг сурталчлан таниулах чиглэлээр нийтийн албан тушаалтанд тавигдах 12 төрлийн хориглолт, хязгаарлалтыг танилцуулсан "Нийтийн албан тушаалтан Танд үүнийг хориглоно" хэмээхгарын авлага боловсруулж төрийн албан хаагчдад тараажээ.

4. Олон нийтийг соён гэгээрүүлэх чиглэлээр сургалт, семинарыг аж

ахуйн нэгж, байгууллага, иргэдэд зориулан хийх: Энэ дагуу тухайн зорилтот бүлгүүдэд авлигын эсрэг, урьдчилан сэргийлэх сургалт, семинар зохион байгуулж байна.

5. Олон нийтийг соён гэгээрүүлэх чиглэлээр олон нийтийн дунд

авлигын эсрэг сэдэвтэй уралдаан, тэмцээн зохиох, үр дүнг олон нийтэд мэдээлэх: Энэ хүрээнд олон нийтэд бүхэлд нь болон тухайн нэг бүлэгт хандсан уралдаан, тэмцээнийг явуулж байна. Тухайлбал, Авлигатай тэмцэх газраас 2012 онд оюутнуудын дунд нийгмийн шударга ёсыг түгээн дэлгэрүүлэх, хувь хүний зөв ёс суртахууныг дээдлэх, шударга зан үйлийг төлөвшүүлэх, бусдад ориалах зорилго бүхий "Миний мэдэх шударга ёс" зохион бичлэгийн уралдаан, 2013 онд дизайн сонирхдог залуусын дунд "Авлигаас ангид нийгэм" зураг хуудас бүтээх уралдаан зэрэг олон тооны ажил зохион байгуулж байна. Мөн 2013 онд Монголын

[68] Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдлын талаарх 2012 оны тайлан.

[69] Төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн үр дүнг үнэлэх, тайлагнах талаарhttp://www.avliga.mn/content/view/id/7(сүүлд үзсэн 2013.10.24)

[70] Дэлгэрэнгүйг эндээс харна уу. http://www.iaac.mn/pdf/ssha/atg_index_2011.pdf(сүүлд үзсэн 2013.10.23)

Залуучуудын холбоо, Азийн хөгжлийн сангаас "Авлигагүй нийгэм" гэрэл зургийн уралдаан зохион байгуулж байна.

6. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх тухай эрх зүйн акт батлах: Авлигаас урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр хийгдсэн нэлээдгүй далайцтай арга хэмжээ нь 2012 онд батлагдсан Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах,ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль юм.Тус хуулийн дагуу "ашиг сонирхлын зөрчил" гэж нийтийн албан тушаалтан албаны бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх үед түүний хувийн ашиг сонирхол нийтийн ашиг сонирхолтой зөрчилдөх болон албан үүргээ тэгш, шударгаар хэрэгжүүлэхэд харшаар нөлөөлж болохуйц нөхцөл байдлыг хэлж байгаа бөгөөд ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлснээр авлигаас урьдчилан сэргийлж буй хэрэг юм. Ашиг сонирхлын зөрчилд орохгүйн тулд нийтийн албан тушаалтанд тавигдах шаардлагыг хуулиар тавьж, үүрэгжүүлсэн бөгөөд биелүүлээгүй тохиолдолд хариуцлага хүлээнэ.

Мөн 2011 онд төрийн үйл ажиллагааны ил тод байдал болон иргэн, хуулийн этгээдийн мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхийг хангах зорилгоор Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийг батлав. Уг хуулиар төрийн байгууллага нь үйл ажиллагаа, хүний нөөц, төсөв санхүү,төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаагаа тус тус ил тод байлгах, олон нийтэд мэдээлэх үүрэг хүлээсэн.

7. Нийтийн албан тушаалтан хөрөнгө орлогын мэдүүлэг, хувийн ашиг сонирхлын мэдүүлэг гаргах: Нийтийн албан тушаалтнууд Авлигын эсрэг хуулийн дагуу Хөрөнгө орлогын мэдүүлэг, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах,ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн дагуу Хувийн ашиг сонирхлын мэдүүлэг гаргаж байна. Нийтийн албан тушаалтан жил бүр ХОМ-ээ, нийтийн албан тушаалтан жил бүрийн ... дотор, мөн нийтийн албанд томилогдохоор нэр дэвшсэн этгээд урьдчилсан хувийн ашиг сонирхлын мэдүүлэг гаргаж, АТГ хянаснаар тус албан тушаалдаа томилогдоно.

Дээрх байдлаар авлигаас урьдчилан сэргийлж байгаагаас гадна 2005 онд Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцид Монгол Улс нэгдэн орсон. Тус конвенцийн 2-р бүлэг бүхэлдээ авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг зааж өгчээ. Конвенцид нэгдэн орсон улсууд урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ болгож дараах арга хэмжээг авахыг үүрэг болгожээ.

1. Авлигын эсрэг бодлогыг боловсруулж, хэрэгжүүлэх;
2. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх байгууллага буюу байгууллагууд бий болгох;
3. Конвенцид заасан шаардлагыг хангасан төрийн албыг бий болгох;
4. Конвенцид заасан шаардлагыг хангасан төрийн албан тушаалтны ёс зүйн дүрэм бий болгох;
5. Төрийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах зохих тогтолцоог ил тод, чөлөөт өрсөлдөөнт, бодит шалгуурт үндэслэсэн болгох;
6. Төрийн байгууллагыг ил тод, үйл ажиллагаагаа тайлагнадаг болгох;
7. Шүүх, прокурорын байгууллагыг шударга байдлыг бэхжүүлэх, тэдгээрийн дунд авлигад автагдах боломж бий болохоос урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авах;
8. Хувийн хэвшлийг авлигаас урьдчилан сэргийлэх үүднээс нягтлан бодох бүртгэлийн болон хөндлөнгийн хяналтын жишгийг сайжруулах арга хэмжээ,

түүнчлэн зохих тохиолдолд ийм арга хэмжээг биелүүлээгүй тохиолдолд үр дүнтэй, тухайн үйлдэлд тохирох, тухайн үйлдлийг хийхгүй байлгах иргэний, захиргааны болон эрүүгийн хариуцлагыг хүлээлгэх арга хэмжээ бий болгох;

9. Олон нийтийг авлигын эсрэг мэдээллээр хангах;

10.Мөнгө угаахаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авах.

Дээр дурдсан урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээнүүдээс Авлигатай тэмцэх газрыг байгуулсан, төрийн албан хаагчдад зориулсан Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах,ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль болон Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм зэргийг тус тус батлан, хэрэгжүүлж эхэлсэн, мөн төрийн байгууллагыг ил тод болгох зэрэг олон төрлийн үйл ажиллагааг хийж буй ололттой тал байна. Мөн сул тал ч байна. Тухайлбал, Авлигын эсрэг бодлогыг боловсруулж, хэрэгжүүлэх хүрээнд Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенцийг хэрэгжүүлэх мэргэжил, арга зүйн удирдамжид[71] заасанчлан авлигын эсрэг цогц стратеги боловсруулж хэрэгжүүлэх замаар авлигаас урьдчилан сэргийлэх суурь орчин нөхцөлийг бүрдүүлсэн байх талаар заасан байна. Уг цогц стратеги нь нийгмийн оролцоог дэмжсэн, хууль дээдлэх ёс, төрийн үйл хэрэг болон төрийн эд хөрөнгийг зохистойгоор удирдах, шударга байх, ил тод байх, хариуцлага хүлээх зарчмыг илэрхийлсэн үр дүнтэй, уялдаа холбоо бүхий байх ёстой. Монгол Улсын тухайд 2002-2010 онуудад Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр хэрэгжиж дууссан, хэрэгжилтийг Авлигатай тэмцэх газраас үнэлсэн ч дараагийн шатны хөтөлбөр батлагдаагүй байна.

Тус конвенц Монгол Улсад хэрхэн хэрэгжиж буйг НҮБ-аас 2010 онд үнэлсэн бөгөөд Монгол Улс авлигатай тэмцэх хүсэл зориг, эрмэлзэл байгаа бөгөөд ялангуяа Авлигын эсрэг конвенцийн Авлигаас урьдчилан сэргийлэх бодлого, үйл ажиллагаа хэмээх 5-р бүлгийн шаардлагад нийцэх арга хэмжээг тогтмол хэрэгжүүлж байна[72] гэж дүгнэсэн байна. Ингээд авлигаас урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх ажлын талаар хууль тогтоох болон байгууллагын чадавхыг бэхжүүлэх чиглэлээр дараах зөвлөмжийг өгсөн.[73]

Хууль тогтоох чиглэлд Монгол Улс НҮБ-ын Авилгалын эсрэг Конвенцийг авлигаас урьдчилан сэргийлэх талаарх 2-р бүлэг, ялангуяа 5-р зүйлийн шаардлагад нийцүүлж, дараах эрх зүйн арга хэмжээг хэрэгжүүлэх замаар авлигаас урьдчилан сэргийлэх стратегийг бэхжүүлнэ.

- Одоогоор төсөл байгаа төрийн албан хаагчдын Ёс зүйн дүрэм, төрийн албан хаагчдын ашиг сонирхлын зөрчил, нууцлалтай холбоотой дүрэм журмуудыг батлах;
- Бизнесийн тусгай зөвшөөрлийн талаарх хууль тогтоомждоо нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар бизнесийн үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрөл авах үйл ажиллагааг хялбаршуулах, ингэснээр одоогийн нүсэр тогтолцооны авлигын эрсдэлийг бууруулах;
- Банкны хууль тогтоомжийг авлигын эсрэг хууль тогтоомжтой уялдуулж шаардлагатай тохиолдолд баримт мэдээлэл гаргаж өгөх боломжтой болгон нэмэлт, өөрчлөлт оруулах;
- Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн талаарх хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг өмчлөгч нарыг танин тогтоох явдлыг илүү нээлттэй ил тод болгох;

[71] http://www.undp.mn/publications/UNCAC%20Technical%20Guide%20Mon.pdf (сүүлд үзсэн 2013.10.26)
[72] Pilot review Mongolia http://iaac.mn/pdf/tailan/Pilot_review_programme_Mongolia_Eng.pdf (сүүлд үзсэн 2013.10.26)
[73] Мөн тэнд

- Одоогийн зохицуулалтаар аудитын байгууллага зөвхөн Монгол Банканд хадгалагдаж буй мэдээллийг авах эрхтэй байгаа тул банк, аудитын талаарх тогтоомжуудад нэмэлт өөрчлөлт оруулж, Үндэсний Аудитын Газар төрийн байгууллага, төрийн өмчийн компаниудтай холбоотой бүх дансны мэдээллийг гаргуулан авах боломжтой болгох.

Байгууллагын чадавхийг бэхжүүлэх чиглэлд Монгол Улс НҮБ-ын Авилгалын эсрэг Конвецийн авлигаас урьдчилан сэргийлэх талаарх 2-р бүлгийн шаардлагад нийцүүлж дараах урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэгжүүлбэл зохино:

- Төрийн албаны зөвлөлийн дэргэд төрийн албан хаагчдын боловсролыг дээшлүүлэхээр сургалт зохион байгуулах, төрийн албанд ажилтан авахдаа шударга байдлын сорил явуулах бүтэц бий болгох;
- Төрийн байгууллагын төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах, гэрээ хийх талаарх менежмент, шүүлт хийх цахим систем боловсруулах талаар техникийн тусламж авах;
- Төрийн яам тус бүр төрийн байгууллагын худалдан авалт, авлигын эсрэг шаардлагыг хангаж чадаагүй компаниудын хар бүртгэл хөтлөх;
- Ёс зүйн дүрмийн төсөл, загвар боловсруулах талаар хувийн хэвшилд туслах;

2010 оноос Монгол Улс уг зөвлөмжийн дагуу Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах,ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль болон Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль зэргийг баталсан боловч бусад зөвлөмжийг хараахан хэрэгжүүлээгүй байна. Гэхдээ уг зөвлөмж нь заавал хүлээх үүрэг биш бөгөөд Монгол Улс хүлээн зөвшөөрснөөр дараагийн шатны төлөвлөгөө гардаг онцлогтой.

ТАВ. ДҮГНЭЛТ БУЮУ СУДЛААЧИЙН ЗӨВЛӨМЖ

Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд бид Монгол Улс дахь авлигаас урьдчилан сэргийлж, соён гэгээрүүлж буй байдал, мөн олон улсын болон бүс нутгийн түвшинд авлигатай тэмцэх, түүнээс сэргийлэх талаарх зохицуулалтыг агуулсан конвенциуд болон гадаадын зарим орны авлигатай тэмцэж буй туршлагыг судаллаа. Энэ хүрээнд олон улсын болон бүс нутгийн түвшинд авлигатай тэмцэх чиглэлд үйлчилж буй 8 хүртэл тооны баримт бичгийг судлав. http://goodali.style.time.mn/content/46690.shtml?fb_action_ids=774758615901657&fb_action_types=og.likeshttp://goodali.style.time.mn/content/46690.shtml?fb_action_ids=774758615901657&fb_action_types=og.likes. Гадаадын улсуудын зохицуулалтыг судлахдаа Транспаренси интернэшнл олон улсын байгууллагаас жил бүр хийдэг Авлигын төсөөллийн индекс (Corruption Perception Index)-ээр сайн үзүүлэлттэй гарсан улсуудаас нийтийн болон эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой, мөн Монгол Улстай адил Азийн гэдэг утгаар нь, түүнчлэн пост коммунист улсуудаас гэсэн шалгууруар Сингапур, Хонконг, Их Британи, ХБНГУ, Эстони зэрэг улсуудыг сонгож, авлигын эсрэг хууль тогтоомж, авлигатай тэмцэх байгууллага, авлигын эсрэг түүнээс урьдчилан сэргийлэхээр хэрэгжүүлж байгаа стратеги, бодлого зэргийг нь онцлов.

Судалгааны ажлын эцэст дүгнэхэд Монгол Улс дахь авлигатай тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх, олон нийтийг соён гэгээрүүлэх арга зам жилээс жилд сайжирч байгаа, мөн НҮБ-аас Монгол Улс энэ чиглэлд тогтвортой, байнга ажиллаж байна гэж үнэлсэн ч цаашид анхаарвал зохих асуудлууд болон хэрэгжүүлж болохуйц гаднын туршлагууд байсаар байна. Эдгээрийг дурдвал:

- Хууль тогтоомжийн хувьд тусгасан ч бодит амьдралд хэрэгжээгүй олон тооны зохицуулалтууд байна. Иймд тэдгээрийг хэрэгжүүлэх талаар ажиллах шаардлагатай. Тухайлбал, нийтийн албанд томилогдохоор нэр дэвшсэн этгээдээс урьдчилсан байдлаар хувийн ашиг сонирхлын мэдүүлэг авахаар хуульд тусгасан ч бодит байдалдаа урьдчилсан мэдүүлгийг хянуулахгүйгээр нийтийн албанд томилж байгаа, томилсны дараа хянуулахаар АТГ-т ирүүлдэг, мэдүүлгийг батлагдсан маягтын дагуу биш өөр маягтаар хүлээн авдаг, мэдүүлэгт заасан холбогдох материалыг дутуу ирүүлдэг зөрчил гарч байна.[74]
- Авлигатай тэмцэх дараагийн шатны хөтөлбөр хэрэгтэй байна. 2002 онд батлагдсан Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр 2010 онд хэрэгжиж дуусаад, хэрэгжилтийг Авлигатай тэмцэх газраас үнэлсэн боловч дараагийн шатны хөтөлбөр одоо болтол батлагдаагүй байна. Энэхүү хөтөлбөр батлагдсанаар Монгол Улсын цаашид авлигатай ямар бодлогоор хэрхэн, яаж тэмцэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх чиг хандлага илүү тодорхой болох юм. Бидний судалсан орнуудад авлигын эсрэг, авлигатай тэмцэх хөтөлбөрөөр авлигатай хэрхэн тэмцэх бодлого, чиг хандлагаа тодорхойлж, түүнийг хэрэгжүүлэхээр Засгийн газар нь жил бүр, эсвэл 2 жилд нэг гэсэн давтамжтай үйл ажиллагааны төлөвлөгөө гарган ажиллаж, тухай бүрдээ хэрэгжилтийг үнэлж ажилладаг байна.
- Авлигын гэмт хэргийн талаарх зарим эрх зүйн зохицуулалтыг хуулиар шинэчлэх, үүнд: 1. зөвхөн идэвхтэй хэлбэр болох өгсөн, авсан үйлдэлд бус идэвхгүй хэлбэр болох өгөхийг шаардсан, санал болгосон, хүлээн зөвшөөрсөн үйлдийг гэмт хэрэгт тооцох эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох, 2. хуулийн этгээдийг авлигын гэмт хэргийн субьектэд тооцох, 3. үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийг зүйлчлэх, 4. гадаадын болон олон улсын байгуллагын албан тушаалтны хээл хахуулийн идэвхтэй ба идэвхгүй хэлбэрийг гэмт хэрэгт тооцох зэрэг.
- Авлигад өртөх эрсдэлтэй бүлэг тус бүрийг тодорхойлж, тухайн салбарт тохирсон урьдчилан сэргийлэх бодлого явуулдаг, гаднын туршлагыг хэрэгжүүлж болно. Тухайлбал, Эстони Улсын авлигын эсрэг стратеги хөтөлбөр нь хувийн болон ашгийн бус сектор, эрүүл мэндийг хамгаалах салбар, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллага, жолооны эрх олгох, замын хөдөлгөөнд оролцох эрх авах сорил, тээврийн хэрэгслийг бүртгэх зэрэг 10 орчим салбарт авлигаас урьдчилан сэргийлэх бодлогыг тусгасан байна.
- НҮБ-ын авлигын эсрэг конвенц нь олон улсын түвшинд авлигатай тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх талаарх хамгийн бодит арга зам, үйл ажиллагаа агуулсан баримт бичиг юм. Уг конвенцийг бодит байдалд хэрэгжүүлэх нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэхэд чухал нөлөө үзүүлнэ. НҮБ-аас Монгол Улс дахь конвенцийн хэрэгжилтийг үнэлээд өгсөн зөвлөмжийн биелээгүй хэсгийг хэрэгжүүлэхэд анхаарч ажиллах шаардлагатай Тухайлбал, Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн талаарх хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг өмчлөгч нарыг танин тогтоох явдлыг илүү нээлттэй ил тод болгох гэсэн зөвлөмж бол Монгол Улсад шаардлагатай зохицуулалт.

[74]Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдлын талаарх 2012 оны тайлан.

Өөрөөр хэлбэл хараат бус сэтгүүл зүй бол иргэдийг үнэн бодит мэдээллээр хангах, төрийг хянах, авлигаас сэргийлэх томоохон хүчин зүйл юм. Мөн төрийн яам тус бүр өөрсдийн бүтээгдэхүүн, үйл ажиллагаа худалдан авах буюу тендерийн үед авлигатай холбогдох шаардлага хангаагүй, чадаагүй компаниудын хар данс хөтлөн, тэдгээр компанийг мэдэгддэг, зарладаг тогтолцоо бий болгох нь манай улсад хэрэгжүүлж болмоор зохицуулалт.

- Чөлөөт хэвлэл бол ардчиллын гол үзүүлэлтийн нэг, мөн сэтгүүлчид нийгмийн ёс суртахууныг төлөвшүүлж байдаг. Эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй нь нуун дарагдсан төрийн хүнд суртал, авлигыг илрүүлэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх, мөн олон нийтийг соён гэгээрүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлдэг салбар юм. Иймд одоог болтол хангалттай, бүрэн дүүрэн эрх зүйн зохицуулалтгүй явсаар байгаа энэ салбарыг зохицуулалттай болгож, одоо төсөл хэлбэрээр байгаа Хэвлэл, мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийг батлах шаардлагатай байна.
- Авлигын талаар мэдээлэл өгсөн иргэдийг урамшуулах тогтолцоог боловсронгуй болгож, тодорхой урамшууллын хэмжээг тогтоож хуульчлах нь гадаадын бусад орон тухайлбал АНУ-д авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэхэд чухал арга болж байна.
- Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг шат дамжлага, хүнд суртал багатай, иргэдэд амар хялбар болгох нь дэлхий нийтэд авлигаас урьдчилан сэргийлэх хамгийн том амжилт олж буй аргын нэг бөгөөд Монгол Улс сүүлийн жилүүдэд энэ чиглэлээр ахицтай ажиллаж байгаа билээ. Тухайлбал, Нэг цэгийн үйлчилгээ, Төрийн үйлчилгээний цахим машин буюу ТҮЦ машин зэрэг. Эдгээр ололтоо бууруулахгүйн тулд энэ чиглэлд хийж буй үйл ажиллагаагаа урт хугацаанд, улам эрчимтэй хэрэгжүүлэх нь авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд чухал нөлөөтэй.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ГАДААДЫН ХУУЛЬЧИЙН МЭРГЭЖЛИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА, ЭРХ ЗҮЙН БАЙДАЛ[1]

Нэг. Удиртгал

Шүүхийн шинэтгэлийн багц хуулийн нэг болох "Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль"-иар хуульчийн эрх зүйн байдал, мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл, мэргэжлийн нэр хүнд, хариуцлагын тогтолцоо, мэргэжлийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын чиг үүрэг зэрэг өргөн хүрээтэй асуудлыг зохицуулсан.

Хуульчийн эрх зүйн байдал, хуульчдад тавигдах шаардлага, үйл ажиллагааны хамрах хүрээ зэрэг асуудал нь зөвхөн дотоодын хуульчид төдийгүй гадаадын хуульчдад нэгэн адил хамаарах чухал зохицуулалт юм.

Хууль зүйн сайдын А/56 тоот тушаалаар "Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль"-ийн хэрэгжилтийн бэлтгэл ажлыг хангах үүрэг бүхий ажлын хэсэг байгуулагдан ажиллаж байна. Тус ажлын хэсэгт дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор "Гадаадын хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт" сэдвийн хүрээнд гадаад орнуудын эрх зүйн зохицуулалт, холбогдох туршлагыг харьцуулан судалсан болно.

Энэ ажлын хүрээнд Америкийн Нэгдсэн Улсыг ерөнхийд нь, үүнээс Нью-Йорк. Нью-Жерси, Хойд Каролина зэрэг мужуудыг онцлон, Франц, БНСУ, Япон, БНХАУ зэрэг улс орнуудыг сонгон авч гадаадын хуульчдад тавигдах шаардлага, зөвшөөрөл олгох, бүртгэх журам, үйл ажиллагаанд тавих хяналт, хүлээлгэх хариуцлага зэрэг үндсэн асуудлуудыг нарийвчлан судлах замаар гүйцэтгэж, улс орнуудын нийтлэг болон онцлог зохицуулалтыг тодруулахыг зорьсон.

Хоёр. Гадаадын хуульч мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх тухай ойлголт

"Гадаадын хуульч" гэдэг нь эрх зүйн дээд боловсрол эзэмшиж, хуульчийн гэрчилгээ олгосон улсаас өөр улс оронд хууль зүйн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа этгээдийг ойлгох бөгөөд ихэнх орнууд гадаадын хуульчдын мэргэжлийн үйл ажиллагаанд тодорхой хязгаарлалт тогтоодог.[2] Үйлчлүүлэгч талаас авч үзвэл хил дамнаж үйл ажиллагаа явуулж буй компани, корпорацууд улс бүрд хууль зүйн фирмтэй холбоо тогтоож ажиллах нь нэг олон улсын фирмтэй тогтвортой хамтран ажиллахаас илүү өндөр зардалтай.[3]

Гадаадын хуульчийн үндсэн үйл ажиллагааны тухайд, гол төлөв тухайн гадаад улсад бизнесийн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа өөрийн улсын иргэдэд хууль зүйн зөвлөгөө өгөх, гадаадын хуульчийн харьяалах улсад бизнес эрхлэх хүсэлтэй тухайн орны иргэдэд хууль зүйн зөвлөгөө өгөх гэсэн үндсэн хоёр чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг байна.[4]

---

[1] Тус судалгаанд ХЗҮХ-ийн бодлогын ахлах судлаач Б.Энх-Амгалан удирдаж, бодлогын судлаач Ж.Ариунцэцэг, С.Билгүүн нар гүйцэтгэв.

[2] S.Cone, Transnational Legal Services: A Survey of Selected Countries (D.Campbell ed. 1982) (дам эшлэсэн: Annie Eun-ah Lee, *'Toward Institutionalization of Reciprocity in Transnational Legal Services: A Proposal for a Multilateral Convention Under the Auspices of GATT'*, 13 B.C. Int'l&Comp.LRev.91 (1990))

[3] "Cross Border Legal Services within ASEAN Under the WTO: The Law and Practice Brunei Darussalam" Dr. Colin Ong and Dk. SitiNurbaniBintePengiranDato HJ Tenga

[4] Annie Eun-ah Lee, *'Toward Institutionalization of Reciprocity in Transnational Legal Services: A Proposal for a Multilateral Convention Under the Auspices of GATT'*, 13 B.C. Int'l&Comp.LRev.91 (1990), http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol13/iss1/5/ (Сүүлд үзсэн 2013.02.25)

Гурав. Гадаадын хуульчийн үйл ажиллагааг зохицуулж буй өнөөгийн байдал

Хэдийгээр улс орнуудын үндэсний хууль тогтоомж олон янз бөгөөд улс үндэстэн өөрийн хуульчдын зах зээлийг хамгаалах гэсэн "шаардлагагүй" хязгаарлалт, хаалтаас "аажмаар" татгалзаж байгаа болович "шаардлага хангахгүй" хуульчдаас нийтийн ашиг сонирхол хийгээд өөрийн улсын Барын холбооны нэр хүндийг хамгаалах зорилгоор зарим хязгаарлалт тавьдаг.[5] Хуульчдын мэргэжлийн үйл ажиллагааг даяарчлах, нэгдмэл стандартад оруулах хүчин чармайлт тавигдаж буй боловч олон орон өөрийн улсын хуульчдыг харилцан хүлээн зөвшөөрөх зарчим агуулсан хуулиудыг батлан гаргажээ. Бельги, Бразил, Франц, Япон, Испани зэрэг улс нь 1990 оноос өмнө гадаадын хуульчийн эрх зүйн зохицуулалтдаа харилцан хүлээн зөвшөөрөх зарчмыг тусгасан. Тухайлбал, Франц улс 1971 онд Европын холбооны улсууд болон Францын хуульчийг ижил хэмжээнд хүлээн зөвшөөрч үйл ажиллагаа явуулах эрх олгосон бусад улсын хуульчдад өөрийн улсад мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах эрх олгож, харилцан хүлээн зөвшөөрөх (англ.*Reciprocity*) хэлбэрийг нэвтрүүлсэн түүхтэй.

Франц Улс 1970-аад онд, ХБНГУ 1998 онд өмгөөллийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны зах зээлийг нээлттэй болгосон бөгөөд 2005 оны байдлаар Германд нэр хүндтэй 10 шилдэг хуулийн фирмийн 8 нь АНУ, Их Британийн харьяа хуулийн фирм, Францад томоохонд тооцогдох 25 хуулийн фирмийн дөнгөж 4 нь Францын дотоодын хуульчдаас дангаар бүрдсэн байна.

Олон Улсын Барын холбооноос "Гадаадын хуульчдыг өөрийн улсын хууль тогтоомжийн хүрээнд хүлээн авагч улсад хуульчийн шалгалт өгөхгүй, Барын холбооны заавал гишүүнчлэлгүйгээр хязгаарлагдмал хүрээнд үйл ажиллагаа явуулах зохицуулалт"-ыг батлан гаргахыг гишүүн улсуудад өөрийн тогтоолоор дамжуулан уриалсан зэрэг нь хууль зүйн үйлчилгээний зах зээлийг либералчлах хандлагын илрэл юм.

Хууль зүйн мэргэжлийн үйл ажиллагаа үйлчилгээний худалдааны нэг төрөл болох нь. Орчин үеийн нөхцөл дэх олон улсын худалдааны үйл ажиллагаа нь эрх зүйн чадамжийн ижилсгэсэн байдлаар ихэвчлэн тодорхойлогдох бөгөөд тэр нь улс үндэстний эрх зүйн тогтолцоонд байгаа янз бүрийн хэм хэмжээний хооронд үүсэн бий болсон зөрчилдөөнийг арилгахад чиглэгддэг. Тухайлбал, Уругвайн үе шатаар хэлэлцэж тохиролцсон Үйлчилгээний худалдааны тухай ерөнхий хэлэлцээр (ҮХЕХ) нь үйлчилгээний худалдааг олон улсын дүрэм журамд оруулах бүтцийг бий болгосон. Улс орнууд зах зээлд нэвтрэх боломжийг сайжруулах, гадаадын нийлүүлэгчдийг дотоодын нийлүүлэгчдээс ялгаварлан гадуурхсан харьцааг устгах буюу багасгах замаар үндэсний нөхцөлийг өргөжүүлэхээр тохиролцохдоо баримталсан нөхцөлүүдийг салбар салбараар, үйлчилгээний худалдаа хийдэг хэлбэр тус бүрээр заадаг. Аливаа нэг салбарыг ийнхүү нээлттэй болгоход ҮХЕХ-ийн дагуу улс орнууд өөр өөр улс орны үйлчилгээний бүтээгдэхүүн болон үйлчилгээ үзүүлэгчдийг ялгаварлан гадуурхахгүйгээр НТҮ-ний нөхцөл хэрэглэх шаардлагатай.

Монгол Улс Үйлчилгээ худалдааны ерөнхий хэлэлцээрт нэгдэж тусгай үүрэг, амлалт хүлээсэн бизнесийн үйлчилгээний төрөлд нягтлан бодох бүртгэлийн үйлчилгээ, менежментийн консалтинг, инженерийн үйлчилгээ, техникийн туршилт, дүн шинжилгээний үйлчилгээ, уул уурхайтай холбоотой үйлчилгээ болон

[5] S.Cone, Transnational Legal Services: A Survey of Selected Countries (D.Campbell ed. 1982) (дам ишлэсэн: Annie Eun-ah Lee, *'Toward Institutionalization of Reciprocity in Transnational Legal Services: A Proposal for a Multilateral Convention Under the Auspices of GATT'*, 13 B.C. Int'l&Comp.LRev.91 (1990))

холбогдох шинжлэх ухаан, техникийн консалтингийн үйлчилгээ багтдаг. Эдгээр салбарт хувь хүний шилжилт хөдөлгөөнөөс бусад тохиолдол буюу хил давуулан нийлүүлэх, гадаадад үйлчилгээ авах болох төлөөлөгчийн газар байгуулахад ямар нэг хязгаарлалт тавихгүй байх үүрэг амлалт хүлээж элссэн байна. Харин хууль зүйн үйлчилгээний талаар тусгай үүрэг, амлалт өнөөгийн байдлаар хүлээгээгүй байна.[6]

Түүнчлэн Үйлчилгээ худалдааны ерөнхий хэлэлцээрийн 7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт *"Үйлчилгээ үзүүлэгчид хүлээн зөвшөөрөх, лиценз олгох зорилгоор гишүүн улс нь өөр улсад эзэмшсэн боловсрол, туршлагыг хүлээн зөвшөөрч болно"* гэж заасан байдаг. Гэхдээ хөгжиж буй орнуудын үйлчилгээний салбарууд бүрэн хөгжөөгүй, нэлээд их хамгаалалт шаардлагатай байгаа тул хөгжиж буй орнуудын хэрэгцээнд нийцүүлэхийн тулд үйлчилгээний ямар салбарыг, ямар хэмжээнд, ямар нөхцөлийн дор нээлттэй болгох, олон улсын өрсөлдөөнд оруулахыг ДХБ-ын гишүүн улс орнууд өөрсдөө шийдэх эрхтэй байдаг. Харин тухайн салбарыг нээлттэй болгомогц ДХБ-ын зарчим, ялангуяа үл ялгаварлах дүрэмд хамаарах болно.

Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн нөхцөл, шаардлагаар хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх, өмгөөллийн үйлчилгээ үзүүлэх этгээд нь Хуульчийн холбооноос магадлан итгэмжлэгдсэн сургууль төгсөж, мэргэжлийн дадлага хийсний дараа хуульчийн мэргэжлийн шалгалтад тэнцэж, хуульчийн гэрчилгээ авснаар эрх нь үүснэ. Харин гадаадын хуульчдын мэргэжлийн үйл ажиллагаа тусгайлсан зохицуулалтгүй бөгөөд гадаадын хуульчдын бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоо ч өнөөгийн байдлаар байхгүй байна.[7] Үүнийг нэг талаас Монгол Улс хуульчийг шалгалтад хамруулах хэлбэрээр сонгон шалгаруулах журамтай болсноос хойш даруй 9 жил өнгөрч, дотоодын хуульчдад "тодорхой" түвшний шалгуур тогтоодог болсон боловч гадаадын хуульчдын хувьд зохицуулалтгүй харилцаа үүссэн гэж үзэж болно.

Дөрөв. Гадаад орнуудын туршлага

4.1. Америкийн Нэгдсэн Улс

4.1.1. Ерөнхий танилцуулга

Хуульчид хууль зүйн дээд боловсрол эзэмшсэн, мэргэжлийн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрөл олгосон улсаас өөр улсад үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа бол тухайн улсын хууль тогтоомжоор заасан шаардлагыг хангасан байх учиртай бөгөөд "гадаадын хуульчид" хэмээн нэрлэгддэг билээ. Гадаад оронд үйл ажиллагаа явуулж буй хуульч түр хугацаагаар болон урт хугацаагаар үйл ажиллагаа эрхэлдэг.

АНУ нь түр хугацаанд, ганц тохиолдолд мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулахаар ирсэн гадаадын хуульчийн үйл ажиллагааг Америкийн Барын холбооноос баталсан "АНУ-ийн иргэн бус хуульчийн түр хугацааны мэргэжлийн үйл ажиллагааны тухай дүрэм"-ээр зохицуулдаг бол урт хугацаанд, байнгын мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах гадаадын хуульчийн үйл ажиллагааг зохицуулах хоёр төрлийн зохицуулалт байна.

[6] Дэлхийн Худалдааны байгууллагын үйлчилгээ худалдааны ерөнхий хэлэлцээрт Монгол Улсын хүлээсэн үүрэг амлалт. Дэлхийн худалдааны байгууллагын албан ёсны вебсайт (https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-1.aspx?language=E&CatalogueIdList=21598&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextSearch=) Сүүлд холбогдсон 2013.02.25

[7] Лавлагаа гүйцэтгэх явцад Монгол Улсад хууль зүйн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа гадаадын хуульчид, хуулийн фирмүүдийн талаарх мэдээллийг тодруулахыг оролдсон боловч Хуульч сонгон шалгаруулах журмын тухай хууль болон өмгөөллийн тухай хууль зэрэг хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулиудаас гадаад хуульчдын бүртгэл хөтлөх талаарх зохицуулалт байхгүй, нэгэнт эрх зүйн зохицуулалтгүй тул тухайн үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэх чиг үүрэг байхгүй.

Нэгдүгээр зохицуулалтаар гадаадын хуульчийг Барын холбооноос зохион байгуулдаг мэргэжлийн хуульчдын шалгалт өгч, гишүүнээр элссэнээр орон нутгийн хуульчидтай ижил, бүрэн эрхтэй үйл ажиллагаа явуулахыг зөвшөөрдөг. Хоёр дахь зохицуулалт нь дэлхий нийтийн жишгээр гадаадын хуульчдад хуульчийн мэргэжлийн шалгалт өгөлгүйгээр "хуулийн зөвлөх" нэрийн дор мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх боломжийг олгодог.

Америкийн нийт 30 муж болон Колумб дүүрэг[8] хуулийн зөвлөхийн талаар эрх зүйн зохицуулалттай бол 20 муж одоогоор ямар нэгэн эрх зүйн зохицуулалт хийгээгүй байна.

Анх Нью-Йорк мужийн хууль тогтоогчид 1974 онд гадаадын хуульчдыг өөрийн мужийн нутаг дэвсгэрт хуульчдын мэргэжлийн шалгалт өгөлгүйгээр "хуулийн зөвлөх" нэрийн дор үйл ажиллагаа эрхлэх боломжийг хуульчилж дүрэм баталжээ. Уг дүрэмд үндэслэн Нэгдсэн Улсын Барын холбооноос "Хуулийн зөвлөхөд зөвшөөрөл олгох загвар дүрэм"[9]- ийг батлан гаргасан.

Америкийн Барын холбооноос гаргасан энэхүү дүрэм нь зөвшөөрөл олгоход тавигдах үндсэн шаардлага, өргөдөл мэдүүлэх шаардлага, зөвшөөрөгдөх мэргэжлийн үйл ажиллагааны хүрээ, хуулийн зөвлөхийн эрх ба үүрэг, жилийн төлбөр, зөвшөөрлийг ямар тохиолдолд цуцлах, цаашид хэрхэн Барын холбоонд элсэх гэсэн үндсэн асуудлыг тусгасан загвар дүрэм юм.

Хуулийн зөвлөхийн талаар эрх зүйн зохицуулалт хийсэн муж бүр шүүх, дээд шүүх, Барын холбооноос гаргасан гадаадын хуулийн зөвлөхийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа, зөвшөөрлийг хуульчилсан дүрэмтэй байдаг. АНУ-ийн мужуудын хуулийн зөвлөхөд тавьсан шаардлагын стандарт зөрүүтэй байдаг нь АНУ-тай худалдаанаы хэлэлцээр байгуулах үед хүндрэл учруулдаг.

4.1.2.Гадаадын хуульчаар ажиллах нөхцөл, шаардлага

Загвар дүрэмд мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлсэн таваас дээш жилийн туршлагатай, өөрийн улсад мэргэжлийн хувьд хүлээн зөвшөөрөгдсөн, мэргэжлийн үйл ажиллагааны зөрчил гаргаагүй(Good standing), мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах тусгай зөвшөөрөл өөрийн улсдаа авсан байх үндсэн шаардлагыг тусгасан байдаг[10].

Гадаадын хуулийн зөвлөх нэрийн дор мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх гадаадын хуульч АНУ-д байнга үйл ажиллагаа явуулдаг, үйл ажиллагаа явуулах албан ёсны хаягтай байх ёстой.

Дээрх шаардлага нь бүх мужид тавигддаг ерөнхий шаардлага болж чадсан. Тухайлбал бүх мужид гадаадын хуульчийг өөрийн оронд хүлээн зөвшөөрөгдсөн, мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй, мэргэжлийн үйл ажиллагааны зөрчил гаргаагүй, өмнө нь ажиллаж байсан туршлагатай байхыг шаарддаг. Тухайн хуульчийн өөрийн улсад ээзмшсэн чадвар, туршлагыг харгалзаж үзэх нь хуулийн зөвлөхийг зөвшөөрөх үндсэн шалгуур болдог. Нийтлэг хандлагаар сүүлийн 7 жилийн 5-д нь мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлсэн туршлагатай байхыг шаарддаг ч зарим муж өөр байдаг. Тухайлбал: Мичиган болон Нью-Йорк сүүлийн 5 жилийн 3жилд нь мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулсан байхыг шаарддаг бол Лиузиана болон Массачусетс муж сүүлийн таван жил тасралтгүй ажилласан байхыг шаарддаг[11].

[8] 2011 оны 12-р сарын 21-ий байдлаар

[9] Муж бүрийн "хуулийн зөвлөх"-д зөвшөөрөл олгох дүрэмд тусгагдсан шаардлага нь ялгаатай байх боловч дүрмийн ерөнхий агуулга, хэлбэр нь загвар дүрэмтэй ижил байна.

[10] "Хуулийн зөвлөхөд зөвшөөрөл олгох загвар дүрэм", 1(a),(b),(c)

[11] Нью-Йорк, "Хуулийн зөвлөхийн зөвшөөрөл олгох Шүүхийн дүрэм" 521.1(a)(2), Мичиган, "Барын шалгалт авах зөвлөлөөс баталсан дүрэм" 5(E)(a)(1), Луизана, "Барын нэгдсэн холбооны журам", 11(1), Массачусет, "Дээд шүүхийн

Харин гурван муж дүрэмдээ ажлын туршлагын талаар тусгаагүй байдаг бөгөөд өөрийн оронд хүлээн зөвшөөрөгдсөн, мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй, мэргэжлийн үйл ажиллагааны зөрчил гаргаагүй байх нь гол шалгуур болдог[12]. Үүнээс гадна зөвхөн өөрийн оронд явуулсан мэргэжлийн үйл ажиллагааг тооцох эсвэл өөр оронд явуулсан өөрийн орны хуультай холбоотой мэргэжлийн үйл ажиллагааг мөн тооцох эсэх талаар ялгаатай заасан байдаг. 6 муж зөвхөн өөрийн оронд явуулсан үйл ажиллагааг тооцдог бол 11 муж өөрийн орны хуультай холбоотой мэргэжлийн үйл ажиллагаат хаана гэдгээс үл хамааруулан тооцдог. Харин бусад мужийн хувьд энэ тухайд тусгайлан заагаагүй байна. Зарим мужийн дүрэм илүү нарийвчилсан заалттай. Тухайлбал Миссури муж заавал орон тооны ажилтнаар ажиллаж байсан байхыг шаарддаг.

9 муж Барын холбооны үндэсний шалгалтын комиссоос гаргадаг зан төлөв, мэргэжлийн ур чадварын хувьд тохиромжтой эсэх талаарх тодорхойлолтын шаардлагыг хангасан байхыг шаарддаг[13].

4.1.3.Гадаадын хуульчийн бүртгэлийн тогтолцоо

Гадаадын хуулийн зөвлөхөд мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг ихэнх мужид Дээд шүүхээс олгодог.

Өргөдөл гаргах үе шат болон өргөдлийн хураамж муж тус бүрд ялгаатай байдаг. Өргөдлийн нийтлэг бүрдүүлбэрт өөрийн улсаас олгосон мэргэжлийн үйл ажиллагааны зөрчил гаргаагүй болохыг баталсан баримт бичиг, өөр улсын мэргэжлийн хуульчаас гаргасан тодорхойлох захидал, зарим тохиолдолд Америкийн нэгдсэн улсын мэргэжлийн хуульчаас гаргасан тодорхойлох захидал, цагаачлалын хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнийг гэрчлэх бичиг баримт болон боловсролын гэрчилгээг шаарддаг. Цөөн тооны мужид хурууны хээ болон төрсний гэрчилгээг давхар шаардах бол 17 муж мэргэжлийн хариуцлагын даатгалтай байхыг шаардана.

4.1.4.Гадаадын хуульчийн үйл ажиллагааны хүрээ, хязгаар

Америкийн мужуудаас гадаадын хуулийн зөвлөхөд тогтоож буй үйл ажиллагааны хүрээг гурван төрөлд хуваж болно. Үүнд:

1. Ардчилсан арга

Энэ аргыг ашигладаг мужууд гадаадын хуулийн зөвлөхөд өргөн хүрээтэй хууль зүйн мэргэжлийн зөвлөгөө өгөх эрхийг олгодог. Тухайн хуулийн зөвлөх өөрийн мэргэшсэн улсын болон олон улсын хуультай холбоотой зөвлөгөө өгөх эрхтэй байдаг. Гэвч Холбооны хууль болон мужийн хуулийн талаар зөвлөгөөг зөвхөн мужийн өмгөөлөгчийн тусламжтайгаар өгөх эрхтэй. Тухайлбал Нью-Йорк мужид тусгай зөвшөөрөл авсан хуулийн зөвлөх Нью-Йоркийн хуулийн талаар зөвлөгөө өгөхдөө Нью-Йоркод албан ёсоор Барын холбоонд бүртгэлтэй хуульчаас зөвлөгөө авах шаардлагатай болдог[14]. Харин ямар хэлбэрээр хамтран ажиллах талаар хатуу зохицуулалт хийдэггүй. Орон нутгийн хуульчаас зөвлөгөө авсны үндэсэн дээр мужийн хуулийн талаар зөвлөгөө өгөхийг зөвшөөрдөг ч зөвлөгөө өгөхийг бүрэн хориглосон зарим төрлийн үйлдлүүд байна. Дөрвөн үйлдлийг хориглодог. Үүнд:

дүрэм" 3:05(1.2)(b)

[12] Охайо муж сүүлийн 6 жилийн 4-т нь өөрийн оронд мэргэжлийн холбоонд бүртгэлтэй байсан, мэргэжлийн үйл ажиллагааны зөрчил гаргаагүй байх шаардлага тавьдаг бол, Колумб дүүрэг болон Ута мэргэжлийн хувьд хүлээн зөвшөөрөгдсөн байхыг л шаарддаг

[13] Аризона, Коннектикут, Колумб дүүрэг, Иллонойс, Индиана, Мичиган, Миссури, Нью-Йорк зэрэг мужууд ийм шаардлага тавьдаг.

[14] Нью-Йорк, "Хуулийн зөвлөхийн зөвшөөрөл олгох Шүүхийн дүрэм" 521.1, 521.3

- Өөрийгөө өмгөөлөхөөс бусад тохиолдолд шүүхэд төлөөлж оролцох;
- АНУ- д байрлаж буй үндсэн хөрөнгийг шилжүүлэх талаар зөвлөгөө өгөх;
- АНУ-д оршин суугчтай холбоотой асран хамгаалагч сонгох, гэр бүл болох, гэр бүл салалттай холбоотой асуудлаар баримт үйлдэх;
- АНУ-д оршин суугч болон АНУ-д байрлаж буй эд хөрөнгөтэй холбоотой талийгаачийн хүсэлт, гэрээслэл бэлтгэх.[15]

Эдгээр үйлдлүүдийг хориглох заалт загвар дүрэмд тусгагдсан байдаг[16].

2. Хамгаалалтын арга

Гадаадын хуулийн зөвлөхөд зөвшөөрөгдөх үйл ажиллагааны хүрээг тогтоох хоёр дахь арга нь хамгаалалтын арга юм. Энэ аргыг ашигладаг мужууд гадаад хуулийн зөвлөхийг зөвхөн өөрийн орны хуулийн талаар зөвлөгөө өгөхийг зөвшөөрдөг бөгөөд бусад орны төдийгүй Холбооны хууль болон мужийн хуулиар зөвлөгөө өгөхийг хориглодог. Тухайлбал: Хойд Каролина гадаадын хуулийн зөвлөхийг "мужийн хууль, бусад мужийн хууль, Холбооны хууль, хууль зүйн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах тусгай зөвшөөрөл авснаас бусад улсын хуулийн талаар зөвлөгөө өгөхийг хориглоно[17]" хэмээн хуульчилж өгсөн байдаг. Хойд Каролинад мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулж буй гадаадын хуулийн зөвлөх нь орон нутгийн өмгөөлөгчөөс зөвлөгөө авсны үндсэн дээр муж, холбооны хуулийн талаар зөвлөгөө өгөх эрхийг ч эдлэхгүй гэсэн үг.

3. Дундыг баримталсан арга

Энэ арга нь ардчилсан болон хамгаалалтын аргыг хослуулсан хэлбэр юм. Чөлөөт зарчмыг баримталдаг боловч хамгаалалтын аргатай нэгэн адил өргөн хэмжээний хориглолтыг мэргэжлийн үйл ажиллагаанд тавьдаг. Ардчилсан аргатай ижил орон нутгийн бүртгэлтэй хуульчийн зөвлөгөөнд үндэслэн холбооны болон мужийн хуулийн талаар зөвлөгөө өгөхийг зөвшөөрдөг боловч үйлчлүүлэгчтэй харилцах харилцаанд орон нутгийн хуульчийг зайлшгүй оролцуулахыг шаарддаг. Тухайлбал хоёр муж үйлчлүүлэгчид орон нутгийн хуульчийн бичгээр өгсөн зөвлөгөөг дамжуулахыг шаарддаг бол таван муж нэмэлт мэдээлэл авах боломж олгох үүднээс орон нутгийн хуульчийн нэрийг үйлчлүүлэгчид заавал мэдэгдэхийг шаарддаг.

АНУ-д мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлж буй гадаадын хуульч нь Холбооны болон мужийн хуулийн талаар зөвлөгөөг орон нутгийн бүртгэлтэй хуульчийн зөвлөгөөнд үндэслэн өгөх ёстой тул Холбооны болон мужийн хуультай холбоотой үйл ажиллагаа явуулахдаа орон нутгийн хуульчтай хамтран ажиллах зайлшгүй шаардлага тулгардаг. Ямар хэлбэрээр хамтран ажиллах талаар Загвар дүрэмд тусгахдаа орон нутгийн хуульчтай хамтран ажиллаж, ажилтнаар ажиллуулж, нөхөрлөл байгуулж болно гэж заасан. Ихэнх муж энэ зарчмыг баримтлах бөгөөд 14 муж орон нутгийн хуультай хэрхэн хамтран ажиллах талаар тодорхой заалт дүрэмдээ оруулаагүй.

4.1.5.Гадаадын хуульчийн үйл ажиллагаанд тавих хяналт, хариуцлага

Гадаад хуульч үйл ажиллагаагаа "Хуульчийн мэргэжлийн хариуцлагын тухай" хууль, бусад хууль тогтоомжийн хүрээнд явуулж, буруутай үйл ажиллагаандаа хуулийн дагуу хариуцлага хүлээдэг. Хуулийн зөвлөх нь дотоодын хуульчид, Барын холбооны гишүүдийн нэгэн адил мэргэжлийн ёс зүйтэй байх ба хариуцлага алдсан

[15] Нью-Йорк, "Хуулийн зөвлөхийн зөвшөөрөл олгох Шүүхийн дүрэм" 521.3

[16] " Хуулийн зөвлөхөд тусгай зөвшөөрөл олгох загвар дүрэм" 2(a),(b),(c),(d)

[17] Хойд Каролина, "Ерөнхий хуулиуд" 84А-4(b)(7)

тохиолдолд мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрлийг нь цуцлах, хураах арга хэмжээ авахаар зохицуулна.

Хуулийн зөвлөх байх шаардлагыг цаашид хангах боломжгүй болсон гэж үзвэл зөвшөөрөл цуцлагдана.

Хуулийн зөвлөхийн хариуцлага хүлээх чадварыг баталгаажуулах, үйлчлүүлэгчийг хамгаалах үүднээс загвар дүрэмд заасны дагуу мэргэжлийн хариуцлагын даатгал төлөхийг шаарддаг. Даатгалын хэмжээг мужийн шүүх тогтооно.

4.1.6. Нью- Йорк муж улс

Өмнө дурдсан тус мужийн хууль тогтоогчид 1974 онд хуулийн зөвлөхийн мэргэжлийн үйл ажиллагааг хуульчилсан. Анх Роел гэгч Барын холбоонд бүртгэлгүй Мексик хуульч нэгэн хэрэг дээр Мексикийн хуулийн талаар Нью-Йоркийн хуульчдад зөвлөгөө өгч ажилласнаар бүртгэлгүй гадаад хуульчдын үүрэг роль үнэлэгдэж эхэлжээ. Нью-Йорк нь хуулийн зөвлөхийн мэргэжлийн үйл ажиллагааг хуульчилсан анхны муж бөгөөд гадаадын хуулийн зөвлөхөд хамгийн таатай орчин бүрдүүлсэн мужид тооцогддог. Нью-Йоркийн Барын холбоонд бүртгүүлэзгүй гадаад хуульчид "хуулийн зөвлөх" нэрийн дор өөрийн улсын хуулийн фирмийн нэр , хаягаа ашиглан үйл ажиллагаа явуулж болдог.

Хуулийн зөвлөхийн тусгай зөвшөөрөл хүсэгч нь 26-аас дээш настай байх ёстой бөгөөд сүүлийн 5 жилийн 3-т нь өөрийн оронд өмгөөлөгч, хуулийн зөвлөхийн үйл ажиллагаа явуулах эрхтэйгээр, мэргэжлийн байгууллагын гишүүн байсан эсвэл өөрийн оронд болон өөр улсад өөрийн орны хууль тогтоомжтой холбоотой мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлж байсан туршлагатай, мэргэжлийн үйл ажиллагааны зөрчил гаргаагүй байх шаардлагатай[18]. Үйлчлүүлэгчдийг хамгаалах үүднээс мэргэжлийн хариуцлагын даатгалыг мөн шаарддаг. Өргөдөл мэдүүлж буй гадаадын хуульчид зөвшөөрөл олгоҳдоо өргөдөл мэдүүлж буй хуульчийн улсад мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах оролдлого хийсэн болон ийм зорилготой байгаа Барын гишүүн хуульчаас хүсэлт гаргавал харилцан зөвшөөрсөн байх шаардлагыг тавьдаг[19]. Хувь хүний зан байдал, төлөвшилтийн хувьд Барын холбооны гишүүдтэй ижил шаардлага тавигддаг[20].

Зөвшөөрлийг Дээд шүүхийн Давж заалдах танхим/*Appellate Division of the Supreme Court*/-аас олгоно.

Зөвшөөрөл хүсэхдээ өөрийн оронд мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрөл авсан, мэргэжлийн үйл ажиллагааны зөрчил гаргаагүй болохыг нотолсон батламж, шүүх, Дээд шүүхийн шүүгч эсвэл хууль зүйн мэргэжлийн байгууллагын удирдах ажилтны тодорхойлох захидал, боловсрол, мэргэжлийн чадвар, зан төлөв, ёс суртахууны байдлыг тодорхойлох баримт бичгийг бүлдүүлэн өгөх шаардлагатай.

Нью- Йоркийн Барын холбооны гишүүн хуульчийн зөвлөгөөн дээр үндэслэн Нью-Йоркын болон Холбооны хуулийн талаар зөвлөгөө өгч болдог. Ингэхдээ гишүүн хуульч, нөхөрлөл, мэргэжлийн компанийн удирдлага дор ажиллах буюу гишүүн хуульчтай хамтран нөхөрлөл байгуулах болон мэргэжлийн компанийн хувьцаа эзэмшигч байж болох бөгөөд Барын гишүүн нэг буюу түүнээс дээш тооны хуульчийг ажилтнаар авч ажиллуулна[21]. Гадаадын хуулийн зөвлөхийн мэргэжлийн

[18] Нью-Йорк, "Хуулийн зөвлөхийн зөвшөөрөл олгох Шүүхийн дүрэм" 521.1(2)
[19] Нью-Йорк, "Хуулийн зөвлөхийн зөвшөөрөл олгох Шүүхийн дүрэм" 521.1(1)(b)
[20] Нью-Йорк, "Хуулийн зөвлөхийн зөвшөөрөл олгох Шүүхийн дүрэм" 521.1(b)
[21] Нью-Йорк, "Хуулийн зөвлөхийн зөвшөөрөл олгох Шүүхийн дүрэм" 521.4(i)(iii)

үйл ажиллагааны хүрээг тогтоохдоо Нью-Йорк муж нь ардчилсан аргыг ашигладаг ба өмнө дурдсан 4 үйлдлийг хориглодог.

Хуулийн зөвлөхийн үйл ажиллагаа Дээд шүүхийн хяналтад байж, мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрлийг цуцлах асуудлыг Дээд шүүхийн Давж заалдах танхим шийднэ. Гадаадын хуулийн зөвлөхийг Барын холбоотой хамтран ажиллагч хуульч гэж үзэх бөгөөд "Хуульчийн мэргэжлийн хариуцлагын тухай хууль"-д заасан эрх, үүргийг эдэлж энэ хууль болон Барын холбооноос батлагдсан дүрэм, журмын дагуу үйл ажиллагаа явуулах амлалт өгдөг[22].

4.1.7. Нью-Жерси муж

Нью- Жерси нь "хуулийн зөвлөх"-ийн зөвшөөрөл хамгийн бага олгогддог мужуудын нэг юм. 2002 онд л гэхэд Нью-Йоркид 311 гадаадын хуулийн зөвлөх лиценз авсан байхад 2004 онд Нью-Жерсид 15 гадаадын хуулийн зөвлөх л батламж авчээ.

Гадаадад хуулийн зөвлөхөөр ажиллах сонголт хийж буй хуульчдын ихэнх нь залуу хүмүүс байдаг тул сүүлийн 7 жилийн 5-д нь өөрийн оронд мэргэжлийн үйл ажиллагаагүй явуулж байсан туршлагатай байх шаардлага тавигдсанаар[23] Нью-Жерсид хуулийн зөвлөхийн батламж авсан гадаад хуульчийн тоо цөөхөн байх нэг гол шалтгаан болдог. Дээд шүүхээс гадаад хуулийн зөвлөхийн батламж аваагүй бол Нью-Жерсид ямар ч хууль зүйн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах эрхгүй[24]. Зөвшөөрөл авах өргөдөл гаргахдаа насаа мэдүүлэх боловч насны хязгаар заагаагүй. Дүрэмд харилцан зөвшөөрөх талаар заалт ороогүй.

Нью-Жерсид мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх гадаадын хуульчдад хуулийн зөвлөх нэрийн дор үйл ажиллагаа эрхлэх эрхийг Дээд шүүхээс өгч, батламж олгодог. Өргөдлийн бүрдүүлбэрт мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах, гадаадын хуулийн зөвлөхөөр ажиллах өргөдөл гаргасан бүх улсын нэр, мөн Барын шалгалт өгсөн бүх улсын нэр, өмнө нь өөр оронд гадаадын хуулийн зөвлөхөөр ажиллаж байсан бол тэдгээр улсын нэр, хамтран ажиллах Нью-Жерсид бүртгэлтэй, мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй орон нутгийн хуульчийн нэр зэрэг ордог.

Нью-Йорк муж зөвхөн орон нутгийн хуульчаас зөвлөгөө авсны үндсэн дээр Холбооны болон мужийн хуультай холбоотой мэргэжлийн зөвлөгөө өгөхийг зөвшөөрдөг бол Нью-Жерсигийн хуулиар тухайн зөвлөгөө авсан орон нутгийн хуульчийн нэрийг үйлчлүүлэгчид заавал мэдэгдэхийг шаарддаг. Түүнчлэн гадаадын хуульчид зөвлөгөө өгсөн орон нутгийн хуульч түүний өмнөөс бүрэн хариуцлага хүлээх шаардлагатай болдог. Гуравдагч орны хуультай холбоотой зөвлөгөө өгөхийг хязгаарлах бөгөөд тухайн оронд мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл авсан хуульчийн зөвлөгөөн дээр л үндэслэн өгч болно. Нью-Жерсид мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй, хамтран ажиллах хуульчийн нэрийг өргөдөл мэдүүлэхдээ тодорхой мэдэгдэх шаардлагатай байдаг[25].

4.1.8. Хойд Каролина

Хуулийн зөвлөх нэрийн дор мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах гадаад хуульчдын өргөдөл болон материалыг Хойд Каролинагийн Барын холбооноос хянаж, саналын хамт хүргүүлсэн дээр үндэслэн Дээд шүүхээс лиценз олгодог.

[22] Нью-Йорк, "Хуулийн зөвлөхийн зөвшөөрөл олгох Шүүхийн дүрэм" 521.4(a), 521.5(a)(2)(i)
[23] Нью-Жерси, "Шүүхийн дүрэм" 1:21-9(a)(1)
[24] Нью-Жерси, "Шүүхийн дүрэм" 1:21-9(a)
[25] Нью-Жерси, "Шүүхийн дүрэм" 1:21-9(d)(1)(J)

Сүүлийн таван жил мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлж байсан туршлагатай, 21-ээс дээш насны өөрийн оронд хүлээн зөвшөөрөгдсөн, мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй гадаадын хуульчид лицензийг олгоно. Гадаадын хуульчийн үйл ажиллагааг харилцан зөвшөөрсөн байх зарчмыг баримталдаг[26].

Зан байдал, ёс суртахууны хувьд Барын холбооны гишүүдтэй ижил хэмжээний төлөвшилттэй байх ёстой бөгөөд жилийн төлбөр нь Барын холбооны гишүүдтэй ижил хэмжээнд байна.

Үйл ажиллагааны хүрээг тогтооҳдоо хамгаалалтын аргыг ашигладаг. Гадаадын хуулийн зөвлөх нь Хойд Каролинагийн хууль, бусад мужийн хууль, Холбооны хууль, хууль зүйн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах тусгай зөвшөөрөл авснаас бусад улсын хуультай холбоотой зөвлөгөөг ямар ч тохиолдолд өгөх эрхгүй[27]. Хуулийн фирмийн гишүүн, хамтрагчаар ажиллахдаа орон нутгийн хуульчийн хяналтад гадаад хуулийн зөвлөхийн статусаар л ажиллахыг зөвшөөрдөг[28].

Мэргэжлийн хариуцлагын даатгалтай байх шаардлагатай бөгөөд даатгалын хэмжээг Дээд шүүхээс тогтоодог. Үйл ажиллагаанд Барын холбооноос хяналт тавьж, холбогдох дүрэм журмыг Дээд шүүхээс зөвшөөрсний үндсэн дээр гаргана. Дээд шүүхээс гадаадын хуульчийн аливаа буруутай үйлдэлтэй холбогдуулан сануулах, үйл ажиллагааг түр зогсоох, зөвшөөрлийг цуцлах арга хэмжээнүүдийг авч болно.

4.2. Бүгд Найрамдах Солонгос Улс

4.2.1. Ерөнхий танилцуулга

БНСУ-ын Үндэсний Ассамблей 2009 онд өөрийн улсын өмгөөллийн үйлчилгээний зах зээлийг хэсэгчлэн нээх суурийг тавьсан Гадаадын хуулийн зөвлөхийн Актыг баталжээ. Тус хуулиар гадаадын хуульчид БНСУ-д гадаадын хуулийн зөвлөх*('Foreign Legal Consultant')*-өөр ажиллах шаардлага, журам, түүнчлэн гадаадын хуулийн фирмүүд тус улсад үйл ажиллагаа явуулах зэрэг асуудлыг зохицуулдаг байна.[29]

БНСУ өөрийн өмгөөллийн үйлчилгээний зах зээлийг гадаадын хуульчдад нээлттэй болгосон нь АНУ-тай байгуулсан чөлөөт худалдааны хэлэлцээртэй холбоотой гэж үздэг.[30] Тус хэлэлцээрийн дагуу нэг талаас АНУ экспортын зарим бараа, тухайлбал тээврийн хэрэгслийн тарифыг багасгах, нөгөө талаас БНСУ нь өөрийн өмгөөллийн үйл ажиллагааны зах зээлийг АНУ-ын хуульч, хуулийн фирмүүдэд нээлттэй болгох үүргийг тус тус хүлээсэн[31] бөгөөд гадаадын хуулийн фирмүүдийг өөрийн улсад үйл ажиллагаа эрхлэх боломжийг нээсэн явдал нь БНСУ чөлөөт худалдааны хэлэлцээрээр өөрийн хүлээсэн үүргээ биелүүлсэн явдал юм.

Гадаадын хуулийн зөвлөхийн Актад заасны дагуу БНСУ-тай чөлөөт худалдааны хэлэлцээр болон бусад хоёр талт болон олон талт хэлэлцээр байгуулсан улсын хуульч тус улсад үйл ажиллагаа явуулах эрх авч болно.

---

[26] Хойд Каролина, "Ерөнхий хуулиуд" 84А-2(g)

[27] Хойд Каролина, "Ерөнхий хуулиуд" 84А-4(b)(7)

[28] Хойд Каролина, "Ерөнхий хуулиуд" 84А-4(b)(10)

[29] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн хууль 1 дүгээр зүйл (БНСУ)

[30] Yoo Jin Jung, The Changing Korean Legal Market, THE ILLINOIS BUS. L. J. (March 12, 2008), http://iblsjournal.typepad.com/illinois_business_law_soc/2008/03/thechanging-ko.html (last visited Sept. 27, 2009).

[31] "Хэлэлцээрийн дагуу АНУ-аас БНСУ-аас импортлох хэрэглээний болон үйлдвэрийн бараа бүтээгдэхүүний 80 хувь нь гаалийн албан татвараас чөлөөлөгдөх бөгөөд Солонгосын үйлчилгээний салбарт гадаадын хуулийн зөвлөхийн үйлчилгээг хүргэх өргөн боломж нээгдэж байгаа юм." АНУ-ын Худалдааны төлөөлөгчийн албаны вебсайт http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta(Сүүлд холбогдсон 2013.02.20)

4.2.2.Гадаадын хуульчаар ажиллах нөхцөл, шаардлага

Гадаадын хуулийн зөвлөхөөр ажиллахын тулд юуны өмнө өөрийн улсад хуульчийн үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй байх ёстой. Гадаадын хуульч нь өөрийн гэрчилгээтэй улсад доод тал нь 3 жилийн хугацаанд хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлсэн туршлагатай байна.[32]

Түүнчлэн хэрэв зөвлөхөөр ажиллахаар хүсэлт гаргагч нь өөрийн улсад мөрдөн байцаагч, судлаач, эсхүл хууль тогтоомжийн талаар дүгнэлт хийх ажлыг хөдөлмөрийн гэрээний дагуу гүйцэтгэж байсан бол түүний ийн ажилласан дээд тал нь 2 жилийн хугацааг мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлсэн хугацаанд тооцож болно.[33]

Өмнө хүлээж байсан хариуцлагын тухайд, хэрэв хүсэлт гаргагч нь хорих ял шийтгүүлсэн бөгөөд 5 жил өнгөрөөгүй, хорих ял шийтгэгдсэн боловч хорих ялыг хойшлуулсан тохиолдолд хойшлуулсан хугацаа өнгөрөөгүй, албан тушаалаа урвуулан ашиглах, хэтрүүлсний улмаас (impeachment) нийтийн албанд орох эрхийг нь хассанаас хойш 5 жилийн хугацаа, эсхүл сахилгын хариуцлага хүлээлгэснээс хойш 3 жилийн хугацаа өнгөрөөгүй, эсхүл хуульчийн ёс зүй, сахилгын зөрчилд хариуцлага хүлээлгэхээр шалгагдаж байгаа бол гадаадын хуулийн зөвлөхөөр ажиллахыг зөвшөөрөхгүй.[34]

Гадаадын хуулийн зөвлөхийн эрхийг БНСУ-ын Хууль зүйн сайд олгож, Барын холбоонд бүртгүүлснээр мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхтэй болно. хэрэв хүсэлт гаргагч нь хоёр буюу түүнээс дээш улсад мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхтэй бол Хууль зүйн сайд тэдгээр улсуудыг гадаадын хуульчийн өөрийн улсад тооцож болно.[35]

4.2.3. Гадаадын хуульчдын бүртгэлийн тогтолцоо

Хуулиар тавигдсан шаардлагыг хангаж, Хууль зүйн сайд зөвшөөрөл олгосон бөгөөд хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх сонирхолтой байгаа гадаадын хуульч нь Солонгосын Барын холбоонд гадаадын хуулийн зөвлөхөөр бүртгүүлнэ. Барын холбоо хүсэлт гаргагчийн харьяа улс болон бүртгэлийн сертификатын талаар нэгдсэн бүртгэл хөтөлнө.

Хуульд заасны дагуу сертификатын хүчинтэй хугацаа нь 5 жил байх бөгөөд бүртгэлийн хүчинтэй хугацаа дуусахаас 1-6 сарын өмнө гадаадын хуулийн зөвлөх нь өөрийн бүртгэлээ сунгуулна.[36]

Гадаадын хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэхээр бүртгүүлэх, эсхүл бүртгэлээ шинэчлэх тохиолдолд Солонгосын Барын холбоо нь өөрийн гадаадын хуульчийн бүртгэлийн хорооны дүгнэлтийг үндэслэн бүртгэхээс татгалзаж болно. Ийнхүү татгалзах үндэслэл нь хуулийн зөвлөх сэтгэцийн өвчин, эмгэг болон бусад өвчний улмаас үйл ажиллагаа эрхлэх чадваргүй болсон, түүний эсрэг эрүүгийн болон сахилгын хэрэгт холбогдуулан шалгагдаж байгаа, эсхүл хуулийн 7 дугаар зүйлд[37]

---

[32] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 4 дүгээр зүйл (1)

[33] Хугацааг тоолох журмыг Ерөнхийлөгчийн захирамжаар тогтооно. Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 3 дугаар зүйл

[34] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 5 дугаар зүйл (1)-(5) дахь хэсэг

[35] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 6 дугаар зүйл (2)

[36] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 11 дүгээр зүйл (3)

[37] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн өөрийн улс дахь эрх нь хүчингүй болсон, эрх олгоосоо татгалзах үндэслэл тогтоогдсон (Grounds for Disqualification),гадаадын хуулийн зөвлөхийн эрхтэй холбоотой шаардлагатай баримт мэдээлэл алга болсон, эсхүл хуурамчаар мэдүүлсэн, эсхүл хуулийн зөвлөх өөрийн үйлчлүүлэгч болон гуравдагч этгээдэд мэргэжлийн бууруатай үйл ажиллагааны улмаас ноцтой гэм хор учруулсан, эсхүл шаардлагатай баримт мэдээ, тайланг хугацаанд нь гаргаж өгөөгүй, худал мэдүүлсэн, эрх авснаас хойш нэг жилийн хугацаанд Барын холбоонд бүртгүүлээгүй, Барын холбоонд бүртгэсэн бүртгэлийн хугацаа (5 жил) дуусан бөгөөд гадаадын хуульч бүртгэлээ шинэчлэхээр дахин хүсэлт

зааснаар гадаадын хуульчаар ажиллах эрхийг хүчингүй болгосон, эсхүл бүртгэлийг хүчингүй болгосон, тус хуулийн дагуу сахилгын арга хэмжээ авагдсанаас хойш 2 жилийн хугацаа өнгөрөөгүй байхад дахин хүсэлт гаргаж байгаа зэрэг болно.[38]

Гадаадын зөвлөхийн хуулиар гадаадын хуулийн фирм Солонгост үйл ажиллагаагаа явуулахын өмнө өөрийн улсад доод тал нь 5 жилийн хугацаанд тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх ёстой бөгөөд түүнд ажиллах хуульчид Хууль зүйн сайдын зөвшөөрөлтэй байх шаардлага тавигдана. Түүнчлэн гадаадын хуулийн фирм мэргэшсэн байх, үйл ажиллагаанаас гарах хариуцлагыг нөхөх чадавхтай байх шаардлагатай. Гадаадын хуулийн зөвлөх фирм байгуулахын тулд Хууль зүйн сайдын зөвшөөрөл авсан байх шаардлага тавигдах бөгөөд фирмийн удирдах албан тушаалтанд мөн тусгай шаардлага тавигдана. Удирдах албан тушаалтан нь хуульчийн мэргэжлээр 7 жил, түүнээс 3 жилд нь өөрийн хуульчийн гэрчилгээ олгосон улсад тасралтгүй ажилласан байна. Гадаадын хуулийн зөвлөх фирм Солонгос улсад ажиллах зөвшөөрлийг БНСУ-ын Хууль зүйн сайд олгоно.

4.2.4 Гадаадын хуульчийн үйл ажиллагааны хүрээ хязгаар

Хууль зүйн сайдаас эрх авч, Барын холбоонд бүртгүүлсэн гадаадын хуулийн зөвлөх нь БНСУ-ын нутаг дэвсгэрт дараах мэргэжлийн үйл ажиллагааг гүйцэтгэж болно. Үүнд:

- Өөрийн хуульчийн эрх авсан улсын хууль тогтоомжийн талаар хууль зүйн зөвлөгөө өгөх;[39]

- Өөрийн улсын эрх зүйн этгээдтэй байгуулсан гэрээ, хэлэлцээрт, эсхүл олон улсын нийтээр хүлээсэн зөвшөөрсөн заншлын талаар хууль зүйн зөвлөгөө өгөх;[40]

- Олон улсын арбитрт үйлчлүүлэгчээ төлөөлөх. Хэрэв дээр дурдсан хууль тогтоомж, гэрээ хэлэлцээрт заасан асуудал нь олон улсын арбитрт төлөөлөх асуудал биш болох нь тогтоогдвол гадаадын хуулийн зөвлөхийн төлөөлөл тэр даруй дуусгавар болно.[41]

Гадаадын хуулийн зөвлөх нь дээр дурдсан үйл ажиллагааг гадаадын хуулийн зөвлөхийн оффист гишүүнээр буюу партнер болох, эсхүл туслах ажилтнаар (affiliated legal consultant), эсхүл хуулийн фирм, оффис, хуулийн фирмүүдийн нэгдэл /англ. Association of law offices/-д ажиллах замаар эрхэлж болно.[42]Гадаадын хуулийн зөвлөх БНСУ-д нэгээс илүү хуулийн фирмд гишүүн байх, хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллахыг хориглоно.[43]

Гадаадын хуульч нь “хуулийн зөвлөх” нэрийг өөрийн эрх авсан улсын нэрийн хамт хэрэглэнэ. Жишээ нь БНСУ-д гадаадын хуулийн зөвлөхийн эрх авсан ОХУ-ын хуульч нь “Оросын хуулийн зөвлөх” ялгах нэрийг заавал хэрэглэнэ. Харин гадаадын хуулийн фирм нь толгой хуулийн этгээдийн нэрийг “гадаадын хуулийн зөвлөхийн оффис” ялгах нэрийн хамт хэрэглэнэ. Гадаадын хуулийн фирм нь өөрийн нэр, таних тэмдгийг энгийн иргэдэд ойлгуулах үүднээс оффисын гадна болон дотно тавих бөгөөд үйлчлүүлэгчтэй гэрээ байгуулахын өмнө өөрийн эрх авсан улс болон өөрийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны хүрээ хязгаарын талаар мэдээлэл өгсөн

гаргаагүй зэрэг нь гадаадын хуулийн зөвлөхийн эрхийг хүчингүй болгох үндэслэл болно. Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 7 дугаар зүйл

[39] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 12 дугаар зүйл

[39] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 24 дүгээр зүйл 1 дэд хэсэг

[40] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 24 дүгээр зүйл 2 дэд хэсэг

[41] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 24 дүгээр зүйл 3 дэд хэсэг

[42] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 25 дугаар зүйл (1)

[43] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль

байна.[44]

Гадаадын хуулийн зөвлөх нь хуульчийн нийгмийн дунд хуульчийн нэр хүндийг дордуулахгүй байх үүрэгтэй бөгөөд өөрийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд бодит үнэнийг нуун дарагдуулах эсхүл худал мэдээлэл гаргахыг хатуу хориглоно. гадаадын хуулийн зөвлөх нь Солонгосын Барын холбооноос баталсан ёс зүйн дүрмийг дагаж мөрдөнө.[45]

Түүнчлэн гадаадын хуулийн зөвлөх нь Солонгосын нутаг дэвсгэрт нэг жилд доод тал нь 180 хоног оршин суух бөгөөд хэрэв бэртэл гэмтэл, өвчин, өвчтэй төрөл садангаа эргэж тойрох болон бусад зайлшгүй хүндэтгэн үзэх шалтгааны улмаас гадаад улсад зорчих бол уг хугацааг Солонгос улсад оршин суусан хугацаанд оруулан тооцдог.[46]

Гадаадын хуулийн зөвлөх нь өөрөө болон өөрийн хуулийн фирм, фирмийн партнерийн эрх авсан улс, боловсрол, туршлага, мэргэшлийн талаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр сурталчлахыг хориглоно.[47]

Тус улсад түүнчлэн гадаадын хуульчид дотоодын хуульч, өмгөөлөгч, мэргэшсэн нягтлан бодогч, шүүхийн ажилтан(англ. judicial scrivinier), гаалийн брокер, цаашлаад дотоодын хуулийн фирм, компанитай хамтарч ажиллах онцгой хязгаарлалтыг хуулиар тогтоож өгдөг байна. Гадаадын хуулийн зөвлөх, зөвлөхийн оффис нь Солонгосын өмгөөлөгч, шүүхийн ажилтан, лицензтэй патентын өмгөөлөгч, нягтлан бодогч, гаалийн ажилтанд хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллуулах, эсхүл нөхөрлөл байгуулах, хэргийг хамтран хүлээн авах, үр дагаврыг хамтран хариуцах харилцаа (*concurrent relationship*) тогтоохыг шууд хориглодог.[48] Түүнчлэн Солонгосын хууль зүйн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг хуулийн этгээд болон дээр дурдсан субъектүүдтэй нөхөрлөл, хуулийн фирм байгуулах, хамтрах үйл ажиллагаа явуулахыг хоригложээ. Харин гадаадын хуулийн зөвлөх, хуулийн зөвлөхийн хуулийн этгээд нь тодорхой хэрэгт тусдаа гэрээ байгуулах замаар[49](өөрөөр хэлбэл тухайн тохиолдолд бүрд үйл ажиллагаа эрхэлж, түүнээс олсон ашгийг хамтран хуваах болно. Энэ тохиолдолд гадаадын хуулийн зөвлөх нь түүний хуулиар зөвшөөрсөн хүрээнд үйл ажиллагаагаа эрхлэх ёстой.[50]

Хуулийн этгээд байгуулах тухайд, БНСУ-тай чөлөөт худалдааны хэлэлцээр болон бусад хоёр талт болон олон талт гэрээ, хэлэлцээр байгуулсан улсад хууль зүйн үйлчилгээ үзүүлэх үндсэн үйл ажиллагаа эрхэлдэг хуулийн этгээд өөрийн салбар, төлөөлөгчийн газрыг байгуулж болно. Хуулийн этгээд нь тус улсын нутаг дэвсгэрт нэгээс дээш оффис байгуулахыг хориглоно.[51]

4.2.5. Гадаадын хуульчийн үйл ажиллагаанд тавих хяналт, хариуцлага

БНСУ-ын Хууль зүйн сайд тус улсад мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа гадаадын хуульчдаас мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэхэд тавигдах шаардлага, эрхийг хүчингүй болгох асуудалтай холбоотой мэдээллийг гаргаж өгөхийг даалгаж

[44] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 27 дугаар зүйлийн 6
[45] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 28 дугаар зүйл
[46] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 29 дүгээр зүйл
[47] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 31 дүгээр зүйл
[48] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 34 дүгээр зүйл
[49] Foreign Legal Consultant Act, art. 34-2 Para 1 '...The Foreign Legal Consultant Office may jointly handle a case, combined with domestic legal services and foreign legal services, based on a separate contract by case, together with a law office, law firm, law firms (in the form of Limited Liability Company), or association of law offices and may distribute profits incurred therefrom.
[50] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 34-2 (2)
[51] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 15 (1), (2)

болно.[52]

Хариуцлагын тухайд, гадаадын хуулийн зөвлөхөд дор дурдсан сахилгын хариуцлагыг хүлээлгэнэ. Үүнд:

- Эрхийг хүчингүй болгох *(англ. Revocation of qualification of approval);*
- Бүртгэлийг цуцлах*(англ. Revocation of registration);*
- 3 жил хүртэл хугацаагаар ажиллах эрхийг түдгэлзүүлэх*(англ. Suspension of practice for not more than three years);*
- 30 сая хүртэл воноор торгох *(англ. Fines for negligence of not more than 30 million won);*
- Сануулах*(англ. censure).*

Эрхийг хүчингүй болгох хариуцлагын арга хэмжээг хэрэв гадаадын хуульч эрүүгийн хэрэг үйлдсэн, эсхүл бусад сахилгын арга хэмжээ авагдсан, эсхүл эрх түдгэлзүүлэх хариуцлагын арга хэмжээ 2-оос доошгүй удаа авагдсан бөгөөд дахин зөрчил гаргасан бол хүлээлгэнэ.[53]

Торгох, эрх түдгэлзүүлэх, бүртгэлийг цуцлах,сануулах зэрэг хариуцлагын төрлийг хэрэв гадаадын хуулийн зөвлөх:

- Хуулийн зөвлөхийн хуулийг зөрчсөн;
- Солонгосын Барын холбооноос батлан гаргасан ёс зүйн дүрмийг зөрчсөн;
- Мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлж байсан эсэхээс үл хамаарч хуульчийн нэр хүндэд ноцтой хохирол учруулсан бол хүлээлгэнэ.

Гадаадын хуулийн зөвлөхөд сахилгын хариуцлагыг Гадаадын хуульчийн Сахилгын хороо хүлээлгэх бөгөөд Барын холбоо болон Хууль зүйн яам хамтран Сахилгын хороо байгуулна.[54]

4.3. Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс

4.3.1. Ерөнхий танилцуулга

БНХАУ 1992 онд хууль зүйн үйлчилгээний зах зээлийг нээлттэй болгож, анхандаа Бээжин, Шанхай, Гуанжоу, Шэн Жэн, Хайкоу гэсэн 5 хотод цөөн тооны гадаадын хуулийн фирмийн төлөөлөгчийн газрыг байгуулж байв.

БНХАУ 2003 онд ДХБ-д элсэхэд хийсэн хэлэлцээний нэг гол чиглэл нь үйлчилгээний худалдаа байсан бөгөөд Хятадын үүрэг, амлалт нь урьд өмнө хэрэгжүүлж байгаагүй үйлчилгээний худалдааны хамгийн өргөн либералчлал байсан.[55] Зарим үүрэг, амлалт нь өмчлөл, бизнесийн цар хүрээ, бүс нутагтай холбоотой хязгаарлалт хийгдсэн зэргийг харгалзан БНХАУ-ын авсан амлалт, үүргийг нарийн хянамгай боловсруулагдсан гэж дүгнэжээ.

Хятадын тусгай амлалт, үүргийн төлөвлөгөөнд хамрагдсан салбаруудын мэргэжлийн үйлчилгээний төрөлд хууль зүйн үйлчилгээ багтдаг. Хятад ДХБ-д элссэний дараа тус улсад гадаадын хуулийн фирмийн салбар төлөөлөгчийн газар байгуулах тоо хэмжээ ба газар зүйн байршлын хязгаарыг арилгахаар амлалт, үүрэг авсан.

[52] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйл (1), (2)
[53] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 37 (1)
[54] Гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хууль 38 дугаар зүйл (1), (2)
[55] *Мартин, В., Бхаттасали, Д., Ли Шантунг,* Хятад ДХБ-д элссэн нь – Хятадад үзүүлэх нөлөө, Дэлхийн Банк ба Хөгжлийн судалгааны төв, х-11

2009 оны 12 дугаар сарын байдлаар 18 улсаас нийтдээ 188 гадаадын хуулийн фирмийн салбар төлөөлөгчийн газар Хятад улсад үйл ажиллагаа явуулж байсан бол 2011 онд энэхүү тоо 219 болж өсжээ.[56]

Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд холбогдох эрх зүйн зохицуулалт ба "Гадаадын хуулийн фирмийн БНХАУ дахь төлөөлөгчийн газрын журам"

БНХАУ-д хуульчийн эрх зүйн байдал, мэргэжлийн үйл ажиллагааг "Хуульчийн тухай хууль", түүний хүрээнд баталсан "Хуульч ба хуулийн фирмийн хууль зөрчсөн үйлдэлд хариуцлага тооцох дүрэм", "Хууль зүйн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэлтийг зохицуулах дүрэм", "Хууль зүйн фирмийг зохицуулах дүрэм" зэрэг тусгайлсан дүрэм, журмаар зохицуулж байна. Үүний нэг нь гадаадын хуульчдын эрх зүйн байдал, мэргэжлийн үйл ажиллагааг тусгайлан зохицуулсан "Гадаадын хуулийн фирмийн БНХАУ дахь төлөөлөгчийн газрын журам" юм.

Эрх зүйн үндэслэл: Гадаадын хуулийн фирм Хятад Улсад төлөөлөгчийн газар байгуулах болон хууль зүйн үйлчилгээ эрхлэх үйл ажиллагааг зохицуулах зорилгоор "БНХАУ-ын хуульчийн тухай хууль"-ийг үндэслэн энэхүү журмыг баталсан. [57] Гадаадын хуулийн фирм Хятад улсад төлөөлөгчийн газар байгуулах болон хууль зүйн үйлчилгээ эрхлэх үйл ажиллагаанд тус журмыг хэрэглэдэг.

Гадаадын хуулийн фирмийн Хятад дахь төлөөлөгчийн газар болон бусад хууль зүйн үйлчилгээ эрхлэх үйл ажиллагаа нь Хятад Улсын хууль тогтоомж болон Хятадын хуульчийн мэргэжлийн ёс зүй, мэргэжлийн үйл ажиллагааны сахилга бат, хариуцлагын талаарх зохицуулалтыг дагаж мөрдөх бөгөөд улсын аюулгүй байдал болон нийгмийн ашиг сонирхлыг бусниулж болохгүй[58] хэмээн тус журамд дурдсан байна.

Төлөөлөгчийн газар болон тус газрын энэхүү журамд заасны дагуу хууль зүйн үйлчилгээ төлөөлөн эрхлэх үйл ажиллагаа нь Хятадын эрх зүйн хамгаалалтад байх[59] талаар тухайлан заахын зэрэгцээ тухайн гадаад улсын хуулийн фирм нь өөрийн төлөөлөгчийн газар болон томилсон төлөөлөгчийнхөө Хятад Улсын нутаг дэвсгэрт явуулсан хууль зүйн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд иргэний эрх зүйн хариуцлага хүлээх[60] талаар үүрэг болгосон зохицуулалтыг мөн тусгажээ.

Эрх зүйн зохицуулалтын өнөөгийн байдал: БНХАУ гадаадын хуульчийн эрх зүйн байдлыг "Хуульчийн тухай хууль"-ийн дагуу баталсан тусгай журмаар зохицуулсан байна.

БНХАУ ДХБ-ын гишүүн орны хувьд ҮХЕХ-ийн хүрээнд тусгай амлалт, үүрэг авсан үйлчилгээний төрлүүдийн жагсаалтдаа хууль зүйн мэргэжлийн үйлчилгээг багтаасан байна. Ингэснээр тухайн үйлчилгээний салбарт гадаадын хуульчдыг ялгаварлан гадуурхахгүйгээр нэн таламжтай үндэсний нөхцөл эдлүүлэх шаардлагатай үүссэн. Гэхдээ Хятад Улсын хувьд гадаадын хуулийн фирмийн төлөөлөгчийн газар, төлөөлөгч Хятадад ажиллаж болох хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, үл ажиллагааны хамрах хүрээ, үйл ажиллагаанд тавих хяналт, зөрчилд хүлээлгэх хариуцлага зэрэг зохицуулалтаар дамжуулан зарим хязгаарлалтыг хийж өгсөн байна.

---

[56] http://www.china.com.cn/guoqing/zwxx/2012-10/15/content_26797497.htm- ээс 2013 оны 2 дугаар сарын 15-ны өдөр хамгийн сүүлд үзсэн.

[57] Тус журмын 1 дүгээр зүйл

[58] Тус журмын 3 дугаар зүйл

[59] Тус журмын 4 дүгээр зүйл

[60] Тус журмын 5 дугаар зүйл

Гадаадын хуулийн фирмийн төлөөлөгчийн газар байгуулахад тавигдах шаардлагад Хятад Улсын дотоодын шаардлага гэхээсээ илүүтэй тухайн гадаадын хуулийн фирм харьяалах улсынхаа шаардлагыг хангаж, үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрөл авсан, тухайн улсынхаа Хуульчдын холбооны гишүүн байх бөгөөд мэргэжлийн ёс зүйн болон сахилгын шийтгэл хүлээж байгаагүй байх нөхцөлийг хангасан байх явдал юм.

Тухайн гадаад улсын хуулийн фирм нь өөрийн төлөөлөгчийн газар болон томилсон төлөөлөгчийнхөө Хятад Улсын нутаг дэвсгэрт явуулсан хууль зүйн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд иргэний эрх зүйн хариуцлага хүлээх талаар тусгасан ба үйл ажиллагааны улмаас гарсан зөрчилд төлөөлөгчийн газар болон төлөөлөгч хариуцлага хүлээх төдий бус тухайн асуудалд буруутай төрийн албан хаагчид хүлээлгэх хариуцлагыг мөн нарийвчлан тусгаж өгснөөрөө үр дүнтэй гэж хэлж болно.

Хэдийгээр тусгайлсан журмаар ийнхүү зохицуулсан боловч практик дээр дараах асуудал тулгарч байгаа талаар лавлагааны хүрээнд авч үзлээ.

Гарч буй зөрчил[61], шийдвэрлэхэд тулгарч буй асуудал: Гадаадын хуулийн фирм Хятадад үйл ажиллагаа явуулах төлөөлөгчийн газар ажиллуулах болсон тогтолцоо шилжилтийн үеэ өнгөрөөсөн боловч асуудал тулгарсаар байна. [62] Тухайлбал:

1/ Хятад "туслах ажилтан" ажилд авч хууль зүйн үйлчилгээ үзүүлэх ажлыг гүйцэтгүүлэх. Журамд "гадаадын хуулийн фирмийн төлөөлөгчийн газрын авч ажиллуулж буй туслах ажилтан хууль зүйн үйлчилгээ үзүүлэхийг хориглосон боловч хөрөнгө санхүү, олонд танигдсан давуу байдлаа ашиглан зөвхөн "туслах ажилтан" нэрийн дор ажиллуулж буй этгээдээр хууль зүйн зөвлөгөө өгч үйлчилгээ эрхлэх байдал нэлээд гарч байна.

2/ Гадаадын ихэнх оронд гадаадын хуульч Хятадын хууль тогтоомжтой холбоотой асуудлаар үйл ажиллагаа явуулахыг хориглодог. Гэтэл практикт үүнийг бас зөрчиж Хятадын хууль зүйн үйлчилгээнд хамрагдах процессын болон процессын бус үйл ажиллагаанд оролцсоор байна.

3/ Хятадын дотоодын хуулийн фирмүүдийг хязгаарлаж байна. Хамтрагч түнш эсвэл зөвлөх гэсэн нэрийн дор үйл ажиллагаа явуулдаг. Төлөөлөгчийн газар болон хуулийн фирм нь шууд ба дам байдлаар Хятадын хуулийн фирмд хөрөнгө оруулахыг хориглоно. Хятадын хуулийн фирм ба Хятад хуульчтай хамтран ашиг хамт хуваах болон эрсдэлээ хамт үүрч үйл ажиллагаа явуулдаг нөхөрлөл байгуулахыг хориглодог.

4/ Төөрөгдөлд оруулсан зар сурталчилгаа их хэмжээгээр хийж байна. Гол утга нь Хятадын хууль зүйн чиглэлээр үйлчилгээ эрхэлнэ гэсэн агуулгатай ба өөрсдийгөө Хятадын хуулиар мэргэшсэн гэж тайлбарладаг. Гол арга хэрэгсэл нь цахим сүлжээ, нэрийн хуудас, төрөл бүрийн хурал, семинарын үед тараасан материал, илтгэл, мэргэжлийн сэтгүүл зэрэг юм.

5/ Гадаадын хөрөнгө оруулалттай хууль зүйн зөвлөх компани ихээр байгуулагдаж энэхүү үйл ажиллагааг эрхэлж байна. Тус журмын 6 дугаар зүйлд "Гадаадын хуулийн фирм нь Хятадад төлөөлөгчийн газар байгуулах эсвэл төлөөлөгч ажиллуулахдаа ТЗ-ийн хууль сахиулах асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллагаас зөвшөөрөл авна." хэмээн заасан боловч зөвлөх компани үйлдвэр худалдааны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад бүртгүүлээд үйл ажиллагаа явуулсан тохиолдол нь журамд заасантай бас зөрчилддөг байна.

[61] http://lawyer.ruc.edu.cn/html/lswyy/3886.html- ээс 2013.02.25-нд хамгийн сүүлд үзсэн.
[62] http://lawyer.ruc.edu.cn/html/lswyy/3886.html -ээс 2013 оны 2 дугаар сарын 15-ны өдөр хамгийн сүүлд үзсэн.

Зөрчлийг шийдвэрлэхэд тулгарч буй асуудал, шийдвэрлэх арга замын тухай

1/ Төлөөлөгчийн газар ба түүний төлөөлөгчийг хянан зохицуулах хууль тогтоомж боловсронгуй бус. "Хуульч ба хуулийн фирмийн хууль зөрчсөн үйлдэлд хариуцлага тооцох дүрэм", "Хууль зүйн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэлтийг зохицуулах дүрэм", "Хууль зүйн фирмийг зохицуулах дүрэм" зэрэг эрх зүйн актад "төлөөлөгчийн газар" ба "төлөөлөгч"-ийн үйл ажиллагаанд тэдгээр актыг хэрэглэж болох эсэх талаар шууд тусгаагүй байдаг. Гадаадын хуулийн фирмийн төлөөлөгчийн газар ба төлөөлөгчийн хууль зөрчсөн үйлдэл, үйл ажиллагаа нь Хятадын хуулийн фирм ба хуульчдын оролцоотойгоор явагдсан байдаг боловч ийм хамтарсан үйлдэлд хүлээлгэх хариуцлагын талаар зохицуулалт байхгүй байгааг нэг мөр болгох;

2/ Гадаадын хуульчдын үйл ажиллагааг бүртгэх, хянах байгууллагын тогтолцоонд Хуульчдын холбооны байр суурийг дээшлүүлэх;

3/ Гадаадын хуульчид өөрийн улсын болон Хятадын Хуульчдын холбооны давхар гишүүнчлэлтэй байх зэрэг асуудлыг зохицуулах хэрэгцээ, шаардлага, түлгарах бэрхшээл, шийдвэрлэх арга замын талаар Хятадад нэлээд судалж байгаагаас үзэхэд гадаадын хуульчийн эрх зүйн байдлыг боловсронгуй болгох асуудал чухалд тооцогдоно.

4.3.2. Бүртгэлийн тогтолцоо

Төлөөлөгчийн байгууллагыг бүртгүүлэх, байгуулах: Гадаадын хуулийн фирм нь Хятадад төлөөлөгчийн газар байгуулах эсвэл төлөөлөгч томилж ажиллуулахдаа Төрийн Зөвлөлийн хууль зүйн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллагаас зөвшөөрөл авна.[63]Гадаадын хуулийн фирм, гадаадын бусад аливаа байгууллага, хувь хүн зөвлөх компанийн болон бусад аливаа нэрийн дор Хятад Улсын нутаг дэвсгэрт хууль зүйн үйлчилгээ эрхлэх үйл ажиллагаа явуулж үл болно хэмээн зааснаар тухайн үйл ажиллагаа явуулах гадаадын этгээд нь дурын аливаа этгээд байхыг хязгаарласан байна.

4.3.3. Тавигдах нөхцөл, шаардлага[64]

Гадаадын хуулийн фирм нь Хятадад төлөөлөгчийн газар байгуулах эсвэл төлөөлөгч ажиллуулахдаа дараах нөхцөлийг хангасан байна.

1/ гадаадын хуулийн фирм нь тухайн улсынхаа хууль ёсны дагуу үйл ажиллагаа явуулдаг, хуульчийн мэргэжлийн ёс зүйн болон сахилгын шийтгэл хүлээж байгаагүй байх;

2/ төлөөлөгчийн газрын төлөөлөгч нь мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх болон мэргэжлийн шаардлагад тэнцсэн Хуульчдын холбооны гишүүн бөгөөд Хятад Улсын нутаг дэвсгэрээс гадна мэргэжлээрээ 2 жилээс доошгүй хугацаанд ажилласан, эрүүгийн ял шийтгэл хүлээж байгаагүй, хуульчийн мэргэжлийн ёс зүйн ба сахилгын шийтгэл авч байгаагүй байх; түүний дотор удирдах шатны төлөөлөгч нь Хятад Улсын нутаг дэвсгэрээс гадна мэргэжлээрээ 3 жилээс доошгүй хугацаанд ажилласан, тухайн гадаад улсын хуулийн фирмийн хамтрагч, эсвэл ойролцоо эрх мэдэл бүхий этгээд/гишүүн/ байх;

[63] Тус журмын 6 дугаар зүйл
[64] Тус журмын 7 дугаар зүйл

3/ Хятадад төлөөлөгчийн газар үүсгэн байгуулж хууль зүйн үйлчилгээ эрхлэх үйл ажиллагааг хөгжүүлэх бодит хэрэгцээ, шаардлага байх.

4.3.4. Бүртгүүлэхэд шаардлагатай бичиг баримт

Төлөөлөгчийн газар байгуулахаар өргөдөл гаргахдаа байгуулагдах төлөөлөгчийн газрын оршин байх газар/муж, өөртөө засах орон, шууд харьяалагдах хот/-ын Ардын Засгийн газрын хууль зүйн төрийн захиргааны байгууллагад дараах бичиг баримтыг бүрдүүлж өгнө. Үүнд:

1/ Тухайн гадаадын хуулийн фирмийн гол хариуцагч этгээдээс баталгаажуулсан төлөөлөгчийн газар байгуулах, төлөөлөгч ажиллуулахыг хүссэн өргөдөл. Нэршлийн хувьд **"ХХ хуулийн фирмийн/тухайн хуулийн фирмийн хятад нэр/ ХХ /Хятадын хотын нэр/ дахь төлөөлөгчийн газар"** гэсэн бүтэцтэй байна.

2/ гадаадын хуулийн фирм тухайн улсынхаа хуулийн дагуу үүсгэн байгуулагдсан гэдгийг нотлох баримт;

3/ гадаадын хуулийн фирмийн хамтарсан гэрээ хэлэлцээр, дүрэм, хариуцлагатай этгээд, хамтарч байгуулсан этгээдийн нэрс;

4/ гадаадын хуулийн фирмээс төлөөлөгчийн газартаа болон томилсон этгээддээ өгсөн итгэмжлэл, тухайн гадаад улсын хуулийн фирмийн хамтрагч, эсвэл ойролцоо эрх мэдэл бүхий этгээдээс төлөөлөгчийн газрын удирдлагыг томилсон талаарх албан бичиг;

5/ төлөөлөгчийн газарт томилж ажиллуулах этгээдийн хуульчийн үйл ажиллагаа эрхлэх шаардлагыг хангасан тухай нотлох бичиг баримт ба удирдах төлөөлөгч нь Хятад Улсын нутаг дэвсгэрээс гадна мэргэжлээрээ 3 жилээс доошгүй хугацаанд ажилласан тухай, бусад төлөөлөгчийн хувьд Хятад Улсын нутаг дэвсгэрээс гадна мэргэжлээрээ 2 жилээс доошгүй хугацаанд ажилласан талаар нотлох баримт;

6/ төлөөлөгчийн байгууллага ба төлөөлөгч нь тухайн улсын Хуульчдын холбооны гишүүн гэдгийг тухайн гадаад улсын хуулийн фирм харьяалагдах улсын Хуульчдын холбооноос тодорхойлж нотолсон бичиг баримт;

7/ тухайн хуулийн фирм ба түүнээс томилсон төлөөлөгч нь эрүүгийн ял шийтгэл хүлээж байгаагүй, хуульчийн мэргэжлийн ёс зүйн ба сахилгын шийтгэл хүлээж байгаагүй болохыг тухайн фирмийн үйл ажиллагааг хянан зохицуулах байгууллагаас нотолсон бичиг баримт.

Төлөөлөгчийн байгууллага ба түүний төлөөлөгч нь жил тутам 1 удаа бүртгүүлэх ёстой.

4.3.5. Үйл ажиллагааны хамрах хүрээ ба дэг журам [65]

Төлөөлөгчийн газар ба төлөөлөгч нь Хятадын хууль тогтоомжтой холбоотой мэргэжлийн үйл ажиллагаанд үл хамаарах дараах үйл ажиллагааг зөвхөн эрхэлнэ.[66] Үүнд:

1/ Гадаадын хуулийн фирмийн хуульч нь хууль зүйн мэргэжлийн үйлчилгээ эрхлэх зөвшөөрөл олгосон улсынхаа хууль тогтоомжийн талаар болон холбогдох олон улсын гэрээ ба олон улсын заншлын талаар зөвлөгөө өгөх;

2/ Үйлчлүүлэгчийн эсвэл Хятадын хуулийн фирмийн итгэмжлэлийн дагуу, хууль зүйн мэргэжлийн үйлчилгээ эрхлэх зөвшөөрөл олгосон улсынхаа хууль тогтоомжтой холбоотой мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх;

[65] Тус журмын 3 дугаар бүлэг.
[66] Тус журмын 15 дугаар зүйл.

3/ Гадаадын үйлчлүүлэгчийг төлөөлж, Хятадын хуулийн фирмийн итгэмжлэлээр Хятадын хууль тогтоомжтой холбоотой мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах;

4/ Хятадын хуулийн фирмтэй гэрээ байгуулах хэлбэрээр урт хугацааны итгэмжлэлийн харилцаанд үндэслэн Хятадын хууль тогтоомжтой холбоотой мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах;

5/ Хятадын хууль, эрх зүйн орчны нөлөөнд холбогдох мэдээллээр хангах.

Үйл ажиллагаанд хориглох үйлдэл: Төлөөлөгчийн газар, төлөөлөгч Хятадын хууль тогтоомжтой холбоотой мэргэжлийн үйл ажиллагааг дангаар эрхлэхийг хориглохоос гадна дараах үйлдлүүдийг хориглоно. Үүнд:

1/ Хуурамч нотлох баримт бүрдүүлж өгөх, бодит үнэнийг нуун дарагдуулах эсвэл бусдыг сүрдүүлэх,өдөөх аргаар хуурамч нотлох баримт бүрдүүлж өгөх, бодит үнэнийг нуун дарагдуулах зэргээр нотлох баримт хууль ёсоор олж авахад саад учруулах;

2/ Хууль зүйн үйлчилгээ эрхлэх давуу байдлаа ашиглан үйлчлүүлэгч этгээдээс эд хөрөнгө хүлээн авах болон бусад ашиггай тал бий болгох;

3/ Үйлчлүүлэгчийн бизнесийн нууц ба хувь хүний нууцыг задруулах.

Тус журамд заасны дагуу төлөөлөгчийн газрын төлөөлөгч нэгэн зэрэг 2-оос дээш төлөөлөгчийн газарт төлөөлөгчөөр ажиллаж болохгүй. Түүнчлэн төлөөлөгчийн газрын төлөөлөгч Хятадад жилд 6 сараас доошгүй хугацаагаар оршин суусан байх шаардлагатай бөгөөд 6 сараас доош хугацаатай байсан тохиолдолд дараагийн жилд бүртгэдэгүй байна.

4.3.6. Үйл ажиллагаанд тавих хяналт, хүлээлгэх хариуцлагын асуудал

Үйл ажиллагаанд тавих хяналт[67]

Төлөөлөгчийн газар, төлөөлөгчийн үйл ажиллагааг хянах, шалгах чиг үүргийг орон нутгийн хууль зүйн төрийн захиргааны байгууллага хэрэгжүүлдэг.

Төлөөлөгчийн газар үйл ажиллагаа явуулж буй орон нутгийн хууль зүйн төрийн захиргааны байгууллагад төлөөлөгчийн газрын үйл ажиллагаа явуулах тусгай зөвшөөрөл, төлөөлөгчдийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийн 2 хувь болон өмнөх жилийн ажлын тайланг тусгасан дараах материалуудыг жил бүр 3 дугаар сарын 31-ний өдрөөс өмнө хүргүүлнэ. Үүнд:[68]

1. Төлөөлөгчийн газрын хууль зүйн үйлчилгээ үзүүлсэн үйл ажиллагаа, түүнд дотоодын хуулийн фирмийн гэрээний дагуу гүйцэтгүүлсэн үйлчилгээний жагсаалт

2. Нягтлан бодох, бүртгэлийн фирмээр нягталж тооцуулсан санхүүгийн жилийн тайлан, Хятад Улсад хуулийн дагуу төлсөн татвар хураамжийн баримт

3. Төлөөлөгчдийн бүрэлдэхүүнд гарсан өөрчлөлт, хөдөлгөөн болон туслах ажилтнаар авсан Хятад ажилчдын талаарх мэдээлэл

4. Төлөөлөгчдийн Хятад Улс дахь оршин суурьшлын тухай мэдээлэл

5. Төлөөлөгчийн газар, төлөөлөгчдийн бүртгэлийн тухай мэдээлэл

6. Журамд тусгагдсан үүргийн биелэлтийг харуулсан бусад баримт бичиг.

Орон нутгийн хууль зүйн төрийн захиргааны байгууллагаас жилийн хяналтыг хийж дууссаны дараа төлөөлөгчийн газарт уг хяналтын тухай санал дүгнэлтээ бичгээр хүргүүлдэг.

[67] Тус журмын 4 дүгээр бүлэг
[68] Тус журмын 22 дугаар зүйл

Хууль тогтоомжийн дагуу, орон нутгийн хууль зүйн төрийн захиргааны байгууллагаас гүйцэтгэх төлөөлөгчийн газар, төлөөлөгчийн бүртгэл болон жил бүрийн хяналтын хураамж нь Төрийн зөвлөлийн Үнэлгээний газраас дотоодын хуулийн фирмүүдэд тогтоосон хураамжтай нийцэх ёстой. Хураамж нь төрийн санд хуримтлагддаг байна.

Орон нутгийн хууль зүйн төрийн захиргааны байгууллага нь холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу захиргааны журмаар торгууль ногдуулахдаа торгууль ногдуулах шийдвэр, торгуулийн төлбөр хураан авах ажиллагаат холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу тус тусад нь үйлдэнэ. Хураан авсан торгуулийн төлбөр ба хууль бусаар олсон орлогыг төрийн санд тушаадаг.

Хүлээлгэх хариуцлага[69]

1/ Төлөөлөгчийн газар, төлөөлөгчид хүлээлгэх хариуцлага

Төлөөлөгчийн газар, төлөөлөгч нь улсын ажлуулгийг байдал, олон нийтийн амгалан тайван байдал, нийгмийн дэг журмыг бусниулсан бол Эрүүгийн хуулийн улсын ажлуулгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг, олон нийтийн амгалан тайван байдлын эсрэг гэмт хэрэг, нийгмийн дэг журмын эсрэг гэмт хэрэгт холбогдох заалтыг баримтлан эрүүгийн хариуцлага тооцох, Төрийн зөвлөлийн хууль зүйн төрийн захиргааны төв байгууллагаас тухайн төлөөлөгчийн газар болон төлөөлөгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг цуцлах, гаргасан үйлдэл нь хуулиар эрүүгийн хариуцлага хүлээгүй тохиолдолд хууль зүйн төрийн захиргааны төв байгууллагаас холбогдох арга хэмжээ авч, шаардлагатай гэж үзвэл зөвшөөрлийг цуцална.

Төлөөлөгчийн газар, төлөөлөгч нь журмын 15 дугаар заалтыг зөрчсөн үйлдэл гаргасан, аливаа ашгийн төлөө болон хууль зүйн үйлчилгээ үзүүлэх үйл ажиллагаат хууль бусаар эрхэлсэн бол үйл ажиллагаат нь орон нутгийн хууль зүйн төрийн захиргааны байгууллагаас тодорхой хугацаагаар зогсоож, ноцтой зөрчил гаргасан бол Төрийн зөвлөлийн хууль зүйн төрийн захиргааны байгууллагаас үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрлийг цуцална. [70]

Төлөөлөгчийн газар, төлөөлөгч дээрх үйлдлийг гаргасан нь тогтоогдвол орон нутгийн хууль зүйн төрийн захиргааны байгууллагаас хууль бусаар олсон орлогыг нь хураж, төлөөлөгчийн газрын удирдлага, хариуцлага хүлээх этгээдэд тус бүр 50 000 - 200 000 юанийн торгууль ногдуулна.

Төлөөлөгчийн газар дараах үйлдлийг гаргавал орон нутгийн хууль зүйн төрийн захиргааны байгууллагаас сануулга өгч, тодорхой хугацааны дотор гаргасан үйлдлээ арга хэмжээ авч залруулахыг шаардана. Зөрчил ноцтой гэж үзвэл үйл ажиллагаат түр зогсоож, заасан хугацаанд шаардлагыг биелүүлэхгүй бол орон нутгийн хууль зүйн төрийн захиргааны байгууллага үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрлийг цуцална. Үүнд:[71]

1. Хятадын мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулдаг хуульчийг ажиллуулах, хуульчийн туслах ажилтнаар хууль зүйн үйлчилгээ үзүүлэх;

2. Үйлчилгээ үзүүлсний төлбөр тооцоог Хятад Улсын нутаг дэвсгэрт хийгээгүй байх;

3. Жилийн хяналтад жилийн тайлан бусад холбогдох материалыг заасан хугацаанд ирүүлээгүй байх, эсвэл жилийн хяналтад тэнцээгүй байх.

Энэхүү заалтын 2-т заасныг зөрчсөн бол орон нутгийн Ардын Засгийн газрын

[69] Тус журмын 5 дугаар бүлэг
[70] Тус журмын 25 дугаар зүйл
[71] Тус журмын 26 дугаар зүйл

хууль зүйн төрийн захиргааны байгууллагаас Хятад Улсын нутаг дэвсгэрт тооцогдох мөнгөн дүнгийн 1-3 дахин дүнтэй тэнцэх хэмжээгээр торгууль ногдуулна.

Төлөөлөгчийн газар, төлөөлөгч дараах зөрчлийг гаргавал орон нутгийн хууль зүйн төрийн захиргааны байгууллага сануулга өгч, хууль бус орлогыг хураана. Нөхцөл байдал ноцтой бол үйл ажиллагааг түр хугацаанд зогсоож, 20 000-100 000 юанийн торгууль ногдуулна. Үүнд: [72]

1. Төлөөлөгч нь 2-оос дээш төлөөлөгчийн газар төлөөлөгчөөр зэрэг ажиллах

2. Хувь хүний нууц ба бизнесийн нууцыг хууль бусаар задруулах

3. Хууль зүйн үйлчилгээний давуу талыг ашиглан үйлчлүүлэгчээс эд хөрөнгө болон бусад давуу байдал олж авах

Үйл ажиллагаа явуулах эрх нь цуцлагдсан, өрийн асуудал эцэслэгдэн дуусахаас өмнө эд хөрөнгөө Хятад Улсын нутаг дэвсгэрээс гадна шилжүүлсэн төлөөлөгчийн газрын эд хөрөнгийг орон нутгийн хууль зүйн төрийн захиргааны байгууллага эд хөрөнгийг эргэн шилжүүлэх шийдвэр гаргаж, өр төлбөрийг барагдуулна. Бусдын эрх ашгийг ноцтой зөрчсөн бол удирдах шатны төлөөлөгч ба бусад шууд хариуцах эрх бүхий этгээдэд Эрүүгийн хууль заасан эд хөрөнгө нуун дарагдуулсан гэмт хэрэгт холбогдуулан эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх; эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцогдохгүй бол орон нутгийн хууль зүйн төрийн захиргааны байгууллагаас төлөөлөгчийн газарт 50 000-300 000 юанийн, удирдах шатны төлөөлөгч ба бусад шууд хариуцах эрх бүхий этгээдэд 20 000-100 000 юанийн торгууль ногдуулна. [73] Төлөөлөгчийн газрын төлөөлөгч хуурамч нотлох баримт бүрдүүлж өгөх, бодит үнэнийг нуун дарагдуулах эсвэл бусдыг сүрдүүлэх, өдөөх аргаар хуурамч нотлох баримт бүрдүүлж өгөх, бодит үнэнийг нуун дарагдуулах үйлдэл гаргасан бол Эрүүгийн хууль заасан нотлох баримт бүрдүүлэхэд саад учруулсан гэмт хэрэгт холбогдох заалтыг баримтлан эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэж, ТЗ-ийн хууль зүйн төрийн захиргааны төв байгууллагаас үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг цуцална. [74]

Гадаадын хуулийн фирм, гадаадын хуульч, гадаадын бусад байгууллага, хувь хүн Хятад Улсын нутаг дэвсгэрт хууль зүйн мэргэжлийн үйлчилгээ үзүүлэх үйл ажиллагаа эрхэлсэн, эсвэл мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрөл нь цуцлагдсан боловч Хятад Улсын нутаг дэвсгэрт хууль зүйн мэргэжлийн үйлчилгээ үзүүлэх үйл ажиллагаа үргэлжлүүлэн эрхэлсэн төлөөлөгчийн газар, төлөөлөгчийн үйл ажиллагааг орон нутгийн хууль зүйн төрийн захиргааны байгууллагаас хаана. Хууль бус орлогыг хураах, 50 000-300 000 юанийн торгууль ногдуулна. [75]

Төлөөлөгчийн газрын мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах тусгай зөвшөөрөл хууль заасан үндэслэлээр цуцлагдвал гадаадын хуулийн фирм 5 жилийн дотор дахин төлөөлөгчийн газар нээх хүсэлт гаргах эрхгүй. Төлөөлөгчийн газрын төлөөлөгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрөл цуцлагдвал 5 жилийн дотор Хятадад үйл ажиллагаа явуулах төлөөлөгчийн газарт дахин төлөөлөгчөөр ажиллах эрхгүй.

Төлөөлөгчийн газрын төлөөлөгч улсын аюулгүй байдал, олон нийтийн амгалан тайван байдал,нийгмийн эмх журамд хор хохирол учруулсан үйлдэлдээ эрүүгийн хариуцлага хүлээсэн бол тухайн төлөөлөгчийн газрыг нээсэн гадаадын хуулийн фирм дахин төлөөлөгчийн газар нээх хүсэлт гаргах эрхгүй болно. Тухайн төлөөлөгч Хятадад төлөөлөгчийн газрын төлөөлөгчөөр дахин ажиллах эрхгүй болно.

[72] Тус журмын 27 дугаар зүйл
[73] Тус журмын 28 дугаар зүйл
[74] Тус журмын 29 дүгээр зүйл
[75] Тус журмын 30 дугаар зүйл

2/ Төрийн албан хаагчид хүлээлгэх хариуцлага

Хууль зүйн төрийн захиргааны байгууллагын албан хаагч хууль зөрчсөн дараах үйлдлийг гаргавал хариуцлага хүлээх удирдах албан тушаалтан болон бусад шууд хариуцлага хүлээх албан тушаалтанд холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу сануулах, дахин сануулах эсвэл дараагийн шатны захиргааны арга хэмжээ оногдуулна.[76]

1. төлөөлөгчийн газар байгуулах болон төлөөлөгч томилж ажиллуулахаар бүрдүүлсэн материалыг нягтлах, хянах албан үүргээ тус журамд заасны дагуу гүйцэтгээгүй;

2. Төлөөлөгчийн газрын бүртгэл, жилийн хяналтыг тус журмын дагуу гүйцэтгээгүй;

3. Улсаас тогтоосон төлбөрийн төрөл, хэмжээний дагуу төлбөр хураамж аваагүй.

Хууль зүйн төрийн захиргааны байгууллагын албан хаагч хууль зөрчсөн дараах үйлдлийг гаргавал хариуцлага хүлээх удирдах албан тушаалтан болон бусад шууд хариуцлага хүлээх албан тушаалтанд зэрэг бууруулах, ажлаас чөлөөлөх, халах хүртэл захиргааны арга хэмжээ авна. Үүнд: [77]

1. Журамд заасан шаардлагыг бүрэн хангаагүй төлөөлөгчийн газар, төлөөлөгчид мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрөл ба гэрчилгээ олгосон;

2. Эд хөрөнгө олж авах зорилгоор албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашигласан;

3. Журмын дагуу төлөөлөгчийн газар, төлөөлөгчийн зөвшөөрлийг цуцлаагүй, гэрчилгээг хүчингүй болгоогүй;

4. Хуулиар торгууль ногдуулах баримт үйлдээгүй, тогтоосон торгуулийн хэмжээг буруу бөглөж бичсэн;

5. Хураасан татвар болон ногдуулсан торгууль, хууль бус орлогыг төрийн санд оруулаагүй;

6. Төлөөлөгчийн газар, төлөөлөгчийн тус журмыг зөрчсөн үйлдлийг цаг алдалгүй шалган тогтоож, арга хэмжээ аваагүй;

7. Хууль чанд биелүүлээгүй болон эрх мэдлээ хэтрүүлэн ашигласан бусад үйлдэл гаргасан.

Дээрх хууль бус үйлдлийг гаргасан төрийн захиргааны төв байгууллагын албан хаагч нь эд хөрөнгө болон улс, ард иргэдийн эрх ашигт ноцтой хохирол учруулсан бол Эрүүгийн хуульд заасан авлига, албан тушаалын эсрэг гэмт хэрэгт холбогдох заалтын дагуу эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ.

4.4. Франц Улс

4.4.1. Ерөнхий танилцуулга

Франц Улс Европын холбооны улсуудын дотор гадаадын хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэхэд харьцангуй нээлттэй ханддаг улсад тооцогддог байна. Тус улсад үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй гадаадын хуульчийг conseil juridique (legal counselor) буюу "хуулийн зөвлөх" хэмээн нэрлэдэг.

Франц нь анх гадаадын хуульчийг харилцан зөвшөөрсөн байх зарчмыг гаргаж

[76] Тус журмын 32 дугаар зүйл
[77] Тус журмын 33 дугаар зүйл

ирсэн улс юм. 1971 онд хууль зүйн мэргэжлийн талаар 71-1130 тоот хуулийг баталснаар гадаадын хуульчийн талаар нарийвчилсан зохицуулалт хийсэн бөгөөд үүнээс өмнө гадаадын хуульчид conseil juridique нэрийн дор чөлөөтэй үйл ажиллагаа явуулж байжээ. 1971 оны хуульд "хэрэв тус улсад ажиллах хүсэлтэй гадаадын хуульчийн улс нь Франц улсын хуульчийг тус улсад хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах адилхан нөхцөл тавьсан бол[78]" зөвшөөрнө гэж заасан нь харилцан хүлээн зөвшөөрөх зарчмын илрэл мөн.

1971 оноос өмнө Францад хууль зүйн мэргэжлийн үйл ажиллагааг avacot[79], notaire[80], conseil juridique[81] нар явуулдаг байсан. Conseil juridique нэрийн дор дотоодын чадваргүй, avacot болон notaire-ийн шалгалт өгөөгүй хуульчид үйл ажиллагаа явуулахаас гадна ихэнх гадаад хуульчид энэ нэрийн дор үйл ажиллагаа явуулж байсан тул хууль зүйн мэргэжлийн талаар зохицуулалтаа зайлшгүй шинэчлэх шаардлагатай болжээ.

Мөн 1971 оноос өмнө Франц гадаадын хуульчдад нээлттэй байж, ямар нэг шаардлага тавихгүйгээр, зөвхөн шүүхэд төлөөлөн оролцох үедээ франц өмгөөлөгчдийг ашиглан conseil juridique нэрийн дор чөлөөтэй үйл ажиллагаа явуулахыг зөвшөөрч байсан боловч Франц хуульчид гадаад орнуудад ийм хэмжээнд чөлөөтэй үйл ажиллагаа эрхэлж чадахгүй байсан тул гадаадын хуульчийг харилцан зөвшөөрсөн байх зарчмыг тусгажээ. Энэхүү заалтын эсрэг арга хэмжээ авах зорилгоор Нью-Йорк гадаадын хуулийн зөвлөхийн тухай хэсгийг Шүүхийн дүрэмдээ оруулж, харилцан зөвшөөрөх заалтыг тусгасан[82].

1971 оны хууль гадаадын хуульчдын үйл ажиллагаанд хатуу хязгаарлалт тавиагүй боловч гадаадын хуулийн фирмийн талаар хатуу зохицуулалт хийсэн. 1971 оноос хойш гадаадын Хуулийн фирм нь францад буртгүүлэх боломжгүй болсон. Харин үүний оронд бүх гишүүд нь conseil juridique-гийн эрхтэй "Мэргэжлийн компани"(societe civile professionnelle – professional companies) гэж нэрлэдэг хуулийн этгээдийн онцгой хэлбэрийг байгуулан ажиллаж болдог. Гадаадын болон дотоодын хуульчид хамтран нөхөрлөлийн хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулахыг зөвшөөрдөг.

1971 оны хууль нь олон нийтэд чанаргүй хууль зүйн зөвлөгөө үзүүлэхээс сэргийлэх, conseil juridique-хуульчийн мэргэжлийн хэргэмийн хэрэглээг зохицуулах зорилготой байсан. Мөн энэ хууль нь бусад улсуудыг Францын хуульчдыг харилцан хүлээн зөвшөөрөх зарчимд нэгтгэх хүчтэй хөшүүрэг болсон байна.

4.4.2. Гадаадын хуульчаар ажиллах нөхцөл, шаардлага

1971 оны хуулиар гадаад хуульчид *conseil juridique* нэрийн дор үйл ажиллагаа явуулахын тулд боловсрол, ёс суртахуун, байнга оршин суух газрын болон санхүүгийн эх үүсвэрийн шалгууруудыг хангах шаардлагатай болсон. Үүний гол зорилго нь олон нийтийг гадаадын чадваргүй хуульчдын үйл ажиллагаанаас хамгаалахад оршдог.

Боловсролын хувьд хууль зүйн дээд боловсрол эзэмшсэн, өөрийн оронд Барын холбооны шалгалтад тэнцэж Барын холбоонд элссэн байх шаардлагатай[83]. Мөн Францын нягтлан бодох болон бизнесийн удирдлагаар мэргэшсэн байж болно.

[78] Францын 71-1130 тоот хууль, supra note 12, at art. 55.

[79] Үйлчлүүлэгчийг шүүхийн өмнө төлөөлдөг, Барын холбоонд элсдэг.

[80] Нас барагсдын гэрээслэл үйлдэх, газар шилжүүлсэн баримт үйлдэх зэргээр баримт бичиг үйлддэг.

[81] Ихэнхдээ бизнесийн үйл ажиллагаанд зөвлөгөө өгдөг.

[82] Нью-Йорк муж харилцан зөвшөөрсөн байх заалтаа хүчингүй болгож, Барын гишүүн хуульчаас ийм шаардлага тавьсан нөхцөлд харгалзан үзэх заалттай болсон.

[83] Supra note 10, at 681

15—с дээш жил хууль зүйн мэргэжлийн үйл ажиллагааны чиглэлээр ажилласан өргөдөл гаргагчийг боловсролын шаардлагыг шууд хангасан гэж үзнэ.

Мэргэжлээрээ 3-аас доошгүй жил ажилласан туршлагатай байх ёстой бөгөөд энэ хугацааны хагаст нь өмгөөлөгч, нотариат эсвэл "Мэргэжлийн компани"-ий ажилтнаар ажилласан байх ёстой.

Мэргэжлийн үйл ажиллагааны аливаа зөрчил гаргаагүй, мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах эрхээ хасуулах болон хязгаарлуулаагүй байхыг шаарддаг.

Мөн аливаа бизнесийн байгууллагын дампуурал болон дампуурлын менежменттэй холбоотой зөрчилтэй үйл ажиллагаа явуулж байгаагүй байх шаардлагатай.

Мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах эрхээ хасуулж байсан, сахилгын шийтгэл хүлээж байсан, гэмт хэрэг үйлдсэн, дампуурлаа зарлаж байсан этгээдийг хууль зүйн зөвлөгөө өгөх, хууль зүйн бичиг баримт бэлтгэхийг хориглож болно хэмээн хуульчилсан[84] байдаг.

Хуулийн зөвлөх нь хангалттай хэмжээний санхүүгийн эх үүсвэртэй байх ёстой бөгөөд мэргэжлийн хариуцлагын даатгалтай байх шаардлагатай.

4.4.3. Гадаадын хуульчийн үйл ажиллагааны хүрээ хязгаар

1971 оны хуулийн нэг үндсэн зохицуулалт нь 1971 оны 07 дугаар сарын 1-ний өдрөөс өмнө Францад хуульчийн үйл ажиллагаа явуулах эрхээ аваагүй "гадаадын хуульч" болон "хуулийн фирм"-үүдийн практик үйл ажиллагаа явуулах хүрээг хязгаарласан явдал юм.

Францын аливаа хуульч-иргэн буюу хууль зүйн үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллага нь conseil juridique гэсэн хэргэм хэрэглэхгүй ч хуулийн зөвлөгөө үзүүлэх, хууль зүйн баримт бичгийн эх боловсруулах ажлыг хийж болно.

Харин гадаадын хуульч, хуулийн фирмийн эрхлэх ажлын хүрээ хязгаарыг дараах 4 төрөлд хувааж болно. Үүнд:

1. 1971 оны 07 дугаар сарын 1-ний өдрөөс өмнө Францад хуульчийн үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн "гадаадын хуульч" болон "хуулийн фирм" нь Францын хуульчдын адил дотоодын (Францын) болон олон улсын эрх зүйн талаар хуулийн зөвлөгөө өгөх, баримт бичгийн эх бэлтгэх эрхтэй бөгөөд харин уг хууль хүчин төгөлдөр болсноос хойш 5 жилийн дотор тухайн гадаадын хууль зүйн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулж буй этгээдийг харьяалах улс Францын хуульчдыг харилцан зөвшөөрөөгүй тохиолдолд тэдний энэ эрхийг Франц улс цуцлах үндэслэл болохоор зохицуулсан.

2. Гишүүн улсын хуульч[85]- Европын Холбооны гишүүн улсын хуульч нь "the 1998 Establishment Directive"-ийн хүрээнд Франц улсад өөрийн хуульчийн хэргэмээр үйл ажиллагаа явуулж болдог. 2009 оны байдлаар Франц дахь 1 535 гадаадын хуульчийн 785 нь Европын Холбооны гишүүн орнуудын хуульчид байна.

3. Харилцан зөвшөөрсөн улсын хуульч- Аливаа гадаад улс нь францын хуульчдыг тухайн улсын хуульчийн франц улсад эрхлэх сонирхолтой байгаатай ижил үйл ажиллагааг тухайн гадаад улсад явуулахыг зөвшөөрвөл Франц улс нь тэр улсын хуульчийг харилцан ижил мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулахыг зөвшөөрдөг байна.

[84] Supra note 12, at 67

[85] http://www.fbe.org/en/newsletter/archives-des-newsletters/newsletter-may-2010/the-admission-of-the-european-art822.html

Энэ зарчим нь улс хоорондын эрх зүйн үйлчилгээг либералчлахад чухал хувь нэмэр оруулсан байна.

4. Харин бусад гадаад улсын хуульчид нь зөвхөн гадаад (өөрийн) улсын буюу олон улсын эрх зүйтэй холбоотой асуудлаар эрх зүйн зөвлөгөө өгөх, хууль зүйн баримт бичиг боловсруулах эрхийг эдэлдэг байна.

Бусад (4 дэх хэлбэр) гадаад улсын хуульчид нь францын эрх зүйн зохицуулалтын талаар хууль зүйн зөвлөгөө өгөх, баримт бичиг боловсруулах эрхгүй байдаг.

4.4.4. Гадаадын хуульчийг бүртгэх ба хянах

Хуулиар 1971 оноос өмнө Францад хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулж байгаагүй, Европын холбооны (ЕХ) гишүүн бус орны өргөдөл гаргагч нь өөрийн мэргэжлийн үйл ажиллагааг байнга явуулах хүсэлтэй байгаагаа "шүүхийн харьяалал"-ын орон нутгийн ерөнхий хуульч (local attorney general)-д гаргаж хуулийн зөвлөгчөөр (conseil juridique) бүртгүүлэх ёстой. Тухайн өргөдөл гаргагч нь ийнхүү бүртгүүлснээс 3 сарын дотор мэргэжлийн үйл ажиллагаагаа явуулж эхлэх ёстой.

Гадаадын хуульчдыг тухайн орон нутгийн Ерөнхий хуульч зохицуулдаг бөгөөд Орон нутгийн Барын комисс тэдэнд сахилгын шийтгэл оногдуулах эрхгүй байдаг.

Гадаадын хуульчдад Орон нутгийн ерөнхий хуульчийн хүсэлтийн дагуу анхан шатны шүүх сахилгын шийтгэл (disciplinary sanctions) оногдуулж болдог. Гадаад хуульчийн үйл ажиллагаанд Хууль зүйн яам хяналт тавина.

4.5. Япон Улс

4.5.1. Ерөнхий танилцуулга

Япон улсын эдийн засаг дэлхийн хоёрдугаар дайны дараагаас эрчимтэй хөгжиж эдийн засгийн өндөр хөгжил нь гадаадын хуульчид, хуулийн фирмүүд тус улсад үйл ажиллагаа явуулах сонирхлын төв нь болсон гэж үзэж болно. 1986 оны 5 дугаар сард батлагдсан Гадаадын хуульчийн хууль зүйн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай арга хэмжээний тухай хууль (*Act Providing Special Measures for the Treatment of Legal Business by Foreign Lawyers, цаашид "Тусгай арга хэмжээний хууль"*)-аар гадаадын хуульчид тавигдах шаардлага, хуулийн шаардлага хангасан хуульч гадаадын хууль тогтоомжоор хууль зүйн үйлчилгээ үзүүлэх харилцааг зохицуулдаг.[86] Тус хуульд зааснаар "*гадаадын хуульч*" гэж гадаад улсад хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг, өмгөөлөгчтэй дүйцүүлж болохуйц этгээдийг ойлгоно.[87]

4.5.2. Гадаадын хуульчаар ажиллах нөхцөл, шаардлага

Гадаадын хуульчаар ажиллах эрх авахын тулд 3 жилийн хугацаанд өөрийн эрх авсан улсад хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлсэн байх, хорих ял шийтгүүлээгүй байх, албан тушаалаа урвуулан ашигласны улмаас нийтийн албанд ажиллах эрхээ хасуулаагүй байх, хуульчийн сахилгын хариуцлага хүлээснээс хойш доод тал нь 3 жилийн хугацаа өнгөрсөн байх шаардлага тавигдана.[88] Ажиллах зөвшөөрөл авахын тулд хорих ялаар шийтгэгдээгүй, сүүлийн гурван жилийн хугацаанд сахилгын арга хэмжээ авагдаагүй байх, мэргэжлийн бууруутай үйл ажиллагааны улмаас үйлчлүүлэгчид учирсан хохирлыг барагдуулах санхүүгийн

[86] Гадаадын хуульчийн хууль зүйн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай арга хэмжээний тухай хуулийн 1 дүгээр зүйл (Хуулийн зорилго) http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/hls.pdf(Сүүлд үзсэн 2013.02.21)

[87] Тусгай арга хэмжээний тухай хууль 2 дугаар зүйл. Нэр томьёоны тодорхойлолт

[88] Тусгай арга хэмжээний тухай хууль 10 дугаар зүйл (1) (i)-(ii)

чадвартай байх[89] үндсэн шаардлагыг хангасан байна. Түүнчлэн Японы гадаад хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай зохицуулалтад "Томилгоо" (англ.*designation*) гэсэн ойлголт яригдана. Гадаадын хуульчийн эрх авсан хуульч гуравдагч улсын хууль тогтоомжоор хууль зүйн зөвлөх үйлчилгээ эрхлэхийн тулд

- Тухайн улсад хуульчийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх авсан байх, эсхүл
- Тухайн улсын хуулиар тухайн улсад хуульчийн эрх авсан этгээдтэй ижил хэмжээний мэдлэгтэй бөгөөд 5 жилийн хугацаанд тухайн улсад мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлсэн бол Хууль зүйн сайдад хүсэлт гаргаж болно.[90]

Гадаадын хуульчид Япон улсад хуулийн этгээд байгуулж ажиллах тухайд мөн тухайлсан шаардлагыг тавьдаг. Гадаадын хуулийн фирм нь "гадаадын хуульчийн хуулийн этгээд"[91]гэсэн нэрийг хэрэглэх ёстой бөгөөд бусад хуулийн этгээд, нөхөрлөл, хувь хүний нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно. Харин дор дурдсан тохиолдолд гадаадын хуульч нь өөрийн эрх авсан улсад харьяалах үндсэн үйл ажиллагаа нь хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх зорилготой нөхөрлөл болон бусад хуулийн этгээдийн нэрийн дор үйл ажиллагаа явуулж болно. Үүнд:

- тухайн нэрийг хэрэглэж мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулж байгаа өөр гадаадын хуульч байхгүй;
- хуулийн этгээдийн нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулдаг гадаадын хуульчтай хамтран ажилладаг бол.(to share office)[92]

Хэрэв гадаадын хуульч нь өөр гадаадын хуульч, өмгөөлөгч, хууль зүйн мэргэжлийн корпорацид ажиллах тохиолдолд тухайн гадаадын хуульч, өмгөөлөгч, хуулийн этгээдийн нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулна. Гадаадын хуульчийн хуулийн фирмийг орон нутгийн Барын холбоо бүртгэнэ. Өмгөөллийн хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаанд тавигдаж байгаа тухайлсан шаардлагын тухайд бүртгэлтэй гадаадын хуульч тус улсад нэгээс илүү хуулийн этгээд байгуулахыг хориглодог.[93]

4.5.3. Гадаадын хуульчдын бүртгэлийн тогтолцоо

Япон улсад үйл ажиллагаа явуулж буй гадаадын хуульчдын нэр, төрсөн он, сар, өдөр, иргэний харьяалал, хуульчийн гэрчилгээ олгосон улс, Япон дахь байнгын оршин суух хаяг, гадаадын хуульчийн харьяалах Барын холбоо зэрэг мэдээллийн бүртгэл хөтөлж байна.[94] Хууль зүйн сайдын зөвшөөрөл авсан гадаадын хуульч нь Японы Барын холбоонд бичгээр хүсэлтээ гаргах бөгөөд Японы Барын холбооны Гадаадын хуульчдын бүртгэлийг хянах хороо бүртгэлтэй холбоотой асуудлыг магадлан шалгана.[95]

Гадаадын хуульчаар хүлээн зөвшөөрөгдсөн этгээд нь өөрийн нэр, төрсөн огноо, иргэний харьяалал, хуульчийн гэрчилгээ олгосон улс, Япон улс дахь ажлын байрны хаяг, харьяалагдаж буй Барын холбооны талаарх мэдээлэл болон Японы Барын холбооноос дүрмээр шаардсан бусад мэдээллийг гаргаж бүртгүүлэх ба бүртгэлийг Японы Нэгдсэн Барын холбоо бүртгэнэ.[96]

---

[89] Тусгай арга хэмжээний тухай хууль 10 дугаар зүйл
[90] Тусгай арга хэмжээний тухай хууль 16 дугаар зүйл
[91] "Gaikakuho-Jimu-Bengoshi-Jimusho"
[92] Тусгай арга хэмжээний тухай хууль 45 дугаар зүйл (1), (2)
[93] Тусгай арга хэмжээний тухай хуулийн 45 (2)
[94] Тусгай арга хэмжээний тухай хууль 24 дүгээр зүйл (1)
[95] Тусгай арга хэмжээний тухай хууль 37 дугаар зүйл (2)
[96] Тусгай арга хэмжээний тухай хууль 24 дүгээр зүйл (1)

Японы Барын холбооны дэргэд Гадаадын хуульчийн бүртгэлийг хянах зөвлөл ажиллана.[97]Зөвлөл нь гадаадын хуульчийн бүртгэлийг өөрчлөх, хуульчаар ажиллах эрхийг өөрийнх нь хүсэлтээр цуцлах(Rescission of the registration –бүртгэлийг цуцлах), эсхүл хууль зөрчсөн, бүртгэлийн өргөдлийг худал мэдүүлсэн тохиолдолд эрхийг цуцлах эсэхийг Барын холбооны хүсэлтийн дагуу шалгалт явуулах үндсэн чиг үүрэгтэй.[98]Зөвлөл нь даргалагч болон 13 гишүүнээс бүрдэх бөгөөд даргалагчийг Японы Барын холбооны Ерөнхийлөгч дэд ерөнхийлөгч нарын дундаас санал болгон дэвшүүлнэ.[99] Зөвлөл `хянан шалгах ажиллагааг холбогдсон этгээдээс тайлбар гаргуулах, төрийн болон бусад байгууллагаас мэдээлэл, тайлбар гаргуулах зэрэг арга явуулна. Гадаадын хуульчийн бүртгэлийг цуцлах, хүчингүй болгох, эсхүл өөрчлөх асуудлыг шийдвэрлэхдээ Зөвлөл нь ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй этгээдийг байлцуулж, түүнд өөрийгөө өмгөөлөх, мэдээ баримт сэлт гаргаж өгөх боломжийг олгоно.[100]

Бүртгэгдсэн гадаадын хуульч нь бүртгэгдсэн даруйдаа Японы Барын холбоо болон хамаарах нутаг дэвсгэрийн Барын холбоонд гишүүнээр элсэх бөгөөд өөрийн бүртгэлийн мэдээлэл өөрчлөгдөх тутам бүртгэлээ шинэчилж байна.[101] Бүртгүүлсэн гадаадын хуульч нь Японы Нэгдсэн Барын холбоо болон хамаарах Барын холбооны дүрэм, журмын гадаадын хуульчийн үйл ажиллагаанд хамаарах хэсгийг дагаж мөрдөх үүрэгтэй.[102]

Гадаадын хуульч нь хуулийн этгээд байгуулан үйл ажиллагаа явуулахдаа өмгөөлөгч, эсхүл бусад гадаадын хуульчийг ажиллуулахдаа гадаадын хуульчийн үйл ажиллагааны хязгаарт заасан үйл ажиллагаанаас гадуур мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэхийг даалгахыг хориглохоос гадна үг гадаадын хуульч өөрөө хуулийн этгээдэд ажиллах явцдаа Тусгай арга хэмжээний тухай хуулиар заасан хязгаарлагдмал хүрээнд үйл ажиллагаа явуулна.[103] түүнчлэн гадаадын хуульч нь гэрээний үндсэн дээр ажиллуулж байгаа болон хамтарсан хуулийн этгээдэд ажиллаж байгаа бол тэр тухайгаа Барын холбоонд бүртгүүлж байна.

4.5.4. Гадаадын хуульчийн үйл ажиллагааны хүрээ хязгаар

Тусгай арга хэмжээний хуулиар гадаадын хуульч нь зөвхөн өөрийн улсын буюу хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрөл авсан улсын хууль болон олон улсын эрх зүйн талаар зөвлөгөө өгөх эрхтэй гэж үйл ажиллагаанд хязгаарлалт тогтоожээ.[104]

Дор дурдсан хууль зүйн үйлчилгээ гадаадын хуульчийн үзүүлж болох үйлчилгээнд хамаарахгүй.[105] Үүнд:

- шүүх, прокурорын байгууллага, нийтийн албаны бусад байгууллагад төлөөлөх, эрх зүйн ач холбогдолтой баримт бичиг боловсруулах;

- эрүүгийн хэрэгт өмгөөлөгчөөр, насанд хүрээгүй хүнийг хамгаалах ажиллагаанд тус тус оролцох;

- Өөрийн эрх авсан улсаас бусад улсын хууль тогтоомжийн хүрээнд хууль зүйн зөвлөгөө өгөх;

[97] Тусгай арга хэмжээний тухай хууль 37 дугаар зүйл (1)
[98] Тусгай арга хэмжээний тухай хууль 37 дугаар зүйл (2)
[99]Тусгай арга хэмжээний тухай хууль 38 дугаар зүйл (3)
[100] Тусгай арга хэмжээний тухай хууль 39 дүгээр зүйл (2)
[101] Тусгай арга хэмжээний тухай хууль 40 дүгээр зүйл
[102] Тусгай арга хэмжээний тухай хууль 42 дугаар зүйл
[103] Тусгай арга хэмжээний тухай хуулийн 3, 5 дугаар зүйлүүдэд заасан
[104] Тусгай арга хэмжээний тухай хууль 3 дугаар зүйл (1) "Энэ хуулийн дагуу бүртгүүлсэн гадаадын хуульч нь хуульчийн зөвшөөрөл авсан улсын хуулиар хүсэлтээр болон нийтийн байгууллагын томилолтоор зөвлөгөө өгнө"
[105] Тусгай арга хэмжээний тухай хууль 3 дугаар зүйл (1)

- Бусад улсын шүүх, захиргааны байгууллагад мэдүүлэх бичиг баримтыг боловсруулах

- Япон улсын нутаг дэвсгэрт байгаа үл хөдлөх хөрөнгө, уул уурхайн болон улсын буртгэлийн дагуу үүсдэг эрхийг олж авах, шилжүүлэх, өөрчлөхтэй холбоотой харилцаанд эрх зүйн ач холбогдол бүхий баримт бичиг боловсруулж өгөх, төлөөлөх зэрэг болно.

Түүнчлэн гадаадын хуульч нь хэдийгээр өөрийнх нь үйл ажиллагааны хүрээнд хамаарах боловч дараах асуудлаар Япон улсын өмгөөлөгчтэй хамтран үзүүлнэ:

- Хориглосноос бусад аж үйлдвэрийн өмчийн эрх, Япон улсын нутаг дэвсгэрт байгаа үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн талаар эрх зүйн баримт бичиг боловсруулах,

- Япон улсын иргэн нэг тал нь байгаа гэр бүлийн харилцаатай холбоотой хэрэгт хууль зүйн зөвлөгөө өгөх, төлөөлөх

- Өв залгамжлалын харилцаанд өвлөгч, өв залгамжлагч Япон улсын иргэн. эсхүл өвлөх эд хөрөнгө тус улсын нутаг дэвсгэрт байгаа бол

Түүнчлэн гадаадын хуульч нь Япон улсад нэг жилд доод тал нь 180 хоног оршин суух ёстой.[106]

4.5.5. Гадаадын хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд тавих хяналт, хариуцлага

Гадаадын хуульч нь Япон улсад хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулж байгаагийн хувиар холбогдох дүрэм журмыг дагаж мөрдөх, хуульчийн мэргэжлийн нэр хүндийг дордуулахгүй байх үүрэгтэй. Хуульчийн дагаж мөрдвөл зохих эрх зүйн баримт бичгүүдэд Тусгай арга хэмжээний тухай хууль, Өмгөөлөгчийн хуулиас гадна Японы Барын холбооноос батлан гаргасан гадаадын хуульчдад хамаарах аливаа дүрэм хамаарна.[107] Японы Барын холбоо Гадаадын хуульчийн сахилгын хорооны дүгнэлтэд үндэслэн дор дурдсан сахилгын арга хэмжээнээс сонгож ногдуулдаг. Үүнд:

- сануулах

- мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах эрх (гадаадын хуульчийн)-ийг 2 жил хүртэл хугацаагаар түдгэлзүүлэх

- Барын холбооны гишүүнчлэлээс хасах

- Тодорхой хугацаа зааж Барын холбооны гишүүнчлэлээс хасах /хөөх/[108]зэрэг болно.

Сануулах гэдэг нь гадаадын хуульч мэргэжлийн бурууташ үйл ажиллагаа явуулсныг мэдэгдэж, давтан зөрчил гаргахгүй байхыг анхааруулж буй сахилгын арга хэмжээ юм.[109]Эрх хасах гэдэг нь зөрчил гаргаж арга хэмжээ авснаас хойш хоёр жил хүртэл хугацаанд Япон улсад мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулахыг хориглож буй сахилгын арга хэмжээ[110] бол Барын холбооны гишүүнчлэлээс хасах нь гадаадын хуульчийг холбооноос хасаж, түүний гадаад хуульчийн буртгэлийг хүчингүй болгох арга хэмжээ юм.[111] Сахилгын арга хэмжээний хүнд төрөл нь тодорхой хугацаанд

[106] Тусгай арга хэмжээний тухай хууль 48 дугаар зүйл (1)
[107] Тусгай арга хэмжээний тухай хуулийн 51 дүгээр зүйл (2)
[108] Англ. Dismissal
[109] A Guide to Rules of Foreign Special Members (Revised Edition) Feb 2005, Foreign Lawyers and International Legal Practice Committee of the Japan Federation of Bar Associations page 32. (Цахим хаяг: http://www.nichibenren.or.jp library en about data guide.pdf - сүүлд үзсэн 2013.02.22)
[110] Мөн тэнд
[111] A Guide to Rules of Foreign Special Members (Revised Edition) Feb 2005, Foreign Lawyers and International Legal Prac-

эргэж орох эрхийг нь хасаж "хөөх" арга хэмжээ юм. Арга хэмжээ авагдсан гадаадын хуульчийн эрхийг хураан авч, бүртгэлийг хасахын хамтаар 3 жилийн хугацаанд тус улсад хуульчаар ажиллах эрхийг хязгаарладаг арга хэмжээ юм.[112]

Сахилгын арга хэмжээ авах процедурын хувьд, гадаадын хуульчийг сахилгын хариуцлага хүлээлгэх нь зүйтэй гэж үзсэн хэн боловч Японы Барын холбоонд хүсэлт гаргаж болно. Хүсэлтийг гадаадын хуульчийн хамаарах орон нутаг, дүүргийн Барын холбоогоор дамжуулан гаргана. Хэрэв хүсэлт нь үндэслэл бүхий бол орон нутгийн Барын холбоо тухайн гадаадын хуульчийн эсрэг сахилгын хэрэг үүсгэн шалгах бөгөөд сахилгын арга хэмжээ авах нь зүйтэй гэж холбооны сахилгын хороо үзсэн тохиолдолд Японы Барын холбоонд хүргүүлнэ. Японы Барын холбоо хэргийг хүлээн аваад цааш нь шалгах эсхүл урьд шалгасан материал дээр үндэслэж шалган тогтоодог.

Дүгнэлт

"Гадаадын хуульчийн эрх зүйн байдал" сэдвийн хүрээнд Америкийн Нэгдсэн Улсыг ерөнхийд нь, үүнээс Нью-Йорк, Нью-Жерси, Хойд Каролина зэрэг мужуудыг онцлон, Франц, БНСУ, Япон, БНХАУ зэрэг улс орнуудыг сонгон авч гадаадын хуульчдад тавигдах шаардлага, зөвшөөрөл олгох, бүртгэх журам, үйл ажиллагаанд тавих хяналт, хүлээлгэх хариуцлага зэрэг үндсэн асуудлуудыг нарийвчлан судалж, улс орнуудын нийтлэг болон онцлог зохицуулалтыг илрүүлэх зорилгоор судаллаа.

Судлан үзсэн улс орнуудад гадаадын хуульчдад мэргэжлийн үйл ажиллагааг нээлттэй байлгах хандлага байгаа боловч тодорхой хүрээнд шалгуур, үйл ажиллагааны хүрээг тогтоох, хяналт тавих, хариуцлагын механизмыг бүрдүүлэх зэрэг замаар зохицуулалт болон зохих хязгаарлалтыг хийж өгсөн байна. Дээрх байдлыг нэгтгэн товч дүгнэлт хийвэл улс орнуудын эрх зүйн зохицуулалтад нийтлэг хандлага болон онцлог талууд байгааг ажиглаж болно.

Гадаадын хуульчийн эрх зүйн байдлыг тусгайлсан эрх зүйн актаар зохицуулж байна. Эрх зүйн актууд нь хууль (БНСУ, Япон, Франц), журам (БНХАУ), дүрэм (АНУ) гэсэн хэлбэртэй байна. Зохицуулах нийтлэг асуудал нь гадаадын хуульчид тавигдах шалгуур, зөвшөөрөл олгох, бүртгэх журам, эрхлэх үйл ажиллагааны хүрээ хязгаар, хяналтын журам, хариуцлагын төрөл, хэлбэр, хүлээлгэх үндэслэл зэрэг байна.

Гадаадын хуульчдад тавих шаардлага

Гадаадын хуульчид тавигдах шалгуур, шаардлагын тухайд, судлагдсан бүх улс оронд гадаадын хуульчийг өөрийн улсад хүлээн зөвшөөрөгдөж, хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх авсан байх, дунджаар 3-5 жил хүртэлх хугацаанд мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлсэн туршлагатай байх, мэргэжлийн ёс зүйн болон сахилгын шийтгэл, эрүүгийн хариуцлага хүлээгээгүй байх гэсэн нийтлэг шалгуурыг тавьдаг байна. Харин ажилласан туршлагын шаардлагын хувьд БНСУ-д гадаадын хуулийн зөвлөх нь гадаадын хуулийн фирмийн гүйцэтгэх удирдлага */шууд төлөөлөгч/*-д ажиллах бол 5-аас дээш жил мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлсэн туршлагатай, үүнээс доод тал нь 3 жилийн хугацаанд өөрийн эрх авсан улсад ажилласан байх шаардлага тавигддаг бол гадаадын хуулийн фирмийн БНХАУ дахь төлөөлөгчийн газар ажиллах гадаадын хуульч нь өөрийн улсдаа хуульчдын холбооны гишүүн бөгөөд Хятад улсын нутаг дэвсгэрээс гадна мэргэжлээрээ 2-оос доошгүй жил ажилласан байх, удирдах шатны төлөөлөгч нь Хятад улсын нутаг

tice Committee of the Japan Federation of Bar Associations page 33, (Цахим хаяг: http://www.nichibenren.or.jp/library/en/about/data/guide.pdf - сүүлд үзсэн 2013.02.22)

[112] Мөн гарын авлагын 34 дэх тал

дэвсгэрээс гадна 3 жилээс доошгүй хугацаанд ажилласан байхыг шаарддаг. Харин АНУ-ын Нью-Йорк мужид гадаадын хуульч нь 26 нас хүрсэн, сүүлийн 5 жилийн 3 жилд нь мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлсэн байх шаардлага тавьдаг.

Гадаадын хуульчдад өөрийн улсад мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрлийг төрөөс олгох ба Франц, БНСУ, БНХАУ, Япон Улсад хууль зүйн төрийн захиргааны төв байгууллага буюу Хууль зүйн яам, АНУ-д мужийн Дээд шүүх тус тус олгож байна.

Бүртгэлийн тогтолцоо

Нэгдсэн бүртгэлийн тухайд Франц, АНУ-ын мужууд, Япон, БНСУ зэрэг улсад Барын холбоо нь хөтөлж байгаа бол БНХАУ-ын хувьд хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага бүртгэх чиг үүргийг хэрэгжүүлж байна. Мөн бүртгэлийг тодорхой хугацаанд шинэчилж байх үүргийг гадаадын хуульчид хүлээлгэдэг хандлага ажиглагдлаа. Жишээлбэл, БНСУ-д гадаадын хуульчийн бүртгэлийг 5 жилийн хугацаагаар олгох ба уг хугацаа дуусахад шинэчлэн бүртгүүлэх үүрэгтэй бол БНХАУ-д жил тутам бүртгэлийг шинэчилнэ. Хэрэв гадаадын хуульч нь дурдсан хугацаанд өөрийн бүртгэлээ шинэчлээгүй бол эрхийг цуцалж, мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэхийг зогсоох эрх зүйн үр дагавар судалсан бүх улсад нийтлэг байна. Гадаадын хуульчаар ажиллах эрх олгосон, эсхүл эрхийг хүчингүй болгосон талаар бүртгэх чиг үүрэгтэй байгууллага нь олон нийтэд албан ёсоор (*Official Gazette*-д) мэдээлж нийтэлдэг.

БНСУ, Япон улсуудад Гадаадын хуульчдын бүртгэлийг цуцлах, шинэчлэх, хүчингүйд тооцох гэх мэт гадаадын хуульчдын эрхтэй холбоотой асуудлыг магадлан шалгах субъект нь Барын холбоодод байгуулагддаг Тусгай хороонууд байна. Хорооны ажиллах зарчим, процедур, бүтэц зэрэг нь хуульчдын бүртгэлийн эрх зүйн зохицуулалттай нэгэн адил бөгөөд олонхын саналаар шийдвэрээ гаргадаг.

Бүрдүүлбэрийн тухайд гадаадын хуульчид тухайн улсаас нь олгосон үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрөл, гэрчилгээ, эрүүгийн болон сахилгын хариуцлага хүлээгээгүйг нотлох баримт зэрэг холбогдох бичиг баримтыг шаарддаг.

Гадаадын хуульчийн үйл ажиллагааны хамрах хүрээ, хязгаарлалт

Үйл ажиллагааны хамрах хүрээний хувьд гадаадын хуульч өөрийн орны хууль тогтоомж, олон улсын эрх зүй ба олон улсын заншлын эрх зүйн хүрээнд зөвлөгөө өгөх эрхийг судлагдсан улс орнууд нэгэн адил олгосон байна.

Хориглох үйл ажиллагааны хувьд дотоодын болон бусад улсын хууль тогтоомжийн хүрээнд зөвлөгөө өгөх, эрх зүйн ач холбогдолтой баримт бичгийг боловсруулах, шүүх, прокурорын байгууллагад төлөөлөхийг хориглодог.

Хуулийн этгээд байгуулж үйл ажиллагаа явуулах, хуулийн этгээдийн салбарыг байгуулах эрх гадаадын хуульчдад нэгэн адил олгогдох боловч хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаатай холбоотой дараах шаардлагууд тавигдаж байна.

БНХАУ-ын хувьд Гадаадын хуулийн фирм, гадаадын бусад аливаа байгууллага, хувь хүн зөвлөх компанийн болон бусад аливаа нэрийн дор Хятад Улсын нутаг дэвсгэрт хууль зүйн үйлчилгээ эрхлэх үйл ажиллагаа явуулж үл болно хэмээн хязгаарласнаар хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааг зөвхөн гадаадын хуулийн фирмийн төлөөлөгчийн газар эрхлэн явуулж болохоор зохицуулсан байна. Түүнчлэн гадаадын хуульч хоёроос дээш төлөөлөгчийн газарт зэрэг ажиллахыг хориглосон.

БНСУ-ын хувьд хуулийн этгээд буюу хуульчийн оффис нь тус улсын өмгөөлөгч, патентын өмгөөлөгч, шүүхийн ажилтан, мэргэшсэн нягтлан бодогч зэрэг зөвшөөрөл авдаг мэргэжлийн этгээдийг хөдөлмөрийн гэрээгээр авч ажиллуулах, нөхөрлөлийн харилцаа тогтоох, хэргийг хамтран хүлээн авч ажиллахаар тохиролцохыг хориглодог байна. Энэ нь гадаадын хуульч дотоодын хуульчдыг ажиллуулах замаар "халхавч" хийж, үндэсний хууль тогтоомжоор зөвлөгөө өгөх асуудлаас сэргийлсэн хэрэг байж болохоор байна.

Түүнчлэн гадаадын хуульч тухайн улсын нутаг дэвсгэрт оршин суух ёстой хоногийн хязгаарыг тогтоож өгөх нь хууль зүйн үйлчилгээг тогтвортой, биечлэн үзүүлэх шаардлагын хүрээнд тогтоосон хязгаарлалт гэж үзэж болно. Тухайлбал, гадаадын хуульч нь БНХАУ-д доод тал нь 6 сар /180 хоног/, БНСУ, Япон улсад мөн 180 хоногоос доошгүй хугацаагаар оршин суух үүрэгтэй.

БНХАУ болон БНСУ-д гадаадын хуульч, гадаадын хуулийн зөвлөхийн оффис нь олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл ашиглаж зар сурталчилгаа явуулахыг хориглодог.

Хяналт-хариуцлагын тухайд

Хяналтын хувьд улс орнууд нь гадаадын хуульчийн үйл ажиллагаанд үр дүнтэй хяналт тавих талаар анхаарч, холбогдох хууль тогтоомжид заадаг байна. Юуны өмнө гадаадын хуульчийн үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй холбогдсон мэдээллийг хуульчаас өөрөөс нь буюу тухайн улсын холбогдох байгууллагаас гаргуулж авах, хуульчаас үйл ажиллагааны тайлан болон бусад шаардагдах мэдээ баримтыг тогтоосон хугацаанд болон эрх бүхий этгээд шаардсан тохиолдолд гаргаж өгч байхыг үүрэг болгодог.

Хариуцлагын хувьд, гадаадын хуульч нь хууль болон бусад мэргэжлийн дүрэм, гадаадын хуульчдын үйл ажиллагаанд мөрдөх тусгайлсан хууль тогтоомжийг зөрчсөн, мэргэжлийн ёс зүйн ба сахилгын дүрмийг зөрчсөн үйлдэлд сануулах, торгох, үйл ажиллагааг нь түр зогсоох, бүрмөсөн зогсоох, тодорхой хугацаанд дахин эрх олгохгүй байх зэрэг арга хэмжээ авдаг байна.

Дээрх байдлуудыг нэгтгэн дүгнэж, улс орнуудын нийтлэг хандлагыг ажиглахад гадаадын хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааг шууд хориглоогүй боловч тодорхой шалгуур, хязгаарлалт, нэгдсэн бүртгэл, хяналтын чанд тогтолцоо, хариуцлагын нарийн механизмын хүрээнд нээлттэй байлгадаг байна. Гадаадын хуульчдын эрх зүйн байдал нь гадаад худалдаа, үйлчилгээ, олон улсын хамтын ажиллагааг хамарсан, нээлттэй боловч нарийвчилсан зохицуулалт зайлшгүй шаардлагатай асуудал юм.

НИЙТЭД ТУСТАЙ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА, САЙН ДУРЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ҮР НӨЛӨӨТЭЙ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ[1]

1. УДИРТГАЛ

Дэлхийн улс орнууд нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлдэг байгууллагууд, сайн дурынхны хувь нэмрийг хүлээн зөвшөөрч, нийгмийн эрэлт хэрэгцээг хангахад төрийн чиг үүргийг нөхөн гүйцэтгэх, түүний хүрч чадаагүй хэсэгт хүрч, үр дүнтэй үйлчлэх чадавхтай болохыг үнэлэх болжээ.

Нийтэд тустай үйл ажиллагаа ба сайн дурын үйл ажиллагааны үр дүнд нийтийн ашиг сонирхол биелдэг гэсэн ерөнхий ойлголт, хандлага байгаа хэдий ч нийтэд тустай үйл ажиллагааг бүхэлд нь тодорхойлон хумих боломжгүй бөгөөд улс орнууд өөрийн онцлог, хөгжлийн хүрсэн төвшинд тулгуурлан түүнийг хэрхэн зохицуулах асуудлыг чухлаар авч үзэж байна. Монгол Улсад нийтэд тустай үйл ажиллагаа, сайн дурын үйл ажиллагааны талаар тусгайлсан эрх зүйн зохицуулалт байхгүй байгаа хэдий ч энэ асуудал олон улсын болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын үйл ажиллагаагаар дамжин хэдий нь анхаарал татсан асуудал болжээ.

Энэ судалгааны хүрээнд холбогдох олон улсын гэрээ, олон улсын байгууллагаас гаргасан зөвлөмж, аргачлал зэрэг эрх зүйн баримт бичиг болон тухайн харилцааны эрх зүйн орчин сайн хөгжиж буй Европын зарим орнууд, түүний дотор хуулийн зохицуулалтын нийтлэг болон онцлог байдлаар нь Итали, Испани, Польш, Унгар, Чех гэсэн улсуудын эрх зүйн зохицуулалтыг сонгон авч түүхчлэх, харьцуулах, хууль зүйн техник, хууль тайлбарлах аргуудыг ашиглан судаллаа. Судалгааны үр дүнд Ашгийн бус байгууллагуудын Европын Төв (European Center for Non-Profit Law)-ийн гаргасан харьцуулсан судалгааныд болон НҮБ-ын зөвлөмжид тулгуурлан харьцуулан судалсан орнуудад зохицуулдаг нийтлэг асуудлууд /сайн дурын үйл ажиллагааны тодорхойлолт ба хамрах хүрээ, сайн дурын ажилтны эрх үүрэг, сайн дурын үйл ажиллагааны хариуцлага, сайн дурын үйл ажиллагаа явуулах байгууллага, сайн дурын үйл ажиллагааг урамшуулах арга ажиллагаа/-ын хүрээнд сайн дурын үйл ажиллагааны үр нөлөөтэй эрх зүйн зохицуулалтыг тодруулж санал, зөвлөмж боловсруулав.

Санал, зөвлөмжүүд нь зөвхөн судалгааны үр дүнд тулгуурлан боловсруулсан судлаачдын байр суурийг илэрхийлнэ.

2. ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ

2.1. Харилцан уялдаатай ойлголтууд

"Нийтийн ашиг сонирхол", "иргэний нийгэм", "иргэний нийгмийн байгууллага", "нийтийн ашиг тус", "нийтэд тустай үйл ажиллагаа", "сайн дурын үйл ажиллагаа" зэрэг ойлголтуудыг харилцан уялдаатай авч үзэх нь зохистой.[2]

---

[1] Тус судалгааг ХЗҮХ-ийн бодлогын ахлах судлаач Б.Энх-Амгалан удирдаж, бодлогын судлаач Ж.Ариунцэцэг, Ж.Бариаширсүрэн, С.Билгүүн нар гүйцэтгэв.

[2] "нийтийн ашиг сонирхол", "иргэний нийгэм, иргэний нийгмийн байгуулага", "нийтэд тустай үйл ажиллагаа", "сайн дурын үйл ажиллагаа" гэсэн ойлголтыг төвч байдлаар Ерөнхий ойлголт хэсэгт, харин "иргэний нийгмийн байгууллага" хэсгийг "төрийн бус байгуулага", "ашгийн бус байгуулага", тэдгээрийн ялгаа, ашгийн бус байгууллагын бие даасан байдал, нээлттэй байдал, төрийн бус байгуулага, ашгийн бус байгуулага, сайн дурын байгууллагын санхүүжилт зэрэг асуудлаар тайлангийн хавсралт 1-ээс дэлгэрүүлж үзнэ үү

Нийтийн ашиг сонирхол. Ард түмний нийтлэг ашиг сонирхлыг хүлээн зөвшөөрч, дэмжих, хамгаалахад төрийн үндсэн үүрэг чиглэдэг. "Нийтийн ашиг сонирхол"- нийт хүмүүс үндэстэн хүмүүст хамааралтай, тэдний сайн сайхан байдал[3] (*well-being of the general public*)-ыг илэрхийлж, хамгаалсан, үр нөлөө бүхий үнэлэмж гэж нийтлэг байдлаар үзэж болно.

Энэхүү нэр томьёо нь нийгэм, нийгмийн эв нэгдэл, нийтлэг эрх ашиг, бие даасан байдал, ил тод байдал, төсвийн санхүүгийн хяналт зэрэг олон ойлголтыг агуулдаг тул өнөөгийн байдлаар тогтсон тодорхойлолт хараахан хэвшээгүй байна. "Нийтийн ашиг сонирхол"-д нийцүүлэн эдлэх эрх, хүлээлгэх үүргийг хуулиар тогтоодог ч чухам "нийтийн ашиг сонирхол"-д юу багтах талаар нэгдсэн ойлголт бүрэлдээгүй. Тухайлбал, Унгар Улсын Дээд шүүх КК2 дугаар тогтоолоор гаргасан тайлбартаа "нийтийн ашиг сонирхлын төлөөх зорилго нь нийгмийн эсвэл нийгэм дэх томоохон хүрээний эрх ашигт нийцсэн[4]" байхыг заасан байна.

Ниитэд тустай үйл ажиллагаа ба сайн дурын үйл ажиллагааны ач тусаар нийтийн ашиг сонирхол биеллээ олдог гэсэн хандлагад тулгуурлан иргэний нийгмийн байгууллагуудыг тусгайлсан хуулиар зохицуулах байдлаар нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалахыг эрмэлзэж байсан бол нийтийн ашиг сонирхлыг агуулсан нийтэд тустай үйл ажиллагаа ба сайн дурын үйл ажиллагаа улам эрчтэй хөгжих тусам тэдгээр үйл ажиллагааг хуулиар тусгайлан зохицуулах хэрэгцээ, шаардлага тулгарах болсон.

*Иргэний нийгэм. "Иргэний нийгэм нь төрөөс харьцангуй ангид, зах зээлийн хуулиар хязгаарлагдахгүйгээр үйл ажиллагаагаа явуулдаг нийгмийн байгууламж юм. Иймд хариуцлага, нэг эрх ашиг, плюрализм, субсидиаризм (Юмсыг хубааж, төвлөрлийг саруулах замаар асуудлыг ур дүнтэй шийдвэрлэхэд чиглэсэн бүтэц, зохион байгуулалтын зарчим), эв нэгдэлтэй байх гэсэн зарчмуудын шаардлагыг хангасан байдаг"*хэмээн тодорхойлсон байна.

НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөрөөс гаргасан Иргэний нийгэм болон иргэний нийгмийн байгууллагын тодорхойлолт:

"... Иргэний нийгмийн оролцогчид нь ашиг хонжоо, эрх мэдэл горилоогүй, төрөөс ангид оролцогчид болно. Иргэний нийгмийн байгууллагууд нь төр ба ашгийн төлөөх хувийн хэвшлийн хамтаар орших гурав дахь "хэвшил" юм. Иргэний нийгэм нь хамтран ажиллах, ухаан бодлоо уралдуулах талбар болдог ба үндэсний болон түүхэн нөхцөл байдлаас хамааран онцлог хэв маягтай байж болно. Иргэний нийгэм нь хөгжлийн үйл ажиллагаанд оролцдог байгууллагууд, зохион байгуулалтын бусад хэлбэрүүдийг, тухайлбал төрийн бус байгууллага, олон ниитэд түшиглэсэн байгууллага, үндэстэн ястны төлөөллийн байгууллага, сургалт эрдэм шинжилгээний байгууллага, сэтгүүлчдийн нийгэмлэг, шашны болон буяны байгууллага, мэргэжлийн холбоод, үйлдвэрчний эвлэл, худалдааны нийгэмлэг, эмэгтэйчүүдийн болон дэмжигч байгууллага, тэдгээрийн сүлжээ, эвслүүдийг багтаана. Олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэл, үндэстэн дамнасан корпорацууд иргэний нийгмийн байгууллагад хамаарахгүй."[5]

[3] Random House Dictionary-д нийтийн ашиг сонирхлыг "Нийтийн амар амгалан, хангалуун, сайн сайхан байдал." гэж тайлбарлажээ.

[4] Унгар Улсын Дээд шүүхийн КК2 тогтоолын цахим хувилбарыг http://www.hajduszoboszlo.eu/digitalcity/servlet/Published-FileServlet/AAABKMZG/Alap%C3%ADtv%C3%A1nyok+nyilv%C3%A1ntart%C3%A1sba+v%C3%A9tel%C3%A9nek+kritikus+pontjai.pdf холбоосоор үзнэ үү.

[5] "Монголын сайн дурын үйл ажиллагааны нөхцөл байдлын үнэлгээ ба зөвлөмж" УБ.,2012

Өнөөгийн байдлаар иргэний нийгмийг дараах 2 хандлагаар тодорхойлж байна. Өргөн хүрээнд, төр ба хувь хүмүүсийн хооронд оршдог орон зайг хамруулж байхад явцуу хүрээнд гэр бүл, бизнесийн бүлэглэл, төр засгаас ангид байдлаар нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулж буй байгууламжуудын нийлбэр цогц хэмээн тодорхойлох нь түгээмэл байна.

Дээрх тодорхойлолт, ойлголтууд "нийтийн ашиг сонирхол", "иргэний нийгэм, иргэний нийгмийн байгууллага", "нийтэд тустай үйл ажиллагаа", "сайн дурын үйл ажиллагаа" зэрэг ойлголтууд харилцан уялдаатай болохыг илэрхийлж байна. Эдгээрээс нийтэд тустай үйл ажиллагааны талаар дэлгэрүүлэн авч үзье.

2.2. Нийтэд тустай үйл ажиллагаа

Нийтийн ашиг тус (*public benefit – нийтийн ашиг тус*) ба түүнд чиглэсэн үйл ажиллагаа (*public benefit activity*)-ны зорилго, чиглэлийг авч үзэхийн өмнө нийтийн ашиг тус, нийтийн баялаг (*public good*)-ийн тухай авч үзэх нь зохистой. Нийтийн баялаг гэдэг нь эдийн засгийн ухаанд нийгмийн бүхэл хэсгийн гишүүн хувь хүмүүс дан ганцаар ашиглах, эсхүл хэн нэгний хэрэглээг зориудаар хязгаарлах бололцоогүй дундын шинжтэй баялаг (*good*) гэж тодорхойлдог.[6] Нийтийн баялгийн энгийн жишээ нь цэвэр агаар, мэдлэг, хүрээлэн буй орчин, улсын батлан хамгаалал, нийтийн гудамж, талбайн засвар арчлалт, бүрэн бүтэн байдал зэрэг юм. Нийтийн баялаг сан хөмрөг нэгэнт хязгааргүй оршин байдаг зүйл биш тул түүний нөөц шавхагдах нь гарцаагүй бөгөөд нийтийн сан хөмрөгийг арчлан хамгаалах, тордон сэргээх, зүй бусаар ашиглагдаж шавхагдахаас сэргийлж байх учиртай.

Нийгмийн эрэлт, хэрэгцээ, уламжлал, соёл, хууль зүйн бодлого зэрэг нь улс орнуудын ямар салбар, чиглэл нийтэд тустай болох, түүнд чиглэсэн үйл ажиллагааг хэрхэн зохицуулахыг тодорхойлох шалгуур, хүчин зүйлс болдог. Нийтэд тустай үйл ажиллагааг тодорхойлж буй дараах нийтлэг хандлага байна.[7] Нийтийн тусын тулд (for the common good) дараах чиглэлийн үйл ажиллагааг улс орнууд харилцан адилгүй байдлаар тусгадаг байна. Үүнд:

- Сонирхогчдын спорт *(amateur sport);*
- Урлаг *(Arts) ;*
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй эсвэл сэтгэцийн эмгэгтэй хүмүүст тусламж, дэмжлэг үзүүлэх, эрх ашгийг хамгаалах *(Assistance to, or protection of, physically or mentally handicapped people) ;*
- Цагаач иргэдийг дэмжих *(Assistance to refugees) ;*
- Буяны үйлс *(Charity) ;*
- Иргэний болон улс төрийн эрхийг хангах *(Civil or human rights) ;*
- Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах *(Consumer protection) ;*
- Соёлын үйл ажиллагаа *(Culture) ;*
- Ардчиллыг дэмжих, бэхжүүлэх *(Democracy) ;*
- Экологи, хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах *(Ecology or the protection of environment) ;*
- Боловсрол, сургалт, соён гэгээрүүлэх *(Education, training and enlightenment) ;*

[6] Тухайлбал, Hal R. Varian, *Microeconomic Analysis* ISBN 0-393-95735-7; Mas-Colell, Whinston& Green, *Microeconomic Theory*ISBN 0-19-507340-1; or Gravelle& Rees, *Microeconomics* ISBN 0-582-40487-8

[7] "A comparative overview public benefit status in Europe" European Center for Not-for-ProfitLawand InternationalCenterfor Not-for-Profit Law, page, http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/PBO_Status_Europe.pdf

- Яс үндэс, гарал угсаа, шашин, арьсны өнгө, болон бусад хууль зүйн хувьд хориглосон ялгаварлан гадуурхалтыг устгах *(Elimination of discrimination based on race, ethnicity, religion, or any other legally proscribed form of discrimination) ;*
- Ядуурлыг бууруулах, устгах *(Elimination of poverty) :*
- Эрүүл мэнд, биеийн тамир *(Health or physical well-being) ;*
- Түүхийн дурсгалт зүйлсийг хадгалах, хамгаалах *(Historical preservation) ;*
- Гамшгийн хор хөнөөлийг арилгах, хүмүүнлэгийн үйлс *(Humanitarian or disaster relief) :*
- Эрүүл мэндийн асаргаа, сувилгаа *(Medical care) :*
- Хүүхэд, залуучууд, орлого багатай хүмүүсийг хамгаалах *(Protection of children, youth, and disadvantaged individuals) ;*
- Ховордсон болон бэртэж гэмтсэн ан амьтныг хамгаалах *(Protection or care of injured or vulnerable animals) ;*
- Төрийн зардал, чирэгдлийг бууруулах *(Relieving burdens of government) ;*
- Шашны үйл ажиллагаа *(Religion) :*
- Шинжлэх ухааны үйл ажиллагаа *(Science) ;*
- Нийгмийн эв нэгдлийг хангах *(Social cohesion) ;*
- Нийгэм, эдийн засгийн хөгжил *(Social or economic development) ;*
- Нийгмийн халамж, тусламж үйлчилгээ *(Social welfare…)* зэрэг болно. Тухайлбал, Унгар улс нийт 22 үйл ажиллагааг, Польш улс хууль 24 үйл ажиллагааг тус тус шууд тусгажээ.

Мөн хэд хэдэн орон нийтэд тустай үйл ажиллагааны төрлүүдийг хуульчлан нэр заахын зэрэгцээ нийтийн тусын тулд чиглэсэн "бусад үйл ажиллагаа" гэж нэмж оруулдаг байна. Тухайлбал, Их Британид нийтэд тустай үйл ажиллагааг 1. Ядууст туслах; 2. Боловсролыг хөгжүүлэх; 3. Шашин; 4. Нийтэд тустай бусад үйл ажиллагаа гэж 4 төрөлд задалж авч үзжээ.

Нийтэд тустай үйл ажиллагааны төрлүүдийг нэг бүрчлэн заах хууль зүйн техник нь нийтэд тустай үйл ажиллагааны хүрээг хэт хязгаарлан тайлбарлахаас сэргийлэх ач холбогдолтой бол бусад үйл ажиллагааг заах нь нийтэд тустай ажиллагааг нийгмийн хүчин зүйлсийг даган хувьсан өөрчлөгдөх уян хатан байх шинжийг хадгалах ач холбогдолтой юм.

Швейцари улс нийтэд тустай үйл ажиллагааг тодорхойлохын тулд холбогдох хууль тогтоомжийн хүрээнд дараах шалгуурыг удирдлага болгодог байна. Үүнд:

- Олон нийтийн зүгээс тухайн үйл ажиллагааг ашиг тустай гэж хүлээн зөвшөөрсөн байх;

- Байгууллагын үйл ажиллагаа нь олон нийтийн ашиг тусад ихээхэн хэмжээний хувь нэмэр оруулах;

- Байгууллагын гишүүд хувьдаа ашиг олохгүй байх[8]

Зарим орны зохицуулалттай харьцуулахад Швейцарийн баримталж буй шалгуур нь нийгэмд ашиг тустай үйл ажиллагааны чиглэл, салбарыг нэг бүрчлэн, эсхүл жишээ болгон дурдах аргаар бус, олон нийтийн үзэл бодол, дүгнэлтийг шууд хамааруулж, шалгуур болгосноороо онцлогтой байна.

[8] www.de.wikipedia.org

Дээр дурдсан шинж буюу шалгууртаас гадна аль ч улсын хувьд хүлээн зөвшөөрөгдөг нэгэн шалгуур нь нийтэд тустай үйл ажиллагаанаас олох орлого нь туйлын бага хэмжээтэй байх эсхүл тухайн орлого нь мөн чанарын хувьд нийгэмд тустай үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх зорилгод чиглэсэн байх юм.[9] Түүнчлэн нийгэмд ашиг тустай үйл ажиллагаа эрхлэн явуулж буй байгууллагын үйл ажиллагаанаас олж буй ашгийг хувь этгээдүүдэд олгох, хуваарилах ёсгүй бөгөөд тухайн байгууллага татан буугдах тохиолдолд үлдсэн хөрөнгө нь нийгэмд тустай үйл ажиллагаа эрхэлдэг өөр нэгэн этгээд буюу хүлээн авагчид шилждэг онцлогтой.[10]

Эндээс байгууллагын эрхэлж буй үйл ажиллагааг үндсэн зорилгынх нь дагуу нийтэд тустай гэж ангилахаас гадна татварын шалгуур буюу олж буй орлогын хэмжээ, ашиг, орлого нь нийгэмд тустай үйл ажиллагаанд зарцуулагдаж буй шинж чанараар ангилж болно.

Зарим тодорхой чиглэл, зорилго бүхий үйл ажиллагааг нийтэд тустай үйл ажиллагаанд тооцохгүй талаар тусгайлан заасан байна. Үүнд гол төлөв хууль тогтоох болон улс төрийн шинжтэй үйл ажиллагааг хамруулжээ. Жишээлбэл, Унгар Улсад нийтэд тустай үйл ажиллагаа нь улс төрийн үйл ажиллагаатай холбогдох, улс төрийн намд санхүүгийн хандив, тусламж үзүүлэхийг хориглодог бол Латви Улсын Нийтэд тустай үйл ажиллагааны тухай (*Public Benefit Law*) хуулийн 2 дугаар зүйлд зааснаар нийтэд тустай үйл ажиллагаанд 1/ Улс төрийн нам, эсхүл улс төрийн сонгуульд нэр дэвшигчийг дэмжихэд чиглэсэн аливаа үйл ажиллагаа; 2/ Төлбөрийн чадваргүй гэр бүл, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг дэмжихээс бусад тохиолдолд хуулийн этгээдийн гишүүд, эсхүл үүсгэн байгуулагчид руу чиглэсэн аливаа үйл ажиллагаат хамруулдаггүй.

Ийнхүү улс орнуудын хууль тогтоомж болон эрдэмтэн судлаачдын үзэл бодол, судалгааны үр дүнгээс нийтэд тустай үйл ажиллагааг тодорхойлох шалгуур, хамрах чиглэл, хориглох хүрээ зэргийг олон янзаар иш татаж болох боловч нийтэд тустай үйл ажиллагаанд хамаарах төрлүүдийг нэг бүрчлэн тодорхойлж цэг тавих боломжгүй юм. Учир нь олон талт, баялаг харилцаа бүхий нийгэмтэй эл ойлголт салшгүй холбоотой.

Олон улсын туршлагаас харахад нийтэд тустай үйл ажиллагааг нэг бүрчлэн жагсаах аргаас татгалзаж эхэлж байгаа бөгөөд харин нийгэмд ашиг тустай байж болох бүхий л үйл ажиллагааг “нийтэд тустай” гэж үзэж байна. Тэгвэл нийтэд тустай үйл ажиллагааг тодорхойлж болох гарцуудаас дурдвал, “холбогдох хуульд нийгэмд тустай үйл ажиллагаанд хамрагдах салбаруудыг буюу зорилгыг жишээ болгон хуульчлах нь оновчтой[11] гэсэн хувилбар,нийтэд тустай үйл ажиллагааны төрлүүдийг нэрлэхийн зэрэгцээ нийтийн тусын тулд чиглэсэн “бусад үйл ажиллагаа” гэж нэмж тусгадаг хувилбар,нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулах байгууллага өөрийн үүсгэн байгуулах баримт бичигтээ “нийгэмд ашиг тустай” гэж үзсэний үндсэн дээр явуулах үйл ажиллагааны чиглэл, хэлбэрээ тодорхойлох бөгөөд энэхүү үйл ажиллагаагаараа нийгэм болон хувь хүний хэрэгцээг шууд болон шууд бус замаар хангах ажилд хувь нэмрээ оруулах зорилгоо илэрхийлэх[12] гэсэн хувилбарууд байх боломжтой.

[9] ХБНГУ-ын Татварын тухай хуулийн 52-р зүйл/ХЗҮХ-ийн Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн төсөлтэй холбоотой судалгааны ажлын тайлангаас дам ишлэв/

[10] www.de.wikipedia.org

[11] ХЗҮХ-ийн “Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн төсөлтэй холбоотой судалгаа”-ны ажлын тайлан, 2010

[12] Унгар Улсын ашгийн бус байгууллагуудын нэгдсэн цахим сүлжээ http://nonprofit.hu/content/mi-k%C3%B6zfeladat

Эндээс нийтэд тустай үйл ажиллагаа гэх ойлголтыг хайрцаглан хумих, хил хязгаарыг нэг мөр тогтоох бололцоогүй бөгөөд харин түүнийг тухайн улс өөрийн онцлог, хөгжлийн төвшинд тулгуурлаж эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох нь гол асуудал юм. Нийтэд тустай үйл ажиллагааг олон хэлбэрээр өрнүүлж болох хэдий ч хамгийн нийтлэг хэлбэр нь сайн дурын үйл ажиллагаа юм. Иймд нийтэд тустай үйл ажиллагаа гэсэн агуулгаар авч үзэх нь түгээмэл байдаг.

2.3 Сайн дурын үйл ажиллагаа

Сайн дурын үйл ажиллагааг гардан гүйцэтгэгчид нь сайн дурын ажилтнууд бөгөөд ямарваа цалин хөлс, ашиг орлогогүй өөрийн хөдөлмөр, оролцоо, үйл ажиллагаагаар нийгэмд хувь нэмэр оруулж буй хувь хүн юм. Өргөн агуулгаараа сайн дурын ажилтан бүр иргэний нийгмийн байгууллагын гишүүн гэж үзэж болно. Сайн дурын үйл ажиллагаа нь нийгэмд байнгын хэрэгцээтэй байдаг бөгөөд төр нийгмийн салбар, салаа мөчир бүрд тавигдаж буй шаардлагыг өөрийн зохицуулалт, үйлчилгээгээр бүрэн хангах бололцоо байхгүй учир иргэний нийгмийн байгууллага, олон нийтийн байгууллага тэрхүү үлдсэн орон зайг нөхөж гүйцэдэг. Түүнчлэн сайн дурын хөдөлмөр эрхэлж буй ажилтан хувь хүн нь нийгэмд өөрийн хувь нэмрийг оруулж байгаа, олон нийтийн дунд ажиллах чадвартай,хэрэгцээтэй субъект гэх зэргээр өөртөө сэтгэл ханалуун байдаг нь сайн дурын үйл ажиллагаа нийгэмд оршин тогтнох үндэс болдог байна.

Сайн дурынхны талаар нэг мөр тодорхойлолт гаргах нь Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын хувьд ч амаргүй даалгавар байв. Сайн дурын үйл ажиллагаа, сайн дурааараа хөдөлмөрлөх хүсэл зориг нь тухайн нийгмийн түүхэн хөгжил, улс төрийн нөхцөл байдал, шашин, соёлтой байнга холбоотой байдаг. Иймд сайн дурынхныг тодорхойлох ерөнхий гурван зарчмын шаардлагыг АНУ-ын Балтимори хот дахь Жон Хопкинсийн нэрэмжит их сургуулийн гаргасан тодорхойлолтод үндэслэжээ. Үүнд:

- Цалин хөлсгүйгээр /шаардлагатай зардлыг нөхөн төлж болно/;
- Өөрийн хүсэл зоригоор ажиллах;
- Бусдын болон нийтийн ашгийн төлөө байх гэсэн үндсэн 3 шаардлага багтана.

Иргэний нийгэм нь ардчилсан, хүмүүнлэг нийгмийн тогтолцоонд төрийн сөрөг хүч болж[13], төрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавин алдаа дутагдалд нь шүүмжлэлтэй хандаж, түүнийг арилгахад хувь нэмрээ оруулдаг. Иргэний нийгэм нь сайн дурын үндсэн дээр эвлэлдэн нэгдэж байгууллагуудаараа дамжуулан нийгэм, улс төрийн асуудлуудад оролцож нийгмийн ашиг сонирхлыг хамгаална.

Сайн дурын хөдөлмөр эрхлэгчид нь ихэнх тохиолдолд өндөр боловсролтой, амьжиргааны өндөр түвшинд амьдардаг, байнгын хөдөлмөр эрхэлдэг хүмүүс байдаг нь "хөдөлмөр эрхэлдэггүй зав чөлөө ихтэй, зовлон үзэж ядарсан хүн нь өөрийн амьдралтай ижил амьдралтай нэгэндээ тусалдаг" гэсэн хэвшмэл ойлголтод эргэлзэхэд хүргэж байгаа юм. Ер нь боловсрол доогуур, орлого багатай эсвэл ажилгүй, ядуурал ихтэй бүс нутагт амьдарч буй иргэд сайн дурын ажил хийх идэвх муутай байдаг хандлага дэлхий дахинд түгээмэл ажиглагдаж байна.

[13] Доктор, проф. Н.Лүндэндоржийн "Иргэний нийгэм -төрийн сөрөг хүч" лекцийн тэмдэглэлээс, Улаанбаатар, 2007 он

3. НИЙТЭД ТУСТАЙ, САЙН ДУРЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА: ӨНӨӨГИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

3.1 *"Нийтэд тустай үйл ажиллагаа", "Сайн дурын үйл ажиллагаа"-г хуулиар тусгайлан зохицуулж буй улс орнууд*

Европын холбооны ихэнх орнуудад нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулдаг иргэний нийгмийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг хуулиар зохицуулах хандлага түгээмэл байна. Үүнийг төрийн зарим чиг үүргийг нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулдаг иргэний нийгмийн байгууллагуудад шилжүүлэх боломжтой гэсэн хандлага гарч ирсэнтэй холбож тайлбарладаг. Европын ихэнх улс орнууд нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулдаг иргэний нийгмийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг хуулиар тусгайлан зохицуулдаг байна. Тухайлбал, Унгар "Нийтэд тустай сайн дурын үйл ажиллагааны тухай" хууль (2005), Литва "Буяны үйл ажиллагаа болон түүнд үзүүлэх дэмжлэгийн тухай" хууль (2002), Польш "Нийтэд тустай үйл ажиллагаа болон сайн дурын үйл ажиллагааны тухай" хууль (2003), Латви "Нийтэд тустай үйл ажиллагааны тухай" хууль, Босни, Болгар, Румын улсуудад "Ашгийн бус хуулийн этгээдүүдийн тухай" хуулиар тус тус зохицуулж байна. Зарим оронд татварын хуулиар энэхүү асуудлыг зохицуулсан байдаг. Тухайлбал, Голландад "нийтэд тустай үйл ажиллагаа"-ны төрлүүдийг хуулиар нарийвчлан тодорхойлсон тедийгүй иргэний нийгмийн байгууллагуудын явуулж буй үйл ажиллагаанд татварын бодлогоор төр засгаас дэмжлэг үзүүлэх боломжийг бий болгосон байна. Тухайлбал, татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт, нийгмийн даатгалын шимтгэлээс чөлөөлдөг зэрэг олон боломжийг сайн дурын байгууллагуудад олгодог.

Зарим оронд уламжлал, ёс заншил, соёлын ялгаа, тухайн улсын нийт иргэдийн хэрэгцээ, шаардлага зэрэг олон хүчин зүйлээс шалтгаалан онцлог шинжтэй зохицуулалтууд бий. Тухайлбал, Голландад шашин, амьдралын философийн үзэл санаан дээр суурилсан үйл ажиллагааг нийтэд тустай үйл ажиллагаанд оруулдаг бол Унгар, Польш улсуудад 24 төрлийн үйл ажиллагааг нэр заан жагсаажээ.[14]

Ази тивийн орнуудад нийтэд тустай үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр болох сайн дурын үйл ажиллагааг төрийн бодлого, засгийн газрын тогтоол, шийдвэр, хууль тогтоомжийн хүрээнд дэмжлэг үзүүлэн ажиллаж байна. Сайн дурын үйл ажиллагааг Азид эртнээс явуулж ирсэн бөгөөд нийгмийн уламжлалт өөрөө зохицуулах менежментийн арга (community self-management), орон нутгийн санаачилга, шашны нөлөө, засгийн газрын бодлого зэргээр дэмжиж байдаг. Гэвч энэ нь суурин соёл иргэншилтэй, иргэний нийгмийн оролцоо, сайн дурын үйл ажиллагааны санаачилга өндөр Европын орнуудаас ялгаатай юм. Сүүлийн жилүүдэд Азийн орнууд сайн дурын үйл ажиллагааг дэмжих бодлогыг засгийн газрын тэргүүлэх чиглэл болгон авч үзэх чиг хандлагатай байна[15]. 2001 оноос эхлэн Азийн хэд хэдэн орон Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хуулийг шинээр батлан гаргажээ. Тухайлбал, БНСУ 2006 онд "Сайн дурын үйл ажиллагааг дэмжих хууль" /Basic Law on Promoting Volunteer Service/-ийг баталсан бөгөөд шинэ хууль батлагдсантай холбогдуулан "Сайн дурын үйл ажиллагааг дэмжих Хороо"-г байгуулсан байна. Филиппин Улс 2007 онд "Сайн дурын үйл ажиллагааг бэхжүүлэх тухай хууль"/Act on Strengthening Volunteerism/ баталсан. БНХАУ-ын хувьд сайн дурын үйл ажиллагааны тухай эрх зүйн зохицуулалт байгаа төрийн байгууллага болоод судлаачдын түвшинд хүлээн зөвшөөрсөн бөгөөд "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль"-ийн төслийг

[14] Тус тайлангаас дэлгэрүүлж үзнэ үү.

[15] "Сайн дурын үйл ажиллагааг зохицуулж буй хууль болон бодлого" НҮБ-ын Сайн дурын байгуулагын судалгааны тайлан 2009 /Laws and Policies affecting Volunteerism since 2001 from ICNL/

боловсруулан хэлэлцүүлж байна".

Эндээс үзэхэд үндсэн хуульт ёс, ардчилсан, хүмүүнлэг нийгмийг цогцлоохоор зорьж буй улс орнуудын хууль тогтоомж иргэний нийгмийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг дэмжих эрх зүйн орчинг бүрдүүлэхэд чиглэдэг нь ажиглагдаж байна.

3.2 Монгол Улсын эрх зүйн орчин. Монгол Улсын Үндсэн хуульд "Эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний, ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно"[16] гэж тодорхойлсон. Иргэний нийгмийн үндэс болсон хувь хүний үндсэн эрх (нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүдээс нам, олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дурааараа эвлэлдэн нэгдэх эрх)-ийг төрөөс дээгүүр, түүний эрх мэдлийг хязгаарлах хүчин чадалтай дээд хэм хэмжээ болгож Үндсэн хуульдаа тусгасан.

Иргэдийн энэхүү үндсэн эрхийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх үүднээс УИХ-аас 1997 онд Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг батлан гаргасан юм. Энэхүү хууль нь хэдийгээр иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хэрэгжүүлэх зорилгоор батлагдсан боловч тус хуулийн бүтцээс үзэхэд төрийн бус байгууллага байгуулах (Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 5,6 зүйл), татан буулгах(Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 6,7,8 зүйл) болон түүний дотоод бүтэц зохион байгуулалт (Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 10, 11, 12, 13, 14 дүгээр зүйл)-тай холбоотой асуудлыг хамгийн ерөнхий байдлаар зохицуулсан шинжтэй байна. Өөрөөр хэлбэл иргэний нийгмийн үйл ажиллагааг зохицуулах, дэмжих тухайд зохицуулалт байхгүй, харин зөвхөн байгууллага талаас нь тодорхойлсон хууль юм. Иймд төрийн бус байгууллагын тухай хууль тогтоомжийг иргэний нийгмийн байгууллыг хөгжүүлэх, түүний хөгжлийг дэмжсэн үзэл баримтлалаар өөрчлөх шаардлага чухлаар тавигдаж байна.[17]

Монгол Улс иргэний нийгэм, төрийн бус байгууллагуудад таатай улс төр, эрх зүйн орчин бүрдүүлэхэд анхаарч Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг шинэчлэх үйл явцыг эрчимжүүлж, Засгийн Газрын 2012-2016 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт *"Нийгэмд тустай үйл ажиллагааны тухай шинэ хууль батлах, иргэний нийгмийн байгууллагуудыг санхүүжүүлэх шинэлэг арга замыг олох..." мөн* Залуучуудыг хөгжүүлэх бодлогыг томьёолох, хэрэгжүүлэх, хянах үүрэг бүхий Засгийн Газрын үндэсний хороо байгуулах талаар тусгажээ. НҮБ-ын Хөгжлийн Тусламжийн Хөтөлбөр (UNDAF) /2012-2016/-г Монгол Улсын Засгийн Газар НҮБ-тай хамтран батлав. Энэхүү хамтын ажиллагааны хөтөлбөрт сайн дурын үйлсээр дамжуулан иргэний оролцоог нэмэгдүүлэхээр тусгасан.

Сайн дурын үйл ажиллагааны эрх зүйн орчны хувьд үндэсний бодлого, стратеги, эрх зүй, санхүүгийн орчин хангалттай хэмжээнд бүрдээгүй, Засгийн газарт сайн дурын үйл ажиллагааг хөгжүүлэх асуудлыг хариуцсан бүтэц байхгүй байна. Түүнчлэн сайн дурынхныг хүлээн авах байгууллагуудыг сайн дурынхантай холбох, сайн дурын үйл ажиллагаанд оролцох боломжийн талаар мэдээлэл түгээх зэрэг чиг үүрэг бүхий үндэсний хэмжээний төв, зохицуулагч байгуулага бий болоогүй. Олон улсын туршлагаас харахад сайн дурын үйлсийг бодлогоор дэмжлэг үзүүлдэг хууль тогтоомжуудаас нийгмийн даатгал, татвар, иргэний хариуцлага, гадаадын иргэдийн эрх зүйн байдал, хөдөлмөрийн зэрэг хууль шийдвэрлэх ач холбогдолтой байдаг байна. Гэтэл манай орны тухайд судалгаанд оролцсон байгууллагууд эдгээр хуулиудыг сайн дурын үйл ажиллагаанд сөрөг нөлөө үзүүлдэг гэж тодорхойлсон.[18]

[16] Монгол Улсын Үндсэн хууль, Оршил хэсэг.

[17] ХЗЯ-ны захиалгаар ХЗҮХ-ийн ХЗСТ "Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн санхүүгийн хяналт, хариуцлага", "Төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр төрийн бус байгууллагад шилжүүлэх нь" судвэзэр судалгаа гүйцэтгэж байгаа тул эдгээр судалгааны ажлын хүрээнд хийгдэж буй чиглэл, хамрах хүрээг давхцуулаагүй болно.

[18] "Монголын сайн дурын үйл ажиллагааны нөхцөл байдлын үнэлгээ ба зөвлөмж" УБ.,2012

Дараагийн хэсэгт ХЗЯ-наас өгсөн чиглэлийн дагуу нийтэд тустай үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт ба хамгийн түгээмэл хэлбэр болох сайн дурын үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтын гадаад орнуудын туршлагыг голчлон авч үзнэ.

4. НИЙТЭД ТУСТАЙ, САЙН ДУРЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА: БУСАД ОРНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ТУРШЛАГА

Энэ хэсгийн эхэнд Польш Улсын "Нийтэд тустай үйл ажиллагаа ба сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль"-ийн нийтэд тустай үйл ажиллагаатай холбоотой зохицуулалтыг, дараагийн хэсэгт сайн дурын үйл ажиллагааны үр нөлөөтэй эрх зүйн зохицуулалтыг тодруулах зорилгоор сайн дурынхныг дэмжих орчин бүрдүүлэх чиглэлээр гаргасан олон улсын баримт бичиг /НҮБ-ын Ерөнхий Ассемблейн "Сайн дурын үйл ажиллагааг дэмжих тухай" 56/38 дугаар тогтоолын хавсралт,Залуучуудын хил дамнасан урт хугацааны сайн дурын үйл ажиллагаа дэлгэрүүлэх тухай Европын конвенц[19]/, зөвлөмж, аргачлал/ НҮБ-ын Сайн дурын байгууллагын "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль, бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх зөвлөмж-2011 он"/ болон энэхүү харилцаа сайн хөгжиж буй Европын орнуудыг ерөнхийд нь, тэдгээрээс хуулийн зохицуулалтын ялгаатай болон онцлог байдлаар нь Итали, Испани, Польш, Унгар, Чех гэсэн таван улсыг сонгож харьцуулан судаллаа.

4.1 Нийтэд тустай үйл ажиллагаа: Польш Улсын туршлага

Польш Улс "Нийтэд тустай үйл ажиллагаа ба сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль"-ийг 2003 онд батлан гаргаж нийтэд тустай үйл ажиллагааны асуудлаар дараах үндсэн зохицуулалтыг хийсэн байна. Үүнд:

- *Төрийн бус байгууллагаас "төрийн зорилгыг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд эрхлэх нийтэд тустай үйл ажиллагаа" болон төрийн байгууллага ба төрийн бус байгууллага хоорондын хамтын ажиллагаа;*
- *Төрийн бус байгууллагад "Нийтэд тустай байгууллага"-ын статус олгох зарчим болон "Нийтэд тустай байгууллага" –ын үйл ажиллагаа;*
- *Нийтэд тустай үйл ажиллагаан дахь төрийн удирдлага;*
- *Нийтэд тустай үйл ажиллагааны Хороо, түүний үйл ажиллагаа*[20] гэсэн үндсэн асуудлуудыг зохицуулсан.

Тус хуульд тодорхойлсноор "Нийтэд тустай үйл ажиллагаа" гэдэг нь нийтийн ашиг сонирхлын төлөө тодорхой салбарт төрийн бус байгууллагаас явуулж буй нийтэд тустай үйл ажиллагаа[21] бөгөөд нийтэд тустай үйл ажиллагааг төрийн бус байгууллагаас гадна нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагуудын нэгдэл /Unions of local Self-government units/, нийгмийн хамтын ажиллагааны байгууллагууд /Social co-operatives/, ашгийн төлөө бус зорилготой, олсон бүх ашгаа үндсэн зорилгоо биелүүлэхэд зарцуулдаг, өөрийн гишүүд, хувь нийлүүлэгч, хувьцаа эзэмшигч, ажилтнуудад ашиг хуваарилдаггүй спорт клуб, хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани, хувьцаат компаниуд[22] тус тус эрхэлж болно. Харин улс төрийн нам, үйлдвэрчний эвлэл, худалдааны нэгдэл, мэргэжлийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхлэхийг зөвшөөрдөггүй байна.

[19] Тус судалгааны тайлангийн хавсралт 2-оос үзнэ үү.
[20] Хуулийн 1.1 дэх зүйл
[21] Хуулийн 3.1 дэх зүйл
[22] Хуулийн 3.3 дахь зүйл

Нийтэд тустай үйл ажиллагааны салбарт дараах салбарын үйл ажиллагааг хамруулдаг байна. Үүнд:

1) Амьдралын тааламжгүй нөхцөлд буй гэр бүл, хувь хүнд туслах, тэгш боломж олгох зэрэг нийгмийн халамжийн үйлчилгээ

2) Буяны үйл ажиллагаа;

3) Үндэсний уламжлалыг хамгаалах, дэлгэрүүлэх, үндэсний, соёлын болон хүний хөгжлийн онцлогийг хөгжүүлэх үйл ажиллагаа;

4) Үндэсний цөөнхийн тусын тулд явуулж буй үйл ажиллагаа ;

5) Эрүүл мэндийг хамгаалах, сурталчлах үйл ажиллагаа ;

6) Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд зориулан явуулж буй үйл ажиллагаа ;

7) Ажил эрхлэлтийг сурталчлах, цомхтголд орсон болон ажилгүй иргэдийг дэмжих үйл ажиллагаа ;

8) Эмэгтэйчүүдийн эрх болон жендерийн тэгш эрхийг хамгаалах үйл ажиллагаа

9) Хувийн бизнес, эдийн засгийн хөгжилд дэмжлэг үзүүлэх үйл ажиллагаа ;

10) Орон нутгийн нийгэмлэгийн хөгжлийг дэмжих үйл ажиллагаа;

11) Шинжлэх ухаан, хүмүүнлэг, боловсрол, хүмүүжлийн үйл ажиллагаа ;

12) Аялал жуулчлал, хүүхдийн чөлөөт цагийг дэмжих үйл ажиллагаа;

13) Соёл, урлагийн болон үндэсний өв сан, уламжлалыг хамгаалах үйл ажиллагаа ;

14) Спортыг дэмжих үйл ажиллагаа ;

15) Хүрээлэн буй орчин, ан амьтан, байгалийн өв соёлыг хамгаалах үйл ажиллагаа ;

16) Нийгмийн гажуудлаас сэргийлэх, нийгмийн дэг журам, аюулгүй байдлыг хамгаалах үйл ажиллагаа;

17) Батлан хамгаалах чадвар, мэдлэгийг сурталчлах үйл ажиллагаа

18) Ардчиллыг дэмжих, хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, сурталчлах үйл ажиллагаа;

19) Хүмүүсийг авран хамгаалах үйл ажиллагаа;

20) Улсын нутаг дэвсгэр болон гадаадад тохиолдож буй хар салхи, байгалийн гамшиг, зэвсэгт мөргөлдөөн, дайны хохирогчдод туслах үйл ажиллагаа;

21) Хэрэглэгчдийн эрхийг сурталчлах, хамгаалах үйл ажиллагаа;

22) Европ тивийн интеграцчилал, үндэстэн хоорондын харилцааг хөгжүүлэх зорилго бүхий үйл ажиллагаа;

23) Сайн дурын үйл ажиллагаа явуулах, түүнийг сурталчлах үйл ажиллагаа;

24) Төрийн бус байгууллагыг санхүүгийн тусламж, мэдээлэл, сургалт, арга зүйн тусламжаар хангах үйл ажиллагаа багтаж байна.

Тус хуулийн 3 дугаар бүлэгт нийтэд тустай байгууллагын шалгуур, удирдлага, санхүүгийн хяналт, бүртгэлийн талаар дэлгэрэнгүй тусгасан.

Мөн хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 1-д заасны дагуу нийтэд тустай үйл ажиллагааг "Бизнесийн эрх чөлөөний тухай хууль"-ийн бизнесийн үйл ажиллагаа гэх ойлголтод хамаарууллахгүй бөгөөд нийтэд тустай үйл ажиллагааг "Үнэ хөлстэй болон үнэ хөлсгүй" хэмээн 2 ангилжээ. Үнэ хөлсгүй нийтэд тустай үйл ажиллагаа нь "Төрийн

бус байгууллага болон бусад нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй байгууллагаас үнэ төлбөргүй явуулж буй нийтэд тустай үйл ажиллагаа" бол үнэ хөлстэй нийтэд тустай үйл ажиллагаа гэдэг нь дээр дурдсан байгууллагуудын үнэ төлбөртэй явуулж буй нийтэд тустай үйл ажиллагаа бөгөөд нийгмийн эмзэг бүлгийн хүмүүс, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хийсэн ба хангасан бараа үйлчилгээг тэдгээрийг дэмжих, хөдөлмөр эрхлэлтийг нь урамшуулах зорилгоор худалдан борлуулах үйл ажиллагаа мөн үүнд хамаарна.

Дараах тохиолдолд үнэ хөлстэй нийтэд тустай үйл ажиллагааг "Бизнесийн эрх чөлөөний тухай хууль"-ийн дагуу бизнесийн үйл ажиллагаа гэж тооцно. Үүнд:

1) 8-р зүйлийн 1-т заасан үйл ажиллагааны үнэ хөлс нь үйл ажиллагаа явуулахад гаргасан шууд зардлаас давж байгаа бол;

2) үнэ төлбөртэй нийтэд тустай үйл ажиллагааг гүйцэтгүүлэхээр сүүлийн 3 сард ажиллуулсан ажилчдын сарын дундаж цалин нь үйл ажиллагаа явуулж буй салбарын Үндэсний Статистикийн Хорооноос өмнөх жилд зарласан сарын дундаж цалингаас гурав дахин илүү байж болох боломжоо хэтрүүлсэн тохиолдлыг заажээ.

Үндсэн зарчим нь үнэ хөлстэй нийтэд тустай үйл ажиллагаанаас олох орлого зөвхөн нийтийн зорилтот салбарт үйл ажиллагаа явуулахад зориулагдаж байх явдал юм.

Төрийн байгууллагын зүгээс нийтийн зорилтот салбарт төрийн бус байгууллага болон бусад эрх бүхий байгууллагаас явуулах нийтэд тустай үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэн, итгэл хүлээлгэж ажиллана. Хамтран ажиллахдаа нээлттэй тендер зарлан сонголтыг хийх ёстой. Тендерт оролцох эрхтэй байгууллагууд хамтран оролцох эрхтэй байдаг. Тус хуулийн 2-р хэсгийн 2-р бүлэгт тендер зарлах ба явуулах процесс, сонгох зарчмын талаар нарийн тусгаж өгсөн.

Харин хуулийн 2-р хэсгийн 4-р бүлэгт нийтэд тустай байгууллагын үйл ажиллагаанд тавих төрийн хяналт, удирдлагын талаар тусгасан ба "Нийтэд тустай байгууллага нь нийгмийн аюулгүй байдал хариуцсан сайдын удирдлага, хяналт дор байна" гэж заажээ.

Хуулийн 5 дугаар бүлэгт үйл ажиллагаа, чиг үүрэг, бүтэц нь тусгагдсан "Нийтэд тустай үйл ажиллагааны Хороо" нь хуулийн төсөл, засгийн газрын төсөл хөтөлбөр зэрэгт үзэл бодол, саналаа тусгах, төрийн байгууллага ба төрийн бус байгууллагын хооронд гарсан маргаанд зөвлөгөө өгөх, санал дүгнэлтээ гаргах, нийтэд тустай үйл ажиллагааны талаар мэдээлэл цуглуулах, боловсруулах болон бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байгууллага юм. Хорооны гишүүдийг нийгмийн аюулгүй байдал хариуцсан сайд томилдог байна.

4.2. Сайн дурын үйл ажиллагаа

4.2.1 Сайн дурын үйл ажиллагаа: Сайн дурын үйл ажиллагааны үүсэл, хөгжил, түүнийг зохицуулсан Европын туршлага

Европын зарим улс 19 дүгээр зууны үеэс сайн дурын үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн түүхэн уламжлалтай боловч 1920 онд Европын орнуудын залуучуудын дунд нөхөрлөлийг бэхжүүлэх зорилготой "Олон улсын иргэний үйлчилгээний байгууллага"/Service Civil International/ байгуулагдсанаар Европ тивд орчин үеийн сайн дурын үйл ажиллагааны зарчим бүрэлдэн бий болсон түүхтэй. Дэлхийн 1 дүгээр дайны дараах үе, 1929 оны их хямралын дараа сайн дурын үйл ажиллагааны байгууллагууд хүүхэд, залуусыг хоол хүнс, орон байраар хангахын сацуу нийгэмд

тустай үйл ажиллагаанд татан оролцуулахад гол анхаарлаа хандуулах болсон. Дайн хямралын дараа Европ тивийг сэргээн босгох, улс орнуудын хооронд эвсэг, найрсаг харилцаа бий болоход сайн дурын үйл ажиллагаа чухал үүрэг гүйцэтгэжээ.

Умард Европын улсууд болох Норвеги, Швед, Дани, Герман, Нидерланд, Их Британи, Ирланд зэрэг оронд сайн дурын үйл ажиллагаа эртнээс хөгжсөн бөгөөд бодлого боловсруулах, учирч буй саад бэрхшээлийг арилгах замаар сайн дурын үйл ажиллагааг зохицуулсаар ирсэн эрх зүйн соёл, уламжлалтай хэдий ч сайн дурын үйл ажиллагааг тусгайлан зохицуулсан хууль тогтоомж гаргахгүйгээр холбогдох хууль тогтоомжийн хүрээнд зохицуулж байгаа бол Итали, Испани, Португал, Франц зэрэг Газар дундын тэнгисийн орнуудад заншлын хэм хэмжээгээр сайн дурын үйл ажиллагааг зохицуулж ирсэн уламжлалдаа тулгуурлан тусгайлсан болон сайн дурын үйл ажиллагааг дэмжсэн хууль тогтоомж баталжээ.

Зүүн Европын улсуудын хувьд сайн дурын үйл ажиллагааг зохицуулах түүхэн туршлага бага, заншлын хэм хэмжээ дутмаг байсан тул тусгайлсан хууль, тогтоомж батлах, бодлого боловсруулах замаар сайн дурын үйл ажиллагааг зохицуулах, дэмжихийг чармайж байна.

Европын орнуудаас Болгар, Серби, Эстони зэрэг улсууд хуулийн төсөл боловсруулж, хэлэлцүүлэн тусгайлсан хууль гаргах асуудлыг судалж байгаа бол Хорват, Чех, Унгар, Итали, Латви, Литва, Люксембург, Македони, Польш, Португал, Испани улсууд сайн дурын үйл ажиллагааг тусгайлан зохицуулсан хууль батлан гаргаад байна.

4.2.2. Тусгайлсан хуулиудаар зохицуулж буй нийтлэг асуудал

Сайн дурын үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтын үндсэн асуудал нь:

- Сайн дурын үйл ажиллагааны хамрах хүрээ,
- Сайн дурын ажилтны эрх үүрэг,
- Сайн дурын үйл ажиллагааны хариуцлага,
- Сайн дурын үйл ажиллагаа явуулах байгууллага, түүний үйл ажиллагаа, үүрэг,
- Сайн дурын байгууллагын санхүүжилт ба татварын хөнгөлөлт
- Сайн дурын үйл ажиллагааг урамшуулах механизм гэсэн төрлүүдээр[23] зохицуулсан байдаг.

4.2.2.1. Сайн дурын үйл ажиллагаа ба түүний хамрах хүрээ

Сайн дурын үйл ажиллагааг улс бүр тодорхой хэмжээнд тодорхойлон заасан байх бөгөөд зарим тохиолдолд түүний хамрах хүрээ, салбарыг нарийвчлан заасан байна. Тухайлбал:

"Сайн дурын үйл ажиллагаа" гэдэг нь урт болон богино хугацаанд, ашгийн болон хувийн ашиг сонирхлын үүднээс бус, сайн дурааараа сайн дурын байгууллагатай хийсэн гэрээний үндсэн дээр явуулж буй үйл ажиллагаа бөгөөд ажилгүй, нийгмийн эмзэг давхаргын, асаргаанд байдаг хүмүүс, өндөр настан, үндэсний цөөнх, цагаач

[23] http://www.ecnl.org/dindocuments/203_Analysis%20of%20Volunteer%20laws%20and%20practices_EN.pdf, Comparative Analysis of European Legal Systems and Practices Regarding Volunteering/Европ тивийн Сайн дурын үйл ажиллагааны практик болон эрх зүйн системийн дүн шинжилгээ /- Katerina Hadzi-Miceva ;
http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/compstudyoflawsaffectingvolunteering.pdf, Comparative study of the laws affecting Volunteering and Voluntarism/Сайн дурын үйл ажиллагаа болон сайн дурын оролцоонд нөлөөлж буй хуулийн судалгаа/ - Monika Kopcheva;
НҮБ-ийн Сайн дурын үйл ажиллагааны хөтөлбөрөөс гаргасан зөвлөмж, "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хуулийн төсөл боловсруулах болон хэрэгжүүлэх зөвлөмж"/Drafting and Implementing Volunteerism Laws and Policies"

иргэд, хорих ял эдлээд суллагдсан этгээд, хар тамхинд донтогчид, гэр бүлийн хүчирхийллийн хохирогчид болон хүүхэд, залуучууд, гэр бүлд чөлөөт цагаараа тусалж буй сайн дурын ажилтны үйл ажиллагаа, гамшгийн үеэр тусламж үзүүлэх, хүрээлэн буй орчинг хамгаалах, сайжруулах, соёлын өвийг хамгаалах, соёлын хандивын ажиллагааг бэлтгэхэд дэмжлэг үзүүлэх үйл ажиллагаа байна[24];

“Сайн дурын ажилтан” гэдэг нь нийтийн ашиг сонирхлын үйл ажиллагаанд[25] үнэ төлбөргүй, сайн дурааараа оролцож буй хувь хүмүүс бөгөөд “сайн дурын үйл ажиллагаа”-нд ганцаарчлан явуулсан, зөвхөн тохиолдолд явуулсан, хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны хүрээнээс гадуур явуулсан болон гэр бүл, найз нөхөд, хөршдөө туслах зорилгоор явуулсан үйл ажиллагааг тооцохгүй. “Нийтийн ашиг сонирхлын үйл ажиллагаа” гэдэг нь эрүүл мэнд, нийгмийн үйлчилгээ, боловсрол, иргэн, соёл, шинжлэх ухаан, спорт, хөгжлийн хамтын ажиллагаа, хүрээлэн буй орчинг хамгаалах, судлах, эдийн засгийн тогтвортой байдал, нийгмийн хөгжил, сайн дурын үйлс зэргийг сурталчлах болон энэ төрлийн бусад үйл ажиллагаа байна[26] гэх зэргээр сайн дурын үйл ажиллагааны хамрах хүрээг нарийвчлан заасан орнууд байхад;

“Сайн дурын үйл ажиллагаа” нь сайн дурын ажилтны төрийн бус байгууллага болон нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулж буй хуулийн этгээд, төрийн байгууллагын ашгийн төлөө явуулснаас бусад төрлийн **нийтэд тустай үйл ажиллагаанд**[27] дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор явуулж буй үйл ажиллагаа байна[28], “цалин хөлсгүй, сайн дурааараа явуулж буй үйл ажиллагаа”[29] хэмээн ижил байдлаар тодорхойлсон боловч хамрах хүрээг нарийвчлан тусгаагүй тохиолдол ч байна.

“Сайн дурын үйл ажиллагаа” нь **сайн дурын үндсэн дээр, цалин хөлсгүйгээр** эрхлэх үйл ажиллагаа байна гэсэн нийтлэг заалт улс бүрийн хуульд тусгагдсан. Гагцхүү түүний хамрах хүрээг нарийвчлан тогтоох эсэх нь тухайн улсын сайн дурын үйл ажиллагааны уламжлал, эрх зүйн орчин зэргээс шалтгаалан ялгаатай байна гэж үзэж болно.

4.2.2.2. Сайн дурын ажилтны эрх, үүрэг

Сайн дурын ажилтны эрх,үүрэг нь улс бүрийн хуульд тусгагдсан хамгийн нийтлэг асуудлуудын нэг бөгөөд гагцхүү тусгагдсан хүрээгээрээ ялгагдаж байна. Тухайлбал: Испани Улсын хуульд сайн дурын ажилтны эрх, үүрэг гэсэн тусгайлсан заалтууд орсон байхад бусад улсын хуульд сайн дурын байгууллагын үүрэг болон сайн дурын ажилтан ба сайн дурын байгууллага хоорондын харилцааг тусгасан зүйл, заалтаар дамжуулан шууд бус байдлаар тусгагдсан байна.

Эрх: Сайн дурын ажилтны эрхийг дэлгэрэнгүй тусгасан нь Испани Улсын “Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай Ерөнхий бодлогын хууль” бөгөөд сайн дурын ажилтан тус хуульд заасны дагуу дараах эрхийг эдэлнэ[30]. Үүнд:

- Сайн дурын үйл ажиллагааны явцад гаргасан зардлаа нөхөн төлүүлэх,
- Хууль тогтоомжид заасан хэмжээгээр үйл ажиллагаа эрхлэх явцад учирч болох өвчин, осол гэмтлээс сэргийлж даатгалд хамрагдах,

[24] БНЧУ-ийн “Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль”, 2.1 дэх заалт

[25] Польш Улсын “нийтэд тустай үйл ажиллагаа”/public beneficial activity/-ны тухай хуулиар зохицуулалт хийсэн байдаг бол Итали Улс хуульдаа “нийтийн ашиг сонирхлын үйл ажиллагаа”/public interest activity/ гэсэн нэр томьёог ашигласан.

[26] ИВУ-ийн “Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль”, 4 дүгээр зүйл

[27] Польш Улс нийтэд тустай үйл ажиллагаа гэсэн нэр томьёог ашигласан бөгөөд тус улсын “Нийтэд тустай үйл ажиллагаа ба сайн дурын үйл ажилагааны тухай хууль”-ийн 3 дугаар зүйлд тусгагдсан үйл ажиллагаанууд үүнд хамаарна.

[28] БНПУ-ийн “Нийтэд тустай үйл ажиллагаа ба сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль”, 42 дугаар зүйл.

[29] БНИУ “Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай Ерөнхий бодлогын хууль”-ийн 2 дугаар зүйл, Унгар Улсын “Нийтэд тустай сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль”, 1.3 дахь заалт

[30] ИВУ-ийн “Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль”, 6 дугаар зүйл.

- Эрүүл аюулгүй орчинд ажиллах,
- Ажил үүргээ гүйцэтгэхэд шаардлагатай анхан шатны болон явцын хэрэгцээт материал, тусламж, зөвлөгөө, сургалт, мэдээллээр хангуулах,
- Шашин шүтлэг, хувийн онцлог, эрх чөлөө, албан тушаалын байдлаар ялгаварлан гадуурхагдахгүй байх,
- Хууль тогтоомжийн дагуу хөтөлбөрийг таниулан сурталчлах, бэлтгэх, зохион байгуулах, хэрэгжүүлэх, үнэлэх ажиллагаанд идэвх санаачилгатай оролцох
- Сайн дурын ажилтан мөн болохыг нь гэрчлэх баримт бичиг эзэмших
- Нийгэмд оруулсан хувь нэмрээ үнэлүүлэх/магтуулах, сайшаалгах/ зэрэг эрх багтана.

Сайн дурын ажилтны авч болох зардлын хэмжээг тодорхойлоход:

"Сайн дурын ажилтан" үйл ажиллагаа явуулах үедээ гаргасан зардал, унаануу зардал болон өдөр тутмын амьдралын хэрэгцээнд шаардлагатай зардлыг гэрээнд заасны дагуу өдрийн хөлс хэлбэрээр авч болох ба түүний хэмжээ нь сарын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээний 20 хувиас хэтрэхгүй байна[31] гэж хэмжээг хуульчлан тогтоох;

"Сайн дурын ажилтан" нь ямар ч байдлаар цалин, хөлс авахгүй бөгөөд гагцхүү үйл ажиллагааны үед гаргасан зардлаа байгууллагаас тогтоосон хэмжээгээр нөхөн төлүүлж болно[32] хэмээн байгууллагын эрх хэмжээнд багтаан заах аргуудыг ашигласан байна.

Ихэнх орнууд сайн дурын ажилтны эрхийг сайн дурын байгууллагын үүрэг хэлбэрээр, шууд бусаар заасан. Тухайлбал:

"Сайн дурын байгууллага"нь сайн дурын ажилтан эрүүл мэндэд хоргүй, баталгаат орчинд ажиллах, шаардлагатай амралтын цагаа эдлэх, хэрэгцээтэй мэдээ, мэдээлэл авах нөхцөлийг бүрдүүлэх, аливаа аюул ослоос урьдчилан сэргийлэх үүрэгтэй[33];

"Сайн дурын байгууллага" нь сайн дурын ажилтныг үйл ажиллагаатай холбогдох өвчин, аваар осол болон бусдад учруулсан хохиролд хүлээх хариуцлагын даатгалд хамруулах үүрэгтэй[34] гэх зэргээр тусгажээ.

Нийтлэг байдлаар улс орнууд сайн дурын ажилтны үйл ажиллагаа явуулах үед гаргасан зардлаа нөхөн төлүүлэх, осол, эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдах, эрүүл аюулгүй орчинд ажиллах эрхийг шууд болон дам байдлаар зайлшгүй тусгасан[35] байна.

Үүрэг: Сайн дурын ажилтны үүрэг нь мөн нийтлэг асуудал бөгөөд Испани болон Унгар Улсын хуульд сайн дурын ажилтны үүргийн талаар тусгайлсан заалт орсон. Үүнд:

Испани Улсын хуульд[36] сайн дурын ажилтны дараах үүргүүдийг заасан байна. Эдгээр нь:

- Ажиллаж буй байгууллагынхаа зорилго, дүрэм журмыг дагах, хүндэтгэх, амлалт, үүргээ биелүүлэх,

[31] Унгар Улсын "Нийтэд тустай сайн дурын үйл ажиллагаяны тухай хууль", 2.3 дахь заалт.
[32] БНИУ-ийн "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай Ерөнхий бодлогын хууль", 2.2 дахь заалт.
[33] Унгар Улсын "Нийтэд тустай сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль", 8.1 дэх заалт.
[34] БНИУ-ийн "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай Ерөнхий бодлогын хууль", 4 дүгээр зүйл
[35] БНПУ-ийн "Нийтэд тустай үйл ажиллагаа ба сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль", 45 дугаар зүйл; БНЧУ-ийн "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль", 5 ба 7 дугаар зүйл.
[36] ИВУ-ийн "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль", 7 дугаар зүйл.

- Шаардлагатай тохиолдолд үйл ажиллагааны явцад олж авсан мэдээллийн нууцыг хадгалах,

- Үйл ажиллагаа эрхэлж байх явцад ашиг хонжоо олохоос татгалзах,

- Үйл ажиллагаа эрхлэхдээ хүнлэг, энэрэнгүй байх зарчмыг баримтлах,

- Байгууллагаас зохион байгуулдаг дадал, чадвар олгох сургалтуудад хамрагдах,

- Үйл ажиллагааг хөгжүүлэх зорилгоор өгсөн заавар, зөвлөмжийг биелүүлэх,

- Үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй байгууллагад ажиллах үүргүүд болно.

Харин Унгар Улсын хуульд сайн дурын ажилтны дараах үүргүүд тусгагдсан[37]. Үүнд:

- Үйл ажиллагаагаа холбогдох хууль тогтоомж, мэргэжлийн болоод ёс суртахууны журам, хүлээн авч буй байгууллагын дүрэмд нийцүүлэн гүйцэтгэх,

- Үйл ажиллагааны явцад олж авсан хувийн мэдээллэл, албаны нууц болон бусад мэдээллийн нууцыг хадгалах,

- Бусдын эрүүл мэнд, амь нас, биеийн бүтэн байдалд сөрөг нөлөөтэй үүргийг биелүүлэхээс татгалзах,

- Өгсөн үүрэг даалгавар хохирол учруулах магадлалтай байвал үүрэг даалгавар өгсөн хүнд энэ тухай мэдэгдэх зэрэг үүргүүд баттана.

Түүнчлэн дээрх асуудлаар ямар нэгэн заалт оруулаагүй улс байхад[38] "Сайн дурын ажилтан" нь байгууллагатай хийсэн гэрээнд заасан үйл ажиллагааны хүрээ, үйл ажиллагаа явуулах зохист байдалд нийцэх хэмжээнд, хуулийн дагуу үйл ажиллагаа явуулах ба үйл ажиллагаа явуулахад шаардагдах мэдлэг, чадварыг эзэмшсэн, түүнийгээ баталгаажуулсан байна гэж товч байдлаар заасан улс ч байна[39].

Зарим улс сайн дурын ажилтан нь үйл ажиллагааны бус зорилгоор ашигласан байгууллагын хөрөнгийг буцааж өгөх ёстойг тусгаснаас гадна сайн дурын ажилтан ба байгууллага хооронд гэрээ байгуулахад цагдаагийн болон эмнэлгийн тодорхойлолт, бусад шаардлагатай бичиг баримт болон хувийн мэдээллийг сайн дурын ажилтан гаргаж өгөх ёстой болохыг заажээ[40].

Сайн дурын ажилтан холбогдох хууль тогтоомжийн хүрээнд сайн дурын байгууллагатай байгуулсан гэрээний дагуу ёс суртахууны өндөр түвшинд, байгууллагын дүрэм журмыг хүндэтгэн ажиллах ёстойг улс орнууд нийтлэг байдлаар тусгасан байна.

4.2.2.3. Сайн дурын үйл ажиллагааны хариуцлага

Сайн дурын үйл ажиллагааны үеэр бусдад учруулсан гэм хорд байгууллага хариуцлага хүлээх бөгөөд энэ талаар дараах байдлаар тусгасан байна. Үүнд:

- Заавал даатгалд хамруулахаар заасан тохиолдолд:

"Сайн дурын байгууллага нь сайн дурын ажилтныг хариуцлагын даатгалд хамруулах ёстой"[41];

---

[37] Унгар Улсын "Нийтэд тустай сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль", 9 дүгээр зүйл.
[38] БНИУ-ийн "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай Ерөнхий бодлогын хууль"-д энэ талаар тусгагдаагүй.
[39] БНПУ-ийн "Нийтэд тустай үйл ажиллагаа ба сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хуулийн 43, 44 дүгээр зүйл
[40] БНЧУ-ийн "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль", 5 дугаар зүйл.
[41] БНИУ-ийн "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай Ерөнхий бодлогын хууль", 4 дүгээр зүйл.

"Сайн дурын ажилтныг ажиллуулж буй байгууллага нь үйл ажиллагааны явцад бусдад учруулж болзошгүй гэм хороос урьдчилан сэргийлэх даатгалын бодлого боловсруулж ажиллах үүрэгтэй"[42];

"Төлөөлөгч байгууллага[43] хүлээн авагч байгууллагатай[44] байгуулах гэрээндээ сайн дурын ажилтны бусдад учруулж болзошгүй эд материалын болоод эрүүл мэндийн хохирлын хариуцлагын даатгалыг тусгах бөгөөд сайн дурын ажилтан зөвхөн санаатайгаар учруулсан хохиролд хариуцлага хүлээнэ"[45] гэх зэргээр тусгасан бол;

- Хариуцлага хүлээх этгээдийг шууд заасан тохиолдолд:

"Сайн дурын ажилтны үйл ажиллагааныхаа хүрээнд бусдад учруулсан хохирлын хариуцлагыг байгууллага хүлээнэ"[46];

"Сайн дурын ажилтны гуравдагч талд учруулсан хохирлыг хүлээн авч буй байгууллага барагдуулах бөгөөд Сайн дурын ажилтан зөвхөн санаатайгаар болон бууртай үйл ажиллагаагаараа учруулсан хохиролд өөрөө хариуцлага хүлээнэ"[47] гэж зэргээр тусгасан байна.

Сайн дурын үйл ажиллагааны эрсдэлээс сэргийлэх үндсэн арга нь даатгал бөгөөд даатгалын тогтолцоо сул хөгжсөн орны хувьд сайн дурын байгууллага хариуцлага хүлээхээр, сайн дурын ажилтны хувьд зөвхөн санаатайгаар учруулсан гэм хорд хариуцлага хүлээхээр шууд заах нь тохиромжтой юм.

4.2.2.4 Байгууллага, түүний үйл ажиллагаа, үүрэг

Байгууллага ба сайн дурын ажил эрхлэх хувь этгээд хоорондын харилцаа нь тэдгээрийн хүсэл зориг, харилцан ойлголцолд үндэслэх боловч харилцааны үндсэн зарчим, хэлбэр нь сайн дурын үйл ажиллагааны тухай эрх зүйн актаар зохицуулах шаардлага тулгардаг. Хоорондын харилцааг илэрхийлэх ямар хэлбэрийн гэрээ, хэлэлцээр байгуулахыг нь урьдчилан тодорхойлж өгснөөр сайн дурын ажилтныг тухайн байгууллагын цалинтай албан хаагчаас ялгах боломжтой.

Сайн дурын ажилтан нь сайн дурын үйл ажиллагааг зөвхөн сайн дурын байгууллагаар дамжуулан явуулах бөгөөд сайн дурын байгууллагын үйл ажиллагаа, түүний үүрэг, хариуцлагын тухай асуудал нь хуульд зайлшгүй тусгагдах нийтлэг асуудал юм. Улс бүрийн хуульд сайн дурын үйл ажиллагаа явуулах байгууллагыг тодорхой хэмжээнд ялгаатай байдлаар тодорхойлсон байна. Үүнд:

Итали Улсад: "Сайн дурын байгууллага" нь сайн дурын үйл ажиллагаа явуулах зорилготой, сайн дурын гишүүдээс бүрдэх ашгийн бус статустай байгууллага[48] байна. Автономит муж, хязгаар нутгийн засаг захиргаанд сайн дурын байгууллагыг бүртгэх бөгөөд бүртгэлийг жил бүр "Сайн дурын үйл ажиллагааны Үндэсний хүрээлэн"-д хүргүүлнэ[49]. Шаардлага хангахгүй байна гэж үзвэл бүртгэлийг цуцлах ба үүнтэй холбоотой гомдлыг сайн дурын байгууллага 30 хоногийн дотор шүүхэд гаргах эрхтэй[50]. Сайн дурын байгууллага нь :

- Сайн дурын ажилтныг ажил үүргээ гүйцэтгэх үедээ авч болзошгүй өвчин, гэмтэл болон хариуцлагын даатгалд хамруулах,

[42] БНПУ-ийн "Нийтэд тустай үйл ажиллагаа ба сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль", 46.6 дахь заалт.
[43] Сайн дурын байгууллагыг хуулиар ийнхүү нэрлэсэн/Delegating organization/
[44] Сайн дурын ажилтны ажилладаг байгууллагатай гэрээ байгуулан сайн дурын ажилтнуудын үйлчилгээг хүртэж буй байгууллага бөгөөд Хүлээн авагч байгууллагыг хуульд нэрийвчлан заагаагүй.
[45] БНЧУ-ийн "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль", 7.1 дэх заалт.
[46] ИВУ "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль", 10 дугаар зүйл.
[47] Унгар Улсын "Нийтэд тустай сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль", 10 дугаар зүйл.
[48] БНИУ-ийн "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай Ерөнхий бодлогын хууль", 3 дугаар зүйл.
[49] Тус хуулийн 6.6 дахь заалт.
[50] Тус хуулийн 6.5 дахь заалт.

- Байгууллагын дүрэм журам болон сайн дурын ажилтантай байгуулах гэрээнд сайн дурын ажилтны эрх, үүрэг, ажиллах нөхцөлийг зайлшгүй тусгах,

- Хүлээн авсан хөрөнгө, хандивынхаа талаар тайлан бэлтгэх үүрэгтэй.

- Зөвхөн өдөр тутмын үйл ажиллагаагаа хангах зорилгоор цалинтай ажилчдыг авч ажиллуулна[51].

Испани Улсад: "Сайн дурын байгууллага" нь сайн дурын ажилтнуудаас бүрдэх сайн дурын байгууллагын эрхтэй хуулийн этгээд байх бөгөөд нийтэд тустай үйл ажиллагааны хүрээнд төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэн ажиллана[52]. Сайн дурын байгууллага нь бусад сайн дурын байгууллагатай гэрээгээр нэгдэл байгуулан хамтран ажиллаж болно[53]. Салбар яаманд бүртгүүлнэ. Үйл ажиллагааны хүрээнд сайн дурын ажилтныг даатгалд хамруулах болон бусдад учруулсан хохирлынх нь өмнөөс хариуцлага хүлээх, хүлээн авсан хандив, тусламжийнхаа талаар санхүүгийн тайлан гаргах үүргийг хүлээнэ[54].

Польш Улсад: "Сайн дурын байгууллага" нь сайн дурын үйл ажиллагаа эрхэлж, сайн дурын ажилтныг гэрээний үндсэн дээр ажиллуулах байгууллага байх бөгөөд төрийн бус байгууллага болон нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулдаг бусад төрлийн хуулийн этгээд байна[55]". Сайн дурын байгууллага нь сайн дурын ажилтныг мэдээллээр хангах, эрх үүргийг нь тодорхой мэдэгдэх, эрүүл аюулгүй орчинд ажиллуулж, даатгалд хамруулах үүрэгтэй талаар хуульд заасан[56].

Чех Улсад: Сайн дурын үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй байгууллагыг "Төлөөлөгч байгууллага" гэж нэрлэх бөгөөд төлөөлөгч байгууллага нь БНЧУ-ийн нутаг дэвсгэрт байрлах, сайн дурын ажилтныг сайн дурын үйл ажиллагаа эрхлүүлэх зорилгоор сонгож, бүртгэж, бэлтгэн Хүлээн авагч байгууллагатай[57] сайн дурын үйл ажиллагаа явуулах гэрээ байгуулдаг хуулийн этгээд байна[58]. Төлөөлөгч байгууллагад батламж олгох бөгөөд батламжийг Дотоод хэргийн яамнаас "Батламжлах хороо"[59]-ны саналд үндэслэн олгоно. Төлөөлөгч байгууллага Хүлээн авагч байгууллагатай гэрээ хийхдээ сайн дурын ажилтныг ажиллуулах нөхцөл, нөхөн олговор, ажлын байр, ажлын цаг, даатгал зэрэг үйл ажиллагаатай холбоотой бүхий л асуудлыг тусгах үүрэгтэй[60].

Харин Унгар Улсад: Сайн дурынхныг ажиллуулах эрх бүхий байгууллагуудыг нэрлэн заасан байна[61]. Үүнд:

a. Орон нутгийн засаг захиргааны байгууллага, түүний харьяа салбар байгууллагууд нийтийн үйлчилгээний болон гамшгаас хамгаалах ажлын хүрээнд;

b. Үндэсний цөөнхийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага хууль тогтоомжоор даалгасан олон нийтийн үүргийг гүйцэтгэхдээ;

c. Нийгмийн байгууллага, олон нийтийн байгууллага нийтэд тустай болон дотоод үйл ажиллагаагаа явуулахдаа;

d. Унгар Улсад бүртгэлтэй шашны байгууллага шашны болон нийтэд тустай

[51] Тус хуулийн 3 дугаар зүйл.
[52] ИВУ-ийн "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль", 8 дугаар зүйл.
[53] Тус хуулийн 9 дүгээр зүйл.
[54] Тус хуулийн 10 дугаар зүйл.
[55] БНПУ-ийн "Нийтэд тустай үйл ажиллагаа ба сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль", 3 дугаар зүйл.
[56] Тус хуулийн 45 дугаар зүйл.
[57] Сайн дурын ажилтны ажилладаг байгууллагатай гэрээ байгуулан сайн дурын ажилтнуудын үйлчилгээг хүртэж буй байгууллага бөгөөд Хүлээн авагч байгууллагыг хуульд нарийвчлан заагаагүй.
[58] БНЧУ-ийн "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль", 4 ба 6 дугаар зүйл.
[59] Тус хуулийн 6.1 дэх заалт.
[60] Тус хуулийн 7 дугаар зүйл.
[61] Унгар Улсын "Нийтэд тустай сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль", 3 дугаар зүйл.

үйл ажиллагаа, дотоод үйл ажиллагаандаа;

e. Хууль тогтоомжид заасан олон нийтэд үзүүлэх үйлчилгээ, үүнтэй холбоотой нэмэлт үйлчилгээ үзүүлэх ажилд Унгар Улсад бүртгэлтэй, үйл ажиллагаа явуулах эрхийн бичиг бүхий :

i. Нийгмийн халамж, хүүхдийн халамж, хүүхэд хамгаалах байгууллага

ii. Эрүүл мэндийн байгууллага

iii. Ерөнхий боловсрол олгох байгууллага

iv. Дээд боловсрол олгох байгууллага

v. Түүхэн дурсгалыг хамгаалах байгууллага

vi. Нийтийн номын сан

vii. Нийтийн өмчийн захидлын сан

viii. Нийтэд нээлттэй хувийн өмчийн захидлын сан

ix. Нийтийн соёл хүмүүжлийн төв нь сайн дурынхныг тус тус ажиллуулж болно.

4.2.2.5. Байгууллагын санхүүжилт ба татварын хөнгөлөлт

Сайн дурын байгууллагад хуулиар зөвшөөрсөн эх үүсвэрээс оруулсан хөрөнгө, хандив нь татвараас бүрэн чөлөөлөгдөх бөгөөд дараах эх үүсвэрээс санхүүжиж болохоор заажээ. Үүнд:

a. Гишүүдийн хандив

b. Хувь хүний хандив

c. Холбооны Засгийн газар, төрийн байгууллага, төсөл хөтөлбөрөөс орж ирэх санхүүжилт

d. Олон улсын байгууллагаас орж ирэх санхүүжилт

e. Хандив болон гэрээслэл, өв залгамжлалаар орж ирэх хөрөнгө

f. Гэрээ, хэлэлцээрийн дагуу орж ирэх нөхөн олговор

g. Худалдаа болон ашиг олох зорилгоор хийсэн хоёрдогч үйл ажиллагаанаас олох орлого багтана хэмээн заасан байна[62].

Мөн нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулж буй байгууллага нь хуулийн этгээдийн орлогын албан татвар, үл хөдлөх хөрөнгийн татвар, иргэний эрх зүйн хэлцэлтэй холбоотой татвар, нийтэд тустай үйл ажиллагаатай холбоотой шүүхийн зардал зэргээс чөлөөлөгдөнө[63];

"Хувь хүний орлогын татварын тухай хууль"-ийн 7. (1)-ийн /у/-д зааснаар нийтэд тустай сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хуулиар тодорхойлсон сайн дурын хөдөлмөр эрхлэгчдээс олгосон цалин хөлсөнд үл тооцогдох орлогыг хувь хүний орлогын татвараас чөлөөлнө"[64] гэх зэргээр бусад төрлийн хөнгөлөлтүүдийг тусгасан байна.

Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай тусгайлан гаргасан хуульд нь татварын хөнгөлөлтийн талаар тусгагдаагүй улс ч байна[65].

[62] БНИУ-ийн "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай Ерөнхий бодлогын хууль", 5 дугаар зүйл.
[63] БНПУ-ийн "Нийтэд тустай үйл ажиллагаа ба сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль", 24 дүгээр зүйл.
[64] Унгар Улс
[65] ИВУ-ийн "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль"-д энэ талаар тусгагдаагүй байна.

4.2.2.6. Сайн дурын үйл ажиллагааг урамшуулах механизм

Сайн дурын үйл ажиллагааг хөхиүлэн дэмжихийн тулд урамшуулах механизмыг тусгаж, хэрхэн биелэлтийг хангах асуудлын талаар улс бүр сайн дурын үйл ажиллагааны талаар баримтлах бодлогодоо тусгах шаардлага байгаа НҮБ-аас онцолсон[66] бөгөөд судлан буй улсуудын хуульд ч энэ асуудлыг тодорхой хэмжээгээр тусгасан байна. Үүнд:

Сайн дурын үйл ажиллагааг урамшуулах механизм, түүний үйл ажиллагааны талаар нарийвчлан тусгасан нь Испани болон Итали улсууд бөгөөд Испани Улсын хуульд дараах байдлаар тусгагдсан байна[67]. Үүнд:

- Сайн дурын үйл ажиллагааг дэмжих, мэдээлэл түгээх, сургалтын хөтөлбөрүүд хэрэгжүүлэх, арга зүйн зөвлөгөө өгөх механизм бий болгох ажлыг удирдан зохион байгуулах үүрэгтэй байгууллага нь Төрийн Ерөнхий Захиргааны байгууллага[68] юм.

- Сайн дурын үйл ажиллагаа явуулж буйг төрөөс хүлээн зөвшөөрөх зарчмыг баримтална. Сайн дурын байгууллагаас ажилтанд сайн дурын ажилтан мөн болохыг гэрчилсэн баримт бичгийг олгох ёстой. Сайн дурын үйл ажиллагааны нийгмийн үнэлэмжийг нэмэгдүүлэх зорилгоор төрөөс олон төрлийн дэмжлэг үзүүлж болно. Тухайлбал: Сайн дурын ажилтан олон нийтийн тээврийн хэрэгслээр үйлчлүүлэх, музейд хөнгөлөлттэй үйлчлүүлэх боломжтой.

Харин Итали Улсын хуулийн сайн дурын үйл ажиллагааг төрөөс зохицуулах чиг үүргийг тусгасан зүйл, заалтад сайн дурын үйл ажиллагааг дэмжих агуулгатай дараах асуудлууд тусгагдсан байна[69]. Үүнд:

- Сайн дурын байгууллага, холбоодын төлөөллийг багтаасан 10 гишүүн, худалдааны салбарын 3 төлөөлөгч, 2 бие даасан зөвлөхөөс бүрдэх "Сайн дурын үйл ажиллагааны Үндэсний хүрээлэн" нь сайн дурын үйл ажиллагааны чанарыг дээшлүүлэх, нийгэмд сурталчлан таниулах чиг үүргийг хэрэгжүүлэн ажиллана. Нийгмийн хамгааллын яамнаас сайн дурын үйл ажиллагааны санг санаачлан зохион байгуулна хэмээн заажээ.

6. ЕРӨНХИЙ ДҮГНЭЛТ

Дэлхийн улс орнууд нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлдэг байгууллагуудын хувь нэмрийг хүлээн зөвшөөрч, нийгмийн эрэлт хэрэгцээг хангахад төрийн чиг үүргийг нөхөн гүйцэтгэж байгаа тэдийгүй тодорхой тохиолдолд төрийн хүрч чадаагүй хэсэгт хүрч, хүн амд үр дүнтэй үйлчилгээ үзүүлэх чадавхтай болохыг үнэлэх болсон.

Хуучин социалист системийн Польш, Чех гэсэн орнуудын хувьд хөгжлийн онцлогоо даган зөвхөн нийтэд тустай үйл ажиллагааг өргөн хүрээнд дэлгэрэнгүй зохицуулсан бие даасан хуультай байхад сайн дурын үйл ажиллагааны уламжлал, туршлагаар арвин, хөгжсөн орнууд болон Итали, Испани зэрэг улсуудад "Сайн дурын үйл ажиллагаа нь нийтийн ашиг сонирхол[70], нийтийн тусын тулд байна" гэсэн

[66] НҮБ-ийн ЕА-н 56 дугаар чуулганаас гаргасан зөвлөмж бичиг "Сайн дурын ажиллагааг дэмжих тухай зөвлөмж", 2002 он. Энэхүү зөвлөмжид улс орнууд сайн дурын үйл ажиллагааг дэмжин, урамшуулж ажиллах шаардлагатай байгаа дурдсан.

[67] ИВУ-ийн "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль", 4 дүгээр бүлэг

[68] General Administration of the State. Испани Улсын "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль"-ийн 13дугаар зүйлд тусгагдсан.

[69] БНИУ-ийн "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай Ерөнхий бодлогын хууль", 12 дугаар зүйл.

[70] Испани Улсын хуульд "нийтийн ашиг сонирхлын үйл ажиллагаа" гэсэн нэр томъёог ашиглажээ.

үндсэн санааг илэрхийлсэн сайн дурын үйл ажиллагааны бие даасан хуультай байна.

Харин Унгар Улс "нийтэд тустай үйл ажиллагаа", "сайн дурын үйл ажиллагаа" гэсэн ойлголтыг тус бүрчлэн ялгаатай авч үзээгүй бөгөөд энэ асуудлыг "нийтэд тустай сайн дурын хөдөлмөрийн тухай хууль"- иар зохицуулж байна. Тийм учраас "нийтэд тустай үйл ажиллагаа", "сайн дурын үйл ажиллагаа"-г заагласн тодорхойлсон, хуульчилсан байдал түгээмэл биш байна.

Судалгаанд хамруулсан 5 улс нийтэд тустай, сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хуулиар дараах нийтлэг асуудлыг зохицуулж байна.[71] Үүнд:

- сайн дурын үйл ажиллагааны хамрах хүрээ,
- сайн дурын ажилтны эрх, үүрэг,
- сайн дурын үйл ажиллагааны хариуцлага,
- сайн дурын үйл ажиллагаа явуулах байгууллага, түүний үйл ажиллагаа, үүрэг,
- сайн дурын байгууллагын санхүүжилт ба татварын хөнгөлөлт
- сайн дурын үйл ажиллагааг урамшуулах механизм.

Европын зарим оронд татварын хуулиар энэхүү асуудлыг зохицуулсан байдгийг анхаарч авч үзэх хэрэгтэй. Тухайлбал, Голландад "нийтэд тустай үйл ажиллагаа"-ны төрлүүдийг хуулиар нарийвчлан тодорхойлсон төдийгүй иргэний нийгмийн байгууллагуудын явуулж буй үйл ажиллагаанд татварын бодлогоор төр засгаас дэмжлэг үзүүлэх боломжийг бий болгосон байна.

Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт, нийгмийн даатгалын шимтгэлээс чөлөөлдөг зэрэг олон боломжийг сайн дурын байгууллагуудад олгодог.

Харин Азийн орнуудад нийтэд тустай үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр болох сайн дурын үйл ажиллагааг төрийн бодлого, засгийн газрын тогтоол, шийдвэр, хууль тогтоомжийн хүрээнд дэмжлэг үзүүлэн ажиллаж байгаа жишиг байна. Өөрөөр хэлбэл, Азид энэ төрлийн харилцааг эртнээс нийгмийн уламжлалт өөрөө зохицуулах менежментийн арга (community self-management), орон нутгийн санаачилга, шашны нөлөө, засгийн газрын бодлого зэргээр дэмжиж байдаг нь суурин соёл иргэншилтэй, иргэний нийгмийн оролцоо, сайн дурын үйл ажиллагааны санаачилга өндөр Европын орнуудаас ялгаатай юм. Түүнчлэн 2001 оноос Азийн хэд хэдэн[72] орон Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хуулийг шинээр батлан гаргаж байгааг мөн энд дурдах нь зүйтэй.

[71] http://www.ecnl.org/dindocuments/203_Analysis%20of%20Volunteer%20laws%20and%20practices_EN.pdf, Comparative Analysis of European Legal Systems and Practices Regarding Volunteering/Европ тивийн Сайн дурын үйл ажиллагааны практик болон эрх зүйн системийн дүн шинжилгээ /- Katerina Hadzi-Miceva ;
http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/compstudyoflawsaffectingvolunteering.pdf, Comparative study of the laws affecting Volunteering and Voluntarism/Сайн дурын үйл ажиллагаа болон сайн дурын оролцоонд нөлөөлж буй хуулийн судалгаа/ - Monika Kopcheva;
НҮБ-ийн Сайн дурын үйл ажиллагааны хөтөлбөрөөс гаргасан зөвлөмж, "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хуулийн төсөл боловсруулах болон хэрэгжүүлэх зөвлөмж"/Draftin;) and Implementing Volunteerism Laws and Policies"

[72] Тухайлбал, БНСУ 2006 онд "Сайн дурын үйл ажиллагаат дэмжих хууль"/Basic Law on Promoting Volunteer Service/-ийг батлсан бөгөөд шинэ хууль батлагдсантай холбогдуулан "Сайн дурын үйл ажиллагаат дэмжих Хороо"-г байгуулсан байна. Филиппин Улс 2007 онд "Сайн дурын үйл ажиллагаат бэхжүүлэх тухай хууль"/Act on Strengthening Volunteerism/ батлсан. БНХАУ-ын хувьд сайн дурын үйл ажиллагааны тухай эрх зүйн зохицуулалт байгаат төрийн байгууллага болоод судлаачдын түвшинд хүлээн эвшээрсэн бөгөөд "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль"-ийн төслийг боловсруулан хэлэлцүүлж байна".

Монгол Улсын Засгийн Газрын 2012-2016 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт *"Нийгэмд тустай үйл ажиллагааны тухай шинэ хууль батлах, иргэний нийгмийн байгууллагуудыг санхүүжүүлэх шинэлэг арга замыг олох.., ...Залуучуудыг хөгжүүлэх бодлогыг томьёолох, хэрэгжүүлэх, хянах үүрэг бүхий Засгийн Газрын үндэсний хороо байгуулах..."* талаар тусгасан төдийгүй НҮБ-ын Хөгжлийн Тусламжийн Хөтөлбөр (UNDAF) /2012-2016/-т энэ асуудлыг хөндсөн байна.

Ардчиллыг сэргээн тогтоож буй улс орнуудын хувь нийтэд тустай, сайн дурын үйл ажиллагааны хууль тогтоомжийг иргэний нийгмийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг дэмжих эрх зүйн орчинг бүрдүүлэхэд чиглүүлдэг хэдий ч Монгол улсад эдгээр үйл ажиллагааг бусад орны жишгээр өргөн хүрээнд эрх зүйн нээлттэй орчинг бүрдүүлэх суурь бүрдээгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, нийтэд тустай сайн дурын үйл ажиллагааг тодорхойлох үндсэн шинжүүд[73] болох (1) цалин хөлсгүй, (2) өөрийн хүсэл зоригоор ажиллах; (3) бусдын болон нийтийн ашгийн төлөө байх гэсэн шалгууруар хандвал ядуурлын түвшин 40[74] хүртэлх хувьд хүрсэн манай улсын хувьд нийтэд тустай, сайн дурын үйл ажиллагааг санаачлан хэрэгжүүлэх үндэстний сэдэл/мотиваци бүрэн бүрдсэн гэж үзэх боломжгүй юм.

Сайн дурын хөдөлмөр эрхлэгчид нь ихэнх тохиолдолд өндөр боловсролтой, амьжиргааны өндөр түвшинд амьдардаг, байнгын хөдөлмөр эрхэлдэг хүмүүс байдаг нь "хөдөлмөр эрхэлдэггүй зав чөлөө ихтэй, зовлон үзэж ядарсан хүн нь өөрийн амьдралтай ижил амьдралтай нэгэндээ тусалдаг" гэсэн хэвшмэл ойлголтод эргэлзэхэд хүргэж байгаа юм. Ер нь боловсрол доогуур, орлого багатай эсвэл ажилгүй, ядуурал ихтэй бүс нутагт амьдарч буй иргэд сайн дурын ажил хийх идэвх муутай байдаг хандлага дэлхий дахинд түгээмэл ажиглагдаж байна. Тийм учраас сайн дурын аливаа үйл ажиллагаанд цалин хөлсгүй, дотоодын хууль тогтоомжид заасан иргэний үүрэгт хамаарах, заавал биелүүлэх шинжтэй ажил, эсхүл цалин хөлстэйгөөр гүйцэтгэх хөдөлмөр хамаардаггүй болохыг анхаарч нийтэд тустай, сайн дурын үйл ажиллагааны мотивацид тулгуурласан "сайн дурын байх" үндсэн шинжийг нь гажуудуулж, "албадлагын" шинжтэй болгохоос зайлсхийх нь зүйтэй.

Иймд нийтийн эрх ашиг, нийтийн сайн сайхны төлөө дэмжин хөгжүүлдэг энэ төрлийн үйл ажиллагаат Монголд хөгжүүлэх зохистой суурь эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэхдээ иргэний нийгэм сайн төлөвшсөн бусад орны жишгийг дагахаас илүүтэй **эхний ээлжид хөгжлийн хүрсэн төвшин, онцлогт тулгуурлан үр нөлөөтэй хэрэгжүүлж болох үйл ажиллагааны хүрээ, төрлийг оновчтой тодорхойлох нь нэн чухал байна**. Энэ нь нийтэд тустай, сайн дурын үйл ажиллагааг эрхэм зорилгоор халхавчилсан аливаа гажуудлаас сэргийлэх, өөрийн орны онцлог, нөөц, бололцоонд тулгуурлан шат дараатай хөгжүүлэх үндсэн суурийг тавихад дөхөм болно.

Гаднын дэмжлэгтэй сайн дурын үйл ажиллагааны тухайд энэ талаар үндэсний бодлого, стратеги, эрх зүй, санхүүгийн орчин хангалттай хэмжээнд бүрдээгүй, Засгийн газарт сайн дурын үйл ажиллагааг хөгжүүлэх асуудлыг хариуцсан бүтэц байхгүй байна. Түүнчлэн сайн дурынхныг хүлээн авах байгууллагуудыг сайн дурынхантай холбох, сайн дурын үйл ажиллагаанд оролцох боломжийн талаар мэдээлэл түгээх зэрэг чиг үүрэг бүхий үндэсний хэмжээний төв, зохицуулагч байгууллага бий болоогүй харагдаж байгаа нь түүнийг дагалдан гарах сөрөг үр дагаврыудыг бий болгох нөхцөл болж байгааг анхаарах нь чухал юм.

[73] АНУ-ын Балтимори хот дахь Жон Хопкинсийн нэрэмжит их сургуулийн судалгааны тайлан
[74] ҮСХ-ны тайлан 2012 оны 12 сар

Олон улсын туршлагаас харахад сайн дурын үйлсийг бодлогоор дэмжлэг үзүүлдэг хууль тогтоомжууд нь нийгмийн даатгал, татвар, иргэний хариуцлага, гадаадын иргэдийн эрх зүйн байдал, хөдөлмөрийн зэрэг хуулиуд байдаг. Гэтэл манай орны тухайд судалгаанд оролцсон байгууллагууд эдгээр хуулиудыг сайн дурын үйл ажиллагаанд сөрөг нөлөө үзүүлдэг гэж тодорхойлсон.[75]

Захиалагчийн тусгай асуулт: "Захиргааны хариуцлагын арга хэмжээг сайн дурын үйл ажиллагаагаар дүйцүүлж болох эсэх тухай.

Дэлхийн улс орнуудад сайн дурын үйл ажиллагаа нь албадлагын (*coercive*) болон хуулиар хүлээсэн (*mandate*) үүргийн илрэл бус харин хувь хүний чөлөөт хүсэл зоригийн илэрхийлэл байдаг гэдгийг анхаарах нь чухал. Хувь хүн өөрийн мэдлэг, ур чадвараа чухам ямар үйл хэрэгт зориулах хийгээд сайн дурын үйл хэргийг эхлүүлэх, дуусгавар болгох хугацааг өөрөө чөлөөтэй тодорхойлж байх ёстой.[76] Тэгвэл захиргааны арга хэмжээ нь эсрэгээр захиргааны эрх зүйн асуудал болохын хувьд дан нэг талын хүсэл зоригийн дагуу императив зохицуулалтын аргатай. Иймд захиргааны арга хэмжээг сайн дурын үйл ажиллагаагаар орлуулахад үзэл баримтлал, зарчмын шинжтэй зөрүү гарч болзошгүй юм.

Тухайлбал, сайн дурын үйл ажиллагаа эрхлэхэд ажилтан болон байгууллага хооронд зайлшгүй байгуулах гэрээ нь ямагт талуудын чөлөөт хүсэл зоригийн илэрхийлэл байх ёстой ба захиргааны хариуцлага арга хэмжээгээр дүйцүүлэх тохиолдолд гэрээг ямар хүрээнд, ямар арга хэрэгслээр байгуулах нь эргэлзээтэй байна. Шүүхийн шийдвэрийн дагуу гүйцэтгэх нийтэд тустай хөдөлмөр (labor in the public interest, community service order)-ийн тухайд ч хэдийгээр нийтийн ашиг тусын тулд хөдөлмөр эрхэлж байгаагийн хувиар нийтэд тустай үйл ажиллагаатай адилтган үзэж болох боловч нөгөө талаас хариуцлага хүлээж буй этгээдийг ямар нэхцөл, хугацаанд хэрхэн ажиллахыг шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрээр тогтоосны дагуу, өөрөөр хэлбэл албадлагаар, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын хяналтад гүйцэтгэдэг тул сайн дурын хөдөлмөрийн *"сайн дурын байх"* шинжтэй зарчмын хувьд нийцэхгүй байна. Улс орнуудын сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хуулиудын зохицуулалт ч үүнийг давхар нотолж байна.[77]

Эцэст нь дүгнэвэл, Монгол улс өөрийн хөгжлийн хүрсэн төвшин, онцлог бололцоонд тулгуурлан хэрэгжүүлж болох нийтэд тустай үйл ажиллагааны төрлүүдийг тусгайлан судалж, бодлогын хувьд үндэслэлтэй тодорхойлох нь эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох суурь нөхцөл гэж үзэж болно.

---

[75] "Монголын сайн дурын үйл ажиллагааны нөхцөл байдлын үнэлгээ ба зөвлөмж" УБ.,2012

[76] 'Comparative Study of the laws affecting Volunteering and Voluntarism' by Monika Kopcheva, 2001. p.4

[77] тухайлбал Австралийн Сайн дурын байгууллагын ажилтны эрх зүйн байдлын тухай загвар хуульд*"Сайн дурын үйл ажиллагаа нь ямагт хувь хүний сонголт байна"*,Унгар улсын Нийтэд ашиг тустай сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль (англ. Act of LXXXVIII. of 2005 on Voluntary activities in the public interest)-ийн 4 дүгээр зүйлд *" Хүлээн авч буй байгууллагад хуулиар тогтоосон үүрэгээ биелүүлэх, хүчин төгөлдөр шүүхийн шийдвэрээр оноосон хариуцлага болон захиргааны хариуцлагын журмаар хөдөлмөр хийж байгаа бол тухайн байгууллагад сайн дурын хөдөлмөр эрхэлж болохгүй"* гэсэн заалт, Польш улсын Нийтэд тустай болон Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль (англ. Law on Public Benefit and Voluntary Work)-ийн*"Сайн дурын ажилтан гэж энэ хуульд заасан ажлыг цалин хөлс, төлбөргүйгээр сайн дурын үндсэн дээр гүйцэтгэх хувь хүнийг хэлнэ"* гэсэн заалтууд

Иргэний нийгмийн байгууллагууд, тэдгээрийн үйл ажиллагаа

Төрийн бус байгууллага

Иргэний нийгмийн байгууллагуудыг "төрийн бус байгууллага" гэж тайлбарлах нь нийтлэг байдаг. Гэтэл төрийн бус байгууллага нь иргэний нийгмийн байгууллагуудын зөвхөн нэг төрөл юм.

Олон улсын хэмжээнд "төрийн бус байгууллага[78]" /non government organization, NGO/-ын нэгдсэн нэр томьёо тогтож гараагүй байгаа бөгөөд өнөөгийн төвшинд:

- хувь хүн болон бүлэг хүмүүсийн нэгдэл /коллектив/;
- *сайн дурын үндсэн* дээр нэгдсэн;
- *ашиг олох* зорилгогүй байх гэсэн нийтлэг шаардлага тавигдаж байна.

Үүнийг Англо-Саксоны эрх зүйн тогтолцоотой орнуудад "нийгмийн эрх ашгийн төлөө сайн дураараа нэгдэн ашиг олох зорилгогүй, ашгийн бус үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллага" гэж ерөнхийлөн тодорхойлжээ.

Европын холбооны Эдийн засаг ба нийгмийн хороо 2000 онд "гуравдагч сектор[79]" буюу төрийн бус, ашгийн бус байгууллагуудын асуудлаар хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, эдгээр байгууллагуудын нийтлэг шинж чанаруудыг тодорхойлохыг зорьсон. Төрийн бус байгууллага /цаашид ТББ гэж/ нь дараах ерөнхий шинж чанартай байна гэж үзжээ. Үүнд:

1. Хувьдаа ашиг орлого олох зорилгоор үүсгэн байгуулаагүй байх;
2. Сайн дурын үндсэн дээр нэгдсэн байх;
3. Тодорхой хэмжээний бүтэц, зохион байгуулалттай, түүгээрээ бусад ad-hoc нэгдэл, цуглаанаас ялгардаг;
4. Засгийн газар, улс төрийн нам, ашгийн байгууллагуудаас тусдаа, бие даасан байдалтай;
5. Зорилго, үзэл бодлын чиг хандлага нь хувийн, эсхүл зөвхөн байгууллагын эрх ашгийн төлөө бус;
6. Тодорхой зорилго бүхий хүмүүсийг нэгтгэсэн байгууллага гэжээ. Жишээлбэл: байгаль орчин, хүний эрх, хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах байгууллага гэх мэт.

ТББ байгууллагыг нийгмийн анхан түвшинд зөвхөн гишүүддээ холбогдох асуудлыг шийдвэрлэхийг зорьдог "суурь нэгдэл[80]" /basic organisation/-ээс ялгах шаардлагатай гэж үздэг. Жишээлбэл, эцэг, эхийн зөвлөл, залуучуудын зөвлөл зэрэг иргэд өөрийн амьдарч буй орчны тодорхой асуудлаар бүлгийн ажилд хамрагдах бололцоо олгодог байгууллагуудаас ялгах нь зүйтэй.

[78] Төрийн бус байгууллагын дэлхийн сүлжээ байгууллагын веб сайтаас http://www.ngo.org/ngoinfo/define.html холбоосоор үзнэ үү.
[79] Official journal of the European Communities C 329/10/17-11-1999
[80] Official journal of the European Communities C 329/10/17-11-1999

Ашгийн бус байгууллага

Төр болон эдийн засгаас ангид, бие даасан "ашгийн бус байгууллага" –ууд чухам ямар зорилгын үндсэн дээр үүсгэн байгуулагддаг талаар судалсан ажлын хүрээнд дараах шалтгаан ардчилсан тогтолцоотой аль ч улсад байдаг байна. Үүнд:

1. Хангагдаж чадаагүй хэрэгцээг нөхөхийн тулд;

2. Нийгмийн өмчийг төрөөс хуваарилж буй арга, зарчимтай санал нийлэхгүй байгаагийн улмаас түүнийг өөрчлөх, сайжруулахын тулд;

3. Төрөөс нийгэмд нийлүүлж буй бүтээгдэхүүний хэмжээг нэмэгдүүлэх, чанарыг сайжруулах, хүрээг нь тэлэх зорилгоор;

4. Иргэн, хэрэглэгч, оролцогчийн эрх ашгийг хамгаалах, эрх, үүрэг хэрэгжих эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх зорилгоор;

5. Өөртөө туслах, эв нэгдэлтэй байх, хүний үнэт зүйлсийг илэрхийлэн гаргах, түүнийг эдлүүлэх бүтэц, зохион байгуулалтыг бий болгох;

6. Ардчилал, улс төрийн үйл хэрэгт оролцох эрхийг өргөжүүлэх үүднээс нийгмийн олон асуудлуудын дундаас тодорхой асуудлыг онцлон авч түүнийг судалж, бодитоор шийдвэрлэх зорилго тавьж ажилладаг байгууллага бол ашгийн бус байгууллага юм.

Ашгийн бус байгууллагын тодорхойлолтыг[81] оновчтой гаргахын тулд олон талаас нь авч үзэж болох юм. Жишээ нь:

- *Бүтэц зохион байгуулалтын хувьд*, сан /зориулан гаргасан хөрөнгийг захиран зохицуулах үүрэг бүхий байгууллага/, холбоо, олон нийтийн нөхөрлөл / хүмүүсийн нэгдэл/, олон нийтийн байгууллага, нээлттэй нийгмийн сан /нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулдаг/ зэрэг хэлбэртэй байж болох юм.

- *Эрх зүйн хувьд* хувь хүн, хуулийн этгээд, хуулийн бус этгээд зэрэг байж болно.

- *Функцийн* хувьд ашгийн бус байгууллагууд нь төрийн байгууллагуудтай давхар үйл ажиллагаа явуулдаг /хүмүүнлэгийн үйлчилгээ үзүүлэх, дахин хуваарилах/, зарим үйл ажиллагаагаа бие даан гүйцэтгэдэг /эрх хамгаалах/, ашгийн байгууллага, өрх, хувь хүмүүстэй хамтран ажилладаг /хангагдахгүй байгаа хэрэгцээгээ тодорхойлох/

- *Сэтгэхүйн* хувьд хамт олны үзүүлсэн нөлөө, эв нэгдлийн шинжтэй байх, бусад сектороос өвөрмөц байдал зэрэг онцлог шинж чанарууд нь ашгийн бус байгууллагыг төрийн болон ашгийн байгууллагуудаас ялгаж өгдөг.

Мөн үйл ажиллагааны дотоод онцлог болон шинжээр нь дараах байдлаар тодорхойлж болох юм. Ашгийн бус байгууллага нь үзэл бодол, хүний нөөц, байгууллагын болон үйл ажиллагааны стратеги, удирдлагын үйл ажиллагаа, арга барилаар бусад ашгийн болон төрийн байгууллагаас ялгардаг[82].

Олон улсын түвшинд хамгийн хүлээн зөвшөөрөгдсөн тодорхойлолтыг Балтиморийн Жон Хопкинсын нэрэмжит их сургуулийн олон улсын харьцуулсан судалгааны хөтөлбөрийн[83] хүрээнд статистикийн мэдээллүүдийг боловсруулсны үндсэн дээр дараах шинжүүдийг тодорхойлжээ. Үүнд:

[81] Gyцrffy Gбbor: A nonprofit szervezetek ismervei йs tevйkenysйgьk. /ашгийн бус байгууллагуудын шинж тэмдэг, үйл ажиллагаа. Дьрффи Габор/

[82] http://www.3sz.hu/sites/default/files/uploaded/bullain_nilda_a_nonprofit_szervezet_mint_mukodo_intezmeny.pdf

[83] http://www.protectiamuncii.ro/ro/incpo.pdf

- Байгууллагын шинжтэй (өрхийн хэмжээний үйл ажиллагаа орохгүй)
- Төр, нийтийн захиргааны байгууллагад харьяалагдахгүй;
- Үйл ажиллагааны дүнд хуримтлагдсан хөрөнгийг гишүүддээ хуваарилдаггүй;
- Өөрийгөө удирдах үйл ажиллагаанд суурилсан;
- Улс төрийн эрх мэдэлтэй байхыг зорилгоо болгоогүй гэсэн 5 шинж бүхий байгууллагыг ашгийн бус байгууллага гэж үздэг байна. Ашгийн бус байгууллагуудын олон улсын ангилал[84] нь мөн дээр дурдсан 5 шаардлагад тулгуурласан байдаг.

Ашгийн бус байгууллагад тавигдах шаардлагыг нэгтгэж үзвэл дараах 3 үндсэн шаардлага байна. Эдгээр нь:

1. Ашиг хуваахыг хориглох;
2. Төр, захиргааны байгууллагын шинжийг агуулаагүй байх;
3. Сайн дурын, нийтийн сайн сайхны төлөө байх, намын болон шашны үзэл бодлыг сурталчлахгүй байх.

Олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн "ашгийн бус байгууллага" нэр томьёо нь ерөнхийдөө улс төрийн, шашны болон бусад аливаа үзэл бодлоос ангид байх нь цаад утгаараа үйл ажиллагааны бүх нөхцөлд бие даасан байдалтай байх үндэс суурь болдогтой холбоотой юм.

Сайн дурын байгууллага

Европын Комисс "Европд үйл ажиллагаа явуулдаг сайн дурын байгууллага болон сангийн гүйцэтгэх үүргийг батлагдах тухай[85]" мэдэгдэлд сайн дурын байгууллагуудын шинж чанарыг тодорхойлсон байна. Үүнд:

1. Бүтэц, зохион байгуулалтын энгийн хэлбэртэй байх,
2. Орлогоо гишүүддээ хуваарилдаггүй,
3. Бие даасан байдалтай;
4. Удирдлагын хувийн ашиг сонирхлоос ангид
5. Олон нийтэд чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулдаг,
6. Нийтийн ашиг сонирхол (*Public interest*)-ыг хамгаалдаг шинжүүд багтана.

Сайн дурын байгууллагыг үйл ажиллагааны чиглэлээр нь

- Үйлчилгээний
- Эрх хамгаалах
- Өөрөө өөртөө болон харилцан туслалцаа үзүүлдэг
- Нөөц, бололцоог хуваарилан зохицуулагч байгууллага гэж ангилдаг.

Европын холбооны байгууллагууд ба төрийн бус байгууллагуудын харилцаа

Европын Комисс иргэний нийгмийн байгууллагуудтай хамтран ажиллахдаа "нээлттэй, төлөвлөгөөтэй харилцаа холбоог эрхэмлэнэ" гэсэн зарчим баримталдаг ба энэ тухайд "Комисс, эрх хамгаалах бүлгүүдийн хооронд нээлттэй, стратегитай харилцаатай байх[86]" мэдэгдэл гаргасан бөгөөд 2001 онд Consultation, the European

[84] the international classification of nonprofit organizations
[85] COM(97) 241. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1997:0241:FIN:EN:PDF
[86] Official journal of the European Communities C 63/5-03-1993

Commission and Civil Society "CONECCS[87]" цахим бүртгэлийн сан байгуулжээ.

Европын холбооны удирдах байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллага хооронд гүүр болсон малгай байгууллага, сүлжээнүүдээс дурдахад EuropeAid[88], European Community humanitarian Office[89] /ECHO/, Европын сангуудын төв /European Foundation Centre[90]/, Европын төрийн бус байгууллагуудын сүлжээ, ECAS /Euro citizen Action Service/, VOICE /Voluntary Organisation in Cooperation in Emergencies/, EURONAID зэрэг орно.

Санхүүжилт. Европын холбооны төсөвт төрийн бус байгууллагуудын захиргааны болон үйл ажиллагааны зардлыг оруулдаг бөгөөд үйл ажиллагааны зардлыг тендерийн сонгон шалгаруулалтын журмаар олгодог байна.

Комисс нь ихэнх тохиолдолд гадаад харилцаа, соёл, боловсрол, судалгаа, шинжилгээ, сургалт, байгаль орчин хамгаалах, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах, мэдээлэл түгээх чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж буй төрийн бус байгууллагад ad hoc шууд тэтгэлэг олгодог бөгөөд Европын холбооны санхүүжилттэй санхүүгийн эх үүсвэр нь иргэний нийгмийн байгууллагууд улс төр, намын бодлогын нөлөөлөлд автахгүйгээр зорилгодоо хүрэх боломлоор олгож байдгаараа сайн талтай юм.

Төрийн бус байгууллага, ашгийн бус байгууллага, сайн дурын байгууллагуудын санхүүжилт. Төрийн бус байгууллага, сайн дурын байгууллагуудын санхүүжилтийн асуудлыг шийдэх нь эдгээр байгууллагуудын үйл ажиллагааны тогтвортой байдлыг хангаж өгөх чухал нөхцөлийн нэг юм. Иймд ашгийн бус байгууллагын үйл ажиллагааг дэмжих нь төрийн бодлогын түвшинд шийдэх асуудал гэдэг нь олон улсын туршлагаас харагдаж байна. Иймд аливаа улс бодлогоо боловсруулах явцдаа дээрх байгууллагуудад туслалцаа, дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор нийгмийн даатгал, албан татварын хууль, иргэний хариуцлагын хууль, хөдөлмөрийн хууль зэрэгт сайн дурын хөдөлмөртэй холбоотой заалтуудыг оруулдгаас гадна улсын болон орон нутгийн засаг захиргааны төсвөөс санхүүжилт олгодог байна. Сүүлийн үед Европын олон оронд сонгодог шийдэл болж буй "хувь хүний орлогын татварын 1%-ийн тухай хууль" –ийн зорилго нь зөвхөн нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулж буй төрийн бус байгууллагыг дэмжихэд оршиж байна. Тус хуулийн дагуу тухайн орны иргэн орлогын татварынхаа 1%-ийг өөрийн хүсэл сонирхол, зорилгодоо нийцсэн аливаа нэг сайн дурын буюу төрийн бус байгууллагад өгөх эрх олгогдож байна.

Үүнээс гадна гишүүний татвар, хувь хүн, байгууллагын хандив, үндсэн үйл ажиллагааны явцад олсон орлого болон бусад орлогоор санхүүгийнхээ асуудлыг шийддэг байна. Мөн олон улсын болон дотоодын тендерт оролцож нэг удаагийн багагүй хэмжээний орлого олж болох хэдий ч боловсон хүчин, мэргэжлийн чадавхын дутмаг байдлаас хамаарч ихэнх төрийн бус байгууллага оролцож чаддаггүй гэж хэлж болно.

Ашгийн бус байгууллагын бие даасан байдал. Ашгийн бус байгууллагын бие даасан байдал, түүний дотор улс төрийн нөлөөллөөс ангид байх нь ашгийн бус байгууллагыг үнэт зүйлсийн нэг болохыг сайн дурын байгууллагын удирдлагууд хүлээн зөвшөөрдөг хэдий ч төрийн болон засаг захиргааны байгууллагуудтай хэлэлцээр хийхэд үүнийг умартдаг. Үүний шалтгаан нь нэгдүгээрт, нийгмийн байгууллагуудад олгох тэтгэлэг, туслалжийн хэлбэр, шалгаруулалт нь харилцан адилгүй ба нэгдсэн дүрэм, журам хэрэглэх бололцоогүй, хоёрдугаарт төр болон

[87] http://www.powerbase.info/index.php/European_Commission_CONECCS_Database
[88] http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm
[89] http://ec.europa.eu/echo/about/index_en.htm
[90] http://www.efc.be/Pages/default.aspx

иргэний нийгмийн хамтын ажиллагааны суурь процессыг нэг суурь руу чиглүүлэх ашгийн бус байгууллагуудын эрх ашгийг хамгаалах, төлөөлөх, бие даасан, зохицуулагч, хуваарилагч нэгдсэн форум байдаггүйтэй холбоотой. Иймд улс төрийн намтай ойр харилцаатай байх нь ашигтай байдаг гэж үзэж болно. Засгийн газар, парламент нийгэмд тустай үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллагуудад олгох улсын төсвийг баталдаг явдал нь энэ нөхцөл байдлыг гүнзгийрүүлдэг сөрөг талтай. Хэдийгээр төрийн бус байгууллагууд тайландаа аль нэг намд харьяалагдуй гэж мэдэгдэх шаардлага бий боловч аль ч засгийн газар өөрийн үзэл бодол, бодлогын хүрээнд зохион байгуулж буй үйл ажиллагаанд нийцсэн зорилготой ашгийн бус байгууллагуудыг дэмждэг нь бодитой юм. Харин нийгмийн олон салбараас ийм байдалд орохгүй байх боломжтой нь байгаль хамгаалах салбар байдаг.

Санхүүгийн эх үүсвэр, менежментийн арга барил дутмагаас шалтгаалж ашгийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагаа зогсонги байдалд ордог байна. Ашгийн бус төрийн байгууллагуудын хамтран ажиллах идэвх, сонирхол бараг байдаггүй бөгөөд хамтран ажиллах нь "тохиолдлын" шинжтэй. Энэ нь олон нийтийн хэлэлцүүлэг, нээлттэй өдөрлөг зохион байгуулах төдий арга хэмжээгээр хязгаарлагддаг байна. Харин төр, захиргааны байгууллагуудтай харилцаа холбоо тогтоож, мэдээлэл солилцохдоо идэвхтэй байдаг байна.

Ашгийн бус байгууллагын нээлттэй байдал. Ерөнхийд нь иргэний нийгмийн байгууллагуудын нээлттэй байдлыг гадагшаа болон дотогшоо чиглэсэн гэж ангилж болно. Ашгийн бус салбарын хувьд дотогш чиглэсэн нээлттэй байдал нь гадагш чиглэсэн нээлттэй байдлаасаа харьцангуй давамгай байдаг.

Гадагш чиглэсэн нээлттэй байдал сул байдгийн шалтгаан нь эдгээр ашгийн бус байгууллагууд улс төр, нийгэм, мэргэжлийн түвшинд эрх ашгаа хамгаалах, хамгаалуулахад нөлөө үзүүлэх нөхцөл, бололцоо бага байдагт оршино. Ихэнх тохиолдолд гадагшаа чиглэсэн нээлттэй байдлаа зөвхөн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулж олон нийтэд хүргэх боломжтой юм. Нийгэмд чиглэсэн мэдээ, мэдээлэл нь тухайн үйл ажиллагааг дэмжих, хамтран ажиллах, санхүүжүүлэх хувь хүн, байгууллага, сайн дурынхны өөртөө татах үүд хаалгыг нээж өгдөг гэдгийг дурдах нь зүйтэй.

НҮБ-ын "Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль, бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх зөвлөмж"[91]-д хийсэн дүн шинжилгээ

Улс орны хөгжилд сайн дурын үйлсийн ач холбогдол, хувь нэмрийг олон улсын түвшинд албан ёсоор хүлээн зөвшөөрч байгаа бөгөөд НҮБ-ын байгууллагууд, тэр дундаа уг асуудлыг голлон хариуцдаг НҮБ-ын Сайн дурынхны байгууллага (United Nations Volunteers - UNV) дэмжин ажиллаж байна.

Сайн дурын үйл ажиллагааны үр нөлөөтэй хууль тогтоомж, бодлоготой байх эсэх нь сайтар зорилго, түүнд хүрэхэд тулгарч болзошгүй саад бэрхшээлийг оновчтой тооцоолохоос эхэлнэ. Иймд тус зөвлөмжид дүн шинжилгээ хийж үзвэл хуулийн төслийн ажилд удирдлага болговол зохих дараах агуулга багтаж байна. Үүнд:

Нэг. Хуулийн төсөл иргэдийн идэвх санаачилгыг хөгжилд хүрэхэд чиглүүлэх, төрийн бодлогын тэргүүлэх зарим чиглэл, салбарыг дэмжих, иргэний оролцоог нэмэгдүүлэх зэрэг зорилтыг хангахад чиглэх ёстой байдаг байна.

Хоёр. Сайн дурын үйл ажиллагааг зохицуулах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэхдээ эрх зүйн тулгамдаж буй асуудлыг хамтад нь шийдвэрлэвэл үр дүнтэй болдог байна.

НҮБ-ын Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль, бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх зөвлөмжид дурдсанаас үзвэл сайн дурын үйл ажиллагаан дахь эрх зүйн хэм хэмжээний саад нь сайн дурын үйл ажиллагааны бие даасан хуулиас илүүтэйгээр хөдөлмөрийн хууль, татвар, нийгмийн даатгалын хуулиуд, иргэний хууль, ажлын байр, ажиллах орчинд тавигдах олон төрлийн стандартуудад гол төлөв илэрдэг. Иймд сайн дурын үйл ажиллагааны сайн туршлагыг нэвтрүүлэхийн тулд хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа холбогдох хуулиудыг нягтлах нь зүйтэй.

Гурав. Хуулийн төслийн Ажлын хэсгийг зөвлөмжийн дагуу байгуулж бүх талын оролцоог хангаж ажиллуулах. Үүнд:

• Бүх талын төлөөллийг хангасан ажлын хэсэг байгуулж ажиллуулах. Холбогдох яам, голлох иргэний нийгмийн байгууллагууд, парламентын гишүүд, судлаач эрдэмтэд, бусад хамааралт төлөөлөгчдийг оролцуулж, харилцан зөвшилцөж хуулийн зорилго, гарах үр дүнг хамтран хэлэлцэх.

• Зөвлөгөө авах, хуулийн төслийг тараах санал авах. Мэргэжилтнүүд, яамдын төлөөлөл, тэр болон иргэний нийгмийн хамтын ажиллагааг хангагч бусад этгээдүүдээс зөвлөгөө авах нь хууль тогтоомжийг боловсруулах, хөгжүүлэхэд түлхэц өгнө. Бодлого гаргагчид нь хуулийн төсөл боловсруулах явцад ил тод байх зарчмыг баримталж олон нийтийн дунд хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, сурталчлах ажлыг өрнүүлэх хэрэгтэй.

• Зөвлөлдөх уулзалтуудыг зохион байгуулах. Бүх нийтэд нээлттэй дугуй ширээний ярилцлагыг зохион байгуулах нь ач холбогдолтой.

• И-мэйл, вебсайт, блог, хэлэлцүүлгийн цахим форум зэргийг ашиглах. Цахим мэдээллийн хэрэгсэл нь хуулийн төсөл боловсруулах тухайлсан хэрэгцээ шаардлага, төсөл боловсруулах санаа санаачилгыг тодорхойлох сайн хэрэгсэл юм. Хууль батлагдсаны дараа ч мөн энэ хэрэгслүүд нь олон нийтэд мэдээлэл, сурталчилгаа түгээх, сайжруулах шаардлагатай хэсгийг мэдэхэд ач тустай.

[91] Зөвлөмжийг http://www.unv.org цахим хуудаснаас үзнэ үү.

• Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр нэвтрүүлэг цацах, хэвлэл тараах. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг тодорхой стратегийн дагуу ашиглах нь сайн дурын үйл ажиллагааны талаар олон нийтэд мэдээлэл хүргэх чухал арга юм.

Оролцоог хангах явдал нь хуульд холбогдох нийгмийн хэсэг хуульд өөриймсөг хандаж хэрэгжүүлэхэд идэвхтэй оролцох бөгөөд энэ нь хуулийн ирээдүйн хэрэгжилтийн үр нөлөөтэй байдлыг хангахад чухал юм.

Дөрөв. Хуулийн төсөл боловсруулах явцын тухайд

Сайн дурын үйл ажиллагааны зохицуулалтын "үндсэн зорилгыг тогтсоны дараа бодлого гаргагч, иргэний нийгмийн төлөөллүүд, бусад хамааралт этгээдүүд хамтдаа дараагийн алхам болох хуулийн төсөл боловсруулах шатанд шилжих" тухай тус зөвлөмжид заасан байна.

Хууль, хэм хэмжээний акт, эсхүл бодлогын баримт бичиг гэсэн хэлбэрээс алийг нь сонгох вэ гэдгийг зөв тогтоох нь эхний шийдвэрлэх асуудал *гэж зөвлөсөн байна.* Иймд батлан гаргаж буй аливаа хууль, эрх зүйн зохицуулалт нь сайн дурын үйл ажиллагаанд тулгарч болох эрх зүйн асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн, шийдвэрлэж болохуйц байх ёстой. Жишээлбэл, одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж дахь эрх зүйн саад бэрхшээл болж буй хэсгийг хүчингүй болгох, эсхүл сайн дурын үйл ажиллагааны талаар нэр томьёог нарийвчлан тодорхойлох, сайн дурын ажилтнуудын эрх, үүрэг, хариуцлагыг тогтоох зэрэг ажиллагаа байж болно.

Бодлого гэдэг нь аливаа нэг асуудлаар төр цаашид ямар чиг хандлага баримтлахыг илэрхийлдэг. Бодлогын баримт бичгийг гаргаснаар төрийн зүгээс баримтлах хандлагыг төрийн захиргааны нийт субъектэд хүргэх, олон нийтийг сайн дурын хөдөлгөөнд уриалах ач холбогдолтой. Бодлогын баримт бичгүүд нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын шийдвэр үйл ажиллагаанд харьцангуй хялбар тусдаг учир цаашид батлагдах хуулийн суурь нь болдог байна. Түүнчлэн бодлого нь сайн дурын хөдөлгөөний талаар бүх нийтийн боловсролд түлхэц өгч, цаашдын шинэчлэлд улс төрийн хүсэл зоригийг бий болгох, төлөвшүүлэхэд чухал ач холбогдолтой.

Шинээр боловсруулах сайн дурын үйл ажиллагааны **хуулийн төсөл дараах нийтлэг бүтэцтэй** байж болно гэжээ. Үүнд:

1. Зорилго/Оршил – Хууль батлах шалтгаан, хуулийн зорилгыг илэрхийлсэн эхний хэсэг байна.

2. Нэр томьёо – энэ хэсэгт хуульд хэрэглэсэн нэр томьёог тодорхойлно. Сайн дурын ажилтан, сайн дурын байгууллага зэрэг нийтлэг нэр томьёог зөв тайлбарлах нь хууль хэрэгжүүлэгч ба олон нийтэд үндсэн ойлголт өгөх ач холбогдолтой.

3. Үйл ажиллагааны заалтууд – энэ зүйлүүд нь хуулийн үндсэн хэсэг бөгөөд хамгийн их текст бичвэр ордог хэсэг юм. Эдгээр зүйл заалтуудыг оновчтой, анхааралтай бичсэн байх нь чухал. Дийлэнх тохиолдолд энэ хэсэгт сайн дурын ажилтнууд, сайн дурын байгууллагуудын тухай заадаг. Хэрэв шинээр сайн дурын үйл ажиллагааг зохицуулах байгууллагыг байгуулж байгаа бол байгууллагын эрх хэмжээ, чиг үүргийг тодорхойлно. Түүнчлэн сайн дурын үйл ажиллагааг дэмжих хэрэгслүүд, татварын хөнгөлөлт, засгийн газрын сайн дурын үйл ажиллагааг дэмжих сан, сайн дурын үйл ажиллагааны гэрээний зохицуулалт, бүртгэл зэрэг харилцааг зохицуулсан хэм хэмжээ байж болно.

4. Хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон заалтууд – энэ хэсэгт сайн дурын үйл ажиллагаанд хяналт тавих байгууллага, эсхүл хяналт тавих бүрэн эрхтэй яам, хэрэгжүүлэгч байгууллагын эрх үүрэг, хууль тогтоомж зөрчигсдөд хүлээлгэх хариуцлагыг заана.

5. Шилжилтийн зохицуулалт – шинэ хуулийн хүчин төгөлдөр болох процесс болон бусад хуульд орох нэмэлт өөрчлөлтийн талаар тусгана.

6. Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлэх хугацааг тодорхойлсон байна.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

Залуучуудын хил дамнасан, урт хугацааны сайн дурын ажиллагааг түгээн дэлгэрүүлэх тухай Европын конвенц [92]/Товчлол/

Энэхүү конвенц нь сайн дурын үйл ажиллагаа эрхлэх хүсэл эрмэлзэлтэй 18-25 насны залуучуудыг 3-12 сарын хугацаанд хил дамнан сайн дурын үйл ажиллагаанд оролцох эрх зүйн байдлыг тогтоох үндсэн зорилготой. Сайн дурын ажилтнууд болон бусад субъект, үүнд сайн дурын ажилтныг илгээх болон хүлээн авч ажиллуулах субъектүүдийн эрх, үүрэг (урьдчилж мэдээлэл өгсөн байх, сургалтад хамруулсан байх, нийгмийн даатгалд хамруулсан байх, байр сууцаар хангах, буцах замын зардал болон амьжиргааны мөнгө олгох зэрэг үүргүүд) зэрэг сайн дурын ажилтнуудад тулгамддаг нийтлэг асуудлыг шийдвэрлэх бүс нутгийн хүчин чармайлт юм. Сайн дурын үйл ажиллагаа нь нийгэмд ашиг тустай үйл хэрэг болохын зэрэгцээ залуу үеийн цаашдын ажил, амьдралд нэмэр болох шинэ ур чадвар, дадал дүйг олгодог.

Сайн дурын үйл ажиллагаа гэдэг нь ашгийн бус болон төрийн бус байгууллагууд, залуучуудын сайн дурын байгууллага, орон нутгийн засаг захиргаа болон бусад сайн дурын үйл ажиллагаа эрхлэх үндсэн зорилготой байгууллагаас зохион байгуулж буй соёл, боловсролын солилцоог дэмжихэд чиглэсэн үйл ажиллагаа юм. Сайн дурын аливаа үйл ажиллагаа нь цалин хөлсгүй байх бөгөөд дотоодын хууль тогтоомжид заасан иргэний үүрэгт хамаарах, заавал биелүүлэх шинжтэй ажил, эсхүл цалин хөлстэйгөөр гүйцэтгэх хөдөлмөр хамаардаггүй.

Хэлэлцэн тохирогч улсууд сайн дурын аливаа үйл ажиллагаа явуулах өргөн бололцоог конвенцид заасан хүрээнд харилцан олгох үүрэгтэй байна. Конвенцийн агуулгыг товч авч үзвэл:

Насны хязгаар /Article 5 – Age limits/

Сайн дурын ажилтны насыг 18-25 байхаар тогтоосон байна. Хэлэлцэн тохирогч улсууд хоёр болон олон талт хэлэлцээр байгуулах замаар энэ насны доод хязгаарыг өөрчилж болно.

Гэрээ байгуулах /Article 6 – Contract/

Сайн дурын үйл ажиллагаа нь хүлээн авагч улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулсан гэрээний үндсэн дээр явагдана.

Эрүүл мэндийн байдлын талаарх лавлагаа /Article 7 – Medical certificate/

Оролцогч улсууд сайн дурын ажилтныг илгээж байгаа байгууллага өөрийн улсын эрүүл мэндийн байгууллагаас сайн дурын ажилтны эрүүл мэндийн байдлын талаар магадалгааг 3 сарын дотор авсан байх нөхцөлийг бүрдүүлсэн байх үүрэгтэй.

Сургалт /Article 8 – Training/

Сайн дурын ажилтныг илгээж байгаа болон хүлээн авагч талуудад сайн дурын ажлын талаар урьдчилсан, хангалттай мэдээлэл олгосон байх талаар шаардлагатай арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ. Сайн дурын ажилтнууд нь хүлээн авагч улсын хууль тогтоомж, нийгэм, эдийн засгийн бүтцийн талаар мэдээлэл авсан, тухайн орны хэл, ёс заншлын талаар анхан шатны мэдэгдэхүүнтэй байх нөхцөл бололцоог хангасан байна.

[92] http://conventions.coe.int/treaty/en/Summaries/Html/175.htm -ээс орчуулж

Сайн дурын ажилтны эрх /Article 9 – Rights of volunteers/

Сайн дурын ажилтан нь хэл, соёлын мэдлэгээ нэмэгдүүлэх хангалттай боломжоор хангуулах, долоо хоногт 1 хоног амрах, сард нэг 1 хоногийг хувийн чөлөөт цаг болгон сонгох эрхтэй. Түүнчлэн сайн дурын ажилтан нь хүлээн авагч болон илгээгч улсууд харилцан тохиролцсоны дагуу хангалттай хэмжээний амьжиргааны мөнгөөр хангуулах эрхтэй. Эдгээр эрхүүд нь хүлээн авагч улсын хууль тогтоомжид тусгайлан заасан нөхцөлийн хүрээнд хэрэгжинэ.

Санхүүгийн эрх зүйн зохицуулалт /Article 10 – Financial rules and regulations/

Сайн дурын үйл ажиллагааг дор дурдсан эх үүсвэрээр санхүүжүүлж болно:

А. Орон нутаг, бүс нутаг болон үндэсний нийтийн албаны байгууллага, түүнчлэн олон улсын байгууллага, хэлэлцэн тохирогч улсуудын харилцан тохиролцож байгуулсан зохицуулан холбох чиг үүрэгтэй байгууллагаас олгосон хандив, тусламж;

Б. Нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдсөн ашгийн бус байгууллагаас олгосон хандив, тусламж;

В. Хувийн компаниас олгосон хандив, тусламж;

Г. Хувь хүнээс олгосон хандив, тусламж зэрэг болно.

Эрсдэлээс хамгаалах зохицуулалт /Article 11 – Protection against risks/

Сайн дурын үйл ажиллагааны явцад учирч болзошгүй аливаа эрүүл мэндийн доройтол, осол гэмтэл, гэм хорын хариуцлагаас сайн дурын ажилтан өөрөө эсхүл түүний нэрийн өмнөөс заавал даатгуулсан байна.

Сертификат /Article 12 – Certificates/

Хүлээн авагч байгууллага нь ажилтны хүсэлтээр сайн дурын үйл ажиллагаанд оролцож, эзэмшсэн дадал дүй, ур чадварыг гэрчилсэн сертификат олгоно.

Оршин суух болон захиргааны шинжтэй зөвшөөрөл /Article 13 – Administrative formalities/

Сайн дурын ажилтан нь гурван талын гэрээ болон бичиг баримтад заасан хугацааны дотор хүлээн авагч улсад түр оршин суух эрх авсан байна. Хэлэлцэн тохирогч улсууд нь сайн дурын ажилтны шилжилт хөдөлгөөнтэй холбогдох захиргааны шинжтэй аливаа саад бэрхшээлийг бууруулах арга хэмжээ авна.

ТӨРИЙН АЛБАН ХЭРЭГ ХӨТЛӨЛТИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААГ ХУУЛИАР ЗОХИЦУУЛАХ ЗАЙЛШГҮЙ ХЭРЭГЦЭЭ: ГАДААД ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА[1]

ОРШИЛ

Ардчилсан тогтолцоонд шилжин орсноос хойш албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд бүтцийн болон агуулгын шинэчлэл, өөрчлөлт орох хэрэгцээ шаардлага гарч ирсэн юм. Төрийн өмч давамгайлсан, төвлөрсөн удирдлагатай өмнөх нийгмийн үед нийгэм эдийн засаг, улс төр, төрийн захиргааны бүхий л шатанд архив, албан хэргийг хөтлөн явуулах, зохион байгуулах, хэрэгжилтэд хяналт тавих, хадгалах, шилжүүлэх үйл ажиллагаа нь зуун хувь төрийн оролцоотой үйл ажиллагаа байсан гэж хэлж болно. Шилжилтийн нийгмийн үед архив, албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагаанд оролцогч субъектын төрөл, тэдгээрийн эрх үүрэг, үйл ажиллагааны хүрээ өөрчлөгдсөнтэй холбоотой Архивын тухай хууль[2] болон бусад холбогдох хууль тогтоомжийн хүрээнд шинэчлэл хийгдэж ирсэн бөгөөд цаашид ч хийгдэх шаардлага байсаар байна.

Тухайлбал Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын зөвлөлийн 2011 оны 3 дугаар сарын 2-ны өдрийн хуралдаанаас гарсан зөвлөмжид архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаатай холбогдолтой хууль тогтоомж, арга зүйн баримт бичгүүдийг шинэчлэн боловсруулах тухай дурдаад Мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн хүрээнд Засгийн газраас батлсан[3] мэдээллийн сангийн ажүлгүй байдлын бодлого боловсруулах, архивын баримтыг цахим хэлбэрт оруулах тухай тогтоолуудын хэрэгжилтийг зохион байгуулах тухай заасан. Үүнээс үзвэл архив, албан хэрэг хөтлөлтийг цахим хэлбэрт оруулах үйл ажиллагаа, түүний хэрэгжих нөхцөл одоогийн мөрдөгдөж байгаа хууль тогтоомжийн хүрээнд ямар түвшинд тусгасныг судлах нь эрх зүйн орчинг цаашид боловсронгуй болгох ажиллагаанд чухал юм. Түүнчлэн шилжилтийн үеийн нөхцөл байдлаас үүссэн бодит үр дагавар, сургамж тэдгээрийг одоогийн хууль тогтоомжийн хүрээнд зохицуулах боломж байгаа эсэхийг авч үзэх нь уг судалгааны үндсэн асуудал болох төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг хуулиар зохицуулах шаардлага байгаа эсэх талаар тодорхой санал дүгнэлт хийхэд ач холбогдолтой юм. Үүний тулд баримт бичгийг ангилах, шилжүүлэх, хадгалах, устгах зэрэг үндсэн процессын үйл ажиллагааны туршид иргэдийн мэдээлэл олж авах эрхийг хангах, нууц хадгалах, хариуцлагын тогтолцоотой холбоотой зохицуулалтыг бусад улсуудын хууль, тогтоомж, практик туршлагатай харьцуулан авч үзэв. Судалгааг төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгай хуультай улсууд болох АНУ, Япон, Солонгос, Их Британи болон тусгай хуульгүй ОХУ, ХБНГУ-ын онцлог зохицуулалтыг Монгол Улсын холбогдох хууль тогтоомжийн хүрээнд харьцуулан дүгнэх аргаар гүйцэтгэсэн болно.

Судалгааны тайлан дараах үндсэн бүтэцтэй байна.

Оршил хэсэгт төрийн албан хэрэг хөтлөлт нь эрх зүйн шинэчлэлийн нэг хэсэг болох талаар товч дурдаж, судалгааны арга, тайлангийн бүтцийн талаар товч өгүүлэв. Төрийн албан хэрэг хөтлөлт ба үндэсний хууль тогтоомжийн зохицуулалтын өнөөгийн байдал гэсэн *Нэгдүгээр хэсэгт* төрийн албан хэрэг хөтлөлт гэсэн ойлголтыг Монгол Улсын хууль тогтоомжийн хүрээнд хэрхэн ойлгох.

---

[1] Тус судалгааг ХЗҮХ-гийн бодлогын судлаач Т.Саруул удирдаж, бодлогын судлаач Э. Ганчулуун, Б.Үндрах, Г. Цагаанбаяр нар гүйцэтгэв.

[2] Архивын тухай хууль. 1998 он

[3] Засгийн газрын 2006 оны 64-р тогтоол "Төрийн архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөр", Засгийн газрын 2010 оны 261-р тогтоол "Үндэсний хөтөлбөрийг эрчимжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай"

хуулийн зохицуулалтын сул талуудыг судлан дүгнэж, цахим албан хэрэг хөтлөлтийн талаар хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ, түүний үр дүнгийн талаар авч үзсэн болно. Судалгааны *Хоёрдугаар хэсэгт* төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар хэд хэдэн орны эрх зүйн орчин, хууль тогтоомжийн онцлогийг судлан гаргасныг хичээсэн болно. Энэ хэсэгт тусгай хууль бүхий АНУ, Их Британи, БНСУ, Япон Улсын албан хэрэг хөтлөлтийн ерөнхий тойм, хууль тогтоомж, цахим зохицуулалт гэсэн ангиллаар холбогдох мэдээллийг улс тус бүрээр оруулсан бол ОХУ, ХБНГУ-ын жишээн дээр тусгай хуулийн зохицуулалтгүй улсын хууль тогтоомжийн онцлогийг харуулсан.

Манайд цахим архив албан хэрэг хөтлөлтийн шинэчлэл болон цахим засаглалын асуудал яригдаж байгаа энэ үед дээрх улсуудын хууль тогтоомжийн онцлогийг тусгах нь судалгааны үндсэн асуудалд ач холбогдолтой гэж үзэн энэ талаар тусад нь дэд сэдэв болгон оруулав. *Гуравдугаар хэсэг* буюу судалгааны үндсэн асуудал болох төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгайлан хууль гаргах хэрэгцээ шаардлага манай улсын хувьд байгаа эсэх талаарх үндэслэлийг судалгаанд хамрагдсан улсуудын хууль тогтоомжид харьцуулан гаргахыг хичээсэн ба төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаарх хууль тогтоомжийн зохицуулалтыг цаашид боловсронгуй болгох боломж, нөхцөлийн талаар саналаа *Дүгнэлт* хэсэгт товч тоймлон оруулсан болно.

НЭГДҮГЭЭР ХЭСЭГ: Төрийн албан хэрэг хөтлөлт ба үндэсний хууль тогтоомжийн зохицуулалтын өнөөгийн байдал

1.1.Төрийн албан хэргийн хөтлөлтийн тухай ойлголт

Манай улс төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгайлан зохицуулсан хуульгүйн дээр энэ талаар нэгдсэн нэг мөр тодорхойлолтод хүрч чадаагүй байна. Ном сурах бичиг, гарын авлагад төрийн албан хэрэг хөтлөлтийг баримт бичиг боловсруулах ажиллагаа буюу архивын өмнөх шатыг хамруулсан[4] байгууллагын удирдлагын үйл ажиллагааг баримтжуулж байгаа систем ба энэ үйл ажиллагааг баримтжуулах явцад үүссэн бичиг баримтыг эмх цэгцтэй хөтлөх үйл ажиллагаа[5] гэж тодорхойлсон байх бол холбогдох хуулийн эх сурвалжид нэг мөр тодорхойлолт байхгүй юм. Архивын тухай хуулийн /АТХ/ 11.1.1-р зүйлд заасныг баримтлан баталсан

- Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар[6] /ТАХХҮЗ/;

- Байгууллагын архивын ажлын үндсэн заавар[7] /БААҮЗ/

гэсэн 2 төрлийн зааврын агуулгыг харьцуулбал төрийн албан хэрэг хөтлөлт гэдэгт "мэдээлэл зөөгчийн төрлөөс үл хамааран баримт бичиг боловсруулах, стандартын дагуу зохиож бүрдүүлэх, бичиг хэрэгт хүлээн авах, бүртгэх, хянан шийдвэрлэх, ангилан төрөлжүүлэх, албан хэрэгт хадгалах, мэдээлэл лавлагаанд ашиглах зэрэг баримт бичигтэй ажиллах ажлын бүх хүрээг хамарсан ажиллагаа[8]"-д баримт бичгийг байгууллагын архивт хадгалах горим мөн байгнын архивт шилжүүлэх журмыг[9] багтаан ойлгохоор байна. Түүнчлэн АТХ-ийн 22.1-р зүйл буюу "Төрийн албан хэрэг хөтлөлт" гэсэн хэсгийн дор төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн албан хэрэг хөтлөлт хариуцсан албан тушаалтны хүлээх үүргийг

[4] Т.Оюундарь, 2010. хуудас 8
[5] Б.Болортогос, 2008. хуудас 6
[6] Архивын ерөнхий газрын даргын 2009 оны 68-р тушаалын хавсралт "Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар"
[7] Үндэсний архивын газрын даргын 2007 оны 59-р тушаалын хавсралт "Байгууллагын архивын ажлын үндсэн заавар"
[8] ТАХХҮЗ-ын 1.1 ба 1.4-р заалтыг харьцуулна уу.
[9] БААҮЗ-ын 1.3.2-той харьцуулна уу.

адилтган зааснаас үзвэл эдгээр субъектууд нь дээрх зааврыг хэрэгжүүлэгчид юм. Өөрөөр хэлбэл дээрх 2 зааврыг АТХ-ийн 22.1 ба 11.1.1-д заасныг баримтлан гаргасан төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааг нарийвчлан зохицуулсан хэм хэмжээ гэж үзвэл төрийн албан хэрэг хөтлөлт гэдэг нь манай хууль тогтоомжийн хүрээнд баримт бичиг боловсруулах, хөтлөх, хадгалах, ангилах, ашиглах, түр болон байнгын архивт шилжүүлэх, хяналт тавих зэрэг үйл ажиллагааг хангах талаар төрийн болон төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн аль алинд нь баримтлах үйл ажиллагаа гэж ойлгодохоор байна.

Гадаадын улс орнуудын хууль тогтоомжид төрийн албан хэрэг хөтлөлтийг хэрхэн авч үзэж байгааг харьцуулахад дараах дүр зураг харагдаж байна. Их Британи, АНУ, Шинэ Зеланд зэрэг нийтийн эрх зүйн системд харьяалагддаг улс орнууд төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд холбогдох албан хэрэг хөтлөлтийн харилцааг тусгайлан зохицуулсан хуультай байна. Эдгээр улсуудын хуульд төрийн албан хэрэг хөтлөх ажиллагаанд тодорхойлолт өгөөгүй байна. Гэхдээ хуулийн нэр томьёоны хэсэгтээ төрийн байгууллага, төрийн албан бичиг баримт гэдэгт юуг хамааруулахыг тоочин зааж өгсөн нь[10] хуулийн хамрах хүрээг зааглан тодорхойлж байна. Тодорхойлох өөр нэг чиг хандлага байгаа нь төрийн албан хэрэг хөтлөлтөд хамрагдах үйл ажиллагааг хуульд тоочин зааж өгөх арга юм. Жишээ нь: Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын /БНСУ/ Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хуулиар төрийн албан баримт бичгийг боловсруулах, ангилах, цэгцлэх, шилжүүлэх, цуглуулах, үнэлэх, устгах, хадгалах, нээлттэй үзүүлэх, хэрэглэх гэсэн эргэх холбоотой үйл ажиллагааг төрийн албан хэрэг хөтлөлт хэмээн тодорхойлсон[11] ба үүнд төрийн бус байгууллагын албан хэрэг хөтлөлтийн асуудлыг хамааруулаагүй байна. Тэгвэл Япон Улсад төрийн болон төрийн бус аж ахуйн нэгжүүдэд ерөнхий хамааралтай албан хэрэг хөтлөлтийн хууль[12] үйлчлэх бөгөөд үүгээр нэгдсэн албан бичгийн удирдлагын стандарт, дүрмийг тогтоожээ. Харин "Засгийн газрын байгууллагуудын албан хэрэг хөтлөлтийн заавар" гэсэн ерөнхий сайдын тушаалаар тусгайлан батлагдсан заавартаа засгийн газрын байгууллагуудын албан бичиг боловсруулахаас эхлээд устгалд оруулах, архивт шилжүүлэх, иргэдийн мэдээлэл олж авах эрхийг хангах хүртэлх албан хэрэг хөтлөлтийн бүх процессыг хамруулж тусгайлан зохицуулсан байна.

Манай улсын хууль тогтоомжийг дээрх улсуудтай харьцуулахад нэг талаар албан хэрэг хөтлөлтийн талаар баримтлах журам, процессууд тодорхой хэмжээнд эрх зүйн актаар зохицуулагдсан гэж үзэхээр байна. Гэвч нөгөө талаар төрийн ба төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мөрдөх хэм хэмжээг зааглаж өгөөгүй, хэт ерөнхий зохицуулалттай байгаа нь хариуцлагын тогтолцооны бүрхэг. оновчгүй байдлыг нөхцөлдүүлсэн байж болох юм. Мөн төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тусгай хуультай дээрх улсууд төрийн үйл ажиллагааг иргэдэд ил тод, нээлттэй, хариуцлагатай байх асуудлыг хуулийн гол зорилгоо болгосон нь төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаарх ойлголтыг тодорхойлсон байдлаас харагдаж байна. Иймд төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг бичиг баримтыг ангилах, хадгалах, устгах гэх мэт зөвхөн нэг талын үйл ажиллагаа бус харин олон нийтийг төрийн байгууллагын баримт бичигтэй танилцах эрхээр хангах зэрэгт чиглэсэн эргэх холбоо бүхий олон талт үйл ажиллагаа гэдэг үүднээс тодорхойлон томьёолох нь хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгоход ач холбогдолтой юм.

[10] Харьцуулан үзнэ үү. Public records act 2005, New Zealand, Part 1, Sub part 1- Interpretation, Part 2,Public records act 2002, Queensland, Australia, Division 1-6; Public records act 1958, Uk, Schedules, first schedule, definition of public records;

[11] БНСУ-ын Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль, 1999 он. 2-р зүйл

[12] Япон улсын Албан хэргийн удирдлагын тухай хууль, 2009 он.

1.2. Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаарх эрх зүйн зохицуулалтын өнөөгийн байдал

Монгол Улсын төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс нь Архивын тухай хууль, Төрийн албан ёсны хэлний тухай хууль, Баримт бичгийн цуврал стандарт, албан хэрэг хөтлөлтийн менежментийн олон улсын стандарт, холбогдох бусад эрх зүйн акт болон Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар байна гэж албан ёсны эх сурвалжид тодорхойлсон[13] байна. Эдгээр хууль тогтоомжийг харьцуулбал АтХ нь уг харилцааг зохицуулсан дээд эрэмбийн хэм хэмжээний акт гэж үзэхээр байна.

АТХ-ийн 9-р зүйлд албан хэрэг хөтлөлтийн талаар төрийн нэгдсэн бодлогыг *Улсын Их Хурал* тодорхойлох бол *Засгийн газар* албан хэрэг хөтлөлтийн талаарх хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах, хяналт тавих, санхүүжүүлэх үүрэгтэй ба *архивын асуудал эрхэлсэн засгийн газрын гишүүн* албан хэрэг хөтлөлтийн улсын хяналтын албаны ахлах байцаагч, байцаагч нарыг томилох, чөлөөлөх эрхтэй гэж заажээ. Мөн хуулийн 22 дугаар зүйлд төрийн болон төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжид албан хэрэг хөтлөлтийг хариуцан гүйцэтгэх албан тушаалтны үүргийг мөн зааж өгсөн байдаг ба эдгээр албан тушаалтан нь албан хэргийг журам, стандартын дагуу хөтлөхөөс эхлээд, хадгалах, байгууллагын архивт шилжүүлэх хүртэл үйл ажиллагааг хариуцах үүрэгтэй юм. Өөрөөр хэлбэл төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг хариуцан гүйцэтгэх этгээд нь байгууллагын архив, албан хэрэг хөтлөлтийн ажилтан бол хянах чиг үүргийг улсын хяналтын байцаагч хэрэгжүүлэх ёстой байна. Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаарх хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлж байгаа эдгээр субъектүүдийн үүрэг, хариуцлагын талаарх хэм хэмжээ АТХ-ийн 11.1.1-р зүйлийг баримтлан батлагдсан заавар, стандартууд[14] болон холбогдох хуулиудад салангид байдлаар зохицуулагдсан байна. Үүнийг дараах хүснэгтээр хураангуйлан үзүүлье.

[13] ТАХХҮЗ, 1.3-р зүйл

[14] Баримт бичгийн цуврал стандарт: Шинэ нэр төрлийн баримт бичгүүд үүсэж хөтлөгдөх болсонтой холбогдуулан 2002 онд баримт бичгийн нэр, төрөл, тодорхойлолт MNS 5140:2002, баримт бичгийн бүрдлүүд, тэдгээрт тавих шаардлага MNS 5141:2002, баримт бичгийн хэвлэмэл хуудас, тэдгээрт бүрдлүүдийг байрлуулахад тавих шаардлага MNS 5142:2002 гэсэн цуврал гурван стандартыг шинэчлэн батлагдсан Уг стандарт 2002.05.01-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн ба 2009 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан.

Хүснэгт. 1 /Төрийн албан хэрэг хөтлөлт ба хариуцлагын тогтолцоо/[15]

Хэрэгжүүлэгч субъект	Хууль тогтоомжид заасан үүрэг	Тэдгээрт заасан хариуцлагын хэлбэрүүд	АТХ 27.1-р зүйлд заасны дагуу бусад хууль тогтоомжид үндэслэн эрүү ба захиргааны хариуцлага хүлээлгэх хэм хэмжээ заасан ишлэл	
			эрүү	захиргаа
Улсын хяналтын албаны ахлах байцагч, байцаагч	Харьяа байгууллага, аж ахуйн нэгжийн төрийн өмчийн эд хөрөнгийн ашиглалт, хадгалалт, хамгаалалтын байдал, бүртгэл санхүүгийн үйл ажиллагаанд баримтын шалгалт хийх арга хэмжээ авна. (ТХШТХ 7.4-р зүйл)	Хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх бүрэн эрх бүхий албан тушаалтан хууль, тогтоомж зөрчсөн бол түүнд холбогдох хууль тогтоомжид заасны дагуу хариуцлага хүлээлгэнэ. (ТХШТХ 15.1-р зүйл)	/ЭХ 264-р зүйл/	-
Тухайн байгууллагын архив албан хөтлөлт хариуцсан албан тушаалтан	Албан бичгийг үйлдэх хэлбэрийн шаардлага хангах (MNS 5140:2002 стандарт, MNS 5141:2002 стандарт, MNS 5142:2002 стандарт)	-	-	ЗХТХ 341 -р зүйл
	Баримт бичгийн эргэлтийн зохион байгуулалт, баримт бичгийн шийдвэрлэлтийн хяналт, баримт бичигтэй ажиллах ажлын зохион байгуулалтад тавигдах нийтлэг шаардлага, хөтлөх хэргийн нэрийн жагсаалт, түүнийг боловсруулах журам, ангилан төрөлжүүлэх, хэргийн дотор баримт бичгийг ангилах зэрэг процессыг хэрэгжүүлэх, иргэдээс гаргасан өргөдөл, санал, гомдлыг хянан шийдвэрлэх ажлыг зохион байгуулах, нууц мэдээ баримт хүлээн авах, хадгалах зэрэг онцгой албан бичигтэй ажиллах, баримт бичиг хадгалах ашиглах. (ТАХХҮЗ: 3-6-р бүлэг)	-		ИТБАТГӨГШТ 21.1-р зүйл ТНТХ 24-р зүйл ЗХТХ 341 -р зүйл

www.nli.gov.mn

[15] Энэхүү хүснэгтэд төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн субъектүүд болон тэдгээрийн үүрэг, хариуцлагын хэлбэрүүдийг нэг бүрчлэн тоочоогүй ба одоо мөрдөгдөж байгаа хууль, заавар, стандартын хүрээнд энэхүү судалгаанд чухал хамааралтай гэсэн зүйл, заалтуудыг түүвэрлэн авсан болно.

	Албан хэрэг хөтлөлтөд хяналт тавих, хадгалах, бүрэн бүтэн байдал хангах, албан хэрэгт хөтлөгдөх хугацаа дуусмагц байгууллагын архивт шилжүүлэх (АТХ 22.1-р зүйл)	-	-	ТХШТХ 16-р зүйл ЗХТХ 341 -р зүйл
	Архивт хүлээн авсан баримтад тоо бүртгэл хөтлөх, байгууллага, иргэдэд лавлагаа олгох, баримтын үнэ цэнийг нягглан шалгасны үндсэн дээр нөхөн бүрдүүлэлт хийх, баримтын хадгалалт зохион байгуулах (БААҮЗ 1.3.2, 2, 3, 4-р бүлэг)	-	-	ТХШТХ 16-р зүйл
	Архивын баримтыг байгууллагын архивт хадгалах хугацаа дууссаны дараа түүх эрдэм шинжилгээний ач холбогдолтой хэсгийг нь ялган төрийн архивт шилжүүлэх. (АТХ 20.4, 23.1-р зүйл)	-	-	ТХШТХ 16-р зүйл ЗХТХ 341 -р зүйл
Үндэсний архивын газар	Үндэсний архивын сан хөмрөгийнхадгалалт,нөхөн бүрдүүлэлт, ашиглалт, архив, албан хэрэг хөтлөлтийн ажлыг зохион байгуулж хэрэгжүүлэх (АТХ 11.1.1 ба 15-р зүйл)	Архивын тухай хууль тогтоомж зөрчсөн архивын ажилтан болон бусад этгээдэд түүний гэм буруу, зөрчлийн шинж байдал, учруулсан хохирлын хэмжээг харгалзан эрүүгийн болон захиргааны хариуцлага хүлээлгэнэ. (АТХ 27.1-р зүйл)	ЭХ 235.1-р зүйл	ТХШТХ 16-р зүйл ЗХТХ 341 -р зүйл

ХУУЛЬ ЗҮЙ ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Дээрх хүснэгтээс харвал төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлдэг гол субъект нь байгууллага буюу түүний албан хэрэг хөтлөлт хариуцсан ажилтан байх бөгөөд гүйцэтгэх үүрэг нь үндсэндээ албан хэрэг хөтлөлтийн нэг үеэс нөгөөд шилжих үеийн эмх цэгц, хариуцлагатай байдлыг хууль, тогтоомжид нийцүүлэн гүйцэтгэхэд оршино. Бусад субъектийн хувьд албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд зохион байгуулах /Архивын ерөнхий газар/, хянах /Улсын хяналтын алба/ үүрэгтэй оролцож байна. Дээрх 3 субъектийн хувьд хүлээлгэх хариуцлагын талаар хууль тогтоомжид заасан зохицуулалтыг авч үзвэл дараах дүгнэлтийг хийж болохоор байна. Үүнд:

1. Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаарх эрх үүргийг заасан хууль тогтоомжид /хүснэгтийн 2-р багана/ хариуцлага хүлээлгэх нөхцөл, хэлбэрийг шууд заасан зүйл заалт байхгүй бөгөөд дам ишлэл заасан байдлаар зохицуулсан байна.

2. Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааны зарим чухал үе шатууд хангалттай тусгагдаагүй байна.

Эдгээр асуудлыг дэлгэрүүлэн авч үзье. Төрийн албан хэрэг хөтлөлтэд тавигдах хариуцлагын талаар баримтлах үндсэн хэм хэмжээ нь АТХ-ийн 27.1-р зүйл боловч энэ нь цааш эрүүгийн болон захиргааны хариуцлагын холбогдох хууль тогтоомжид заасан нөхцөлд хариуцлага хүлээлгэх гэсэн нөхцөлөөр бусад хуульд ишлэл заасныг дээр өгүүлсэн. Тэгвэл холбогдох хууль тогтоомж гэдгийг түүвэрлэн авч үзвэл /хүснэгтийн 4-р багана/ ИТБАТГӨГШтХ-ийн 21.1-р зүйл, ТНтХ-ийн 24-р зүйл, ТХШтХ-ийн 16-р зүйл, ЗХтХ-ийн 34[1] -р зүйл болон ЭХ-ийн 235.1-р зүйлийг хамаарууллж болох юм. Гэвч эдгээр хууль тогтоомжид зааснаар төрийн албан хэрэг хөтлөлтийг хэрэгжүүлэх үндсэн үе шатуудад /хүснэгтийн 3-р багана/ хариуцлага тооцох тодорхой хэм хэмжээ байхгүйгээс "хуулийн цоорхой" үүссэн гэж хэлж болохоор байгаа юм. Тухайлбал ИТБАТГӨГШтХ нь зөвхөн иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авах, шийдвэрлэх процессыг зохицуулах бол ТНТХ-нь тодорхой төрлийн буюу зөвхөн нууцын зэрэглэлтэй бичиг баримттай холбоотой хариуцлага тооцох асуудлыг хөндөх юм. ТХШтХ-ийн хувьд хянан шалгах эрх бүхий улсын байцаагч хууль зөрчсөн үйлдэлд хариуцлага тооцох ба төрийн албан хэрэг хөтлөлт хэрэгжүүлж байгаа байгууллагын ажилтны хариуцлагын асуудалд хамааралгүй юм.

Харин ЗХтХ-д албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагаанд хариуцлага хүлээлгэх зүйл заалт тусгайлан оруулж өгсөн боловч нэр томьёо, агуулгын хувьд ойлгомжгүй байна. ЗХтХ-ийн 34[1]-р зүйлд[16] зааснаар архив, албан хэрэг хөтлөлтийн журам зөрчвөл иргэн, аж ахуйн нэгжид хариуцлага хүлээлгэнэ гэсэн нь АтХ хууль болон түүнтэй нийцүүлэн гарсан ТАХХҮЗ ба БААҮЗ-тай зөрчилдөж байна гэж үзэхээр байна. Учир нь ТАХХҮЗ ба БААҮЗ-ыг уг харилцааг нарийвчлан зохицуулсан хэм хэмжээ гэж үзвэл эхний заавар нь төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тухайн байгууллагын албан хаагчид хамаарах асуудлыг зохицуулсан бөгөөд энэ зааврын зүйл заалтыг "иргэн" зөрчих боломжгүй юм. 2 дахь зааврын хувьд "Төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгж, байгууллагын архивын үйл ажиллагаанд энэ зааврыг мөрдөж болно" гэж заасан нь эдгээр байгууллагын хувьд заавал биелүүлэх үүрэг болгосон шинжтэй хэм хэмжээ биш юм. Иймээс энэхүү зааврыг зөрчих нь хувийн хэвшлийн байгууллагуудын хувьд ЗХТХ-ийн 34[1]-р зүйлд заасан хариуцлага хүлээх үндэслэл болж чадахгүй юм.

[16] Захиргааны хариуцлагын тухай хууль. 34[1] дүгээр зүйл. Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн журам зөрчих: Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн журам зөрчсөн бол зөрчил гаргасан иргэнийг 1000-30000 төгрөг, байгууллага, аж ахуйн нэгжийг 50000-80000 төгрөгөөр торгох шийтгэл ногдуулна.

ЭХ 235.1-р зүйл нь архив, албан хэрэг хөтлөлтийн журам зөрчсөн тухайд эрүүгийн хариуцлага тооцох цорын ганц тусгайлсан зохицуулалт юм. Гэвч уг зүйлд зөвхөн төрийн сан хөмрөгт орсон архивын баримт бичгийн талаар хариуцлага хүлээлгэхээр зааж өгсөн нь маш явцуу хүрээг хамарсан гэж үзэхээр байна. Учир нь баримт бичиг төрийн архивын санд орохоос өмнөх үе буюу төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааны явцад бий болсон баримт бичиг байгууллагын архивт хадгалах 8-40 хүртэлх жилийн хугацааг[17] хамарсан чухал үе шатууд байх бөгөөд хариуцлагагүй, эрх үүргээ хэтрүүлсэн албан тушаалтан, албан хаагчийн буруутай үйлдлээс иргэний болон төрийн эрх ашигт ноцтой хохирол учирч болохыг үгүйсгэхгүй юм.

Мөн архив, албан хэрэг хөтлөлтийн хууль тогтоомжийн хүрээнд захиргааны хариуцлага хүлээлгэх санкцын хувьд хамгийн багадаа 1.000-80.000 төгрөгөөр[18] торгохоор заасан байна. Хууль тогтоомжоор хариуцлага хүлээлгэх дээрх хэлбэрүүдийг иргэний эрх ашиг болон төрийн үйл ажиллагаанд учруулж болох хор хохиролтой харьцуулахад шударга зохицуулалт гэхэд эргэлзээтэй юм.

Үүнийг практик жишээн дээр авч үзье. Хуучин социалист тогтолцооны үеийн улсын худалдааны байгууллагын систем задарч 1994 оноос хувьчлагдсан бөгөөд уг системд ажиллаж байсан ажилтнуудын нийгмийн даатгалд холбогдох архивын баримтууд устаж алга болсон байна. Иймэ шалтгаанаар энэ системд ажиллаж байсан олон зуун хүмүүс өндөр насны тэтгэврээ зохих хувь хэмжээнд нь тогтоолгож чадахгүй хохирсоор байна. Энэ нь зөвхөн хувьчлагдсан байгууллагууд төдийгүй социалист нийгэм задран унаснаас татан буугдсан төрийн байгууллагуудад ажиллаж байсан иргэдийн хувьд нийтлэг үзэгдэл болоод байна. Өөр нэг жишээ 2001 оны үед Иргэний бүртгэл мэдээллийн төвийн мэдээллийн санд нэгэн иргэний талаар орсон мэдээлэл түүнийг 2013 онд улсын хил гарахад саатуулах үндэслэл болсон байна. Тухайн иргэн эрхээ зөрчигдсөн гэж үзэн тухайн мэдээллийн эх үүсвэрийг шалгуулахаар Хил хамгаалах байгууллагын архивт хандсан боловч архивын материал устсан тул лавлагаа гаргуулах боломжгүй гэсэн хариу өгсөн байна.

Эдгээр жишээнд иргэдийн эрхийг зөрчсөн байж болох тухайн байгууллагын албан хаагчид хариуцлага тооцуулах хуулийн боломж бараг байхгүй юм. Үүнийг дээр хийсэн хууль тогтоомжийн харьцуулсан дүгнэлт харуулах бөгөөд харилцан уялдаагүй, давхар, хэт ерөнхий байдлаар ишлэл заасан ач холбогдол багатай зүйл заалтууд нь төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааны зөрчилд хариуцлага тооцох асуудлыг орхигдуулж байгаа юм.

Төрийн байгууллагын албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мониторинг хийх зорилгоор 2012 оны 04 дүгээр сарын 01-нээс 05 дугаар сарын 01-ний хугацаанд “Баримт бичгийн стандарт” аяныг НЗДТГ-аас Архивын газартай хамтран зохион байгуулсан байна. Шалгалтад нийт 253 төрийн албан хаагч хамрагдаж, дундаж дүн 96.9 хувьтай бөгөөд албан хэрэг хөтлөлтийн холбогдолтой хууль тогтоомж, стандартын хэрэгжилт хангалттай явагдаж байна гэсэн дүгнэлт гарсан нь[19] сонирхолтой юм. Энэ ажиллагааны үеэр Нийслэлийн 6 дүүргийн ЗДТГ, хэрэгжүүлэгч агентлагууд, Улаанбаатар хотын Захирагчийн харьяа газрууд, төсөвт болон төсвийн бус аж ахуйн нэгж байгууллагын удирдлагын үйл ажиллагаанд үүсэж хөтлөгдөх баримт бичгийн зохион бүрдүүлэлт болон стандартын хэрэгжилтэд мониторинг хийхдээ Засгийн газрын 1999 оны 164 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Архив, албан

[17] АТХ-ийн 23.1-р зүйл.
[18] ЗХТХ-ийн 34¹-р зүйл
[19] Ч.Баярхүү, Б.Гэрэлчимэг. 2013 он.

хэрэг хөтлөлтийн хяналтын дүрэм", Архивын Ерөнхий газрын даргын 2009 оны 69 дүгээр тушаалаар батлагдсан "Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн хяналт шалгалтын заавар", 2011 онд шинэчлэн батлагдсан "Зохион байгуулалт, захирамжлалын баримт бичгийн эмхэтгэл" стандарт, "Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар" 2009 он зэрэг арга зүйн баримт бичгүүдийг удирдлага болгосон байна.

Дээрх шалгалтын үр дүнг харвал төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаа хангалттай хэрэгждэг гэсэн дүгнэлт хийж болох боловч өмнөх жишээнд өгүүлсэнчлэн иргэдийн эрх ашиг зөрчигдсөөр байгаа нь ямар учир холбогдолтой байж болох вэ? Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үе шатыг цогц байдлаар тодорхойлоогүйгээс зөвхөн баримт бичгийг зохион бүрдүүлэх процессыг авч үздэг нийтлэг дутагдал байгаар дээр дурдсан бөгөөд энэ нь ч дээрх шалгалтын үр дүнтэй холбоотой байж болох юм. Тухайлбал Стандартчилал Хэмжил зүйн Үндэсний Төвийн 2007 оны 12-р сарын 20-ны өдрийн 68-р тогтоолоор батлагдсан „Мэдээлэл ба баримтжуулалт-албан хэрэг хөтлөлтийн менежмент" буюу MNS ISO 15489-1:2007 гэсэн стандартад тусгагдсан зарим чухал зохицуулалтууд дээрх шалгалтыг хийхэд баримталсан заавар, стандартад тусгагдаагүй байна. Уг стандартын Албан хэрэг хөтлөлтийн менежментийн үйл явц ба хяналт гэсэн бүлэгт[20] орсон шилжүүлэх, хадгалах, устгах үйл ажиллагаатай холбогдох асуудлаар хяналт тавих хэд хэдэн заалтууд байх бөгөөд эдгээр нь АХХҮЗ-т бараг тусгагдаагүй гэж хэлж болно. Үүнд:

- Баримт бичгийн шилжилт хөдөлгөөний үед хяналт тавих;
- Баримт бичгийн хадгалах хугацаа, устгалд тавих хяналт;
- Албан хэрэг хөтлөлтийн менежментийн үйл явцын баримтжуулалт;
- Мониторинг ба аудитын үйл ажиллагаа зэрэг болно.

Хэдийгээр АХХҮЗ-ийн 7.2.7-д MNS ISO 15489-1:2007 холбогдох заалтуудыг цахим баримтыг хадгалах, ашиглах үйл ажиллагааг зохион байгуулахад мөрдлөг болгоно гэж заасан боловч цаасан суурьтай баримт бичгийн хэрэглээ өндөр түүнийг бүртгэх, ашиглах, хадгалах, устгах үе шатуудад тавих хяналт, хариуцлагын тогтолцоо сул[21] байгаа нөхцөлд энэ мэтийн зохицуулалтыг ашиглах нь зүйтэй юм.

1.3.Цахим албан хэрэг хөтлөлтийн өнөөгийн байдал

Засгийн газрын 2006 оны 64 дүгээр тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар төрийн архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөрийг батлагдсан байна. Уг хөтөлбөрт албан хэрэг хөтлөлт, архивын үйл ажиллагаанд цахим хэлбэрийг нэвтрүүлэх, шилжүүлэх үндэслэлийг заасан. Үүнд нийгэм эдийн засгийн өөрчлөлт, үндэсний түүх, соёлоо сэргээн хөгжүүлэх төрийн бодлого, зорилттой уялдан төрийн архивын баримт, материалыг судлах, үзэж ашиглах нийгмийн эрэлт хэрэгцээ, шаардлага тасралтгүй өсөж байна. Гэхдээ төрийн архивын өнөөгийн үйл ажиллагаанаас үзэхэд архивын баримтын ашиглалт хангалтгүй, архивын мэдээллийг байгууллага, иргэд олж авах боломжгүй байгаа нь төрийн аль ч архивт мэдээлэл эрэлт хайлтын үйл ажиллагаа боловсронгуй бус, төрийн архивуудад орчин үеийн мэдээллийн технологи нэвтрээгүй байгаатай холбоотой юм гэсэн байна. Мөн баримт бичиг мэдээллийн урсгал нэмэгдэж байгаатай уялдан баримт, мэдээллийг цахим хэлбэрээр хөтөлж, тэдгээрийг зөв зохистой журамлах, зохицуулах, архивлан хадгалах нь тулгамдсан зорилт болж

[20] MNS ISO 15489-1:2007, 1.9-р хэсэг

[21] Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн 34.1-т зааснаар иргэнийг 1000-30000, байгууллага, аж ахуй нэгжийг 50000-80000 төгрөгөөр торгох шийтгэл ногдуулах, Архивын тухай хуульд "хууль тогтоомж зөрчсөн архивын ажилтан болон бусад этгээдэд түүний гэм бууруу, зөрчлийн шинж байдал, учруулсан хохирлын хэмжээг харгалзан эрүүгийн болон захиргааны хариуцлага хүлээлгэнэ" гэж заасан.

байна[22] гэж үзээд дараах зорилтуудыг тавьсан байна. Үүнд:

- Төрийн архивын тоо бүртгэл, мэдээлэл, эрэлт хайлтын цахим тогтолцоог бүрдүүлэх;

- Төрийн мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоог бүрдүүлэх угтвар нөхцөл болсон цахим бичиг хэргийн системийг байгууллага, салбарын үйл ажиллагаанд тууштай нэвтрүүлэх;

- Төрийн байгууллагын албан хэрэг хөтлөх ажиллагаанд мэдээллийн технологийг нэвтрүүлэх үндсэн чиглэлд удирдлагын үйл ажиллагааг баримтжуулах, баримт бичиг бүртгэх, тараах, шийдвэрлэлтэд нь хяналт тавих, албан хэрэг бүрдүүлэх зэрэг ажилбаруудыг автоматжуулах замаар баримт бичигтэй ажиллах ажлыг боловсронгуй болгон мэдээллийн сан байгуулах, сүлжээний орчинд ажиллах, мэдээллийг цахим хэлбэрээр солилцох, төвлөрүүлэн хадгалах, шуурхай, хүртээмжтэй ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх[23] гэж заасан.

Эдгээр чиглэл, зорилтод хүрэхийн тулд ойрын хугацаа, дунд хугацааны төлөвлөгөө боловсруулсан. Энэ нь:

• Нэгдүгээр үе шат буюу 2006-2008 он /ойрын хугацаа/

Хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчин болон зохион байгуулалт, хүний нөөцийн чадавхыг бүрдүүлж, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх арга технологийг эзэмших үндсэн дээр төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажлыг автоматжуулах үйл ажиллагааг эрчимтэй зохион байгуулна.

• Хоёрдугаар үе шат буюу 2008-2012 он /дунд хугацаа/

Төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд цахим бичиг хэргийн тогтолцоог нэвтрүүлэх зорилтыг үндсэнд нь шийдвэрлэнэ хэмээн цахим албан хэрэг хөтлөлтийг нэвтрүүлэх төлөвлөгөөг гаргасан байна. Төлөвлөгөөний биелэлт хэрэгжилтийн талаар ерөнхийд нь авч үзье.

Эрх зүйн орчны хүрээнд:

- "Албан хэрэг хөтлөлтийн менежментийн олон улсын стандарт буюу MNS ISO 15489-1:2007"-ыг батлсан байна. Энэ стандарт нь өмнө дурдсанчлан цахим албан хэргийн системийг загварчлах, гүйцэтгэх ажлын үе шат, аргачлалыг тусгаснаараа албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологийг нэвтрүүлэх ач холбогдолтой юм.

- Архивын цаасан баримтыг тоон хэлбэрт шилжүүлэх нийтлэг журмыг Архивын Ерөнхий Газрын даргын 2011 оны А/32 дугаар тушаалаар батлсан. Энэ журамд цахим хэлбэрт шилжүүлэх цаасан суурьтай баримтыг сонгох, хуулбар хувь үйлдэх ажиллагаа, ашиглах техник хэрэгсэл тоног төхөөрөмжийн үзүүлэлт, хүчин чадал, ажиллах зааварчилгааг зааж өгсөн. Уг журмыг хэрэгжүүлснээр архивын баримтын эрэлт хайлт, ашиглалтыг хөнгөн шуурхай, боловсронгуй болгох, эх баримтыг ашиглалтаас чөлөөлж хадгалалт, хамгаалалтыг сайжруулах ач холбогдолтой юм.

- АЕГ-ын ажилтан, албан хаагчдын компьютер, техник хэрэгсэл, програм хангамж, сүлжээ ашиглах заавар"-ыг АЕГ-ын даргын 2011 оны А/03 дугаар тушаалаар батлсан байна.

Байгууллагын үйл ажиллагаанд цахим бичиг хэргийн тогтолцоог нэвтрүүлэх хүрээнд АЕГ-аас албан хэрэг хөтлөлтийн үлгэрчилсэн програм хангамж боловсруулж, төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд нэвтрүүлэх, цахим бичиг

[22] Засгийн газрын 2006 оны 64 дүгээр тогтоол. Төрийн архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөр

[23] Засгийн газрын 2006 оны 64 дүгээр тогтоол, Төрийн архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн 4.1.6 дугаар заалт.

хэргийн тогтолцоо бий болгох зорилт тавин ажилласан байна. Үүнд:

- 2008 оноос "Карьер март" ХХК-тай хамтран албан хэрэг хөтлөлтийн "Смарт деск" програм боловсруулж төрийн зарим байгууллагад суурилуулан тэдгээр байгууллагаас санал дүгнэлтийг авч ажилласан байна.

- 2010-2011 онд төсвийн хөрөнгөөр төрийн байгууллагуудын дотоод үйл ажиллагаа, албан хэрэг хөтлөлт, баримт бичиг солилцох үйл ажиллагааг цахим хэлбэрээр явуулах дэд бүтцийг бий болгох үүднээс "Албан хэрэг хөтлөлт, цахим архивын онлайн систем" боловсруулах төслийн тендерийн гүйцэтгэгчээр шалгарсан "ECM" ХХК-тай хамтран ажилласан байна.

2009 оноос эхлэн төрийн ба төрийн бус байгууллагууд албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаандаа програм ашиглаж эхэлсэн гэх бөгөөд АЕГ-аас явуулсан судалгаагаар 2012 оны байдлаар улсын хэмжээнд албан хэрэг хөтлөлтийн програм хангамжийг төрийн ба төрийн бус 400 байгууллага үйл ажиллагаандаа нэвтрүүлээд байна[24] гэсэн судалгаа гарсан байна. Дээрх үйл ажиллагаанаас үзэхэд цахим байдлаар албан хэрэг хөтлөх төрийн байгууллагын нэгдсэн програм хангамж хараахан бий болоогүй байгаа бөгөөд цахим бичиг хэргийн тогтолцоог нэвтрүүлэх зорилтыг үндсэнд нь шийдвэрлэнэ гэсэн мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн зорилтод бүрэн хүрээгүй байна гэж дүгнэж болохоор байна. Учир нь цахим албан хэрэг хөтлөх програм хангамж бүрэн гүйцэд хийгдэж дуусаагүй, зөвхөн туршилтын шатандаа явагдаж байгаа ба Монгол улсад нийт 3906 төрийн байгууллага[25], 80 гаруй мянган хуулийн этгээдийн эрхтэй аж ахуйн нэгж, байгууллага[26] байгаагаас зөвхөн 400 гаруй төрийн болон төрийн бус байгууллага үйл ажиллагаандаа цахим албан хэрэг хөтлөх програм хангамж нэвтрүүлсэн байгаа нь хөтөлбөрийн зорилтод хүрээгүй байгааг нотолж байна.

ХОЁРДУГААР ХЭСЭГ: Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар зарим гадаад улсуудын хууль, тогтоомжийн зохицуулалт

2.1.АНУ- ын төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаа

Холбооны албан баримт бичгийн тухай хууль болон бусад бичиг баримтаас харахад холбооны баримт бичиг гэдэгт аливаа мэдээллийн үнэ цэнээс шалтгаалан байгууллагын чиг үүрэг зориулалт, бодлого, шийдвэр, дүрэм журам болон засгийн газрын үйл ажиллагааны холбогдох бичиг баримт, хууль тогтоомжид тусгайлан заасан, агентлагуудын хадгалж үлдэх нь зохистой гэж үзсэн, төрийн үйл ажиллагаатай холбоотой гэрээ, хэлэлцээрийг багтаасан байна. Баримт бичигт Нэгдсэн Улсын засгийн газрын агентлагуудад хүлээж авсан бөгөөд тэдгээрийг боловсруулсан хэлбэр, бүтэц, шинж байдлаас нь үл хамаарах бүх ном, цаасан баримт бичиг, газрын зураг, фото зураг болон техник, технологийн дэвшлийн үр дүнд бий болсон хэрэгслээр үйлдсэн албан баримт бичгийн бусад материалуудыг багтаан ойлгоно гэж заажээ.

Харин албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагаа гэдгийг төлөвлөх, хяналт тавих, чиглүүлэх, зохион байгуулах, сургах, сурталчлах, болон удирдлагын бусад үйл ажиллагаатай холбогдсон албан бичгийг боловсруулах, хадгалах, хэрэглэх, баримт бичиг хүлээж авах, хадгалах, архивт шилжүүлэх болон устгах гэсэн тодорхой дүрэм журмын дагуу явагддаг засгийн газрын үйл ажиллагааны, бодлогын зүй

[24] АЕГ-ын даргын 2013.11.12 өдрийн 01/661 тоот, мэдээлэл хүргүүлэх тухай албан бичгийн хавсралт
[25] Монгол Улсын Төрийн албан хаагчийн бүрэлдэхүүн, хөдөлгөөний тайлан 2013. Төрийн албаны зөвлөл
[26] Нийслэлийн статистикийн хорооны тайлан 2012.

ёсны баримт бичиг болон түүний агентлагуудын удирдлагын ажиллагаа гэж тодорхойлсон байна[27]. Энэ тодорхойлолтоос харахад холбооны засгийн газар болон агентлагууд хоорондын албан хэргийн хөтлөлтийн үйл ажиллагаа нь дор дурдсан цогц ажиллагаа байдаг. Үүнд:

1. Баримт бичиг боловсруулах, хүлээж авах үйл ажиллагаа буюу баримт бичгийг бүтээх болон дахин бүтээх ажиллагаа;

2. Баримт бичгийг хадгалах болон хэрэглэх үйл ажиллагаа:

• Холбооны агентлагийн албан хэрэг хөтөлсөн баримт бичгийн байршил;

• Холбооны агентлагийн албан хэрэг хөтөлсөн баримт бичгийн нэгдсэн хадгалалт, сэргээлт;

• Албан хэрэг хөтлөлттэй холбогдсон баримт бичгийн тээвэрлэлт болон техник хэрэгслийн ашиглалт, түүний сонголт болон баримт бичгийн хуулбарлалт;

3. Баримт бичгийг хуваарилах, устгах ажиллагаа:

• Баримт бичгийг хадгалах болон устгалд оруулах асуудал түүнд тавигдах хугацаа;

• Баримт бичгийг холбооны агентлагийн агуулах болон албан бичгийн төвд явуулах;

• Түүхийн ач холбогдол бүхий баримт бичгийг нэгдсэн улсын үндэсний архивын газар шилжүүлэх;

• Албан бичгийг нэг агентлагаас нөгөө руу шилжүүлэх.

Дээр дурдсан үйл ажиллагаанд нэг нэгнийгээ нөхөж явдаг гинжин холбоо байдлаар авч үздэг байна. Төрийн өдөр тутмын үйл ажиллагааны явцад ажилтнуудын боловсруулсан албан баримт бичгийн үнэ цэнэ, цаашид хадгалбал зохих болон хувийн баримт бичгийг тодорхойлоход хүндрэл бэрхшээл гардаг байна. Тийм ч учраас нэгдсэн улсын хуульд[28] төрийн албан баримт бичиг буюу үнэ цэнэтэй, хадгалбал зохих баримт бичгийг тодорхойлж өгсөн. Холбооны архивын тухай хууль болон бусад хуульд зааснаар агентлагийн албан бичиг баримтад:

• Үндсэн албан баримт бичиг болон түүний засвар, үйл ажиллагааны шийдвэр, тогтоол;

• Ач холбогдол бүхий хурлын баримт бичиг;

• Агентлагийн ажилтнууд болон тэдний хойч ажилтнуудад дөхөм үзүүлэх баримт бичиг;

• Засгийн газрын агентлагуудад зөвшөөрөл олгосон эсхүл конгрессын зүгээс нарийвчилсан хяналт шалгалт хийх үндэслэлийг заасан баримт бичиг;

• Төрийн эрх, санхүү, хууль зүйн асуудал болон төрийн үйл ажиллагаан дахь иргэдийн эрх зэргийг хамгаалсан баримт бичиг.

Харин холбооны архивт хадгалах бүх баримт бичгүүд (ялангуяа агентлагийн явуулсан) нь доор заасан нөхцөлийг хангасан байх ёстой.

• Албан газар болон албан хаагчийн боловсруулсан баримт бичиг нь төрийн үйл ажиллагааны явцад бий болсон байх;

• Албан газар нь тухайн баримт бичгийг архивт хадгалах, стандарт нөхцөлийг бүрдүүлсэн байх ёстой байна.

[27] Managing your government records: Guidelines for archives and agencies: http://www.mnhs.org/preserve/records/records-guidelines/guidelines2.html (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

[28] 44 United State Code Chapter 330 –(Нэгдсэн улсын хууль 44 дүгээр бүлгийн 3301)

Эдгээр нөхцөлүүдийг хангасан баримт бичгийг бүрэн гүйцэд, стандартад нийцсэн гэж үзсэн бол хадгалах шийдвэрийг холбооны архив гарган өөрийн архивт оруулдаг. Албан ёсны баримт бичигт доорх төрлийн баримт бичгийг ойлгоно. Үүнд:

- Дүрэм, журам;
- Нийтээр мөрдөх зааварчилга;
- Төсвийн асуудлаарх баримт бичиг;
- Хэрэгжүүлэх болон гүйцэтгэх ажиллагааны баримт бичиг ;
- Зөвшөөрлийн бүх төрлийн ажиллагааны баримт бичиг;
- Хууль тогтоомжийн дагуу хүлээсэн албан тушаалын ажил үүрэгтэй холбогдох баримт бичиг;
- Үнэлгээ, шинжилгээний ажиллагааны баримт бичиг;
- Нэмэлт, нөөцийн зохион байгуулалтын талаарх баримт бичиг;
- Шинжлэх ухааны нийтлэл болон судалгаа;
- Холбооны зөвлөлийн комиссын үйл ажиллагааны явцад боловсруулсан баримт бичгийг багтаадаг[29].

Архивын бичиг баримтад тооцдоггүй хэдий ч агентлагууд өөрсдийн хэрэгцээнд ашиглах, мөн иргэдэд боломж олгох зорилгоор зарим төрлийн баримт бичгийг ялган авч хадгалдаг. Үүнд[30]:

1. Архивлагддаггүй бичиг баримт. Агентлагуудын боловсруулсан баримт бичгүүдийн зарим төрөл нь Холбооны архивын тухай хуулийн архивлагдах баримт бичгийг тодорхойлсон тодорхойлолттой тэр бүр таардаггүй боловч зарим тохиолдолд дээр дурдсан өөрсдийн ажлын хэрэгцээнд болон иргэдэд хэрэглүүлэх ач холбогдолтой гэж үзэн тэдгээрийг тусад нь авч үздэг. Жишээлбэл:

- Номын сангийн баримт бичиг;
- Техникийн шинжтэй тайлбар-лавлагаа, тайлбар материал, бусад агентлагуудаас хүлээн авсан баримт бичгийн болон ном нийтлэлийн хуулбар мөн албан хаагчдын үйл ажиллагаандаа ашигласан баримт бичиг түүний нэмэлт хуулбар;
- Агентлагийн хүлээж авсан ач холбогдол багатай үйл ажиллагаа, хөтөлбөрийн бичиг баримтын хуулбар, санаа бодол болон мэдээлэл;
- Агентлагийн үйл ажиллагааны гэрээ хэлэлцээртэй холбогдолгүй асуудлаар мэдээлэл гаргаж өгсөн, хүлээж авсан тухай баримт бичиг (жишээлбэл: мэдээлэл гаргагчаас хүлээж авсан цахилгаан мессеж, мэдээллийн тойм, захидал, сэтгүүл болон бусад нийтлэл, сургалтын урилга, худалдагчаас ирсэн худалдах санал гэх мэт).

2. Хувийн бичиг баримт: Холбооны хууль тогтоомжийн дагуу хувийн баримт бичиг гэдэг нь баримт бичгийн бүрэлдэхүүн хэсгээс нь салгах боломжтой, төрийн үйл ажиллагаанд хамааралгүй, агентлагийн үйл ажиллагаанд ямар нэгэн нөлөө үзүүлэхгүй, түүнтэй холбоогүй баримт бичгийг хэлнэ гэж заасан байна. Жишээлбэл:

- албан ажиллагаанд оруулахаас өмнө боловсруулсан баримт бичиг;

[29]Basics of Record Management revised issue date 2009: http://dlis.dos.state.fl.us/barm/handbooks/basics.pdf (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

[30]Disposition of Federal Records: A Records Management Handbook: http://www.archives.gov/records-mgmt/publications/disposition-of-federal-records/chapter-2.html (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

• албан ажиллагааны явцад хүлээж аваагүй, ажлын байранд хувийн гэх тодотголтой хүлээж авсан болон боловсруулсан бичиг баримт;

• албан үйл ажиллагаат хөтлөн явуулахад онц хэрэгцээгүй, хувийн ажилтай холбогдсон баримт бичиг.

Дээрх 2 төрөлд хамрагдах ихэнх бичиг баримтууд нь албан хаагчдын ажлын цагийн үеэр боловсруулагдаж, хүлээж авч, төрийн өмчит тоног төхөөрөмж, хэрэгслээр бий болж байдаг тул төрийн үйл ажиллагаатай ямар нэгэн шугамаар холбогдсон байдаг гэж үздэг. Ингэж ялгаж авч үзэх гол шалтгаан нь баримт бичгийг ач холбогдлоор нь архив хадгалалтад ялгаж оруулах, мөн ажлын ачааллыг багасгах давуу талуудтай юм.

Ерөнхийдөө албан баримт бичгийн хадгалалтын хугацаанд АНУ өндөр ач холбогдол өгдөг бөгөөд аль болох урт хугацаа тавих хандлагатай байдаг. Гэхдээ урт хугацааны туршид баримт бичгийг хадгалах нь баримт бичгийн аюулгүй байдал, орон зай, ажлын ачаалал, цаг хугацааны элэгдэл гэх мэт хүчин зүйлүүдээс шалтгаалан нэлээд асуудал үүсгэдэг байна. Үүнийг зохицуулахын тулд баримт бичгийг хууль зүйн, захиргааны, санхүүгийн болон түүхийн ач холбогдлоор нь ангилан авч үздэг байна. Хадгалалтын хугацаа албан хэрэг хөтлөлтийн ангиллаас шалтгаалан өөр өөр байдаг. Ихэнх тохиолдолд хууль зүйн, захиргааны болон санхүүгийн ач холбогдолтой бичиг баримт нь хадгалалтын тодорхой хугацаатай. Харин устгаж болохгүй, хадгалалтын хугацаагүй баримт бичиг нь тухайн улсын түүхийн ач холбогдолтой учир АНУ-ын үндэсний архивын үйл ажиллагаа эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад (Холбооны архив) харьяалагддаг.

Агентлагийн ажилтнууд холбооны архивт хамаарах баримт бичгийг архивлагддагүй баримт бичиг ба хувийн баримт бичгээс ялгах, баримт бичгийг албан ёсны дагуу боловсруулах үүргийг хүлээдэг. Мөн түүнчлэн ажилтнууд өөрсдийн агентлагтаа энэ талаарх нарийн зааварчилгаг гаргах үүргийг хүлээдэг байна.

Архив хадгалагч[31] нь албан баримт бичгийн хадгалалтын үнэ цэнэ болон холбооны агентлагуудад баримт бичигт хэрэглэх стандарт бий болгож, дэмжлэг үзүүлэн ажиллана. Холбооны улсын агентлаг бүр албан хэрэг хөтлөлтийн иж бүрэн төлөвлөгөөг гаргах ёстой гэж хуульд заасан байдаг[32]. Төлөвлөгөө нь албан баримт бичгийн хадгалалт, устгалын хугацааг заах бөгөөд АНУ-ын албан хэрэг хөтлөлт, архивын газраас гаргадаг байна. Энэхүү төлөвлөгөөгөөр төрийн албан хаагчийн боловсруулсан баримт бичгийг ач холбогдолтойгоор нь ялган хувааж түүнийг хадгалалтыг сунгах, устгах хугацааг гаргах гэх мэт асуудлыг зохицуулсан.

• Үндэсний албан хэрэг хөтлөлт, архивын газар[33] (YAXXAГ)

Үндэсний албан хэрэг хөтлөлт, архивын Газар нь Нэгдсэн Улсын Холбооны Засгийн газрын үйл ажиллагааны хүрээнд боловсруулсан баримт бичиг, материалуудад тавигдах шаардлага, стандарт, түүнээс үүсэх асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх, түүнийг хадгалах, иргэдэд хэрэгжүүлэх, устгалд оруулах гэх мэт чиг үүрэг бүхий бие даасан байгууллага юм. АНУ-ын Конгрессоос Үндэсний Архивын Газрыг 1934 онд байгуулсан ба 1949 оноос Захиргааны ерөнхий газартай хамтарч ажиллаж эхэлснээс хойш 1985 онд бие даасан Үндэсний Албан Хэрэг Хөтлөлт Ба Архивын Газар нэртэйгээр үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн. YAXXAГ салбарууд АНУ-ын нийт 17 мужид албан баримт бичгийг иргэдэд хүргэх болон түүнийг хамгаалах зорилгоор үйл ажиллагаагаа явуулж байна.

[31] 44 United State Code Chapter 33 – (Нэгдсэн улсын хуулийн 44-ийн 33 дугаар бүлэг)

[32] Title 36 Code Of Federal Regulations Part1228 - (Холбооны хуулийн 36 дугаар бүлгийн 1228 дугаар хэсэг)

[33] National Archives and Records Administration-NARA

Ерөнхийдөө YAXXAГ нь доорх чиг үүрэг бүхий 3 салбараас бүрдэнэ.

- Холбооны албан баримт бичгийн төв-агентлагуудын боловсруулсан баримт бичгийг хүлээж авах, хадгалах, олон нийтэд хэрэглүүлэх болон устгалд оруулах асуудлыг хариуцах;

- Үндэсний хувийн албан баримт бичгийн төв-цэргийн албан хаагчдын бүртгэл болон холбооны алба хаагчдын баримт бичигтэй холбоотой чиг үүргийг хэрэгжүүлэх;

- Ерөнхийлөгчийн архив-ерөнхийлөгчийн гэр бүл, ажлын хэсэг, ерөнхийлөгчийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагаа, түүх дурсгалтай холбоотой материалуудтай холбоотой чиг үүргийг хэрэгжүүлэх.

Түүнчлэн YAXXAГ нь агентлагуудын төрийн албан хэрэг хөтлөлтөд баримтлах зааварчилгаа, баримт бичгийн хадгалалт, устгал зэргийн төлөвлөгөөг гаргаж өгөх гэх мэт засгийн газрын төрийн албан хэрэг хөтлөх хөтөлбөрийг хэрэгжүүлнэ. Төрийн байгууллагын боловсруулсан баримт бичгийн 1-3% нь хууль зүйн болон түүхийн өндөр ач холбогдолтой байдаг гэсэн судалгаа байдаг бөгөөд ийм баримтыг хойч үедээ үлдээх болон ирээдүйд үүсэх эрсдэлээс хамгаалах зорилгоор тэдний боловсруулсан бичиг баримтыг ялгаж, хугацаагүй болон хугацаатай хадгалалтын үйлчилгээ үзүүлдэг.

2.1.1 Хууль тогтоомж

Америкийн нэгдсэн улсын 50 муж улс нь төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг тухайн муж улсын хуулираа зохицуулдаг бол Холбооны төрийн албан хэрэг хөтлөлт нь Нэгдсэн улсын хууль (United State Code-US.C)[34], Холбооны хууль (Code of Federal regulation-CFR)[35] болон бусад дүрэм стандартын дагуу явагддаг.

1947 онд АНУ-ын ерөнхийлөгч Хэрбэрт Хүворын санаачилсан эдийн засгийн бүтээмжийг сайжруулах арга хэмжээний хүрээнд холбооны бичиг баримтын ашиглалт, хадгалалтын асуудлыг анхаарч эхэлсэн байна. Энэ талаар нэгдсэн дүрэм, журам үйлчилдэггүйгээс улсад олон сая долларын үр ашиггүй зардал гарч байсныг илрүүлсэн байна. Асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор 1950 онд Конгрессоос төрийн албан хэргийн хөтлөлт, түүнийг хадгалах хугацаа зэргийг зохицуулсан Холбооны албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хуулийг баталсан байна[36]. Холбооны хэмжээнд Нэгдсэн улсын хуулиар (USC) Үндэсний албан хэрэг хөтлөлт ба архивын газар, Үндэсний албан хэрэг хөтлөлт ба архивын газрын архивчийн тухай, Холбооны агентлагийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай, Албан баримт бичгийн зохицуулалтын зэрэг харилцааг хуульчилсан бол, Холбооны хуульд (CFR) холбооны засгийн газарт үйлчлэх албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагаа[37] гэж юу болох, түүний ангилал, процессын ажиллагааны талаар нарийвчлан зохицуулсан байна.

Мөн Нэгдсэн улсын хуулийн (USC) 793 болон 794, 178-р зүйлүүдэд[38] Үндэсний аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлөх төрийн албан хэрэг хөтлөлттэй холбоотой үйлдэл болон эс үйлдэлд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр хуульчилсан. Энэ

[34] US.C гэдэг нь АНУ-ын Төлөөлөгчдийн танхимаас боловсруулан нийтлүүлсэн ерөнхий болон тогтвортой үйлчлэх Нэгдсэн улсын хуулиудын зохицуулах зүйлийг нэгтгэж төрөлжүүлснийг хэлнэ. Эх сурвалж: http://www.law.cornell.edu/uscode/text (сүүлд орсон 2013 он 12 сар)

[35] CFR гэдэг нь АНУ-ын Холбооны засгийн газрын агентлаг болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудаас Холбооны бүртгэлд оруулан, нийтэлсэн ерөнхий болон тогтвортой үйлчлэх дүрэм журмыг хуульчилсныг хэлнэ. Эх сурвалж: http://www.law.cornell.edu/cfr/text (сүүлд орсон 2013 он 12 сар)

[36] Archivists and record managers in the information age by Charles M. Dollar судалгааны материалын 40 дэх тал. Эх сурвалж: http://journals.sfu.ca/archivar/index.php/archivaria/article/viewFile/11933/12888 (сүүлд орсон 2013 он 12 сар)

[37] 36 Code of Federal Regulation Chapter XII, Subchapter B - Records management

[38] 18 United State Code Part 1 Crime

зохицуулалт нь төрийн аюулгүй байдал, батлан хамгаалах ажиллагаатай холбоотой гэж үзэж буй мэдээлэл, баримт бичгийг алга болгох, устгах, нуун дарагдуулах гэсэн үйлдлүүдэд хэргийн санаатай болон санамсаргүй гэсэн байдлаас шалтгаалан 10 хүртэлх жилийн хорих ял оноох эсхүл түүнтэй тэнцэх хэмжээний торгуулийг төлнө гэж заасан. Харин аливаа этгээд нь төрийн болон шүүхийн гэх мэт өдөр тутмын албан хэрэг, баримт бичгийг санаатайгаар устгах, устгахаар завдах, нуун дарагдуулах гэх мэт үйлдэл хийсэн тохиолдолд 3-аас дээш жил эсхүл тодорхой хэмжээний мөнгөн торгуулийг төлөхөөр заасан байна[39].

Холбооны засгийн газар нь 2013 оноос эхлэн албан баримт бичгийг улсын архив руу шилжүүлэх хугацааг 30 жил байсныг 20 жил болгон өөрчилсөн[40]. Ингэснээр төрийн байгууллагын ил тод байдлыг хангах ба хугацааг богиносгох нь иргэдэд давуу талтай гэж үзсэн байна.

Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль[41] нь иргэдэд холбооны засгийн газрын архивын мэдээллээр үйлчлэх харилцааг зохицуулсан. Энэхүү хуулийн гол зорилго нь төрийн ажиллагааг иргэдэд мэдүүлэх, ил тод байдлыг хангах бөгөөд цаашилбал төр үйл ажиллагаагаа иргэдэд тайлагнах үүргээ гүйцэтгэж буй явдал юм гэж үздэг. Гэхдээ, агентлагууд хууль заасны дагуу мэдээлэл гаргаж өгөхөөс татгалзаж болно. Учир нь Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль зөвхөн холбооны агентлагуудтай холбогдох бөгөөд конгресс, шүүх болон муж улс, орон нутгийн агентлагуудын боловсруулсан архивыг хэрэглэх, мэдээлэл авах эрхийг үүсгэдэггүй. Муж улс бүр үйл ажиллагаа, албан хэрэг хөтлөлттэй холбоотой харилцааг зохицуулсан тусдаа хууль дүрэмтэй. Үүгээр мужийн болон орон нутгийн архивыг ашиглах, хэрэглэх талаар харилцааг нарийвчлан зохицуулсан байдаг байна.

2.1.2.Цахим албан хэрэг хөтлөлт

АНУ –ын хууль тогтоомжид тодорхойлсноос үзвэл төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн баримт бичгийн төрлийг хэлбэрийн хувьд үндсэнд нь 2 ангилж авч үзэж болох юм.

- Бодит;
- Цахим.

Бодит гэдэгт нь шууд харагдахаар үйлдэгдсэн баримт бичиг бөгөөд жишээлбэл, цаасан төрлийн баримт бичиг болох ном, сонин, сэтгүүл, зураг, тайлан зэрэг орж байна. Цахим гэдэгт шууд бус буюу ямар нэгэн техник технологийн тусламжтайгаар харж болохуйц баримт бичгийг хэлнэ. Үүнд: цахим шуудан, мэдээллийн систем, мэдээллийн сан, хуурцаг, кино болон дүрст зураг, хард диск, микрофиш, Microsoft word, excel, powerpoint...гэх мэт, вэб сайт, вэб 2.0 апп, гар утас, дуут шуудан, мессеж гэх зэрэг ордог байна.

1997 оны 11-р сард АНУ-ын Батлан хамгаалах яамнаас (United States Department of Defense) төрийн цахим албан хэрэг хөтлөх шалгуур стандартын загвар (DOD 5015.2-STD)-ыг гаргасан байна.

39 18 United State Code Part 1 Crime § 2071 - Concealment, removal, or mutilation generally /Нэгдсэн Улсын Хуулийн гэмт хэргийн тухай хууль, албан баримт бичгийг нуун дарагдуулах, шилжүүлэх, гэмтээх/

40 Memorandum For The Heads Of Executive Departments And Agencies And Independent Agencies, Executive Office Of The President Office Of Management And Budget Washington, D.C. 20503, in 2012. Эх сурвалж: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2012/m-12-18.pdf (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

41 5 United State Code §552 Freedom of information act.

Энэхүү стандарт нь холбооны хууль, дүрэмд заасан өдөр тутмын шаардлагыг багтаасан ба төрийн албан хэрэг хөтлөлт ялангуяа Батлан хамгаалах яамны үйл ажиллагааг хөнгөвчлөх, нэгдсэн нэг стандартад оруулахад тус дөхөм үзүүлэх зорилготой юм. 2002 онд тус яамнаас энэхүү стандартад нэмэлт шаардлага, нэр томьёог оруулж, боловсронгуй болгосон байна. Үүний дараа 2003 онд энэхүү DOD 5015.2-STD- стандартыг Америкийн үндэсний архив болон албан хэрэг хөтлөлтийн Газраас шинэчлэн гаргаснаар холбооны бүх агентлагуудын төрийн цахим албан хэрэг хөтлөлтөд баримтлах стандарт болсон байна.

1965 оноос АНУ төрийн албан хэрэг хөтлөлтийг цахим хэлбэрт оруулах ажиллагаа эхэлснээр архивын бүх баримт бичиг цахим хэлбэрт орсон байна. 1990 оноос хэрэгжүүлж эхэлсэн Цахим төр (E-Government) гэх нэртэй ажиллагаа нь засгийн газрын үйлчилгээ хүргэх зардлыг багасгах, иргэдэд чанартай үйлчилгээ үзүүлэх, үр дүнг дээшлүүлэх талаар ерөнхийлөгчийн санаачилсан хөтлөбөрийн нэг хэсэг юм. Энэхүү хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд төрийн албан хэрэг хөтлөлтийг цахимжуулах явдал нь чухал үүрэг гүйцэтгэх учир цахим төрийн 24 хөтөлбөр буюу төрийн албан хэрэг хөтлөлтийг цахимжуулах ажиллагааг эхлүүлсэн байна.

АНУ-ын Холбооны төсвийн удирдлагын газар (Office of Budget and Management) цахим төр гэх төлөвлөгөөгөр засгийн газрын үйл ажиллагаанд цахим туршлагыг хэрэглэх санаачилгыг анх гаргасан. Түүнчлэн АНУ-ын үндэсний албан хэрэг хөтлөлт ба архивын газар энэхүү Цахим төрийн шинэчлэлийг цахим албан хэрэг хөтлөлтөд хэрэгжүүлдэг байна. Энэхүү хөтөлбөрт цахим албан хэрэг хөтлөлтөд баримтлах төрийн бодлогын хүрээг тодорхойлж зааварчилга гаргасан байна[42].

2012 онд Америкийн Нэгдсэн Улсын Ерөнхийлөгч Барак Обама холбооны улсын гүйцэтгэх болон бусад агентлагуудын удирдлагуудад санамж бичиг явуулсан байна[43]. Ерөнхийлөгчийн энэхүү зарлиг нь цахим баримт бичгийн ажиллагаа үр дүнтэй, хариуцлагатай, ил тод байдлыг хангах зорилгоор цахим албан хэрэг хөтлөлтийг нэгдсэн нэг файлд оруулах, цахим бүртгэлийн хэрэглээнд түр зуурын болон тасралтгүй шинжтэй цахим шууданг зохион байгуулах үүрэг даалгавар өгсөн байна. Америкийн үндэсний архив болон албан хэрэг хөтлөлтийн газар YAXXAГ нь цахим албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулагч нэг хэсэг юм. YAXXAГ нь төрийн бодлогын хүрээг өргөтгөх, цахим албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааг (Electronic Record Management-ERM) хэрэгжүүлэх үүрэгтэй. YAXXAГ-ын ERM санаачилгын дагуу гарсан баримт бичиг боловрсуулах заавырыг хамгийн тохиромжтой заавар гэж үздэг бөгөөд холбооны засгийн газрын цахим албан хэрэг хөтлөлтөд хэрэглэгдэж, албан бичгийн нэгдсэн боловсруулалтын шаардлагыг хангаж чадсан байна.

2.2 Солонгос улсын төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаа

БНСУ үндсэндээ АНУ, Австрали, Их Британийн албан хэрэг хөтлөлтийн тогтолцооноос жишиг авч дээрх улсуудын ололттой талыг авч, сул талыг нь өөрийн орны онцлогт тохируулан бүрдүүлж чадсан гэж хэлж болно. Солонгосын төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаа дор дурдсан үе шаттайгаар явагдана[44].

---

[42]'Basics of Record Management' revised issue date 2009. Эх сурвалж: http://dlis.dos.state.fl.us/barm/handbooks/basics.pdf (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

[43] Memorandum For The Heads Of Executive Departments And Agencies And Independent Agencies, Executive Office Of The President Office Of Management And Budget Washington, D.C. 20503, in 2012. Эх сурвалж: /http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2012/m-12-18.pdf/ (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

[44] БНСУ-ын Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн зааварчилгаа. Эх сурвалж: /http://www.archives.go.kr/next/manager/archivesGuide.do/ (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

Гүйцэтгэх үе шат: Албан бичгийн эх бэлтгэх, түүнд баталгаа өгөх, эргэлтэд оруулах, бүртгэх, ангилах, баримт бичгийн нээлттэй (төрийн ил тод байдлыг хэрэгжүүлэх зорилготой иргэдэд хэрэглүүлэх) болон хаалттай (төрийн нууцад хамаарах) эсэхийг шийдвэрлэх, түүнийг шилжүүлэх гэх мэт ажиллагаа явагдана (2 жилийн дотор дараах үе шат руу шилжүүлнэ).

Архивлах үе шат: боловсруулсан баримт бичгийг хүлээн авах, цуглуулах, албан хэрэг хөтлөлтийн стандартыг хянах, хуулбарлах, сан хөмрөгт оруулах, баримт бичгийн нээлттэй хаалттайг ялган ангилж, ашиглах ажиллагаа багтана (7 жилийн дараа дараах үе шат руу шилжүүлнэ).

Төв архивын үе шат: 2 дахь үе шатаас ирсэн албан баримтыг цуглуулах, иргэд болон хувийн хэвшил, гадаадад боловсруулсан албан баримт бичгийг цуглуулах, түүнийг урт хугацаанд хадгалах, хамгаалах, албан хэрэг хөтлөлтийн арга хэрэгсэл, түүний хадгалалтын дамжлагыг тэмдэглэх, нээлттэй хаалттай эсэхийг ялгах, хэрэглүүлэх, албан хэрэг хөтлөлтийн стандарттай холбогдсон ажлыг хянах гэсэн үйл ажиллагаа явагдана.

2.2.1. Хууль тогтоомж

БНСУ 15 жилийн өмнө төрийн байгууллагууд дагаж мөрдөх Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хуулийг[45] баталсан байна. Энэхүү хуулийн дагуу улсын бүх төв яамд болон орон нутгийн захиргааны байгууллагууд өөрсдийн баримт бичгийг хөтлөх, хадгалах төвтэй болсон. 1969 онд анх Солонгос улс нь үндэсний төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн газрыг байгуулсан. Энэхүү газраас төрийн байгууллагуудад төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн бодлого болон албан хэрэг хөтлөлтийн зааварчилгааг гаргадаг байна[46]. Түүнчлэн Ерөнхийлөгчийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хуулиар ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхэд хамаарах үйл ажиллагааны албан хэрэг хөтлөлтийг хамгаалах, хадгалах, хэрэглэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулдаг. Мөн энэхүү ажиллагааг гардан хийх тусгай байгууллага болох ерөнхийлөгчийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажлын хэсгийг хүртэл байгуулах тухай хууль зассан байна.

Гэхдээ, албан хэрэг хөтлөлтийн эргэх холбоонд багтаж байгаа бусад процессын ажлыг Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хуулиар зохицуулна гэж заасан байна[47]. Эргэх холбоо гэдэг нь Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хуульд зааснаар төрийн байгууллагын үндсэн ажлын үүрэгтэй холбоотой албан баримт бичгийг боловсруулах, ангилах, цэгцлэх, шилжүүлэх, цуглуулах, үнэлэх, устгах, хадгалах, нээлттэй үзүүлэх, хэрэглэх гэсэн өөр хоорондоо салшгүй холбогдох төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагаа[48] ойлгодог байна.

Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагаа Солонгос Улсын Үндэсний архивын газар удирдан чиглүүлдэг. Улсын архивт цуглардаг бичиг баримтыг ерөнхийд нь:

- Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль;
- Ерөнхийлөгчийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хуулиар тус тус зохицуулж байна.

Харин бусад албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааг дүрмээр зохицуулж байна. Жишээлбэл:

---

[45] БНСУ-ын Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль 1999он

[46] Солонгост дэлхийн дурсамжийг бий болгох тухай. 2005 он. Эх сурвалж: /http://www.unesco.mowcap.org/doc/min_200511/rev%20Korea%20%20MOW%20Natcom%20Report.pdf/ (Сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

[47] Ерөнхийлөгчийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль. 2007. 4 дүгээр зүйл /бусад хууль тогтоомжтой холбогдох харилцаа/

[48] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль. 2 дугаар зүйл /зохицуулах зүйл/

- Улсын Их Хурлын (парламент) албан хэрэг хөтлөлтийн дүрэм;
- Шүүхийн албан хэрэг хөтлөлтийн дүрэм;
- Үндсэн хуулийн шүүхийн албан хэрэг хөтлөлтийн дүрэм;
- Сонгуулийн хорооны албан хэрэг хөтлөлтийн дүрэм;
- Дипломат албан хэрэг хөтлөлтийн дүрэм[49].

Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг зохицуулан хариуцагч газар нь Солонгос улсын Аюулгүй байдал, захиргааны яам бөгөөд төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тусгайлсан агентлагтай буюу газартай байна гэж зааж өгсөн байна[50]. Үүнд:

- Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн газар;
- Үндсэн хуулийн албан хэрэг хөтлөлтийн газар;
- Орон нутгийн албан хэрэг хөтлөлтийн газар.

Аюулгүй байдал, захиргааны яамнаас Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн агентлагийг заавал байгуулах бөгөөд албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааны нэгдсэн стандарт зааврыг гаргах үүргийг хүлээсэн. Энэ агентлаг нь төрийн архивын үйл ажиллагааг эрхлэн явуулдаг байсан ба 2007 онд албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг олон улсын жишиг тодорхойлолтод нийцүүлэх, нэгдсэн нэг тогтолцоонд оруулах зорилгоор Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хуулийг бүхэлд нь шинэчлэн найруулсны үндсэн дээр Үндэсний албан хэрэг хөтлөлт, архивын газрыг Үндэсний архивын газар болгон өөрчилсөн байна.

Олон улсын жишигт архив гэдэгт төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааны бүх процессыг авч үздэг. Энэ үүднээс Солонгос Улсын Үндэсний архивын газар нь зөвхөн баримт бичгийг хадгалан, үзүүлэх үйлчилгээг үзүүлээд зогсохгүй төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн баримт бичгийг боловсруулахаас эхлээд түүнийг ангилан хадгалах, устгалд оруулах хүртэлх агуулгын болон хэлбэрийн бүхий л ажил үүргийг эрхлэх үүргийг хуулиараа хүлээсэн байна. Үндэсний архивын газар нь: [51]

- Албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааны бодлого боловсруулах, түүний тогтолцоог сайжруулах;
- Төрийн ач холбогдол бүхий дотоод болон гадаадад явуулах албан хэрэг хөтлөлтийг цуглуулах, хамгаалах, үнэлэх;
- Архивын мэдээллийг гаргах болон түүний нөөцийг бүрдүүлэх гэх мэт төрийн үйлчилгээг хангах;
- Ерөнхийлөгчийн албан хэрэг хөтлөлтийг хамгаалах, хадгалах болон хэрэглүүлэх гэх мэт ажиллагаа;
- Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааны заавар гаргах, дэмжлэг үзүүлэх, шалгах, сургалтын үйлчилгээ үзүүлэх болон үнэлгээ өгөх ажлуудыг тус тус хариуцан ажиллана.

Төрийн албан хэрэг хөтлөх ажиллагаанд баримт бичгийг

- Зөвшөөрөлгүйгээр устгах ;

[49] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн дүрэм, журам. Эх сурвалж: /http://www.archives.go.kr/next/data/ordinance.do; (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

[50] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль. 2 дугаар бүлэг. /Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагаатай холбогдох байгууллага/

[51] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ерөнхий зааварчилгаа. Эх сурвалж: /http://www.archives.go.kr/next/manager/archives-Guide.do/ (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

- Солонгос улсын нутаг дэвсгэрээс гадагш гаргасан тохиолдолд.

төрийн албан хаагч нь эрүүгийн хариуцлага хүлээдэг бөгөөд 7 жил хүртэлх хорих ял эдлээд зогсохгүй 30 сая хүртэлх вонын торгуул төлөхөөр хуульчилж өгсөн байна[52].

2.2.2. Цахим албан хэрэг хөтлөлт

Үндэсний архивын газар нь 2005-2006 онд цахим төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагааг нэвтрүүлэх зорилгоор мэдээллийн стратеги төлөвлөгөөг хэрэгжүүлж эхэлсэн байна. Энэхүү стратеги төлөвлөгөөг гаргахад АНУ, Их Британи болон Австрали улсуудын цахим албан хэрэг хөтлөлтийн систем болон ISO 15489 болон 14721 гэх холбогдох стандартуудыг жишээ авч хэрэгжүүлсэн байна[53]. Үүний үр дүнд 2006 онд төрийн байгууллагын албан хэрэг хөтлөлт болон улсын архивын үйл ажиллагаанд цахим системийг нэвтрүүлсэн байна. Ингэснээр энэхүү хоёр ажиллагааг нэгтгэн цахим эргэх холбоонд оруулж чадсан. Солонгосын засгийн газар төрийн ажиллагааг шинэчлэх, төрийн баримт бичиг боловсруулахаас эхлээд хадгалах хүртэлх процессын ажиллагааг цахим хэлбэрт оруулахын тулд хэд хэдэн төслийг хэрэгжүүлсэн. Мөн баримт бичгийг нэг системд оруулж цахим хэлбэрт оруулах зохицуулалтыг бий болгосон байна. Үүний үр дүнд төрийн байгууллагын боловсруулсан цаасан баримт бичгийн 98% нь цахим хэлбэрт шилжсэн. Үүнээс гадна Солонгос улс цахим албан хэрэг хөтлөлтийн ажиллагаандаа ISO/IEC 17000:2004 гэх олон улсын цахим стандартыг баримталдаг[54]. Энэ ажлын хүрээнд Солонгос Улсын Төв архивын газраас[55]:

- Цахим баримт бичиг боловсруулах загвар;
- Хувийн баримт бичиг хөтлөх ажиллагааны төлөвлөгөө;
- Урт хугацаанд баримт бичиг хадгалах төлөвлөгөө;
- Төрийн болон орон нутгийн байгууллага, хууль тогтоох болон шүүхийн албан хэрэг хөтлөлтийн нэгдсэн стандартыг тус тус гаргасан байна.

Солонгос улсад нийт 41 төрийн төв байгууллагад цахим төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн систем бүрэн гүйцэд хэрэгжсэн байна. Системийн хүрээнд баримт бичгийг онлайн хэлбэрээр авах боломжтой болсон ба 2010 он гэхэд нийт 281,410,000 баримт бичгийг цахим хэлбэрээр боловсруулсан байна[56]. Хуульд зааснаар цахим хэлбэрээр боловсруулсан баримт бичиг бүгд албан баримт бичиг болно[57] гэж заасан. Цахим тогтолцооны хүрээнд 2012 онд Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хуульд төрийн албан хаагч нь албан хэрэг хөтлөхдөө цахим хэлбэрт ордоггүй баримт бичгийг цахим хэлбэрт оруулан хөтлөх бүх арга хэмжээг авна гэсэн нэмэлт заалт хүртэл орсон[58] байна.

---

[52] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль. 50 дугаар зүйл /шийтгэл/

[53] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн стандарт, үйл ажиллагаа. Эх сурвалж: /http://www.archives.go.kr/next/data/standard-Progress.do (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

[54] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн стандарт. Эх сурвалж:/http://www.archives.go.kr/next/data/standardArchive.do/ (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

[55] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хууль тогтоомж. Эх сурвалж: /http://www.archives.go.kr/next/manager/eprofL/ (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

[56] The National Archive Of Korea. Seamless flow of the public records by Jeong, Kwag. 2011: /http://www.archives.go.jp/news/pdf/080820_02_032.pdf/ (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

[57] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль 3 дугаар зүйл (нэр томьёоны тодорхойлолт) 3.2

[58] Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль. 6-р зүйл. (төрийн албан хэрэг хөтлөлтийг цахим хэлбэрээр боловсруулах ажиллагаа)

2.3.Их Британийн төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаа

Их Британи Улсын Кабинетийн гишүүн бөгөөд гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд маш өргөн хүрээний чиг үүрэг гүйцэтгэдэг Лорд Канцлер нь төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг хариуцан ажилладаг. Тийм ч учраас Хууль зүйн яам болон Үндэсний архивын газраас хамтран, Лорд Канцлер[59] батлан гаргасан Албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагаанд баримтлах мэргэжлийн дүрмийг төрийн албан хэрэг хөтлөх мэргэжилтэн баримтлах ёстой.[60] Энэхүү дүрэмд төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд хамааралтай бүхий л журмыг цогц байдлаар тусгасан байна. Уг дүрмийг биелүүлэн ажиллах нөхцөл, бололцоог хангах үүднээс Үндэсний архивын газар холбогдох заавар, удирдамжийг гаргасан байна. Мөн төрийн, орон нутгийн, боловсролын, цагдаагийн эрүүл мэндийн зэрэг тодорхой байгууллагуудын баримтлах ёстой стандартуудыг тусгасан.

Түүнчлэн архивын мэргэжилтэн баримтыг хөтлөхдөө Үндсэн хуулийн шинэчлэл болон 2010 оны Засаглалын тухай хуулийн хүрээнд батлагдсан төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд баримтлах дүрмийг[61] даган мөрдөх ёстой байна. Их Британийн Мэдээлэл хамгаалах тухай хуулийн дагуу төрийн байгууллагаас хувь хүнтэй холбоотой тодорхой мэдээллийг ил тод болгохдоо уг хуулийн дагуу ажиллах ёстой.[62] Уг хуулийн хүрээнд архивын ажилтан нарт зориулсан хувь хүний мэдээллийг ил болгох, хамгаалах асуудлыг тусгасан Мэргэжлийн үйл ажиллагаанд мөрдөх дүрмийг мөн гаргасан байдаг.[63] Ерөнхийдөө албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагааны хэлбэрийн хүрээнд маш олон стандарт, гарын авлага, дүрэм мөрддөг байна.[64]

2.3.1. Хууль тогтоомж

Их Британи нь төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай тусгай хуультай, түүхэн уламжлалтай улс юм.[65] 1838 оны хуульд төрийн байгууллагуудын баримтыг холбогдох байгууллагад шилжүүлэх, баримтыг олон нийтэд нээлттэй болгох, байнга хадгалах шаардлагагүй баримтыг устгах талаарх тодорхой зохицуулалт тусгагдаагүй байсан учраас эдгээр асуудлыг шийдвэрлэх үүднээс тус хуулийг 1958 онд шинэчлэн баталсан нь одоогийн хэрэгжиж буй Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хууль юм[66]. Уг хууль нь анхлан зөвхөн хууль, эрх зүйн баримтын асуудлыг зохицуулдаг байсан бол хожим нь төрийн байгууллагуудын албан хэрэг хөтлөлтийн хүрээний зохицуулалтыг хамрах болсон байна. Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хууль нь маш товчхон хууль бөгөөд ерөнхийдөө

- төрийн албан хэрэг хөтлөлтийг хариуцах этгээд, түүний үүрэг хариуцлага;
- төрийн албан хэрэг хөтлөх байгууллага;
- баримтыг сонгон хадгалах, устгах;
- баримтыг олон нийтэд нээлттэй байлгах зэрэг үндсэн асуудлыг багтаасан.

[59] Лорд Канцлер нь Их Британийн Кабинетийн гишүүн бөгөөд гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд маш өргөн хүрээний чиг үүрэг гүйцэтгэдэг. Түүнийг Их Британийн Ерөнхий сайд санал болгосноор Хатан хаан нь томилдог. Lord Chancellor (Tenure of Office and Discharge of Ecclesiastical Functions) Act 197 үзнэ үү.

[60] Code of practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of information Act 2000.

[61] Civil Service Code, issued under the Constitutional Reform and Governance Act 2010.

[62] Data Protection Act 1998. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

[63] Code of Practice for archivists and records managers under Section 51 (4) of the Data Protection Act.

[64]The National Archieves, Standards and best practice for records managers: /http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/projects-and-work/standards-records-managers.htm/ (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)/

[65] The Public Record Office Act of 1838.

[66] Public Records Act 1958.

Уг хуулиар төрийн баримтыг Үндэсний архивт байрлуулахаар сонгон шилжүүлэх ажлыг тусгайлан зохицуулдаг ба төрийн албан баримт гэдэгт ямар баримтыг ойлгох талаар тодорхойлолт өгч хуулийн хүрээнд хамрах төрийн байгууллагуудын жагсаалтыг хавсралтаар нарийвчлан тусгасан. Лорд Канцлер нь албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг хуульд зааснаар хэрэгжүүлэх үүрэгтэй бөгөөд түүнд зөвлөх үүрэг бүхий Зөвлөл байгуулагдан ажилладаг. Лорд Канцлер нь жил бүр Парламентын өмнө төрийн албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагааны тайланг илтгэх ба үүндээ Зөвлөлөөс гаргасан санал, зөвлөгөөг тусгах үүрэгтэй.

Төрийн албан хэрэг хөтлөх газар (Public Records Office)-ыг Лорд Канцлер хариуцан ажиллах ба тэрээр уг байгууллагыг удирдан ажиллах захирлыг томилох эрхтэй.[67] Уг эрх бүхий этгээд нь баримтыг индексжүүлэх, үзүүлж буй үйлчилгээний талаар олон нийтэд танилцуулах, баримтын баталгаат хуулбарыг гаргаж өгөх, тусгай байдлаар хадгалагдах баримтыг хадгалах журмыг тодорхойлох, Лорд Канцлерын зөвшөөрлийн дагуу олон нийтэд үзүүлэх зорилгоор тодорхой баримтыг үзэсгэлэнд байршуулах гэх мэт ажлыг хариуцан ажилладаг. Ерөнхийдөө Төрийн албан хэрэг хөтлөх газар нь Үндэсний архивын нэгэн хэсэг болон ажиллах ба Лорд Канцлерын томилсон Төрийн албан хэрэг хөтлөх газрын захирал нь Үндэсний архивын ерөнхий захирлын ажлыг давхар хашдаг.[68] Үндэсний архив нь Төрийн албан хэрэг хөтлөх газарт баримтыг аюулгүй хамгаалах талаар мэргэжлийн зөвлөгөө үзүүлэх, олон нийтэд төрийн баримттай танилцах боломжийг хангах, Лорд Канцлерын нэрийн өмнөөс газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавих зэргээр хамтран ажилладаг. Өөрөөр хэлбэл Үндэсний архив нь Төрийн албан хэрэг хөтлөх газрын үйл ажиллагаа дэмжин зөвлөгөө өгөх тэдийгүй үйл ажиллагаанд шууд хяналт тогтоон ажилладаг.

Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хууль нь төрийн баримтыг зохих ёсны дагуу хөтлөн, архивлах үүрэг, хариуцлагыг төрийн байгууллагуудад мөн Үндэсний Архивын газарт хүлээлгэсэн. Тухайбал төрийн байгууллага бүр цаасан болон цахим баримтыг хөтлөх, архивлах мэргэжилтэнтэй байх ёстой. Уг мэргэжилтэнд Үндэсний Архивын газрын баримт хөтлөх төвөөс мэргэжлийн зөвлөгөө өгөх, ажил үүргийг нь тодорхойлон чиглүүлэх, байнга хадгалах баримтыг сонгох, баримт хөтлөх гарын авлага болон туслах материал олох мөн баримтыг Үндэсний Архивт шилжүүлэхэд зохих ёсны стандартыг мөрдсөн байхыг шаардах гэх мэт арга зүйн зөвлөгөө өгдөг. Ингэснээр Үндэсний архивын газраас төрийн байгууллагуудын баримт хөтлөх үйл ажиллагааг жигд, тодорхой байдлаар хөтлөх нөхцөлийг бүрдүүлдэг.

Баримтыг 2 үе шаттайгаар архивладаг. Баримтыг бий болсноос хойш 5 жилийн дараа илт хэрэггүй, ач холбогдолгүй баримтыг устгадаг, харин 15-аас 25 жилийн дараа байнга хадгалагдах шаардлагагүй гэдэг нь тогтоогдсон зарим баримтыг устгадаг. Уг хуулийн жагсаалтад тусгагдаагүй баримтыг хариуцан ажиллаж байгаа холбогдох архивын мэргэжилтэн нь байнга хадгалах баримтад хамруулах талаар шийдвэрлэх эрхтэй.[69] Ерөнхийдөө байнга архивт хадгалагдах ёстой баримтыг бүтээсний дараах 20 дахь жилд багтаан Төрийн албан хэрэг хөтлөх газарт шилжүүлэх ёстой. Энэ хугацаанд архивын баримтыг шилжүүлэгүй тохиолдолд Лорд Канцлерт уг баримтыг шилжүүлэхгүй байх талаар шийдвэр гаргасан этгээд яагаад шилжүүлэх ёсгүйн учир шалтгааныг заавал мэдэгдэх ёстой байдаг.[70]

[67] Public records act 1958. Art. 2.
[68] The National Archieves, The Public records system: /http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/legislation/public-records-system.htm / (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)
[69] Public Records Act 1958. Art. 3
[70] Public Records Act 1958. Art. 3

Харин байнга хадгалагдах ёсгүй гэж тооцогдсон баримтыг устгадаг.[71] Энэ хүрээнд холбогдох мэргэжилтнүүдэд зориулсан Баримтыг хөтлөх, цуглуулах талаарх бодлого хэмээх гарын авлага байдаг[72]. Төрийн албан хэрэг хөтлөх газрын тамга, тэмдэгтэй, зохих мэргэжилтэн баталгаажуулсан ямар ч баримт шүүхэд нотлох баримтын хэмжээнд үнэлэгддэг байна.[73]

Мөн Лорд Канцлер шаардлагатай гэж үзвэл зарим төрийн байгууллагатай тохиролцсоны үндсэн дээр холбогдох албан баримтыг хөтлүүлэн, хадгалуулахаар үүрэг болгох эрхтэй[74]. Тухайлбал, төрийн баримтад хамаарах шүүхийн баримтыг шүүхийн байгууллагууд дээр байнга хадгалуулдаг. Түүнчлэн Орон нутгийн захиргааны тухай хууль орон нутгийн байгууллагуудыг өөрсдийн баримтыг хөтлөх үүргийг оноож өгсөн байдаг.[75]

Англи Улсад 2000 онд Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль[76] батлагдсанаар Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хуульд томоохон нэмэлт өөрчлөлт орсон. Тухайлбал, Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуульд дурдсан баримтыг олон нийтэд нээлттэй байлгах тухай шинээр заалт оруулж өгсөн байна.[77] Ингэснээр төрийн баримтыг Үндэсний архивын газар очихоос өмнө олон нийт холбогдох төрийн байгууллага дээр очиж шууд танилцах боломжтой болсон. Өөрөөр хэлбэл хуулиар хориглоогүй (хувь хүний нууцын тухай, үндэсний аюулгүй байдлын тухай гэх мэт) бол төрийн байгууллагын баримттай танилцах мөн тэдний асуусан мэдээлэл төрийн байгууллага дээр байгаа эсэх лавлагаа гаргуулан авах эрх зүйн үндсийг тогтоож өгснөөрөө ач холбогдолтой юм. Мөн Үндсэн хуулийн шинэчлэл болон 2010 оны Засаглалын тухай хуулиар төрийн баримтыг Үндэсний архивт шилжүүлэн хүлээлгэн өгөх хугацаа 30 жил байсныг 20 жил болгон багасгасан.

Түүнчлэн архивт шилжүүлээгүй төрийн байгууллагад /жишээ нь: шүүхийн байгууллагууд дээр/ хадгалагдаж байгаа баримтыг холбогдох мэргэжилтэн олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах үүднээс ил тод болгох боломжгүй гэж үзэж байгаа тохиолдолд энэ талаар Лорд Канцлертай заавал зөвшилцөх ёстой. Харин Үндэсний архивт шилжүүлсэн баримтын тухайд Үндэсний архивын холбогдох мэргэжилтэн олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах үүднээс тодорхой мэдээлэлтэй олон нийтийг танилцуулах эсэх талаар шийдвэрлэхдээ өмнө нь хариуцаж байсан төрийн байгууллагын холбогдох мэргэжилтнээс зөвлөгөө авдаг төдийгүй Канцлертай мөн зөвшилцдөг. Тиймээс олон нийтийн мэдээлэлтэй танилцах эрхийг хангах асуудал нэг хүний үзэмжээр шийдвэрлэгдэхгүй байх байдлаар маш нарийвчлан зохицуулагдсан. Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн дагуу хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах чиг үүрэг бүхий мэдээллийн мэргэжилтэн бий болсон ба уг мэргэжилтэн төрийн байгууллагуудыг олон нийтийн мэдээлэлтэй танилцах эрхийг хангахад дэмжин ажиллах, үүнд хяналт тавих үүрэгтэй.[78] Хүрээлэн буй орчинтой холбоотой мэдээллийг ил тод болгох талаар тусгайлсан зохицуулалтыг бий болгосон. Үүгээр өөрийн амьдарч буй орчинтой холбоотой мэдээлэлтэй танилцах нь хүний үндсэн эрх юм гэдэг үндэслэлийг гаргаж өгснөөр нь иргэд шаардлагатай мэдээллээ холбогдох байгууллагаас цаг хугацааны хязгаарлалтгүйгээр гаргуулах эрхтэй болсон байна.[79]

[71] Public Records Act 1958. Art. 3

[72] The National Archieves, Records Collection Policy, 2012: /http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/records-collection-policy-2012.pdf / (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

[73] Public Records Act 1958. Art. 9.

[74] Public Records Act 1958. Art. 4.

[75] Local Government Act 1972.

[76] Freedom of Information Act 2000.

[77] Data Protection Act 1998. Art 5.

[78] Code of practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of information Act 2000.

[79] The National Archieves, The Environmental Information Regulations 2004: /http://www.nationalarchives.gov.uk/foi/environmental.htm / (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

Товчхондоо Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль болон Засаглалын тухай хуулийн хүрээнд Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хуулийн үзэл баримтлал, материаллаг хэм хэмжээ мөн процессын хэм хэмжээ нь өөрчлөгдөн ил тод, хариуцлагатай засаглалыг бэхжүүлэх, төрийн үйл ажиллагаанд итгэх олон нийтийн итгэлийг дээшлүүлэх, төрийн албан хаагчийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэх зорилгыг давхар хангахад чиглэгдэх болсон. Өөрөөр хэлбэл Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хууль тухайн улсын түүхийг гэрчлэх төрийн баримтыг зохих ёсны дагуу хариуцлагатай бүртгэх, хадгалах, хамгаалахад болон ирээдүй болсон үр хүүхдийнхээ өмнө хариуцлагатай ажиллах үүрэг, ухамсрыг дэмжихэд тусгайлан ач холбогдол өгөхөөс гадна хариуцлагатай, ил тод засаглалыг дэмжих ажилд томоохон үүрэг гүйцэтгэх болсон. Тийм ч учраас Лорд Канцлер нь Их Британийн Парламентын өмнө уг хуулийн хэрэгжилтийн талаар жил бүр тусгайлан тайлагнах ёстой байдаг ил тод, хариуцлагатай засаглалыг дэмжин ажиллах асуудалд чухал ач холбогдол өгч байгаатай шууд холбоотой.

2.3.2.Цахим албан хэрэг хөтлөлт

Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хуульд зааснаар Төрийн албан хэрэг хөтлөх хорооны цахим хуудсанд байрлуулсан баримтын цахим хуулбарыг шүүхэд нотлох баримтын хэмжээнд (authentic copy) үнэлж үздэг тухай дээр дурдсан билээ.[80] Энэ нь иргэдэд чирэгдэл багатай байдлаар архивын баримтыг ашиглах боломжийг олгосон сонирхолтой зохицуулалт юм. Хуулиар төрийн баримт гэдэгт зөвхөн цаасан суурьт баримтыг ойлгохгүй, харин бүх төрлийн хэлбэрийн баримтыг ойлгоно гэж тодорхойлсон нь[81] цаашид ийм төрлийн баримтыг өргөн хэрэглэх боломжийг нээж өгсөн зохицуулалт болжээ.

Англи Улсад холбогдох төрийн байгууллага, албан тушаалтан мөн Үндэсний архивын газар хамтран төрийн албан баримтын сан бүхий энгийн иргэдэд ойлгомжтой цахим сайтыг эрхлэн явуулдаг ба ингэснээр иргэд тодорхой сонирхсон төрийн байгууллагуудын баримттай үнэ төлбөргүйгээр, хялбар, шуурхай, чирэгдэлгүй байдлаар танилцах боломжтой байдаг.[82] Энэхүү санаачилга мөн л ил тод хариуцлагатай засаглалыг дэмжих үүднээс хийгдэж байгаа ба төрийн байгууллагууд олон нийтийн мэдээлэлтэй танилцах эрхийг идэвх, санаачилга гарган хангах ёстой болсныг харуулж байна.

Төрийн албан хэргийг цахим орчинд хөтлөхдөө Европын Холбооноос гаргасан MoReq2010 (Modular Requirements for Records Systems) стандартыг баримталдаг. Мөн энэ хүрээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн олон улсын стандарт болох ICA-Req (Functional requirements for electronic records management systems, International Council on Archives) болон BS 10008 (British Standard 10008 Legal Admissibility of Electronic Information) стандарт нь цахим баримтыг хадгалах системд тавигдах жишиг шаардлагууд, мэдээллийг компьютер хооронд дамжуулах зэрэг олон төрлийн стандарт шаардлагыг багтаасан байдаг.

Түүнчлэн байгууллагууд өөрсдийн цахим баримтыг хууль зүйн хүчин чадал бүхий гэдэг баталгааг хангахын тулд BIP 0008-1:2008 стандартыг[83] дагах ёстой байдаг. Энэ стандарт нь тодорхой баримтыг бүтээсэн цагт нь "царцаан"[84] улмаар

[80] Public Records Act. Art. 9.

[81] Public Records Act. Art. 10.

[82] Англи Улсын тодорхой төрийн байгууллагууд болон Үндэсний Архивын газрын хамтран эрхэлдэг цахим хуудас: /http://www.official-documents.gov.uk/

[83] British Standard, BIP 0008-1:2008 Evidential Weight and Legal Admissibility of Information Stored Electronically.

[84] Уг стандартын хүрээнд "Freeze electronic document" буюу яг тэр цаг мөчид бий болсон баримтыг яг тэр хэвээр нь хадгалан улмаар хожим нь өөрчлөлт оруулах боломжгүй болгох үйлдлийг ойлгодог.

уг баримтыг хожим нь өөрчилж болохгүй нөхцөлийг бүрдүүлэхийг зорьдог байна. Үүний зэрэгцээ цахим аргаар шилжүүлэн, дамжуулсан баримтыг үнэн, хууль зүйн хүчин төгөлдөр болохыг нотлох BIP 0008-2:2008 болон бусад цуврал стандартууд байдаг.[85] Ерөнхийдөө Үндэсний архивын газраас цахим баримтыг хөтлөх арга зүй, нэгдсэн гарын авлага бэлтгэн гаргах / Digital Continuity Risk Assessment Handbook./ ба энэ нь дурдсан стандартуудаас гадна цахим баримт хөтлөх системд тавигдах төрөл бүрийн стандартууд[86], цахим шуудан хөтлөх, архивлах талаар тусгай бодлого, журмыг мөн багтаадаг байна.[87]

2.4. Япон улсын төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаа

Саяхныг хүртэл Япон улсын төрийн албан хэрэг хөтлөлт нь Мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуулийг баримтлан (захиргааны байгууллагад хадгалагдаж буй мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль) ямар, захиргааны байгууллага тус бүр өөрийн дотоод дүрэм журмаар зохицуулсаар ирсэн байна[88]. Өөрөөр хэлбэл Япон улсын хэмжээнд нэгдсэн дүрэм журам, хууль тогтоомж байхгүй байсны улмаас ямар төрлийн албан баримт бичиг үйлдэх, хэдэн жил хадгалах зэрэг асуудал байгууллага бүрд өөр өөрөөр зохицуулдаг байсан байна. Мөн үүнд хяналт тавих тогтолцоо бүрэн хангалттай хэмжээнд байгаагүй. Үүний улмаас түүхэн талаасаа чухал ач холбогдол бүхий баримт бичиг хаягдаж үрэгдэх, томоохон хурал, уулзалтын тэмдэглэл хөтлөгдөөгүй байх зэрэг асуудал үүсэж эхэлсэн байна. Тухайлбал, 2007 онд гарсан тэтгэврийн баримт бичиг устаж үгүй болсон, далайн өөрийгөө хамгаалах зэвсэгт хүчний байлдааны усан онгоцны тэмдэглэлийг хадгалах хугацаа дуусаагүй байхад устгалд оруулсан, Батлан хамгаалах яамны зэвсэг хэрэгсэлд хийсэн шалгалтын хурлын тэмдэглэлийг хөтлөөгүй хэрэг, халдварт вирус HCV-ын холбогдолтой материалыг үрэгдүүлсэн зэрэг албан хэрэг хөтлөлтийн хариуцлагагүй хэргүүд[89] гарсан байна. Дээрх шалтгааны улмаас "Албан хэргийн удирдлагын тухай хууль"-ийг 2009 оны 6 сарын 24-ний өдөр батлан, мөн оны 7 дугаар сарын нэгнээс мөрдөж эхэлсэн бөгөөд 2011 оны 4 сарын 1-ний өдрөөс бүрэн хэрэгжиж эхэлсэн байна. Энэ хууль батлагдсанаар төрийн байгууллагууд нэгдсэн нэг дүрмээр албан бичиг боловсруулах, хөтлөх болсон байна. Мөн түүнчлэн төрийн байгууллагын албан хэрэг хөтлөлтийг хянах тогтолцоо, түүхэн ач холбогдол бүхий баримт бичгийг хадгалах шинэ тогтолцоо ч бий болсон.

2.4.1. Хууль тогтоомж

Япон улсын албан хэргийн удирдлагын тухай хууль нь уламжлалт албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагааг үндсээр нь өөрчилсөн байна. Хуулийн нэгдүгээр зүйлд "улсын болон хувийн аж ахуй нэгжүүдийн үйл ажиллагаа болон түүхэн баримтыг тэмдэглэж хөтөлсөн албан баримт бичиг нь нийт ард түмний өмч бөгөөд үүнийг хадгалах, ашиглах зэрэг ажиллагаа нь хойч ирээдүйдээ явуулж ирсэн үйл ажиллагаагаа тайлагнах, тайлбарлах чухал үүрэгтэй юм" гэж заасан байна.

---

[85] British Standard, BIP 0008-2:2008 Evidential Weight and Legal Admissibility of Information Transferred Electronically. BIP 0008-3:2008 Evidential Weight and Legal Admissibility of Linking Identity to Documents. BIP 0009:2008 Evidential Weight and Legal Admissibility of Electronic Information.

[86] Жишээлбэл: ISO 15489 Records Management, ISO 30300 Management Systems for Records, ISO 23081-1:2006 Metadata for Records, ISO 16175Principles and functional requirenments for records in electronic office environments.

[87] The National Archieves, Guidelines on developing a policy for email policy: /http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/managing-emails.pdf / (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

[88] http://www.cao.go.jp/gyouseisasshin/contents/11/public-document-management.html,/ (сүүлд орсон 2014 он 01 сар)

[89] Уга Кация, 2012.

Хойч ирээдүйдээ уг үүргийг гүйцэтгэхийн тулд шинэ тогтолцоонд үндэслэн албан бичиг боловсруулах, хөтлөх, үнэлгээ хийх, төрөлжүүлэх зэрэг үйл ажиллагааг шинэчлэхээр болсон. Үүний гол санаа нь дараах байдлаар илэрнэ.

Нэгдүгээрт. нэгдсэн нэг албан бичгийн удирдлагын стандартын дүрмийг хуулиар тогтоож өгсөн. Үүнд нийцүүлэн засгийн газрын байгууллагын албан хэрэг хөтлөлтийн нэгдсэн журам гарсан. Үгжүрмын стандартуудыг гадаадын мэргэжилтний багаар бүрдүүлсэн "Албан хэрэг хөтлөлтийн зөвлөл"-өөр судалгаа хийлгэсний үндсэн дээр ерөнхий сайдын тушаалаар "Засгийн газрын байгууллагуудын албан хэрэг хөтлөлтийн заавар" гэсэн байдлаар батална байна. Уг заавраар албан бичиг боловсруулахаас эхлээд устгалд оруулах, архивт шилжүүлэх хүртэлх засгийн газрын байгууллагуудын албан хэрэг хөтлөлтийн бүх процессыг хамруулсан байна. Мөн энэ зааварт үндэслэн засгийн газрын байгууллага тус бүр өөрсдийн албан хэрэг хөтлөх дүрэм журамтай болсон байна. Уг зааварт Улсын албан хэргийн асуудал эрхэлсэн төв байгууллагад хадгалуулах албан бичгийг тодорхойлсон байна. Үүнд:

1. Төрийн байгууллага болон аж ахуй нэгжийн бүтэц зохион байгуулалт болон чиг үүрэг, бодлого, үйл ажиллагаа, шийдвэр, үйл ажиллагааны хэрэгжилт болон амжилт зэрэг холбогдох чухал мэдээлэл тэмдэглэгдсэн бичиг баримт;

2. Иргэний эрх, үүрэгтэй холбоотой чухал мэдээлэл тэмдэглэсэн бичиг баримт;

3. Иргэдийн хүрээлэн буй орчин болох нийгмийн орчин, байгаль орчинтой холбоотой чухал мэдээлэл тэмдэглэгдсэн бичиг баримт;

4. Улсын түүх, соёл, техник технологи, томоохон үйл явдал зэрэгтэй холбоотой чухал мэдээлэл тэмдэглэгдсэн бичиг баримт.

Дээрх шаардлагыг үндэслээд төрийн байгууллага бүр албан хэрэг хөтлөх журамдаа өөрийн байгууллагын ажил үүргийн агуулгыг ялган ангилж, төрөл бүрийн албан бичиг баримтыг ангилах, хадгалах хугацаа дуусах үеийн үйл ажиллагааны стандартуудыг тогтоож байна. Хадгалах хугацаа дуусах үеийн үйл ажиллагаа гэдэг нь түүхэн ач холбогдолтой материалыг Улсын албан хэргийн асуудал эрхэлсэн төв байгууллагад шилжүүлэх, ач холбогдол багатай материалыг устгалд оруулах зэрэг үйл ажиллагаа юм. Тухайлбал хууль боловсруулах процесс түүний үйл явцыг заавал шилжүүлэхээр зааж өгсөн байна. Дээрх заавар гарснаар төрийн байгууллагууд албан бичгийг төрөлжүүлэн ангилах болсон.

Хоёрдугаарт, албан бичгийг архивт шилжүүлэх үйл ажиллагааг сайжруулсан байна. Үүний тулд албан бичиг хөтлөгчид мэргэжлийн байгууллагаас дэмжлэг үзүүлэн түүхэн ач холбогдол бүхий чухал бичиг баримтыг аль болох богино хугацаанд төрөлжүүлэн ангилах record schedule тогтолцоо /энэ нь АНУ-д хэрэгждэг систем юм/-г нэвтрүүлсэн. Уг тогтолцоог нэвтрүүлэх болсон шалтгаан нь Албан хэргийн удирдлагын тухай хууль батлагдахаас өмнө төрийн байгууллагын албан бичгийг хадгалах хугацаа дуусахад архивт шилжүүлэх болон устгалд оруулахад албан бичгийг ангилан ялгах үйл ажиллагаа хэт богино хугацаанд хийгддэг байсан байна.

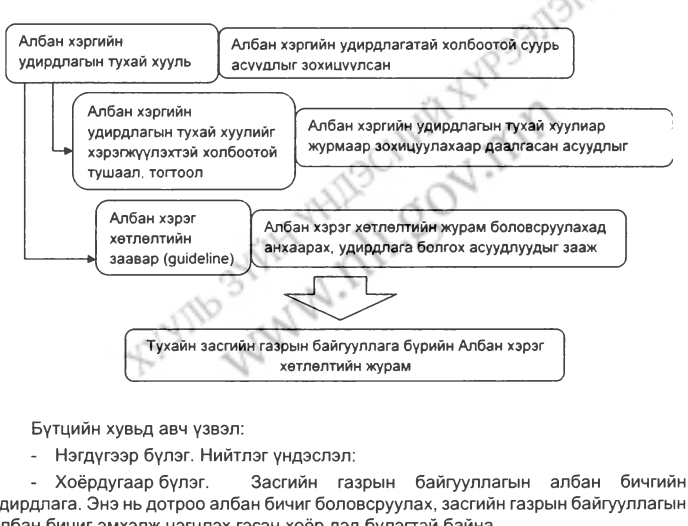
Мөн түүнчлэн тухайн албан бичгийн агуулгыг нарийн мэдэх, боловсруулсан этгээд нь албан бичгийг ялган ангилах ажиллагаанд оролцдоггүй байсны улмаас архивт шилжүүлэх, устгалд оруулах эсэхийг шийдвэрлэх ажиллагаа хангалттай шалгууруар явагддагүй асуудал гарч байсан. Энэ асуудлыг харгалзан үзсэний үндсэн дээр шинэ тогтолцоогоор баримт бичгийг хадгалах хугацаа дуусахаас өмнө аль болох богино хугацаанд байгууллага тус бүр архивт шилжүүлэх, устгалд оруулах баримт бичгийг ялган ангилах тухай журам гаргах үүрэгтэй байна. Record

schedule тогтолцоогоор бол засгийн газрын байгууллага тус бүрээс засгийн газарт албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тайлагнах бөгөөд үүний дараа засгийн газар нь Улсын албан хэргийн асуудал эрхэлсэн төв байгууллагад ирүүлсэн мэдээний төлөвлөгөөнөөс зөвлөгөө заавар авах боломжтой болсон байна.

Гуравдугаарт, Засгийн газрын байгууллагууд баримт бичгийг хадгалах хугацаа дуусахад устгалд оруулах эсэхийг ерөнхий сайдтай хамтарч шийдвэрлэдэг болсон ба энэ нь засгийн газрын харьяа байгууллагууд өөрийн дураар баримт бичгийг устгалд оруулах боломжийг хааж өгсөн байна.

Хүснэгт 2 Япон улсын албан хэрэг хөтлөлтийн хууль, журам, зааврын хамаарал/

Япон улсын "Албан хэргийн удирдлагын тухай хууль" нь нийт 6 бүлэг 34 зүйлтэй.



Бүтцийн хувьд авч үзвэл:

- Нэгдүгээр бүлэг. Нийтлэг үндэслэл:
- Хоёрдугаар бүлэг. Засгийн газрын байгууллагын албан бичгийн удирдлага. Энэ нь дотроо албан бичиг боловсруулах, засгийн газрын байгууллагын албан бичиг эмхэлж цэгцлэх гэсэн хоёр дэд бүлэгтэй байна.
- Гуравдугаар бүлэг. Хуулийн этгээдийн албан бичгийн удирдлага;
- Дөрөвдүгээр бүлэг. Түүхэн албан бичгийг хадгалах, ашиглах;
- Тавдугаар бүлэг. Албан бичиг баримтын удирдлагын зөвлөл;
- Зургаа дугаар бүлэг. Хүлээлгэх хариуцлага.

Дээрх хуулийн нэг онцлог нь засгийн газрын байгууллага болон хувийн аж ахуйн нэгжийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тус тусад нь зохицуулж өгсөн байна. Энэ нь манай нөхцөлд анхаарч үзүүштэй зохицуулалт тул дэлгэрүүлэн авч үзье.

- Засгийн газрын байгууллагын албан хэрэг хөтлөлтийн удирдлага.

Уг хуулийн Хоёрдугаар зүйлд засгийн газрын байгууллагуудыг тодорхойлж

заасан байх бөгөөд энэ хуулийг хэрэгжүүлэх нийт 553 засгийн газрын байгууллага[90] байдаг байна. Түүнчлэн албан бичгийг засгийн газрын байгууллагын албан бичиг, хуулийн этгээдийн албан бичиг, тусгай түүхэн бичиг баримт гэж хуваах авч үзсэн. Засгийн газрын байгууллагын албан бичиг гэдэг нь засгийн газрын байгууллагын албан хаагчийн ажил, үүргийн дагуу боловсруулсан, ирсэн бөгөөд тухайн байгууллагын ажилтан ашиглаж байгаа, хадгалж байгаа албан бичиг юм. Мөн засгийн газрын байгууллагын удирдах албан тушаалтан байгууллагын албан хэрэг хөтлөлтийн журам батлах үүрэгтэй[91] гэж хуульчилж өгсөн байна. Ингэхдээ байгууллагын албан хэрэг хөтлөлтөд тавигдах нийтлэг шаардлагыг тогтоож өгсөн. Үүнд:

- Албан бичиг боловсруулахтай холбоотой асуудал;
- Албан бичиг эмхлэх, цэгцлэхтэй холбоотой асуудал;
- Хадгалахтай холбоотой асуудал;
- Албан бичгийн сантай холбоотой асуудал;
- Шилжүүлэх болон устгалд оруулах асуудал;
- Албан хэргийн удирдлагын талаар мэдээлэх асуудал;
- Бусад холбогдох журмаар батлах асуудал зэргийг тухайн байгууллагын журам, хуульд нийцүүлэн батлан гаргах ёстой байна.

Тухайн байгууллагын дарга албан хэрэг хөтлөлтийн журам батлах эсвэл өөрчлөлт оруулах бол ерөнхий сайдтай зөвлөлдөж, санал нэгдэх шаардлагатай. Улмаар журам батлагдсан болон өөрчлөлт орсон бол нэн даруй нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй байна. Мөн албан хэрэг хөтлөлтийн журмыг тухайн байгууллагын ажил, үүргийн хуваарь боловсруулж буй албан бичгийн онцлогийг харгалзан гаргах шаардлагатай гэж заажээ.

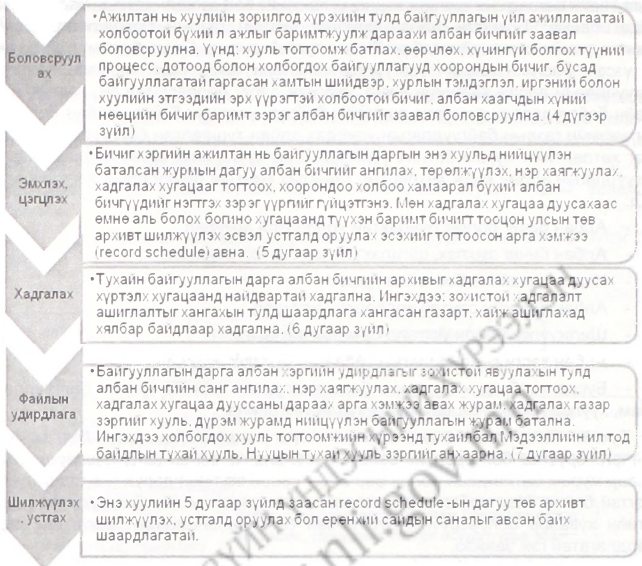
Дээрх шаардлагаас үүдэн засгийн газрын байгууллагууд тус тусын албан хэрэг хөтлөлтийн журам гаргахдаа удирдлага болгох "Засгийн газрын байгууллагуудын албан хэрэг хөтлөлтийн заавар"[92]-ыг засгийн газраас баталсан байна. Энэ заавар нь Албан хэргийн удирдлагын тухай хуульд заасан засгийн газрын байгууллагын албан хэрэг хөтлөлтийн журмыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай асуудлуудыг нарийвчлан тогтоож өгөх зорилготой юм. Зааврыг хэрэгжүүлэхэд тухайн байгууллагын бичиг хэрэг хариуцсан ажилтан зааврын агуулгыг нарийн мэддэг, мэргэшсэн байхыг зааж өгсөн байна.

Хүснэгт 3. Засгийн газрын албан хэрэг хөтлөлтийн үе шат

[90] "Албан хэргийн удирдлагын тухай хуулийг дагаж мөрдөх засгийн газрын байгууллагын жагсаалт":/http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/about/kikan/gyousei.pdf/ (сүүлд орсон 2014 он 01 сар)

[91] Япон улсын Албан хэргийн удирдлагын тухай хууль, 10 дугаар зүйл

[92] Үг заавар нь арван бүлэгтэй бөгөөд Нэгдүгээр бүлэг: Нийтлэг үндэслэл, Хоёрдугаар бүлэг: Засгийн газрын байгууллагын файлын сангийн удирдлага, бүтэц зохион байгуулалт, Гуравдугаар бүлэг: Албан бичиг боловсруулах, Дөрөвдүгээр бүлэг: Албан бичиг эмхлэх, цэгцлэх, Тавдугаар бүлэг: Файлын сангийн хадгалалт, Зургаадугаар бүлэг: Файлын сангийн менежмэнт, Долоодугаар бүлэг: Файлын санг шилжүүлэх, устгалд оруулах, хадгалах хугацааг сунгах, Наймдугаар бүлэг: Албан бичгийн үзлэг шалгалт болон хяналт, албан хэргийн удирдлагын мэдээлэл, Есдүгээр бүлэг: бичиг хэргийн ажилтны сургалт, Аравдугаар бүлэг: журмын хэрэгжүүлэх хугацаа гэсэн бүлгүүдтэй.



- Хуулийн этгээдийн албан хэрэг хөтлөлт

Япон улсын албан бичгийн удирдлагын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлд хуулийн этгээд нь албан бичгийг боловсруулах, эмхлэх, цэгцлэх, хадгалах үйл ажиллагааг тус хуульд нийцүүлэн явуулна гэсэн байна. Мөн хуулийн 13 дугаар зүйлд "энэ хуульд үндэслэн, энэ хуулийн аравдугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нийцүүлэн хуулийн этгээд нь албан хэрэг хөтлөлтийн дотоод журам гаргахыг үүрэг болгон хуульчилсан байна. Хуулийн этгээд нь албан хэргийг зөв зохион байгуулж хөтлөхийн тулд засгийн газрын тогтоосон журмын дагуу албан бичгийг ангилах, нэр хаягжуулах, хадгалах хугацаа, хадгалах хугацаа дуусах өдөр, хадгалах хугацаа дууссан тохиолдолд авах арга хэмжээ, баримт бичгийн санг хадгалах газар болон бусад шаардлагатай асуудал (мэдээллийн ил тод байдал)-ыг дотоод журамд заавал тусгах ёстой. Ингэхдээ Хуулийн этгээдийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуульд нийцүүлсэн байх шаардлагатай. Хуулийн этгээдийн албан хэрэг хөтлөлт нь нээлттэй ил тод байх бөгөөд (Хуулийн этгээдийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуульд заасан байгууллагын нууцаас бусад асуудлаар) цахим байдлаар болон мэдээлэл технологийн бусад аргыг ашиглан олон нийтэд нээлттэй байлгах үүрэгтэй байна.

2.4.2. Цахим албан хэрэг хөтлөлт

Япон улс нь 1990-ээд оноос төрийн албан хэрэг хөтлөлтөд мэдээллийн технологийг хэрэгжүүлэхэд ихээхэн анхаарал тавих болсон. Улмаар 2001 оны нэгдүгээр сараас "е Япон" хөтөлбөрийг боловсруулж, таван жилийн дотор буюу 2005 он гэхэд дэлхийн шилдэг мэдээллийн технологитой (Informational technology буюу IT) улс болох зорилт тавьсан[93].

Хөтөлбөрийн хүрээнд төрийн үйлчилгээний салбарт цахим засаглалыг дэмжиж, үүний гол дэд бүтэц болох төрийн байгууллагуудын дотоод сүлжээ (Locol area network буюу LAN), гадаад нэгдсэн сүлжээ (Wide area network буюу WAN)-г бий болгож ирсэн бөгөөд үүний үр дүнд төрийн байгууллагын цахим албан бичиг боловсруулах, эргэлтэд оруулах боломж бүрдсэн байна. Тухайлбал 2005 оны Засгийн газрын хийсэн судалгаагаар яам, агентлагуудад албан бичгийг цахим хэлбэрээр боловсруулж байгаа боловч цаасан суурьтай бичиг баримттай харьцуулахад бага гэсэн үр дүн гарсан байна[94].

Япон улсын албан хэргийн удирдлагын тухай хууль нь 2011 оны 4 дүгээр сарын нэгний өдрөөс бүрэн хэрэгжиж эхэлсэнтэй холбогдуулан Улсын төв архивын газарт засгийн газрын байгууллагуудаас цахим албан бичиг хүлээн авах, хадгалах, ашиглахтай холбогдуулан "цаасан суурьтай албан бичгийг цахим хэлбэрт шилжүүлэх, хадгалах, ашиглах систем[95]"-ыг бий болгон ашиглаж байна. Мөн цахим албан бичгийг боловсруулах, хадгалах, ашиглахтай холбоотойгоор 2010 оны 3 дугаар сарын 26-ны өдөр Засгийн газраас "Албан бичгийг цахим хэлбэрт шилжүүлэх, хадгалах, ашиглахтай холбоотой ерөнхий чиглэл"-ийг баталсан. Уг баримт бичигт цахим албан бичгийг ямар форматаар илгээх, ангилан хадгалах, албан бичиг боловсруулах систем, нууцлал зэрэг асуудлын талаар тусгаж өгсөн. Мөн ICA[96]-гээс гаргасан тайлан, зааврыг баримталдаг байна.

2.5. Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгай хуульгүй улс орнуудын хууль тогтоомжийн онцлог

Манай улсын адил төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгай хуульгүй улс орнуудын хууль тогтоомжийн онцлогийг харуулах зорилгоор судалгаанд ОХУ ба ХБНГУ-ын хууль тогтоомжийг мөн сонгон авч үзсэн болно.

Эдгээр улсуудын хувьд тусгай хууль гаргаагүй явдал нь ямар нэг онцгой буюу нийтлэг нөхцөлд үндэслэсэн гэхээр зүйл байхгүй гэж хэлж болно. Харин тухайн улсын бичиг баримтын соёл, түүхэн уламжлал, эрх зүйн хөгжил, хэм хэмжээ бүтээх онцлог, улс төрийн түүхэн нөхцөл байдал зэрэг эрх зүйн тогтолцооны суурь нөхцөлтэй холбоотой байна гэж үзэхээр байгаа юм.

ОХУ-ын хувьд төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаа нь Архивын тухай хуулиар зохицуулагдах[97]ба олон төрлийн стандарт, зааврыг мөн баримталдаг. Тухайлбал: Төрийн сүлд хэрхэн ашиглах талаарх тогтоол,[98] Албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааны нэгдсэн стандарт,[99] Баримтыг ангилан төрөлжүүлэх талаарх

[93] Япон улсын "Цахим албан бичгийн удирдлага, хадгалалттай холбоотой эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл" 2006 оны 04 сар. 3 дахь тал: /http://www.archives.go.jp/law/pdf/denshibaitaikenkyukai.pdf/ (сүүлд орсон 2014 он 01 сар)

[94] Япон улсын "Цахим албан бичгийн удирдлага, хадгалалттай холбоотой эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл" 2006. 4 дэх тал: / http://www.archives.go.jp/law/pdf/denshibaitaikenkyukai.pdf / (сүүлд орсон 2014 он 01 сар)

[95] Казама Ёшиюки, "Цахим албан бичиг хүлээн авах, хадгалах, ашиглахтай системийн талаар" 2006. /http://www.archives.go.jp/about/publication/archives/pdf/acv_47_p33.pdf/ (сүүлд орсон 2014 он 01 сар)

[96] International Council of Archives

[97] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004.

[98] Постановление Правительства РФ от 27.12.1995 г. № 1268 «Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации».

[99] ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к

удирдамж,[100] Баримттай холбоотой үйл ажиллагаа эрхлэх ерөнхий заавар[101] гэх мэт олон дүрэм, стандарт, заавар байдаг.[102] Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн талаар баримталдаг эх сурвалжийн хувьд манайхтай төстэй боловч баримтыг хадгалах, шилжүүлэх, устгах асуудлаар хариуцлагын тогтолцоо нь илүү нарийвчилсан зохицуулалттай байна. Тухайлбал, тодорхой баримт бичгийг архивын санд бүртгүүлэхэд Холбооны архивын гүйцэтгэх эрх мэдэл бүхий бүрэн эрхт байгууллагын мэргэжлийн магадалгаа, дүгнэлтэд үндэслэн бүртгэдэг.[103] Мэргэжлийн дүгнэлт гарах хүртэл Холбооны субъектийн болон орон нутгийн өмчлөлд байгаа ямарваа нэгэн баримт бичгийг устгахыг уг хуулийн дагуу хориглосон байна.[104] Түүнчлэн уг бүрэн эрх бүхий байгууллага буюу Төв архив нь нийтлэг архивын баримт бичгийн нэрсийн жагсаалтыг холбогдох хадгалагдах ёстой хугацааны хамт батлан гаргадаг.[105]

Архивын баримт бичгийг төрийн өмчит, орон нутгийн өмчит мөн хувийн өмчийн гэж ангилдаг. Төрийн өмчийн баримтын тухайд тусгайлсан зохицуулалттай. Жишээ нь: төрийн өмчит баримтыг худалдаж, солилцож, хаяж, гээгдүүлж болохгүй мөн төрийн өмчит байгууллагыг хувьчилсан тохиолдолд уг байгууллагад өмнө нь архивлагдан хадгалагдаж байсан баримтыг төрийн өмчит архивын баримтад хамруулах гэх мэт тодорхой зохицуулалтууд тусгагдсан.[106] Уг хуулийг зөрчсөн тохиолдолд холбогдох хуулийн дагуу захиргааны мөн эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг.[107] Жишээ нь: Эрүүгийн хуулийн дагуу Холбооны Улсын нууцыг агуулсан баримтыг хариуцан хамгаалж буй этгээд нь үрэгдүүлсэн, гээгдүүлсэн тохиолдолд гэмт хэргийн нөхцөл байдлаас шалтгаалан 4-6 сар хүртэл хорих ялаар шийтгэх, 3 жил хүртэлх хугацаанд эрх чөлөөг нь тодорхой хэмжээгээр хязгаарлах зэрэг арга хэмжээ авдаг[108], мөн Захиргааны хариуцлагын тухай хуульд зааснаар архивын баримт бичгийг хадгалах, бүртгэх, хамгаалах, хэрэглэх горимыг зөрчсөн иргэнд 100-300 рубль, албан тушаалтанд 300-500 рублийн торгууль ногдуулдаг байна.

Мөн архивын сан нь гадаадын нутаг дэвсгэрт байрлах төрийн байгууллагын архивын баримтуудыг ч агуулах ёстой байна.[109] Аливаа төрийн байгууллагууд нь баримтыг хадгалах, бүртгэх, ашиглуулах үйл ажиллагаат явуулах өөрийн архивын газрыг бий болгох ёстой[110] ба баримтыг хамгаалах, хадгалах түүнчлэн тоо бүртгэл явуулах үүрэгтэй. Үүнтэй холбоотой батлагдсан, хадгалагдах ёстой баримтын жагсаалт болон хугацааг тусгасан хууль тогтоомж болон холбоо бүхий бусад хэм хэмжээг дагах ёстой.[111]

Өмнө дурдсанчлан төрийн архивын сан хөмрөгийн баримтыг байгууллагын архивт түр хадгалах хугацааг уг хуульд тодорхойлсон. Гэрээний үндсэн дээр архивын баримтыг хадгалуулах үүрэг хүлээсэн төрийн байгууллагын жагсаалтыг

оформлению документов».

[100] Общероссийский классификатор управленческой документации (ОКУД), принятый и введенный в действие постановлением Госстандарта России от 30.01.1993 г. № 299.

[101] Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утверждена приказом Минкультуры России от 8 ноября 2005 г. N 536.

[102] Дэлгэрэнгүй мэдээллийг Холбооны Архивын цахим хуудаснаас үзнэ үү: http://archives.ru/documents.shtml

[103] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004, статья 6.

[104] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004, статья 6.

[105] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004, статья 6.

[106] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004, статья 10.

[107] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004, статья 27.

[108] Уголовный кодекс Российской Федерации, 1996, Глава 29. Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства, статья 284. Утрата документов, содержащих государственную тайну.

[109] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004, статья статья 5.

[110] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004, статья 13.

[111] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004, статья 17. Перечень типовых управленческих документов, образующихся в деятельности организаций, с указанием сроков хранения (утв. Росархивом 6 октября 2000 г.).

мөн тогтоолоор баталсан.[112] Архивын баримтыг ашиглах тухайд гэмтэх магадлал өндөр баримтыг ашиглуулахгүй байх мөн холбогдох хуулийн дагуу тус улсын аюулгүй байдал, нууцад хамаарах баримтыг ашиглуулахгүй байх ёстой гэж тус хуульд заасан байдаг байна.[113] Улсын болон орон нутгийн төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны талаарх мэдээлэлтэй танилцах тухай Холбооны хууль байдаг.[114] Үүний зэрэгцээ олон нийтийн архивын баримттай танилцах эрхийг хангах асуудлыг нарийвчлан зохицуулах үүднээс тодорхой арга хэмжээ аван "Нээлттэй Засаг" хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж байна.[115] Нээлттэй Засаг хөтөлбөрийг хэрэгжүүлснээр төрийн байгууллагуудыг нээлттэй болгох, төр иргэний хооронд мэдээлэл чөлөөтэй дамжуулагдаж байх боломжийг хангах, иргэд төрийн байгууллагын шийдвэр гаргах үйл явцад хамрагдах мөн гаргасан шийдвэрийн дагуу хэрэгжих үйл ажиллагаанд хяналт тавих зэрэг боломж олон нийтэд нээгдэх ёстой байна. Энэ ажлын хүрээнд ажиллаж буй Үндэсний Зөвлөл болон уг Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд багтах Мэргэжлийн ажлын хэсгийн тодорхой гишүүдийг шууд олон нийтийн төлөөллөөс сонгох үйл ажиллагаа одоогоор хэрэгжиж эхлээд байна.[116]

Архивын үйл ажиллагааг цахим хэлбэрт шилжүүлэх ажил нь 1997 оны Архивын ажлыг цахим байдлаар гүйцэтгэх тухай хөтөлбөрөөс эхтэй юм. Архивын үйл ажиллагааны нэгдсэн цахим бүртгэлийн тогтолцоог бий болгох 10 жилийн стратеги хөтөлбөр хэрэгжсэн ба үүний үр дүнд энэ асуудал нь бараг шийдэгдэн одоо практикт цахим бүртгэлийн тогтолцоо нь хэрэглэгдэж эхэлсэн байна. Одоо архивын үйл ажиллагааг цахимжуулах 2011-2020 хөтөлбөрийн дагуу тодорхой ажлууд хийгдэж байна.[117] Энэ хүрээнд олон нийтийг мэдээлэлтэй танилцахад хялбар болгох, тэдэнд өндөр үр дүнтэй үйлчлэх мөн дэвшилтэт технологийг ашиглан үйл ажиллагааг үр ашигтай явуулах, нэгдсэн цахим тогтолцоог сайжруулах, үнэ цэнэтэй, нандин баримтын цахим бүртгэлийг хөтлөх, ерөнхийдөө холбогдох дэд бүтцийг сайжруулах гэх мэт ажлууд хийгдэж байна. Гэвч эдгээр нь гол төлөв төсөл, хөтөлбөр учраас цахим зохицуулалттай холбоотой тодорхой эрх зүйн хэм хэмжээ хараахан тогтоогдоогүй байна.[118]

ХБНГУ-ын хувьд төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгай хуульгүй боловч Холбооны улсын болон муж улсын хэмжээнд мөрдөгдөх тусгай журам, дүрэм, стандартын тогтолцоо нь өвөрмөц. Ер нь Европт архив, албан хэрэг хөтлөлтийн соёл, баримт зүйн ойлголт 16-р зуун гэхэд төлөвшиж эхэлсэн байх бөгөөд улс орон бүр өөрсдийн онцлог байдлаар хөгжсөөр иржээ. Германчуудын хувьд баримт бичгийг үдэх[119], цэгцлэх, коджуулах, системжүүлэх тал дээр нэгдсэн дэг журмыг чанд сахидаг нь архив, албан хэрэг хөтлөлтийн олон зуун жилийн өвөрмөц соёлын

[112] Постановление Правительства РФ от 27.12.2006 N 808 (ред. от 11.08.2012) "Об утверждении перечня федеральных органов исполнительной власти и организаций, осуществляющих депозитарное хранение документов Архивного фонда РФ, находящихся в федеральной собственности".

[113] Федеральны Закон Об Архивном Деле в Российской Федерации, 2004, статья 24.

[114] Федеральный Закон Об Обеспечений доступа к информаций о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, 2009.

[115] Федеральное архивное агентство, Приказ Об организации работы по подготовке концепции развития архивного дела в Российской Федерации, 2012 г; План по реализации задач внедрения принципов «Открытого правительства» в деятельность Росархива, 2012 г. /http://archives.ru/otkrytoe-pravitelstvo.shtml/ (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

[116] Федеральное архивное агентство, Приказ Об организации работы по подготовке концепции развития архивного дела в Российской Федерации, 2012 г; План по реализации задач внедрения принципов «Открытого правительства» в деятельность Росархива, 2012 г.

[117] Федеральное архивное агентство, Программа информатизации Федерального архивного агентства и подведомственных ему учреждений на 2011–2020 гг: /http://archives.ru/programs/informatization.shtml/ (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

[118] Федеральное архивное агентство,Программа информатизации Федерального архивного агентства и подведомственных ему учреждений на 2011–2020 гг: /http://archives.ru/programs/informatization.shtml#razdel_2 / (сүүлд орсон 2013 он 11 сар)

[119] Германы Фридрих Знякэн гэдэг хүн анх 1886 онд баримт бичгийн хавтас, цаасны нүх цоолгичийг санаачлан патентийн эрх авч байжээ.

нөлөөнд бий болсон байна. Ялангуяа Холбооны болон муж улсын архивын шатанд ирэхээс өмнөх баримт бичгийн хөтлөлт, ангилал, индексжүүлэлт тэдгээрт мөрдөгдөх журам нь хэт нарийн гэж хэлж болохоор олон төрлийн зохицуулалттай байдаг.

Албан хэрэг хөтлөлтийн ангилал, ашиглах, шилжүүлэх, устгах журам нь муж улс бүрт, тэр дундаа тухайн төрийн байгууллагын чиглэл зорилго, үйл ажиллагааны онцлогоос хамааран маш нарийн, хоорондоо хамааралтай мэт боловч ялгаатай зохицуулалтууд үйлчилдэг. Жишээ нь Нордрайнвэстфалэн муж улсын шүүх, прокурорын байгууллагын баримт бичгийн хувьд 1934 оны Албан хэрэг хөтлөлтийн дүрмийг[120] мөрдөх ёстой. Энэ дүрэмд зааснаар жишээ нь баримтыг бичгийг түр ба удаан хугацаанд хадгалах гэж ангилах ба эхний тохиолдолд тухайн баримт 250 хуудаснаас илүүгүй байх, акт тус бүр өөрийн гэсэн дугаартай байх гэх мэт албан хэрэг хөтлөлтийн алхам бүрийг хэрхэн гүйцэтгэхийг нарийвчлан заасан байдаг[121]. Харин шүүхийн захиргааны байгууллагуудад 1952 оны Актын ерөнхий дүрэм[122] гэсэн баримт бичгийг мөрдөх ба энэ нь сэдэвчлэн ангилсан тухайн актын талаар бүхий л мэдээллийг агуулсан хэд хэдэн системт кодоос бүрдсэн байдаг.

Харин Холбооны архивын тухай хуульд төрийн албан баримт, архивын талаар холбооны улс даяар мөрдөх хэм хэмжээг маш ерөнхий зааж өгсөн байдаг. Хуульд зааснаар шуудан, захидал, мэдээллийн нууцын тухай хууль тай зөрчилдөхөөс бусад бүх төрлийн бичиг баримтыг Үндсэн хуулийн байгууллагууд, захиргаа, шүүх, нийтийн бусад эрх зүйн этгээд, сангууд нь муж улсын эсвэл үнэт чанар бүхий баримтын хувьд холбооны улсын архивт заавал хадгалуулах үүргэтэй байна[123].

Аж ахуйн нэгж байгууллагуудын хувьд байгууллагын зорилго чиг үүрэг, дотоод дүрэмдээ захиргадан албан хэрэг хөтлөлтийн журмаа боловсруулах тул нийтлэг мөрдөх хэм хэмжээ гэхээс илүү олон янзын байдлаар зохицуулсан байдаг. Гэхдээ иргэний ямар бичиг баримтыг ямар хугацаагаар хадгалагдах талаар тус тусын салбар хуульд нарийвчлан заасан хэм хэмжээг мөрдөх ёстой. Жишээ нь худалдаа, үйлчилгээний салбарт хэрэглэгддэг кодексоос гадна нийгмийн даатгал, татварын эрх үүрэгтэй холбоотой бичиг баримтын бүрдүүлэлт, хадгалалтын талаарх зохицуулалтыг албан хэрэг хөтлөлтийн журамд тусгасан байх ёстой байдаг. Захиргааны байгууллагууд баримт бичгийн хөтлөлтийн үед хувь хүний эрх ашгийг хамгаалах, нууцыг задруулахгүй байх асуудлыг холбооны ерөнхий хууль[124] болон муж улсуудын хуулиар давхар зохицуулдаг.

2014 оны 7-р сарын 01-ээс мөрдөгдөж эхлэх Цахим-засаглалын хууль нь Холбооны болон бүх муж улсын гүйцэтгэх засаглалын болон нутгийн удирдлагын захиргааны байгууллагууд цахим бичиг баримт хөтлөх үүрэгтэй болж байна. Уг хууль хэрэгжиж эхэлснээр юуны өмнө олон төрлийн захиргааны байгууллагуудтай харьцах шаардлагатай үед иргэдийн ачааллыг хөнгөлөх боломж бий болох юм. Энэ нь байгууллага хоорондох цахим бичиг баримтын харилцаа, цахим гарын үсэг, иргэний цахим (ухаалаг) үнэмлэхийн функцүүд оновчтой, найдвартай, техникийн шаардлагыг хангасан нөхцөлд хэрэгжиж байгааг анхаарах хэрэгтэй юм. Өөрөөр хэлбэл цахим албан хэрэг хөтлөлт гэдэг нь цаасан суурьтай баримт бичгийг цахим хэлбэрт оруулах хэлбэрийн төдий асуудал биш түүний хэрэглээний соёл, шүүхэд нотлох баримтын хэмжээнд үнэлэгдэх эрх зүйн баталгаа, мэдээллийн аюулгүй байдал зэрэг нь бодитой бий болсон байх тухай асуудал юм. Жишээ нь: цахим

[120] Aktenordnung (AktO) vom 28. November 1934 geregelt (in Kraft seit 1. Januar 1935)
[121] § 3 Abs. 2 AktO
[122] Generalaktenverfьgung vom 4. Dezember 1952.
[123] Bundesarchivgesetz §§ 2-3
[124] Bundesdatenschutzgesetz vom 14.01.2003

гарын үсгийн баталгаа, нууцлал, хэрэглээ гэхэд л эрх зүйн болон технологийн олон асуудлыг хөндсөн цогц шийдэл байх ёстойг харуулна. ХБНГУ-ын 2001 онд баталсан Цахим гарын үсгийн тухай хууль нь 6 бүлэг 25 зүйлтэй нэлээн дэлгэрэнгүй хууль ба нэр томьёоны тодорхойлолт, хэрэглэх байгууллагын төрөл, цахим гарын үсэг баталгаажуулах нөхцөлүүд, хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл зэрэг асуудлыг зохицуулсан[125]. Цахим албан хэрэг хөтлөлтийн төслийн хүрээнд хэрэгжүүлэх үндсэн асуудлуудын нэг нь орчин үеийн дэвшил ба үндэсний онцлогийг хослуулсан стандарт мөрдөх явдал юм. Энэ талаар германы судлаач Кампфмайер нэлээд шүүмжлэлтэй хандсан байдаг. Тэрээр стандарттай байхын ач холбогдол нь хэрэглэхэд амар хялбар, зардал бага, бичиг баримтын аюулгүй байдлыг аль болох удаан хугацаанд баталгаажуулж чадах зэрэг олон нөхцөл хангагдсан байхад оршино гэж үзсэн. Гэхдээ ийм нөхцөл хангаж байгаа нь ховор ба ер нь универсал стандартын ач холбогдол нь буурсаар байгаа тул шаардлагатай эсэх нь ч мөн эргэлзээтэй гэж үзсэн байдаг[126]. Өөрөөр хэлбэл дэлхий нийтийг хамарсан нэг төрлийн стандарт гэхээсээ илүү бүс нутаг, үндэсний стандарт практикт илүү хэрэгжиж байгааг тэмдэглэжээ. Кампфмайер олон улсуудад мөрдөгддөг стандартуудыг тархалт, хэрэглэх хүрээ, баталгаажуулалт гэсэн шалгуураар судалж үзэн дараах хүснэгтээр үзүүлсэн байна.

Хүснэгт 4. /Албан хэрэг хөтлөлтийн стандартын төрлүүд/

Албан хэрэг хөтлөлтийн стандарт ■ их ● дунд ○ бага		Тархац			Хамрах хүрээ					Гэрчилгээ	
		Дэлхий дээр	Бүс нутагт	Үндэсний хэмжээнд	Ерөнхий	Бодлогын	Чиг үүргийн	Мета дата	Чиг үүргийн бус	Байгаа	Үнэлэмж
ISO 15489	Олон улс	■	■	■	■	■	○		○	үгүй	
ISO 30300/1	Олон улс	○	○		○	○	○		○	тийм	○
ICA-Req/ISO 16175	Олон улс	○			○	○	○	○	○	үгүй	
OMG	Олон улс	○					○			үгүй	
MoReq2	Европын Холбоо		●		●	○	■	■	●	тийм	○
MoReq 2010	Европын Холбоо		○		■	○	■	●	●	тийм	○
Dod 5015	АНУ	●	●	■	○	○	●	○	●	тийм	●
DOMEA	ХБНГУ				●	○	●	●	●	тийм	○
GEVER	Чех						●		●	үгүй	

[125] Gesetz ьber Rahmenbedingungen fьr elektronische Signaturen, 2001
[126] Ulrich Kampffmeyer, 2012, page 86-87

ELAK	Австри			■			●	○	○	тийм	○
VERS	Австрали	○	●	■	●	○	●	●	●	тийм	●

/Эх сурвалж: Кампфмайер 2012, хуудас 87/

Стандартын хэрэглээнд ийнхүү шүүмжлэлтэй хандаж байгаа нь технологи өндөр хөгжсөн, албан хэрэг хөтлөлтийн нарийн дэг соёл, уламжлалтай, хуулийн нарийвчлан тогтсон хэм хэмжээтэй улсуудын хувьд зүй ёсны асуудал байж болох боловч манай нөхцөлд эсрэгээрээ стандартын асуудлыг илүү нарийн судлах хэрэгцээ байгаа юм. Тухайлбал:

- олон улсын стандарт ба үндэсний стандартын ялгаатай, төстэй давуу байдлыг тодорхойлсны үндсэн дээр шинэчлэн боловсруулах;
- албан хэрэг хөтлөлтийн стандарт, цахим баримт бичгийн эрх зүйн үндэс. төрийн албан хэрэг хөтлөлт дэх хариуцлагын асуудлыг тодорхойлох зэрэг харилцан холбоотой асуудлууд байгаа юм.

Эдгээрийг ямар хэм хэмжээгээр, хэрхэн зохицуулах нь төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд стандартын зорилго, хамрах хүрээ, хэрэгжих нөхцөл, хэрэгцээг хэрхэн үнэлж дүгнэхээс шууд хамааралтай гэж үзэж байна.

ГУРАВДУГААР ХЭСЭГ: Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг хуулиар зохицуулах хэрэгцээ, шаардлага

Уг судалгааны нэгдүгээр хэсэг төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд:

1. Төрийн ба төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааны талаар ялгаатай зохицуулалт байхгүй;

2. Хуулийн хэм хэмжээгээр зохицуулагдах харилцаа хангалттай зохицуулагдаагүй;

3. Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд тавигдах хариуцлагын тогтолцоо сул байгаа талаар өгүүлсэн.

Тэгвэл энэ дүгнэлтэд үндэслэн төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгоход ямар тодорхой асуудлуудыг хөндөх шаардлагатай вэ гэдгийг энэ хэсэгт авч үзэх болно. Энэ нь тус судалгааны ажлын үндсэн асуулт болох төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгай хууль шаардлагатай эсэх тухайд хариулт өгөх үндсэн нөхцөл юм.

Нийтийн эрх ашгийг хөндсөн, нийгэмд байгаа тодорхой төрлийн харилцааг зохицуулсан хэм хэмжээ байхгүй нөхцөлд хууль тогтоомжийг өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд батлан гаргах эрх мэдэл бүхий субъектийн асуудал хөндөгддөг. Энэ нь засаглал хуваах зарчим, эрх зүйн онол, хэм хэмжээний эрэмбэ, хэм хэмжээ тогтвортой хэрэгжих чадвар хийгээд, эрх зүйн легитим чанар зэрэг онолын болоод практик олон талтай асуудал бөгөөд үндсэндээ манай улсын эрх зүйн тогтолцоонд тодорхой хэмжээнд хэвшин тогтсон, хууль тогтоомжид тусгагдсан асуудал гэж үзэж болох юм. Тухайлбал, засгийн газар нь Үндсэн хууль бусад хуулийг биелүүлэх зорилгоор тогтоол, захирамж гаргаж биелэлтийг хангаж ажиллах ёстой[1,7] бол засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Архивын ерөнхий газрын /АЕГ/ дарга нь

[1,7] Засгийн газрын тухай хууль. 7.2-р зүйл

хуулиар олгосон бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар тушаал гаргах бүрэн эрхтэй байна.[128] Өөрөөр хэлбэл засгийн газар нь гүйцэтгэх засаглалын хүрээнд үйл ажиллагаа явуулахдаа хуулийн хэрэгжилтийг хангах зорилгоор зөвхөн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа хуулийн хэм хэмжээнд үндэслэсэн хэм хэмжээний акт гаргах эрхтэй болохыг хуульчилж өгсөн бол АЕГ-ын дарга эрхэлсэн ажил үүргийнхээ хүрээнд тушаал гаргахдаа засгийн газрын бүрэн эрхийн хүрээнд хязгаарлагдана.

Иймээс хуулийн зохицуулалт байхгүй асуудлаар дээрх субъектүүд хэм хэмжээний акт гаргах нь парламентын хууль тогтоох эрх мэдэлд халдсан хэрэг болох бөгөөд энэ нь цаашилбал засаглалын тэнцвэр, харилцан хяналттай байх, Үндсэн хуулийн зарчимд үл нийцэх зэрэг асуудал хөндөгдөх юм. Иймээс нөхцөл байдлын үүднээс төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд хуулийн хэм хэмжээгээр зохицуулагдах шаардлагатай ямар асуудлууд байгааг судлан тодорхойлох нь чухал юм. Судалгааны 1 ба 2-р хэсэгт дурдсан асуудлуудыг харьцуулан дүгнэвэл дараах асуудлаар хуулийн зохицуулалт хангалтгүй байна гэж үзэхээр байна.

1. төрийн ба төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаарх зохицуулалтыг ялгаатай хуульчлах;

2. албан хэрэг хөтлөлтийн үе шатуудыг бүрэн тоочин тодорхойлох;

3. хариуцлагын талаарх зохицуулалтыг нарийвчлан тогтоох;

4. төрийн албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагааг иргэдэд ил тод, нээлттэй байлгах зарчмыг хангах.

Эдгээр асуудлыг гадаадын улс орнуудад хэрхэн авч үзэж байгааг доорх хүснэгтэд хураангуйлан харуулав.

Хүснэгт 5. /Төрийн албан хэрэг хөтлөлт ба гадаад улсуудын зарим зохицуулалт/

Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар:	**Тусгай хуультай улсуудын жишээнд[1]**
Төрийнбусхуулийнэтгээдийн талаарх зохицуулалт	***Япон:*** Төрийн байгууллагуудад "Засгийн газрын байгууллагуудын албан хэрэг хөтлөлтийн заавар" гэсэн баримт бичиг үйлчилдэг бол бусад хуулийн этгээдийн хувьд "Албан хэргийн удирдлагын тухай хууль"-ийн 13-р зүйлд заасныг үндэслэн хуулийн этгээд бүр албан хэрэг хөтлөлтийн дотоод журам гаргахыг үүрэг болгосон ба энэхүү журам нь Хуулийн этгээдийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуульд нийцэх ёстой. ***Их Британи:*** Төрийн бус байгууллага, хуулийн этгээд баримт хөтлөх зохицуулалт нь тухайн чиглэлийн нарийвчилсан хуулиараа зохицуулагддаг. Жишээ нь: хуулийн этгээдийн ямар баримтыг хэрхэн хөтлөх нь Их Британийн Компанийн тухай хуулийн (Companies Act 2006) хүрээнд болон бусад холбоо бүхий санхүүгийн зохицуулалтын дагуу явагддаг.

[128] Агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хууль. 8.4.-р зүйл

Үе шатуудыг тодорхойлсон байдал	***АНУ:*** Төлөвлөх, хяналт тавих, чиглүүлэх, зохион байгуулах, сургах, сурталчлах, албан бичиг боловсруулах, хадгалах, хэрэглэх, хуваарилах, шилжүүлэх, устгах үйл ажиллагаат хамруулан өргөн хүрээнд цогц байдлаар авч үздэг. ***БНСУ:*** Төрийн албан баримт бичгийг боловсруулах, ангилах, цэгцлэх, шилжүүлэх, цуглуулах, үнэлэх, устгах, хадгалах, нээлттэй үзүүлэх, хэрэглэх гэсэн эргэх холбоотой ажиллагаат гүйцэтгэх, архивлах, төв архивын гэсэн ерөнхий үе шатуудад хуваан авч үздэг. ***Их Британи:*** Баримтыг индексжүүлэх, олон нийтэд үйлчлэх, баталгаат хуулбар гаргах, хадгалах, устгах зэрэг онцлог зохицуулалттай бөгөөд Төрийн албан хэрэг хөтлөх газар гэсэн туслай байгууллага хангаж ажилладаг. ***Япон:*** Албан бичиг боловсруулах, эмхлэх, хадгалах, шилжүүлэх, устгалд оруулах, мэдээлэл өгөх гэсэн үндсэн үе шатуудыг байгуулага тус бүр хуулийн шаардлага, өөрийн онцлогт үндэслэн нарийвчлан журамлах үүрэгтэй.
Хариуцлагын тогтолцоо	***АНУ:*** Үндэсний аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлөх төрийн албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагаатай холбоотой үйлдэл болон эс үйлдэлд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр хуульчилсан байна. Үүнд Нэгдсэн улсын төрийн албан хаагч, Нэгдсэн улсын шүүхийн ажилтан нь төрийн болон шүүхийн гэх мэт албан хэрэг, баримт бичгийг санаатайгаар устгах, устгахаар завдах, нуун дарагдуулах гэх мэт үйлдэл хийсэн тохиолдолд 3-аас дээш жил эсхүл тодорхой хэмжээний мөнгөн торгуулийг төлөхөөр эсхүл аль алинаар нь давхар шийтгүүлнэ гэж заасан байна[2]. ***БНСУ:*** Төрийн албан хэрэг хөтлөх ажиллагаанд баримт бичгийг зөвшөөрөлгүйгээр устгах, улсын нутаг дэвсгэрээс гадагш гаргасан тохиолдолд төрийн албан хаагч нь эрүүгийн хариуцлага хүлээдэг бөгөөд 7 жил хүртэлх хорих ял эдлэх, 30 сая хүртэлх вонын торгуулийг төлөхөөр хуульчилж өгсөн байна. ***Их Британи:*** Хууль Зүйн Яам болон Үндэсний Архивын Газраас хамтран, Лорд Канцлер батлан гаргасан Албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагаанд баримтлах мэргэжлийн дүрмийг төрийн албан хэрэг хөтлөх мэргэжилтэн нь баримтлах ёстой.[3] Тус дүрэм нь төрийн албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагаатай холбогдолтой бүхий л хууль, тогтоомж, дүрэм, журмыг тусгасан байдаг. Энэхүү дүрмийг зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага нь ямар төрлийн зөрчил, гэмт хэрэг, гэм хор үйлдсэнээс шалтгаалан эрүүгийн, захиргааны, гэм хорын гэх мэт холбоо бүхий хуулиудад тус бүр зохицуулагдсан. Түүнчлэн архивын мэргэжилтэн нь баримтыг хөтлөхдөө Үндэсн хуулийн шинэчлэл болон 2010 оны Засаглалын тухай хуулийн хүрээнд батлагдсан төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд баримтлах дүрэм (Civil Service Code, issued under the Constitutional Reform and Governance Act 2010)-ийг даган мөрдөх ёстой байна. ***Япон:*** "Record schedule" тогтолцоог мөрдөнө. Төрийн байгууллагууд албан хэрэг хөтлөлтийн журамд өөрчлөлт оруулах бол Ерөнхий сайдтай зөвлөлдөх өөрчлөлтийн талаар нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй.
Төрийн албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй байлгах	***АНУ:*** Нэгдсэн Улсын мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль болон холбооны муж улсуудын төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай тусгай хуулийн үзэл баримтлал нь нээлттэй ил тод засаглалыг дэмжих асуудлыг хөндсөн байдаг ба процессын хэм хэмжээ нь ч ямар мэдээлэлтэй хэрхэн танилцах боломжтой талаар тусгасан байдаг. ***БНСУ:*** Төрийн албан хэрэг хөтлөх хуульд төрийн баримтыг нээлттэй үзүүлэх талаарх хэм хэмжээ тусгагдсан. ***Япон:*** Мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуулийг төрийн албан хэрэг хөтлөх үйл ажиллагаанд баримталдаг. ***Их Британи:*** Ардчилал хөгжсөн уг улс нь Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хуулийг ил тод нээлттэй засаглалыг дэмжих хэрэгсэл болгож ашигладаг учраас олон нийтийн мэдээлэлтэй танилцах эрхийг маш идэвхтэй ханган хэрэгжүүлдэг.

Дээрх хүснэгтээр үзүүлсэн асуудлуудаар улс орнуудын хууль тогтоомжийн зохицуулалтыг харьцуулахад Япон улсын албан хэрэг хөтлөлтийн талаар авч хэрэгжүүлсэн шинэчлэлт нь манай нөхцөл байдалд илүү тохиромжтой хувилбар байж болох юм. Мөн төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хууль тогтоомжийн шинэчлэлд анхаарч үзүүштэй, зохицуулалтууд байгааг судалгааны 2-р хэсгээс дэлгэрүүлэн үзэж болно. Эдгээрээс анхаарал татахуйц, онцлог зохицуулалтын жишээг хураангуйлан авч үзвэл:

• Их Британи нь Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хуулийг ил тод, хариуцлагатай засаглалыг дэмжих хэрэгсэл болгон улмаар тусгайлсан Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хуулийн үзэл баримтлал, материаллаг болон процессын хэм хэмжээг энэхүү зорилгын дагуу өөрчлөн шинэчилсэн. Иймээс ч албан бичгийн мэдээллийн ил тод байдал ялангуяа байгаль орчинтой холбоотой төрийн байгууллагын бичиг баримтыг иргэдэд ил тод танилцуулах тусгайлсан зохицуулалт манай нөхцөлд сайн засаглалыг дэмжих үйл ажиллагаанд сонирхол татхуйц юм. Энэхүү шинэчлэлийн хүрээнд төрийн байгууллагууд зохих ёсоор мэдээллийг цуглуулах, нээлттэй байлгах улмаар олон нийтийн мэдээлэлтэй танилцах эрхийг идэвхтэй хангах болсон.

• АНУ, БНСУ зэрэг оронд амжилттай хэрэгжиж байгаа Record Schedule тогтолцооноос манайд хэрэгжиж болох зохицуулалтыг судалж болох юм.

• Цахим баримтыг баталгаат эх сурвалж гэж үзэх, цахим гарын үсгийн баталгаажуулалт зэрэг асуудал нь иргэдийн цаг хугацааг хэмнэх, төрийн үйлчилгээг зардал багатай байлгах зэрэгт өндөр ач холбогдолтой юм.

• Цахим албан хэрэг хөтлөлтийн талаар Европын Холбооноос гаргасан MoReq 2010 стандарт зэрэг олон улсад илүүтэй хэрэглэгдэж байгаа стандартыг судалж технологийн дэвшил, хуулийн зохицуулалтыг орчин үеийн шаардлагад нийцүүлэх нь маш чухал юм.

• Судалгаанд хамрагдсан хэд хэдэн улсад баримт бичгийг улсын нэгдсэн архив руу шилжүүлэх хугацааг багасгах /30 жилээс 20 жил хүртэл багасгах гэх мэт/ чиг хандлага байгаа бөгөөд энэ нь төрийн байгууллагын ил тод байдал, хариуцлага, баримт бичгийг найдвартай хадгалалт, хамгаалалтын асуудалд нааштай нөлөө үзүүлдэг гэж үздэг.

• АНУ-ын албан хэрэг хөтлөлтийн нэг онцлог зохицуулалт нь архивлагдахгүй албан хэрэг хөтлөлтийн төрөл зүйлийг нарийвчлан зохицуулсан ба энэ нь шаардлагагүй бичиг баримт төрийн байгууллагын архивт хадгалагдахгүй тул цаг хугацаа, хүн хүч, эдийн засгийн хэмнэлтийг авчрах сайн талтай гэж үздэг байна.

• Оросын Холбооны Улсын Нээлттэй Засаг хөтөлбөр мэдээллийг олон нийтэд ил тод болгосноор төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаа нь бүхэлдээ сайн засаглалыг дэмжих давхар арга хэрэгсэл болгох чиг хандлагатай байгааг харуулж байна.[129]

[129] Тусгай хуультай улсууд болох Шинэ Зеланд болон Австралийн Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хуулийг харна уу. Эдгээр улсуудын Мэдээллийн эрх чөлөөний хууль нь шинэчлэгдэн батлагдсанаар Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хуульд олон нийтийн мэдээлэлтэй танилцах эрхийг хангах талаар нэмэлт өөрчлөлт орсон байна. Үүнээс үзэхэд эдгээр улсууд ч Төрийн албан хэрэг хөтлөх тухай хуулийг нээлттэй засаглаллыг дэмжих хэрэгсэл болгон ашиглаж байгааг харж болно. Public records act 2005, New Zealand; Public records act 2002, Queensland, Australia. Мөн Европын Холбооны төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн хүрээн дэх үндсэн директив болох Төрийн баримтыг ахин ашиглах талаарх директив (Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information) нь мөн л төрийн баримтыг олон нийтэд нээлттэй байлгах асуудлыг дэмжихэд чиглэгдсэн байна.

САНАЛ ДҮГНЭЛТ

Манай улсад одоогоор хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа хууль тогтоомжийн хүрээнд авч үзэхэд төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаарх хууль тогтоомжийн зохицуулалт хангалттүй байгааг энэхүү судалгааны үр дүн харуулж байна. Хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох хүрээнд ямар алхам хийвэл зүй зохистой талаар энэхүү бага хэмжээний судалгаагаар нэг бүрчлэн нотлох боломж хомс хэдий ч дараах байдлаар санал дэвшүүлж байна.

- Одоо байгаа хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулах

Энэ нь манай нөхцөлд тийм ч оновчтой хувилбар биш байж болох юм. Учир нь төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаарх хууль тогтоомжийг аваад үзвэл Архивын тухай хуулийг үндсэн эх сурвалж гэж үзэхээр боловч ихэнх зүйл, заалт нь архивын үйл ажиллагаа, архивын албан тушаалтны эрх үүргийн талаар байх бөгөөд албан хэрэг хөтлөлттэй шууд холбоотой зохицуулалт хангалттүй байгаа юм. Албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааны үе шатууд, хариуцлагын тогтолцоог нэмэлт өөрчлөлт хийх замаар зохицуулна гэвэл Архивын тухай хуулиас гадна Төрийн албан ёсны хэлний тухай хууль, ЗХТХ, ИТБАТГӨГШТХ, ТНТХ, ТХШТХ, ЭХ, Баримт бичгийн цуврал стандарт, албан хэрэг хөтлөлтийн менежментийн олон улсын стандартаас гадна олон арван дүрэм, журмын хүрээнд[130] нэмэлт, өөрчлөлт тусгагдах болно. Үүнтэй холбоотой дээрх хууль тогтоомжид холбогдох хуучин зохицуулалтыг агуулгын хувьд шинэчлэх, давхардлыг арилгах зэрэг шаардлага гарч байгаа бөгөөд хамрагдах хүрээ, тэдгээрийн хоорондын зөрчилтэй, харилцан уялдаагүй байдал зэргээс харахад хууль нэмэлт өөрчлөлт оруулснаар төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн эрх зүйн орчин хангалттай хэмжээнд сайжирна гэдэгт эргэлзээ төрж байгаа юм.

- Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгай хууль гаргах.

Судалгаанд хамрагдсан албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгай хуультай улс орнуудын хувьд /АНУ, Их Британи, БНСУ, Япон/ хуулийн зохицуулалт хангалттүй улмаас практикт бий болсон асуудлаас сургамж авсан, албан хэрэг хөтлөлтийг цахимжуулах бодит шаардлага, цахим засаглалын хөтөлбөрүүд хэрэгжиж эхэлсэн, цахим технологийн хөгжилтэй хамт иргэний мэдээлэл авах боломж өргөжсөн, улс орнууд мэдээлэл албан баримтын аюулгүй найдвартай байдлын талаар хамтын ажиллагаа өрнүүлэх шаардлага улам ихсэж байгаа зэрэг олон нөхцөл байдлын улмаас сүүлийн жилүүдэд төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар хуулиа шинэчилсэн эсвэл шинээр батлан гаргасан байх бөгөөд өөр бусад улсуудын хувьд ч ийм чиг хандлага ажиглагдаж байна. Жишээлбэл: АНУ ялангуяа Их Британийн тусгайлсан Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль нь улсынхаа түүх соёлыг гэрчлэх төрийн баримтыг зохих ёсны дагуу боловсруулах, бүртгэх, хадгалах, устгах, хамгаалах асуудлыг нарийвчлан зохицуулсан төдийгүй уг хуулийг нээлттэй, шударга мөн хариуцлагатай засаглалыг дэмжих хэрэгсэл болгох цогц бодлого агуулж байна.

---

[130] Жишээ нь: Засгийн газрын 1999 оны 164 тогтоолоор батлагдсан "Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн улсын хяналтын дүрэм" Засгийн газрын 2001 оны 41 дүгээртогтоолоор батлагдсан"Тамга, тэмдэг, батлагааны тэмдэг, хэвлэмэлхуудас хийлгэх, хэрэглэх заавар" Баримт бичгийн стандартын эмхэтгэл" 2002 "Архив, албан хэрэг хөтлөлт хариуцсан ажилтны хөдөлмөрийн норм норматив" 2003, "Албан хэрэг хөтлөлт, архивын ажилтандмэргэшлийн зэрэг, зэргийн нэмэгдэл олгохжурам" 2005, "Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөр. 2006 "Төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн үндсэн заавар"2009 "Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн улсын хяналтын заавар" 2009 Засгийн газрын 2010 оны 199 дугаар тогтоолоорбатлагдсан "Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах журам" Засгийн газрын 2011 оны 62 дугаар тогтоолоор батлагдсан "Төрийн жинхэнэ албан хаагчийналбан үүргийг төр орлон гүйцэтгэх журам.

Тэгвэл манайхтай адил тусгай хуульгүй ОХУ ба ХБНГУ-ын хувьд архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаатай холбоотой асар их мэдээллийн санг хөтөлж ирсэн зохион байгуулалтын нүсэр тогтолцоотой боловч архивын хөгжлийн соёл, түүхэн болон нийгмийн онцлог талууд дээр бий болсон өвөрмөц зохицуулалттай байх тул тусгай хууль гаргах зорилго тавьдаггүй байж болох юм. Мөн технологийн дэвшил, төрийн албаны чадавх зэрэг байдал нь тусгай хуульгүй ч төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн тогтолцоогоо баталгаажуулж өгдөг байж болох юм. Дээрх 2 улсын хувьд давуу тал нь болж байгаа эдгээр нөхцөлүүд нь манай улсын хувьд төдийлөн хангалтгүй байх тул төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар тусгай хуульгүй гэдэг утгаар адилтган авч үзэх нь ач холбогдлоор бага юм. Өөрөөр хэлбэл нэг талаар одоо мөрдөгдөж байгаа зохицуулалтыг илүү боловсронгуй болгох нөгөө талаар иргэний мэдээлэл авах эрхийг хангах замаар сайн засаглалыг дэмжих, цахим албан хэрэг хөтлөлтийн найдвартай аюулгүй байдал зэрэг шинэлэг асуудлуудыг иж бүрэн авч үзэхэд тусгай хуультай улсуудын жишээ, практикт үндэслэн төрийн албан хэрэг хөтлөлтийн талаар хууль батлан гаргах нь манай нөхцөлд илүү ач холбогдолтой гэж үзэж байна.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГАД ТӨРИЙН ЗАРЧИМ ЧИГ ҮҮРГИЙГ ГЭРЭЭНИЙ ҮНДСЭН ДЭЭР ШИЛЖҮҮЛЭХ НЬ

1. Удиртгал

1980-аад оны эхээр Европын төрийн захиргааны салбарт шинэчлэл хэрэгжиж эхэлсэн бөгөөд уг шинэчлэлийг Нийтийн салбарын шинэ удирдлага (НСШУ) (New public management)-ын хүрээнд авч үздэг. Нийтийн салбарын шинэ удирдлага гэдэг нь төрийн үйл ажиллагаанд шинэ менежментийн аргыг нэвтрүүлснээр төрийн үйлчилгээний төвлөрлийг сааруулах, зардлыг багасгах, үйлчилгээ үзүүлэх болон худалдан авах чиг үүргийг салгах, төрийн үйлчилгээг хувийн хэвшлээр гэрээгээр гүйцэтгүүлэх болон хувьчлах аргыг хэрэгжүүлж иржээ. Эдгээр асуудлууд ихэвчлэн бизнесийн байгууллагын хүрээнд ихэнхдээ хэрэгжиж ирсэн байна. Гэтэл энэ асуудлын хүрээнд төрийн бус байгууллага (ТББ)-д төрийн зарим чиг үүргийг шилжүүлснээр түншлэл тогтоох асуудал яригдаж эхэлж байгаа нь анхаарал татаж байна. ТББ-ууд нь иргэний нийгмийн нэг чухал төлөөлөл болж байдаг бөгөөд төртэй түншлэл тогтоох бус харин нийгэмд төрийн үйл ажиллагаанд хяналт тогтоох үүрэгтэй байдаг.

Төр нь иргэний нийгмээс тусдаа оршиж, өөрийн нарийн бүтэц зохион байгуулалттай, улс төрийн нөлөөнд автамтгай, албадлагын шинж чанартай үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлдэг зэрэг онцлогтой байдаг. Харин төрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, сөрөг хүчин болж, иргэдийн дуу хоолой болсноор төрийн алдаатай үйл ажиллагааг шударгаар шүүмжилж, нийгэмд тогтвортой байдлыг хангах үүргийг иргэний нийгмийн байгууллагууд, тэр дундаа ТББ гүйцэтгэж байдаг. Өөрөөр хэлбэл, ТББ нь төрөөс ангид иргэний нийгмийн тусдаа бүтцэд хамаарч, нийгэм рүү чиглэсэн үйл ажиллагаа хэрэгжүүлдэг байгууллага юм.

Монгол Улсын өнөөгийн нөхцөлд ТББ-уудын идэвхи, зүтгэл, нийгмийн өмнө хүлээсэн үүрэг хариуцлага нилээн сул байна. Тухайлбал, Монгол Улсад 2012 оны байдлаар 12600 төрийн бус байгууллага бүртгэлтэй тухай статистик тоо баримт байгаа ч эдгээрээс зөвхөн нэг хувь буюу 170 гаруй төрийн бус байгууллага идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулж байна.[1] Ийнхүү Монгол Улсад иргэний нийгэм гэхээсээ илүү төрийн эрх мэдэл, тогтолцоо илүү хүчтэй ноёрхож байна. Энэ байдал нь нийгмийн тэнцвэртэй байдлыг алдагдуулж, ардчилалд сөрөг нөлөө үзүүлж байна. Иймээс нөхцөлд төрийн зарим чиг үүргийг ТББ-д гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх нь төлөвшлөө онож ядан байгаа иргэний нийгмийг үгүй болгох аюултай байна. Товхондоо Иргэний нийгмийн төлөөлөл болсон ТББ төрийн сөрөг хүчин байх ёстой байтал төрийн үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэгч түншлэлийн асуудал яригдаж байгаа нь Монгол Улсын өнөөгийн нөхцөлд тохиромжгүй асуудал болж байна. Гэвч нэгэнт иргэний нийгэм төрийн түншлэлийн асуудал хөндөгдсөн тул Монгол Улс дахь төрөөс нийтийн үйлчилгээг хэрэглэгчид хүргэх үйл явцыг гэрээний үндсэн дээр төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх явдлыг зохицуулсан эрх зүйн орчин, гадаадын зарим улсын эрх зүйн тогтолцоо, туршлагыг судлах, энэ үндсэн

дээр бодит байдлыг тодорхойлох зайлшгүй шаардлага бий болсон бай Судалгааг баримт бичгийн судалгааны, харьцуулалтын, задлан шинжлэх, нэгт дүгнэх аргууд дээр үндсэлэн гүйцэтгэлээ.

1 http://politics.news.mn/content/53912.shtml

2. ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ БУЮУ ТӨР, ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН ТҮНШЛЭЛИЙН АСУУДАЛ

2.1. Нийтлэг үндэслэл, ач холбогдол

Дэлхий нийтэд аливаа нийгмийг бүрдүүлж байдаг нийтийн, хувийн, түүнчлэн ашгийн бус салбаруудын хэн нь юу хийвэл эдийн засгийн хувьд илүү үр ашигтай байх талаарх хэлэлцүүлгүүд нийгмийн удирдлагын бүх түвшинд өрнөсөөр байна. Төр бол хөшүүн, царцанги, нэг хэвийн, эв дүй муутай, хүнд сурталтай гэсэн шүүмжлэлээс төрийн өөрийн үйл ажиллагааны хүрээг багасгах, гэрээлэн бусдаар гүйцэтгүүлэх хэрэгтэй гэсэн хандлага түгээмэл байна. Харин иргэний нийгмийн байгууллагууд нь хөрвөх чадвар сайтай, цомхон, сайн дурын шинжтэй, үнэт зүйлийг тээгч, нийгмийн нийтлэгүүдтэй холбоотой гэсэн бас нэг үзэл байна. Иймээс энэ хоёрын аль нь төрийн үйл ажиллагаар илүү сайн хэрэгжүүлэх бол гэсэн хэлэлцүүлэг өрнөдөг. Эдийн засгийн өртгийн хүрээнд авч үзвэл зарим тохиолдолд төр болон төрийн бус байгууллагын хооронд гэрээ байгуулан хамтран ажилласанаар үйлчилгээний өртөг буурнаа гэсэн үзэл байдаг.

Төр болон төрийн бус байгууллагын хоорондын харилцааны тухай асуудал хэдэн арван жил судлаачдын анхаарлыг татсаар ирсэн. Нийгмийн асуудлыг зөвхөн төр дангаараа, эсхүл зах зээл ч дангаараа шийдэж чадахгүй гэсэн үзэл бодол түгээмэл байна. Тухайлбал судлаач Джеймс (1989), Маккарти (1992), мөн сүүлийн үед Саламон болон Анхайер (1997) нар төр болон зах зээлээс ялгаатай салбар болох төрийн бус байгууллагуудын үүрэг нэмэгдэж байгааг онцолжээ. Саламон (1994) төр болон төрийн бус байгууллагын харилцан хамаарал 21 дүгээр зуунд нэмэгдэнэ гэж тэмдэглэж байв. Төрийн бус байгууллагын үүрэг, хариуцлага нийгмийн амьдралд ихээхэн чухал ач холбогдолтой болсон учир эдгээр байгууллагуудын тоо олноор нэмэгдэх болсон байна. АНУ-ын хувьд төрийн бус байгууллага онцгой хэрэгцээг хангах чадвартай гэдгийг судлаачид хүлээн зөвшөөрдөг (жишээлбэл, Kramer, 1981; Douglas, 1987). Нийгмийн тодорхой бүлэг, мөн түүнчлэн хувь хүний хэрэгцээг хангах энэхүү чадварыг цогц байдлаар судлах хандлага Европод илүү хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдаг. Баруун болон Зүүн Европод нийгмийн ялгаралтай холбоотой эрсдэл нэмэгдэж байгааг тогтоосноор Европын холбоо иргэний нийгэм болон нутгийн захиргааны байгууллагатай түншлэлийн харилцаатай байхыг уриалжээ. Баруун Европын орнууд ядуурлыг бууруулахад чиглэсэн тодорхой арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд орон нутгийн иймтүншлэлийг өргөн ашиглажээ (European Commission, 2000; Silver, 2000).

Иргэний нийгмийн байгууллагыг нийтийн үйлчилгээнд оролцуулах тухай асуудлаар, ялангуяа төр, төрийн бус байгууллагын харилцааны үндэслэл нь салбар тус бүрийн жишээлбэл, зах зээлийн сул тал, төрийн байгууллагуудын алдаатай үйлдэл, түүнчлэн улс төрийн хямрал зэрэг сул талуудаас үүдэлтэй байдаг. Төрийн үйл ажиллагааны сул талтай нөхцөл байдлаас улбаалан төрийн бус байгууллагууд төрийн үйлчилгээг хүргэх хүрээнд энэ хоёрын харилцаа үүсдэг байна. Эдийн засгийн судалгаагаар төрийн үйлчилгээ нь ихэнхдээ дундаж түвшинд хэрэглэгчдэд хүрдэг бол илүү өндөр түвшний үйлчилгээг хүссэн хэрэглэгчдийн таашалд төрийн үйлчилгээ тэр бүр нийцэхгүй байх орон зай бий болдог байна (Weisbrod, 1977). Энэ орон зайг нөхөх зорилгоор төрийн бус байгууллагууд бий болж, нийтэд чиглэсэн үйлчилгээ хэрэгжүүлдэг байна. Нөгөө талаас, төрийн бус байгууллагуудыг ашгийн төлөө явж байгаа бизнесийн

байгууллагуудтай харьцуулахад илүү найдвартай түнш болно гэж үзэх судалгаанууд ч байдаг (Mansbridge, 1998; Douglas, 1987; Lipsky and Smith, 1989-1990). Гэтэл нөгөөтэйгүүр,төрийн бус байгууллагуудмөн л шүүмжлэлд өртдөг. Онолын хувьд төрийн бус байгууллагуудын сул талыг хүлээн эвшөөрсөн хоёр хандлага бий. Энэ тухайд Крамер (1981, с.265) 4 үндэслэл гаргасан:

1) институционалчлал, эсхүл хэлбэр төдий байдлыг бий болгох процесс;

2) эдийн засгийн нөөц сангаа өсгөхийн тулд зорилгоосоо хазайх, үйл ажиллагааны төгсгөлийг өөрчлөх;

3) ашгийн бус салбарын үйлчлүүлэгчид үндэслэсэн бус, хэт их нигүүлсэнгүй мөн чанарыг илэрхийлсэн цөөнхийн удирдлагатай;

4) үр нөлөөгүй байдлыг бий болгох зэрэг байна.

Саламон (1987) мөн л сайн дурын салбарын сул талын талаар 4 үндэслэл гаргажээ:

1) төрийн бус байгууллагын хүрээ болон нөөцийн хязгаарлагдмал байдлаас үүдэлтэйгээр хэт их нигүүлсэнгүй үзлийг илэрхийлсэн байдал үүсдэг;

2) төрийн бус байгууллагын үйлчлүүлэгч болон санхүүжигдэж байгаа төслийнхөө хүрээнд хэт нэг талыг баримтлах үзэл гардаг;

(3) ихэнх нөөцийг өөрийн хяналтандаа оруулсан этгээд тухайн нийгмийн бүлгийг давуу байдлаар хянах боломжтой байдаг;

(4) өнгөц ашиг сонирхол давамгайлдаг зэрэг болно.

Дээрх нөхцөл байдлаас төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагаагаа явуулдаг ашгийн бус салбар нь мөн нь л өөрийн гэсэн учир дутагдалтай байгааг харуулж байгаа бөгөөд дан ганц төрийн бус байгууллагаар төрийн зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэж туйлширч болохгүй байгаа юм. Гэхдээ төрийн бус байгууллагууд зөвхөн нийгмийн ашиг тусын төлөөх үйл ажиллагааны хүрээнд нэгдэзд золсохгүй бас шашин, хүмүүнлэгийн, улс төрийн шинжтэй үнэт зүйл дээр тэдний ашиг сонирхол нэгддэг гэдгийг анхаарах хэрэгтэй юм. Төр, төрийн бус байгууллагуудын хамтын ажиллагааны хэлбэрийн талаар судлаачид төрөл бүрийн ерөнхий загварууд гаргасан байна.

2.2. Түншлэлийн хэлбэр, хамрах салбарууд

2.2.1. Төр, иргэний нийгмийн байгууллагын түншлэлийн хэлбэрүүд

Судлаачид төр болон төрийн бус байгууллагуудын хамаарах ашгийн бус салбар хоорондын харилцааны төрөл бүрийн хэв маягийг боловсруулсан байдаг. Жишээлбэл, Костон (Coston, 1998) үндэсний түвшин дэх төр болон ашгийн бус салбарын ерөнхий байдалд үнэлгээ өгөх макро-бүтцийг хөгжүүлсэн. Ингэхдээ төр, ашгийн бус салбарын харилцааны хэв маягуудыг хоёр нөхцөлтэйгөөр авч үзсэн. Үүнд:

1. Хэрэв Засгийн газар институциональ олон ургальч байдлыг дэмжихгүй тохиолдолд:

- хавчлага,
- тэмцэл,
- өрсөлдөөн бий болдог.

2. Харин Засгийн газар интитуциональ олон ургальч байдлыг дэмжиж байвал:

- хамтын ажиллагаа,
- бие биенээ нөхөх ажиллагаа бий болно.

Гэхдээ Костон эдгээр хэв маягууд тодорхой тохиолдол болгонтой уялдан тодорхойлогдох болохыг сануулсан.

Харин Костон, Нажам (Coston, Najam, 2000) нар энэ харилцааны дөрвөн "С"[2] загварыг санал болгосон байна. Үүнд:

- Засгийн газар болон ашгийн бус хуулийн этгээд ижил зорилго, арга хэрэгсэлтэй тохиолдолд хамтын ажиллагааны харилцаа; (cooperation)
- зорилго болон арга хэрэгсэлийн аль аль нь ижил биш тохиолдолд сөргөлдсөн харилцаа; (confrontation)
- арга хэрэгсэл нь өөр боловч зорилго нь ижил бол бие биеэ нөхөх харилцаа; (complementarities)
- арга хэрэгсэл нь ижил боловч зорилго нь өөр тохиолдолд кооптаци (co-optation) харилцаа зэрэг үүсдэг гэжээ.

Мөн түүнчлэн Гидрон хамтарсан үйлчилгээг гол болгон авч үзэхийн зэрэгцээ нийгмийн хамгааллын үүднээс 4 загварыг боловсруулжээ. Хүнд хүрэх үйлчилгээг түгээхэд:

1) Төр давуу байр суурьтай байх (санхүүжилт, хүргэлтийн үндсэн хариуцлага),

2) Төрийн бус байгууллага буюу гуравдагч салбар давуу байр суурьтай байх (санхүүжилт, хүргэлтийн үндсэн хариуцлага),

3) Төр, төрийн бус байгууллага өөр өөр салбарт ажиллаж, хоорондын үйл ажиллагаандаа бага зэргээр оролцох хоёрдмол (dual) загвар,

4) Төр санхүүжилт олгож, төрийн бус байгууллага үйлчилгээ үзүүлэх замаар 2 салбар өндөр түвшинд ажилладаг хамтарсан (collaborative) загвар.

Сүүлийн хоёр загварыг үйлчилгээ үзүүлэх хүрээн дэх төрийн бус байгууллагын бүрэн эрхийн түвшингөөр ангилж болно. Ингэснээр:

- төрийн бус байгууллага төрийн агент маягаар үйл ажиллагаа явуулдаг бэлтгэн нийлүүлэгч хувилбар (vendor variant),
- түүнчлэн төрийн бус байгууллага төрийн хөтөлбөртэй холбоотой ажилд нэлээд чөлөөтэй үйл ажиллагаа явуулж болохуйц түншлэл хувилбар (partnership variant) гарна.

Яанг (Young 2000) Төр, төрийн бус байгууллагын харилцааг олон түвшинт хандлагаар авч үзсэнээр 3 хувилбар бүхий санааг гаргаж тавьжээ. Үүнд:

2 Эдгээр нь Cooperation, confrontation, complementarities, co-optation нар болно.

1) төрийн бус байгууллага бие даасан боловч төрд нэмэлт болох хувиар ажиллах,

2) төрийн бус байгууллага түншлэлийн харилцаагаар төрд нэмэлт болох хувиар ажиллах,

3) төрийн бус байгууллага сөргөлдөөнт харилцаанд орших ба төр харилцан хяналт, хариуцлагатай байх зэрэг болно.

Яанг эдгээр ангиллын аль нь ч төр, төрийн бус байгууллагын харилцааг бүрэн илэрхийлж чадахгүй бөгөөд тодорхой улс оронд, тодорхой тохиолдол бүрт магадгүй холимог шинжтэй орших боломжтой гэжээ[3].

2.2.2. Иргэний нийгмийн салбарын хамрах хүрээг хэрхэн тодорхойлох вэ?

Нийтийн (public) болон хувийн (private) гэсэн хүрээг хамгийн товчоор илэрхийлбэл нийтийн салбарыг магадгүй төрийн нэг хэсэг гэж үзэж болох ба хувийн салбар бол эдийн засгийн нэг хэсэг мөн. Энэ ялгаа Грекийн суут философич Аристотелийн манай эриний өмнөх 4 дүгээр зууны үеийн бүтээлүүдэд *polis* болон *oikos* гэсэн ойлголтоор дамжин туссан байдаг. Харин Жон Стюарт Милль хүний амьдралын нэг хэсэг нь хувь хүний чөлөөт хүсэл зоригийг харгалзсан хүрээнд байдаг бол өөр нэг хэсэг нь хувь хүний үйлдэл, зан үйлийг төр зохицуулж, оролцдог хамтын хүрээнд оршдог гэжээ[4].

Төр болон төрийн бус байгууллагын харилцааг авч үзэхэд нийтийн болон хувийн хүрээг тодорхойлох явдал илүү хүндрэлийг үүсгэдэг. Саламон болон Анхайер (1997) нар зах зээл болон төр, нийтийн болон хувийн гэсэн хүрээг тухайн орны институциональ бодит байдал ялгаатайг үл харгалзан нийтлэг байдлаар хүлээн зөвшөөрч болдогийг тэмдэглэсэн байна. Энд уламжлалт төр болон зах зээл дээр гуравдагч салбар буюу ашгийн бус салбарыг нэмэхэд энд"будлиантай байдал" бий болно. Учир нь үүнд төрийн бус байгууллага, шашны байгууллага, гишүүнчлэлтэй байгууллага, нийгмийн төрөл бүрийн клуб зэрэг маш өргөн хүрээний этгээдүүдийг хамрах ба нэгдсэн тодорхойлолт нь бодит байдлаас ялгаатай байх нь элбэг. Иймээс ашгийн бус салбарт хамаарах тарийн бус байгууллага "нийтийн сайн сайхны төлөө" үйлчилдэг гэх универсаль таамаглал дэвшүүлдэг. Энэ оролцогч нь өмнө дурдсан нийтийн болон хувийн хүрээний хил хязгаарыг улам төвөгтэй болгодог. Төр, төрийн бус байгууллагын харилцаа хувийнхтай харьцуулахад нийтийн салбарт илүү байх бөгөөд нийгэм, улс төрийн соёлд тодорхой ашиг тустай гэж тайлбарладаг (Calhoun, 1998).

АНУ-д хэрэглэдэг олон ургальч загвараар нийтийн ашиг тус бол хувийн ашиг сонирхлын нэгдэл гэж тооцдог. Энэ хандлагаар бүх төрлийн лобби үйлдлийг хуулиар хүлээн зөвшөөрдөг. Энэ загварын хүрээнд төрийн бус байгууллага бол

3 Jennifer M. Brinkerhoff and Derick W. Brinkerhoff. Government–nonprofit relations in comparative perspective: evolution, themes and new directions. 2002.

4 The legal framework of transparency and accountability within the context of privatization: executive summary. P.3.

төрд хамаардаггүй хувийн этгээд гэж тооцогдоно. Харин Европ болон дэлхийн ихэнх хэсэгт корпоратив удирдлагын загвар үйлчилдэг ба хэдийгээр нийгмийн сонгогдсон оролцогчидтой түншлэх боловч нийтийн ашиг сонирхол гэдгийг тодорхойлоход төр голлох үүрэг гүйцэтгэнэ гэж үздэг. Уламжлалт байдлаар эдгээр нийгмийн түншүүд ихэвчлэн үйлдвэрчний эвлэл, ажил олгогчдын холбоо байх бөгөөд тэдгээр нь өмнө нь энэ хүрээнд багтдаггүй байсан нийгмийн бүлгүүдийг төлөөлсөн ашгийн бус байгууллагыг хамрах болсон. Ийм байдлаар төрийн бус байгууллагын энэ загвар төрөөс зохион байгуулалтын хувьд ялгарах ба нийтийн чиг үүрэг, мандаттай оролцогч болдог.

Олон ургальч болон корпоратив удирдлагын загварын аль алины хүрээнд төр, төрийн бус байгууллагын харилцааны үндсэн чиг үүрэг нь нийтийн болон хувийн ашиг тусын хооронд үүр болох явдал мөн. Жишээлбэл, төр болон төрийн бус байгууллагын харилцаа:

- хүний эрх (Bouget болон Poutreau, Brainard болон Siplon),
- олон нийтэд түшиглэсэн байдал болон мультикультурализм (Musso болон бусад),
- эрүүл мэндийн болон нийгмийн үйчилгээг илүү хүртээмжтэй болгох (D. Brinkerhoff, Warin, Brainard болон Siplon),
- төрийн хариуцлага болон үүрэг хүлээх чадварыг дээшлүүлэх (Goldsmith)

гэх мэт нийтийн ашиг тусын хүрээнд хувийн ашиг сонирхлуудыг нэгтгэх, мобилизаци хийх замаар улс төрийн алдааг засч залруулах боломжтой гэж үздэг байна.

Гэхдээ төрийн бус байгууллагаас нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг дэмжих, тэнцвэржүүлэх асуудал нээлттэй үлдэж байна.Үүнд, төр төрийн бус байгууллагыг "өөрийн" болгон авах аюулыг зарим судлаачид хөндөн "төмөр гурвалжин" бий болгохыг санал болгодог(Lowi, 1979). Ийм байдлаар нийтийн болон хувийн хүрээ аль вэ, хаанаас эхэлж хаана төгсөж байна вэ гэдэг асуудал төр болон төрийн бус байгууллагын харилцааг хэрхэн тайлбарлах вэ гэдэгт ихээхэн нөлөөлнө. Бид өөрсдийн үнэт зүйлийг нэг бол нийтийн ашиг сонирхлоор, эсхүл хувийн ашиг сонирхлоор жинлэдэг. Төр, төрийн бус байгууллагын харилцааг үйлчилгээ үзүүлэх хүрээнд анхаарал хандуулах тохиолдол байдаг ба нийтийн сайн сайхан гэдгийг ардчиллын үнэт зүйлс, төлөөлөл, иргэний харьяалал, нийгмийн капитал, хамааралтай байх мэдрэмж (sense of belonging solidarity), нийгэм, олон нийтийн үнэт зүйл, нийгмийн интеграц зэргийг хамарсан өргөнөөр тодорхойлж[5] байна.

Энэ бүгдээс үзэхэд гуравдагч салбар буюу ашгийн бус салбарын хүрээг нарийн тодорхойлох явдал төвөгтэй гэдэг нь харагдаж байна. *Иймээс тухайн тодорхой тохиолдолд тэдгээрийн оролцооны хувийн жинг гэрээгээр тааруулж хэрэглэх ёстой болдог байна.* Гэрээ бол талуудын хүсэл зоригийн илэрхийлэл тул

5 Jennifer M. Brinkerhoff and Derick W. Brinkerhoff. Government–nonprofit relations in comparative perspective: evolution, themes and new directions. 2002.

гэрээний зорилго, гэрээний зүйл, хугацаа, санхүүжилт зэргээс хамаарч хоорондоо төстэй тохиолдолд ч арай өөр нөхцөл агуулах боломжтой байдаг.

3. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

3.1. Иргэний нийгмийн хөгжил, төлөвшил

1992 онд Монгол Улс чөлөөт нийгэмд шилжин орох шинэ Үндсэн хуулиа батлан гаргасан. Үндсэн хуулийн 16 дахь зүйлийн 10 дахь заалтад "Монгол Улсын иргэн нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс нам, **олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах**, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй. Нам, **олон нийтийн бусад бүх байгууллага** нийгэм, төрийн аюулгүй байдлыг сахиж, хуулийг дээдлэн биелүүлнэ. Аль нэгэн нам, олон нийтийн бусад байгууллагад эвлэлдэн нэгдсэний төлөө болон гишүүний нь хувьд хүнийг ялгаварлан гадуурхах, хэлмэгдүүлэхийг хориглоно" гэж заасан. Мөн 1993 оны 5 дугаар сарын 6-ны өдөр Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийг баталсан. Уг хуулийн 19 дүгээр зүйлд "Засгийн газар нь төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тодорхой чиг үүргийг холбогдох хууль, түүнд үндэслэсэн Засгийн газрын шийдвэр, гэрээний үндсэн дээр Засгийн газрын бус байгууллагад хариуцуулан гүйцэтгүүлж, холбогдох зардлыг бүрэн буюу хэсэгчлэн санхүүжүүлж болно. Төрийн гүйцэтгэх байгууллагын чиг үүргийг эрхлэн гүйцэтгэж, тэр тухайдаа улсын төсвөөс санхүүжиж байгаа байгууллага нь Засгийн газрын шийдвэрийг биелүүлж, уг ажлаа Монгол Улсын зохих сайдын өмнө хариуцна" гэж заасан байна.

Энэхүү заалт нь төрийн чиг үүргийг Засгийн газрын бус байгууллагад хариуцуулах боломжийг олгосон суурь зохицуулалт мөн.

Харин засгийн газрын бус байгууллага гэдэг нэр томьёо Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 3.1.1-т буюу захиргааны байгууллагын тодорхойлолтод мөн орсон байдаг. Эдгээр зохицуулалтаас үзэхэд засгийн газрын бус байгууллага гэдэгт төрийн бус байгууллага, компани гэх мэт ашгийн төлөө болон ашгийн төлөө бус, төрийн байгууллагад хамаардаггүй хуулийн этгээдийг ойлгодог байна[6].

Засгийн газрын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн хэрэгжилтийг хангахын тулд Засгийн газрын 1995 оны 111 дүгээр тогтоолоор "Төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тусгай чиг үүрэг буюу дэд салбарын тодорхой чиг үүргийг засгийн газрын бус байгууллагад хариуцуулан гүйцэтгүүлэх ерөнхий журам"-ыг батлан гаргажээ. Уг журмын нийтлэг үндэслэлд "Засгийн газрын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу **төрийн зохицуулалт, мэдээлэл, шинжлэл судлалын** зэрэг төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тусгай чиг үүрэг буюу дэд салбарын тодорхой чиг үүргийг Засгийн газрын бус байгууллагад хариуцуулан гүйцэтгүүлэх, үүнтэй холбогдон гарах зардлыг санхүүжүүлэхэд энэ журмыг баримтална. Төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тусгай чиг үүрэг буюу дэд салбарын тодорхой чиг үүргийг **Засгийн газрын бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх тухай шийдвэрийг холбогдох сайдын санал болгосноор Засгийн газар гаргана.**

6 Монгол Улсын Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар. УДШ, Ханнс-Зайделийн сан. Уб, 2009. 25 дахь тал.

Засгийн газрын бус байгууллага нь төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тусгай чиг үүрэг буюу дэд салбарын тодорхой чиг үүргийг гүйцэтгэхдээ хууль тогтоомж, түүнд үндэслэсэн Засгийн газрын шийдвэр, **гэрээг баримталж**, холбогдох хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэрт заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ. Засгийн газрын бус байгууллагаас төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тусгай чиг үүрэг буюу дэд салбарын тодорхой чиг үүргийг эрхлэн гүйцэтгэхтэй холбогдон гарах зардлыг **улсын төсвөөс санхүүжүүлнэ**" гэж заагаад улмаар гэрээ байгуулах журмыг нарийвчлан тусгажээ.

Харин 1997 оны 1 дүгээр сард Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг батлан гаргасан ба энэ хуулиар төрийн бус байгууллагын эрх зүйн байдлыг тогтоосон.

Төрөөс бусад салбартай харилцан ашигтай хамтран ажиллах төрөөс баримтлах бодлогыг Монгол Улсын Их Хурлын 2009 оны 64 дүгээр тогтоолоор баталсан "Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар төрөөс баримтлах бодлого" нэртэйгээр батлан гаргасан.

Уг бодлогын баримт бичгийн 5.2-т "Түншлэлд хувийн хэвшлийг төлөөлж компани; нөхөрлөл, хоршоо; **төрийн бус байгууллага**; хувь хүн оролцоно" гэсэн байна. Эндээс үзвэл Монгол Улсад ТББ нь ТХХТ-д оролцох боломжтойгоор гаргажээ.

Харин уг баримт бичгийн дөрөвдүгээр зүйлд бодлогыг хэрэгжүүлэх арга зам, хэлбэрийг тодорхойлсон байна. Тухайлбал, түншлэл нь дараах төрөлтэй байна. Үүнд:

1. нийгмийн салбарын түншлэл (эрүүл мэнд; боловсрол; соёл урлаг; шинжлэх ухаан; бусад);
2. дэд бүтцийн салбарын түншлэл (эрчим хүч, сэргээгдэх эрчим хүч; дулаан дамжуулах болон түгээх сүлжээ; мэдээлэл, харилцаа холбоо; усан хангамж, ариутгах татуурга; нийтийн тээвэр; авто зам; орон сууц; бусад);
3. төрийн тодорхой чиг үүргийг хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэх түншлэл;
4. үндэсний болон бүс нутгийн хэмжээний томоохон төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх түншлэл;
5. байгаль орчны салбарын түншлэл (экологи; хог хаягдлын удирдлага).

Эдгээр түншлэлийн хүрээнд хэрэгжүүлэх төсөл, хөтөлбөрийн жагсаалтыг Засгийн газар батална гэсэн байна.

Харин уг Бодлогын 4.6-д заасан концессын төрлүүд 2010 оны 1 дүгээр сарын 28-ны өдөр батлагдсан Концессын тухай хуульд туссан.

Тус Бодлогын 5.3-т зааснаар түншлэл нь:

- гэрээний үндсэн дээр төрийн байгууллагад ажил, үйлчилгээ үзүүлэх; (Засгийн газрын худалдан авах ажиллагаа юм)
- төрөөс үзүүлэх тодорхой үйлчилгээг гэрээний үндсэн дээр хэрэгжүүлэх; (аутсорсингийн хэлбэр юм.)
- төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдлага, үйл ажиллагааг гэрээний үндсэн дээр хэрэгжүүлэх;

- төр, хувийн хэвшлийн хамтарсан хуулийн этгээд байгуулах;
- салбарын онцлогоос хамаарсан бусад түншлэл гэсэн хэлбэртэй байна.

Мөн түүнчлэн түншлэлийн үндсэн дээр үндэсний хэмжээний томоохон төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхдээ хамтарсан хуулийн этгээд байгуулах замаар түншилж болно.

Түншлэлд оролцогч төрийн байгууллага:

- түншлэлийн бүх талын таатай орчныг бүрдүүлэх;
- өөрийн мэдэлд байгаа дэд бүтцийн байгууламжийг хувийн хэвшлийн этгээдэд концессын гэрээний үндсэн дээр эзэмшүүлэх, ашиглуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх;
- төр түншлэлд оролцогч хувийн хэвшлийн этгээдэд тухайн салбарын онцлог, үйл ажиллагааны цар хүрээ, түншлэлийн хэлбэрийг харгалзсаны үндсэн дээр а) хөрөнгө оруулалт, санхүүжилтийн баталгаа гаргах; б) дэд бүтцийн үйлчилгээний тариф тухайн үйлчилгээг үзүүлэхэд гарч байгаа зардлаас бага байвал үйл ажиллагааны үр дүнд үндэслэн ажлын хөлс, төлбөр төлөх; в) үйлчилгээ үзүүлснээс олох орлогыг хуульд тогтоомж болон гэрээнд заасны дагуу хувийн хэвшлийн этгээдтэй хуваах; г) хуульд заасан тохиолдолд татварын хөнгөлөлт үзүүлэх арга хэрэгслийг хэрэглэж болно.

Түншлэлд оролцогч хувийн хэвшлийн этгээд:

- үйл ажиллагааны болон удирдлагын шилдэг туршлага, ноу-хауг тухайн салбартаа нэвтрүүлэх;
- өөрийн болон түншлэлд оролцогч байгууллагуудын чадавхийг бэхжүүлэх;
- нийгмийн салбарын түншлэлд оролцогч нь тухайн нийтлэг үйлчилгээний үйл ажиллагааг хэвийн хангах, тэдгээрийн чанар, хүртээмжийг сайжруулах;
- төсвийн удирдлагын үр ашгийг дээшлүүлэх;
- дэд бүтцийн салбарын түншлэлд оролцогч нь тухайн салбарт техник, технологийн шинэчлэл хийх;
- үзүүлж байгаа ажил, үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг сайжруулах;
- үйл ажиллагааны болон удирдлагын оновчтой тогтолцоог бүрдүүлэх;
- гэрээгээр гүйцэтгэж байгаа ажил, үйлчилгээний бүтэц, зохион байгуулалтыг өөр зориулалтаар ашиглахгүй байна гэж тус тус заажээ.

Түншлэлийн явцад гарч болзошгүй санхүүгийн эрсдлийг уг харилцаанд оролцогчдод хуваах чиглэл баримтална. Санхүүгийн эрсдлийг хуваахдаа түншлэлийн гэрээний заалт, төрөл, хэлбэр, тухайн салбарын онцлог, гүйцэтгэж байгаа чиг үүрэг, үзүүлж байгаа ажил, үйлчилгээний онцлогийг харгалзан үзнэ гэсэн байна.

Уг Бодлогын зорилт нь хувийн хэвшил тэргүүлсэн эдийн засгийн эрчимтэй өсөлтийг хангах явдал (1.3.1) гэснээс үзэхэд гол үзэл баримтлал нь эдийн засгийн хувьд ашигтай байх гэсэн санаа юм. Тэгвэл энэхүү түншлэлийн асуудал ашгийн төлөө бус үндсэн зарчимтай ТББ-ын зорилготой хэрхэн уялдах вэ? Өөрөөр хэлбэл, дээр дурдсан түншлэлийн төрөл, хэлбэрийн алийг нь ТББ хэрэгжүүлж болох вэ? ТХХТ нь ТББ-ын мөн чанарт нийцэх үү? зэрэг асуудал зүй ёсоор урган гарч байна.

3.2. Үйл ажиллагааны хамрах хүрээ, чиг үүрэг

3.2.1. Төрийн бодлогын чиглэл

Монгол Улсын Засгийн газрын 2008-2012 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөний 4.5.10-т "Төрийн байгууллагын бүтцийг боловсронгуй болгон цомхотгож, төрийн албан хаагчдын давхардсан, сул орон тоог цөөлөх, төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгон төсвийн зарлагын хэмжээг эрс багасгана" гэж заасан байна. Мөн "Бизнесийн орчны шинэтгэлийн жил"-ийн хүрээнд хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөний 4.1-т "Төрийн зарим чиг үүргийг хувийн хэвшил, төрийн бус байгууллагад шилжүүлэх асуудлыг төрийн бус байгууллагуудтай хамтран судалж, санал боловсруулан Засгийн газраар батлуулна" гэжээ[7].

Үүнтэй холбоотойгоор Засгийн газраас хоёр тогтоол гаргасан байна. Нэгдүгээрт, 2008 оны 3 дугаар сарын 12-ны өдөр Төрийн бус байгууллагуудтай хамтран ажиллах тухай 93 дугаар тогтоол гарсан. Энэ тогтоолд "Засгийн газраас Иргэний нийгмийн зөвлөлтэй хамтран ажиллах гэрээг зарчмын хувьд дэмжиж, түүнд гарын үсэг зурах эрхийг Монгол Улсын сайд, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын даргад олгох, **Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл** болон **төсвийн гүйцэтгэлд мониторинг хийх үйл ажиллагаанд** төрийн бус байгууллагуудыг оролцуулах нөхцөл бүрдүүлж ажиллахыг Засгийн газрын гишүүд, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нарт үүрэг болгосугай" гэсэн байна.

Хоёрдугаарт, "Бизнесийн орчны шинэтгэлийн жил"-ийн хүрээнд хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх зорилгоор, Засгийн газрын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйл, Барилгын тухай хуулийн 5.1.1-д заасныг үндэслэн Монгол Улсын Засгийн газраас 2010 оны 12 дугаар сарын 15-ны өдөр 325 дугаар тогтоол төрийн бус байгууллагад гэрээний үндсэн дээр хариуцуулан гүйцэтгүүлэх зөвшөөрлийн жагсаалтыг батлаасан ба зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагааг гэрээний үндсэн дээр төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх ажлыг шуурхай зохион байгуулж, яам, Засгийн газрын агентлагийн хариуцах зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх чиглэл баримтлан ажиллахыг тухайн асуудлыг эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүдэд даалгажээ.

3.2.2. Салбарын хуулийн зохицуулалт

7 http://www.mecc.mn/content/8424.shtml

Монгол Улсын хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулиудаас шүүж үзвэл төр бусад байгууллагатай хамтран ажиллаж буй хэлбэрийг түншлэгч байгууллагыг шалгуур болгон ангилж үзвэл дараах 2 хэлбэртэй байна. Үүнд:

1. Төр хувийн хэвшлийн байгууллагатай түншлэх

2. Төр өөрийн зарим чиг үүргээ төрийн бус байгуулагаар гэрээлэн гүйцэтгүүлэх зэрэг байна.

Төр хувийн хэвшлийн байгууллагатай түншлэх жишээ гэвэл 2011 онд батлагдсан Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлд "Эрүүл мэндийн байгууллагын тогтолцоо нь нийгмийн эрүүл мэндийн, эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээний, эм хангамжийн, анагаах ухааны боловсрол, эрдэм шинжилгээ, сургалтын үйл ажиллагаа хариуцсан төрийн, хувийн хэвшлийн, холимог өмчийн эрүүл мэндийн байгууллагаас бүрдэнэ" гэсэн байна. Мөн хуулийн 16 дугаар зүйлд "Өрхийн эрүүл мэндийн төв нь хот, суурин газрын хүн амд төрөөс үзүүлэх эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг **гэрээгээр гүйцэтгэх** үндсэн чиг үүрэг бүхий сайн дурын үндсэн дээр бүртгүүлсэн **хувийн хэвшлийн эрүүл мэндийн байгууллага** байна. Өрхийн эрүүл мэндийн төвийн үлгэрчилсэн дүрмийг Засгийн газар батална. Өрхийн эрүүл мэндийн төв эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг **гэрээгээр гүйцэтгэхэд** төрийн болон орон нутгийн өмч, хөрөнгийг төлбөргүйгээр ашиглах журмыг хуулиар тогтооно. Өрхийн эрүүл мэндийн төвийн удирдлага, зохион байгуулалтын асуудлыг Иргэний хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжоор зохицуулна" гэж заасан.

Энэ дагуу өрхийн эрүүл мэндийн төв нь нөхөрлөлийн хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд энэ бол төр хувийн хэвшлийн байгууллагатай түншилж байгаа хэлбэр байна.

Төр өөрийн зарим чиг үүргээ төрийн бус байгуулагаар гэрээлэн гүйцэтгүүлэх жишээ гэвэл 2009 онд батлагдсан Мэргэжлийн боловсрол, сургалтын тухай хуулийн зохицуулалт юм. Уг хуулийн 6 дугаар зүйлд Мэргэжлийн боловсрол, сургалтын Үндэсний зөвлөл нь мэргэжлийн боловсрол, сургалтын талаар төрөөс баримтлах бодлогыг хэрэгжүүлэхэд **төр, хувийн хэвшлийн тэнцүү оролцоог хангаж**, тогтвортой ажиллах баталгааг бүрдүүлсэн орон тооны бус байгууллага мөн. Зөвлөл мэргэжлийн боловсрол, сургалтын дээд удирдлагыг хэрэгжүүлнэ. Мөн хуулийн 16 дугаар зүйлд "Суралцагчийн мэдлэг, чадвар, дадлыг үнэлэх, дүгнэх журмыг хөдөлмөрийн болон боловсролын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална. Хөдөлмөрийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагатай **гэрээ байгуулсан төрийн бус байгууллага** тодорхой мэргэжлээр ур чадварын шалгалт зохион байгуулж болно" гэсэн заалтууд батлагджээ.

Мөн 2010 онд батлагдсан Эм, эмнэлэгийн хэрэгслийн тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 3 дахь заалтад "Эм, эмнэлгийн хэрэгслийг үйлдвэрлэх, импортлох, экспортлох, хадгалах, худалдах, хэрэглэх, хянах үйл ажиллагааг зохицуулахад **төрийн бус, мэргэжлийн байгууллага** нь төрийн байгууллагын зарим чиг үүргийг гэрээгээр гүйцэтгэх үүрэг гүйцэтгэнэ" гэж заасан байна.

Хуулийн эдгээр зохицуулалтаас үзвэл төрийн зарим нэг чиг үүргийг салбарын тодорхой хуулиудаар төрийн бус байгууллагад гэрээлэн гүйцэтгүүлэхийг зөвшөөрсөн агуулгатай эрх зүйн хэм хэмжээнүүд байдаг гэдэг нь харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, **ТББ** буюу иргэний нийгмийн байгууллагаар төрөөс гэрээлэн гүйцэтгүүлэх үйл ажиллагааны хамрах хүрээ, чиг үүргийг тогтоосон нэгдсэн баримтлал байхгүй бөгөөд харин төрийн эрхлэх тодорхой салбар тус бүр гэрээлэн гүйцэтгүүлэх үйл ажиллагааныхаа хүрээг өөрсдөө тогтоох замаар хуулийн дагуу хэрэгжиж байна.

4. ГЭРЭЭНИЙ ҮНДСЭН ДЭЭР ШИЛЖҮҮЛЭХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХАМРАХ ХҮРЭЭ: АНУ, Канад Улс, ХБНГУ, Хорват Улсын туршлага

Манай улсын хувьд иргэний нийгмийн байгууллагад төрөөс гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх үйл ажиллагааны хамрах хүрээг нарийвчлан заагаагүй салбар бүр шийдвэрлэж буй практик байгааг гадаад зарим өндөр хөгжилтэй улсуудын туршлагатай харьцуулж үзэхээр АНУ, Канад улс, ХБНГУ болон Хорват Улсын жишээгээр судалгаа хийж үзэв.

4.1. АНУ-ын туршлага

АНУ-д холбооны, муж улсын болон орон нутгийн байгууллагаас зам арчлах, хог ачих зэрэг өдөр тутмын ажлаас авхуулаад шоронгийн менежмент, галын аюулгүй байдлыг хамгаалах зэрэг чухал ажлуудыг төрийн бус салбараар гүйцэтгүүлж байна[8].

АНУ-ын Үндэсний татварын албаны үйл ажиллагаандаа ашигладаг "Татвараас чөлөөлөгдөх байгуулагуудын үндэсний системчлэл"[9]-ийн дагуу АТББ-уудыг ерөнхийд нь 10 ангилалд хуваасан бөгөөд эдгээр нь цаашлаад 26 үндсэн төрөлд хуваагддаг байна. Үүнд:

1. Урлаг, соёл, энэрэнгүй үйлсийн төлөөх,
2. Боловсролыг дэмжих,
3. Хүрээлэн буй орчин ба амьтан хамгаалах,
4. Эрүүл мэндийг хамгаалах (дотроо 4 төрөлтэй),
5. **Нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэх /human service/ (дотроо 8 төрөлтэй),**
6. Олон улсын буюу гадаад харилцааны чиглэлийн,
7. Нийтийн буюу нийгмийн ашиг тусын төлөөх (дотроо 6 төрөлтэй),
8. Шашинтай холбоотой үйл ажиллагаа явуулдаг,
9. Хамтын буюу гишүүдийнхээ эрх ашгийн төлөөх,

8 Privatization of Welfare Services: A Review of the Literature Chapter II: The Current State of Social Service Privatization

9 http://nccs.urban.org/classification/NTEE.cfm

10. Тодорхойгүй, ангилагдаагүй бусад төрлийн үйл ажиллагаа явуулдаг зэрэг байгууллагууд багтана.

Эдгээр 10 ангилалаас Төрийн байгууллага нь нийгмийн үйлчилгээний салбарт төрийн бус байгууллагатай хамтран ажиллах нь өргөн тохиолддог. Учир нь уг салбарт төрийн үйлчилгээний ихэнх хэсэг хамаардаг ба ихэнх төрийн бус байгууллагын мөн чанар, зорилго ч уг салбарт чиглэгдсэн байдаг. Иймд төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагааны гол цөм болсон уг салбарын хамрах хүрээг АНУ-аар жишээ болгон авч үзье.

4.1.1. Төрөөс нийгмийн үйлчилгээний салбарын ТББ-тай хамтран ажиллах

Дээрх АНУ-д үйл ажиллагааг явуулдаг 1.5 сая[10] ,АТББ-уудаас ихэнх нийгмийн үйлчилгээний салбарт үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Төрийн байгууллага нь нийгмийн үйлчилгээ үзүүлдэг төрийн бус байгууллагуудтай хувь хүн, гэр бүл, олон нийтийн (community) хүрээнд чиглэгдсэн үйлчилгээ үзүүлүүлэх гэрээ байгуулдаг.

АНУ-д төрийн зарим чиг үүргийг буюу нийгмийн үйлчилгээг үзүүлж буй төрийн бус байгууллагуудыг дараах 3 төрөлд хуваажболох юм. Үүнд:

1. Бизнесийн байгууллага
2. Томоохон ашгийн төлөө бус байгууллага
3. Олон нийтэд түшиглэсэн төрийн бус байгууллага (Community-based organizations) зэрэг орно.

Эдгээрээс сүүлчийн хоёр нь АТББ-д багтах бөгөөд томоохон АТББ гэдэгт засгийн газраас буюу хандив тусламжаар санхүүждэг бөгөөд энэхүү санхүүжилт нь тогтвортой байдаг үндэсний хэмжээний том байгууллагуудыг хамруулна. Энэ төрлийн байгууллага нь санхүүгийн тогтвортой эх үүсвэртэй учраас бизнесийн байгууллагатай өрсөлдөх чадвар, зохион байгуулалтын хувьд ижил тестэй байдаг байна. Жишээ нь: Гудвил индастрис (Goodwill Industries) нь орон нутгийн олон салбартай сүлжээ байгууллага бөгөөд АНУ, Канад зэрэг улсад хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжсэн хөтөлбөрийг гэрээлэн хэрэгжүүлдэг. Мөн Католик Чаритис (Catholic Charities) нь католик сүмээс санхүүждэг, үндэстэн даяар олон байгууллагуудаар дамжуулан үйл ажиллагаагаа явуулдаг байгууллага юм. 2010оны байдлаар[11] төр-ТББ-ын хооронд нийгмийн үйлчилгээний салбарт хийгдэж буй гэрээний 40 хувийг их хэмжээний (1 сая долларааc дээш), 39 хувийг дунд хэмжээний (250 000-999 999 доллар), үлдсэн 21 хувийг бага хэмжээний (100 000-249 999 доллар) санхүүжилттай гэрээ эзэлдэг бөгөөд томоохон ТББ-ууд нь дээрх их хэмжээний санхүүжилттай хөтөлбөрүүдийг авдаг байна.

---

10 2010 оны байдлаар http://www.urban.org/uploadedpdf/412228-Nonprofit-Government-Contracting.pdf

11 Human service Nonprofits and Government Collaboration, 2010

2009, 2010 онд хийгдсэн "Нийгмийн үйлчилгээ үзүүлдэг ТББ-Засгийн газар хоорондын гэрээ"-ний үндэсний хэмжээний судалгааны дагуу[12], эдгээр ТББ нь дараах төрлийн үйл ажиллагааг төрийн зардлаар гэрээлэн гүйцэтгэж байна. Үүнд:

1. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, эрх зүйн туслалцаатай холбоотой:
   a. Хүүхдийг хүчирхийлэлээс хамгаалах;
   b. Эрх зүйн туслалцаа (зөвлөгөө);
   c. Маргаан шийдвэрлэх;
   d. Гэр бүлийн хүчирхийлэлээс урьдчилан сэргийлэх;
   e. Хүүхдийн гэмт явдлаас урьдчилан сэрийлэх;
   f. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх;
   g. Гэмт хэрэгтнийг засан хүмүүжүүлэх;
   h. Ял эдэлсэн этгээдийг нийгэмшүүлэх;
   i. Тэнссэн, хянан харгалзаж буй этгээдийг хянах, хүмүүжүүлэх.
2. Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих:
   a. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг ажлаар хангах;
   b. Ажлын байрны сургалт[13];
   c. Ажил хайхад туслах үйлчилгээ;
   d. Ажиллах хүчний нийлүүлэлт.
3. Хүнс, хөдөө аж ахуй ба хоол тэжээл:
   a. Орон гэргүйчүүдэд зориулсан хүнс нөөцлөх (food bank);
   b. Орон гэргүйчүүдийг хоолох цэг;
   c. Хоолны эрхийн бичиг;
   d. Хоол хүргэх үйлчилгээ (ихэвчлэн ахмад настан, ядуу хүмүүст);
   e. Хоол тэжээлийн туслалцаа, боловсрол.
4. Орон сууц, нийтийн байраар хангах:
   a. Нийгмийн дунд давхаргад зориулсан орон сууцаар хангах;
   b. Ахмад настангуудыг орон сууцаар хангах;
   c. Улсаас татаас олгосон орон сууц;
   d. Бага орлоготой иргэдийг орон сууцаар хангах;
   e. Орон гэргүй иргэдийг нийтийн байраар хангах;
   f. Орон гэрийг сайжруулах, засварлах;
   g. Түр оршин суух байр;
   h. Хөнгөлөлттэй үнээр орон сууцаар хангах.
5. Нийгмийн аюулгүй байдал, гамшгийн үр дагаврыг бууруулах:
   a. Хайгуул хийх, аврах ажиллагаа явуулах;
   b. Гамшгийн үр дагаврыг бууруулах;

12 National Study of Nonprofit-Government Contracting - State Profiles 2009 http://www.urban.org/publications/412227.html; http://www.urban.org/uploadedpdf/412228-Nonprofit-Government-Contracting.pdf

13 Жишээ нь: АНУ-д "Хөдөлмөрийн нөөцийн хөрөнгө оруулалтын тухай хууль (Workforce Investment Act)"-д заасан нэг-цэгийн ажил мэргэжил олгох төвийн үйл ажиллагааг явуулахад АТББ болон хувийн компаниуд гоплох үүрэгтэй оролцож байна. *Privatization of Welfare Services: A Review of the Literature* Chapter II: The Current State of Social Service Privatization

c. Гамшгийн бэлэн байдлын сургалт;
d. Шуурхай байдал, түргэн тусламжийн сургалт.

6. Залуучуудын хөгжлийг дэмжих:
   a. Скаут;
   b. Хөвгүүд ба охидын клуб;
   c. Залуудуудад зориулсан манлайлал хөтөлбөр.
7. Нийгмийн халамжийн үйлчилгээ олон төрөлт (Human service[14]):
   a. Өсвөр үеийнхнийг жирэмслэлтээс хамгаалах;
   b. Үрчлэлтийн агентлаг;
   c. Хүүхэд халамжийн төв;
   d. Хүүхэд асрах төв;
   e. Гэр бүлийн зөвлөгөө үзүүлэх;
   f. Гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөн эмэгтэйг түр байлгах байр;
   g. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн төв;
   h. Ахмад настаны төв;
   i. Цагаачлалын төв;
   j. Хүнд өвчтөнийг асрах төв.
8. Хүй элгэний (community) хөгжил:
   a. Хот төлөвлөлт;
   b. Хөдөөгийн хөгжил;
   c. Нийгмийн бүлгийн агентлаг.

Эдгээр нь АНУ дахь ТББ нийгмийн үйлчилгээний салбарт үйл ажиллагаа явуулах харилцааны гол төрлүүд болж байна.

4.2. Канад улсын туршлага

Канад Улс нь ТХХТ-ийн олон төрлийг 1988 оноос эхлэн өнөөг хүртэл амжилттай хэрэгжүүлж буй бөгөөд ТХХТ-ийн Үндэсний Зөвлөлийг 1998 онд байгуулсан байна. Энэхүү Зөвлөл нь эмнэлэг, эрүүл мэндийн үйлчилгээ, сургууль, тээврийн харилцаа, цэвэр болон бохир ус гэсэн салбаруудын чиглэлээр төрийн бус байгууллагуудтай хамтран ажилладаг байна[15]. Канадын ТХХТ-ийн Зөвлөлийн өгсөн тодорхойлолтоор *"ТХХТ гэж төрийн хэвшил болон хувийн хэвшлийн хооронд урт хугацааны гүйцэтгэлд суурилсан гэрээний хэлбэр дэх түншлэлийн арга хэмжээ юм" гэжээ*[16].

14 http://www.humanservices.gov.au/
http://www.nationalhumanservices.org/what-is-human-services
http://en.wikipedia.org/wiki/Human_services

15 Төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэх асуудал, бусад орнуудын туршлага, хандлага, УИХ-ын Судалгааны төв, Бодлогын судалгаа, шинжилгээ, 2010 он, 180 дах тал.

16 Мөн тэнд.

1990-ээд оноос хойш Канадад ТХХТ-ээр 100 гаруй төсөл хэрэгжсэн[17] бөгөөд 2004 оноос ТХХТ-ийн "хоёр дах давалгаа" ирсэн гэж ихэнх судлаачид хүлээн зөвшөөрдөг. Канад улсын хувьд төрийн зарим чиг үүргийг хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэх эрх зүйн орчины хувьд Канадын Холбооны хууль болон мужуудын хуулиар зохицуулдаг байна[18]. Төрийн чиг үүргийг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх асуудлын эрх зүйн зохицуулалтыг Канадын Стратегийн дэд бүтцийн санхүүгийн тухай хууль (2002)[19] болон бусад хуулиудаар зохицуулдаг байна.

Энэ хуульд стратегийн дэд бүтцүүдийг тодорхойлсон байдаг ба хуулийн 3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт төр хувийн хэвшлийн түншлэл гэсэн хэсэг байдаг. Энд Улсын Сан тохиромжтой гэж үзсэн тохиолдолд төр болон хувийн хэвшлийн этгээдүүдийн түншлэлийг дэмжинэ гэсэн заалт байх бөгөөд сонгогдох эрхтэй хүлээн авагчид нь дараах байдлыг хангана гэжээ.

Төрийн байгууллага нь:

- Муж, хот болон бүсийн Засгийн газар нь мужийн хууль тогтоомжоор байгуулагдсан байна.
- Төрийн салбарын этгээд нь мужийн хууль тогтоомжийн дагуу, эсвэл муж улсын өөрийн дүрэм журмаар байгуулагдсан байх ба тухайн хэрэгжих төслийг гүйцэтгэх чадамжтай гэж Сайд тооцсон, хууль зүйн чадамжтай этгээд байна.

Хувийн хэвшил нь:

- Канад улсад тухайн хөтөлбөр, төслийг хэрэгжүүлэх боломжтой гэж тухайн салбарын Сайдаар тооцогдсон байх,
- Эрх зүйн чадамжтай байх эсвэл эрх зүйн чадамжтай байгууллагуудаас бүрдсэн байх.

Тус хуулийн 4 дүгээр зүйлд Сайд сонгогдох боломжтой оролцогч талуудаас энэ хуульд заасан боломжит төслүүдийн гүйцэтгэлийг хийх төлбөрийн талаар гэрээ байгуулах явцад оролцоно гэсэн байна.

Төрийн үйлчилгээг өөрчлөх, үүргийг шилжүүлэх тухай акт болон Зам тээвэр, дэд бүтцийн түншлэлийн акт зэрэг хуулиуд нь гэрээ байгуулахтай холбоотой харилцаа болон шилжүүлэх чиг үүргийг тодорхойлсон байдаг[20]. Түүнчлэн дээрх хуульд төсөл хөтөлбөрийн шалгуур үзүүлэлт, гэрээнд өөрчлөлт оруулах болон зээмшил, хариуцлагын талаар зохицуулсан байна[21].

Хуулиас гадна буюу гэрээгээр төрийн бус байгууллагаар төрийн зарим чиг үүргийг гүйцэтгэхгүүлэхдээ Засгийн газрын бусад журмуудыг удирдлага болгодог.

17http://www.acec-nb.ca/uploads/acec_P3_report_EN_vNov8.pdf сүүлд зочилсон 2013 оны 3 дугаар сар 12.

18 Төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэх асуудал, бусад орнуудын туршлага, хандлага, УИХ-ын Судалгааны төв, Бодлогын судалгаа, шинжилгээ, 2010 он, 180 дах тал.

19 Тус хуулийг http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-10.3/page-1.html сайтаас дэлгэрэнгүй үзнэ үү.

20 http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/ -аас дэлгэрэнгүй харна уу.

Харин Засгийн газар болон төрийн бус байгууллага нь байгууллагын чиг үүрэг, хэм хэмжээний хувьд ихээхэн өөр боловч нийтэд төрийн үйлчилгээг хүргэх үйл ажиллагаанд Засгийн газар төрийн бус байгууллагуудыг оролцуулах явдал энэ улсад түгээмэл болж байна. Ер нь төрийн чиг үүргийг хувийн хэвшлээр болон төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэхэд дараах төрлийн давуу тал байна гэж үздэг. Үүнд:

- Засгийн газрын харьяа байгууллагууд шинээр бий болж байгаа төрийн үйлчилгээний хэрэгцээг төрийн байгууллага, ажилтнуудын шинэ ажиллах хүчин бэлтгэснээс гэрээ байгуулан төрийн бус байгууллагаар үр нөлөөтэй, хурдан шуурхай байдлаар хангаж чаддаг гэж үздэг.
- Төрийн албан тушаалтан засгийн газрын үйл ажиллагааны түвшинд олж авах болон хөгжүүлэхэд бэрхшээлтэй онцгой үйлчилгээг төрийн бус байгууллагаас худалдаж авч болдог байна.
- Төрийн бус байгууллагаар гэрээний дагуу төрийн чиг үүргийг гүйцэтгүүлснээр төрийн албан тушаалтны хувьд тухайн чиг үүргийг төрийн ажилтнаар хийлгэснээс илүү хялбараар үйлчилгээг багасгах болон хэрэгжүүлж буй хөтөлбөрийн чиглэлийг өөрчилж болдог байна.
- Төрийн бус байгууллагатай гэрээ хийж үйлчилгээг шилжүүлснээр Засгийн газар өөрийн улс төрийн болон санхүүгийн эрсдлийн нэгээхэн хэсгийг тэдэнд шилжүүлж чаддаг байна.

Төрийн бус байгууллагад гэрээгээр чиг үүрэг буюу үйлчилгээгээ шилжүүлэхийг дэмжсэнээр дээрх прагматик шалтгаанаас гадна энэ үйл явцыг дэмжих санхүүгийн хүчин зүйлсүүд байдаг. Үүнд:

- ❖ Засгийн газар мөнгөө хэмнэж чаддаг, учир нь төрийн бус байгууллагуудын дунд зарласан өрсөлдөөн нь үнийн санал хэлэхийг шаарддаг бөгөөд энэ нь тэдэнд хамгийн бага үнэ амалсан этгээдтэй гэрээ хийх магадлал нь өндөр байдаг Үүний үр дүнд төрийн бус байгууллага нь бага цалин хөлс төлөх, сайн дурынхныг ажиллуулах эсвэл засгийн газрын гэрээ хийхээр зөвшөөрч болох хамгийн бодит бага зардлыг амлах зэрэгт хүргэдэг нь Засгийн газарт давуу тал болдог байна.

Гэсэн хэдий боловч төрийн чиг үүргийг төрийн бус байгууллагад гэрээлэн гүйцэтгүүлэх асуудлыг зарим судлаачид төрийн бодлогын хүрээнд гүйцэтгэх Засгийн газрын үүргийг багасгаж, түүний эрх хэмжээ, нөлөөллийг саармагжуулж буй түүнчлэн хувийн хэвшилд нөөц бололцоо болон хариуцлагыг шилжүүлж буй арга зам гэж үздэг.

Төр хувийн хэвшлээр болон төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх хамгийн чухал салбар бол нийгмийн үйлчилгээний салбар байдаг. Энэхүү гэрээлэн гүйцэтгүүлэх чиг үүрэгт ихээчлэн:

- орон гэрүй хүмүүсийг байр сууцаар хангах,
- мэргэжлийн боловсрол олгох, ажил олгох зорилгоор дахин сургах,

21 Төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэх асуудал, бусад орчуудын туршлага, хандлага, Бодлогын судалгаа, шинжилгээ, 2000 он, 180 дах тал.

- гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөн хүмүүст туслах,
- цагаачдыг нүүлгэн шилжүүлэх,
- хүүхэд болон ахмад настангуудын хүчирхийллийг бууруулах зэрэг үйл ажиллагаа багтдаг байна.

Төрийн чиг үүргийг төрийн бус байгууллагаар гэрээлэн гүйцэтгүүлэх явцад дараах гурван зүйлийг анхааран авч үздэг.

a) Менежмент;
b) Хэмжүүр;
c) Хариуцлага.

Төрийн бус байгууллагуудын Үндэсний судалгаа (2004)-аар Канадын нийгмийн үйлчилгээний байгууллагууд өөрсдийн хамтрагч байгууллагуудаас илүүтэйгээр Засгийн газрын сангаас тэтгэмж авах хандлага ихсэж байгааг илрүүлсэн байна (Нийгмийн үйлчилгээний байгууллагын 66% нь төрийн бус буюу сайн дурын байгууллагаар гүйцэтгэж байгаа бөгөөд эдгээрийн 49% нь Засгийн газраас тэтгэмж авдаг байна)[22].

4.3. ХБНГУ-ын туршлага, эрх зүйн зохицуулалт

1990-ээд оны үеэс "неолиберализмийн хандлага" ХБНГУ-д хүчтэй дэлгэрэх болсонтой холбогдуулан төрийн оролцоо нөлөөг багасгах, иргэдийн оролцоотой, тэдэнд хүртээмжтэй төрийн удирдлагыг хөгжүүлэх үзэл санаа идэвхижсэн байна. Энэ хүрээнд төрийн захиргааны зарим чиг үүргийг бюрократ хандлагаас илүүтэйгээр менежерийн хандлагаар (New Public Management) хэрэгжүүлэх болжээ. Ингэхийн ач холбогдлыг судлаачдын бүтээлд төрийн захиргааг зохион байгуулалтын талаасаа төвлөрлийг сааруулж, данхайсан бүтцийг багасгаж, бие даалгах, арга ажиллагааны талаасаа зардал ба үр ашгийн тооцоололд үндэслэн илүүтэй үр дүнд чиглэсэн хандлагатай болгох, хяналтын механизмийг сайжруулах, улс төр ба төрийн захиргааны зааг ялгааг тодорхой болгон салгах, хүний нөөцийн хувьд энэ талаарх бодлого, үйл ажиллагааг сайжруулах, гадагш хандсан харилцааны талаасаа Нийт чанарын менежмент (Total Quality Management) ба Өрсөлдөөний менежмент (Management by Competition) гэсэн элементүүдээр дамжуулан илүү үйлчлүүлэгчид чиглэгдсэн үйлчилгээ үзүүлэхэд оршино хэмээн тодорхойлжээ.[23]

Гэвч сүүлийн үед дэлхий нийтийн санхүүгийн хямрал, неолиберал үзэл санааны уналттай холбоотойгоор төвлөрөл болон шатлан захирах ёсны дахин сэргэлт бий болж, энэ нь нэн ялангуяа нутгийн захиргааны бүтцүүдэд илүүтэй ажиглагдах болсон байна.[24]

---

22 Karen A. Curtis, The Impact of Welfare State Restructuring on the Nonprofit and Voluntary Sector in Canada and the US.

23 Bogumil/Jahn, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl., 2009, S. 240 ff.

24 Дээрх бүтээлийн 248 дахь тал.

Төрийн захиргааг хэрэгжүүлэх энэхүү шинэ хандлага өөрийн ул мөрийг Герман улс дахь төрийн захиргааны онол, практикт үлдээсэн бөгөөд энэ хүрээнд хуучин уламжлалт хэлбэрүүдээс гадна төр, хувийн хэвшлийн түншлэл, хувьчлалын зарим загварууд гэх мэт төрийн чиг үүргийг бие даасан хувийн эрх зүйн субьектүүдэд шилжүүлэх, эдгээр байгууллагуудаар гүйцэтгүүлэх шинэ хэлбэрүүд ч үүсэн хөгжсөн байна.

Төрийн захиргааны зарим чиг үүргийг хувийн эрх зүйн субьектүүдэд шилжүүлэн гүйцэтгүүлэх асуудал германы захиргааны эрх зүйд төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгж буюу ашгийн төлөө ба ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд гэх мэтчилэн ялгамжтайгаар авч үздэггүй байна.

Энэхүү судалгааны зорилго, хамрах хүрээнд багтаж буй төрийн бус байгууллагаар төрийн зарим чиг үүргийг гэрээлэн гүйцэтгүүлэх асуудал нь германы захиргааны эрх зүй дэх Beleihung буюу төрийн захиргааны эрх мэдлийг зөвлөдүүлэн хэрэгжүүлэх хэмээх ойлголттой дүйцэхээр байна. Энэ хэлбэр нь сүүлийн үеийн менежериалист хандлагын үеэд шинээр үүссэн бус германы захиргааны эрх зүйн уламжлалт зохицуулалт юм. Харин энэхүү эрх зүйн зохицуулалт шинэ хандлагын үед ч тохиромжтой, хамгийн хувьсах чадвартай болох нь харагддаг.[25]

Эрх зөвлөдэгч буюу төрийн захиргааны чиг үүргийг гэрээлэн хэрэгжүүлэгч нь хувийн эрх зүйн субьект буюу хувь хүн, хуулийн этгээдийн аль нь ч байж болно. Эдгээр субьектүүд нь өөрийн нэрээр төрийн захиргааны чиг үүргийг тогтмол бие даан хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг шилжүүлэн авсан байх бөгөөд эрх зүйн байдлын хувьд хувийн эрх зүйн субьект боловч, чиг үүргийн хувьд тодорхой хязгаарын хүрээнд төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг тул шууд бус төрийн захиргаанд хамаарна.

Дээр дурдагдсан эрх мэдлийн төвлөрөл, төрийн зохицуулалтыг сааруулах, хувьчлалыг эрчимжүүлэх үйл явцын нөлөөгөөр төрийн захиргааны чиг үүргийг эрх зөвлөдүүлэх хэлбэрээр гүйцэтгүүлэх нь тооны болон чанарын аль ч талаасаа, тэр ч байтугай төрийн гол чиг үүрэгт хамаарах нийтийн аюулгүй байдлыг хангах салбарт (Замын хөдөлгөөн, нийтийн болон цэргийн байгууламжийг хамгаалалт г.м) хүртэл нэмэгдсэн байна.[26]

Ийнхүү эрх зөвлөдүүлэх үйл явц нь ардчилсан ёсны зарчмын үүднээс заавал хуулийн дагуу юмуу хуулиар олгогдосон эрх хэмжээний хүрээнд хэрэгжих ёстой.[27] Өөрөөр хэлбэл, эдгээр эрх зөвлөдэгчид нь төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчийн хувьд энэхүү эрхээ ард түмнээс уламжлан авсан байх ёстой. Ингэснээр эрх зөвлөдэгч нь тухайн шилжүүлж авсан төрийн захиргааны чиг үүргээ хэрэгжүүлэх эрх, үүрэгтэй болох ба мөн зарим тохиолдолд санхүүгийн нөхөн олговор авах эрхтэй байж болно. Эрх зөвлөдэгч нь эрх зөвлөдүүлэгчийн эрх зүйн болон

25 Schuppert, G. F., Die neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft – oder: Wessen Wohl ist das Gemeinwohl?, vhw FW 4/2008, S. 191.

26 Burgi, Festschrift für Maurer, 2001. S. 581 ff.

2 :rer, H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2002,S. 617.

мэргэжлийн хяналтан дор ажиллана. Мөн санхүүгийн нөхөн олговор авч байгаа бол эрх зээлдүүлэгч нь санхүүгийн хяналтыг хэрэгжүүлнэ.

Эрх зээлдэгчийг сонгон авахдаа хүсэлт гаргагч олон байгаа тохиолдолд эрх зээлдүүлэгч нь тэгш эрхийн зарчмыг харгалзан шийдвэрлэнэ. Гол шалгуур нь тухайн шилжүүлэн авч буй чиг үүрэгт тохирсон байдал (найдвартай эсэх), чадавхи, мэргэжлийн чадвар зэрэг болно.

Онолын хувьд зөвхөн нэг бүрчилсэн чиг үүргүүдийг шилжүүлэх бөгөөд төрийн гол чиг үүрэгт хамаарахыг шилжүүлж болохгүй юм. Нийгмийн аюулгүй байдал, хэв журмыг сахиулах болон татвар, хураамжийн зэрэг захиргааны чиг үүргүүдийн түүнд хамаарах үйлчилгээний болон гол биш чиг үүргүүдээс бусад нь хууль зүйн хувьд үндсэндээ хувьчилах боломжгүй. Харин нийтийн үйлчилгээ, хангамжтай холбоотой захиргааны чиг үүргүүд нь хувьд шилжүүлэх боломжтой.[28]

Эрх зээлдэгч нь гадагшаа бие даасан төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчийн хувьд харьцах бөгөөд Германы Захиргааны үйл ажиллагааны тухай хуулийн 1-р зүйлд заагдсан төрийн захиргааны байгууллага болно. Өөрөөр хэлбэл, өөрт олгогдсон эрх хэмжээнийхээ хүрээнд захиргааны акт гаргах, хураамж авах болон бусад захирамжлах эрхийг хэрэгжүүлэх боломжтой болно.[29]

Эрх зээлдэгч нь захиргаа болохын хувьд нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээний, ялангуяа үндсэн эрхүүд болон захиргааны ерөнхий суурь зарчмуудын хүрээнд зээлдэж авсан чиг үүргээ хэрэгжүүлнэ. Тэдний зээлдэж авсан төрийн захиргааны чиг үүргээ хэрэгжүүлэх хүрээнд гаргасан захиргааны актын эсрэг нэхэмжлэлийн хариуцагч нь уг эрх зээлдэгч байна. Харин уг эрх зүйн актын эсрэг гаргасан гомдлыг хэн шийдвэрлэх нь нилээд асуудалтай байдаг. Учир нь тэд төрийн захиргааны шаталсан бүтцийн гадна оршдог тул шууд харъяалан захирах дээд байгууллага гэж байхгүй, харьцангуй автоном, өөрөө удирдах ёсны үндсэн дээр ажилладаг. Хяналтын төрийн захиргааны байгууллага нь тухайн захиргааны актын зорилгод нийцсэн эсэхийг бус зөвхөн хууль зүйн хяналт тавих боломжтой.

Эрх зээлдэгчийн бурууташ үйл ажиллагааны улмаас үүссэн гэм хорыг харин Германы Иргэний хуулийн 839-р зүйл. Үндсэн хуулийн 34-р зүйлийн дагуу эрхээ зээлдүүлсэн төрийн захирагааны байгууллага хариуцна.[30]

Хэдийгээр төрийн захиргааны чиг үүргийг зээлдүүлэх эрх зүйн үндэс нь хууль эсвэл хуулиар олгогдсон эрх зээлдүүлэгчийн эрх хэмжээ байх боловч эрх зээлдэгч ба зээлдүүлэгч хоорондоо харилцан тохиролцон хуулийн хүрээнд "Зорилгын хэлэлцээр", "Үйл ажиллагааны хүрээний талаарх гэрээ" гэх мэтийг байгуулан нарийвчилсан зохицуулалтыг хийж болдог байна.

---

28 Maurer, H., Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Privatisierung in Deutschland, Juridica International XVI/2009, S. 13.

29 Maurer, H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2002,S. 617.

30 BGHZ 49, 108; BGHZ 147, 169, 171 ff.

Төрийн захиргааны эрх мэдлийг зөвлөгүүлэн хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг төрийн захиргааг хэрэгжүүлэхэд хувийн хэвшлийнхний дэмжлэгийг авах бусад хэлбэрүүдээс ялган ойлгох хэрэгтэй юм. Үүнд:

а) Захиргааны туслах буюу төрийн захиргааны байгууллагын даалгавар, удирдамжийн дагуу бие даасан бус байдлаар туслах үйл ажиллагаа явуулж буй хувийн эрх зүйн энэхүү субьектээс эрх зөвлөгч нь өөрийн нэрээр, бие даасан байдлаар үйл ажиллагаа явуулдагаараа ялгарна. Захиргааны туслахын үйл ажиллагааг шууд утгаараа тухайн туслалцаа авч буй захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа хэмээн үзэгддэг бол эрх зөвлөгчийн үйл ажиллагаа нь эрх зөвлөгүүлэгчийн үйл ажиллагаанаас тусдаа юм.

б) Чиг үүргийн хувьчлал нь төрийн захиргааны эрх мэдлийг зөвлөгүүлэн хэрэгжүүлэхээс тухайн этгээд нь хувийн эрх зүйн үндсэн дээр үйл ажиллагаагаа явуулдагаар ялгагдана.

в) Төрийн албаны харилцаанаас гадна их, дээд сургуулийн "цагийн" багш гэх мэт тодорхой нэг үйл ажиллагаагаар хязгаарлагдсан нийтийн эрх зүйн хязгаарлагдмал албаны харилцаа байдаг. Энэ харилцааны субьект болох этгээд нь өөрөө бие даасан байдлаар үйл ажиллагаа явуулдгаараа захиргааны туслагчаас ялгагддаг бол төрийн захиргааны эрх хэмжээгүйгээрээ эрх зөвлөгчөөс ялгагддаг. Өөрөөр хэлбэл, тэдний гаргасан захиргааны акт нь тухайн их дээд сургуулийн захиргааны акт гэж тооцогдоно.

г) Иргэний эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр хувийн этгээдийг тодорхой захиргааны чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд татан оролцуулдаг. Энэ тохиолдолд мөн дээрхийн адил бие даан үйл ажиллагаа явуулдаг тул захиргааны туслагч биш, харин захирамжлах эрх мэдэлгүй байдаг тул эрх зөвлөгч биш болно.

Дүгнэн үзвэл дээрх улсуудын туршлагаас харахад төрөөс гэрээний үндсэн дээр иргэний нийгмийн байгууллагад шилжүүлэн гүйцэтгүүлэх үйл ажиллагааны үндсэн төрөл нь нийгмийн үйлчилгээний салбар буюу ялангуяа нийгмийн халамжийн төрлийн үйл ажиллагаа байдаг нь тугээмэл байна. Гэсэн хэдий ч Монгол Улсын хувьд АНУ, Канад Улс, ХБНГУ-тай харьцуулахад иргэний нийгмийн төлөвшил, хөгжил сул дорой байгаа цагт нийгмийн халамжийн чиглэлийн төрийн үйлчилгээг гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх нь эрсдэлтэй гэдэг нь харагдаж байна.

4.4. Бүгд Найрамдах Хорват Улсын туршлага, эрх зүйн зохицуулалт

Бүгд Найрамдах Хорват Улс (Хорват Улс) нь хуучин Югослав улсын бүрэлдэхүүнд багтаж байсан бөгөөд 1991 оноос хойш тусгаар тогтолоо зарласан хэдий ч 1995 он хүртэл тусгаар тогтнолын төлөө дайнд автсан байсан юм. Гэсэн хэдий ч тус улсыг 1992 онд Европын Эдийн Засгийн Хамтын Нийгэмлэгт багтаж байсан гишүүн улс орнууд хүлээн зөвшөөрч, улмаар НҮБ-ын гишүүн улс болж чадсан байна. БНХУ нь социалист дэглэмтэй хуучин Югослав улсын

бүрэлдэхүүнээс гарч ардчилсан тогтолцоонд шилжсэн юм. Хорват Улсын эрх зүйн тогтолцоо нь Ром Германы эрх зүйн бүлд хамаардаг бөгөөд Европын Холбоонд гишүүнээр элсэхээр бэлтгэлээ хангаж байна.

Хорват Улс нь төрийн бус байгууллагуудтай гэрээний үндсэн төрийн зарим чиг үүргийг шилжүүлэх эрх зүйн орчинд тодорхой хэмжээний шинэлэчлэлийг хэрэгжүүлэхийг зорьсон байна. Тухайлбал, 2001 онд Нийгэмлэгүүдийн тухай хуулийг шинэчилсэн найруулгатайгаар баталсан бөгөөд уг хуулиар ТББ байгуулах нөхцөл, бүртгэл зэргийг тусгаж, төрөөс үйл ажиллагаанд нь хөндлөнгөөс оролцох асуудлыг багасгасан байна. Төрөөс ТББ-тай хамтын ажиллагааг эрчимжүүлэх, санхүүжилтийг олгох, олгож буй санхүүжилтийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих зорилготойгоор 1998 онд Засгийн газрын дэргэд ТББ-тай Хамтран Ажиллах Газрыг байгуулсан байна. Тус Газар нь төрөөс татаас олгогдож байгаа төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хяналтыг хэрэгжүүлэх, улсын төсвөөс гарсан аливаа санхүүжилтийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих, ТББ-ын үйл ажиллагаанд хамааралтай Татварын хуулийн тухай сургалтууд зэрэг сурталчилгааны ажлыг зохион байгуулдаг байна.[31]

1998 онд ТББ-аас улсын төсвөөс татаас олгогдох нээлттэй өрсөлдөөний шалгуур нөхцлүүдийг баталсан байна. Нийгэмлэгүүдийн тухай хуулин дээр үндэслэн Хорват Улсын Парламентаас улсаас олгогдох татаасанд хамрагдах боломжтой ТББ болон тэдгээрийн нийтийн эрх ашигт хэрхэн нийцэж байгааг тодорхойлох тухай тогтоолыг баталсан байна.[32] Уг тогтоолоор ТББ өөрийн үйл ажиллагаагаа гишүүдийн зохион байгуулагдсан сүлжээний дагуу явуулдаг байх, тухайн үйл ажиллагаа нь Үндсэн хуулийн үнэт зүйлс болох эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдэл, нийгмийн шударга ёс, хүний эрх, байгаль орчны хамгаалалыг хэрэгжүүлэхэд чиглэгдсэн хөтөлбөр хэрэгжүүлдэг байх болон олон улсын байгууллагуудын гишүүн байгууллагууд байх зэрэг нөхцлүүдийг заасан байна.

ТББ-гаар гэрээний үндсэн дээр эрүүл мэндийн үйлчилгээг үзүүлэх жишээ авахад энэхүү үйлчилгээг эвэрхэн гэр, поликлиник, эмнэлэг, эмийн сан болон сувиллын газарт үзүүлж болохоор хязгаарлалт хийсэн байна. Энэ хязгаарлалтаас хамааран ТББ-д эрүүл мэндийн төвийн, яаралтай тусламж үзүүлэх, эрүүл мэндийн хүрээлэнгүүд болон цус сэлбэлтийн төвийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх боломжгүй болдог байна.[33] Нийгэмлэгүүдийн тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт Хорват Улсын Засгийн Газар нь өрсөлдөөний үндсэн дээр нийтийн ашиг сонирхолд онцгой нийцсэн төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлж байгаа ТББ-уудад төсвөөс татаас олгоно гэж заасан байна.[34] Ийнхүү өрсөлдөөнд шалгарсан байгууллага Эрүүл мэндийн сайд болон Эрүүл мэндийн хүрээлэнгийн зөвшөөрөлтэйгээр

31 Radost Toftisova, "Cooperation in the Area of Social Services Delivery and Mechanisms of State Financing of NGOs (Sample Models)", http: www.icnl.org research journal vol3issd special_3.htm

32 Мөн тэнд

33 Мөн тэнд

34 Republic of Croatia "Law on Associations", Official Gazette No.88 (11 October 2001)

байгуулагдан, Эрүүл мэндийн хүрээлэнтэй гэрээ байгуулан эрүүл мэндийн үйлчилгээг нийтэд хүргэх эрхтэй болдог байна.

Зарим салбарт буюу хуулиар тусгайлан санхүүжилт олгогддог спорт, технологийн хөгжил, оюутны холбоод, цөөнхийн эрх ашгийг төлөө нэгдсэн нийгэмлэгүүд, байгаль орчин хамгаалах байгууллагууд, сайн дурын гал командын багууд, мэргэжлийн холбоод болон бусад ТББ-уудад төрөөс татаас хэлбэрээр санхүүжилт олгогдохгүй.[35] Өөрөөр хэлбэл, өөр хэлбэрээр үйл ажиллагаагаа санхүүжүүлэх боломжийг нь хуулиар олгосон бол эдгээр ТББ-ууд төсвөөс татаас хэлбэрээр төрийн зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд тусгайлан дэмжихгүй.

ТББ-ууд гэрээний үндсэн дээр төрийн зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлэх, санхүүжилтийг төсвөөс олгох зэрэг үйл ажиллагаа хэрэгжиж ирэзд гарч буй саад тотгорын хувьд орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагууд цөөн тооны ТББ-уудад өрсөлдөөн болон тодорхой шалгуурын үндсэн дээр санхүүжилтийг олгох, ил тод байдал дутмаг байгаагаас ТББ-уудын үйл ажиллагаанд үнэлгээ хийхгүй байх, харилцан үл итгэх байдал давамгайлах. ТББ-уудын төлөвшил дутмаг байгаас орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагуудтай хэт түрэмгий байдлаар харьцах, олонд сайн танигдсан ТББ-уудын хувьд өөрсдийн хэрэгжүүлэх төсөл, хөтөлбөрөөс үл хамааран санхүүгийн дэмжлэг тогтмол авах нөхцөл бүрдэх зэрэг гарч байна.[36]

5. САНХҮҮЖИЛТИЙН ХЭЛБЭРҮҮД, ХЯНАЛТЫН ТОГТОЛЦОО: АНУ БОЛОН ХОРВАТ УЛСЫН ТУРШЛАГА

Төрөөс иргэний нийгмий байгууллагуудтай хамтран ажиллах үйл ажиллагааны санхүүжилтийн эх үүсвэр нь ямар байдаг талаар гадаад улсын туршлагыг судлах зорилгоор АНУ болон Хорват Улсад төрийн байгууллагаас иргэний нийгмийн байгууллагатай хамтран ажиллахдаа ямар хэлбэрээр санхүүжилт явуулдаг, үйл ажиллагааны хяналтыг хэрхэн хэрэгжүүлдэг, АНУ-ын хувьд холбооны болон муж улсын түвшний эрх зүйн зохицуулалт ямар байдаг зэргийг авч үзье.

5.1. Холбооны зохицуулалт

5.1.1. Холбооны хуулийн зохицуулалт (United States Code)

Төрийн байгууллага зарим чиг үүргээ гүйцэтгэхэд хэрэгжүүлэх шаардлагатай ажил, үйлчилгээгээ явуулахдаа бусад этгээдтэй хамтран гүйцэтгэх эрх зүйн үндсийг АНУ-ын холбооны түвшинд "Холбооны тэтгэмжийн гэрээ ба хамтын

35 Radost Toftisova, "Cooperation in the Area of Social Services Delivery and Mechanisms of State Financing of NGO. (Sample Models)", http://www.icnl.org/research/journal/vol3iss4/special_3.htm

36 Үзнэ

ажиллагааны гэрээний тухай хууль" (The Federal Grant and Cooperative Agreements Act of 1977 (31 U.S.C. 6301-6308)[37])-аар зохицуулдаг.

USC › Title 31 › Subtitle V › Chapter 63 › § 6305[38]	USC	Хэсэг 31	Дэд хэсэг V	Бүлэг 63	§ 6305
	АНУ-ын төрөлжсөн хууль /Code/	Мөнгө ба Санхүү	Тэтгэмжийн ерөнхий удирдлага	Нийлүүлэлт, тэтгэмж, хамтын ажиллагааны гэрээ	Хамтран ажиллах гэрээг хэрэглэх

Уг хуульд зааснаар Холбооны Засгийн газрын байгууллага нь (холбооны агентлаг) нь муж улс, орон нутгийн захиргаа, эсвэл бусад хүлээн авагчтай эрх зүйн харилцаанд орохдоо гэрээ байгуулах бөгөөд уг харилцаа нь Холбооны хуулиар эрх олгогдсон дэмжих буюу урамшуулах нийтлэг зорилгыг хэрэгжүүлэхийн тулд муж улс, орон нутгийн захиргаа, эсвэл бусад хүлээн авагчид үнэ өртөг бүхий зүйлийг (мөнгө, эд хөрөнгө, үйлчилгээ) шилжүүлэх үндсэн зорилготой тэтгэмжийн болон хамтран ажиллах гэрээ байгуулдаг байна. Ингэхдээ гэрээнд заасан үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд талуудын хооронд тогтвортой харилцаа үүсэхээр бол "хамтран ажиллах гэрээ (Cooperative Agreement)"[39], тогтвортой харилцаа үүсэхээргүй бол "тэтгэмжийн гэрээ (Grant agreement)[40]"-г эрх зүйн хэрэгсэл болгон хэрэглэхээр заасан байна. Харин Холбооны Засгийн газрын шууд хэрэгцээнд зориулан эд хөрөнгө эсвэл үйлчилгээ олж авах (худалдан авах, түрээслэх, арилжих замаар) үед муж улс, орон нутгийн захиргаа, бусад хүлээн авагчтай "Нийлүүлэлтийн гэрээ (Procurement contract)[41]" байгуулдаг байна.

Энд дурьдаж буй "бусад хүлээн авагч[42]" гэдэгт Холбооны Засгийн газраас туслалцаа авах эрх хүртсэн этгээдийг ойлгох бөгөөд үүнд буяны буюу ашгийн төлөө бус байгуулага болон боловсролын байгууллагууд багтдаг. Тэтгэмжийн ба хамтын ажиллагааны гэрээ нь хувь хүнд шууд олгосон мөнгөн тусламж болон татаас, зээл, зээлийн баталгаа, даатгал зэргээс ялгаатай ойлголт юм.

Холбооны агентлаг зарим чиг үүргээ гүйцэтгэхдээ ямар асуудлаар хамтын ажиллагааны гэрээ байгуулах талаарх эрх зүйн үндсийг салбарын тухайлсан

37 http://uscode.house.gov/download/pls/31C63.txt

38 http://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/subtitle-V/chapter-63

39 § 6305

40 § 6304

41 § 6303

42 § 6302

Агентлагууд нь тэтгэмжийн хөтөлбөр хайж буй, өргөдөл гаргах сонирхолтой байгууллагуудад зориулж Grants.gov гэсэн нэгдсэн цахим портал сайтыг хамтран ажиллуулдаг байна. Энэ портал сайт нь Холбооны Засгийн газрын тэтгэмжийн хөтөлбөрийн зарлал тавигддаг цорын ганц нэгдмэл портал сайт болсон байна.

Дээрхээс үзвэл Холбооны түвшинд төрийн байгууллага бусад төрийн болон ашгийн, ТББ-тай хамтран ажиллахдаа мөрдөх нийтлэг эрх зүйн хэрэгсэлийн хэлбэрийг "Холбооны мөнгөн тэтгэмж ба хамтын ажиллагааны гэрээний тухай хууль"-аар зохицуулсан ба гэрээ байгуулах эрх нь Холбооны агентлагын даргад хадгалагдаж байна.

5.1.2. Холбооны хэм хэмжээний актын зохицуулалт (Code of Federal Regulation)[46]

Төр, ИНБ-ын хоорондох харилцааг зохицуулсан хэм хэмжээний актыг Ерөнхийлөгчийн Тамгын Газрын Менежмент болон Төсвийн алба, Засгийн газрын яамдын сайд нараас батлан гаргасан байна. Эдгээрийг дараах хүснэгтээр харуулья.

22 CFR Part 135	Муж улс, орон нутгийн захиргаатай байгуулах тэтгэмж ба хамтын ажиллагааны гэрээнд тавигдах удирдлагын стандарт шаардлага
CFRTitle22› Chapterl Subchapter O › Part 145 Гадаад харилцааны салбар	Дээд боловсролын институт, эмнэлэг болон бусад ТББ-тай байгуулах тэтгэмжийн болон хамтран ажиллах гэрээ[47]
CFR › Title 34› Subtitle A › Part 74 Боловсролын Сайдын тушаал	Дээд боловсролын институт, эмнэлэг болон бусад ТББ-тай байгуулах тэтгэмжийн болон хамтран ажиллах гэрээний удирдлага[48]
Менежмент болон Төсвийн албаны заавар Circular A-110)	Дээд боловсролын институт, эмнэлэг болон бусад ТББ-тай байгуулах тэтгэмжийн болон хамтран ажиллах гэрээнд тавигдах захиргааны нэгдсэн шаардлага

46 http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2010-title34-vol1/xml/CFR-2010-title34-vol1-part74.xml

47 http://www.law.cornell.edu/cfr/text/22/145

48 http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2010-title34-vol1/xml/CFR-2010-title34-vol1-part74.xml

Менежмент болон Төсвийн албаны заавар (Circular A-122)	АТББ-тай байгуулах гэрээний өртөг тодорхойлох зарчим

Эдгээр актыг салбарын яамнаас батлан гаргасан болон ерөнхий холбооны агентлагын акт хоёр ангилан тус бүрчлэн авч үзье.

Нэгд, Тухайн салбартаа салбар хариуцсан яамны Сайд акт гарган ямар асуудлаар ТББ-тай хамтран ажиллах талаарх зохицуулалтыг хийж өгсөн байна. Энд жишээ болгож Боловсролын сайдын[49] эрхлэх асуудлын хүрээн дэх зохицуулалтыг авч үзье.

CFR › Title 34 ›	CFR	Хэсэг 34	Дэд хэсэг A	Бүлэг 75	Дэд бүлэг D	Зүйл 75.200
Subtitle A › Part 75 › Subpart D › Section 75.200	Холбооны хэм хэмжээний акт (Code of Federal Regulation)	Боловсрол	Боловсролын яам, Сайдын ажлын алба	Шууд тэтгэмжийн хөтөлбөр	Тэтгэмж хэрхэн олгох вэ	Хамтран ажиллах гэрээ хэрэглэх стандарт

Боловсролын сайдын тушаалаар[50] батлагдсан "Шууд тэтгэмжийн хөтөлбөр"-ийн акт нь дараах бүтэцтэй:

- Ерөнхий зохицуулалт
- Тэтгэмжид хэрхэн өргөдөл гаргах вэ
- Тэтгэмж хэрхэн олгох вэ
- Тэтгэмж авагч нь ямар шаардлага хангасан байх ёстой вэ
- Тэтгэмж авагч нь ямар удирдлагын үүрэг хүлээх вэ
- Яам ямар процедур дагах вэ зэрэг болно.

Уг стандартад зааснаар Боловсролын яам нь 2 төрлийн тэтгэмжийн хөтөлбөр хэрэгжүүлж болдог. Нэгд, шууд тэтгэмжийн хөтөлбөрөөр (Discretionary grant programs) сайд нь ирсэн өргөдлөөс өөрийн үзэмжээр шийдвэр гаргаж сонгох боломжийг олгосон тэтгэмж байна.

49 Title 34 › Subtitle A › Part 75 › Subpart D › Section 75.200

50 USC › Title 20 › Chapter 31 › Subchapter I › § 1221e–3-д зааснаар Сайд тушаал гаргах эрхтэй. http://www.law.cornell.edu/uscode/text/20/1221e-3

Хоёрт, Стандарт тэтгэмжийн хөтөлбөр (Formula grant programs): Тодорхой өргөдөл гаргагчдыг тухайн хөтөлбөрийн шаардлагыг хангавал тэтгэмж олгодог хөтөлбөр юм. Өргөдөл гаргагчид нь хоорондоо санхүүжилтын төлөө өрсөлдөхгүй бөгөөд тэтгэмж тус бүр тухайн стандартад заасан хэмжээтэй байдаг.

Мөн хэрэв хамтарсан төслийг хэрэгжүүлэхэд талуудын хооронд тогтвортой харилцаа шаардлагатай гэж үзвэл сайд тэтгэмжийн гэрээний оронд хамтын ажиллагааны гэрээ байгуулж болно. Ингэхдээ мөн тэтгэмжийн гэрээний процедурыг уг гэрээнд нэгэн адил хэрэглэдэг.

Уг стандартад зааснаар өргөдөл гаргагч нь ТББ болохоо дараах байдлаар батлах ёстой байна. Үүнд[51]:

(1) Татварын алба (Internal Revenue Service) тухайн өргөдөл гаргагчийг Дотоодын төсвийн орлогын тухай хуулийн (Internal Revenue Code) 501(c) (3)[52]-д зааснаар татвараас чөлөөлөгдөх байгууллага мөн болохыг баталсан нотолгоо,

(2) Муж улсын татварын байгууллага, эсвэл муж улсын тэргүүн хууль сахиулагчийн дараах баталгааг илэрхийлсэн баримт:

- Тухайн муж улсад бүртгэлтэй ТББ болох,
- Тухайн байгууллагын цэвэр орлогын ямар ч хэсэг нь хувьцаа эзэмшигчдэд хуулийн дагуу хуваарилагддаггүй болох зэрэг болно.

(3) Ашгийн төлөө бус статустай гэдгийг нь баталсан үүсгэн байгуулах баримт бичгийн баталгаажсан хуулбар

Хоёрт, Дээрх салбарын яамны зохицуулалтаас гадна холбооны ЗГ-ын агентлагуудын[53] Менежмент болон Төсвийн албанаас[54] (цаашид OMB буюу Office of Management and Budget гэнэ) гаргасан нийтлэг стандартыг[55] дагадаг байна.

OMB нь АНУ-ын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын хамгийн том алба бөгөөд Ерөнхийлөгчид төсөв төлөвлөхөд туслах үндсэн зорилготой. OMB нь Холбооны агентлагуудын[56] хөтөлбөр, бодлого, процедурын чанарыг тогтоодог бөгөөд энэ чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ заавар (circular) болон удирдамж гаргаж түүнийхээ хэрэгжилтийг хянадаг.

Уг байгууллагаас "Дээд боловсролын институт, эмнэлэг болон бусад АТББ-тай байгуулах тэтгэмжийн болон хамтран ажиллах гэрээнд тавигдах захиргааны

---

51 http://www.law.cornell.edu/cfr/text/34/75.51

52 USC › Title 26 › Subtitle A › Chapter 1 › Subchapter F › Part I › § 501

53 http://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I U.S. Code › Title 5 › Part I

54 http://www.whitehouse.gov/omb/organization

55 http://www.whitehouse.gov/omb/grants_circulars

56 Холбооны агентлагын жагсаалт: http://www.usa.gov/directory/federal/index.shtml

нэгдсэн шаардлага"[57],[58] гэсэн нэртэй заавар гаргасан. Уг заавар нь бизнесийн байгууллага, ТББ-тай байгуулсан тэтгэмж болон хамтын ажиллагааны гэрээний нэгдсэн удирдлагын стандартыг Холбооны агентлагуудын дунд тогтоох зорилготой юм. Уг стандарт нь бүх Холбооны агентлагуудад хүчин төгөлдөр үйлчлэх бөгөөд хэрэв хуулиар уг стандартад зааснаас өөрөөр буюу тусгайлан зохицуулсан бол хуулийн заалт давуу хүчин чадалтай байдаг.

Стандартад тодорхойлсоноор "хүлээн авагч[59]" гэдэг нь тодорхой төсөл буюу хөтөлбөр хэрэгжүүлэхээр Холбооны агентлагаас санхүүгийн тусламж шууд авсан байгууллагыг хэлнэ. Уг нэр томъёонд орон нутгийн агентлаг, судалгааны институт, боловсролын холбоод, эрүүл мэндийн төв зэрэг хувийн АТББ багтана.

Мөн уг байгууллагаас гаргасан "АТББ-тай байгуулах гэрээний өртөг тодорхойлох зарчим"[60] нь АТББ-тай хийх тэтгэмж, гэрээний өртөгийг тодорхойлох зарчмыг тогтоосон байна.

Уг зааварт зааснаар АТББ гэж дараах шинжийг агуулсан аливаа корпораци, траст, холбоо, хоршоо (cooperative) буюу бусад байгууллагуудыг хэлнэ. Үүнд:

- Шинжлэх ухаан, боловсрол, үйлчилгээ, буяны ажиллагаа эсвэл нийтийн ашиг сонирхолтой төстэй бусад зорилготой,
- Ашиг хуваарилах үндсэн зорилгогүй,
- Үндсэн үйл ажиллагаа нь өөрийн зорилгод нийцсэн үйл ажиллагаагаа сайжруулах, өргөжүүлэх, эрхлэхэд чиглэгдсэн байх ёстой. Иймд уг нэр томъёонд их сургууль, коллеж, эмнэлэг болон зарим төрлийн АТББ хамаарахгүй.

Зарим АТББ нь өөрийн үйл ажиллагааны мөн чанар болон хэмжээнээс хамаарч ашгийн төлөө байгууллагатай төстэй байдаг. Эдгээр байгууллагуудын жагсаалтыг уг стандартад хавсаргасан бөгөөд тэдгээртэй гэрээ байгуулахдаа ашгийн төлөө байгууллагад хамааруулан өөр зарчмаар ханддаг байна.

Холбооны агентлагууд АТББ болон бизнесийн байгууллагатай гэрээ байгуулах, тэтгэмж хөтөлбөр зарлах ажиллагааны нийтлэг стандартыг ОМВ-гаас гаргадаг бөгөөд агентлагууд өөрсдөө түүнд нийцүүлэн өөрсдийн стандартаа боловсруулдаг байна.

5.2. Муж улсын эрх зүйн зохицуулалт

57 Circular A-110 Uniform Administrative Requirements for Grants and Agreements With Institutions of Higher Education, Hospitals, and Other Non-Profit Organizations

58 **Батлан гаргасан эрх зүйн үндэслэл.** 31 U.S.C. 503 (the Chief Financial Officers Act), 31 U.S.C. 1111, 41 U.S.C. 405 (the Office of Federal Procurement Policy Act), Reorganization Plan No. 2 of 1970, and E.O. 11541 ("Prescribing the Duties of the Office of Management and Budget and the Domestic Policy Council in the Executive Office of the President").

59 http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a110

60 http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a122_2004

АНУ-ын муж улс бүр өөр өөрийн[61] эрх зүйн зохицуулалтаараа ТББ-тай хамтран ажиллах харилцаагаа зохицуулдаг. Тэдгээрийн дундаас Колорадо муж улс 2010 онд "Муж улсын агентлагуудад ашгийн бус хуулийн этгээдтэй Төр, хувийн салбарын санаачилгын гэрээг байгуулах эрх олгох тухай хууль[62]"-ийг баталсан нь нилээд шинэлэг зохицуулалт болсон байна[63].

Уг хуулийн зорилго нь нийтийн үйлчилгээг илүү үр ашигтай өртөг хэмнэсэн, бүтээмжэй байдлаар хүргэхийн тулд ТББ-ыг төрийн байгууллагатай гэрээ байгуулах боломжийг бүрдүүлэхэд чиглэгдэнэ. Дээрх хуульд зааснаар "Төр-хувийн салбарын санаачлага" гэж төрийн агентлаг болон АТББ-ын хоорондох уламжлалт бус гэрээ бөгөөд үүнд:

(А) Мөнгөн төлбөрөөс бусад төсөл, үйлчилгээний талаарх төрийн тэтгэлэгийн[64] хариуд АТББ-ын оролцоог[65] аливаа агентлагын төсөл буюу үйлчилгээнд оролцуулах,

(В) Нөөц болон төсөл, үйлчилгээг хангах хэрэгсэлээ хуваалцах,

(С) Төсөл буюу үйлчилгээ хэрэгжүүлэх, хөгжүүлэх, судалгаа шинжилгээ хийхэд хамтран ажиллах зэрэг зорилготой байдаг байна.

Ийнхүү Төр-хувийн салбарын санаачлага гэж нэрлэгдсэн төр, ТББ-ын хоорондын хамтын ажиллагааны гэрээний мөн чанарыг тодорхойлсоны дээр, ТББ-ыг өөрөө гэрээ байгуулах санал анхлан гаргаж боломжтойг заажээ. ТББ-ын анхлан гаргасан санал нь:

- төрийн албан хаагчдыг цомхотгохгүйгээр тухайн агентлаг үүргээ үр ашигтай, бүтээмжтэй хэлбэрээр гүйцэтгэхэд нь туслах боломжтой,
- санал гаргасан байгууллага бие даан боловсруулсан,
- тухайн агентлагын удирдлага оролцоогүйгээр бэлтгэгдсэн,
- мөн агентлаг нь саналыг объектив байдлаар үнэлэх, санал нь тухайн агентлагт үр ашигтай эсэхийг тодорхойлох боломжийг олгосон хангалттай нарийн тодорхой мэдээллийг агуулсан бол төрийн байгууллага тухайн саналыг авч хэлэлцэх боломжтой байдаг.

Хэрэв санал нь дээрх шаардлагыг хангаж байвал төрийн байгууллага дараагийн ажиллагаа болох саналыг үнэлэх шатанд шилжинэ. Үнэлгээ хийхдээ:

---

61 http://www.osc.state.ny.us/agencies/abulls/a316.htm Chapter 166 of the Laws of 1991 added Article XI-B (The Prompt Contracting Law)

62 An act concerning authorization for agencies of the state to enter into **public-private initiative agreements** with nonprofit entities http://www.state.co.us/gov_dir/leg_dir/olls/sl2010a/sl_90.htm

63 http://www.govtcontracting.org/solutions/state legislative

64 "Төрийн байгууллагын тэтгэлэг" гэж аливаа агентлагын төсөл, хөтөлбөртэй холбоотой агентлагын тэтгэмжийг хэлнэ.

65 "АТББ-ын оруулсан хувь" гэж аливаа төслийн ажлыг бүхэлд нь буюу заримыг нь, эсвэл аливаа хөтөлбөрийн удирдлага, хэрэгжилтийг гүйцэтгэхийн тулд АТББ-ын нийлүүлсэн нөөцийг хэлнэ.

- Саналд тусгагдсан шинийг санаачилсан арга зам, хандлага,
- Саналын шинжлэх ухаан, техник, нийгэм-эдийн засгийн давуу байдал,
- Тухайн агентлагын үйл ажиллагааны зорилгод оруулах саналын боломжит хувь нэмэр,
- Тухайн ТББ-ын чадамж, туршлага, тоног төхөөрөмж, техникийн үзүүлэлт,
- Өртөг хэмнэсэн, үр ашигтай үйлчилгээгээр хангах, эсвэл чанарыг сайжруулах боломж зэрэг хүчин зүйлүүдийг харгалзан үзнэ.

Хэрэв ТББ-ын уг санал нь 50 мянган долларааc илүү төрийн санхүүжилт зарцуулахаар бол төрийн байгууллага олон нийтэд өрсөлдөхүйц санал гаргахыг уриалж мэдэгдэл гаргана. Уг мэдэгдэлийг мөн ижил төрлийн үйл ажиллагаа явуулдаг АТББ-д мэдэгдэх ёстой.

Төрийн байгууллага нь шаардлага хангахуйц үнэлгээ авсан саналыг хүлээн зөвшөөрч, тухайн саналыг хүлээн авах болсон факт, нөхцөл байдлыг тодорхойлсон бичгийн хэлбэртэй шийдвэр гаргана. Хүлээн авч буй агентлаг нь тухайн саналыг гэрээ байгуулах тохиролцооны үндэс болгож хэрэглэх ёстой.

Энэ хуульд мөн муж улсын агентлаг бүр ТББ-ын гаргасан саналыг авч хэлэлцэх, үнэлэх, хүлээн зөвшөөрөх, татгалзах өөр өөрийн процедураа тодорхойлох ёстой гэж заажээ.

АНУ-ын туршлагаас үзэхэд төр, ТББ-тай хамтран ажиллахад шаардлагатай санхүүжилтийн эх үүсвэрийн хувьд төрөөс эсвэл ТББ санхүүжүүлэх, мөн эдгээрийн холимог хэлбэртэй байдаг. Голлох хэлбэр нь төрөөс санхүүжүүлэх хэлбэр бөгөөд ТББ өөрийн хөрөнгөөрөө үйл ажиллагаа хийсний дараа төрөөс төлбөрөө нөхөн авах зохицуулалт мөн байж болно. Харин санхүүжилтын хяналтын тухайд гэрээ байгуулсан төрийн байгууллага өөрөө гүйцэтгэлээ Менежмент болон Төсвийн албаны өмнө хариуцдаг. Менежмент болон Төсвийн алба нь санхүүгийн зарцуулалтын үр ашигтай байдал, гэрээ байгуулах өртөгийн зардлыг тооцох аргачлалаар нэгдсэн удирдамжыг холбооны түвшинд хэрэгжүүлдэг. Харин ТББ-ыг Холбооны татварын алба санхүүгийн хувьд нийтлэг хяналтыг зохицуулдаг байна. Учир нь ТББ нь холбооны албан татвараас чөлөөлөгддөг байгууллага юм.

Ямар асуудлаар төрийн байгууллага ТББ-тай гэрээ байгуулах буюу үйл ажиллагааны хүрээг нийтлэг байдлаар тогтоосон хуулийн зохицуулалт байхгүй байна. Учир нь гэрээлэн гүйцэтгэх боломжтой харилцаа өргөн хүрээтэй. Иймд салбарын хуулиудаар тодорхой төрлийн асуудлыг гэрээлэн гүйцэтгүүлэх зохицуулалт хийж өгдөг байна. Гэхдээ нийгмийн үйлчилгээний салбар буюу нийгмийн халамжийн салбарт төрөөс санхүүжилтыг нь гаргаж ТББ үйлчилгээг гүйцэтгэх хандлага хамгийн өргөн дэлгэрч байна. Энэ хүрээнд Конгрессоос нийгмийн үйлчилгээ сайжруулах томоохон хөтөлбөрийг хэрэгжүүлсэн тусгай хууль батлаж энэ хүрээнд ТББ-тай хамтран ажиллах нь сүүлийн жилүүдэд нэмэгдэж байна.

Төр, ТББ-ын хамтын ажиллагааны харилцааг эхлүүлэх ажлыг аль тал нь эхлэн санаачлах тухайд төрийн байгууллага тодорхой төсөл, хөтөлбөр санаачилж энэ ажиллагааг нь гүйцэтгэхэд ТББ өргөдөл гаргаж хамтран ажиллах загвар давамгайлдаг боловч сүүлийн үед ТББ-ын зүгээс анхлан санаачлага гаргаж төрийн байгууллагын тодорхой үйлчилгээг сайжруулах саналаа гаргах хууль зүйн боломжийг нээж өгжээ.

Санхүүжилт гаргах нийтлэг үндэслэлийг "Мөнгө, санхүүгийн төрөлжсөн хууль"-иар, ямар асуудлаар хамтран ажиллахыг салбарын хуулиар тус тус зохицуулж байна. Харин Төр, ТББ-ын хамтын ажиллагааны талаар тусгайлсан хууль батлан гаргах шаардлагатай гэж үзвэл талууд өргөдөл буюу санал хэрхэн гаргах, шалгаруулалт, гэрээ байгуулах, дүгнэх процесс хэрхэн явагдах талаарх асуудлыг зохицуулж болох юм.Санхүүгийн хяналт, үр ашгийн тооцооны талаар тусгайлан зохицуулах бодит шаардлага практикаас урган гардаг учир энэ асуудлыг ерөнхий төсвийн хяналтын хуультай уялдуулан тусгайлан зохицуулах шаардлага байдаг байна.

5.3. Санхүүжилтийн хэлбэрүүд, хяналтын тогтолцоо: Хорват Улс

ТББ-д төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр хэрэгжүүлэхдээ учирч буй саад тотгорыг арилгах, санхүүжилтийн хяналтын механизмыг сайн хэрэгжүүлэх зорилготойгоор Хорват Улсын Парламентаас Нийгэмлэгүүдийн тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасныг үндэслэн "ТББ-уудын хөтөлбөр, төслүүдэд төрөөс татаас олгоход баримтлах сайн туршлага, стандарт, шалгуур үзүүлэлтийн ёс зүйн дүрэм"-ийг батлсан бөгөөд үүнд санхүүжилтийг олгоход баримтлах зарчим, үйл явц зэргийг томъёолсон байна.

ТББ-уудад төсвөөс татаас хэлбэрээр санхүүжилт олгохдоо дараахь зарчмыг баримтална.[66] Үүнд:

1. Тухай төсвийн жилд ТББ-уудын төсөл, хөтөлбөрт санхүүжилт хийхэд тэргүүлэх чиглэлээ тодорхойлох;
2. Олон нийтийн дунд нээлттэй тендер зарлах. Ингэхдээ тендерийн нөхцөл, өргөдөл, хавсралт материалыг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг тодорхой заасан, ТББ тендерт зарлагдсанаас хойш 30 хоногийн дотор материал бүрдүүлэх боломжтой байх зэргийг анхаарна.
3. Тусгай байгуулагдсан комиссоос хүлээн авсан өргөдөл, хавсралт материалын багтаасан дугтуйнуудыг онгойлгох;
4. Экспертийн багаас хүлээн авсан төсөл хөтөлбөрүүдэд үнэлгээ хийх. Ингэхдээ экспертийн багыг төрийн захиргааны удирдлага, судалгаа, мэргэжлийн байгууллага, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд зэргийн

66 Croatian Parliament, "Code of Good Practice, Standards and Benchmarks for the Allocation of Grants for Programmes and Projects of NGOs: Procedure and Principles for the Approval of Funding" (2 February 2007), Section 1, art 3.

төлөөллийг холбогдох хууль тогтоомжийн үндсэн дээр бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

5. Өргөдөл гаргагч ТББ-д санхүүжилт дэмжигдсэн, татгалзсан үндэслэл шалтгааныг тайлбарлах;
6. Тендерийн дүнг нийтлэх. Ингэхдээ санхүүжилтийг авч чадсан ТББ, хөтөлбөр, төсөл болон төрөөс олгогдож байгаа татаасын хэмжээний тухай мэдээллийг оруулах;
7. Хугацаа дуусгавар болсоны дараагаар 60 хоногийн дотор төрөөс татаас олгогдсон төсөл, хөтөлбөрүүдийн талаар гэрээ байгуулах;
8. Батлагдсан төсөл, хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилтийг хянах, үнэлгээ хийх. Ингэхдээ гэрээний дагуу ТББ-аас заавал өгөх ёстой санхүүгийн тайланд үндэслэнэ зэрэг зарчмыг баримтална.

Хэрэв ТББ-аас олгогдсон санхүүжилт, татаасыг урвуулан ашигласан бол олгогч байгууллага нь цаашид олгогдох санхүүжилтийг зогсоож, олгогдсон санхүүжилтийг эргүүлэн олгохыг шаардана.

ТББ-аас олон нийтийн эрх ашигт нийцсэн төсөл, хөтөлбөрийг төрөөс санхүүжүүлж, гэрээ байгуулах эрх олж авахын тулд дараахь шаардлагуудыг хангасан байна. Үүнд:

1. ТББ улсын бүртгэлд хамрагдсан байх;
2. Хорват Улсын Үндсэн хуудийн үнэт зүйлийг хөхүүлэн дэмжих;
3. Олон нийтийн хэрэгцээг хангасан үйл ажиллагаа хэрэгжүүлж, тогтвортой хөгжлийг хангах зэрэг байдаг.

Өргөдөлд хавсаргах материалд санхүүгийн тайлан, ТББ-ыг хариуцан ажиллаж буй этгээд гэмт хэрэгт холбогдож байгаагүйг нотлох баримт, ТББ-дын улсын бүртгэлийн гэрчилгээ болон тендерт оролцоход шаардагдах бусад материал зэрэг орно. Төрөөс олгогдож буй татаасыг ТББ зөвхөн хүлээн зөвшөөрөгдсөн төсөл, хөтөлбөрийн хүрээнд хэрэгжүүлэх үүрэгтэй. Мөн улсын төсвөөс тухайн үйл ажиллагаанд давхардуулсан байдлаар санхүүжилт олгохгүй.

Санхүүжилтийн хяналтын тогтолцоог хэрэгжүүлэх үүргийг хоёр байгууллагад олгосон байна. Үүнд, Иргэний нийгмийг хөгжүүлэх зөвлөл нь Засгийн газарт зөвлөх үүрэгтэй мэргэжлийн байгууллага болохын хувьд төрөөс олгогдох татааст мониторинг, дүн шинжилгээ, үнэлгээ зэрэг үйл ажиллагааг хэрэгжүүлнэ. Мөн түүнчлэн татаас олгож буй төрийн захиргааны байгууллага нь санхүүжилт олгогдсон төсөл, хөтөлбөрүүдийн тухай мэдээллийг Иргэний нийгмийг хөгжүүлэх зөвлөл болон ТББ-тай хамтран ажиллах Газар зэрэгт өгөх ёстой байдаг байна. Гэсэн хэдий ч эдгээр хоёр байгууллагын энэ чиглэлээр хэрэгжүүлэх үүргийг нарийвчилсан байдлаар тухайн ёс зүйн дүрэмд заагаагүй байна. Ёс зүйн дүрэм үйлчилж эхэлснээр өмнө нь хэрэгжиж байсан Парламентаас улсаас олгогдох татаасанд хамрагдах боломжтой ТББ болон тэдгээрийн нийтийн эрх ашигт хэрхэн нийцэж байгааг тодорхойлох тухай тогтоол нь хүчин төгөлдөр бус болсон байна.

ДҮГНЭЛТ

Нийгмийн асуудлыг зөвхөн төр дангаараа, эсхүл зах зээл ч дангаараа шийдэж чадахгүй гэсэн үзэл бодол түгээмэл байна. Тухайлбал судлаач Джеймс (1989), Маккарти (1992), мөн сүүлийн үед Саламон болон Анхайер (1997) нар төр болон зах зээлээс ялгаатай салбар болох төрийн бус байгууллагуудын үүрэг нэмэгдэж байгааг онцолжээ. Төрийн бус байгууллагын үүрэг, хариуцлага нийгмийн амьдралд ихээхэн чухал ач холбогдолтой болсон учир эдгээр байгууллагууд олширч энэ хандлага Монголд ч ижил байна. Гэвч тоо өсөх нь энэ салбарын хөгжил төлөвшлийн баталгаа биш гэдэг маргаангүй. Баруун болон Зүүн Европт нийгмийн ялгаралтай холбоотой эрсдэл нэмэгдэж байгааг тогтоосноор Европын холбоо иргэний нийгэм болон нутгийн захиргааны байгууллагатай түншлэлийн харилцаатай байхыг уриалж, Баруун Европын орнууд ядуурлыг бууруулахад чиглэсэн тодорхой арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд орон нутгийн ийм түншлэлийг өргөн ашиглажээ.[67] Иргэний нийгмийн байгууллагыг нийтийн үйлчилгээнд оролцуулах тухай асуудлаар, ялангуяа төр, төрийн бус байгууллагын харилцааны үндэслэл нь салбар тус бүрийн жишээлбэл, зах зээлийн сул тал, төрийн байгууллагуудын алдаатай үйлдэл, түүнчлэн улс төрийн хямрал зэрэг сул талуудаас үүдэлтэй байдаг. Гэвч энэ түншлэлийн асуудал, төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх хөрс суурь бүрдсэн эсэхийг Монголын иргэний нийгмийн байгууллагын өнөөгийн нөхцөл байдал, төлөвшилтэй харьцуулан авч үзэх шаардлагатайг анхаарууллж байна

Гэхдээ төрийн бус байгууллагууд зөвхөн нийгмийн ашиг тусын төлөөх үйл ажиллагааны хүрээнд нэгдэхэд зогсохгүй шашин, хүмүүнлэгийн, улс төрийн шинжтэй үнэт зүйл дээр ашиг сонирхол нь нэгддэг гэдгийг анхаарах хэрэгтэй юм.

Иймд төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллагад гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх эсэхтэй холбогдуулан дараах асуудлуудыг анхаарах нь нэн чухал байна.

1. Төрийн бус байгуулага төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх тухай ойлголт бол Төр хувийн хэвшлийн түншлэл гэх өргөн ойлголтод хамаарна. Өөрөөр хэлбэл, түүний нэг хэсэг нь гэж хэлж болох боловч системчлэгдсэн хэлбэрт ороогүй байна. *Вейсброд төрийн үйлчилгээ нь ихэнхдээ дундаж түвшинд хэрэглэгчдэд хүрдэг бол илүү өндөр түвшний үйлчилгээг хүссэн хэрэглэгчдийн таашаалд төрийн үйлчилгээ тэр бүр нийцэхгүй байснаар орон зай бий болгодог*[68] *тухай авч үзсэн нь хувийн хэвшил төрийн түншлэлийн хэрэгцээ шаардлагыг дэвшүүлсэн санаа бөгөөд тухайн түншлэлийн цаад хүлээлт түүний үр шимийг хүртэгчдийн шаардлага ямар байхыг сануулсан хэрэг юм. Харин үүнийг иргэний нийгэм төрийн түншлэлийн асуудлаас ялгаж авч үзэх хэрэгтэй.* Мөн эрх зүйн зохицуулалтын хувьд зөвхөн ТББ-уудад зориулсан

67 European Commission /2000/; Silver /2000/.

68 Weisbrod, The voluntary nonprofit sector: An economic analysis 1977.

тусгай зохицуулалт байдаггүй буюу хувийн хэвшилд хамаатай нийтлэг зохицуулалтад хамтад нь хамруулдаг жишиг байна. Иймээс ТББ хувийн хэвшлийн хийж гүйцэтгэдэг ажил үүргийг гэрээлэн авах нь санхүүгийн хувьд ч, ТББ-уудын зорилгын хувьд ч зохимжтой биш байдаг.

2. Төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллагуудад шилжүүлсэн улс орнууд болох АНУ, Канад Улс, ХБНГУ зэргийн туршлагаас харахад эдгээр улс орнуудад иргэний нийгмийн тогтолцоо, төлөвшил нэн сайн хөгжсөн байгаагаараа онцлог байна. Крамер ТББ-уудын сул талуудыг (1) институционалчлал, эсхүл хэлбэр төдий байдлыг бий болгох процесс; (2) эдийн засгийн нөөц сангаа өсгөхийн тулд зорилгоосоо хазайх, үйл ажиллагааны төгсгөлийг өөрчлөх; (3) ашгийн бус салбарын үйлчлүүлэгчид үндэслэсэн бус, хэт их нигүүлсэнгүй мөн чанарыг илэрхийлсэн цөөнхийн удирдлагатай; (4) үр нөлөөгүй байдлыг бий болгох гэсэн үндэслэлүүдээр авч үзсэн бол Саламон энэ талаар (1) төрийн бус байгууллагын хүрээ болон нөөцийн хязгаарлагдмал байдлаас үүдэлтэйгээр хэт их нигүүлсэнгүй үзлийг илэрхийлсэн байдал үүсдэг; (2) төрийн бус байгууллагын үйлчлүүлэгч болон санхүүжигдэж байгаа төслийнхөө хүрээнд хэт нэг талыг баримтлах үзэл гардаг; (3) ихэнх нөөцийг өөрийн хяналтандаа оруулсан этгээд тухайн нийгмийн бүлгийг давуу байдлаар хянах боломжтой байдаг; (4) өнгөц ашиг сонирхол давамгайлдаг зэргээр тодорхойлсон байдаг. Эдгээр нөхцөл байдал нь төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагаа, хамрах хүрээ өөрийн гэсэн учир дутагдалтай гэдгийг нотолж байна. Харин Монгол Улсын хувьд иргэний нийгмийн төлөвшил, тогтолцоо хангалттай сайн хөгжөөгүй, зарим ТББ-уудын үйл ажиллагаа тогтворгүй, доголдолтой явагдаж байгаа нь төрийн зарим чиг үүргийг ТББ-уудад шилжүүлэхэд эрсдэлтэй, үүнийг хэрэгжүүлэх нөхцөл бололцоо бүрдээгүй болохыг энэ судалгаанаас харж болно. Жишээ нь, 2012 оны байдлаар 12600 төрийн бус байгууллагаас дөнгөж нэг хувь нь л нийгэмд чиглэсэн, идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулж байна. Иймээс нөхцөлд төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллагуудад шилжүүлэх нь туйлын эрсдэлтэй байна.

3. Төрийн бус байгууллагууд иргэний нийгмийн төлөөлөл болж, сөрөг хүчний үүргийг гүйцэтгэж байдаг онцлогтой. ТББ-уудын хөндлөнгөөс үйл ажиллагаа явуулж, төрийн үйл ажиллагаанд үүсч болох аливаа дутагдалтай асуудлыг ил тавьж, шүүмжлэлийг өргөнөөр гаргадаг. Иргэний нийгэм бол төрийг хянаж, төрд хариуцлага тавьдаг иргэдийн нэгдэл байдаг. Гэтэл иргэний нийгмийн төлөвшил бүрэн хангагдаагүй өнөөгийн нөхцөлд төрийн зарим чиг үүргийг ТББ-уудад шилжүүлэх тохиолдолд сөрөг хүчний үүргийг сулруулж, ардчилалд сөрөг нөлөө үзүүлэх үр дагаврыг бий болгоно.

4. "Төрийн чиг үүргийг гэрээгээр шилжүүлэх" гэж ярьж бичдэг энэ томьёоллыг эргэн харах шаардлагатай байна. Өөрөөр хэлбэл, "делегирования, delegation" гэдэг ойлголтыг бид "эрхээ төлөөлүүлэн шилжүүлэх" гэж ойлгож хэвшсэн. Харин энэ судалгаагаар яригдаж байгаа зүйл бол "contracting out" буюу "гэрээлэн гүйцэтгүүлэх" гэсэн утгыг илэрхийлнэ. Германы эрх зүйд "beleihung" буюу "зээлдүүлэх" гэсэн нэр томъёогоор уг ойлголтыг илэрхийлдэг. Энэ нь тухайн чиг үүргийг бүрмөсөн шилжүүлэх ажиллагааг илэрхийлдэггүй. Харин эдгээр

субъектүүд өөрийн нэрээр төрийн захиргааны чиг үүргийг тогтмол бие даан хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг гэрээлэн авсан байдаг ба тухайн хүрээндээ захиргааны байгууллага (шууд бус захиргаа) болдог байна.

5. Хэрвээ ТББ-уудад гэрээний үндсэн дээр төрийн зарим чиг үүргийг шилжүүлэх тохиолдолд 1) менежментийн үр нөлөөг дээшлүүлэх, 2) санхүүгийн нөөцийг үр ашигтай зарцуулах, 3) гэрээ байгуулах өргөдөл гаргах, гүйцэтгэлийг эргэн тайлагнах зэрэг процессыг аль болох чирэгдэл, хүнд сурталгүй байдлаар нийтлэг зохицуулалт бий болгосон хууль гаргах асуудлыг анхаарах хэрэгтэй байна.

6. Монгол Улсын нэгэн адил социалист дэглэмээс ардчилсан тогтолцоо руу шилжиж байгаа Хорват Улсын туршлагаас харахад иргэний нийгмийн хөгжил, төлөвшилт дутмаг, төрийн захиргааны байгууллагуудаас дарамт шахалт үзүүлэх зэрэг байдлаас үүдэн төрийн зарим чиг үүргийг ТББ-уудад гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх үйл ажиллагаа хэрэгжихэд олон саад бэрхшээлтэй тулгарч байгаа нь Монгол улстай зарим талаар ижил хэдий ч нөгөө талаар анхаарах шаардлагатай асуудлуудыг хөндөж байна. Үүнд: (1) хууль эрх зүйн таагүй орчин, төрийн байгууллагуудаас ТББ-уудад хэт тэтгэсэн байдлаар хандах, үйл ажиллагаанд нь хөндлөнгөөс оролцох, үндэслэлгүй хяналт тогтоох; (2) санхүүгийн нөөц бололцоо хомс байх, төрөөс мөнгөн тусламж үзүүлэх явдал дутмаг байх; (3) төрийн болон ТББ-ын ил тод байдал, мэргэжлийн хандлага үгүйлэгдэх, (4) зарим ТББ-уудыг илүүд үзэх, (5)төрийн захиргааны байгууллагуудын хүнд суртал зэрэг орно. Ихэнх тохиолдолд ТББ-уудын үйл ажиллагаа үр нөлөө багатай байх явдал нь дотоод үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт болон ажилчдын шилжилт хөдөлгөөн их байх, байнгын санхүүгийн эх үүсвэр дутмаг байх зэргээс шалтгаалдаг тул төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэхэд эрсдэлтэй байдал үүсгэдэг байна. Санхүүжилтийн хяналтыг сайжруулах зорилготойгоор Хорват Улсад “ТББ-уудын хөтөлбөр, төслүүдэд төрөөс татаас олгоход баримтлах сайн туршлага, стандарт, шалгуур үзүүлэлтийн ёс зүйн дүрэм”-ийг батлалсан хэдий ч үүн дотор хяналтыг хэрэгжүүлэх байгууллагуудын чиг үүргийг нарийвчлан зааж өгөөгүй нь учир дутагдалтай болсон байна.

Иймд ТББ-уудад төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэхээс өмнө ТББ-уудын чадавхийг дээшлүүлэх, бүтэц, зохион байгуулалтанд тодорхой шалгуур, шаардлага тавих, тогтвортой хэвийн үйл ажиллагаа явуулах чадвартай болгох зэрэг ажлуудыг нэн түрүүнд хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Монгол Улсын өнөөгийн нөхцөлд ТББ-уудад төрийн зарим чиг үүргийг шилжүүлэх нөхцөл, бололцоо хангалттай бүрдээгүй байгаа тэдийгүй энэ харилцааг хэт өргөн хүрээнд нээлттэй орхих нь эрх зүйн үр дагаваруудыг дагуулах эрсдэлтэй байгааг анхааран авч үзэх шаардлагатай.

ЭХ СУРВАЛЖ

I. **МУ-ын хууль тогтоомж**

МУ-ын хууль

1. Үндсэн хууль (1992)
2. Монгол улсын засгийн газрын тухай (1993)
3. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай (1996)
4. Төрийн бус байгууллагын тухай (1997)
5. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (2002)
6. Иргэний хууль (2002)
7. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай (2005)
8. Концессын тухай хууль (2010)

УИХ-ын тогтоол

9. Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар төрөөс баримтлах бодлогын баримт бичиг, Дугаар 64, 2009

Засгийн газрын тогтооол

10. Төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тусгай чиг үүрэг буюу дэд салбарын тодорхой чиг үүргийг засгийн газрын бус байгууллагад хариуцуулан гүйцэтгүүлэх ерөнхий журам, Дугаар 111, 1995

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ СҮЛЖЭЭ
www.nli.gov.mn

11. Төрийн өмчийнхөөс бусад ашгийн төлөө бус соёлын байгууллагындунд төсөл уралдуулан шалгаруулах (тендер зохион байгуулах) журам, Дугаар 92, 1997
12. Стандартчилал, хэмжилзүйн зарим чиг үүргийг засгийн газрын бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх тухай, Дугаар 121, 1999
13. Концесс олгох уралдаант шалгаруулалтын журам, Дугаар 177, 2010
14. Төрийн өмчийн концессын зүйлийн жагсаалт, Дугаар 198, 2010

II. Ном зохиол, толь бичиг (монгол, орос, англи хэлээр)

15. П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, УБ., 2008, 119-126 тал
16. Удирдлагын академи, Төрийн зарим чиг үүргийг хувийн хэвшил, төрийн бус байгууллагад шилжүүлэх нь, УБ., 2010
17. Монгол Улсын Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар. УДШ, Ханнс-Зайделийн сан. УБ., 2009
18. МУ-ын Иргэний хуулийн тайлбар Ханнс-Зайделийн сан. УБ., 2010
19. С. Нарангэрэл, Хууль зүйн Англи-Монгол эх толь, УБ., 2012
20. С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. Нэмж засварласан гурав дахь хэвлэл. УБ, 2011.
21. Төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэх асуудал, бусад орнуудын туршлага. хандлага. УИХ-ын Судалгааны төв, Бодлогын судалгаа, шинжилгээ, 2010 он
22. Black's law dictionary, deluxe ninth edition. Bryan A. Garner (ed), ©2009 Thomson Reuters.
23. Osborn's concise law dictionary. Seventh edition by Roger Bird. Fifth Indian reprint. 1997.
24. Л.В.Тихомирова, М.Ю.Тихомиров. Юридическая энциклопедия. Издание 6-е, дополненное и переработанное
25. Д.Галлиган, В.В.Полянский, Ю.Н.Старилов. Административное право: история развития и основные современные концепции. –М.: Юристъ, 2002.

III. Өгүүлэл, илтгэл /Англи хэлээр/

26. Khanom, Nilufa Akhter, Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships, *International Review of Business Research Papers Volume 6. Number 2. July 2010*
27. Alyssa A. Dirusso, American nonprofit law in comparative perspective, Washington University global studies law review [Vol. 10:39].
28. Act on public private partnerships croatia
29. Ppp models, www. assamppp.gov.in
30. Public and private partnership as a new way to deliver healt
31. Use of public-private partnerships to deliver social services: advantages and drawbacks

32. For the good of The people: Using public-privatePartnerships To meet america's Essential needs A white, http://www.ncppp.org/presskit/ncpppwhitepaper.pdf
33. *Privatization of Welfare Services: A Review of the Literature* Chapter II: The Current State of Social Service Privatization http://aspe.hhs.gov/hsp/privatization02/chapter2.htm
34. Contracting Out Public Service Provision to Not-For-Profit Firms http://www.bristol.ac.uk/cmpo/publications/papers/2005/wp124.pdf
35. Contracting for public service providers from the third sector http://www.praxis.ee/index.php?id=578&L=1
36. The Role of Nonprofits in the Delivery of Local Services http://www.pmranet.org/conferences/georgetownpapers/Feiock.pdf
37. Government/non-profit Partnerships, Public Services Delivery, and Civil Society in the Transitional Nations of Eastern Europe: Lessons from the Hungarian Experience http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1081/PAD-200067322
38. Reforms of the public sector in the light of the new public management: A cases of Sub-Saharan Africa http://www.academicjournals.org/jpapr/PDF/pdf2013/Jan/Engida%20and%20Bardill.pdf
39. Terminology of Public-Private Partnerships (PPPs) *epsu.org/IMG/doc/PPPs-defs-2.doc*
40. What Should Not Be Contracted Out http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2132075
41. Work Reserved for Performance by Federal Government Employees http://www.whitehouse.gov/omb/procurement_work_performance
42. Nonprofit Organizations http://www.sos.state.tx.us/corp/nonprofit_org.shtml
43. National Study of Nonprofit-Government Contracting - State Profiles 2009 http://www.urban.org/publications/412227.html
44. Human service Nonprofits and Government Collaboration 2010
45. http://eprints.lse.ac.uk/2162/1/Public-Private_Partnership_for_the_Provision_of_Public_Goods_Theory_and_an_Application_to_NGOs.pdf
46. Klijn and Teismans's. 2004, p.147
47. PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP HANDBOOK. Ministry of finance of Singapore. VERSION 2, March 2012. P.4; A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastruct. UNESCAP. Bangkok, January 2011
48. Van Ham and Koppenjan (2001, p. 598), Commission on UK PPPs 2001
49. STATE-PROVIDED SERVICE, CONTRACTING OUT, AND NON-STATE NETWORKS: Justice and Security as Public and Private Goods and Services.
50. OECD, Contracting Out Core Government Functions and Services in Post-Conflict and Fragile Situations (Paris: OECD, 2009)
51. A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastruct. UNESCAP. Bangkok, January 2011.
52. Public-private partnership as a new way to deliver healthcare services.

53. PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP HANDBOOK. Ministry of finance of Singapore. VERSION 2, March 2012.
54. "Public-Private Partnerships: Terms Related to Building and Facility Partnerships", Government Accounting Office, April 1999.
55. Jennifer M. Brinkerhoff and Derick W. Brinkerhoff. Government–nonprofit relations in comparative perspective: evolution, themes and new directions. 2002.
56. The legal framework of transparency and accountability within the context of privatization: executive summary
57. Karen A. Curtis, The Impact of Welfare State Restructuring on the Nonprofit and Voluntary Sector in Canada and the US.

IV. АНУ-ын хууль тогтоомж

58. Title 10 › Subtitle A › Part IV › Chapter 155 ›
59. USC › Title 26 › Subtitle A › Chapter 1 › Subchapter F › Part I › § 501
60. USC › Title 16 › Chapter 32 › § 1445b (g)
61. USC › Title 20 › Chapter 31 › Subchapter I › § 1221e
62. USC › Title 31 › Subtitle V › Chapter 63 › § 6305
63. 26 U.S.C. § 501(c)
64. Title 34 › Subtitle A › Part 75 › Subpart D › Section 75.200
65. Revised Model Non-Profit Corporation Act (1986)
66. Uniform Unincorporated Non-Profit Association Act (See Colorado §§ 7-30-101 to 7-30-119)
67. IOWA NONPROFIT CORPORATION ACT http://coolice.legis.iowa.gov/coolice/default.asp?category=billinfo&service=iowacode&ga=83&input=504#504.112
68. 22 CFR Part 135 Муж улс, орон нутгийн захиргаатай байгуулах тэтгэмж ба хамтын ажиллагааны гэрээнд тавигдах удирдлагын стандарт шаардлага
69. CFRTitle22› ChapterI Subchapter O › Дээд боловсролын институт, эмнэлэг болон бусад АТББ-тай байгуулах тэтгэмжийн болон хамтран ажиллах гэрээ
70. CFR › Title 34› Subtitle A › Part 74 Дээд боловсролын институт, эмнэлэг болон бусад АТББ-тай байгуулах тэтгэмжийн болон хамтран ажиллах гэрээний удирдлага
71. Circular A-110 Дээд боловсролын институт, эмнэлэг болон бусад АТББ-тай байгуулах тэтгэмжийн болон хамтран ажиллах гэрээнд тавигдах захиргааны нэгдсэн шаардлага
72. Circular A-122 АТББ-тай байгуулах гэрээний өртөг тодорхойлох зарчим

V. Вэбсайт

73. http://www.usa.gov
74. http://www.irs.gov
75. http://www.gpo.gov
76. http://uscode.house.gov
77. http://www.whitehouse.gov
78. Grants.gov
79. http://www.sos.state.tx.us
80. http://www.osc.state.ny.us
81. http://www.state.co.us
82. http://www.humanservices.gov.au/
83. http://www.ncppp.org
84. http://nccs.urban.org
85. http://www.govtcontracting.org

Хавсралт 1. Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай ойлголт

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл (ТХХТ) нь 1990-ээд онд нийтийн салбарын шинэ удирдлага (New Public Management)-ын үр дүнд төрийн бодлогын гол хэрэгсэл болж гарч ирсэн. Үүнээс хойш ТХХТ гэсэн ойлголтыг тодорхойлох маш олон тодорхойлолтууд гарч ирсэн бөгөөд эдгээр нь уг ойлголтын аль нэг шинжэд үндэслэсэн байх нь элбэг байдаг байна. Тухайлбал, "эрсдэл, ашгийг хуваарилсан үргэлжилсэн шинжтэй нийтийн болон хувийн салбарын хамтын ажиллагаа[69]", "урт хугацааны хамтын ажиллагаа болон нийгмийн суурь үйлчилгээг хувийн сектор хангах зэрэг нь мөн энэ ойлголтын гол шинж" гэж үзэх хандлага байна.

ТХХТ гэдгийг гадны улс орнуудад удирдах, засаглах хэрэгсэл, санхүүгийн харилцааны институтын төлөвлөгөө, хөгжлийн хэрэгсэл гэх зэргээр олон янзаар тодорхойлдог нарийн төвөгтэй үзэгдэл юм. Ингэхдээ ихэвчлэн санхүүжилт, ашиг, эрсдэл, харицлагаа хуваах (энд хугацаа мөн ач холбогдол бүхий үзүүлэлт болдог[70]) гэсэн үндсэн санааг илэрхийлдэг. Өмнө дурдсан 3 хандлагыг товч авч үзвэл:

1. Удирдах буюу засаглах хэрэгсэл (A Tool of Governance or Management)

Түншлэл нь иргэдэд бараа, үйлчилгээ хүргэх нэгэн шинэ хандлага юм. Энэ хандлага нь тухайн харилцааны байгууллагын талд анхаарлаа хандуулдаг. **Түншлэл гэдэг нь удирдах буюу засаглах хэрэгсэл юм**. Өөрөөр хэлбэл нийтийн болон хувийн секторын хоорондох байгууллага хоорондын буюу санхүүгийн тохиролцоо юм.[71]

1. Байгууллага хоорондын хамтын ажиллагаа (cooperation).
2. Эрсдэл хуваах - Эрсдэл хуваах нь 2 талд хоёуланд нь давуу талыг бий болгодог. Үүнд эрсдэл, зардал, нөөц, үр ашгийн хуваарилалт багтдаг.
3. Энэ төрлийн хамтын ажиллагаа нь нийтийн буюу хувийн сектор дангаар сайн хэрэгжүүлж чадахгүй бараа, үйлчилгээг шинээр буюу сайжруулан бий болгох чадвартай байдаг.
4. Түншлэл нь урт хугацаанд үргэлжлэх шинжтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл хамтын ажиллагаа нь богино хугацааны гэрээнд үндэслэгдэн бий болдоггүй шинжтэй юм.

2. Санхүүгийн тохиролцооны хэрэгсэл (Tool of Financial Arrangements)

Түншлэл нь хувийн хөрөнгө оруулалтыг дэд бүтэц зэрэг салбарт татсанаар төсөвт ирэх дарамтыг бууруулдаг гэж үздэг бөгөөд энэ хандлага нь дэд бүтцийн салбарын түншлэлийн шинжид илүү анхаарлаа хандуулсан байдаг. Хувийн сектор нь концессийн хугацаанд дэд бүтцийг ашигласны орлогыг хүртэх бөгөөд уг хугацаа дууссаны дараа хөрөнгийн өмчлөл төрд шилждэг байна.

1. Хамтарч хуваах зарчим - Эрсдэл хуваарилах, ашиг хуваах, үйлдвэрлэлийн хэрэгсэл хуваах.

69 Klijn and Teismans's. 2004, p.147

70 Ихэвчлэн 15-30 жил байдаг //PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP HANDBOOK. Ministry of finance of Singapore. VERSION 2, March 2012. P.4; A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastruct. UNESCAP. Bangkok, January 2011. P.5.

71 Van Ham and Koppenjan (2001, p. 598), Commission on UK PPPs 2001, Klijn and Teismans's (2004 p. 147)

2. Түншлэлийн төслийг байгууллагууд хамтран өмчлөх шинжтэй.
3. Хамгийн чухал шинж нь хоёр тал хамтран хөрөнгө оруулдаг байна.

3. Хөгжлийн хэрэгсэл (A tool of Development Process)

Түншлэл нь хөгжилд хүрэх шинэ зөвшилцөл болж төлөвшиж байна.

1. Хамтын зорилго - Тохиролцсон хамтын зорилгыг хэрэгжүүлэхийн тулд талууд ажилладаг.
2. Үйл ажиллагааг гүйцэтгэж дуусах онцгой үүрэг амлалт байдаг бөгөөд уг үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд талууд өөрсдийн хүч бололцоогоо ашигладаг.
3. Түншлэл нь талуудын сул талыг даван туулах зорилготой. Өөрөөр хэлбэл, талуудын туршлага, мэдлэгийг харилцан солилцох шинжтэй.
4. Талууд нь өргөн цар хүрээний байх боломжтой. Төрийн бус байгууллага, судалгааны институт, хөдөө аж ахуй ба хөгжлийн институт, корпораци байх боломжтой.

Энэ түншлэлд талууд санхүү, хүний нөөц, техникийн болон мэдээлэл, улс төрийн дэмжлэг зэрэг материаллаг бус боломжуудаар хувь оруулдаг бөгөөд талууд шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцдог байна.

Дээрх хандлагуудаас үзвэл ТХХТ нь дараах нийтлэг шинжтэй байх нь түгээмэл юм. Үүнд:

1. Байгууллага хоорондын **хамтын ажиллагаа,**
2. Энэхүү хамтын ажиллагаа буюу түншлэл нь **төрийн ба хувийн хэвшлийн** байгууллагын хооронд үүсдэг. Хувийн хэвшлийн байгууллагад бизнесийн байгууллага, ашгийн төлөө бус байгууллага, хөгжлийн агентлаг, олон улсын байгууллага байж болдог.
3. Хамтын ажиллагаа нь **урт хугацаанд** үргэлжлэх үүрэг байдаг.
4. Тодорхой бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг бүтээх буюу бий болгож байдаг.

Дүгнэн үзвэл төрийн бус байгуулагад төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх тухай ойлголт бол Төр хувийн хэвшлийн түншлэл гэх өргөн ойлголтод хамаарна. Өөрөөр хэлбэл түүний нэг хэсэг нь гэж хэлж болох боловч системчлэгдсэн хэлбэрт ороогүй, энэ өргөн ойлголт дотор ерөнхийдөө багтдаг аж. Эрх зүйн зохицуулалтын хувьд мөн зөвхөн ТББ-д зориулсан тусгай зохицуулалт байдаггүй. Хувийн хэвшилд хамаатай нийтлэг зохицуулалтад хамтад нь хамруулдаг. ТХХТ гэдгийг товчхондоо дор дурдсан бүдүүвчээр харуулж болно (Бүдүүвч 1-ийг үзнэ үү).

Нөгөө талаас ТХХТ-ийн ерөнхий ойлголт, түүний төрөл зэргийг онолын хувьд захиргааны шинжлэх ухаанаар гүнзгий судлах ба аль хандлагыг хүлээн зөвшөөрч байгаа эсэхээс хамаарч практик үйл ажиллагаа нь явагддаг байна.

Бүдүүвч 1.

Хавсралт 2. Гэрээлэн гүйцэтгүүлэх гэж юу вэ?

2. "Төрийн чиг үүргийг гэрээгээр шилжүүлэх" гэж ярьж, бичдэг энэ томьёоллыг эргэн харах шаардлагатай байна. Өөрөөр хэлбэл "делегирования, delegation" гэдэг ойлголтыг бид "эрхээ төлөөлүүлэн шилжүүлэх" гэж ойлгож хэвшсэн. Харин бидний энд судлаад байгаа зүйл бол "contracting out" буюу "гэрээлэн гүйцэтгүүлэх" гэсэн утгыг илэрхийлнэ. Германы эрх зүйд "beleihung" буюу "зээлдүүлэх" гэсэн нэр томъёогоор уг ойлголтыг илэрхийлдэг. Энэ нь тухайн чиг үүргийг бүрмөсөн шилжүүлэх ажиллагааг илэрхийлдэггүй. Харин эдгээр субъектүүд өөрийн нэрээр төрийн захиргааны чиг үүргийг тогтмол бие даан хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг гэрээлэн авсан байдаг ба тухайн хүрээндээ захиргааны байгууллага (шууд бус захиргаа) болдог байна.

А. "Делегирования буюу delegation" гэдэг ойлголт бол зөвхөн хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын хооронд явагдах ёстой гэж үзэх[72] нь элбэг. Өөрөөр хэлбэл, делегированное законодательство, delegated legislation гэсэн нэр томьёог академич С.Нарангэрэл өөрийн толь бичигт төлөөлүүлсэн хууль тогтоомж[73] хэмээн оноосон байна. Тэрээр төлөөлүүлсэн хууль тогтоомж гэдэг бол "зарим улсад хэрэг дээрээ хуулийн хүчин чадал агуулсан хэм хэмжээний актыг парламентаас олгосон бүрэн эрхийн (төлөөлүүлсэн) дагуу засгийн газар (Франц, Итали, Испани, Польш зэрэг) буюу төрийн тэргүүн (Беларусь, Казахстан, Кыргызстан зэрэг) гаргах явдал мөн. Засгийн газарт (төрийн тэргүүнд) хууль тогтоомжийн төлөөлүүлсэн бүрэн эрх олгох нь парламентаас тодорхой хугацааны туршид, тодорхой асуудлаар төлөөлүүлсэн хууль тогтоомжийн журмаар хэм

72 Л.В.Тихомирова, М.Ю.Тихомиров. Юридическая энциклопедия. Издание 6-е, дополненное и переработанное /Под ред. М.Ю.Тихомирова. –М.: Изд. М.Ю.Тихомирова., 2010. С.239; Административное право: Учебник /Под ред. Ю.А.Козлова, Л.Л.Попова. –М.: Юристь, 2000. С.56.

73 С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. Нэмж засварласан гурав дахь хэвлэл. Уб, 2011. 439 дэх тал.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ХҮРЭЭЛЭНГ
WWW.LEGAL.MN

хэмжээний акт гаргах засгийн газрын (төрийн тэргүүний) эрхийн тухай холбогдох хууль гаргах замаар хэрэгжүүлнэ. Үүнээс гадна төлөөлүүлсэн хууль тогтоомжийн бүрэн эрхийг парламент нийтлэг илэрхийллээр (хуулийн хүрээнд, холбогдох журмыг батална зэргээр) хууль батлахдаа хуулиар зориуд олгосон байж болно"[74] гэж тодорхойлжээ.

Ер нь төлөөлүүлсэн хууль тогтоомжийн бүрэн эрхийг бусдад шилжүүлэх асуудал өөрөө хуулиар тодорхойлогдсон байх ёстой. Ингэж шилжүүлсэн нь хууль зүйн дагуу эсэх нь хуульд заасан нөхцлөөс шалтгаална. Хэрэв хуульд энэ талаар тодорхой заагаагүй бол "төлөөлүүлсэн бүрэн эрхийг цааш нь төлөөлүүлэхгүй" гэдэг ерөнхий зарчим үйлчилнэ. Харин анхдагч байгууллага нь энэ эрхээ Үндсэн хуулиар олж авсан бол арай өөр нөхцөл үүсэх ба энэ тохиолдолд төлөөлүүлэх боломжтой эсэх асуудал нь Үндсэн хуулийн заалтаас хамаарна[75]. Энэ тохиолдолд Засгийн газар буюу бусад субъект парламентаас өөрт нь зориулж олгосон эрхийг дамжуулан төлөөлүүлэн шилжүүлдэг дээрх практик ЗХХТШ-ийн хүрээг үндэслэлгүйгээр нэмэгдүүлж (ялангуяа иргэдэд чиглэсэн зохицуулалт агуулж байгаа тохиолдолд тэдгээрт ямар нэг хязгаарлалт тогтоож байдаг) байгаа буруу жишиг гэдэг нь харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, төлөөлүүлсэн хууль тогтоомж гаргах эрхийг хуулиар олгодог буюу парламентын хяналтад байдаг[76] гэж үздэг[77].

Б. Харин "contracting out" буюу "гэрээлэн гүйцэтгүүлэх" гэдэг нь бараа үйлчилгээг өөрөө үйлдвэрлэж, хангахын оронд гадны байгууллагаас тэдгээрийг хэсэгчлэн худалдан авахыг хэлдэг. Төрийн байгууллагын үүрэг бол юу хэрэгцээтэй байгааг тодорхойлж, хувийн буюу сайн дурын секторыг нийлүүлэлт хийхийг зөвшөөрөх асуудал юм.

Гэрээлэн гүйцэтгүүлэхийн зорилго нь өрсөлдөх буй байгууллагуудын хоорондох өрсөлдөөнийг дэмжих явдал байдаг. Үүнээс нь өрсөлдөөн нь үйлчилгээг хүргэхэд шаардлагатай өртгийг хэмнэх, үр ашигтай байдлыг дээшлүүлэх, уян хатан байдлыг дэмжинэ. Гэрээлэн гүйцэтгүүлэх нь үйлчилгээний нийлүүлэлт, үр ашигтай байдалд анхаарал хандуулдаг хувьчлалын нэг хэлбэр юм[78].

Энэ гэрээгээр хувийн байгууллага барилга барих, эсвэл хөрөнгө оруулах, санхүүжүүлэх зэрэг үүрэггүйгээрээ концесс, барих-ашиглах-шилжүүлэх (BOT),

74 С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. Нэмж засварласан гурав дахь хэвлэл. Уб, 2011. 439 дэх тал.

75Д.Галлиган, В.В.Полянский, Ю.Н.Старилов. Административное право: история развития и основные современные концепции. –М.: Юристъ. 2002. С.58.

76 Osborn's Concise law dictionary. Seventh edition by Roger Bird. Fifth Indian reprint. 1997. P.113.

77 "Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах журмын хэрэгжилт судалгааны тайлан", 2012 он. Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлберийн "Эрх зүйн чадавхийг нэмэгдүүлэх замаар ядуурлыг бууруулах нь" төслийн захиалгаар Эрх зүйн судалгааны төв ТББ-ын хийсэн судалгаа.

78 Reforms of the public sector in the light of the new public management: A cases of Sub-Saharan Africa http://www.academicjournals.org/jpapr/PDF/pdf2013/Jan/Engida%20and%20Bardill.pdf

хувийн салбарын санхүүжилтийн санаачилга (PFI)[79]-аас ялгаатай. Гэрээлэн гүйцэтгүүлэхэд хувийн байгууллага гэрээний үүргийг гүйцэтгэх хөрөнгийг төрөөс шууд авдаг бол концессийн гэрээгээр хувийн салбарын байгууллага нь өөрсдийн оруулсан хөрөнгийг эцсийн хэрэглэгч буюу иргэдээс төлбөр хэлбэрээр авдаг.

Олон улсын түвшинд харьцуулалт хийх, ерөнхий ойлголтыг гаргахын тулд ТХХТ-ийг бүрдүүлж буй элементүүдийг 4 хэсэгт хувааж үзэх нь тустай юм (Хүснэгт 1-ээс үзнэ үү).

Иймд төрийн чиг үүргийг гэрээгээр шилжүүлэх гэхээс төрийн чиг үүргийг гэрээлэн гүйцэтгүүлэх гэж томьёолох нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Хүснэгт 1

		Гэрээлэн гүйцэтгүүлэх	Хувийн салбарын санхүүжилтийн санаачлага	Концесс	Түрээс	Барих-ашиглах-шилжүүлэх
Үйл ажилллагаа	Үйлчилгээ үзүүлэх	X	X	X	X	X
Санхүүжилт	Хувийн оролцогч нь капиталын хөрөнгө оруулалтыг санхүүжүүлдэг		X	X		X
	Хэрэглэгчийн хураамжаар зардлаа нөхөн олох			X	X	
	Төрөөс гэрээний үндсэн дээр зардлыг нь нөхөн олгох	X	X			X
Барилга барих	Хувийн компани барилга		X	X		X

79 Private financial initiative - Хувийн компани өөрийн санхүүгийн нөөцөөр тодорхой хөрөнгийн зураг төслийг боловсруулж, барих бөгөөд өөрийнхөө оруулсан мөнгөө тодорхой хугацаанд (ихэвчлэн хэдэн арван жил 10-30 жил) бусадтай үйлчилгээ үзүүлэх гэрээ байгуулан нөхөн авдаг бөгөөд тухайн хөрөнгө нь төрийн өмчит хадгалагдсаар байдаг.

www.nli.gov.mn

	барих					
Өмчлөл	Гэрээний хугацаанд болон дараа төрийн өмч	X	X	X	X	
	Гэрээний хугацаанд хувийн, дараа нь төрийн өмч			X		X

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

Хавсралт 3. Иргэний нийгэм, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд, төрийн бус байгууллага зэрэг нэр томъёоны тодорхойлолт, ялгаа

Энэ судалгааны ажлын хүрээнд төрийн тодорхой чиг үүргийг төрийн бус гэх ямар байгууллагуудаар хариуцуулан гүйцэтгүүлж болох вэ? гэсэн асуултыг тодруулах шаардлага урган гарч байна. Өөрөөр хэлбэл төр болон төрийн бус байгууллага гэдэгт бид юуг ойлгох вэ гэсэн үг юм.

А. 1993 онд батлагдсан Засгийн газрын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлд "Засгийн газар нь төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тодорхой чиг үүргийг холбогдох **хууль**, түүнд үндэслэсэн Засгийн газрын шийдвэр, **гэрээний үндсэн дээр** Засгийн газрын бус байгууллагад хариуцуулан гүйцэтгүүлж, холбогдох зардлыг бүрэн буюу хэсэгчлэн санхүүжүүлж болно" гэсэн зохицуулалт хуульчилсанаар манай улсад төр, хувийн салбарын хамтын ажиллагааны эрх зүйн үндсийг анх тавьж өгчээ.

Эндээс үзвэл уг гэрээний нэг тал бол Засгийн газар болох нь. Харин бусад Засгийн газрын агентлаг, байгууллагууд энд хамаарах уу? Гадаадын улс орны жишээг ажиглаж байхад энэ асуудлыг салбарын сайд шийдэх нь нийтлэг байна. Мөн Засгийн газрын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлд Засгийн газар гэж оноож томьёолсон байна. Ингэж үзвэл гол шийдэл яаманд төвлөрч, шийдлийг сайд гаргах тул эндээс доод түвшинд бие даан гэрээ байгуулах боломжгүй байна.

Б. Гэрээний нөгөө тал болох Засгийн газрын бус байгууллага гэдэгт иргэний эрх зүйн хуулийн этгээдийг ойлгоно[80]. Засгийн газрын бус байгууллага нь (хуульчлагдсан утгаараа) төрийн байгууллагын үндсэн аппаратад багтдаггүй, төрийн үүсэл санаачилгаар бус[81] хувийн эрх зүйн зохицуулалтын харилцааны хүрээнд байгууллагдсан шинжтэй байдаг. Иймд "засгийн газрын бус байгууллага" гэсэн ойлголтонд Иргэний хуульд (2002) заасан хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд болох ашгийн төлөө компани, нөхөрлөл ба ашгийн төлөө бус холбоо, сан, хоршоог багтаан ойлгоно. Засгийн газрын бус байгууллага гэдгийг үндэсний эрх зүйн тогтолцооны хүрээнд үгийн утгаар нь авч үзвэл зөвхөн ЗГ-ын байгууллагын үндсэн тогтолцоо буюу түүний харьяанд ордоггүй бусад хуулийн этгээдийн эрхтэй бүх байгууллагыг хамруулах үзэх боломжтой. Үүнд бизнесийн болон АТББ-ууд ороод

80 Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар, Ханс-Зайделийн сан, 25 дахь тал; П. Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги. УБ, 2008. 119-126 дахь тал.

81 Гэхдээ үүнд Худалдаа аж үйлдвэрийн танхим, Үйлдвэрчний эвлэл зэрэг тусгай бие даасан хуулиар зохицуулагддаг байгууллагууд хамаарахгүй.

зогсохгүй УИХ-д ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг байгуулагууд, шүүх эрх мэдлийн байгууллагууд зэрэг төрийн бусад байгууллагууд хамрагдах боломжтой юм.

Дүгнэвэл, манай улсад өнөөдөр хэрэглэгдэж буй "хувийн салбар" "засгийн газрын бус байгууллага" гэсэн эдгээр нэршлийг хууль зүйн шинжлэх ухааны үүднээс **"хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд"** хэмээх нэр томъёогоор илэрхийлэн хууль тогтоомжид нэгдсэн байдлаар хуульчлах, практикт хэрэглэж занших шаардлагатай байна.

Хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд нь дотроо ашгийн төлөө ба ашгийн төлөө бус гэсэн хоёр үндсэн хэлбэртэй бөгөөд энэхүү судалгааны хүрээнд төрийн чиг үүргийг ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдээр гэрээлэн гүйцэтгүүлэх эрх зүйн зохицуулалтын асуудал яригдаж байна.

В. Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд (АТБХЭ)

Монгол Улсын Үндсэн хууль[82] төрийн бус байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллага, АТБХЭ зэрэг нэр томъёог алийг нь ч хэрэглээгүй гапцхүү "нам, олон нийтийн бусад байгууллага"[83] гэсэн нэр томъёолол дор иргэдийн нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс дээрх нэгдлийг байгуулах, эвлэлдэх нэгдэх эрхийг тодорхойлжээ.

Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд (1997) зааснаар "иргэд ... хуулийн этгээдээс[84] *нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс* сайн дурын үндсэн дээр байгуулагдан үйл ажиллагаагаа төрөөс хараат бус, өөрийгөө удирдах зарчмаар явуулдаг ашгийн төлөө бус байгууллагыг" төрийн бус байгууллага гэж тодорхойлсон байна.

"Government"[85] гэсэн англи үг нь (1) төр, (2) засгийн газар гэсэн 2 утгыг илэрхийлэх боломжтой байдаг. "Төрийн бус байгууллага" гэдэг нэр томъёог хуульчлах үед Non-governmental organization (NGO) гэдэг үгийг орчуулан хэрэглэсэн бололтой. Гэвч энэхүү NGO гэдгийг "засгийн газрын бус байгууллага" гэж орчуулах нь оновчтой юм. Учир нь Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын дүрмийн[86] 71 дүгээр зүйлд NGO гэсэн нэр томъёо анх орж энэ төрлийн байгууллагад НҮБ-д "зөвлөх статус" олгосон, олон улсын харилцааны хүрээнд гарч ирдэг нэр томъёо юм. Уг нэр томъёогоор "Аль нэг улсын засгийн газрын зааварчилгаанд буюу бүтцэд байдаггүй аливаа шинжлэх ухаан, мэргэжлийн, бизнесийн, нийтийн ашиг сонирхолтой холбоотой байгууллага, улс хоорондын гэрээгээр байгуулагдаагүй

82 "Төрийн мэдээлэл" эмхтгэл №1 (1992)

83 ҮХ (1992) 16.10

84 Төрийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллага буюу нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд үүнд хамаарахгүй.

85 Нарангэрэл. С, Хууль зүйн Англи-Монгол эх толь, УБ., 2008, 281-р тал

86 the United Nations Charter (1945)

харин хувийн эрх зүйн хувь этгээд буюу байгууллагаас бүрддэг олон улсын байгууллагыг илэрхийлдэг. Жишээ нь: НҮБ-ээс эвлэх статус авсан Эмнести интернэшл, Гринпис, Улаан загалмайн нийгэмлэгийн олон улсын хороо зэрэг болно"[87]. NGO-ийн нэг шинж нь улс төрийн ашиг сонирхолтой байдагт оршдог. Эндээс үзвэл манайд өнөөдөр төрийн бус байгууллага (ТББ) гэсэн нэрээр бүртгэгдэн үйл ажиллагаа явуулж байгаа байгууллагууд нь ихэвчлэн олон улсын эрх зүйн хүрээнд ажиллаж байгаа гэж үзэх нь өрөөсгөл болох юм.

Харин манайд өнөөдөр уг харилцааг зохицуулж байгаа хуулийн[88] нэр томъёог бус агуулга тодорхойлолтоос авч үзвэл энэ төрлийн байгууллага нь

- Төрөөс хараат бус,
- Ашгийн төлөө бус
- Нийгэм болон гишүүдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлыг дэмжих зорилготой зэрэг үндсэн шинжтэй байна.

Иргэний хуулийн үндсэн зохицуулалтаар[89],[90] АТБХЭ нь **холбоо, сан, хоршооны** хэлбэртэй байж болох бөгөөд хоршоо нь үндсэн шинж болон гадаад улсуудын туршлагаас үзвэл ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдэд хамаарагдах боломжгүй байдаг.

Тус хуулиар[91] "нэгдмэл, тодорхой зорилго тавьсан хэд хэдэн этгээд сайн дурын үндсэн дээр нэгдэж байгуулсан, гишүүнчлэл бүхий хуулийн этгээдийг **холбоо**", "нэг буюу хэд хэдэн үүсгэн байгуулагч нийгэмд ашиг тустай, нэгдмэл зорилгод хүрэхийн тулд эд хөрөнгө төвлөрүүлэх замаар байгуулсан гишүүнчлэлгүй хувийн этгээдийг **сан** гэнэ" хэмээх тус тус ашгийн бус хуулийн этгээдийг тодорхойлжээ.

Иймд Монгол Улсад хуульчлагдсан байдлаараа төрийн чиг үүргийг холбоо, сан гэсэн хэлбэртэй төрийн бус байгууллага гэрээлэн гүйцэтгэхтэй холбоотой асуудал гарч ирж байна.

Эцсийн дүндээ төрийн бус байгууллага бол өөрийн дүрэмд заасан зорилгыг биелүүлэхийн тулд байгуулагддаг ба үүсгэн байгуулагчид түүний хөрөнгийг хуваан авах, хувьдаа ашиг орлого олох ёсгүй.

Иймээс төрийн гүйцэтгэх байгууллагын чиг үүргийг гэрээлэн гүйцэтгэх гэж буй төрийн бус байгууллагын дүрэмд заасан зорилготой гэрээний зүйл нийцэж байгаа эсэхийг тогтоох шаардлага зүй ёсоор тавигдах ёстой. Өөрөөр хэлбэл төрийн бус байгууллага өөрийн дүрэмд тодорхойлсон зорилгоос өөр төрлийн чиг үүргийг гэрээлэн авч гүйцэтгэх нь хүлээн зөвшөөрөхөд хэцүү асуудлыг гаргаж

87 Black's law dictionary, deluxe ninth edition, Bryan A. Garner (ed), ©2009 Thomson Reuters, 1154 дэх тал

88 Төрийн бус байгууллагын тухай (1997)

89 Иргэний хууль (2002) 25-26 дугаар зүйл.

90 МУ-ын Иргэний хуулийн тайлбар Ханнс-Зайделийн сан. УБ., 2010, 47 дахь тал.

91 Иргэний хууль (2002), 36 дугаар зүйл

ирдэг. АНУ-ын туршлагаас харахад нийгмийн салбарын чиг үүргийг гэрээгээр хариуцдаг байна.

Дээр дурьдсан ашгийн бус хуулийн этгээд (хуульчилсан томъёолол нь "төрийн бус байгууллага") нь иргэний нийгмийн байгууллагын нэг чухал бүрэлдэхүүн хэсэг болно.

Хавсралт 4. АНУ дахь Төр-Хувийн Түншлэл (PPP)[92,93]

АНУ-д Төр-Хувийн хэвшлийн Түншлэл (ТХХТ) гэдгийг "төрийн агентлаг (холбооны, муж улсын, эсвэл орон нутгийн) ба хувийн секторын этгээдийн хоорондох гэрээний тохиролцоо юм[94]" гэж тодорхойлсон байна. Уг гэрээний дагуу салбар бүрийн (төрийн болон хувийн) хөрөнгө ба туршлага чадвар нь нийтийн хэрэглээнд зориулагдсан тодорхой байгууламж (facilities[95]) буюу үйлчилгээг хүргэхэд хамтран оролцдог. Ийнхүү нөөцөө хамтран хэрэглэж байгаагийн хувьд байгууламж буюу үйлчилгээг хангахад гарч болзошгүй эрсдэл ба давуу байдлыг хамтран хүртэх зарчмаар ажилдаг.

Заримдаа төр-хувийн хамтарсан компани (a public-private venture) гэж нэрлэгддэг энэхүү түншлэлийн дагуу төрийн агентлаг нь хувийн түншлэгчтэй нийтийн үйлчилгээг хангадаг ямар нэгэн байгууламж буюу системийг бүхэлд нь эсвэл түүний зарим хэсгийг шинэчлэн сайжруулах, барих, ашиглах, үйлчилгээ хийх, удирдах гэрээг байгуулдаг.

Түншлэлийн гэрээний дагуу ихэнх тохиолдолд төр нь тухайн байгууламж буюу системийн өмчлөгч хэвээр байх бөгөөд хувийн түншлэгч нь ерөнхийдөө өөрийнхөө хөрөнгөөр тухайн гэрээний зүйлд хөрөнгө оруулдаг. Түншлэлийн оролцогч тал бүр ашиг олох зорилготой, тохиролцоотой байдаг. Энэ хамтын бизнес нь хэдийгээр гэрээний тохиролцоон дээр үндэслэгдэж байгаагаараа нийтэд зориулсан үйлчилгээг ашгийн төлөө бус байгууллагаар (АТББ) гэрээлэн гүйцэтгэхтэй нийтлэг боловч гэрээний нэг тал болох АТББ-ын мөн чанар, зорилго, ашиг олох зорилгогүй байдаг зэрэг шинжээрээ хоорондоо ялгаатай юм. Өөрөөр хэлбэл, түншлэл гэдэг нь бизнес хийх зорилгоор хоёр буюу хэд хэдэн этгээд гэрээний дагуу нэгдэж буй хууль зүйн харилцаа юм.

АНУ-д ТХХТ гэсэн нэр томъёоны дор төрийн байгууллага хувийн секторын этгээдтэй хамтран бизнесийн байгууллага байгуулан хөрөнгө оруулалтын эрсдэл

92 http://www.ncppp.org/howpart/pppterms.shtml

93 "Public-Private Partnerships: Terms Related to Building and Facility Partnerships", Government Accounting Office, April 1999.

94 http://www.ncppp.org/howpart/index.shtml#define **A Public-Private Partnership (PPP)** is a contractual agreement between a public agency (federal, state or local) and a private sector entity.

95 Нарангэрэл. С, Хууль зүйн Англи-Монгол эх толь, УБ., 2012, х258

болон олох ашигаа хамтдаа хариуцан нийгмийн суурь үйлчилгээг хүргэх дэд бүтэц, байгууламжийг засан сайжруулах, барьж байгуулах ажиллагааг илэрхийлдэг нь төрөөс нийгэмд бараа, үйлчилгээ хүргэх үүргээ хувийн байгууллагаар гэрээлэн гүйцэтгүүлэхээс ялгаатай ойлголт байна.

Хавсралт 5. АНУ дахь Ашгийн төлөө бус байгууллагын тухай ойлголт, эрх зүйн зохицуулалт

Ашгийн төлөө бус байгууллага (АТББ) гэдэг[96] нь ашиг хүртэхээс өөр зорилготой бөгөөд тухайн байгууллагын дүрмийн үйл ажиллагаанаас олсон орлого нь үүсгэн байгуулагч буюу хувьцаа эзэмшигчдэд хуваарилагддаггүй байгууллага юм. АТББ нь корпораци, хувь хүн (хувийн буяны ажиллагаа), бүртгэгдээгүй холбоо, нөхөрлөл, сан, сууц өмчлөгчдийн холбоо[97] зэрэг хэлбэрээр байгуулагдаж болно. Өргөн утгаараа АТББ-д сүм, нийтийн сургууль, буяны байгууллага, нийтийн эмнэлэг, улс төрийн байгууллага, эрх зүйн туслалцааны нийгэмлэг, сайн дурын үйлчилгээний байгууллага, үйлдвэрчний эвлэл, мэргэжлийн холбоод, судалгааны институт, музей болон зарим засгийн газрын агентлагууд багтдаг.

АНУ-ын эдийн засгийн нилээдгүй хэсгийг гуравдагч сектор буюу АТББ эзэлдэг. Гуравдагч секторыг холбооны болон муж улсын түвшний эрх зүйгээр зохицуулна. Энэ хандлага нь холбооны болон муж улсын засгийн газрын хооронд ашгийн бус байгууллагыг зохицуулсан үүрэг хариуцлагыг хоёр хэсэг болгодог.[98]

А. Холбооны түвшний эрх зүйн зохицуулалт. Холбооны түвшний[99] АТББ-ын эрх зүйн зохицуулалтыг "татвараас чөлөөлөгдөх байгууллагын эрх зүйн зохицуулалт" гэсэн нэршилээр авч үзэх нь элбэг. Учир нь эдгээр байгууллагатай холбоотой харилцааг Дотоодын төсвийн орлогын тухай хуулиар (Internal Revenue Code) зохицуулдаг.

Дотоодын төсвийн орлогын тухай хуулийн (Internal Revenue Code) 501(c) (3)-д заасны дагуу "шашин, хандивын үйлс, шинжлэх ухаан, нийтийн аюулгүй байдлыг хамгаалах, уран зохиол буюу боловсролын зорилготой, сонирхогчдын спортын тэмцээнд чиглэгдсэн, амьтан хамгаалах, хүүхдийн хүчирхийллийн эсрэг зорилготой үйл ажиллагаа явуулдаг, хувьцаа эзэмшигч буюу гишүүддээ ногдол ашиг хуваарилдаггүй, төрийн албан хаагчийн нэрийн өмнөөс улс төрийн кампанит ажил явуулдаггүй корпораци, коммунити, сан" зэрэг нь холбооны албан татвараас

96 http://www.law.cornell.edu/wex/non-profit_organizations

97 State condominium acts

98 Alyssa A. Dirusso, American nonprofit law in comparative perspective, Washington University global studies law review [Vol. 10:39], p60

99 http://www.irs.gov/Charities-&-Non-Profits Tax Information for Charities & Other Non-Profits

чөлөөлөгддөг. Татварын талаас нь ашгийн бус байгууллагыг зохицуулдаг учраас Холбооны татварын алба (Internal Revenue Service) нь эдгээр байгууллагуудын асуудлыг зохицуулах гол эрх мэдлийг өөртөө хадгалдаг.

Б. Муж улсын түвшний эрх зүйн зохицуулалт. АТББ-ын талаарх муж улсын зохицуулалт нь нийгэм дэх буяны байгууллагын гүйцэтгэх үүргийг дэмжихийн зэрэгцээгээр тэдгээрт зарим хязгаарлалтыг тогтоодог. Муж улс бүр өөр өөрийн[100] хуулираа (Texas Business Organizations Code ("BOC")[101], Texas Non-Profit Corporation Act[102]) ашгийн бус байгууллагуудыг зохицуулна. Ерөнхийдөө муж улсын хууль нь АТББ-уудыг хэрхэн байгуулах, тэдгээрийн хэлбэрүүд, удирдах албан тушаалтны болон байгууллагын хөрөнгийг хэрхэн зохистойгоор зарцуулахтай холбоотой үүргүүд, мөн тэдгээрийн үндсэн үйл ажиллагааг зохицуулдаг.

АНУ дахь АТББ нь ерөнхийдөө траст буюу корпорацийн[103] аль нэг хэлбэртэй байдаг бөгөөд корпорацийн хэлбэр нь давамгайлдаг. Гэхдээ ямар хэлбэртэй байхаас үл шалтгаалан тухайн байгууллагын зорилго нь буяны (charitable) буюу ашгийн бус байх шаардлагатай. Ашгийн бус буюу буяны зорилго гэдэгт[104]

- Ядуурлыг бууруулах,
- Мэдлэг, боловсролын түвшинг дээшлүүлэх,
- Шашны үйл ажиллагаа эрхлэх,
- Эрүүл мэндийг хамгаалах,
- Засгийн газрын эсвэл хотын захиргааны зорилгууд,
- Бусад нийтэд тустай зорилгот ажлуудыг багтаан авч үздэг.

Хавсралт 6.

ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГАД ГЭРЭЭНИЙ ҮНДСЭН ДЭЭР ХАРИУЦУУЛАН ГҮЙЦЭТГҮҮЛЭХ ЗӨВШӨӨРЛИЙН ЖАГСААЛТ

№	Зөвшөөрлийн нэр

100 Revised Model Non-Profit Corporation Act (1986)
Uniform Unincorporated Non-Profit Association Act (See Colorado §§ 7-30-101 to 7-30-119)

101 http://www.sos.state.tx.us/corp/nonprofit_org.shtml

102 http://delphi.hal-pc.org/nonprofit.html

103 Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийг корпораци гэж үзэж болох бөгөөд буяны байгууллагын үйл ажиллагаа явуулж болдог.

104 Alyssa A. Dirusso, American nonprofit law in comparative perspective, Washington University global studies law review [Vol. 10:39], p.61.

1	Нийтийн аж ахуйн үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхлэх тусгай зөвшөөрөл
2	Барилгын материалын үйлдвэрлэл эрхлэх тусгай зөвшөөрөл
3	Барилгын материалын үйлдвэрлэлийн технологийн зааврыг хянаж баталгаажуулах зөвшөөрөл
4	Барилгын салбарын ажилтны давтан сургалт, мэргэжлийн зэрэг олгох зөвшөөрөл
5	Авто замын материал, туршилт шинжилгээний лаборантын мэргэжлийн үнэмлэх олгох зөвшөөрөл
6	Авто замын материал туршилт шинжилгээний лаборантын шинжилгээний дүгнэлт гаргах
7	Мэргэжлийн үнэмлэх /автогрейдерчин, индүүчин/ олгох зөвшөөрөл
8	Хүнсний үйлдвэрийн ажлын байранд дүгнэлт гаргах
9	Өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл
10	Авто тээврийн салбарын мэргэшсэн болон зөвлөх инженерийн гэрчилгээ олгох

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭЛ
www.nli.gov.mn

ЦАХИМ ОРЧИН ДАХЬ ХҮҮХДИЙН ЭРХИЙН ХАМГААЛАЛТ УДИРТГАЛТ[1]

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Хууль зүйн судалгааны төвийн эрхлэгчийн баталсан судалгааны ажлын удирдамжийн дагуу "Цахим орчин дахь хүүхдийн эрхийн хамгаалалт" бодлогын судалгаа 2014 оны 1 дүгээр сарын 2-ны өдрөөс 2 дугээр сарын 14-ний өдрийн хооронд хийж гүйцэтгэхээр товлож, нарийвчилсан төлөвлөгөөний дагуу боловсруулсан.

Судалгааны багийн удирдагчаар Хууль зүйн судалгааны төвийн эрхлэгч, хууль зүйн ухааны доктор И.Идэш, багийн гишүүдэд бодлогын судлаач С.Батбаяр, Б.Ундрах, Ж.Алтансүх, Монголын төмөр зам ТӨХК-ийн хуульч Л.Галбаатар нар гүйцэтгэсэн. Багийн гүйцэтгэх ажлын календарьчилсан төлөвлөгөөг багийн удирдагчийн баталсан арга зүйн хүрээнд нийцүүлэн боловсруулсны үндсэн дээр уг төлөвлөгөөний дагуу судалгааг гүйцэтгэсэн болно.

1.1.Асуудал

Интернэт дэх аливаа мэдээллийг хүүхдийн сайн сайхны төлөө хязгаарлах, зохицуулах асуудал нь мэдээллийн эрх чөлөө, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөө зэрэг олон улсын хэмжээнд баталгаажсан хүний суурь эрхийг хөндөж байдаг учраас тодорхой байдлаар зохицуулахад хүндрэлтэй асуудал юм. Үүний тодхон жишээ нь АНУ-ын цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах хүрээнд батлагдсан холбогдох олон хууль тогтоомж нь АНУ-ын Үндсэн хуулиар баталгаажсан мэдээллийн эрх чөлөөг хангахгүй, ялангуяа насанд хүрэгчдийн эрхийг давхар боогдуулж байна гэсэн шалтгааны улмаас хүчингүй болгосон явдал юм. Иймд мэдээллийн эрх чөлөөг хангах болон цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн зохицуулалтыг хэрхэн тэнцвэртэй байдлаар үр дүнтэй авч хэрэгжүүлэх нь хүндрэлтэй асуудал юм. Үүнтэй холбоотой мэдээллийн эрх чөлөөг хангах нь маш чухалд тооцогддог зарим улс орон төрийн зохицуулалтаас илүүтэйгээр салбарын болон хамтын зохицуулалтыг хөхиүлэн дэмжих, мөн олон нийтийн дунд энэ талаарх ухамсар, хандлагыг нэмэгдүүлэх, хүүхдийг бага наснаас нь интернэтийн зүй зохистой хэрэглээнд сургах гэх мэт арга хэмжээг илүүтэй авч хэрэгжүүлдэг.

Түүнчлэн цахим орчинд байрлах хор хөнөөлтэй мэдээллээс хүүхдийг хамгаалах ажил нь эцэг эхчүүд, хүүхдүүд, сурган хүмүүжүүлэгчид, хувийн хэвшлийнхэн болон хууль сахиулагчид гэх мэт олон оролцогчдын идэвхтэй үйл ажиллагаа, санаачилгын үндсэн дээр үр дүнтэй хэрэгжих боломжтой. Мөн цахим орчин дахь хууль бус агуулгыг таслан зогсоох нь олон улсын хамтын ажиллагааны үндсэн дээр шийдвэрлэх асуудал тул үндсэндээ энэ асуудлыг шийдвэрлэхэд олон тооны арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх, олон талт оролцогчдыг хамруулах, мөн үндэсний төдийгүй олон улсын хамтын ажиллагааг өрнүүлэх шаардлагатай байдаг онцлог асуудал юм.

1.2. Судалгааны зорилго

Цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалах асуудал нь тодорхой арга хэмжээ, бодлого, холбогдох хуулийн хэм хэмжээг яаралтай бий болгох шаардлагатай тулгамдсан асуудал болоод байна.

[1] Тус судалгааг ХЗҮХ-ийн бодлогын судлаач Ж.Алтансүх, С.Батбаяр, Б.Ундрах, Монголын төмөр зам ТӨХК-ийн хуульч Л.Галбаатар нар гүйцэтгэв.

Иймд энэхүү судалгааны зорилго нь өнөөгийн манай холбогдох хууль тогтоомжийг судлан үгүйлэгдэж буй бодлого, зохицуулалтыг тодруулах, энэ хүрээн дэх олон улсын, бүс нутгийн болон гадаад улсуудын сайн туршлагыг судалж тодорхой санал, зөвлөмж боловсруулахад оршино.

1.3. Судалгааны хамрах хүрээ

Энэхүү судалгааны ажил цахим орчинд хүүхдийн эрхэд халдсан нийтлэг зөрчил, үүнтэй тэмцэхийн тулд хууль тогтоомжийн хүрээнд болон дэвшилтэт техник, технологийг ашиглан авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ, улс орны холбогдох хөтөлбөр, бодлого, цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалах чиг үүрэг бүхий байгууллага, агуулгыг зохицуулах хүрээ зэрэг асуудлуудын хүрээнд хийгдсэн болно.

Ингэхдээ судалгааг үр дүнтэй болгохын тулд өөрийн орны зохицуулалтыг судлахаас гадна Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын "Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах нь" хэмээх судалгаанд улс орны авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээний онцлогийг харгалзан гурван төрөл болгон ангилсны ангилал тус бүрээс нэг орон төлөөлөл болгон судалсан болно.[2] Уг судалгаанд "хэрвээ тодорхой улс орон нь аль нэг ангилалд хамаарах зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхгүй байгаа тохиолдолд тухайн улс нь цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалахад чиглэсэн тодорхой бодлогогүй улс юм" гэж тодорхойлсон тул өөрийн орны өнөөгийн зохицуулалтын түвшинг тодорхойлохоо ийнхүү судлахын ач холбогдол оршино. Дээрх гурван ангиллын *нэгдүгээрт цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн хуульчилсан хэм хэмжээ тогтоохын зэрэгцээ техник технологийн дэвшлийг ашиглан зохицуулалтыг хэрэгжүүлж буй* улсын төлөөлөл болгон Япон Улсыг; *хоёрдугаарт салбарын өөрийн зохицуулалт,төрийн, олон нийтийн, иргэний нийгмийн төлөөллийг хамруулан хамтын зохицуулалтыг хэрэгжүүлж буй* АНУ-ыг; *гурав дугаарт тодорхой нэг зохицуулах арга барилыг хэрэжүүлэх гэж туйлшрахгүйгээр бүхий л боломжит арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж буй* улсын төлөөлөл болгон Европын Холбоо үүн дотроо Их Британийн зохицуулалтыг тусгайлан судаллаа.

Түүнчлэн цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн тодорхой улсын зохицуулалт нь тухайн улсын түүх, соёл, хөгжил, нийгмийн төлөвшил зэрэг олон зүйлсийг харгалзан бий болдог учраас ийнхүү ангилсан байдлаар судлах нь бидний судалгааны ажлын үр дүнд бий болох манай орны онцлогт тохирсон тодорхой бодлогын санал дэвшүүлэхэд ач холбогдолтой. Цахим гэмт хэрэгтэй үр дүнтэй тэмцэхийн тулд олон улсын хэмжээнд авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээг дурдах шаардлагатай учраас цахим гэмт хэрэгтэй тэмцэх хийгээд энэ асуудлыг зохицуулахын тулд хийгдэж буй олон улсын санаачилгыг тоймлон оруулсан болно.

1.4. Судалгааны арга зүй

Судалгааг хийхдээ холбогдох хууль тогтоомжид дүн шинжилгээ хийх, гадаад улсын зохицуулалттай харьцуулах, задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх гэсэн аргуудыг хэрэглэсэн болно.

[2] Organisation for economic co-operation and development (OECD), *Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them*, 2011. Энэхүү судалгаанд Эдийн Засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын гишүүн орнууд болон АНУ-ын цахим орчинд хүүхдэд учирч буй аюул болон хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн бодлогуудыг судалсан бөгөөд бид өөрсдийн судалгааг гүйцэтгэхдээ энэхүү судалгааг ашигласан болно.

1.5. Судалгааны бүтэц

Нэгдүгээр бүлэгт үндсэн асуудал болох цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалах асуудлыг, мөн цахим орчинд хүүхдийг эрсдэлд оруулж буй нийтлэг зөрчил, онцлог зохицуулалтын талаарх ойлголтыг авч үзнэ.

Хоёрдугаар бүлэгт Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт, эрх бүхий байгууллагаас хэрэгжүүлж буй хөтөлбөр зэргийг судалсан.

Гуравдугаар бүлэгт цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн олон улсын эрх зүйн зохицуулалт болон холбогдох олон улсын санаачлагыг тоймлон бичлээ.

Дөрөвдүгээр бүлэгт дээр дурдсан гурван ангилал тус бүрээс нэг улс сонгон уг улсын цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн хуульчилсан хэм хэмжээг, мөн цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалахад чиглэсэн бодлого, үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэгч байгууллагыг судалсан.

Эцэст нь дүгнэлт, саналыг оруулсан болно.

I. ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ

1.1. Цахим орчин дахь хүүхдийн эрхийн хамгаалалт

Интернэт дэх агуулгыг зохицуулах нь яагаад онцлог вэ? Жишээ нь өргөн нэвтрүүлгийн хүрээн дэх агуулгыг зохицуулахаас юугаараа ялгаатай байдгаас энэ асуултын хариултыг эхэлье. Олон хүнд шууд хүрдэг өргөн нэвтрүүлгийг олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах үүднээс чанарын болон агуулгын хүрээнд өндөр шалгуур тогтоон зохицуулдаг бол цахим орчинд буй агуулгыг үүний адил зохицуулах боломжгүй байдаг. Учир нь бидэнд шууд хүрдэг өргөн нэвтрүүлгийг бодвол цахим орчинд буй мэдээллийг бид өөрсдийн хүслийн дагуу хайж, олж, хэрэглэдэг буюу ийнхүү үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, мэдээллийн эрх чөлөөтэй байдал нь хангагддаг.

Хууль бус мэдээлэл нь холбогдох хуулийн дагуу хориглогдох хэдий ч интернэт дэх хүүхдэд хор хөнөөлтэй, сөрөг үр дагавартай, зохисгүй мэдээллийг төрөөс шууд зохицуулах амаргүй. Иймд интернэт дэх хууль бус агуулгыг хориглох, үүнтэй тэмцэх, хамгийн гол нь хүүхдэд сөрөг үр дагавартай, зохисгүй мэдээллийг насанд хүрэгчдийн мэдээллийн эрх чөлөөнд сөргөөр нөлөөлөхгүй байдлаар хүүхдийн сайн сайхны төлөө зохицуулах арга замыг тодруулах нь маш чухал. Ингэхдээ Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц болон Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хуульд заасан хүүхдийн мэдээлэлтэй танилцах эрх, сурч боловсрох эрх гэх мэт хүүхдийн эрхийг ч хязгаарлахгүй байдлаар ханган зохицуулах шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл хүүхдийн мэдээлэлтэй танилцах эрх болон хүүхдийг цахим орчинд хамгаалахад чиглэсэн хязгаарлалт нь тэгш байдлаар хангагдан зохицуулагдах ёстой байдаг байна.[3]

1.2. Цахим ертөнцтэй холбоотой үүсэж буй нийтлэг зөрчил

Цахим ертөнцтэй холбоотой үүсэж буй хүүхдийн эрхийг хөндсөн нийтлэг зөрчлийг улс орон бүр өөрийн онцлогийг харгалзан харьцангуй өөр байдлаар тодорхойлж байна. Тиймээс бид энэхүү судалгаандаа Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын "Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах нь"

[3] United Nations Children's Fund (UNICEF), *The Innocenti Research Centre, Child Safety Online, Global Challenges and Strategies*, 2012.

хэмээх судалгаанд дараах байдлаар тодорхойлсныг авч үзлээ:[4] Үүнд:

Цахим орчинд хүүхдэд нүүрлэдэг нийтлэг эрсдэл						
Интернэтийн технологитой холбоотой эрсдэл		Хэрэглэгчийн үүднээс хүүхдэд учирдаг эрсдэл			Хувь хүний нууцлал болон мэдээллийн аюулгүй байдлаас шалтгаалан үүсдэг эрсдэл	
Агуулгын	Харилцааны	Цахим маркетинг	Хэт үрэлт	Хуурмаг арилжаа	Хувь хүний нууцлал	Мэдээллийн аюулгүй байдал
Хууль бус агуулга Сөрөг нөлөөтэй агуулга Сөрөг нөлөөтэй зөвлөгөө	Cybergrooming /Садар самуун үйлдэл хийлгэх зорилготой цахим өдөөлт/ Цахим хорлолт -Cyberbullying -Cyberstalking Сошиал сүлжээний ангуучин Хууль бус харилцаа Зүй бус агуулга солилцох	Хүүхдэд тохиромжгүй бүтээгдэхүүн Хууль бус, хүүхдэд хориглосон бүтээгдэхүүн Зохисгүй хүнс, эм, уух зүйл		Цахим хууралт Залилан Хуурамч терхгарган хулгай үйлдэх	Хүүхдийн хувь хүний мэдээлэл Урьдчилан тооцоолоогүй үр дүнд хүргэх	Хортой үйлдэл өдөөх Хүүхдэд худалдаа хийх үүднээс тагнах Залилан	

/Эх сурвалж: ЭЗХАХБ-ын "Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах нь" судалгаа, хуудас 26. (Typology of risks)/

- Агуулгын тухайд ***хууль бус*** агуулгын хүрээнд холбогдох хуулийн дагуу хориглогдсон. Жишээ нь хүүхдийг оролцуулсан садар самуун зураг, видео болон бусад материалыг цахим орчинд түгээхийг ойлгодог ба энэ асуудлын хүрээнд хийгдсэн НҮБ-ын тайланд цахим орчинд хүүхдийн эрхийг зөрчсөн дүрслэл, зураг, хүүхдийн порно нь асар их хэмжээгээр түгээгдэх болсон өндөр ашиг орлого бүхий бизнес болсон ба үүнтэй тэмцэх нь нэн тулгамдсан асуудал болоод байгааг онцолсон байна.[5] Харин ***хүүхдэд сөрөг нөлөөтэй*** жишээ нь насанд хүрэгчдэд зориулсан агуулгыг зохицуулахын тулд улс орон бүр өөрийн онцлогт тохирсон арга хэмжээ авч хэрэгжүүлдэг байна.

- Харин цахим орчинд харилцаа тогтоохтой холбоотойгоор үүсэж буй гэмт хэрэг нь сүүлийн жилүүдэд асар ихээр нэмэгдэж байгаа учраас энэхүү асуудал нь онцлон анхаарах асуудал болсон. Иймд цахим орчин дахь харилцааны үндсэн дээр үүсэж буй гэмт хэргүүдийг илүү дэлгэрэнгүй авч үзье.

• "Cybergrooming" гэдэг нь "насанд хүрсэн этгээд хүүхдийн итгэлийг цахим орчинд олж аван улмаар түүнтэй найз нөхдийн дотно харилцааг бий болгосны дараа хүүхдийг садар самуун үйл хэрэгт ашиглах зорилго агуулсан үйлдлийг" хэлдэг.[6] "Cybergrooming" буюу садар самуун үйлдэл хийлгэх зорилготой цахим өдөөлт нь маш ихээр үйлдэгдэх гэмт хэрэг болсон тул ихэнх улс орон энэхүү

[4] OECD,*Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them*, page 29, 2011.

[5] United Nations Children's Fund (UNICEF), *The Innocenti Research Centre, Child Safety Online, Global Challenges and Strategies*, 2012.

[6] OECD,*Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them*, 2011.

үйлдлийг эрүүгийн хуулийн дагуу хориглох болсон.

• Цахим шоглолт/зовоолт гэдэг нь санаатайгаар хүүхдийг удаа дараа шоглох, хорлох, гүтгэх зэрэг байдлаар бие махбодын хүчирхийлэлд өртсөнөөс илүүтэйгээр сэтгэл санааны хохирол учруулах үйлдэл байдаг учраас ихэнх улс орон энэ асуудлыг онц анхааран тусгайлан зохицуулах болсон. Цахим хорлолт болох "Cyberbullying" гэдэг нь хэсэг бүлэг этгээд утас, компьютер болон бусад харилцаа холбооны хэрэгсэл ашиглан санаатайгаар, удаа дараалсан байдлаар бусдыг хорлохыг ойлгодог.[7] Харин "Cyberstalking" гэж тодорхой нэг этгээд муу санааны үндсэн дээр хүүхдийг удаа дараалан хорон байдлаар сэтгэл санаа болон бие махбодын дарамтад оруулахыг ойлгодог.

- Эдгээр түгээмэл гэмт хэргээс гадна хүүхдийн хувийн мэдээлэл нь цахим орчинд нээлттэй, ил тод байдаг байдал нь цахим гэмт хэргийг үйлдэх этгээдүүдэд нэн тааламжтай нөхцөлийг бүрдүүлж өгдөг учраас энэ асуудлыг зарим улс орон анхааран зохицуулах болсон.

- Цахим мөрийтэй тоглоомыг маш олон орон хуульчлан хориглодог.

- Түүнчлэнхүүхдүүдухаалагутсыгөргөнөөрхэрэглэхболсонтойхолбоотойгоор маш их гэмт хэрэг, зөрчил гарч байгаа учраас гар утсаар дамжуулагдан хүүхдэд түгээгдэх мэдээллийг ч мөн анхааран зохицуулах болсон байна.

Үндсэндээ цахим ертөнцөд хүүхдэд нүүрлэдэг аюул, эрсдэл нь агуулгын, харилцааны, цахим худалдаатай холбоотой, мэдээллийн аюулгүй байдалтай холбоотой гэх мэт маш өргөн хүрээний олон төрлийн эрсдэл байдаг учраас цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн бодлого нь олон талт оролцогчдыг өргөн хүрээнд хамарсан цогц бодлого байх шаардлагатай байдаг.[8]

1.3.Цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн хэм хэмжээ, бодлого

Энэ хэсэгт цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн эрх зүйн хэм хэмжээ, зохицуулалт ба түүний хэлбэр болон бусад арга хэмжээний талаарх шаардлагатай ойлголтыг товчхон авч үзье.

Ихэнх улс орон бодит амьдрал дээр хууль бус үйлдэл нь цахим орчинд ч хууль бус гэсэн байр сууриас хандаж хууль бус агуулгыг зохицуулж байгаа ба харин улс орон бүр хүүхдэд сөргөөр нөлөөлөх агуулгыг өөрийн онцлогт тохируулан өөр өөр арга барилаар зохицуулдаг байна.[9]

Түүнчлэн цахим орчинд үүсэж буй эдрээтэй асуудлуудыг шууд хуульчлан зохицуулах нь хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг дээдлэн үздэг зарим либерал улсуудын тухайд туйлын ярвигтай асуудал байдаг, мөн цахим орчинд хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэлтэй тэмцэх нь олон талт оролцогчдыг хамруулбал илүү үр дүнтэй хэрэгждэг гэх мэт шалтгааны улмаас хуульчлан тогтоогоогүй салбарын өөрийн зохицуулалт (self-regulation), хуульчлан тогтоосон салбарын өөрийн зохицуулалт /институцилагдсан салбарын зохицуулалт/ (institutional self-regulation) мөн төрийн, салбарын болон иргэний нийгмийн оролцоотой хамтын зохицуулалт (co-regulation) хөгжингүй улсуудад идэвхтэй ашиглагдаж байна. Салбарын өөрийн зохицуулалт гэдэг нь харилцаа холбооны салбарт үйл ажиллагаа эрхэлдэг хувийн хэвшлийнхэн цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн өөрийн ёс зүйн дүрэмтэй байж, түүнийгээ үйл ажиллагаандаа баримтлан, хэрэгжүүлэн ажиллахыг ойлгодог.

[7] OECD,*Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them*, page 30, 2011.

[8] Мөн тэнд,хуудас 32.

[9] OECD,*Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them*, page 33, 2011.

Салбарын өөрийн зохицуулалт нь бие даасан мэргэжлийн холбоод өөрсдийн бий болгосон ёс зүйн дүрмийг тухайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй этгээдүүдэд сахиулах, холбооны зүгээс хариуцлага тооцох байдлаар мөн хэрэгждэг.[10]

Энэхүү салбарын зохицуулалт нь зарим мэргэжлийн ёс зүй өндөр төлөвшсөн либерал улс оронд дан ганц тодорхой салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй этгээдүүдийн санаачилгын дагуу үүсэн бий болсон байдаг бол зарим улс оронд хуульчлан шаардах (institutional self-regulation) байдлаар бий болсон байдаг.[11]Харин хамтын зохицуулалтын хүрээнд иргэний нийгэм болон төрийн хууль сахиулах байгууллагууд хамтран цахим орчин дахь хууль бус агуулгад хяналт тавих, хуулийг хэрэгжүүлэх үйлст хамтран зүтгэдгийг ойлгодог. Ихэнх тохиолдолд энэхүү зохицуулалт нь төр хувийн хэвшлийн түншлэл хэлбэрээр хэрэгждэг (public-private partnership).[12]

Техникийн тусламжтай авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээний хүрээнд шүүгч программ ашиглах (filtering), техникийн тусламжтай агуулгын рейтинг тогтоох (rating), хор хөнөөлтэй агуулгыг шошголох (labeling), хүүхдийн насыг магадлах систем бий болгох (age verification system) зэрэг арга хэмжээ байдаг. Бид шүүгч программыг ашиглахыг хуулийн хүрээнд шаардсан, дэмжсэн зохицуулалттай Япон Улсын холбогдох тусгайлсан хуулийг нарийвчлан судлахдаа энэ талаар илүү дэлгэрэнгүй үзэх болно.

Мөн хүүхэд ихээр цуглардаг орчин /жишээ нь: боловсролын байгууллагууд/-г бүсчлэн зохицуулах (zoning regulation) арга, хүүхдэд зориулсан тусгай сайтуудыг ажиллуулах, олон нийтийн дунд энэ талаарх ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн арга хэмжээ, хүүхдэд интернэтийг зүй зохистой ашиглах талаарх мэдлэг олгох арга хэмжээ ч хүүхдийг цахим орчинд хамгаалахад ашиглагдаж байна.

Үндсэндээ хүүхдийг цахим орчинд хамгаалахад чиглэсэн арга хэмжээ нь дан ганц хуульчилсан хэм хэмжээгээр хязгаарлагдахгүй салбарын, хамтын зохицуулалт, техникийн тусламжтай хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, олон нийтийн ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэх болон боловсролын хүрээнд хэрэгжих арга хэмжээ гэх мэт өргөн хүрээнд хэрэгждэг байна.

[10] Жишээ нь: Үндэсний зар сурталчилгааны хэсэг (National Advertising Division) мөн Зар сурталчилгааг хянах үндэсний зөвлөл (National Advertising Review Board)-ийг зар сурталчилгаар зохицуулах үүднээс АНУ-д бий болгосон. Эдгээр байгууллагууд нь салбарын өөрийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлдэг бөгөөд хэдийгээр гаргаж байгаа шийдвэр нь хууль ёсны биелүүлэх шаардлага биш ч хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд нь шийдвэрийг маш зөрүүгээр хүлээн авч хэрэгжүүлдэг байна.

[11] OECD,*Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them,* 2011.

[12] Төр хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар дэлгэрэнгүйг дараах өгүүллэгээс харна уу. Ц.Цэлмэг, Байгаль орчны салбар дахь төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа, эрх зүйн орчны төлөв байдал, тулгамдсан асуудал, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2013, цуврал 5 (45).

II. МОНГОЛ УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

2.1. Удиртгал

Ерөнхий сайдын тэргүүлсэн Хүүхдийн төлөө Үндэсний зөвлөлийн 2010 оны 1 дүгээр тогтоолын хавсралт болох "Хүүхэд хамгааллыг бэхжүүлэх (2010-2015) стратеги"-т дурдсанаар Монгол Улсын хэмжээнд дараах төрөл, хэлбэрийн үйлдлээр зонхилон хүүхдийг үл хайхрах, хүчирхийлэх, мөлжих явдал илэрч байна. Үүнд:

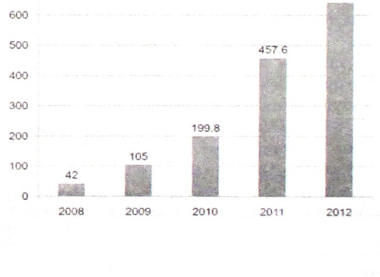
- Хүүхэд эрүүл мэнд, боловсрол, халамж, бүртгэл, эрх зүйн зэрэг нийгмийн суурь үйлчилгээний гадна үлдэх, хараа хяналтгүй байх, тэдний үзэл бодлыг үл хүндэтгэх, хайхрамжгүй хандах, алагчлах үйлдлээр хүүхдийг үл хайхрах;

- Хүүхдийн бие махбод, сэтгэл санаа, бэлгийн бойжилтод зүй бус хандах, шийтгэх, дарамтлах, хурьцах үйлдлээр хүүхдийг хүчирхийлэх;

- Хүүхдийн биеийг үнэлүүлэх, хөдөлмөрлүүлэх, худалдаалах, хуурч ашиглах, золиослох үйлдлээр хүүхдийг мөлжих.

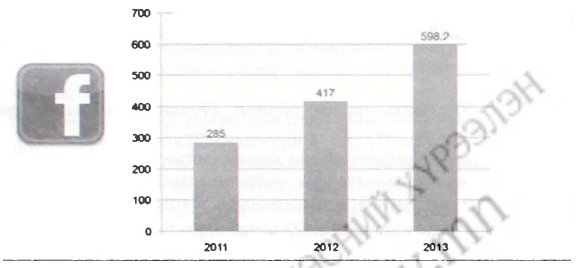
Ингэж хүүхдийг үл хайхрах, хүчирхийлэх, мөлжих явдал өнөө цагт Монгол Улсын мэдээллийн технологийн хэрэглээтэй салшгүй холбоотой болж байна. Тодруулбал, ЗГ-ын тохируулагч агентлаг болох МТШХХГ-ын бэлтгэн гаргасан "Мэдээллийн технологи, шуудан, харилцаа холбооны салбарын хөгжлийн цагаан ном-2013"-т дурдсанаар интернэтийн бүртгэлтэй хэрэглэгчид 641 мянга болж өмнөх оноос 40%-иар өссөн бөгөөд Монгол Улсын 2010 оны хүн амын тооллогын дүнгээр хүн амын 30,6% нь интернэт ашиглаж байгаа ба хэрэглэгчдийн тоо 709.6 мянга болсон дүн гарчээ. Мөн улсын хэмжээнд 30 Гб/с буюу 2009 оныхоос 10 дахин нэмэгдсэн өндөр хурдаар дэлхийн мэдээллийн сүлжээнд холбогдсоноор Монгол Улсад гэр бүл, хүүхдүүдийн интернэт хэрэглээ өсөн нэмэгдэх болж интернэт дэх төрөл бүрийн харилцаанд оролцсоноор цахим орчин буюу интернэтэд хүүхдийг хамгаалах, зохисгүй нөлөөллөөс сэргийлэх шаардлага тулгарсаар байна.

График 6. Интернэтийн бүртгэлтэй хэрэглэгчдийн тоо



Тухайлбал, Alexa.com[13]–н судалгаагаар Монгол Улсаас хамгийн өргөн ханддаг вэб сайтыг facebook.com тэргүүлсэн бөгөөд эхний 50 вэб сайтад насанд хүрэгчдэд зориулсан агуулгатай вэб сайт багагүй хувийг эзэлж байна. Энэхүү дүнг бусад вэб сайтын /top50.ilmci.com[14]; mn.geek-tools.org[15]/ судалгаанаас мөн харж болно.

График 8. Монгол улсаас Facebook хэрэглэгчидийн тоо



"Мэдээллийн технологи, шуудан, харилцаа холбооны салбарын хөгжлийн цагаан ном-2013"-т дурдсанаар олон нийтийн сүлжээний хэрэглэгчдийн судалгаанаас харахад 18-35 насныханы дунд "facebook" хэрэглээ өндөр байна.

БСШУЯ-ны Мэргэжлийн боловсролын газрын захиалгаар МУИС-ийн НШУС-ийн Сэтгэл судлал, сурган хүмүүжүүлэх ухааны тэнхимийн судалгааны багийн 2011 онд гүйцэтгэсэн "Мэдээллийн хэрэгслийн хүүхдийн хүмүүжилд үзүүлэх нөлөө" төслийн судалгааны тайлангийн 39 дэх талд Монгол Улсад хамгийн өргөн хандалттай вэб сайтуудын хүүхэд, өсвөр үеийнхэнд үзүүлэх сөрөг нөлөөг дараах 3 төрөлд ангилжээ. Үүнд:

1. Садар самуунтай тэмцэх тухай хуулийг зөрчин үйл ажиллагаа явуулдаг вэб сайтууд аль ч насны хүүхдүүд шууд нэвтрэхүйц садар самуун агуулгыг нээлттэйгээр дэлгэн тавьсан байдаг. Эдгээр вэб сайт нь тооны хувьд их биш ч хүүхдүүдэд хангалттай хор нөлөө үзүүлэхүйц юм. Цөөн тооны вэб сайт садар самуун цэсэд нэвтрэхийн өмнө анхааруулга, санамж харуулдаг боловч энэ нь хангалтгүй юм. Цаашид энэ төрлийн үйл ажиллагаа явуулдаг вэб сайтад хүүхдүүд хандах боломж, нөхцөлийг хязгаарлах шаардлагатай.

2. Шар мэдээ хөөцөлддөг вэб сайтууд хүүхдийн хүмүүжлийн болоод нийгмийн хариуцлагын асуудлыг огт харгалздагтүй бөгөөд нийтлэлийн тодорхой бодлогогүй юм. Мэдээллийн агуулгын ихэнх хувийг нь элдэв цуу, хов жив, гэмт хэрэг, архи, тамхи, мансууруулах бодисын хэрэглээ, этгээд, гажууд мэдээлэл зэрэг эзлэх бөгөөд мэдээллийг зөв сонгох чадамжгүй хүүхэд, өсвөр үеийг онилон нийтэлдэг. Мөн эдгээр вэб сайтын дийлэнх хэсэг нь дэд цэс байдлаар садар самуун агуулсан мэдээллийн сантай байдаг. Цаашид мэдээллийн агуулгын зааг, шалгуурыг тодорхой болгож хүүхдүүдэд сонгон үзүүлэхгүй бол тэдгээрийн оюун санаа, хүмүүжил, нийгмийн амьдралд хортой юм.

[13] http://www.alexa.com/topsites/countries;0/MN ; http://www.alexa.com/topsites/countries;1/MN
[14] http://top50.ilmci.com/2010/05/top-50-sites-in-mongolia.aspx
[15] http://mn.geek-tools.org/en/top-websites

3. Нийгэмшлийн вэб сайтуудад хүүхдүүд өөрийн мэдээллийн буланг үүсгэж, хувийн мэдээллээ оруулдаг бөгөөд энэ нь тэдний аюулгүй байдалд тодорхой байдлаар аюул, занал учруулдаг. Нэгэнт тухайн хүүхдийн зураг, овог нэр, хаяг зэрэг хувийн мэдээлэл нууцлалгүй буюу нээлттэй байх нь төрөл бүрийн гэмт хэрэг, садар самуунд уруу татагдах, гэмт хэргийн хохирогч болох эрсдэлийг үүсгэдэг. Мөн зарын вэб сайтуудад төрөл бүрийн танилцах зарыг тодорхой шалгуургүйгээр байрлуулах нь биеэ үнэлэх, садар самуунд уруу татагдах зэрэг эрсдэлийг үүсгэдэг.

Дээр дурдсан сөрөг нөлөөг багасгах буюу цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалахын тулд эрх зүйн болон зохион байгуулалтын үе шаттай арга хэмжээ хэрэгжүүлж, хэвшүүлэх, эцэг эх, асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигчийн зүгээс цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах эрх зүйн ухамсрыг дээшлүүлэх шаардлага тулгарч байна.

2.2. Монгол Улс дахь цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалт

Цахим орчин дахь хүүхдийн эрхийн хамгаалалтын талаарх өнөөгийн Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалтын түвшинг хүүхдийн эрхийг хамгаалахтай холбоотой Монгол Улсын хууль тогтоомжийг түүвэрлэн судалж тодорхойлох нь нэн чухал.

- *Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль*

Цахим орчин гэдэгт интернэтийг төлөөлүүлж болох бөгөөд интернэт нь цахим орчныг дангаараа төлөөлөхгүй[16]. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл гэдэгт интернэт хамаарах уу гэсэн асуултад энэ чиглэлийн олон судалгааны бүтээлд интернэт нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн орчин цагийн нэг төрөл гэж үзэх хандлагатай[17] байна.

II. Харин 1998 оны 08 дугаар сарын 28-ны өдөр батлагдсан Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуульд энэ талаар тодорхойлоогүй бөгөөд Ерөнхийлөгчийн тамгын газраас санаачлан боловсруулж, УИХ-аар хэлэлцсэн Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн 3.1.1-т зааснаар "хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл гэж олон нийтэд редакторласан мэдээлэл тогтмол түгээдэг хэвлэл, радио, телевиз, цахим хуудас" юм. Эндээс Монгол Улсад "цахим хуудас"-ыг хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл мөн гэж үзэх хандлагатай болох нь харагдаж байна.

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн 3.1-т зааснаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь өөрийн нийтэлж, нэвтрүүлж байгаа зүйлийнхээ төлөө хариуцлага хүлээнэ. Төрөөс олон нийтийн мэдээллийн агуулгад хяналт /цензур/ тогтоохгүй. 3.2-т зааснаар Төрөөс хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд нийтлэх, нэвтрүүлэх мэдээлэлд хяналт тавих байгууллага байгуулахгүй бөгөөд ийм хяналтын үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхгүй.

Шинэчилсэн төслөөс харахад Монгол Улсын хувьд цахим хуудас /вэб сайт/ нь олон нийтэд редакторласан мэдээлэл тогтмол түгээдэг бол түүнийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл гэж үзэх бөгөөд цахим хуудас нийтлэлд нэвтрүүлсэн зүйлийнх нь улмаас бусдын эрх, ашиг сонирхолд халдсан буюу гэм хор учруулсны төлөө хариуцлага хүлээх эрх зүйн үндэслэлтэй байна. Ингэж хариуцлага хүлээлгэх асуудал нь агуулгад хяналт /цензур/ тогтоохгүй байх зааллтай зөрчилдөхгүй.

[16] Strate, Lance (1999). "The varieties of cyberspace: Problems in definition and delimitation". Western Journal of Communication 63 (3): 382–3.

[17] http://www.publictransportation.org/community/media/coverage/internet/Pages/WhatisInternetmedia.aspx; http://depts.washington.edu/ccce/digitalMedia/newsimpact.html.

- *Зар сурталчилгааны тухай хууль*

Цахим орчин буюу вэб сайтад зар сурталчилгаа байршуулах, түгээх нь энгийн бөгөөд нийтлэг үзэгдэл болсон. 2002 оны 05 дугаар сарын 30-ны өдөр батлагдсан Зар сурталчилгааны тухай хуулийн 6-р зүйлийн 6.5-д зааснаар зар сурталчилгаа бүтээх, түгээхэд дараах зүйлийг хориглоно.Үүнд:

-айдас төрүүлэх, хүчирхийлэл, садар самуунд уруу татах, түүнчлэн хүний амь нас, эрүүл мэнд, аюулгүй байдалд гэм хор учруулах үйлдэл, үйл ажиллагаанд хүргэж болох зар сурталчилгааг;

-хуулиар сурталчлахыг хориглосон бараа, ажил, үйлчилгээг сурталчлах.

12-р зүйлд интернэтээр түгээх зар сурталчилгааны талаар зохицуулсан бөгөөд интернэтээр түгээж байгаа зар сурталчилгаанд зар сурталчилгаа түгээгчийн нэр, хаяг, харилцах утас зэрэг хэрэглэгч холбоо тогтооход шаардлагатай бусад мэдээлэл заавал байна.

Тус хуулийн хяналтыг оюуны өмчийн улсын хяналтын алба болон Өрсөлдөөний тухай хуульд зааснаар ШӨХТГ хэрэгжүүлнэ. ШӨХТГ-ын 2012-2013 оны тайланд дурдсанаар[18] шар айрагны баяр нэрээр интернэтээр зар сурталчилгаа явуулсан зэрэг зөрчил гаргасан 49 аж ахуйн нэгжид хяналт шалгалт хийж, 28 аж ахуйн нэгжид зөрчлөө арилгах Улсын байцаагчийн албан шаардлага болон 55.250.000 төгрөгийн торгууль ногдуулж зөрчлийг арилгуулсан байна. Энд дурдаж буй зөрчлийн цаана интернэт хэрэглэгч хүүхдүүд сэтгэл санаа болон хүмүүжлийн хувьд хохирч, доголдсон байх магадлалтай.

Хүүхдүүдийн хувьд вэб сайтаар чөлөөтэй зорчих боломлоотой байгаа энэ үед зар сурталчилгааны хэлбэртэй хүчирхийлэл, садар самуун агуулгатай байнга тулгарч, түүнийг унших, үзэх зэргээр хэрэглэх орчин нэгэнт бүрэлдсэн нь дээрхээс харагдаж байна.

- *Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хууль*

1998 оны 1 дүгээр сарын 22-ны өдөр батлагдсан Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хуулийн 5.1-т зааснаар хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр /шинэчилсэн Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төслийн дагуу интернэтээр/ садар самууныг сурталчлахыг хориглоно. Мөн 8.1.3-т зааснаар 18 насанд хүрээгүй хүнд эротик кино, дүрс бичлэг, бусад үзвэрийг үзүүлэхийг хориглоно.

- *Тамхины хяналтын тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/*

2005 оны 07-р сарын 01-ний өдөр батлагдсан Тамхины хяналтын тухай хуулийн 8.1.1-т зааснаар тамхи болон тамхины үйлдвэрийн нэр, тэмдэг, түүнтэй холбоотой зураг ашиглах замаар тамхийг хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл /шинэчилсэн Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төслийн дагуу интернэтээр/-ээр сурталчлахыг хориглоно.

- *Эрүүгийн хууль*

2002 онд батлагдсан Эрүүгийн хуулийн 25-р бүлэгт компьютерын мэдээллийн аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэргийг хуульчилсан. Тодруулбал, дараах үйлдлийг гэмт хэрэг болгон хуульчлах замаар хүүхдийн компьютерын мэдээллийн аюулгүй байдлыг гэмт халдлагаас хамгаалсан байна. Үүнд:

- 226-р зүйл. Компьютерын мэдээлэл, программыг өөрчлөх, эвдэх, сүйтгэх /хүндэвтэр гэмт хэрэг/;

[18] Монгол Улсын Засгийн газрын тохируулагч агентлаг Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын цахим хуудас. http://www.afccp.gov.mn/finance/read/8

- 227-р зүйл. Компьютерын мэдээллийг хууль бусаар олж авах /хүндэвтэр гэмт хэрэг/;

- 228-р зүйл. Компьютерын мэдээллийн сүлжээнд хууль бусаар нэвтрэх тусгай хэрэгсэл бэлтгэх, борлуулах /хүндэвтэр гэмт хэрэг/;

- 229-р зүйл. Нянтай программ зохион бүтээх, ашиглах, тараах /хөнгөн гэмт хэрэг, хүндэвтэр гэмт хэрэг/.

- *Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль*

2002 онд батлагдсан Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 4-р бүлэгт зааснаар Эрүүгийн хуулийн 25-р бүлэгт заасан Компьютерын мэдээллийн ашуулгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг нь хөнгөн, хүндэвтэр гэмт хэрэгт хамаарах тул энэхүү гэмт хэрэгт Цагдаагийн байгууллагаас хэрэг бүртгэл, мөрдөн байцаалт явуулна.

- *"Цахим хуудас дахь сэтгэгдлийн нэгдсэн систем"-ийн тухай*

Цахим хуудас дахь сэтгэгдлийн нэгдсэн системийн тухай Засгийн газрын 2013 оны 1 дүгээр тогтоолын 2-т Монгол Улсад мэдээ, мэдээллийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байгаа цахим хуудсанд тавигдах шаардлагыг тодорхойлох, зохицуулах журмыг зохих хууль тогтоомжид нийцүүлэн боловсруулж мөрдүүлэх арга хэмжээ авч ажиллахыг ХХЗХ-нд даалгасан. Энэ заалт нь мэдээллийн цахим хуудаснуудын агуулгыг хууль тогтоомжид нийцүүлэх, хууль бус агуулга нэвтрүүлэхээс сэргийлэх ач холбогдолтой тул хүүхэд, өсвөр үеийг нийтлэл, нэвтрүүлгийн бодлого бүхий цахим орчинд байх, хамгаалагдахад нөлөөлөх юм.

- *Сайтууд дахь сэтгэгдлийн харилцааг зохицуулах журам*

ХХЗХ-ны 2013 оны 05 тоот тогтоолын хавсралтаар батлагдсан тус журмаар вэб сайтуудад иргэдийн бичсэн сэтгэгдлийг зохицуулах бөгөөд вэб сайтууд нь хэрэглэгчийн үүсгэх контент, түүнтэй холбоотой асуудлуудыг зохицуулах үүрэг хүлээнэ. Энэ хүрээнд иргэд сэтгэгдэл бичихдээ хууль зүйн болон ёс суртахууны хэм хэмжээг хүндэтгэх, вэб сайтад холбоо барих хаягаа бүртгүүлэх тул хүүхдийн хүмүүжил, төлөвшилд сэтгэгдлээс учрах хор нөлөө багасах ач холбогдолтой. Энэ хүрээнд шүүлтүүр программын асуудал тусгагдсан бөгөөд ямар төрлийн шүүлтүүрийг хэрхэн хэрэглэх асуудлыг уян хатан зохицуулснаараа онцлогтой.[19]

- *Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хууль*

2010 оны 12-р сард Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийн 15.16.3-д Мэдээлэл, харилцаа холбооны чиглэлээр "Контентын" тусгай зөвшөөрөл олгох гэж нэмэгдсэн нь тоон контентын талаар зохицуулалт хийх үндэслэл болж байна.

Уг хуулийн дагуу контентын үйлчилгээний бизнест оролцогч контентын агрегатор, контентын хостингийн үйлчилгээ эрхлэгчдэд шинэ ангиллын тусгай зөвшөөрлийг ХХЗХ олгохоор заасан нь хууль бус контентыг бүтээх, түгээх асуудалтай тэмцэхэд нэн чухал болсон.

- *Тоон контентын үйлчилгээний зохицуулалтын ерөнхий нөхцөл шаардлага*

ХХЗХ-ны 2011 оны 08 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан "Тоон контентын үйлчилгээний зохицуулалтын ерөнхий нөхцөл шаардлага" гэх журам нь харилцаа холбооны сүлжээгээр контентын үйлчилгээ эрхлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулна. Тус журмын 4-р зүйлд зааснаар контентыг бүтээж, түгээх, сурталчлахад Монгол Улсын холбогдох хууль, Үндэсний ашуулгүй байдлын үзэл баримтлалыг мөрдлөг болгох ба дараах 15 төрлийн болон бусад холбогдох хууль

[19] http://galbaatar.blogspot.com/2011/02/blog-post.html

тогтоомжийг зөрчсөн контент бүтээх, түгээхийг хориглосон. Үүнд:

-Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1, 5.2, Эрүүгийн хуулийн 123 дугаар зүйлийн дагуу эротик төрлийн контентыг агуулсан, садар самууныг илэрхийлсэн;

-Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.4-д заасан зүйлсийг сурталчилсан, илэрхийлсэн;

-Эрүүгийн хуулийн 86 дугаар зүйлийн дагуу үндэсний эв нэгдлийг бусниулах чиглэлээр сурталчилгаа явуулсан;

-Эрүүгийн хуулийн 178[3] дугаар зүйлийн дагуу терроризмыг сурталчилсан;

-Эрүүгийн хуулийн 179 дугаар зүйлд заасан нийтийн эмх замбараагүй байдалд өдөөн турхирсан;

-Эрүүгийн хуулийн 144 дүгээр зүйлийн дагуу шашны харгис үзэл номлолыг сурталчилсан;

-Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлтэд хяналт тавих тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1.2-д заасан зүйлсийг илэрхийлсэн;

-Зар сурталчилгааны тухай хуулийн 6-р зүйлийн 6.5.5, 6.5.7, 6.5.8 болон 7-р зүйл, 13.4, 13.6, 13.8, 14-р зүйл, 16-р зүйл, 17.2-д заасан зар сурталчилгаа агуулсан;

-Зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн тухай хуулийн 12.1, 12.2, 20.1, 21.1, 22.1, 25.1–д заасныг зөрчиж, зохиогч эсхүл эрх эзэмшигчийн зөвшөөрөлгүйгээр бүтээлийг нь ашигласан;

-Архидан согтуурахтай тэмцэх тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.2-д заасан согтууруулах ундаа сурталчилсан;

-Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 1.6-ийн дагуу хүүхдийн хүмүүжил, ёс суртахуунд сөрөг нөлөө үзүүлсэн;

-Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 5-д заасан зүйлсийг илэрхийлсэн;

-Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.2.3-ийн дагуу эротик төрлийн контентыг агуулсан;

-Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 37-р зүйлийн 37.15.4-д заасан үйл ажиллагаа явуулсан /2012 оны 3-р сарын 23-ны өдрийн хорооны хуралдааны тогтоолоор нэмсэн./;

-Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3-р зүйлийн 3.6.1.2: нийгмийн сэтгэл зүй, тогтвортой байдал, хувь хүний ухамсар, ёс зүйд хөндлөнгөөс нөлөөлөхөөр оролдсон /2012 оны 3-р сарын 23-ны өдрийн хорооны хуралдааны тогтоолоор нэмсэн/.

Энэхүү журам нь цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалахад чухал ач холбогдолтой. Гэхдээ “Тоон контентын үйлчилгээний зохицуулалтын ерөнхий нөхцөл, шаардлага”-ыг хэрэгжүүлэхийн тулд Харилцаа холбооны зохицуулах хорооны зүгээс холбогдох бусад байгууллагыг татан оролцуулах, идэвхжүүлэхгүйгээр үр дүнгүй юм.

Тухайлбал, Оюуны өмчийн газар, Эротикийн сурталчилгаанд хяналт тавих зөвлөл, ШӨХТГ, Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөл, ТЕГ, Терроризмтой тэмцэх ажиллагааг зохицуулах зөвлөл, ЦЕГ-ын Эрүүгийн цагдаагийн газрын Цахим гэмт хэрэгтэй тэмцэх тасаг, Хүүхдийн төлөө

үндэсний газар, ҮАБЗ-ийн Ажлын алба өөрсдийн үйл ажиллагаанд баримтлах дүрэм, журмаас гадна "Тоон контентын үйлчилгээний зохицуулалтын ерөнхий нөхцөл, шаардлага"-ыг хэрэгжүүлж ажиллах шаардлагатай байна. Монгол Улсын нэгдэн орсон конвенцийн зөвлөмжийг хавсралтаар оруулав.

- *Цахим тоглоомын газрын үйл ажиллагааг зохицуулах журам*

Засгийн газрын 2013 оны 12-р сарын 14-ний өдрийн 410 дугаар тогтоолын хавсралтаар хүүхэд, залуучуудыг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор "Цахим тоглоомын газрын үйл ажиллагааг зохицуулах журам"-ыг баталсан. Энэ журамд зааснаар интернет, компьютер болон сүлжээний технологи ашиглан тоглоом тоглуулах үйлчилгээг цахим тоглоомын газар гэнэ.

Цахим тоглоомын газар дараах үйл ажиллагаа явуулахыг хориглосон нь цахим тоглоомтой холбоотой хүүхдийн эрх зөрчигдөх, үл хайхрагдахаас урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой болсон. Үүнд:

-орон сууцны нэг давхар, зоорины давхарт үйл ажиллагаа явуулах;

-хуулиар хориглосон мөрийтэй тоглоом (казино) тоглуулах, түүнийг зохион байгуулах, терроризм, аллага, хүчирхийлэл, садар самуун сурталчилсан тоглоом тоглуулах;

-цахим тоглоомын үйлчилгээг 12 насанд хүрээгүй хүүхдэд үзүүлэх;

-бичиг баримт, эд зүйлс барьцаалан иргэдэд үйлчлэх;

-согтуурсан болон мансуурсан иргэнд үйлчлэх;

-интернэт кафены үйл ажиллагаа явуулж байгаа газарт цахим тоглоом тоглуулах.

- *"Гэмт хэргийн тухай хуулийн төсөл"*

Хууль зүйн яамнаас 2013 оны 10-р сард УИХ-д өргөн барьсан[20]"Гэмт хэргийн тухай хуулийн төсөл"-ийн 26.1, 26.2, 26.3, 13.9, 7.3-р зүйлд цахим мэдээлэл, сүлжээ, цахим хэрэгсэлтэй холбоотойгоор хүүхдийн эрхийг цахим орчинд зөрчихөөс хамгаалах зохицуулалт тусгагдсан байна. Эдгээр зүйлийг дор үзүүлэв.

26.1 дүгээр зүйл.Цахим мэдээлэлд хууль бусаар халдах

1.Цахим төхөөрөмж, мэдээллийн сүлжээнд хууль бусаар халдаж мэдээллийг устгасан, гэмтээсэн, өөрчилсөн, хуулбарлаж авсан, мэдээлэл нэмж оруулсан, программ хангамж, сүлжээг ашиглах боломжгүй болгосон, хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулсан, эсхүл мэдээлэл хадгалагдаж байгаа төхөөрөмжийг устгасан гэмтээсэн бол долоон сая төгрөгөөс гучин зургаан сая төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар эрх чөлөө хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

2.Энэ гэмт хэргийг зохион байгуулалттай гэмт бүлэг үйлдсэн бол таван жилээс арван хоёр жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

26.2 дугаар зүйл.Цахим мэдээллийн сүлжээнд хууль бусаар халдах программ, техник хэрэгсэл бэлтгэх, борлуулах

1.Цахим төхөөрөмж, мэдээллийн хамгаалалттай сүлжээнд хууль бусаар нэвтрэх тусгай программ, эсхүл техник хэрэгслийг бэлтгэсэн, борлуулсан бол долоон сая төгрөгөөс гучин зургаан сая төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар эрх чөлөө хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

[20] http://www.parliament.mn/laws/projects/256

26.3 дугаар зүйл.Хор хөнөөлт программ хангамж бүтээх, ашиглах, тараах

1.Цахим төхөөрөмжид хадгалагдаж байгаа мэдээллийг зөвшөөрөлгүйгээр устгах, гэмтээх, өөрчлөх, хуулбарлах, мэдээлэл олж авах, программ хангамж, мэдээлэл хадгалагдаж байгаа төхөөрөмж, сүлжээг ашиглах боломжгүй болгох, хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулах зориулалттай хор хөнөөлт программ хангамжийг тусгайлан зохиосон, зориудаар ашигласан, тараасан бол долоон сая төгрөгөөс гучин зургаан сая төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар эрх чөлөө хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

13.9 дүгээр зүйл.Хууль бусаар хүний захидал харилцааны нууцад халдах

1.Бусдын яриаг хууль бусаар техник хэрэгсэл ашиглан чагнасан, хуулбарласан, хадгалсан, эсхүл захидал, цахилгаан, цахим шуудан, мессеж, факс, илгээмж, бусад харилцаа холбооны хэрэгслээр дамжуулсан мэдээллийг зориуд олж авсан, нээсэн, хуулбарласан, хадгалсан, устгасан, бусдад дамжуулсан бол зургаан зуун мянган төгрөгөөс долоон сая төгрөгөөр торгох, эсхүл хоёр зуун дөчөөс дөрвөн зуун наян цаг хүртэл хугацаагаар нийтэд тустай ажил хийлгэх, эсхүл нэг сараас нэг жил хүртэл хугацаагаар эрх чөлөө хязгаарлах, эсхүл нэг сараас нэг жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

7.3 дугаар зүйл.Залилах

1.Хуурах, баримт бичиг, эд зүйл ашиглаж, эсхүл цахим хэрэгсэл ашиглаж, зохиомол байдлыг зориудаар бий болгох, бодит байдлыг нуух замаар бусдыг төөрөгдөлд оруулах, эсхүл нэр хүнд, урьдын харилцааны явцад бий болсон итгэлийг урвуулан ашиглаж эзэмшигч, өмчлөгчийн эд хөрөнгө, эд хөрөнгийн эрхийг хууль бусаар авч ашиглан шамшигдуулсан бол нэг зуун дөчин мянган төгрөгөөс гучин зургаан сая хүртэл төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг зуун дөчин цагаас дөрвөн зуун наян цаг хүртэл хугацаагаар нийтэд тустай ажил хийлгэх, эсхүл нэг сараас таван жил хүртэл хугацаагаар эрх чөлөө хязгаарлах, эсхүл нэг сараас таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

2.3.Цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалах бодлого, үйл ажиллагаа, хэрэгжүүлэгч байгууллага

Монгол Улсын хувьд "Хүүхдийн эрхийн тухай" хууль 1996 оны 6-р сарын 1-ний өдрөөс эхлэн мөрдөгдөж байгаа бөгөөд энэ хууль бүх төрлийн орчинд хүүхдийн эрхийг төрсөн цагаас нь эхлэн 18 насанд хүртэл хамгаалахад үйлчилнэ. Тус хуулиар хүүхдийн эрх, үүргийг тогтоосон төдийгүй хүүхдийг хамгаалах үүргийг дараах этгээдэд хүлээлгэсэн. Үүнд:

- Засгийн газар;
- Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Засаг дарга;
- Эцэг, эх, асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигч;
- Иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага;
- Хүүхдийн эрхийг хамгаалах төрийн төв болон орон нутгийн байгууллага;
- Хүүхдийн төлөө үндэсний болон орон нутгийн зөвлөл;
- Хүүхдийг хөгжүүлэх, хамгаалах олон нийтийн байгууллага.

Эндээс харахад хүүхдийг хамгаалах үүрэгтэй этгээд олон байгаа ч тэдний зүгээс цахим орчинд хүүхдийг хэрхэн хамгаалах талаарх эрх зүйн бие даасан, боловсронгуй зохицуулалт Монгол Улсад дутагдалтай байна.

Монгол Улсад цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн дараах бодлого, хөтөлбөр хэрэгжиж байна.

- *Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого батлах тухай*

УИХ-ын 2008 оны 12 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан Монгол Улсын мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан үндэсний хөгжлийн цогц бодлогын хүрээний Үндэсний хөтөлбөрүүдийг шинээр болон шинэчлэн боловсруулж, хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулахыг ЗГ-т даалгасан. Бодлогын дараах заалтууд нь цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахтай холбоотой байна. Үүнд:

5.3.4. Мэдээлэл, харилцаа холбооны /МХХ/ технологийн хөгжлийн бодлого:

2-р үе шат (2016 – 2021он): Стратегийн зорилт 1. МХТ-ийн салбарын программ-техник, мэдээлэл хангамж, технологи, бүтэц, зохион байгуулалт, санхүү, эдийн засаг, хүний нөөцийн болон эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгож, шинэчлэн сайжруулна.

2021 онд Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн 95 хүртэл %-д суурин болон хөдөлгөөнт хэлбэрээр МХТ-ийн үйлчилгээг хүн бүр хүлээн авах боломжийг бүрдүүлнэ.

Бодлогын дээрх зорилт хэрэгжсэнээр хүүхэд, өсвөр үе мэдээлэл, харилцааны технологийн үйлчилгээ буюу цахим орчноос улам хамааралтай болохоор байна. Энэ нь цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах бодлого, эрх зүйн орчин бүрдүүлэх зайлшгүй зүйл болохыг харуулж байна.

- *Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал батлах тухай*

УИХ-ын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын дараах хэсэг нь цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах гол бодлого юм. Үүнд:

3.6.Мэдээллийн аюулгүй байдал

Мэдээллийн салбарт үндэсний ашиг сонирхлыг хамгаалах, төр, иргэн, хувийн хэвшлийн мэдээллийн бүрэн бүтэн, нууцлагдсан, хүртээмжтэй байдлыг баталгаажуулах нь МАБ-ыг хангах үндэс мөн.

3.6.1.Мэдээллийн салбарт үндэсний ашиг сонирхлыг хамгаалах;

3.6.2.Мэдээллийн бүрэн бүтэн байдал;

3.6.3.Мэдээллийн нууцлал холбооны аюулгүй байдлыг хангана;

3.6.4.Мэдээллийн хүртээмжтэй байдал бүрдүүлнэ.

Энэ хүрээнд МАБ-ын зүйл, заалт тус бүрээр хэрэгжилтийн үнэлгээ хийх, хариуцах байгууллагын уялдааг тодорхойлох шаардлага тулгарч байна.

- *"Цахим монгол" үндэсний хөтөлбөр*

Засгийн газрын 2005 оны 216 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан "Цахим монгол" үндэсний хөтөлбөр нь нь мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн салбарт төрөөс баримтлах дунд хугацааны (2005-2012 он) хөгжлийн бодлого, авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээг тодорхойлсон баримт бичиг юм.

Тус хөтөлбөр МХХТ-ийг тууштай нэвтрүүлэхэд дараах хүчин зүйлс саад болж байна гэж тэмдэглэсэн байх бөгөөд энэ хүчин зүйлс одоо ч хэвээр байгаа гэж үзэж байна. Үүнд:

-Эрх зүй, зохицуулалтын механизмууд боловсронгуй болоогүй;

-Төрийн байгууллагуудын удирдлагын шатанд МХХТ-ийн талаарх ойлголт

цэгцтэй биш, ашиглалт хангалтгүй, нэгдсэн тоглолцоо бүрдээгүй;

-Энэ салбарт хөрөнгө оруулалтын нэгдмэл бодлого бүрдээгүй;

-МХХТ-ийн салбарын хүний нөөц дутагдалтай;

-Харилцаа холбооны үндсэн сүлжээний хурд, багтаамж нь өнөөгийн өсөн нэмэгдэж буй хэрэгцээ шаардлагыг хангахгүй байгаа;

-МАБ-ыг хангах техник, технологи, эрх зүй, зохион байгуулалтын арга хэмжээ авагдаагүй;

-Тоон ялгаа, мэдээллийн тэгш бус байдал буурахгүй байгаа;

-Боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөр эрхлэлт, шинжлэх ухаан, урлаг, соёлын салбарт МХХТ-ийн хэрэглээ сул хөгжсөн;

-МХХТ улс даяар жигд нэвтрээгүй, орон нутагт МХХТ-ийн техник хангалт сул хийгдсэн.

Эдгээр хүчин зүйлсийг шийдвэрлэх нь хүүхдийг цахим орчинд үр нөлөөтэй хамгаалах чухал алхам болохоор байна.

- *Хүүхдийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөр*

3Г-ын 2008 оны 284 дүгээр тогтоолын хавсралтаар батлагдсан Хүүхдийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөрийн зорилтыг хангах 3 дахь шат (2008/2009)-ны үйл ажиллагааны чиглэлийн дараах зорилт нь хүүхдийг цахим орчинд хамгаалах асуудлыг чухлаар тавьж, тодорхойлсон байна. Үүнд:

Зорилт 17. Хүүхэд, өсвөр үеийнхэн мэдээллийг эрж хайх, сонгох, боловсруулах, ашиглах, түгээх нөхцөлийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн төр, олон нийтийн дэмжлэгийг өргөжүүлнэ.

1.Мэдээлэл, ялангуяа цахим мэдээллийн сөрөг нөлөөнөөс сэргийлэх, хүүхдийг хамгаалах сурталчилгааг өргөжүүлэх.

Хугацаа: 2008-2009

Хариуцах, хамтран хэрэгжүүлэх, дэмжих байгууллага: ХТҮГ, УМХГ, ТББ, ОУБ.

Тус зорилт хугацаандаа хэрэгжээгүй буюу зохих үр дүнд хүрээгүй болох нь энэхүү бодлогын судалгаа хийгдэж байгаагаас харагдаж байна. Энэ нь цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах асуудлыг хөтөлбөр, зорилтоос бус, заавал дагаж мөрдөх хэм хэмжээ болох хуулиар тодорхойлж, зохицуулах шаардлагатай болохыг харуулж байна.

- *Үндэсний хөтөлбөр батлах тухай (мэдээллийн ачуулгүй байдал)*

Засгийн газрын 2010 оны 141 дүгээр тогтоолын 1-р хавсралтаар "Мэдээллийн ачуулгүй байдлыг хангах үндэсний хөтөлбөр" батлагдсан бөгөөд 2-р хавсралтаар "МАБ-ыг хангах үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө" батлагдсан.

Хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, шаардагдах хөрөнгийг жил бүрийн нийгэм, эдийн засгийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэл, төсөвт тусгах, хандивлагч орон, олон улсын банк, санхүүгийн байгууллагын зээл, тусламжийн хөрөнгөөр санхүүжүүлэх зэрэг арга хэмжээ авч, хэрэгжилтийг зохион байгуулан хяналт тавьж ажиллахыг Сангийн сайд, ТЕГ-ын дарга, МШХХТГ-ын дарга, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нарт үүрэг болгосон байна.

"МАБ-ыг хангах үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө"-ний 2-р зорилтыг "Мэдээллийн эмзэг байдлыг бууруулах, хариу үйлдэл

хийх тогтолцоог бүрдүүлэх" гэж тодорхойлсон бөгөөд тус зорилтын 4-р заалтаар "Интернэтийн аюулгүй байдлыг хангах"-аар төлөвлөсөн бөгөөд энэ чиглэлд хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, хугацааг "Хүүхдийг интернэтийн орчинд хамгаалах арга хэмжээг авах, эцэг эх, багш, сурган хүмүүжүүлэгч болзошгүй эрсдэл, аюулын талаар мэдээлэх, агуулгад хяналт хийх (2010-2015 он)" гэж тодорхойлсон.

Үүний үр дүнд хүүхэд интернэтийн орчинд аюулгүй суралцах боломж бий болно. Хариуцсан байгууллага нь МШХХТГ, МХЕГ бөгөөд шалгуур үзүүлэлт нь интернэтийн орчинд хүүхдийг хамгаалах мэдээллийн болон сурталчилгааны арга хэмжээний тоо байх юм. Ингэхдээ улсын төсвийн санхүүжилтээр 100 сая төгрөгөөр уг арга хэмжээг гүйцэтгэхээр төлөвлөсөн байна.

Энэ бол уг судалгааны сэдвийн хүрээнд шууд хамааралтай чухал зохицуулалт юм. Гэхдээ дээрх төлөвлөгөөнд хүүхдийг интернэтийн орчин буюу цахим орчинд хамгаалах арга хэмжээг тусгайлан зааж өгөөгүй бөгөөд эцэг эх, багш, сурган хүмүүжүүлэгч нар хэрхэн болзошгүй эрсдэл, аюулын талаар мэдээлэх, агуулгад хяналт хийх талаар заавар, зөвлөгөөг орхигдуулсан тул хэрэгжилтийг үнэлэхэд бэрхшээлтэй байна. Нөгөө талаар эрх зүйн зохицуулалттай хамт технологийн мэдлэг, чадвар олгох үйл ажиллагаа уялдаагүй явж байгаа байдал харагдаж байна.

III. ОЛОН УЛСЫН ХҮРЭЭН ДЭХ САНААЧИЛГА

3.1.Удиртгал

Олон улсын хэмжээнд цахим орчин дахь хүүхдийн эсрэг гэмт хэргийг зохицуулж буй хэм хэмжээ маш хязгаарлагдмал байна. Харин дэлхийн улс орнууд хүүхдийг цахим орчинд хамгаалах ажлын хүрээнд хэрэгжүүлж буй бодлого, сайн туршлагуудыг харилцан солилцох мөн хууль бус агуулгыг түгээгчдийн эсрэг тодорхой үйл ажиллагаа хамтран өрнүүлэх нь нэн чухал ач холбогдолтой хэмээн үздэг учраас хүүхдийг цахим орчинд хамгаалах зарим тодорхой санаачилга, хөтөлбөр, үйл ажиллагаа сүүлийн жилүүдэд идэвхтэй хэрэгжих болсон. Тиймээс эхлээд олон улсын хэмжээний эрх зүйн зохицуулалтыг цухасхан дурдаад үүний дараагаар Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын "Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах нь" хэмээх судалгаанд олон улсын түвшинд бодлогын болон үйл ажиллагааны хүрээнд өрнүүлж буй арга хэмжээг тоймлон дурдъя.

3.2.Цахим орчин дахь хүүхдийн эрхийн хамгаалалтын талаарх эрх зүйн зохицуулалт

Цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахтай холбоотой олон улсын зохицуулалтын тухайд Кибер гэмт хэрэгтэй тэмцэх Европын зөвлөлийн конвенц нь хүүхдийн порнограф гэдэгт хүүхдийг садар самуун байдлаар үзүүлсэн материалыг тодийгүй техник технологи ашиглан хүүхдийн дүр төрхтэй садар самуун дүрс бий болгох үйлдлийг хамруулах болсон ба хүүхдийн порнограф үйлдвэрлэсэн, түгээсэн, дамжуулсан зэрэг үйлдлийг эрүүгийн хуулийн дагуу шийтгэж байхаар заасан.[21] Олон улсын хүрээнд хүүхдийн эрхийг хамгаалах, хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн конвенц байгаа боловч эдгээр хэм хэмжээ нь цахим орчинд хүүхдэд нүүрлэж буй эрсдэл, аюул тодорхой болохоос өмнө батлагдсан учраас тодийлөн цахим орчинд

[21] Council of Europe Convention on Cybercnme.United Nations Children's Fund (UNICEF), *The Innocenti Research Centre, Child Safety Online, Global Challenges and Strategies*, 2012.

хүүхдийг хамгаалах талаарх тодорхой хэм хэмжээг агуулаагүй байна.[22]

3.3.Цахим орчинд олон улсын хэмжээнд хэрэгжиж буй хүүхдийн эрхийг хамгаалах бодлого, үйл ажиллагаа

НҮБ-ын төрөлжсөн агентлаг болох Олон улсын цахилгаан холбооны байгууллага нь 2008 онд Цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах санаачилгын (*Child Online Protection initiative* буюу COP) хүрээнд төрийн болон засгийн газар хоорондын агентлагууд /intergovernmental agencies/ хууль сахиулах байгууллагууд, харилцаа холбооны салбарын хувийн хэвшлийн байгууллагууд, ТББ-ын төлөөлөгчдөөс бүрдсэн томоохон баг бүрдүүлэн улмаар бодлого тодорхойлогч, хүүхдүүд, эцэг эхчүүд, асран хамгаалагчид, энэ салбарт үйл ажиллагаа эрхэлдэг хувийн хэвшлийнхэнд зориулсан цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах талаарх ***цуврал зөвлөмж*** гаргасан.[23]

Түүнчлэн НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн даргын санаачилгын дагуу 2006 онд бий болсон Интернэт засаглалын форум (*Internet Governance Forum* буюу IGF)[24] нь жил бүр төрийн, төрийн бус, хувийн хэвшлийн гэх мэт бүхий л хамаарал бүхий оролцогчдыг тэгш хамруулан уулзалт зохион байгуулдаг ба энэ нь цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах асуудлын талаар байгаа харилцан ярилцах, туршлага солилцох, мэтгэлцэх, энэ асуудалтай тэмцэх бодлогыг хөгжүүлэх олон улсын хэмжээний нэн чухал форум болж чадсан байна.

Ингээд доорх хүснэгтэд олон улсын байгууллагуудын цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн гол гол санаачлагууд болон улс орнуудын хамтын ажиллагааны ололт амжилтуудыг нэгтгэн харуулъя:

Байгууллага	Олон улсын хамтын үйл ажиллагаа
Ази Номхон Далайн Эдийн Засгийн хамтынажиллагааны байгууллага (АПЕК)[1]	2010 оны 5 сард цахим орчинд дахь аюул заналаас хүүхдийг хамгаалахын тулд АПЕК-ийн гишүүн орнуудын хууль сахиулах байгууллагуудын чадавхыг бэхжүүлэх төслийг эхлүүлсэн байна.
Европын зөвлөл[2]	Европын зөвлөл нь цахим гэмт хэрэг, бэлгийн мөлжлөг болон техник технологи ашиглан хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэл үйлдэх асуудалд онцлон анхаарч ажиллаж байна. Энэ хүрээнд соён гэгээрүүлэх, урьдчилан сэргийлэх, хүүхдийн эсрэг бэлгийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх зэрэг компанит ажлууд хийгдэж байна.
НҮБ-ын Олон улсын цахилгаан холбооны байгууллага[3]	НҮБ-ын төрөлжсөн агентлаг болох ОУЦХБ байгууллага нь цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалахад чиглэсэн дараах ажлуудыг хийж байна: • Өмнө дурдсан Цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах санаачилга (COP) • ОУЦХБ байгууллагын хүрээнд Хүүхдийг цахим орчинд хамгаалах асуудлын хүрээнд Зөвлөх Ажлын Хэсэг байгуулагдан ажиллаж байна. Ялангуяа уг Зөвлөх үүрэг бүхий ажлын хэсэг нь гишүүн- орнуудын төрийн, төрийн бус, хувийн хэвшлийн, техникийн мэргэжилтнүүдийн төлөөлөгчдийг бүрдүүлэн маш олон ажил хийж байгаагийн нэг нь цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах ажлын талаарх статистик мэдээ гаргах холбогдох шалгуур үзүүлэлтүүдийг боловсруулах ажил юм.
Эдийн засаг хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага	2009 онд ЭЗХАХБ-ын Мэдээллийн аюулгүй байдал ба хувь хүний нууцлалын асуудлыг хариуцан ажилладаг Ажлын хэсэг нь цахим орчинд хүүхдэд учирч буй эрсдэлийг тодорхойлох, улс орнуудын авч хэрэгжүүлж буй бодлогыг судлан улмаар бодлогын зөвлөмж боловсруулах зорилго тавин хөтөлбөр эхлүүлэн ажиллаж байна.

[22] Convention on the Rights of the Child, Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of children, child prostitution and child pornography.

[23] United Nations Children's Fund (UNICEF), *The Innocenti Research Centre, Child Safety Online, Global Challenges and Strategies,* 2012.OECD,*Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them,* 2011.

[24] *Internet Governance Forum.*http://www.intgovforum.org/

ЮНИСЕФ[24]	НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн Судалгааны төв нь цахим ба цахим бус орчин дахь хүүхдийн эсрэг бэлгийн мөлжлөгийн талаарх судалгааг эхлүүлэн гүйцэтгэж байна.

/Эх сурвалж: ЭЗХАХБ-ын "Цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах нь" судалгаа, хуудас 40. (Initiatives for international co-operation by intergovernmental organizations)/

Дээрх бодлого, хөтөлбөрүүдээс гадна олон улсын хэмжээнд хэд хэдэн амжилттай бодит хамтын үйл ажиллагаанууд өрнөж байна. Цахим сайт дахь хууль бус агуулгын талаар харилцан мэдээлэл өгөх, хамтран хууль сахиулах зорилгоор улс хоорондын шуурхай INHOPE сүлжээг бий болгосон.[25]Мөн цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах асуудлаарх сайн туршлага солилцох улс хоорондын мэдээлэл солилцох INSAFE сүлжээ бий болжээ.[26] Цаашлаад Европын Холбооны санаачилгаар олон улсын хэмжээнд Дэлхийн аюулгүй интернэтийн өдрийг зарлан тэмдэглэх болсон нь олон улсын хэмжээнд цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах асуудлыг онцгойлон анхаарч ухамсар хандлагыг дээшлүүлэхэд нэн чухал алхам болжээ. Шүүгч программ гэх мэт техник технологийн стандартыг ч олон улсын түвшинд нэгдсэн стандартад байлгах асуудлын хүрээнд төсөл хөтөлбөр хэрэгжиж байна.[27]

IV. ГАДААД УЛСЫН ТУРШЛАГА

4.1. Япон Улсын эрх зүйн зохицуулалт

4.1.1. Удиртгал

Сүүлийн жилүүдэд интернэт хэрэглээ нэмэгдэж, насанд хүрээгүй буюу 18 насанд хүрээгүй этгээдүүд олон нийтийн харилцаа холбооны сүлжээг ашиглах нь улам бүр нэмэгдсээр байна. 2007 онд Япон Улсын Засгийн газраас тохиолдлын аргаар сонгон авсан 3000 сурагчдын дунд явуулсан судалгаанаас үзэхэд персонал компьютероор дамжуулан бага ангийн сурагчдын 58%, дунд ангийн сурагчдын 69%, ахлах ангийн сурагчдын 75%, гар утсаараа дамжуулан бага ангийн сурагчдын 27%, дунд ангийн сурагчдын 56%, ахлах ангийн сурагчдын 96% нь интернэт идэвхтэй ашиглаж байгаа[28] гэсэн бол 2012 онд Засгийн газраас явуулсан судалгаанаас үзэхэд персонал компьютер ашиглан бага ангийн сурагчдын 94,5%, дунд ангийн сурагчдын 96,1%, ахлах ангийн сурагчдын 98,2%, гар утсаараа дамжуулан бага ангийн сурагчдын 40,8%, дунд ангийн сурагчдын 75,3%, ахлах ангийн сурагчдын 95,4% нь интернэт идэвхтэй ашиглаж[29] байгаа гэсэн судалгааг хийсэн байна.

Нөгөө талаараа интернэт дэх насанд хүрээгүй этгээдэд үзүүлж болохгүй, бие махбод болон оюун ухаанд сөрөөр нөлөөлөхүйц мэдээлэл улам бүр нэмэгдсээр байна. Үүний улмаас олон эцэг эхчүүдэд насанд хүрээгүй этгээдийн интернэт хэрэглээтэй холбоотойгоор "сөрөг нөлөөлөл бүхий мэдээлэл олж авах, үүний улмаас гэмт хэрэгт холбогдож болзошгүй" гэх зовинол нь улам бүр сэтгэл түгшээсэн асуудал болжээ. Тухайлбал 2008 онд гэхэд танилцах сайтаар дамжуулан 724 насанд хүрээгүй этгээд гэмт хэргийн хохирогч болсны ихэнх тохиолдол нь гар утсаараа

[25] International Assosiation of Internet Hotlines.http://www.inhope.org/gns/home.aspx

[26] Safer Internet Centers.http://www.saferinternet.org/

[27] United Nations Children's Fund (UNICEF), *The Innocenti Research Centre. Child Safety Online, Global Challenges and Strategies*, 2012.OECD,Recommendation of the OECD Council, *Report on risks faced by children online and policies to protect them*, page 41, 2011.

[28] インターネット青少年有害情報対策・環境整備推進会議、2009年「青少年に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本的な計画」、p.1

[29] 内閣府政策統括間（共生社会政策担当 2013年「平成24年度青少年のインターネット利用環境実態調査」報告書、ｐｐ.11-14http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/chousa/h24/net-jittai/pdf-index.html

интернэт ашигласан байжээ. Мөн Танилцах сайтаас бусад сайтаар дамжуулан 792 насанд хүрээгүй этгээд гэмт хэргийн хохирогч болсон байна[30]. Нэгэнт төрийн зүгээс насанд хүрээгүй этгээдүүд болон иргэдийн интернэт хэрэглээг бууруулах боломжгүй болсон тул цахим орчинд аль болох тэдгээрийн эрх зөрчигдөхгүй байх, аюулгүйгээр интернэт хэрэглэх боломжийг нэмэгдүүлэх арга хэмжээг авах зайлшгүй шаардлага тулгарсан билээ.

Иймд 2008 оны 6 дугаар сарын 11-нд Япон Улсын парламентын дээд танхимаас "Насанд хүрээгүй этгээдийн аюулгүй интернэт хэрэглээний орчинг бүрдүүлэх тухай хууль"[31] /цаашид "Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах хууль" гэх/ батлан гаргажээ. Уг хуулийн 1 дүгээр зүйлд "Энэ хууль нь интернэтийн орчинд насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл цацагдаж байгаа нөхцөлийг үндэслэж, насанд хүрээгүй этгээдүүдийг интернэтийн зохистой хэрэглээнд сургах чадварыг олгоход шаардлагатай арга хэмжээг авахын зэрэгцээ насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг шүүгч программ хангамжийг /filtering software/ хөгжүүлэх болон дэлгэрүүлэх, түүнээс гадна насанд хүрээгүй этгээд интернэт ашиглаад сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл олж авах, үзэх боломжийг аль болох багасгах арга хэмжээг авснаар насанд хүрээгүй этгээд амар тайван, аюулгүйгээр интернэт хэрэглэх, насанд хүрээгүй этгээдүүдийн эрхийг хамгаалах зорилготой" гэж заасан. Энэхүү зорилыг хэрэгжүүлэхийн тулд Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийг зохицуулах хууль нь гар утас үйлдвэрлэгч болон интернэтийн холболт үйлчилгээ үзүүлэгчтэй сөрөг нөлөөтэй мэдээллийг шүүгч программ хангамжийн үйлчилгээ үзүүлэх үүрэг зэрэг олон төрлийн зохицуулалтыг хуульчилсан. 2007 оны 9 дүгээр сард Засгийн газраас түүврийн аргаар 30.000 хүний дунд явуулсан судалгаанаас үзэхэд интернэтийн сөрөг нөлөөлөл бүхий мэдээллийг зохицуулах тухайд "зохицуулах ёстой", "зайлшгүй зохицуулах шаардлагатай" гэж нийт оролцогчдын 90.9% нь хариулсан бөгөөд орчин үед дэлхий дахинд ч интернэтийн хэрэглээг зохицуулах ёстой гэсэн хандлага эрчимтэй өрнөж байна[32].

4.1.2.Цахим орчин дахь хүүхдийн эрхийн хамгаалалтын талаарх эрх зүйн зохицуулалт

1. Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хууль

Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хуульд насанд хүрээгүй этгээдийг амар тайван, аюулгүйгээр интернэт ашиглах орчныг бүрдүүлэх бодлоготой холбогдуулан дараах үндсэн зорилтуудыг тусгажээ:

Нэг. Насанд хүрээгүй этгээдэд өөрт нь интернэтийг зохистой ашиглах чадварыг эзэмшүүлэх;

Хоёр. Насанд хүрээгүй этгээд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл олж авах боломжийг интернэт ашиглах үед аль болох бага байлгах;

Гурав. Интернэт нь өргөн тархсан онцлогтой учир иргэдэд интернэтийн зүй зохистой хэрэглээг өөрсдийн хүслээр зохицуулах чухал үүргийг ногдуулж, улс болон орон нутгаас түүнийг нь дэмжих гэсэн гурван үндсэн зарчмыг баримталдаг. Мөн улс

---

[30] インターネット青少年有害情報対策・環境整備推進会議、2009年「青少年に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本的な計画」、p.2

[31] 青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律（平成二十年六月十八日法律第七十九号） http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H20/H20HO079.html

[32] 内閣府政府広報室、2007年「有害情報に関する特別世論調査の概要」、p.7 http://www8.cao.go.jp/survey/tokubetu/h19/h19-yugai.pdf

болон орон нутгийн захиргаа; холбогдох үйл ажиллагаа явуулж буй бизнес эрхлэгч, асран хамгаалагч нарт ч дээрх хуулиар тодорхой үүргүүдийг ногдуулсан[33].

Улсаас дээр дурдсан үндсэн зарчимд суурилсан үүргүүдэд үндэслэн Засгийн газарт "Интернэтийн орчинд насанд хүрээгүй эгтээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийн эсрэг бодлого, орчныг бүрдүүлэх хороо"-г байгуулж, "Насанд хүрээгүй эгтээд аюулгүй интернэт хэрэглэх бодлоготой холбоотой үндсэн төлөвлөгөө[34]"-г баталж насанд хүрээгүй эгтээдийн эрхийг хамгаалах бодлогыг хэрэгжүүлэх үүргийг хүлээлгэсэн. Мөн улс болон орон нутгийн захиргааны байгууллага нь интернэтийг зохистой хэрэглэх боловсролыг дэмжих болон гэр бүлийн орчинд насанд хүрээгүй эгтээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг шүүгч программ хангамжийг ашиглах ашиглалтыг нэмэгдүүлэхтэй холбогдсон арга хэмжээг авч, интернэтийн зохистой хэрэглээг олон нийтэд сурталчлах, соён гэгээрүүлэх арга хэмжээг авах ёстой. Түүнчлэн энэ чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулагч олон нийтийн байгууллага, аж ахуйн нэгжид төрөөс шаардлагатай дэмжлэгийг үзүүлдэг байна.

Энэ төрлийн бизнес эрхлэгчид ч зохистой хэрэглээний талаар олон нийтэд сурталчлах, соён гэгээрүүлэх ажлыг явуулах үүрэгтэй бөгөөд үүнээс гадна сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг шүүх үйлчилгээг үзүүлэх үүрэгтэй.

Хүүхдийг асран хамгаалагч нь гэр бүлийн орчин дахь боловсролоор дамжуулан интернэт дэх хүүхдийн эрхийг хамгаалах үүргийг хүлээж байдаг. Цаашлаад Насанд хүрээгүй эгтээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах хуульд насанд хүрээгүй эгтээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг шүүгч программ хангамжийг сайжруулах, ашиглах, дэлгэрүүлэх зорилгоор шүүгч программ хөгжүүлэгч "Шүүгч программ хөгжүүлэгч байгууллага"-ын бүртгэлийн тогтолцоог бий болгосон[35].

Насанд хүрээгүй эгтээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл /Harmful information/

Насанд хүрээгүй эгтээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт "Насанд хүрээгүй эгтээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл гэдэг нь интернэт ашиглан олон нийтэд хүргэх мэдээлэл /сонсох мэдээлэл мөн хамаарна./ насанд хүрээгүй эгтээдийн цогц хөгжилд илтэд сөргөөр нөлөөлөх зүйл" гэж тодорхойлсон бөгөөд тухайлбал дараах мэдээллүүд хамаарна.

Нэг. Гэмт хэрэг эсхүл Эрүүгийн хууль тогтоомжид заасан үйлдлийг шууд болон илтэд даалгах, хамтран оролцуулах, эсхүл татан оролцуулах, мөн амиа хорлоход шууд болон илтэд уруу татсан агуулга бүхий мэдээлэл;

Хоёр. Хүний бэлгийн харьцаа мөн садар самууныг илтгэсэн зураг, түүнээс гадна илтэд бэлгийн дур хүслийг өдөөсөн, сэргээсэн /stimulus/ мэдээлэл;

Гурав. Амиа хорлох, цээрлэл, хүчирхийллийн өнгө аяс бүхий зураг түүнээс гадна илтэд харгислалын агуулга бүхий мэдээлэл юм.

Дээрхийг тоймловол **нэг дэх хэсгийн мэдээлэл** бол гэмт үйлдэл болон хууль бус үйлдэлд татан оролцуулах зорилготой бохир сайт болон амиа хорлох үйлдлийг сурталчилдаг сайт, **хоёр дахь хэсгийн мэдээлэл** нь бэлгийн харьцааны талаар илэрхийлэх насанд хүрэгчдийн сайт, **гурав дахь хэсгийн мэдээлэл** нь насанд хүрээгүй эгтээдүүдэд хүчирхийлэл, харгислалыг сурталчлах зорилготой мэдээллийг зохицуулах зорилготой. Гэмт хэрэгт татан оролцуулах, амиа хорлохыг сурталчлах, насанд хүрэгчдэд зориулсан мэдээлэл, хүчирхийллийг илэрхийлэгч үйлдлүүд нь нийгмийн эсрэг аюул бүхий асуудал учир ийм төрлийн мэдээллийг

[33] "Насанд хүрээгүй эгтээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хууль", 3 дугаар зүйл.

[34] 「青少年に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本的な計画」、http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/suisin/

[35] "Насанд хүрээгүй эгтээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хууль", 24-29 дүгээр зүйл.

хууль тогтоогчийн зүгээс насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэлд тооцон хуульчилсан байна[36].

Харин анх дээрх хуулийн төсөл хэлэлцэгдэж байх үед Ардчилсан намаас "сөрөг нөлөөлөл бүхий мэдээлэл" гэдгийг дараах байдлаар тодорхойлж байжээ.

Нэг. Бэлгийн харьцаа болон ёс бус зураг, түүнээс гадна бэлгийн дур хүслийг өдөөсөн, сэргээсэн агуулга бүхий мэдээлэл бөгөөд насанд хүрээгүй этгээдийн хүйсийн үнэлэмжид илтэд муугаар нөлөөлөх зүйл;

Хоёр. Хүн алах, гэмтэл учруулах, хүчирхийлэл үйлдэх, цээрлүүлэх зэрэг агуулга бүхий зураг хуудас, түүнээс гадна харгис үйлдэл бүхий агуулгатай мэдээлэл байх бөгөөд насанд хүрээгүй этгээдэд илтэд харгислал төлөвшүүлэх зүйл;

Гурав. Гэмт хэрэг эсхүл Эрүүгийн хуульд заагдсан үйлдэл, амиа хорлох мөн биеэ үнэлэх, гэмт хэрэг захиалах, гэмт хэрэг үйлдэхэд сургах зураг, түүнээс гадна гэмт хэргийн агуулга бүхий мэдээлэл байх бөгөөд насанд хүрээгүй этгээдийг илтэд гэмт хэрэгт өдөөн хатгах зүйл;

Дөрөв. Хар тамхи, мансууруулах бодис хэрэглэх, өөртөө гэмтэл учруулах түүнээс гадна өөрийн оюун санаа, эрүүл мэндэд хохирол учруулах агуулга бүхий мэдээлэл байх бөгөөд насанд хүрээгүй этгээдийг илтэд эдгээр үйлдэлд татан оролцуулах зүйл;

Тав. Насанд хүрээгүй этгээдийг гадуурхах мэдээлэл, тухайн насанд хүрээгүй этгээдийн сэтгэцийн мэдрэлд илтэд нөлөөлөх эрсдэлтэй зүйл;

Зургаа. Гэрээсээ явах, мөн уг үйлдлийг үйлдэх сэдлийг төрүүлэхэд чиглэгдсэн мэдээлэл байх бөгөөд насанд хүрээгүй этгээдийг тэнүүчлэл мөн хүүхдийн биеэ үнэлэх хэрэгт илтэд уруу татсан зүйлс байна[37].

Дээрх төсөлд тусгагдсан мэдээлэл нь хууль батлагдахад өөрчлөгдсөн бөгөөд хуулийн үндсэн зохицуулалттай харьцуулахад мансууруулах бодисын талаарх мэдээлэл, өөртөө гэмтэл учруулахад турхирсан мэдээлэл, хүүхдийг сургуульд нь гадуурхахтай холбоотой мэдээлэл, биеэ үнэлэх мэдээлэл зэрэг зохицуулалтын зүйл болж байсан мэдээлэл олон байсан. Харин Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах хуульд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл гэж "Насанд хүрээгүй хүүхдийн бүрэн бүтэн хөгжилд илтэд хохиролтой зүйл" заасан нь төсөлд тусгагдсан шиг хэт нарийвчлан нэг бүрчлэн жагсаалтын маягаар зохицуулах нь түүнд багтаагүй өөр төрлийн мэдээлэл орхигдох эрсдэлтэй гэж үзэн ерөнхийлөн томьёолсон онцлогтой. Мөн нөгөө талаараа хуульд ерөнхийлөн зохицуулахын сацуу жишээ болгон нийтлэг гурван мэдээллийн талаар тусгасан нь шүүх эсхүл эрх бүхий байгууллага тухайн үйлдэл, мэдээлэл нь жишээ болсон гурван нөхцөлд тохирч байгаа эсэх, хэрэв тохирохгүй бол насанд хүрээгүй этгээдийн бүрэн бүтэн хөгжилд сөргөөр нөлөөлөх эсэхийг нь үнэлэх замаар нээлттэй хуульчилсан нь аль болох насанд хүрээгүй этгээдийн эрхийг өргөн хүрээнд хамгаалах, нөгөө талаар Үндсэн хуульд нийцүүлэн тайлбарлах боломжийг олгож өгсөн зохицуулалт юм[38].

Сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг шүүгч программ хангамж /Filtering software/

"Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах" хуульд "Насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг шүүгч программ хангамжийг хөгжүүлэх болон дэлгэрүүлэх" гэж зорилгодоо дурдсан нь насанд хүрээгүй

[36] 大島義則、「青少年ネット規制法と表現の自由」慶応義塾大学大学院・法務研究科法務専攻終了、p.7

[37] 民主党「子供が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備などに関する法律案」、http://www.dpj.or.jp/news/files/kodomonethouan.pdf

[38] 大島義則、「青少年ネット規制法と表現の自由」慶応義塾大学大学院・法務研究科法務専攻終了、p.8

этгээдийн эрхийг хамгаалах үндсэн арга нь мэдээллийг шүүгч программ хангамж ашиглах юм. Тодруулбал насанд хүрээгүй этгээдийн асран хамгаалагч нь насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг шүүгч үйлчилгээг ашиглахгүй гэж хүсэлт гаргаснаас бусад тохиолдолд гар утас үйлдвэрлэгч, интернэтийн үйлчилгээ үзүүлэгч нь интернэт холбуулж буй үйлчлүүлэгчийн хүсэлтээр, интернэт холболт ашигладаг бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэгч нь шүүгч программ ашиглахад хялбарчилсан механизмыг суурилуулж, тухайн бүтээгдэхүүнийг борлуулах үүргийг тус тус хүлээдэг. Мөн эдгээрээс бусад шүүгч программ хангамж үйлдвэрлэгч нь шүүгч программыг хөгжүүлэх үүрэг, серверийн админ нь тусгайлан тогтоосон тохиолдолд насанд хүрээгүй этгээд үзэхээс урьдчилан сэргийлэх механизмыг авах ёстой зэрэг үүргүүдийг хуульд заасан. Дээр дурдсан үүргүүдийн зөрчлийн тухайд ямар нэгэн хариуцлага байхгүй боловч бодит байдалд давуу эрхтэй байгаа захиргааны албан хаагч нь тухайн үүрэг хүлээсэн этгээдүүдэд шаардлага хүргүүлэх боломжтой[39].

Шүүгч программ гэдэг нь хүүхдэд үзүүлэхийг хүсэхгүй байгаа танилцах сайт, насанд хүрэгчдийн сайт, хүүхдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл бүхий сайтыг интернэт холболт нь блоклох төхөөрөмж юм. Энэхүү шүүгч программыг дараах гурван аргаар ашигладаг.

Нэг. Хоосон жагсаалтын арга /white list/ буюу хүүхдийн хувьд аюулгүй гэж бодож байгаа сайтыг л зөвхөн нээх бөгөөд түүнээс бусад сайтыг блоклож байхаар тохируулах арга;

Хоёр. Хориглосон жагсаалтын арга /block list/ буюу танилцах сайт болон насанд хүрэгчдийн сайт гэх мэт хүүхдийн хувьд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг агуулах бүхий л сайтыг блоклож байхаар тохируулах арга;

Гурав. Ашиглалтын цагийг хязгаарлах арга буюу хүүхэд нь ганцаараа шөнийн цагаар интернэт ашиглахгүй байх буюу шөнөөс өглөө хүртэл интернэт ашиглах боломжгүй байхаар тохируулах арга юм[40].

Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хууль батлагдаж 2009 оны 4 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс хойш 18 нас хүрээгүй этгээд нь шинээр гар утас болон PHS сүлжээгээр интернэт ашиглах тохиолдолд **заавал шүүгч программыг ашиглах ёстой** болсон бөгөөд асран хамгаалагчийн хүсэлтээр түүнийг цуцалж болно. Үүний зэрэгцээ дээрх хугацаанаас эхлэн компьютер үйлдвэрлэгч болон интернэтийн холбох төхөөрөмж үйлдвэрлэгч нь шүүгч программыг ашиглахад хялбар байхаар худалдаалж байна.

Хууль тогтоогчийн хүсэл ба үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх

Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулахад ийм төрлийн хуультай улсуудын хувьд тулгарч буй бэрхшээл нь Үндсэн хууль дахь хүний үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, мэдээлэл авах эрхийг зөрчиж байна гэх хандлага байдаг байна. Энэ асуудал нь Япон Улсыг мөн тойрч гараагүй бөгөөд Япон Улсын Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “Цугларах, эвлэлдэн нэгдэх, хэвлэн нийтлэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг баталгаажуулна” гэх заалтыг зөрчиж, хүүхдийн чөлөөтэйгөөр мэдээлэл хүлээн авах, цуглуулах эрхийг хязгаарласан ноцтой зөрчил гэж үзэн Гифү мужийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж[41] байжээ. Харин Гифү мужийн шүүхийн шүүгч Ито Үндсэн хууль зөрчөөгүй гэх шийдвэр гаргасан бөгөөд тэрээр тайлбартаа дараах үндэслэлийг дурджээ.

[39] 大島義則、「青少年ネット規制法と表現の自由」慶応義塾大学大学院・法務研究科法務専攻終了、p .5
[40]「青少年インターネット環境整備法について、http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/seibi_law/#a2
[41] 最判平元・9・19型集43巻8号785項

"Насанд хүрээгүй этгээд гэж ерөнхийд нь авч үзвэл бие махбод болон, оюун санааны хувьд, бие даан шийдвэр гаргах чадвар нь бүрэн төлөвшөөгүй бөгөөд сөрөг мэдлэг, мэдээллийн нөлөөнд харьцангуй өндөр эрсдэлтэйгээр автах этгээд тул насанд хүрсэн этгээдтэй адил хэмжээнд мэдэх эрхийг нь хамгаална гэдэг нь учир дутагдалтай. Тиймээс насанд хүрээгүй этгээдийн мэдэх эрхэд тодорхой хязгаарлалт тогтоож, тухайн хязгаарлалтаар дамжуулж насанд хүрээгүй этгээдийн оюун санааны хөгжлийг гаднын сөрөг зүйлээс хамгаалах шаардлагатай. Иймд тодорхой хязгаарлалт тогтоож байгаа нь насанд хүрээгүй этгээдийг гаднын нөлөөллөөс хамгаалж байгаа учир Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзэхгүй"[42] хэмээн тайлбарлажээ. Хууль тогтоогчдын хувьд ч энэхүү хуулийг батлахдаа насанд хүрээгүй этгээдийн Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан эрхийг бага хэмжээнд хязгаарлах, төрийн зүгээс бус иргэдэд энэхүү нийтлэг эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх эрхийг олгох байдлаар хуульчилжээ. Мөн эцэг эхэд нь хүүхдийн интернэт холболтод шүүгч программ хангамж суулгах талаар татгалзах эрхийг нь олгосон бөгөөд тухайн эцэг эх нь шаардлагагүй гэж үзвэл хүүхэд өөрийн хүссэн мэдээллийг интернэтээс үзэх боломжтой.

Ерөнхийдөө Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хууль 2008 онд батлагдсанаас хойш даруй 6 жилийн хугацаа өнгөрч насанд хүрээгүй этгээдүүдийн интернэтийн хэрэглээний орчинд асар олон өөрчлөлт гарсан. Олон нийтийн болон иргэдийн хамтын ажиллагаа сайжран улмаар төр болон олон нийтийн зүгээс олон арга хэмжээг авч байгаа ч интернэтийн хэрэглээг дагасан насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийн хэмжээ төдийлөн буурахгүй байна. Түүнчлэн өндөр хүчин чадалтай гар утас буюу ухаалаг утас /Smart phone/, таблет зэрэг олон төрлийн интернэтэд холбогддог бүтээгдэхүүн олширч, олон төрлийн утасгүй сүлжээгээр хүүхдүүд цахим ертөнцтэй холбогдож байна. Тиймээс насанд хүрээгүй этгээдүүдийн интернэтийн зохистой орчныг бүрдүүлэх гол арга болж байсан шүүгч программ хангамжийн тухайд хууль батлагдах үетэй харьцуулахад харьцангуй өргөн дэлгэрсэн ч шүүгч программ хангамжийг ашиглахгүйгээр гар утсаараа интернэтэд холбогддог хүүхдүүд олон байгаа юм.

2. Хүүхдийн биеэ үнэлэх, хүүхдийн порно үйлдэлд хариуцлага ногдуулах болон хүүхдийг хамгаалах тухай хууль[43]

1998 онд "Хүүхдийн биеэ үнэлэх, хүүхдийн порно үйлдэлд хариуцлага ногдуулах болон хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хууль" батлагджээ. Энэ хууль нь хүүхдийн эрхийг илтэд зөрчих садар самууныг сурталчилсан болон хүүхдийг садар самуун, биеэ үнэлэх үйлдлээс сэргийлэх, эрүүгийн хариуцлага ногдуулах, хүүхдийн эрхийг хамгаалах үндсэн зорилготой. "Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай" хууль нь насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл гэж юу болох, ямар арга хэмжээ авч урьдчилан сэргийлэх, насанд хүрээгүй этгээдийн аюулгүй интернэтийн орчинг бүрдүүлэх зорилготой бөгөөд хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлагын талаар зохицуулаагүй. Харин "Хүүхдийн биеэ үнэлэх, хүүхдийн порно үйлдэлд хариуцлага хүлээлгэх болон хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай" хуулиар интернэтээр насанд хүрээгүй этгээдийн порно бичлэг тараасан, бичлэг үйлдсэн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагыг хуульчилсан. Өөрөөр хэлбэл насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах хуулиар хүүхдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллээс урьдчилан сэргийлэх, шүүгч программ

[42] 伊藤正巳『（弘文堂，1995）憲法（第三版）』p.318

[43] 児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律（平成十一年五月二十六日法律第五十二号）http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO052.html

хангамжийг дэлгэрүүлэх зүйлсийг хуульчилж, аль болох насанд хүрээгүй этгээд нь биеэ үнэлэх, порно бичлэг үзэх боломжгүй байхаар интернэт дэх шүүгч программыг ажиллуулж, гар утас, компьютер, интернэтийн холболтын төхөөрөмж үйлдвэрлэгч нарт аюулгүй байдал хангасан бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, интернэтийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагуудын серверийн админ нь шүүгч программыг ажиллуулах, хөгжүүлэх үүргийг хүлээлгэсэн.

Мөн энэхүү хуулиар насанд хүрээгүй этгээд биеэ үнэлсэн бол 5-аас дээшгүй жил хорих ял, мөн 3 сая иенээс ихгүй иенээр торгох ял ногдуулна[44]. Гэхдээ энэ хуульд зааснаар 18 насанд хүрээгүй этгээдийг хүүхэд гэж тодорхойлсон байна. Харин хүүхдийн порно бичлэгийг тараасан этгээдэд 3 жилээс дээшгүй хорих ял, мөн 3 сая иенээс ихгүй иенээр торгох ял ногдуулна[45]. Мөн Япон Улсад хүүхдийн үйлдсэн гэмт хэрэгт ял ногдуулах тусгай журмыг 1948 онд батлагдсан "Насанд хүрээгүй этгээдийн хууль"[46]-иар зохицуулж байна.

3. Насанд хүрээгүй этгээдийг хамгаалах, сурган хүмүүжүүлэх журам

Япон Улсад бүх хот, тосгон, засаг захиргааны нэгжүүд "Насанд хүрээгүй этгээдийг хамгаалах, сурган хүмүүжүүлэх журам[47]"-тай байдаг. Хэдийгээр бүх засаг захиргааны нэгжүүд дүрэмтэй байдаг ч зохицуулж буй харилцаа нь харилцан адилгүй байдаг байна. Түүхээс үзвэл 1948 онд тухайн үеийн Ибараки муж буюу одоогийн Чикүсэйки хотын дарга нь журам гаргаж "18 насанд хүрээгүй этгээд нь оройн 22 цагаас үүрийн 4 цагийн хооронд гадагшаа гарах тохиолдолд асран хамгаалагчийг дагуулж явах ёстой" гэж зааснаас эхэлжээ. Уг дүрэм нь 1970-аад он хүртэл насанд хүрээгүй этгээдэд худалдаж болохгүй ном, сонин, сэтгүүл болон номын санд байршуулах ном зэрэг зүйлсийг зохицуулж байсан бөгөөд 1976 оноос автомат худалдааны машинаар борлуулах бүтээгдэхүүнд хязгаарлалт хийх[48], насанд хүрээгүй этгээдэд сөрөөр нөлөөлөх мэдээллийг хязгаарлаж байсан. 2008 онд "Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хууль" батлагдсанаар дээрх дүрмүүд нь интернэт дэх насанд хүрээгүй этгээдэд сөрөөр нөлөөлөх мэдээллийг хянах, интернэт кафенуудын шүүгч программ хангамжийн ажиллагаа, түүнд дэмжлэг үзүүлэх зэрэг нарийвчилсан хэрэгжилтийг зохицуулж байна.

4.1.3.Цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалах бодлого, үйл ажиллагаа, хэрэгжүүлэгч байгууллага

1. Насанд хүрээгүй этгээдийн аюулгүй интернэтийн хэрэглээг бий болгох бодлого ба үндсэн төлөвлөгөө

"Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хууль"-ийн хоёрдугаар бүлэгт "Үндсэн төлөвлөгөө"-ний талаар хуульчилсан бөгөөд 22 дугаар зүйлийн 22.1 дэх хэсэгт "Хүүхэд залуучуудын боловсролыг дэмжих хуулийн 26 дугаар зүйлд заасан Хүүхэд, залуучуудын боловсролыг дэмжих зөвлөл нь насанд хүрээгүй этгээд аюулгүйгээр интернэт ашиглах орчныг бүрдүүлэх бодлоготой

---

[44] "Хүүхдийн биеэ үнэлэх, хүүхдийн порно үйлдэл хариуцлага ногдуулах болон хүүхдийг хамгаалах тухай хууль" 4 дүгээр зүйл.

[45] "Хүүхдийн биеэ үнэлэх, хүүхдийн порно үйлдэл хариуцлага ногдуулах болон хүүхдийг хамгаалах тухай хууль" 7 дугаар зүйл.

[46] 少年法（昭和二十三年七月十五日法律第百六十八号） http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S23/S23HO168.html

[47] 青少年保護育成条例

48 http://ja.wikipedia.org/wiki

холбогдсон үндсэн төлөвлөгөөг батлах, хэрэгжүүлэх арга хэмжээг авна" гэж заасны дагуу 2009 онд Насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийн эсрэг бодлого, орчныг бүрдүүлэх зөвлөлөөс "Насанд хүрээгүй этгээдийн аюулгүй интернэтийн хэрэглээг бий болгох бодлогын үндсэн төлөвлөгөө"[49]-г баталжээ.

Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах хуульд зааснаар үндсэн төлөвлөгөөнд дараах зүйлсийг тусгахаар заасан байна.

Нэг. Насанд хүрээгүй этгээдийн аюулгүй интернэтийн хэрэглээг бий болгох бодлогын үндсэн чиглэл;

Хоёр. Интернэтийн зохистой хэрэглээг бий болгох боловсролын болон соён гэгээрүүлэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх бодлого;

Гурав. Насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг шүүгч программ хангамжийн чанарыг дээшлүүлэх, хэрэглээнд дэлгэрүүлэх бодлого;

Дөрөв. Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн зохистой хэрэглээг бий болгоход иргэд, олон нийтийн байгууллагын дэмжлэг, бодлого зэрэг юм.

Эдгээрийг нэг бүрчлэн дэлгэрүүлэн авч үзвэл *Насанд хүрээгүй этгээдийн аюулгүй интернэтийн хэрэглээг бий болгох үндсэн чиглэлийн* хүрээнд дараах үндсэн ажиллагааг хэрэгжүүлж байна.

Нэг. Насанд хүрээгүй этгээд бие даан интернэт ашиглах боловсрол болон соён гэгээрүүлэн ажиллагааг нийгэм даяар хэрэгжүүлэх;

Хоёр. Асран хамгаалагчид нь насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн зохистой хэрэглээнд хяналт тавих, соён гэгээрүүлэх ажиллагааг өрнүүлэх;

Гурав. Интернэтийн үйлчилгээ үзүүлэгч аж ахуйн нэгжүүдийн зүгээс насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл түгээхгүй байх арга хэмжээ авах;

Дөрөв. Иргэдийн зүгээс интернэтийн асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн өөрсдийн санаачилгыг идэвхжүүлж, дэмжих арга хэмжээг авч байна.

Хоёр дахь үндсэн төлөвлөгөө болох *Интернэтийн зохистой хэрэглээг бий болгох боловсролын болон соён гэгээрүүлэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх бодлогын* хүрээнд:

Нэг. Сургуулийн боловсрол, соён гэгээрүүлэх ажиллагааг идэвхжүүлэх бөгөөд сургуулийн зүгээс 1. Мэдээллийн ёс зүйн боловсрол олгох; 2. Мэдээллийн ёс зүйн сургалт орох зааварлагчийг чадавхжуулах; 3. Сургууль дахь соён гэгээрүүлэх ажиллагаанд эрчимтэй өрнүүлэх; 4. Интернэт дэх бусдыг гадуурхах үйлдлийн эсрэг арга хэмжээг авах зэрэг ажиллагааг хэрэгжүүлж байна:

Хоёр. Нийгмийн боловсрол, соён гэгээрүүлэх ажиллагааг эрчимжүүлэх хүрээнд 1. Орон нутаг, олон нийтийн байгууллага, аж ахуй эрхлэгчдэд боловсрол, соён гэгээрүүлэх ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх; 2. Портал сайтууд мэдээлэл нь ойлгомжтой бөгөөд шуурхай мэдээллийг түгээх зорилт багтаж байна:

Гурав. Гэр бүл дэх боловсрол, соён гэгээрүүлэх ажиллагааны хүрээнд 1. Гэр бүлийн дүрмийг бий болгож, гэр бүлийн зүгээс дэмжлэг үзүүлэх; 2. Насанд хүрээгүй этгээдүүдийн хөгжилд нийцсэн асран хамгаалагчийн хариуцлагыг ойлгуулах:

Дөрөв. Боловсролын үр дүнд тохируулан арга барилыг өөрчлөх, олон нийтэд таниулах судалгааг дэмжих зорилтын хүрээнд

1. Боловсролын үр дүнг үнэлж хэрэгжилтэд дэмжлэг үзүүлэх;

2. Асран хамгаалагчдын боловсрол, мэдлэгийг дээшлүүлэх:

Тав. Иргэдийн идэвхийг дээшлүүлэх хүрээнд 1. Нийгмийг хамарсан арга

[49]「青少年に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本的な計画」、http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/suisin/

хэмжээ, мэдээллийг түгээх; 2. Интернэт хэрэглэгч, үйлчилгээ үзүүлэгчид чиглэсэн дэмжлэгийг үзүүлэх:

Гурав дахь үндсэн төлөвлөгөө болох *Насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг шүүгч программ хангамжийн чанарыг дээшлүүлэх, хэрэглээнд дэлгэрүүлэх бодлогын* хүрээнд:

Нэг. Үйлчилгээ үзүүлэгчдийн шүүгч программ хангамжаар үйлчлэх үүргийг заавал хэрэгжүүлж, асран хамгаалагчид тайлбарлаж таниулах ажиллагааг эрчимжүүлэх;

Хоёр. Гар утас болон PHS дэх шүүгч программыг өндөр түвшинд хөгжүүлэх;

Гурав. Шүүгч программ хангамжийг хөгжүүлэгчдэд дэмжлэг үзүүлэх;

Дөрөв. Шүүгч программ хангамжийг бүх нийтээр хэрэглэх боловсролыг олгох:

Тав. Шүүгч программ хангамжийн хэрэглээний түвшинг тогтмол судалж байх.

Дөрөв дэх үндсэн төлөвлөгөө болох *Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн зохистой хэрэглээг бий болгоход иргэд, олон нийтийн байгууллагын дэмжлэг, бодлогын* хүрээнд

Нэг. Насанд хүрээгүй этгээд нь интернэтийг зохистой хэрэглэх чадварыг суулгах үйл ажиллагааг дэмжих;

Хоёр. Вэбсайт ажиллуулагчдын зүгээс насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл түгээхээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг авах системийг бий болгоход дэмжлэг үзүүлэх;

Гурав. Насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл түгээхээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээтэй холбогдон үүссэн иргэний хэргийн маргааныг шийдвэрлэх ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх:

Дөрөв. Насанд хүрээгүй этгээдэд интернэтээс үүссэн асуудалд зөвлөгөө өгөх ажилд дэмжлэг үзүүлэх;

Тав. Бусад интернэтийг зохистой ашиглах орчныг бүрдүүлэхэд чиглэсэн ажиллагаа.

Тав дахь үндсэн төлөвлөгөө болох *дээрхээс бусад насанд хүрээгүй этгээдийн аюулгүй интернэтийн хэрэглээг бий болгох бодлогын* хүрээнд:

Нэг. Цахим гэмт хэргийн эсрэг авах арга хэмжээг чангатгах;

Хоёр. Хууль бус, сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийг устгах шуурхай арга хэмжээг авах;

Гурав. Насанд хүрээгүй этгээдийн нэр төрд халдахаас сэргийлэх;

Дөрөв. Төөрөгдүүлсэн и-мэйлээс зайлсхийх бодлого зэрэг үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж байна.[50]

2. Хэрэгжүүлэгч байгууллага

Сүүлийн жилүүдэд интернэт дэх хүүхдийн порно, мансууруулах бодис гэх мэт хууль бус мэдээлэл болон гэмт хэрэг болон хууль бус үйлдэлд татан оролцуулах шалтгаан болж буй нийгмийн аюулгүй байдал, дэг журмын алдагдуулах эрсдэл үүсгэх мэдээллэл цацагдаж байгаа нь нийгмийн томоохон асуудал болж байна.

[50] 「青少年に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本的な計画」、ｐｐ.3-18、http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/suisin/

Эдгээр хууль бус мэдээлэл болон сөрөг нөлөөлөл бүхий мэдээллийн эсрэг цагдаагийн байгууллагаас цахим гэмт хэрэг, хууль бус мэдээлэлтэй тэмцэх арга хэмжээг авахын сацуу ийм төрлийн хууль бус мэдээллийг олон нийтэд түгээхгүй байх шүүгч программыг ажиллуулах зэрэг урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг авч байна. Гэвч өдөр ирэх тусам өргөжин тэлж буй интернэтээр цацагдаж буй мэдээлэл дээр нэмэгдээд гаднын улсуудын серверээр дамжин цацагдах нэвтрүүлэг, цахим халдлага, хууль бус мэдээллийн эсрэг тэмцэх оновчтой арга нь интернэт хэрэглэгчидтэй нягт хамтран ажиллах шаардлагатай бөгөөд дараах байгууллагууд хариуцан ажилладаг байна.

2.1.Төрийн болон орон нутгийн байгууллага

Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хуульд зааснаар гар утас, интернэт холболтын үйлчилгээ үзүүлэгч, интернэт холболтын үйлчилгээ үзүүлэгч, интернэт холболтын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэгч зэрэг олон байгууллагуудад шүүгч программ хангамжаар үйлчлэх үүрэг ногдуулсан бөгөөд эдгээр байгууллага нь шүүгч программын хэрэглээг дэлгэрүүлэх ажиллагааг гүйцэтгэдэг. Насанд хүрээгүй этгээдийн аюулгүй интернэт хэрэглээний орчныг бүрдүүлэх үндсэн төлөвлөгөөнд үндэслэн хэрэгжилтийг хангах ажлыг Засгийн газар, Цагдаагийн ерөнхий газар, Хэрэглэгчдийн эрхийг хамгаалах агентлаг, Дотоод хэргийн яам, Боловсрол шинжлэх ухааны яам, Эдийн засаг үйлдвэрийн яам зэрэг байгууллагууд гүйцэтгэж байна. Тухайлбал Дотоод хэргийн яам, Эдийн засаг үйлдвэрийн яамны зүгээс үйлдвэрлэгчдэд хяналт тавьж ажиллах, цагдаагийн байгууллагаас хууль бус, сөрөг нөлөөлөл бүхий мэдээлэлд хяналт тавьж ажиллах үүрэгтэй[51].

Орон нутгийн байгууллагын хувьд ч муж бүр “Насанд хүрээгүй этгээдийн эрхийг хамгаалах, дээрх хуулийн хэрэгжилтийг хангах журам”-ыг баталж, мөрдүүлж байна.

Мөн энэ төрлийн мэдээллийг олон нийтэд хүргэх, төрийн зүгээс баримталж буй бодлогыг түгээх ажлыг хариуцаж буй байгууллага нь Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын сайт юм[52].

2.2. IHC-н үүрэг /Hotline center/

Мөн хууль бус мэдээлэл, сөрөг нөлөөлөл бүхий мэдээлэлд хяналт тавьж ажиллах чиг үүрэг бүхий байгууллага нь 2006 онд байгуулагдсан Internet Hotline center /цаашид IHC гэх/ юм. Энэхүү байгууллага нь олон улсын цахим сүлжээ болох INHOPE-н гишүүн бөгөөд Цагдаагийн ерөнхий газраас чиг үүрэг шилжүүлэн авсан олон нийтийн сангийн хэлбэрээр үйл ажиллагаагаа явуулдаг байгууллага юм.

Интернэт хэрэглэгчид хууль бус мэдээллийн талаар цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэхэд тэдний овог, нэр гэх мэт мэдээллийг тодруулах шаардлагатай байдаг нь тэдгээрийг идэвхгүй байдалд оруулахад хүргэж байна. Иймд интернэт хэрэглэгчидтэй хамтран ажиллаж, хууль бус, сөрөг нөлөөлөл бүхий мэдээллийг хүлээн авч тодорхой шалгуурыг хангаж байна гэж үзвэл цагдаагийн байгууллагад мэдэгддэг, иргэдийн идэвхийг нэмэгдүүлэх шаардлагын үүднээс энэхүү байгууллагыг байгуулжээ.

[51] 利用者視点を踏まえたＩＣＴサービスに係る諸問題に関する研究会2011年、「青少年に安心してインターネットを利用できる環境の整備に関する提言・スマートフォン時代の青少年保護を目指して」p.14

[52] http://www.cas.go.jp/jp/koukai/index.html

ІНС нь интернэт хэрэглэгчдээс хүлээн авсан мэдээлэлд үндэслэн дараах үйл ажиллагааг явуулдаг. Үүнд:

Нэг. Цагдаагийн байгууллагад хууль бус мэдээллийг дамжуулах;

Хоёр. Хууль бус болон сөрөг нөлөөлөл бүхий мэдээллээс урьдчилан сэргийлэх үүднээс интернэтийн үйлчилгээ үзүүлэгч болон серверийн администтай хамтран ажиллах;

Гурав. Холбогдох байгууллагуудад мэдээлэл түгээх;

Дөрөв. Шүүгч программ хангамж үйлдвэрлэгчдэд мэдээлэл хүргэх зэрэг үүргийг гүйцэтгэдэг[53].

4.1.4. Тулгамдаж буй асуудал, цаашдын чиг хандлага

Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хууль 2008 онд батлагдсанаас хойш даруй 6 жилийн хугацаа өнгөрч насанд хүрээгүй этгээдүүдийн интернэтийн хэрэглээний орчинд асар олон өөрчлөлт гарч байна.

Нэг. Нийгмийн сүлжээ /Social Networking Service/ болох Хэрэглэгчдийн үүсгэсэн цахим ертөнц /Consumer Generated Media/ насанд хүрээгүй этгээдүүдийн дунд маш өргөн тархаж байна.

Хоёр. Нөгөө талаас төр болон олон нийтийн зүгээс олон арга хэмжээг авч байгаа ч интернэтийн хэрэглээг дагасан насанд хүрээгүй этгээдэд сөргөөр нөлөөлөх мэдээллийн хэмжээ төдийлөн ахицтайгаар буурахгүй байна.

Гурав. Өндөр хүчин чадалтай гар утас буюу ухаалаг утас /Smart phone/, таблет зэрэг олон төрлийн интернэтэд холбогддог бүтээгдэхүүн олширч, олон төрлийн утасгүй сүлжээгээр цахим ертөнцтэй холбогдож байна.

Дөрөв. Насанд хүрээгүй этгээдүүдийн интернэтийн зохистой орчныг бүрдүүлэх гол арга болж байсан шүүгч программ хангамжийн тухайд хууль батлагдах үетэй харьцуулахад харьцангуй өргөн дэлгэрсэн ч шүүгч программ хангамжийг ашиглахгүйгээр гар утсаараа интернэтэд холбогддог хүүхдүүд олон байна.

Тав. Олон нийтийн болон иргэд хоорондын хамтын ажиллагаа сайжирсан байна.

Зургаа. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага /OECD/-ын гишүүн орнуудын хооронд интернэтийн зохистой хэрэглээний талаарх олон улсын хамтын ажиллагаа эрчимжиж байна.

Дээр дурдсан одоогийн нөхцөл байдалд тохируулан Япон Улсын эрх баригчдын хувьд одоо хийгдэж байгаа болон цаашид баримталж буй бодлогыг тоймлон авч үзвэл:

Нэг. "Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай" хуульд гар утас үйлдвэрлэгч, интернэт холболтын үйлчилгээ үзүүлэгч компани, интернэт холболтын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэгчдэд ногдуулсан үүргийг арай чангаруулах арга хэмжээг авахаар төлөвлөж байна. Учир нь зөвхөн шүүгч программ хангамж суулгахад хялбарчилсан байдлаар бүтээгдэхүүнээ үйлдвэрлэх ёстойгоос гадна тухайн бүтээгдэхүүнийг сурталчлан таниулах, насанд хүрээгүй этгээдүүд хэрэглэхэд шүүгч программ зайлшгүй суулгасан байхаар үйлдвэрлэж байх нь зохистой гэж үзэж байна[54].

[53] ホットライン運用ガイドhttp://www.iajapan.org/hotline/center/20130329guide.pdf

[54] 「青少年に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本的な計画」、p.2、http: www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/suisin

Хоёр. Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай" хуульд хариуцлагын талаар тусгаагүй бөгөөд мужуудын дүрмээр үүрэг хүлээсэн этгээдүүдэд зарим төрлийн хариуцлага ногдуулахаар заасан байгаа тул хуульдаа огт үүргээ биелүүлэхгүй байгаа этгээдүүдэд хүлээлгэх хариуцлагыг тусгах хандлагыг баримталж байна.

Гурав. Утасгүй интернэт ашиглаж болох ухаалаг утас, таблет зэрэг интернэтэд шууд холбогдох төхөөрөмжид тохирсон шинэ төрлийн шүүгч программ хангамжийг хөгжүүлэх ажил эрчимтэй хийгдэж байна.

Дөрөв. 2008 онд Олон улсын хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын санаачилгаар батлагдсан "Сөүлийн тунхаглал"-ыг хэрэгжүүлэх ажлыг эрчимжүүлэх, энэ тунхаглалыг хэрэгжүүлэхээр байгуулагдсан Мэдээлэл, компьютер, харилцаа холбооны хороо /Committee for Information, Computer and Communications Policy, ICCP/-ны үйл ажиллагаанд Япон Улс идэвхтэй манлайлан оролцоно[55].

4.2. АНУ-ын эрх зүйн зохицуулалт

4.2.1. Удиртгал

Энэ улсын ардчиллын хөгжил, либерал тогтолцоо нь Холбооны түвшинд цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн хуульчилсан хэм хэмжээ шууд тогтооход тийм ч наашгайгаар нөлөөлдөггүй байх магадлалтай. Учир нь энэ хүрээнд батлагдсан Холбооны томоохон хэмжээний хуулиуд нь мэдээллийн эрх чөлөөг хангахгүй байна хэмээн хүчингүй болгуулсан учраас муж улсууд нь өөрсдийн хэмжээнд хууль тогтоомжоо шинэчлэн, зохих хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэн ажиллаж байна. Тиймээс Холбооны хэмжээн дэх эрх зүйн зохицуулалт, хөтөлбөрийг авч үзэхээс гадна цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн үйл ажиллагаат харьцангуй дэвшилттэйгээр өрнүүлж буй Юта мужийн зарим онцлог хуульчилсан хэм хэмжээ, бодлогыг АНУ-ын зохицуулалтын хүрээнд судалсан болно.

4.2.2. АНУ-ын эрх зүйн зохицуулалт

АНУ-ын Үндсэн хуулиар баталгаажсан мэдээллийн эрх чөлөөг хангахгүй учраас Үндсэн хуулиар баталгаажсан эрхийг зөрчиж байна гэсэн үндэслэлээр цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах ялангуяа хүүхдийг садар самуунаас хамгаалах үүднээс Холбооны хэмжээнд батлагдан гарсан томоохон хэмжээний хоёр хууль хүчингүй болсон юм. Эхнийх нь Харилцаа холбооны салбар дахь садар самуун зүйлийг зохицуулах тухай хууль (The Communications Decency Act of 1996) нөгөөх нь Хүүхдийг цахим орчинд хамгаалах тухай хууль байсан байна (The Child Online Protection Act of 1998).[56] Харилцаа холбооны салбар дахь садар самуун зүйлийг зохицуулах тухай хууль нь 18 нас хүрээгүй хүүхдэд садар самуун материал мэдсээр байж илгээх, үзүүлэхийг хориглосон, харин удаах хууль нь хүүхдэд хор уршигтай /harmful material to minors/ материалыг нээлттэй болгохыг хориглосон. Энэ хоёр хуулийг зөрчсөн этгээдэд мөнгөн торгууль ногдуулаад зогсохгүй тодорхой хэмжээний хорих ял хүртэл оноохоор заажээ. Хүүхдийг цахим орчинд хамгаалах тухай хууль нь хэрэв мэдээлэл дамжуулагч, олон нийтэд түгээгч нь мэдээлэлтэй танилцах этгээдийн /төлбөрийн карт, паспорт гэх мэт зүйлийг ашиглан/ талаарх мэдээллийг шалгаж хуульд заасан хоригийг биелүүлэхийг сайн санааны үндсэн

[55] 利用者視点を踏まえたＩＣＴサービスに係る諸問題に関する研究会2011年、「青少年に安心してインターネットを利用できる環境の整備に関する提言・スマートフォン時代の青少年保護を目指して」p.17

[56] Cheryl B. Preston,*Zoning the Internet: A New Approach to Protecting Children Online*, Brigham Young University Law Review, 2008.

дээр хичээж байсан бол уг хуулийн дагуу хүлээх хариуцлагаас чөлөөлөгдөх боломжтой байхаар зохицуулалттай байсан боловч эдгээр хууль нь Үндсэн хуулиар баталгаажсан насанд хүрэгчдийн эрхийг хамгийн бага байдлаар хязгаарласан тохиромжтой арга барил биш гэсэн үндсэн шалтгааны улмаас хүчингүй болгуулсан байгаа.[57]

Эдгээр хуулийн дараагаар Интернэт орчинд хүүхдийг хамгаалах тухай хууль (Child Internet Protection Act) гарсан юм.[58] Уг хуулийн дагуу нийтийн номын сангууд сургуулиуд нь зохисгүй материалыг шүүх программыг өөрсдийн компьютерт суурилуулан хүүхдийг порно материал, садар самуун материал гэх мэт хүүхдэд хор хөнөөлтэй материал үзэхээс сэргийлэх арга хэмжээ авахыг шаардсан ба шаардлагатай арга хэмжээ авааГүй боловсролын байгууллагад Холбооны тусламжийн дагуу түгээдэг интернэтийн үйлчилгээг хүртэх эрхгүй болох зохицуулалттай тул санхүүгийн хувьд хуулийн хэрэгжилтийг ханган ажиллах сайн механизм болсон гэж тооцогддог. Энэхүү хуульд насанд хүрэгчид нь үйлчлүүлж буй номын сангийн номын санчид хандан шүүгч программыг идэвхгүй болгон хүссэн мэдээллээ авах боломжтой гэж заасан ба энэхүү заалт нь уг хуулийг мэдээллийн эрх чөлөөг хязгаарлаж байна хэмээн хүчингүй болгох оролдлогыг няцаахад үгүйсгэх гол үндэслэл нь болсон байна.[59]

Түүнчлэн Домэйн нэр үнэн зөв байх тухай хууль (Truth in Domain Names Act) нь хууран мэхлэх, төөрөгдүүлэх байдлаар хүүхдэд хор хөнөөлтэй материал үзүүлэх нөхцөл бүрдүүлэхийг хориглосон байна. Интернэт дэх хүүхдийн хувийн мэдээллийн нууцлалын асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд АНУ-д тусгайлсан Цахим ертөнцөд хүүхдийн нууцыг хамгаалах тухай хууль (Children's Online Privacy Protection Act) гаргасан бөгөөд уг хуулийн дагуу 13 нас хүртэлх хүүхдэд хандаж буй вэб сайтын оператор эсхүл 13 нас хүртэлх хүүхэд сайтад хандаж байна гэдгийг нь мэдэж байвал заавал эцэг эхийн зөвшөөрөл авах ёстой аж.[60] Гэхдээ мөн л хэрхэн хүүхэд, том хүн гэдгийг нь ялгах вэ гэдэг асуудал шийдвэрлэгдээгүй учраас энэхүү хуулийн үр дүнтэй хэрэгжилтийг хангаж чадаагүй байна.

Түүнчлэн хүүхдийн и-мэйлийн спамд ирдэг хүүхдийг хууран мэхлэх, хүүхдэд хортой, садар самуун материалыг хязгаарлах, блоклох үүднээс Холбооны батлан гаргасан "КАН-СПАМ" хууль нь (CAN-SPAM Act) муж улсуудын хувьд хүүхдийг ийм төрлийн зүй бус зараас хамгаалах эрхийг нь хангаж өгсөн.[61] Энэ хүрээнд хоёр ч муж улс нь өөрсдийн хуулийг баталсан байна. Үүний нэг нь хүүхдийг хамгаалах асуудлыг маш чухалчлан үздэг Юта ба Ютагийн батлан гаргасан Хүүхдийг хамгаалах үүднээс буртгэх тухай хууль (The Utah Child Protection Registry Act) юм.[62]Энэ хуулийн дагуу хүүхдэд хор хөнөөлтэй болон насанд хүрэгчдэд зориулсан материалыг хүүхдийнхээ и-мэйл/спамд ирүүлэхийг хүсэхгүй байгаа эцэг эхчүүд нь цахим бүртгэлд бүртгүүлдэг байна. Энэхүү бүртгэлийг үндэсний ашгийн төлөө бус байгууллага хөтөлдөг ба зар сурталчилгаа түгээх компани нь тодорхой төлбөр төлөн уг жагсаалтыг худалдан авдаг ба улмаар зар сурталчилгаа түгээхдээ тодорхой хүүхдийн хаяг уг жагсаалтад тусгагдсан эсэхийг шалгадаг байна.[63] Зар сурталчилгаа хүлээн авахгүй байхаар

[57] Мөн тэнд.

[58] Federal Children's Internet Protection Act, 2000.

[59] National Conference of State Legislatures, Children and the Internet.Overview of State Laws. http://www.ncsl.org/research/telecommunications-and-information-technology/state-internet-filtering-laws.aspx

[60] United Nations Children's Fund (UNICEF), *The Innocenti Research Centre, Child Safety Online. Global Challenges and Strategies,* 2012.OECD,Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them, 2011.

[61] Controlling the Assault of Non-Solicited Pornography And Marketing Act, 2003

[62] The Utah Child Protection Registry Act, Utah Statutes 13-39-101. http://www.ncsl.org/research/education/cyberbullying.aspx

[63] Samuel D. Castor, *Internet child protection registry acts: protecting children, parents and . . . pornographers? allowing*

бүртгэгдсэн хаяг уруу зар сурталчилгаа явуулсан тохиолдолд уг сурталчилгааны компани нь энэхүү хуулийг зөрчсөнд тооцогдон холбогдох хариуцлагыг хүлээдэг.

АНУ-ын ихэнх муж улсууд "цахим шоглолт, айлгалт"-ыг хориглох хуулиуд гаргасан байна.[64] Ютагийн Харилцаа холбооны салбарын хуулийн дагуу энэхүү гэмт хэргийг олон удаа үйлдэх, хэр хэмжээнд хэрхэн шоглохоос хамааралтайгаар хуулийн хүрээнд хүлээх шийтгэл нь хөнгөн, хүнд хэлбэрээр байдаг. Ялангуяа хүүхдийг зовоох, шоглоход илүү хатуу хариуцлага тооцдог.[65] Цахим айлгалт, шоглолт болох "cyberharassment" болон "cyberstalking" нь ч гэмт хэрэг байхаар хуульчилсан.[66] Цахим шоглолтыг хориглох зохицуулалтаас гадна нийт боловсролын байгууллагуудыг цахим шоглолт, доромжлолын эсрэг асуудалтай хэрхэн тэмцэх, ийм төрлийн үйлдэлд ямар арга хэмжээ авахыг тусгасан тодорхой бодлого, хөтөлбөртэй байхыг хуульчлан шаардсан.[67] Үүнтэй холбоотойгоор боловсролын байгууллагуудыг багш, ажилтнуудаа сургалтад хамруулж тэдэнд энэ талаар мэдлэг олгох ёстой гэж хуульчилсан.[68] Цаашлаад уг муж улсын сургуулиудыг аттестатчилах нэгэн шалгуур нь сургалтын хөтөлбөрт интернэтийг зүй зохистой хэрэглэх талаарх хичээл тусгах, энэ хүрээнд тодорхой бодлого баримтлах байдаг.[69]

Юта нь "grooming" гэмт хэргийг мөн зохицуулдаг ба энэ гэмт хэргийн нөхцөл байдлаас хамааран 3 хүртэл жил хорих ял оноох хэм хэмжээтэй.[70] Үүний зэрэгцээ Юта нь ямарваа нэгэн интернэтийн үйлчилгээний хэрэглэгч нь хүүхдэд хор хөнөөлтэй контентийг шүүлгэх зорилгоор интернэтийн үйлчилгээ түгээгчдэд хүсэлт гаргасан тохиолдолд сүлжээн дэх шүүгч болон шүүгч программ ашиглах боломжийг интернэтийн үйлчилгээ түгээгч тухайн хүсэлт гаргасан хэрэглэгчид хангаж байх ёстой гэж хуульчилжээ.[71] Уг хуулийн дагуу интернэтийн үйлчилгээ түгээгч нь шүүгч программ хэрэглэх үйлчилгээ үзүүлсний төлөө хэрэглэгчээс зохих хураамж авах боломжтой ба харин уг хуулийг санаатайгаар зөрчсөн тохиолдолд зөрчил болгоны төлөө 2500 доллар төлөх эсхүл зөрчил гаргасан өдөр тутамд 100000 хүртэлх доллар төлөх хатуухан шийтгэлтэй ажээ.[72]

4.2.3.Цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалах бодлого, үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэгч байгууллага

Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах Холбооны хэмжээний хөтөлбөр, бодлого байхгүй ба энэ хүрээнд хийгдсэн томоохон ажлууд нь төдийлөн амжилтгүй болсон учраас тодорхой яамдын болон муж улс нь өөрсдийн санаачилгаар тодорхой арга хэмжээ аван ажиллаж байна.

АНУ-ын Юта муж улс интернэтийг ашуулгүй ашиглах, холбогдох хор уршгаас сэргийлэхэд маш идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг байгаа. Ютад анхлан бий болж байсан Ашуулгүй интернэт орчин холбоо /Internet Keep Safe Coalition/-нд одоо бараг бүхий л муж улсууд нэгдсэн ба Холбоо нь интернэтийг ашуулгүй ашиглах,

states to balance the first amendment with parents' rights to privacy and sovereignty in the home, Catholic University Law Review, 2009.

[64] National Conference of State Legislatures, Children and the Internet.Overview of State Laws.Cyberbullying. http://www.ncsl.org/research/education/cyberbullying.aspx

[65] Utah SB91, Electronic Communication Harassment, Amendment.http://le.utah.gov/~2009/bills/sbillenr/sb0091.pdf

[66] Utah Code76-5-106.Harassment. Utah Code76-5-106.5.Stalking – Definitions – Injunction – Penalties.

[67] Utah Code 53a-11a-301.Bullying, Cyber-bullying, Harassment, Hazing, and Retaliation Policy.

[68] Utah Code53a-11a-401.Training, Education, and Prevention.

[69] Utah Code53a-3-422. Internet and Online Access Policy Required.

[70] Utah Code76-4-401. Enticing a Minor – Elements – Penalties.

[71] Utah Criminal Code, Chapter 10 Offences Against Public health, Safety, Welfare, and Morals, Section 1231 Data service providers - Internet content harmful to minors.Utah State Legislature.http://le.utah.gov/~code/TITLE76/htm/76_10_123100.htm

[72] Мөн тэнд.

интернэтийн хор аюулын талаар сургалт, сурталчилгааны ажлыг идэвхтэй явуулдаг.[73] Мөн Ютагийн Ерөнхий Прокурорын газар /Attorney General/ энэ хүрээнд маш идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг ба Интернэтийг ашиглан хүүхдийн эсрэг үйлдэх гэмт хэргийг хариуцах хэлтэс /The division of the Internet Crimes Against Children/ уг байгууллагын хүрээнд ажилладаг. Уг хэлтэс нь энэ хүрээн дэх ерөнхий мэдээллийг мөн энэ хүрээн дэх зөрчил, гэмт хэргийн талаарх мэдээллийг олон нийт хэрхэн холбогдох байгууллагуудад нь мэдээлэх талаарх мэдээллийг өөрийн цахим хуудаснаа агуулдаг.

Муж улсын тодорхой ТББ болон Холбоод хамтран боловсролын салбарынханд болон эцэг эхчүүдэд зориулсан интернэтийг зүй зохистой хэрэглэх болон интернэтийн аюулын талаарх хичээлүүдийг цахим байдлаар нь үнэ төлбөргүй үзэх боломжийг олгох замаар олон нийтийн дунд энэ талаарх ухамсар хандлагыг дээшлүүлэхийг зорьдог.[74] NetSafe Utah, Prevent Child Abuse Utah, Utah Coalition for Educational Technology зэрэг ТББ байгууллагууд байдаг.[75]

АНУ-д олон нийтийн сүлжээний хэрэглэгчдийн тоо асар ихээр өсөн нэмэгдэж байгаа нь сошиал сүлжээний ангуучин (Social networking sexual predators) буюу хүүхдийн эсрэг бэлгийн хүчирхийллийг өдөөн үйлдэх этгээдүүд бий болгож байгаа ба энэ хүрээнд тодорхой зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх ороллого ч АНУ-ын Үндсэн хуулиар баталгаажсан мэдээллийн эрх чөлөөний эсрэг хэмээн тооцогдсон.[76] Иймд салбарынхныг өөрсдийн салбарын зохицуулалтыг бий болгон ажиллахыг уриалсан байна.[77] Харилцаа холбооны салбар дахь Google, Yahoo, Microsoft, MySpace зэрэг үндэсний томоохон корпорацууд өөрсдийн ёс зүйн дүрэм гаргаж, үйл ажиллагаандаа хяналт тавин ажиллаж байна. Тиймээс салбарын өөрийн зохицуулалт нь иргэний нийгэм өндөр хөгжсөн, олон нийтийн дунд ёс зүй нь төлөвшсөн АНУ-д харьцангуй боломжийн хэрэгждэг гэж үзэж болохоор байна.

4.3. **Европын Холбооны эрх зүйн зохицуулалт**

4.3.1.Удиртгал

Европын Холбоо хүүхдийг цахим орчинд хамгаалах асуудалд маш өндөр ач холбогдол өгдөг ба мэдээллийн эрх чөлөө, хүүхдийн эрхийг хангах асуудлыг тэнцвэржсэн байдлаар зохицуулах бодлого баримталдаг. Тийм ч учраас Европын Холбоо нь эрх зүйн акт, директивд тодорхой өөрчлөлт оруулах мөн шат дараалсан бодлого, хөтөлбөрийн хүрээнд өөрийн гишүүн-орнуудыг төдийгүй харилцаа холбооны салбарт үйл ажиллагаа эрхэлдэг хувийн хэвшлийн байгууллагуудыг ёс зүйтэй ажиллаж, цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах үйлст өөрсдийн хувь нэмрийг оруулахыг уриалан ажилладаг. Европын Холбооны цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалт болон холбогдох бодлого, хөтөлбөрийг авч үзье.

4.3.2.Европын Холбооны эрх зүйн зохицуулалт

Холбооны түвшинд хуульчлан тогтоосон хэм хэмжээний тухайд Холбооны Цахим худалдааны директивд зааснаар (Directive on Electronic Commerce) аж

[73] Internet Safety Project.http://www.internetsafetyproject.org

[74] Utah education network, Appropriate Use of Technology.http://www.uen.org/Lessonplan/preview.cgi?LPid=24658 http://www.webwisekids.org/programs-wired-with-wisdom.html

[75] Utah, United States - Global Resource & Information Directory (GRID). http://www.fosigrid.org/united-states/utah

[76] Sander J.C. van der Heide, *Social Networking and Sexual Predators: The Case for Self-Regulation*, Hastings communications and entertainment law journal, 2008.

[77] Мөн тэнд.

ахуйн нэгжүүд цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах талаарх ёс зүйн дүрэмтэй байх, үүнийгээ хэрэгжүүлэн ажиллах шаардлага тогтоосон.[78] Үүний зэрэгцээ Европын Холбооны "Дуу дүрс бичлэгийн хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээний тухай директив" (EC Directiveof the Audiovisual Media Services 2010/13/EU)-д хэрэглэгчдийн хүсэлтээр интернэтээр нэвтрүүлэг түгээгч /on-demand audiovisual services delivered over the internet/ хүүхдийг хор хөнөөлтэй мэдээллээс мөн зохисгүй зар сурталчилгаанаас хамгаалах ёстой байхаар заасан нь хүүхдийг сөрөг нөлөөтэй мэдээллээс хамгаалах маш чухал зохицуулалт болсон.[79]

Түүнчлэн 2011 онд Европын Холбоо нь Хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэл, бэлгийн мөлжлөг, хүүхдийн порнографтай тэмцэх тухай директив (EU Directive on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography) баталсан ба уг директивийн хүрээнд цахим орчинд хүүхдийн порнограф үзүүлэх болон "grooming" гэмт хэрэгт эрүүгийн хариуцлага ногдуулж байхаар хуульчилсан. Түүнчлэн Европын Холбооны харьяалал бүхий иргэн нь гадаад улсын нутаг дэвсгэрээс директивд заасан гэмт хэрэг үйлдсэн бол уг директивд тусгагдсан хариуцлагаас мултарч чадахгүй байдлаар мөн хамгийн хүнд төрлийн эрүүгийн хариуцлагыг хүлээлгэхэд харьцангуй бага босго тогтоосон зэрэг олон онцлог "хатуухан" зохицуулалт тусгагдсан байна.[80]

Мөн Холбоо нь гишүүн-орнуудыг цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах хүрээнд авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээг байнга үнэлэн дүгнэлт өгч байх "эргэх" механизмтай байхыг шаардсан нь бодлогын нэгдсэн байдал, сайн туршлагыг илрүүлэн дэмжих, алдаа оноог засан сайжруулахад нэн хэрэгтэй арга хэмжээ болсон байна.[81]

4.3.3.Цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалах бодлого, үйл ажиллагаа

ЕХ нь цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах асуудлыг олон нийтийн ашиг сонирхол тодруулбал насанд хүрэгчдийн мэдээлэлтэй танилцах эрх, тэдний ашиг сонирхолтой дүйх нэн чухал асуудал гэж үздэг ба тиймээс ч цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах асуудалд онцгой ач холбогдол өгөн тодорхой арга хэмжээ, зохицуулалтыг авч хэрэгжүүлж байна. ЕХ-ны үндсэн бодлого нь хүүхдийн эрхийг хамгаалах асуудалд тэргүүлэх чиглэл өгөн улмаар мэдээллийн эрх чөлөөг хангах хүүхдийг хамгаалах асуудлыг тэнцвэржсэн байдлаар зохицуулахад оршино. Энэ хүрээнд ЕХ нь 1996 онд Цахим ертөнцөд хүүхдийн эрхийг хамгаалах талаарх баримт бичиг гарган мөн Аюулгүй интернэт орчин 1999-2004, Аюулгүй интернэт орчин 2005-2008 болон 2006 онд Бага насныхан болон хүний халдашгүй байдлыг хамгаалах талаарх зөвлөмж зэрэг шат дараалсан зөвлөмж, хөтөлбөрийг авч хэрэгжүүлж байна.[82]

Аюулгүй интернэт орчин хөтөлбөрийн хүрээнд салбарын өөрийн зохицуулалт мөн төрийн болон салбарын хамтарсан зохицуулалтын дагуу гурван гол арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байна. Үүнд: уг салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгжүүдийг *ёс зүйн дүрэмтэй байхыг хөхиүлэн* дэмжих замаар бий болгуулах; контентыг *шүүх болон* контентын *рэйтинг тогтоох техникийг* хөгжүүлэх; эцэст

[78] Article 16 1(e) of Directive on Electronic Commerce.

[79] EC Directive of the Audiovisual Media Services 2010/13/EU.

[80] EU Directive on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography.United Nations Children's Fund (UNICEF), *The Innocenti Research Centre, Child Safety Online. Global Challenges and Strategies*, 2012.

[81] The regulatory framework concerning online protection of minors in China, Research paper, University of Oslo, 2011.

[82] Green Paper on the Protection of Minors and Human Dignity in Audiovisual and Information Service, presented by the Commission of the European Communities, [COM(96) 483 final], Brussels 16.10.1996. Decision No 276/1999/EC adopting a multiannual Community action plan on promoting safer use of the Internet by combating illegal and harmful content on global networks, O.J. L 033 , 06 Febrary1999, p. 1-11, adopted 25 January 1999. Decision No 854/2005/EC of establishing a multiannual Community Programme on promoting safer use of the Internet and new online technologies, O.J. L 149, 11 June 2005, p. 1-13, adopted 11 May 2005.

нь олон нийтийн дунд энэ талаарх *ухамсар мэдлэгийг дээшлүүлэх болно*.

ЕХ нь Аюулгүй интернэт орчин хөтөлбөрийн хүрээнд агуулгыг *нэгдүгээрт* хүүхдэд үзүүлэхэд хууль бус, *хоёрдугаарт* хор хөнөөлтэй, *гуравдугаарт* үзүүлэхэд тохиромжгүй гэж гурав ангилсан бөгөөд ангилал тус бүрд тохирсон арга хэмжээ аван ажиллаж байна. Хууль бус агуулгын тухайд холбогдох хуулийн хүрээнд хэрэгждэг учраас харьцангуй асуудал бага. Харин хүүхдэд хор хөнөөлтэй болон үзүүлэхэд тохиромжгүй агуулгыг зохицуулах нь нэн төвөгтэй тул олон нийт, эцэг эхчүүд, сурган хүмүүжүүлэгч болон хүүхдүүдийн дунд интернэтийн зохистой хэрэглээ, аюулын талаарх ухамсар мэдлэгийг нэмэгдүүлэх арга хэмжээг техник, технологийн тусламжтай авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээг хөхиүлэн дэмжихийг уриалсан байна.

Үүний зэрэгцээ хүүхдүүд гар утасnаасаа интернэт өргөнөөр ашиглах болсон тул ЕХ-ны "Хүүхэд залуучууд гар утсыг хор хөнөөлгүй, аюулгүй байдлаар ашиглах талаарх санаачилга" (European Framework for Safer Mobile Use by Younger Teenagers and Children)-д гишүүн-орны маш олон томоохон харилцаа холбооны операторууд нэгдсэн. Энэхүү санаачилга гар утсаар дамжишдан түгээгдэж байгаа зар сурталчилгааг ангилах, зарим төрлийн агуулгыг хүүхдүүддээ үзүүлэхгүй байхаар эцэг эхэд хяналт тавих боломж олгох, олон нийтийн дунд гар утсыг зөв зохистой ашиглах талаарх ухамсар, хандлагыг нэмэгдүүлэх; аюултай, хор хөнөөлтэй байдлын талаарх мэдээллийг хүлээн авах улмаар арга хэмжээ авах "эргэх" хяналт тавих механизмыг бүрдүүлэх, гар утас болон интернэт дэх хууль бус агуулгыг арилгах асуудал дээр хууль сахиулагч болон холбогдох байгууллагуудтай хамтран ажиллах зэрэг асуудлуудыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн байна.[83]

Зарим гишүүн орнууд нь харилцаа холбооны операторуудыг заавал дээрх асуудлуудыг тусгасан ёс зүйн дүрмийг өөрсдийн үйл ажиллагаандаа баримталж байх талаар зохицуулалттай болсон ба үүний нэг нь Их Британи юм. Өөрөөр хэлбэл хуульчилсан хэм хэмжээний дагуу (institutional self-regulation) харилцаа холбооны операторууд өөрсдийн арга барил, өөрсдийн "хүчээр" хүүхдийг цахим орчинд хамгаалах ёс зүйн дүрмийг баримтлан, сахиулж хэрэгжүүлэн ажиллах ёстой. Их Британийн Харилцаа холбооны зохицуулах газар нь "Харилцаа холбооны салбарын компаниуд гар утсан дээрх шинэ төрлийн агуулгыг зохицуулах дүрэм" (UK code of practice for the self-regulation of new forms of content on mobiles)-ийг батлан гаргасан ба энэ хүрээнд уг улсын ихэнх операторууд нийгмийн өмнө хүлээсэн үүргээ ухамсарлан уг ёс зүйн дүрмийг даган ажиллаж байна.[84]

4.4.Их Британи, Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улсын эрх зүйн зохицуулалт

4.4.1.Удиртгал

Их Британи, Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улс (цаашид Их Британи гэх) нь өөрийн улсын нийгэм, улс төр соёлын онцлогт тохирсон бодлогыг цаг алдалгүй авч хэрэгжүүлж байгаа ба энэ хүрээн дэх уг улсын зохицуулалт, бодлого нь харьцангуй дэвшилттэй хэмээн тооцогдож байна. Ялангуяа Их Британи нь төрийн шууд зохицуулалтаас гадна төрийн болон бусад оролцогчдыг хамруулсан хамтын зохицуулалт болон салбарын зохицуулалтыг дэвшилттэй хэрэгжүүлж байгаа

[83] Groupe Speciale Mobile.European Framework for Safer Mobile Use by Younger Teenagers and Children.http://www.gsma.com/gsmaeurope/safer-mobile-use/european-framework

[84] Independent regulator and competition authority for the UK communications industries.UK code of practice for the self-regulation of new forms of content on mobiles.http://stakeholders.ofcom.org.uk/market-data-research/media-literacy/archive/medlitpub/ukcode/

төдийгүй маш олон төрлийн арга хэмжээг идэвхтэй хэрэгжүүлж буй жишиг улс гэж судлаачид үзэж байна. Их Британийн эрх зүйн зохицуулалт, цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн бодлого болон эдгээр асуудлыг зохицуулах, хяналт тавин ажилладаг байгууллагуудыг авч үзье.

4.4.2.Их Британи, Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улсын эрх зүйн зохицуулалт

Их Британи нь холбогдох бүхий л хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулан техник технологийн дэвшилттэй холбоотой үүсэж буй асуудлуудыг шийдвэрлэх арга барилаар зохицуулалтыг хэрэгжүүлж байна. Жишээ нь: Эрүүгийн болон олон нийтийн хэв журмыг сахиулах тухай хуульд садар самуун материал "хэвлэн нийтлэх" гэдэг ойлголт нь интернэт дэх агуулгыг нэн адил хамрах болсон. Түүнчлэн технологи ашиглан компьютерын тусламжтай эсхүл өөр ямар нэгэн техник ашиглан бий болгосон хүүхдийн дүр зураг бүхий садар самуун хэв маягтай "дууриамал зураг" нь эрүүгийн гэмт хэрэг хэмээн тооцогддог.[85] Цаашлаад Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай 1978 оны хуульд заасан "зураг" гэдэг ойлголт нь цахим хэлбэрийг оруулан ойлгохоор болон нэмэлт өөрчлөлт орсон.[86]Садар самууны тухай 2003 оны хууль нь интернэтийг бууруугаар ашиглан хүүхдүүдийг хохироох аюулаас хамгаалах үүднээс хүүхдийг садар самуун үйл хэрэгт ашиглах зорилгоор хүүхдийн итгэлийг олж аван түүнтэй найз нөхдийн дотно харилцааг бий болгодог "grooming" гэмт хэргийг хамрах болсон. "Grooming" буюу интернэт ашиглан харилцаа тогтоох гэсэн хэлбэрийг гэмт хэрэгт хамруулах болсноор хүүхдийг өдөөн хатгах, хууран мэхлэх үйлдлийг таслан зогсоох хуульчилсан хэм хэмжээтэй болсон.[87] Уг улсын цагдаа нь "grooming" гэмт хэргийг илрүүлэхийн тулд хүүхдийн нэрийн өмнөөс буюу хүүхдийн дүрд тоглон болзошгүй гэмт хэрэгтэнтэй интернэтээр чатлалдаг мөн гэмт хэрэгтнүүдийг өдөөн илрүүлэх зорилготойгоор хуурамч вэб сайтуудыг ажиллуулдаг гэх мэт энэ хүрээнд олон үйл ажиллагаа явуулдаг.[88]

Хүүхдийн эсрэг бэлгийн хүчирхийлэл гэдэгт компьютерын тусламжтай бий болгосон хүүхдийг харуулсан садар самуун зураг нь Садар самуун зүйл хэвлэн нийтлэх тухай хуулийн дагуу хүүхдийн эсрэг бэлгийн хүчирхийлэл хэмээн тооцогдох болсон.[89]Мөн уг хууль нь англиин насанд хүрэгчдэд зориулсан контентыг түгээдэг вэб сайтын операторуудыг насны хязгаар тогтоосон журамгүй байдлаар ийм төрлийн контент түгээхийг хууль бус үйлдэл болгон хуульчилсан.[90]

4.4.3. Цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалах бодлого, үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэгч байгууллага

Мэдээжээр Их Британи нь ЕХ-ны гишүүн орон учир Холбооны хүрээнд хүлээсэн хариуцлагын дагуу ЕХ-ны хөтөлбөр арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байгаа төдийгүй өөрийн орны түүх, соёлын онцлогт тохирсон тодорхой арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байна. Их Британийн Дотоод хэргийн яам нь энэхүү асуудлыг хариуцан ажилладаг байна. Уг байгууллагын дэргэдэх Аюулгүй интернэт орчин бүрдүүлэх

[85] Section 84, Criminal Justice and Public Order Act, 1994.
[86] Section 7(4), Protection of Children Act, 1978.
[87] Section 15, Sexual Offences Act, 2003.
[88] The regulatory framework concerning online protection of minors in China, Research paper, University of Oslo, 2011.
[89] Obscene Publications Act, 1959; Coroners and Justice Act, (section 62-69), 2009.
[90] The UK government's war on internet freedom, 2012.Nikolaos Koumartzis, BT's CleanFeed and Online Censorship in UK: Improvements for a more secure and ethically correct system", Master of Arts thesis, 2009, London College of Communication, University of the Arts London.Robbins, Martin. Cameron's internet filter goes far beyond porn - and that was always the plan , New Statesman. 2013. http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/04/201241373429356249.html, http://en.wikipedia.org/wiki/Internet_censorship_in_the_United_Kingdom

комисс (The Home Secretary's Internet Task Force) нь хүүхдэд зориулсан ***аюулгүй орчин бий болгох, хүүхдийг хамгаалах*** гэсэн хоёр үндсэн зорилго, чиг үүрэгтэй ажилладаг. Үүний зэрэгцээ төрийн санхүүжилттэй салбарын төлөөлөл, цагдаа, шүүх байгууллагын төлөөлөл орон хамтарсан байдлаар цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах, аюулгүй орчныг бүрдүүлэх зорилгоор бий болсон "Цахим ертөнц дэх хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн төв" /The Child Exploitation and Online Protection Centre/ хэмээх хамтын зохицуулалт хэрэгжүүлдэг байгууллага эрчимтэй үйл ажиллагаа явуулдаг. Уг байгууллага нь хууль сахиулах байгууллагын нэгэн хэсэг учраас хүүхдийг хамгаалах, урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг.

Цаашлаад 1996 онд Их Британийн засгийн газрын дэмжлэгтэйгээр бий болсон Интернэтийн сахиул байгууллага нь /The Internet Watch Foundation/ байнгын утас, факс, и-мэйл ажиллуулан хууль бус агуулга, хүүхдийн порнограф болон хүүхдийг харуулсан садар самуун материал түгээж байгаа талаарх мэдээллийг олон нийтийн зүгээс хүлээн авдаг. Уг байгууллага нь холбогдох төрийн байгууллагууд, салбарынхан, хууль сахиулах байгууллагуудтай хамтран ажилладаг. Тийм ч учраас уг байгууллага нь салбарын өөрийн бие даасан зохицуулалт бүхий хууль сахиулах бүрэн эрхгүй байгууллага хэдий ч (self-regulatory) тэрээр хуулийн дагуу бүрэн эрх олгогдсон холбогдох хууль сахиулах байгууллагуудтай хамтран ажилладаг тул хуулийн хэрэгжилт өндөр үр дүнтэй хэрэгжих боломжийг нөхцөлдүүлдэг. Мөн хууль бус агуулга агуулсан болон хууль бус агуулга агуулах магадлалтай вэб сайтын жагсаалт гарган цаашлаад уг жагсаалтыг хуулийн дагуу ажиллуулах арга хэмжээг авч ажиллах бүрэн эрх бүхий байгууллагад нь дамжуулдаг. Энэ байгууллагын гол зорилго нь хүүхдийн эсрэг бэлгийн *хүчирхийллээс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэдэг* ба "мэдэгдэх болон таслах" /notice and takedown/ тактикийн дагуу эрчимтэй ажилладаг. Өөрөөр хэлбэл уг байгууллага нь тодорхой зөрчил гаргаж байгаа эсхүл гаргах өндөр магадлалтай сайтуудын эрхлэгч нарт анхааруулах мэдэгдэл явуулдаг ба мэдэгдлийг холбогдох байгууллага нь үл тоомсорлох тохиолдолд холбогдох хууль сахиулах байгууллагуудад нь мэдэгдэн арга хэмжээ авхуулдаг. Энэхүү "мэдэгдэх болон таслах" арга хэмжээ нь цахим ертөнц дэх оюуны өмчийн зөрчлийн үед гэх мэт тохиолдолд маш өргөн хэрэглэгддэг болсон арга юм. Энэхүү байгууллага нь мөн олон улсын хүрээнд идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг.

Их Британийн томоохон 4 интернэтийн үйлчилгээ түгээгч операторууд нь ЕХ болон Англиын төрийн уриалга, санаачилгын дагуу хүүхдийг цахим орчинд хамгаалах үйл хэрэгт өөрсдийн хувь нэмрийг оруулах үүднээс өөрсдийн ёс зүйн дүрэмтэй болсон бөгөөд шүүгчийн болон контент блоклох техникийн тусламжтай амиа хорлолт, хүчирхийлэл, порнограф, зүй бус контент зэрэг контентыг блоклох болсон.[91] Интернэтийн сахиул байгууллагын гаргасан блоклох боломжтой сайтын жагсаалтын дагуу контент блоклох, түүнчлэн тусгай техникийн тусламжтай хүүхдийн порнограф, хүчирхийлэл болон терроризмын талаарх контентыг блоклодог байна.

Интернэтийн wi-fi үйлчилгээ түгээгч операторуудтай Их Британийн Засгийн газар шүүгч программ байрлуулах талаарх гэрээ байгуулан ажилладаг. Энэ хүрээнд маш олон интернэтийн wi-fi үйлчилгээ түгээгч операторууд хор хөнөөлтэй контентыг шүүх техникийн тусламжтай блоклосон байна. Гэсэн хэдий ч олон нийтийн зүгээс маш чухал гэгдэх бэлгийн боловсролын талаарх цахим сайт зэрэг хор хөнөөлгүй харин ч үр ашигтай сайтуудыг блоклосон хэмээн ихээхэн гомдол гаргаж байгаа юм. Иймд блоклох үйл ажиллагаатай холбоотой судалгаа хийх шаардлага гарсан ба шүүгч программ болон блоклох үйл ажиллагаа нь хэр зохистой хийгдэж байгаа

[91] Мөн тэнд.

талаар судалгаа хийгдэж байна.[92]

Харилцаа холбооны тухай хуулийн дагуу Харилцаа холбооны зохицуулах газар нь олон нийтийн ашиг сонирхлыг харилцаа холбооны салбарт хамгаалахад маш чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Энэ газар нь хүүхдийн эрх ашгийг хамгаалах үүднээс интернэт дэх агуулга ялангуяа садар самуун зүйлийг зохицуулах талаар холбогдох эрх бүхий байгууллагуудад нь зөвлөмж боловсруулан энэ хүрээнд маш идэвхтэй ажилладаг. Мөн Харилцаа холбооны зохицуулах газар нь интернэт дэх "телевизийн нэвтрүүлэгтэй" (television-like content) агуулгыг зохицуулах болсон.[93] Энэ хүрээнд "Плэйбое" цахим нэвтрүүлэг нь "телевизийн нэвтрүүлэг адил" нэвтрүүлэг гэж тооцогдсон учраас Харилцаа холбооны зохицуулах газраас тусгай зөвшөөрөл аван, харилцаа холбооны зохицуулах газрын журмын дагуу ажиллах ёстой болсон нь Их Британи төдийгүй Холбооны түвшинд нэлээд шуугиан дэгдээсэн үйл явдал болсон юм.[94]

Их Британийн хүүхдэд зориулсан боловсролын, үйлчилгээний байгууллагуудын стандартад хяналт тавин ажилладаг Офстед байгууллагын гаргасан (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills /Ofsted/) Цахим орчинд аюулгүй байдлыг хангах талаарх заавар (the Ofsted eSafety guidance) гэж байдаг ба уг зааврын дагуу цахим аюулгүй орчин бүрдүүлэх ажлыг гүйцэтгэсэн эсэхийг сургууль, дээд боловсролын байгууллагуудыг аттестатчилахдаа дүгнэдэг байна.[95] Энэ хүрээнд ч боловсролын байгууллагууд шүүгч программтай байдаг ба сургуулийн хүүхдүүд болон оюутнуудын мэдээллийн технологийн хичээлд интернэтийн зохистой хэрэглээ, "grooming", "cyberbullying" зэрэг ойлголтын талаар заадаг.[96] Үүний зэрэгцээ энэ хүрээн дэх нийгмийн ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн хүүхдүүд, эцэг эхчүүд, сурган хүмүүжүүлэгчид, харилцаа холбооны хувийн хэвшлийн байгууллагуудад зориулсан www.thinkuknow.co.uk тусгай цахим сайтыг төрийн зүгээс ажиллуулдаг.[97]

V. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Энэ хэсэгт эхлээд Монгол Улсын дараагаар нь гадаад улсуудын туршлагыг дүгнээд холбогдох санал дэвшүүлэв.

-Боловсролын хүрээнд мэдлэг олгох, олон нийтийн дунд ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн, техникийн тусламжтай хэрэгжүүлэх арга хэмжээ

Монгол Улсын мэдээллийн технологи, интернэтийн хэрэглээ байнга өсөн нэмэгдэж байгаа энэ үед хүүхдүүд цахим орчинд ихэнх цагаа зарцуулах болсон. Үүнтэй холбоотойгоор цахим орчинд хүүхдийг шууд болон шууд бусаар сэтгэл зүй болон хүмүүжлийн хувьд хүчирхийлэх, мөлжих явдал илэрч байна. Интернэтийн хэрэглээ буурахгүй, нэмэгдсээр байх тул эцэг эх, асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигч нар хүүхдийн эрх цахим орчинд зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх, зохих арга хэмжээ авч байх шаардлага тулгарч байна. Ийм арга хэмжээ нь технологийн

[92] Мөн тэнд.

[93] Independent regulator and competition authority for the UK communications industries.Regulation of television-like video on demand (VOD) services.http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/tv/video-on-demand/vod-regulation

[94] Мөн тэнд.

[95] Office for Standards in Education, Children's Services and Skills.Briefings and information for use during inspections of maintained schools and academies. http://www.ofsted.gov.uk/resources/briefings-and-information-for-use-during-inspections-of-maintained-schools-and-academies

[96] Мөн тэнд.

[97] OECD,*Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them,* 2011.

зөв, зохистой хэрэглээтэй уялдах бөгөөд энэ нь эрх зүйн зохицуулалттай уялдсанаар зохих үр нөлөөтэй болох юм. Гэвч манайд цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах талаар олон нийтийн ялангуяа хүүхдүүд, эцэг эхчүүд, сурган хүмүүжүүлэгч болон харилцаа холбооны салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг этгээдүүдэд тодорхойлон чиглэж авч хэрэгжүүлж буй зүй зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэгийг нэмэгдүүлсэн арга хэмжээ болон цахим орчны хор хөнөөлийн талаарх ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлсэн арга хэмжээ аль аль нь дорвитой байдлаар хийгдэж эхлээгүй байна. Техник технологи ашиглан цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн арга хэмжээ, зохицуулалт мөн л байхгүй.

- *Хууль бус агуулгатай тэмцэх арга хэмжээ*

ХХЗХ-оос "Контентын" тусгай зөвшөөрөл олгох болсноор контентын үйлчилгээний бизнест оролцогч болох контентын агрегатор, контентын хостингийн үйлчилгээ эрхлэгчдийг ***хууль бус*** (illigel content) агуулга түгээхэд хориг тогтоох хууль зүйн үндэслэлтэй болсон хэдий ч яг хэрхэн хууль бус агуулгатай тэмцэх талаарх зохицуулалт, арга хэмжээ нь тодорхойгүй. Жишээ нь эцэг эх, багш, сурган хүмүүжүүлэгч, хүүхдүүд хэрхэн хууль бус агуулгыг түгээж байгаа талаарх мэдээлэл хэнд мэдэгдэх мөн агуулгад хяналт хийлгэх талаар аль байгууллага, албан тушаалтнаас заавар, зөвлөгөө авах талаар орхигдуулсан шинжтэй байна. Тиймээс энэ асуудлын хүрээнд төрөөс санаачлан бий болгосон институц, салбарын зохицуулалт, хамтын зохицуулалт, хуульчилсан хэм хэмжээ гэх мэт цахим орчин дахь аюулыг мэдэгдэх, түүнтэй тэмцэх харилцан уялдаа бүхий механизм байхгүй байдалтай байна.

Энэ асуудлын хүрээнд бидний судалснаар ёс зүй өндөр төлөвшсөн Их Британид хууль бус агуулгатай тэмцэхийн тулд харилцаа холбооны салбарын интернэтийн үйлчилгээ түгээгч байгууллагууд шүүгч программыг ашиглан хууль бус агуулгыг блоклох үйл ажиллагаа явуулдаг нь тэд өөрсдийн нийгмийн өмнө хүлээсэн хариуцлагаа ухамсарлан салбарын өөрийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлж байгаагийн нэг хэлбэр юм. Энэ хүрээнд хууль бус агуулгатай тэмцэх төрийн болон төрийн бус олон байгууллага хамтран ажилладаг. Япон Улс нь мөн л Насанд хүрээгүй этгээдийн интернэтийн хэрэглээг зохицуулах тухай хуульд 18 нас хүрээгүй этгээд нь гар утас болон PHS сүлжээгээр интернэт ашиглах тохиолдолд заавал шүүгч программыг ашиглах ёстой болгон хуульчилсан бөгөөд мэдээллийн эрх чөлөөг хангах үүднээс уг шаардлагыг асран хамгаалагчийн хүсэлтээр цуцалж болдог байдлаар зохицуулсан. Үүнээс үзэхэд манай улсад хууль бус агуулгатай тэмцэх эрх зүйн орчин дөнгөж бүрэлдэж эхэлж байгаа гэж үзэж болохоор байгаа ба харин уг асуудалтай хэрхэн тэмцэх арга зам, хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий байгууллага ерөнхийдөө энэ талаар тодорхой бодлого хараахан бий болгоогүй байна. Түүнчлэн цахим орчинд ***хүүхэдтэй харилцаа тогтоон үйлдэгддэг гэмт хэрэг*** болон бусад эрсдэлтэй тэмцэх эрх зүйн орчин бүрэлдээгүй мөн эдгээрээс урьдчилан сэргийлсэн тодорхой бодлого манайд үгүйлэгдэж байгаа нь судалгааны явцад илэрхий байна. Ялангуяа "grooming" гэмт хэрэг нь өргөн хүрээнд үйлдэгдэх гэмт хэрэг болсон ба ихэнх улс орон уг гэмт хэргийг эрүүгийн хуулийн хүрээнд зохицуулдаг болсон байхад манай улсад уг гэмт хэргийг зохицуулах хэм хэмжээ байхгүй байгаа төдийгүй Гэмт хэргийн тухай хуулийн төсөлд ч тусгагдаагүй байгааг анхаарах нь чухал болов уу.

-Хүүхдэд хор хөнөөлтэй, сөрөг нөлөөтэй агуулгыг зохицуулахад чиглэсэн арга хэмжээ

Цахим орчинд хүүхдэд ***хор хөнөөлтэй, сөрөг нөлөөтэй*** (harmful,

inappropriate content) агуулгыг зохицуулах нь мэдээллийн эрх чөлөөг хангах асуудалтай зөрчилддөг учраас цахим орчинд хүүхдэд сөрөг нөлөөтэй агуулгыг зохицуулах нь хэцүүхэн асуудал гэдэг нь АНУ-ын туршлагаас илэрхий. Иймд бидний судалсан ихэнх улс оронд хүүхдийг цахим орчинд хор хөнөөлтэй, сөрөг нөлөөтэй мэдээллээс хамгаалахын тулд боловсролын хүрээнд интернэтийн зүй зохистой хэрэглээний талаарх хичээл оруулах, олон нийтийн дунд интернэтийн хор хөнөөлийн талаар ухамсар мэдлэгийг нэмэгдүүлэх гэх мэт урьдчилан сэргийлэх олон арга хэмжээг техникийн тусламжтайгаар авч хуульчилсан хэм хэмжээний хамт зохицуулдаг байна. Өөрөөр хэлбэл энэ хүрээнд олон төрлийн арга хэмжээг хуульчилсан хэм хэмжээний хамт цогц байдлаар авч хэрэгжүүлдэг гэсэн үг юм. Жишээ нь Япон Улс нь тусгайлсан хууль баталж хүүхдэд сөрөг нөлөөтэй мэдээллийг онцлон зохицуулах болсон бөгөөд уг хуульд шүүгч программ ашиглах, зүй зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэгийг нэмэгдүүлэх, соён гэгээрүүлэх гэх мэт цахим орчинд сөрөг мэдээллээс хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн олон арга хэмжээг цогц байдлаар хуульчлан зохицуулсан байх жишээтэй. Мөн Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын “Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах нь” хэмээх судалгаанд Солонгос Улсыг цахим бүртгэлийн тогтолцоонд суурилсан хүүхдийн насыг магадлах системийг цахим орчинд хүүхдийг сөрөг нөлөөтэй мэдээллээс хамгаалахад ашигладаг төдийгүй хууль бус агуулгыг шүүгч программ ашиглаж байхыг интернэтийн үйлчилгээ түгээгч байгууллагуудаас хуульчлан шаардсан зохицуулалттай гэдгийг онцлон тэмдэглэснийг анхааран цаашид судлууштай.

Манай улсад хүүхдийг цахим орчинд хамгаалахтай холбоотой зохион байгуулалтын асуудлыг хөтөлбөр, төлөвлөгөө байдлаар тусгасан тул тэдгээрийн заавал хэрэгжих байдал дутагдалтай байгаагаас гадна тэдгээр бодлого, хөтөлбөр ч харилцан уялдаагүй, нэгдсэн цогц бус байдлаар хэрэгжиж байна. Үндсэндээ манайд цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн эрх зүйн тодорхой орчин бүрэлдээгүй, бодлого хөтөлбөр цогц бус, техник технологийн тусламжтай авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ байхгүй, олон нийтийн ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэх тодорхой үйл ажиллагаа хэрэгжихгүй мөн боловсролын хүрээнд хүүхдүүдэд зүй зохистой интернэтийн хэрэглээ, түүний хор уршгийн талаар мэдлэг олгох тогтолцоо бүрэлдээгүй байдлыг дүгнэвэл энэ асуудал нь манай улсын тухайд харьцангуй шинэ зүйл бололтой. Гэсэн хэдий ч МУИС-ийн НШУС-ийн Сэтгэл судлал, сурган хүмүүжүүлэх ухааны тэнхимийн гүйцэтгэсэн “Мэдээллийн хэрэгслийн хүүхдийн хүмүүжилд үзүүлэх нөлөө” төслийн судалгааны тайлан нь цахим орчинд нүүрлэх агуулгын, харилцааны, мэдээллийн аюулгүй байдлын гэх мэт эрсдэлд хүүхдүүд аль хэдийнээ өргөнөөр өртөх болсныг харуулсан.

Харин одоо Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын “Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах нь” хэмээх судалгаанд улс орны авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээний онцлогийг нь харгалзан гурван төрөл болгон ангилсны *нэгдүгээрт цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн хуульчилсан хэм хэмжээ тогтоохын зэрэгцээ техник технологийн дэвшлийг ашиглан зохицуулалтыг хэрэгжүүлж буй* улсын төлөөлөл болгон Япон Улсын; *хоёрдугаарт салбарын өөрийн зохицуулалт мөн төрийн, олон нийтийн, иргэний нийгмийн төлөөллийг хамруулан хамтын зохицуулалтыг хэрэгжүүлж буй* АНУ-ын; *гурав дугаарт тодорхой аль нэг зохицуулах арга барилыг хэрэгжүүлэх гэж туйлшрахгүйгээр бухий л боломжит арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж буй* улсын төлөөлөл болгон Европын Холбоо үүн дотроо Их Британийн зохицуулалтын талаар товч дүгнэлт хийе.

Эхний ангиллаас төлөөлөл болгон судалсан Япон Улсын хувьд дэлхийд техник, технологийн хөгжлөөрөө тэргүүлэгч орны хувьд энэ төрлийн салбараа

ямагт хөгжүүлэхийн тулд төрийн зүгээс бизнес эрхлэгчдээ дэмжиж ажилладаг. Гэвч хөгжил бүхэн сайнаас гадна сөрөг зүйлийг дагуулдаг учир техник, технологи хөгжих тусам тухайн орчинд өсөн торниж буй хүүхдүүд буюу насанд хүрээгүй хүмүүсийн цаашдын зан төлөв, бие махбодын бүрэн төлөвшилд сөргөөр нөлөөлдөг байна. Иймд энэхүү техник, технологи нь хүүхдэд ямар нэгэн сөрөг нөлөө учруулахгүй, аль болох бага нөлөөлөлтэй байхаар төр, засгийн зүгээс тусгайлсан арга хэмжээг авч байна.

Үүний нэг жишээ нь цахим орчин дахь хүүхдийн эрхийг хамгаалах асуудал бөгөөд 2008 онд цахим орчинд хүүхдийн эрхийг хамгаалж, аюулгүй байдлыг хангах бие даасан хуулийг батлан мөрдүүлж байна. Энэ хуулийн онцлог нь төр болон бизнес эрхлэгч, иргэд, эцэг эхчүүдийн хамтын ажиллагаанд тулгуурлан заавал албадлагын бус илүү боловсрол, оюун санаанд нь чиглэсэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх асуудал юм. Цахим орчин дахь хүүхдийн эрхийг хамгаалахад нөгөө талдаа хүүхдийн зарим эрх хязгаарлагдах нь зайлшгүй бөгөөд энэ төрлийн харилцааг зохицуулж буй бусад орны хувьд Үндсэн хууль дахь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, мэдээлэл авах зэрэг эрхийг зөрчиж байна гэж үзэж хуулийг хүчингүй болгож байгаа тохиолдлууд байсаар байна. Энэ асуудал нь Япон Улсыг мөн тойрч гараагүй ч хууль тогтоогч, хууль хэрэгжүүлэгчийн зүгээс хүүхдийн хамгаалагдаж буй эрх ашиг, зөрчигдөж буй эрхийг харьцуулан үзэх замаар дээрх хуулийг Үндсэн хууль зөрчөөгүй гэж үзэн хэрэгжилтийг нь тууштай ханган ажиллаж буй юм. Энэ нь ч уг хуульд техникийн тусламжтай авах арга хэмжээ болох шүүгч программыг мэдээллийн эрх чөлөөг хангах мөн хүүхдийн эрхийг цахим орчинд хамгаалахад ухаалгаар ашиглаж чадсантай холбоотой.

Мөн Япон Улсын хувьд хуулийг хэрэгжүүлэхдээ төрийн албадлагын хүчээр бус энэ төрлийн харилцаанд оролцогчдод үүрэг болгох замаар өөрсдөөр нь хэрэгжилтийг нь хангуулж байгаа нь төрийн зүгээс шууд хүүхдийн эрхийг хязгаарлаж байгаа бус, эргээд бүх нийтээр хуулийг ойлгож, зөвхөн мэргэжлийн этгээд бус эцэг эхээс эхлээд хүүхэд үртэл цахим орчинд өөрийн эрхийг хамгаалах, мэдээллийн ёс зүйг чандлан сахих, ёс зүйн төлөвшлийг тогтооход чухал ач холбогдолтой байна.

АНУ-ын тухайд Үндсэн хуулиар баталгаажсан мэдээллийн эрх чөлөөг хангах асуудал нь цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах санаачилга, тодорхой ажлуудыг хүчингүй болгох, нураах, эсхүл далаацтай шийдвэрлэхэд ихээхэн саад тотгор болж байгаа учраас хүүхдийг цахим ертөнцөд хамгаалах хүрээнд хийгдэж байгаа ажлууд туйлын хангалттүй гэж эрдэмтэд үзэж байна.[98]Гэсэн хэдий ч Холбооны түвшинд номын сан, сургууль гэх мэт хүүхэд ихээр цуглардаг орчинг бүсчлэн зохицуулсан хууль, хүүхдийг цахим орчинд хууран мэхлэх үйл ажиллагаанаас тодорхой хэмжээнд хамгаалах үүднээс Домэйн нэрийг үнэн зөв байлгах тухай хууль, хүүхдийн и-мэйлийн спамд ирдэг зохисгүй мэдээллийг зохицуулах хүрээнд мөн хүүхдийн хувийн мэдээллийг хамгаалах хүрээнд гэх мэт тодорхой хуульчилсан хэм хэмжээ мөрдөгдөж байна. Үүний зэрэгцээ муж улсууд нь муж улсын хэмжээнд бодлого, хөтөлбөр хэрэгжүүлэн шаардлагатай хэм хэмжээ, чиг үүрэг бүхий байгуллагыг бий болгох зэрэг арга хэмжээг өөрсдийн санаачилгаар авч хэрэгжүүлж байна.

АНУ нь хамтын зохицуулалт болон салбарын өөрийн бие даасан зохицуулалтыг түлхүү ашиглахыг уриалах болсон шалтгаан нь ч интернэт дэх мэдээллийг зөвхөн хүүхдийн эрхийг хамгаалах үүднээс хязгаарлаж болохгүй ярвигтай асуудалтай холбоотой. АНУ-д иргэний нийгмийн байгууллагууд нь төлөвшсөн ба энэ хүрээнд маш идэвхтэй үйл ажиллагаог бие даан болон холбогдох төрийн байгууллагуудтай хамтран явуулдаг. Мөн мэргэжлийн ёс зүйн өндөр хөгжилтэй улс учраас харилцаа

[98] Мөн тэнд.

холбооны салбарын томоохон хувийн хэвшлийн байгууллагууд нь ёс зүйн дүрэм гарган үүнийхээ дагуу ажиллах буюу салбарын зохицуулалтыг түлхүү хэрэгжүүлж байгаа нь цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад томоохон үүрэг гүйцэтгэж байна.

Харин ЕХ-ны санаачилга зохицуулалт нь гишүүн-орнуудыг уриалсан цаашлаад энэ хүрээнд авах шаардлагатай арга хэмжээний хүрээг тодорхойлсон суурь нь болж чадсан. Энэ хүрээнд Холбооны түвшинд бодлого, хөтөлбөр боловсруулах, хуульчилсан хэм хэмжээ тогтоон шууд зохицуулах арга барилаас гадна Холбоо нь салбарын өөрийн, төрийн болон салбарын хамтарсан зохицуулалтыг дэмжин хөгжүүлэн ажиллахыг гишүүн-орнуудад Холбооны түвшинд үр дүнтэй уриалж чадсан.

Цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн маш сайн арга хэмжээг хэрэгжүүлэгч Их Британи нь мэдээллийн технологийн дэвшилттэй холбоотойгоор үүсэж буй асуудлуудыг цаг алдалгүй, үр дүнтэй шийдвэрлэхийн тулд холбогдох хууль тогтоомжид тухай бүр нь шаардлагатай нэмэлт өөрчлөлтийг оруулж байсны зэрэгцээ төрийн санаачилга, дэмжлэгтэйгээр салбарын, төрийн, төрийн бус, олон нийтийн хүчийг хамруулан цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах асуудлыг зохицуулах тодорхой чиг үүрэг бүхий байгууллагыг бий болгон улмаар энэ хүрээнд харилцан уялдаа бүхий нэгдсэн тогтолцоо бүрдүүлэн ажиллахыг зорьж байна. Салбарын болон хамтын зохицуулалтыг төр хувийн хэвшлийн түншлэл хэлбэрээр үр дүнтэй хэрэгжүүлдэг.

Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах үндэсний хэмжээний стратеги хөтөлбөр боловсруулан тодорхой бодлого болон үйл ажиллагааг олон нийтэд нээлттэй, ил тод байдлаар хэрэгжүүлж байгаа нь бодлого боловсруулах түвшин, олон нийтийн дунд төдийгүй салбарынхны дунд энэ талаарх ухамсар, хандлагыг нэмэгдүүлэн идэвхтэй үйл ажиллагаа өрнүүлэх үндэс суурь нь болж байна. Ялангуяа хүүхдийг бага наснаас нь интернэтийн зүй зохистой хэрэглэх мэдлэг олгох болон энэ асуудлын талаар олон нийтийн дунд ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэх, хүн бүрийг цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах үйлст татан оролцуулах зорилгоор маш олон төрлийн үйл ажиллагаа өрнүүлдэг нь тун онцлог. Тийм ч учраас цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалахад ялангуяа хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд Их Британийн туршлага нь маш өргөн хүрээтэй, үр дүнтэй учраас олон улс орон үлгэрлэн дуурайх жишиг, туршлага гэж тооцогдож байна.

Харин дээрх улсуудыг төлөөлөл болгон судалсан аль ч ангилалд манай улс нь хамаарахгүй бөгөөд хэдий цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах талаар тодорхой хэмжээнд анхаарч байгаа ч цахим орчинд хүүхдийн хамгаалах тодорхой бодлогогүй улсын тоонд манай улс хамаарна гэж үзэж болохоор байна.[99]

Ингэзд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын "Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах нь" хэмээх судалгаанд улс орны авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ, бодлогын цар хүрээг тоймлон тодорхойлсныг авч үзээд уг судалгаанд улс орон холбогдох бодлогыг хэрэгжүүлэхэд юуг анхаарах шаардлагатай талаар дэвшүүлсэн саналыг цухасхан дурдъя. Бодлогын цар хүрээ, арга хэмжээг тоймлон үзэх гол шалтгаан нь олон төрлийн арга хэмжээг олон талт оролцогчдыг хамруулан олон түвшинд авахдаа бодлогын нэгдсэн цогц байдал, харилцан уялдаатай, харилцан нөхөх чадвартай, үр дүнтэй бодлогыг тодорхойлоход оршино.

Уг судалгаанд арга хэмжээг тоймлохдоо:

i) шууд болон шууд бус байдлаар хэрэгжүүлж буй олон давхаргат арга хэмжээ

[99] OECD,*Recommendation of the OECD Council, Report on risks faced by children online and policies to protect them*, page 42, 2011.

(multi-layered policies);

Олон давхаргат арга хэмжээ гэдэгт эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоох, хүүхэд ихээр цуглардаг орчныг бүсчлэн зохицуулах /жишээ нь: боловсролын байгууллага/, салбарын өөрийн зохицуулалт, төрийн болон салбарын хамтын зохицуулалт, техникийн тусламжтай авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ, олон нийтийн мэдлэг ухамсрыг нэмэгдүүлэхэд болон боловсролын хүрээнд авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ, хүүхдэд зөлтэй буюу тусгайлсан хүүхдэд зориулсан цахим сайтуудыг дэмжин хөгжүүлэх арга хэмжээ хэмээн тодорхойлсон бөгөөд ихэнх улс орон цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах үндэсний хөтөлбөр, бодлогын хүрээнд дээрх олон төрлийн арга хэмжээг хэрэгжүүлэн ажиллаж байна.[100]

ii) хамаарал бүхий олон оролцогчдын үүрэг хариуцлагын хүрээнд хэрэгжих олон оролцогчдыг хамарсан арга хэмжээ (multi-stakeholder policies);

Олон оролцогчдыг хамарсан арга хэмжээний хүрээнд тодорхой төрийн байгууллага, хууль сахиулах байгууллага, боловсролын байгууллага, эцэг эх, хүүхдүүд, салбарынхан тус тус өөрсдийн үүрэг хариуцлагатайгаар цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах үйлст зүтгэж байна. Ялангуяа төр засгийн дээд түвшинд үндэсний хэмжээний бодлогыг тодорхойлох нь эдгээр оролцогчдыг өөр өөрсдийн үйл ажиллагааны хүрээнд идэвхтэй оролцон, тодорхой арга хэмжээ аван санаачилгатай ажиллах нөхцөлийг хангахад нэн чухал байдаг нь тодорхойлогдсон.[101] Жишээ нь: Япон Улс Засгийн газрын түвшинд, Их Британи яамдын түвшинд уг асуудлыг хэлэлцэн ажиллаж байна. Мөн цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах бодлогыг боловсруулахад хүүхдүүдийн оролцоог хангах нь илүү үр дүнтэй бодлого боловсруулахад тэдийгүй бодлогын цаашдын хэрэгжилтэд нэн тустай гэж тооцогдож байна. Тухайлбал: энэ асуудалтай тэмцэх, холбогдох бодлогыг тодорхойлох, хэрэгжүүлэхэд Их Британи хүүхдийг маш чухал, идэвхтэй оролцогч хэмээн үзэж оролцуулдаг.

iii) нэгэнт л интернет дэх хууль бус агуулгыг таслан зогсоохын тулд хэрэгжүүлэх арга хэмжээ нь зөвхөн нэгэн улсын хэмжээнд хязгаарлагдах боломжгүй учраас үндэсний, бүсийн болон олон улсын хэмжээнд хамтран хэрэгжүүлэх олон түвшинт арга хэмжээ (multi-level policy) байна.[102]

Олон түвшинт арга хэмжээ гэдэгт үндэсний хэмжээний бодлого, тив бүсийн хэмжээний хөтөлбөр, санаачилга болон олон улсын хэмжээнд авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээг хамруулан ойлгодог.

САНАЛ

Эцэст нь тусгайлан судалсны хувьд манай улсын тухайд энэ хүрээнд авч хэрэгжүүлэх боломжит бодлогын талаар товчхон санал дэвшүүлье. Манай улс нь ёс зүй өндөр төлөвшсөн, тогтвортой үйл ажиллагаа явуулдаг иргэний нийгэм бүрэлдсэн АНУ-ын салбарын зохицуулалтад тулгуурласан зохицуулалтын хэв маягаас суралцах зүйл олон байгаа хэдий ч манай орны нийгмийн эмзэг байдал, иргэний нийгмийн тогтвортой оролцоо, мэргэжлийн ёс зүйн төлөвшил зэргийг харгалзан энэхүү хувилбар нь дангаараа манай улсад тэдийлөн тохиромжгүй байх магадлалтай гэж үзэж байна. Харин энэ хүрээн дэх Япон Улсын бодлого нь цэгцтэй бөгөөд хууль бус агуулгатай тэмцэх тодорхой арга хэмжээг авч байгаагаас гадна хүүхдэд сөрөг нөлөөтэй агуулгыг зохицуулах тусгай хууль баталсан нь олон нийтийн дунд энэ асуудалд хандах ач холбогдлыг нэмэгдүүлсэн тэдийгүй бүхий

[100] Мөн тэнд.
[101] Мөн тэнд.
[102] Мөн тэнд.

л иргэдийнхээ тогтвортой, тууштай, идэвхтэй оролцоог бий болгоход уриалж чадсан арга хэмжээ болсон гэж үзэж байгаа учраас манай нөхцөлд нутагшуулахад боломжтой, мөн үр дүнтэй байх магадлалтай.

Түүнчлэн маш олон төрлийн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэн цахим орчинд хүүхдийг хамгаалахыг зорьж буй Их Британийн туршлагаас ч суралцах зүйл олон байна. Ингээд хуульчлан зохицуулах болон бодлого, хөтөлбөрийн хүрээнд авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай гэсэн дараах саналууд байна:

-Эрх зүйн зохицуулалтын тухайд:

Цахим орчинд хүүхдэд нүүрлэдэг ***агуулгын, харилцааны, хүүхэд хэрэглэгчийн хувьд, мэдээллийн аюулгүй байдалтай*** холбоотойгоор үүсдэг гэх мэт бүхий л эрсдэл, аюулаас хүүхдийг хамгаалахын тулд холбогдох хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулах арга замаар, тухайлбал Хүүхдийн эрхийн тухай хууль, Эрүүгийн хууль, Зар сурталчилгааны тухай гэх мэт холбогдох бүхий л хууль тогтоомжид шаардлагатай нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар шийдвэрлэх боломжтой. ***Хууль бус*** агуулгатай тэмцэх хүрээнд техник технологи[103] ашиглан авах боломжит арга хэмжээг хуульчлан шаардах мөн цахим орчинд хууль бус агуулга, ялангуяа хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийг харуулсан гэмт хэрэгт ногдуулах хариуцлагыг чангатгах нь хууль бус агуулгатай тэмцэхэд үр дүнтэй байх болов уу.

Үүний зэрэгцээ хүүхдийг сөрөг нөлөөтэй мэдээллээс цахим орчинд хамгаалах асуудалд чухал ач холбогдол өгөх, мөн олон нийтийн дунд энэ талаарх ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэх үүднээс цахим орчинд хүүхдийг ***сөрөг нөлөөтэй, хор хөнөөлтэй агуулгаас*** хамгаалахад чиглэсэн бие даасан эрх зүйн зохицуулалттай болох шаардлагатай. Энэ хүрээнд Япон Улсын тусгайлсан хуулийг чиг баримжаа болгох боломжтой. Ялангуяа, хүүхдийг цахим орчинд сөрөг нөлөөтэй агуулгаас хамгаалах зохицуулалт нь мэдээллийн эрх чөлөөг зөрчихгүй байдлаар хэрэгжих ёстой гэдгийг энэ хүрээнд анхаарах шаардлагатай учраас сөрөг нөлөөтэй агуулгыг зохицуулахын тулд техник технологи ашиглан авах боломжит арга хэмжээг эцэг эхийн хяналттай уялдуулан мөн интернэтийн үйлчилгээ түгээгч операторуудад тодорхой үүрэг оногоо хуульчлах боломжтой. Хүүхдийг сөрөг нөлөөтэй мэдээллээс цахим орчинд үр дүнтэй хамгаалахын тулд ийнхүү хуульчилсан хэм хэмжээнээс гадна өргөн хүрээний цогц бодлого хэрэгжүүлэх ч шаардлагатай байна. Уг цогц бодлогын хүрээнд сөрөг нөлөөтэй агуулгыг зохицуулах хүрээнд хийгдэж буй АНУ болон Их Британийн Цахим худалдааны тухай хууль, Хувь хүний нууцын тухай хууль, Сургууль болон боловсролын байгууллагуудыг бүсчлэн зохицуулсан хууль төдийгүй салбарын болон хамтын зохицуулалтын хүрээнд хэрэгжүүлж буй арга хэмжээг тусгах боломжтой.

Түүнчлэн цахим мөрийтэй тоглоомыг хүүхдэд хуульчлан хорих, хүүхдэд цахим болзооны сайт ашиглахыг хязгаарлах хүрээнд ч хэм хэмжээ тогтоох нь нэн чухал.

-Бодлого, хөтөлбөр, хэрэгжүүлэгч байгууллагын тухайд

Ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэх арга хэмжээ: Улс орон болгон нь интернэт орчинд заналхийлдэг аюулын талаар мөн энэ асуудлаарх *ухамсар мэдлэгийг нэмэгдүүлэхэд* чиглэсэн арга хэмжээг боловсролын салбарын хүрээнд мөн эцэг эхчүүд, хүүхдүүдэд зориулан өргөнөөр хэрэгжүүлж байна. Ялангуяа хууль сахиулах дэд бүтэц, төсөв мөнгө багатай манай нөхцөлд *урьдчилан сэргийлэх* арга хэмжээ болон олон нийтийн дунд энэ асуудлын талаарх ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэх

[103] Joshua A.T. Fairfield, *Protecting virtual playgrounds: children, law and play online: Virtual parentalism*, Washington & Lee Law review, 2011. Энэ судалгаанд АНУ-ын жишээн дээр шүүгч программыг хэрхэн мэдээллийн эрх чөлөөнд нөлөөлөхгүй байдлаар хуульчлан ашиглахыг дэмжих талаар санал тусгагдсаныг ашиглах боломжтой.

тодорхой бодлогыг хэрэгжүүлэх нь нэн шаардлагатай.

Ингэхдээ хүүхдэд зориулсан эерэг цахим сайтуудыг болон эцэг эхчүүд болон сурган хүмүүжүүлэгчдэд зориулсан гарын авлага, шаардлагатай мэдээллийг агуулсан цахим сайтыг олноор бий болгох шаардлагатай.

Боловсролын салбарын хүрээнд авах арга хэмжээ: Цахим аюулгүй орчин бүрдүүлэх ажлыг гүйцэтгэсэн эсэхийг сургууль, дээд боловсролын байгууллагуудыг аттестатчилахдаа дүгнэдэг болох нь чухал. Мөн боловсролын байгууллагуудыг шүүгч программтай байлгах асуудлыг анхааран шийдвэрлэх хэрэгтэй. Сургуулийн хүүхдүүд болон оюутнуудын мэдээллийн технологийн хичээлд интернэтийн зүй зохистой хэрэглээний ойлголт, цахим орчинд хүүхдэд нүүрлэдэг аюул, эрсдэлийн талаар заадаг болох нь зүйтэй.

Техник технологийн тусламжийн авах арга хэмжээ: Техник технологийн хүрээнд авах арга хэмжээг ч төрийн зүгээс санаачлан бий болгох, хөхиүлэн дэмжих шаардлагатай юм. Тухайлбал: шүүгч программ, рэйтинг тогтоох программ зэргийг нэн яаралтай нэвтрүүлэн хууль тогтоомжийн хүрээнд болон бодлого, хөтөлбөрийн хүрээнд төрөөс дэмжин ажиллах шаардлагатай.

Энэ асуудлын хүрээн дэх чиг үүрэг бүхий байгууллага: Харилцаа холбооны зохицуулах хорооноос гадна дараах байгууллага "Тоон контентын үйлчилгээний зохицуулалтын ерөнхий нөхцөл шаардлага"-ын 4-р зүйл буюу контентыг бүтээж, түгээх, сурталчлах үйл ажиллагаанд Монгол Улсын холбогдох хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг мөрдүүлэх, зөрчсөн контент бүтээх, түгээхийг хориглох зохицуулалтыг хэрэгжүүлж ажиллах, хэрэгжилтийн талаар тайлан, мэдээндээ тусгаж байх шаардлагатай байна. Үүнд: УАБЗ-ийн Ажлын алба, ТЕГ, Терроризмтой тэмцэх ажиллагааг зохицуулах зөвлөл, Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөл, ЦЕГ-ын Эрүүгийн цагдаагийн газрын Цахим гэмт хэрэгтэй тэмцэх тасаг, ШӨХТГ, ОӨГ, Эротикийн сурталчилгаанд хяналт тавих зөвлөл, Хүүхдийн төлөө үндэсний газар хамаарна.

Мөн салбарын болон хамтын зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхдээ хуульчлан тогтоох (institutional self-regulation) байдлаар бий болгох боломжтой. Түүнчлэн салбарын, хамтын зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх үүднээс төр хувийн хэвшлийн түншлэл хэлбэрээр цахим орчин дахь хууль бус контентын эсрэг ажиллах нь үр дүнтэй юм. Жишээ нь "мэдэгдэх болон таслах" /notice and takedown/ механизмыг төрийн болон төрийн бус байгууллагууд хамтран хэрэгжүүлэх боломжтой. Энэхүү салбарын болон хамтын зохицуулалтыг сошиал сүлжээний хүрээнд мөн ухаалаг гар утас ашиглах хүрээнд үүсдэг зөрчил, гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд хэрэгжүүлэх боломжтой. Цаашлаад холбогдох хууль сахиулах байгууллагын чадавхыг сайжруулах мөн цахим орчин дахь хүүхдийн эсрэг хууль бус агуулга, үйлдэлтэй тэмцэх бүтцийг бий болгох шаардлагатай. Улмаар олон нийтийн дунд хэрхэн энэ асуудлыг мэдэгдэх хамтран хууль сахиулах талаар ойлголттой болгох нь чухал юм.

Олон улсын хамтын ажиллагаа: Олон улсын түвшинд цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах асуудлын хүрээнд харилцан сайн туршлага солилцох болон хууль бус контентын эсрэг олон улсын хэмжээнд хамтран хууль сахиулах хамтын ажиллагаа идэвхтэй өрнөж байгаа бөгөөд манай улс ч энэ хүрээн дэх үйл ажиллагаанаас туршлага судлах, хууль сахиулах үйлст хамтран зүтгэх нь нэн чухал.

Ингээд эцэст нь ийнхүү олон оролцогчдыг хамруулан олон түвшинд авч хэрэгжүүлэх төрөл бүрийн арга хэмжээг нэгдсэн, харилцан уялдаатай цогц бодлогын дагуу хэрэгжүүлэх нь чухал бөгөөд нэгэнт л энэхүү асуудал нь манай

улсын тухайд төдийгүй олон улсын түвшинд шинэлэг асуудал учраас бодлогын үр дүнтэй байдал, харилцан уялдаатай байдлыг хянах, үр нөлөөнд үнэлгээ хийх, дахин дүгнэх, дахин сайжруулах "эргэх механизм" бүхий тогтолцоог цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах бодлогын хүрээнд бий болгох нь чухал юм.[104]

Хавсралт 1.

Олон улсын цахилгаан холбооны дүрэм болон конвенцид Монгол Улс нэгдэн орсон[105] бөгөөд Монгол Улс 1964 онд НҮБ-ын харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн төрөлжсөн байгууллага "Олон улсын цахилгаан холбооны байгууллага"-ын гишүүн болсон[106]. Тус байгууллага нь 2012 оны байдлаар нийт 192 гишүүн орон, 700 гаруй салбар гишүүдтэй болоод байна.

Олон улсын цахилгаан холбооны байгууллагаас өөрийн гишүүн улс орнуудад мэдээлэл, харилцаа холбооны салбарын шинэ технологи, ололт нэвтэрч буй энэхүү шинэ интернэтийн орчин дахь хүүхдийг төрөл бүрийн сөрөг нөлөөлөл бүхий мэдээллээс хамгаалах, мэдээллийн агуулгыг хүүхэд багачуудад хэрэгтэй сургалт, танин мэдэхүйн чиглэлээр хөгжүүлэх, олон улсын үзэсгэлэн хурал семинар, тусгайлсан сургалтад хамруулах, мэдээлэл харилцаа холбооны мэдлэг, боломжийг эзэмшихэд дэмжлэг үзүүлэх, бусад олон улсын байгууллага, улс орнуудтай хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх, үйл ажиллагаагаа уялдуулах, хяналт аюулгүй орчинг бүрдүүлэх зэрэг чиглэлээр ажиллахыг гишүүн улс орнуудад уриалсан байна. Тус байгууллагаас "Цахим орчин дахь хүүхдийг хамгаалах нь" (Protecting Children in Cyberspace) санаачилга төслийг хэрэгжүүлж зөвлөмж гаргасныг Монгол Улсын Харилцаа холбооны зохицуулах хорооноос орчуулан гаргасныг хүргэж байна[107].

Энэхүү зөвлөмж нь дараах үндсэн хэсэгтэй ба үүнийг Монгол Улсын хувьд хүлээн авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Үүнд:

- Цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах бодлого, зохицуулалт;
- Бага насны хүүхдүүдэд зориулсан зөвлөмж;
- Эцэг эх, багш нарт зориулсан зөвлөмж;
- Үйлчилгээ эрхлэгчдэд зориулсан зөвлөмж.

1. Цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах бодлого, зохицуулалт[108]

[104] ЭХХАХБ-ын "Цахим ертөнцөд хүүхдийг хамгаалах нь" судалгааны хүрээнд тусгагдсан эдгээр бодлогын зөвлөмж болон олон улсын хамтын ажиллагааны үр дүнд бий болсон олон зөвлөмж, сайн туршлагыг эрх зүйн зохицуулалт болон энэ хүрээн дэх бодлогыг тодорхойлоход ашиглах нь зүйтэй юм.

[105] http://mfa.gov.mn/images/gezg/LIST%202013.pdf

[106] http://www.crc.gov.mn/main.php?cid=1&do=84

[107] http://crc.gov.mn/main.php?cid=1&do=94&did=0

[108] http://crc.gov.mn/main.php?cid=1&do=100&did=0

Бодлого, зохицуулалтын байгууллагын стратеги

		Авч үзэх үндсэн асуудлууд
1.Хууль эрх зүйн хүрээнд	а.	Хууль сахиулах болон холбогдох бусад байгууллагууд 18 хүртэлх насныхныг цахим орчинд хамгаалах тухай хуулийн зайлшгүй бүрэн эрхийг тодорхой болгох зорилгоор хүчин төгөлдөр мөрдөж буй хууль тогтоомжийг шинэчлэх
	б.	Бодит амьдралд хүүхдийн хувьд, хууль бус үйлдэл нь цахим амьдралд ч хууль бус байдаг тул холбогдох эрх зүйн өөрчлөлтүүдийг хийхдээ насанд хүрээгүй хүүхдийн хувийн нууцлал болон мэдээллийг цахим халдлагаас хамгаалах журмыг ч энд хамруулж ойлгоно.
2. Хуулийг хэрэгжүүлэх эх үүсвэрүүд болон тайлагнах механизмууд	а.	Тайлагнах механизмыг бий болгож өргөнөөр сурталчлах, тухайлбал: интернэтэд хэрэв хууль бус агуулгатай зүйлтэй тааралдсан бол хэрхэн мэдээлэхийг хялбархан ойлгуулах боломжийг бүрдүүлэх. Энэ боломжийн энгийн нэг хэлбэр нь тухайлбал, хууль бус материалыг /контент/ хурдан мэдэрч авч хасах, эсхүл хүртээмжгүй болгох чадвартай үндэсний хэмжээнд ажилладаг шүүд утас ч байж болно.
3.Үндэсний хэмжээнд анхаарал хандуулах асуудлууд	а.	Хүүхдийн цахим аюулгүй байдалд хамааралтай байж болох бүхий л оролцогч талуудыг тодорхой болгоҳ тэдний жагсаалтыг гаргах. Тухайлбал: • Төрийн байгууллагууд; • Хууль сахиулах байгууллагууд; • Нийгмийн үйлчилгээний газрууд; • Интернет болон бусад электрон үйлчилгээ эрхлэгчид; • Мобайл утасны үйлчилгээ эрхлэгчид; • Бусад хай-технологийн компаниуд; • Багш нарын холбоо, нэгдэл; • Эцэг эхийн холбоо, нэгдэл; • Хүүхэд, залуучууд: • Хүүхдийг хамгаалах болон холбогдох бусад ТББ; • Шинжлэх ухааны судалгааны нэгдлүүд; • Интернэт кафе аззмшигчид болон нийтийн үйлчилгээний бусад цэгүүд: номын сан, теле төвүүд, цахим тоглоомын төвүүд гэх мэт.
	б.	Технологийн өөрчлөлтөд харгалзах асуултуудыг гарган тавьж үйл ажиллагаанд оруулах хүрдыг нэмэгдүүлэх болон харгалзах сонирхогч талуудыг татаж дэмжин тусламж үзүүлэх үүднээс практик үйл ажиллагаанд хэрэглэгддэг төрөлжсөн хуулийг боловсруулах, хэвлэн нийтлэх замаар бие даасан болон хамтарсан бодлого зохицуулалтыг хэрэглэж болох загварын давуу талыг судлах
4. Боловсрол, мэдлэг олгох эх үүсвэрүүд	а.	Сонирхогч талуудын мэдлэг туршлагыг жагсаах, ашиглах ба орон нутгийн соёлын хэм хэмжээ, хууль тогтоомжийг тусгасан интернет аюулгүй байдлын мэдээлэл, материалуудыг бэлтгэх, тэдгээрийг үндсэн бүх зорилтот сонсогчдод зориулан танилцуулах үр өгөөжтэйгөөр түгээх. Мэдээлэлжүүлэлтийг нэмэгдүүлэхэд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг татан оролцуулах. Хүүхэд залуучуудад зориулан интернэтийг хэрэглэснээр олох эрх, интернэтийн эерэг онцлогийг тодорхойлсон материалуудыг бэлтгэж айдас төрүүлсэн мэдээллээс ангид байх, цахим орчинд харьцах эерэг бөгөөд хариуцлагатай аливаа хэлбэрүүдийг дэмжих

б. Интернэт ашиглагчдын боловсрол, ашуулгүй орчныг бүрдүүлэх талаар мэдлэг олгоход хүүхдийн цахим ашуулгүй байдлыг хангах программ болон шүүгч программ зэрэг техник хэрэгслүүдийн үүрэг ролийг ойлгуулах

в. Интернэт ашиглагчдад өөрсдийн компьютерт вирусын эсрэг программ суулгах, гаднын нөлөөнөөс хамгаалах программ бүхий төхөөрөмжийг шинэчлэх болон үйлдлийн системийг шинэчлэн боловсронгуй болгох, суурилуулах зэрэгт нь дэмжлэг үзүүлэх.

Бага насны хүүхдүүдэд зориулсан зөвлөмж[109]

Хүүхдүүд бодит амьдралд ашуулгүй орчинд амьдрах эрхээр хангагддагтай адил интернэтийн цахим орчинд бас ашуулгүй байдалд байх эрхтэй гэдгийг тэдэнд сайтар ойлгуулах нь чухал байдаг. Цахим орчинд ашуулгүй байхын тулд хүүхдүүд юу мэдэх шаардлагатай вэ? Олон улсын цахилгаан холбооны байгууллага (ITU)-аас цахим орчинд байж, интернэтийг ашиглах хүүхдийг насны ангиллаар 3 хувааж тодорхой чиглэл, зөвлөмжийг боловсруулан гаргасан байна. Үүнд:

• 5-7 насны хүүхдүүд:

Технологитой харьцаж сурах үе. Эцэг эхийн аль нэг, насанд хүрсэн хүн тогтмол хянаж байх шаардлагатай. Шүүлтүүрийн программуудыг хэрэглэх, ашуулгүй сайтуудын жагсаалтыг гаргах нь зүйтэй. Энэ бүлгийнхэн нэлээд нийлмэл мэдээллийг ойлгох хүлээн авч чадахгүй магадлалтай тул гол зорилго нь интернэт дэх ашуулгүй байдлын үндэс, ёс зүйн ерөнхий ойлголтыг бий болгоход оршино. Энэ бүлгийн хүүхдүүдийн эцэг эхчүүд тэдэнд зориулж гаргасан зөвлөмж чиглэлийг мөрдөн ажиллах нь зүйтэй. Тусламж хэрэгтэй хамгийн залуу хэрэглэгчдийн бүлэг.

• 8-12 насны хүүхдүүд:

Энэ үеийнхэн шилжилтийн насныхан байдаг. Тэд интернэтийн талаар анхны ойлголт туршлагатай болсон үе. Залуу хүн болж төлөвших насныхан тул тэдэнд ойлгож сонирхсон маш олон асуудлууд байдаг бөгөөд түүнд хариу авах сонирхолдоо хөтлөгдөн одоо байгаа хязгаарасаа давж болзошгүй. Шүүлтүүрийн программ болон өөр бусад техник хэрэгслийг хэрэглэх нь ашигтай. Энэ насныхан аливаа контент болон контактанд шүүмжлэлтэй ханддаггүй нь элдэв асуудалд татагдах магадлалтай.

• 13 ба түүнээс дээш насныхан:

Энэ насны бүлгийнхэн технологийг мэргэшсэн хэмжээнд хүртэл сайн эзэмшиж хэн нэгний хараа хяналтгүйгээр ашигладаг залуу үеийнхэн юм. Шүүлтүүрийн программ ач холбогдол багатай ч нэмэлт үүргээ гүйцэтгэсээр байх болно.

Өөрийн хувийн амьдралын замыг бусдын хараа хяналт оролцоогүйгээр хайж олох, үе тэнгийнхнээ олох гэсэн асар их хүсэл эрмэлзэлтэй. Мөн байгалиас заяасан сексийн асуудлыг сонирхдог, аливаад дурламтгай байдалдаа хөтлөгдөн аюултай байдалд өөрсдийгөө оруулж болзошгүй байдаг. Энэ тохиолдолд тэдний өөрсдийгөө яаж аюулгүй байлгах вэ гэдгийг ойлгуулах шаардлагатай:

[109] http://crc.gov.mn/main.php?cid=1&do=101&did=0

- Хууль бус болон аюултай контенттэй санамсаргүй тааралдвал юу хийх;
- Айлгасан, заналхийлсэн үед юу хийх;
- Өөрийн хувийн мэдээллийг хамгаалах;
- Зохиогчийн эрхийг хүндэтгэх;
- Цахим орчинд худалдааны үйл ажиллагаанд оролцоход юуг анхаарах зэрэг болно.

1. Эцэг эх, багш нарт зориулсан зөвлөмж[110]

		Авч үзэх үндсэн асуудлууд
Таны хувийн компьютерын аюулгүй ажиллагаа болон хамгаалалт	а.	Компьютероо нийтийн өрөөнд байлгах
	б.	Вирусын болон хамгаалалтын программ суулгах
Баримтлах дүрэм	а.	Гэртээ интернэт болон хувийн техөөрөмжөө хэрхэн ашиглах дүрмийг тохирохдоо нууцлалын асуудлыг онцгой анхаарах: хүүхдийн нас, компьютерын байршил, үл таних хүний учруулж болох аюулууд гэх мэт
	б.	Мэдээлэл холбооны хөдөлгөөнт хэрэгслүүдийг гэртээ хэрхэн ашиглах дүрмээ тогтох
Эцэг эх, халамжлагч болон багш нарын сургалт	а.	Хүүхэд тань интернэтийн ямар сайтуудыг ашиглаж байгааг мэддэг байхаас гадна хүүхдээ цахим орчинд цагаа хэрхэн өнгөрөөж байгаа талаар маш сайн ойлголттой байх
	б.	Гар утас, тоглоомын гар удирдлага, MP3 тоглуулагч болон PDA зэрэг хөдөлгөөнт хэрэгслүүдийг хүүхэд тань хэрхэн ашиглаж байгааг сайтар мэддэг байх
Хүүхдийн боловсрол	а.	Хүүхдээ хувийн мэдээллээ хэн нэгэнд алдах, цахимаар танилцсан хүмүүстэй уулзах, интернэтэд зургаа байршуулах, вэб камерыг ашиглах зэрэгтэй холбогдсон эрсдэлийн талаар ярьж ойлгуулах
Харилцаа	а.	Хүүхдээ өөрийн мэдлэг, туршлагаасаа ярьж өгөх

[110] http://crc.gov.mn/main.php?cid=1&do=102&did=0

2. Үйлчилгээ эрхлэгчдэд зориулсан зөвлөмж[111]

Салбарын /МХХ/ үйлчлэгч, үйлдвэрлэгчид юу хийх вэ?

		Авч үзэх үндсэн асуудлууд
Мэдээлэл, харилцаа холбооны салбарын зохицуулалт	а.	Цахимаас хүүхдийг хамгаалах асуудлаар хамтарсан стандарт болон холбогдох зөвлөмжийг боловсруулах. Гол зорилго нь бүхий л салбарыг хамарсан өргөн хүрээтэй арга боловсруулахад оршино.
	б.	Цахим буюу интернэтэд холбогдсон виртуаль орчинд хүүхдийг хамгаалахад дэс дараалалтай, харилцан холбоотой бодит глобал арга хэмжээнүүдэд зориулагдсан ямар боломжууд байгааг үнэлж цэгнэх. Болзошгүй аюулыг багцлан цуглуулж төрөл бүрийг оролцогчдын хооронд мэдээлэл солилцоог идэвхжүүлэх боломжуудыг боловсруулахад анхаарлаа хандуулах.
	в.	ОУЦХБ(ITU)-ын гишүүн орнуудад мэдээлэл, харилцаа холбооны салбарын хувийн хэвшлийнхэнтэйгээ илүү үр өгөөжтэй хамтран ажиллахад нь туслахуйц үйл ажиллагааны эсхүл ёс зүйн дүрмийг боловсруулах зорилго бүхий төрөл бүрийн сектор/ өргөн нэвтрүүлгийн компаниуд, интернэт , үүрэн телефоны компаниуд/-ын ерөнхий төлөөллийг бий болгох
	г.	Эрсдэлийг багасгах, хүүхдүүдийн МХХ–ны хэрэглээний чадамжийг нэмэгдүүлэхэд чиглэгдсэн, тодорхой боломжуудыг бий болгох болон мэдээлэл солилцоход зориулагдсан Засгийн Газар болон салбарын хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааны механизмыг бий болгох
Өргөн нэвтрүүлгийнхэн (Broadcasters)	а.	Гомдол барагдуулах ерөнхий аргыг боловсруулах Зорилго нь: өргөн нэвтрүүлэгчдэд гаднын гомдлыг барагдуулах үүрэг функц дээр радио өргөн нэвтрүүлгийн байгууллагын өөрийнх нь дотоод системийн үйл ажиллагаанд гаднын үүрэг функцтэй холбоотой гомдол нэмэгдэн ашиглагч/ хэрэглэгчид андуурал үүсэх эсхүл цагдаагийн болон бусад байгууллагыг тэдэнд хамааралгүй үйлчилгээгээр эсхүл түүнийг шийдвэрлэх боломжгүй асуулгаар хэт ачаалахаас сэргийлэхэд оршино.
	б.	Ерөнхий стандарт болон зөвлөмжүүдийг боловсруулан гаргах Хамтран ашиглах өргөн боломжтой цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах арга замыг бий болгоход гол зорилго оршино. Эдгээр аргууд нь бүхий л салбарын хүрээнд ашиглагддаг байх.

[111] http://crc.gov.mn/main.php?cid=1&do=103&did=0

в. Салбарын хэмжээнд эцэг эхээс тэдний хүүхдийг наснаас нь хамааруулж агуулгад ханддаг байх зөвшөөрлийг авах аргачлалыг боловсруулах төслийг наад зах нь бүс нутгийн хэмжээнд бий болгох, Интернэтийн салбарын цахим орчинд хүүхдийг хамгаалах стратегийн бодлого нь аюултай болон хууль бус агуулга болон үйлдэлтэй сайтын хандалтыг багасгах ба хориглоход оршино. Интернэтийн Үйлчилгээ эрхлэгч ISP/ нь хүүхэд болон тэдний эцэг эхэд мэдээлэл, ашиглахад хялбар хэрэгслийг хүргэх, ингэснээр интернэт дэх үйлдлийг удирдаж гол аюулыг багасгах боломж бүрдэнэ.

Интернэтийн үйлчилгээ эрхлэгчид

а. Интернет-сайт болон веб 2.0 үйлчилгээний хэл, терминологи нь бүхий л хэрэглэгчдийн хувьд түүний дотор хүүхэд, залуучууд, эцэг эхчүүд болон халамжлагчдад сайтыг ашиглахтай холбоотой нөхцөл, мэдээллийн аюулгүй байдлыг хамгаалах бодлого, тайлагнах механизм нь хүртээмжтэй, ойлгомжтой бөгөөд утга тогтолдөр байх ёстой. Хууль бус үйлдэл, эсхүл урвуулан ашигласан үйлдэл зэрэг хүндрэлтэй асуудлыг тайлагнах: үйлчилгээ үзүүлэгчдийн хувьд гомдлыг барагдуулах, найдвартай дэс дараалалтай үйлдэлтэй байх нь туйлын чухал. Тухайлбал, зэрлэг эсхүл хориотой сайтын талаарх гомдлыг авч шийдвэрлэн асуудал үүсгэдэг контентуудыг боломжоороо аль болох хурдан хаах шаардлагатай. Үйлчилгээ үзүүлэгчид өөрсдийн боломжоороо доорх механизмыг бий болгох боломжийг авч үзэх шаардлагатай. Үүнд: хүүхэд эсхүл өсвөр насныхан өөртөх эрсдэлтэй эсхүл хориотой профайлийн тэмдэглэл, бууруулаар ашигласан тухай тайланд иш татан хавсаргах ба зайлшгүй шаардлагатай бол аль ч тайланг хууль журам сахиулах байгууллагад өгөх боломжтой байх; Үйлчилгээ эрхлэгч нь өөрийн вэб хуудас болон үйлчилгээндээ хэрэв боломжтой бол “урвуулан хэрэглэсэн “ гэсэн кнопын тусламжтайгаар тайланг үзэх боломжийг бий болгох. Энэ нь дэлгэцийн нэг хэсэгт тогтмол нэг байранд байрладаг танигдахуйц ерөнхий кноп байж болно. Тайлагнах механизм нь тайланг илгээж буй хэрэглэгчийн санал болгосон техникийн шийдлийн тусламжтайгаар өргөтгөгдөн тэлж болно. Жишээ нь: скриншот, холболтын тухай статистик мэдээллүүд, хийгдсэн үйлдлүүдийн жагсаалтыг нэмэх боломжууд, түүнчлэн тайланг яаж үр дүнтэй хийхэд хэрэглэгчид хэрэгцээтэй мэдээллүүд зэрэг байж болно.

Үйлчилгээ эрхлэгч нь хялбар ойлгогдохуйц, хүртээмжтэй хэлээр "ямар үйлдлийг үйлчилгээнд оруулж болох/ болохгүй талаар ялангуяа өсвөр насны хэрэглэгчид, тэдний эцэг эх, халамжлагчдад үзүүлэх боломжийг судлах шаардлагатай. Энэ мэдээлэл нь нэмэлт байдлаар үйлчилгээний гэрээний нөхцөлд орох ёстой. Үйлчилгээ эрхлэгч нь хэрэглэгчдийн насжилтыг тодорхойлж баталгаажуулдаг технологийн үр өгөөжийг үргэлж дээшлүүлэх ёстой. Зорилго нь тэдний

б. тодорхой нэг үйлчилгээнд зориулагдсан эрх зүйн болон техникийн хувьд уян хатан хамгийн гол нь илүү аюулгүй бөгөөд интернэтийн найдвартай үйлчилгээг бий болгоход харгалзсан шийдлийг боловсруулах /энэ нь уг үйлчилгээ тодорхой насны хязгаартай хүмүүст хуулиар хориотой бол / Тэдгээр шийдэл нь тодорхой насны заагт хүрээгүй хүмүүсийн хүртээмжийг хязгаарлах, насны ангиллаар контент болон үйлчилгээг хориглох, эсхүл эцэг эхгүй хүүхдүүдэд зөвхөн зориулсан үйлчилгээг үзүүлэх үйлдэлд янз бүрээр хэрэглэгддэг.

в. Үйлчилгээ эрхлэгч нь орон нутгийн болон үндэсний хууль сахиулах байгууллагатай хүүхдийг ашигласан хууль бус үйлдлийг мэдсэн тухай бүртээ аль болох хурдан илтгэдэг идэвхтэй харьцаатай байх Тэд өөрсдийн байгууллагын хүрээнд хууль бус контенттэй орон нутгийн болон олон улсын хуулийн хүрээн дэх үүргийн гүйцэтгэлийг хянадаг нэмэлт дотоод журамтай байх Тэд бас өөрийнх нь сервер дээр хост хийсэн арилжааны чанартай контентийг идэвх гарган тогтмол хугацаанд дүгнэж хууль бус ихээхэн аюултай контентийг сүлжээндээ нэвтрүүлэхгүй байх боломжтой бүхий л зүйлийг хийх Үүнд: хаш скани хийх, дүрс таних програм хангамж орно.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ САН
www.legalinfo.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ХЭРЭГСЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН: БҮРТГЭЛ, ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРӨЛ, ЭЗЭМШИЛ, ТАТААСЫН АСУУДАЛ[1]

УДИРТГАЛ

1.1 Гол асуудал

Хэвлэл мэдээллийн салбар нь эмзэг салбар юм. Ингэж үзэхийн учир нь энд итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх гэсэн Үндсэн хуульд заасан хүний суурь эрх хөндөгдөж байдагт оршдог. Үүнээс энэ салбарт төрийн оролцоо байх шаардлагатай эсэх, хэрэв шаардлагатай бол ямар түвшинд байж болох тухайд ямар бодлого баримтлах асуудал урган гардаг.

Өөрөөр хэлбэл төр хэрхэн үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах, олон ургалч үзлийг дэмжих, улсын түүх, соёлын онцлогийг түгээх хүрээнд хэвлэл мэдээллийн үйл ажиллагааг зохицуулахын зэрэгцээ Үндсэн хуулийн хүрээнд баталгаажсан суурь эрхийг хангах тухай асуудал нь энэ судалгааны хүрээнд тодорхойлогдох юм.

1.2 Судалгааны зорилго

Хууль зүйн яамнаас Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн тухай хуулийн төслийг боловсруулах хүрээнд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг бүртгэлжүүлэх, радио, телевизэд тусгай зөвшөөрөл олголтыг цэгцлэх, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшлийн төвлөрөл болон монополь байдлыг саармагжуулж, гадаадын хөрөнгө оруулалтын хязгаарлалт зэргийг оновчтой байдлаар тогтоох, нөгөө талаас төрөөс мэргэжлийн сэтгүүл зүйг хөгжүүлэхэд шаардлагатай дэмжлэг үзүүлэхтэй холбоотой зохицуулалтуудыг тусгах зорилгоор энэхүү судалгааг захиалсан юм.

Манай улсад өмнө нь эдгээр асуудлыг бүхэлд нь хамарсан цогц шинжтэй судалгааны ажил хийгдэж байгаагүй. Судалгаа нь хэвлэл мэдээллийн салбарын бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эзэмшил, татаасын хүрээнд Монголын хууль эрх зүйн болон практикт тулгамдаж буй асуудлыг тодруулахын зэрэгцээ гадаад улсын туршлагыг харьцуулан судалсны үндсэн дээр засан сайжруулах арга замыг олоход хувь нэмэр оруулахад чиглэсэн юм.

1.3 Судалгааны хамрах хүрээ

Үндсэндээ бидний судалгаа хэвлэл мэдээллийн салбарын нарийн төвөгтэй, тодорхой хэмжээгээр хуулийн зохицуулалт зайлшгүй шаардагдах 4 гол асуудал болох бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эзэмшил, татаасын хүрээнд хийгдсэн юм.

Ингэхдээ судалгааг үр дүнтэй болгохын тулд зөвхөн өөрийн улсаар хязгаарлалгүйгээр онолын түвшинд олон улсад хэдийнээ хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэвлэл мэдээллийн тогтолцооны 3 загвараас төлөөлөл болгож 5 улсыг, тодруулбал Ардчилсан корпоративист загвар (Democratic Corporativist Model)-т багтах *Шведийн Вант Улс* (цаашид Швед Улс гэх), *Норвегийн Вант* Улс (цаашид Норвеги Улс гэх), Хоёр туйлт Плюралист загвар (Polarized Pluralist Model)-т хамаарах Бүгд Найрамдах Франц Улс (цаашид Франц Улс гэх), Либерал загвар (Liberal model)-ын Их Британи, Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улс (цаашид Их Британи Улс гэх), *Америкийн Нэгдсэн Улс* (цаашид АНУ гэх) –ын хэвлэл мэдээллийн тогтолцоо, эрх зүйн зохицуулалтыг тус тус судалсан болно.

[1] Тус судалгааг ХЗҮХ-ийн бодлогын судлаач Э.Ганчулуун, Э.Туулайхүү, Б.Ундрах, социологич судлаач Д.Аюуш нар гүйцэтгэв.

Хэвлэл мэдээллийн тогтолцоог ийнхүү загвар болгон бүлэглэсэн ангилал нь хэвлэл мэдээллийн тогтолцооны хөгжлийг төлөөлж чадах Европ, Америк тивийн орнуудыг хамарсан учир судалгаанд хамрагдаагүй, тодруулбал Ази тивд хамаарах аль нэг улсын хэвлэл мэдээллийн тогтолцоог нэмж судлах шаардлагыг бий болгосон юм. Тиймээс энэ салбарыг Азид дэвшилттэйгээр хөгжүүлж байгаагийн нэг жишээ болсон Бүгд Найрамдах Солонгос Улс (цаашид БНСУ гэх)- ын зохицуулалтыг судаллаа.

Судалгааг хийхдээ загвар тус бүрийн онцлогийг тодорхойлсны үндсэн дээр тухайн загварт багтах улсын зохицуулалтыг авч үзэхийн зэрэгцээ манай улс тодорхой хугацаанд социалист орон байсны хувьд хуучин социалист (пост социалист-post socialist) орнуудын түгээмэл чиг хандлагыг судалсан болно.

1.4 Судалгааны арга зүй

Судалгааг хийхдээ холбогдох хууль тогтоомжид дүн шинжилгээ хийх, мэргэжлийн байгууллагуудаас анкетын судалгаа авах болон санал асуух, гадаад улсын зохицуулалттай харьцуулах, түүхчлэх гэсэн аргуудыг хэрэглэсэн болно.

1.5 Судалгааны бүтэц

Нэгдүгээр бүлэгт үндсэн асуудал болох зохицуулалт, тусгай зөвшөөрөл, эзэмшил, төрийн татаасын ерөнхий ойлголтыг авч үзнэ.

Хоёрдугаар бүлэгт Монгол Улсын хэвлэл мэдээллийн салбарын эрх зүйн орчин, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эзэмшил, татаасын талаарх зохицуулалт, анкетын аргаар салбарын мэргэжилтэн, байгууллагуудаас авсан социологи судалгааны үр дүнг тусгасан.

Гуравдугаар бүлэгт өмнө дурдсан хэвлэл мэдээллийн тогтолцооны гурван загвар тус бүрийн онцлогийг тодорхойлсны үндсэн дээр загвар тус бүрийн төлөөлөл болсон орнуудын хэвлэл мэдээллийн тогтолцоо, бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эзэмшил, татаасын зохицуулалтыг, тэдгээрийн дараагаар Бүгд Найрамдах Солонгос улсын холбогдох зохицуулалтыг, үүний дараагаар пост социалист орнуудын хэвлэл мэдээллийн тогтолцооны хэтийн чиг хандлагын талаар гадаадын зарим судлаачийн дэвшүүлсэн үзэл баримтлалыг судалсан. Эцэст нь дүгнэлт, саналыг оруулсан болно. Мөн Монгол болон судалгаанд хамрагдсан гадаад улсуудын төрийн зүгээс агуулгын хяналт, хязгаарлалт тогтоох эрх бүхий байгууллага: бүртгэл, тусгай зөвшөөрлийн асуудал; төрөөс хэвлэл мэдээллийн салбарт үзүүлж буй дэмжлэг, татаас; хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшил; хэвлэл мэдээллийн салбарын зохицуулах байгууллагын талаарх харьцуулалт бүхий нийт 5 хүснэгтийг хавсаргав

I. ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ

1.1.Зохицуулалтын хэлбэр

Бидний судалгааны ажлын зорилго нь хэвлэл мэдээллийн салбарын хүрээн дэх тодорхой зохицуулалтуудыг судлахад чиглэгдэж байгаа боловч зохицуулалтын үндсэн хэлбэрийг мэдэхгүйгээр тухайлсан асуудлыг авч үзэх нь үр дүнтэй шийдэл биш юм.

Ханбургийн Их Сургуулийн профессор Ханс Ж. Клайнштойбер хэвлэл мэдээллийн салбарын хүрээн дэх зохицуулалтыг төрийн оролцоотой зохицуулалт (state-regulation), салбарын бие даасан зохицуулалт (self-regulation), сүүлийн үед цахим ертөнцөд үүсэж буй эдрээтэй асуудлуудыг зохицуулах үүднээс эрчимтэй яригдах болсон төрийн, салбарын болон иргэний нийгмийн оролцоотой хамтын зохицуулалт (co-regulation) хэмээн ерөнхийд нь гурав ангилсан байна[2].

Хэвлэл мэдээллийн салбарт төр нь агаарын долгионыг ашиглан өргөн нэвтрүүлэг дамжуулахад тусгай зөвшөөрөл олгодог нь нэгэнт олон улсад тогтсон жишиг билээ. Ингэхдээ төр тусгай зөвшөөрөл хүсэгчийг тодорхой шаардлага хангасны дараагаар тусгай зөвшөөрөл олгож, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийн үйл ажиллагаанд тодорхой хяналт тавин ажилладаг. Үүний тод жишээ нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын хүрээнд хуулийн дагуу олгосон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалан харилцаа холбооны салбарт зохицуулах үйл ажиллагаа явуулдаг АНУ-ын Харилцаа холбооны зохицуулах комисс, Их Британийн Харилцаа холбооны зохицуулах газар (ХХЗГ) болон бусад орны бие даасан харилцаа холбооны зохицуулах байгууллагууд юм. Энэ утгаараа холбогдох хуулийн хүрээнд тодорхой эрх мэдэл бүхий бие даасан зохицуулах байгууллага харилцаа холбооны асуудлыг зохицуулан ажиллаж байгаа нь *төр шууд бусаар харилцаа холбооны салбарын үйл ажиллагааг зохицуулж* байгаа хэрэг юм.

Харин хэвлэл нийтлэлийн салбарын хүрээнд ихэнх оронд бие даасан *салбарын зохицуулалт* хэрэгждэг. Энэхүү салбарын зохицуулалт нь АНУ-аас эхлэлтэй ба ингэхдээ салбарын мэргэжлийн холбоо нь өөрсдийн санхүүжилтээр, өөрсдийн боловсруулан баталсан мэргэжлийн ёс зүйн дүрмийн хүрээнд хэвлэлийн үйл ажиллагаанд хяналт тавин ажилладаг. Салбарын өөрийн зохицуулалтыг Европын холбооны орнууд ч 1950-аад оноос хэрэгжүүлж эхэлсэн. Энэ хүрээнд сонины болон хэвлэлийн байгууллагуудын төлөөлөл болсон бие даасан холбоо сэтгүүлчдийн ёс зүйн дүрмийн дагуу хяналт тавьж, шийдвэр гаргах эрх мэдэлтэй байдаг. Мэргэжлийн холбооны/зөвлөлийн шийдвэрээр холбооны гишүүнчлэлээс хасах, олон нийтэд хандан залруулга хийх, уучлал хүсэх, мэдэгдэл хийх зэрэг арга хэмжээ авдаг. Энэ зохицуулалтыг тухайн салбар бие даан зохицуулдаг бөгөөд төрийн оролцооноос ангид байдаг.

Мэдээллийн технологийн хөгжилтэй холбоотойгоор сонин, сэтгүүлийн мэргэжлийн холбоонууд цахим байдлаар түгээгдэж байгаа мэдээ мэдээллийг ч хянах боломжтой болсон. Ингэхдээ ихэнх оронд интернэтийн үйлчилгээ үзүүлэгч болон холбогдох сонин сэтгүүлийн холбоо хамтран ажиллах хэлбэрээр ажиллах болсон байна[3]. Энэхүү зохицуулалтын хэлбэрийг салбарын бие даасан зохицуулалт гэж нэрлэдэг бөгөөд хөгжингүй орнуудад үр дүнтэй хэрэгждэг. Ерөнхийдөө бидний судлах Ардчилсан корпоративист загварт хуульчлан тогтоосон /институцилагдсан

[2] Christian Möller and Arnaud Amouroux,The Media Freedom Internet Cookbook, OSCE, 2004. Hans J. Kleinsteuber, The internet between Regulation and Governance chapter.

[3] Hans J. Kleinsteuber, The internet between Regulation and Governance

өөрийн удирдлага/ (institutional self-regulation) буюу салбарын зохицуулалт хэрэгждэг байхад либерал загварт хуульчлан тогтоогоогүй өөрийн удирдлага буюу салбарын зохицуулалт (non-institutional self-regulation) зонхилдог.

Харин хамтын зохицуулалт гэдэгт төрийн болон хувийн институц хамтран холбогдох үйл ажиллагааг зохицуулахыг ойлгодог. Үүнтэй холбоотойгоор засаглал гэх ойлголт илүүтэйгээр яригдах болсон. Хамтын зохицуулалтын нэг илрэл нь Англиийн Зар сурталчилгааны стандартын удирдах байгууллага (Advertising Standards Authority) юм. Уг байгууллага нь салбарын зохицуулалтыг төрийн зохицуулалттай хослуулж чадсан. Тус байгууллага нь ХХЗГ-тай хамтран ажилладаг. Ингэхдээ хэрэв Зар сурталчилгааны стандартын удирдах байгууллагын шийдвэрийг зөрчил гаргагч дагахгүй байгаа тохиолдолд ХХЗГ-т мэдэгдэх ба зарим тохиолдолд ХХЗГ нь зөрчил гаргасан байгууллагын тусгай зөвшөөрлийг цуцлах хүртэл арга хэмжээ авдаг. Энэ төрлийн зохицуулалтыг хэвлэлийн салбарын хүрээн дэх бие даасан зохицуулалтыг бодвол илүү ашигтай гэж үзэх нь бий[4].

1.2 Хэвлэл мэдээллийн салбарын эзэмшил, төвлөрлийн зохицуулалт

Аливаа улс оронд олон тооны чөлөөт, хараат бус хэвлэл мэдээллийн байгууллага байх нь ардчиллын гол тулгуур үзүүлэлтүүдийн нэгд тооцогддог. Зарим судлаач шударга өрсөлдөөний болон шударга ёсны зарчмууд нь чухал ач холбогдолтой ч хэвлэл мэдээллийн салбарт дан ганц өрсөлдөөний хуулийн зарчим, хязгаарлалт хангалтгүй тул хэвлэл мэдээллийн салбарт эзэмшил, төвлөрлийн асуудлыг тусгайлан ярих ёстой гэж үздэг.[5] Учир нь өрсөлдөөний хуулийн үзэл санаа нь төвлөрлийг сааруулах, түүнд хориг тавих зорилготой ч зах зээлд давамгай байдалтай байхыг хориглодоггүй, зөвхөн давамгай байдлаа буруугаар ашиглах тохиолдолд л хяналт, хязгаарлалт тогтоон арга хэмжээ авах зорилготой байдаг. Харин давамгай байдлаа буруугаар ашиглахгүй байсан ч энэ байдал нь олон ургалч үзлийг дэмжихэд муугаар нөлөөлөх боломжтой. Тодруулбал, нэг талаас өрсөлдөөний хуулийн шаардлагын дагуу давамгай байдалтай хэвлэл мэдээллийн байгууллага нь үйл ажиллагаа явуулж болох ч нөгөө талаас тухайн этгээд олон ургалч үзлийг дэмжиж, түгээж чадахгүй байж болох сөрөг талтай. Иймд эзэмшил, төвлөрлийн асуудлын хүрээнд хэвлэл мэдээллийн салбарт төрийн тусгай зохицуулалт шаардлагатай гэж үздэг.

Нөгөө талаас зах зээлийн чөлөөт байдалд хөндлөнгөөс оролцон зохицуулж байгаа ямар нэгэн шаардлага, хязгаарлалт нь зах зээлийн өсөлт, хөгжил дэвшил, шинэчлэлийг бууруулах, түүнд саад хийх ёсгүй гэх хандлага ч байдаг. Гэхдээ эзэмшил, төвлөрлийн зохицуулалт нь тэнцвэртэй, шударга, пропорциональ (any rule be proportionate) байх ёстой гэдэг дээр судлаачид санал нэгддэг байна[6]. Тиймээс тэнцвэртэй, шударга, пропорциональ зохицуулалт гэдгийг тодорхойлох үүднээс гадаадын улс орнууд хэвлэл мэдээллийн салбарын хүрээн дэх эзэмшил төвлөрлийн асуудлаа хэрхэн зохицуулж байгааг харьцуулан судлах шаардлагатай байдаг.

1.3. Хэвлэл мэдээллийн салбар дахь төрийн дэмжлэг, татаас

Хэвлэл мэдээллийн салбар дахь дараагийн маргаантай асуудал нь төрийн дэмжлэг, татаасын асуудал юм. Эдийн засагчдын дунд чанартай, найдвартай

[4] Mike Feintuck & Mike Varney, Media Regulation, Public Interest and the Law, Edinburgh University press, 2006

[5] Media ownership summary http://www.levesoninquiry.org.uk/wp-content/uploads/2012/07/DCMS-submission_Narrative on-media-ownership.pdf

[6] Мөн тэнд

мэдээллийг олон нийтэд түгээх, хариуцлагатай хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудыг дэмжихэд чөлөөт зах зээлд тулгуурласан зохицуулалт дангаараа хангалтгүй тул ардчилсан нийгмийг төгөлдөржүүлэхэд төрийн оролцоог цаашлаад төрийн тодорхой дэмжлэгийг зайлшгүй гэх үзэл байдаг [7]. Хэвлэл мэдээллийн салбарт төрөөс дэмжлэг үзүүлэх нь эдийн засаг, нийгэм, соёл урлагийн эерэг үр нөлөөтэйгөөс гадна олон ургалч үзлийг дэмжин зах зээлийн гажуудлыг (market failure) арилгах арга замд тооцогддог. Эрх зүйн үндэслэл нь улс орны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө, олон ургалч үзлийг дэмжих, цөөнхийн эрх ашгийг хамгаалах байдлаар тусгагдсан байдаг. Тиймээс төрөөс дэмжлэг үзүүлэх нь хараат бус сэтгүүл зүйг хөгжүүлэх, олон нийтийн дунд олон ургалч үзлийг түгээх, олон нийтэд өргөн хүрээний мэдээлэлтэй танилцах эрхийг нь хангахад чиглэгдэг.

Нөгөөтэйгүүр төрийн дэмжлэг, оролцоо нь редакцийн хараат бус байдалд халтайгаас бие даасан сэтгүүл зүйн хөгжлийг хойш нь чангааж, чөлөөт зах зээлд тулгуурласан хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын өрсөлдөөнийг сулруулан, улмаар инновацийг бууруулдаг гэж буруушаадаг[8]. Гэсэн хэдий ч ихэнх судлаач төрийн дэмжлэгийг хууль ёсны үндэслэлтэй гэж үздэг байна[9]. Дийлэнх тохиолдолд улс орнууд тусгай зөвшөөрлийн хураамжаас эсвэл шууд төсөв төсөвлөн олон нийтийн радио телевизийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлдэг. Шууд татаасаас илүүтэй шууд бус татаасыг гол төлөв хэрэглэдэг нь хэвлэл мэдээллийн салбарын төрөөс хараат бус байдлыг хангахад илүү үр нөлөөтэй гэж үздэгээс үүдэлтэй юм.

Дараах төрлийн дэмжлэг, татаасын хэлбэрүүд байна. Үүнд:

- Олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагын үйл ажиллагааг шууд санхүүжүүлэх;
- Хувийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудыг шууд бусаар санхүүжүүлэх (ихэвчлэн янз бүрийн татвараас чөлөөлөх, хөнгөлөлт үзүүлэх замаар);
- Хувийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудыг шууд санхүүжүүлэх, дэмжих;
- Хэвлэл мэдээллийн салбарт шинээр үүсэж буй цахим үйлчилгээнд төрөөс дэмжлэг үзүүлэх.

Оксфордын Их Сургуулиас хэвлэл мэдээллийн салбар дахь төрийн дэмжлэг, татаасын талаар зургаан орны хүрээнд хийсэн судалгааны үр дүнд гурван төрлийн төрийн дэмжлэгийн загварыг тодорхойлсон байна[10]. Ингэхдээ тодорхой улсын төрөөс хэвлэл мэдээллийн салбарт үзүүлж буй дэмжлэгийн хэмжээг хэвлэл мэдээллийн салбарт үзүүлж буй дэмжлэгийн нэг хүнд ногдох хэмжээгээр тогтоожээ. Өөрөөр хэлбэл хэрвээ нэг хүнд ногдох хэвлэл мэдээллийн салбарт үзүүлж буй төрийн дэмжлэг нь өндөр бол тухайн улс нь ихээхэн хэмжээний дэмжлэг үзүүлдэг, харин бага бол хязгаарлагдмал байдлаар дэмжлэг үзүүлдэг гэсэн үг юм. Ингэхдээ тусгай зөвшөөрлийн төлбөрөөс олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг санхүүжүүлэх, сонин сэтгүүлийг НӨАТ-аас чөлөөлөх гэсэн хоёр төрлийн дэмжлэг үзүүлдэг Их Британи, Герман, Финланд улсуудад хэрэглэгддэг *хос загвар* (dual model), олон төрлийн аргаар дэмжлэг үзүүлдэг Франц, Итали улсуудад хэрэглэгддэг *холимог загвар* (mixed model), олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад шууд төсөв төсөвлөхөөс гадна сонин сэтгүүлд тодорхой төрлийн татварын

[7] Hamilton, James (2004). All the news that's Fit to Sell? How the Market Transforms Information into News (Princeton: Princeton University Press)

[8] Picard, Robert G. (2007) 'Subsidies for newspapers: Can the Nordic Model Remain Viable? In Hans Bohrmann, Elizabeth Klaus, and Marcel Machill (eds) Media Industry, Journalism Culture and Communication Policies in Europe (Cologne: Herbert von Halem Verlag), o.236-46.

[9] Rasmus Kleis Nielsen with Geert Linnebank, Public Support for the Media: A Six-Country Overview of Direct and indirect Subsidies, Report of Reuters Institute for the Study of Journalism, 2011.

[10] Rasmus Kleis Nielsen with Geert Linnebank, Public Support for the Media: A Six-Country Overview of Direct and indirect Subsidies, Report of Reuters Institute for the Study of Journalism, 2011.

хөнгөлөлт, чөлөөлөлт үзүүлж байгаа дэмжлэгийн нэг хүнд ногдож буй хэмжээ нь хэт доогуур байдаг *хамгийн бага дэмжлэг үзүүлдэг загвар* (minimalist model) гэж гурав ангилсан байна. Гурав дахь загварыг үндсэндээ АНУ төлөөлдөг. Судалгаанд хамрагдсан улсууд энд дурдсан төрийн дэмжлэг, татаасын хэлбэрүүдэд хамаарч байгаа бөгөөд улс болгоны жишээн дээр авч үзсэн болно.

II. Монгол Улс дахь Хэвлэл мэдээллийн салбарын эрх зүйн орчин: Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эзэмшил, татаасын асуудал

2.1. Монгол Улс дахь Хэвлэл мэдээллийн эрх зүйн орчин

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн ойлголт

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл хэмээх ойлголт нь өргөн хүрээтэй, цогц шинжтэй, мөн ерөнхий нэршил юм. Хурдацтай хөгжиж байгаа мэдээллийн технологийн хөгжлийг дагаад шинээр мэдээллийн хэрэгсэл үүсэн бий болдог. Өнөөгийн байдлаар манай улсад албан ёсоор хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг нэгдмэл байдлаар тодорхойлоогүй байна.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн дотор өргөн нэвтрүүлгийн хэрэгсэл чухал байр суурь эзэлдэг. Энгийнээр авч үзэхэд өргөн нэвтрүүлгийн хэрэгсэлд радио, телевизийг ойлгодог. Харилцаа холбооны зохицуулах газраас 2011 онд гаргасан "Телевиз, радиогийн өргөн нэвтрүүлгийн зохицуулалтын ерөнхий нөхцөл шаардлага"-д **өргөн нэвтрүүлэг** (broadcasting), **телевиз** (олон нийтийн болон арилжааны телевизийг оролцуулаад), **радио, кабелийн суваг, телевиз, радиогийн олон сувгийг дамжуулах үйлчилгээ эрхлэгч, агуулга, нэвтрүүлэг, хөтөлбөр** зэргийг тодорхойлсон. Өргөн нэвтрүүлэг гэдэгт агуулгыг нэг цэгээс хэрэглэгчдэд түүнийг дамжуулж байгаа орчин, технологиос үл хамааран нэгэн зэрэг хүргэх үйлчилгээг; **телевиз"** гэж хөтөлбөрийн дагуу бэлтгэсэн көдөлгөөнт дүрс, график, үг, дуутай агуулгыг радио давтамж ашиглан нэвтрүүлэх өргөн нэвтрүүлгийн систем, үйлчилгээ эсхүл үйлчилгээ эрхлэгчийг; **"радио"** гэж хөтөлбөрийн дагуу бэлтгэсэн үг, дуутай агуулгыг радио давтамж ашиглан нэвтрүүлэх өргөн нэвтрүүлгийн систем, үйлчилгээ эсхүл үйлчилгээ эрхлэгчийг тус тус ойлгоно гэж тодорхойлсон байна. Энэхүү нөхцөл шаардлага нь телевиз, радиогийн үйлчилгээ эрхлэгчдийн тусгай зөвшөөрлийн ангилал, төрөл, нэр томьёо, тусгай зөвшөөрөл олгох зарчмыг тодорхой болгож, эзэмшлийн ил тод байдал, үндэсний нэвтрүүлгийн хувь, зар сурталчилгааны хугацаа зэргийг тодорхойлж өгсөн. Түүнчлэн нөхцөл шаардлагад радио, телевизийн талаарх зохицуулалт, хязгаарлалтууд Монгол Улсын тодорхой хуулиудад заасан байдгийг түүвэрлэн оруулсан бөгөөд ингэснээр нэгдсэн ойлголт, зохицуулалтыг бий болгох, хэрэгжилтийг хангаж буй байгууллагуудын хамтын ажиллагааг сайжруулахад түлхэц болж байна.

Ерөнхий нөхцөл шаардлагад телевиз, радиог улс төр, бизнесийн ашиг сонирхлын нөлөөллөөс хараат бус, нээлттэй ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх зорилгоор эзэмшигчдийн талаарх мэдээллийг ил тод мэдээлэх, Монгол бүтээлийн нэвтрүүлэг 50% байх, телевизээр нэг цаг тутамд дамжуулах зар сурталчилгааны хугацаа 15 минут, радиогийнх 18 минутаас хэтрэхгүй байх, телевизүүдийн хувьд чат, мессеж ашигласан нэвтрүүлэгт хэрэглэгчээс ирүүлсэн мессежийг шууд зурагтын дэлгэц дээр гаргахгүй байх, нэвтрүүлгийн насны ангиллын тэмдэг, тэмдэглэгээ болон баннер хэлбэрийн зар сурталчилгааг тодорхой стандартын дагуу ашиглах зэрэг шаардлагуудыг тусгажээ.

Хууль тогтоомж

Хэвлэл мэдээллийн салбартай холбогдох нийт 29 хууль байна. Тэдгээрээс салбартай шууд холбогдох хуулиуд нь Хэвлэл, мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль, Харилцаа холбооны тухай хууль, Радио долгионы тухай хууль, Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль, Шуудангийн тухай хууль, Аж ахуйн, үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хууль, Стратегшийн ач холбогдол бэхий салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуйн нэгжид гадаадын хөрөнгө оруулалтыг зохицуулах тухай хууль, Цахим гарын үсгийн тухай хууль, Зах сурталчилгааны тухай хууль, байх бол бусад хуульд Монгол Улсын Иргэний хууль, Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль, Зохиогчийн эрхийн болон түүнд хамаарах эрхийн тухай хууль, Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, Төрийн болон орон нутгийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, Хөдөлмөрийн тухай хууль, Захиргааны хариуцлагын тухай хууль, Улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай хууль, архидан согтуурахтай тэмцэх тухай хууль, Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хууль, Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль, Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, Компанийн тухай хууль, Төрийн нууцын тухай хууль, Байгууллагын нууцын тухай хууль, Хувь хүний нууцын тухай хууль хамаарна.

Хэвлэл мэдээлэлтэй холбоотой Монгол Улсын хууль тогтоомжийн эмхэтгэлийг Глоб Интернэшнл төрийн бус байгууллагаас 2001 онд эмхэтгэн гаргасан бөгөөд дахин шинээр хэвлэгдээгүй байна.

Стратегийн ач холбогдол бүхий салбар болох нь

Монгол улсын хувьд Хэвлэл мэдээллийн салбарыг 2012 онд батлагдсан Стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуй нэгжид гадаадын хөрөнгө оруулалтыг зохицуулах тухай хуулиар стратегийн ач холбогдол бүхий 3 салбарын нэгд тооцох болсон[11]. Стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт хамаарна гэдэг нь тухайн салбарын үйл ажиллагаа улс орныг өргөн хүрээнд хамардаг, үндэсний аюулгүй байдлын түвшинд тавигддаг гэсэн үг юм. Үндсэндээ энэ нь гадаадын хөрөнгө оруулагчдын зүгээс учруулж болзошгүй эрсдэлээс дотоодын зах зээлийг хамгаалах зорилгоор тодорхой хэмжээнд зохицуулалт хийх шаардлагатай гэж үзэн боловсруулсан хууль юм. Манайхтай ижил хэвлэл мэдээллийн салбарыг стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт оруулдаг улс нь ОХУ юм[12]. Хэвлэл мэдээллийн салбарыг хуулиар стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт хамааруулах болсноороо энэ чиглэлд төрийн оролцоо албан ёсоор баталгаажсан.

2.2. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүртгэл

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг улсын бүртгэлийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага, түүний орон нутаг дахь салбар нэгж бүртгэнэ гэж заасны дагуу энэ асуудлыг Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар хариуцдаг. Товчхондоо төрийн байгууллага хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг бүртгэдэг.

[11] 2012 оны 5-р сарын 17-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон тус хуульд зааснаар Хэвлэл мэдээлэл, харилцаа холбооны салбараас гадна эрдэс баялаг, банк санхүүгийн салбар стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт багтаж байна.

[12] Үндэсний батлан хамгаалах, улсын аюулгүй байдлыг хадгалах үүднээс стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа компаниудад гадаадын хөрөнгө оруулалтыг зохицуулах тухай хууль (Федеральный закон № 57-ФЗ "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства")-аар нийт 42 төрлийн үйл ажиллагаог багтаан зохицуулсан бөгөөд тэдгээр үйл ажиллагаа нь эрдэс баялаг, батлан хамгаалах, хэвлэл мэдээлэл, монополь гэсэн 4 үндсэн салбарыг хамарсан байна. Тус хуулийг 2009 онд Төрийн Думаас баталсан.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүртгэлийн асуудлыг Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль, Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль, Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулиар зохицуулж байна. Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд хуулийн этгээдийг бүртгэх байгууллагыг тодорхойлсон бөгөөд тус зүйлийн 1 дэх хэсэгт "...хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага, түүний орон нутаг дахь салбар бүртгэнэ" гэж заасан байдаг. Гэтэл Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.5.6 дахь хэсгийн дагуу хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүртгэлийн асуудлыг Хууль зүйн сайд хариуцан ажиллах зохицуулалттай. Монгол Улсын Тэргүүн шадар сайдын 2009 оны 2 сарын 16- ны өдрийн 9 дүгээр тушаалаар ажлын хэсэг байгуулагдаж Хууль зүй, дотоод хэргийн яаманд бүртгэгдэж байсан холбоо, сан, шашны байгууллага, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүртгэлийг Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн газар шилжүүлсэн[13] боловч өмнө дурдсан **Засгийн газрын тухай хуулийн зохицуулалт хүчинтэй хэвээр байна**.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүртгэлийн асуудлыг зохицуулсан журам одоогоор гараагүй байна. Тиймээс Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд заасан хуулийн этгээдийг бүртгэхэд тавигддаг нийтлэг шаардлага тавигдана. Хуулийн этгээдийг улсын бүртгэлд бүртгэхэд дараах бичиг баримтыг бүрдүүлнэ. Үүнд:

1. Баталсан маягтын дагуу гаргасан өргөдөл;

2. Хуулийн этгээд байгуулах тухай эрх бүхий байгууллагаас гаргасан шийдвэрийн эх хувь, эсхүл хуулбар, хэрэв шуудангаар иргүүлсэн бол нотариатчаар гэрчлүүлсэн хуулбар;

3. Хуулийн этгээдийн дүрэм;

4. Хууль заасан бол үүсгэн байгуулах гэрээ;

5. Гадаадын иргэн, гадаадын хуулийн этгээд үүсгэн байгуулагчаар оролцож байгаа бол гадаад паспортын хуулбар, хуулийн этгээдийн тухайн улс дахь улсын бүртгэлийн бичилтийн хуулбар, гадаадын хөрөнгө оруулахыг зөвшөөрсөн эрх бүхий байгууллагын шийдвэр, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн гэрчилгээний хуулбар;

6. Улсын тэмдэгтийн хураамж төлсөн баримт;

7. Хуулийн этгээдийг нэг, эсхүл түүнээс дээш үргэлжилсэн хэлхээ холбоо бүхий хуулийн этгээд өмчилж байвал тэдгээрийг анх үүсгэн байгуулсан хүний овог, эцэг /эх/-ийн нэр, өөрийн нэр.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг улсын бүртгэлд бүртгүүлэхэд бүрдүүлэх баримт бичгийн жагсаалт

1. Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлд бүртгүүлэх өргөдөл УБ-03 /2хувь/;

2. Нэрийн баталгаажуулалтын хуудас /УБ-09/;

3. Хуулийн этгээд үүсгэн байгуулах, удирдах /редакцийн/зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг баталсан тухай эрх бүхий байгууллагаас гаргасан шийдвэр, хурлын тэмдэглэл, тогтоол /2 хувь/;

4. Дүрэм /3 хувь/ Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн дагуу/;

[13]https://burtgel.gov.mn/index.php?option=com_content&view=article&id=733:2012-10-30-05-35

5.Удирдах зөвлөлийн бүрэлдэхүүнээс гүйцэтгэх удирдлага, даргыг томилсон хурлын тэмдэглэл, тогтоол /2 хувь/;

6. Хуулийн этгээдийн харилцах данс нээсэн тухай мэдэгдэл (УБ-10);

7.Тусгай зөвшөөрөл бүхий аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх бол эрх бүхий байгууллагаас олгосон тусгай зөвшөөрлийн хуулбар /радио телевизэд хамаарна/;

8. Улсын тэмдэгтийн хураамж төлсөн баримт/Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар,

Голомт-4 банкны 1401002649 тоот дансанд 22000 төгрөг тушаах/;

9.Үүсгэн байгуулагч болон редакцийн зөвлөлийн гишүүдийн цахим үнэмлэхийн хуулбар /2 хувь/;

10.Эхлэлтийн тайлан тэнцэл /2 хувь/;

11.Бусад холбогдох баримт бичиг (хөрөнгийн жагсаалт, бэлэн мөнгө тушаасан баримт гэх мэт);

12. Бүрдүүлсэн баримт бичгийг хавтсанд хийх;

13. Хэвлэх үйлдвэртэй байгуулсан гэрээ /2хувь/-соңин, сэтгүүлд хамаарна.

Улсын бүртгэлийн Ерөнхий Газарт хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг бүртгүүлэхэд ямар хүндрэл, бэрхшээл гардаг талаар салбарын мэргэжлийн байгууллагаас мэдээлэл авахад тэмдэгтийн хураамж 22000 төгрөгөөс өөр нэмэлт төлбөр авдаггүй, харин хэвлэх үйлдвэртэй байгуулсан гэрээ, түрээсийн гэрээг шаарддаг нь үйл ажиллагаагаа эхлэхээс өмнө байдаг учраас бүртгүүлэгчдэд хүндрэлтэй байдаг гэсэн байна[14].

2.3. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн тусгай зөвшөөрөл

Хэвлэл мэдээллийн салбарын, тодруулбал радио, телевизийн тусгай зөвшөөрлийн асуудлыг Аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хууль, Харилцаа холбооны тухай хууль, Радио долгионы тухай хуулиар зохицуулж байна. Тус хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.16.1 дэх хэсэгт зааснаар

- радио давтамж, радио давтамжийн зурвас ашиглах;
- харилцаа холбооны үйлчилгээний сүлжээ байгуулах, түүний ашиглалт, үйлчилгээ эрхлэхэд тусгай зөвшөөрөл авна.

Радио давтамж ашиглан өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээ үзүүлдэг телевиз, радио тусгай зөвшөөрөл авна. Мөн радио, телевизийн газрын дахин дамжуулах сүлжээ байгуулахад тусгай зөвшөөрөл олгоно.

Тусгай зөвшөөрөл олгох эрх бүхий байгууллага

Тусгай зөвшөөрлийг Харилцаа холбооны тухай хуульд зааснаар Харилцаа холбооны зохицуулах хороо олгодог. Зохицуулах хороо нь Ерөнхий сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд хамаардаг Засгийн газрын тохируулагч агентлаг болох Мэдээлэл, шуудан, харилцаа холбоо технологийн тохируулах газарт харъяалагддаг бөгөөд өмчийн бүх төрлийн аж ахуйн нэгж, иргэн харилцаа холбооны зах зээлд үр ашигтай, шударга өрсөлдөх нөхцөлийг бүрдүүлэх, хуульд заасан тусгай зөвшөөрөл олгох, мэргэжлийн дүгнэлт, шийдвэр гаргах чиг үүрэгтэй байгууллага юм. Дарга, орон тооны бус 6 гишүүнээс бүрдэх ба тэдгээрийг Ерөнхий сайд томилно. Гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа 6 жил байх ба 1 удаа улируулан сонгож болно. Зохицуулах хорооны даргыг нэг удаа улируулан томилж болно.

[14] Хэвлэлийн хүрээлэнгээс 2013 оны 9-р сарын 23-ны өдөр авсан мэдээлэл.

Мэргэжлээрээ 5-аас доошгүй жил ажилласан, эдийн засаг, мэдээлэл холбоо, техник, хууль зүй, удирдлагын дээд боловсролтой, өндөр мэргэшил, ажлын туршлагатай, удирдан зохион байгуулах чадвартай Монгол Улсын иргэнийг Зохицуулах хорооны дарга, гишүүнээр томилно.

Зохицуулах хорооны дарга, гишүүн нь үйлчлэгчийн энгийн хувьцааны 20 буюу түүнээс дээш хувийг дангаар эзэмшигч, эсхүл түүнтэй нэгдмэл сонирхолтой этгээд байж болохгүй. Зохицуулах хорооны дарга, гишүүд харилцаа холбооны улсын байцаагчийн эрхтэй байна. Зохицуулах хороо нь ажлын албатай байна. Зохицуулах хороо нь орон нутагт орон тооны бус гишүүдээс бүрдэх салбар зөвлөлтэй байж болно. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид үзүүлсэн зохицуулалтын үйлчилгээний хөлс болон радио давтамжийн ашиглалт, үйлчилгээний төлбөрөөс санхүүжнэ. Зохицуулах хорооны жилийн төсвийг Засгийн газар батална. Зохицуулах хороо нь ажлын тайлан, төсвийн гүйцэтгэлийг Засгийн газарт тайлагнана. Санхүүгийн тайлангаа жил бүр аудитаар баталгаажуулж, нийтэлнэ.

Тусгай зөвшөөрөл олгох журам

Харилцаа холбооны тухай хуульд заасан тусгай зөвшөөрлийн талаарх зохицуулалтыг журмаар нарийвчлан зохицуулсан[15].

Тусгай зөвшөөрөл авах, эсвэл бүртгүүлэхээр хүсэлт гаргагч нь Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийн 11-р зүйл, Харилцаа холбооны тухай хуулийн 13-р зүйлд зааснаар доорх бичиг, баримтыг бүрдүүлж, Харилцаа холбооны зохицуулах хороонд ирүүлнэ.

Тусгай маягтын дагуу бөглөсөн тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдөл байх ба түүнийг дагалдаж дараах бичиг, баримтууд байна. Үүнд:

1.Тусгай зөвшөөрөл хүссэн албан бичиг;

2.Улсын бүртгэлийн гэрчилгээ, компанийн дүрэм болон иргэний үнэмлэхийн баталгаажсан хуулбар;

3.Ашиглах стандарт, технологи, техникийн үзүүлэлтүүд, ажиллагааны зарчмын тухай дэлгэрэнгүй танилцуулга;

4.Сүлжээ байгуулах, ашиглах бол бусад сүлжээнд холбогдох техникийн нөхцөл, боломжтойг тодорхойлсон бусад сүлжээ эзэмшигчдийн тодорхойлолт;

5.Үйлчилгээний үнийн санал;

6.Санхүү, эдийн засгийн чадавхыг нотолсон баримт бичиг /үүнд сүүлийн жилийн аудитаар баталгаажуулсан санхүүгийн тайлан тэнцэл, үйл ажиллагаагаа эхэлж байгаа бол эхлэлийн баланс, тусгай зөвшөөрлийн дагуу үйл ажиллагаа явуулахад шаардлагатай санхүүгийн эх үүсвэрийн тооцоо /;

7. Ажилтнуудын диплом, мэргэжлийн үнэмлэхийн хуулбар;

8.Радио давтамж ашиглах тохиолдолд Радио долгионы хуульд заасан баримт бичиг;

9.Интернэт дэх эзэмшил нэр (domain name), цахим шуудангийн хаяг, эрх бүхий байгууллагаас интернэтэд эзэмшил нэртэй болохыг тодорхойлсон албан бичиг[16].

[15] Харилцаа холбооны үйлчилгээ эрхлэх тусгай зөвшөөрөл, бүртгэлийн гэрчилгээ олгох, сунгах, хүчингүй болгох, биелэлтэд нь хяналт тавих журам. Энэхүү журмыг Харилцаа холбооны зохицуулах хорооны 2002 оны 04 дүгээр тогтоолын нэгдүгээр хавсралтаар батлсан.

[16] Журмын 2.1 дгээр зүйл

Тусгай зөвшөөрлийн хугацаа 20 хүртэл жил байна. Зохицуулах хорооны холбогдох алба нь тусгай зөвшөөрөл хүсэгчийн бичиг баримтын иж бүрдлийг шалган хуудас бүрийг дугаарлаж, бүртгэлд дугаар, огноог тэмдэглэж, хүсэлтийг хүлээн авсанд тооцох ба ямар нэгэн бичиг, баримт дутуу бүрдүүлсэн тохиолдолд материалыг буцаана[17].

Харилцаа холбооны үйлчилгээг радио давтамж ашиглан эрхлэх бол уг радио давтамж ашиглах тусгай зөвшөөрөл, тухайн радио давтамж ашиглан үйлчилгээ эрхлэх тусгай зөвшөөрлийг хамтад нь нэг шийдвэрээр нэг этгээдийн нэр дээр олгоно[18]. Зохицуулах хороо нь материалыг хүлээн авсан өдрөөс хойш ажлын 21 хоногийн дотор хүсэлтийг шийдвэрлэх бөгөөд магадлан шинжилгээ хийлгэх тохиолдолд энэ хугацааг 14 хоногоор сунгана[19]. Зохицуулах хорооны холбогдох алба нь тухайн тусгай зөвшөөрлийн нөхцөл шаардлагыг хангаж байгаа эсэх талаар судлан, дүгнэлт гарган шаардлагатай бол өргөдөл гаргагчийн баримт бичгийг холбогдох байгууллагаар тусгай зөвшөөрлийг олгох эсэх асуудлыг Зохицуулах хорооны хуралдаанаар хэлэлцүүлж, шийдвэрлүүлнэ[20].

Бүртгэлийн гэрчилгээ олгох асуудлыг холбогдох албаны дүгнэлтийг үндэслэн Зохицуулах хорооны дарга шийдвэрлэнэ[21]. Зохицуулах хороо нь тусгай зөвшөөрөл олгохоос татгалзсан тохиолдолд хариу тайлбарыг бичгээр өгнө[22]. Тусгай зөвшөөрөл авахын өмнө хүсэлт гаргагч нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдэд үзүүлсэн зохицуулалтын үйлчилгээний эхний жилийн хөлсийг нэхэмжлэл хүлээн авснаас хойш нэг сарын дотор Зохицуулах хороонд төлнө. Хугацаанд нь төлөөгүй тохиолдолд тусгай зөвшөөрөл олгох шийдвэрийг хүчингүй болгоно[23]. Тусгай зөвшөөрлийг авахдаа улсын төмдэгтийн хураамжийг төлсөн байна[24]. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдэд үзүүлсэн зохицуулалтын үйлчилгээний хөлсийг дараа жилээс нь гэрээнд заасан хугацаанд төлнө[25]. Тусгай зөвшөөрөл, тусгай зөвшөөрлийн гэрээ, бүртгэлийн гэрчилгээг Зохицуулах хорооны дарга гарын үсэг зурж, баталгаажуулна[26]. Тусгай зөвшөөрөл нь гэрээний хамт хүчинтэй байна[27]. Гэрээнд тухайн тусгай зөвшөөрөлд хамааралтай нөхцөлүүдийг тусгах бөгөөд тухайн байдлаас шалтгаалан харилцаа холбоог хөгжүүлэх төрийн бодлоготой уялдуулан тавигдах нэмэлт нөхцөлүүдийг оруулж болно[28].

Телевиз, радиогийн өргөн нэвтрүүлгийн тусгай зөвшөөрөл нь олон нийтийн болон арилжааны гэсэн 2 төрөлтэй байна[29]. Телевиз, радиогийн олон сувгийг дамжуулах үйлчилгээ эрхлэх тусгай зөвшөөрлийг кабелийн; хиймэл дагуулын; АйПиТВ (IPTV); Мобайл ТВ (Mobile TV) гэсэн 4 төрөлтэй[30]. Тусгай зөвшөөрлийг зах зээлийн хүрээгээр нь Улаанбаатар хот; аймгийн төв, сум, алслагдсан дүүрэг; Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт орон даяар гэж ангилна[31].

Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид нь өргөдөл, гомдол хүлээж авч, шийдвэрлэх өөрийн журамтай байх ба өргөдөл, гомдол хүлээж авах хаяг, утас зэрэг мэдээллийг

[17] Журмын 2.2 дугаар зүйл
[18] Журмын 2.3 дугаар зүйл
[19] Журмын 2.4 дүгээр зүйл
[20] Журмын 2.5 дугаар зүйл
[21] Журмын 2.6 дугаар зүйл
[22] Журмын 2.7 дугаар зүйл
[23] Журмын 2.8 дугаар зүйл
[24] Журмын 2.9 дүгээр зүйл
[25] Журмын 2.10 дугаар зүйл
[26] Журмын 2.11 дүгээр зүйл
[27] Журмын 2.12 дугаар зүйл
[28] Журмын 2.13 дугаар зүйл
[29] Телевиз, радиогийн өргөн нэвтрүүлгийн зохицуулалтын ерөнхий нөхцөл шаардлага, 3.3 дугаар зүйл
[30] Мөн тэнд, 3.4 дүгээр зүйл
[31] Мөн тэнд, 3.7 дугаар зүйл

ил тод мэдээлнэ[32]. Гомдол, маргаантай асуудлыг маргалдагч талууд (талууд гэдэгт үйлчилгээ эрхлэгч, хэрэглэгч эсхүл үйлчилгээ эрхлэгчид хамаарна) шат шатандаа шийдвэрлэхийг эрмэлзэх бөгөөд Зохицуулах хороонд хандаж болно[33].

Тусгай зөвшөөрөл олгохоос татгалзах үндэслэл

Зохицуулах хороо дараах үндэслэлээр тусгай зөвшөөрөл олгохоос татгалзана. Үүнд:

- өргөдөл гаргагчийн хүссэн давтамжийн зурвас байхгүй;
- өргөдөл гаргагч нь харилцаа холбооны сүлжээ байгуулах, ашиглах, санхүүгийн засаг, техникийн болон мэргэжлийн боловсон хүчнээр хангагдаагүй;
- нийтийн ашиг сонирхол, үндэсний аюулгүй байдалд хохирол учруулж болзошгүй гэж үзсэн[34].

Тусгай зөвшөөрлийг хүчингүй болгох үндэслэл

Тусгай зөвшөөрлийг дор дурдсан тохиолдолд хүчингүй болгоно. Үүнд:

- харилцаа холбооны хууль тогтоомжийг зөрчсөн, гэрээнд заасан үүргээ биелүүлээгүй;
- харилцаа холбоо, захидал харилцааны нууцыг задруулсан;
- хууль, гэрээнд заагаагүй үйл ажиллагаа явуулсан.

Радио давтамж, радио давтамжийн зөвшөөрөл ашиглах тусгай зөвшөөрөл олгох

Энэ асуудлыг 1999 онд батлагдсан Радио долгионы тухай хуулиар тусгайлан зохицуулдаг. Нийтийн хэрэглээний радио давтамжийн зурвасыг Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдаж, үйл ажиллагаа явуулж байгаа иргэн, хуулийн этгээд Зохицуулах хорооноос тусгай зөвшөөрөл[35], эрхийн бичиг[36] авч, бүртгүүлж ашиглана[37]. Тусгай хэрэглээний радио давтамжийн зурвасыг Зохицуулах хороонд бүртгүүлж ашиглана[38]. Тусгай зөвшөөрөл авах өргөдөлд өмнө дурдсан баримт бичгээс гадна

- гэрчилгээний хуулбар;
- радио төхөөрөмжийн байгуулалтын зураглал, газар зүйн байршил, хамрах хүрээ, ашиглах радио давтамжийн зурвас, радио давтамж, технологи;
- радио төхөөрөмжийг баталгаажуулж эрх бүхий байгууллагаас олгосон баримт бичиг байна[39].

Зохицуулах хороо нь өргөдлийг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор шийдвэрлэнэ[40]. Тухайн радио давтамж нь тусгай хэрэглээний ангилалд орсон, хүчин

[32] Мөн тэнд, 12.1 дүгээр зүйл
[33] Мөн тэнд, 12.2 дугаар зүйл
[34] Харилцаа холбооны тухай хууль, 14.2 зүйл
[35]Төрийн эрх бүхий байгууллагаас радио холбоо зохион байгуулах, түүнийг ашиглан үйлчилгээ эрхлэх, нийтийн үйлчилгээний зориулалттаар радио төхөөрөмж ажиллуулахын тулд радио давтамж, радио давтамжийн зурвас ашиглах эрх олгосон баримт бичиг /Радио долгионы тухай хууль, 9.1 дүгээр зүйл/
[36] Иргэн, хуулийн тэгээд хувийн болон дотоод хэрэглээний харилцаанд зориулан радио холбоо зохион байгуулах, эрдэм шинжилгээ, туршилтын ажиллагаа явуулах бусад бүх төрлийн радио төхөөрөмжийг нийтийн үйлчилгээний бус зориулалтаар ашиглахад радио давтамж ашиглах эрхийг баталгаажуулсан баримт бичиг /Радио долгионы тухай хууль, 13.1 дүгээр зүйл/
[37] Радио долгионы тухай хууль, 7.1 дүгээр зүйл
[38] Радио долгионы тухай хууль, 7.2 дугаар зүйл
[39] Радио долгионы тухай хууль, 10.1 дүгээр зүйл
[40] Радио долгионы тухай хууль, 11.2 дугаар зүйл

төгөлдөр тусгай зөвшөөрөл, эрхийн бичгээр ашиглагдаж байгаа, радио давтамжийн үйлчлэх хүрээтэй давхацсан, харилцан нөлөөлөл үүсгэх бол тусгай зөвшөөрөл олгохоос татгалзана[41]. Ижил радио давтамж ашиглах тусгай зөвшөөрөл авахаар хэд хэдэн этгээд өргөдөл гаргасан тохиолдолд өрсөлдүүлэн шалгаруулсны үндсэн дээр тусгай зөвшөөрөл олгоно[42].

Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь тусгай зөвшөөрөл, радио давтамжийн ашиглалт, үйлчилгээний төлбөрөө хугацаанд нь бүрэн төлөөгүй; тусгай хэрэглээний ангилалд ашиглаж байгаа радио давтамжийн зурвасыг ашигласан, санаатайгаар шуугиан үүсгэсэн буюу сонссон бол тусгай зөвшөөрлийг цуцална[43].

Харилцаа холбооны зохицуулах хорооноос сүүлийн жилүүдэд авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ[44]

Харилцаа холбооны зохицуулах хорооноос ирүүлсэн мэдээллээр тус байгууллага тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой дараах арга хэмжээг авсан байна. Үүнд:

1.Кабелийн сувгийн шалгалт. ХХЗХ нь холбогдох хууль тогтоомж, тусгай зөвшөөрлийн нөхцөл шаардлагын хэрэгжилтийн байдалд байнгын мониторинг хийж, үр дүнг мэдээлэх, зөвлөгөө өгөх, сануулах, хугацаатай үүрэг даалгавар өгөх арга хэмжээнүүдийг авах эрх хэмжээнийхээ хүрээнд Оюуны өмчийн газар, Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар, Нийслэлийн мэргэжлийн хяналтын газар, Нийслэлийн Цагдаагийн газартай хамтран Улаанбаатар хотод үйл ажиллагаа явуулж байгаа нийт 44 кабелийн сувгийн үйлчилгээ эрхлэгчдийн хууль тогтоомжийн болон тусгай зөвшөөрлийн нөхцөл шаардлагын хэрэгжилтэд 2012 оны 12 дугаар сард хяналт шалгалт хийж, 21 кабелийн сувгийн тусгай зөвшөөрлийг 2013 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдрөөс 3 дугаар сарын 1-ний өдөр хүртэлх хугацаанд түдгэлзүүлэх арга хэмжээ авсан.

Дээрх шалгалтаар хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн байдалд хяналт шалгалт хийснээс гадна студи, техник төхөөрөмжийн стандарт шаардлага, техникийн чанарын үзүүлэлтүүдэд хэмжилт шалгалт хийж байгууллага тус бүрд холбогдох үүрэг даалгавар, заавар, зөвлөмжийг газар дээр нь өгч ажилласан байна. Кабелийн сувгуудад шалгалтын дүнг мэдэгдэж, илэрсэн зөрчил дутагдал бүрийг техникийн хэмжилт шалгалтын тайлангийн хамтаар хүргүүлж, арга хэмжээний төрлөөс шалтгаалан зөрчлийг арилгах өөр өөр хугацаатай үүрэг даалгавар өгсөн. Тусгай зөвшөөрлөө түдгэлзүүлсэн дээрх 21 сувag тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлсэн хугацаанд улсын байцаагчдын дүгнэлтэд дурдсан зөрчил дутагдлыг арилгах талаар тодорхой арга хэмжээ авч, энэ талаар хийгдэж буй ажлаа 2013 оны 2-р сарын 22-ны дотор ХХЗХ-нд ирүүлэх үүрэг даалгавар авсан бөгөөд ХХЗХ-оос дээрх 21 газрын зөрчил дутагдлыг арилгасан тухай мэдээллийг хүлээн авч, шаардлагатай газруудын зөрчлийг арилгасан байдлыг газар дээр нь дахин шалгаж үзжээ. 2013 оны 3 дугаар сарын 1-ний өдрийн ХХЗХ-ны хурлаар тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлсэн дээрх 21 сувгийн зөрчил дутагдлыг арилгасан бодит байдал, ажлын хэсгийн нэгдсэн дүнг үндэслэн тусгай зөвшөөрлийг сэргээх эсэх асуудлыг авч хэлэлцээд 5 сувгийн тусгай зөвшөөрлийг сэргээж, 7 сувагт зөрчил дутагдлыг бүрэн арилгах талаар 7 сарын хугацаатай үүрэг даалгавар өгч, дахин шалгуулах нөхцөлтэйгөөр тусгай

[41] Радио долгионы тухай хууль, 11.2.2 дугаар зүйл
[42] Радио долгионы тухай хууль, 11.4 зүйл
[43] Радио долгионы тухай хууль, 18.1 зүйл
[44] Энэ хэсгийг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн 2013 оны 9-р сарын 4-ний өдрийн 01/298 тоот албан бичгийн хариу болгож Харилцаа холбооны зохицуулах хорооноос 2012 оны 9-р сарын 20-ны өдөр өгсөн мэдээлэлд үндэслэж бичив.

зөвшөөрлийг сэргээсэн бол үлдсэн 9 сувгийн /"Соёмбо", "VIP home shopping", "ITV", "MBO", "Moncinema", "MusicBox","ZMS" "Шонхор" "MDS"/ хувьд шалгалтаар илэрсэн зөрчил дутагдлыг арилгасан бодит байдал хангалтгүй байна гэж үзээд тусгай зөвшөөрлийг цуцлах шийдвэр гарсан байна. Тусгай зөвшөөрлөө цуцлуулсан эдгээр газарт шалгалтаас өмнө мониторингийн дүн мэдээг үндэслэн зөвлөмж, хугацаатай үүрэг даалгавар, сануулга, түдгэлзүүлэхийг сануулах арга хэмжээ нэг бус удаа өгч байжээ.

2.Телевизүүдэд хийсэн шалгалт. Мөн дээрх шалгалтыг УБ хотод үйл ажиллагаа явуулж байгаа телевизийн өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээ эрхлэгчдийн Монгол Улсын хууль тогтоомж, олон улсын гэрээ хэлэлцээр, тусгай зөвшөөрлийн нөхцөл шаардлагын хэрэгжилт, техникийн стандарт хангасан байдалд үзлэг шалгалт хийж зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, илэрсэн зөрчлийг арилгах, таслан зогсоох чиглэлээр 2013 оны 1 дүгээр сарын 7-ны өдрөөс 2 дугаар сарын 2-ны өдөр хүртэлх хугацаанд нийт 17 телевизэд хяналт шалгалт хийсэн. Эдгээр телевизээс хууль тогтоомж, тусгай зөвшөөрлийн нөхцөл шаардлагын зөрчил дутагдалтай 5 телевизэд үүрэг даалгавар, 5 газарт сануулга, үүрэг даалгавар өгч, 4 газарт түдгэлзүүлэхийг сануулж, 1 газрын буюу Ард телевизийн тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлсэн. Ард телевиз нь тусгай зөвшөөрөл авснаас хойш 8 жил болж байгаа ч зориулалтын байр, студи байхгүй, орон сууцны зориулалттай 2 өрөө байранд үйл ажиллагаа явуулдаг ч үйл ажиллагаа тогтворжоогүй, тоног төхөөрөмж стандарт шаардлага хангахгүй, радио давтамжийн ашиглалт зөрчилтэй, тогтсон хөтөлбөргүй зөрэг хууль тогтоомж, тусгай зөвшөөрлийн нөхцөл шаардлага зөрчсөн олон зөрчил дутагдал илэрсэн. Тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлсэн 3 сарын хугацаанд үүрэг даалгавар өгч, 2 удаа дахин шалгасан боловч зөрчлөө арилгаагүй, нөхцөл шаардлага хангахгүй хэвээр байна гэж дүгнэн Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийн 14.1.5, Харилцаа холбооны тухай хуулийн-15.1.1 дэх хэсгийг үндэслэн хүчингүй болгосон.

3.Орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж байгаа ТВ, радиогийн тухайд: Тусгай зөвшөөрөл аваад үйл ажиллагаа явуулаагүй 2-с дээш жил болсон, сунгуулаагүй, тусгай зөвшөөрөл дуусгавар болсныг албан тоотоор болон олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслээр мэдэгдэж байсан, тусгай зөвшөөрлийн гэрээний нөхцөл, шаардлагын зөрчил дутагдал бүхий 15 иргэн, хуулийн этгээдийн тусгай зөвшөөрлийг 2012 онд дуусгавар болгосон. Мөн 2011 оны шалгалтаар үйл ажиллагаа тогтвортой явуулдаггүй, тусгай зөвшөөрлийн нөхцөл, шаардлага хангахгүй байсан, зөрчлийг арилгах талаар удаа дараа анхааруулсан, тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэхийг сануулж, мэдэгдэж байсан, тусгай зөвшөөрлийн нөхцөл, шаардлага болон УИХ-ын сонгуулийн тухай хууль, Сонгуулийн сурталчилгааны журам зөрчсөн нэр бүхий 3 иргэн, хуулийн этгээдийн телевизийн өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээ эрхлэх, давтамж ашиглах тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлж, хугацаатай үүрэг, даалгавар өгсөн. Орон нутагт радио өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээ эрхлэхээр тусгай зөвшөөрөл авсан 6 газрын тусгай зөвшөөрлийг цуцалж, 1 иргэний тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлсэн. Эдгээр тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид нь тусгай зөвшөөрөл аваад тогтвортой үйл ажиллагаа явуулаагүй, тусгай зөвшөөрлийн хугацаа дуусан боловч сунгуулаагүй, тусгай зөвшөөрлийн нөхцөл, шаардлага хангаагүй, хууль тогтоомжийн зөрчилтэй, тусгай зөвшөөрлийг хүчингүй болгохыг мэдэгдэж байсан.

Дүгнэж хэлэхэд тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэх, хүчингүй болгох арга хэмжээ авах хүртэл илэрсэн зөрчил дутагдлыг арилгах талаар зөвлөмж, сануулга, үүрэг, даалгавар өгөх, ноцтой зөрчил илэрсэн тохиолдолд хугацаатай үүрэг, даалгавар өгдөг бөгөөд улмаар тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэх, хүчингүй болгох

арга хэмжээ авахад хүрдэг. Нийтлэг тохиолдол нь тогтвортой үйл ажиллагаа явуулдаггүй, тусгай зөвшөөрөл аваад 1 жилээс хойш үйл ажиллагаа эрхлээгүй, студи, тоног төхөөрөмж стандарт шаардлага хангахгүй, зориулалтын бус өрөө, тасалгаанд байрладаг, давтамж ашиглалтын зөрчилтэй, зөрчлүүдийг удаа дараа мэдэгдэж, зөрчил арилгах талаар арга хэмжээ аваагүй тохиолдолд шат дараатай арга хэмжээ авахыг сануулж байсан ч хариу мэдэгдээгүй, нөхцөл байдал хэвээр байгаа зэрэг болно.

Харин телевиз, радио, кабелийн сувгуудын хөтөлбөрийн дотоод агуулга, редакцийн хараат бус байдалд хөндлөнгөөс оролцож, ямар нэвтрүүлэг, мэдээ мэдээлэл явуулах, явуулахгүйг зааж, хяналт тавьж, арга хэмжээ авдаггүй. Нийтийн эрх ашгийг илэрхийлсэн хязгаарлалтыг тодорхойлж тухайлбал садар самуун, хүчирхийлэлд хөтөлсөн, хүүхдийн хүмүүжил, ёс суртахуунд сөрөг нөлөө үзүүлэх контентыг хориглож, Архидан согтуурах, садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хууль, Зохиогчийн эрхийн тухай хууль зэрэг Монгол улсын хууль тогтоомжид заасан хязгаарлалтуудыг зөрчихгүй байх асуудлыг нөхцөл, шаардлагад тусгаж үүрэг хүлээлгэдэг. Хуульд заасан хязгаарлалтуудыг зөрчсөн эсэхийг ХХЗХ хянадаггүй бөгөөд үүнтэй холбоотой асуудлыг холбогдох хууль хяналтын байгууллага шийдвэрлэдэг байна.

Удаа дараа холбогдох хууль тогтоомж зөрчсөн этгээдэд оногдуулдаг хариуцлага. Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийн **13.1, 14.1.4, 14.1.5,** Харилцаа холбооны тухай хуулийн **15.1.1, 15.1.3**. Радио долгионы тухай хуулийн **18.1.3,18.2, 18.5-д** заасны дагуу тухайн хууль тогтоомжийг зөрчсөн, тусгай зөвшөөрлийн гэрээнд заасан үүргээ биелүүлээгүй, түдгэлзүүлсэн хугацаанд зөрчлийг арилгах талаар тавьсан шаардлага биелүүлээгүй бол тусгай зөвшөөрлийг хүчингүй болгох эрх зүйн үндэслэл бүрддэг хэдий ч практикт түдгэлзүүлэх, цуцлах арга хэмжээг аль болох авахгүй байхыг хичээдэг бөгөөд ийм арга хэмжээ авах хүртэл шат дараатай дээрх олон арга хэмжээ авдаг. Тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлж, хүчингүй болгож байгаа дээрх тохиолдлууд бүгд шат дараатай олон арга хэмжээ авч, мэдэгдэж байсан ч зөрчлийг арилгаагүй, үйл ажиллагаа явуулдаггүй газруудад авсан арга хэмжээ юм.

ХХЗХ-ноос 2011 онд 162 тусгай зөвшөөрөл /А ангиллын зөвшөөрөл: интернэт 18, сүлжээ, дэд бүтцийн суурилуулалт, засвар үйлчилгээ-46, Кабелийн телевиз -15, В ангиллын зөвшөөрөл: телевизийн өргөн нэвтрүүлэг-23, радиогийн өргөн нэвтрүүлэг-16, кабелийн суваг-40, мобайл контент аггрегатор-1/ шинээр олгож, 12 тусгай зөвшөөрлийг гэрээнд заасан үүргээ биелүүлээгүй гэх шалтгаанаар хүчингүй болгож байсан бол 2012 онд 17 тусгай зөвшөөрлийг шинээр олгож, 38 тусгай зөвшөөрөл (үүний 15 нь телевиз, 23 нь FM)-ийг 1 жилийн хугацаанд үйл ажиллагаа эрхлээгүй гэдэг үндэслэлээр Зохицуулах хорооноос тус тус хүчингүй болгожээ[45].

2.4. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшил, төвлөрлийн зохицуулалт

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшил, төвлөрлийн асуудлыг Өрсөлдөөний тухай хуулийн дагуу Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчдийн төлөө газар зохицуулна. Тус байгууллага нь Засгийн газрын тохируулагч агентлаг юм. Харилцаа холбооны зохицуулах хороо ч Харилцаа холбооны хуулийн дагуу энэ үүргийг гүйцэтгэн ажиллах ёстой. Гадаадын хувь эзэмшлийн асуудлыг Стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуй нэгжид гадаадын хөрөнгө оруулалтыг зохицуулах тухай хуулиар зохицуулна. Холбоо бүхий хуулиудын зохицуулалтыг хүснэгтээр харуулбал:

[45] Харилцаа холбооны зохицуулах хорооны 2011, 2012 оны үйл ажиллагааны тайлан

Хууль тогтоомж	Заалт	Тайлбар
Харилцаа холбооны тухай хууль	**8 дугаар зүйл. Харилцаа холбооны зохицуулах хороо** 8.1.Өмчийн бүх төрлийн аж ахуйн нэгж, иргэн харилцаа холбооны зах зээлд үр ашигтай, **шударга өрсөлдөх нөхцөлийг бүрдүүлэх,** тусгай зөвшөөрөл олгох, мэргэжлийн дүгнэлт, шийдвэр гаргах чиг үүрэгтэй Харилцаа холбооны зохицуулах хороо ажиллана 8.6.2. Зохицуулах хорооны дарга, гишүүн нь үйлчлэгчийн энгийн **хувьцаааны 20 буюу түүнээс дээш хувийг данган эзэмшиг**ч, эсхүл түүнтэй нэгдмэл сонирхолтой этгээд байж болохгүй. 8.10.Зохицуулах хороо нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид үзүүлсэн зохицуулалтын үйлчилгээний хөлс болон радио давтамжийн ашиглалт, үйлчилгээний төлбөрөөс санхүүжнэ. 8.11.Зохицуулах хорооны жилийн төсвийг Засгийн газар батална. Зохицуулах хороо нь ажлын тайлан, төсвийн гүйцэтгэлийг Засгийн газарт тайлагнана. 8.12.Зохицуулах хороо нь санхүүгийн тайлангаа жил бүр аудитаар батлагаажуулж, нийтэлнэ. **9 дүгээр зүйл. Зохицуулах хорооны бүрэн эрх** 9.1.5.харилцаа холбооны үйлчилгээний тариф тогтоох аргачлалыг батлах, **зах зээлд давамгайлж буй үйлчилгээний тарифыг хянах;** 9.1.6.харилцаа холбооны зах зээлд шударга өрсөлдөх нөхцөл бүрдүүлэх; 9.1.8.**харилцаа холбооны стандарт боловсруулж**, эрх бүхий байгууллагаар батлуулах, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих; 9.1.12.тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч, хэрэглэгчийн хооронд үүссэн маргааныг эрх хэмжээнийхээ хүрээнд шийдвэрлэх;	Тэгш шударгаар харилцаа холбооны салбарт өрсөлдөн ажиллах, хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах орчныг ХХЗХ нь ханган ажиллах ёстой байна. Түүнчлэн эзэмшилтэй холбоотой асуудлын хүрээнд ХХЗХ-ны дарга, гишүүн нь тусгай зөвшөөрөл бүхий байгууллагын энгийн хувьцааны 20 буюу түүнээс дээш хувийг эзэмшиж мөн эзэмшигчтэй нэгдмэл сонирхолтой этгээд байж болохгүй гэдгийг тодорхойлсон. Санхүүгийн хувьд бие даасан, хараат бус байдлаар өөрийн үйл ажиллагаанаас санхүүжнэ. Гэвч Зохицуулах хорооны жилийн төсвийг Засгийн газар батлах ба Зохицуулах хороог илүүдэл ашиглаж болон алдагдалтай ажилласан тохиолдолд хэрхэн зохицуулах талаар тодорхойлоогүй. Үүний зэрэгцээ Хороо нь нэгдсэн стандарт тогтоон улмаар эрх тэгш байдалтайгаар зах зээлд оролцох нөхцөлийг бүрдүүлэх, харилцан холболт хийх боломжийг нээлттэй байлгах, зах зээлд давамгай байдалтай байгууллагыг хянадгаа аван анхаарч ажиллах гэх мэт үүргийг хүлээсэн байна. Тийнхээс ХХЗХ нь харилцаа холбооны салбарт шударга өрсөлдөөнийг дэмжих, хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах үүргийг хуулийн дагуу хүлээсэн.
Радио долгионы тухай хууль (1999)	**4 дүгээр зүйл. Радио долгионы эзэмшил** 4.1. Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дэх үүсгэгчээс үүссэн болон үндэсний радио давтамжийн хуваарилалтын хүснэгтэд багтаж байгаа радио долгион нь *Монгол Улсын төрийн өмч мөн.* 4.2. Тер нь радио долгион өмчлөгчийн хувьд энэ хуулыг зөрчсөн нөхцөл, болзолтойгоор радио давтамж, радио давтамжийн зурвасыг ашиглах эрхийг *бусад этгээдэд олгоно."* **7 дугаар зүйл. Радио давтамжийн зурвас эзэмших эрх бүхий этгээд:** "7.1. Нийтийн хэрэглээний радио давтамжийн зурвасыг Монгол Улсын хуулийн тогтоомжийн дагуу байгуулагдаж, үйл ажиллагаа явуулж байгаа хуулийн этгээд, иргэн энэ хуулийн дагуу Зохицуулах хороонооос тусгай зөвшөөрөл, эрхийн бичиг авч бүртүүлж ашиглана." **17 дугаар зүйл. Тусгай зөвшөөрөл, эрхийн бичгийн хугацаа дуусгавар болох үндэслэл** 17.1. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь уг тусгай зөвшөөрөл болон түүнд заасан эрх, үүргээ тусгай зөвшөөрөл олгосон байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр бусдад шилжүүлэх, уг эрх, үүргийг өөрчилсөн гэрээ байгуулахыг хориглоно. 17.2. Эрхийн бичиг бүхий радио төхөөрөмжийг бусдад шилжүүлэх, худалдах зэргээр эзэмшигч, өмчлөгч өөрчлөгдөх бол эрхийн бичгийг Зохицуулах хороонд шинээр бүртүүлнэ.	Радио давтамж нь төрийн өмч болохын хувьд бусад этгээдийн эзэмших, ашиглах үйл ажиллагаат зохицуулах эрхтэй. Радио долгионыг ашиглах боломж хязгаарлагдмал учир бүгдэд нээлттэйгээр ашиглуулах боломжгүй. Үүнтэй холбоотой төрийн зүгээс тодорхой шалгуур тогтоон эзэмшлийн асуудлыг зохицуулах шаардлага байж болно. Харин техник, технологийн хөгжил нь уламжлалт долгионы хязгаарлагдмал байдал гэх ойлголтыг аажмаар халж байгаа нь радио долгионыг төрийн өмчлөлд байх нь үндэслэлтэй эсэхэд эргэлзээ төрүүлэх болсон байна. Эзэмших эрхийн тухайд Монголын болон гадаадын эзэмшилд тодорхой хязгаарлалт тогтоогоогүй. Эзэмшигч нь өөрчлөгдөх тохиолдолд ХХЗХ-д мэдэгдэн, шинээр бүртүүлэх нь өнөөгийн эзэмшлийн ил тод байдлыг дэмжсэн ганц зохицуулалт юм.

Өрсөлдөөний тухай хууль (2010)	4.1.9."**зах зээлийн төвлөрөл**" гэж зах зээлд аж ахуй эрхлэгчийн дангаараа буюу бусад этгээдтэй хамтран, эсхүл харилцан хамаарал бүхий этгээдийн борлуулж байгаа тухайн бараа бүтээгдэхүүний эзлэх хувийг; 5.2.Тодорхой бараа бүтээгдэхүүний зах зээлд дангаараа буюу бусад этгээдтэй хамтран, эсхүл харилцан хамаарал бүхий этгээд үйлдвэрлэл, борлуулалтын, эсхүл худалдан авалтын гуравны нэг буюу түүнээс дээш хувийг эзэлж байвал **давамгай байдалтай аж ахуй эрхлэгч** гэж үзнэ. 5.3.Энэ хуулийн 5.2-т заасан хувьд хүрээгүй ч бусад аж ахуй эрхлэгчийг зах зээлд гарч ирэх нөхцөлийг хаан боогдуулах, зах зээлээс шахан гаргах чадвартай аж ахуй эрхлэгчийг бараа бүтээгдэхүүний хүрээ, зах зээлийн газар зүйн хил хязгаар, зах зээлийн төвлөрөл, зах зээлийн хүч эзргийг үндэслэн давамгай байдалтай гэж үзэж болно. **14 дүгээр зүйл. Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар** 14.1.Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар нь өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавих, өрсөлдөөний бодлогыг улсын хэмжээнд хэрэгжүүлэх, аж ахуй эрхлэгч, хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах чиг үүрэг бүхий төрийн захиргааны байгууллага мөн.	Хэвлэл мэдээллийн салбарын хүрээнд зээмшил төвлөрөлтэй холбоотой ямарваа нэгэн тодорхой хязгаар, шалгуур байхгүй. Иймд хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд нь давамгай байдалтай аж ахуйн нэгж байх, төвлөрөл/давхар зээмшил үүсгэх нь холбогдох хууль тогтоомж зөрчөөгүй тохиолдолд боломжтой байна. Мөн холбогдох хууль, тогтоомжид үүрэг хариуцлагыг нарийвчлан тодорхойлж өгөөгүйгээс Харилцаа Холбооны Зохицуулах Хороо болон Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын чиг үүрэг нь давхацсан.
Стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуйн нэгжид гадаадын хөрөнгө оруулалтыг зохицуулах тухай (2012)	4.7.Стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт үйл ажиллагаа эрхлэх, эсхүл үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуйн нэгжийн гадаадын төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хөрөнгө оруулагчийн эзэмшиж хувь хэмжээ 49 хувиас илүү гарах тохиолдолд Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэх бөгөөд бусад тохиолдолд зөвшөөрөл олгох асуудлыг Засгийн газар шийдвэрлэнэ. **5 дугаар зүйл.Стратегийн ач холбогдол бүхий салбар** 5.1.Хүн амын амьдралын үндсэн хэрэгцээ, эдийн засгийн бие даасан, хэвийн үйл ажиллагааг ханган, үндэсний орлогыг бүрдүүлэх, *үндэсний аюулгүй байдлыг баталгаажуулахад* стратегийн ач холбогдолтой дараах салбарыг үндэсний аюулгүй байдалд стратегийн ач холбогдол бүхий салбар гэнэ: 5.1.1.эрдэс баялаг; 5.1.2.банк, санхүү. **5.1.3.хэвлэл мэдээлэл, харилцаа холбоо.** 5.2.Засгийн газар шаардлагатай гэж үзсэн салбарыг стратегийн ач холбогдолтой салбарт хамааруулах асуудлыг тухай бүр нь Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж, шийдвэрлүүлнэ.	Үндэсний аюулгүй байдалтай нягт холбоотой, зайлшгүй анхаарал хандуулан, хяналт тогтоох стратегийн ач холбогдол бүхий гурван салбарын нэг нь хэвлэл мэдээлэл, харилцаа холбооны салбар юм. Тиймээс энэ салбар нь үндэсний ёс заншил, өв уламжлал, түүх, соёл, цаашлаад улсын тусгаар тогтнолын баталгаа бүхий чухал салбар гэдгийг уг хуулийн дагуу баталгаажуулан онцгой ач холбогдол өгсөн. Уг хуулийн дагуу гадаадын төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжид хөрөнгө оруулагчийн эзэмших хувь хэмжээ 49 хувиас илүү гарах тохиолдолд төрийн эрх барих дээд байгууллага шийдвэрлэнэ гэж заасан байна.

Олон нийтийн радио, телевизийн тухай (2005)	8 дугаар зүйл. Олон нийтийн радио, телевизийн хөтөлбөрийн бодлого 8.3. Олон нийтийн радио, телевизээр харгислал, ялгаварлан гадуурхал, дайн, хүчирхийлэл, садар самуныг сурталчилсан, иргэний нэр тер, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндэд халдсан агуулгатай нэвтрүүлэг бэлтгэж түгээхийг хориглоно. 13 дугаар зүйл. Олон нийтийн радио, телевизээр нэвтрүүлэх зар сурталчилгаа 13.3. Олон нийтийн радио, телевизээр нэвтрүүлэх зар сурталчилгааны нийт хугацаа тухайн өдрийн нэвтрүүлгийн цагийн хоёр хувиас хэтрэхгүй байна. 17 дугаар зүйл. Олон нийтийн радио, телевизийн санхүүжилт 17.1. Олон нийтийн радио, телевизийн санхүүжилт дараах эх үүсвэрээс бүрдэнэ: 17.1.1. радио, телевизийн нэвтрүүлгийн үйлчилгээний хөлс; 17.1.2. зар сурталчилгаанаас олсон орлого; 17.1.3. тоног төхөөрөмж, бусад эд хөрөнгөө түрээслүүлсний орлого; 17.1.4. Монгол Улсын болон гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгүй хүнээс өгсөн хандив, тусламж; 17.1.5. улсын төсвийн дэмжлэг; 17.1.6.хууль тогтоомжид заасан бусад эх үүсвэр. **21 дүгээр зүйл. Үндэсний зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, түүнийг томилох** 21.1. Үндэсний зөвлөл нь олон нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх орон тооны бус байгууллага бөгөөд 15 гишүүнтэй байна. 21.2. Үндэсний зөвлөлийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа 6 жил байна. 21.3. Үндэсний зөвлөлийн гишүүнд дараах этгээдийг нэр дэвшүүлэхгүй: 21.3.1. төрийн улс төрийн болон төрийн жинхэнэ албан хаагч; 21.3.2. улс төрийн намын удирдах албан тушаалтан; 21.3.3. бусад радио, телевизэд ажиллаж байгаа, түүнчлэн ажилладаггүй боловч хөтөлбөрийн бодлогыг тодорхойлоход нь оролцдог этгээд; 21.3.4.бусад радио, телевизэд хөрөнгө оруулалт хийсэн этгээд, эсхүл олон нийтийн радио, телевизийн санхүүгийн хараат бус байдалд нөлөөлж болох этгээд. 21.4. Үндэсний зөвлөлийн гишүүнээр ял шийтгэлгүй, иргэний нийгмийн төлөөллөөс санал болгосон Монгол Улсын иргэнийг томилно. 21.5. Энэ хуулийн 21.3, 21.4-т заасан шалгуурыг удирдлага болгон дор дурдсан байгууллага, албан тушаалтан Үндэсний зөвлөлийн гишүүнд нэр дэвшүүлнэ: 21.5.1. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч 4 хүн; 21.5.2. Монгол Улсын Их Хурал 7 хүн; 21.5.3. Монгол Улсын Засгийн газар 4 хүн.	Олон нийтийн радио, телевизийн зар сурталчилгаанд хатуу хязгаарлалт тогтоох нь орлогын эх үүсвэр, санхүүгийн асуудалд хязгаарлалт болох бөгөөд цаашлаад энэхүү зохицуулалт нь улсын төсвөөс дэмжлэг авах нэг шалтгаан болох талтай учраас олон нийтийн радио телевизийн хараат бус байдалд халтай байх талтай. Олон нийтийн радио, телевизийн удирдах албан тушаалтан болох Үндэсний зөвлөлийн гишүүн нь улс төрийн нам, радио, телевиззд хөрөнгө оруулсан этгээд байж болохгүй гэж зохицуулсан байна.

2010 оны 5 дугаар сарын 11-12-нд зохион байгуулагдсан "Харилцаа холбооны Зохицуулалт 2010-форумаас гаргасан бизнесийн орчны шинэчлэлийг бий болгох үр ашигтай зохицуулалтын талаарх зөвлөмж	III. Радио, телевизийн өргөн нэвтрүүлгийг хөгжүүлэх асуудлаар: Зохицуулалтын хүрээнд: 2.3. Хувь эзэмшигчийн ил тод байдал /Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөлтэй уялдуулах/ 5. Стандарт, тусгай зөвшөөрлийн нөхцөл шаардлагыг шинэчлэн тогтоох	Хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын хувь эзэмшигчийн ил тод байдлыг хангах асуудлыг чухалчилсан ач холбогдолтой боловч заавал биелүүлэх шинжтэй албан ёсны баримт бичиг биш юм.
"Монгол Улсын үндэсний Аюулгүй байдлын үзэл баримтлал батлах тухай" УИХ-ын 2010 оны 48 дугаар тогтоол.	3.3.4. Нийгмийн тогтвортой байдал 3.3.4.3. Хэвлэл мэдээллийн хараат бус, бие даасан байдлыг бэхжүүлж, хариуцлагатай, мэргэшсэн сэтгүүл зүй, сэтгүүлчийн ёс зүйн хэм хэмжээг төлөвшүүлж, нийгмийн тогтвортой байдлыг хангана. 3.6. Мэдээллийн аюулгүй байдал Мэдээллийн салбарт үндэсний ашиг сонирхлыг хамгаалах, төр, иргэн, хувийн хэвшлийн мэдээллийн бүрэн бүтэн, нууцлагдсан, хүртээмжтэй байдлыг баталгаажуулах нь мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах үндэс мөн. 3.6.1.4. Монгол Улсад гадаадын хөрөнгө оруулалттай хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл үндэсний аюулгүй байдалд харшилсан үйл ажиллагаа явуулбал **үйл ажиллагаа явуулах эрхийг хязгаарлаж болно.** Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшил, харьяалал нь ил тод байх бөгөөд үйл ажиллагаа нь бодитой, тэнцвэртэй, хариуцлагатай байна. Мэдээллийн хэрэгслээр үндэсний үнэт зүйлийг түлхүү нийтлэх, сурталчлахыг дэмжиж, гаднын шашин, соёл, төрийн бодлогыг сурталчилсан агуулгатай мэдээллийг **зохистой** түвшинд хязгаарлана. 3.6.1.6. *Өрсөлдөх чадвартай* мэдээлэл, харилцаа холбооны **систем**, техник хэрэгсэл, программ хангамжийн үндэсний үйлдвэрлэл болон мэдээллийн аюулгүй байдлын шийдэл боловсруулах ажиллагааг дэмжин хөгжүүлж технологийн хараат байдлыг бууруулна.	Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшил, харьяалал нь ил тод байх ёстой талаар болон **хэвлэл** мэдээллийн байгууллагуудын үйл **ажиллагаандаа** баримтлах зарчмуудыг тодорхойлсон нь дэвшилттэй. Түүнчлэн нэвтрүүлгийн агуулгын хүрээнд шаардлага, шалгуур тогтоосон ач холбогдолтой.
"Телевиз Радиогийн зохицуулалтын талаар баримтлах чиглэл батлах тухай" Засгийн газрын 2010 оны 276 дугаар тогтоол.	2. Телевизийн хөрөнгө оруулагч, эзэмшигч, удирдлагын талаарх мэдээллийг олон нийтэд ил тод болгох. 3. Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолоор батлагдсан "Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал"-ын 3.2.2.2 і -т заасан чиглэлийг баримталж ажиллах. 8. Телевизэд тусгай зөвшөөрөл олгохдоо нэвтрүүлгийн нийт агуулгын 50 хувиас доошгүйг нь үндэсний эрх ашиг, соёл, хэл, зан заншил, хүүхдэд зориулсан нэвтрүүлэг, Монгол Улсад бүтээсэн бүтээл байх зохицуулалтыг гэрээнд тусгаж байх.	Эзэмшлийн асуудлыг, тухайлбал дотоод, гадаадын хөрөнгө оруулагчдын талаарх мэдээллийг ил тод болгох нь олон үргалч үзлийг дэмжих, төвлөрлийг сааруулах арга хэмжээг аван цаашлаад шударга өрсөлдөөнийг дэмжих нэг алхам болсон байна. Мөн нэвтрүүлгийн агуулгад тодорхой шаардлага тогтоон, үндэсний бүтээлийн үйлдвэрлэлийг дэмжсэн ач холбогдолтой байна.

2010 оны 298 тоот тогтоолоор батлагдсан "Давамгай болон зүй ёсны монополь байдалтай аж ахуйн нэгжийг тогтоох журам"		Давамгай болон зүй ёсны монополь байдалтай аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаат хянах, давамгай этгээдэд уг байдлаа буруугаар ашиглахгүй байх онцгой хариуцлага ногдуулсан нь шударга өрсөлдөөнийг дэмжихэд ач холбогдолтой юм.
Харилцаа холбооны зохицуулах хороо болон Шударга өрсөлдөөн хэрэглэгчийн төлөө газрын хооронд 2012 оны 10 дугаар сарын 16-ний өдөр байгуулсан хамтран ажиллах санамж бичиг	Монгол Улсын Өрсөлдөөний тухай хууль, Харилцаа холбооны тухай хууль, Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах тухай хууль, Зар сурталчилгааны тухай зэрэг хууль, тогтоомжийг хэрэгжүүлэх, харилцаа холбооны салбарын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч аж ахуйн нэгжийн зах зээлд шударгаар өрсөлдөх боломжийг бүрдүүлэх, үнэ тарифт оновчтой зохицуулалт хийх, хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах чиглэлээр хамтран ажиллахаар тохиролцсон.[1]	Холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу уг хоёр байгууллагын чиг үүрэг нь давхардсан байгаа ба энэ бүрэн байдлыг хамтран зохицуулах, тус тусын үүрэг хариуцлагыг тодорхой болгох чухал ач холбогдолтой.

Харилцаа холбооны тухай хуульд хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эзэмшил, төвлөрөлтэй холбоотой тусгай зохицуулалт байхгүй. Иймд эзэмшил, төвлөрөл болон хэвлэл мэдээллийн байгууллагатай холбоотой өрсөлдөөний зохицуулалт нь Өрсөлдөөний хуулийн хүрээнд зохицуулагддаг. Харилцаа холбооны тухай хууль болон Өрсөлдөөний тухай хуульд зааснаар Харилцаа холбооны зохицуулах хороо болон Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын харилцаа холбооны салбар дахь өрсөлдөөнийг зохицуулах чиг үүрэг адил байна. Энэ хүрээнд хоёр байгууллага нь Хамтран ажиллах гэрээ байгуулан ажиллаж байна. Ингэснээр жишээ нь Хороо нь ХЗДХЯ, Оюуны өмчийн газар, ШӨХТГ, ЦЕГ-ийн дэргэдэх Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохион байгуулах зөвлөлөөс өгсөн чиглэлийн дагуу төрийн 5 байгууллагатай хамтарсан үзлэг шалгалтыг Улаанбаатар хот болон орон нутагт зохион байгуулах ажлыг 2011 онд зохион байгуулсан[46].

[46] ХХЗХ-ны 2011 оны үйл ажиллагааны товч тайлан

2.5. Хэвлэл мэдээллийн салбарт төрийн зүгээс үзүүлж буй татаас, дэмжлэг

Хэвлэл мэдээллийн салбарт төрийн зүгээс үзүүлэх татаас, дэмжлэгийн талаар хууль тогтоомжид дараах зохицуулалт байна. Үүнд:

Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хууль	**13 дугаар зүйл. Нэмэгдсэн өртгийн албан татвараас чөлөөлөх.** 13.1.14.борлуулсан сонин;	Сонин нь НӨАТ-аас чөлөөлөгдсөн.
Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хууль	**12 дугаар зүйл. Албан татвар ногдох орлогоос** хасагдах зардал 12.1.12.мэргэжлийн сонин, сэтгүүлийн захиалга;	Мэргэжлийн сонин, сэтгүүлийн захиалга нь албан татвар ногдох орлогоос хасагдах зардалд орсон.
Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль	**7 дугаар зүйл. Олон нийтийн радио, телевизийг төрөөс дэмжих** 7.1. Олон нийтийн радио, телевиз үйл ажиллагаагаа явуулахад нь төрөөс санхүү, эдийн засгийн зохих дэмжлэг үзүүлнэ. 7.2.Өргөннэвтрүүлгээулсорныхэмжээнд дамжуулах радио, телевизийн үндсэн сувгийг олон нийтийн радио, телевизэд хөнгөлөлттэй нөхцөлөөр ашиглуулна.	Олон нийтийн радио телевизийн үйл ажиллагааг төрөөс дэмжих талаар тодорхойгүй байдлаар тусгагдсан.

ХХЗХ-ноос 2013 оны 9-р сарын 20-ны өдөр өгсөн мэдээллээс үзэхэд радио, телевизийн тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдэд төрийн зүгээс аливаа хөнгөлөлт, дэмжлэг татаас үзүүлдэггүй. ТВ, радиогийн өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээ эрхлэгчдийн бүтээл үйлдвэрлэлийг дэмжсэн, орон нутгийн телевиз, радиогийн үйлчилгээг хөгжүүлэх, улмаар салбарын хөгжлийг дэмжих төрийн бодлого, хууль эрх зүйн орчин бүрдээгүй байгаа бөгөөд үндэсний цөөнхэд зориулсан нэвтрүүлэг бүтээж, түгээхэд тусгайлан үзүүлдэг дэмжлэг байдаггүй гэж заасан байна.

Харин 2008 онд Засгийн газрын тогтоол гарч иргэдэд мэдээ, мэдээлэл хүргэх, мэдээлэл авах эрхийг хангах, орон нутагт өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээг тэгш, хүртээмжтэй хүргэх үүднээс Монгол Улсын хэмжээнд Хиймэл дагуул ашигласан олон суваг дамжуулах үйлчилгээг дангаар үзүүлж байгаа ДДэшТВ ХХК-д төрөөс татаас өгч, хиймэл дагуулын сувгийн түрээсийн төлбөрийг төлж байгаа бөгөөд тус үйлчилгээ эрхлэгчид телевизийн 10 сувгийг орон даяар үнэ төлбөргүй дамжуулах үүргийг хүлээлгэжээ.

Мөн Хэвлэлийн хүрээлэнгээс 2013 оны 09-р сарын 23-ны өдөр авсан мэдээнээс харахад сонин, сэтгүүл эрхлэн гаргагчид төрийн зүгээс үзүүлдэг дэмжлэг, хөнгөлөлт үндсэндээ байхгүй байна.

2.6.Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдэд хандан хийсэн социологийн судалгааны үр дүн[47]

Социологи судалгааг дараах дараалалаар хийсэн болно. Үүнд:

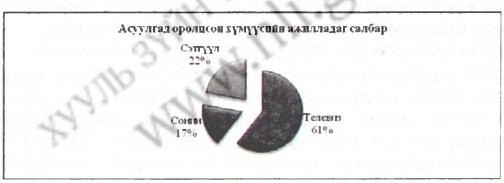
- Судалгаанд оролцсон байгууллагуудын ерөнхий дүр зургийг гаргах;
- Анкетын судалгааны үр дүнд хэвлэл мэдээллийн салбарт тулгамдаж буй асуудлыг тодорхойлох;
- Тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх талаар санал, зөвлөмж дэвшүүлэх.

[47] Судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн социологич судлаач Д.Аюуш хийсэн болно.

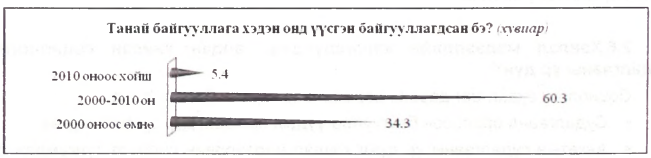
2.6.1. Судалгаанд оролцсон байгууллагуудын ерөнхий дүр зураг

Судалгааны төлөөллийн түүвэр

Асуулгад оролцсон байгууллагууд				
№		Утга	Тоо	Эзлэх хувь
1	Сонин	Зууны мэдээ	0	0
2		Өглөөний сонин	9	7,4
3		Өнөөдөр сонин	9	7,4
4		Тэргүүн сонин	3	2,5
5		Зиндаа сонин	0	0
6	Сэтгүүл	Гялбаа сэтгүүл	5	4,1
7		Үндэсний тойм сэтгүүл	9	7,4
8		Шинэ ертөнц сэтгүүл	1	0,8
9		Дээжис сэтгүүл	7	5,7
10		Цаг төр хүмүүс сэтгүүл	5	4,1
11	Телевиз	С1 ТВ	8	6,6
12		Монгол ТВ	5	4,1
13		МН 25 ТВ	18	14,8
14		ТВ 9 ТВ	17	13,9
15		UBS ТВ	9	7,4
16		Хуульчдын танхим[2]	17	13,9
17	Нийт		122	100

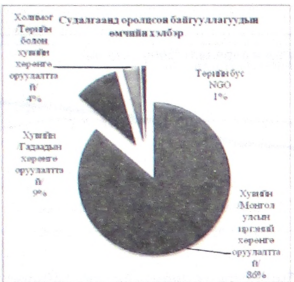


Хэвлэл мэдээллийн салбарын 3 гол хүрээ болох телевиз, сонин, сэтгүүлийн сэтгүүлч, редакцийн ажилтнуудаас анкет судалгаа авав. Асуулгад зарим сонины байгууллага, тэдгээрийн удирдлага татгалзсан хариу өгсөн учир сэтгүүлийн асуулгын тооноос сонины асуулгын тоо бага үзүүлэлттэй гарсан болно.

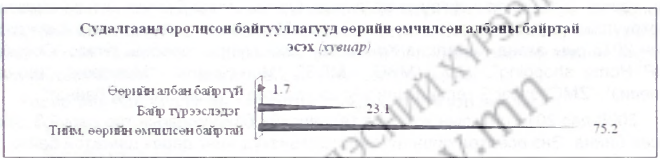


Судалгаанд оролцсон байгууллагуудын 94,6 хувь нь 2010 оноос өмнө нь үүсгэн байгуулагдсан байна. Ийнхүү хэвлэл мэдээллийн салбарт олон жил тасралтгүй ажилласан, туршлагатай оролцогчдыг хамруулснаар судалгааны үр дүнг илүү бодитой, практикт тулгуурласан болгох зорилготой юм.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn







Судалгаанд оролцсон байгууллагуудын 4% нь төрийн мэдэлд байдаг бол 68% нь одоо эрхэлж байгаа мэдээллийн хэрэгслээс гадна давхар ямар нэгэн мэдээллийн хэрэгсэл эзэмшдэг, 1.7% нь өөрийн албан байргүй байна.

2.6.2. Хэвлэл мэдээллийн салбарын өнөөгийн байдал



2013 оны 9-р сарын эхний хагасын байдлаар Монгол Улсад 555 тогтмол үйл ажиллагаа явуулж байгаа мэдээллийн хэрэгсэл байгаагаас ***телевиз 30% буюу 166, радио 15% буюу 77, сонин 25% буюу 135, сэтгүүл 18% буюу 99, веб сайт 12% буюу 68*** байна[48].

[48] Монголын хэвлэл мэдээлэл Өнөөдөр., Хэвлэлийн хүрээлэн., 2013 он

Телевиз



2012 онд шинээр 17 телевиз бий болж телевизийн тоо 149-өөс 166-д хүрсэн. Үндэсний хэмжээнд 16 телевиз өргөн нэвтрүүлгийн шугамаар болон DDish-ийн тавган антеннаар нэвтрүүлгээ түгээж байна. Улаанбаатар хотын хэмжээнд нэвтрүүлгээ цацдаг есөн телевиз, орон нутагт 20 телевиз тус тус шинээр нэмэгджээ. Гэвч 2013 оны эхэнд Харилцаа Холбооны Зохицуулах хорооны зүгээс "Соёмбо", "VIP Home shopping", "ITV", "MBO", "MDS", "Mon-cinema", "Musicbox", "Шонхор телевиз", "ZMC" зэрэг 9 телевизийн үйл ажиллагааг түр зогсоогод байна[49].

2006-аас 2012 онуудын хооронд телевизийн байгууллагын тоо даруй 3 дахин өссөн байна. Энэ өсөлтөд орон нутгийн телевизүүд жинг дарах шинжтэй байна.

Телевизийн байгууллагуудыг цацалтын хувьд авч үзвэл:

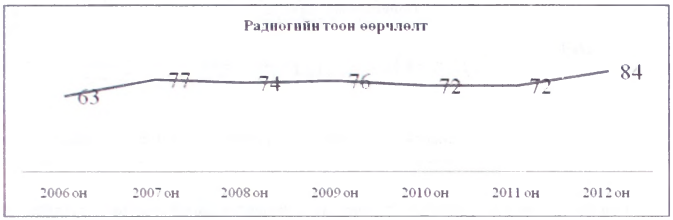
- Үндэсний хэмжээнд 16;
- Улаанбаатарт 48;
- Орон нутагт 78;
- Кабелийн шугамаар 24 телевиз байна.



Нийт телевизийн байгууллагын 91% буюу 152 нь гадаадын болон Монголын хөрөнгө оруулалттай хувийн телевиз, 5% буюу 8 нь их бага хэмжээгээр төрийн хөрөнгө оруулалттай телевиз, харин 4% нь буюу 6 телевиз төрийн бус байгууллагын мэдэлд байна.

[49] Мөн тэнд

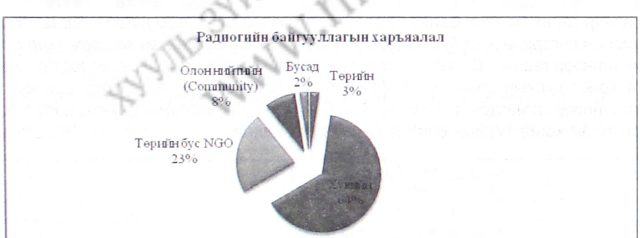
Радио



Радиогийн байгууллагын тоо сүүлийн 2 жилд харьцангуй тогтвортой байсан бол энэ оны 9 дүгээр сарын эхний хагасын байдлаар 12-оор нэмэгдэж 84 болсон байна. Энэ өсөлтийн 6 нь интернетээр сонсох боломжтой радиогийн байгууллага байна. Техник технологи, мэдээллийн цахим хэлбэр хурдацтай хөгжихийн хирээр түүнд суурилсан байгууллага илт өссөн үзүүлэлттэй байна.

Радиогийн байгууллагын тархалтыг хамрах хүрээгээр авч үзвэл:

- Үндэсний хэмжээнд 3;
- Бүсийн хэмжээнд 4;
- Улаанбаатар хотод 24;
- Орон нутагт 53 радио байна.



Нийт радиогийн байгууллагын 54 нь хувийн хөрөнгө оруулалттай, 2 нь төрийн хөрөнгө оруулалттай бол 19 нь төрийн бус, 7 нь олон нийтийн, 2 нь бусад төрлийн хөрөнгө оруулалттай байгууллагууд байна.

хууль зүйн үндэсний төв www.nli.gov.mn

Сонин

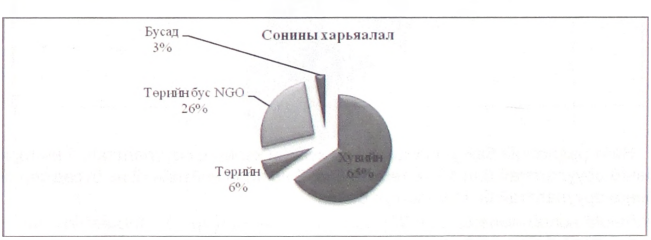


Сүүлийн жилүүдэд *(2008-2011 онд)* үйл ажиллагаагаа тогтмол явуулж буй сонины тоо 120-130-ийн хооронд хэлбэлзэж байв. Хэвлэлийн хүрээлэнгээс өгсөн мэдээгээр 2012 оны байдлаар 135 сонин тогтмол гарч байна.

Сонины байгууллагуудыг гаралтын давтамжаар нь харьцуулбал:

- Өдөр тутмын 16;
- 3-4 хоног тутмын 7;
- 7 хоног тутмын 31;
- 10-14 хоног тутмын 48;
- Сар тутмын 25;
- Бусад 8 байна.

2012 онд 7 сонин үйл ажиллагаагаа зогсоож, 16 сонин шинээр үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн байна. Өдөр тутмын 16 сониноос "Ардын эрх", "Монцамэ мэдээ" зэрэг сонин тус оны 3, 4 дүгээр улирлаас эхлэн үйл ажиллагаагаа зогсоож, сэтгүүл хэлбэрээр гарах болсон байна. Түүнчлэн долоо хоногт хоёр дугаар гардаг "Бодит зар" сонин өнгөрсөн жил буртгэгдсэн боловч үйл ажиллагаагаа зогсоож "Зар суваг" сонин шинээр гарчээ. Долоо хоног тутам гардаг сонины тоо 1-ээр нэмэгдэж, харин 10-14 хоног тутмын сонины тоо 41-48 болж өссөн нь тус ангилалд орон нутгийн сонин шинээр нэмэгдсэнтэй холбоотой байна. Тооны гаралтын хувьд долоо хоног болон 10-14 хоног тутмын сонинууд тэргүүлж байна.



Харьяаллын хувьд хувийн байгууллагын мэдэлд 88 сонин, төрийн бус байгууллагын мэдэлд 35 сонин, төрийн байгууллагын мэдэлд 8 сонин, бусад төрлийн байгууллагын мэдэлд 4 сонин тус тус байна.

Сэтгүүл



2000 оноос сэтгүүлийн зах зээл өргөжиж, нэр төрөл, борлуулалтын тоо нь өсөж байгаа билээ. 2012 онд 24 сэтгүүл шинээр гарч, 17 сэтгүүл үйл ажиллагаагаа зогсоожээ. Долоо хоног тутмын "ТВ 7 хоног" сэтгүүл шинээр нэмэгдэж, уг ангиллын сэтгүүлийн тоо долоо болсон байна[50]. Сэтгүүлийн гаралтаараа сар, улирал тутмын сэтгүүлүүд давамгайлж байна. Түүнчлэн дэлхийн олон оронд хэвлэгдэн гардаг "Playboy", "National Geographic" сэтгүүлүүд Монголд хэвлэгдэн гарах болсон.

Сэтгүүлийн байгууллагуудыг гаралтын давтамжаар нь харвал:

- 7 хоног тутмын 7;
- 10-14 хоног тутмын 4;
- Сар тутмын 38;
- 2 сар тутмын 9;
- Улирал тутмын 34;
- Бусад 7 байна.

2.6.3.Хэвлэл мэдээллийн эзэмшил харьяаллын сүлжээ[51]

(Гурваас дээш хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл эзэмшдэг байгууллагууд)

	Эзэмшил/ харьяалал	Нийт тоо	Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн нэр
1	Монцамэ агентлаг	7	Монцамэ дээж сэтгүүл
			Монцамэ мэдээ сонин
			Хүмүүн бичиг сонин
			Mongol messenger сонин
			Новости Монголий сонин
			Монголын мэдээ сонин (хятад хэлээр)
			Монгол цушин сонин (япон хэлээр)
			Mongolia today сэтгүүл

[50] Монголын хэвлэл мэдээлэл Өнөөдөр., Хэвлэлийн хүрээлэн., 2013 21 дахь тал
[51] Монголын хэвлэл мэдээлэл Өнөөдөр., Хэвлэлийн хүрээлэн., 2013, 22 дахь тал

www.nli.gov.mn

2	“Эгэл” ХХК (Орон нутгийн сонины холбоо)	17	Архангайн амьдрал сонин
			Багануурын амьдрал сонин
			Баянхонгор таймс сонин
			Булганы мэдээ сонин
			Монгол говь сонин
			Хэнтийн мэдээ сонин
			Шинэ мэдээ (Орхон) сонин
			Шинэ мэдээ (Дархан) сонин
			Дорнод сонин
			Ховдын мэдээ сонин
			Завхан сонин
			Сэлэнгийн мэдээ сонин
			Налайхын амьдрал сонин
			Өнөөгийн Дорноговь сонин
			Их говийн мэдээ сонин
			Увсын өнгө сонин
			Өверхангайн мэдээ сонин
3	“Монгол ньюс” групп	5	Өнөөдөр сонин
			UB post сонин
			Таван цагираг сонин
			Ням гариг сэтгүүл
			MH25 суваг ТВ
4	“Монгол масс медиа” групп	5	Ардын эрх сонин
			Боловсрол суваг ТВ
			Eagle news ТВ
			Шууд телевиз
			www.news.mn веб сайт
5	“ММЈ” ХХК	6	Алаг хорвоо сонин
			Болсон явдал сонин
			Далд амьдрал сонин
			Байлдан дагуулагч сонин
			Хоёулаа сонин
			Янаг хорвоо сонин
6	“Эх гоёот медиа” групп	7	Инфо ТВ сэтгүүл
			Үдшийн шивнээ сэтгүүл
			Teenagers сэтгүүл
			Hot News сэтгүүл
			ETV ТВ
			Их монгол FM 99.7
			Нандин FM 105.5
7	“Ирмүүн мультмедиа” ХХК	4	Космополитан сэтгүүл
			National Geographic
			National Geographic Kids
			Smartway
8	“Улаанбаатар хэвлэл” ХХК	3	Өглөөний сонин
			Хүмүүс сонин
			Хүмүүсийн амьдрал сонин
9	“Сэрүүлэг констракшн” ХХК	4	Сэрүүлэг сонин
			Монголчуудын амьдрал сонин
			Эрх члөө FM 104.0
			ТВ 8 телевиз

хууль зүйн мэдээлэл www.legal.mn

2.6.4. Хэвлэл мэдээллийн салбарт тулгамдаж байгаа асуудал

Хэвлэл мэдээллийн салбарт хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулиудад хэвлэл мэдээллийн ёс зүй, хараат бус байдлын талаар хангалттай тусгадаггүй, төдийлөн ач холбогдол өгдөггүй байна. Энэ талаар хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудаас анкет авахад:







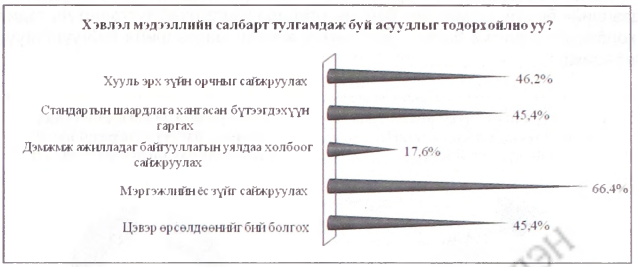
хууль зүйн яамны мэдээлэл www.mn.gov.mn

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд тусгай зөвшөөрөл өгөх нь зүйтэй гэж сэтгүүлчдийн дийлэнх олонх дэмжиж байна. Харин бүртгэх асуудал дээр өөр өөр байр суурьтай байна.

Хэрэв "Тийм бол ямар байгууллага бүртгэх хэрэгтэй гэж та бодож байна вэ? гэсэн асуулгад

- Хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын мэргэжлийн холбоо – 45,9%
- Хууль зүйн яам – 6,4%
- Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар – 14,7 %
- Харилцаа холбооны зохицуулах хороо – 29,4%
- Бусад – 3,7% байна.

Тулгамдаж буй асуудал

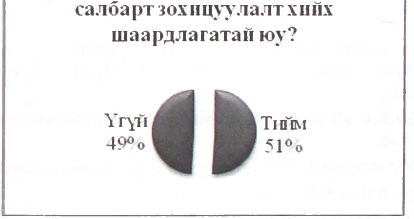


Хэвлэл мэдээллийн салбарт ажиллагсдын хоёр хүн тутмын нэг нь тулгамдаж буй асуудлыг хэвлэл мэдээллийн салбарт хууль эрх зүйн орчныг сайжруулах, стандартыг мөрдүүлэх, цэвэр өрсөлдөөнийг бий болгох гэж үзэж байгаа бол дийлэнх нь (66%) нь мэргэжлийн ёс зүйг сайжруулах буюу агуулгын шинэчлэл хэрэгтэй гэж үзэж байна.

Тулгамдаж буй асуудлуудыг шийдвэрлэхдээ төрийг хэр хэмжээтэйгээр оролцох талаар дүгнэхдээ:

Төрөөс хэвлэл мэдээллийн салбарыг зохицуулах шаардлагатай, үгүй эсэх талаар ойролцоо санал өгсөн байна. Харин төр оролцвол ямар асуудлыг зохицуулах талаар:

- Бүртгэлжүүлэх, лицензжүүлэх – 26%;
- Мэргэжлийн ёс зүйг сахиулах – 37%;
- Техникийн стандартыг сайжруулах 19,2%;
- Агуулгын стандартыг сайжруулах 17,8% -ийн санал тус тус өгчээ.



Хамгийн их давтагдсан санал, хүсэлт

1. Хэвлэлийн эрх чөлөөг тунхаглах, хараат бус байдлыг хангах;

2. Эрүүгийн хуулийн 110, 111-ээр дарамтлах;

3. Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ил тод байдал, хариуцлагатай ёс зүйт сэтгүүл зүйг бүрдүүлэх;

4. Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын "Үйлдвэрчний эвлэл" байгуулах;

5. Хэвлэл мэдээллийн байгууллагад ажиллагсадын цалингийн хэмжээг хуульчлах.

Тусгай зөвшөөрөл[52]

Харилцаа холбооны зохицуулах хорооноос хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад тусгай зөвшөөрөл олгож, түүний хэрэгжилт, биелэлтэд хяналт тавьдаг билээ. Энэ асуулгад оролцсон байгууллагуудаас тусгай зөвшөөрлийн журамд санал авахад:

Тусгай зөвшөөрлийн журамд өөрчлөлт оруулах шаардлагатай юу?

№	Утга	Тийм	Үгүй
1	Гэрчилгээ олгох	80,6%	19,4%
2	Хугацааг сунгах	77,8%	22,2%
3	Түдгэлзүүлэх, хүчингүй болгох	79,2%	20,8%
4	Хяналт тавих	86,2%	13,8%

Хамгийн өндөр буюу 86,2% нь "Хяналт тавих" процесс нь асуудал их дагуулдаг, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай гэж үзжээ.

Санал, зөвлөмж

2013 оны байдлаар Монгол Улсад 555 тогтмол үйл ажиллагаа явуулж байгаа мэдээллийн хэрэгслийн байгууллага байна. Үүнээс:

- Телевиз 30% буюу 166;
- Радио 15% буюу 77;
- Сонин 25% буюу 135;
- Сэтгүүл 18% буюу 99 ;
- Веб сайт 12% буюу 68 байна.

Хэвлэл мэдээллийн байгууллага сүүлийн жилүүдэд эрчимтэйгээр нэмэгдэж байна. 2012 онд 469 байсан бол 2013 онд 555 болсон байна. Энэ тоон үзүүлэлтэд Улаанбаатар хотын хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдийн өсөлт гэхээсээ илүүтэйгээр орон нутагт байрлах телевиз, радио ихээр жин дарж байна.

Судалгааны дүнгээс үзэхэд "Хэвлэл мэдээллийн салбар"-ын эрх зүйн орчин тодийлөн таатай бус байна.

Хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад дараах дарамт шахалт ажиглагдаж байна.

- Хэвлэл мэдээллийн салбарынханд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн өмчлөл, санхүүжилт, удирдлагаар дамжин нөлөөлдөг, өөр хэлбэрийн шууд хатуу цензур *(дарамт)* тавьж байна;

[52] Хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад Харилцаа холбооны зохицуулах газраас олгодог тусгай зөвшөөрөл
- А ангиллын тусгай зөвшөөрөл: харилцаа холбооны сүлжээ байгуулах;
- В ангиллын тусгай зөвшөөрөл: харилцаа холбооны үйлчилгээ эрхлэх;
- Бүртгэлийн гэрчилгээ: мэдээ, харилцаа холбооны үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, програм хангамж болон бусад үйлчилгээ эрхлэх.

- Сонгогдсон эрх мэдэлтэн, өндөр албан тушаалтнууд Иргэний Хууль, Эрүүгийн хуулийн нэр төр, гүтгэлэг, доромжлолтой холбоотой зүйлийг цензур болгон ашигладаг байна[53];

- Иргэдийн мэдээлэлтэй байх эрх тунхагийн төдий, практик дээр хязгаарлалт нь түлхүү байна. Хязгаарлалт нь жишээлбэл, Төрийн нууцын тухай хууль, Төрийн нууцын жагсаалтын тухай хууль,... гэх мэт олон хуульд нууц хадгалах зүйл заалт байдлаар байдаг.

Тулгамдаж буй асуудлуудыг шийдвэрлэхдээ төрийг хэр хэмжээтэйгээр оролцох талаар хэвлэл мэдээллийн салбарынхан үзэхдээ хоёр хүн тутмын нэг нь төр оролцох ёстой гэж үзсэн байна. Төр оролцохдоо дараах асуудлуудыг зохицуулах шаардлагатай байна.

- Мэргэжлийн ёс зүй (хараат бус байдал) -г сайжруулах буюу агуулгын шинэчлэл хийх;

- Хууль эрх зүйн орчныг сайжруулах;

- Стандартыг мөрдүүлэх, цэвэр өрсөлдөөнийг бий болгох.

Илүүтэйгээр яаж зохицуулалт хийх талаар тодотговол:

- Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын редакц нь сэтгүүлчийн хараат бус байдлыг хангах чиглэлээр дотоод дүрэм журам, ёс зүйн дүрэмдээ тусгах үүргийг заан өгөх;

- Олон нийтийн радио, телевизийн хууль хараат бус байдлыг баталгаажуулах, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, олон нийтийн хяналтыг дээшлүүлэх чиглэлээр нэмэлт өөрчлөлт оруулах;

- Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн өмчлөл, ил тод байдал, төвлөрлийн талаарх зохицуулалтыг хуульд тусгах.

III. ГАДААД УЛСЫН ТУРШЛАГА

Д. Халлин, П. Манчини нар "Хэвлэл мэдээллийн тогтолцоог харьцуулах нь: Хэвлэл мэдээллийн 3 загвар ба Улс төр" (Comparing Media systems: Three Models of Media and Politics, 2004) бүтээлдээ хэвлэл мэдээллийн тогтолцоог барууны 18 улс (үүнд баруун Европын 16 улс, Хойд Америкийн 2 улс)-ыг харьцуулан судалсны үндсэн дээр[54] *Хойд туйлт Плюралист загвар* (Polarized Pluralist Model) буюу Газар дундын тэнгисийн, *Либерал загвар* (Liberal model) буюу Хойд Атлантын, *Ардчилсан корпоративист* загвар (Democratic Corporativist Model) буюу Хойд/Төв Европын гэсэн 3 загварт хуваасан нь энэ чиглэлийн судалгаанд өргөн ашиглагдаж байна.

Тэд ийнхүү ангилахдаа *олон нийтийн хэвлэлийн хөгжил, улс төрийн параллелизм*[55]*, мэргэжлийн сэтгүүл зүйн хөгжил, төрийн оролцоо* гэсэн 4 шалгуур үзүүлэлтийг гол болгожээ. Ингэхдээ Швед, Норвеги, Финланд, Дани гэсэн Скандиновын орнууд болон Төв Европын Австри, Нидерланд, Швейцарь, Герман, Бельги улсуудыг Ардчилсан корпоративист загварт, Грек, Испани, Португали, Итали, Францыг Хоёр туйлт Плюралист загварт, АНУ, Их Британи, Ирланд, Канадыг

[53] Эрүүгийн хуулийн 110, 111 дүгээр зүйлд заасан доромжлох, гүтгэх гэмт хэргийн талаар 2007 оны 10 дугаар сарын 29-ний өдөр гарсан Улсын Дээд шүүхийн тогтоол байдаг. 110, 111 дүгээр зүйлээр шалтгаалан хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд дарамт шахалт үзүүлдэгээс харахад энэ тогтоол практикт тодийлен үр нөлөөтэй хэрэглэгдэхгүй болоотой.

[54] Судалгаа нь Хойд Европын Австри, Бельги, Дани, Финланд, Герман, Нидерланд, Норвеги, Швед, Швейцарь гэсэн 9 улс, Өмнөд Европын Франц, Грек, Итали, Португал, Испани гэсэн 5 улс, Атлантын Канад, Их Британи, Ирланд, АНУ гэсэн 4 улсыг хамарсан байна.

[55] Улс төр, хэвлэл мэдээллийн тогтолцооны харилцан хамаарлыг илэрхийлсэн ухагдахуун.

Либерал загварт тус тус хамааруулсан байна.

Загвар тус бүрийн онцлогийг товчхон авч үзвэл:

- ***Хоёр туйлт плюралист загвар*** *нь мэргэжлийн сэтгүүл зүй сул хөгжсөн, олон нийтийн хэвлэлийн эргэлт бага хэдий ч улс төрийн намын нөлөөгөөр мэдээллийн хэрэгслийн нэгдэл хүчтэй. Энэ загварын орнуудад телевизийн нөлөө их, сонинг гол төлөв боловсролтой иргэд, улс төр сонирхогчид уншдаг.*

- ***Ардчилсан корпоративист загвар бүхий орнуудад*** *мэргэжлийн сэтгүүл зүйн хөгжлийн түвшин өндөр, хэвлэлийн эргэлт сайн, бүтцийн түвшинд төрийн оролцоо их, олон нийтийн өргөн нэвтрүүлэг хүчтэй хөгжсөн.*

- ***Либерал загварын хувьд*** *төрийн оролцоо бага, мэргэжлийн сэтгүүл зүй өндөр хөгжсөн, арилжааны сонин хэвлэл эрт үеэс хөгжсөн, зах зээлд суурилсан өргөн нэвтрүүлгийн мэдээллийн хэрэгсэлтэй, олон нийтэд өргөн нэвтрүүлэг хүргэгч, зохицуулах байгууллагууд улс төрөөс ангид.*

Либерал загвартай харьцуулахад ардчилсан корпоративист загвар бүхий орнуудад төрийн оролцоо илүү нийтлэг, улс төрийн параллелизм өндөр түвшинд байдаг. Үүнийг Шведийн болон АНУ-ын мэдээллийн хэрэгслийн тогтолцооны жишээн дээр тайлбарлая. Шведэд мэдээллийн хэрэгсэл болон улс төр 20 дугаар зууны эхнээс зэрэгцэн оршиж ирсэн. Сонин хэвлэл улс төрийн намаас хараат, засгийн газраас татаас авдаг бөгөөд сонин хэвлэлийн хөгжил нь улс төрийн, соёлын, нийгмийн санал зөрөлдөөн/хуваагдлыг илэрхийлдэг. Энэ байдал АНУ-д үндсэндээ өөр юм. Сонгуулийн үед улс төрийн намын талаар мэдээллийг олон нийтэд хүргэх нь бий. Аливаа хэвлэл мэдээллийн байгууллага тодорхой нэг улс төрийн намыг дэмжиж байгаа тохиолдолд зөвхөн шаардлагатай үед түүнийгээ илэрхийлдэг. Арилжааны зар сурталчилгааг нэвтрүүлэхийг Шведийн олон нийтийн телевизийн сувгуудад зөвшөөрдөггүй байхад АНУ-д эсрэгээрээ байх жишээтэй. Гэхдээ цагийн хязгаар, арилжааны агуулга гэх зэрэг тодорхой хэмжээний хяналт бий.

	Хоёр туйлт плюралист загвар	Ардчилсан корпоративист загвар	Либерал загвар
Олон нийтийн хэвлэлийн хөгжил	Сул	Өндөр	Өндөр
Улс төрийн параллелизм	Өндөр	Өндөр	Сул
Мэргэжлийн сэтгүүл зүйн хөгжил	Сул	Өндөр	Өндөр
Төрийн оролцоо	Өндөр	Өндөр	Сул

3.1. Ардчилсан корпоративист загвар

Бид судалгааныхаа энэ хэсэгт ардчилсан корпоративист загварт багтах улсуудаас төлөөлөл болгож Швед, Норвеги улсын зохицуулалтыг авч үзэх болно. Тиймээс энд эхлээд загварын онцлогийн талаар товчхон өгүүлье.

Д. Халлин, П. Манчини нарын тайлбарласнаар ардчилсан корпоративист загвар нь дараах онцлогтой. Үүнд:

- Сонины үйлдвэрлэл: Олон нийтийн хэвлэлийн эргэлт эрт үеэс хөгжиж ирсэн бөгөөд эргэлт харьцангуй өндөр;
- Улс төрийн нөлөө: Түүхийн хувьд намын хэвлэл хүчтэй хөгжсөнөөс гадаад

плюрализм бий болсон /улс төрийн асуудлаар харьцангуй бие даасан өргөн нэвтрүүлэг болон хөндлөнгийн байр суурь бүхий арилжааны хэвлэлтэй/;

• Мэргэжлийн сэтгүүл зүйн хөгжил: Хуульчлагдсан өөрийн удирдлага, мэргэжлийн сэтгүүл зүй өндөр хөгжсөн;

• Төрийн оролцоо: Бүтцийн түвшинд төрийн оролцоо хүчтэй, олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийн нөлөө ихтэй, хэвлэлд татаас өгдөг[56].

Хоёр туйлт плюралист загвар нь хэвлэлийн тогтмол эргэлт сул, мэргэжлийн ур чадварын зэрэглэл доогуур байдгаараа, Либерал загвар нь төрийн оролцоо, улс төрийн параллелизм бага байдгаараа энэ загвараас ялгаатай[57].

Ардчилсан корпоративист загварын нэг онцлог нь төрийн оролцоо радио, телевизийн салбарт давамгайлах хандлагатай байдаг[58]. Үүнийгээ дагаад өргөн нэвтрүүлгийн салбарыг хууль зүйн хувьд зохицуулах оролдлого ихээр хийгддэг. Мөн улс төрийн намын хэвлэлийг хүлээн зөвшөөрдгийн нэг шалтгаан нь эрт үеэс улс төр, улс төрийн байгууллагад итгэх олон нийтийн итгэл хүчтэй байж ирсэнтэй холбоотой. Герман, Австриас бусад оронд хэвлэлд төрөөс татаас олгодог[59].

Д. Халлин, П. Манчини нар Скандиновын орнуудын либерал загвараас ялгах өөр нэг шинж нь хэвлэл мэдээллийн тогтолцооны өөрөө удирдах ёсны асуудал гэж үзсэн байна. Ардчилсан корпоративист загварт хуульчлан тогтоосон /институцилагдсан өөрийн удирдлага (institutional self-regulation) оршин байхад либерал загварт хуульчлан тогтоогоогүй өөрийн удирдлага (non-institutional self-regulation) зонхилдог. Хуульчлан тогтоосон өөрийн удирдлага хэвлэлийн салбарт биелэлээ олсон. Жишээлбэл Норвеги, Шведэд Хэвлэлийн Консул байдаг. Хэвлэлийн Консул төрөөс хараат бус бөгөөд илүү компанийн /корпоратив/ бүтэцтэй, хэвлэлийн ёс зүйн асуудлаар шийдвэр гаргаж, өөрсдийн байр суурийг илэрхийлсэн дүгнэлт, тайлбар бүхий тайлан хэвлэн нийтэлдэг нийтлэг чиг үүрэгтэй.

Харин мэргэжлийн сэтгүүл зүйн хөгжлийн үүднээс харвал 2 загвар эрс ялгаатай биш юм.

3.1.1 Шведийн Вант Улсын туршлага

Шведийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн талаарх зохицуулалт нь хэвлэлийн эрх чөлөөний зарчимд үндэслэсэн бөгөөд ээмшлийг хязгаарлах талаар хуулийн хязгаарлалт байхгүй, төвлөрөл нь үндэсний түвшинд сонин хэвлэл, телевизийн зах зээлд давамгайлах хандлагатай байдаг. Хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээ нь бүхэлдээ ардчилсан нийгмийн суурь үзэл баримтлал, бүх хүний тэгш эрх, эрх чөлөө , хувь хүний эрхэмсэг оршихуй (the dignity of the individual)-н зарчмуудыг хангасан байна.

Шведийн Үндсэн хууль нь 4 суурь хуулиас бүрддэг. Тэдгээрийг нэрлэвэл 1810 оны Өв залгамжлалын тухай хууль *(Successionsordningen)*, 1949 оны Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль (*Tryckfrihetsfu*ordningen), 1974 оны Засгийн газрын тухай баримт бичиг *(Regeringsformen)*, 1991 оны Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний тухай суурь хууль (*Yttrandefrihetsgrundlagen*) болно. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг ерөнхийд нь зохицуулсан хууль байхгүй. Өргөн нэвтрүүлгийн асуудлыг Радио, телевизийн тухай хуулиар зохицуулдаг.

[56] Hallin,D.C., Mancini, P. (2004). Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics. Cambridge University Press, p.67

[57] Мөн тэнд, 299 дэх тал

[58] European Media Governance: National and Regional Dimensions, 2008, p.9

[59] Мөн тэнд, 8 дахь тал

2010 онд Радио, телевизийн тухай хуулийг шинэчлэн батлснаар өмнө нь байсан Радио, телевизийн эрх бүхий байгууллага болон Өргөн нэвтрүүлгийн комиссыг нэгтгэж Шведийн Өргөн нэвтрүүлгийн байгууллага (Myndigheten fцr radio och tv-Swedish Broadcasting Authority, SBA)-ыг байгуулсан. Мөн тус хуульд телевизийн хүсэлтийн үндсэн дээр явуулах үйлчилгээ (TV on-demand), зар сурталчилгааны шинэ технологи, телевиз, радиод олгох тусгай зөвшөөрлийн шаардлага, тусгай зөвшөөрөл шилжүүлэх талаар шинээр зохицуулалт оруулсан.

Радио, Телевизийн салбарт Шведийн Радио, телевизийн эрх бүхий байгууллага (Radio-och TV-verket) нь өргөн нэвтрүүлгийн мэдээллийн хэрэгслийг хууль зүйн хувьд зохицуулдаг гол байгууллага байсан бөгөөд радио дамжуулалт, телевиз, интернетийн үйлчилгээнд тусгай зөвшөөрөл олгох, хэвлэл мэдээллийн салбарын талаарх мэдээллээр хангах, Радио, Телевизийн тухай хуулийн дагуу өргөн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуй нэгжүүдийг бүртгэх, телевизэд тавигдах стандартыг тогтоох, Шведийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эсрэг үйл ажиллагаа явуулсан хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд хариуцлага хүлээлгэх эрх хэмжээтэй байсан. Гэхдээ олон нийтийн телевиз, радиогийн асуудлыг хариуцдаггүй байсан. Швед дэх радио, телевизийн хөтөлбөрийн өөр нэг хянагч байгууллага байсан нь Өргөн нэвтрүүлгийн Комисс (Gransknings∩dmnden fцr radio och TV – GRN) юм. Комисс нь олон нийтийн болон хувийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн аль алиныг нь хянаж, олон нийтээс ирсэн өргөдөл гомдлыг шийдвэрлэх, хөтөлбөрийн агуулга нь өргөн нэвтрүүлгийн асуудлыг зохицуулж байгаа дүрэм журамтай нийцэж байгаа эсэхийг үнэлэх, хэрэглэгчдээс ирсэн гомдолд хариу өгөх хөтөлбөрийг хянан тохиолдуулах, радио, телевизийн хөтөлбөрийн үйл ажиллагааны талаар тайланг хэвлэн нийтлэх зэрэг үйл ажиллагаа явуулдаг байсан. Өргөн нэвтрүүлгийн комисс болон Радио, телевизийн эрх бүхий байгууллага нь Швед улсын Соёлын яаманд харьяалагдаж байсан. Шинээр байгуулагдсан Өргөн нэвтрүүлгийн байгууллага нь мөн Соёлын яаманд харьяалагдаж байна.

Өргөн нэвтрүүлгийн байгууллага нь улсын төсвөөс санхүүждэг. 11 гишүүнтэй, тэдгээрийг Засгийн газраас 3 жилийн хугацаатайгаар томилдог бөгөөд дахин сонгогдох боломжтой. Захирлыг мөн Засгийн газраас томилдог. Нийт 25 ажилтан, 3 дотоод бүтцийн нэгжтэй. Байгууллагыг ерөнхий захирал удирдана. Өргөн нэвтрүүлгийн байгууллага нь радио, телевизэд тусгай зөвшөөрөл олгох (бүх радио, телевизэд биш энэ талаар хойно авч үзэх болно), бусад өргөн нэвтрүүлгийн хэрэгсэл (хиймэл дагуул, кабель), үзэгчдийн хүсэлтийн үндсэн дээр үзүүлэх үйлчилгээг бүртгэх, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийг хуулийн дагуу үйл ажиллагаа явуулж байгаа эсэхийг хянах чиг үүрэгтэй. Өргөн нэвтрүүлгийн байгууллагын харьяанд Өргөн нэвтрүүлгийн комисс (*Gransknings∩dmnden fцr radio och TV* - The Swedish Broadcasting Commission) үйл ажиллагаа явуулна. Тус комисс нь радио, телевизийн хөтөлбөрийн агуулга өргөн нэвтрүүлгийн талаарх зохицуулалттай нийцэж байгаа эсэхийг үнэлж шийдвэр гаргадаг тусгай байгууллага юм. Хэрвээ өргөн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа аж ахуйн нэгж ивээн тэтгэлгийн болон зар сурталчилгааны талаарх хуулийн хэм хэмжээг зөрчсөн тохиолдолд тусгай хураамж оногдуулахаар захиргааны хэргийн шүүхэд өргөдөл гаргадаг.

Европын Холбооны улсуудаас Их Британи, Ирланд, Герман, Австрид хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд зориулсан тусгай өрсөлдөөний бодлого хэрэгждэг бол Швед улсын тухайд ийм тусдаа бодлого байхгүй[60].

[60] Deirdre Kevin, Media ownership and pluralism: regulatory trends and challenges in the European Union Member States (report), the 20th EPRA meeting Istanbul October 14-15 2004

Радио, телевизийн тухай хуульд дараах шинэлэг зохицуулалт байна.

• Хүсэлтийн үндсэн дээр явуулах телевизийн үйлчилгээ-хөтөлбөрийн төлөвлөгөөнөөс үзэгч ямар нэвтрүүлгийг хэзээ үзэхийг хүсэж байна, түүнийгээ өөрөө сонгох үйлчилгээ юм. Ийм төрлийн үйлчилгээг Өргөн нэвтрүүлгийн эрх бүхий байгууллагад бүртгүүлнэ. 2011 оны 5 дугаар сарын байдлаар тус байгууллагад бүртгэлтэй нийт 12 ийм үйлчилгээ байна[61].

• Арилжааны радио (commercial radio)-г тус хуулиар шинээр бий болгосон. Энэ нь радио, телевизийн хураамжаар санхүүждэгүй олон нийтийн радиогоос ялгаатай. Зар сурталчилгааны орлогоос санхүүждэг, аналог технологийн тусламжтайгаар өргөн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагаа явуулдаг. Өргөн нэвтрүүлгийн байгууллагаас тусгай зөвшөөрөл авсны үндсэн дээр үйл ажиллагаа явуулна. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь тусгай зөвшөөрлийн төлбөр дээр нэмж цацалтын хураамж төлдөг[62].

• Дижитал радио - Өргөн нэвтрүүлгийн байгууллага дижитал радиод тусгай зөвшөөрөл олгоно. Тусгай зөвшөөрөл авахын тулд энэ төрлийн үйл ажиллагаа явуулах компани нь тусгай зөвшөөрлийн хүчинтэй хугацаанд өргөн нэвтрүүлгийн санхүүгийн болон техникийн нөхцөлийг хангах ёстой. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч техникийн асуудлаар бусад тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчтэй техникийн асуудлаар хамтран ажиллах бэлтгэлтэй байх шаардлагатай[63].

• Хөтөлбөрт тавих хяналт - Швед улсын хэмжээнд радио, телевизийн бүх өргөн нэвтрүүлэг Радио, телевизийн тухай хуульд нийцсэн байна. Өргөн нэвтрүүлгийн тусгай зөвшөөрөлтэй бүх суваг мөн адил энэ нөхцөлийг хангана[64].

• Өргөн нэвтрүүлгийн хэрэгсэл болох радио, телевиз заавал тусгай зөвшөөрөл авах шаардлагатай бол бусад мэдээллийн хэрэгслийг бүртгэхэд хангалттай.

• Телевизийн зар сурталчилгаа бүтэн цаг бүрд 20 минутаас ихгүй байна.

• Ивээн тэтгэлэг - Хүсэлтийн үндсэн дээр явуулах телевизийн үйлчилгээг ивээн тэтгэж болохгүй. Үндсэн үйл ажиллагаа нь согтууруулах ундаа буюу тамхины бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэдэг, худалдаалдаг этгээдээс санхүүжилт авч болохгүй. Эм зүйн компаниас санхүүжилт авах бол санхүүжилт нь зөвхөн тухайн компанийн нэр, ажил хэргийн нэр хүндийг дэмжихэд чиглэх бөгөөд жоргүй эмчилгээний бүтээгдэхүүн болон эмчилгээний арга барил байж болохгүй. Хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээ эрхлэгч тухайн санхүүжилт авсан хөтөлбөрт хэн санхүүгийн дэмжлэг үзүүлсэн талаар дурдах ёстой. Санхүүжилтийн талаарх мэдээллийг хөтөлбөрийн эхэнд болон төгсгөлд дамжуулбал зохино.

1. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүртгэл

Радио, телевизийн тухай хуульд заасан тусгай зөвшөөрөл авах шаардлагагүй өргөн нэвтрүүлгийн (кабель, сателлит сүлжээ) үйлчилгээ эрхлэгч Өргөн нэвтрүүлгийн байгууллагад бүртгүүлэх ёстой. Бүртгэл нь дараах мэдээллийг агуулсан байна. Үүнд:

a) Нэр, худалдааны нэр, тэдгээртэй ижилсгэх мэдээлэл;

b) Хуулийн этгээдийг төлөөлөх эрхтэй этгээдүүдийн нэр;

c) Шуудангийн хаяг, утасны дугаар , и-мэйл хаяг, вэбсайт болон;

d) Явуулах үйл ажиллагааны талаарх мэдээлэл[65].

[61] The Swedish Broadcasting Authority, Media Development 2011, p.90
[62] Мөн тэнд
[63] Мөн тэнд, 91 дэх тал
[64] Мөн тэнд
[65] Section 2, Chapter 2, Radio and Television Act, 2010

2. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн тусгай зөвшөөрөл

Хэрвээ өргөн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагаа нь Олон нийтийн үйлчилгээний санхүүжилтийн тухай хуулийн дагуу радио, телевизийн хураамжаар санхүүждэг бол (телевиз, телетекстэн мэдээлэлд) засгийн газар тусгай зөвшөөрөл олгоно. Хамгийн багадаа 4 жилийн хугацаатайгаар олгосон тусгай зөвшөөрлийг эзэмшигч нь хүссэн, Засгийн газар тухайн тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгахгүй болон нөхцөлийг өөрчлөх хүсэлтэй байгаагаа хүчинтэй хугацаа дуусахаас хамгийн багадаа 2 жилийн өмнө зарлаагүй тохиолдолд өөрчлөгдөхгүй нөхцөлтэйгөөр 4 жилийн хугацаатайгаар нэмж сунгаж болно. Бусад тохиолдолд Өргөн нэвтрүүлгийн байгууллага зөвшөөрөл олгоно[66]. Тусгай зөвшөөрлийн хүчинтэй хугацаанд өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээ эрхлэгч зохих санхүүгийн болон техникийн нөөц чадавхтай, техникийн асуудлаар бусад тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчтэй хамтран ажиллах бэлтгэлтэй байгаа нөхцөлд тусгай зөвшөөрөл олгоно[67]. Телевиз болон телетекстэн мэдээлэлд Засгийн газраас олгосон тусгай зөвшөөрлийн хугацааг Засгийн газар тогтооно[68]. Харин Өргөн нэвтрүүлгийн байгууллагын олгосон тусгай зөвшөөрөл нь 6 жилийн хугацаатай байх ба онцгой тохиолдолд үүнээс бага хугацаагаар олгохоор шийдвэрлэж болно[69].

Өргөн нэвтрүүлгийн байгууллагаас зөвшөөрсөн нөхцөлд тусгай зөвшөөрлийг шилжүүлж болно. Дараах тохиолдолд холбогдох зөвшөөрөл олгоно. Үүнд:

- Тусгай зөвшөөрлийг хүлээн авах тал 5 дугаар зүйлд заасан нөхцөлийг хангасан байх;
- Тусгай зөвшөөрлийг шилжүүлэх нь хязгаарлалт бүхий хэмжээ хязгаараас илүү тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийн хооронд эзэмшлийн төвлөрлийг нэмэгдүүлээгүй байх;
- Тусгай зөвшөөрөл шаардаж байгаа хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээний хүрээнд олон янзын бууралтын шалтгаан болоогүй байх. Зөвшөөрөл олгоогүй тохиолдолд шилжүүлгийг хүчингүйд тооцно[70].

Олон нийтийн радиод өргөн нэвтрүүлгийн тусгай зөвшөөрөл олгох

Олон нийтийн радиогийн хөтөлбөр нэвтрүүлэхэд Өргөн нэвтрүүлгийн байгууллага тусгай зөвшөөрөл олгоно. Олон нийтийн радиогийн тусгай зөвшөөрлийг зөвхөн дор дурдсан хуулийн этгээдэд олгоно. Үүнд:

- Ашгийн бус хуулийн этгээд;
- Бүртгэгдсэн шашны байгууллага, дамжуулалтын бүстэй холбоотой бүртгэгдсэн шашны байгууллагын бүртгэгдсэн зохион байгуулалтын бүрэлдэхүүн;
- Олон нийтийн радиогийн холбоо.

Олон нийтийн радиогийн тусгай зөвшөөрөл нь тусгай зөвшөөрөлд заасан хугацаанд хүчин төгөлдөр байна.

Дор дурдсан тохиолдолд радиод тусгай зөвшөөрөл олгодог. Үүнд:

1. Радиогийн өргөн нэвтрүүлгийн талаарх Швед улсад заавал дагаж мөрдөх олон улсын гэрээний дагуу 30 мегагерцээс бага давтамжтай өргөн нэвтрүүлэг;

2. 87.5-108 ,174-240, 470-790 мегагерцийн давтамжтай өргөн нэвтрүүлэг.

[66] Section 2, Chapter 2, Radio and Television Act, 2010
[67] Section 5, Chapter 4, Radio and Television Act, 2010
[68] Section 12, Chapter 4, Radio and Television Act, 2010
[69] Section 12, Chapter 4, Radio and Television Act, 2010
[70] Section 15, Chapter 4, Radio and Television Act, 2010

3. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшил

Шведэд харилцаа холбооны оператор TeliaSonera-гийн 46%-ийг Шведийн Засгийн газар, 19%-ийг нь Финляндын Засгийн газар тус тус эзэмшдэг. Мөн төрийн өмчит олон нийтийн телевиз байдаг /SVT(Sveriges Television)/. Шведийн өргөн нэвтрүүлгийг олон улсын хэмжээнд дамжуулах ажлыг төрийн өмчит компани болох Teracom хариуцдаг[71]. Шведэд гадаадын эзэмшил, мэдээллийн хэрэгслийн төвлөрөл, давхар эзэмшлийн асуудалд ямар нэгэн хязгаарлалт тавьдаггүй[72].

4. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд олгох татаасын асуудал

Шведэд энэ асуудлыг 1990 оны 5 дугаар сарын 31-ний өдөр батлагдсан Хэвлэлд жил бүр олгох татаасын тухай хуулиар зохицуулдаг. Татаас олгох асуудлыг Хэвлэлийн Татаасын Зөвлөл хариуцах ба үйл ажиллагаагаа Соёлын яаманд тайлагнана. Нийт татаас жилд дунджаар 57 сая орчим евро байдаг. Шууд татаас нь дараах төрөлтэй байна. Үүнд:

- Үйл ажиллагааны татаас (45 сая орчим евро байна. Эргэлт бага хэвлэл, электрон хэвлэл, Финлянд хэл болон Шведийн бусад үндэсний цөөнхийн хэлээр хэвлэгддэг хэвлэлд олгодог);
- Түгээлтийн татаас;
- Хөгжлийн татаас (компьютер, техник хэрэгсэлд зориулсан, ойролцоогоор 2,8 сая евро байна).

Шууд бус татаасын хэмжээ нь сонин хэвлэлийн борлуулалтад НӨАТ-ын 6 хувьтай тэнцүү байна.

3.1.2. Норвегийн Вант Улсын туршлага

Тус улсын хувьд анх 1960 онд телевизийн салбарыг албан ёсоор танилцуулсан гэж үздэг бөгөөд 1980 оны эхэн хүртэл радио, телевизийн салбарт төрийн монополь зонхилж байжээ. Эдүгээ Норвегид хэвлэл мэдээллийн салбарт хувийн хэвшлийн оролцоо нэлээтэй боловч өргөн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагаанд төрийн оролцоо хязгаарлагдмал биш.

Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулийг 1992 оны 12 дугаар сарын 4-ний өдөр, Өргөн нэвтрүүлгийн тухай журмыг 1997 оны 2-р сарын 28-ны өдөр тус тус батлсан.

2005 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдөр 1997 онд байгуулагдсан Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшлийн асуудал хариуцсан байгууллагыг Олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслийн байгууллага (the Mass Media Authority) болон Норвегийн Кино Урлагийн Ангиллын Зөвлөл (the Norwegian Board of Film Classification)-тэй нэгтгэж Норвегийн Хэвлэл мэдээллийн байгууллага (the Norwegian Media Authority)-ыг байгуулсан байна. Хэвлэл мэдээллийн байгууллага нь Нийтийн захиргааны тухай хууль (1967) болон Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль(1970)-д зааснаар нийтийн эрх зүйн байгууллага юм. Тус байгууллага нь хуульд заасан асуудлыг Соёл, сүм хийдийн асуудал хариуцсан яамнаас бие даан зохицуулна[73]. Улсын төсвөөс санхүүждэг. Телевиз, радио, дэлгэцийн бүтээлийн ангилал, хэвлэлд олгох татаас, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшлийн асуудлыг хариуцдаг. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй холбоотой гомдлыг шийдвэрлэж сануулга өгөх, торгууль оногдуулах, тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэх, цуцлах зэрэг арга хэмжээ авдаг. Хөтөлбөрт

[71] Irene Wu, Canada, South Korea, Netherlands and Sweden: regulatory implications of the convergence of telecommunications, broadcasting and Internet services, 2003

[72] Мөн тэнд

[73] Guidelines for Intervention pursuant to the Media Ownership Act, 2003, p.3

хяналт тавьдаг[74].

Норвегийн Өргөн нэвтрүүлгийн корпораци (Norsk rikskringkasting AS (NRK), the Norwegian Broadcasting Corporation)

Радио, телевизийн салбарт төрийн өмчит Норвегийн Өргөн нэвтрүүлгийн корпораци (цаашид "НӨНК" гэх) чухал байр суурь эзэлдэг. Байгууллагын эрх зүйн байдлыг Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулиар тогтоосон бөгөөд байгууллагын дүрмээр нарийвчлан зохицуулсан. НӨНК нь хязгаарлагдмал хариуцлагатай хувийн компани байх ба Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуульд зааснаас бусад асуудлыг Хязгаарлагдмал хариуцлагатай хувийн компанийн тухай хууль (Private Limited Companies Act)-аар зохицуулна[75]. Олон нийтэд өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээ үзүүлэх болон түүнтэй холбоотой бусад үйл ажиллагааг зохицуулах чиг үүрэгтэй. Бусад үйл ажиллагаанд охин компаниудараа дамжуулан оролцоно[76]. 2012 оны байдлаар Мариенлист, Осло хотуудад төвлөрсөн 56 салбарт 3500 гаруй ажилтантай байна[77].

Удирдлага. Хувьцаа эзэмшигчийн хурлыг жил бүрийн 6 дугаар сар өнгөрөхөөс өмнө зохион байгуулна. Соёлын яам хувьцаа эзэмшигчдийн хурлыг зарлана[78]. Хувьцаа эзэмшигчдийн хурлаар тухайн жилийн санхүүгийн тайлан болон аудиторын тайланг танилцуулж, дараах асуудлыг хэлэлцэж шийдвэр гаргана:

1. НӨНК-ийн Орлогын мэдүүлэг болон тайлан тэнцлийг батлах;

2. Норвегийн Өргөн нэвтрүүлгийн группын орлогын мэдүүлэг, тайлан тэнцлийг батлах;

3. Хувьцаа эзэмшигчдийн хурлаар хэлэлцвэл зохих хууль болон дүрэмд заасан бусад асуудал.

Захирлуудын Зөвлөл 9 гишүүнтэй байх ба тэдгээрийн дарга, дэд даргыг хувьцаа эзэмшигчдийн хурлаас 2 жилийн хугацаатайгаар сонгодог. Тэдгээр 6 гишүүнд 2 орлогч сонгоно. Зөвлөлөөс 6 жилийн хугацаатайгаар Ерөнхий захирлыг томилох бөгөөд энэ хугацааг дахин 6 жилээр сунгаж болно. Эхний үед Ерөнхий захирлыг Засгийн газраас томилдог байсан талаар мэдээлэл байна[79].

Өргөн нэвтрүүлгийн зөвлөл (The Broadcasting Council, Kringkastingsredet)

Тус Зөвлөл нь НӨНК-ийн хөтөлбөрийн нийтлэг бодлогын талаар хэлэлцэж, өөрийн байр сууриа илэрхийлнэ[80]. Зөвлөл нь 14 гишүүнээс бүрдэнэ. 8 гишүүнийг парламент (Stortinget), дарга, дэд дарга зэрэг 6 гишүүнийг Засгийн газар тус тус томилдог. Зөвлөлийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа 4 жил байна. Зөвлөл жилд 7 удаа хуралдана. Мөн Захирлуудын зөвлөл, Ерөнхий захирал захиргааны болон санхүүгийн асуудлаар Зөвлөлийн дүгнэлтийг авахаар хандаж болно[81].

Хөрөнгө. Корпорацийн бүх хувьцааг төр эзэмшинэ[82]. Нэг бүр нь 1 000 норвеги кронын үнэ бүхий 1 000 000 хувьцаанд хуваагдах 1 000 000 000 кронын хувь нийлүүлсэн хөрөнгөтэй, татан буугдсан тохиолдолд хөрөнгө нь төрийн мэдэлд шилжинэ[83].

[74] www.medietilsynet.no/en-gb/
[75] Section 2-1, The Broadcasting Act, 1992
[76] Section 6-1, The Broadcasting Act, 1992
[77] http://www.nrk.no/informasjon/about_the_nrk/1.3698175
[78] http://www.nrk.no/informasjon/about_the_nrk/1.3698175
[79] http://www.regjeringen.no/en/archive/Brundtlands-3rd-Government/kd/Veiledninger-og-brosjyrer/1996/media-in-norway.html?id=419207
[80] Section 7-1, The Broadcasting Act, 1992
[81] http://www.nrk.no/informasjon/about_the_nrk/1.3698175
[82] Section 6-1, The Broadcasting Act, 1992
[83] НӨНК-ийн дүрэм, 4 дүгээр зүйл

Санхүүжилт. Тусгай зөвшөөрлийн хураамж, арилжааны орлого зэргээс санхүүжих ба арилжааны үйл ажиллагаа явуулж болно. Ингэхдээ корпорацийн арилжааны үйл ажиллагаа болон олон нийтэд зориулсан өргөн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагааны орлогын тооцоо тусдаа байна. Арилжааны үйл ажиллагааг гол төлөв охин компаниудаар дамжуулан явуулах бөгөөд энэ нь корпорацийн нэгдмэл байдлын болон чанарын шаардлагатай нийцсэн байна. Охин компаниуд зах зээлийн ердийн зарчмын дагуу үйл ажиллагаагаа явуулна. Үүнд НӨНК-ийн аудитор зохих шалгалтыг хийнэ. Тусгай зөвшөөрлийн хураамжаас олсон орлогыг арилжааны үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхэд зарцуулахгүй, аудитор энэ талаар жил бүр тайлан гаргана. Арилжааны үйл ажиллагааанаас олсон ашиг орлогыг бүхэлд нь олон нийтэд зориулсан өргөн нэвтрүүлгийг санхүүжүүлэхэд зарцуулна.[84] НӨНК-ийн орлогын ойролцоогоор 96 хувийг телевизийн тусгай зөвшөөрлийн хураамж бүрдүүлдэг[85]. Жилийн нийт төсөв 5 тэрбум крон.

1. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүртгэл, тусгай зөвшөөрлийн асуудал

Өргөннэвтрүүлгийнтухайхуульдзааснаар“НӨНК”-аасбусадөргөнэвтрүүлгийн үйлчилгээ үзүүлж байгаа аж ахуйн нэгж тусгай зөвшөөрөл авна. Тусгай зөвшөөрөл нь хугацаатай байна. Соёл, сүм хийдийн асуудал хариуцсан яам өргөн нэвтрүүлэгт тусгай зөвшөөрөл олгохоор, мөн Норвегийн хаан тусгай зөвшөөрөл олголт, хугацаа, нөхцөлийн талаар журам гаргаж болох талаар тус хуульд заасан байна[86]. Өргөн нэвтрүүлгийн журмын дагуу Норвегийн Хэвлэл мэдээллийн байгууллага (цаашид “ Хэвлэл мэдээллийн байгууллага” гэх) нь Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуульд заасан өргөн нэвтрүүлгийн байгууллага /орон нутгийн өргөн нэвтрүүлгийг оролцуулаад/-ыг бүртгэнэ. Хэвлэл мэдээллийн байгууллага зохих ёсоор бүртгэх хүртэл өргөн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагаа явуулж болохгүй. Бүртгэлд заасан мэдээлэл өөрчлөгдөж байгаа бол Хэвлэл мэдээллийн байгууллагад энэ талаар нэн даруй мэдэгдэнэ. Энэ нь үйл ажиллагаагаа зогсоож байгаа тохиолдолд мөн адил хамаарна. Тусгай зөвшөөрлийг зөвхөн эзэмшигч нь ашиглах эрхтэй. Хэзээ ашиглаж эхэлсэн талаар олгосон байгууллагад мэдэгдэх үүрэгтэй. Олгосноос хойш 6 сарын дотор ашиглаагүй, эсхүл доод тал нь нэг жилийн хугацаанд тусгай зөвшөөрөлд заасан үйл ажиллагаа явуулаагүй бол тусгай зөвшөөрлийг хүчингүй болгоно. Тусгай зөвшөөрлийн хураамжийн үнийг жил бүр Парламент (The Storting) тогтоодог. 2013 онд өргөн нэвтрүүлгийн тусгай зөвшөөрлийн хураамж 2680,56 норвеги крон (8 хувийн НӨАТ-ыг оруулаад) байна[87].

2. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшил

Скандиновын орнуудаас хамгийн анх Норвеги улс хэвлэл мэдээллийн салбарт эзэмшлийн хувь хэмжээг хязгаарлах оролдлого хийсэн бөгөөд тус улсын парламент Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшлийн тухай хууль (цаашид “хууль” гэх)-ийг 1997 оны 6 дугаар сарын 13-ны өдөр батлсан[88].

Тус хууль батлагдсантай холбогдуулан Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшлийн асуудал хариуцсан байгууллага (the Media Ownership Authority)-ыг үүсгэн байгуулсан бөгөөд 1999 оны 1 дүгээр сарын 1-нээс үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн байна. 2005 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдөр Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшлийн асуудал хариуцсан байгууллагыг Олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслийн байгууллага (the Mass Media Authority) болон Норвегийн Кино Урлагийн Ангиллын Зөвлөл (the Norwegian Board of Film Classification)-тэй нэгтгэж Норвегийн

[84] НӨНК-ийн дүрэм, 10 дугаар зүйл
[85] http://www.nrk.no/informasjon/about_the_nrk/1.3698175
[86] Section 2-1, The Broadcasting Act, 1992
[87] http://www.nrk.no/informasjon/about_the_nrk/1.3698175
[88] Robert G. Picard, Media Ownership and Concentration in the Nordic Nations, 2003

Хэвлэл мэдээллийн байгууллага (the Norwegian Media Authority)-ыг байгуулжээ. Хэвлэл мэдээллийн байгууллага нь Нийтийн захиргааны тухай хууль (1967) болон Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль(1970)-д заасан нийтийн эрх зүйн захиргааны байгууллага юм. Тус байгууллага нь хуульд заасан асуудлыг Соёл, сүм хийдийн асуудал хариуцсан яамнаас бие даан зохицуулна[89].

Эзэмшлийн тухайд хуульд зааснаар Хэвлэл мэдээллийн байгууллага нь өдөр тутмын хэвлэл, телевиз, радио, цахим мэдээллийн хэрэгслийн зах зээлийн нөхцөл, эзэмшлийн асуудлыг хянах, шийдвэр гаргах; Норвегийн мэдээллийн хэрэгслийн ил тод байдал, нийгэмд дэх ойлголт, мэдээллийн асуудалд хувь нэмэр оруулах чиг үүрэгтэй.

Аливаа этгээд үндэсний болон бүс нутгийн зах зээлд дангаараа болон бусадтай хамтран ач холбогдол бүхий эзэмшлийн байдал (significant ownership position)-тай байгаа буюу тийм байдал олж авч байгаа бол уг этгээдийн эзэмшлийн хувь хэмжээнд хязгаарлалт тавих эрхтэй. Хязгаарлалт тавих шийдвэр нь мэдээллийн хэрэгслийг эзэмшилдээ авахыг хориглох, эзэмшлийн хувь хэмжээгээ ил болгохыг шаардах зэрэг агуулгатай байна[90]. Дотоодын зах зээлийн гуравны нэг хувьд хяналтаа тогтоосон этгээдийг ач холбогдол бүхий эзэмшигч гэж үздэг. Бүс нутгийн болон орон нутгийн түвшинд босго тогтоогоогүй бөгөөд эзэмшлийн хувь хэмжээг Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшлийн тухай хуулийн үзэл баримтлалтай нийцүүлэн мөн зах зээлийн давамгай байдал (dominant position)-тай холбоотойгоор тодорхойлдог байна[91].

Үндэсний хэмжээнд эзэмшлийг хязгаарлах

a. Дотоодын зах зээлд өдөр тутмын хэвлэлийн нэг өдрийн нийт эргэлтийн 40 буюу түүнээс дээш хувийг;

b. телевизийн нийт үзэгчдийн 40 буюу түүнээс дээш хувийг;

c. радиогийн нийт сонсолтын 40 буюу түүнээс дээш хувийг;

d. эдгээрийн аль нэг зах зээлийн 30 буюу түүнээс дээш хувийг хянахын зэрэгцээ үлдсэн аль нэг зах зээлийн 20 буюу түүнээс дээш хувийг;

e. тус бүрийнх нь 20 буюу түүнээс дээш хувийг тус тус хяналтдаа байлгадаг;

f. хэвлэл, радио, телевизийн зах зээлийн 10 буюу түүнээс дээш хувийг хянаж байгаа этгээд тухайн зах зээлд мөн адил хувийг хянадаг этгээдийн эзэмшигч буюу хэсгээр эзэмшигч (part-owner) болж байгаа бол ач холбогдол бүхий эзэмшлийн байдалтай гэж үздэг[92].

Бүс нутгийн түвшинд эзэмшлийг хязгаарлах

Бүс нутгийн түвшинд бүс нутгийн болон орон нутгийн сонины өдрийн нийт эргэлтийн 60 буюу түүнээс дээш хувийг хяналтдаа байлгадаг бол ач холбогдол бүхий эзэмшлийн байдалтай этгээдэд тооцно[93].

3. Хэвлэл мэдээллийн салбар дахь татаас

Норвеги нь хэвлэлд татаас олгож эхэлсэн Европын анхны орнуудын нэг бөгөөд Хэвлэл мэдээллийн байгууллагаар дамжуулан Соёл, Сүм хийдийн асуудал хариуцсан яамнаас зохицуулдаг. Хэвлэлд олгох шууд татаасын нийт хэмжээ хамгийн өндөр буюу 35 сая евро байдаг. Хэвлэлийн зардалд 30.62 сая еврогийн

[89] Guidelines for Intervention pursuant to the Media Ownership Act, 2003, p.3
[90] Section 9, The Media Ownership Act, 1997
[91] Georgious Gounalakis, Media Ownership and Pluralism: Comparative View (ppt), 2007
[92] Section 10, The Media Ownership Act, 1997
[93] Section 11, The Media Ownership Act, 1997

санхүүжилт олгож байсан мэдээ байна[94]. Мөн Финмаркын бүсийн Сами хэлээр хэвлэгддэг сонинуудад 1,61 сая евро, бусад үндэсний цөөнхийн хэлээр нийтлэгддэг хэвлэлд нийт 133,514 сая евро, хэвлэл мэдээллийн судалгаа, сэтгүүлчид, хэвлэл мэдээллийн техникийн бие бүрэлдэхүүн, удирдлагуудад зориулсан сургалтад 1,49 сая евро тус тус олгодог. Улс төрийн хэвлэлд улс төрийн намын үйл ажиллагааны талаарх мэдээлэлд зориулан 1,02 сая еврогийн татаас төсөвлөсөн байна. Эдгээрээс гадна Норвегийн Хэвлэл мэдээллийн байгууллага тодорхой хэмжээний татаасыг өөрөө бие даан олгодог байна. Энэ нь ойролцоогоор 606,000 евро байдаг. Шууд бус татаасын тухайд өдөр тутмын хэвлэлд олгох татаас НӨАТ-ын 24 хувьтай тэнцэхүйц байна[95].

Швед, Норвеги дэх хэвлэл мэдээллийн салбар дахь төрийн оролцоог хүснэгтээр харуулбал:

	Швед	Норвеги
Хэвлэлд татаас олгох	Тийм	Тийм
Мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшил	Үгүй	Тийм
Олон нийтийн телевизийн арилжааны асуудал	Үгүй	Үгүй
Олон нийтийн телевиз болон интернэтийн зар сурталчилгаа	Үгүй	Тийм

3.2. Хоёр туйлт плюралист загвар

Төр болон мэдээллийн хэрэгслийн харилцан хамаарал Өмнөд Европын орнуудын хурцадмал байдлаас үүсэлтэй. **Иргэний нийгмийн хөгжил сулаас төрийн ноёрхогч шинж давамгайлсан.** Үүний зэрэгцээ капитализмын хөгжил доогуур. Энэ нь Либерал загварт багтах хөгжингүй капиталист орнуудтай харьцуулахад Өмнөд Европын орнуудад хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн **салбарын өөрийн удирдлага хангалттай түвшинд хөгжөөгүйн** нэг шалтгаан болсон юм.

Төрийн оролцоо дараах байдлаар илэрдэг. Эхлээд төр цензур тогтоогчийн үүрэг гүйцэтгэнэ. Дарангуйллын он жилүүдэд бараг бүх зүйл захиргааны шууд хяналтад байдаг байсны зарим нэг нь эдүгээгийн ардчилсан нийгэмд ч оршсоор л байгаа. Хоёрдугаарт, төр хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн гол өмчлөгч болдог. Цахим мэдээллийн хэрэгсэл бүхэлдээ төрийн хатуу хяналтад байхын хамт арилжааны мэдээллийн хэрэгслүүдийн гол эзэмшигч нь төр байдаг (төр дундаа сонин хэвлэл, хэвлэлийн агентлагууд /Францын Agence Presse, Италийн Agency AGI, Испанийн EFE, Грекийн ANA, Туркийн Anadolu Ajansi, Португалийн Agkncia Lusa гэх мэт/). Гуравдугаарт, илүү шууд бус, гэхдээ илүү ур дүнтэй аргаар төр эзэмшлийн талаар бодлого боловсруулах, захиран зарцуулалтад нь өргөн хүрээнд оролцдог давуу талаа ашиглах замаар бичмэл бус хүчний бодлого хэрэгжүүлэхэд үйл ажиллагаагаа чиглүүлдэг[96]. Энэ нь хэвлэлд их хэмжээгээр санхүүгийн тусламж үзүүлсний улмаас хувь хүн, аж ахуйн нэгжүүдийг үйлдвэрлэлийн зардлаа нөхөж чадахгүйд хүргэж, улмаар хараат байдалтай болгодог гэсэн үг юм. Францад 2005 онд л гэхэд шууд татаас 249,2 сая еврогоор хэмжигдэж байсан бол шууд бус татаас нь түүнээс хамаагүй илүү байсан гэсэн статистик мэдээ байна[97].

[94] Norwegian Media Authority: Regulations concerning production grants for daily newspaper
[95] Press Subsidies in Europe (edited by Isabel Fernandez Alonso, Miquel de Moragas, Jose Joaquin Blasco Gil, Nina Almiron). pp.68-69
[96] European Media Governance: National and Regional Dimensions, 2008, p.25
[97] Мөн тэнд

Хэвлэл мэдээллийн салбарт төрөөс татаас олгох үзэгдэл түгээмэл, ялангуяа сонинд ил, далд байдлаар "зөөлөн" зээлийн хэлбэрээр олгодог. Төрийн гол үүрэг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг "хоточ нохой"-н үүрэг хүлээлгээд зогсохгүй, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн санхүүгийн төрөөс хараат байдал, хувийн нууц болон албан ёсны мэдээллийг нийтлэхэд тавигддаг байнгын хязгаарлалтын хэм хэмжээ нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, улс төрийн хүрээнийхнийг ороцолдсон байдалд оруулдаг. Энэ тухайд Францад төрийн албан тушаалтантай холбоотой хэргийн талаар сурвалжлахад болгоомжтой хандах сэтгүүл зүйн соёл бий болсон.

3.2.1. Франц улсын туршлага

Францын өргөн нэвтрүүлгийн салбарыг зохицуулах гол байгууллага нь Дуу, Дүрс Бичлэгийн Дээд Зөвлөл (CSA, Conseil Supйrieur de L'Audiovisuel /Supreme Audiovisual Council) юм. 1989 онд байгуулагдсан. Соёл, Харилцаа Холбооны яаманд харьяалагддаг. Байгууллагын эрх зүйн байдал, чиг үүргийг Харилцаа холбооны эрх чөлөөний тухай хуулиар тодорхойлсон[98]. 9 гишүүнээс бүрдэнэ. Удирдах зөвлөлийн 3 гишүүнийг Францын ерөнхийлөгч, 3 гишүүнийг Сенатын ерөнхийлөгч, үлдсэн 3 гишүүнийг Үндэсний Ассамблейн ерөнхийлөгч тус тус нэр дэвшүүлснийг Ерөнхийлөгч томилно. Бүрэн эрхийн хугацаа нь 6 жил байх ба дахин сонгогдохгүй[99]. Ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байж , бүрэн эрхтэйгээ үл нийцэх үйл ажиллагаа явуулах, ДДБДЗ-өөс хэлэлцэж байгаа асуудлын талаар өөрийн байр суурыг илэрхийлэхээс сэргийлэх зорилготой мэргэжлийн нууцын талаарх хэм хэмжээг сахина. Ихэнх тохиолдолд гишүүдийг хэвлэл мэдээллийн компани, эрдэм шинжилгээний байгууллагуудаас сонгож авдаг[100]. Нэг субъект 3 гишүүнийг томилдог нь бүтцийн түвшинд хараат бус байдлын баталгааг харьцангуй сул болгодог гэсэн шүүмжлэл дагуулдаг[101]. Улсын төсвөөс санхүүжнэ[102]. Бүх радио, телевизийн/өргөн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагааг ДДБДЗ-өөс зохицуулна. Тус байгууллагын гол эрх хэмжээ нь төрийн хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх, хэвлэл мэдээллийн хууль тогтоомж болон бодлогын талаар засгийн газарт дүгнэлт гаргаж өгөх явдал юм. Мөн хүчин төгөлдөр зохицуулалтыг тайлбарлах онцгой эрхтэй. Хэвлэл мэдээллийн салбарт дараах 3 үндсэн хүрээнд зохицуулалт хийдэг. Үүнд:

a) телевиз, радиогийн станцийн өргөн нэвтрүүлгийн тусгай зөвшөөрлийг сунгах;

b) телевиз, радиогийн станцад шинээр тусгай зөвшөөрөл олгох;

c) хууль тогтоомж зөрчсөн телевиз, радиогийн станцуудад сахилгын шийтгэл хүлээлгэх[103].

1. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн тусгай зөвшөөрөл

Францад тусгай зөвшөөрөл олголтын асуудал холимог шинжтэй. Хувийн өргөн нэвтрүүлгийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд ДДБДЗ-өөс тусгай зөвшөөрөл авдаг. Тусгай зөвшөөрлийг радиод 5 жил, телевизэд 10 жилийн хугацаатайгаар олгодог. Өргөн нэвтрүүлгийн давтамж төрийн мэдэлд байдаг учраас олон нийтийн радио, телевизэд тусгай зөвшөөрөл шаардлагагүй. Олон нийтийн радио, телевизийг Засгийн газрын Соёлын департментаас санхүүжүүлдэг[104].

[98] Тус хууль нь 1986 онд батлагдсан, 1989 онд орсон нэмэлтээр CSA-г байгуулсан.
[99] Art.4, Freedom of Communication Act No. 86-1067
[100] Robert McKenzie, Comparing Media Regulation between France, the USA, Mexico and Ghana
[101] Centre for Law and Democracy, Freedom of Expression and the Regulation of television to protect children: Comparative study of Brazil and other countries, 2012, p.14
[102] Art.4, Freedom of Communication Act No. 86-1067
[103] Robert McKenzie, Comparing Media Regulation between France, the USA, Mexico and Ghana
[104] Robert McKenzie, Comparing Media Regulation between France, the USA, Mexico and Ghana

2. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшил

ДДБДЗ нь Харилцаа холбооны эрх чөлөөний тухай хуулийн дагуу хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшил, төвлөрлийн асуудлыг зохицуулна.

Радио, телевизийн салбар дахь эзэмшлийн зохицуулалт

Телевизийн тухайд дараах 3 төрлийн хязгаарлалт байна.Үүнд:

1. Хувь нийлүүлсэн хөрөнгөд тавих хязгаарлалт;
2. Тусгай зөвшөөрлийн тоо болон үзэгчдийн хувь хэмжээнд тавих хязгаарлалт
3. Тухайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа компаниуд дахь оролцоонд тавих хязгаарлалт.

Жилийн дундаж үзэгчдийн тоо нийт үзэгчдийн 2,5 хувиас их бол хувь этгээд үндэсний телевизийн сувгийн 49 хүртэлх хувь, орон нутгийн телевизийн 33 хүртэлх хувийг эзэмших эрхтэй. Хэрвээ аливаа этгээд 2 тусгай зөвшөөрөл эзэмшдэг бол 2 дахь тусгай зөвшөөрлийн хувьд нийт сувгийн 15-аас илүү хувийг эзэмших эрхгүй. Хэрвээ гурван тусгай зөвшөөрөл эзэмшдэг бол 3 дахь тусгай зөвшөөрлийн хувьд нийт сувгийн 5 хүртэлх хувийг эзэмшиж болно. 1-ээс дээш аналог тусгай зөвшөөрөл, 7-гоос илүү электрон тусгай зөвшөөрөл эзэмших эрхгүй. 2-оос ихгүй хиймэл дагуулын (сателлит) тусгай зөвшөөрөл эзэмшиж болно. Хэрвээ үзэгчдийн тоо 6 саяас илүү бол 1-ээс илүү тусгай зөвшөөрөл эзэмшихийг хориглодог. Радиогийн хувьд дундаж сонсогчдын тоо 150 саяас хэтэрсэн тохиолдолд 1 радиогийн станц эзэмших эрхтэй.

Сонины эзэмшлийн зохицуулалт

Нэг өдрийн нийт эргэлтийн 30 хувийг эзэлдэг бол дахин шинээр сонин эзэмшилдээ авахыг хориглодог.

Давхар эзэмшил

Үндэсний төвшинд 4 сая үзэгч бүхий телевизийн бүс, 30 сая сонсогч бүхий радиогийн бүс, 6 сая үзэгч бүхий кабелийн бүс, үндэсний өдөр тутмын сонины 20 хувийг тус тус эзэмшдэг бол ямар нэгэн байдлаар шууд бусаар эзэмшлийнхээ хувь хэмжээг нэмэгдүүлэх боломжгүй.

Гадаадын хөрөнгө оруулалт

Европын Холбооны бус хөрөнгө оруулалтын дээд хэмжээ нь өдөр тутмын сонин болон Франц хэлээр явагддаг өргөн нэвтрүүлгийн салбарт оруулсан нийт хөрөнгийн тус бүр 20 хувь байна. Хиймэл дагуул болон кабелд хөрөнгө оруулалтын хэмжээг хязгаарладаггүй. Улс төрийн нам, байгууллагад ямар нэгэн хязгаарлалт тавьдаггүй [105].

4. Хэвлэл мэдээллийн салбар дахь татаасын асуудал

Соёл, Харилцаа Холбооны яамны харьяа Хэвлэл мэдээллийн хөгжил хариуцсан Захиргаа татаас олгох ажлыг зохион байгуулдаг. Эргэлтийг сайжруулах (сонины төвлөрөлд, Францын хэвлэлийг хилийн чанадад түгээх, дэмжихэд, бүс нутгийн болон орон нутгийн долоо хоног тутмын хэвлэлд, үндэсний хэмжээний олон нийтийн өдөр тутмын болон улс төрийн хэвлэлийн түгээлт)-д нийт 21,696,067 евро зарцуулсан байна. Плюрализмыг дэмжих (зар сурталчилгаанаас бага хэмжээний ашиг олдог үндэсний өдөр тутмын олон нийтийн болон улс төрийн хэвлэл, бүс нутгийн, салбарын, орон нутгийн олон нийтийн болон улс төрийн хэвлэлийг тус тус санхүүжүүлэх)-д нийт 8,055,895 еврогийн татаас олгосон.

[105] Michael Mc Even. Media Ownership: Rules Regulation and Practices in Selected Countries and Their Potential Relevance to Canada, 2007

Шууд бус татаас НӨАТ-ын 2,1 хувьтай тэнцдэг[106]. Түүнчлэн, мэргэжлийн дагуу цахим хэвлэлийн үйлчилгээ үзүүлж буй газарт шууд дэмжлэг үзүүлэн ажилладаг байна. Цаашлаад сэтгүүлчдэд татварын хөнгөлөлт үзүүлдэг. Ийнхүү Франц улсад олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад төрийн зүгээс шууд болон шууд бусаар дэмжлэг үзүүлдэг. Ийнхүү олон төрлийн дэмжлэгийг үзүүлж байгаа учир олон төрлийн аргаар дэмжлэг үзүүлэх *холимог загварын* (mixed model) ангилалд багтсан байна.

5. Хэвлэл мэдээлэлд тавих агуулгын хязгаарлалт

ДДБДЗ-ийн зүгээс 4 хүрээнд агуулгын шинжтэй зохицуулалт хийдэг.

Эхнийх нь улс төрийн плюрализм. Жишээ нь тусгай зөвшөөрөл олгох нэг урьдчилсан нөхцөл нь Францын арилжааны мэдээллийн хэрэгслүүд улс төрийн дуу хоолойг өргөн хүрээнд хангаж ажиллах шаардлага байдаг. Энэ шаардлагын үндсэн дээр CSA нь улс төрийн байр суурийг өргөн хүрээнд харуулж чадах хөтөлбөрийн талаарх тусгай төлөвлөгөөтэй радиогийн станцуудад тусгай зөвшөөрлийг тэргүүн ээлжид олгодог. Үүний улмаас бодит байдал дээр анархист, социалист, хэт баруунтны болон бусад улс төрийн чиглэлийн радио үйл ажиллагаа явуулдаг.

Удаах нь насанд хүрээгүй иргэдийг хамгаалах асуудал. Энэ хүрээнд бэлгийн амьдралыг харуулсан эротик шинжтэй хөтөлбөрүүдийг оройн 8 цагаас өмнө гаргахыг хориглодог. Гэхдээ эротик шинж агуулаагүй эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн нүцгэн байдлыг үзүүлсэн хөтөлбөр оройн 8 цагаас өмнө, хойно аль ч үед зөвшөөрөгддөг байна. Өргөн нэвтрүүлэг нь хараал, доромжлолын өнгө аястай тохиолдолд ДДБДЗ зохицуулахгүй, гэхдээ Францын нийгмийн зүгээс зүй бус гэж үздэг учраас хориотой.

Гуравдугаарх нь Франц хэлийг хамгаалах. Телевизийн хөтөлбөрийн 50 хувь нь Европын гаралтай байхад чиглэсэн Европын Холбооны бодлогоос гадна 60 хувиас 40 хувь нь Франц хэлний гаралтай байхыг тус улсын Засгийн газраас шаарддаг. Мөн нэмээд өсвөр насныханд зориулан радио станцаар дамжуулж байгаа дууны 35 хувь нь Франц хэлний гаралтай байх (Франц, Африк-Франц, Араб-Франц зэрэг) ёстой бол ахимаг настнуудын хувьд (45 буюу түүнээс дээш) энэ хэмжээ 60 хувь байна.

Сүүлийнх нь зар сурталчилгаанд тавигдах хугацааны хязгаарлалтын асуудал юм. Олон нийтийн телевизийн сувгуудад нэг цагт 8 хүртэл минут, хувийн телевизийн сувгуудад 12 хүртэл минут зар сурталчилгаа нэвтрүүлэх хязгаар тогтоодог. Харин радиод ийм хязгаарлалт тавьдаггүй.

ДДБДЗ өргөн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагаа хууль тогтоомжтой нийцэж байгаа эсэхийг хянаж хууль тогтоомж зөрчсөн тохиолдолд торгууль оногдуулах, хууль тогтоомж зөрчсөнөө хүлээн зөвшөөрөх гэсэн 2 үндсэн чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг. Жишээлбэл, Франц хэлээр нэвтрүүлэх хөтөлбөрийн шаардлага хангаагүй радио, телевизийн станцад хуулийн дагуу торгууль оногдуулах, хууль тогтоомж зөрчсөн өргөн нэвтрүүлгийн байгууллагуудыг мөрдөн шалгасны үндсэн дээр олсон нотолгоог ил болгохоор албадах гэх мэт.

3.3. Либерал загвар

Либерал загварыг зарим тохиолдолд Англи-Америкийн загвар гэж нэрлэдэг. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг жинхэнэ мөн чанарынх нь үүднээс хөгжүүлдэг

[106] European Media Governance: National and Regional Dimensions, 2008, pp.13-15

цорын ганц загвар ч гэж үзэх нь бий. Либерал загварт төрийн нийгмийн чиг үүрэг харьцангуй хязгаарлагдмал байхад хувийн хэвшлийн байр суурь харьцангуй өргөн. Их Британид анх аж үйлдвэрийн капитализм бий болсон бол АНУ 20 дугаар зууны хөгжлийн төв нь юм. Зах зээлийн институц, либерал үзэл суртлын аль аль нь өндөр хөгжсөн. Тэр дундаа хэвлэл мэдээллийн салбарт хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээ эрхэлдэг арилжааны байгууллага иргэний нийгэм болон зах зээлд суурилсан чөлөөт хэвлэлийн либерал онолын хөрсөн дээр үүсэн бий болсон цаг хугацааны урт түүхтэй.

Мэргэжлийн сэтгүүл зүй хүчтэй хөгжиж ирсэн. Жишээ нь Их Британид сэтгүүлчид өөрсдөө сонгон шалгаруулах шалгуур, хөтөлбөрт тавигдах стандартаа тогтоож болдог. Ардчилсан корпоративист загвартай харьцуулахад албан ёсоор хуульчлан тогтоосон мэргэжлийн өөрөө удирдах ёсны хөгжил сул.

Арилжааны сонин хэвлэл эрт үеэс үүсэлтэй бөгөөд, эргэлт өндөр. Улс төрийн параллелизмийн тухайд арилжааны хэвлэл "бодит байдал/факт/-д суурилсан дамжуулагч"-ийн үүрэг гүйцэтгэнэ. Өргөн нэвтрүүлгийн хувьд тухайлбал, Их Британид BBC, ITV компаниуд мэдээ болон олон нийтийн харилцаанд шударга, тэнцвэртэй байх шаардлагыг дагаж мөрдөх үүрэгтэй байх жишээтэй[107].

3.3.1. Их Британи, Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улсын туршлага

Өмнө нь хэлсэнчлэн, тухайн улсын хэвлэл мэдээллийн тогтолцоо, түүний онцлог, түүхэн хөгжил нь тухайн улсын улс төр, эдийн засаг, соёлын онцлогоос нэн хамааралтай байдаг ба Их Британи, Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улсын хэвлэл мэдээллийн түүхэн хөгжил, өнөөгийн тогтолцоо ч тус улсын чөлөөт ардчиллын хөгжил, хувийн салбар, зах зээлийн эдийн засгийн хөгжил, дэвшилтэй ихээхэн хамааралтай. Тиймээс төрийн шаардлагагүй оролцооноос ангид зах зээлийн шударга өрсөлдөөнд суурилсан чөлөөт хэвлэл мэдээллийн салбарыг хөгжүүлэх нь ардчилал зүй ёсоор хэрэгжиж буйн баталгаа гэж үздэг ба энэ нь ч хэвлэл мэдээллийн салбарын хүрээн дэх төрийн гол үзэл баримтлал, бодлого болдог[108].

Харилцаа холбооны салбарын хүрээнд цахилгаан холбооны үйлчилгээ, шуудан, интернэт, агаарын долгионыг ашиглахтай холбоотой үйл ажиллагаа, тухайлбал радио холбоо, радио, телевизийн тусгай зөвшөөрөл олгох, түүнчлэн тэдгээрт техникийн үзүүлэлт, стандарт тогтоох нь Их Британийн парламентаас баталсан хуулийн дагуу зохицуулагддаг. Өөрөөр хэлбэл, энэ салбар дахь үйл ажиллагааг хуулийн дагуу бүрэн эрх олгогдсон, бие даасан, хараат бус харилцаа холбооны зохицуулах байгууллага зохицуулдаг бөгөөд нийтэд шууд хүрдэг, маш их нөлөө үзүүлдэг радио, телевизийн олон нийтийн өргөн нэвтрүүлэг түгээх тусгай зөвшөөрлийг уг бүрэн эрх олгогдсон байгууллага нь удирдан явуулдаг. Мөн тус байгууллага өргөн нэвтрүүлэгт тавигдах тусгай шаардлага, техникийн үзүүлэлт, өргөн нэвтрүүлэгтэй холбоотой олон нийтийн гомдлыг барагдуулах гэх мэт асуудлуудыг зохицуулах бүрэн эрхтэй.

Харин сонин сэтгүүл нь өргөн нэвтрүүлгийг бодвол олон нийтэд шууд нөлөөлдөггүй мөн төрийн нөлөө, хяналтыг хэвлэлийн байгууллагуудын хүрээнд тогтоох нь чөлөөт ардчиллын үзэл баримтлалын эсрэг учир сонин сэтгүүл эрхлэн гаргах хэвлэлийн газрууд хуулийн дагуу үүрэг болгосон ямар нэгэн тусгай зөвшөөрөл авах шаардлагагүй байдаг. Уг салбарт 1991 онд төрийн нөлөөллийн үндсэн дээр салбарын өөрийн чөлөөт зохицуулах механизмыг (self-regulatory) бий болгон улмаар Хэвлэлийн байгууллагатай холбоотой Гомдол барагдуулах зөвлөлийг

[107] Press Subsidies in Europe (edited by Isabel Fernandez Alonso, Miquel de Moragas, Jose Joaquin Blasco Gil, Nina Almiron), pp.65-66.

[108] Media law in Britan, Perry Keller, http://www.britishcouncil.org/china-society-publications-media.pdf

байгуулан холбогдох мэргэжлийн үйл ажиллагаанд мөрдөх дүрмийг баталсан[109]. Энэхүү механизмын хүрээнд шүүхийн журмаар асуудал шийдэхээс хамаагүй чирэгдэл, зардал багатайгаар олон нийтийн гомдлыг барагдуулах боломжтой. Тодорхой гомдол шийдэгдсэн тохиолдолд холбогдох сонин сэтгүүлийн газар нь Гомдол барагдуулах зөвлөлийн шийдвэрийг хэвлэн олон нийтэд танилцуулах ёстой байдаг. Гэвч энэ Зөвлөл нь тодорхой мэдээллийг хэвлэхийг хориглох, мөнгөн торгууль ногдуулах, цаашлаад хамтран ажиллахаас татгалзаж буй редакцийн зөвлөлийн гишүүн, сэтгүүлчид хариуцлага тооцох эрх мэдэл байхгүй сул талтай юм.

Зар сурталчилгаатай холбоотой бүхий л асуудлыг Их Британийн Зар сурталчилгааны стандартын удирдах байгууллага (Advertising Standards Authority) хариуцан ажилладаг ба энэ байгууллага нь төрийн болон салбарын өөрийн удирдлагыг (co-regulatory) хослуулдаг. Учир нь тус байгууллага өргөн нэвтрүүлэгтэй холбоотой асуудлыг хуулийн дагуу бүрэн эрх олгосон тусгай зөвшөөрөл олгодог Харилцаа холбооны зохицуулах газартай хамтран хэрэгжүүлдэг бол өргөн нэвтрүүлэгтэй холбоогүй бусад зар сурталчилгааны асуудлыг салбарын өөрийн механизмын дагуу зохицуулан шийдвэрлэнэ. Уг байгууллага нь зар сурталчилгаа түгээхэд баримтлах дүрэмтэй[110] ба уг дүрэмд хүүхдэд түгээх сурталчилгаа, соггуурруулах ундаатай холбоотой, хувийн нууцлал, улс төрийн зар сурталчилгаа гэх мэт зар сурталчилгаанд тодорхой шаардлага тогтоосон байдаг.

Ерөнхийдөө хэдий хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг эрхэмлэн чухалчилж буй бодлогыг хэвлэл мэдээллийн салбарын хүрээнд хэрэгжүүлж байгаа боловч бусдын эрх ашгийг хөндөж болохгүй тул хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эрх чөлөөний хүрээ нь бусдын эрх ашгаар хязгаарлагддаг. Үүнтэй холбоотойгоор хувь хүн, олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах үүднээс өргөн нэвтрүүлэгт тодорхой шаардлага, мөн тодорхой тохиолдлуудад нэвтрүүлгийн агуулгад зарим хязгаарлалт тогтоосон байдаг. Түүнчлэн мэдээлэлтэй танилцах эрхийг хүний үндсэн эрх хэмээн ойлгох болсон ба энэ үүднээс өргөн нэвтрүүлгийг хүн бүрт, айл болгонд хамгийн боломжит үнээр түгээхэд чиглэсэн арга хэмжээг төрийн зүгээс авч хяналт тавьж ажиллах ёстой гэж үздэг ба өнөө үед олон нийтэд түгээгдэж байгаа интернэтийн үйлчилгээг үүнд хамруулан ойлгох болсон[111].

1. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүртгэл

Их Британид хэвлэл мэдээллийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулах компанийг бусад хуулийн этгээдийн жишгээр бүртгэдэг байна[112].

2. Их Британийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн тусгай зөвшөөрөл

Харилцаа холбооны зохицуулах газар (Office of Communications) нь харилцаа холбооны салбарт зохицуулах үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллага бөгөөд Их Британийн Парламентын батлан гаргасан Харилцаа Холбооны тухай хууль (Communications Act 2003) болон Харилцаа холбооны зохицуулах газрын тухай хууль (Office of Communications)-ийн дагуу үйл ажиллагаа явуулдаг. Ялангуяа Харилцаа холбооны зохицуулах газрын тухай хуульд ХХЗГ-ын үүрэг, ерөнхий ажиллах чиглэл зэргийг нарийвчлан тогтоосон байна.

Их Британийн Соёл урлаг, спорт, хэвлэл мэдээллийн Төрийн нарийн бичгийн дарга нь хэвлэл мэдээлэлтэй холбоотой үйл ажиллагааг хариуцан ажилладаг.

[109] www.pcc.org.uk, *en.wikipedia.org/wiki/Press_Complaints_Commission* Code of Practice, http://www.pcc.org.uk/cop/intro.html

[110] UK Code of Broadcast Advertising, http://www.bcap.org.uk/Advertising-Codes/Broadcast-HTML.aspx

[111] Media law in Britan, Perry Keller.

[112] https://www.gov.uk/set-up-business-uk/register-your-business-in-the-uk

ХХЗГ-ын зөвлөлийн гишүүдийг Төрийн нарийн бичгийн дарга томилдог[113]. ХХЗГ нь төсөв санхүүгээ холбоотой асуудлыг бие даан зохицуулах бөгөөд ашиг орлого нь зардлаасаа харьцангуй өндөр буюу илүүдэл орлоготой тохиолдолд холбогдох Төрийн нарийн бичгийн даргатай зөвшилцөн илүүдэл орлогыг Төрийн нарийн бичгийн даргаар дамжуулан улсад шилжүүлж болох ба алдагдалтай тохиолдолд Төрийн нарийн бичгийн дарга Сангийн яамны зөвшөөрлийн дагуу улсаас санхүүгийн тусламжийг ХХЗГ-т үзүүлж, парламентын зөвшөөрлийн дагуу ХХЗГ-т урьдчилан мөнгө олгож болдог.[114] Үүнээс харахад санхүүгийн тусламжийг олон оролцогчдыг хамруулан олон үе шаттай байдлаар буюу ил тод, шударга олгох нөхцөлийг хангасан байна.

ХХЗГ нь хуулиар олгосон бүрэн эрхийн хүрээнд хараат бусаар харилцаа холбооны асуудлыг зохицуулахын зэрэгцээ энэ салбар дахь өрсөлдөөнийг хянах, дэмжих, зохицуулах тусгай үүрэг хүлээсэн байгууллага юм. ХХЗГ нь шуудан, интернэт, цахилгаан холбооны үйлчилгээ, техникийн үзүүлэлт стандартад хяналт тавих болон агаарын долгионыг ашиглахтай холбоотой үйл ажиллагаог зохицуулах үүрэгтэй бөгөөд радио холбоо, радио, телевизийн тусгай зөвшөөрөл олгох асуудлыг хариуцан ажилладаг[115]. Мөн Харилцаа Холбооны тухай хууль болон Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль (Broadcasting Act)-ийн хүрээнд олгосон эрх мэдлийн дагуу телевиз, радиогийн нэвтрүүлэгт тавигдах шаардлага, нэгдсэн стандарт боловсруулах бөгөөд энэхүү үүрэг хариуцлагын дагуу тодорхой журмуудыг батлан гаргадаг. Түүнчлэн телевизийн бүх суваг тусгай зөвшөөрөл авна. Тусгай зөвшөөрөл хүсэгч/эзэмшигч нь ХХЗГ-аас баталсан журмуудыг болон тусгай зөвшөөрлийн нөхцөлийг биелүүлэх үүрэгтэй.[116] Радио, телевизийн өргөн нэвтрүүлэг түгээх тусгай зөвшөөрөл тус тусын тусгай зөвшөөрөл олгох нөхцөл, шаардлага, тусгай зөвшөөрлийг цуцлах нөхцөлийг агуулдаг[117]. Тухайлбал, телевиз, радиогийн тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь Олон нийтийн өргөн нэвтрүүлэгт тавигдах шаардлагын тухай журам (Broadcasting code), Зар сурталчилгаа явуулах журам (Code on the scheduling of television advertising), Спортын болон бусад шаардлагатай арга хэмжээг үзүүлэх журам (Code on Sports and other listed and designated events) зэргийг дагаж мөрдөнө. Үүнээс хамгийн чухал нь Олон нийтийн өргөн нэвтрүүлэгт тавигдах шаардлагын тухай журам юм. Энэхүү журам нь энэ салбар дахь Европын Холбооны эрх зүйн хэм хэмжээ, тухайлбал Европын Холбооны Дуу, дүрс бичлэгийн үйлчилгээний тухай удирдамж (EC Directive of the Audiovisual Media Services 2010/13/EU)-д тусгагдсан шаардлагуудыг шууд тусгаж бэхжүүлсэн[118]. Энэхүү журам нь радио, телевизийн нэвтрүүлгийн агуулгад тавигдах үндсэн шаардлагыг тогтоох бөгөөд Их Британийн Үндэсний олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл болох "BBC" (British Broadcasting Corporation) болон "S4C" (Sianel Pedwar Cymru) телевиззэд тодорхой хязгаарлалттайгаар үйлчилдэг байна. Тухайлбал, хүүхдийг хамгаалах, садар самуун болон зохисгүй зүйлийг үзүүлэх, архи согтууруулах ундаатай холбоотой зүйлийг гаргах, хүчирхийлэл, зохисгүй үг яриа хэрэглэх гэх мэт тодорхой хязгаарлалтуудыг журамд тусгасан. Журам нь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг дэмжих, олон ургалч байх, үнэн зөв байх, үл ялгаварлах, ил тод байх гэсэн өргөн нэвтрүүлгийн хүрээн дэх тодорхой үзэл баримтлал, шаардлагуудыг агуулсан байдаг. Тус журмыг зөрчсөн тохиолдолд

[113] Office of Communications Act 2002
[114] Мөн тэнд
[115] Мөн тэнд
[116] http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/
[117] http://licensing.ofcom.org.uk/, https://licensing.ofcom.org.uk/binaries/spectrum/regulations-technical reference/General_Licence_Conditions.pdf
[118] Broadcasting Code, Appendix 2.

ХХЗГ нь хэвлэл мэдээллийн байгууллагын зөрчлийн талаар тайлбарлан мэдэгдэл хийдэг бөгөөд удаа дараа санаатайгаар зөрчил гаргаж байгаа этгээдэд хуульд заасан шийтгэл оноодог. Тусгай зөвшөөрлийг цуцлах арга хэмжээг цөөн тохиолдолд авч хэрэгжүүлдэг ба ямар төрлийн тусгай зөвшөөрөл гэдгээс шалтгаалан тусгай зөвшөөрлийн тодорхой нөхцөл, шаардлагыг нарийвчлан тодорхойлсон байна.[119]

2. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшил

Чөлөөт зах зээлийн үзэл баримтлалын дагуу 1990, 1996 онуудад Өргөн нэвтрүүлгийн тухай, 2003 оны Харилцаа холбооны тухай хуулиудыг тус тус шинэчлэн эзэмшил, төвлөрөлтэй холбоотой асуудлыг төрөөс улам бага зохицуулах арга хэмжээг авсаар ирсэн. Жишээ нь: Гадаадын иргэний эзэмшлийн асуудал, орон нутгийн ноёрхлын тухай дүрэм (local monopoly rule), өргөн нэвтрүүлгийн тусгай зөвшөөрөл эзэмших эрхийг орон нутгийн захиргааны байгууллагад хориглож байсан зэрэг чухал хязгаарлалтуудыг ардчиллын хөгжилтэй уялдуулан дэс дараатай халсан байна.

Гэсэн хэдий ч олон ургалч үзлийг дэмжих, ардчилсан нийгмийг төгөлдөржүүлэх үүднээс хэвлэл мэдээллийн салбарын хүрээнд эзэмшил, төвлөрлийн асуудлыг зохицуулсан тусгай хэм хэмжээтэй. Үүнийг ХХЗГ нь холбоо бүхий бусад байгууллага (Шударга бус өрсөлдөөний Комисс)-тай хамтран хэрэгжүүлдэг.

Мөн эзэмшлийн хүрээнд гарч буй өөрчлөлтийн талаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид ХХЗГ-т мэдэгдэх ёстой бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд тусгай зөвшөөрлийн нөхцөлийг илүү хүнд болгон /жишээ нь олон ургалч үзлийг тодорхой байдлаар түгээх/ өөрчилдөг ба ингэхдээ холбогдох эзэмшигч нарт урьдчилан мэдэгдэж тусгай зөвшөөрөл эзэмших нөхцөлийг хэрхэн өөрчлөх талаар тэдний санаа бодлыг сонсдог байна[120].

Өрсөлдөөнийг дэмжих, төвлөрөлд хязгалт тавих

Харилцаа холбооны тухай хуулийн 5 дугаар бүлэгт хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн төвлөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг тусгасан ба ингэхдээ ХХЗГ-ын гүйцэтгэх үүрэг, хариуцлагыг талаар тодорхойлсон байна. Тус хуулийн 5 дугаар бүлгийн 1 дэх хэсэгт ХХЗГ нь **Аж ахуй нэгжийн тухай хууль** (Enterprise Act 2002)-аар олгосон бүрэн эрхийн хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулдаг Шударга бус өрсөлдөөний газрын нэгэн адил Аж ахуй нэгжийн тухай хуулийн *4 дүгээр бүлэгт* заасан үйл ажиллагааг зохицуулж, Өрсөлдөөний тухай хуулийн (Competition Act 1998) *1 дүгээр бүлэгт* заасан үүргийг гүйцэтгэнэ.

Аж ахуй нэгжийн тухай хууль: Аж ахуй нэгжийн тухай хуулийн *4 дүгээр бүлэгт* заасан үүргийн дагуу ХХЗГ нь харилцаа холбооны салбарт зах зээлийн судалгааг явуулж шударга өрсөлдөөнд ямар нэгэн байдлаар сөргөөр нөлөөлж буй тохиолдлыг илрүүлнэ. Улмаар ХХЗГ нь илрүүлсэн хууль бус үйлдлийг Өрсөлдөөний Комисст (Competition Commission) мэдэгдэх үүрэгтэй байна[121]. Энэ асуудлын хүрээнд Шударга бус өрсөлдөөний алба болон ХХЗГ-ын Өрсөлдөөнийг дэмжих алба нь хамтран ажиллаж, гүйцэтгэж буй үйл ажиллагаа, авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ болон үүнтэй холбоотойгоор гаргах шийдвэрээ *давхардуулахгүй харилцан уялдаатай ажиллах* талаар заасан байна[122].

Өрсөлдөөний тухай хууль: ХХЗГ нь Өрсөлдөөний тухай хуулийн *1 дүгээр бүлэгт* заасан давамгай байдлаа хууль бусаар ашиглах, өрсөлдөөнийг хязгаарлахад чиглэсэн гэрээ, хэлцэл байгуулахыг хориглох мөн ийм үйлдлийг

[119] http://licensing.ofcom.org.uk/tv-broadcast-licences/, http://licensing.ofcom.org.uk/binaries/tv/tlcs_guidance.pdf

[120] Part 3, chapter 5, section 351, Communications Act 2003

[121] Part 5, chapter 1, section 370, Communications Act 2003

[122] Мөн тэнд, Part 5

таслан зогсоох, хуулийг сахиулах үүрэг, хариуцлагыг хүлээдэг байна. Энэхүү үүргийн дагуу ХХЗГ нь харилцаа холбооны салбар дахь байгууллагуудад хяналт тавихаас гадна олон нийтийн зүгээс ирсэн өргөдөл, гомдлын үндсэн дээр шалгалт хийнэ. Түүнчлэн Шударга бус өрсөлдөөний газартай ижил үүрэг гүйцэтгэдэг тул харилцан зөвшилцөж хэн нь тодорхой нөхцөлд арга хэмжээ авч ажиллах талаар хамтран шийдвэрлэдэг байна.

Тус хуулийн 2 дугаар хэсэгт харилцаа холбооны салбар дахь төвлөрлийн асуудлыг зохицуулан ажиллах ХХЗГ-ын үүргийг нарийвчлан тусгасан[123]. Ингэхдээ төвлөрлийн асуудлыг нарийвчлан тодорхойлсон бөгөөд салбарын онцлогоос шалтгаалан тусгай зохицуулалтыг оруулж өгсөн. Зах зээлийн нийт нийлүүлэлтийн 25% -аас дээш хувь эзэлдэг эсвэл худалдан авах гэж буй компанийн нийт эргэлт нь J70 сая давсан тохиолдлыг төвлөрөл гэж үздэг[124]. Иймээс тохиолдолд ХХЗГ нь хуульд заасан төвлөрлийг сааруулах тодорхой арга хэмжээг авах эрхтэй.

3. Хэвлэл мэдээллийн салбар дахь татаас

Их Британид тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн хураамж өндөр байдаг бөгөөд олон нийтийн радио телевизийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх гол эх үүсвэр болдог. Үүний зэрэгцээ хувийн хэвлэлийн компаниудад шууд бусаар дэмжлэг үзүүлэн НӨАТ-аас чөлөөлдөг[125]. Ийнхүү сонины хэвлэлийн газрыг НӨАТ-аас бүрэн чөлөөлдөг нь нэг хүнд ногдох хэвлэл мэдээллийн салбарт үзүүлж буй дэмжлэгийн хэмжээг өндөр болгодог. Төрийн дэмжлэгийн хоёр хэлбэр байгаа учраас хос байдлаар дэмжлэг үзүүлдэг загвар (dual model) гэж тодорхойлдог.

3.3.2. АНУ-ын туршлага

АНУ-д Үндсэн хуульд оруулсан анхны нэмэлт өөрчлөлтийн хүрээнд үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөө баталгаажсан[126]. Чөлөөт зах зээлийн үзэл баримтлалыг тууштай дэмжиж байгаатай холбоотойгоор харилцаа холбооны салбарт төрийн оролцоо зохицуулалтыг багасган халах үйл ажиллагаа явагдсаар ирсэн ба энэхүү зарчим нь 1934 оны Холбооны Харилцаа холбооны тухай хууль[127]-д тусгалаа олсон байна. Сонин болон интернэтийн үйл ажиллагааг төрөөс зохицуулдаггүй. Ерөнхийдөө АНУ нь зах зээлд суурилсан төрийн хамгийн бага оролцоотойгоор хэвлэл мэдээллийн салбарын зохицуулалтыг хэрэгжүүлдэг. АНУ-ын харилцаа холбооны салбарын зохицуулалтыг төрөөс хамаарал бүхий тусгаар бие даасан Харилцаа Холбооны Зохицуулах Комисс удирддаг. Ийнхүү хэвлэл мэдээллийн үйл ажиллагааг төрийн нөлөөллөөс салгаж зохицуулж байгаа механизм нь жишиг зохицуулалт гэж тооцогддог ба маш олон орон энэ загвар дээр үндэслэсэн зохицуулалтыг өөрийн орны улс төр, соёлын онцлогийг шингээн бий болгосон[128].

Хэвлэл мэдээлэлтэй холбоотой зохицуулалтыг гол төлөв ХХЗК болон хууль тогтоох байгууллага (Сенат болон Төлөөлөгчдийн танхим) хариуцдаг. Үүнээс гадна Дээд шүүх ХХЗК болон Хууль тогтоох байгууллагын холбогдох зохицуулалт, шийдвэрийг хууль ёсны, Үндсэн хуулийн хүрээнд баталгаажсан эрхийг хангаж байгаа эсэхийг тодорхой нэхэмжлэлийн үндсэн дээр хянаж, шийдвэрлэх ба ийнхүү олон талыг оролцуулан хэвлэл мэдээллийн салбарыг зохицуулах нь харилцан хянах, харилцан тэнцвэржүүлэх тогтолцоотой гэдгийг илэрхийлнэ[129].

[123] Part 5, chapter 2, Communications Act 2003
[124] Part 3, chapter 1, Enterprise Act 2002
[125] Value Added Tax Act 1994, Part II, 30. Zero-rating.
[126] http://www.law.cornell.edu/wex/first_amendment
[127] Federal Communications Act 1934
[128] Robert McKenzie, Comparing Media Regulations Between France, the USA, Mexico and Ghana, page 6
[129] Мөн тэнд

Хэвлэл мэдээллийн салбарын өөрийн зохицуулах Үндэсний өргөн нэвтрүүлэг эрхлэгчдийн холбоо[130] (National Association of Broadcasters) нь ХХЗК-ын шийдвэр, зохицуулалт нь ямар нэгэн байдлаар тэдний үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг хязгаарлаж байвал эсэргүүцэн шүүхэд хандан төрийн зохицуулах үйл ажиллагааг шударга, үнэн зөв эсэхийг хянуулдаг бие даасан байгууллага юм[131]. Мөн АНУ-д иргэний нийгмийн төлөөллөөс бүрдсэн нэр хүндтэй төрийн бус байгууллага болох Телевизийн асуудлаарх эцэг эхчүүдийн зөвлөл[132] (Parents Television Council) байдаг. Уг зөвлөл нь өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээ эрхлэгч нийгэмд хортой мэдээлэл түгээх, өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээ эрхлэгчдийг ёс зүйгүй үйл ажиллагаа явуулж байгаа эсэх зэргийг хянах зорилготой.

АНУ-ын Үндсэн хуульд оруулсан анхны нэмэлт өөрчлөлтийн хүрээнд хэвлэлийн эрх чөлөөг баталгаажуулснаар хэвлэлийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох төрийн оролцоог хориглосон байна. Гэхдээ хэвлэлийн эрх чөлөө нь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөтэй адил бусад холбогдох хууль тогтоомжийн хүрээнд, жишээ нь Зохиогчийн эрхийн тухай, Гэм хорын тухай хуулиудаар хязгаарлагддаг. Техник технологи, нийгмийн хөгжлийн явцад тодорхой шүүхийн шийдвэрийн дагуу хэвлэл гэдэгт сонин, сэтгүүл, ном, видео тоглоом, кино зэргийг хамруулан тодорхойлсон[133]. Мөн АНУ-д нийт 4 бие даасан хэвлэлийн Зөвлөл өөр өөр муж улсуудад ажилладаг ба тэдгээр нь олон нийтээс ирсэн гомдол, санал, хүсэлтийг шийдвэрлэдэг[134].

1. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүртгэл

Компанийн бүртгэлийг муж улс бүрийн хуулийн дагуу хийх ба хэвлэл мэдээллийн байгууллагыг хуулийн этгээдийн адил бүртгэдэг.

2. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн тусгай зөвшөөрөл

1980-аад оноос эхлэн төрийн оролцоог халах бодлого эрчимтэй явагдаж харилцаа холбооны салбарыг зохицуулах үйл ажиллагааг төрөөс тусгаарлан явуулах Харилцаа Холбооны Зохицуулах Комисс[135] байгуулагдсан. Тус комисс нь 7 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй ба Ерөнхийлөгч санал болгож, Сенат дэмжсэнээр 5 жилийн хугацаатай сонгогдон ажилладаг. Гишүүдийн дундаас комиссын даргыг Ерөнхийлөгч томилдог. Гишүүдийн гурваас илүү нь улс төрийн нэг намаас байж болохгүй.

Энэхүү комисст маш өргөн хүрээний эрх мэдэл олгодог. Комисс холбогдох дүрэм журмыг батлан гаргах ба ийнхүү батлан гаргасан дүрэм, журам нь хуулийн адил хүчин төгөлдөр байдаг. Телевиз, радиогийн (газраас дамжуулж байгаа, кабелийн телевизийн, сансрын хөдөлгөөнт холбооны) бүхий л үйлчилгээ, харилцаа холбооны бүхий л үйлчилгээ (утас, компьютер)-г хариуцан ажилладаг. Мөн кабелийн телевиз, сансрын хөдөлгөөнт холбооны үйлчилгээ, интернэтийн үйл ажиллагаатай холбоотой зохицуулалт, жишээ нь ёс зүйгүй нэвтрүүлгийн зохицуулалт болон кабелийн үйлчилгээ үзүүлж буй байгууллагууд албан ёсоор дагаж мөрдөх ёстой үйлчилгээний стандартыг боловсруулан гаргах эрхтэй[136]. Тухайлбал комиссын чиг үүргийг тусгасан Кабелийн телевизийн үйлчилгээг зохицуулах бодлогын тухай хууль (Cable Communications Policy Act 1984), Кабелийн телевизийн хэрэглэгчдийг

[130] http://www.nab.org/, en.wikipedia.org/wiki/National_Association_of_Broadcasters
[131] Robert McKenzie, Comparing Media Regulations Between France, the USA, Mexico and Ghana, page 2
[132] www.parentstv.org, en.wikipedia.org/wiki/Parents_Television_Council
[133] Lovell v. City of Griffin
[134] http://www.wanewscouncil.org/World.htm, http://www.rjionline.org/MAS-Press-Councils-USA
[135] Section 303-305, Federal Communications Act 1934–д Комиссын үйл ажиллагааны үндсэн чиг үүргийг тусгаж өгсөн байна. www. fcc.gov
[136] Section 205, 301, 503, 509 Federal Communications Act, 1996

хамгаалах болон Өрсөлдөөнийг зохицуулах тухай хууль (Cable Television Consumer Protection and Competition Act) тус тус гарсан байна. Эдгээр хууль чанартай үйлчилгээг түгээх, хэрэглэгчдийг хамгаалах, кабелийн үйлчилгээ үзүүлэгчдийг хамгаалах, өрсөлдөөнийг идэвхжүүлэх зорилготой. Ингэснээр комисс нь кабелийн телевизтэй холбоотой үйл ажиллагааг зохицуулах эрхтэй болсон ба муж улсын болон орон нутгийн захиргаанд энэхүү эрхээ шилжүүлэн, улмаар захиргаа нь кабелийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагад тодорхой нөхцөлийн үндсэн дээр тодорхой нутаг дэвсгэрт үйл ажиллагаа явуулах эрх олгодог байна. Кабелийн телевизийн хүрээн дэх нэвтрүүлэг нь агаарын долгионыг ашиглан нэвтрүүлэг түгээж байгаатай адил нөхцөл, шаардлагын дагуу ажиллах ёстой.

АНУ-ын Конгресс хэвлэл мэдээлэлтэй холбоотой хууль тогтоомж батлан гаргах тохиолдолд уг харилцаа холбооны комисс нь Конгресст зөвлөгөө өгөх үүрэгтэй. Үүнээс гадна харилцаа холбооны салбарт шударга өрсөлдөх нөхцөлийг ханган ажиллах үүрэгтэй ба энэ үүргийн дагуу шударга өрсөлдөөнийг бий болгох зохицуулалт, дүрмийг баталдаг. Хамгийн гол нь комиссын гаргаж буй бүхий л дүрэм, шийдвэр нь холбогдох хуулийн болон шүүхийн шийдвэрийн хүрээнд хязгаарлагдана. Тиймээс Харилцаа холбооны хуулийн 326 дугаар зүйлд заасны дагуу комисс нь радио, телевизийн ямарваа нэгэн хөтөлбөрт хяналт тавин, хориг тогтоох эрхгүй боловч хууль бус бүхий л үйлдлийг хянан хууль сахиулах бүрэн эрхтэй байдаг.

Комиссын гол эрх мэдэл нь тусгай зөвшөөрөл олгох, сунгах болон хуулийн дагуу нэвтрүүлгийн агуулгыг хянах, зохицуулахад чиглэдэг. Тусгай зөвшөөрлөөс гадна, хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд үйл ажиллагаандаа өөрчлөлт хийх (хүчин чадлаа ихэсгэх, станц зарах, эзэмшлээ шилжүүлэх гэх мэт) тохиолдолд комисст мэдэгдэнэ. Долгионы хязгаарлагдмал байдлаас шалтгаалан шинээр тусгай зөвшөөрөл авах хүсэлт гаргасан этгээдэд техникийн өндөр шаардлага тавьдаг ба мөн барилга байгуулламж барих зөвшөөрөл (construction permit)-ийг шинээр олж авах шаардлагатай. Уг зөвшөөрлийг аван техникийн үзүүлэлт хангасан станц байгуулсны дараагаар тусгай зөвшөөрлийн асуудал хялбархан шийдэгддэг. Тусгай зөвшөөрөл авахын тулд дараах шаардлагыг хангасан байх шаардлагатай:

1. АНУ-ын иргэн, эсвэл 25%-аас бага хувийн гадаадын хөрөнгө оруулалттай байх;

2. Өргөдөл гаргагч нь хамгийн багадаа гурван сарын хугацаанд зар сурталчилгаа явуулан ямар ч орлого олохгүйгээр үйл ажиллагаагаа бүрэн явуулах чадамжтай байх;

3. Өргөдөл гаргагч нь өөрөө эсвэл бусад нэвтрүүлэг түгээх үйл ажиллагааг явуулах техникийн мэдлэгтэй мэргэжилтнийг авч ажиллуулах чадвартай байх;

4. Өргөдөл гаргагч нь харилцаа холбооны салбарт үйл ажиллагаагаа чин шударгаар явуулах ёс зүйтэй байх.

Олон тооны этгээд нэг үйл ажиллагаанд тусгай зөвшөөрөл авахаар өргөдөл гаргасан тохиолдолд комисс нь тендер зарлаж шалгарсан этгээдэд тусгай зөвшөөрөл олгодог. Тусгай зөвшөөрлийг дараах тохиолдолд сунгадаг[137].

а) Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн үйл ажиллагаа олон нийтийн ашиг сонирхолд нийцэн, тэдний шаардлагыг хангасан байх;

b) Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь Харилцаа холбооны тухай хууль болон комиссын гаргасан дүрэм, журмыг ноцтой байдлаар зөрчөөгүй байх;

[137] Section 204, Federal Communications Act, 1996.

с) Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь Харилцаа холбооны тухай хууль болон бусад комиссын дүрэм, журмыг удаа дараа зөрчөөгүй ба энэ байдал нь зөрчлийг үргэлжлүүлэн гаргагч гэдгийг нотлох үндэслэл болохгүй байх.

3.Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшил

1996 оны Харилцаа холбооны тухай хуулиар эрчимтэйгээр төрийн оролцоо, зарим холбогдох зохицуулалтуудыг халсан бөгөөд энэ нь эзэмшил, давхар эзэмшил, төвлөрлийн хүрээнд мөн хэрэгжсэн байна. Шударга бус өрсөлдөөнийг зохицуулах хороо төвлөрлийг хэмжих тусгай арга барилтай бөгөөд тэр дундаа комисс "Олон янз байдлыг хэмжих индекс (Diversity Index)"-ийг хэвлэл мэдээллийн салбарын эзэмшил, төвлөрлийн асуудлыг тодорхойлоход хэрэглэдэг[138]. Гэхдээ энэхүү индексийг гажуудалтай, асуудлыг үнэн зөв тодорхойлдоггүй гэсэн шүүмжлэл байдаг[139]. Ер нь өрсөлдөөний хуульд заасан хэм хэмжээнээс гадна хэвлэл мэдээллийн салбар дахь эзэмшил, төвлөрөл болон үйл ажиллагаатай холбоотой тусгай зохицуулалтыг Харилцаа холбооны тухай хуульд тусгасан байна.

АНУ-д дараах давхар эзэмшлийн хэлбэрийг хориглодог[140]. Үүнд:

а) Тодорхой зах зээлд гурав буюу түүнээс бага телевизийн станц үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа тохиолдолд комисс нь сонин/телевиз, сонин/радио болон радио/телевизийн давхар эзэмшлийг хориглодог;

b) Тодорхой зах зээлд ес буюу түүнээс дээш телевизийн станц үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа тохиолдолд ямар ч төрлийн давхар эзэмшлийг зөвшөөрдөг;

с) Тодорхой зах зээлд дөрвөөс найман телевизийн станц үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа тохиолдолд сонин болон хоёр телевизийн станц эзэмшихээс бусад тохиолдлыг зөвшөөрдөг байна.

Комисс хэвлэл мэдээллийн эзэмшилтэй холбоотой дүрмийг тодорхой хугацааны дараагаар хянаж холбогдох зохицуулалт нь олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалж чадаж байгаа эсэх болон холбогдох зохицуулалтыг үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлэх шаардлагатай талаар дүн шинжилгээ хийж, санал дүгнэлт гарган, улмаар шаардлагатай тохиолдолд өөрчлөх эрхтэй[141].

Шударга өрсөлдөөнийг дэмжих зохицуулалтууд, тухайлбал харилцан холболтын, зах зээлд орох саад тотгорыг арилгах, дэд бүтцийг хуваан ашиглах зэрэг асуудлыг уг хуульд тусгасан байна. Комиссын хүрээнд Өрсөлдөөнийг зохицуулах хэлтэс үйл ажиллагаа явуулдаг ба аливаа хуримтлал үүсэх, эзэмшил шилжүүлэх, харилцан холболт хийх гэх мэт шударга өрсөлдөөнийг дэмжих бодлого, зохицуулалтыг хэрэгжүүлдэг.[142]

Гадаадын эзэмшлийг өргөн нэвтрүүлгийн байгууллагад 25% байхаар хязгаарласан байдаг.[143]

---

[138] Michael McEwen, Media Ownership; Rules Regulations and Practices in Selected Countries and Their Potential Relevance to Canada, 2007, A Report to the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (*CRTC*). *www.crtc.gc.ca/eng/home-accueil.html*

[139] Brian C.Hill, Measuring Media Market Diversity: Concentration, Importance, and Pluralism, 2006, Federal Communications Law Journal, Vol. 58, issue 1.

[140] Section 202, Telecommunications Act 1996. Brian C.Hill, Measuring Media Market Diversity: Concentration, Importance, and Pluralism, 2006, Federal Communications Law Journal, Vol. 58, issue 18 p.174.

[141] Section 303-305, Federal Communications Act 1934.

[142] http://www.fcc.gov/wireline-competition-bureau

[143] Section 310, Communications Act of 1934, http://www.fcc.gov/topic/ownership http://transition.fcc.gov/ib/Foreign_Ownership_Guidelines_Erratum.pdf

4.Хэвлэл мэдээллийн салбар дахь татаас

АНУ нь холбооны болон муж улсын түвшинд олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад шууд төсөв төсөвлөдөг ба гол төлөв хэвлэлийн байгууллагуудыг холбооны болон муж улсын түвшинд тодорхой татвараас чөлөөлөн дэмжлэг үзүүлдэг. Холбогдох судалгаагаар АНУ-ын нэг хүнд ногдож буй хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд үзүүлдэг дэмжлэг нь судалгаанд хамрагдсан Европын орнуудаас хамгийн бага байгаа учир *хамгийн багаар дэмжлэг үзүүлдэг/хамгийн бага зохицуулалт үзүүлдэг загвар (minimalist model)* гэж тодорхойлсон байна.

3.4. Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын туршлага

Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын хэвлэл мэдээллийн салбар бол цэргийн дарангуй дэглэмийн үед хүнд бэрхийг гэтлэн туулж, ардчиллыг хөгжүүлэхийн хирээр хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг амжилттай хөгжүүлж, орчин үеийн хөгжлийн ухаалаг түвшинд хүрч чадсан салбар юм. Өмнөд Солонгосчууд сэтгүүл зүй бол бизнесийг хөгжүүлэх хэрэгсэл мөн гэж үздэг байна. БНСУ нь Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа, Хөгжлийн Байгууллагын гишүүн улсын хувьд өөрийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан бүс нутгийнхаа эдийн засгийн хөгжилд чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. Өмнөд Солонгос нь цэргийн дарангуйлагч дэглэмээс иргэний ардчилсан нийгэмд шилжих үедээ харилцаа холбооны агуулга, хэвлэл мэдээллийн технологийг өөрчилсөн.

1984 онд ажиллаж байсан радио нэвтрүүлгийн 74 байгууллага 1989 гэхэд 125 болж нэмэгдсэн бөгөөд энэ хугацаанд хувийн өмчийн сонин, сэтгүүл, радио, телевиз олон арваараа бий болж, тэрс үзэлт сэтгүүлчдийн арми хүртэл бий болсон байна. Үүний үндсэн дээр 1990 оноос эхлэн хэвлэл мэдээлэлтэй холбогдолтой олон чухал хуулийг шинэчлэн баталсан. Энэ бүхэн нь Өмнөд Солонгосын улс төр, соёл, боловсролыг хөгжүүлэхэд ихээхэн түлхэц болжээ. Гэхдээ хэвлэлийн эрх чөлөө нээлттэй болж, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нэмэгдэхийн зэрэгцээ садар самууныг сурталчлах, гүтгэлэг, луйврын чанартай нэвтрүүлэг хийх явдал ч өссөн байна.

Солонгос улс бол хэвлэл мэдээллээр хэрэгслээр баян улс юм.[144] 2000 оны 1 дүгээр сард чанартай сэтгүүл зүйг төрөөс дэмжих зорилгоор Олон нийтийн мэдээллийн хуулийг өөрчилж, Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулийг шинээр баталсан ба тус хуулиар сэтгүүл зүйн салбарт үйл ажиллагаа явуулахад шаардагдах хэм хэмжээг тусгасны зэрэгцээ өргөн нэвтрүүлгийн хөгжлийн чанартай байдлыг хангах, Үндсэн хуульд заасан чөлөөтэй хэвлэн нийтлэх эрхийг хангасан. Гэхдээ зарим хэрэглэгч энэ бол садар самуун сурталчилгааг өөгшүүлэн дэмжсэн хууль боллоо гэж шүүмжилж байгаа ч бусад орны хэвлэл мэдээллийн салбарын хуулиудтай харьцуулбал илүү сайн өөрийн орны соёл, ёс заншилд нийцсэн гэж дийлэнх нь үздэг.

Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль нь хэвлэл мэдээллийн боловсрол олгох, цаашлаад энэ салбарын бодлогын үндэс болсон юм. Түүнчлэн хэвлэл мэдээллийн байгууллагын тогтолцоо, үзэгч, хэрэглэгчдийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалахад чиглэсэн юм.

[144] http://www.slideshare.net/nickjan/overview-of-korean-media. 2010 оны байдлаар 47 гаруй сая хүн амд 116 төрлийн өдөр дутмын сонин ногдож байгаагаас томоохон хэмжээний 3 сонин нь өдөрт тус бүр 2 саяас дээш тоогоор хэвлэгддэг байна. Улсын хэмжээний 40 гаруй телевизтэй ба үүн дээр кабелийн 80 гаруй телевиз байнгын үйл ажиллагаатайгаар эфирээ цацаж байна. Мөн түүнчлэн 6500 гаруй тогтмол хэвлэлтэйгээс 2000 гаруй нь 7 хоног бүр 3300 гаруй нь сар бүр, үлдсэн нь улирал тутам хэрэглэгчдийн гар дээр очдог гэсэн тоо баримт байна.

Солонгос улс нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг онцлог, шинжээр нь тусгайлан ангилж зохицуулж байна. Жишээлбэл:

1. Өргөн нэвтрүүлэг;

2. Сэтгүүл;

3. Сонин;

4. Интернэт дэх хэвлэл;

5. Мэдээний агентлаг гэх хэлбэрээр ангилан, ангилал бүрийг тусгай хуулиар зохицуулдаг.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь агуулгын хувьд бүгд олон нийтийн шинжтэй ч хэлбэрийн хувьд өөр өөр арга замаар иргэдэд хүрч байдаг учраас 2000 оноос эдгээрийг нэг бүрчлэн тус тусын онцлогт нь тохируулан зохицуулах ёстой гэж үзсэн учраас шинэчилж эхэлсэн байна.

1. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл

Солонгос улсын Өргөн нэвтрүүлгийн холбоо, Сонины холбоо, Сэтгүүлийн холбоо зэрэг тусгаар байгууллагууд тус улсын олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэлд зөвшөөрөл олгох, тэдгээрийг бүртгэх зэрэг үйл ажиллагааг явуулдаг.

Солонгос улсын Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлд зааснаар Өргөн нэвтрүүлгийн холбоонд энэ үйл ажиллагааг явуулах эрхийг олгосон байна. Тус хуульд зааснаар улс даяар нэвтрүүлэх өргөн нэвтрүүлгийн эрх, кабелийн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх, нэвтрүүлгийн үйл ажиллагаа явуулах бүх зөвшөөрлийг Солонгосын Өргөн нэвтрүүлгийн холбооноос авах ёстой гэж заасан. Гэхдээ энэ эрхийг авахын өмнө Солонгос улсын “Ирээдүйн Шинжлэх Ухааны Хөгжлийн Яам”(미래창조과학부장관)-аас хамгийн эхэнд радио болон телевизийн өргөн нэвтрүүлгийг иргэдэд хүргэх радио станцын хэрэгслийг шалгаж өргөн нэвтрүүлэг явуулах бүрэн боломжтой эсэх дээр Солонгосын өргөн нэвтрүүлгийн холбоотой зөвшилцөн зөвшөөрөл өгөх эсэх асуудлыг шийдвэрлэдэг.

Солонгосын Өргөн нэвтрүүлгийн холбоо нь Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулийн 10 дугаар зүйлд зааснаар:

1. Үзэгчдийн саналыг нээлттэйгээр сонсож, тэдний гаргасан саналыг үндэслэн нийтэд мэдээлэх;

2. Кабелийн телевизийн эрх авах тохиолдолд төв хотын захирагч, бусад хотын захирагч болон орон нутгийн захирагчийн саналыг авсан байх шаардлагатай байна[145].

Сонин сэтгүүлийн тухай

Солонгос улсын Сонин, мэдээнд дэмжлэг үзүүлэх тухай хуульд зааснаар сонин, мэдээний зөвшөөрлийг Улсын Ерөнхийлөгч захирамжаар олгодог байна. Үүнд сонин, мэдээ, интернэт дэх мэдээ зэрэг багтах бөгөөд бүртгэлийн ажлыг харьяалагдах бүсээс хамааран нийслэл хотын захиргаа, бусад хотуудын захиргаа, орон нутгийн захиргааны газар гүйцэтгэдэг байна. Улсын болон орон нутагт төрийн санхүүжилттэй, төрийн зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй төрийн хэвлэл, жишээлбэл төрөөс гаргадаг хуулийн сонин, мэдээ, интернэтийн мэдээ зэргийг гаргахад Ерөнхийлөгчийн зөвшөөрлийг авах шаардлагагүй. Харин хувийн хэвшлийн хувьд сонин, мэдээ, интернэт мэдээг бүртгүүлэхдээ дор дурдсан шаардлагыг хангасан байх шаардлагатай. Үүнд:

[145] 방송법 제2장 방송사업자등 제9조

- Сонины нэр;
- Ангилал болон гаргах хугацаа;
- Сонин, мэдээ болон интернэтийн эрхийг эзэмших этгээд болон редакторын нэр, төрсөн он, сар, өдөр, гэрийн хаяг;
- Нийтлэлээ гаргах харьяалсан газар (нийслэл, хот, хөдөө, орон нутаг);
- Нийтлэлийн зорилго болон сэдэв;
- Нийтлэл гаргах гол объект болон бүс;
- Нийтлэлийн ангилал (төлбөртэй болон төлбөргүй) гэх зэрэг.

Ингэж бүртгэсэн тухайгаа хотын захирагч болон орон нутгийн захирагч нь соёл спорт, аялал жуучлалын яаманд мэдэгдэх үүрэгтэй байдаг байна[146].

Сэтгүүлийн бүртгэлийн шаардлага нь сонины бүртгэлд тавигдах шаардлагаас ялгаатай биш боловч агуулгын хувьд ангилан зохицуулж өгснөөрөө онцлогтой.

Мөн Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд бүртгэхийг хориглосон этгээдүүдийг заасан. Тухайлбал, улсын болон орон нутгийн захиргаа нь өргөн нэвтрүүлэг болон радиогийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхгүй болно. Насанд хүрээгүй этгээд, гадаадын иргэн, гадаадын төрийн болон хувийн хэвшлийн байгууллага, дампуурсан тухайгаа зарласан компани, эрүүгийн хэрэгт холбогдсон этгээд болон өргөн нэвтрүүлгийн зөвшөөрлийг авахаар хүсэлт гаргасан боловч татгалзсан хариу аваад 2 жил болоогүй байгаа этгээд зөвшөөрөл хүсэх эрхгүй байна[147].

Сонин, сэтгүүл, мэдээний бүртгэлд мөн адил бүртгэхийг хориглосон этгээдүүдийг дээрхтэй адил заасан байна. Жишээлбэл:

- Бүртгэхээс татгалзах үндэслэл;
- Гадаадын иргэн;
- Гадаадын төрийн болон төрийн бус байгууллага;
- Захиргааны хууль, Харилцаа холбооны тухай хууль, Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль, Эрүүгийн хууль болон бусад холбогдох хуулийг зөрчсөн ба зөрчсөнөөс хойш 1 жил өнгөрөөгүй байгаа болон ялтай байгаа этгээд;
- Торгуулиас бусад шийтгэлээр шийтгүүлснээс хойш ялтай байх хугацаа нь дуусаагүй байгаа, дууссаны хойш 2 жил өнгөрөөгүй бол;
- Насанд хүрээгүй болон эрх зүйн чадваргүй этгээд;
- Санхүүгийн чадваргүй этгээд.

Доорх тохиолдолд хот, болон орон нутгийн захирагч бүртгэлийг хүчингүй болгодог.

Үүнд:

- Хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр бүртгүүлснээс хойш 6 сарын дотор хэвлэн нийтлэх үйл ажиллагаа явуулаагүй;
- Хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр хэвлэн нийтлэх үйл ажиллагаагаа 1 жилээс дээш хугацаагаар тасалдуулсан[148].

[146] 신문 등의 진흥에 관한 법률 제9조(등록)
[147] 방송법 제제13조(결격사유)
[148] A.신문 등의 진흥에 관한 법률 제13조(결격사유 등)

Тусгай зөвшөөрөл олгодог байгууллага

Солонгос улсад сэтгүүл зүйн салбарын асуудал эрхлэх төрийн байгууллага болох Солонгосын Өргөн нэвтрүүлгийн холбоо гэж байдаг. Тус холбоо нь Солонгос улсын өргөн нэвтрүүлгийн бодлогыг тодорхойлно. Холбоо нь хэвлэл мэдээллийн боловсролыг дэмжихэд дэмжлэг үзүүлэхийн зэрэгцээ судалгаа шинжилгээний ажил хийдэг. Холбооны тэргүүнийг улсын Ерөнхийлөгч захирамжаар томилох бөгөөд төвөөс салбарлаж гарсан чиг үүргийн хороог төвийн тэргүүний зөвшөөрлөөр байгуулдаг. Холбогдох хороодыг дурдвал:

- Бүх нутгийн өргөн нэвтрүүлгийн хороо;
- Өргөн нэвтрүүлгийн зах зээл дэх өрсөлдөөн болон түүний үнэлгээний хороо;
- Өргөн нэвтрүүлэгтэй холбогдолтой маргааныг эвлэрүүлэн зуучлах хороо;
- Хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах хороо;
- Өргөн нэвтрүүлгийн үнэлгээний хороо.

Эдгээрээс гадна холбооны Ерөнхийлөгчийн зөвшөөрлөөр тусгайлсан асуудал эрхлэх хороо байгуулж болно. Жишээлбэл, Өргөн нэвтрүүлгийн зар сурталчилгааны хороо, Өргөн нэвтрүүлгийн зах зээлийн судалгааны хороо, Өргөн нэвтрүүлгийн бодлого төлөвлөлтийн хороо гэх мэт байдаг.

Солонгосын Өргөн нэвтрүүлгийн холбоо нь Солонгосын Соёл, спорт, аялал жуучлалын яаманд харьяалагддаг, Өргөн нэвтрүүлгийн хуулийн дагуу байгуулагдсан яамны хэрэгжүүлэгч агентлаг бөгөөд гол зорилго нь Солонгосын өргөн нэвтрүүлгийн технологийг сайжруулах явдал юм. Мөн хэвлэл мэдээллийн бүх төрлийн сургалт зохион явуулдаг төдийгүй өргөн нэвтрүүлгийн дэд бүтцийг өргөжүүлэхэд гол үйл ажиллагаагаа чиглүүлдэг байна.

Харин сонин, сэтгүүл, интернэт мэдээний хувьд Хэвлэн нийтлэх байгууллагуудын холбоо гэх тусдаа байгууллага байдаг. Энэ нь Солонгосын сонин сэтгүүлийн эрүүл хөгжил болон түүний соёл боловсролыг хөхүүлэн дэмжих зорилготой байгууллага юм. Холбоо нь үйл ажиллагаагаа эхлэхийн өмнө Солонгосын Соёл, урлаг, аялал жуучлалын яамнаас зөвшөөрөл авч яамны зарим чиг үүргийг гүйцэтгэдэг байна. Үүнд:

- Сонин сэтгүүлийн нийтлэл, эргэлт гүйлгээг дэмжсэн үйл ажиллагааг явуулах;
- Солонгосын сонин сэтгүүлийг олон улсын тавцанд гарахад дэмжлэг үзүүлэх;
- Сонин сэтгүүлийн холбогдох тохижуулалт, зөв зохистой хэрэглээ хянах асуудлыг эрхлэх;
- Сонин сэтгүүлд дэмжлэг үзүүлэхтэй холбоотой судалгаа, сургалт, боловсролын ажлыг зохион байгуулах;
- Солонгосын соёл, урлаг, аялал жуучлалын яамыг төлөөлөх үйл ажиллагаа тус тус эрхлэн явуулдаг[149].

Энэ хуулийн 8 дугаар зүйлд зааснаар гадаадын иргэн, хуулийн этгээдэд өргөн нэвтрүүлэг болон радио нэвтрүүлгийн үйл ажиллагаа явуулахыг хориглосон боловч гадаадын иргэн, хуулийн этгээдээс тусламж, хөрөнгө оруулалт авч болохыг заажээ[150].

[149] 신문 등의 진흥에 관한 법률제31조(한국언론진흥재단의 작무)
[150] 방송법제2장 방송사업자등제8조(소유제한등)

2. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшил, төвлөрөл

БНСУ нь шударга өрсөлдөөний асуудалд ихээхэн ач холбогдол өгдөг. Хэвлэл мэдээллийн салбар өөрөө бизнесийн үйл ажиллагаа учир энэ асуудалтай холбогдох нь зүй ёсны хэрэг. Тиймээс Солонгос улсын "Монополийн зохицуулалт болон шударга худалдааны тухай хууль"-аар хэвлэл мэдээллийн салбар дахь монополийн дарамтыг зохицуулж хувираа бизнес эрхлэгчдийг хамгаалдаг. Хамгийн гол нь энэ хууль Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулийн "Эрх чөлөөний баталгаа, сонин сэтгүүлийн үүрэг" гэсэн хэсэг болон түүнтэй холбогдох хууль, дүрэм, журам, бүх хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бизнестэй холбогддог. Жишээлбэл, Монополийн зохицуулалт болон Шударга худалдааны тухай хуулийн 17 дугаар зүйлд:

1. Зах зээлд бизнесийн үйл ажиллагаа дангаараа явуулагчийн өмнөх жилийн 12 сарын хугацаанд улс орон даяар борлуулсан сонин сэтгүүлийн дундаж тоо хэмжээ нийт борлуулалтын 30-аас доошгүй хувь байх;

2. Зах зээлд 2 буюу түүнээс дээш бизнесийн үйл ажиллагаа давамгайлах байр суурьтай явуулагч байгууллагын өмнөх жилийн 12 сарын хугацаанд улс орон даяар борлуулсан сонин, сэтгүүлийн дундаж тоо хэмжээ нийлээд нийт борлуулалтын 60-аас доошгүй хувь байх ёстой. Ямар ч этгээдийн зах зээлд нийлүүлэх сонин, сэтгүүлийн тоо нийт борлуулалтын 10-аас доош хувь байна гэж заасан байна. Мөн түүнчлэн тус хуулийн 3.2-т тухайн зах зээлд давамгай байр суурьтай оролцохыг хориглосон[151].

Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулийн 18 дугаар зүйлд өргөн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрөл өгөхөөс татгалзах, зөвшөөрлийг хүчингүй болгох үндэслэлийг заасан. Тухайлбал:

- Зөвшөөрлийг хууль, дүрэмд заасан аргаар бус шударга бусаар олж авсан нь тогтоогдсон тохиолдолд;
- Энэ хуулийн 8 дугаар зүйлд зааснаар зөвшөөрөл авагчийн эзэмшиж байгаа хөрөнгө болон хувьцаа нь хуульд нийцээгүй тохиолдолд;
- Зөвшөөрлийг олгох хороноос үүрэг болгосон техник болон бусад бичиг баримтыг сайжруулан засаагүй тохиолдолд;
- Улсын Ерөнхийлөгчийн гаргасан бусад журмыг биелүүлээгүй тохиолдолд тус тус бүртгэхээс татгалзана[152].

Солонгос улсад өргөн нэвтрүүлгийн эзэмших эрхийг Солонгос улсын иргэн, хуулийн этгээд эдэлнэ гэж зааснаас гадна эзэмшилд тодорхой хязгаарлалтыг тавьдаг.

Өргөн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагаа эрхлэх гэж байгаа иргэн, хуулийн этгээд тусгайлсан эд хөрөнгөтэй байж, эд хөрөнгөө хувьцаанд хувааж болдог ба түүнийгээ бүртгүүлэх ёстой болдог. Гэхдээ өргөн нэвтрүүлгийн эрхийг эзэмшигч хувьцаа, эд хөрөнгийн эрхээ улсын болон орон нутгийн захиргааны мэдэлд шилжүүлж болохгүй. Өргөн нэвтрүүлгийн хувьцаа эзэмшиж болохгүй этгээд нь:

- Улсын болон орон нутгийн захиргааны байгууллага;
- Өргөн нэвтрүүлгийн соёлын сангийн тухай хуулийн дагуу байгуулагдсан байгууллага;
- Шашны сурталчилгааны зорилготойгоор өргөн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагаа явуулагч байгууллагад хөрөнгө оруулагч;

[151] Monopoly regulation and Fair trade act of Korea, Art.17
[152] 방송법 제18조(허가·승인·등록의 취소 등

- Улс төрийн нам байна[153].

Гадаадын иргэн, төрийн болон төрийн бус байгууллагыг Солонгос улсын иргэн болон хуулийн этгээдээр төлөөлүүлэн бүртгүүлэхийг хориглосон байна. Гэхдээ гадаадын этгээдүүд нь сонин, интернэт сонин, интернэтийн мэдээний үйлчилгээ явуулах эрх авсан байгууллагын хувьцаа болон хөрөнгийн хувийг эзэмшиж болно. Сонинд дэмжлэг үзүүлэх тухай хуульд зааснаар өдөр тутмын сонины 100-ны 30-аас дээшгүй хэсгийг, бусад сонин мэдээний эрхийн 100-ны 50-аас дээшгүй хэсгийг тус тус эзэмших боломжтой.

Түүнчлэн төрийн өмчийн телевиз болох KBS, MBS, SBS, EBS гэсэн 4 том хэвлэл мэдээллийн байгууллага байдаг ба улс орон даяар өөрсдийн өргөн нэвтрүүлгийг хүргэхийн зэрэгцээ кабелийн телевиз, радио, сонин сэтгүүл болон цахим ертөнцөд хүртэл үйл ажиллагаагаа иргэдэд хүргэсээр байна[154]. Эдгээр байгууллагын эзэмшлийн тодорхой хэсгийг төр эзэмших эрхтэй байдаг. Төрөөс эдгээр байгууллагын үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс хяналт тавьж, санхүүгийн дэмжлэг үзүүлдэг.

3. Хэвлэл мэдээллийн салбарт үзүүлж буй төрийн дэмжлэг

Хэвлэлийн хууль, хэвлэлийн эрх чөлөө болон бусад хэвлэл мэдээлэлтэй холбогдох хууль нь Үндсэн хуульд заасан хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөнөөс үндэслэн гарсан. Солонгос Улсын Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлд "улсын бүх иргэн чөлөөтэй хэвлэн нийтлэх, илтгэх эрхтэй бөгөөд энэ эрхийг эдлэхэд түүнд ямар нэгэн зөвшөөрөл олгох болон цензур тавих асуудал дээр төр хөндлөнгөөс оролцож болохгүй" гэж заасан байдаг. Гэсэн хэдий ч тус зүйлийн 2 дугаар хэсэгт хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний хүрээг онцгой тохиолдолд хязгаарлаж болох тухай оруулсан байна. Мөн 3 дахь хэсэгт хэвлэл мэдээлэл, өргөн нэвтрүүлэг болон хэвлэл мэдээллийн агентлаг, байгууллагуудад тодорхой шаардлагыг тавих ба энэ асуудлыг тусгай хуулиар зохицуулна гэж заасан. 4 дүгээр хэсэгт хэвлэл мэдээлэл, нийтлэл нь хувь хүний нэр төр эрхэд халдахгүй байх болон өргөн тархсан нийтийн ёс суртахуун, нийгмийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн байх ёсгүй ба хэрвээ хувь этгээдийн нэр төр, эрхэд халдсан хэвлэл мэдээлэл, нийтлэл гарсан гэж үзвэл тухайн этгээд зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулахаар өргөдөл гаргаж түүндээ тохирсон нөхөн төлбөр авах эрхтэй гэж зааж өгсөн байна[155]. Хувь этгээд болон байгууллагын эрх зөрчигдсөн гэж үзвэл дээр заасан өргөдлийг Хэвлэл мэдээллийн арбитрын зөвлөл авч хэлэлцэн нөхөн олговрыг гаргуулж өгдөг.

Мөн Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль батлагдсантай холбоотойгоор 2001 онд байгуулагдсан Солонгосын Өргөн нэвтрүүлгийн холбоо тусгайлан зөвшөөрөл олгох асуудлыг эрхлэхээс гадна нэвтрүүлгийн хөтөлбөрийн агуулгын асуудлыг давхар зохицуулдаг байна. Энэ асуудалтай холбоотойгоор Солонгосын Харилцаа холбооны яам үүрэн телефон, мэдээ мэдээлэл болон хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудыг төлөвлөлтийн асуудлыг хариуцах үүргийг гүйцэтгэдэг байна[156].

Түүнчлэн өргөн нэвтрүүлгийн хэрэгслийг хэрэглэхийн тулд иргэдээс жил бүр 30,000 воны хураамжийг авдаг. Энэ хураамж нь Солонгос улсад өргөн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагаа явуулж байгаа болон олон нийтэд чанартай сонирхолтой хамгийн сайнаар өргөн нэвтрүүлгийг хүргэхэд зориулагдсан юм. Хураамжийн ажлыг Солонгосын төрийн байгууллага болох Цахилгаан эрчим хүчний байгууллага гүйцэтгэж өөрсдийн төрийн өмчит өргөн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагаа явуулагчдаа

[153] 방송법 제2장 방송사업자등 제8조(소유제한등)14
[154] http://en.wikipedia.org/wiki/Media_of_South_Korea
[155] 대한민국헌법 제1장 총강 제21조
[156] Irene Wu, Canada, South Korea, Netherlands and Sweden: regulatory implications of the convergence of telecommunications, broadcasting and Internet services, 2003

(KBS, SBS, MBC, EBS) хуваарилан олгодог[157]. Үндсэндээ БНСУ-ын хэвлэл мэдээллийн салбарын хамгийн гол онцлог нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдийг ангилан хувааж зохицуулж чадсан явдал юм.

3.5. Пост социалист орнуудын чиг хандлага[158]

Д. Халлин, П. Манчини нар судалгааныхаа хүрээнд тодорхой улсын хэвлэл мэдээллийн тогтолцоо тус улсын нийгэм-улс төр, соёлын онцлогийн тусгал болж байдгийг, үүнд тухайн улс дахь ардчиллын цар хүрээ, нийгэм дэх зөрчилдөөн чухал нөлөөтэй болохыг тус тус тодорхойлсон билээ. Энэхүү судалгаанд тулгуурлан профессор Карол Якубович пост социалист Европын улсуудын хэвлэл мэдээллийн тогтолцооны нийтлэг хэв шинжийг Д. Халлин, П. Манчини нарын тодорхойлсон гурван загварын хүрээнд харьцуулалт, дүн шинжилгээ хийх замаар тодорхойлох оролдлого хийжээ. Тэрээр судлахдаа пост социалист *Европын улсуудын хувьд* шууд чөлөөт либерал загварын хүрээнд хэвлэл мэдээллийн салбараа хөгжүүлэх боломж дутмаг, харин хоёр туйлт плюралист загварын хүрээнд харьцуулах нь илүү үр дүнтэй, бодитой байх магадлалтай гэж үзсэн байна. Үчир нь тус загварын дараах шинж тэдгээр орнуудтай ижил төстэй гэж тодорхойлжээ. Үүнд:

- Ардчиллыг дэмжих үйл ажиллагаа оройтож эхэлснээр хуулийн байгууллагууд тийм ч сайн хөгжөөгүй;
- Нийгмийн дунд төрийг дээдлэх үзэл баримтлал хатуу суусан учраас улс төрчид нь эдийн засаг, нийгэм, эрх зүй, бүр хэвлэл мэдээллийн тогтолцоонд өндөр нөлөөтэй, хэвлэл мэдээллийг 'улс төрд үйлчлэх' ёстой гэж ойлгодог;
- Ардчиллыг жинхэнэ ёсоор дэмжсэн, бататгасан институц оройтож хөгжиж байгаа;
- Улс төрийн соёл хэвлэл мэдээллийн салбар дахь төрийн нөлөө бүхий оролцоог сайшаасан чиг хандлагатай, хэвлэл мэдээллийн салбар улс төрийн элитүүдээс хараат байх магадлалтай байдаг.

Пост социалист орнуудын улс төрийн тогтворгүй байдал нь ямар нэгэн хэмжээгээр хэвлэл мэдээллийн салбарт нөлөөлж байдаг. Мөн харилцаа холбооны зохицуулах газрын гишүүнчлэлийг сонгох арга замаас бараг үл хамааран тодорхой түвшинд улс төрийн нөлөө оршдог. Хэдийгээр сэтгүүлчдийн мэргэжлийн ёс зүйн дүрэм байдаг ч сэтгүүлчдийн мэргэжлийн хариуцлагын тогтолцоо нь хангалттай хөгжөөгүй, сэтгүүлчдийн холбоо нь хуваагдмал шинжтэй, нийгмийн огцом өөрчлөлтөөс шалтгаалан нийгмийн үнэт зүйлсийн талаар нэгдсэн ойлголт тогтоогүй, ерөнхийдөө институцийн хувьд цогц байдлаар хөгжөөгүйн дээр төрийн өмчит телевизийг олон нийтийн болгох, хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд зах зээлийн эрэлт хэрэгцээнд тулгуурлан хувийн, арилжааны чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байгаа дүр зураг энэ хэв шинжийн улсуудад ажиглагдаж байна.

Тиймээс хэвлэл мэдээллийн салбар өндөр хөгжсөн, мэргэжлийн ёс зүйг дээдлэх үзэл баримтлал нь хатуу тогтсон, улс төрийн хувьд харьцангуй тогтвортой, иргэний нийгмийн оролцоо, дэмжлэг нь идэвхтэй бөгөөд шударга, аж үйлдвэрлэлийн хөгжил үсрэнгүй, эдийн засаг нь чөлөөт зах зээлийн зарчимд суурилсан, төрийн оролцоо харьцангуй хязгаарлагдмал хэвлэл мэдээллийн тогтолцооноос илүүтэйгээр пост социалист улсуудыг судлах нь манай орны хувьд 'амьдралд илүү ойр' байж болохыг үгүйсгэх аргагүй юм.

[157] http://en.wikipedia.org/wiki/Television_licence#Republic_of_Korea

[158] Georgios Terzis, European Media Governance: National and Regional Dimensions, Intellect Books, Bristol UK, 2008. p. 22

Монгол Улс тодорхой хугацаанд социалист хэв маягт багтаж байсны хувьд пост социалист орнуудын хэвлэл мэдээллийн түүхэн хөгжил, ололт амжилт, алдаа оноо, цаашдын хөгжлийн чиг хандлагыг судлах нь харьцуулсан судалгааны үүднээс ач холбогдолтой юм[159]. Хэрвээ бид Монгол Улсыг ардчилсан корпоративист загварын хүрээнд хамааруулан судлах боломжтой гэвэл юуны түрүүнд мэргэжлийн сэтгүүл зүй өндөр түвшинд хөгжсөн байх шаардлагатай. Харамсалтай нь социологи судалгааны үр дүнд мэргэжлийн ёс зүйтэй холбоотой асуудлууд, маш олон сул тал, шийдэгдээгүй нөхцөл байдал өнөөгийн манай практикт байгааг илрүүлсэн. Тиймээс сэтгүүлчдийн мэргэжлийн хариуцлагын тогтолцоо хангалттай хөгжөөгүй, сэтгүүлчдийн холбооны хуваагдмал дүр зураг манайд ч мөн байна. Үүнээс гадна мэргэжлийн ёс зүйтэй холбоотой хуульчилсан ямар нэгэн албан ёсоор дагаж мөрдөх хэм хэмжээ байхгүй, хэвлэл нийтлэлийн хүрээнд тогтвортой, үр нөлөө бүхий хяналт тавин ажиллах төрийн болон салбарын өөрөө удирдах ёс бүрэлдээгүй байна.

Хоёр туйлт плюралист загвар нь олон нийтийн хэвлэлийн болон мэргэжлийн сэтгүүл зүйн хөгжил сул байдгаараа манай улсын хэвлэл мэдээллийн салбартай төстэй боловч улс төрийн байдал тогторгүй, төрийн өндөр оролцоог хэрэгжүүлэн ажиллах институц нь бүрэлдээгүй, редакцийн хараат бус байдал баталгаажаагүй тул энэхүү загварын хүрээнд хөгжих нөхцөл байдал мөн л бүрхэг байна.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Энэ хэсэгт эхлээд загвар бүрээр тусгайлан судалсан улсуудын зохицуулалтыг ерөнхийлөн дүгнэж, дараагаар нь манай улсын хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эзэмшил, татаасын хүрээнд хууль эрх зүйн болон практикт тулгамдаж байгаа асуудлуудыг багцлан тодорхойлж, эцэст нь тэдгээр асуудлыг шийдвэрлэх арга замын талаар саналаа дэвшүүлэх болно.

Ардчилсан корпоративист загвар: Швед Улс нь олон нийтийн томоохон өргөн нэвтрүүлгийн байгууллагуудтай, сэтгүүлчийн мэргэжлийн ёс зүй өндөр хөгжсөн, улс төрд итгэх олон нийтийн итгэл урт хугацааны туршид хүчтэй байж ирсэн учраас төрийн оролцоо хязгаарлагдмал биш. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшлийг тусгайлан зохицуулдаггүйн дээр төрийн эзэмшил багагүй хувь эзэлдэг нь үүнтэй холбоотой байж болох юм. Харин Норвеги улс хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшлийн тухай бие даасан хуультай. Швед, Норвегид Өргөн нэвтрүүлгийн бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эзэмшлийн асуудлыг соёлын асуудал хариуцсан яамны харьяа төрийн байгууллага хариуцан зохицуулдаг. Харин сонин хэвлэлийн салбарт хуульчлан тогтоосон өөрийн удирдлага /institutional self-regulation/ зонхилдог.

Швед, Норвеги улсуудад татаас нь шууд болон шууд бус хэлбэртэй байна. Шууд бус татаасын хүрээнд сонин хэвлэлийг НӨАТ-аас тодорхой хэмжээгээр хөнгөлдөг. Түүнчлэн үндэсний хэл, соёл, цөөнхийн эрх ашгийг хамгаалах, техник технологийн хөгжлийн асуудалд онцгой анхаарал хандуулан шууд зорилтот татаасыг хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудаа олгодог. Харин сонины борлуулалтын эргэлт өндөр үзүүлэлттэй байдагт НӨАТ-ын хөнгөлөлт нөлөөлдөг.

[159] Эдүгээ пост социалист Европын орнууд бие биенийхээ алдаанаас суралцан хэвлэл мэдээллийн салбараа хөгжүүлж байна. Жишээ нь: Унгар Улс хэвлэл мэдээллийн салбар дахь хувьчлалын үйл ажиллагаат гадаадын аж ахуй нэгжүүдэд нэлттэй өрнүүлснээс ихэнх хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудыг гадаадын компанууд худалдан авсан байна. Харин Словень Улс энэ туршлагыг үндэслэн хувьчлалын үйл ажиллагаат гадаадын эзэмшлийг хязгаарлах байдлаар хуульчилсан.

Хоёр түйлт плюралист загвар: Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эзэмшлийг Франц улсад Соёл, Харилцаа холбооны яамны харьяа Дуу, Дүрс Бичлэгийн Дээд Зөвлөл хариуцдаг. Эзэмшлийн асуудлыг хуулиар тусгайлан зохицуулдаг. Тус улсад агаарын долгион төрийн мэдэлд байдаг. Түүнчлэн төрийн зүгээс олон төрлийн зорилтот шууд болон шууд бус татаасыг хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад олгодог. Зарим судлаач хэвлэл мэдээллийн салбар дахь татаасыг улс төрийн нөлөөллийг хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад хадгалах гэсэн бодлого гэж үздэг. Нөгөө талаас олон төрлийн өндөр татаас нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан үндэсний хэл, соёл, зан заншлыг сурталчлах, түгээх болон цөөнхийн эрх ашгийг хамгаалахад сайн үр дагавартай. Гадаадын эзэмшлийн асуудал ч франц хэлийг дэмжих, түгээхтэй холбоотойгоор зохицуулагдсан. Улс төрийн плюрализм, франц хэлийг сурталчлан түгээхийг хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад үүрэг болгодог нь ач холбогдолтой юм. Тиймээс энэ загварын төлөөлөл болсон Франц улсад хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд үндэсний хэл, соёл, зан заншил, өв уламжлал, улс төрийн үзэл баримтлалыг сурталчлагч хэл соёлыг түгээгч гэдэг байр сууриас ханддаг.

Либерал загвар: Англи, АНУ-ын тухайд мэргэжлийн сэтгүүл зүй өндөр хөгжсөн, тиймээс ч сонин хэвлэлийн үйл ажиллагааг зохицуулах хуульчлагдаагүй салбарын өөрийн зохицуулалт (non-institutional self-regulation)-тай. Хэвлэл мэдээллийн салбарт төрийн хамгийн бага зохицуулалттай байх зарчмыг баримтлан иргэдийн хүсэлт, гомдлын дагуу иргэний нийгмийн оролцоотойгоор тодорхой асуудлыг шийдвэрлэн ажилладаг. Ялангуяа, АНУ-д хэвлэл мэдээллийн салбар дахь холбоод, иргэний нийгэм нь Үндсэн хуулийн хүрээнд баталгаажсан суурь эрхийг холбогдох хууль тогтоомж, дүрэм, журам нь хангаж байгаа талаар хяналт тавин зарим тохиолдолд шүүхээр тодорхой зохицуулалтыг хянуулах боломжтой. Чөлөөт зах зээлд тулгуурласан шударга өрсөлдөөний бодлогыг баримтлан хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалан ажиллах асуудалд анхаарал хандуулдаг.

Тиймээс эзэмшил, төвлөрлийн талаар нарийвчилсан зохицуулалттай ба хараат бус харилцаа холбооны зохицуулах байгууллага нь шударга өрсөлдөөнийг дэмжих бодлогыг тодорхойлох, холбогдох арга хэмжээг авч ажиллах үүргийг хуулийн дагуу хүлээсэн байдаг. Энэ асуудлаар салбарын байгууллагууд хэрхэн хамтран ажиллах талаар холбогдох хуулиудад тодорхой заасан. Хэвлэл мэдээллийн салбарт үзүүлж буй төрийн дэмжлэг нь олон төрлийн биш хязгаарлагдмал, тухайлбал, олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад шууд төсөв төсөвлөх, тусгай зөвшөөрлийн орлогоос санхүүжүүлэх, сониныг НӨАТ-аас тодорхой хэмжээнд чөлөөлөх зэргээр хязгаарлагдаж байна. Гэхдээ Их Британи, АНУ-д хэвлэл мэдээллийн байгууллагын шударга байдал, олон нийтийн ашиг сонирхлыг дээдлэх, олон ургалч үзлийг түгээх зэрэг асуудлыг орхигдуулдаггүй.

Их Британийн тухайд Европын Холбооны хууль тогтоох байгууллагаас батлан гаргасан директив (directive) болон эрх зүйн бусад баримт бичгийн хүрээнд олон ургалч байх, цөөнхийн эрх ашгийг хамгаалах, Европын түүх, соёл, ёс заншлыг түгээн дэлгэрүүлэх талаар гишүүн улсуудын зүгээс авч хэрэгжүүлбэл зохих арга хэмжээг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байдаг. Товчоор хэлбэл либерал загварын орнуудад хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг бизнесийн үйл ажиллагаа гэсэн өнцгөөс хардаг.

Харин Ази тивээс төлөөлөл болгон судалсан БНСУ нь онцлог бүхий “салбарчилсан” зохицуулалттай. Тус улсад өргөн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагаа явуулагч нь зөвхөн Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуульд заасан журмыг баримтлах ба үүгээрээ өргөн нэвтрүүлгийн онцлогт таарууулсан зохицуулалтыг бий болгожээ.

Энэ нь өргөн нэвтрүүлгийн эрх олж авахад ойлгомжтой хялбар механизм болж чадсан. Түүнчлэн эдгээр хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн асуудлыг зохицуулах байгууллагыг хэрхэн байгуулах талаар хуульд заасан. Энэ нь цаашлаад салбарын хөгжил, алдаа дутагдал, аливаа асуудлыг хэлэлцэх боломжийг бүрдүүлж чадсан. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүртгэл, лиценз нь бүхэлдээ Соёл урлаг, аялал жуучлалын яам болон Ирээдүйн шинжлэх ухаан, техникийн яаманд харьяалагдаж, яамд нь энэ үүргийг хуульд заасны дагуу холбогдох харьяа байгууллагуудаараа дамжуулан хэрэгжүүлэхээр заасан. БНСУ-ын Өргөн нэвтрүүлгийн холбоо, Сонин сэтгүүл, интернэт мэдээний холбоо зэрэг байгууллагуудыг Соёл урлаг, аялал жуучлалын яамнаас байгуулж тэдгээр нь тухайн салбартаа төрийн бодлого чиг үүргийг хэрэгжүүлж байна. Үүнээс үзэхэд Европын болон АНУ-ын хэвлэл нийтлэлийн үйл ажиллагааг зохицуулах бие даасан хэв маягаас эрс ялгаатай. Учир нь сонин хэвлэлийн үйл ажиллагааг хянах, зохицуулах үүргийг Хэвлэл нийтлэлийн холбоо нь холбогдох яамнаас тодорхой чиг үүргийг шилжүүлэн авсны үндэсэн дээр гүйцэтгэдэг.

Хэдийгээр хэвлэл мэдээллийн салбар дахь төрийн оролцоо, тодруулбал төрийн бодлого, яамны зөвшөөрөл гэх мэт зохицуулалт байгаа ч тус улсад хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудыг “бизнесийн” үйл ажиллагаа явуулдаг гэсэн байр суууриас ханддаг учраас энэ салбарт шударга өрсөлдөөнийг дэмжих, төвлөрлийг сааруулах тусгай бодлого хэрэгжүүлдэг. Эээмшилтэй холбоотой асуудал нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн тус бүрийн хуульд тодорхойлогдсоноороо бусад улсын холбогдох зохицуулалтаас онцлог. Гадаадын эээмшлийн тухайд тодорхой зохицуулалттай. Татаасын тухайд иргэн нэг бүрээс тодорхой татаас аван үүгээрээ олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийг санхүүжүүлдэг нь манай Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль дахь өргөн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагааг төрөөс дэмжинэ гэсэн ерөнхий зохицуулалттай харьцуулахад илүү тодорхой, ил тод юм.

Дээрх улсуудын жишээнээс харахад бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эээмшлийн салбарт төрийн удирдлагыг соёлын асуудал хариуцсан яам, түүний харьяа байгууллага хэрэгжүүлэх нь нийтлэг байна (Хавсралт 5-ыг харна уу).

Манай улсад сүүлийн үед хэвлэл мэдээллийн байгууллага эрчимтэй нэмэгдэн 2013 оны байдлаар нийт 555 хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл тогтмол үйл ажиллагаа явуулж байна. Гэсэн хэдий ч Монгол Улсад хэвлэл мэдээллийн тогтолцоо эрт үеэс бүрэлдэн тогтсон Европ, Америкийн орнуудын дэргэд харьцангуй шинэ тутам хөгжиж байгаа буюу өөрөөр хэлбэл энэ салбарт бид олон жилийн туршлага хуримтлуулж амжаагүй байна. Үнэндээ хэвлэл мэдээллийн тогтолцоо бүрэлдсэн эсэх асуудал эргэлзээтэй. Социологи судалгааны үр дүнд шийдвэрлэвэл зохих олон тооны асуудал байгааг тодорхойлсон. Үүнийг дотоодын болон гадаадын хууль тогтоомжийн судалгааны үр дүн харуулж байна. Хэвлэл мэдээллийн салбарын 4 гол асуудал болох бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эээмшил, татаасын тухайд дараах тулгамдсан асуудал байгааг тус бүрээр нь авч үзье.

1. Бүртгэлийн асуудлыг Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль, Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль, Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулиар зохицуулж байна. Гэсэн хэдий ч Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль, Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн дагуу хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага бүртгэх ёстой ч Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн дагуу хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүртгэлийн асуудлыг Хууль зүйн сайд хариуцан ажиллах зохицуулалттай. Энэ зохицуулалтын хүрээнд Монгол Улсын Төрүүн шадар сайдын тушаалаар Хууль зүй, дотоод хэргийн яаманд бүртгэгдэж байсан хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн

бүртгэлийг Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн газарт шилжүүлсэн боловч өмнө дурдсан Засгийн газрын тухай хуулийн зохицуулалт хүчинтэй хэвээр байгаа нь бүртгэлтэй холбоотой эрх зүйн орчинг тодорхойгүй болгож байна.

Нөгөө талаас Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн бүртгэлийн асуудлыг улсын хэмжээний нэгдсэн бүртгэлээр зохицуулах нь иргэний Үндсэн хуульд заагдсан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх эрх, эрх чөлөөг хангах нэг баталгаа байхыг үгүйсгэхгүй юм. Учир нь ийм бүртгэлийн тогтолцоо нь дагнасан бүртгэлийн тогтолцоотой харьцуулахад цаг хугацаа хэмнэсэн, түргэн шуурхай байх магадлал илүү өндөр. Үндсэндээ Монгол Улс хэвлэл мэдээллийн бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоотой. Гэхдээ нэгдсэн бүртгэлийн тогтолцоогоо хэвээр үлдээх нь зүйтэй гэж үзвэл өмнө дурдсан хэм хэмжээний давхардлыг арилгах хэрэгтэй юм.

Ерөнхийдөө бүртгэл нь манай улсад тусгай зөвшөөрөл авах эсэхээс үл хамааран бүхий л хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг хамрах албан журмын шинжтэй байдаг бол бидний судалсан Швед, Норвеги улсуудад зөвхөн тусгай зөвшөөрөл авах шаардлагатайгаас бусад өргөн нэвтрүүлэг (жишээ нь кабель, хиймэл дагуул/ сателлит)-ийг бүртгэдэг. Шведэд бүртгэлийг Соёлын яамны харьяа Өргөн нэвтрүүлгийн байгууллага хариуцдаг. Харин либерал загварын орнуудад хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг хуулийн этгээдийн адил бүртгэдэг.

2. Бидний судалсан улсуудын жишээнээс харахад хэвлэл мэдээллийн салбарт өргөн нэвтрүүлэг (үүнд үндсэндээ телевиз, радиог ойлгодог)-ийг хууль тогтоомжоор зохицуулах оролдлого түлхүү хийсэн байхын зэрэгцээ төрийн оролцоо ч багагүй байна. Энэ нь өргөн нэвтрүүлгийн хамрах хүрээ, түүний хүртээмж, эдгээрийг дагаад нийгэмд үзүүлэх нөлөөлөл бусад мэдээллийн хэрэгсэлтэй харьцуулахад харьцангуй их байх магадлалтай холбоотой юм. Бидний судалсан ихэнх оронд төрийн шууд бус удирдлагын хүрээнд тодорхой улсын радио, телевизийн зохицуулах хороо нь радио, телевизийн өргөн нэвтрүүлэгт тусгай зөвшөөрөл олгодог. Тусгай зөвшөөрлийг Швед, Норвеги, Франц, БНСУ-д салбарын яамны харьяа төрийн байгууллага олгодог. Харин АНУ болон Их Британид төрийн зүгээс тодорхой хэмжээний оролцоо байдаг (тухайлбал, бүрэлдэхүүнийг нэр дэвшүүлж томилоход) боловч өмнө дурдсан улсуудыг бодвол бие даасан, хараат бус байгууллага хариуцан ажилладаг.

Өргөн нэвтрүүлэгт тусгай зөвшөөрөл олгох, цуцлах, хүчингүй болгох нөхцөлийг манай холбогдох хууль тогтоомжид ерөнхий байдлаар тусгасан. Жишээ нь Их Британид улс төрийн нам, шашны байгууллагад, БНСУ-д гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, захиргааны байгууллага, улс төрийн нам, шашны байгууллага, санхүүгийн боломжгүй этгээдэд, АНУ-д тодорхой хугацаанд үйл ажиллагаа явуулах санхүүгийн боломжгүй тохиолдолд тусгай зөвшөөрөл олгодоггүй. Харин манайд тусгай зөвшөөрөл олгохгүй байх нөхцөлийн талаар тодорхой хэм хэмжээ байхгүй байгаа нь цаашлаад өзэмшигч, санхүүжилт, удирдлагаар дамжин хэвлэл мэдээллийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх, редакцийн хараат бус байдлыг алдагдуулах асуудал үүсгэж болох юм. Тусгай зөвшөөрлийг хүчингүй болгох нөхцөл үүний нэгэн адил ерөнхий ба олон нийтийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн үйл ажиллагаа явуулах гэсэн чухал асуудал тусгагдаагүй. Тиймээс ихэнх тохиолдолд тусгай зөвшөөрөл олгох, цуцлах, хүчингүй болгох асуудал нь үйл ажиллагаа явуулаагүй, тусгай зөвшөөрлийн төлбөр төлөөгүй гэх мэт нөхцөлийн хүрээнд шийдвэрлэгддэг.

Хэвлэл мэдээллийн салбарын зохицуулах байгууллага, тодруулбал манай тохиолдолд Харилцаа холбооны зохицуулах хорооны бүрэлдэхүүнийг томилох асуудал хараат бус шинжтэй (Хавсралт 5-ыг харна уу).

3. Хэвлэл мэдээллийн салбарын *эзэмшлийн асуудал* тодорхойгүй. Үндсэндээ энэ салбарт тодорхой өрсөлдөөний бодлого үгүйлэгдэж байгааг хууль тогтоомжийн болон социологи судалгааны үр дүн илэрхийлж байна. Хэвлэл мэдээллийн салбар дахь эзэмшил, төвлөрлийн асуудлыг Өрсөлдөөний тухай хуулийн дагуу зохицуулах боломжтой. Дэлхийн ихэнх оронд хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эзэмшил, төвлөрлийг тусгайлан салбарын хуульд тусгаж, үүнтэй холбоотой хэрэгжүүлэх, хяналт тавин ажиллах чиг үүргийг нь холбогдох харилцаа холбооны зохицуулах байгууллагад харьяалуулсан байх жишээтэй /Хавсралт 4-ийг харна уу/. Хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудыг цэвэр "бизнесийн байгууллага" гэдэг байр сууриас дүгнэдэг АНУ болон Англи, Солонгос, Норвеги болон улс төрийн параллезмийг тууштай дэмждэг Франц Улс хүртэл эзэмшлийн талаар тодорхой зохицуулалттай.

Зарим улсын хуульд хэвлэл мэдээллийн салбарын "төвлөрөл" гэх ойлголтыг тусгайлан тодорхойлсон. Их Британид төвлөрөл нь тодорхойлсон түвшинд хүрээгүй тохиолдолд ч төрийн зүгээс зохицуулан ажиллах онцгой механизмтай. Ерөнхийдөө онолын түвшинд судлаачид хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын эзэмшил болон энэ салбарын өрсөлдөөний асуудлыг цэвэр зах зээлийн механизмд нь даатгах нь олон ургалч үзлийг дэмжих, олон нийтийн болон цөөнхийн эрх ашгийг хамгаалах, хэл соёл, ёс заншлыг түгээх, сурталчлахад тийм ч үр дүнтэй арга биш гэсэн байр сууриас хандаж байна. Энэ нь хэвлэл мэдээллийн салбарын эзэмшил, төвлөрөл, өрсөлдөөний асуудлыг зохицуулах тусгайлсан бодлого хэрэгжүүлэх нэг үндэслэл болдог.

Судалсан улсуудад эзэмшлийн зохицуулалтыг төрийн байгууллага хэрэгжүүлдэг. Түүнчлэн гадаадын эзэмшлийг Их Британи, Шведээс бусад оронд зохицуулж байна. Энэ хүрээн дэх Францын зохицуулалт нь тус улсын энэ салбарын хүрээнд хэрэгжүүлдэг байр суурь, үзэл баримтлалтай уялдаатайгаар хэрэгждэг. Их Британи болон Швед улс нь магадгүй маш хүчирхэг олон нийтийн радио, телевизтэй, үүнийгээ илт төрөөс дэмждэгээс гадаадын эзэмшлийн асуудалд төдийлөн ач холбогдол өгдөггүй байж болох юм. Харин манай улсын тухайд зөвхөн Стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуй нэгжид гадаадын хөрөнгө оруулалтыг зохицуулах тухай хуулиар зөвшөөрөл өгөх байдлаар зохицуулдаг. Харилцаа холбооны зохицуулах хорооноос "Давамгай болон зүй ёсны монополь байдалтай аж ахуйн нэгжийг тогтоох журам"-ыг батлан хэрэгжүүлж байгаа ба энэ хүрээнд давамгай болон зүй ёсны монополь байдалтай аж ахуйн нэгжийг тогтоон, онцгой хяналт тавин ажиллаж байгаа юм. Гэвч, үүнтэй холбоотой хэвлэл мэдээллийн байгууллагад тодорхой ямар нэгэн нөхцөл, *жишээлбэл,* олон ургалч байх, түүх, соёл, ёс заншил, улс төрийн плюрализмийг дэмжин ажиллах гэх мэт онцгой шаардлага, тодорхой үүрэг хариуцлага оноодоггүй. Нэгэнт манай улс чөлөөт зах зээлийн хүрээнд хөгжиж байгаагийн хувьд хэвлэл мэдээллийн салбар дахь зах зээлийн гажуудлыг арилгах нь чухалд тооцогдоно. Үүний учир хэвлэл мэдээллийн салбарт шударга өрсөлдөөнийг дэмжсэн тодорхой, нарийвчилсан бодлогыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Иймд тодорхой судалгааны үндсэн дээр хэвлэл мэдээллийн салбарын хүрээн дэх өрсөлдөөний бодлого, нарийвчилсан зохицуулалтыг тодорхойлон Өрсөлдөөний тухай хууль, Харилцаа холбооны тухай хууль, Компанийн тухай хууль зэрэг хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай. Ингэхдээ ХХЗХ болон ШӨХТГ-ын чиг үүргийг хуульд нарийвчлан тодорхойлох нь нэн чухал юм.

4. Хууль тогтоомжид хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад татаас өгөх талаар зохицуулалт байгаа боловч практикт тэр бүр хэрэгждэггүй. Сониныг НӨАТ-аас чөлөөлж, мэргэжлийн сонин, сэтгүүлийн захиалгыг албан татвар ногдох орлогоос

хасагдах зардалд оруулдаг нь судалгаанд хамрагдсан улсуудад шууд бус татаасын хүрээнд хэрэгжүүлдэг жишиг зохицуулалт байна /Хавсралт 3-ыг харна уу/. Бидний судалсан аль ч оронд төрийн зүгээс хэвлэлд үзүүлэх татаас, дэмжлэг байна. Монгол Улсын Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуульд заасан олон нийтийн радио, телевиз үйл ажиллагаагаа явуулахад нь төрөөс санхүү, эдийн засгийн зохих дэмжлэг үзүүлнэ гэсэн нь хэт ерөнхий хэм хэмжээ байна.

Мөн олон нийтийн радио, телевизээр зар сурталчилгаа явуулах тухайд хатуу хязгаар тогтоосон нь төрөөс санхүүгийн дэмжлэгээр дамжуулан нөлөө тогтоох боломжийг бий болгох эрсдэлтэй. Энэ нь гадаад улсуудад, тухайлбал Их Британийн тусгай зөвшөөрлийн орлогоос олон нийтийн радио телевизийг санхүүжүүлдэг, БНСУ-ын иргэн бүрээс тодорхой хураамж аван олон нийтийн телевизийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлдэг тодорхой, ил тод механизмтай харьцуулахад манай төрийн дэмжлэг тодорхойгүй байдлаар томьёологдсон. Түүнчлэн Харилцаа Холбооны Зохицуулах Хорооны санхүүжилтийн талаарх зохицуулалт бүрхэг байна. Тодруулбал Зохицуулах газрыг илүү орлоготой байх тохиолдолд хэрхэх, алдагдалтай тохиолдолд хэрхэх нь тодорхойгүй. Жишээ нь манай Харилцаа Холбооны Зохицуулах Хороотой адил чиг үүрэгтэй Их Британийн Харилцаа Холбооны Зохицуулах газрын санхүүгийн асуудлыг Харилцаа холбооны удирдах газрын тухай хуульд илүүдэл орлоготой болон алдагдалтай тохиолдолд ямар байдлаар зохицуулалт хийгдэх ёстойг тодорхойлсон. Энэ мэт асуудлуудыг нарийвчлан хуульд заагаагүй нь тодорхойгүй байдал үүсгэж байна.

Бидний судалсан ихэнх оронд үндэсний соёл, цөөнхийн эрх ашгийг хамгаалах үүднээс тодорхой зорилтот татаасыг хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад олгож байна. Харин манай орны тухайд ийм төрлийн дэмжлэг байдаг эсэх талаар Харилцаа Холбооны Зохицуулах Хороо, Хэвлэлийн Хүрээлэнгээс лавлахад ***төрийн зүгээс хэвлэл мэдээллийн байгууллагад дэмжлэг, татаас үзүүлдэггүй*** гэсэн мэдээлэл өгсөн юм. Магадгүй энэ нь манай улсын хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудыг ямар байр суурь, үзэл баримтлалын үндсэн дээр хөгжүүлэх нь тодорхойгүй байгаатай холбоотой байж мэдэх юм.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг ямар байр сууриас харж хөгжүүлэх талаарх үзэл баримтлал манайд үгүйлэгдэж байна. Жишээ нь Францад хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудыг үндэсний соёл, хэл, ёс заншлыг түгээгч, дэлгэрүүлэгч, АНУ-д хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг "бизнес хийх нэг арга " гэж үзэн хэвлэл мэдээллийн салбар дахь татаас, эзэмшил, өрсөлдөөний зэрэг асуудлаар тусдаа бодлого хэрэгжүүлдэг. Манай хууль тогтоомжид хэл, соёл, ёс заншлыг хамгаалах, энэ салбар дахь үндэсний бүтээгдэхүүнийг дэмжин ажиллах талаар тусгасан ч тусгай зөвшөөрөл, эзэмшил, татаас гэх мэт зохицуулалтын хүрээнд тодорхой хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ байхгүй байна. Жишээ нь БНСУ-д хэвлэл мэдээллийн салбар дахь үндэсний үйлдвэрлэлийг дэмжиж зөвхөн дотоодын эзэмшлийг зөвшөөрөн, гадаадын эзэмшилд хязгаарлалт тавьдаг. Харин Их Британид зах зээлд тулгуурласан шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах нь нэн тэргүүний асуудал байдаг учраас Аж ахуйн нэгжийн тухай хууль, Өрсөлдөөний тухай хууль, Харилцаа холбооны тухай хуульд бодлогын асуудлыг тусгасан байна.

Судалгаанд хамрагдсан ихэнх оронд сонин хэвлэлийн салбарт салбарын өөрөө удирдах ёс давамгайлах хандлагатай байна. Үүнийг Швед, Норвеги, Их Британи дахь Хэвлэлийн консул, АНУ-ын бие даасан Хэвлэлийн дөрвөн зөвлөлийн жишээнээс харж болох юм. Эдгээр байгууллага нь мэргэжлийн түвшинд үр дүнтэй үйл ажиллагаа явуулдаг. Мэргэжлийн ёс зүйн өндөр хөгжил нь эдгээр байгууллагын үр өгөөжтэй ажиллагаанд шууд нөлөөтэй. Тиймээс БНСУ-аас бусад улсад

хэвлэлийн салбарт ямар нэгэн байдлаар төрийн хяналтаас зайлсхийх үүднээс бие даасан салбарын өөрөө удирдах ёс (Institutional and non-institutional self-regulation)-ыг хэрэгжүүлдэг байна. Энэ хүрээнд БНСУ нь хэвлэл нийтлэлийн тусгай хуультай бөгөөд улмаар уг хуулийн дагуу тусгай интитүц бий болгон хэвлэлийн салбарыг зохицуулж буй нь онцлог юм. Магадгүй уг зохицуулалт нь ёс зүй өндөр төлөвшсөн, ардчилал өндөр хөгжсөн улсуудын хэрэгжүүлж буй салбарын өөрийн удирдлагыг бодвол тухайн улсын нийгмийн төлөвшил, ёс зүйн хөгжлийн түвшинд илүү нийцтэй болов уу. Харин манай улсад үйл ажиллагаа нь тогтворжсон, үр дүнтэй хэвлэл нийтлэлийн хуульчлагдсан болон салбарын өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх байгууллага байхгүй. Үүнээс үзэхэд энэхүү салбарын өөрөө удирдах ёс нь бусад холбоо бүхий хууль тогтоомжийн хүрээнд хэрэгждэг онцлогтой. Үндсэндээ манай сонин хэвлэлийн салбарын төлөвшил харьцангуй сул байна. Үүнтэй холбоотой социологийн судалгааны үр дүнд сэтгүүлчдэд өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа баримтлах мэргэжлийн ёс зүйн дүрэм байхгүй гэж 10 хүний нэг нь мэдэгдсэн байна. Салбарынхан ч хариуцлагатай, ёс зүйтэй мэргэжлийн сэтгүүл зүйг бүрдүүлэхийг тулгамдаж буй гол асуудлын нэгээр тодорхойлсон. Түүнчлэн нийт судалгаанд хамрагдсан салбарын мэргэжилтнүүдийн гурван хүн тутмын нэг нь мэргэжлийн ёс зүйг сахиулахад төрийн оролцоо шаардлагатай гэж үзсэн байна. Иймд мэргэжлийн ёс зүй өндөр хөгжсөн хөгжилтэй орнуудын жишгийн хүрээнд салбарын өөрийн удирдлага бүхий зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх эсвэл БНСУ зэрэг бусад улсын жишгээр өөрийн орны онцлогт нийцүүлэн тодорхой түвшинд салбарын бие даасан болон төрийн хамтарсан зохицуулалт (co-regulation)-ыг хэрэгжүүлэх хувилбарын хүрээнд зохицуулалтын хэв маягийг тодорхойлох болох юм. Манай орны өнөөгийн нөхцөлд салбарын өөрийн зохицуулалтаас илүүтэй хамтын зохицуулалт, эсвэл БНСУ-ын хуульчилсан зохицуулалтын хэлбэр үр дүнтэй хэрэгжих боломжтой.

Эцэст нь 4 асуудлын хүрээн дэх ерөнхий саналаа багцлан дэвшүүлье. Энэ бүхний үндсэн дээр бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эзэмшил, татаас нь тодорхой хэмжээгээр төрөөс зохицуулах шаардлагатай зүй ёсны салбар юм гэж үзэх үндэслэлтэй байгаа ба тусгаар улс нь хэвлэл мэдээллийн салбараа ямар байр суурь, үзэл баримтлалын хүрээнд хөгжүүлэх нь бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эзэмшил, татаастай холбоотой зохицуулалтын хүрээн дэх бодлогын чиглэл болж өгөх учиртай. Одоогоор манай орны зохицуулалт нь бүртгэлийн асуудал дээр тодорхойгүй, тусгай зөвшөөрлийн зохицуулалт хэт ерөнхий, эзэмшил, өрсөлдөөний бодлого байхгүй, татаасын асуудал ил тод бус байгаа нь энэ салбарын хөгжлийг боогдуулан иргэдийн мэдээлэлтэй танилцах үндсэн эрхийг хязгаарлаж байна.

Товчхондоо хэвлэл мэдээллийн салбарыг хөгжүүлэх цогц бодлого, үзэл баримтлал боловсруулах (үүн дотроо бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эзэмшил, татаасын талаар тодорхой бодлого тусгах) нэн шаардлагатай. Ингэхдээ бидний судлан танилцуулж буй хэвлэл мэдээллийн тогтолцооны үндсэн гурван загварын онцлог, пост социалист орнуудын чиг хандлагыг харгалзан үзэх нь хэвлэл мэдээллийн салбарын хэтийн хөгжилд тодорхой хувь нэмэр оруулна гэдэгт итгэж байна. Тусгайлан судалсны хувьд мэргэжлийн ёс зүйн өндөр хөгжил шаарддаг ардчилсан корпоративист болон либерал загварын хүрээнд салбарын бие даасан зохицуулалтад тулгуурлан шууд хөгжих боломжгүй юм. Тиймээс энэ салбарыг хэт “либералчлах” нь манай орны нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн хөгжил, өнөөгийн онцлогт төдийлөн тохирохгүй гэж үзэж байна.

Социологи судалгааны үр дүнд редакцийн хараат байдал, мэргэжлийн ёс зүйн төлөвшөөгүй байдал, бусад дарамт багагүй байгааг нотолсон. Хоёр туйлт плюралист загварт мэргэжлийн ёс зүйн сул хөгжил зонхилдог нь манайд зарим

талаараа тохиромжтой байж болох ч нийгмийн хурдацтай өөрчлөлт, улс төрийн тогтворгүй байдал бидний сонголтыг бүрхэгдүүлнэ. Хэдийгээр Солонгос Улсын "салбарчилсан" хэвлэл мэдээллийн тогтолцоо нь үр дүнтэй байхыг үгүйсгэхгүй ч хүчирхэг нөөц бололцоотой, үйл ажиллагааг эрхлэн явуулах шударга интитуцийг шаарддаг байж мэдэх тул манай хөрсөнд шууд буулгах нь асуудалтай. Тиймээс төрийн, салбарын, иргэний нийгмийн дуу хоолойг хамтатгасан зохицуулалтын эрх зүйн орчин бий болгох нь зүйтэй юм.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

Төрийн зүгээс агуулгын хяналт, хязгаарлалт тогтоох эрх бүхий байгууллага

Зохицуулах, хяналт тавих байгууллага	Загвар/Улс хүрээ	Либерал загвар		Хоёр туйлт плюралист загвар	Ардчилсан корпоративист загвар		Ази	
		АНУ	Их Британи	Франц	Швед	Норвеги	Өмнөд Солонгос	Монгол
	Радио, төлевиз, интернэт	Холбооны харилцаа холбооны комисс /хуулийн дагуу бүрэн эрх мэдэл олгогдсон хараат бус комисс/	ХХЗГ /хуулийн дагуу бүрэн эрх мэдэл олгогдсон тусгаар комисс/	CSA/ Дуу, Дүрс Бичлэгийн Дээд Зөвлөл- Төрийн байгууллага/	Өргөн нэвтрүүлгийн байгууллага /Broadcastling Authority	Хэвлэл мэдээллийн байгууллага /Medla Authority/	Солонгосын өргөн нэвтрүүлгийн холбоо/хуулиар эрх нь олгогдсон Солонгосын Соёл урлаг, аялал жуучлалын яамны харьяа байгууллага	Харилцаа холбооны зохицуулах хороо / төрийн зохицуулалт/
	хэвлэл /сонин, сэтгүүл/	АНУ-д нийт 4 тусгаар хэвлэлийн Зөвлөл өөр өөр Муж улсуудад ажилладаг /төрийн оролцоогүй салбарын зохицуулалт/	Press Council / төрийн оролцоогүй салбарын зохицуулалт/	Press Authority / төрийн оролцоогүй салбарын зохицуулалт/	Press Council /төрийн оролцоогүй салбарын зохицуулалт/	Press Council / төрийн оролцоогүй салбарын зохицуулалт/	Сонингийн холбоо, Сэтгүүлийн холбоо /хуулиар эрх нь олгогдсон Солонгосын Соёл урлаг, аялал жуучлалын яамны харьяа байгууллага/	Одоогоор үйл ажиллагаа нь бүрэн жигдэрсэн салбарын зохицуулалт байхгүй бөгөөд холбогдох бусад хуулийн хүрээнд зохицуулдаг.
	Зар сурталчилгаа	Үндэсний зар сурталчилгааны хэсэг мөн Зар сурталчилгаг хянах үндэсний зөвлөл /төрийн оролцоогүй салбарын зохицуулалт/; Холбооны худалдааны мөн Хүнс ба эмийн зохицуулах хороо /төрийн зохицуулалт/	Англиийн Зар сурталчилгааны стандартын удирдах байгууллага /ХХЗГ-тай хамтарсан зохицуулалт хэрэгжүүлдэг/	CSA/ Дуу, Дүрс Бичлэгийн Дээд Зөвлөл, Зар сурталчилгааг зохицуулах мэргэжлийн байгууллага/the French Professional Advertising Regulation Authority/- төрийн оролцоогүй салбарын зохицуулалт /хамтарсан зохицуулалт хэрэгжүүлдэг/	Шведийн Зар сурталчилгааны Омбудсман - Reklamombudsmannen (RO) /the Swedish Advertising Ombudsman/ төрийн оролцоогүй салбарын зохицуулалт/	Хэвлэл мэдээллийн байгууллага	Солонгосын өргөн нэвтрүүлгийн холбооны өргөн нэвтрүүлгийн зар сурталчилгаа хариуцсан хороо	Оюуны өмчийн газар, Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар /төрийн зохицуулалт/

Хэвлэх эрхийн албаны www.mn.gov.mn хэрэгсэл

Бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл			
Улс	Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын бүртгэл/холбогдох хууль	Тусгай зөвшөөрөл олгодог байгууллага	Тусгай зөвшөөрөл авах шаардлагатай мэдээллийн хэрэгсэл
АНУ	Холбооны болон муж улсын хуулийн дагуу бүртгэгддэг	Холбооны харилцаа холбооны комисс	радио, телевиз
Их Британи	Бүхий л хуулийн этгээдийн адил бүртгэдэг	ХХЗГ	радио, телевиз
Франц	Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль	Дуу,ДүрсБичлэгийнДээдЗөвлөл/ CSA- Төрийн байгууллага	Радио, телевиз
Швед	Цахим харилцаа холбооны тухай хууль, Радио, телевизийн тухай хууль	Засгийн газар, Өргөн нэвтрүүлгийн байгууллага/The Broadcasting Authority-Төрийн байгууллага	Радио, телевиз
Норвеги	Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль, Өргөн нэвтрүүлгийн журам	Хэвлэл мэдээллийн байгууллага/ The Media Authority-Төрийн байгууллага	Радио, телевиз
Өмнөд Солонгос	Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль, Сонин, мэдээнд дэмжлэг үзүүлэх тухай хууль, Сэтгүүлийн тухай хууль	Соёл Урлаг Аялал Жуучлалын Яам, Ирээдүйн Шинжлэх Ухааны Хөгжлийн Яам, хотуудын болон орон нутгийн захирагч	Радио, телевиз, сонин, сэтгүүл, интернэт мэдээ
Монгол	Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль/Бүхий л хуулийн этгээдийн адил/	Харилцаа холбооны зохицуулах хороо	Радио, телевиз

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ МЭДЭЭЛЭЛ www.nli.gov.mn

Хавсралт 3

Төрөөс хэвлэл мэдээллийн салбарт үзүүлж буй дэмжлэг, татаас			
Либерал загвар	Улс	Шууд татаас	Шууд бус
	АНУ	Холбооны болон Муж улсын түвшинд олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад тодорхой хэмжээнд шууд төсөв төсөвлөдөг	Гол төлөв хэвлэлийн байгууллагуудыг холбооны болон Муж улсын түвшинд тодорхой татвараас чөлөөлдөг. Жишээлбэл, орлогын албан татвар, зар сурталчилгааны орлого гэх мэт.
	Их Британи	Тусгай зөвшөөрлийн төлбөрөөс олон нийтийн радио телевизийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлдэг	Сонин НӨАТ-аас бүрэн чөлөөлөгддөг
Хоёр түйлт плюрализм загвар	Франц	Эргэлтийг сайжруулах, плюрализмыг дэмжихэд	Сонин НӨАТ-ын 2,1%
Ардчилсан корпоративист загвар	Швед	Үйл ажиллагааны татаас, Түгээлтийн татаас Хөгжлийн татаас гэсэн 3 төрөлтэй.	Сонин НӨАТ-ын 6%
	Норвеги	Үндэсний цөөнхийн хэлээр хэвлэгддэг сонин сэтгүүл, хэвлэл мэдээллийн судалгаа, сэтгүүлчид болон хэвлэл мэдээллийн техникийн бие бүрэлдэхүүн, удирдлагуудад зориулсан сургалтад	Сонин НӨАТ-ын 24%
Ази	Өмнөд Солонгос	Солонгосын цахилгаан холбооны газраас иргэдээс өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээ үзүүлсний татвар жилийн 30,000 воны хураамжийг аван холбогдох өргөн нэвтрүүлгийн байгууллагад олгодог байна.	-
	Монгол	Олон нийтийн радио, телевиз үйл ажиллагаагаа явуулахад нь төрөөс санхүү, эдийн засгийн зохих дэмжлэг үзүүлдэг	1. Сонин нь НӨАТ-аас чөлөөлөгдсөн 2. Мэргэжлийн сонин, сэтгүүлийн захиалга нь албан татвар ногдох орлогоос хасагдах зардалд орсон

www.mcs.gov.mn

Хавсралт 4

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшлийн талаарх зохицуулалт			
Либерал загвар	Улс	Эзэмшил, төвлөрөл (давхар эзэмшил)-ийн талаарх зохицуулалт	Гадаадын эзэмшлийн талаарх зохицуулалт
	АНУ	Харилцаа холбооны тухай хууль. 1. Гурав буюу түүнээс бага телевизийн станц үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа тохиолдолд сонин/телевиз, сонин/радио болон радио/телевизийн давхар эзэмшлийг хориглодог; 2. Ес буюу түүнээс дээш телевизийн станц үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа тохиолдолд ямар ч төрлийн давхар эзэмшлийг зөвшөөрдөг; 3. Дервөөс найман телевизийн станц үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа тохиолдолд сонин болон хоёр телевизийн станц эзэмшихээс бусад тохиолдлыг зөвшөөрдөг .	АНУ-ын иргэн эсвэл 25%-аас бага хувийн гадаадын эзэмшил бүхий байх
	Их Британи	Харилцаа холбооны тухай хууль. Эзэмшил: Үндэсний хэмжээнд зах зээлийн 20%ийг эзэмшдэг үндэсний хэмжээний сонины эзэмшигч нь Channel 3 –ын тусгай зөвшөөрлийн мөн үйлчилгээний 20%-аас илүү хувийг эзэмшиж болохгүй. 2.Улс төрийн нам, шашны байгууллага тусгай зөвшөөрөл эзэмшихийг хориглосон. Төвлөрөл: 1. Зах зээлийн нийт нийлүүлэлтийн 25% -аас дээш хувь эзэлдэг эсвэл худалдан авах гэж буй компаниин нийт эргэлт нь J70 сая давсан тохиолдлыг төвлөрөл гэж үздэг. 2.Олон нийтийн ашиг сонирхлын сорилын хүрээнд холбогдох сайд нь төвлөрөл тодорхойлсон түвшинд хүрээгүй ч тодорхой арга хэмжээ аван ажилпах эрхтэй/	Гадаадын эзэмшлийг зохицуулдагтүй.
Хөвөр туйлт плюралист загвар	Франц	ДДБДЗ нь Харилцаа холбооны эрх чөлөөний тухай хуулийн дагуу хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшил, төвлөрлийн асуудлыг зохицуулна. 1. Радио, телевизийн салбар дахь эзэмшлийн зохицуулалт Телевизийн тухайд дараах 3 төрлийн хязгаарлалт байна.Үүнд: а. Хувь нийлүүлсэн хөрөнгөнд тавих хязгаарлалт; б.Тусгай зөвшөөрлийн тоо болон үзэгдийн хувь хэмжээнд тавих хязгаарлалт ; в. Тухайн салбарт үйл ажилпагаа явуулж байгаа компаниуд дахь оролцоонд тавих хязгаарлалт. Жилийн дундаж үзэгдийн тоо нийт үзэгдийн 2,5 хувиас их бол хувь этгээд үндэсний телевизийн суваг 49 хүртэлх хувь, орон нутгийн телевизийн 33 хүртэлх хувийг эзэмших эрхтэй. Хэрвээ аливаа этгээд 2 тусгай зөвшөөрөл эзэмшдэг бол 2 дахь тусгай зөвшөөрлийн 15-аас илүү хувийг эзэмших эрхгүй. Хэрвээ гурван тусгай зөвшөөрөл эзэмшдэг бол 3 дахь тусгай зөвшөөрлийн 5 хүртэлх хувийг эзэмшиж болно. 1-ээс дээш аналог тусгай зөвшөөрөл, 7-гоос илүү электрон тусгай зөвшөөрөл эзэмших эрхгүй. 2-оос ихгүй хиймэл дагуулын (сателлит) тусгай зөвшөөрөл эзэмшиж болно. Хэрвээ үзэгдийн хүрээ нь 6 саяас илүү бол 1-ээс илүү тусгай зөвшөөрөл эзэмшихийг хориглодог. Радиогийн хувьд дундаж сонсогчдын тоо 150 саяас хэтэрсэн тохиолдолд 1 радиогийн станц эзэмших эрхтэй. 2. Сонины эзэмшлийн зохицуулалт Нэг өдрийн нийт эргэлтийн 30 хувийг эзэлдэг бол дахин шинээр сонин эзэмшилдээ авахыг хориглодог. 3.Давхар эзэмшил. Үндэсний төвшинд 4 сая үзэгч бүхий телевизийн бүс, 30 сая сонсогч бүхий радиогийн бүс, 6 сая үзэгч бүхий кабелийн бүс, үндэсний өдөр тутмын сонины 20 хувийг тус тус эзэмшдэг бол дахин тийм байдал олж авч болохгүй.	Европын Холбооны гишүүн бус орнуудаас оруулсан хөрөнгө оруулалтын дээд хэмжээ нь өдөр тутмын сонин болон Франц хэлээр явагддаг өргөн нэвтрүүлгийн салбарт оруулсан хөрөнгө оруулалтын 20 хувь байна. Хиймэл дагуул болон кабелд гадаадын эзэмшлийг хязгаарладагтүй.

Ардчилсан корпоративист загвар	Швед	Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшлийн асуудлыг тусгайлан зохицуулсан хууль байхгүй бөгөөд энэ асуудалд хязгаарлалт тавьдаггүй.	
	Норвеги	Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшлийн тухай хууль. Аливаа этгээд үндэсний болон бүс нутгийн зах зээлд дангаараа болон бусадтай хамтран ач холбогдол бүхий эзэмшлийн байдал (significant ownership position)-тай байгаа буюу тийм байдал олж авч байгаа бол уг этгээдийн эзэмшлийн хувь хэмжээнд хязгаарлалт тавих эрхтэй. Хязгаарлалт тавих шийдвэр нь мэдээллийн хэрэгслийг эзэмшилдэх авахыг хориглох, эзэмшлийн хувь хэмжээгээ ил болгохыг шаардах зэрэг агуулгатай байна . Дотоодын зах зээлийн гуравны нэг хувьд хяналтаа тогтоосон этгээдийг ач холбогдол бүхий эзэмшигч гэж үздэг. Бүс нутгийн болон орон нутгийн түвшинд босго тогтоогоогүй бөгөөд эзэмшлийн хувь хэмжээг Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшлийн тухай хуулийн үзэл баримтлалтай нийцүүлэн мөн зах зээлийн давамгай байдал (dominant position)-тай холбоотойгоор тодорхойлдог байна . Үндэсний хэмжээнд эзэмшлийг хязгаарлах а) Дотоодын зах зээлд өдөр тутмын хэвлэлийн нэг өдрийн нийт эргэлтийн 40 буюу түүнээс дээш хувийг; b) телевизийн нийт үзэлтийн 40 буюу түүнээс дээш хувийг; c) радиогийн нийт сонсолтын 40 буюу түүнээс дээш хувийг; d) эдгээрийн аль нэг зах зээлийн 30 буюу түүнээс дээш хувийг хянахын зэрэгцээ үлдсэн аль нэг зах зээлийн 20 буюу түүнээс дээш хувийг; е) тус бүрийнх нь 20 буюу түүнээс дээш хувийг тус тус хяналтдаа байлгадаг; f) хэвлэл, радио, телевизийн зах зээлийн 10 буюу түүнээс дээш хувийг хянаж байгаа этгээд тухайн зах зээлд мөн адил хувийг хянадаг этгээдийн эзэмшигч буюу хэсгээр эзэмшигч (part-owner) болж байгаа бол ач холбогдол бүхий эзэмшлийн байдалтай гэж үздэг . f) хэсэгт давхар эзэмшил (cross ownership) -ийн талаар зохицуулсан байна.	
Ази	Өмнөд Солонгос	Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль, Сонин мэдээнд дэмжлэг үзүүлэх тухай хууль, Сэтгүүлийн тухай хууль.	
	Монгол	Өрсөлдөөний тухай хууль, Стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуй нэгжид гадаадын хөрөнгө оруулалтыг зохицуулах тухай хууль. Өрсөлдөөний тухай хуульд тодорхойлсон нийтлэг журмын дагуу зохицуулна /Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшлийн талаар тусгай зохицуулалт байхгүй/ .	

Хавсралт 5

Хэвлэл мэдээллийн салбарын зохицуулах байгууллага			
Улс	Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн үйл ажиллагааг зохицуулах эрх бүхий байгууллага	Бүрэлдэхүүн	Сонгох журам
АНУ	Холбооны Харилцаа Холбооны Зохицуулах Комисс	Уг комисс нь 7 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй. Гишүүдийн гуравааc илүү нь нэг улс төрийн намаас байж болдоггүй .	Гишүүдийг Ерөнхийлөгч тодорхойлон, Сенат дэмжсэнээр 5 жилийн хугацаатай сонгогдоо. Гишүүдийн дундаас комиссын даргыг Ерөнхийлөгч томилдог.
Их Британи	Харилцаа Холбооны Зохицуулах Газар	Харилцаа холбооны удирдах газрын тухай хуулийн дагуу гуравааc багагүй зургаагаас ихгүй гишүүнчлэлийн бүрэлдэхүүнтэй байна	Их Британийн Соёл урлаг, спорт, хэвлэл мэдээллийн Төрийн нарийн бичгийн дарга ХХ3Г-ын зөвлөлийн гишүүдийг сонгодог.
Франц	Дуу, Дүрс Бичлэгийн Дээд Зөвлөл/CSA	9 зөвлөхөөс бүрдэнэ.	Удирдах зөвлөлийн 3 зөвлөхийг Францын Ерөнхийлөгч, 3 зөвлөхийг Сенатын Ерөнхийлөгч, үлдсэн 3 зөвлөхийг Үндэсний Ассамблейн Ерөнхийлөгч тус тус нэр дэвшүүлнэ.
Швед	өргөн нэвтрүүлгийн байгууллага/The Broadcasting Authority	11 гишүүнтэй.	Засгийн газраас 3 жилийн хугацаатайгаар томилдог
Норвеги	Хэвлэл мэдээллийн байгууллага/ The Media Authority	Удирдлагын гол байгууллага нь 3 гишүүн, 2 орлогч гишүүнээс бүрдэх Зөвлөл/Appeal Board/ байна.	Норвегийн хаан Зөвлөлийн дарга болон дэд даргыг томилдог.
Өмнөд Солонгос	өргөн нэвтрүүлгийн холбоо, Сонин мэдээний холбоо, Сэтгүүлийн холбоо	Хуулийн дагуу байгууллагдах ёстой. Хуульд заасан чиг үүргийн хэрээдыг заавал байгуулах ба өөр бусад хэрэг байгуулж болно.	Холбооны Ерөнхийлөгчийг улсын Ерөнхийлөгч сонгодог ба түүнээс гарсан хорооны даргыг холбооны ерөнхийлөгч томилдог.
Монгол	Харилцаа холбооны зохицуулах газар	Дарга, орон тооны бус 6 гишүүнээс бүрдэнэ.	Ерөнхий сайд 3 жилийн хугацаатайгаар томилно.

ҮНДЭСТЭН ДАМНАСАН ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТТАЙ ГЭМТ ХЭРЭГ, ТҮҮНИЙ ТӨРЛҮҮД, ТЭМЦЭХ ҮР НӨЛӨӨТЭЙ АРГА ЗАМ[1]

"Үндэстэн дамнасан гэмт хэрэг нь бодлого боловсруулагч, шийдвэр гаргагчдын хувьд 19 дүгээр зуунд колончлол, 20 дугаар зуунд хүйтэн дайн байсны нэгэн адил 21 дүгээр зууныг тодорхойлох гол чиг хандлагын нэг зүй ёсоор байх болно. Даяаршлаас гол ашиг хонжоо ологчдын нэг учраас террористууд болон үндэстэн дамнасан гэмт бүлэглэлүүд өсөн нэмэгдэнэ. Эдгээр нь хурдацтайгаар хөгжиж буй тээвэр, худалдаа, мөнгөн гүйлгээ, харилцаа холбоо, компьютерын харилцаа холбооноос завшиж байдаг юм."

Үндэстэн дамнасан гэмт хэрэг болон авилгын эсрэг төвийн захирал, үүсгэн байгуулагч Луиз И.Шелли[2]

УДИРТГАЛ

Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэг (цаашид ҮДЗБГХ гэх) нь дэлхий даяар энх тайван, хүний аюулгүй байдалд заналхийлж, хүний эрхийг зөрчин, улс орнуудын эдийн засаг, нийгэм, соёл, улс төр, иргэний хөгжлийг доройтуулж байна.[3] ҮДЗБГХ нь мөнгө угаах, терроризм, мансууруулах бодисыг хууль бусаар хил нэвтрүүлэх, хүн худалдаалах гэмт хэрэг гэсэн төрөл бүрийн хэлбэрээр илэрч байдаг бөгөөд шинээр бий болсон зах зээлийн орон зайд дасан зохицож, гэмт хэргийн төрлүүдийг нэмэгдүүлж байдаг.[4] Нуугдмал хэлбэртэйгээр, улс орны хил хязгаарыг үл харгалзан үйлдэгдэж, аливаа соёл, нийгэм, хэл болон газар зүйн саад бэрхшээлийг давж, олон тооны оролцогчидтой байдаг учраас энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх нь нэлээдгүй хүндрэл бэрхшээлийг дагуулдаг болно.[5] НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэргийн асуудал эрхэлсэн алба нь 2010 онд анх удаа ҮДЗБГХ-ийн аюулд үнэлгээ хийж, энэ нь "нийт хүн төрөлхтөнд нөлөөлөх аюул заналхийлэл" болсон байна гэж үзжээ.[6]

Даяаршлын үр дүнд тээвэр, худалдаа, харилцаа холбоо сайжирсан нь гэмт этгээдүүдэд хууль бус үйл ажиллагаагаа хил давуулан хэрэгжүүлэх боломж, бололцоог олгосон байна. Жишээлбэл, ҮДЗБГХ-ийн бүлэглэлүүд нь хүн амын шилжилт хөдөлгөөн ихсэж байгааг далимдуулан цагаачлах гэж буй иргэдийг хууль бусаар хил гаргах, эсвэл мөнгө угаах гэмт хэргээр дамжуулан санхүүгийн тогтолцоог нурааж байдаг аюултай.[7] Энэ төрлийн гэмт хэргээс олсон асар их ашиг орлого нь эдийн засгийг доголдуулах, авлигаар дамжуулан сонгуулийг "худалдаж авснаар" ардчилалд сөрөг нөлөө үзүүлдэг байна.[8]

---

[1] Тус судалгааг ХЗҮХ-ийн бодлогын ахлах судлаач Б.Одонгэрэл удирдаж, бодлогын судлаач Э.Өлзийхам, С.Билгүүн нар гүйцэтгэв.

[2] "Transnational Organized Crime" http://www.sourcewatch.org/index.php?title=Transnational_organized_crime

[3] UN Office on Drugs and Crime website: "Organized Crime" https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime

[4] UN Office on Drugs and Crime, *Transnational Organized Crime – The Globalized Illegal Economy: Facts* http://www.unodc.org/toc/en/crimes/organized-crime.html

[5] Austen L Parrish, "Domestic Responses to Transnational Crime: The Limits of National Law" (September 30, 2011) http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1937992

[6] UNODC, *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Preface http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf

[7] Austen L Parrish, "Domestic Responses to Transnational Crime: The Limits of National Law".

[8] UN Office on Drugs and Crime website: "Organized Crime" <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime>.

ҮДЗБГХ нь гэмт этгээдүүдэд үлэмж их ашиг орлого хураах боломж олгохын хирээр энгийн иргэдийн амь нас, эрүүл мэнд, сэтгэл санаанд асар их хор уршгийг дагуулж байдаг болно. Жил бүр ҮДЗБГХ-ийн бүлэглэлүүдийн гарт олон мянган хүн хар тамхины зуршил, галт зэвсгийн хууль бус хэрэглээ, хүн худалдаалах гэмт хэрэгтэй холбоотойгоор эрүүл мэнд, амь насаа алдаж байна.

ҮДЗБГХ төр засаг, төрийн байгууламжуудад нэвчин орж, авлигын хөрс суурийг бий болгож, бизнес, улс төрд шингэх чадвартай байдаг бөгөөд эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд саад тотгор үзүүлж байдаг. ҮДЗБГХ "үндэстэн дамнасан" байдаг тул энэ төрлийн гэмт үйлдэл нь аль нэг улсын хил, хэл, соёлыг саадгүйгээр давж, гэмт хэргийн сүлжээг үүсгэх чадвартай байдаг онцлогтой юм. Зохион байгуулалттай гэмт хэрэг нь зогсонги байдалд оршин тогтнодоггүй бөгөөд шинэ гэмт хэргүүд бий болж, гэмт хэргийн сүлжээний харилцаа холбоо улам бүр нарийсаж, тухай бүрд шинэ нөхцөл байдалд дасан зохицох чадвар нь өндөр байдаг.[9] ҮДЗБГХ нь хэл, соёл, нийгэм, газар зүйн хилийг даван үйлдэгдэж байдаг тул тууштай, олон улсын хүчин чармайлтыг хамарсан хариу арга хэмжээ авахыг шаардаг байна.[10]

Өдөр тутмын хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр ҮДЗБГХ-ийн сөрөг үр дагавар болсон хүн худалдаалах гэмт хэрэг, мансууруулах бодисыг хууль бусаар хил давуулах, зэвсгийн наймаа, далайн дээрэм, терроризм, бизнес санхүүгийн төрлийн гэмт хэргүүд болон кибер гэмт хэргийн тухай олон тооны мэдээлэл цацагдаж байна.[11] Сүүлийн үед дэлхий нийтийн анхаарлыг татаж байгаа асуудал бол АНУ-аас БНХАУ-ыг зохион байгуулалттайгаар кибер гэмт хэрэгт буруутгаж байгаа явдал[12] бөгөөд Монгол Улсад мөнгө угаах хэргээр томоохон компани, албан тушаалтнууд нэр холбогдож байгаа нь анхаарал татаж байна. Тухайлбал, Монгол Банкны Санхүүгийн мэдээллийн албаны дарга Б.Төмөрбат "Үндэсний шуудан сонин"-д өгсөн ярилцлагадаа Монгол Улсын банк, санхүүгийн байгууллагуудаар дамжуулан мөнгө угаасан байж болзошгүй 80 орчим сэжигтэй гүйлгээг илрүүлж, хууль сахиулах байгууллагуудаар шалгуулж байгаа тухай мэдээлсэн байна.[13] Энэ нөхцөлд ҮДЗБГХ-ийн ерөнхий ойлголт, төрөл шинжийг нь тогтоох, Монгол Улсын ҮДЗБГХ-тэй тэмцэх эрх зүйн орчин, арга барил нь дэлхийн бусад улс орны сайн жишээтэй хэрхэн нийцэж байгааг АНУ, ОХУ, Канад улс, Бүгд Найрамдах Серби Улстай харьцуулан судалж сайн туршлагыг илрүүлэх зорилгыг энэхүү судалгаа агууллаа.

---

[9] Мөн тэнд

[10] CarrieLyn Donigan Guymon, "International Legal Mechanisms for Combating Transnational Organized Crime: The Need for a Multilateral Convention" *Berkeley Journal of International Law 18* (2000), pp. 54-55.

[11] "Хүн худалдаалах асуудлаар хэлэлцүүлэг өрнөв" (2011 оны 3 сарын 11) <http://politics.news.mn/content/57987.shtml: "М.Батбаяр: Алт, мансууруулах бодис анхаарал татсан асуудал болоод байна" Г. Долгорсүрэнгийн Гаалийн ерөнхий газрын Хүний нөөцийн хэлтсийн дарга М.Батбаяртай хийсэн ярилцлага <http://city.time.mn/content/106.shtml>.

[12] Athena Yenko, "China Cyber Attack in the US: Fearless Chinese Hackers Recommence US Attack" (21 May 2013) http://au.ibtimes.com/articles/469386/20130521/china-cyber-attack-chinese-hackers.htm

[13] Үндэсний шуудан сонин, "Мөнгө угаасан байж болзошгүй 80 орчим сэжигтэй гүйлгээг шалгуулж байна" Г.Улсболдын Монголбанкны Санхүүгийн мэдээллийн албаны дарга Б.Төмөрбаттай хийсэн ярилцлага (2012 оны 10 дугаар сарын 11-ний өдөр) www.mongolbank.mn/documents/interview

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ҮНДЭСТЭН ДАМНАСАН ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТТАЙ ГЭМТ ХЭРЭГ: ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ, ҮНДСЭН ШИНЖ

ҮДЗБГХ-ийг хэрхэн тодорхойлох талаар нэгдсэн ойлголт байдаггүй хэдий ч онолын хүрээнд гурван үндсэн, өөр хоорондоо уялдаатай ойлголтуудыг гаргаж ирж болно. Нэгдүгээрт, ҮДЗБГХ-ийг төрийн болон хувийн хэлбэр, эсвэл улс төрийн болон эдийн засгийн зорилгоос үл хамааран тодорхой нэг этгээдийн явуулж болох *гэмт үйлдлийн* хүрээнд тайлбарладаг байна.[14] Эдгээр гэмт хэргийн шинж чанартай үйлдэлд далд хэрэгцээг хангах зорилготойгоор хууль бус бараа, үйлчилгээ нийлүүлэх байдлаар далд нийгэм, эдийн засгийн тогтолцоог бий болгоход чиглэж байдаг байна.[15] Энэ ойлголтоор ҮДЗБГХ гэдэг нь хэрэгжүүлж байгаа этгээдээс үл хамааран хууль бус үндэстэн дамнасан өргөн хүрээний гэмт үйлдлүүдийг хамарч байдаг.

Хоёрдугаарт, ҮДЗБГХ гэдгийг АНУ болон Италийн гэмт бүлэглэлүүд буюу мафийн үйл ажиллагааны туршлагад тулгуурласан судалгаанууд дээр үндэслэн хууль бус үйл ажиллагааг халхавчлан хэрэгжүүлэх гэсэн бизнес загварт захирагдсан шаталсан зохион байгуулалттай *гэмт байгууллагын* хүрээнд авч үздэг байна.[16] Энэ ойлголтоор ҮДЗБГХ-ийг гишүүнчлэлд суурилсан бизнес "бүлэглэлүүд" буюу гэмт хэрэг үйлдэх зорилготой, төр болон улс төрөөс ангид, хууль бус гэмт байгууллагуудын хүрээнд холбон тайлбарладаг байна.[17] Ингэснээр ҮДЗБГХ гэдэг нь үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт үйлдэл хийж байгаа аливаа гэмт байгууллага болдог байна.

Гуравдугаарт, ҮДЗБГХ гэдгийг гэмт үйлдэл эсвэл гэмт байгууллага гэж ойлгож байгаагаас үл хамааран үндэстэн дамнасан *үр дагавар* үзүүлж байгаа эсэхэд олон улсын хэмжээнд анхаарал хандуулах шаардлагатай гэж үздэг байна.[18] Тухайлбал, ҮДЗБГХ-ийн үр нөлөөнд зэвсэгт мөргөлдөөн болон өөр төрлийн хүчирхийллийг дагуулсан сөргөлдөөнийг бий болгох, авлигалын сүлжээг бий болгох, терроризмын үндэс суурийг бүрэлдүүлэх зэрэг болно. ҮДЗБГХ-ийн талаарх энэ гурван ойлголт нь өөр хоорондоо уялдаа холбоотой байдаг бөгөөд нэг судалгаанд энэ бүх асуудлуудыг хамрах тохиолдол өргөн тархсан болно.

НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенц нь ҮДЗБГХ-ийн талаар олон улсын хэмжээнд мөрдөгдөж байгаа гол баримт бичиг бөгөөд уг конвенцоор ҮДЗБГХ-ийг тодорхойлохдоо дээрх гурван ойлголтуудыг багтааж чадсан байна. 2013 оны 6 дугаар сарын байдлаар уг конвенцид 176 улс орон[19] нэгдэж орсон байгаа нь ҮДЗБГХ-ийн тухай ойлголт дээр дэлхийн ихэнх улс орон санал нэгдсэнийг илтгэж байна. Монгол Улс уг конвенцид 2008 оны 6 дугаар сарын 27-ны өдөр нэгдэн орсон байна.

Энэ конвенц нь зохион байгуулалттай гэмт хэргийн асуудлыг авч үзсэн цорын ганц олон улсын конвенц юм. ҮДЗБГХ-ийн эсрэг конвенц нь ҮДЗБГХ-тэй илүү үр дүнтэйгээр урьдчилан сэргийлж, тэмцэхийн тулд хамтын ажиллагааг хөхүүлэн

[14] James Cockayne, "Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat". *Coping with Crisis Working Paper Series* (April 2007), pp. 1-2.

[15] Ethan A. Nadelmann,"Global Prohibition Regimes:The Evolution of Norms in International Society," *International Organization* 44, no. 4 (1990), pp. 479-526.

[16] Louise Shelley, "Unraveling the New Criminal Nexus," *Georgetown Journal of International Affairs* 6, no. 1 (2005): 5-13, 8.

[17] Andre Standing, *Rival Views of Organised Crime*, ISS Monograph Series, No. 77, February 2003 (Pretoria: ISS, 2003), pp. 28-33

[18] James Cockayne, "Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat", pp. 2, 5-6, 7-8, 9.

[19] UN Treaty Collection, *UN Convention against Transnational Organized Crime* (15 November 2000) http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en

дэмжих үндсэн зорилгыг агуулж байдаг[20] бөгөөд үүгээрээ ҮДЗБГХ-тэй тэмцэх гэсэн олон улсын хүсэл эрмэлзлийн илэрхийлэл болсон юм.

ҮДЗБГХ-ийн эсрэг конвенцоор "зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэл" гэдгийг нэг, эсхүл хэд хэдэн хүнд гэмт хэрэг буюу гэмт хэрэг үйлдэх зорилгоор тохиролцон, шууд буюу шууд бус хэлбэрээр санхүүгийн эсхүл бусад материаллаг ашиг олохоор тодорхой хугацаанд байгуулагдсан, гурав буюу түүнээс олон этгээдтэй бүлгийг хэлнэ[21] гэжээ. Энэ байдлаар ҮДЗБГХ гэдгийг шууд тодорхойлоогүй нь дэлхийн, бүс нутгийн хэмжээнд эсвэл дотоодод шинээр үүсэж болох гэмт хэрэгт конвенцийн үйлчлэлийн хүрээг хязгаарлахгүй байх зорилготой байжээ.[22] Ихэнх гэмт бүлэглэлүүд нь гурав ба түүнээс дээш гишүүдтэй хамтран ажиллаж, тодорхой хугацаанд оршин тогтнож байдаг тул зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлийн гол тодорхойлогч хүчин зүйл нь ашиг олох зорилготойгоор хүнд төрлийн гэмт хэрэг үйлдэх явдал болно.[23] Хүнд гэмт хэрэг гэдэгт дөрвөөс доошгүй жилийн хугацаагаар хорих буюу онц хүнд ял оногдуулах гэмт хэргүүдийг[24] авч үзнэ гэжээ.

Иймхүү ҮДЗБГХ-ийн эсрэг конвенцийн үйлчлэх хүрээ доорх гэмт хэргүүд үндэстэн дамнасан шинж чанартай болон зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэл үйлдсэн бол дараах байдлаар тодорхойлогдсон байна. Үүнд:

1. Конвенцийн 5, 6, 8 болон 23 дугаар зүйлд тодорхойлсон гэмт хэргүүд;[25] мөн

2. Конвенцийн 2 дугаар зүйлийн нэр томьёонд тусгагдсан дөрвөөс доошгүй жилийн хугацаагаар хорих буюу онц хүнд ял оногдуулах гэмт хэргүүд болно.[26]

ҮДЗБГХ-ийн эсрэг конвенцийн 5 дугаар зүйлд зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлд оролцох, 6 дугаар зүйлд гэмт хэргээс олсон ашиг орлогыг угаах (мөнгө угаах), 8 дугаар зүйлд авлигал болон 23 дугаар зүйлд шүүх үйл ажиллагаанд саад тотгор учруулах зэрэг гэмт хэргүүдийг зааснаар тул эдгээр төрлийн гэмт хэргүүд нь үндэстэн дамнасан байдлаар үйлдэгдэж, зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэл үйлдсэн бол конвенц үйлчилнэ. Өөрөөр хэлбэл, тус конвенцид нэгдэн орсон улс орнууд эдгээр төрлийн гэмт хэргүүдийг заавал эрүүгийн хууль тогтоомждоо тусгах, тэмцэх үүрэг амлалтуудыг хүлээдэг байна.

ҮДЗБГХ-ийн эсрэг конвенцоор дээрх гэмт хэрэг нь дараах тохиолдолд үндэстэн дамнасан шинж чанартай байхаар зассан байна. Үүнд:

1. Зохион байгуулалттай гэмт хэрэг нэгээс олон улсад үйлдэгдсэн;

2. Нэг улсад үйлдэгдсэн боловч гэмт хэрэг үйлдэх үе шатны бэлтгэх, завдах, төлөвлөх, удирдах буюу хянах үндсэн хэсгийг өөр улсад гүйцэтгэсэн;

3. Нэг улсад үйлдэгдсэн, гэхдээ нэгээс олон улсад гэмт хэргийн үйл ажиллагаа явуулдаг зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэл оролцсон;

4. Нэг улсад үйлдэгдсэн, гэхдээ бодит үр дагавар нь нөгөө улсад илэрсэн[27] зэрэг болно.

Дээрх байдлаар үндэстэн дамнасан шинж чанарыг тодорхойлсон нь өргөн утга агуулгыг хамарч, улс орнуудын хувьд аль болох олон талт хамтын ажиллагааг

[20] НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцийн 1 дүгээр зүйл.
[21] НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцийн 2 дугаар зүйлийн "а" хэсэг.
[22] UN Office on Drugs and Crime website: "Organized Crime" https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime
[23] Мөн тэнд
[24] НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцийн 2 дугаар зүйлийн "b" хэсэг.
[25] НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн "а".
[26] НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн "b".
[27] НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцийн 3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

бүрдүүлэх нөхцөл боломжийг бий болгож байна.

ҮДЗБГХ-ийн эсрэг конвенцоор 5, 6, 8 болон 23 дугаар зүйлд тодорхойлсон гэмт хэргүүд, дөрвөөс доошгүй жилийн хугацаагаар хорих буюу онц хүнд ял оногдуулах гэмт хэргүүд болон материаллаг ашиг олох зорилгыг хангасан тохиолдолд үндэстэн дамнасан гэсэн шинжийг нэг бол үндэстэн дамнасан гэмт байгууллага байх, үндэстэн дамнасан гэмт үйлдэл хийх эсвэл гэмт үйлдлийн үр дагавар нь үндэстэн дамнасан байх зэргээр хангаж болно.[28] Мөн түүнчлэн ҮДЗБГХ-ийн эсрэг конвенцид нэгдэн орсноороо улс орнууд эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх, ялтан шилжүүлэх зэрэг асуудлаар шинэ эрх зүйн орчин бүрэлдэж байгаа бөгөөд хууль сахиулах байгууллагуудын хамтын ажиллагаа нэмэгдэх боломжийг олгож байгаа болно.[29] Гишүүн улс орнууд зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх үндэсний байгууллагуудын чадавхыг бэхжүүлэх зорилгоор сургалт, техникийн туслалцаа үзүүлэх үүрэг амлалт өгч байдаг байна.[30]

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. ҮНДЭСТЭН ДАМНАСАН ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТТАЙ ГЭМТ ХЭРГИЙН ТӨРЛҮҮД

Орчин үед даяарчлагдсан нийгэмд дэлхийн улсуудын санаа зовниж буй асуудлуудын нэг нь үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэг болоод байгааг бид дурдсан. Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэг нь материал санхүүгийн бааз суурьтай, гэмт байгууллагын уян хатан хөдөлгөөнт бүтэцтэй, хоёр ба түүнээс дээш улсын нутаг дэвсгэрт үйлдэгдсэн, эсвэл түүнийг бэлтгэх, төлөвлөх, хяналт тавих ажиллагаа өөр улсын нутаг дэвсгэрт явагдсан, түүний бодит хор уршиг өөр улсын нутаг дэвсгэрт илэрсэн, төрийн байгууллагатай авлигын холбоо сүлбээ тогтоосон зэрэг шинжийг агуулна.[31] Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн төрлийг дараах байдлаар ангилж болно. Үүнд:

1. Мансууруулах бодисын хууль бус эргэлт буюу түүнийг хил давуулан худалдаалах гэмт хэрэг;
2. Галт зэвсгийн хууль бус эргэлт;
3. Хүн болон хүний эд эрхтнийг худалдаалах;
4. Эмэгтэйчүүдийг сексийн зорилгоор худалдаалах;
5. Цацраг идэвхт бодисын хууль бус худалдаа;
6. Зэрлэг ургамал, амьтны хууль бус худалдаа;
7. Авлига;
8. Мөнгө угаах гэмт хэрэг зэрэг болно.[32]

Эдгээр олон төрлийн гэмт хэргээс бид энэхүү судалгаагаар хүн худалдаалах, мансууруулах бодисыг хил давуулан худалдаалах гэмт хэрэг болон мөнгө угаах гэмт хэргийг тусгайлан авч үзэж байна.

2.1. Хүн худалдаалах гэмт хэрэг

Хүн худалдаалах гэмт хэрэг (ХХГХ) нь дэлхий нийтийг хамарч улам бүр газар авч байгаа ҮДЗБГХ бөгөөд Монгол Улсад тулгамдаж буй асуудлын нэг

[28] James Cockayne, "Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat", p.2.
[29] НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцийн 17, 18, 26 дугаар зүйл
[30] НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцийн 29 дүгээр зүйл
[31] Д.Тунгалаг, "Мөнгө угаах гэмт хэрэг, түүнтэй тэмцэх зарим асуудал", илтгэлээс.
[32] Мөн тэнд.

болж байна. Хүнийг эд бараа мэт худалдан авч, борлуулж, өр зээлийн барьцаа болгож, албадан хөдөлмөрлүүлж, биеийг нь үнэлж, дороомжлолын бусад хэлбэрт түлхэж байна. Монгол Улс бэлгийн мөлжлөгийн зорилгоор охид, эмэгтэйчүүдийг нийлүүлэгч, дамжуулагч болон хүлээн авагч улсын тоонд аль хэдий нь багтжээ.[33] 2010 оны байдлаар Монгол Улсад хүн худалдаалах гэмт хэргийн 70 гаруй хувь нь бэлгийн мөлжлөгийн хэлбэрээр, 20 хувь нь албадан хөдөлмөр эрхүүлэх хэлбэрээр, 10 орчим хувь нь зуучлалын захиалгат гэрлэлтийн хэлбэрээр үйлдэгдсэн байна.[34]

Олон улсын хэмжээнд хүн худалдаалах гэмт хэргийг НҮБ-ын 2000 оны Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенцийн нэмэлт протокол болох "Хүн, ялангуяа эмэгтэйчүүд, хүүхэд худалдахаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, шийтгэх тухай протокол"-ын 3 дугаар зүйлийн "а" хэсэгт дараах байдлаар тодорхойлсон байдаг байна. Үүнд:

Мөлжлөгийн зорилгоор бусдыг эрхшээлдээ зөвшөөрүүлэн авахын тулд олж элсүүлэх, тээвэрлэх, шилжүүлэх, орогнуулах, хүлээж авах, заналхийлэх, хүч хэрэглэх болон бусад дарамтлалын хэлбэр ашиглах, хүчээр авч явах, залилах, хуурах, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, шан харамж өгч авалцахыг "хүн худалдаалах" гэнэ. Мөлжлөг гэдэгт бусдын биеийг үнэлүүлэн мөлжих, бэлгийн мөлжлөгийн бусад хэлбэрүүд, хүчээр ажил үйлчилгээ хийлгүүлэх, боолчлох болон түүнтэй төстэй үйл ажиллагаа болон зарцлах, хүний эрхтнийг авах зэрэг орно.

Дээрх тодорхойлолт нь хүн худалдаалах гэмт хэргийн хамгийн хүлээн зөвшөөрөгдсөн тодорхойлолт бөгөөд Палеморгийн нэмэлт протокол 2003 оны 12 дугаар сарын 25-ны өдөр хүчин төгөлдөр болж 2011 оны 12 дугаар сарын байдлаар 117 улс орон соёрхон батлсан байна.[35] Монгол Улс НҮБ-ын Хүн, ялангуяа эмэгтэйчүүд, хүүхэд худалдаалахаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, шийтгэх тухай нэмэлт протоколд 2008 оны 5 дугаар сарын 16-ны өдөр нэгдэн орсон байна. Мөн түүнчлэн ХХГХ-тэй тэмцэх эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох зорилготойгоор Монгол Улс 2012 оны 1 дүгээр сарын 19-ний өдөр Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хуулийг батлсан болно. Энэ хуулиар хүн худалдаалах нэр томьёог олон улсын гэрээ, конвенцийн заалтуудтай нийцүүлсэн байдлаар зохицуулж өгсөн бөгөөд хохирогчийг хамгаалах чиглэлээр нэлээдгүй шинэлэг заалтууд орсон байна.

Хүн худалдаалах гэмт хэрэг үндэстэн дамнасан хэлбэртэй, нуугдмал байдаг тул олон улсын хэмжээнд энэхүү гэмт хэргийн талаар бодитой тоо баримт зөрүүтэй, үгүйлэгдэж байдаг бөгөөд АНУ-ын "Хүн худалдаалах гэмт хэргийн тайлан"-д энэхүү тоо нь 12.3 сая байна гэжээ.[36] Харин Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллагын тооцоолсноор 1995-2005 оны хооронд 2.4 сая хүн энэ төрлийн гэмт хэргийн хохирогч болсон бөгөөд үүнээс 1.2 сая нь 18 наснаас доош насны насанд хүрээгүй хүүхдүүд байжээ.[37] Дэлхийн хэмжээнд хүн худалдаалах гэмт хэрэг хил дамнуулан зэвсэг худалдаалах болон хар тамхи худалдаалах гэмт хэргийн дараагаар гуравдугаарт жагсаж байна.[38] Зарим байгууллагуудын үзэж байгаагаар хүн худалдаалах гэмт

[33] US Department of State, "Trafficking in Persons Report: Mongolia", p.252 (June 2012) <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime>.

[34] Н.Бат-Эрдэнэ, "Хүн худалдаалах гэмт хэргийн нөхцөл байдал, түүнтэй тэмцэхэд тулгамдаж буй асуудал", *Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргэтэй тэмцэхэд тулгамдаж буй асуудал* сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний хуралд тавьсан илтгэл (2012 оны 6 дугаар сарын 13-ны өдөр).

[35] United Nations Treaty Collection, Status of Ratificaion of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, New York, 15 November 2000, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en

[36] Department of State, USA Trafficking in Persons Report, June 2010, p.7

[37] International Labour Force, 2008, "ILO Action against Trafficking in Human Beings", Geneva, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_090356.pdf

[38] Polaris Project. Combating Trafficking in Women and Children. Retrieved November 22, 2004 from the World Wide Web: http://www.polarisproject.org/polarisproject/trafficking_v2.htm

хэргийн хохирогч эмэгтэйчүүд, охидуудын 50 хувь нь бэлгийн мөлжлөгт өртөж байна.[39] Олон Улсын Шилжилт Хөдөлгөөний Байгууллагын тогтоосноор Хятад, Вьетнамын "Триад" гэмт бүлэглэлүүд, Японы "Якуза" гэмт бүлэглэл, Итали болон Оросын зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлүүд хүн худалдаалах гэмт хэргийн эвслийг байгуулан, хил дамнасан үйл ажиллагааны сүлжээг үүсгэж, тээвэрлэлтийг уялдуулах, хуурамч баримт бичиг олж авах зэрэг үйл ажиллагааг хэрэгжүүлдэг байна.[40]

Монгол Улсад энэ гэмт хэргийн хохирогчдын хувьд Хүйсийн тэгш эрхийн төв (ХТЭТ) ТББ-д 2003-2006 онд ХХГХ-ийн 25 хохирогч, 2007 онд 115 хохирогч, 2008 онд 70 хохирогч хандсан байна.[41] Мөн түүнчлэн ХТЭТ Эрүүгийн Цагдаагийн Газар, Улсын Мөрдөн Байцаах Газартай хамтран 2007 онд 26, 2008 онд 41 хохирогчийг БНСУ, БНХАУ (Макао), Малайз, Турк, Швейцар, Украин зэрэг улсуудаас эх оронд нь буцаан авчирсан байна. Эдгээр хохирогчдоос 4 хохирогчийг ХТЭТ-ийн хамгаалах байранд байрлуулан, эрүүл мэндийн үйлчилгээнд хамруулж, сэтгэл зүйн туслалцаа болон хууль зүйн зөвлөгөө зэрэг нөхөн сэргээлтийн үйлчилгээгээр хангасан байна. Үүний дээр Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс БНХАУ-ын Эрээн хотоос ХХГТ-ийн хохирогч 5 эмэгтэйг бүх зардлыг нь хариуцан 2007 оны 5 дугаар сард эх оронд нь авч ирсэн тухай мэдээлж байна.[42] 2009 оны байдлаар ГХЯ, цагдаагийн байгууллага, ТББ-ууд хамтран хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогч болсон нийт 16 эмэгтэйг, үүнд Турк улсаас 3, БНХАУ-аас 12, Малайз улсаас 1 эмэгтэйг эх оронд нь эргүүлэн авчиржээ.

Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 113 дугаар зүйлийн 113.1 дэх хэсэгт "ашиг олох буюу мөлжих зорилгоор хүн худалдаалахдаа хүч хэрэглэсэн, хүч хэрэглэхээр заналхийлсэн, хууран мэхэлсэн, эмэгт байдлыг нь далимдуулсан, түүнчлэн бусдыг элсүүлсэн, тээвэрлэсэн, дамжуулсан, орогнуулсан, хүлээн авсан бол" хүндэвтэр гэмт хэрэг гэж үзэж ял шийтгэл оноохоор тусгасан байна. Энэ заалт хэт ерөнхий болсон хэмээн судлаачдын шүүмжлэлд нэлээд өртөгдөж байсан бөгөөд 2008 оны 2 дугаар сарын 1-ний өдөр өөрчлөлт орж, уг тайлбарт 113.1 дэх хэсэгт заасан "мөлжих" гэдгийг худалдагдсан хүний биеийг нь үнэлүүлэх зорилгоор бэлгийн хүчирхийлэлд оруулах, боолчлох болон түүнтэй ижил төстэй нөхцөлд байлгах, албадан хөдөлмөр хийлгэх, эд эрхтнийг нь авч ашиглах гэсэн утгаар ойлгоно гэжээ. Үүнтэй төстэй нэгэн заалт нь Эрүүгийн хуулийн 124.1 дэх хэсэгт байдаг бөгөөд үүнд бусдыг биеэ үнэлэхэд татан оролцуулсан бол хүндэвтэр гэмт хэрэг байхаар заасан байна. ХХГХ-ээр 2007-2011 онуудад нийт 35 хүн ял шийтгүүлсэн байна.[43]

2.2. Мансууруулах бодис хил давуулан худалдаалах гэмт хэрэг

Мансууруулах бодис хил давуулан худалдаалах (МБХДХ) гэмт хэрэг нь ҮДЗБГХ-ийн нэг томоохон төрөл бөгөөд энэ гэмт хэргийн хууль бус худалдаанаас олох ашиг орлого нь бохир мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх э:: үүсвэр болдог байна.[44] Тэр бүхий л олон улсын хэмжээнд ҮДЗБГХ-ийн хамгийн их ашиг

[39] Мөн тэнд

[40] ECPAT. Frequently Asked Questions about CSEC. Retrieved November 22, 2004 from the World Wide Web: www.ecpat.net/eng/csec/faq/faq12.asp

[41] Хүн худалдаалах гэмт хэргийн Монголын төсөл: http://www.humantrafficking.mn

[42] Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс, "Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх илтгэл", УБ 2008, 73 дахь тал

[43] Ч.Нямсүрэн, "Монгол Улсад Үндэстэн дамнасан шинжтэй зарим гэмт хэргийг шүүн тасалж буй өнөөгийн байдал, анхаарах асуудал", *Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд тулгамдаж буй асуудал* сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний хуралд тавьсан илтгэл (2012 оны 6 дугаар сарын 13-ны өдөр).

[44] С.Жанцан, "Хар тамхиний гэмт хэрэгтэй тэмцэх үйл ажиллагаат боловсронгуй болгох асуудал", *Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд тулгамдаж буй асуудал* сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний хуралд тавьсан илтгэл (2012 оны 6 дугаар сарын 13-ны өдөр).

орлогыг МБХДХ гэмт хэргээс олсон ашиг орлого эзэлдэг (20 хувь) бөгөөд дэлхийн ДНБ-ний 0.6-0.9 хувийг эзэлдэг байна.[45] Ийнхүү ашиг орлого ихтэй учраас зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлүүд МБХДХ гэмт хэргийг үйлдэх материаллаг ашиг сонирхол өндөр байх нь дамжиггүй юм.

Олон улсын хэмжээнд МБХДХ гэмт хэрэгтэй тэмцэх чиглэлээр гол үйлчилж буй конвенц бол НҮБ-ын 1988 оны Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг конвенц. Уг конвенцид 2013 оны 6 дугаар сарын байдлаар 188 улс орон нэгдэн орсон бөгөөд Монгол Улс энэхүү конвенцид 2003 оны 6 дугаар сарын 25-ны өдөр нэгдэн орсон байна.[46] Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг конвенцийн зорилго нь "олон улсын хэмжээний асуудал болж байгаа мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлттэй холбоотой олон төрлийн асуудлыг үр өгөөжтэйгөөр шийдвэрлэх талуудын хамтын ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэхэд оршино" гэжээ.[47]

"Хар тамхи, мансууруулах бодис" гэдэгт НҮБ-ын 1961 оны Мансууруулах эмийн тухай нэгдсэн конвенц, түүний 1, 2 дугаар жагсаалтад заасан эмийн найрлагаас агуулсан, байгалийн болон нийлэгжүүлж гарган авсан бөгөөд онцгой төрлийн мансууруулах үйлчилгээ үзүүлж, хүч тамир барагдуулдаг, удаан хэрэглэвэл сэтгэцийн өвчнөөр өвчлүүлдэг бодисуудыг хамааруулан ойлгодог байна. Одоогийн байдлаар байгалийн болон нийлэг 118 мансууруулах эм, бэлдмэл уг жагсаалтад орсон байна.[48] Тус конвенцийн олон улсын хяналтад байх мансууруулах эм, бэлдмэлийн жагсаалтыг жил бүр шинэчилж байдаг.[49] Харин "сэтгэцэд нөлөөт бодис" гэдэгт НҮБ-ын 1971 оны Сэтгэцэд нөлөөт бодисын тухай конвенцийн 1, 2, 3, 4 дүгээр хавсралтад орсон байгалийн ба нийлэг аливаа бодисуудыг хэлдэг бөгөөд одоогийн байдлаар байгалийн болон нийлэг 115 сэтгэцэд нөлөөт бодис уг жагсаалтад орсон байна.[50]

Ийнхүү Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг конвенцид нэгдэн орсон улс "1961 оны конвенц, нэмэлт өөрчлөлт оруулсан уг конвенц болон 1971 оны конвенцийн заалтыг зөрчиж аливаа мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг үйлдвэрлэх, бэлтгэх, гаргаж авах, бэлдэх, санал болгох, худалдахаар санал болгох, түгээх, худалдах, ямар ч нөхцөлөөр хамаагүй хүргэх, зуучлах, илгээх, дамжуулан өнгөрүүлж илгээх, тээвэрлэх, экспортлох, импортлохыг хориглож, нэгдэн орсон улс орон бүр энэ төрлийн гэмт хэргийг" эрүүгийн гэмт хэрэг гэж хуульчлах үүрэг амлалт авдаг байна. Энэ явдал нь мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг хууль бусаар борлуулах явдалд тавих эрүүгийн эрх зүйн хоригийн үндэс болсон байна.[51]

МБХДХ гэмт хэргийн хүндрүүлэх нөхцөлд гэмт этгээд өөрийн харьяалагддаг зохион байгуулалттай гэмт бүлгийн үйлдсэн гэмт хэрэгт оролцсон, гэмт этгээд олон улсын чанартай бусад төрлийн зохион байгуулалттай гэмт үйл ажиллагаанд оролцсон бол[52] гэж заасан нь зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлүүд энэ

[45] UNODC, *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crime*, Research Report (2011), p.7.

[46] UN Treaty Collection, *UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* (20 December 1988) http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=VI-19&chapter=6&lang=en

[47] НҮБ-ын 1988 оны Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг конвенцийн 1 дүгээр зүйл

[48] С.Цэрэнчимэд, "Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөт бодисын нэр төрөл, ангилал, шинжилгээний аргууд, илрүүлэлт". *Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд тулгамдаж буй асуудал* сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний хуралд тавьсан илтгэл (2012 оны 6 дугаар сарын 13-ны өдөр).

[49] Мөн тэнд

[50] Мөн тэнд

[51] С.Жанцан, "Хар тамхины гэмт хэрэгтэй тэмцэх үйл ажиллагаат боловсронгуй болгох асуудал" илтгэл.

[52] НҮБ-ын 1988 оны Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг конвенцийн 3 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг

төрлийн гэмт хэргийн үндэстэн дамнасан шинжийг агуулан үйлдсэн тохиолдолд өндөр хариуцлага ногдуулахыг зааасан байна. Хар тамхи, мансууруулах бодисын үйлдвэрлэлийн хамгийн гол цэг нь өнөөгийн байдлаар Афганистан Улс болж байна. Мансууруулах бодисын хүчтэй төрөл болох героиныг гаргаж авахад ашигладаг опиумын нийт үйлдвэрлэлийн 50 тонныг Мянмар болон Лао зэрэг улс оронд үйлдвэрлэсэн байдаг бол Афганистан Улсад 380 тонныг үйлдвэрлэсэн байна.[53] Балканы хойг Афганистанаас героины хууль бус тээвэрлэлтийг хар тамхины асар том зах зээлтэй ОХУ болон Баруун Европын улс орнууд руу импортлох цэг нь болдог байна. Мансууруулах бодисын хууль бус тээвэрлэлтийг Иран, Турк, Грек болон Болгар Улсаар дамжин өнгөрүүлж, Баруун Европын зах зээл руу импортолдог нь жилдээ 20 тэрбум ам.долларын ашигтай байдаг байна.[54] Харин Таджикистан, Кыргызстан (эсвэл Узбекистан, Туркменистан) зэрэг улсаар дамжин өнгөрүүлж, Казакстан болон ОХУ руу импортолдог бөгөөд энэ нь жилдээ 13 тэрбум ам.долларын ашигтай байдаг байна.[55]

МБХДХ гэмт хэргийн үр дагавар нь нийгэм, эдийн засгийн асар их хор хохирлыг дагуулж байдаг бөгөөд 2010 оны байдлаар нийт 230 сая хүн буюу дэлхийн насанд хүрэгчдийн 5 хувь нь хууль бус мансууруулах бодисыг хэрэглэсэн гэсэн статистик тоо мэдээ байна.[56] Нэн ялангуяа, хөгжиж буй улс орнуудын хувьд хэрэглэгчдийн тоо тогтмол өсөж байна. Жил бүр героин, кокаин болон бусад төрлийн мансууруулах бодисыг хэрэглэснээр 200,000 хүн амь насаа алдаж байгаа бөгөөд МБХДХ гэмт хэрэг нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг сулруулж, тогтворгүй байдлыг бий болгож, ХДХВ/ДОХ-ын халдварын тархалтыг нэмэгдүүлэх гол хүчин зүйл болдог байна.[57]

Монгол Улсын хувьд 2005-2010 онуудад гашишийг хууль бусаар хил нэвтрүүлж байсан бол сүүлийн үед лабораторийн аргаар боловсруулсан, хүчтэй үйлчилгээтэй мансууруулах бодис оруулах явдал гарч байна.[58] Хууль хяналтын байгууллагаас 2011 онд хийсэн судалгаагаар Монгол Улсын хэмжээнд хар тамхи хэрэглэгч 16,000-д хүрсэн нь 2010 оныхоос гурав дахин нэмэгдсэн дүнтэй байна.[59] Хар тамхи, мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын хууль бус эргэлтэд хяналт тавих, тэмцэх зорилгоор УИХ 2002 оны 11 дүгээр сарын 28-ны өдөр "Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлтэд хяналт тавих тухай" бие даасан хууль батлан гаргасан нь энэ төрлийн бодисын эргэлтэд хяналт тавих, тэдгээрийн хор хөнөөлөөс хүн амын эрүүл мэнд, удмын санг хамгаалах, урьдчилан сэргийлэхэд чухал ач холбогдолтой үйл явдал болсон байна.[60] Энэ хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 2-т зааснаар "Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлт гэж мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодис, тэдгээрийн түүхий эдийг бэлтгэх, хуваарилах, худалдах, хэрэглэх, тээвэрлэх, хадгалах, устгах, Монгол Улсын хилээр нэвтрүүлэх, тус улсын нутаг дэвсгэр дээгүүр дамжин өнгөрүүлэх талаар энэ хууль, бусад хуульд тогтоосон үйл ажиллагаа хэлнэ" гэж тайлбарласан байна. Мөн түүнчлэн Эрүүгийн хуулийн 192, 193, 194, 195 болон 196 дугаар зүйлүүдээр хар тамхи, мансууруулах бодис, эмийн бус эргэлттэй холбоотой үйлдлүүдийг гэмт хэрэгт тооцож, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр заасан байна. 2007-2011 онд Эрүүгийн хуулийн 188, 192-196 дугаар зүйлд заасан 28 гэмт хэрэгт 66 хүн холбогдож ял шийтгүүлсэн байна.[61]

[53] UNODC, "Drug Trafficking" http://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking
[54] Мөн тэнд
[55] Мөн тэнд
[56] UNODC, "World Drug Report 2012", p.1-2.
[57] Мөн тэнд
[58] С.Жанцан, "Хар тамхиний гэмт хэрэгтэй тэмцэх үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох асуудал" илтгэл.
[59] С.Цэрэнчимэд, "Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөт бодисын нэр төрөл, ангилал, шинжилгээний аргууд, илрүүлэлт" илтгэл.
[60] С.Жанцан, "Хар тамхиний гэмт хэрэгтэй тэмцэх үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох асуудал" илтгэл.
[61] Ч.Нямсүрэн, "Монгол Улсад Үндэстэн дамнасан шинжтэй зарим гэмт хэргийг шүүн таслах буй өнөөгийн байдал, анхаарах асуудал" илтгэл.

2.3.Мөнгө угаах гэмт хэрэг

"Мөнгө угаах" гэсэн ойлголт өнөөгийн утгаар Чикагогийн мафийн толгойлогч Ал Капонегийн үед өнгөрсөн зууны 20-иод онд анх гарч иржээ. Тэр үеийн Америкт "хуурай" хууль буюу архины худалдааг хязгаарласан хууль үйлчилж байх үед Ал Капоне архи, хар тамхи, худалдаа, рекетийн хууль бус үйлдлээсээ олсон мөнгөө өөрийн эзэмшлийн хувцас угаалгын газруудаас олсон ашиг мэтээр тайлан тооцоо гаргадаг байжээ. Үүнийг нь "L'expresse" сонины сэтгүүлчид анх олж мэдээд тэдний "хувцас биш мөнгө угааж байна" гэж бичсэнээр мөнгө угаах (money laundering) гэсэн нэр томьёо анх гарч ирсэн байна.[62]

2002 оны Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 163 дугаар зүйлд "хууль бусаар олж авсан мөнгө, эд хөрөнгийг ашиглах" гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг анх удаа хуульчилсан 2008 оны 2 дугаар сарын 1-ний өдрийн Эрүүгийн хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус хуулийн 268[1] дүгээр зүйлд "Зэвсэг, хар тамхи, хүн худалдаалах, эсхүл хуурамч мөнгөн тэмдэгт үйлдвэрлэж олсон орлого, түүнчлэн зохион байгуулалттай бүлэг, гэмт бүлэглэл, терроризмыг санхүүжүүлэх зорилготой илт хууль бус эд хөрөнгө гэдгийг мэдсээр байж эх үүсвэрийг нь халхавчлах буюу нуун далдлах, эсхүл уг эд хөрөнгийг хууль ёсны болгох зорилгоор гүйлгээнд оруулсан буюу гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний халдлагын зүйл, объектив талын үйлдлийн арга. гэмт хэрэг үйлдсэн зорилго, гэм буруугийн хэлбэр болон үйлдлийн шинжийг энэ гэмт хэргийн заавал байх шинж болгож нийгэмд ашуултай гэмт хэрэгт тооцсон. Мөн түүнчлэн 2009 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдрийн Эрүүгийн хуульд орсон нэмэлтээр Эрүүгийн хуулийн Тусгай ангийн 166.1 дүгээр зүйлд "Хууль бус эх үүсвэрийг нь халхавчлах, нуун далдлах, түүнчлэн аливаа этгээдийг хуулийн хариуцлагаас зайлсхийхэд туслах зорилгоор энэ хуулийн 166 дугаар зүйлд зааснаас бусад хүндэвтэр, хүнд, онц хүнд гэмт хэрэг үйлдэж олсон эд хөрөнгө, эдийн бус хөрөнгө, мөнгийг санаатайгаар хүлээн авсан, хадгалсан, ашигласан, шилжүүлсэн, хувиргасан бол мөнгө угаах гэмт хэрэг гэж тооцно гэж хуульчилсан[63] боловч 2013 оныг хүртэл энэ төрлийн гэмт хэргийг шүүхээр шийдвэрлэсэн тохиолдол бүртгэгдээгүй байна.

Мөнгө угаах гэмт хэрэг нь үндэстэн дамнасан шинжтэй, нууц хэлбэрээр үйлдэгддэг учраас илрүүлэхэд төвөг бэрхшээл ихтэй, нэг бус хэд хэдэн улсын нутаг дэвсгэр дамжин, аливаа улсын ашуултай байдал, нийгэм, эдийн засгийн системд их хэмжээний хохирол учруулдаг онцлогтой. Гэмт этгээдүүд үндэстэн дамнасан шинжтэй гэмт хэрэг, өөрөөр хэлбэл хүн худалдаалах, мансууруулах бодисын наймаа, авлига, санхүүгийн залилан зэрэг төрөл бүрийн гэмт хэргийн дүнд олсон орлогоо хууль ёсны хэмээн харагдуулах үндсэн зорилгоор мөнгө угаадаг байна. Мөн түүнчлэн дараах зорилгыг агуулдаг:

• Хууль бус орлогоо нуун дарагдуулах. Гэмт хэрэгтнүүд хууль бусаар олсон орлого, эд хөрөнгөө төрийн эрх бүхий байгууллага албан тушаалтанд албадан хураалгахаас зайлсхийх, бултуулах зорилгоор мөнгө угаах гэмт хэрэг үйлдэнэ.

• Эрүүгийн хариуцлагаас зайлсхийх. Хууль бус орлогыг гэмт хэрэгтнүүд өөрсдөөсөө холдуулснаар эрүүгийн хариуцлага хүлээхгүй байхыг хичээдэг байна.

• Татвараас зайлсхийх. Хууль бус орлогод ногдох татвараас зайлсхийх зорилгоор мөнгө угаах гэмт хэргийг үйлдэнэ.

• Ашиг орлогоо нэмэгдүүлэх. Хууль бусаар олсон орлогыг нуун дарагдуулаад улмаар дахин шинэ бизнесийн үйл ажиллагаанд "хөрөнгө оруулалт"-ыг хийснээр тэдгээрт орлогын шинэ боломж, эх үүсвэр нээгдэнэ.

[62] Ж.Энхнасан, "Мөнгө угаах гэмт хэрэг түүнээс урьдчилан сэргийлэх асуудал" илтгэл.
[63] Монгол Улсын Эрүүгийн хууль, 2002 он.

• Орлогоо хууль ёсны болгох. Гэмт хэрэгтнүүд нь нэгэнт "угаасан" мөнгөн хөрөнгөөр шинэ үйл ажиллагааг санхүүжүүлж, улмаар эрхлэн явуулж байгаа тэрхүү шинэ бизнес нь хууль ёсны болсноор олон давуу талыг бий болгодог байна.[64]

Энэ ч үүднээс Олон улсын санхүүгийн байгууллагаас 2012 оны 2 дугаар сард гарсан зөвлөмжид мөнгө угаах гэмт хэрэг нь бүхий л төрлийн гэмт хэргийн хууль бус орлогоос үүдэлтэй байж болох талаар шинээр гаргасан байна.

Дээрхээс үзэхэд Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 166[1] дугаар зүйлд заасан татвараас зайлсхийх гэмт хэргээс бусад хүнд, онц хүнд гэмт хэрэг үйлдэж олсон орлогыг нуун дарагдуулах гэж заасныг зөвлөмжийн зохицуулалтад нийцүүлэх шаардлагатай байна.[65]

Олон улсын мөнгө угаах, терроризмийг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх төв байгууллага /FATF/-д манайх 2009 онд гишүүнчлэлтэй болсон, 11 орны Санхүүгийн тагнуулын албатай хамтын ажиллагаатай, 2011 оны байдлаар Хойд Солонгос, Иран, ШриЛанк, Боливи, Куба, Этиоп, Кэни, Серби, Турк зэрэг 17 орон хар жагсаалтад орсон, 23 орон саарал жагсаалтад байдаг, Монгол Улс одоогоор саарал жагсаалтад байгаа бөгөөд тодорхой арга хэмжээ авахгүй бол хар жагсаалтад орох эрсдэлтэйг анхааруулсаар байна. Монгол Улс хууль бус мөнгөний эргэлтийг зогсоох буюу мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй дорвитой тэмцэхгүй бол эдийн засгийн аюулгүй, хараат бус байдлаа алдаж болзошгүй байгааг анхаарах нь зүйтэй.

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН ӨНӨӨГИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ [66]

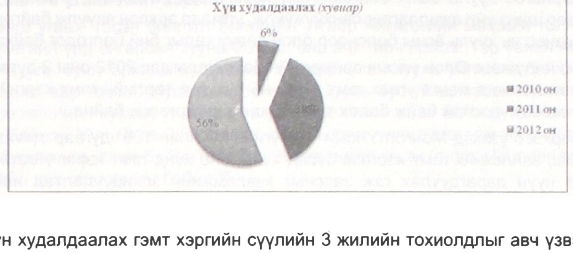
Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн өнөөгийн нөхцөлд байдалд статистик дүн шинжилгээ хийхдээ 2010-2012 оны хооронд 3 жилийн байдлыг дараах төрлийн гэмт хэргийн хүрээнд түүвэрлэн авлаа. Үүнд:

- Хүн худалдаалах /ЭХ-113/:
- Эд зүйлсийг хууль бусаар хил нэвтрүүлэх /ЭХ-175/:
- Галт зэвсэг, байлдааны галт хэрэгсэл, хар тамхи, мансууруулах буюу хордуулах, цацраг идэвхт, тэсэрч дэлбэрэх бодисыг хууль бусаар Монгол Улсын хил нэвтрүүлэх /ЭХ-188/:
- Мөнгө угаах *(Жич: мөнгө угаах гэмт хэргийн бүртгэл хийгддэггүй болно).*

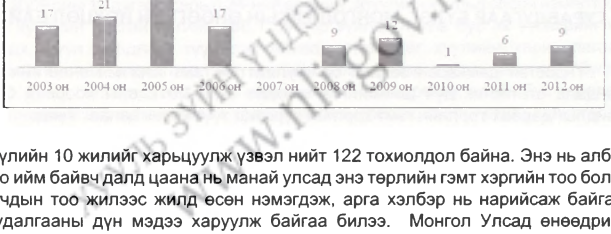
Хүн худалдаалах

Хүн худалдаалах гэмт хэрэг нь ямагт зохион байгуулалттай төдийгүй олон улсыг хамарсан шинжийг өөртөө агуулдаг. Энэ утгаараа хүн худалдаалах гэмт хэргийг үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн нэг бие даасан төрөл гэж хүлээн зөвшөөрдөг.

[64] Ж.Энхнасан, "Мөнгө угаах гэмт хэрэг түүнээс урьдчилан сэргийлэх асуудал" илтгэл.
[65] Мөн тэнд.
[66] ЦЕГ-ын Мэдээлэл судалгааны төвөөс гаргадаг "УЛСЫН ХЭМЖЭЭНД БҮРТГЭГДСЭН ГЭМТ ХЭРЭГ, ЗАХИРГААНЫ ЗӨРЧЛИЙН СТАТИСТИК МЭДЭЭ-нд хийсэн дүн шинжилгээ



Хүн худалдаалах гэмт хэргийн сүүлийн 3 жилийн тохиолдлыг авч үзвэл нийт 16 хэрэг бүртгэгдсэнээс 2010 онд 1 тохиолдол буюу 6%, 2011 онд 6 тохиолдол буюу 38%, 2012 онд 9 тохиолдол буюу 56% нь байна. 2011 онд 6 дахин, 2012 онд 50%-иар өссөн үзүүлэлттэй байна. Сүүлийн 10 жилээр харьцуулж үзвэл: (*Жич: 2007 оны статистик мэдээ бүртгэгдээгүй)*



Сүүлийн 10 жилийг харьцуулж үзвэл нийт 122 тохиолдол байна. Энэ нь албан ёсны тоо ийм байвч далд цаана нь манай улсад энэ төрлийн гэмт хэргийн тоо болон хохирогчдын тоо жилээс жилд өсөн нэмэгдэж, арга хэлбэр нь нарийсаж байгааг олон судалгааны дүн мэдээ харуулж байгаа билээ. Монгол Улсад өнөөдрийн байдлаар хүн худалдаалах гэмт хэрэг дараах хэлбэр, төрлөөр голчлон үйлдэгдэж байна. Үүнд:

1. Бэлгийн мөлжлөг:
2. Хөдөлмөрийн мөлжлөг:
3. Захиалгат гэрлэлт.

Бэлгийн мөлжлөгийн зорилгоор хүн худалдаалах гэмт хэрэгт ихэвчлэн охид, залуу эмэгтэйчүүд өртдөг байна. "Гадаадад болон өндөр цалинтай ажилд ажиллуулна, тэтгэлэгтэй сургалтад хамруулна" гэх мэт хуурамч зар сурталчилгаа болон хохирогчдын эмзэг байдлыг далимдуулах, хүч хэрэглэх замаар охид. эмэгтэйчүүдийг аргагүй нөхцөл байдалд оруулан дотоод болон Хятад, Малайз, Макао, Хонг Конг, мөн Европын зарим орнуудад хүчээр биеийг нь үнэлүүлж, ашиг олж худалдаалдаг байна. Хүйсийн тэгш эрхийн төвийн мэдээлснээр 2003 онд 1, 2004 онд 4, 2005 онд 3, 2006 онд 11, 2007 онд 42, 2008 онд 27, 2009 онд 51 буюу нийт 139 хүн бэлгийн мөлжлөгийн хэлбэрээр хүн худалдаалах гэмт хэрэгт өртөн, туслалцаа дэмжлэг авчээ.

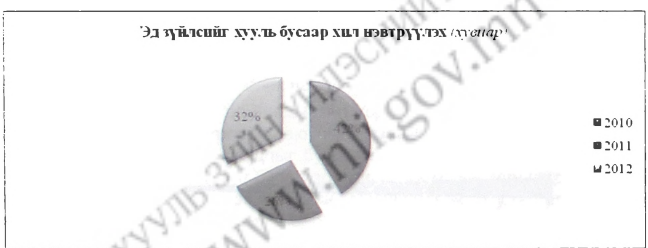
Хөдөлмөрийн мөлжлөгийн зорилгоор хүн худалдаалах гэмт хэрэгт эмэгтэйчүүдээс гадна эрэгтэйчүүд их өртөж байна. Иргэдийг хуурамч зар

www.nlogov.mn

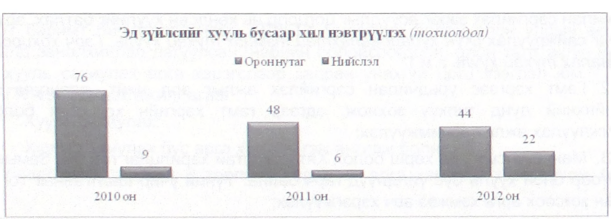
сурталчилгаанаас гадна ажиллах хүч зуучлах нэртэй компани болон хувь хүн иргэдийг хил давуулан бүлгээр нь хөдөлмөрийг нь мөлжих зорилгоор дотоодод болон БНСУ, БНЧУ, Турк, Казакстан болон хөрш орнуудаар дамжуулан гуравдагч улс орнуудад худалдаалах хэрэг гарч байна. Хүйсийн тэгш эрхийн төв ТББ-ын мэдээлснээр 2010 оны 1 дүгээр сарын байдлаар 92 хүн хөдөлмөрийн мөлжлөгийн хэлбэрээр хүн худалдаалах гэмт хэрэгт өртөн, туслалцаа дэмжлэг авсан байна.[67]

Монгол Улсад "Гэр бүл зуучлал"-ын нэрийдлээр охид, эмэгтэйчүүдийг гадаад иргэдтэй тодорхой төлбөртэйгөөр гэрлүүлэх үйл ажиллагаа өргөн хүрээтэй (2003 оноос 2012 оны 1 сард "Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай" хууль батлагдтал) явагдаж байсан. 2003 оноос 2007 оны хооронд монголчуудын гадаад хүнтэй гэрлэсгдийн тоо 446 хүнээр буюу 54,1%-иар өсөж, тэдгээрийн 90-95 хувийг эмэгтэйчүүд эзэлсний ихэнх нь буюу 70% нь БНСУ-ын иргэдтэй гэр бүл болсон байна.[68] Хууль бус гэрлэлт зуучлалын компани, хувь хүмүүсээр зуучлуулсан иргэдийн олонх харийн нутагт очиж, хүчирхийлэл дарамтад өртөж, байнгын боолчлолын байдалд орон, эрх ашиг нь зөрчигдөж хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогч болсон байдаг байна.

Эд зүйлсийг хууль бусаар хил нэвтрүүлэх



Эд зүйлсийг хууль бусаар хил нэвтрүүлэх буюу Эрүүгийн хуулийн 175 дугаар зүйлд заасан гэмт хэргийн сүүлийн 3 жилд нийт 205 тохиолдол бүртгэгджээ. Үүнээс 2010 онд 42% буюу 85, 2011 онд 26% буюу 54, 2012 онд 32% буюу 66 хэрэг байна. 2011 онд өмнөх оноос -36,5%-иар буурсан бол 2012 онд 2011 оныхоос 22,2%-иар өссөн үзүүлэлттэй байна. Харин нийслэл орон нутгаар харьцуулж үзвэл:



[67] Хүний аюулгүй байдлын судалгааны төв. (2010). *Монгол улс дахь хүн худалдаалах гэмт хэргийн талаарх тайлан.*
[68] Швейцарийн хөгжлийн агентлаг, Хүний аюулгүй байдлын судалгааны төв. (2008). *Гадаадын ирээнтэй гэр бүл болж буй талаарх судалгаа.*

• 2010 онд орон нутагт гарсан хэргүүдийн дийлэнх буюу 55,2% нь Дорноговь аймагт буюу Замын-Үүдын боомтод гарсан байна. Нийслэлд гарсан 9 хэргийн 6 төмөр зам, 1 Нисэх буудалд үйлдэгджээ.

• 2011 онд орон нутагт гарсан хэргийн мөн 60,4% нь Дорноговь аймагт буюу Замын-Үүд боомтод гарсан бол нийслэлд бүртгэгдсэн 6 хэргийн 5 нь төмөр замд бүртгэгджээ.

• 2012 онд орон нутагт гарсан хэргийн 44,4% нь Замын-Үүд боомтод гарсан. Нийслэлд бүртгэгдсэн 22 хэргийн 14 нь буюу 63,3% нь төмөр замд бүртгэгджээ.

Сүүлийн 3 жилд нийт "Эд зүйлсийг хууль бусаар хил нэвтрүүлэх" гэмт хэргийн 205 тохиолдол бүртгэгдсэнээс Замын-Үүд боомтод 91 тохиолдол буюу 44,3% нь эзэлж байгаа бол төмөр замаар 25 тохиолдол буюу 12,5%-ийг эзэлж байна. Мөн Увс, Ховд, Баян-өлгий, Сүхбаатар аймгуудад багагүй хувийг эзэлж байна.

Галт зэвсэг, байлдааны галт хэрэгсэл, хар тамхи, мансууруулах буюу хордуулах, цацраг идэвхт, тэсэрч дэлбэрэх бодисыг хууль бусаар Монгол Улсын хил нэвтрүүлэх



Сүүлийн 3 жилийн тоон мэдээг шүүж үзвэл нийт 14 тохиолдол бүртгэгдсэн байна. Энэ нь хэдий бага харагдаж байгаа боловч 2011 онд 50%-иар өсөж, 2012 онд 2,7 дахин өссөн байгаа нь цаашид өсөх хандлагатай байгааг илэрхийлж байна.

Дээрх статистик мэдээнд дүн шинжилгээ хийгээд манай улсад эдгээр гэмт хэрэгтэй тэмцэх хүрээнд дараах дүгнэлт хийж байна.

1. Хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогч, гэрчийг хамгаалах, туслалцаа үзүүлэх, нөхөн төлбөр олгох, нэр хүндийг нь сэргээх, гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх зэрэг асуудлыг цогцоор нь хөндсөн хуулийг батлах, эрх зүйн орчныг сайжруулах *(Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хууль, Гэрч хохирогчийг хамгаалах тухай хууль г.м.):*

2. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг ард нийт, ялангуяа эмээг бүлгийнхний дунд түлхүү зохиож, эдгээр гэмт хэргийн хохирогч болохоос сэрэмжлүүлэх ажлыг эрчимжүүлэх;

3. Манай улсын урд хөрш болох Хятад улстай харилцдаг гол бүс Замын-Үүд боомтоор олон хууль бус үйлдлүүд гарч байна. Үүний учир шалтгааныг тогтоож, таслан зогсоох арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх;

4. Төмөр замын хяналтыг сайжруулж хилээр "эд зүйлсийг хууль бусаар хил нэвтрүүлэх" гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх;

5. Галт зэвсэг, байлдааны галт хэрэгсэл, хар тамхи, мансууруулах буюу хордуулах, цацраг идэвхт, тэсэрч дэлбэрэх бодисыг хууль бусаар Монгол Улсын хил нэвтрүүлэх гэмт хэрэг харьцангуй бага төдий харагдавч маш хурдацтайгаар өсөж байгаа тул энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, боловсон хүчнийг бэлтгэж илүү мэргэшүүлэх.

ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ҮДЗБГХ-ТЭЙ ТЭМЦЭХ АРГА ЗАМУУД: АНУ, КАНАД, ОХУ, БҮГД НАЙРАМДАХ СЕРБИ УЛС

Сүүлийн жилүүдэд дэлхий даяар хөндөгдөж буй ҮДЗБГХ-ийн аюул заналхийлэл даяарчлалын үйл явцаас улбаатай юм. Зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлийн талаар Албенези дараах 11 элементийг дэвшүүлсэн байдаг. Үүнд, шаталсан удирдлага, зохион байгуулалттай, гэмт хэрэг үйлдэж орлого олох зорилготой, түүнийг хэрэгжүүлэх арга зам нь хүч хэрэглэх, хүч хэрэглэхээр заналхийлэх, айлган сүрдүүлэх, аврлага, албан тушаалын бүрэн эрхийг ашиглах, бараа, үйлчилгээний зах зээлд ноёлох, хязгаарлагдмал гишүүнчлэлтэй, мэргэшсэн, үйл ажиллагаа нь олноос далд нууцаар явагддаг, хэтийн төлөвлөгөөтэй байх зэргийг дэвшүүлжээ. Үүнээс үзэхэд үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, гэмт хэрэгийн бүлэглэл нь зохион байгуулалттай гэмт хэргийн өргөн далайцтай хэлбэр гэж ойлгож болох юм. Криминологичид үндэстэн дамнасан гэмт хэргийг нийгэм, криминологи, эдийн засаг, эрх зүй, түүхэн үүднээс нь нухацтай судалж байж эдгээр гэмт хэрэгтэй тэмцэх үр нөлөөтэй арга замыг олох нь зүйтэй гэж үздэг.

АНУ-ын хувьд үндэстэн дамнасан гэмт хэргийн болон хууль бус худалдааны сүлжээтэй тэмцэх явдал нь иргэдийг аюулаас хамгаалах, эрүүгийн болон террорист сүлжээний санхүүгийн хүчин чадлыг бууруулах, хууль бус худалдааны сүлжээг задлах, үндэстэн дамнасан гэмт бүлэглэлүүдийг устгах, Засгийн газрын авлигатай тэмцэх, эрх зүйт ёсыг бэхжүүлэх, шүүхийн тогтолцоог сайжруулах, ил тод байдлыг дэмжих зэрэг олон талт стратегийг шаарддаг[69].

ҮДЗБГХ-ийн заналхийлэл нь уламжлалт хууль сахиулах арга замыг өөрчлөх хэрэгцээг бий болгож байна. АНУ гадаад улсуудад өөрийн хууль сахиулах бие бүрэлдэхүүнийг байршуулж эхэлж байна. Тухайлбал, Холбооны мөрдөх товчоо (ХМТ) 20 гаруй улсад эрх зүйн асуудал хариуцсан аттешетай.[70] 2011 оны 7 дугаар сарын 25-нд АНУ-ын Үндэсний Аюулгүй байдлын Зөвлөлийн Ажлын албанаас "Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх стратеги" гэсэн баримт бичиг гаргасан.[71]

Уг баримт бичигт зааснаар ҮДЗБГХ үндэсний болон олон улсын аюулгүй байдалд заналхийлэл дагуулсан, нарийн боловсрогдсон, олон талт аюул нь дан ганц хууль сахиулах арга хэрэгслээр задран унахгүй цогц үзэгдэл юм.[72] Иймд ҮДЗБГХ -тэй тэмцэх ажиллагаа

- Хууль сахиулах:
- Хууль сахиулах бус арга хэмжээ гэж ангилж болно.

Үүний дагуу дараах 6 төрлийн зорилтот арга хэмжээг хэрэгжүүлж байна. Үүнд:

[69] Strategy to combat transnational organized crime, USA (2011), p3
[70] http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no58/58-05.pdf
[71] http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime
[72] Strategy to combat transnational organized crime, (2011), p13

1. Хамтарсан хариуцлага хүлээх:

2. Тагнах, мэдээлэл олох ажиллагааг сайжруулах:

3. ҮДЗБГХ-ийн эсрэг санхүүгийн тогтолцоо, стратегийн зах зээлийг хамгаалах:

4. Хязгаарлалт, мөрдөн байцаалт, яллах ажиллагааг бэхжүүлэх:

5. Мансууруулах бодисын худалдааг саармагжуулах:

6. Олон улсын чадавх, хамтын ажиллагаа, түншлэлийг бий болгох.

Эдгээрээс хязгаарлалт, мөрдөн байцаалт, яллагааг бэхжүүлэх зорилтын хүрээнд

1. Хууль сахиулах болон холбогдох бусад агентлагуудын хамтын ажиллагааг төрийн төв болон орон нутгийн бүх түвшинд сайжруулах:

2. ҮДЗБГХ-ийн аюулаас урьдчилан сэргийлэх, бууруулах, устгахын тулд зохицуулалтын болон эрх зүйн орчныг ОУ-ын болон үндэсний түвшинд хамтран бий болгох:

3. Мөрдөн шалгах ажиллагааг гэмт бүлэглэлийн сүлжээ болон манлайлагчдын аль алинд нь чиглүүлэн явуулах бодлоготой.

Канад улс нь гэмт хэргийн гаралт, хууль сахиулах үйл ажиллагааны чанар, үр нөлөө харьцангуй өндөр хэдий ч үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэг үйлдэгдэх, гэмт бүлэглэлүүдийн үйл ажиллагаа цэцэглэх хэд хэдэн онцлог шалтгаан байдаг. Тухайлбал, газарзүйн байрлалын хувьд Атлантын болон Номхон далайгаар дамжин өнгөрөх боломжтой, олон километр хилийн зурвасаар АНУ-тай хиллэдэг, цаашлаад Канадын хууль, шүүхийн тогтолцоо нь харьцангуй зөөлөн (ялангуяа хөрш АНУ-тай харьцуулахад) зэрэг нь үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэл үйл ажиллагаа явуулах таатай нөхцөл болж тэдний сэдлийг татдаг байна.

Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх Канад улсын бодлогын хувьд сүүлийн жилүүдэд бодлогын шинжтэй олон арга хэрэгслийг нэвтрүүлжээ.

1990-ээд оноос хойш Эрүүгийн хуульд хоёр удаа томоохон өөрчлөлтийг хийсэн бөгөөд эдгээр өөрчлөлт нь нийгмийн амьдралын шууд тусгал байсан гэж үзэж болно.[73] Кюбек мужийн Монтреаль хотод 1994-2002 оны сүүл хүртэл үргэлжилсэн хар тамхины гэмт бүлэглэл хоорондын тулааны улмаас Эрүүгийн хуульдаа нэмэлт өөрчлөлт оруулж зохион байгуулалттай бүлэглэлийн шинжүүдийг заажээ. Одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Эрүүгийн хуулийн 467.1 дэх хэсэгт: *"Канад улсын нутаг дэвсгэрийн дотор буюу гадна үйл ажиллагаа явуулдаг, 3 буюу түүнээс дээш гишүүдээс бүрдсэн, ноцтой гэмт хэрэг үйлдэж, түүнээс шууд болон шууд бусаар материаллаг ашигтай байдал өвөртөө бий болгодог бүлэг"* гэж заажээ.

Канад улс нь төрийн байгууламжийн хувьд холбооны улс бөгөөд холбооны болон орон нутаг, мужийн түвшинд хууль сахиулах байгууллага зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх ажлыг зохион байгуулдаг байна. Зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг Дэд сайд нарын зөвлөлдөх хороо (англ. Deputy Ministers Steering Committee) 2006 онд батлан гаргажээ. Уг баримт бичигт заасны дагуу Зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх үндэсний хороог бодлогын шийдвэр гаргагчид болон хууль сахиулах тогтолцооны байгууллага хоорондын

[73] Ian Roberge, PhD 'Fighting Organized and Transnational Organized Crime in Canada' Paper Presented at the Canadian Political Science Association Conference Carleton University, Ottawa, May 2009, p. 9

зуучлах, зохицуулан холбох үндсэн чиг үүрэгтэйгээр байгуулсан.[74] Үндэсний хөтөлбөр нь хар тамхи, мансууруулах бодисын хууль бус худалдаа, хууль бус дээрмийн бүлэг (англиар 'outlaw motorcycle gang' буюу мотоцикль хөлөглөж гэмт хэрэг үйлддэг бүлэг), эдийн засгийн гэмт хэрэг, өндөр технологи ашиглаж үйлдсэн гэмт хэрэг, мөнгө угаах гэмт хэрэг, хууль бусаар цагаачлах, садар самуун, хүн худалдаалах гэмт хэрэгтэй тэмцдэг.

Оросын гэмт бүлэглэлүүд нь 1991 онд Зөвлөлт Холбоот Улс задран унасан үеэс эхлэн цэцэглэн хөгжсөн байна. Эдийн засгийн уналтыг ашиглан ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан улсуудын байгалийн баялгийг тухайн улсын хууль зөрчин борлуулж, терхүү мөнгөөрөө АНУ болон бусад Европын орнуудад үл хөдлөх эд хөрөнгө худалдан авах, далайн чанадад офшор дансанд хууль бус мөнгөө байршуулах зэрэг гэмт үйлдэл хийх нь эдгээр бүлэглэлүүдийн томоохон гэмт ажиллагаанд хамаардаг. Өдгөө дэлхий даяар үйл ажиллагаагаа явуулдаг 20 гаруй хүлээн зөвшөөрөгдсөн Оросын гэмт бүлэглэлүүд байдаг. Тэдний үйл ажиллагаа нь дэлхий даяар 55 гаруй улсад явагддаг байна.[75]

Зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлтэй тэмцэхэд ОХУ бүлгээр үйлдсэн гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг нэмэгдүүлсэн (ялангуяа удирдагчид оногдуулах ял), мөн далайлган сүрдүүлэх замаар мөнгө авах зэрэг шинэ зүйлийг Эрүүгийн хуульдаа тусгажээ. Бусад эрх зүйн шинэтгэлийн хувьд хууль сахиулах ажиллагаа сул, төрийн байгууллагын бүрэн эрх ерөнхийдөө сул байна.[76]

Серби улсад хуучнаар Югослав улс задран унах үед зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлүүд үүсэх орчин бүрэлдсэн юм. Зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлүүд тогтвортой орлогын эх үүсвэрийг бүрдүүлсэн нь цаашид үйл ажиллагаагаа идэвхтэй үргэлжлүүлэх нөхцөл болсон байна. Мөнгө угаах гэмт хэргийн хувьд авч үзэхэд Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллагын мэдээгээр Серби улсад жил бүр 1.7 тэрбум ам.долларыг хууль бусаар угааж байгаа бөгөөд эдгээрийн дийлэнх нь үл хөдлөх хөрөнгийн худалдаагаар дамжин угаадаг байна. Зохион байгуулалттай бүлэглэлүүд нь мөн үнэт цаасны зах зээлд хуурамч компани, оффшор компаниар дамжуулан хуурамч үнэт цаасны залилангийн гэмт хэрэг үйлдэж идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг байна. Мөнгө угаах гэмт хэргийн хэмжээ дунджаар дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (GDP)-ий 3-5 хувьтай тэнцдэг байна. Зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлүүдийн явуулж буй үйл ажиллагаа зөвхөн тус улсын нутаг дэвсгэрээр хязгаарлагдахгүй хөрш зэргэлдээ улсуудад үйл ажиллагаагаа идэвхтэй явуулж байна. Ардчилсан өөрчлөлт шинэчлэл эхэлсэн үеэс зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлүүдтэй тэмцэх нь төрийн бодлогын нэг тергүүлэх зорилт болжээ. Зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх нэгжийг шууд Хууль зүйн сайдын харьяанд байгуулсан бөгөөд Зүүн өмнөд Европт тус байгууллагын үйл ажиллагаа нь сайн туршлага болж үнэлэгддэг байна.

ҮДЗБГХ-тэй тэмцэж буй улс орны хандлага, арга механизм нь өөр өөр хэдий ч тэдгээрийн эцсийн зорилго энэ төрлийн гэмт хэргийг таслан зогсоох, бууруулах явдал билээ. Бид ҮДЗБГХ-тэй тэмцэх дэлхийн улс орны туршлагыг судлахдаа тэдгээр орны дотоод болон гадаад арга хэмжээнд суурилан судалгааг гүйцэтгэсэн.

4.1. Дотоод арга хэмжээ

Гэмт хэрэгтэй тэмцэх дотоод арга хэмжээний хүрээнд мөрдөн шалгах эрх зүйн

[74] Мөн тэнд.
[75] Bruce G. Ohr, EFFECTIVE METHODS TO COMBAT TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME IN CRIMINAL JUSTICE PROCESSES, p45
[76] James O. Finckenauer and Yuri A.Voronin, The Threat of Russian Organized Crime, 2001, p9

орчинг сайжруулах буюу түүн дотроо гэрч, хохирогчийг хамгаалах, гэмт хэргээс олсон ашиг орлогыг хураах, ҮДЗБГХ-ийг мөрдөн шалгах тусгай алба байгуулсан эсэх, гэмт хэргийг илрүүлэх тактикийн тухайд буюу электрон тоног төхөөрөмжөөр тагнах, нууц ажиллагаа хийх (undercover operation) болон нууц мэдээлэгчийг ашиглах зэрэг асуудлуудыг судлах ба гадаад арга хэмжээний тухайд хоёр талт гэрээний үндсэн дээр ялтан шилжүүлэх, эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх гэрээ байгуулах гэсэн 2 асуудлыг анхааран судалсан болно.

4.1.1. Мөрдөн шалгах ажиллагааны эрх зүйн орчинг сайжруулах: Энэ ажлын хүрээнд дараах 3 асуудлыг тодруулан судалсан.

4.1.1.1. Гэрч хохирогчийг хамгаалах

Канад улс гэрч, хохирогчийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтыг 1996 оноос бүрдүүлж эхэлсэн байна. Шүүн таслах ажиллагааны явцад хүндрэл учруулж гэрч, хохирогчийг дарамтлах үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцдог бөгөөд 14 жил хүртэл хорих ял оногдуулдаг.[77] Эрүүгийн хуулиар хориглосон үйлдлүүдэд эрүүгийн процессын ажиллагаанд оролцогчдод хүч хэрэглэх[78], нууцаар мөрдөж мөшгих[79], удаа дараа шууд болон шууд бусаар харилцаа холбоо тогтоох[80], оролцогчдын ажлын байр, гэр орон, сургууль, үйл ажиллагаа эрхлэн явуулдаг газраар ажиглалт хийх[81] зэргийг тооцдог.

Гэрч, хохирогчийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтыг Канад улс 1996 оноос бүрдүүлжээ. Гэрчийг хамгаалах үндэсний хөтөлбөрийг тус улсын парламентаас батлан гаргасан[82] бөгөөд хатан хааны морьт цагдаагийн алба гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, илрүүлэх ажиллагаанд гэрч, хохирогчид хамгаалалт үзүүлэх чиг үүрэгтэй. Тухайлбал, гэрч, хохирогчийн оршин суугаа газрыг өөрчлөх, байр сууцаар хангах, иргэний бүртгэлийг нууцлах, өөрчлөх, нүүн далдлах, санхүүгийн тусламж үзүүлэх зэргээр тэдгээрийн хувийн аюулгүй байдал, хэвийн аж амьдралын нөхцөлийг хангах ажиллагааг гүйцэтгэдэг байна. Түүнчлэн, Британи Колумбиа, Онтарио. Кюбек зэрэг мужууд өөрийн гэрч, хохирогчийг хамгаалах бие даасан хөтөлбөрийг хэрэгжүүлдэг.

Серби улсын хувьд гэрч, хохирогчийг хамгаалах асуудал 2006 оноос эхэлсэн. Эрүүгийн процессын ажиллагааны оролцогчдыг хамгаалах тухай хууль 2006 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс хэрэгжиж эхэлсэн бөгөөд тус хуулиар эрүүгийн процессын ажиллагааны оролцогчид болон тэдний төрөл, садан ойр төрлийн хүмүүсийг хамгаалах арга ажиллагаа, нөхцөлийг тогтоожээ.[83] Эрүүгийн процессын ажиллагаанд оролцогч гэрч, хохирогч, шинжээч, сэжигтэн, шүүгдэгч мэргэжилтнийг энэхүү хуулийн хүрээнд хамгаалах бөгөөд үүний тулд оролцогч болон түүний гэр бүлийн гишүүд нь хамгаалалт хүсэх тухай урьдчилан мэдэгдэх ёстой. Харин Үндсэн хуульт байгуулал, үндэсний аюулгүй байдал, хүн төрөлхтний эсрэг болон олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээгээр хориглосон гэмт хэрэг, зохион байгуулалттай гэмт хэрэгт зайлшгүй хамгаалалт тогтоодог.[84] Хамгаалалтын арга хэмжээний хувьд хувийн аюулгүй байдал болон өмч хөрөнгийг биечлэн хамгаалах[85], оршин суугаа

[77] Канад улсын Эрүүгийн хууль 423(3) дахь хэсэгт
[78] Канад улсын Эрүүгийн хууль 423.1(1) дахь хэсгийн (a)
[79] Мөн хуулийн 423.1(1) дахь хэсгийн (b)
[80] Мөн хуулийн 423.1(1) дахь хэсгийн (c)
[81] Мөн хуулийн 423.1(1) дахь хэсгийн (d)
[82] Англ. Witness Protection Program Act, цахим холбоос: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/W-11.2/page-1.html
[83] http://www.management.fon.rs/management/e_management_66_english_04.pdf
[84] Хуулийн 5 дугаар зүйл
[85] Хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг

газрыг өөрчлөх[86], хорих байгууллагад шилжүүлэх /аюулгүй байдлын үүднээс/, иргэний болон эд хөрөнгийн бүртгэлийг нууцлах[87], иргэний бүртгэлийг өөрчлөх[88] зэрэг арга хэмжээг хэрэгжүүлдэг.

Мөн хуулиар эрүүгийн процессын ажиллагаанд оролцогчдыг хамгаалах ажлыг зохион байгуулах, хөтөлбөр боловсруулах, батлах чиг үүрэгтэй 3 орон тооны гишүүнтэй зөвлөл ажиллах бөгөөд зөвлөл нь гэрч, хохирогч хамгаалах асуудлаар бодлогын шинжтэй шийдвэр гаргадаг. Хэрэгжүүлэх түвшинд Серби улсын Дотоод хэргийн яамны харьяанд Зөвлөлийн баталсан хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх үндсэн чиг үүрэгтэй нэгж ажиллах бөгөөд хамгаалалт шаардлагатай этгээдэд эдийн засаг, сэтгэл зүй, нийгэм, эрх зүйн туслалцаа, дэмжлэг олгох үндсэн чиг үүрэгтэй.[89] Гэрч, хохирогч болон эрүүгийн процессын ажиллагааны оролцогчдыг хамгаалах асуудлыг зөвхөн тухайлсан нэгжид хариуцуулаад зогсохгүй төрийн бүх байгууллага, албан тушаалтныг нэгжийн үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулах нөхцөл, бололцоогоор хангах үүргийг хүлээлгэж[90] нэгжийн функциональ баталгаат хангажээ.

ОХУ-д зохион байгуулалттай гэмт хэрэг гэдгийг цогц үзэгдэл байдлаар эрх зүйн нэр томъёоны хувьд тодорхойлсон тодорхойлолт байдаг.[91] Гэсэн хэдий ч Оросын Засгийн газар энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх цогц стратегигүй, мөн гэрчийг хамгаалах хөтөлбөр батлаагүй. Иймхүү эрх зүйн орчин, хууль сахиулах байгууллага көгжөөгүй, зохисгүй байдалтай байхад тус улсын гэмт бүлэглэлүүд цэцэглэн хөгжиж байна.

4.1.1.2. Гэмт хэргээс олсон ашиг орлогыг хураах

Гэмт хэргийн дүнд олсон ашиг орлогыг хураах нь цаашид хууль бус үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхээс урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой. Гэмт хэргээс олсон ашиг орлого гэж "Канад улсын нутаг дэвсгэрт буюу нутаг дэвсгэрээс гадна үйлдэгдсэн гэмт хэргийн улмаас шууд болон шууд бусаар олсон аливаа хөрөнгө, давуу тал" гэж Канадын Эрүүгийн хуулийн 462.3-т тодорхойлжээ. Хуулийн 462.33-т зааснаар гэмт хэргийн улмаас олсон орлого, эд хөрөнгийг хураан авч болзошгүй гэж үзсэн тохиолдолд прокурор (attorney general)-ын саналаар шүүгч тухайн эд хөрөнгийн өмчлөл, эзэмшилд хориг хязгаар тавьж болно. Үүний тулд шүүх тухайн эд хөрөнгийг хураан авч болзошгүй байдал болон өөрийн шүүхийн харьяалалд хамаарах эсэхийг тогтоосон байна. Шүүгч захирамж гаргасан тохиолдолд тухайн эд хөрөнгийг худалдан авах, бэлэглэх болон захирамжид заасан бусад хэлбэрээр шилжүүлэхийг хориглодог.[92]

АНУ-д эд хөрөнгө хураах гэдэг нь хууль бус үйл ажиллагаатай холбоотой хөрөнгийг Засгийн газраас өөрийн мэдэлдээ тогтмол хугацаанд авахыг хэлэх бөгөөд энэ нь 1980-аад оноос хойш АНУ-ын Холбооны ЗГ-ын мансууруулах бодисын худалдаатай тэмцэх гол арга хэрэгсэл болж ирсэн байна. Уг ажиллагаанд тавигддаг процессын хязгаарлалт нь эрүүгийн эрх зүйн хязгаарлалтаас хялбар, харин өмчлөх эрхийн хамгаалалт бага байдгаараа онцлог.

Нэгдсэн Улсын Маршалын алба нь Хууль Зүйн Яамны агентлагийн хураан авсан эд хөрөнгийг удирдаж эрхлэх үүрэг хүлээдэг. Сангийн Яам харьяа агентлагуудын хураан авсан эд хөрөнгийг удирдаж эрхлэх үүрэгтэй. Эдгээр

[86] Хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 2 дэх хэсэг
[87] Хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 3 дэх хэсэг
[88] Хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэг
[89] Хуулийн 12 дугаар зүйл
[90] Серби улсын Эрүүгийн процессын ажиллагааны оролцогчдыг хамгаалах тухай хуулийн 12 дугаар зүйл
[91] James O. Finckenauer and Yuri A.Voronin, The Threat of Russian Organized Crime, 2001, p9
[92] Канадын Эрүүгийн хууль 462.33(3)

байгууллагуудын зорилго нь уг хөрөнгийг дуудлага худалдаагаар хувийн секторт зарж, цэвэр ашгаар нь хууль сахиулах үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх явдал юм. АНУ-д эрүүгийн журмаар хөрөнгө, орлогыг хураах[93] (criminal forfeiture), иргэний журмаар хураах гэсэн ойлголт байх ба эрүүгийн журмаар гэдэг нь төрөөс гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн эсрэг авч буй ялын арга хэмжээ юм. АНУ-ын кодексийн 18 дугаар хэсгийн 1 дүгээр дэд хэсэг, 46 дугаар бүлэг (эд хөрөнгө хураах) 982 дугаар зүйлээр[94] энэ төрлийн хөрөнгө хураах гэмт хэрэг, процедурын эрх зүйн орчныг бүрдүүлдэг. Уг зүйлд "Шүүх нь мөнгө угаах (1956 дугаар зүйл), тодорхойлогдсон хууль бус үйл ажиллагаанаас олсон хөрөнгийн шилжүүлэгт холбогдох[95] (1957 дугаар р зүйл), түсгай зөвшөөрөлгүй мөнгө шилжүүлэх үйл ажиллагаа эрхлэх (1960-р зүйл) зэрэг гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд ял оногдуулахдаа эдгээр гэмт хэрэгт холбоотой үл хөдлөх буюу хувийн аливаа хөрөнгө, эсвэл эдгээр хөрөнгөөс үүсэлтэй аливаа хөрөнгийг АНУ-ын мэдэлд хураан авна" хэмээн мөнгө угаах гэмт хэргээс үүсэлтэй хууль бус хөрөнгийг хураан авах зохицуулалтыг тусгайлан заасан. Үүнээс гадна санхүүгийн байгууллагын үйл ажиллагаанд нөлөөлсөн хууль бус үйлдлүүд, мөн үнэт цаасны зах зээлийн журмыг зөрчих, залилан хийх зэрэг санхүүгийн гэмт хэрэг үйлдсэний улмаас олсон хөрөнгийг хураан авах зохицуулалтыг мөн хуульчилжээ. Мөн Холбооны хэм хэмжээний актын 32.2 дугаар[96] холбооны шүүх дэх эд хөрөнгө хураах эрүүгийн процедурын журмыг нарийвчлан зохицуулдаг байна. Эрүүгийн яллагаа нь "үндэслэлтэй эргэлзээ байхгүй" нөхцөл хэрэгждэг бол эд хөрөнгө хураах нь аль илүү нотлох баримт цуглуулсан буюу аль нь илүү үнэн болохыг нотолсон талд нь шүүх хэргийг шийдвэрлэх зарчимд үндэслэдэг онцлогтой.

Иргэний журмаар хөрөнгө, орлогыг хураах (Эд хөрөнгийн эсрэг)[97] гэдэг нь эрүүгийн журмаар хөрөнгө, орлого хураахаас ялгаатай нь хүний эсрэг бус, эд хөрөнгийн эсрэг гаргадагт оршдог. Эрүүгийн хэрэгтэй холбогдон иргэний журмаар эд хөрөнгийг хураадаг. Иргэний процесс ажиллагаанд АНУ-ын Засгийн газар нэхэмжлэгчээр оролцох ба тухайн хөрөнгийг хураан авах үндэслэлийг нотлох үүргийг хүлээдэг. Онолын хувьд иргэний маргаан нь шийтгэх шинжтэй бус хохирол нөхөн төлүүлэх шинжтэй байдаг. Иргэний журмаар эд хөрөнгө хураах ажиллагаа нь "тухайн хөрөнгийн өмчлөгч бус, эд хөрөнгө өөрөө хууль зөрчсөн" гэсэн эрх зүйн фикц дээр үндэслэдэг. Иймээс процедур ажиллагаа нь хуулиар тодорхойлогдсон хууль бус ажиллагаатай холбоотой хөрөнгийн эсрэг явагддаг. Эрүүгийн журмаас ялгаатай нь иргэний журмын дагуу өмчлөгчийг эрүүгийн хэрэгт ялласан байх шаардлагагүй. Иргэний журмаар хөрөнгө, орлого хураан авахад АНУ-ын кодексийн 18 дугаар хэсгийн 1 дүгээр дэд хэсэг, 46 дугаар бүлэг (эд хөрөнгө хураах) 981 дүгээр зүйлийг удирдлага болгодог. Иргэний журмын дагуу явагддаг тул хэргийн оролцоч талуудын хувьд прокурор, хариуцагч бус нэхэмжлэгчээр АНУ, хариуцагчаар "тухайн эд хөрөнгө" оролцдог байна. Харин өмчлөгч нь гуравдагч этгээдээр бие даасан нэхэмжлэл гаргаж болно.[98]

Түүнчлэн АНУ-ын Гэмт хэргийн цогц хяналтын хуулиар 1984 онд Хууль Зүйн Яамны дэргэд "Хураагдсан хөрөнгийн сан (Asset Forfeiture Fund)"-г байгуулсан.[99] Ерөнхий Прокурор нь уг Сангийн хөрөнгөнөөс эд хөрөнгө битүүмжлэх, хураан авах, шилжүүлэх зэрэг хураан авах ажиллагаатай холбоотой зайлшгүй зардлуудыг

[93] Гэмт хэргийн тухай хуулийн төсөл (2013)-ийн 5.12-д "эд хөрөнгө хураах ял"-ыг, "хөрөнгө, орлого хураах ял" хэмээн шинээр томьёолжээ.

[94] USC › Title 18 › Part I › Chapter 46 › § 982 - Criminal forfeiture

[95] 18 USC § 1957 - Engaging in monetary transactions in property derived from specified unlawful activity

[96] Rule 32.2 Criminal Forfeiture http://www.law.cornell.edu/rules/frcrmp/rule_32.2

[97] http://public.getlegal.com/legal-info-center/forfeiture

[98] http://www.law.cornell.edu/wex/forfeiture

[99] http://www.justice.gov/jmd/afp/02fundreport/02_2.html

санхүүжүүлэх бүрэн эрхийг эдэлнэ. Хууран авах эд хөрөнгийн төрөлд хууль бусаар хил давуулсан бараа, наркотик эм, автомат зэвсэг зэрэг байх ба эдгээр хөрөнгийг өмчлөх нь өөрөө гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг хангадаг.

Гэмт хэргээс олсон эд хөрөнгийг хураан авах нь тухайн эд хөрөнгө, ашиг орлого өөр гэмт хэрэг үйлдэх, гэмт бүлэглэлийн үйл ажиллагаог санхүүжүүлэхээс урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой гэж Бүгд Найрамдах Серби улсад үздэг ба түс улс 2008 онд Гэмт хэргээс олсон орлого, эд хөрөнгийг хураан авах тухай[100] хуулийг батлан гаргасан байна. Уг хуульд зааснаар зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, насанд хүрэгчдийн видео бичлэг, эдийн засгийн эсрэг гэмт хэрэг, хар тамхины хууль бус худалдаа, нийтийн дэг журам, аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг, эрх мэдлээ урвуулан ашигласан болон хүн төрөлхтний аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэргээс олсон аливаа орлого, эд хөрөнгийг хураан авахаар (3 дугаар зүйл) заажээ. Хууль бусаар олсон орлого, эд хөрөнгийг шалгах, хураан авах ажиллагааг прокурор, шүүх, Дотоод хэргийн яамны Санхүүгийн Тагнуулын алба болон хураан авсан эд хөрөнгийг хадгалах, хамгаалах чиг үүрэгтэй байгууллагууд эрхлэн явуулна. Санхүүгийн тагнуулын алба нь гэмт хэргээс олсон орлого, эд хөрөнгийг илрүүлэх үндсэн чиг үүрэгтэй бөгөөд төрийн бусад байгууллагууд уг албанд дэмжлэг үзүүлэх үүргийг хуулиар хүлээлгэжээ. Процедурын хувьд үзвэл, Санхүүгийн тагнуулын алба хөдлөх болон үл хөдлөх хөрөнгө, хууль бус орлого, амжиргааны зардал, гуравдагч этгээдэд шилжүүлсэн болон бусдад өв залгамжлуулсан эд хөрөнгөнд санхүүгийн мөрдөх ажиллагаа явуулж гэмт хэргээс олсон ашиг орлого, эд хөрөнгө болох талаар үндэслэл бүхий дүгнэлт гаргана. Санхүүгийн мөрдөх ажиллагааг прокурор удирдан явуулна (17 дугаар зүйл) Орон байр, байшин барилгад нэгжлэг хийх тохиолдолд шүүхийн зөвшөөрлийг авсан байх бөгөөд хэрэв тухайн эд хөрөнгийг захиран зарцуулах, бусдад шилжүүлэх үндэслэл бүхий сэжиг байвал эд хөрөнгийг түр хураан авах, үл хөдлөх эд хөрөнгийг бусдад шилжүүлэхийг хориглох шийдвэр гаргана. Түр хураан авах шийдвэрийг эд хөрөнгийг бүрмөсөн хураан авах хүртэл үргэлжлүүлж болно. Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн (2002) 49 дүгээр зүйлийн 49.2-т "гэмт хэрэг үйлдэж олсон эд хөрөнгө буюу түүний үнэ, гэмт хэрэг үйлдэхэд зэвсэг, тээврийн хэрэгсэл, унаа хөсөг болон бусад хэрэгслийг эд хөрөнгө хураах ялаас гадуур заавал хураана" хэмээн гэмт хэрэг үйлдэж олсон аливаа (эд) хөрөнгийг ялын бус хэлбэрээр хураах зарчмыг тусгажээ.

4.1.1.3. Санхүүгийн мэдээллийн алба (СМА)

Дэлхийн улсуудын СМА-ыг чиг үүрэг, бүрэн эрхийнх үүднээс ангилан үзвэл дараах 3 хэлбэр байдаг[101]. Үүнд:

1. Хууль сахиулах хэлбэр- Санхүүгийн хууль бус үйл ажиллагааг илрүүлэх, мөрдөн шалгалт явуулах чиг үүрэгтэй мөрдөн байцаах буюу цагдаагийн агентлагийн бүрэлдэхүүн ихэнхдээ байгуулдаг.

2. Захиргааны хэлбэр- Төв банкны бүтцэд багтсан санхүүгийн хяналтын хороо эсвэл бие даасан СМА хэлбэрээр байгуулдаг. Энэ хэлбэр нь мөрдөн байцаах, илрүүлэх чиг үүрэггүй ч гэсэн банк болон санхүүгийн байгууллагуудад урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэгжүүлдэг.

3. Шүүхийн болон холимог хэлбэр- Энэ хэлбэр нь дээрх 2 хэлбэрийн хэрэгжүүлдэг чиг үүрэг дээр нэмээд шүүх эсвэл прокурорын байгууллагын бүтцийн хүрээнд эд хөрөнгө (мөнгө) хураан авах, битүүмжлэх зэрэг эрхийг эдэлдэг.

[100] "Law On Seizure And Confiscation Of The Proceeds From Crime" Published in "Official Gazette of the Republic of Serbia" No. 97/08

[101] http://www.mongolbank.mn/eng/listCMA.aspx?did=4

Манай улсын хувьд Монгол банкны СМА нь дээрх хэлбэрүүдийн "захиргааны хэлбэр" гэсэн ангилалд илүү хамаардаг.

АНУ-ын Санхүүгийн мэдээллийн алба

Санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх сүлжээ[102] нь (Financial Crimes Enforcement Network) [103] Сангийн Яамны (Treasury Department) нэг газар бөгөөд дараах бүрэн эрхтэй[104].

- Төрийн байгууллагын хүрээнд дэх санхүүгийн гүйлгээний мэдээллийг хянах:
- Холбоо, муж улс, орон нутаг, олон улсын түвшний хууль сахиулах мөрдөн байцаах мэргэжлийн байгууллагуудын тусламжтайгаар мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх, түгээх:
- Мөнгө угаах болон бусад санхүүгийн гэмт хэрэг үйлдэх шинэ хандлага, арга замыг тодорхойлох:
- Хууль тогтоомжоор олгогдсон бусад бүрэн эрх.

Тус газар нь АНУ-ын холбооны Санхүүгийн мэдээллийн нэгж буюу албаны чиг үүргийг гүйцэтгэдэг.

АНУ-ын СМА нь 1990 онд байгуулагдсанаасаа хойш өөрийнхөө зорилгыг хууль сахиулах, тагнуулын болон бусад зохицуулах чиг үүрэгтэй агентлагуудад мөрдөн шалгах дэмжлэг үзүүлэх, гадаад улсуудын ижил төрлийн үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагуудтай хамтран ажиллах, мөн өөрийнхөө зохицуулах чиг үүргийг ашиглан зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлүүдэд санхүүгийн тогтолцоогоор дамжуулан гүйлгээ хийх явдлыг хязгаарлах зэрэг арга хэрэгслээр хэрэгжүүлдэг.

Үндэсний Аюулгүй Байдлын Зөвлөл 2001 онд СМА-г УДЗБГХ-тэй тэмцэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг тус улсын 34 агентлагийн тоонд оруулсан байна.[105]

СМА-ны үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс нь Банкны нууцлалын тухай хууль (Bank Secrecy Act of 1970) болон Эх оронч хуулийн (Title III of the USA PATRIOT Act of 2001[106]) 3 дугаар хэсгээр тус тус зохицуулагддаг.

Мөнгө угаах гэмт хэргийг[107] АНУ-ын Төрөлжүүлсэн хуулийн "Эрүү, эрүүгийн процесс" гэсэн 18 дугаар хэсгийн 1 дүгээр дэд хэсгийн 95 дугаар бүлгээр "Мөнгө угаах холбооны гэмт хэрэг" гэсэн томьёоллоор хуульчилсан. Энэ гэмт хэрэгтэй тэмцэх зорилгоор[108] Банкны нууцлалын хууль (1970)-ийг баталсан. Уг хуулиар банк нь 10 000 буюу түүнээс дээш долларын хэмжээтэй санхүүгийн гүйлгээг СМА-нд тайлагнах шаардлагыг тавьжээ.

ОХУ-ын Санхүүгийн Хяналтын алба

Холбооны Санхүүгийн Хяналтын алба нь мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх үйл ажиллагаатай тэмцэх зорилготой холбооны гүйцэтгэх байгууллага бөгөөд 2002 оноос эхлэн Ерөнхийлөгчийн зарлигаар байгуулагдан ажиллаж байна.

---

[102] 31 U.S.C. 310 United States Code, 2010 Edition Title 31 - MONEY AND FINANCE SUBTITLE I – GENERAL CHAPTER 3 - DEPARTMENT OF THE TREASURY SUBCHAPTER I – ORGANIZATION Sec. 310 - Financial Crimes Enforcement Network

[103] http://www.fincen.gov/international/transnational/

[104] http://www.fincen.gov/statutes_regs/bsa/

[105] www.fincen.gov/international/transnational/

[106] Section 311 of the USA PATRIOT Act

[107] Federal Crime of Money Laundering Title 18, Part I, Chapter 95 U.S. Code, Crimes and Criminal Procedure

[108] 18 USC § 1956 - Laundering of monetary instruments, http://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1956

Уг газар нь дараах чиг үүргийг гүйцэтгэдэг[109]. Үүнд:

• Мөнгө угаах үйл ажиллагаатай тэмцэх ерөнхий зохицуулалт, хамтын ажиллагааг хэрэгжүүлэх:

• Сэжигтэй санхүүгийн гүйлгээ, мэдээллийг цуглуулах, анализ хийх:

• Цуглуулсан мэдээлэл, анализыг дараачийн мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулахаар холбогдох хууль сахиулах байгууллагад шилжүүлэх:

• Тодорхой төрлийн байгууллагуудад мөнгө угаахын эсрэг шууд хяналт тавих.

Терроризмыг санхүүжүүлэх, гэмт хэргийн улмаас олсон мөнгийг угаахтай тэмцэх хууль (Law on Counteraction of Legitimization (Laundering) of Proceeds of Crime and Financing of Terrorism)[110] нь 2001 онд батлагдсан бөгөөд мөнгө угаахтай тэмцэх гол эрх зүйн үндэслэл болж байна.[111]

Дээр өгүүлсэнчлэн энэ хуулийг батлахад олон улсын шахалт ихээхэн түлхэц болсон юм. Учир нь Олон улсын санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллага (The Financial Action Task Force (FATF) ОХУ-ын мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх ажиллагааг өөрийн "хар жагсаалт"-д оруулж байжээ.[112]

4.1.2. Мөрдөн шалгах тусгай алба байгуулсан эсэх

Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх бүтэц зохион байгуулалтын хувьд Канадын хатан хааны мөрьт цагдаагийн алба (The Royal Canadian Mounted Police-RCMP), Хууль зүйн яам (Department of Justice), Сангийн яам (the Department of Finance), Канадын Эрүүгийн тагнуулын алба (the Criminal Intelligence Service of Canada-CISC), Канадын Тагнуулын алба (the Canadian Security Intelligence Service-CISC), Харилцаа холбооны аюулгүй байдлын алба (the Communications Security Establishment), Санхүүгийн хяналтын алба-FINTRAC (Canada's financial intelligence unit), Канадын Орлого хяналтын алба (the Canada Revenue Agency), Канадын хилийн аюулгүй байдлын алба (the Canada Border Services Agency-CBSA), Цагаачлалын алба (Immigration Canada) зэрэг байгууллагууд оролцдог.[113] Түүнчлэн муж, орон нутгийн цагдаагийн байгууллагууд өөрийн харьяаллын түвшинд үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцдэг.

2008 онд батлагдсан АНУ-ын "Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх хууль сахиулах байгууллагын стратеги"[114]-ийн 2 дахь зорилт нь "Хамтарсан, өндөр үр нөлөөтэй дотоодын хууль сахиулах байгууллагуудын үйл ажиллагааг бэхжүүлэх" явдал юм. Энэ утгаараа хэд хэдэн агентлагийн мөрдөн байцаах чиг үүргийг нэгтгэсэн давхар шүүхийн харьяалал бий болгож энэ ажлыг хэрэгжүүлдэг. АНУ-д ҮДЗБГХ нь мөнгө угаах, авлигал, хууль бус худалдаа (хар тамхи, мансууруулах бодис, хүн, хүний эд эрхтэн, хориотой бараат хууль бусаар хил давуулах, зэвсэг) зэрэг гэмт хэргээс олсон их хэмжээний мөнгөний үндсэн дээр санхүүгийн нөөцтэй болсон гэмт бүлэглэлүүдийн үйл ажиллагаагаар хэрэгждэг тул дэлхийн улсууд энэ төрлийн гэмт хэргүүдтэй тэмцэхэд хуулиар тогтоосон

[109] http://archive.fedsfm.ru/eng/
[110] Federal Law No. 115-FZ
[111] http://www.anti-moneylaundering.org/europe/Russia.aspx
[112] Alexandra V. Orlova, Organized Crime and the Rule of Law in the Russian Federation, p32
[113] *Ian Roberge, Fighting Organized and Transnational Organized Crime in Canada, 2009* http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2009/Roberge.pdf
[114] http://www.justice.gov/ag/speeches/2008/ioc-strategy-public-overview.pdf

их хэмжээний сэжигтэй санхүүгийн гүйлгээнд санхүүгийн дүн шинжилгээ хийж, мөрдөн шалгах бүрэн эрхтэй байгууллагуудтай хамтран ажилладаг Санхүүгийн мэдээллийн алба (СМА) байгуулан ажиллах нь нийтлэг байдаг. Өөрөөр хэлбэл энэ улсад тусгай мөрдөн алба байгуулахаас илүүтэйгээр СМА-ыг энэ төрлийн гэмт хэргүүдтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх зорилгоор байгуулдаг байна.

ОХУ-ын Дотоод хэргийн яам (Ministry of Internal Affairs) нь зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх үүрэг бүхий Засгийн газрын нэгж юм. Уг газраас хувийн бизнесийн 40 хувь, төрийн өмчийн үйлдвэрийн газрын 60 хувь, банкны 50-85 хувь нь зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлийн хяналтад байдаг гэж мэдэгджээ.[115] Уг яамны татварын цагдаа, Зохион байгуулалттай гэмт хэргийг хянах газар нь уг үүргийг голчлон биелүүлдэг. Мөн Холбооны Аюулгүй байдлын Алба (**Federal Security Service** хуучнаар КГБ) нь Дотоод хэргийн яамтай хамтран энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцдэг. ОХУ-ын зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх төрийн бодлого ийнхүү сул байгаагын гол шалтгаан нь шинэчлэл хийх дотоодын шахалт, хүчин зүйлс дутагдаж байгаатай холбоотой. Одоогийн байдлаар дээрх асуудлаар шинэ хууль батлах нь байнгын дотоодын санаачилга гэхээсээ илүү олон улсын дарамт шахалтын (хөрөнгө оруулалтын г.м) хүчин зүйлсээс шалтгаалж байна. Гүйцэтгэх эрх мэдлээс гадуур, нийгэмд шахалт үзүүлэх хүчин тус улсад байхгүй байгаа нь шинэтгэл удаан явагдахад хүргэж байна.[116]Мөн аливаа санаачилга гарсан ч энэ нь Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын зөвшөөрөл, дэмжлэггүйгээр хууль болох боломжгүй.

Зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх зохион байгуулалтын хувьд тусгай нэгж, агентлагийг байгуулах болон хууль сахиулах тогтолцооны нийт байгууллагууд өөр өөрийн чиг үүрэгтэй оролцох гэсэн ялгаатай ойлголтууд бий. Нийт тогтолцооны байгууллагууд оролцох нь чиг үүргийн давхцал, хийдэл, эдийн засгийн үр ашигүй байдал зэргийн улмаас үр нөлөө багатайд тооцогддог тул Бүгд Найрамдах Серби улс нь 2001 онд Зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба (Counter-Organized Crime UBPOK)-ыг Дотоод хэргийн яамны харьяанд байгуулсан байна. Албан байгуулагдсанаас хойш ердөө хоёр жилийн хугацаанд нийт 228 хүнд эрүүгийн хэрэг (зохион байгуулалттай гэмт хэрэг) үүсгэн шалгасан бөгөөд үүнээс 171 нь гэм буруутайд тогтоогдож ял шийтгэгджээ.[117]

Зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба нь Санхүүгийн гэмт хэргийг мөрдөх тасаг, Хар тамхи наймаалахтай тэмцэх хэлтэс, Зохион байгуулалттай санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх хэлтэс, Кибер гэмт хэргийн хэлтэс, Уламжлалт зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх хэлтэс, Харилцаа холбоо, аюулгүй байдлын хэлтэс гэсэн бүтэц зохион байгуулалттай ажилладаг.[118] Институцийн хувьд анхлан байгуулагдсан Зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх албанд хуучин цагдаагийн байгууллагад ажиллаж байсан алба хаагчдыг сайтар бэлтгэн авсан бөгөөд үүний зэрэгцээ Прокурорын байгууллагад зохион байгуулалттай гэмт хэргийг яллах тусгай нэгжийг байгуулсан байна.

4.1.3. Гэмт хэргийг илрүүлэх тактик

ҮДЗБГХ-тэй тэмцэхэд юуны түрүүнд мөрдөн шалгах техник (investigative techniques), яллах арга хэрэгслээ үндэсний түвшинд сайжруулах шаардлагатай. АНУ-ын мөрдөн байцаах агентлагуудын прокурорын тусламж болон хяналтын

[115] Alexandra V. Orlova, Organized Crime and the Rule of Law in the Russian Federation, p32

[116] Мөн тэнд 32

[117] *Vucko Mircic, Ways towards Justice: Trafficking in human beings* http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/(CASOPIS)/ENG/ENG01/236.pdf

[118] Зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх албаны танилцуулга

хүрээнд хэрэгжүүлдэг 3 техник байдаг.

4.1.3.1. Электрон тоног төхөөрөмжөөр тагнах

Энэ нь зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх хамгийн чухал хууль сахиулагч байгууллагын зэвсэг болдог. Гэмт хэрэгтнийг өөрийнх нь "үгээр" гэмт хэрэг үйлдсэнийг нь батлах нь хамгийн үр нөлөөтэй гэж АНУ-д үздэг байна.

• Гэмт хэргийн найдвартай, объектив нотлох баримт болдог.

• Гэмт хэргийг үйлдэгдэхээс өмнө гэмт тохиролцоонд оролцогчдын төлөвлөгөөг мэдэх боломжтой.

• Гэмт хэрэг үйлдэгдэхээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох боломжийг олгодог.

• Мөн АНУ-д байгаа гэмт тохиролцогч бусад улсын нутагт байгаа хамсаатануудтайгаа ярилцаж байгааг сонсох боломжийг хууль сахиулагчдад олгодог нь өндөр ач холбогдолтой. Учир нь эдгээр мэдээллийг хууль сахиулагч өөр аргаар олж авахад ихээхэн хүндрэлтэй байдаг.

Хэдийгээр гэмт хэргийг илрүүлэх уг техник нь ихээхэн үр нөлөөтэй ч хүний хувийн нууцад халдаж байдгаараа уг тактикыг хэрэглэхэд ихээхэн хязгаарлалт тавигддаг.

Тухайлбал электрон тоног төхөөрөмжөөр тагнах ажиллагаа нь хуульд тусгайлан жагсаасан[119] зарим ноцтой гэмт хэргийн талаарх нотлох баримтыг олж авахад хэрэглэгддэг. Хэрэв прокурор электрон тоног төхөөрөмжөөр тагнах ажиллагаа явуулахыг хүсвэл уг ажиллагааг өртөгч (субъект) нь хуульд тусгайлан заасан гэмт хэрэг үйлдэх гэж буй эсвэл үйлдсэн гэж үзэх шалтгаан болсон фактуудыг дурдсан, мөн уг гэмт хэрэгтэй холбоотой нотлох баримт нь уг ажиллагаагаар цугларах боломжтойг баримтжуулсан аффидэйвитыг АНУ-ын дүүргийн шүүхийн шүүгчид өргөн мэдүүлдэг ба шүүгч уг шийдвэрийг гаргахаар хуульчилжээ.[120]

Ажиллагаа эхэлсний дараа "10 өдрийн тайлан"-г прокурор шүүхэд илтгэх бөгөөд уг тайланд чагнасан дуудлагын тоо, үүнээс гэмт хэргийн талаар ярилцсан дуудлагын тоо, эдгээр ярианы хураангуй зэргийг тусгадаг. Уг ажиллагаа нь мөн үргэлжлэх хугацааны хувьд хязгаартай. Шүүх энэ ажиллагааг 30 хоногийн хугацаатай өгөх[121] бөгөөд зохих шаардлага хангавал дахин 30 хоногийн интервалиар сунгадаг.[122]

Канадад Электрон тоног төхөөрөмжөөр тагнах хүрээнд хэд хэдэн арга хэрэгслийг зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх хүрээнд өргөн ашигладаг байна. Утасны яриаг чагнах, бичлэг хийхээс гадна видео бичлэг, нууц дуу хураагуур болон техник технологийн бусад аргаар хувь хүний нууцтай холбоотой мэдээллийг цуглуулдаг.

Бүгд Найрамдах Серби улсад Үндсэн хуульт байгууллын эсрэг гэмт хэрэг, хүн төрөлхтний ажилгүй байдлын эсрэг болон зохион байгуулалттай гэмт хэрэгт сэжиглэсэн этгээдийг шаардлагатай гэж үзвэл электрон тоног төхөөрөмжөөр тагнах зохицуулалтыг Эрүүгийн процессын хуулийн 146 дугаар зүйлд заасан байна. Прокурор үндэслэл бүхий тогтоол үйлдэж, шүүгчийн захирамжаар дээрх ажиллагааг явуулах бөгөөд үүнд утасны яриаг бичих, зайнаас харилцан яриаг хурааж авах зэрэг олон аргыг ашигладаг. Шуудан холбоо, хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд

[119] USC › Title 18 › Part I › Chapter 119 › § 2516 http://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/2516

[120] USC › Title 18 › Part I › Chapter 119 › § 2518, Procedure for interception of wire, oral, or electronic communications

[121] Мөн тэнд

[122] 18 USC § 2519 - Reports concerning intercepted wire, oral, or electronic communications

нь цагдаагийн байгууллагын тагнах үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх, саад учруулахгүй байх үүрэгтэй. Тагнуулын ажлын дүнд олж авсан мэдээллийг нэн даруй мөрдөн шалгах шүүгчид хүргүүлэх бөгөөд хэрэв хэрэгт хамааралгүй болон прокурор эрүүгийн хэрэг үүсгэх тогтоол үйлдэхгүй гэж үзсэн тохиолдолд тухайн мэдээллийг шүүгчийн хяналт дор устгах арга хэмжээ авна.[123] Мөрдөн шалгах тусгай техникээр олж авсан мэдээлэл нь төрийн нууцад хамаарна.[124]

4.1.3.2. Нууц ажиллагаа хийх

Зохион байгуулалттай гэмт хэргийг мөрдөн шалгах талаар Канадын хатан хааны морьт цагдаагийн албаны ашигладаг техник нь нууц ажиллагаа явуулах бөгөөд гол төлөв бусдын амь насыг санаатай бусниулах, хар тамхины худалдаа, бэлгийн мөлжлөг, биеэ үнэлэхийг зохион байгуулах, үндэсний аюулгүй байдлын эсрэг болон эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд хэрэглэдэг байна. 1972 онд Канадын хатан хааны морьт цагдаагийн албаны нууц ажиллагааны хөтөлбөрийг баталснаас хойш аюулгүй байдлыг хангасан "сайн туршлага" болон үнэлэгдэж.

АНУ-д нууц ажиллагаа нь богино хугацааны (хэдэн цаг үргэлжлэх) болон урт хугацааны (хэдэн жил үргэлжлэх) байж болно. Тус улсад нууц ажиллагаа явуулахаас өмнө агентлагийн хянагч болон прокурорын зөвшөөрөл авсан байх ёстой.[125] Нууц ажиллагаа нь тодорхой нэг гэмт хэргийн мөрдөн байцаалтын үед явагдахаас гадна урт хугацаанд хууль бус бизнесийн гэмт бүлэглэлийг илчлэхэд чиглэгдсэн байж болно. Зарим тохиолдолд энэ ажиллагаа нь хууль бус эм, хулгайлагдсан бараа, хууль бус галт зэвсэг зэрэг барааг худалдах ажиллагаанд хийгддэг бол заримдаа гэмт этгээдүүд нууц ажилтан буюу мэдээлэгчтэй уулзаж гэмт ажиллагаагаа ярилцдаг шар айрагны мухлаг зэрэг газруудыг ч хамардаг. Нууц ажиллагааны үеэр хууль сахиулах байгууллагын агент зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлийн дээд түвшинд нэвтрэн орж тэдний төлөвлөгөөг мэдэж авах боломжтой болдогоороо онцлог. Электрон тоног төхөөрөмжөөр тагнуул хийх аргатай хослон нууц ажиллагаа нь мөрдөн шалгах ажиллагааны гол объектын өдөр тутмын үйлдлийг хянах цогц боломжийг олгодог. Сул тал нь гэвэл гэмгүй хүмүүсийг гэмт үйл ажиллагаанд татан оролцуулах аюулыг дагуулж байдаг. Иймд энэ аргыг хэрэглэхэд тусгай бэлтгэл хийхийг шаарддаг байна. Тухайлбал нууц ажиллагааны агентын бие махбодын аюулгүй байдлыг хангах шаардлагатай. Хугацаанаас нь өмнө илчлэгдэхгүйн тулд нууц агент нь өнгөрсөн үеийнхээ түүхийг бүхлээр нь зохиох ёстой (backstopping).

Гэмт хэргийг илрүүлэх болон олон нийтэд учирч болохуйц хохирлыг тэнцвэржүүлэхийн тулд АНУ-ын Хууль зүйн яамнаас ахмад туршлагатай прокурор, мөрдөн байцаагчдаас бүрдсэн Нууц ажиллагаа хянах хороод (Undercover Review Committees)-ыг байгуулсан.

Серби улсад зохион байгуулалттай гэмт хэргийг илрүүлэх, тодруулах, нотлох зорилгоор нууц ажилтныг томилох тухай прокурор үндэслэл бүхий тогтоол үйлдэж шүүгчийн захирамжаар нууц ажиллагааг явуулна.

Үндэсний аюулгүй байдал, хүн төрөлхтний аюулгүй байдлын эсрэг болон зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, түүнчлэн 4 жилээс дээш хорих ял шийтгэх санкц бүхий хэрэгт нууц ажиллагааг явуулж болно.[126] Нууц ажиллагаа явуулах тухай шүүгчийн захирамжид хамрагдах хүн, бүлэг, гэмт хэргийн болон нууц ажиллагааг

[123] Бүгд Найрамдах Серби Улсын Эрүүгийн процессын хууль 147 дугаар зүйлийн 147.1 дэх хэсэг
[124] Мөн хэсэгт
[125] Bruce G. Ohr, EFFECTIVE METHODS TO COMBAT TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME IN CRIMINAL JUSTICE PROCESSES, p48
[126] Бүгд Найрамдах Серби Улсын Эрүүгийн хууль 151.2

хэрхэн хэрэгжүүлэх тухай мэдээлэл, цар хүрээ, газар, хугацаа зэргийг тодорхой заасан байна. Дотоод хэргийн сайд нууц ажилтныг томилох бөгөөд нууц ажилтан нь цагдаагийн ажилтан байна. Зарим шаардлагатай тохиолдолд албанаас чөлөөлөгдсөн ажилтныг томилж болно. Урьд нь зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлийн гишүүн байсан, эсхүл 4 буюу түүнээс дээш жил хорих ял шийтгэгдсэн этгээдийг нууц ажилтнаар томилохыг хориглодог.[127] Нууц ажилтан нь ажиллагааг дуусгасны дараа өөрийн шууд дээд удирдлага, прокурор, шүүгчид тайлан мэдээ бэлтгэж өгөх бөгөөд хэрэв уг мэдээ нь нууц ажилтны болон иргэдийн аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлөхүйц байвал мэдээг гарган өгөхгүй. Нууц ажиллагааг дууссаны дараа цагдаагийн албаны эрх бүхий ажилтан мөрдөн шалгах шүүгч, прокурорт нууц ажиллагааг хэдий хугацаанд, ямар субъектуудыг хамруулан явуулсан, хэрэглэсэн арга тактик, цуглуулсан үр дүн зэрэг мэдээллийг бэлтгэн нэгтгэсэн тайланг хүргүүлнэ. Тайланд фото зураг, аудио болон видео бичлэг болон бусад нотлох баримтыг хавсаргаж болно. Нууц ажилтныг эрүүгийн процессын ажиллагаанд гэрчээр байцааж болох бөгөөд ингэхдээ гэрчийг таньж болох мэдээллийг нууцалсан байна. Гэрчийг таниулж болох мэдээллийг улсын нууцад хамаарууллах бөгөөд гэрчийг хамгаалах эрх зүйн бусад зохицуулалт нууц ажилтан, гэрчид хамаарна. Нууц ажилтан нь ажиллагааны явцад аливаа гэмт хэрэг үйлдэх, бусдаар үйлдлүүлэхийг хориглоно. Шүүгчийн захирамжид зөвшөөрсөн бол аудио болон видео бичлэг хийж нотлох баримт бүрдүүлэхэд ашиглаж болно.

Нууц мэдээлэгчийг ашиглах

АНУ-д нууц мэдээлэгч гэдэгт мөнгө болон өөрт ногдуулсан ялын оронд төрийн эрх бүхий байгууллагыг мэдээллээр хангах үүрэг бүхий этгээдийг хэлдэг. Ихэнх тохиолдолд мэдээлэгч нь өөрөө энэ гэмт үйлдэлд оролцсон байдаг бөгөөд тэрээр уг үйлдлийн талаарх үнэ цэнэтэй, шууд анхдагч мэдээллийг хууль сахиулагчид өгөх боломжтой байдаг. Мэдээлэгч нь хууль сахиулах байгууллагын ажилтныг электрон тоног төхөөрөмжөөр тагнах шүүхийн зөвшөөрлийг авахад шаардлагатай мэдээллээр хангадаг. Гэхдээ нууц мэдээлэгч нь өөрсдийнхөө гэмт үйл ажиллагааг бүрэн илчлэхгүй байх, өөрийн дайснаа гэмт хэрэгт хилсээр гүтгэх, мөн эрх олгогдоогүй гэмт хэрэгт холбогдох зэрэг сул талтай. Иймээс хууль сахиулагч мэдээлэгчийн үйл ажиллагааг нягт хянах, болзошгүй аюулыг багасгах арга хэмжээг цаг алдалгүй авах нь чухал.

Канад улсад гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагааны олон жилийн хугацаанд нууц мэдээлэгчид нь чухал үүрэг гүйцэтгэж байв. R. Basi хэргийг шийдвэрлэхэд Дээд шүүх нууц мэдээлэгчийг ашиглах нь "гэмт хэргийг илрүүлэх, таслан зогсоох, яллах" зайлшгүй хэрэгсэл[128] хэмээн гэмт хэргийг мөрдөн шалгах өвөрмөц технологийн ач холбогдлыг үнэлсэн нь бий. Нууц мэдээлэгчийг ашиглахад түүний аюулгүй байдлыг хангах хамгаалалтын чухал хэсэг нь мэдээллийг нууцлах юм. Нууц мэдээлэгчийг ашиглаж эхэлсэн цагаас түүний талаар аливаа мэдээллийг хууль сахиулах алба, прокурор, шүүх аль аль нь гадагш задруулахыг хориглодог.[129]

Нууц мэдээлэгч буюу confidential informant-ийг ашиглах эрх зүйн зохицуулалт Бүгд Найрамдах Серби улсын Эрүүгийн процессын кодекст байхгүй байна.

[127] Мөн хуулийн 151.7

[128] R. v. Basi [2009] 3 S.C.R. 389

[129] R. v. XY [2011] O.J. No. 1479 (Ont. C.A.)

Эрүүгийн процессын кодексийн "Мөрдөн шалгах тусгай техник" гэсэн 8 дугаар бүлэгт 1) Сэжигтнийг нууцаар чагнах, 2) Зохиомлоор бизнессийн үйл ажиллагаа эрхлэх, 3) Нууц ажилтныг ашиглах, 4) Хяналттай тээвэрлэлт, 5) Хувийн болон бусад мэдээллийг автоматаар эрэн хайх, 6) Гэмт бүлэглэлтэй холбоотой гэрчийг байцаах гэсэн нийт 6 мөрдөн шалгах техникийг ашиглахаар тусгажээ.

4.1.1.Гадаад арга хэмжээ

Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх талаар сүүлийн жилүүдэд дэлхийн улс орнуудад олон улсын хамтын ажиллагаа улам бүр өргөжсөөр байна. АНУ 1990-ээд оны эхэнд Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх санаачилга гаргаж байсан бол 2000 онд НҮБ-аас Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх конвенцийг гаргажээ. Үүнээс нэг жилийн дараа Европын холбоо зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх форум байгуулсан бол Их наймын орнууд зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх хэд хэдэн зөвлөмжийг боловсруулжээ.

4.2.1. Хоёр талт гэрээний үндсэн дээр ялтан шилжүүлэх (Extradition Treaty)

АНУ одоогийн байдлаар 110 гаруй улстай ялтан шилжүүлэх гэрээ байгуулсан байна.[130] АНУ-ын Төрийн департамент, Хууль зүйн яам болон бусад холбогдох хууль сахиулах агентлагийн оролцоотойгоор хуучин гэрээг шинэчлэх, шинээр бусад орнуудтай гэрээ байгуулах, мөн шинэ төрлийн гэмт хэргүүдийг уг гэрээндээ оруулах зэрэг ажлуудыг тогтмол хийдэг.

Канад улс ялтан шилжүүлэх асуудлын эрх зүйн үндсийг 1999 онд батлагдсан "Ялтан шилжүүлэн өгөх тухай хууль" (Extradition Act)-иар зохицуулж байна. Тухайн гэмт хэрэгт 2 жил буюу түүнээс дээш хугацаагаар хорих ял шийтгэж болох гэмт хэрэгт холбогдсон этгээдийг шилжүүлж болохоор заасан байна. Ялтан шилжүүлэх гэрээ байгуулсан улсаас ирсэн ялтан шилжүүлэх хүсэлтийг Хууль зүйн сайд хүлээн авах бөгөөд шилжүүлэх хүсэлттэй холбогдуулан гаргасан этгээдийг баривчлах зэрэг асуудлыг шүүхийн зөвшөөрөлтэй явуулдаг. Канад улс нь одоогийн байдлаар нийт 50 гаруй улстай ялтан солилцох гэрээ байгуулаад байна.[131] **Канадын Эрүүгийн Тагнуулын Алба** (*англ.* Criminal Intelligence Service of Canada, CISC) жил бүр тус улс дахь үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн төлөв байдлын тайлан гаргадаг бөгөөд 1970 онд 380 гаруй хууль сахиулах байгууллагын төлөөллийг оролцуулан анх байгуулагджээ.[132] Тус байгууллага нь зохион байгуулалттай гэмт хэргийн талаарх мэдээллийг цуглуулах, хууль сахиулах байгууллага хооронд дамжуулах үндсэн чиг үүргэтэй. 2008 оны тайлан мэдээгээр Канад улсад нийт 900 гаруй зохион байгуулалттай гэмт бүлэг үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа бөгөөд үүнээс 400 орчим нь гудамжны гэж нэрлэгдэх бүлэглэлүүд байгаа юм.[133] Эндээс дүгнэвэл зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлүүд тус улсад идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж буйг ажиглаж болох байна. Мөн тус байгууллагын тайланд дурдсанаар, гудамжны гэж нэрлэгддэг бүлэглэлүүд хор хохирол ихээр учруулахуйц гэмт хэргийг үйлдэх нь бага хэдий ч үйл ажиллагаа нь гол төлөв хүч хэрэглэсэн шинжтэй байгааг дурдаад зарим гэмт бүлэглэлүүд бусад орны бүлэглэлүүдтэй хамтын ажиллагаатай байгааг илрүүлсэн байна. Байршлын хувьд

[130] Мөн тэнд p58
[131] Мөн тэнд.
[132] http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2009/roberge.pdf
[133] Мөн тэнд.

нийт нутаг дэвсгэрээр тархсан хэдий ч хөрш АНУ-тай хиллэдэг Өмнөд Онтарио болон Британ Колумбиа мужуудад зохион байгуулалттай гэмт хэргийн гаралт харьцангуй өндөр байгааг харуулжээ. Хил залгаа хотуудад гэмт бүлэглэлүүд хууль бус барааг хадгалах, дамжин өнгөрүүлэх, хилээр нэвтрүүлэх зэрэг үйл ажиллагааг идэвхтэй эрхэлдэг бөгөөд нисэх онгоцны буудал, усан боом, галт тэрэгний буудал, хилийн нэвтрэх зурвас зэрэг газрууд нь зохион байгуулалттай гэмт хэрэг үйлдэгдэх орчин, газар болж байгааг дурджээ. Ялангуяа Альберта, Саскатчеван зэрэг мужуудын эдийн засаг сүүлийн жилүүдэд тогтвортой өссөнийг дагаж зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлүүдийн үйл ажиллагаа идэвхжиж байгаа ажээ. Мөн тус байгууллагын тайлан мэдээгээр зохион байгуулалтад орсон гэмт бүлэглэлийн үйл ажиллагаа хот суурин газраас хөдөө тосгон гэсэн чиглэлээр идэвхжиж Ванкувер, Торонто, Монтреаль зэрэг хотуудад гэмт хэргийн гаралт багасаж байгааг дурджээ. Хууль бусаар хил нэвтрүүлж буй барааны дийлэнх хувь нь хар тамхи, мансууруулах бодис бөгөөд хар тамхины худалдаагаар дээгүүр жагсаж буйг илтгэнэ. Түүнчлэн эдийн засгийн гэмт хэрэг, утаат тамхины хууль бус худалдаа (contraband tobacco), хүний наймаа, мөлжлөг, галт зэвсгийн хууль бус худалдаа, зохиогчийн эрхийн эсрэг гэмт хэргүүд, тээврийн хэрэгслийн хэргүүд ихээр үйлдэгддэг байна. Мөнгө угаах гэмт хэргийн хувьд судлаач Шнайдерийн дүгнэснээр тус улсад мөнгө угаах хэд хэдэн арга замууд байгааг тогтоожээ. Банк санхүүгийн байгууллага, даатгал, тээврийн хэрэгсэл, үл хөдлөх хөрөнгийн худалдаа зэрэг үйл ажиллагаа нь гэмт хэргийн шугамаар олж авсан мөнгөн хөрөнгийн эх үүсвэрийг далдалж, "цэвэрлэх" гол аргууд юм.

1990-ээд оны 2 дугаар хагасаас ҮДЗБШХ-ийн асуудал нь Орос-Америкийн гадаад харилцаанд чухал сэдэв болж эхэлсэн. АНУ-тай хамтран ажиллах нь ОХУ-ын хувьд зайлшгүй юм. Учир нь Оросын олон триллион доллар АНУ-ын санхүүгийн байгууллагуудад байршсан байгаа. Гэвч өдий хүртэл албан ёсны эрх зүйн тохиролцоо байхгүй тул Орос-Америкийн хамтын ажиллагаа нь хувь хүн болон институцийн хамтын ажиллагаанаас ихээхэн хамааралтай байна. Хоёр улсын хооронд ялтан шилжүүлэх гэрээ байхгүй тул гэмт хэрэгтэнүүд АНУ-аас зугатаж ОХУ-д орогнох нь элбэг.[134]

Бүгд Найрамдах Серби улс ялтан шилжүүлэх гэрээг Австри, Чех, Франц, Нидерланд, Итали, ХБНГУ, Словак, Испани, Их Британи зэрэг нийт 9 улстай байгуулсан байна.[135]

4.2.2. Эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх харилцан гэрээ байгуулах (Mutual Legal Assistance Treaties)

ҮДЗБГХ-ийн олон улсыг хамарсан шинжээс шалтгаалан гэрчийн мэдүүлэг, банкны тайлан, бусад санхүүгийн тайлан, нотлох баримтыг гадаад улсаас цуглуулах боломжтой байх нь ихээхэн чухал юм. Одоогийн байдлаар АНУ нь 36 улстай эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх харилцан гэрээ байгуулаад байна.[136] Эдгээр гэрээ нь прокурор гадаад улсаас нотлох баримт цуглуулах ажиллагааг тодорхой тусгаж өгснөөрөө энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд чухал эрх зүйн арга хэрэгсэл болж өгдөг. АНУ-ын Хууль зүйн яамны Олон улсын харилцааны алба (United States Department of Justice, the Office of International Affair) бусад улсаас ирж байгаа болон бусад улс руу хандаж буй эрх зүйн туслалцаа авах хүсэлтийг зохицуулах

[134] Bruce G. Ohr and Peter Raven-Hansen, "The (U.S.) Legal Framework for Combating International Organized Crime," paper presented at the conference Organized Crime: The National Security Dimension, at the George Marshall European Center for Security Studies, Garmish-Partenkirchen, Germany, 31 August-2 September 1999.

[135] Мөн тэнд

[136] Мөн тэнд p58

үүрэгтэй.[137]

Канад улс олон улсын харилцааны түүхэн уламжлалд улс хооронд эрүүгийн процессын ажиллагаанд нотлох баримт цуглуулах талаар харилцан туслалцаж, хамтын ажиллагаа тогтоож байжээ. Харин сүүлийн жилүүдэд эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх гэрээг өргөн хэрэглэх болсон байна. Канад улсын Парламент 1988 онд Эрүүгийн эрх зүйн асуудлаар харилцан эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх тухай хууль[138]-ийг баталсан бөгөөд тус хуулийн дагуу Канадын шүүгчид албадлагын арга хэмжээ, нотлох баримт цуглуулах, нэгжлэг, үзлэг зэрэг арга хэмжээг харилцан туслалцах гэрээтэй улсын өмнөөс өөрийн нутаг дэвсгэрт гүйцэтгэх эрхийг олгосон. Хуульд заасны дагуу Дотоод хэргийн яам эрх зүйн харилцан туслалцааг хэрэгжүүлэх үндсэн үүргийг хүлээнэ.[139] Эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх гэрээний дагуу нотлох баримт цуглуулах, ялтныг тухайн улс руу мөрдөн шалгах ажиллагааанд оролцуулахаар шилжүүлэх, үзлэг, нэгжлэг хийх, торгууль, нөхөн төлбөрийг гүйцэтгэх зэрэг ажиллагаа гүйцэтгүүлэхээр хүсэлт тавьж болдог. 1999 оны байдлаар 19 улстай эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх гэрээ байгуулаад байсан бол 2004 оны 5 дугаар сарын 31-ний байдлаар нийт 24 улстай байгуулаад байна.[140]

Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх талаар Серби улс 2000 оноос арга хэмжээг эрчимтэй авч эхэлсэн бөгөөд 2005 онд НҮБ-ын Авилгын эсрэг конвенцийг соёрхон батлсан бол 2006 онд Европын аюулгүй байдлын хамтын ажиллагааны байгууллага (OSCE)-ын гишүүн болсон юм. Улс орнуудтай үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай терроризм, авлига, хар тамхи, мансууруулах бодисын худалдаа, хүн наймаалах, мөнгө угаах гэмт хэргүүдтэй тэмцэх талаар өргөн хамтын ажиллагаа тогтоожээ. Тухайлбал, Балканы хойгийн 6 улстай Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, терроризмтой тэмцэх тухай хэлэлцээрийг байгуулсан байна. 2006 оны 11 дүгээр сард Серби болон Монтенегро улсын Засгийн газар, цагдаагийн байгууллагын төлөөлөгчид хамтран зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх санамж бичгийг байгуулсан байна. Энэ хүрээнд зохион байгуулалттай болон авлига, мөнгө угаах гэмт хэрэгт сэрдэгдсэн сэжигтнүүдийг харилцан солилцох асуудлыг зохицуулжээ. Эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх гэрээг Бүгд Найрамдах Серби улс нь Австри, Албани, Бельги, Болгар, Чех, Дани, Франц, Грек, Монтенегро, Итали, Кипр, Унгар, Герман, Польш зэрэг 18 улстай байгуулсан байна.[141]

ДҮГНЭЛТ

Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэг нь улс орон дамжин үйлдэгддэг гэмт байгууллагын бүтэцтэй, аливаа улсын нийгэм эдийн засагт асар их хор уршиг учруулдаг зэргээрээ дэлхий нийтийн анхаарлыг татсан тулгамдсан асуудлын нэг болоод байна. Энэ төрлийн гэмт хэргийн томоохон төрлийн нэг болох хүн худалдаалах гэмт хэргийн хувьд манай улс хүлээн авагч, шилжүүлэгч, нийлүүлэгч улсын тоонд ороод байна. Мөн мөнгө угаах гэмт хэргийн хувьд Монгол Улс одоогоор саарал жагсаалтад байгаа бөгөөд тодорхой арга хэмжээ авч хууль бус мөнгөний эргэлтийг зогсоох буюу мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй дорвитой тэмцэхгүй бол эдийн засгийн аюулгүй, хараат бус байдлаа алдаж болзошгүй байгааг мөн хар

[137] http://www.justice.gov/criminal/about/oia.html

[138] *Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act*

[139] Холбооны прокурорын албаны ширээний ном 43.2.2. http://www.ppsc-sppc.gc.ca/eng/fps-sfp/fpd/ch43.html

[140] Organization of American Study http://www.oas.org/juridico/mla/index.html

[141] Бүгд Найрамдах Серби улсын Хууль зүйн яамны вэбсайт Цахим холбоос: http://arhiva.mpravde.gov.rs/en/articles/international-activities-eu-integration-and-projects/mutual-legal-assistance/billateral-agreements.html

жагсаалтад орох эрсдэлтэйг олон улсын байгууллагаас анхааруулсаар байна. ҮДЗБГХ-ийн талаар дэлхийн улс орнууд өөр өөрийн туршлагаар тэмцэж байгаа өнөө үед Монгол Улс энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй орчин үеийн шинэ технологи, арга барилаар тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх зайлшгүй хэрэгцээ шаардлага тулгарчээ.

Бид энэхүү судалгаагаар Монгол Улсын хэмжээнд сүүлийн 3 жилд ҮДЗБГХ-ийн 3 томоохон төрөл болох хүн худалдаалах гэмт хэрэг, галт зэвсэг, байлдааны галт хэрэгсэл, хар тамхи, мансууруулах буюу хордуулах, цацраг идэвхт, тэсэрч дэлбэрэх бодисыг хууль бусаар Монгол Улсын хил нэвтрүүлэх гэмт хэрэг, түүнчлэн мөнгө угаах гэмт хэргийн статистик дүн мэдээнд анализ хийлээ. Манай улсад ҮДЗБГХ-ийн тоо жилээс жилд өсөн нэмэгдэж, гэмт хэрэг үйлдэх арга нь нарийсаж, нуугдмал далд хэлбэрээр үйлдэгдэх, зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэл олноор бий болж, хөрш зэргэлдээ улс орнуудад дамжин үйлдэгдэх шинжтэй болж байгааг тус судалгаа харуулж байна. Монгол Улсад хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогч, гэрчийг хамгаалах, туслалцаа үзүүлэх, нөхөн төлбөр олгох, нэр хүндийг нь сэргээх, гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх зэрэг асуудлыг цогцоор нь хөндсөн хуулийг батлах, эрх зүйн орчныг сайжруулах хэрэгцээ шаардлага нэн даруй тулгарч байна. Түүнчлэн гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг олон нийт, ялангуяа эмзэг бүлгийнхний дунд түлхүү зохиож, эдгээр гэмт хэргийн хохирогч болохоос сэрэмжлүүлэх ажлыг эрчимжүүлэх, мөн галт зэвсэг, байлдааны галт хэрэгсэл, хар тамхи, мансууруулах буюу хордуулах, цацраг идэвхт, тэсэрч дэлбэрэх бодисыг хууль бусаар Монгол Улсын хил нэвтрүүлэх гэмт хэрэг харьцангуй бага төдий харагдавч маш хурдацтайгаар өсөж байгаа тул энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, боловсон хүчнийг бэлтгэж илүү мэргэшүүлэх шаардлагатай байна. Олон улсын хамтын ажиллагааны хүрээнд хөрш зэргэлдээ ОХУ болон БНХАУ-тай эдгээр гэмт хэрэгтэй хамтран тэмцэх арга ажиллагааг боловсронгуй болгож гаалийн болон төрийн зарим хяналтын чиг үүрэг бүхий байгууллагын үйл ажиллагааг харилцан уялдаатайгаар хөгжүүлэх зэрэг ажлыг эрчимжүүлэх нь зүйтэй байна.

ҮДЗБГХ-тэй тууштай тэмцэх ажлын хүрээнд авч хэрэгжүүлэх нэг чухал ажил бол энэхүү судалгаагаар харьцуулан судалсан гадаадын зарим орны сайн туршлагыг энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх болон урьдчилан сэргийлэх ажилд тусгах нь зохистой. Тухайлбал, гэмт хэргийн улмаас олсон орлогыг хураах нь ҮДЗБГХ-тэй тэмцэх гол арга хэрэгсэл болдог ач холбогдолтой юм. Үчир нь үндэстэн дамнасан гэмт бүлэглэлийн сүлжээ өөрийн эдийн засаг, санхүүгийн баттай эх сурвалж, хүчин чадал дээр суурилан үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд энэхүү хөрөнгө нь анхнаасаа хууль бус шинжтэй байдаг. Гэмт бүлэглэлийн хөрөнгө болох их хэмжээний хөрөнгийг улсын орлого болгосноор энэ хөрөнгө нь эргээд ҮДЗБГХ-тэй тэмцэх хууль сахиулах байгууллагын санхүүгийн эх үүсвэрийг бүрдүүлдэг сайн туршлага байна. Мөн гэмт хэргийн улмаас олсон хууль бус орлогыг хураахад өмчлөх эрхэд тавигдах эрх зүйн тусгай процессын хамгаалалтууд бага тавигддаг онцлогтой. АНУ-ын хувьд уг ажиллагааны талаарх онолын ойлголт, төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалт нэлээд боловсронгуй болсон гэж үзэж болохоор байгаа тул манай улс энэ талаарх төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалтаа сайжруулахдаа энэ улсын туршлагыг харгалзан үзэх нь давуу талтай.

ОХУ ҮДЗБГХ-тэй тэмцэх эрх зүйн орчин, арга техник дутмаг, энэ байдлаас болоод тус улсын гэмт бүлэглэл дэлхий дахинд ихээхэн заналхийлэл учруулж байна гэж судлаачид үзэж байна. ОХУ дэлхийн хамгийн аюултай улс орны эхний 5-т жагсаж байгаад энэ улсын гэмт хэрэг, гэмт бүлэглэлийн аюултай байдал нөлөөлж байгааг үгүйсгэх аргагүй. Харин Бүгд Найрамдах Серби улсын хувьд ардчилсан

өөрчлөлт шинэчлэл эхэлсэн үеэс зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлүүдтэй тэмцэх нь төрийн бодлогын нэг тэргүүлэх зорилт болсон бөгөөд зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх нэгжийг Хууль зүйн сайдын шууд харьяанд байгуулсан бөгөөд Зүүн өмнөд Европт тус байгууллагын үйл ажиллагаа сайн туршлага гэж үнэлж байна. Харин ҮДЗБГХ-тэй тэмцэх тусгай давуу бүрэн эрхтэй байгууллага тусад нь байгуулахаасаа илүү хуулиар гэмт хэрэгтэй тэмцэх, хууль сахиулах чиг үүрэгтэй төрийн байгууллагуудын хамтын үйл ажиллагаат зохион байгуулалтын шинэ түвшинд гарган ажиллах бодлогыг АНУ баримталж байна. Гэхдээ энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд гэмт хэргээс олсон их хэмжээний мөнгөний үндсэн дээр санхүүгийн нөөцтэй болсон гэмт бүлэглэлүүдийн хүчин чадлыг илрүүлэх, сулруулах, устгахын тулд их хэмжээний сэжигтэй санхүүгийн гүйлгээнд санхүүгийн дүн шинжилгээ хийж, мөрдөн шалгах бүрэн эрхтэй байгууллагуудтай хамтран ажилладаг Санхүүгийн мэдээллийн алба (СМА) байгуулан ажиллах нь ихээхэн ач холбогдолтой байна. Манай улсын хувьд СМА-ыг Монгол банкны бүтцийн нэгж болгон байгуулж, Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулиар тодорхой бүрэн эрхийг олгосон ба цаашид энэ байгууллагын үйл ажиллагаат гэмт хэргийг илрүүлэх ажиллагаанд мэргэшсэн хуульчдыг оролцуулан илүү үр дүнтэй ажиллуулах нь зүйтэй.

Эцэст нь ҮДЗБГХ-тэй тэмцэж буй бусад орны туршлагаас үзэхэд мөрдөн шалгах ажиллагаанд электрон төхөөрөмжөөр тагнах, нууц ажиллагаа хийх, нууц мэдээлэгчийг ашиглах зэргээр шинэ төрлийн боловсронгуй арга техникүүдийг нэвтрүүлэх нь зайлшгүй шаардлагатайгаас гадна энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд олон улсын хамтын ажиллагаа, гэрээ, хэлэлцээр олноор байгуулах, түүнийгээ ажил хэрэг болгох нь зэрэг асуудлууд нэн чухлаар тавигдаж байна.

САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

Судалгааны үр дүнд дараах санал, зөвлөмжийг дэвшүүлж байна.

1. ҮДЗБГХ-ийн гэрч, хохирогчийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, өөрөөр хэлбэл, шүүн таслах ажиллагааны явцад хүндрэл учруулж гэрч, хохирогчийг дарамтлах үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцдог байх. Эрүүгийн хуулиар хориглосон гэмт үйлдлүүдэд эрүүгийн процессын ажиллагаанд оролцогчдод хүч хэрэглэх[142], нууцаар мөрдөж мөшгих[143], удаа дараа шууд болон шууд бусаар харилцаа холбоо тогтоох[144], оролцогчдын ажлын байр, гэр орон, сургууль, үйл ажиллагаа эрхлэн явуулдаг газраар ажиглалт хийх[145] зэргийг тооцож, гэрч, хохирогчийн оршин суугаа газрыг өөрчлөх, байр сууцаар хангах, иргэний буртгэлийг нууцлах, өөрчлөх, нуун далдлах, санхүүгийн тусламж үзүүлэх зэргээр тэдгээрийн хувийн аюулгүй байдал, хэвийн аж амьдралын нөхцөлийг хангах боломжийг бүрдүүлэх шаардлагатай. Түүнчлэн гэрч хохирогчийг хамгаалах ойлголтод түүний хувийн хамгаалалтаас гадна өмч хөрөнгийн хамгаалалтын асуудлыг оруулах эсэхийг хэлэлцэх нь зүйтэй.

2. ҮДЗБГХ-ийн улмаас олсон ашиг орлогыг хураах нь цаашид хууль бус үйл ажиллагаат санхүүжүүлэхээс урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой тул гэмт хэргийн улмаас бий болсон эд хөрөнгийг хураан авч улсын өмч болгох цаашдаа энэ эх үүсвэрийг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд ашиглах арга

[142] Канад улсын Эрүүгийн хууль 423.1(1) дахь хэсгийн (a)
[143] Мөн хуулийн 423.1(1) дахь хэсгийн (b)
[144] Мөн хуулийн 423.1(1) дахь хэсгийн (c)
[145] Мөн хуулийн 423.1(1) дахь хэсгийн (d)

механизмыг боловсронгуй болгоход ашиглах шаардлагатай. Тухайлбал, АНУ-д Нэгдсэн Улсын Маршалын алба нь Хууль Зүйн Яамны агентлагийн хураан авсан эд хөрөнгийг удирдаж эрхлэх үүрэг хүлээдэг. Зорилго нь уг хөрөнгийг дуудлага худалдаагаар хувийн секторт зарж, цэвэр ашгаар нь хууль сахиулах үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхэд оршино. Гэмт хэргээс олсон эд хөрөнгийг хураан авах нь тухайн эд хөрөнгө, ашиг орлого өөр гэмт хэрэг үйлдэх, гэмт бүлэглэлийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхээс урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой гэж ихэнх улс үздэг бөгөөд "Гэмт хэргээс олсон орлого, эд хөрөнгийг хураан авах тухай хууль"-ийг баталсан байдаг.

3. Монгол банкны Санхүүгийн мэдээллийн алба нь мөнгө угаах болон бусад санхүүгийн гэмт хэрэг үйлдэх шинэ хандлага, арга замыг тодорхойлох, түүнээс урьдчилан сэргийлэх чиг үүргийг хүлээх, хууль сахиулах, тагнуулын болон бусад гэмт хэрэгтэй тэмцэх чиг үүрэгтэй агентлагуудад мөрдөн шалгах дэмжлэг үзүүлэх, гадаад улсуудын ижил төрлийн үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагуудтай хамтран ажиллах, мөн өөрийнхөө зохицуулах чиг үүргийг ашиглан зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлүүдэд санхүүгийн тогтолцоогоор дамжуулан гүйлгээ хийх явдлыг хязгаарлах зэрэг арга хэмжээг хэрэгжүүлэх талаар анхаарах нь зүйтэй байна.

4. ҮДЗБГХ-ийг дагнан мөрдөн шалгах тусгай алба байгуулах нь улс орнуудад янз бүрээр зохицуулагдаж байна. ҮДЗБГХ-тэй тэмцэх зохион байгуулалтын хувьд тусгай нэгж, агентлагийг байгуулах болон хууль сахиулах тогтолцооны нийт байгууллагууд өөр өөрийн чиг үүрэгтэй оролцох гэсэн ялгаатай ойлголтууд бий. АНУ-д "Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх хууль сахиулах байгууллагын стратеги"[146]-ийн 2 дахь зорилт нь "Хамтарсан, өндөр үр нөлөөтэй дотоодын хууль сахиулах байгууллагуудын үйл ажиллагааг бэхжүүлэх" явдал юм. Энэ утгаараа хэд хэдэн агентлагийн мөрдөн байцаах чиг үүргийг нэгтгэсэн давхар шүүхийн харьяалал бий болгож энэ ажлыг хэрэгжүүлдэг. Тэгвэл Бүгд Найрамдах Серби улсад хууль сахиулах системийн нийт бүх байгууллагууд оролцох нь чиг үүргийн давхцал, хийдэл, эдийн засгийн үр ашиггүй байдал зэргийн улмаас үр нөлөө багатай гэж үзээд 2001 онд Зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх албыг Дотоод хэргийн яамны харьяанд байгуулсан бөгөөд ингэснээр Зүүн өмнөд Европт тус байгууллагын үйл ажиллагаа нь сайн туршлага болж үнэлэгдэж байна. Монгол Улсад ҮДЗБГХ-тэй тэмцэх тусгай алба байгуулж тэрхүү алба нь бусад хууль сахиулах байгууллага болон Санхүүгийн мэдээллийн албатай хамтран ажиллах нь хамгийн үр дүнтэй арга юм.

5. Энэ төрлийн гэмт хэргийг илрүүлэхтэй холбоотой мөрдөн шалгах ажиллагаанд орчин үеийн шинэ дэвшилтэт техник, туршлагыг нэвтрүүлэх шаардлагатай. "Хоцрогдсон" тактикаар шинэ төрлийн "боловсорсон" гэмт хэргийг илрүүлэн барих боломжгүй болжээ. Энэ хүрээнд электрон тоног төхөөрөмжөөр тагнах, нууц ажиллагаа хийх, нууц ажилтанг ашиглах зэрэг дэлхийн зарим улс орнуудад хэрэглэж буй зарим арга, туршлагыг ЭХХШТХ-иар зохицуулж өгөх. Ингэхдээ хүний хувийн нууцад халдаж байдгаараа уг туршлагыг хэрэглэхэд ихээхэн хязгаарлалт тавьж процессын хуулиар нарийвчлан зааж өгөх нь зүйтэй. Тухайлбал, Бүгд Найрамдах Серби улсад прокурор үндэслэл бүхий тогтоол үйлдэж, шүүгчийн захирамжаар дээрх ажиллагаа явуулах бөгөөд үүнд утасны яриаг бичих, зайнаас харилцан яриаг хурааж авах зэрэг олон арга ашиглах ба шуудан холбоо, хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд нь цагдаагийн байгууллагын тагнах үйл ажиллагаанд

[146] http://www.justice.gov/ag/speeches/2008/ioc-strategy-public-overview.pdf

дэмжлэг үзүүлэх, саад учруулахгүй байх үүрэгтэй байдаг байна. Тагнуулын ажлын дүнд олж авсан мэдээллийг нэн даруй мөрдөн шалгах шүүгчид хүргүүлэх бөгөөд хэрэв хэрэгт хамааралгүй болон прокурор эрүүгийн хэрэг үүсгэх тогтоол үйлдэхгүй гэж үзсэн тохиолдолд тухайн мэдээллийг шүүгчийн хяналт дор устгах арга хэмжээ авдаг.[147] Түүнчлэн мөрдөн шалгах тусгай сайн туршлагаар олж авсан мэдээлэл нь төрийн нууцад хамаарна.

Эцэст нь ҮДЗБГХ-тэй тэмцэхдээ Монгол Улс гадаад харилцаа, олон улсын хамтын ажиллагааг сайтар хөгжүүлж, хоёр хөршийн хууль сахиулах болон бусад хүчний байгууллагатай хамтран ажиллах ялтан шилжүүлэх болон эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх гэрээг бусад улс оронтой хийх зэрэг ажлыг эрчимжүүлэх нь зүйтэй.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

[147] Бүгд Найрамдах Серби Улсын Эрүүгийн процессын хууль 147 дугаар зүйлийн 147.1 дэх хэсэг

ХУУЛЬ ЗҮЙН ЗӨВЛӨЛДӨСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nlic.gov.mn

ХОЁР. ЛАВЛАГАА

"ГАЛТ ЗЭВСГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН САЙН ТУРШЛАГА" ЛАВЛАГАА[1]

УДИРТГАЛ

Галт зэвсэг түүний хяналт, холбогдох бусад харилцаа ялангуяа түүний хяналтын эсрэг гэмт хэрэг зэрэг олон асуудал манай улсад төдийгүй дэлхий нийтийн хэмжээнд анхаарлын төвд байдаг асуудлын нэг юм. Дэлхийн улс орнуудын дунд галт зэвсгийн хэрэглээ, түүнийг зохицуулсан эрх зүйн зохицуулалтын сул буюу чөлөөт байдлаараа тэргүүлэгч орны нэг болох АНУ 311 гаруй сая хүн амтай бөгөөд одоогоор 270-300 сая галт зэвсэг иргэдийн гар дээр байдаг бөгөөд 2006 – 2011 оны хооронд 56439 хүн галт зэвсгийн улмаас амь насаа алдсан нь бусад гэмт хэргийн улмаас амь насаа алдсан хүний тооноос хоёр дахин их байгаагаас гадна жилдээ дунджаар 30 гаруй мянган хүн галт зэвсгийн улмаас эрүүл мэндээрээ хохирч байгаа[2] нь тус улсын галт зэвсгийн бодлого, хуультай холбоотой дэлхий нийтийн шүүмжлэлийн эх үүсвэр нь болоод байгаа билээ.

Монгол улсад ч галт зэвсэг, түүний эргэлттэй холбогдох харилцаанд гарч буй зөрчил, гэмт хэрэг жилээс жилд өсөн нэмэгдэж энэ хүрээний эрх зүйн асуудлын шинэтгэл 2011 оноос эхлэн эрчимтэй яригдсаар ирсэн. Тухайлбал, Галт зэвсгийн тухай хуулийг шинэчлэн найруулах асуудал нэлээд хэдэн жилийн өмнөөс хуульчид, судлаачдын анхаарлыг татаж түүнчлэн 2011 онд УИХ-д энэ хуулийн төсөл хэлэлцэгдэж байсан байна. Ер нь манай улсад галт зэвсгийн тоо хэмжээ ихсэж, галт зэвсгийг шинээр худалдан авч өмчлөх, эзэмших болон ашиглах явдал нэмэгдэхийн хирээр түүнийг эзэмшигчдэд тодорхой шаардлага тавих хэрэгцээ гарч байна. Монгол Улсын хэмжээнд иргэн, хуулийн этгээдийн өмчлөлд 40000 гаруй галт зэвсэг бүртгэлтэй[3] байгаагаас зориулалт нь ан агнуурын чиглэлд 90-ээд хувь нь ашиглагддаг бол бусад нь харуул хамгаалалтын, спорт сургалтын, үзмэр урлагийн болон цуглуулгын гэсэн зориулалтаар хэрэглэгддэг.

Хэдийгээр Монгол улсад галт зэвсгийг иргэний гүйлгээнд хязгаарлагдмал хүрээнд хатуу хяналт дор хуулиар эрх олгогдсон этгээд өмчлөн эзэмшиж, ашиглаж байгаа ч хуулийн гадуур галт зэвсгийг эзэмших, худалдах болон худалдан авах үйл ажиллагаа явагдаж үүнтэй холбоотойгоор галт зэвсгийн хяналт алдагдсан хэрэг зөрчил, галт зэвсэг ашиглан үйлдэх гэмт хэргийн тоо өссөөр байгааг дурдах нь зүйтэй. Дэлхийн хэмжээнд галт зэвсэг хяналтаа нэгэнт алдаж, галт зэвсгийн хууль бус наймаа, хилээр хууль бус нэвтрүүлэх, түүнчлэн мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй холбоотой үйлдэгдэх зэрэг үндэстэн зохион байгуулалттай гэмт хэргийн төрөл болж түүнчлэн галт зэвсгийн улмаас жилд хагас сая хүн[4], түүний дотор хүүхэд, эмэгтэйчүүд амь насаа алдах, эрэмдэг зэрэмдэг болох зэрэг эмгэнэлт байдал гарсаар байна.

Монгол Улсад цагдаагийн байгууллагын зүгээс галт зэвсгээр үйлдэгдэж байгаа гэмт хэргийн мэдээлэл судалгааг гаргах, эрэн сурвалжлагдаж байгаа болон алдагдсан галт зэвсгийн тооллого явуулж, бүртгэлд хамрагдаагүй галт зэвсгийг илрүүлэх, гэрчилгээжүүлэлтийн ажлыг эрчимжүүлэх чиглэлээр ажиллаж байгаа хэдий ч тэдний ажлын үр дүн иргэдийн ашуулгүй байдлын баталгаа болж чадахгүй

[1] Тус лавлагааг ХЗҮХ-ийн бодлогын ахлах судлаач Б.Одонгэрэл удирдаж, бодлогын судлаач Ж.Ариунцэцэг, Ж.Бариаширсүрэн, Т.Саруул, номын санч-судлаач Б.Гончигсумлаа нар гүйцэтгэв.

[2] http://www.cdc.gov/nchs/data/nvsr/nvsr61/nvsr61_06.pdf

[3] 2010 оны байдлаарх тоон мэдээ

[4] Энэ тоон мэдээг www.controlarms.org вэб сайтаас авч ашиглав.

байна.[5] Одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Галт зэвсгийн тухай хуулийг "хоцрогдсон" гэж үзэх өөрөөр хэлбэл технологийн шинэчлэл, даяарчлал, дэлхий нийтийн чиг хандлагад тулгуурласан шинэ хуулийн төсөл боловсруулах хэрэгцээ шаардлага байна гэж судлаачид тэмдэглэсэн байна.

Энэхүү судалгааг Монгол Улсын галт зэвсгийн тухай хууль тогтоомжийн өнөөгийн байдал, түүний учир дутагдал, түүнчлэн АНУ, Австрали, Канад зэрэг улс орнуудын эрх зүйн зохицуулалт, тэдгээрийн сайн туршлагыг судлах үүднээс харьцуулан судлах арга зүйг ашиглан судалгааны бие даасан байдлаар багаар хамтран гүйцэтгэлээ.

I БҮЛЭГ.ГАЛТ ЗЭВСГИЙН ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ (АВСТРАЛИ, КАНАД, АНУ-ЫН ЖИШИГ)

Аливаа зэвсгийн төрлийг галт зэвсгийн төрөлд тооцох эсэхийг тодорхойлдог үндсэн шалгуур нь тэрхүү зэвсгийн зориулалт, устгах ба хөнөөх чадал, холбогдох үзүүлэлт болон түүний бүтэц зэрэг байдаг. Монгол Улсын Галт зэвсгийн тухай хуульд "галт зэвсэг" гэж дарины шаталтын хийн даралтаар сумны хошуу буюу үрлийг гол төмрөөс их хурдтай гаргаснаар сумны хошуу нь хүний амь бие, эрүүл мэндэд хохирол учруулах, ан агнах, бусад зүйлийг хөнөөх чадвар бүхий хэрэгслийг хэлнэ гэжээ.[6] Мөн "байлдааны зориулалттай галт зэвсэг" гэж зэвсэгт хүчин, бусад цэрэг, цагдаа, тагнуул, хорих байгууллага хуулиар олгогдсон чиг үүргээ хэрэгжүүлэх зорилгоор ашиглаж байгаа галт зэвсгийг хэлнэ гэсэн байдаг.

Тэгвэл Канад Улсын хувьд галт зэвсгийн төрөлд тооцох зэвсэг, түүний ангилал, галт зэвсгийн төрөлд тооцохгүй зэвсгийн чанартай хэрэгсэл болон бусад төрлийн зэвсэг, хэрэгслийн талаар Эрүүгийн хуулийн галт зэвсэгтэй холбогдох хэсэгт нарийвчлан тусгасан байдаг. Тухайлбал, "галт зэвсэг гэж гол төмөртэй, сумны хошуугаар цэнэглэгддэг, хүний амь нас, эрүүл мэндэд ноцтой хохирол учруулах чадвар бүхий зэвсэг байна" гэсэн байна. Канадын Эрүүгийн хуулийн 3 дугаар бүлэгт заасны дагуу дараах зэвсгүүд галт зэвсгийн төрөлд багтдаггүй. Үүнд: эртний галт зэвсэг, дохио өгөх, аюул, сүйрлийг мэдэгдэх, хий буудах зэргээр туршилтын сумны хошуугаар буудах зориулалттай хийгдсэн хэрэгслүүд, гэрийн тэжээвэр амьтан устгах, ухаан алдуулах зориулалттай эсвэл тусгай суурилагдсан шугамаар сумыг цэнэгүй болгох зориулалттай хийгдсэн хэрэгсэл, гол төмөр бүхий зэвсгүүд багтана.

Түүнчлэн тус улсын хуульд "автомат буу" гэдэг нь гохны нэг даралтаар олон сум цэнэглэх чадвартай байхаар хийгдсэн. угсарсан, үйлдвэрлэсэн галт зэвсэг, "гар буу" гэдэг нь нэг гарын хөдөлгөөнөөр онилох, буудах зориулалттай хийгдсэн, өөрчилсөн, ийм зорилго бүхий галт зэвсэг байна гэж тус тус тодорхойлжээ.

АНУ-ын хуулиар "галт зэвсэг гэж галт очлуураас эхэлсэн тэсрэх үйлдлийн нөлөөгөөр сум маш хурдтай харвах, буудах зориулалт бүхий зэвсэг, галт зэвсгийн дуу намсгагч болон бусад сүйтгэгч хэрэгслийг хамтад нь ойлгоно"[7] гэжээ.

Австралийн хуульд галт зэвсгийг тодорхойлхдоо "хүчтэй шатах материал эсвэл даралтат агаар болон бусад төрлийн хийг өөрөө эсвэл гаднын механик аргаар халааж ноцоох ба халсан хийн тэлэлтийг ашиглан сум эсвэл түүнтэй адилтгах төрлийн зүйлийг буудан гаргах зориулалттай төхөөрөмжийг угсарсан

[5] Л.Галбаатар, "Галт зэвсгийн хяналтын эсрэг гэмт хэргүүдийн шалтгаан нөхцөл, урьдчилан сэргийлэх арга зам" http://galbaatarl.blogspot.com/2010/05/blog-post.html

[6] Галт зэвсгийн тухай хуулийн 3.1.1, 2001

[7] АНУ-ын Холбооны хуулийн 44 дүгээр бүлэг, Галт зэвсгийн хяналтын тухай хууль 1968, 3 дугаар зүйл.

болон угсраагүй эсвэл хэд хэдэн хэсэг болгон задалсан, байнга эсвэл түр хугацаанд бүрэн болон бүрэн бус ажиллагаатайгаас үл хамааран галт зэвсэг гэж нэрлэнэ"[8] гэжээ.

Мөн галт зэвсгийг тодорхойлохдоо ерөнхий шинж чанараас нь гадна тухайн галт зэвсгийг бүрэн байдлаар угсраагүй, хэсэгчлэн задалсан байсан ч галт зэвсэг гэж тооцох (энэ нь ялангуяа галт зэвсэг тээвэрлэх, хадгалах, хилээр оруулж ирэх журамд илүү анхаарч үзэх тодорхойлолт байж болох юм) мөн галт зэвсэг гэдэгт юуг тооцохгүй вэ (тухайлбал үйлдвэрлэлийн зориулалтаар хэрэглэдэг ойролцоо шинж чанар бүхий хэрэгсэл) гэдгийг зааж өгсөн байна. Түүнчлэн эртний гар бууг тодорхойлохдоо 1900 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс өмнө үйлдвэрлэгдсэн, дарины шаталтын хийн даралтыг ашиглан буюддаг, сум нь худалдаанд гарахгүй болсон гар бууны төрөл гэжээ. Эртний бууг цуглуулагч нь тусгай зөвшөөрөл авах ба тодорхой бууны төрлөөр цуглуулга хийдэг итгэмжлэгдсэн клубын гишүүн нь тухайн төрлөөр цуглуулга хийхийг хүссэн өргөдлөө Ерөнхий комиссарт гаргана. Өргөдөл гаргагч нь өөрийн харьяалагдах клубын төлөөний эгээдээс батламж авсан байхаас гадна тухайн цуглуулга нь түүхэн дурсгалт онцгой ач холбогдолтой эсвэл аль нэг үзүүлэлтээрээ цуглуулгын үнэт чанарыг бий болгож байгаа гэдгийг батлан харуулах ёстой байдаг.

Хууль тогтоомжийн харьцуулалт

Бид харьцуулалт хийж буй 3 орны галт зэвсгийн талаарх хууль тогтоомжийн онцлогт дүн шинжилгээ хийж үзлээ. АГЗТХ нь нийтийн аюулгүй байдал, амар амгаланг хангах зорилгоор галт зэвсгийг өмчлөх, тээвэрлэх, хадгалах, ашиглах, худалдах, худалдан авах, өвлөх зэрэг холбогдох бүхий л харилцааг хамран зохицуулна. Хуулийн аливаа заалтыг зөрчвөл гэмт хэрэг үйлдсэнд тооцох бөгөөд торгох, хорих гэсэн 2 төрлийн эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг байна.[9] Австралид галт зэвсэгтэй холбогдох харилцааг хуульчлахдаа уг харилцаан дахь нийтийн эрх ашгийг хамгаалах зорилгыг онцолж, эрүүгийн эрх зүйн салбарт хамруулан авч үзсэн байна. Харин тусгайлсан хуулиар зохицуулсан нь Англи- Саксоны эрх зүйн бүлийн онцлог буюу эрүүгийн эрх зүйн нэгдсэн кодекс байдагүйтэй холбоотой байж болох юм. Тус улсад галт зэвсгийн тухай хууль зөрчсөн аливаа үйлдэл нь эрүүгийн гэмт хэрэг гэж тооцогдож эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэж байгаа нь ихээхэн онцлогтой байна. Харин манай улсын галт зэвсгийг өмчлөх эзэмших, ашиглахтай холбогдсон харилцааг тусгай хуулиар болон өвлөх, бэлэглэхтэй холбогдсон харилцааг Иргэний хуулиар зохицуулдаг. Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн §§185-188-р зүйлд галт зэвсэг, байлдааны галт хэрэгсэл, тэсэрч дэлбэрэх бодис хууль бусаар хийж бэлтгэх, хадгалах, авч явах, борлуулах, үйлдвэрлэх, хууль бусаар Монгол Улсын хил нэвтрүүлсэн бол эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр заасан байдаг.

АНУ-д бүү болон галт зэвсгийн тухай хууль тогтоомж нь 1934 оны Холбооны улсын Галт зэвсгийн тухай хууль болон 1968 оны Бууны хяналтын тухай хууль юм. АНУ нь Холбооны улсын хэмжээнд мөрдөгдөх хууль тогтоомжтой хэдий ч муж улс бүр өөрийн газар нутагт мөрдөгдөх Галт зэвсгийн хууль тухай хуультай юм. АНУ-д хувийн өмчлөлд буу ашиглах, хэрэглэх эрх нь хуулиар хамгаалагдсан эрх байдаг. Тиймээс галт зэвсэг эзэмших, өмчлөх асуудлыг хүний эрхийн нэгээхэн хэсэг гэж үзэж өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу Галт зэвсгийн чөлөөтэй ашиглалтын тухай хуулийг ихэнх муж баталсан байна. Гэсэн ч АНУ-ын галт зэвсгийн чөлөөт ашиглалтын эрх зүйн байдал нь олон маргааныг дагуулсаар ирсэн ба тухайлбал, 2012 оны 12 дугаар сарын 14-нд АНУ-ын Коннектикут

[8] АГЗТХ-ийн 3 дугаар зүйл.
[9] АГЗТХ §1.1.а ба § 5.8

мужийн Ньютаун хотын бага сургуульд 27 хүний амийг хороосон эмгэнэлт явдал болсны дараа АНУ-ын сенатууд 900 гаруй төрлийн галт зэвсгийн зөвшөөрлийг хэвээр үлдээж, харин 100-гаад төрлийн гар буу, хагас автомат винтов, мөн 10-аас олон сумаар цэнэглэх боломжтой галт зэвсгийн хэрэглээг хязгаарлах, хориглох, үзэсгэлэн худалдаагаар болон цахим хуудсаар дамжуулан галт зэвсэг худалдан авагчийн гэмт хэргийн болон сэтгэцийн байдлыг хянах шалгуурыг оруулсан хууль тогтоомжийн нэмэлт өөрчлөлтийн төслүүдийг боловсруулж 2013 оны 4 дүгээр сард өргөн барьсан хэдий ч дэмжигдээгүй юм.

Канад Улс 1979 онд бүрэн автомат зэвсгийг хуулиар хориглосон бол 1991 онд бүрэн автомат болгон өөрчлөх боломжтой хагас автомат зэвсгүүдийг мөн хориглож, 1995 онд шинээр батлагдсан "Галт зэвсгийн тухай хууль"-аар бүх төрлийн хагас автомат байлдааны хэрэгслийг хоригложээ. Канад Улс галт зэвсгийн харилцааг "Галт зэвсгийн тухай хууль", "Эрүүгийн хууль" болон холбогдох бусад дүрэм журмаар зохицуулдаг. Галт зэвсгийн тухай хууль нь эзэмших, ашиглах, шилжүүлэх, худалдах, үйлдвэрлэх, улсын хилээр импортлох, экспортлох зэрэг галт зэвсэгтэй холбоотой хувь хүн, хуулийн этгээд хоорондын харилцаа, үйл ажиллагааг зохицуулдаг бол Эрүүгийн хуулийн 3 дугаар бүлэгт эдгээр харилцааны үед үүсэх гэмт хэрэг, зөрчил тэдгээрт оногдуулах ял шийтгэлийн тухай болон галт зэвсгийн ангиллын талаар тусгасан байдаг. Өөрөөр хэлбэл, харилцаа, үйл ажиллагаатай холбогдох зохицуулалтыг Галт зэвсгийн тухай хуульд тусгаж, галт зэвсгийг хянах, нийгэмд учруулах аюулыг арилгах хүрээнд хязгаарлах, хориглох галт зэвсгийн төрлийг эрүүгийн хуульд заасан нь Канадын галт зэвсгийн зохицуулалтын нэгэн онцлог юм.

1.1. Галт зэвсгийн ангилал

Канадын Эрүүгийн хуульд заасны дагуу галт зэвсгийг зориулалт, холбогдох үзүүлэлт, эд ангиас нь үүдэн 3 ангилан авч үздэг. Галт зэвсгийг энгийн буюу хязгаарлаагүй, ашиглах, эзэмших эрх олгох асуудлыг тодорхой хүрээнд хязгаарласан, ашиглах, эзэмших эрх олгох асуудлыг өргөн хүрээнд хориглосон гэж ангилан авч үзсэн бөгөөд энэхүү ангилал нь галт зэвсэг худалдаалах, экспортлох, импортлох, ашиглах үйл ажиллагааны хүрээг тогтоох үндсэн шалгуур болдог.

Монгол Улсын Галт зэвсгийн тухай хуульд галт зэвсгийг ашиглах субъектээр нь ангилж болохоор тусгасан байдаг бол Канадын хууль ашиглах хязгаарлалт, түүнийг ямар хүрээнд зөвшөөрөх байдлаар нь ангилсан байна. Өөрөөр хэлбэл, Канадын Эрүүгийн хуулийн 3 дугаар бүлэгт заасны дагуу галт зэвсгийг ерөнхийд нь: хязгаарлаагүй галт зэвсэг, хязгаарласан галт зэвсэг, хориглосон галт зэвсэг гэж 3 ангилна.

1. Хязгаарлаагүй галт зэвсэг

Энэ ангилалд багтах галт зэвсгийн ихэнх нь спортын зориулалт бүхий галт зэвсэг байна. 1995 оны "Галт зэвсгийн тухай хууль" хүчин төгөлдөр болохоос өмнө энэ ангилалд багтах галт зэвсгийг эзэмших ТЗ бүхий өмчлөгчид галт зэвсгийг хоорондоо чөлөөтэй шилжүүлэх эрхтэй байсан бол тус хууль хүчин төгөлдөр үйлчлэх болсноор галт зэвсгийг дагалдах буртгэлийн гэрчилгээний хуулбарын хамт бусдад зээлдүүлэх харилцаанаас бусад үйлдэлд нэмэлт шаардлагууд тавигдах болсон. Канадын Эрүүгийн хуульд заасны дагуу хязгаарлаагүй галт зэвсгийн төрөлд дараах галт зэвсгүүд багтана:

a. Хамгийн багадаа 470 мм гол төмөртэй, хязгаарласан болон хориглосон ангилалд багтахгүй цахиур буу болон винтов,

b. Эвхэх, нугалах болон бусад аргаар 660 мм-ээс бага урттай болгон

жижгэрүүлэх үед буудах боломжгүй, шинэчлэн өөрчлөөгүй бүх төрлийн урттай, ганц буудалттай болон гар ажиллагаагаар давтаж бууддаг цахиур буу, винтов байна.

2. Хязгаарласан галт зэвсэгт дараах зэвсгүүд хамаарна:

a. Хориглосон төрөлд үл багтах гар буу,

b. Хагас автомат, голын цохилттой, 470 мм ба түүнээс бага гол төмөртэй, хориглосон галт зэвсгийн төрөлд үл багтах галт зэвсэг,

c. Эвхэх, нугалах болон бусад аргаар 660 мм-ээс бага урттай болгон жижгэрүүлэх үед буудах боломжтой байхаар хийгдсэн, шинэчлэн өөрчилсөн галт зэвсэг

d. Хязгаарласан галт зэвсэг байхаар холбогдох жагсаалтаар тодорхойлсон бусад төрлийн галт зэвсэг байна.[10]

Галт зэвсгийн ашиглалт, зөвшөөрөл олголт, хязгаарлалт нь нийгэмд сөрөг нөлөө үзүүлэх олон асуудал, тэр дундаа гэмт хэрэгтэй холбоотой байдаг тул хязгаарлах галт зэвсгийг нэмж тогтоож болохоор заасан нь ур ашигтай, түгээмэл ашиглагддаг зохицуулалт юм. Энэхүү зохицуулалтын нэгэн эргэлзээтэй асуудал нь хэрэв галт зэвсэг нийт урт нь 660 мм, 470 мм-ээс богино гол төмөртэй бол хязгаарлаагүй галт зэвсгийн төрөлд орж болохоор байна.

3. Хориглосон галт зэвсэг

Энэ ангилалд ерөнхийдөө бүрэн автомат, хэмжээний хувьд жижиг, хасаж өөрчилсөн галт зэвсгүүд багтана. Үндсэн шалгуур нь бусад галт зэвсгийн төрлүүдээс илүү аюултай байх магадлал бүхий шинж юм. Канадын Эрүүгийн хуульд дараах галт зэвсгийг хориглосон галт зэвсгийн төрөлд хамруулахаар заасан байна. Үүнд:

a. Гол төмөр нь 105 мм-ээс уртгүй, эсвэл 25 болон 32 калибрийн сум ашиглахаар хийгдсэн болон шинэчлэн өөрчилсөн байж болох бүх төрлийн гар буу;

b. Цахиур буу, винтовыг тайрах болон бусад аргаар өөрчилсөн, нийт 660 мм-ээс бага, эсвэл 660 мм болон түүнээс илүү урттай боловч 457 мм хүрэхгүй гол төмөртэй галт зэвсэг;

c. Автомат буу, хувирган өөрчилсөн автомат буу;

d. Хориглосон галт зэвсэг гэж жагсаалтаар тодорхойлсон[11] бусад төрлийн галт зэвсэг.

"Олон улсын буудлагын холбоо"-ы дүрмийн дагуу зохион байгуулагдаж буй олон улсын тэмцээнд ашиглах гар буу нь үүнд хамаарахгүй байхаар хуульд тодотгон заажээ.

АГЗТХ-д галт зэвсгийг А-Е хүртэл ангилан тодорхойлж тэрхүү ангиллын дагуу ТЗ олгох болон бусад бүхий л хүрээний асуудлыг шийдвэрлэдэг байна.

"А" ангилалд:

- хийн буу;
- хагас автоматаас бусад урт цахиур буу;
- өөрөө цэнэглэгчээс бусад хагас автомат винтов;
- бүх төрлийн винтов болон цахиур бууны комбинаци.

"В" ангилалд:

- амаар нь цэнэглэдэг галт зэвсэг;

[10] Хавсралт 2-оос хязгаарласан болон хориглосон галт зэвсгийн жагсаалтыг дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.
[11] "Канадын галт зэвсгийн хөтөлбөр"-өөс мөн хориглох галт зэвсгийн жагсаалтыг гаргадаг.

- бүрэн болон хагас автоматаас бусад голын цохилттой галт зэвсэг;
- бүх төрлийн голын цохилттой урт (цахиур) буу болон винтовны комбинаци;
- хар дарьт бөмбөгөн сумт их буу[12].

"C" ангилалд:

- 10-аас илүүгүй сумны магазинтай, хажуугийн цохилттой хагас автомат цахиур буу;
- 5-аас илүүгүй сумны магазинтай, хажуугийн цохилттой хагас автомат винтов;
- 5-аас илүүгүй сумны магазинтай, өөрийгөө цэнэглэгч винтов;
- нойрсуулагч сумаар бууддаг буу.

"D" ангилалд:

- 10-аас дээш сумны магазинтай, хажуугийн цохилттой хагас автомат цахиур буу;
- 5-аас дээш сумны магазинтай, хажуугийн цохилттой хагас автомат винтов;
- 5-аас зээш сумны магазинтай, өөрөө цэнэглэгч винтов;
- голын цохилттой хагас автомат цахиур буу;
- зориулалт нь тус ангилалд хамаарагдах бусад галт зэвсгүүд.

"E" ангилалд:

- бүрэн автомат гар буу;
- зориулалт нь тус ангилалд хамаарах бусад гар буу;
- автомат урт бууны төрлүүд;
- нулимс асгаруулагч хийн буу, гранат, 75 см-ээс дээшгүй хэмжээтэй гол төмөр бүхий цахиур буу, винтов, мина харвагч;
- танк эсэргүүцэгч эсвэл түүнтэй ойролцоо хэмжээний калибртай тэсэлж дэлбэлэх зорилготой цэргийн зориулалтын галт зэвсэг болон ижил төстэй бусад галт зэвсэг, хар дарьт бөмбөгөн сумт их буунаас бусад төрлийн их буу, зориулалт нь тус ангилалд хамаарах бусад бүх галт зэвсэг гэсэн байдаг.

АНУ-ын галт зэвсгийн зохицуулалтыг харахад галт зэвсгийг дотор нь

1. Гар буу - Урт буу
2. Хориглосон - Хориглогдоогүй галт зэвсэг гэж ангилж болох байна.

АНУ-ын муж бүрийн хууль тогтоомжид галт зэвсэг эзэмших, тусгай зөвшөөрөл олгох, бүртгүүлэхэд гар буу, урт бууны ангиллын асуудал ихээхэн чухал үүрэгтэй түүнчлэн зарим мужид бүрэн автомат буур заавал бүртгүүлэхийг шаарддаг бол хагас автоматыг бүртгүүлэхгүй эзэмшиж болдог байна.

Хориглосон галт зэвсэг болон хамгаалах хэрэгсэл: АНУ-д их пулемёт, тайрсан винтов, дуу намсгагч болон хамгаалалтын хантааз нэвтэлдэг сум зэргийг заавал бүртгүүлэх ёстой бөгөөд зөвшөөрөл авалгүйгээр эзэмших нь хориотой байдаг. Үүнд хамрагдаагүй бусад галт зэвсгийг хориглогдоогүй гэж үзэж болно.

[12] A black powder ball firing cannon

1.2. Бусад зэвсгийн хэрэгсэл, ангилал, галт зэвсгээс ялгагдах онцлог

Австралийн хуулиар дараах төхөөрөмжийг галт зэвсэгт үл тооцож бусад зэвсгийн хэрэгсэл гэж тодорхойлдог. Үүнд: аливаа эд ангийг чангалах, хааж таглах гэх мэт ажиллагаанд ашигладаг, дарь эсвэл даралтат болон бусад төрлийн хий бүхий сумаар цэнэглэдэг үйлдвэрлэлийн зориулалттай төхөөрөмж, мал, амьтны нядалгааны зориулалттай зэвсэг, усан дор хэрэглэдэг жадат буу, дохиолол өгөх зориулалттай төхөөрөмж, шатаагч зууханд дутуу шатсан хатуу зүйлийг задлах зорилгоор бүтээгдсэн тэслэх буу эсвэл бөгжин дэлбэлэгч, аврах үйл ажиллагааг таниулах, сургах зорилгоор ихэвчлэн хэрэглэдэг барилга байгууламж буюу зайд орших аливаа зүйлийг холбон шугам татах зориулалттай даралтат хий болон бусад төрлийн хийгээр цэнэглэгддэг төхөөрөмж гэсэн байна.

Канадын Эрүүгийн хуульд заасан галт зэвсгийн төрөлд үл багтах зэвсэг нь бусад төрлийн зэвсэг, хэрэгсэл байна. Хориглох зэвсгийн төрөлд дараах зэвсгүүд хамаарна: Таталцал болон түлхэлцлийн хүчээр эсвэл товч, пурш, болон хутганы бариулд суугдсан бусад хэрэгслийн тусламжтайгаар гарын хүчээр өөрөө нээгддэг иртэй хутга, хориглох зэвсэг гэж тогтоосон, галт зэвсгийн төрөлд багтахгүй бусад зэвсгүүд болон зарим төрлийн байлдааны урлагийн зэвсгүүд, бороохой, шүршигч /жижиг сумаар/ зэргийг хориглох зэвсэг гэж тогтоосон байдаг. Хориглох хэрэгсэлд дараах хэрэгслүүд хамаарна:

a. Хориглох хэрэгсэл гэж тогтоосон зэвсгийн нэг хэсэг, эд анги болон хамт ашиглагддаг туслах хэрэгсэл,

b. Олон улсын буудлагын холбооны дүрмийн дагуу зохион байгуулагдаж буй олон улсын тэмцээнд ашиглахаас бусад тохиолдолд 105 мм болон түүнээс бага урттай гар бууны гол төмөр,

c. Галт зэвсгийн дуу, чимээг намсгах, зогсоох зориулалттай хийгдсэн, ийм зорилготой хэрэгсэл, төхөөрөмж,

d. Хориглох хэрэгсэл гэж тогтоосон магазин

e. Хуурамч галт зэвсэг

"Дууряймал галт зэвсэг" гэж хуурамч галт зэвсэг гэх мэт галт зэвсгийг дуурайлган хийсэн эд зүйл гэж хуульд заасан бол "Хуурамч галт зэвсгийг" *галт зэвсэгтэй яг ижил байхаар, нарийвчлалтайгаар адил хийгдсэн, ийм зорилготой хэрэгсэл* гэж тодорхойлжээ. Хуурамч галт зэвсэг нь хориглосон хэрэгслийн төрөлд багтах бөгөөд эртний галт зэвсгийг дахин үйлдвэрлэхийг хуурамч галт зэвсэгт тооцохгүй. Хуурамч галт зэвсгийг улсын хилээр оруулахыг хориглодог.

Эртний зэвсэг нь галт зэвсгийн төрөлд багтахгүй бөгөөд энэ нь 1898 оноос өмнө үйлдвэрлэгдсэн, төв болон хажуугийн асаагууртай сумаар цэнэглэх боломжгүй зэвсгүүд байна.

1.3. Сум болон түүний ангиллын талаарх зохицуулалт

Галт зэвсгийн тухай ойлголттой салшгүй холбоотой тодорхойлогдож байх ёстой "сум"-ны тодорхойлолтыг манай улсын галт зэвсгийн тухай хуульд тодорхойлон заагаагүй нь учир дутагдалтай юм. Дэлхийн ихэнх улс орнуудад галт зэвсгийг тодорхойлохдоо сум болон түүний төрлийн асуудалтай холбоотойгоор ялангуяа галт зэвсгийн төрлийг түүнд хэрэглэгдэж буй сумны шинж чанараар ангилж буй улс орон ч байдаг байна.

Канад Улсын Эрүүгийн хууль галт сумыг *галт зэвсгийг цэнэглэх зориулалттай, сумны хошуу бухий хонгио* гэж тодорхойлсон байдаг. Хориглосон сум гэж *тодорхойлсон галт сум, бүх төрлийн сумны хошууг* мөн тодорхойлон заасан байдаг. Хуульд галт зэвсэг нь үрлэн сум, хорголжин сум, сумны хошуугаар цэнэглэгдэх тухай заасан байдаг бөгөөд сумны хурд нь галт зэвсэг мөн эсэхийг тодорхойлох үндсэн шалгуур болдог.

АГЗТХ-д сум гэж үрлэн хошуу ба хийн шаталт үүсгэгчийг агуулсан хонгиог хэлнэ гээд тэрхүү хонгиог цаас оролцсон болон цаасан бус материалаар хийсэн байж болно гэсэн байна. Галт сум гэдэгт ямар нэг төрлийн галт зэвсэгт ашиглагдахаар бүтээгдсэн сум, хонгио, гал авалцуулах хэрэгсэл, үрлэн сум, дарь цацагч хийг /propellent powder/ ойлгоно гэжээ.

АНУ-ын галт зэвсгийн хууль тогтоомжид хамгаалалтын хантааз нэвтлэгч сумыг хориглогдох хэрэгсэлд зааж түүнчлэн энэхүү сумыг вольфрам хайлш, ган, төмөр, шар зэс, хүрэл, гууль, бериллийн зэс, шингэрүүлсэн уран эдгээрийн комбинацийг агуулах боломжтой, гар буунд хэрэглэхээр бүтээгдсэн 0,22 –аас илүү калибртай, бүтэн гадарласан, гадарлагааны жин нь сумны нийт жингийн 25-аас дээш хувийг эзэлдэг сум болон сумны голыг ойлгоно гэсэн байдаг. Үүнд холбооны улсын болон муж улсын байгаль хамгаалах, эсхүл тоглоомын тухай хууль тогтоомжид заасан болон ангийн, зөвлөн байт буудлагын зориулалттай болон прокурорын зүгээс анхдагч зориулалтыг нь спортын гэж дүгнэсэн, түүнчлэн прокурор үйлдвэрийн зориулалттай ашиглахыг төлөвлөсөн сум, сумны гол орохгүй.

Манай улсын хувьд галт зэвсгийн эрх зүйн зохицуулалтаар сум болон сумны эргэлттэй холбогдох харилцааг тодруулан тодорхойлох шаардлагатай.

II БҮЛЭГ.МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ГАЛТ ЗЭВСГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ӨНӨӨГИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ, ХОЛБОГДОХ ХУУЛЬ ТОГТООМЖУУД

Монгол Улсад галт зэвсэг, түүний хяналт холбогдох харилцааг зохицуулж буй эрх зүйн эх сурвалжид Галт зэвсгийн тухай хууль, Бууны албан татварын тухай хууль, Цагдаагийн байгууллагын тухай хууль, Эрүүгийн хууль, Улсын тэмдэгтийн тухай хууль, Татварын ерөнхий хууль, Захиргааны хариуцлагын тухай хууль болон Амьтны тухай хууль зэрэг багтах ба мөн бусад холбогдох дүрэм журам байна. Галт зэвсгийн тухай хууль 2001 онд батлагдсан бөгөөд энэхүү хуулиар Монгол Улсад галт зэвсэг өмчлөх, эзэмших, ашиглахтай холбогдсон харилцааг зохицуулах ба харин зэвсэгт хүчин, бусад цэрэг цагдаа, тагнуул, хорих байгууллагын эзэмшилд байгаа байлдааны зориулалттай галт зэвсгийг өмчлөх, эзэмших, ашиглахтай холбогдсон харилцааг зохицуулдаггүй. Түүнчлэн тус хуулиар Монгол Улсын иргэн, хуулийн этгээд галт зэвсгийг эзэмшихдээ бүртгүүлэх, эрх бүхий байгууллагаас зөвшөөрөл авах, галт зэвсгийг хадгалах зэрэг харилцааг зохицуулах тедийгүй галт зэвсгийн Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт худалдах, худалдаж авах, өвлөх, бэлэглэх, улсын хилээр галт зэвсэг болон сумыг оруулах, гаргах, тээвэрлэхтэй холбогдох стандарт, галт зэвсгийг хураах эцэст нь эдгээр бүх харилцаанд энэхүү хуулийг зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх захиргааны хариуцлагын асуудлыг зохицуулна.

2.1. Галт зэвсгийн тухай хуулиар зохицуулагдах харилцаа

Галт зэвсгийн тухай хуулиар галт зэвсгийг өмчлөх, эзэмших, ашиглахтай холбогдсон харилцааг зохицуулна гэсэн байдаг. Гэсэн хэдий боловч тус хуулийн 3 дугаар бүлэгт галт зэвсэг худалдах, худалдан авах, хадгалах, өвлөх болон бэлэглэх зэрэг олон харилцааг түүнчлэн улсын хилээр оруулах зөвшөөрөл олгох, ан агнуур, уралдаан тэмцээний зориулалттай галт зэвсэг улсын хилээр оруулах, гаргах зэрэг өргөн хүрээний харилцааг зохицуулж байна. Тийм учраас тус хуулийн зорилт нь зөвхөн галт зэвсгийг өмчлөх, эзэмших, ашиглахтай холбогдсон харилцааг зохицуулна гэж явцуурахгүйгээр галт зэвсгийг хадгалах, үйлдвэрлэх, худалдах, худалдан авах, дамжуулах, олж авах, цуглуулах, бүртгэх, зөөх, тээвэрлэх, хилээр оруулж гаргах зэргээр галт зэвсэг болон сумны эргэлт сүлжээний асуудлыг бүхэлд зохицуулна гэж өргөн хүрээтэйгээр тодорхойлогдох нь зүйтэй.

Галт зэвсэг өмчлөх, эзэмших, ашиглах субъектийн хувьд иргэн, хуулийн этгээд байх ба эдгээр нь хувийн болон албаны зориулалтаар галт зэвсгийн харилцаанд оролцдог. Хувийн зориулалтаар гэдэгт ан агнуур, үзмэр цуглуулгын, спортын гэсэн төрлүүдээр хэрэглэх ба албаны зориулалтаар ашиглана гэдэг нь харуул хамгаалалтын байгууллагын болон зэвсэгт хүчин, бусад цэрэг цагдаа, татнуул, хорих байгууллагаас бусад төрийн байгууллагын албан хаагчийн ажлын хэрэгцээнд ашиглагдаж буй галт зэвсгийг оруулан тооцож болно.

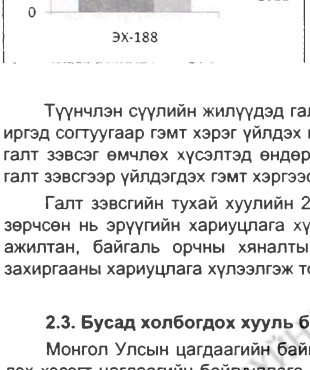
2.2. Галт зэвсгийн хяналтын эсрэг зөрчил, гэмт хэрэг

Галт зэвсгийн хуулийн 4.1-т зааснаар зэвсэгт хүчин, бусад цэрэг цагдаа, татнуул, хорих байгууллагын эзэмшилд байгаа байлдааны зориулалттай галт зэвсгийг өмчлөх, эзэмших, ашиглахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахгүй бөгөөд үүнтэй холбоотойгоор эдгээр байгууллагын галт зэвсэг, хэрэгслийн хяналт сул, зарим тодорхой бус харилцаа байсаар байна. Галт зэвсгээ зэвсгээ хянаж чадахгүй байгаа энэхүү байдал иргэд төдийгүй төрийн байгууллагад оршсоор байгаа нь Монгол Улсад галт зэвсгийн хяналтгүй байдал хүний эрхийн олон зөрчилд хүргэсээр байгаа.[13]

Галт зэвсэг, байлдааны галт хэрэгслийн хяналтын эсрэг гэмт хэргүүд нь Эрүүгийн хуулийн 185-188 дугаар зүйлд хуульчлагджээ. Эрүүгийн хуулийн 185 дугаар зүйлд Галт зэвсэг, байлдааны галт хэрэгсэл, тэсэрч дэлбэрэх бодис хууль бусаар хийж бэлтгэх,хадгалах, авч явах, борлуулах, үйлдвэрлэх гэмт хэргийг 186 дугаар зүйлд галт зэвсэг, байлдааны галт хэрэгсэл, тэсэрч дэлбэрэх бодис хууль бусаар олж авах гэмт хэргийг, 187 дугаар зүйлд галт зэвсэг, байлдааны галт хэрэгсэл, тэсэрч дэлбэрэх бодисыг хамгаалах ажилдаа хайнга хандах гэмт хэргийг түүнчлэн 188 дугаар зүйлд галт зэвсэг, байлдааны галт хэрэгсэл, хар тамхи, мансууруулах буюу хордуулах, цацраг идэвхт, тэсэрч дэлбэрэх бодисыг хууль бусаар Монгол Улсын хил нэвтрүүлэх гэмт хэргийг хуульчлан ял шийтгэлийг заасан байдаг. Эдгээр гэмт хэргүүдээс ЭХ-ийн 188 буюу галт зэвсэг, байлдааны галт хэрэгсэл, хар тамхи, мансууруулах буюу хордуулах, цацраг идэвхт, тэсэрч дэлбэрэх бодисыг хууль бусаар Монгол Улсын хил нэвтрүүлэх гэмт хэрэг сүүлийн жилүүдэд нэлээд үйлдэгдэж энэ төрлийн гэмт хэрэг өссөөр байна.

[13] Л. Галбаатар, "Галт зэвсгийн хяналтын эсрэг гэмт хэргүүдийн шалтгаан нөхцөл, урьдчилан сэргийлэх арга зам"

Зураг 1



ЭХ-ийн 188 дугаар зүйл

2010 онд 2 гэмт хэрэг

2011 онд 3 гэмт хэрэг

2012 онд 8 гэмт хэрэг тус тус үйлдэгджээ.

Түүнчлэн сүүлийн жилүүдэд галт зэвсэг хуулийн дагуу өмчилж, эзэмшиж буй иргэд согтуугаар гэмт хэрэг үйлдэх нь ихсэж байна гэсэн тоон мэдээ байна. Иймд галт зэвсэг өмчлөх хүсэлтэд өндөр шалгуур тавих хэм хэмжээг бий болгосноор галт зэвсгээр үйлдэгдэх гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх боломжтой.

Галт зэвсгийн тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлд галт зэвсгийн хууль тогтоомж зөрчсөн нь эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхгүйгээр бол цагдаагийн байгууллагын ажилтан, байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч иргэн, хуулийн этгээдэд захиргааны хариуцлага хүлээлгэж торгох шийтгэл ногдуулдаг байна.[14]

2.3. Бусад холбогдох хууль болон дүрэм, журам

Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт цагдаагийн байгууллага нь зэвсэгт хүчин, бусад цэрэг, улсын аюулгүй байдлыг хангах, хорихоос бусад байгууллага, иргэд галт зэвсэг, сум хэрэгсэл үйлдвэрлэх, захиалах, худалдах, тээвэрлэх, эзэмших журмын биелэлтэд хяналт тавих үүрэг гүйцэтгэнэ гэсэн байдаг бол тус хуулийн 5 дугаар бүлэгт цагдаагийн байгууллага, албан хаагчийн зэвсэг, тусгай хэрэгслийн тухай тодорхойлон заажээ.[15] Тус бүлэгт "Цагдаагийн байгууллага гэмт хэрэгтэй тэмцэх, нийгмийн хэв журам хамгаалах, харуул хамгаалалтын үүрэг гүйцэтгэх албан хаагчиддаа галт зэвсэг олгох, алба хаагчид нь уул зэвсгийг биедээ авч явах эрхтэй." гэж заахаас гадна галт зэвсгийг цагдаагийн албан хаагч хэрэглэх болон хэрэглэхийг хориглох гэх зэрэг асуудлуудыг зохицуулжээ.

Улсын тэмдэгтийн тухай хуулийн 13 дүгээр зүйлд Галт зэвсэг худалдах, эзэмших, улсын хилээр нэвтрүүлэх, тээвэрлэх, бүртгэх, харуул хамгаалалт эрхлэх зөвшөөрөл олгоход улсын тэмдэгтийн хураамж төлөх тухай болон түүний хэмжээг заасан байна. Тухайлбал, иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын өмчлөлд байгаа галт зэвсгийг бүртгэж, гэрчилгээ олгоход нэгж бүрээс 5 000 төгрөг мөн галт зэвсэг үйлдвэрлэх, нийтэд худалдах эрхийн тусгай зөвшөөрөл олгоход 5 000 000 төгрөг[16] зэргээр улсын тэмдэгтийн хураамж төлдөг байна.

Татварын ерөнхий хуулийн 7 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн 13 дугаар зүйлд бууны албан татварын тухай заасан байдаг бол Амьтны тухай хуулийн 4.1.14-д "ангийн буу" гэж хийц, үзэмж, загвараараа байлдааны зэвсгээс ялгаатай, замагтай бууны хүхээнд нэг, дайзанд дөрвөөс илүүгүй, өөрөө цэнэглэгдэгч /хагас автомат/

[14] Галт зэвсгийн тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлээс дэлгэрэнгүйг харна уу.
[15] Монгол Улсын Цагдаагийн байгууллагын тухай хууль, 1993 он
[16] Улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай хуулийн 13.1.4 (2010)

бууны хүхээнд нэг, дайзанд таваас илүүгүй сумны багтаамжтай галт зэвсгийг хэлнэ гэсэн заалтууд тус тус байдаг байна. Захиргааны хариуцлагын тухай хууль (1992)-д галт зэвсэг болон амьсгал боогдуулах, нулимс асгаруулах бодис хууль бусаар олж авах, авч явах, хадгалах тухай заалт байх ба өөрөөр хэлбэл, галт зэвсэг болон амьсгал боогдуулах, нулимс асгаруулах бодисыг хууль бусаар олж авсан, авч явсан, хадгалсан нь эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй бол уг зүйлийг хураах 3000-10000 төгрөгөөр торгох, эсхүл 10-30 хоногийн хугацаагаар баривчлах шийтгэл ногдуулна.[17] гэсэн байдаг.

Галт зэвсгийн тухай хууль батлагдсантай холбогдуулан авах зарим арга хэмжээний тухай 2001 оны тогтоол, Хууль зүйн сайдын 2002 оны 4 дүгээр сарын 30-ны өдрийн 275 дугаар тушаалаар батлагдсан Тусгай хэрэгсэл, галт зэвсэг хэрэглэх журам, 2002 оны 157 дугаар тушаалын хавсралт Галт зэвсэг нийтэд худалдах тусгай зөвшөөрөл олгох болон галт зэвсэг нийтэд худалдах төвийг сонгон шалгаруулах журам, Хууль зүйн болон Эрүүл мэндийн сайдын 2003 оны 1 сарын 15-ны өдрийн 1/112 дугаар тушаалаар батлагдсан Галт зэвсэг ашиглахад харшлах өвчин, бие эрхтний байдлын жагсаалт, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд, Үйлдвэр худалдааны сайдын хамтарсан 2002 оны 8 сарын 19-ны № 180/75 тоот тушаалаар батлагдсан Галт зэвсэг болон сумыг нийтэд худалдах зорилгоор улсын хилээр оруулах үйл ажиллагаа эрхлэх хуулийн этгээдийг сонгон шалгаруулах журам, ЦЕГ-ын дарга, ГЕГ-ын даргын хамтарсан 2002 оны 1 сарын 24-ны өдрийн 36/34 тоот тушаал, Галт зэвсгийг улсын хилээр оруулах, зөвшөөрөл олгох, хяналт тавих журам, ЦЕГ-ын даргын 2010 оны 503 дугаартай тушаалаар батлагдсан галт зэвсгийг бүртгэх, гэрчилгээ олгох журам, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2001 оны 8 сарын 24-ны 223 тоот Галт зэвсгийн тооллого явуулах журам, Улсын Ерөнхий Прокурор, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын хамтарсан 2003 оны 12/05 тоот тушаалын нэгдүгээр хавсралт болох Харуул хамгаалалтын албан хаагч шалт зэвсэг, нэг бүрийн хэрэгсэл, зэвсэггүйгээр тулалдах мэх хэрэглэх, албаны нохой ашиглах заавар зэрэг тогтоол, тушаал, заавар байдаг.

2.4. Өнөөгийн хууль тогтоомжид гарч буй зарим асуудлууд

Монгол Улсын галт зэвсгийн тухай хууль тогтоомжид дүн шинжилгээ хийж үзэхэд Галт зэвсгийн тухай хууль болон бусад хуулиудад дараах ойлгомжгүй, зохицуулагдаагүй, дэлгэрэнгүй бус зохицуулалт байна.

- МГЗТХ-ийн зорилтын чиг хүрээг өргөжүүлэх, өөрөөр хэлбэл, галт зэвсгийг хадгалах. үйлдвэрлэх, худалдах, худалдан авах, дамжуулах, олж авах, цуглуулах, бүртгэх, зөөх, тээвэрлэх, хилээр оруулж гаргах зэргээр галт зэвсэг болон сумны эргэлт сүлжээний асуудлыг бүхэлд зохицуулна гэж өргөн хүрээтэйгээр тодорхойлох;

- Захиргааны хариуцлагын тухай хууль, Эрүүгийн хуульд галт зэвсэг хууль бусаар авч явсан, хадгалсан бол хариуцлага хүлээлгэхээр заасан хэдий ч аль хуулийг ямар нөхцөлөөр хэрэглэхийг тодорхой заагаагүйгээс өөрөөр хэлбэр, хохирлын хэмжээ заагаагүй тул аль тохиолдолд эрүүгийн гэмт хэрэг гэж үзэх шалгуур байхгүйгээс дээрх төрлийн гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд ял завших боломж олгогддог. Иймд дээрх зөрчлийг тусгасан зүйлийг Захиргааны хариуцлагын хуулиас хасах эсвэл Эрүүгийн хуулийн заалтыг материаллаг бүрэлдэхүүнтэй болгох;

- Галт зэвсэг ашиглах этгээдэд түүнийг хэрэглэх заавар, бэлтгэлийг сайтар хангуулсан байх шаардлагыг тавьсан хуулийн зохицуулалт байхгүйгээс түүнтэй

[17] Захиргааны хариуцлагын тухай хууль, 23 дугаар зүйл.

болгоомжгүй харьцсанаас болж үйлдэгдэх зөрчил гарч байгааг анхаарах;

• Галт зэвсгийн шинжээчдийн ур чадварыг хянаж шалгах, сайжруулах арга хэмжээ бий эсэх нь тодорхойгүй байгаа тул энэ зохицуулалтыг тодруулах;

• Хийн гар буу болон бусад зэвсгийн хэрэгслийг тодорхойлон зааж тэдгээрийн галт зэвсгээс ялгарах онцлогийг хуульчлан тодорхойлох;

• Галт зэвсэг, тэсэрч дэлбэрэх бодис, армийн тоног төхөөрөмж, усан онгоц, нисэх онгоц, богино тусгалын пуужин болон тэсрэх бөмбөгийг дэлхийн хэмжээнд хянах зорилготой "Зэвсгийн худалдааны гэрээ буюу THE ARMS TRADE TREATY /ATT/ НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейд хэлэлцэгдэж[18] байгааг манай улс анхаарах;

• Хувь хүн галт зэвсэг ашиглах талаар МГЗТХ-ийн 10.1 ба 10.2-р зүйлүүд нь олон асуултыг дагуулсан хэт ерөнхий заалт болжээ. Жишээ нь: галт зэвсгийг хот суурин газарт ашиглахыг (золбин нохой, муур устгахаас бусад) хориглосон байх тул спорт клубын тамирчин хот суурин газар галт зэвсэг ашиглан бэлтгэл сургуулилалт, тэмцээн зохион байгуулах мөн насанд хүрээгүй буудлагын тамирчин галт зэвсэг ашиглах асуудал хэрхэн зохицуулагдах вэ гэдгийг тодруулах;

• Манай улсын галт зэвсгийн эрх зүйн зохицуулалтад насанд хүрээгүй этгээд болон сумны цуглуулгад олгох тусгай зөвшөөрөл олгодоггүй зэрэг болно.

III БҮЛЭГ.ГАЛТ ЗЭВСГИЙН ХОЛБОГДОХ ХАРИЛЦААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ БОЛОН ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРЛИЙН АСУУДЛААРХ ГАДНЫН ТУРШЛАГА

3.1. Австрали улс

Галт зэвсгийн тусгай зөвшөөрлийн ангиллыг ерөнхийлөн жагсаавал урт бууны A, B,C,D,E зэрэглэл, гар бууны ерөнхий ба E зэрэглэл, насанд хүрээгүй этгээдийн, цуглуулгын (үүнд 1 ба 2 дугаар зэрэглэлийн, эртний буу зэвсэг), өвлөлийн, сум цуглуулагчийн, диллерийн гэсэн тусгай зөвшөөрөл байна. АГЗТХ-ийн 18 дугаар зүйлд зааснаар 12 нас хүрсэн 18 нас хүртэлх насанд хүрээгүй хүн спортын зориулалтын тодорхой төрлийн буу эзэмших, биедээ авч явах эрхтэй ба аль нэг батламжит спорт клубын гишүүн байх, АГЗТХ-тай танилцсан, аюулгүй ажиллагааны курст сууж батламж авсан байх гэх мэт хуульд заасан нөхцөлийг хангасан байх ёстой. Сум цуглуулагч нь сум болон галт зэвсгийн цуглуулга сонирхогчдын аль нэг батламжит клубын гишүүн байх, сум хадгалалтад тавигдах шаардлагыг хангасан байх гэх мэт нөхцөлийг хангасан байна. Түүнчлэн галт зэвсэг, сумны цуглуулгаа үзэсгэлэнгийн зориулалтаар ниитэд дэлгэн үзүүлэх хувь хүн, сонирхогчдын клуб нь Ерөнхий комиссараас зөвшөөрөл авч нийтийн аюулгүй байдлыг хангах арга хэмжээг бүрэн авсан байх ёстой.

ТЗ-ийг АГЗТХ-ийн §39-д зааснаар галт зэвсгийн төрөл, өмчлөгчийн нас, эрх зүйн байдлаас хамааран 2-5 жилийн хугацаагаар олгодог ба ТЗ эзэмшигч өргөдөл гаргаснаар сунгаж болно. Сунгах тухай өргөдлийг ТЗ-ийн хугацаа дуусахаас өмнө гаргах ба өргөдлийг хянаж байх хугацаанд ТЗ-ийн хугацаа дуусч болдог. ТЗ-ийн хугацаатай холбоотой аливаа зохицуулалт МГЗТХ-д байхгүй ба энэ нь галт зэвсгийн хяналт, ТЗ эзэмшигчийн үүрэг хариуцлагыг дээшлүүлэх сайн хөшүүрэг байж болох талтай. ТЗ хүссэн өргөдөл гаргагч нь нэр хаяг, өөрийн гэрэл зураг зэрэг ерөнхий шаардлагаас гадна хувь хүн бол түүний хурууны хээ, байгууллага бол галт зэвсгийг биечлэн хариуцах этгээдийг томилж мөн хурууны хээг хавсаргадаг байна.

[18] www.un.org , www.controlarms.org , www.protectthehuman.com/tags/arms-trade , www.amnesty.org.uk/controlarms/

ТЗ цуцлагдах үндэслэлтэй гэж үзвэл Ерөнхий комиссарын шийдвэрээр бичгээр ТЗ эзэмшигчид мэдэгдэл хүргүүлэх ба мэдэгдлийг авсан даруйд өөрийн эзэмшилд байгаа галт зэвсгийг дагалдах сумын хамт нэн даруй хураалгах үүрэгтэй.

ТЗ-ийг цуцлах үндэслэл: Ерөнхий комиссар нь ТЗ-ийн зориулалт дуусгавар болсон, хаягийн өөрчлөлтөө мэдэгдээгүй, ТЗ эзэмших болон ТЗ-д сунгалт хийлгэх өргөдөлд зориуд буруу ташаа мэдээлэл өгсөн, ТЗ-д заасан нөхцөлийг зөрчсөн, ТЗ-д заасан галт зэвсгийг хадгалах, тээвэрлэх, ашиглах журмыг зөрчсөн, тухайн этгээд цаашид ТЗ эзэмших тохиромжтой этгээд биш болох нь тогтоогдсон (жишээ нь гэмт хэрэгт оролцсон талаар мэдээлэл ирсэн бол), галт зэвсгийг ашиглахдаа нийтийн аюулгүй байдал, амар амгаланг хангах нөхцөлийг бүрдүүлж ажиллах чадваргүй нь тогтоогдсон, ТЗ эзэмшигчийн санаатай буюу санамсаргүй үйлдлээр галт зэвсэг алдагдсан, хулгайлагдсан болон хуульд заасан бусад үндэслэлээр (АГЗТХ §49) цуцлах тухай шийдвэр ТЗ эзэмшигчид хүрсэн мөчөөс эхлэн цуцлагдсанд тооцно (АГЗТХ §52).

3.1.1. Галт зэвсэг өмчлөх, эзэмших, ашиглах

Австралийн хуульд байгаа манай хуультай нэг төстэй зүйл нь галт зэвсгийг хувь хүн бие хамгаалах зорилгоор өмчлөх эрхгүй байна (МГЗТХ 6.1 ба АГЗТХ 1.1.а (i)). Харин галт зэвсгийг хувь хүн ан агнах, цуглуулга, спортын зориулалтаар өмчлөх эрхтэй байна. Австралийн хуулийн нэг онцлог зохицуулалт нь хувь хүн галт зэвсгийг өмчилж, ашиглахдаа зохих ТЗ эзэмшихээс гадна ан агнуур, цуглуулга, спортын аль нэг клубын гишүүн байх ёстой. Эдгээр клуб нь мөн тусгай зөвшөөрөл, ерөнхий комиссарын батламж авсан байна. Иймклубын зарчим нь сум болон галт зэвсгийн бүртгэл, хяналт, аюулгүй ажиллагааг хангах зэрэг олон талын ач холбогдолтой байж болох юм. Мөн өмчлөгч хуульд заасан үндэслэлээр галт зэвсэг өмчлөх эрхгүй этгээдэд тооцогдохоор болсон бол тэрээр нэн даруй галт зэвсгийг цаашид хадгалж байх этгээдийг нэрлэж энэ тухайгаа Ерөнхий комиссарт мэдэгдэх үүрэгтэй ба ийнхүү мэдэгдээгүй бол 60 ТН[19] эсвэл 12 сарын хорих ялтай байна. (АГЗТХ §40.1) Энэ нь галт зэвсэг өмчлөгчийн хариуцлагыг нэмэгдүүлж байгаа чухал заалт юм.

3.1.2. Сум болон галт зэвсгийг бусдын эзэмшилд шилжүүлэх, тээвэрлэх

АГЗТХ-д сум болон галт зэвсгийг бусдад шилжүүлэх ба тээвэрлэхтэй холбогдсон харилцааг маш тодорхой зохицуулсан байна. Тухайлбал, ТЗ бүхий этгээд нь зөвхөн ТЗ-д заасан төрлийн сум болон галт зэвсгийг зөвхөн өөрийн биеэр ашиглах, тээвэрлэх үүрэгтэй бөгөөд хэрэв бусдад ашиглуулсан, эзэмшүүлсэн бусдаар тээвэрлүүлсэн бол тухайн ТЗ-ийн төрлөөс хамааран 60-1200 ТН эсвэл 12 сараас 10 жил хүртэл хорих ялаар шийтгэх зохицуулалттай байна (АГЗТХ §127). Мөн сум болон галт зэвсгийг бусдын орон байр, тээврийн хэрэгсэлд өмчлөгчийн зөвшөөрөлгүйгээр байлгах, тээвэрлэхийг хориглох ба зөрчвөл 60 ТН буюу 12 сарын хорих ялтай (АГЗТХ §131). Түүнчлэн сум болон галт зэвсгийн өмчлөх эрх шилжүүлэх, зээлдэх, зээлдүүлэх, сум болон галт зэвсгийг бүтнээр болон хэсэгчлэн худалдаар санал болгох, галт зэвсгийг бүтнээр болон задлан засварлах, үйлдвэрлэлийн зорилгоор өөрийн эзэмшилд байлгах зэрэг харилцаанд галт зэвсгийн диллерийн ТЗ бүхий этгээдээр дамжин оролцоно.

[19] Penalty Unit буюу торгуулийн нэгж (ТН) нь Австралийн муж улсуудад өөр өөр үнэлгээтэй байдаг. Жишээ нь: Виктория муж улсад тухайн санхүүгийн жилд засгийн газрын албан ёсны хэвлэлд гарсан үнэлэмжээр тодорхойлдог. 2012 онд 1 ТН 140. 84 А$ той тэнцэж байсан.

Өөрөөр хэлбэл хувь хүн диллерийн ТЗ-гүй дээрх харилцаанд орвол 120-240 ТН эсвэл 2- 4 жилийн хорих ялаар шийтгэгдхээр заасан байна.[20]

Тэгвэл манай хуульд галт зэвсгийг нийтийн тээврийн хэрэгслээр авч явахдаа хөлгийн болон галт тэрэгний дарга эсвэл жолоочид хадгалуулна (МГЗТХ §17.1), мөн хувь хүн галт зэвсгийг итгэмжлэлийн үндсэн дээр галт зэвсэг өмчлөх эрх нь хуулиар хязгаарлагдаагүй иргэнд ашиглуулж болно (МГЗТХ §10.4) гэж заасан нь нийтийн аюулгүй байдалд нэлээд эрсдэл дагуулахаас гадна эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэхэд хангалтгүй заалт болжээ. Өөрөөр хэлбэл хадгалах үүрэг хүлээсэн этгээд нь тухайн галт зэвсгийг нийтэд аюулгүй байдлаар авч явах ойлголттой эсэх, тээвэрлэлтийн явцад буспад гэм хор учирсан тохиолдолд хэнд ямар хариуцлага тооцох зэрэг асуудал зохицуулалтгүй үлдсэн байна.

3.2. Канад улс

3.2.1. Галт зэвсэг өмчлөх

Хувь хүнд галт зэвсэг өмчлөх, ашиглах эрх олгох хоёр төрлийн ТЗ байна. Эдгээр нь "өмчлөх эрх бүхий ТЗ" болон "өмчлөх ба худалдан авах эрх бүхий ТЗ" болно. Өмчлөх эрх бүхий ТЗ нь түүнд заасан галт зэвсгийг л ашиглах эрхийг олгох бөгөөд бусад этгээдээс өөрийн эзэмшиж буй зэвсэгтэй ижил төрлийн зэвсгийг зээлж авах л эрхтэй. 2001 оноос хойш энэ төрлийн ТЗ олгогдоогүй байна[21]. Харин өмчлөх ба худалдан авах эрх бүхий ТЗ нь ТЗ-д заасан зэвсгийн ангилалд багтах өөр төрлийн зэвсгийг чөлөөтэй худалдан авах эрхийг олгодог.

Хувь хүн галт зэвсэг эзэмших болон ТЗ авахын тулд дор хаяж арван найман нас хүрсэн байх ёстой боловч хуульд заасан үндэслэлээр насанд хүрээгүй этгээдэд галт зэвсэг өмчлүүлж болно.

Хязгаарлаагүй галт зэвсэг өмчлөх ТЗ авахаар өргөдөл гаргагч нь "галт зэвсгийн аюулгүй байдлын сургалт"-ыг галт зэвсгийн асуудал эрхэлсэн ахлах офицерээс томилсон зааварлагчийн удирдлага дор төгсөж, шалгалт өгч тэнцсэн байх шаардлагатай. Харин хязгаарласан болон хориглосон галт зэвсэг өмчлөх бол "хязгаарласан галт зэвсгийн аюулгүй байдлын сургалт"-д хамрагдаж, шалгалт өгнө.

ТЗ авахаар өргөдөл гаргагч этгээд хуулиар тогтоосон шалгуурыг хангаж, галт зэвсэг эзэмших, ашиглах тохиромжтой этгээд болохоо хангалттай нотолсон тохиолдолд ТЗ олгогдоно. Тухайн этгээд галт зэвсэг эзэмших ТЗ авах эрхтэй эсэхийг галт зэвсгийн ахлах офицер мужийн шүүгчийн зөвлөмжид үндэслэн тогтооно.

Шүүгчийн зөвлөмжийн дагуу галт зэвсгийн ахлах офицер өргөдөл гаргагчийн сүүлийн 5 жилийн доторх мэдээллүүдийг дараах хүрээнд шалгана. Үүнд:

а. - Бусдын эсрэг хүч хэрэглэсэн, хэрэглэхээр завдсан, сүрдүүлсэн,

- Бусдын биед гэмтэл учруулсан, амь насаа алдахад хүргэсэн,

- Бусдын өмч, үл хөдлөх хөрөнгийг галдан шатаасан, устгасан, хохирол учруулсан,

- Бусдын өмчид хамаарах амьтан, шувууг гэмтээсэн, хордуулсан, алсан,

- "Хар тамхи, мансууруулах бодисын хяналтын тухай хууль"-ийн 5,6,8 дугаар зүйлд заасан гэмт хэрэг буюу хамгийн багадаа 1000 доллар болон 6 сар хүртэл хугацаагаар хорих, хамгийн ихдээ 7 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэхээр заасан гэмт хэрэг үйлдсэний улмаас ял эдэлсэн, ял эдлээд гарсан эсэх

[20] (АГЗТХ §59)

[21] http://www.rcmp-grc.gc.ca

b. Сэтгэцийн өвчний улмаас эмчлэгдэж байсан эсэх

c. Аливаа этгээдийн өмнөөс бусад этгээдийн эсрэг хүч хэрэглэсэн, хэрэглэхээр сүрдүүлсэн, завдсан зэрэг үйлдэл гаргаж байсан эсэхийг шалгана[22].

Галт зэвсгийн тухай хуульд заасны дагуу 18 нас хүрсэн, өмнө нь хуулиар хориглосон галт зэвсэг, галт сум, бусад төрлийн зэвсэг ашигласны улмаас тодорхой хугацаанд галт зэвсэг болон бусад төрлийн зэвсгийн чанартай хэрэгсэл өмчлөх, ашиглахыг нь хориглоогүй этгээд ТЗ авах эрхтэй байна.

ТЗ эзэмшихийг нь хориглосон этгээд хориглосон хугацаа дууссаны дараа дээр дурдсан бэлтгэлд сууж, шалгалтад тэнцсэнээр ТЗ авах эрхтэй болно.

Эрүүгийн хуулийн 113-д тусгай зөвшөөрөл олгохыг тодорхой хугацаанд хориглох тухай заалтад хамаарахгүй зарим этгээдийг тусгасан байдаг. Үүнд:

- Өөрийгөө болон гэр бүлээ тэжээх зорилгоор ан хийх, урхидахад галт зэвсэг болон хязгаарласан зэвсэг зайлшгүй ашиглах шаардлагатай этгээд ;

- ТЗ олгохыг хориглох нь тухайн этгээдийн цорын ганц боломжит ажлын байрыг хаж байгаа бол хамаарахгүй гэж заасан.

Хязгаарласан болон хориглосон галт зэвсгийг эзэмших ТЗ-ийг хувь хүнд дараах нөхцөлд олгоно. Үүнд:

- Сайдаас баталсан хязгаарласан галт зэвсгийн аюулгүй байдлын бэлтгэлийг галт зэвсгийн ахлах офицерээс томилсон зааварлагчийн удирдлага дор дүүргэж, хязгаарласан зэвсгийн шалгалт өгч тэнцсэн бол ТЗ авах эрхтэй болно[23].

Гэвч үүнд /өмнө дурдсан шаардлагууд/ дараах тохиолдлууд хамаарахгүй:

- Тодорхойлсон нөхцөлд галт зэвсгийн ахлах офицер галт зэвсэгтэй холбогдох хууль тогтоомж болон галт зэвсэг ашиглах, галт зэвсэгтэй харьцах тогтоосон шаардлагад нийцэж байна гэж баталбал,

- 18 нас хүрээгүй боловч өөрийгөө болон гэр бүлээ тэжээх зорилгоор ан авлах, урхидах зорилгоор галт зэвсэг эзэмших шаардлагатай бол,

- Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлэхээс өмнө нэг болон түүнээс олон тооны галт зэвсэг эзэмшиж байсан, өөр төрлийн галт зэвсэг олж авах зорилгоор ТЗ авах шаардлагагүй бол,

- Гагцхүү автомат харваг худалдан авах зорилгоор ТЗ авах шаардлагатай бол,

- 18 болон түүнээс дээш насны түр оршин суугч болон хязгаарласан болон хориглосон бус галт зэвсэг эзэмших ТЗ-ийг түр оршин суугчид 60 хоногийн хугацаагаар олгуулахаар түр оршин суугчийн өмнөөс өргөдөл мэдүүлсэн этгээд хамаарахгүй.

Арван найман нас хүрээгүй, арван хоёроос дээш настай этгээд хуульд заасан онцгой тохиолдолд хязгаарлаагүй винтов болон урт буу эзэмшиж болох боловч түүний өмнөөс насанд хүрсэн этгээд хариуцлага хүлээнэ.

3.2.2. Галт зэвсэг эзэмших

Энэ асуудал "Галт зэвсгийн тухай хууль" болон "Хязгаарласан галт зэвсэг болон зарим төрлийн гар буу эзэмших зөвшөөрөл олгох тухай журам"-ын дагуу зохицуулагдана. Галт зэвсгийн тухай хуульд заасны дагуу[24] өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд Хууль зүйн сайд тус хавсралт журмыг баталсан байна.

[22] "Галт зэвсгийн тухай хууль", 5.2 дугаар заалт

[23] "Галт зэвсгийн тухай хууль", 7.2

[24] "Галт зэвсгийн тухай хуулийн 118 дугаар зүйлд Хууль зүйн сайдын журам батлах асуудлуудын хүрээг тодорхойлсон байдаг.

Галт зэвсгийн тухай хуульд "галт зэвсэг эзэмших зөвшөөрөл" гэдэг нь "хязгаарласан галт зэвсэг болон гар буу өмчлөх эрх бүхий хувь хүнд өөрийн болон бусдын амь насыг хамгаалах, хууль ёсны ажил, мэргэжлийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх зорилгоор хязгаарласан галт зэвсэг болон гар буу шаардагдах бол өмчлөхөөр заасан газраас өөр газарт өмчлөх зөвшөөрлийг олгож болох[25]" эрх бүхий зөвшөөрөл гэж заасан байдаг.

Тэгвэл "Хязгаарласан галт зэвсэг болон зарим төрлийн гар бууг эзэмших зөвшөөрөл олгох тухай журам"-д хувь хүн өөрийн болон бусдын амь насыг хамгаалах зорилгоор хязгаарласан галт зэвсэг болон гар буу эзэмшиж болох дараах нөхцөлийг заажээ. Үүнд:

- Тухайн этгээдийн болон бусдын амь насанд нэг ба түүнээс дээш этгээдийн зүгээс гарцаагүй аюул учруулж болзошгүй байдал,
- Цагдаагийн хамгаалалт хангалттай бус байдал,
- Өөрийн болон бусдын амь нас, эрүүл мэндийг ноцтой хор уршгаас хамгаалахад хязгаарласан галт зэвсэг болон гар буу нь зүй ёсоор шаардлагатай байх нөхцөл байдлыг тусгасан байна.

Харин хууль ёсны ажил, мэргэжлийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх зорилгоор хязгаарласан галт зэвсэг болон гар буу эзэмших дараах нөхцөлийг заажээ. Үүнд:

- Тухайн этгээдийн эрхлэх үндсэн үйл ажиллагаа нь бэлэн мөнгө хянах, тээвэрлэх, хамгаалах, бичиг баримт болон бусад төрлийн үнэ цэнэ бүхий бараг шилжүүлэх үйл ажиллагаа бөгөөд хянах, тээвэрлэх, хамгаалах үйл ажиллагааны хүрээнд өөрийн болон бусдын амь насыг хамгаалах зорилгоор галт зэвсэг эзэмших шаардлагатай нөхцөл,
- Тухайн этгээд алслагдмал, зэрлэг байгальд ажиллаж байгаа бөгөөд өөрийн болон бусдын амь насыг зэрлэг ан, амьтнаас хамгаалахад галт зэвсэг шаардагдах нөхцөл,
- Мөрдөх үйл ажиллагаа явуулах чиг үүрэг бүхий ажил эрхэлдэг, ийм ажил эрхлэхээр ТЗ авсан, зөвшөөрөлтэй, бэлтгэгдсэн зэрэг нөхцөл байдлууды тусгажээ.

Галт зэвсэг шаардагдах дээрх нөхцөл байдал үүссэн, тус нөхцөл байдалд галт зэвсэг эзэмшихэд шаардлагатай сургалт, хөтөлбөрт амжилттай хамрагдсан гэж үзсэн тохиолдолд галт зэвсгийн ахлах ажилтан галт зэвсэг эзэмших зөвшөөрлийг олгоно. Зөвшөөрөлд эзэмших галт зэвсгийн тоог заана. Мөн галт зэвсгийг биедээ авч явахад бууны гэр ашиглах тухай зөвшөөрөлд тусгаж өгнө[26].

Галт зэвсэг эзэмших зөвшөөрлийг цуцлах, сэргээх эрх нь галт зэвсгийн ахлах ажилтны эрх хэмжээнд багтана[27].

3.2.3. Галт зэвсэг хадгалах

Галт зэвсгийн тухай хуульд заасан эрх хэмжээнийхээ дагуу Хууль зүйн сайд 1998 онд Галт зэвсгийн тухай хуулийн 118 дугаар зүйлийн хавсралт болох "Галт зэвсгийг хадгалах, үзүүлэнд тавих, тээвэрлэх журам"-ыг батлсан байна.

Бүх төрлийн галт зэвсгийг цэнэггүй байдлаар хадгалах ёстой. Хязгаарлаагүй галт зэвсэг нь цоожлох хэрэгслээр хамгаалагдсан байх ёстой бөгөөд "гохны түгжээ, утсан түгжээ /эсвэл түгжээг авах/ гэх мэт галт зэвсгийг буудах боломжгүй болгох

[25] Галт зэвсгийн тухай хууль, 2.1 ба 20 дугаар заалт.
[26] Хязгаарласан галт зэвсэг болон зарим төрлийн гар бууг эзэмших зөвшөөрөл олгох тухай журам, 6 дугаар зүйл.
[27] Тус журмын 7 дугаар зүйл

зүйл", эсвэл галт зэвсэг хадгалах зориулалт бүхий сав, шүүгээ, өрөө зэрэг амархан эвдрэхгүй зүйлд хадгална.

Хязгаарласан болон хориглосон галт зэвсэг нь цоожлох хэрэгслээр хамгаалагдаж, хадгалах сав, шүүгээ, өрөө зэрэгт хадгалагдах бөгөөд төмөр шүүгээ, сейф эсвэл галт зэвсгийг аюулгүй хадгалах зориулалттай өрөөнд хадгална[28].

3.2.4. Галт зэвсэг ашиглах

Галт зэвсгийн тухай хуульд 18 нас хүрээгүй этгээдэд зөвшөөрөх галт зэвсэг, ашиглах зориулалтыг тодорхой тусгасан байдаг бол 18 нас хүрсэн этгээд галт зэвсгийг ямар зорилгоор ашиглаж болох тухай тусгайлан заагаагүй байна. Галт зэвсэг ашиглах зөвшөөрөгдсөн зориулалтуудыг Галт зэвсгийн тухай хуулийн бусад заалтуудаас дам байдлаар харж болох юм.

Тус хуульд "18 нас хүрээгүй боловч өөрийгөө болон гэр бүлээ тэжээх зорилгоор ан авлах, урхидах зориулалтаар галт зэвсэг өмчлөх шаардлагатай этгээдэд лиценз эзэмшүүлж болох[29]" тухай заасан байдаг нь 18 нас хүрээгүй этгээд ангийн зорилгоор галт зэвсэг ашиглах эрхтэй болохыг илэрхийлж байна.

Мөн хязгаарласан болон хориглосон галт зэвсэг өмчлөх эрх бүхий этгээд "буудлага, буудлагын тэмцээний зорилгоор, буудлагын клубын үйл ажиллагааны хүрээнд хязгаарласан болон хориглосон галт зэвсгийг тээвэрлэж болох" тухай тусгасан нь буудлага, спортын зорилгоор ашиглах эрхтэй болохыг илэрхийлж байна[30].

Музейн зорилгоор мөн ашиглаж болох бөгөөд "Музейн үйл ажиллагаа явуулах зорилгоор галт зэвсэг, хориглосон, хязгаарласан зэвсэг, хориглосон сум зэргийг өмчлөх, худалдан авах, үзүүлэх, засах, хадгалах[31]" эрхтэй байна.

3.3. АНУ

Галт зэвсгийн эрх зүйн байдлыг зохицуулж буй АНУ-ын хууль тогтоомжууд нь зохицуулалтын хүчин чадлын хувьд харьцангуй албадлага бага, зохицуулалт бага, үр нөлөөний хувьд ч бага төрлийн хуульд хамаардаг. Холбооны улсын хууль тогтоомж нь муж улсуудын хууль тогтоомжийн хүрээнд зайлшгүй байх хамгийн бага стандарт нөхцөлийг тогтоож өгдөг боловч муж улс бүр өөр өөрийн гэсэн хууль тогтоомжоор тухайн асуудлыг харилцан адилгүйгээр зохицуулдаг нь эрх зүйн хувьд нэгдсэн систем, нэгдмэл ойлголтгүй, аливаа этгээд судлах, хэрэгжүүлэхэд хүндрэл үүсгэсэн сөрөг үр дагавартай байна.

Тусгай зөвшөөрөлтэй холбогдуулан "Галт зэвсгийн хяналтын тухай хууль 1968" /The gun control Act 1968/ -д заасан зарим нэг нэгдмэл нэр томьёог тодруулбал:

3.3.1.Галт зэвсэг эзэмшигч

АНУ-д галт зэвсэг эзэмшихээр худалдан авч буй этгээдийн насны доод хязгаар нь Холбооны улсын хууль болон бүс нутгийн хуульд заасны дагуу тухайн бууны төрлөөс хамааран харилцан адилгүй байдаг. Гэхдээ цахиур буу, винтов худалдаж авах тохиолдолд 18 насанд хүрсэн байх, бусад төрлийн галт зэвсгийг худалдан авах бол 21 насанд хүрсэн байх нөхцөлийг Холбооны улсын хуулиар шаарддаг байна.

[28] http://www.rcmp-grc.gc.ca
[29] Галт зэвсгийн тухай хууль, 8.1 дүгээр заалт.
[30] Галт зэвсгийн тухай хууль, 19.1 дүгээр заалт.
[31] Галт зэвсгийн тухай хуулийн 2.1 дүгээр заалт.

Галт зэвсэг эзэмших эрхгүй этгээд:

- Шүүгдэж байгаа этгээд, яллагдсан этгээд, нэг жилээс дээш хугацаагаар хорих ялаар шийтгэгдсэн этгээд;
- Оргодол этгээд;
- Ямар нэг мансууруулах бодист донтсон, хууль бусаар хэрэглэгч этгээд;
- Шүүхийн шийдвэрээр сэтгэцийн эмгэгтэй болохыг нь тогтоож сэтгэцийн эмнэлэгт эмчлүүлж байсан этгээд;
- Хууль бусаар болон богино хугацааны визээр АНУ-д оршин сууж буй гадаадын иргэн;
- Зэвсэгт хүчнээс халагдсан буюу хөөгдсөн этгээд;
- АНУ-ын иргэншлээсээ гарсан этгээд;
- Бусад төрлийн зай барих шийтгэл авсан этгээд;
- Гэр бүлийн хүчирхийллийн гэмт хэргийн улмаас шийтгэгдэж байсан этгээд;
- Тусгай тохиолдлоос бусад нөхцөлд 18 нас хүрээгүй этгээд.

Мөн "Галт зэвсгийн экспортын хяналтын тухай" хуульд улсын аюулгүй байдалтай холбоотой ямар ямар гэмт хэрэгт холбогдсон этгээд галт зэвсэг эзэмших эрхгүй[32] тухай заасан байна.

Галт зэвсгийн бүртгэлийн хувьд АНУ-д хэн нэгэн бусад этгээдэд эзэмшиж байсан галт зэвсгээ худалдах, шилжүүлэх, түүнийг тээвэрлэхтэй холбоотой үйлдлийг нэгдсэн системд бүртгэх, тэмдэглэл хөтлөх шаардлага хуулиар тавигддаггүй байна. Түүнчлэн тусгай зөвшөөрөлтэйгөөр галт зэвсэг, тэсэрч дэлбэрэх бодис үйлдвэрлэж буй этгээд нь үйлдвэрлэсэн галт зэвсэг, тэсрэх бодисын тухай мэдээллийн тухай бүртгэл хөтлөх үүрэгтэй.

3.3.2. Галт зэвсгийн тусгай зөвшөөрөл[33]

Тусгай зөвшөөрөл бүхий галт зэвсэг импортлогч, үйлдвэрлэгч, худалдагч нь хууль тогтоомж болон Төрийн нарийн бичгийн даргын тогтоосон дүрмийн дагуу тусгай зөвшөөрөл дээр тусгагдсан газраас бусад газарт буюу үзэсгэлэн, уралдаан, спортын арга хэмжээ зэрэг нийгэмд чиглэсэн үйл ажиллагаанд оролцох зорилгоор түр хугацаагаар үйл ажиллагаа явуулж болдог байна. Мөн галт зэвсгийн үзүүлэн, үзэсгэлэнд оролцох зорилгоор Холбооны болон муж улсын, орон нутгийн байгууллагын эсхүл тэдгээр байгууллагуудын салбар, харъяа байгууллагуудын дэмжлэгтэйгээр хэрэгжиж болдог бөгөөд тусгай зөвшөөрөл дээр бүртгэгдсэн газраас өөр газар үйл ажиллагаа явуулах хүрээ нь тухайн Муж улсын нутаг дэвсгэр дээр байх ёстой[34] байдаг байна.

Галт зэвсэг, сум, бусад хэрэгсэл худалдах, үйлдвэрлэх, импортлох үйл ажиллагаа явуулах сонирхол бүхий этгээд нь Ерөнхий прокурорт өргөдөл гаргах бөгөөд хэрэв прокуророос зөвшөөрөл олгоогүй тохиолдолд уг үйл ажиллагаанд оролцохыг хориглодог. Өргөдөл нь дээр дурдсан уг үйл ажиллагаа эрхлэх сонирхолтой байгааг гэрчлэх баримт бичиг болдог.

[32] http://www.atf.gov/firearms/how-to/identify-prohibited-persons.html

[33] АНУ нь Холбооны хууль /Public law/ -ийн 18 USC Chapter 44 – д Галт зэвсэг /Firearms/ бүлэг болох "Галт зэвсгийн хяналтын тухай хууль"-ийн "Тусгай зөвшөөрөл" хэсгээс тодруулан үзэж болно. http://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/part-I/chapter-44 цахим хуудаснаас мэдээллийг авсан.

[34] http://www.gunpolicy.org/firearms/citation/quotes/1393

Ерөнхий прокурор нь хууль тогтоомжийн хүрээнд өргөдөл заавал дурдагдвал зохих нөхцөлийг /мэдээлэл, өргөдөл гаргагчийн цээж зураг, хуруугы хээ гэх мэт/ тогтооно[35]. Хэрэв зөвшөөрөл хүсэгчийн өргөдөл аливаа дутагдалгүй, мөн зохих төлбөрөө хийсэн нөхцөлд хүсэлтийн дагуу тусгай зөвшөөрөл олгож болно.

Тусгай зөвшөөрөл хүсэгчид тавигдах шаардлага

1. 21 ба түүнээс дээш настай байх, 2. Өргөдөл гаргагч этгээд /байгууллага, нөхөрлөл, холбоо, хувь хүн/-ийн удирдах ажилтан, менежер галт зэвсэг, галт сумыг худалдаалах хугацаанд тээвэрлэх, усан онгоцоор тээвэрлэхэд тавигдах шаардлагыг санаатайгаар зөрчиж байгаагүй тохиолдолд, 3. Тус хуульд болон бусад хууль тогтоомжийг санаатайгаар зөрчиж байгаагүй этгээдэд, 4. Өргөдөл гаргагч этгээд санаатайгаар тусгай зөвшөөрлийн өргөдөлтэй холбоотой шаардлагатай мэдээллийг өгөөгүй, эсхүл худал мэдээллийг хийгээгүйгээс бусад тохиолдолд, 5. Хэрэв өргөдөл гаргагч нь муж улс байвал: а)тус хуулийн дагуу тусгай зөвшөөрөл шаардлагатай үйл ажиллагаа явуулах байршлаа тодорхойлох, б)тусгай зөвшөөрөл шаардлагатай цуглуулгын үйл ажиллагаа явуулах байршлаа тодорхойлох, в)Өргөдөл гаргагч тусгай зөвшөөрөл хүссэн үйл ажиллагаагаа явуулах байршил улсын болон муж улсын хууль тогтоомж зөрчөөгүйг магадалсан байх,

Тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдөл шийдвэрлэх хугацаа

Тусгай зөвшөөрлийн өргөдлийг хүлээн зөвшөөрснөөс хойш 30 хоногийн дотор улсын болон орон нутгийн хууль тогтоомжид заасан шаардлагыг хангасан нөхцөлд дагуу үйл ажиллагаагаа эхэлж болно. Хэрэв шаардлагыг хангаагүй бол тусгай зөвшөөрөлтэй хэдий ч үйл ажиллагаа явуулж болохгүй. Өргөдөл гаргагч өмнө нь Ерөнхий Прокурорт болон орон нутгийн цагдаагийн даргад галт зэвсгийн холбооны тусгай зөвшөөрөл хүсэх тухайгаа бичгээр явуулж, хүргүүлсэн байна. Үүндээ галт зэвсгийг аюулгүй байдалд хадгалах, галт зэвсгийг зөвшөөрөлгүйгээр худалдан авах эрхтэй этгээдэд худалдах орчны аюулгүй байдлыг хангах тоног төхөөрөмж хэрэгцээ, шаардлагатай бүх газар суурилагдсан тухайгаа мэдэгддэг байна. Үүний үндсэн дээр Ерөнхий Прокурор өргөдөл хүлээн авсан өдрөөс хойш 60 хоногийн дотор зөвшөөрсөн эсхүл зөвшөөрөөгүй шийдвэр гаргана. Хэрэв өргөдөл гаргагч зөвшөөрсөн шийдвэр авсан бол тусгайлан тогтоосон хураамж төлсний дараа энэ мэргэжлийн үйлчилгээ явуулах эрхээ авна.

Тусгай зөвшөөрөл хураах

Ерөнхий прокурор аливаа хэрэв тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч холбогдох хууль тогтоомжийг санаатайгаар зөрчсөн, зөвшөөрөлгүй этгээдэд галт зэвсэг худалдаалсан, үйл ажиллагаа явуулж буй байр аюулгүй байдлын шаардлага хангахгүй байгаа, хамгаалалтын хантааз нэвтлэгч сум борлуулж байгаатай холбоотой ямар нэг тэмдэглэгээ эсхүл дам яриагаар сонсогдсон мэдээлэлд үндэслэн нэгэнт олгосон тусгай зөвшөөрлөө буцааж болно. Ерөнхий прокурор тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдөлд зөвшөөрөөгүй хариу өгсөн болон зөвшөөрөл хураасан тохиолдолд үгүйсгэх хариу өгөх болсон шалтгаануудыг дэлгэрэнгүй тоочсон хариу өгөх шаардлага тавигддаг. Ерөнхий прокурорын энэ шийдвэрийн эсрэг давж заалдах эрх бий.

Бүртгэл

ТЗ эзэмшсэн бүх импортлогч, үйлдвэрлэгч, худалдаалагч оруулж ирсэн, үйлдвэрлэсэн, тээвэрлэсэн, хүлээж авсан, худалдсан болон бусад Ерөнхий прокурорын заасан бүртгэлийг үйл ажиллагаа явуулж буй хугацаандаа хөтлөх үүрэгтэй. Ерөнхий Прокурор дээр дурдсан тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийн хэн нэг

[35] http://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/923

нь энэ хууль болон холбогдох хууль тогтоомжийг зөрчиж байгаа тухай баталгаатай эх сурвалжаас мэдээлэл авсан тохиолдолд нотлох баримт олохын тулд холбооны шүүгчийн баривчлах шийдвэртэйгээр ажлын цагаар гэнэтийн шалгалт хийж болно.

Ерөнхий прокурор тусгай зөвшөөрөлтэй импортлогч, үйлдвэрлэгч, худалдаа эрхлэгч, цуглуулагчийн байранд шалгаангүйгээр, урьдчилан мэдэгдэхгүйгээр шалгалт явуулах эрхтэй. Гэхдээ тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчээс гадна нэг бүюу түүнээс дээш хүнтэй хамт, бүртгэлд тавигдах шаардлагыг хангуулахаар 12 сар тутамд нэгээс илүүгүй удаа шалгалт явуулах зэрэг шаардлагыг хангасан байна.

Гэмт хэрэг болон бусад хэрэгт нотлох бариментаар ашиглах

Ерөнхий прокурор явуулж буй хяналт, шалгалтын явцад хууль тогтоомж зөрчсөнийг магадлах бүртгэл, баримтуудыг нотлох баримт болгон хурааж авах эрхтэй, гэхдээ тодорхой богино хугацааны дотор баталгаажуулсан хуулбараар хангах үүрэгтэй бөгөөд холбогдох мэдээллүүдийг бүх холбооны, улсын болон орон нутгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх, мөрдөн байцаах байгууллагууд авч болох байдлаар байрлуулахдаа галт зэвсэг болон галт сум худалдан авсан хувь хүний тухай мэдээллийг задруулахгүй байхад анхаарч ажиллана.

Мэдээлэх үүрэг

ТЗ эзэмшигч нь таван өдрийн дотор нэг цагт эсхүл тодорхой хугацааны дотор 2 болон түүнээс олон гар буу эсхүл револвер, эсхүл гар буу болон револверийн комбинацийг 2 эсхүл түүнээс олон тусгай зөвшөөрөлгүй эзэмшүүлсэн, эсхүл худалдсан, эсхүл бусад аргаар худалдаалсан тохиолдолд Ерөнхий прокуророоос урьдчилан тогтсон хэлбэрээр мэдээлэл бэлтгэж мужийн эсхүл орон нутгийн цагдаагийн ерөнхий газар, эсхүл гэмт хэрэгтэй тэмцэх хүргүүлэх шаардлагатай.

Галт зэвсэг, галт сум худалдаалах үйл ажиллагаагаа зогсоох

Хэрэв галт зэвсэг, галт сум худалдаалах үйл ажиллагааг түр хугацаагаар зогсоох болон хааж байгаа бол тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь өөр адил үйл ажиллагаа явуулах тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид бүртгэл, мэдээллээ шилжүүлж болно.

Хэрэв галт зэвсэг, галт сум худалдаалах үйл ажиллагаагаа бүр мөсөн зогсоож байгаа бол аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагааг зогсоосноос хойш 30 хоногийн дотор бүртгэл, мэдээллээ Ерөнхий прокурорт шилжүүлэх үүрэгтэй. Мужийн эсхүл орон нутгийн хууль тогтоомж галт зэвсэгтэй холбоотой бүртгэл мэдээллийг бусад хариуцах байгууллагад шилжүүлэхээр заасан бол энэ асуудлаар Ерөнхий прокурор зааварчилгаа өгнө.

Мөн галт зэвсгийн ТЗ эзэмшигч өөрийн эзэмшлийн (агуулах, цуглуулга зэргээс) галт зэвсэг хулгайлагдсан, хаягдаж үрэгдсэн нөхцөлд 48 цагийн дотор Ерөнхий прокурор болон орон нутгийн холбогдох байгууллагад мэдэгдэх үүрэгтэй.

Галт зэвсгийн тэмдэглээгээ

Тусгай зөвшөөрөлтэй галт зэвсэг импортлогч, үйлдвэрлэгч, худалдаа эрхлэгч хууль тогтоомж болон Ерөнхий прокурорын гаргасан журамд зааснаар тэмдэглээ хийнэ. Эл тэмдэглэгээ нь тухайн галт зэвсгийг импортоор оруулсан эсхүл үйлдвэрлэсэн эсэхийг тодорхойлох боломжийг олгодог байна.

ТЗ бүхий галт зэвсгийн импортлогч, үйлдвэрлэгч нь Ерөнхий прокурорын сумны худалдаатай холбоотой гаргасан журмын дагуу бүх төрлийн сумны хамгаалалттай хантааз нэвтлэгч сум болон түүний савлагаанд тэмдэглэгээ хийх үүрэгтэй. Ерөнхий прокурор болон Гэмт хэрэгтэй тэмцэх ерөнхий газрын дарга нь харьяа мужийн

болон орон нутгийн шүүхэд галт зэвсгийн зөвшөөрөл авсан бүх хүний нэр, хаягийг илгээх үүрэгтэй.

IV БҮЛЭГ.ГАЛТ ЗЭВСГИЙН ХУДАЛДАХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН САЙН ТУРШЛАГА

4.1.Галт зэвсэг худалдах зохицуулалт

АГЗТХ-д зааснаар галт зэвсэг худалдах диллерийн тусгай зөвшөөрлийг хувь хүнд болон хуулийн этгээдэд олгодог. Диллерийн ТЗ бусад зөвшөөрлөөс онцлог зохицуулалттай байдаг тухайлбал, диллерийн ТЗ авахаар өргөдөл гаргагч болон уг бизнест хамтран ажиллагсад нь 21 насанд хүрсэн байх ёстой. Диллер нь зөвхөн хуульд заасан этгээдээс галт зэвсэг, сум худалдан авах үүрэгтэй. Үүнд: ТЗ бүхий бусад диллер, галт зэвсэг эзэмших ТЗ бүхий аливаа этгээд, галт зэвсэг импортлох эрх бүхий этгээд гэх мэт (АГЗТХ §93).

АНУ-ын Галт зэвсгийн хуулиар "галт зэвсэг худалдагч" гэдгийг дараах байдлаар ойлгоно. Үүнд:

(А) Зэвсгийг бөөний болон жижиглэнгийн хэлбэрээр худалдаалах, түүнд оролцож байгаа этгээдийг

(В) Галт зэвсгийн их бие, гол төмөр, гох гэх мэт эд ангиудыг зориулалтын онцлогт тохируулан засварлах, өөрчлөх зэргээр үйл ажиллагаа эрхлэх этгээд (С) Галт зэвсэг барьцаалан зээл олгогч этгээд. "ТЗ бүхий галт зэвсэг худалдагч гэдэгт энэ бүлгийн заалтуудын дагуу тусгай зөвшөөрөл авсан худалдагч этгээдийг ойлгоно гэсэн байдаг.

Галт зэвсэг худалдах, хадгалалтын бүртгэл: Тусгай зөвшөөрөлтэйгөөр галт зэвсэг худалдаалж буй этгээд нь худалдаалж буй галт зэвсэг, тэсрэх бодисын тухай мэдээллийн тухай бүртгэл хөтөлнө гэж заасан байна.

Галт зэвсэг худалдаалагч нь галт зэвсгийг шилжүүлэхдээ /худалдахдаа/ Холбооны болон мужийн хуулийг дагаж мөрдөх үүрэгтэй бөгөөд тэдний үйл ажиллагааг "Согтууруулах ундаа, хар тамхи, гал зэвсэг болон тэсрэх бодисын эсрэг байгууллагаас зохицуулдаг байна. Тус байгууллага галт зэвсэг худалдах хуулийн этгээдийн галт зэвсэг эзэмшихтэй холбоотой мэдээллийг шалгах зэрэг үйл ажиллагааг эрхэлдэг байна.

Галт зэвсэг худалдаалахыг хориглосон этгээд нь:

- Урьд гэмт хэрэг үйлдсэн этгээд
- Харьяалалгүй этгээд
- 18 нас хүрээгүй этгээд
- Сэтгэцийн өвчтэй этгээд байна.

Галт зэвсэг болон тэсрэх бодисын хяналтыг сайжруулах өөр нэгэн оролдлого нь галт зэвсэг өмчилж буй этгээдэд тавих шаардлагыг нэмэгдүүлэх явдал юм. Өмнө дурдсанаар зарим муж холбооны улсын хуульд зааснаас илүү хатуу, хязгаарлагдмал эрх зүйн зохицуулалт хийх өгөх нь зүйтэй гэсэн байр суурийг баримталдаг байна. Тухайлбал, Холбооны улсын хуульд галт зэвсэг эзэмшихэд тавигдах шаардлагууд байдаг боловч дийлэнх муж холбооны улсын хуульд зааснаас илүү нарийвчилсан шаардлагыг муж улсын хуульд тусгаж өгсөн байдаг. Тухайлбал, иргэний галт зэвсэг эзэмших эрхийг хязгаарлах онцгой тохиолдлыг тогтоож өгсөн байна: A.New Jersey мужид 6 сар болон түүнээс дээш хугацаатай хорих ялаар шийтгэгдэх гэмт хэрэг

үйлдсэн этгээд галт зэвсэг эзэмшихийг хязгаарлажээ. Б.Гар буу эзэмших эрхийг 21 ба түүнээс дээс настай этгээдэд хуулиар зөвшөөрсөн байна гэх мэт. Гэсэн хэдий боловч Холбооны улсын хэмжээнд 13 мужийн галт зэвсгийн эрх зүйн зохицуулалт Холбооны улсын хууль тогтоомжтой адил сул түвшинд байна гэж үздэг байна.

Түүнчлэн өөр нэгэн шалгуур тавьж буй үзүүлэлт нь хар тамхитай холбоотой хязгаарлалт юм. Холбооны хуульд хар тамхи хэрэглэж байсан этгээдийн галт зэвсэг өмчлөх асуудалд хязгаарлалттай хандахаар тусгасан байдаг. Жишээлбэл 1 жилийн хугацаанд мансууруулах бодис хэрэглэх зөрчил гаргасан, 5 жилийн хугацаанд ийм зөрчлийн улмаас давтан баривчлагдаж байсан бол галт зэвсэг өмчлөхийг хориглодог. Мөн холбооны хуульд архидан согтуурах асуудлын талаар тусгагдаагүй байдаг боловч 16 муж энэ талаар хууль тогтоомжид тусган өгчээ. Тус мужууд согтууруулах ундаа хэтрүүлэн хэрэглэгчид галт зэвсэг өмчлүүлэхийг хориглосон байна. АНУ-ын бодлого энэ зохицуулалтыг бусад муж болон Холбооны хуульд тусгах шаардлагатай гэдгийг дэмждэг байна.

Хуулиар насны хязгаарыг тогтоох нь галт зэвсэг эзэмших, худалдаалахтай холбоотой гэмт хэргийг бууруулахад үр нөлөөтэй арга гэж тооцогддог. Холбооны улсын хууль болон ихэнх мужийн хуульд насны хязгаарлалтыг 18-аас 20 нас байхаар тогтоосон байдаг. Гэвч үйлдэгдэж буй гэмт хэргүүдийн насны байдлыг авч үзвэл хамгийн их үзүүлэлт бүхий нас 20-оос 21 насныхан байдаг онцлогтой байна.

Хэдийгээр АНУ нь галт зэвсэг өмчлөхтэй холбоотой Холбооны улсын хуулийн зохицуулалтыг чангаруулах, мужийн түвшинд шалгуурыг нэмэгдүүлэх замаар галт зэвсгийн зөрчил, галт зэвсэг ашиглан үйлдэх гэмт хэргийн тоог бууруулахыг оролдож байгаа ч энэхүү арга хэмжээ үр дүнд хүрэхгүй байгаа бөгөөд үүний гол шалтгаан нь “Далд эзэмшил” гэж судлаачид тодорхойлжээ. Далд эзэмшил гэдэг нь галт зэвсэг өмчлөх эрхгүй (хуульд заасны дагуу хязгаарлахаар заасан этгээдүүд) этгээдэд өмчлөх эрхтэй этгээд галт зэвсэг худалдан авч өгч шилжүүлэх үйлдэл юм. АНУ энэ талаар хуулийн төсөл боловсруулах хэмжээнд яригдаж байна.

Канад Улсад галт зэвсэг худалдах асуудлыг Галт зэвсгийн тухай хуульд галт зэвсэг шилжүүлэх харилцааны хүрээнд зохицуулж, хэнд галт зэвсэг шилжүүлж болох тухай нарийвчлан заасан байдаг.

Галт зэвсгийн тухай хуулийн 3-р бүлэгт галт зэвсгийг шилжүүлэх тухай тусгасан. Үүнд: Галт зэвсгийг шилжүүлэх гэдэг нь галт зэвсгийг худалдах, солилцох, өгөх үйл ажиллагааг хэлнэ[36] гэж заажээ.

Галт зэвсгийг согтуурсан, мансуурлын байдалд байгаа, сэтгэцийн өвчтэй хүнд шилжүүлэхийг хориглоно[37].

Хуулийн этгээд хязгаарласан болон хориглосон галт зэвсгийн төрөлд хамаарахгүй галт зэвсгийг буюу хязгаарлаагүй галт зэвсгийг галт зэвсэг өмчлөх, худалдан авах ТЗ бүхий этгээдэд шилжүүлэх[38] бөгөөд зөвшөөрлийг шалгах зорилгоор галт зэвсгийн ахлах офицерт хандаж болно[39].

Харин хязгаарласан болон хориглосон галт зэвсгийг ийм ангиллын галт зэвсэг эзэмших тусгай зөвшөөрөлтэй этгээдэд шилжүүлэх шаардлага тавигдахын сацуу шилжүүлэхийг зөвшөөрсөн байх шаардлагатай байдаг[40]. Тус зөвшөөрлийг тухайн мужийн галт зэвсгийн ахлах офицер олгоно.

[36] Галт зэвсгийн тухай хууль, 21 дүгээр зүйл.
[37] Тус хуулийн 22 дугаар зүйл.
[38] Тус хуулийн 23 дугаар зүйл.
[39] Тус хуулийн 23.1 дүгээр заалт.
[40] Тус хуулийн 23.2, 28 дугаар заалт.

Галт зэвсгийг шилжүүлсний дараа бүртгэгч[41] галт зэвсгийн бүртгэлийг цуцлах шийдвэр гаргавал энэ тухайгаа галт зэвсгийн ахлах офицерт мэдэгдэнэ.

Сумыг мөн галт зэвсэг өмчлөх ТЗ бүхий этгээдэд л шилжүүлнэ.

Хориглосон галт зэвсэг болон гар бууг шилжүүлэн авах зөвшөөрлийг галт зэвсгийн ахлах офицер дараах тохиолдолд олгоно[42]:

- Хувь этгээдэд өөрийн болон бусдын амь насыг хамгаалах, хууль ёсны ажил, мэргэжлийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх зорилгоор хязгаарласан галт зэвсэг болон гар буу шаардлагатай бол,
- Цуглуулгын зорилгоор ашиглах бол,
- Буудлага, буудлагын тэмцээний зорилгоор, буудлагын клубын үйл ажиллагааны хүрээнд хязгаарласан болон хориглосон галт зэвсгийг тээвэрлэх журмын дагуу тээвэрлэн, ашиглах хүсэлтэй бол тус тус зөвшөөрнө.

Аж ахуй нэгж, музей, байгууллага нь галт зэвсэг, хязгаарласан болон хориглосон зэвсэг, хориглосон хэрэгсэл, сум өмчлөх, үйлдвэрлэх, худалдах бол ийм үйл ажиллагаа явуулахыг зөвшөөрсөн ТЗ авах шаардлагатай.

Мужийн галт зэвсгийн ахлах офицер тухайн мужид үйл ажиллагаа эрхэлдэг, үйл ажиллагаа эрхлэх хаягтай, үйл ажиллагаа эрхлэх шаардлага хангасан аж ахуй нэгжид л ТЗ олгоно.[43] ТЗ эзэмшихээр өргөдөл гаргаж буй аж ахуй нэгж нь шаардлагатай баримт бичгийг бүрдүүлж, "Галт зэвсгийн ТЗ олгох журам"-ын дагуу өргөдлөө гаргана. Үйл ажиллагаа явуулж буй муж тус бүрд ТЗ авна[44].

Хуулийн этгээд галт зэвсэг худалдаалах тусгай зөвшөөрөл нь галт зэвсгийн ТЗ олгох журмын аж ахуй нэгжид хамаарах хэсгийн дагуу галт зэвсэг үйлдвэрлэх, өмчлөх ТЗ-тэй ижил журмаар олгогдоно. ТЗ авахаар өргөдөл мэдүүлэгч аж ахуй нэгж тус журмын дагуу өргөдөл гаргаж, ТЗ авна. Хуулийн этгээд галт зэвсэг худалдах тусгай зөвшөөрлийн талаар галт зэвсгийн тухай хуульд тусгайлан тусгаагүй бөгөөд галт зэвсэг үйлдвэрлэх, шилжүүлэх үйл ажиллагаа явуулах аж ахуй нэгж ТЗ авах ёстой тухай зааж, галт зэвсгийн ТЗ олгох журам болон галт зэвсгийн тухай хуульд галт зэвсэгтэй холбоотой үйл ажиллагаа явуулах аж ахуйн нэгжид мужийн галт зэвсгийн ахлах офицер ТЗ олгох эрхтэй тухай заасан байдаг[45]. ТЗ-д явуулах үйл ажиллагааны төрөл, зэвсгийн ангилал зэргийг тодорхой заах[46] ба түүнээс өөр төрлийн үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно.

4.2. Галт зэвсгийг улсын хилээр импортлох

АНУ-д тусгай зөвшөөрөл бүхий галт зэвсэг импортлогч, үйлдвэрлэгч, худалдагч нь хууль тогтоомж болон төрийн нарийн бичгийн даргын тогтоосон дүрмийн дагуу ТЗ дээр тусгагдсан газраас бусад газарт буюу үзэсгэлэн, уралдаан, спортын арга хэмжээ зэрэг нийгэмд чиглэсэн үйл ажиллагаанд оролцох зорилгоор түр хугацаагаар үйл ажиллагаа явуулж болдог байна. Галт зэвсэг, сум, бусад хэрэгсэл худалдах, үйлдвэрлэх, импортлох үйл ажиллагаа явуулах сонирхол бүхий этгээд нь Ерөнхий прокурорт өргөдөл гаргах бөгөөд хэрэв прокуророос зөвшөөрөл олгоогүй тохиолдолд уг үйл ажиллагаанд оролцхыг хориглодог. Өргөдөл нь дээр дурдсан уг үйл ажиллагаа эрхлэх сонирхолтой байгааг гэрчлэх баримт бичиг болдог.

[41] Хориглосон болон хязгаарласан галт зэвсгийг бүртгүүлэх шаардлагатай бөгөөд энэхүү бүртгэлийг бүртгэгч/Registrar/ хариуцан ажиллана.
[42] Галт зэвсгийн тухай хууль, 28 дугаар зүйл.
[43] Галт зэвсгийн лиценз олгох тухай журам, 19 дүгээр зүйл.
[44] Галт зэвсгийн тухай хууль, 56.3 дугаар заалт.
[45] Галт зэвсгийн тухай хууль, 56 дугаар зүйл.
[46] Тус хууль, 61.4 дүгээр заалт.

Ерөнхий прокурор нь хууль тогтоомжийн хүрээнд өргөдөлд заавал дурдагдвал зохих нөхцөлүүдийг /мэдээлэл, өргөдөл гаргагчийн цээж зураг, хурууны хээ гэх мэт/ тогтооно.[47]

Австрали Улсад бүх төрлийн галт зэвсэг, сум болон түүний дагалдах хэрэгслүүдийг импортлох асуудлыг 1956 оны Гаалийн журмаар зохицуулна. Эдгээр нь хориотой барааны ангилалд багтах ба дараах нийтлэг журмыг баримтална.

- Галт зэвсгийг гаалиар нэвтрүүлэхийн өмнө цагдаагийн газраас галт зэвсгийн бүртгэлийн дугаар олгосон гэрчилгээ авсан байх;
- 1900 оны 1 сарын 1-ээс өмнөх бүх галт зэвсэг серийн дугаартай байх;
- Импортын бүх төрлийн галт зэвсгийг гаалийн байгууллага дээр аюулгүйн туршилтаар оруулах;
- Туршилтаас дараах галт зэвсгийг чөлөөлнө: 1900 оноос өмнө үйлдвэрлэгдсэн, байт бууны төрлийн тэмцээн уралдаанд зориулан хийгдсэн, өмнө Австралийн гаалиар гарч байсныг батлах гаалийн бичигтэй бол, итгэмжлэгдсэн тэмцээн уралдаан, ан агнуурын зорилгоор үе үе орж ирүүлдэг бол, албан болон тусгай хэрэгцээний зорилгоор оруулж ирсэн галт зэвсэг байх;
- Галт зэвсгийг дагалдах сум тусдаа цагдаагийн гэрчилгээтэй байх;
- Галт зэвсэг, сум болон дагалдах хэрэгслүүдийг зөвшөөрөлгүй импортолсон бол 275,000 долларoос ихгүй торгууль буюу 10 жилийн хорих ял, эсвэл хорих болон торгох ялыг хамтад нь ногдуулах.

Импортын галт зэвсгийн гэрчилгээг цагдаагийн газраас тухайн галт зэвсгийн ангилалд үндэслэн олгох ба тухайн ангиллын зэвсгийг ямар зорилгоор ашиглахыг тодорхой заасан байдаг.[48]

Канадад галт зэвсэг импортлох ажиллагаа нь: Аж ахуйн нэгж нь галт зэвсэг, хориглосон зэвсэг, хязгаарласан зэвсэг, хориглосон хэрэгсэл, хэсэг, эд ангийг үйлдвэрлэлийн зорилгоор, автомат галт зэвсэг болгон угсрах зорилгоор "Галт зэвсэг экспортлох болон импортлох зөвшөөрөл"-тэй тохиолдолд л явагдана.

Аж ахуйн нэгжид ийм төрлийн барааг улсын хилээр импортлох зөвшөөрлийг олгохдоо дараах шаардлагыг тавина. Үүнд:

- Канадын нутаг дэвсгэрээр шууд дамжин өнгөрөх тээврийг Канадад үйл ажиллагаа явуулдаггүй хуулийн этгээд эрхэлж буйгаас бусад төрлийн, галт зэвсгийн чанартай барааг эзэмших, олж авах эрх бүхий ТЗ эзэмшдэг байх;
- Эдгээр бараа нь хуулиар зөвшөөрсөн бараа байх;
- Галт зэвсэг нь хязгаарласан болон хориглосон галт зэвсэг биш бол импортын зорилгыг тодорхой заах;
- Хязгаарласан болон хориглосон галт зэвсэг, хориглосон зэвсэг, хориглосон хэрэгсэл, хэсэг, эд анги эсвэл хориглосон сум бол импортын хуулиар тогтоосон зорилгыг тодорхой заах;
- Бараа очих байрлалыг тодорхойлох;
- Бүртгэлийн ажилтанг хуулиар тогтоосон мэдээлэл болон бүртгэлийн ажилтны шаардсан бусад төрлийн шаардлагатай мэдээллээр хангасан байхыг шаардана[49].

[47] http://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/923
[48] Хавсралт 2-оос дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.
[49] Галт зэвсгийн тухай хууль 46 дугаар зүйл.

Дээрх шаардлагыг хангасан, зөвшөөрөлтэй хуулийн этгээд нь импортлох үедээ гааль дээр зөвшөөрлийг гаалийн ажилтанд үзүүлэх үүрэгтэй.

Импортлох зөвшөөрөл нь батлагдаагүй тохиолдолд гаалийн ажилтан барааг бусад ямар нэгэн зөвшөөрөлгүйгээр экспортолж болохоор бол гаалиас буцаан экспортлох зөвшөөрөл өгч болно. 10 хоногийн дотор экспортлогдоогүй барааг Канадын нэрийн өмнөөс эзэн хаань мэдэлд хураах бөгөөд хуулиар тогтоосон байдлаар худалдана.

Гаалийн ажилтны шалгаж, баталгаажуулсан галт зэвсэг импортлох зөвшөөрөл нь шалгалт хүчинтэй гэж тооцогдож буй цаг хугацаанд галт зэвсгийн бүртгэлийн гэрчилгээтэй ижил хүчинтэй байна.

Экспортлох болон импорлоход өөр өөр төрлийн зөвшөөрөл авна. Канадын нутаг дэвсгэрээр шууд тээвэрлэгдэх /шууд дамжин өнгөрөх/, экспортлогдох барааг импортолж үл болно[50].

Галт зэвсгийн ахлах офицер тухайн мужид үйл ажиллагаа явуулдаг, үйл ажиллагаа явуулах хаягтай, үйл ажиллагаа хангах шаардлага хангасан аж ахуй нэгжид ТЗ олгоно.

4.3. Хууль бусаар галт зэвсгийн худалдаа эрхлэх, хил давуулах болон бусад зэвсгийн наймаа болон түүнтэй холбогдох гэмт хэрэг түүнтэй тэмцэх туршлага

2006 онд Канадад галт зэвсэг ашиглан хүний амь насанд халдсан 190 хэрэг тутмын 108 нь гар буу ашиглан үйлдсэн тоо баримт байна. Бусад 82 тохиолдлын 36 нь винтов болон шүршдэг буу ашигласан бол 24 нь засаж, янзалсан винтов, шүршдэг буу/хориглох зэвсгийн төрөлд багтдаг/, 22 нь бусад төрлийн галт зэвсэг ашиглан үйлджээ[51].

Галт зэвсэг дараах тохиолдолд гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн гарт хууль бусаар орж байна. Үүнд:

- Худалдааны байгууллага, хувийн эзэмшлээс алга болсон, хулгайлагдсан, гээгдсэн галт зэвсэг,
- Ашиглах боломжгүй болсон гэж бүртгүүлсэн, бүртгэлээс хасуулсан боловч, сэргээн ашиглах боломжтой галт зэвсэг,
- Улсын хилээр хууль ёсоор импортлон оруулсан боловч хууль бусаар зарагдаж буй галт зэвсэг нь гэмт хэрэг үйлдэх зэвсгийн зориулалтаар ашиглагдах эрсдэлтэй байдаг[52].

Канадад хууль бус зэвсгийн наймааны үндсэн хэсгийг хууль бусаар хил давуулан оруулж ирсэн галт зэвсэг болон хулгайн зэвсэг бүрдүүлдэг бол оролцогчид нь гэмт хэрэгтнүүд, зохион байгуулалттай гэмт хэргийн бүлэглэлүүд байна. Хууль бус зэвсэг нь олон жилийн турш эргэлтэд орж, хууль бус эзэмшигчдийн гараас гар дамжих хандлагатай байдаг тодийгүй нэг зэвсэг хэд хэдэн гэмт хэрэгт ашиглагдсан тохиолдол ч байдаг.

Канадын хилээр хууль бусаар орж буй галт зэвсгийн дийлэнх хэсэг нь АНУ-аас орж ирсэн байдаг нь газарзүйн хувьд хил залгаа байрлал, хууль, эрх зүйн зохицуулалтын зөрүүтэй байдал, АНУ галт зэвсэг үйлдвэрлэгч голлох орнуудын нэг болдог зэрэг хүчин зүйлстэй холбоотой. Канадын хилийн үйлчилгээний

[50] Галт зэвсгийн тухай хууль, 53 дугаар зүйл.
[51] http://www.cisc.gc.ca/annual_reports/annual_report_2007
[52] http://www.rcmp-grc.gc.ca

агентлагийн гаргасан статистик мэдээллээс үзэхэд 2006 оны байдлаар хил дээр хураагдсан нийт хууль бус галт зэвсгийн 96 хувь нь АНУ-д үйлдвэрлэгдсэн болон АНУ-аар дамжин орж ирсэн байна[53]. АНУ-аас хууль бусаар хил давуулан оруулж буй галт зэвсгийн ихэнх нь өндөр хүчин чадал бүхий, хагас автомат гар буунууд байдаг. Эрүүгийн хуульд улсын хилээр зөвшөөрөлгүй галт зэвсэг, хязгаарласан болон хориглосон зэвсэг, хэрэгсэл, эд анги оруулсан этгээдэд 10 хүртэл жилийн хорих ял шийтгэхээр заажээ[54].

Угсраагүй галт зэвсэг болон галт зэвсгийн эд анги нь Эрүүгийн хуулийн дагуу галт зэвсэгт тооцогдохгүй боловч хилээр зөвшөөрөлгүй оруулж ирсэн тохиолдолд галт зэвсгийн нэгэн адил эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр хуульд тусгасан нь зайлшгүй шаардлагатай зохицуулалт юм .

Тэгвэл хулгайн галт зэвсэг нь хувь хүн болон галт зэвсгийн худалдаа эрхлэх эрх бүхий байгууллагаас хулгайлсан галт зэвсэг байна. Мөн шинэчлэн бүртгүүлээгүй, бүртгэлгүй, засаж янзалсан (ажиллагаагүй болсон галт зэвсгийг) зэвсэг хууль бусаар наймаалах тохиолдол их байдаг. Канадын Цагдаагийн Мэдээллийн төв гээсэн болон хулгайлагдсан галт зэвсгийн бүртгэлийг 1974 оноос эхлэн хөтөлж иржээ.

Гээсэн, хулгайд алдсан, олсон, эвдэж сүйтгэсэн /ажиллагаагүй болсон/ галт зэвсгийг мэдэгдээгүй тохиолдолд гэмт хэрэгт тооцож, 5 хүртэл жилийн хорих ял оноож болно[55].

АНУ-д Шууд болон шууд бус замаар галт зэвсгийн эзэмшил, ашиглалттай холбогдон үйлдэгдэх гэмт хэргүүдийг ерөнхийд нь дараах байдлаар ангилж болохоор байна.

Үүнд:

- Галт зэвсэг эзэмшлийн эсрэг гэмт хэрэг /галт зэвсгийг хууль бусаар эзэмших, ашиглах, хил давуулах/
- Галт зэвсэг хулгайлах, галт зэвсгийг дээрэмдэх,
- Галт зэвсэг ашиглан хүний амь насыг хохироох
- Галт зэвсэг ашиглан дээрэм, тонуул хийх, бусдын биед гэмтэл учруулах, бусдын өмчийг сүйтгэх зэрэг гэмт хэргүүд болно.

Галт зэвсэгтэй холбогдон үүсэх дээрх төрлийн гэмт хэргийн гаралтыг бууруулах, иргэдийн амгалан тайван амьдрах орчныг хангах, галт зэвсгийн өмчлөгчийн эрхийг хамгаалах үүднээс дор дурдсан хүрээнд эрх зүйн зохицуулалтыг тусгаж өгсөн байна.

АНУ-д ТЗ бүхий галт зэвсэг эзэмшигч нь өөрийн галт зэвсгийг хулгайд алдсан болон гээсэн тохиолдолд мэдсэн цагаас эхлэн 48 цагийн дотор бүртгүүлэх ёстой байна. Галт зэвсэг эзэмшигч өөрийн ашиглалтын болон хувийн цуглуулгад байгаа буу аль нь ч байсан ялгаагүй бүртгүүлэхээр хуульчилжээ.

АНУ-ын хил залгаа орнууд болох Канад, Мексикт зарагдаж хууль бус галт зэвсгийн ихэнх хувь нь АНУ-аас орж ирдэг байна.

АНУ-ын Холбооны улсын хуульд:

- тусгай зөвшөөрөлгүйгээр галт зэвсэг импортлох, үйлдвэрлэх, худалдах үйл ажиллагаа эрхлэх, дээрх зөвшөөрөлгүйгээр Муж улс хооронд болон гадаад орнуудад галт зэвсгийг ачих, тээвэрлэх, тэднээс хүлээн авах үйл ажиллагаа эрхлэх

[53] http://www.rcmp-grc.gc.ca/ci-rc/reports-rapports/traf/index-eng.htm
[54] Эрүүгийн хууль, 103.2 дугаар заалт.
[55] Эрүүгийн хууль, 106 дугаар зүйл.

• тусгай зөвшөөрөлгүйгээр галт зэвсгийн сум, тэсрэх бодис импортлох, үйлдвэрлэх, худалдах үйл ажиллагаа эрхлэх, дээрх зөвшөөрөлгүйгээр Муж улс хооронд болон гадаад орнуудад галт зэвсгийг ачих, тээвэрлэх, тэднээс хүлээн авах үйл ажиллагаа эрхлэх зэрэг үйлдлийг гаргасан бол хариуцлага ногдуулахаар заажээ.

Хуульд галт зэвсгийг зөвшөөрөлгүйгээр хил давуулан наймаалах, худалдах, үйлдлийг хязгаарласан зохицуулалт байдаг боловч зөвшөөрөл бүхий этгээд өөрийн нэрийг ашиглан галт зэвсэг эзэмших эрхгүй этгээдийн өмнөөс худалдан авалт хийх үйлдлийг хуулиар хориглон хариуцлага ногдуулаагүй байна. Энэ нь галт зэвсэг ашигласан гэмт хэрэгтэй тэмцэх тэмцлийг ихээхэн сулруулдаг бөгөөд энэхүү дутагдлыг засахаар Галт зэвсгийг хууль бусаар наймаалахтай тэмцэх тухай хуулийг батлуулахаар Парламентад хуулийн төсөл өргөн барьсан байна.

Австралийн Эрүүгийн Хуульд (1995) галт зэвсгийг хил гаалиар нэвтрүүлэхтэй холбогдох гэмт хэргийг тодорхойлохдоо Галт Зэвсгийн тухай хуульд үндэслэжээ. Тухайлбал Эрүүгийн хуулийн 360 дугаар зүйлд галт зэвсгийг худалдах, худалдан авах эсвэл худалдах, худалдан авахыг завдсан түүнчлэн галт зэвсгийг бусдад илгээсэн эсвэл бусдаас хүлээн авсан үйлдэл нь АГЗТХ-ийн холбогдох заалтуудыг зөрчсөн бол 2500 ТН буюу 10 жилийн хорих ял, эсвэл хорих болон торгох ялыг хамтад нь эдлүүлэхээр заасан байна.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Галт зэвсгийн эргэлтийн асуудал нь нийтийн эрх ашиг, улсын аюулгүй байдал, үндэстэн дамнасан хууль бус наймаа, терроризм зэрэг өргөн цар хүрээ бүхий асуудлыг хөндөж байдаг тул энэхүү харилцаанд илүү чанд, нэг мөр, ойлгомжтой эрх зүйн зохицуулалт улам ихээр шаардлагатай болж байна.

Бид Австрали, Канад болон АНУ-ын галт зэвсгийн зохицуулалтыг манай улсын хууль тогтоомжтой харьцуулан судлах болон тэдгээрийн онцлог зохицуулалтыг дангаар судалж үзээд дараах дүгнэлтийг хийж байна.

1. Австрали болон манай улсын хуульд байгаа нэг төстэй зүйл нь галт зэвсгийг хувь хүн бие хамгаалах зорилгоор өмчлөх эрхгүй байна.[56] Харин галт зэвсгийг хувь хүн ан агнах, цуглуулга, спортын зориулалтаар өмчлөх эрхтэй байна. Австралийн хуулийн нэг онцлог зохицуулалт нь хувь хүн галт зэвсгийг өмчилж, ашиглахдаа зохих тусгай зөвшөөрөл эзэмшихээс гадна ан агнуур, цуглуулга, спортын аль нэг клубын гишүүн байх ёстой. Эдгээр клуб нь мөн тусгай зөвшөөрөл, ерөнхий комиссарын батламж авсан байна.

Иймклубын зарчим нь сум болон галт зэвсгийн бүртгэл, хяналт, аюулгүй ажиллагааг хангах зэрэг олон талын ач холбогдолтой байж болох юм. Мөн өмчлөгч хуульд заасан үндэслэлээр галт зэвсэг өмчлөх эрхгүй этгээдэд тооцогдохоор болсон бол тэрээр нэн даруй галт зэвсгийг цаашид хадгалж байх этгээдийг нэрлэж энэ тухайгаа Ерөнхий комиссарт мэдэгдэх үүрэгтэй ба ийнхүү мэдэгдээгүй бол 60 ТН[57] эсвэл 12 сарын хорих ялтай байна. (АГЗТХ §40.1) Энэ нь галт зэвсэг өмчлөгчийн хариуцлагыг нэмэгдүүлж байгаа чухал заалт юм. Хувь хүн галт зэвсэг ашиглах талаар МГЗТХ-ийн 10.1 ба 10.2-р зүйлүүд нь олон асуултыг дагуулсан хэтэрхий ерөнхий заалт болжээ.

[56] МГЗТХ 6.1 ба АГЗТХ 1.1.a (i)

[57] Penalty Unit буюу торгуулийн нэгж (ТН) нь Австралийн муж улсуудад өөр өөр үнэлгээтэй байдаг. Жишээ нь: Виктория муж улсад тухайн санхүүгийн жилд засгийн газрын албан ёсны хэвлэлд гарсан үнэлэмжээр тодорхойлдог. 2012 онд 1 ТН 140. 84 A$ той тэнцэж байсан байна.

Тус улсын хууль нь галт зэвсгийн төрлийг нарийвчлан ангилж өгсөн мөн талуудын хооронд үүссэн маргааныг шүүхийн өмнөх шатанд буюу Галт Зэвсгийн Гомдлын Хороогоор авч хэлэлцдэг нь Канад, Шинэ Зеланд зэрэг эрх зүйн нэг системд багтдаг улс орнуудтай харьцуулахад нэлээд онцлог зохицуулалт гэж үздэг байна. Дээрх ойлголтууд манай улсын хувьд мөн байдаггүй бөгөөд сум болон галт зэвсгийн тусгай зөвшөөрөл олгох журам, ангилал, галт зэвсгийн бүртгэл, тээвэрлэлт, худалдах, худалдан авах зэрэг нийтлэг асуудлаар туршлага болохуйц зохицуулалтууд нэлээд байна. Тухайлбал манай хуульд үгүйлэгдэж байгаа зохицуулалтууд нь ихэнхдээ урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээтэй холбоотой байгаа нь ажиглагдаж байна. АГЗТХ нь нийгмийн аюулгүй байдал, амар амгаланг хангах буюу нийтийн эрх ашгийг хамгаалах явдлыг уг хуулийн үндсэн зорилго хэмээн тодорхойлсон нь МГЗТХ-ийг боловсронгуй болгоход анхаарч үзэхүйц асуудал гэж үзэж байна.

2. Канад Улс нь галт зэвсгийн хяналт өндөр орнуудын нэгэн жишээ болдог. Нийгмийг галт зэвсэгтэй холбогдон гарч болзошгүй аливаа хор уршгаас сэргийлэх зорилт бүхий зохицуулалтыг тусгасан байдаг нь сайн туршлага болж байна. Галт зэвсгийг хөнөөх чадвар, хүнд учруулах хор уршгийн байдлаар нь буюу хүчин чадлаас нь хамаарулан 3 ангилсан нь зарим төрлийн аюултай галт зэвсгийг өмчлөх, эзэмших, ашиглах, худалдан авах, шилжүүлэхэд хязгаарлалт, хяналт тавих боломжийг олгодог. Галт зэвсгийг өмчлөхөд зайлшгүй тусгай сургалтад хамрагдаж, галт зэвсгийн аюулгүй байдлын шалгалтад тэнцсэн байх шалгуур тогтоосон нь урьдчилан сэргийлэх зорилго бүхий зохицуулалттай болохын нэгэн илрэл юм. Мөн галт зэвсгийн харилцааг зохицуулах чиг үүрэг бүхий галт зэвсгийн ахлах офицерийн чиг үүрэг, эрх мэдлийг тодорхой тусгаж, галт зэвсэгтэй холбогдох зөвшөөрөл олгох эрхийг олгосон нь хяналтыг илүү нарийн болгоход дөхөмтэй зохицуулалт болжээ. Хуулийн этгээд галт зэвсэг худалдаалах, үйлдвэрлэх, улсын хилээр импортлон оруулахыг хязгаарлах хатуу бодлого баримталдаггүй боловч хувь хүний хариуцлага, ухамсрыг нэмэгдүүлэх, өмчлөх, ашиглахад хатуу шаардлага тавих, ашуулгүй байдлын талаар урьдчилан мэдлэг олгох аргаар галт зэвсгийн зохист хэрэглээг бий болгох, нийгмийг хамгаалах зохицуулалтыг холбогдох хууль тогтоомжуудад тодорхой тусгаж өгснөөрөө Канад Улсын галт зэвсгийн эрх зүйн зохицуулалт онцлог бөгөөд Монгол Улсын хувьд хувь хүнд галт зэвсэг өмчлүүлэх, эзэмших, ашиглах эрх олгох эрх зүйн зохицуулалтыг шинэчлэхэд туршлага болгон судлах жишээ болохуйц байна.

3. АНУ галт зэвсэг эзэмших, өмчлөх, ашиглах харилцааны эрх зүйн байдлыг хуулиар зохицуулах түүхэн явцдаа иргэний эзэмших, өмчлөх эрхийг эрхэмлэх, түүнийг хэрэгжүүлэхэд саад болохгүй байх, мөн өөрийгөө гаднын халдлагаас хамгаалах баталгааг хангах явдалд маш их ач холбогдол өгсөн байна. Өөрөөр хэлбэл галт зэвсэг эзэмших нь хувь хүний эрхээ хэрэгжүүлж байгаагийн нэг хэлбэр гэсэн хандлагаар тодорхойлжээ. Иймд тэрхүү эрхийг хамгаалах үүднээс Нэгдсэн улсын хэмжээний хууль тогтоомжуудад галт зэвсэг болон түүнтэй холбогдох хэрэгслүүдэд тавих шаардлагыг хамгийн ерөнхий, суурь, доод хэмжээгээр тусган оруулсан байна. Харин галт зэвсэг болон түүнтэй холбогдох хэрэгслүүдтэй холбоотой хууль тогтоомж гаргах эрх муж улс бүхэнд олгогдсон байдал нь дээр дурдсан хэт ерөнхий хуулийн заалтыг тодотгох, тавих шаардлагыг өндөрсгөх, хяналт шалгалт, бүртгэлийн тогтолцоог сайжруулах олон эерэг талтай хэдий ч муж улс тус бүр өөрийн гэсэн зохицуулалттай байгаа нь галт зэвсгийн тухай хууль тогтоомжид заасан ерөнхий ойлголт олоход АНУ-ын муж бүрийн хуулийг тус тусад нь хайх, судлах, харьцуулах гэсэн хүндрэл үүсгэсэн сөрөг нөлөөтэй байна.

Судалгааны ажилд хамрагдсан, бидэнд олдсон хууль тогтоомж болон, холбогдох хуулиудыг харахад галт зэвсгийн зохицуулалтыг иргэний болон зэвсэгт хүчний[58] зориулалтаар нь ангилсан байна. Нэгдсэн улсын хуулийн "Гэмт хэрэг" гарчгийн 44 дүгээр бүлэг болох "Галт зэвсэг" бүлэгт галт зэвсэгтэй холбоотой суурь асуудлуудыг зохицуулдаг бол тус хуулийн "Гадаад харилцаа, холбоо" гарчгийн 39 бүлэг болох "Галт зэвсгийн экспортын хяналт" бүлэгт галт зэвсгийн худалдаанд тавигдах хяналт, шалгалтын асуудлыг зохицуулсан байна. АНУ-д галт зэвсэг, буу, сум хэрэгслийг үйлдвэрлэгч, худалдагч нарт тэдний эзэмшилд байгаа (агуулах, цуглуулга зэрэг) галт зэвсэг болон холбогдох эд ангийг бүртгэх, бүртгүүлэх шаардлага тавигддаг боловч худалдан авч буй иргэд болон иргэн хооронд худалдагдаж буй галт зэвсэгт бүртгэл хөтлөхийг шаарддаггүй нь дутагдалтай бөгөөд энэ нь гэмт хэргийг илрүүлэлт бууны хяналтад сөргөөр нөлөөлөх боломжтой юм. Сүүлийн үед гарсан хэд хэдэн галт зэвсгээр үйлдсэн гэмт хэргийн улмаас галт зэвсэг эзэмшихийг дэмжигч иргэдийн тоо эрс багасч, улмаар эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах, чөлөөт хэрэглээг хязгаарлах шаардлагыг тавьж эхэлж байгаа хэдий ч бараг насанд хүрсэн бүх хүн нь галт зэвсэг эзэмшдэг гэж хэлэхэд хэтрэхгүй болсон АНУ-д энэхүү эрхийг хязгаарлахад олон хүндрэл учрах нь лавтай.

Эцэст нь тэмдэглэхэд АНУ нь манай улсад улсад тохирсон сайн туршлага болох боломжгүй бөгөөд учир нь тус улсад галт зэвсэгтэй харьцах иргэний соёл болон төрийн бодлого нь бараг тус улсын түүхэн үүсэлтэй нэг тул хэрэглээний тухайд уламжлал, мэдлэг өндөр энэ улсын жишиг манай нөхцөлд хэт тохиромжгүй төдийгүй АНУ-ын жишгээр галт зэвсгийн хэрэглээ, түүнд тавигдах шаардлагыг хэт сул байлгах нь сөрөг үр дагавартай. Түүнчлэн сүүлийн жилүүдэд АНУ-ын явуулж буй галт зэвсгийн бодлого, хэрэгжиж буй эрх зүйн зохицуулалтыг олон улсын хэмжээнд шүүмжлэлтэй авч хэлэлцэгдэж байгаагаар зогсохгүй дэлхийд галт зэвсгийн зохицуулалтаараа муу туршлагад тооцогддог гэж зарим судлаачид үздэг байна. Иймд Австрали болон Канадын галт зэвсгийн зохицуулалтын зарим ололттой талуудыг дүгнэж, өөрийн орны эрх зүйн зохицуулалтын сул талуудад дүн шинжилгээ хийж, дараах санал, зөвлөмжийг судалгааны эцэст гаргалаа.

САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

Энэхүү 3 орны галт зэвсгийн эрх зүйн зохицуулалтын талаарх харьцуулсан лавлагаат хийсний үндсэн дээр манай улсын галт зэвсгийн эрх зүйн харилцаа, түүний эргэлттэй холбогдох асуудалд дараах асуудлыг анхаарах нь зүйтэй гэсэн саналтай байна.

1) МГЗТХ-ийн зорилтын чиг хүрээг өргөжүүлэх, өөрөөр хэлбэл, галт зэвсгийг хадгалах, үйлдвэрлэх, худалдах, худалдан авах, дамжуулах, олж авах, цуглуулах, бүртгэх, зөөх, тээвэрлэх, хилээр оруулж гаргах зэргээр галт зэвсэг болон сумны эргэлт сүлжээний асуудлыг бүхэлд зохицуулна гэж өргөн хүрээтэйгээр тодорхойлох;

2) Галт зэвсэг ашиглах этгээд буюу галт зэвсэг хэрэглэх эрх бүхий албан хаагч нарт түүнийг хэрэглэх заавар, бэлтгэлийг сайтар хангуулсан байх шаардлагыг тавьсан хуулийн зохицуулалт байхгүйгээс түүнтэй болгоомжгүй харьцсанаас болж үйлдэгдэх зөрчил гарч байгааг анхаарах. Түүнчлэн тэдэнд зориулсан нөхөн сэргээх, ур чадвар нэмэгдүүлэх сургалтыг нэг удаа бус тогтмол, зохих кредит олгон явуулах;

[58] http://pmddtc.state.gov/regulations_laws/aeca.html /цахим хуудсыг үзсэн огноо: 2013 оны 5 дугаар сар 9/

3) Бусад орны жишгээс харахад галт зэвсэг өмчлөх, эзэмших этгээдийг тодорхой хугацаанд сургалтад хамрагдаж зохих ёсны тусгай зөвшөөрлийг олгодог, тэрхүү сургалтад 5 жил тутамд хамрагддаг түүнчлэн тусгай зөвшөөрлөө алдсан бол дахин сургалтад хамруулж гэрчилгээ олгодог зэргийг анхааран үзэж ийм зохицуулалтыг МГЗТХ-д оруулах;

• Монгол Улсын галт зэвсгийн эрх зүйн зохицуулалтад насанд хүрээгүй этгээд болон сумны цуглуулгад олгох ТЗ олгодоггүй сул талтай. Хүүхэд буюу 18 насанд хүрээгүй этгээд спорт тэмцээнд оролцох болон ан агнуур хийх зорилгоор галт зэвсэг эзэмших, ашиглахтай холбогдсон харилцааг зохицуулах;

• Захиргааны хариуцлагын тухай хууль, Эрүүгийн хуульд галт зэвсэг хууль бусаар авч явсан, хадгалсан бол хариуцлага хүлээлгэхээр заасан хэдий ч аль хуулийг ямар нөхцөлөөр хэрэглэхийг тодорхой заагаагүйгээс өөрөөр хэлбэл, хохирлын хэмжээ заагаагүй тул аль тохиолдолд эрүүгийн гэмт хэрэг гэж үзэх шалгуур байхгүйгээс дээрх төрлийн гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд ял завших боломж олгогддог. Иймд дээрх зөрчлийг тусгасан зүйлийг Захиргааны хариуцлагын хуулиас хасах эсвэл Эрүүгийн хуулийн заалтыг материаллаг бүрэлдэхүүнтэй болгох;

• Галт зэвсгийн шинжээчдийн ур чадварыг хянаж шалгах, сайжруулах арга хэмжээ бий эсэх нь тодорхойгүй байгаа тул энэ зохицуулалтыг тодруулах;

• Тусгай зөвшөөрлийн хугацаатай холбоотой аливаа зохицуулалт МГЗТХ-д байхгүй ба энэ нь галт зэвсгийн хяналт, ТЗ эзэмшигчийн үүрэг хариуцлагыг дээшлүүлэх сайн хөшүүрэг байж болох талтай.

Хийн гар буу болон бусад зэвсгийн хэрэгслийг тодорхойлон зааж тэдгээрийн галт зэвсгээс ялгарах онцлогийг хуульчлан тодорхойлох зэрэг болно.

хууль зүйн үндэсний хүрээлэн
www.nlri.gov.mn

ДОНТОХ ӨВЧНӨӨР ӨВЧЛӨГСДӨД НОГДУУЛАХ ЗАХИРГААНЫ АРГА ХЭМЖЭЭ, БУСАД ОРНЫ ТУРШЛАГА[1]

Нэг. Ерөнхий ойлголт

1. Удиртгал

Хүн ямар нэг зүйлийг хэрэглэх, улмаар түүнээс хамааралттай болох, өөрөөр хэлбэл донтох, донтох өвчтэй болох эсэх нь өнгөн талаас харахад тухай хүний эрх, эрх чөлөөний асуудал, төрөөс зохицуулалт хийх шаардлагагүй, төрд тийм эрх байхгүй асуудал мэт боловч бодит байдалд тухайн донтогч нь донтсон үедээ бусад дагалдах эрсдэлт зан үйлийг үйлдэж байдаг, улмаар нийгэмд болон өөртөө олон сөрөг үр дагавар учруулдаг нь анхаарах ёстой асуудал юм. Тухайлбал тухайн нэг этгээд мансуурсан, согтуурсан үедээ гэмт хэрэг үйлдэх, эсхүл түүнд өртөх нь ихэсдэг, мөн ХДХВ/ДОХ зэрэг өвчний тархалтын голлох шалтгаан нь донтсон үедээ бэлгийн харьцаанд орох, зүү тариур хэрэглэсэнтэй холбоотой байдаг.[2] Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллагын судалгаагаар согтууруулах ундаанд донтогч нь тухайн бодисоос шалтгаалсан 60 гаруй суурь өвчинтэй болдог[3] байна. Мөн гэр бүлийн тогтвортой байдал, хүүхдийн эрх ашиг, цаашилбал нийгмийн тогтвортой байдалд ч сөргөөр нөлөөлдөг. Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэгчид ч ямар нэг бодисоос хамаарсан донтох өвчинтэй байх үзүүлэлт нь өндөр байна.

Тоон үзүүлэлтийн хувьд 3 сая орчим хүн амтай Монгол Улсад зөвхөн Согтуурах, мансуурах донтой этгээдийг албадан эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх газар гэхэд жилд дунджаар 700-750 хүртэл согтууруулах ундаанаас хамааралт донтох өвчтэй хүмүүс эмчлүүлдэг, тус төвд эмчлүүлээгүй буюу бүртгэгдээгүй согтууруулах ундаа болон бусад зүйлсээс хамаарах донтогчдыг оруулбал энэ тоо эрс нэмэгдэх нь гарцаагүй.[4] Бусад гадаадын улсууд, тухайлбал АНУ-д насанд хүрэгчдийн 10 хувь нь хувь ямар нэг бодисоос хамааралтай[5] тэдийгүй 2012 оны байдлаар 23.1 сая хүн согтууруулах ундаа болон бусад мансуурууллах бодисоос хамааралтай, эмчлүүлэх шаардлагатай[6] гэсэн судалгаа бий.

Эдгээр шалтгааны улмаас донтох өвчинтэй тэмцэх, донтох өвчнөөр өвчлөгсдийг зохицуулах нь төрийн орхиж болохгүй үүрэг, нийгмийн халамжийн бодлогын нэгээхэн хэсэг байх нь зайлшгүй байна.

Дэлхий нийт донтох өвчинг олон улсын хүрээнд тодорхойлогдсон эмчлэгдэх боломжтой өвчин[7] гэж үзэн уг өвчнийг албадан эмчлэхээр хуульчлах байдлаар уг өвчинтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх, өвчнөөр өвчлөгсдийг эмчлэх, нөхөн сэргээх чиглэлээр ажиллаж, зарим орнууд тодорхой хэмжээний амжилтад хүрээд байна.

---

[1] Тус лавлагаат ХЗҮХ-ийн бодлогын судлаач Ч.Бат-Уянга, Б.Ундрах нар гүйцэтгэв.

[2] http://whqlibdoc.who.int/hq/2004/WHO_HIV_2004.05_mon.pdf (сүүлд үзсэн 2013.11.30)

[3] Монгол Улсын архидан согтуурахаас сэргийлэх, хяналт тавих үндэсний хөтөлбөр (2003)

[4] Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлөөс гаргасан мэдээгээр мансуурууллах бодис хэрэглэгчийн тоо 16 мянгад хүрлээ гэж Ерөнхийлөгч өрийн илтгэлдээ дурдсан.

[5] http://www.drugfree.org/newsroom/survey-ten-percent-of-american-adults-report-being-in-recovery-from-substance-abuse-or-addiction (сүүлд үзсэн 2013.11.30)

[6] http://www.samhsa.gov/data/NSDUH/2012SummNatFindDetTables/NationalFindings/NSDUHresults2012.htm#ch7.3 (сүүлд үзсэн 2013.12.04)

[7] Nady el-Guebaly, Giuseppe Carrà, Marc Galanter, Textbook of Addiction Treatment: International Perspectives, Springer London, 2014. Policy issues and challenges in substance abuse treatment, The Centers for Disease Control and Prevention of the U.S. Department of Health and Human Services, 2002.

2. Донтох өвчний төрөл, донтох өвчнөөр өвчлөх шалтгаан

Мансуурах дон судлал буюу "наркология" хэмээх салбар шинжлэх ухаан нь орчин үед "Аддиктология" буюу "Донтох эмгэг судлал" хэмээх шинэ нэр томьёог хэрэглэн, судлах хүрээгээ улам тэлж архи, тамхи, сэтгэц идэвхт эм бодисуудаас гадна, тоглоомын дон, интернетийн дон, бэлгийн дон, садар самууны дон, тамхины дон гэх мэт олон категорийг нэгтгэн нарийвчлан судлах болжээ.[8]Эдүгээ судлаачид донтох эмгэг судлалыг анагаах ухаан талаасаа:

1. Сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын шалтгаант донтох эмгэг (Substance addict).
2. Зан үйлийн шалтгаант донтох эмгэг (Behavioral addict)гэж ангилж байна.

Сэтгэц идэвхт бодисын шалтгаант донтох эмгэгт мансууруулах үйлчилгээтэй эм бодис, түүний бэлдмэлүүд, сэтгэц нөлөөт эм, архи тамхи болон бусад хорт бодисын хараат донтох эмгэгүүд ордог бол *зан үйлийн шалтгаант донтох эмгэгт* бэлгийн дон, хулгайн дон, садар самууны, интернетийн, тоглоомын гэх мэт дон ордог байна.[9]

Донтох өвчнөөр өвчлөх шалтгаан нь өргөн хүрээний байдаг ба ерөнхийд нь гадаад (environmental) болон хувь хүний. генетикийн (individual and genetic factors) хүчин зүйлтэй холбоотой байдаг гэж тогтоосон байна.[10]

Гадаад хүчин зүйлд донтуулагч бодисын хүртээмжтэй байдал, ядуурал, нийгмийн тогтворгүй байдал, үеийн нөхдийн нөлөө, ажил эрхлэлтийн байдал, мөн түүх соёлын онцлог хамаарна. Ялангуяа гэр бүлийн болон үе тэнгийн нөхдийн нөлөөлөл нь хамгийн нөлөө бүхий хүчин зүйл байдаг байна.Мөн өсвөр насны хүүхдүүд донтуулагч бодис хэрэглэж эхлэх нь тэднийг донтох өвчнөөр ноцтойгоор өвчлөхөд хүргэдэг учраас сургуулийн орчинд донтуулагч бодис хэрэглэхээс зайлсхийх, татгалзуулахад чиглэсэн арга хэмжээг хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ эцэг эхийн халамж, хяналтыг бий болгох нь хүүхдүүдийг энэ өвчнөөс ангид байлгахад маш чухал гэж тооцогддог.

Генетик болон хувь хүнтэй холбоотой хүчин зүйлд хүүхэд насанд хүчирхийлэлд өртөх, гэр бүлийн тогтворгүй байдал, гэр бүл салалтаас шалтгаалсан гэр бүл хоорондын харилцаа, хичээл сурлагадаа амжилт гаргаж чадахгүй байх, нийгмээс гадуурхагдах, хувь хүний сэтгэлийн хат, бухимдал, гутрал хамаардаг. Тухайлбал Швед Улсын донтох өвчнөөр өвчлөгсдийн дунд хийсэн судалгааны үр дүнд нийт донтох өвчнөөр өвчлөгсдийн тал нь орон гэргүй буюу тэнүүлч, гуравны хоёроос илүү хувь нь ганцаараа амьдардаг буюу салж сарнисан, зөвхөн таван хүн тутмын нэг нь эхнэр (нөхөртэйгөө, эсвэл эцэг эх) хамаатантайгаа амьдардаг, зөвхөн арван хүний нэг нь тогтмол ажил эрхэлдэг, мөн хамгийн чухал хоёр орлогын эх үүсвэр нь нийгмийн халамжаас үзүүлдэг тэтгэмж болон чадваргүйн тэтгэмж байсан байна.[11]

Үндсэндээ донтох өвчнөөр өвчлөх гол шалтгаан нь нийгмийн асуудлуудтай нягт холбоотой байдаг учраас донтох өвчинд хөтлөх нийгмийн шууд болон шууд бус хүчин зүйлийг шийдвэрлэхэд чиглэсэн өргөн хүрээний бодлогыг донтох өвчинтэй тэмцэхэд хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

[8] Л.Эрдэнэбаяр "Аддиктологийн тулгамдсан асуудал", http://www.mongolmed.mn/article/1031(сүүлд үзсэн 2013.12.04)
[9] Мөн тэнд.
[10]Neuroscience of Psychoactive Substance Use and Dependence, WHO report, 2004.http://www.who.int/substance_abuse/publications/en/Neuroscience.pdf (сүүлд үзсэн 2013.11.30)
[11]MB Webb, Addiction and the law: a case study of the alcoholism and drug addiction act, University of Canterbury, 2001.

3. Донтох өвчинтэй тэмцэх бодлогын зардал болон үр ашиг

Донтох өвчинтэй тэмцэх нь яах аргагүй өндөр өртөг бүхий эрүүл мэндийн халамж үйлчилгээний нэг төрөлд хамаардаг.[12] Донтох өвчинтэй холбоотой үйл ажиллагаанд зарцуулах зорилготой төрөөс гарах зардал (урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ, эмчилгээ, судалгаа; шүүх үйл ажиллагаатай холбоотой зардал; боловсрол; хүүхдэд болон гэр бүлд туслалцаа үзүүлэхтэй холбоотой зардал; сэтгэцийн эрүүл мэндтэй холбоотой зардал; олон нийтийн ажуулгүй байдлыг хангахтай холбоотой зардал; хууль сахиулахтай холбоотой зардал; шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх зардал гэх мэт) болон нийгмийн хүрээн дэх зардал буюу шууд бус зардлууд байдаг (донтох өвчинтэй холбоотой үүсэх үр дүнгүй үйл ажиллагаа, хувь хүний үр бүтээлгүй байдлаас үүсэх хохирол гэх мэт). Жишээ нь: Форбес сэтгүүлээс гаргасан "Хамгийн өртөг өндөртэй 5 донтолт" судалгааны дүнд[13] 2011 онд АНУ 166 тэрбум долларыг согтууруулах ундаанд донтолттой холбоотой арга хэмжээнд, 157 тэрбум долларыг тамхитай холбоотой арга хэмжээнд, 110 тэрбум долларыг мансууруулах бодистой холбоотой арга хэмжээнд, 107 тэрбум долларыг хэтрүүлэн идэх донтой холбоотой арга хэмжээнд, 40 тэрбум долларыг мөрийтэй тоглоом тоглох донтой холбоотой арга хэмжээнд, нийт дүнгээр татвар төлөгчдийн 590 орчим тэрбум долларыг зарцуулсан байна.[14] Австрали Улсад 2004-2005 онд л гэхэд 15 тэрбум долларыг зөвхөн согтууруулах ундаанд донтох өвчнөөр өвчлөгсөдтэй холбоотой арга хэмжээнд зарцуулжээ.[15] Европын донтогчдын хот, нийслэл гэж нэрлэгддэг Англи Улсад гэхэд л татвар төлөгчид жилд дунджаар 21 тэрбум долларыг эдгээр донтогчдод зориулж төлдөг гэсэн тооцоо байна.[16]

Иймээс дэлхий нийт донтох өвчинтэй тэмцэхдээ "*зардал ба үр дүнгийн шинжилгээ*" (cost-benefit analysis) хийж, холбогдох бодлогоо тодорхойлж байна. Өөрөөр хэлбэл тухайн нэг өвчинг эмчлэхэд зарцуулах үнийн дүнгээс гарах ашиг нь илүү байна гэж үзвэл тухайн өвчинг эмчлэхэд хөрөнгө төсөвлөж, хуулийн зохицуулалт хийдэг байна. Тухайлбал: АНУ-д хийгдсэн холбогдох шинжилгээний үр дүнд сургуулийн хүрээн дэх урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ нь 1.5 сая өсвөр насны хүүхдүүдийг донтох өвчнөөр өвчлөхөөс сэргийлэх, мөн донтох өвчин тусах насыг нь 2 жилээр хойшлуулах боломжтой гэсэн судалгаа гарсан учраас үр ашиг нь холбогдох зардлаасаа хамаагүй илүү байна гэж үнэлэгдсэн. Улмаар сургуулийн хүрээнд урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх арга хэмжээ авах талаарх зохицуулалтыг холбогдох хуульд шууд тусгаж өгсөн байдаг.[17] Түүнчлэн донтох өвчнийг эмчлэх эмчилгээнд зарцуулсан нэг доллар нь тус өвчинтэй холбоотой гэмт хэрэг болон хууль сахиулах, шүүх ажиллагаанд зарцуулах зардлыг $4-$7 хүртэл хэмнэдэг тодийгүй болзошгүй халдварт өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, гэр бүлийн тогтвортой байдал, цаашлаад нийгмийн тогтвортой байдалд чухал үр нөлөөтэй гэсэн судалгаа гаргажээ.[18]

---

[12] Substance Abuse Prevention Dollars and Cents: A cost-benefit Analysis, Substance Abuse and Mental Health Services Administration Center for Substance Abuse Prevention of U.S. Department of Health and Human Services, 2008. http://store.samhsa.gov/shin/content/SMA07-4298/SMA07-4298.pdf(сүүлд үзсэн 2013.11.15)

[13] http://www.addictiontreatmentmagazine.com/addiction-news/most-costly-addictions/(сүүлд үзсэн 2013.11.15)

[14] Өөрийн хүсэлтээр буюу өөрийн зардлаар эмчлүүлэх буй эмчлүүлэгсдийн зардлын үнийн дүнг нэмбэл энэ тоо ихсэх нь ойлгомжтой.

[15] David J. Collins, Helen M. Lapsley, University of New South Wales. The avoidable costs ofalcohol abuse in Australiaand the potential benefits oeffective policies to reduce the social costs of alcohol. Department of Health and Ageing of Australia, 2008.

[16] http://rt.com/news/uk-drugs-alcohol-addiction-282/(сүүлд үзсэн 2013.12.03)

[17] Мөн тэнд.

[18] Policy issues and challenges in substance abuse treatment, The Centers for Disease Control and Prevention of the U.S. Department of Health and Human Services, 2002.

Донтох өвчинтэй тэмцэхэд зарцуулагдах зардлыг тооцох аргачлалыг тусгасан олон улсын хэмжээний удирдамж (*International Guidelines for Estimating the Costs of Substance Abuse*) байдаг.[19] Түүнчлэн тодорхой бодлогыг хэрэгжүүлснээр донтох өвчинтэй тэмцэхэд шаардлагатай зарим зардлыг бууруулах мөн зарим зардлыг хэмнэх боломжтой талаар өгүүлсэн "*Донтох өвчинтэй тэмцэхэд шаардлагатай зарим зардлаас зайлсхийх тухай олон улсын аргачлал*" (International Guidelines for the Estimation of the Avoidable Costs of Substance Abuse) байдаг.[20] Жишээ нь: эдгээр аргачлалын дагуу Австрали Улс донтох өвчинтэй тэмцэхэд чиглэсэн чухал бодлогын хувилбаруудыг тодорхойлсон.[21]Үүнд: донтуулах магадлал өндөртэй согтууруулах ундаа болон бодисод өндөр татвар ногдуулах (энэ нь хууль бус үйлдвэрлэлт, нийлүүлэлтийг өдөөх түвшинд хүртэл биш байх), мөн холбогдох эрүүл мэндийн асуудлуудыг тусгасан шошгожуулалт бий болгох зэрэг арга хэмжээг дурдаж болно.[22]

Тиймээс "*зардал ба үр дүнгийн шинжилгээ*" нь холбогдох зардлыг тогтоох, албадан эмчилгээний хугацааг тодорхойлох, зардал бага шаардах эмчилгээний хэлбэрийг тодорхойлоход ач холбогдолтой. Шинэ Зеланд Улсын донтох өвчнөөр өвчлөгсдийг эмчлэх нэгэн төв нь маш зардал бага, мөн үр дүн өндөртэй ажилладаг учраас энд энэ төвийн ажиллах хэв маягийг цухасхан дурдъя. Тус улсын хуулийн дагуу тусгай зөвшөөрөл аван ажилладаг Нова Лодж (Nova Lodge) нь ажил хөдөлмөрт суурилсан нөхөн сэргээх эмчилгээг үзүүлдэг төв юм. Уг төв нь хотоос зайдуу байрладаг ба донтох өвчнөөр өвчлөгсөд нь гол төлөв мал аж ахуйн, эсвэл газар тариалангийн ажил хийдэг байна. Үүний зэрэгцээ хүнс хүн болон бүлэг болгонд сэтгэл зүйн эмчилгээ, зөвлөгөөг үзүүлдэг. Энэ төвд эмчилгээнд хамрагдах хугацаа нь бусад эмчилгээний төвүүдийн эмчилгээнд хамрагдах хугацаанаас илүү урт байдаг ба зарим тохиолдолд өвчтөн нь албадан эмчилгээнд хамрагдах хугацаанаас илүү хугацаагаар байрлан эмчилгээний дараа тайван амгалан "хөдөөгийн" нам гүм орчинд амран эргээд нийгмийн идэвхтэй иргэн болоход бэлддэг.[23] Эмчилгээний төвд байрлах зардал нь бага байдаг ба өвчтөнүүд нь ажлын хөлсөөрөө эм болон эмчилгээний зардлаа төлдөг байна. Уг төвд гол төлөв согтууруулах ундаанд донтон тархины гэмтэлтэй болсон, мөн нийгмийн амьдралд шууд орон идэвхтэй ажиллан амьдрахад бэлэн бус өвчтөнүүдийг хэсэг хугацаанд ажиллаж, амруулаад буцан нийгэмшихэд нь бэлддэг. Магадгүй ийм төрлийн урсгал зардал болон эмчилгээний зардлыг өвчтөний боломж, бололцоонд тулгуурлан санхүүжүүлэх боломжит хувилбарыг сонгох боломжийг бид эрэлхийлэх шаардлагатай болов уу.

[19] International Guidelines for Estimating the Costs of Substance Abuse, Eric Single, David Collins, Brian Easton, Henrick Harwood, Helen Lapsley, Pierre Kopp and Ernesto Wilson, Canadian Centre on *Substance Abuse*, 2001.

[20] International Guidelines for the Estimation of the Avoidable Costs of Substance Abuse, David Collins, Helen Lapsley, Serge Brochu, Brian Easton, Augusto Perez-Gumez, Jörgen Rehm, Eric Single, Office of Research and Surveillance International Steering Committee on Estimating Avoidable Costs of Substance Abuse Drug Strategy and Controlled Substances Programme Healthy Environments and Consumer Safety Branch Health Canada, 2006.

[21] David J. Collins, Helen M. Lapsley, University of New South Wales, The avoidable costs ofalcohol abuse in Australiaand the potential benefits oeffective policies to reduce the social costs of alcohol, Department of Health and Ageing of Australia, 2008.

[22] Мөн тэнд.

[23] MB Webb, Addiction and the law: a case-study of the alcoholism and drug addiction act, University of Canterbury, 2001.

Хоёр. Монгол Улс дахь донтох өвчнөөр өвчлөгсдөд хамаарах эрх зүйн зохицуулалт, нөхцөл байдал

Монгол Улсын хувьд донтох өвчнөөр өвчлөгсдийн асуудлыг дараах хууль тогтоомжоор зохицуулж байна:

- Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтэд хяналт тавих тухай хууль;
- Согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй этгээдийг захиргааны журмаар албадан эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх тухай хууль;
- "Согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй этгээдийг албадан эмчлэх журам" (2005 оны ЭМСайд, УЕПрокурорын хамтарсан 152/188 тушаал);
- "Архины шалтгаант сэтгэцийн болон зан үйлийн эмгэгийн оношилгоо, эмчилгээ" MNS 5396-1:2004 стандарт;
- Захиргааны хариуцлагын тухай хууль;
- Мансууруулах эмийн тухай 1961 оны НҮБ-ын конвенц;
- Сэтгэцэд нөлөөтэй бодисын тухай 1971 оны конвенц;
- Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөтэй бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг тэмцэх тухай 1988 оны НҮБ-ын конвенц.

Одоогоор Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй эрх зүйн зохицуулалтын дагуу захиргааны арга хэмжээ авах "донтой өвчтөн" гэдэгт согтуурах болон мансуурах донтой өвчтөн хамаарч байна.[24] Тухайн этгээдийг согтуурах болон мансуурах донтой өвчтэй гэдгийг эмнэлгийн байгууллагаас сэтгэцийн эмгэг, наркологийн эмч, дотрын эмч, сүрьеэгийн эмч, арьс ба өнгөний гурваас доошгүй[25] эмчийн бүрэлдэхүүнтэй комисс ажиллаж тогтооно. [26] Тус комисс ажиллахдаа тусгай сорилын дагуу өвчтөнийг үнэлэх бөгөөд "Согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй эсэхийг тогтоох, эмнэлгийн дүгнэлт гаргах журам"[27]-ыг мөрдөнө.

Уг комиссоос "өвчтэй" гэж дүгнэсэн бөгөөд нийгмийн хэв журмыг зөрчсөн, сайн дураар эмчлүүлэхээс зайлсхийсэн буюу эмчлүүлсний дараа согтууруулах, мансуурах бодис дахин хэрэглэсэн гэсэн 3 нөхцөлийг нэг дор хангасан бол албадан эмчилнэ.[28]

Сум, баг, хорооны Засаг дарга, байгууллага, аж ахуй нэгжийн удирдлага, цагдаагийн байгууллага, иргэн нийгмийн хэв журам зөрчсөн этгээдийг согтууруулах, мансууруулах өвчтэй эсэх талаар дүгнэлт гаргуулахаар эмнэлгийн байгууллагад хүсэлт гаргаж болно. Эмнэлэг дүгнэлтээ хүсэлт хүлээн авснаас хойш 48 цагийн дотор гаргаж, хүсэлт тавьсан байгууллага, иргэнд өгнө.

---

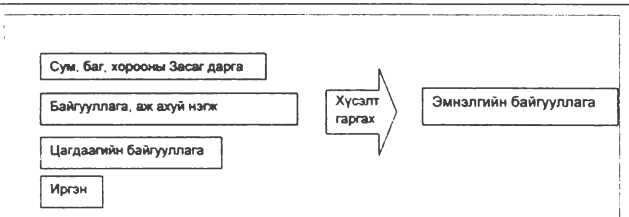
[24] Согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй этгээдийг захиргааны журмаар албадан эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх тухай хууль, 3.1

[25] Согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй этгээдийг захиргааны журмаар албадан эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай УДШ-ийн 2007.03.12-ны өдрийн 15 дугаар тогтоол

[26] "Согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй этгээдийг албадан эмчлэх журам"(2005 оны ЭМСайд, УЕПрокурорын хамтарсан 152/188 тушаал)

[27] "Согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй этгээдийг албадан эмчлэх журам"(2005 оны ЭМСайд, УЕПрокурорын хамтарсан 152/188 тушаал)-ын 2 дугаар хавсралт

[28] Мөн тэнд.2



Сум, баг, хорооны Засаг дарга, цагдаагийн байгууллага нь холбогдох материалыг бүрдүүлж шүүхэд өгөх бөгөөд шүүх тухайн этгээдийг албадан эмчилгээ, хөдөлмөр хийлгэх болон дуусгавар болгох шийдвэрийг гаргана.

Албадан эмчилгээ, хөдөлмөрийг хийлгэх газар нь Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газрын харьяа Соггуурах, Мансуурах Донтой Өвчтөнг Албадан Эмчлэх Төв юм.

Товч дүгнэхэд, Монгол Улсад "донтох өвчин" гэдгийг бүхэлд нь тодорхойлсон нэгдсэн хууль зүйн ойлголт, нэр томьёо байхгүй ч хуулиудад янз бүрээр тодорхойлсон байна. Тухайлбал, Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөтэй бодисын эргэлтэд хяналт тавих тухай хуулиар "мансууруулах дон" гэж мансууруулах төрлийн бодисоос хамааралтай сэтгэцийн өвчнийг хэлнэ гэжээ.[29] Энэхүү өвчнөөр өвчилсөн буюу донтсон эсэхийг "Соггуурах, мансуурах донтой өвчтэй эсэхийг тогтоох, эмнэлгийн дүгнэлт гаргах журам"[30]-ын дагуу тусгай комисс шийдэж байна. Энэхүү журам нь архины шалтгаант сэтгэцийн болон зан үйлийн эмгэгийг оношлох, эмчлэх стандарт бөгөөд мансуурах донтой этгээдийг оношлох стандарт байхгүй тул мөн энэ стандартаар дүйцүүлж оношилж байна.

Төрөл, хэлбэрийн хувьд одоогоор мансууруулах бодис, соггууруулах ундаанд донтохсор хүрээгээ хязгаарлаж, энэ төрлийн донтох өвчтэй этгээдэд захиргааны арга хэмжээ буюу албадан эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх арга хэмжээ авч байна.

Нөхцөл байдал

Дэлхий дахинд соггуурах, мансуурах болон бусад төрлийн донд автагсдын тоо улам өсөн нэмэгдсээр байгаа статистик манай улсад ч мөн адил байна.

Соггуугаар гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдол 2012 онд эхний 10 сарын байдлаар 4175 байсан бол 2013 онд 5389 болж 29.1 хувиар өссөн. Мөн энэ оны эхний 10 сард 100 606 хүн эрүүлжүүлэгдсэн байгаагаас 489 хүн нь архинаас хамааралтай болох нь эмнэлгийн дүгнэлтээр батлагдаж Соггуурах, мансуурах донтой өвчтөнг албадан эмчлэх төвд албадан эмчилгээнд хамрагджээ.[31]

Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн ажлын албанаас гаргасан мэдээллээр сэтгэцэд нөлөөлөх бодис, мансууруулах хар тамхийг хэрэглэж буй хүмүүсийн тоо 16 мянгад хүрсэн.[32] Мансуурсан үедээ гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдол 2012 онд эхний 10 сарын байдлаар 21, 2013 онд 12 гарсан байна.

[29] Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлтэд хяналт тавих тухай хууль, 3.1.5
[30] "Соггуурах, мансуурах донтой өвчтэй этгээдийг албадан эмчлэх журам"(2005 оны ЭМСайд, УЕПрокурорын хамтарсан 152/188 тушаал)-ын 2 дугаар хавсралт
[31] 2013 оны эхний 10 сард бүртгэгдсэн гэмт хэрэг, захиргааны зөрчлийн статистик мэдээ
[32] Мөн тэнд

Согтуурах, мансуурах донтой өвчтөнг албадан эмчлэх төв: ШШГЕГ-ын харьяа Согтуурах, мансуурах донтой өвчтөнг албадан эмчлэх төв нь улсдаа ганц согтуурах, мансуурах донтой өвчтөнг эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх чиг үүрэгтэй байгууллага юм.

Тус төвөөс 1999 оноос хойш хэвтэж эмчлүүлж буй өвчтөнүүдийн тоон үзүүлэлтийг дундчилбал жилд 700-750 өвчтөн хүлээн авдаг.[33]

Он	1999 (11сараас)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Шинээр ирсэн	80	119	518	1038	913	884	548	
Давтан ирсэн	20	7	58	151	281	216	143	
Он	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Шинээр ирсэн	562	367	295	385	610	787	710	635
Давтан ирсэн	175	105	77	89	134	214	225	229

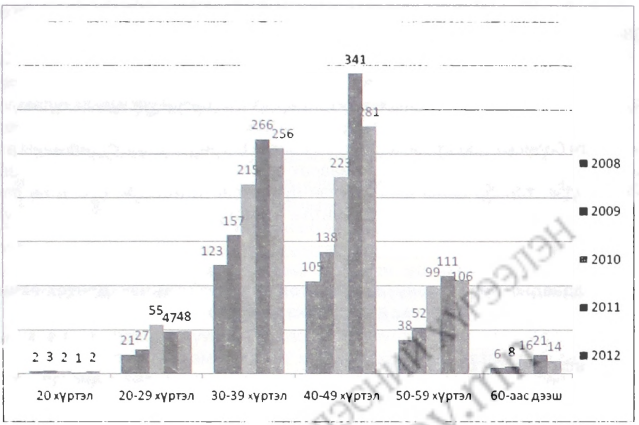
Согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй этгээдийг захиргааны журмаар албадан эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх тухай хуульд зааснаар анх удаа ирсэн өвчтөнг 3-6 сар, давтан ирсэн өвчтөнг 6 сараас 1 жил эмчлэхээр заасан ч ачаалласс шалтгаалж хугацаанаас өмнө буюу анх удаа ирсэн өвчтөнг 2-3 сар, давтанг 4-5 сар эмчлэн шүүхийн шийдвэрээр чөлөөлдөг байна.

Тус төв нь чиг үүргийн хувьд согтуурах, мансуурах донтой этгээдийг хамаарсан үйл ажиллагаа явуулахаар хуульд заасан ч бодит байдалд архинд донтохоос өөр өвчтэй хүн эмчилж байгаагүй. Гэтэл Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлөөс гаргасан мэдээгээр мансууруулах бодис хэрэглэгчийн тоо 16 мянгад хүрсэн байна.

Мөн тус төвөөр үйлчлүүлэгсдийн дийлэнх хувийг 30-аас дээш насныхан буюу 39-50 хүртэл насныхан эзэлж байна. Гэхдээ 20 хүртэл насны өвчтөн 2008 онд 2, 2009 онд 3, 2010 онд 2, 2011 онд 1, 2012 онд 2 эмчлүүлснийг анхаарахгүй байж болохгүй.

[33] СМДӨАЭАХХГ-аас ХЗҮХ-д ирүүлсэн тайлангаас.

СМДӨАЭАХГГазарт эмчлүүлэгсдийн насны судалгаа



Түүнчлэн өвчтөнүүдийн дунд донтохоос өөр суурь өвчний өвчлөл элбэг ба 2009-2013 оны тоон үзүүлэлтийн дунджаар нийт өвчтөний 57.9 хувь нь амьсгалын замын, зүрх судасны, тархи мэдрэлийн, шээс бэлгийн замын, хоол боловсруулах эрхтний зэрэг 14 төрлийн суурь өвчинтэй байна. Үүнээс тархи мэдрэлийн өвчин харьцангуй өндөр хувьтай буюу 24.6 хувийн эзэлж байна. (Хавсралтаас дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.)

Мөн эмчлүүлэгчдийн цөөнгүй хувь нь эмчлүүлээд гарлаа гэхэд очих орон гэргүй, ганц бие, эсвэл гэр бүл салсан байгаа тодийгүй боловсролын хувьд дийлэнх нь бүрэн болон бүрэн бус дунд байгаа, бас эмчлүүлэгсдийн тодорхой хувь нь буцаад албадан эмчлүүлэхээр ирж байгаа буюу эмчилгээ үр дүнгүй болж буй зэрэг нь эдгээр өвчтөнүүдэд зөвхөн донтох өвчний эсрэг эмчилгээ хийх тодийгүй эргээд нийгэмшүүлэх, нийгэмд хөлөө олох, амь зуухад хэрэгтэй мэргэжлийн мэдлэг, чадвар, боловсролыг олгосон цогц бодлого нэн шаардлагатайг илтгэж байна. (Хавсралтаас дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.)

Дээрх тоо баримтуудаас харахад Монгол Улсад донтох өвчнөөр өвчилсөн этгээдийг эмчлэх, анагаах хуулийн зохицуулалтыг сайжруулах шаардлагатай байна.

Гурав. Донтох өвчинтэй тэмцэх, донтох өвчнөөр өвчлөгсдөд хамаарах олон улсын механизм, НҮБ-ын болон бүс нутгийн олон улсын конвенциуд

1. НҮБ-ын болон бүс нутгийн олон улсын конвенциуд

Олон улсын түвшинд мансууруулах бодис, сэтгэцэд нөлөөт эм бэлдмэлтэй холбоотой асуудлыг:

1. Мансуурах эмийн тухай1961 оны нэгдсэн конвенц;

2. Сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын тухай 1971 оны конвенц;

3. Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг 1988 оны конвенц гэсэн конвенциудаар зохицуулж байна.

Эдгээр конвенциуд нь мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисуудын жагсаалт, хэрэглэх нөхцөл, эдгээр бодисуудын хууль бус үйлдвэрлэл, эрэлт, нийлүүлэлтийг зохицуулах, хянах, энэ талаар нэгдэн орсон улсуудын хүлээх үүрэг, түүнийг хэрхэн хянах зэргийг зохицуулсан юм. Өөрөөр хэлбэл, тухайн мансууруулагч, донтуулагч бодисын хэрэглээг зохицуулж байгаа бөгөөд бидний судалгааны ажилд хамаарах донтох өвчтэй хүмүүст хамаарах зохицуулалтыг агуулаагүй тул эдгээр конвенциудын талаар цааш дэлгэрүүлэн дурдахаас татгалзаж, оронд нь дэлхий нийтэд донтох өвчинтэй тэмцэж буй нийтлэг зохицуулалт, анхаарууштай асуудлыг дурдъя.

Дөрөв. Гадаадын зарим орнуудын донтох өвчинтэй тэмцэх, донтох өвчнөөр өвчлөгсдөд хүлээлгэх арга хэмжээний талаарх сайн туршлага

А. Австралийн Шинэ Өмнөд Уэльс

1. Донтох өвчинтэй тэмцэх бодлого

Австрали Улс 1990-ээд оноос эхлэн эм болон согтууруулах ундаанд донтохыг гэмт хэрэг бус нэг төрлийн өвчин гэдэг үүднээс хандаж ирсэн ба хор хохирлыг багасгах (harm reduction principle) зарчимд тулгуурлан донтох өвчнөөр өвчлөгсдийг албадан эмчлэх аргаар донтох өвчинтэй тэмцдэг. Энэ хүрээнд тодорхой цогц бодлого, стратегийн дагуу ажилладаг.[34] *Тухайлбал, хоргүйжүүлэх (intoxication) /олон ниймтийг соён гэгээрүүлэх, архи, эмтэй холбоотой олгодог тусгай зөвшөөрлийн хүрээн дэх хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах гэх мэт/. нийтийн аюулгүй байдал (public safety) /урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэгжүүлэх/ болон эрүүл мэндийн үйлчилгээ (health impact) /холбогдох хүний нөөц, дэд бүтцийг сайжруулах, эмнэлэгийн нөхцөл байдлыг сайжруулах/ хамаарна.*

Австралийн Шинэ Өмнөд Уэльс нь донтох өвчинтэй тэмцэх асуудалд чухал ач холбогдол өгдөг.[35]*Шинэ* Өмнөд Уэльсийн Эм болон согтууруулах ундаанд донтох өвчнөөр өвчлөгсдийг эмчлэх тухай хууль нь (Drug and Alcohol Treatment Act 2007) харьцангуй сайн хууль болсон гэж үнэлэгдэж байгаа учраас энэхүү хуулийн зохицуулалтын талаар авч үзье. Уг хуулийн зорилго нь донтох өвчнөөр өвчлөгсдийн эрх, ашгийг хамгаалан тэдний саналаар болон албадан журмаар байж болох хамгийн сайн эмчилгээг хамгийн дарамт хязгаарлалт багатай байдлаар үзүүлэн улмаар тэдний эрүүл мэнд, аюулгүй байдлыг хамгаалах зорилготой юм. Энэ хуулийн гол онцлог нь донтох өвчнөөр өвчлөгсдийг богино хугацаанд *халамжлан эмчлэх, хорыг гадагшлуулах төдийгүй урт хугацаанд тодорхой төлөвлөгөөний дагуу нөхөн сэргээх эмчилгээг үргэлжлүүлэхэд дэмжин ажиллахад оршино.* Үүний зэрэгцээ уг хуульд Донтогчдыг **эмчлэх хөтөлбөрийг** тодорхойлон тусгасан.

2. Донтох өвчний хууль зүйн ойлголт, нэр томьёо

Энэ хуулийн дагуу донтох өвчнөөр өвчлөгч буюу бодисоос маш хүчтэй хамааргч нь (severe substance dependence):[36]

[34] http://www.alcohol.gov.au/internet/alcohol/publishing.nsf/Content/nas-06-09(сүүлд үзсэн 2013.11.30)

[35] MB Webb, Addiction and the law: a case-study of the alcoholism and drug addiction act, University of Canterbury, 2001.

[36]Art. 5, Drug and Alcohol Treatment Act 2007. Available at: http://www0.health.nsw.gov.au/mhdao/legislation.asp (сүүлд үзсэн 2013.11.30)

а. Бодисыг хэрэглэх **зуршилтай** болсон

б. Бодисыг хэрэглэхээ зогсоох, хэрэглэх тунгаа багасгах тохиолдолд тодорхой **өвчний шинж тэмдэг** илэрдэг (withdrawal symptom)

в. Бодисоос хамааралтайн улмаас өөрийн сайн сайхны төлөө бодисыг хэрэглэхээ зогсоох талаар тодорхой **шийдвэр гаргах чадваргүй** болсон этгээд байна гэж тодорхойлсон байна.

Мөн уг хуульд **бодис** гэдэгт хавсралтад тусгагдсан тодорхой бодисууд болон уг бодисуудын нэгдлийг ойлгоно гэж заасан байна.[37]

3. Албадан эмчилгээнд хамрагдахад тавигдах шаардлага

Эрүүл мэндийн асуудал хариуцсан байгууллага энэ хуулийн хүрээнд ажиллах чиг үүрэг бүхий эмчийг итгэмжлэн батламжилдаг.[38] Улмаар уг хуулийн дагуу итгэмжлэгдсэн эмч нь донтох өвчтэй этгээдийг албадан эмчлэх тухай (An accredited medical practitioner) донтолтын гэрчилгээг гаргадаг. Донтолтын гэрчилгээ байхгүй тохиолдолд аливаа этгээдийг албадан эмчилгээнд хамруулах ёсгүйг хуульд тодорхойлон зааж өгсөн. Донтолтын гэрчилгээг гаргахдаа итгэмжлэгдсэн эмч нь донтогчийг **эргэлт буцалтгүйгээр донтсон**; түүнд **хяналт тавьж халамжлан эмчлэх** нь түүнийг болзошгүй аюултай хор уршгаас хамгаалахад зайлшгүй шаардлагатай; эмчилгээнд хамрагдахаас татгалзаж байгаа ч донтогч нь **эмчилгээнд хамрагдах нь түүнд ашиг тустай**; мөн үүнээс өөр түүний эрх чөлөөг **бага байдлаар хязгаарласан ямар ч зохицуулалт, арга зам байхгүй** гэж үзсэн тохиолдолд гэрчилгээг гаргадаг.[39] Үүний зэрэгцээ итгэмжлэгдсэн эмч нь донтолтын гэрчилгээг гаргахдаа донтогчоос хамааралтай хүүхэд болон бусад хамаарал бүхий этгээдүүдэд **аюул учирч болзошгүй** талаарх асуудлыг харгалзан үздэг. Донтолтын гэрчилгээг гаргах шаардлагагүй тохиолдолд итгэмжлэгдсэн эмч нь холбогдох этгээдэд заавал зөвлөгөө өгөх ёстой байдаг.[40]

Харин энэ асуудлыг эцэслэн шүүхийн дагуу шийддэг ба шүүгч нь донтолтын гэрчилгээг үндэслэн эмчилгээ хийх асуудлыг цуцлах, мөн албадан эмчилгээний хэрэгжих *хугацааг хойшлуулах, сунгах, багасгах* зэргийг шийдвэрлэдэг. Жишээ нь: итгэмжлэгдсэн эмч донтогчийг үргэлжлүүлэн эмчлүүлэх шаардлагатай гэж үзсэн тохиолдолд шүүхэд албадан эмчилгээний хугацааг сунгах хүсэлт гарган улмаар шүүгч албадан эмчилгээ нь донтогчид тустай **гэж хангалттай байдлаар үзэж байгаа** тохиолдолд албадан эмчилгээний хугацааг сунгах шийдвэрийг гаргадаг нарийн зохицуулалттай.[41]Түүнчлэн донтогч нь итгэмжлэгдсэн эмчид үзүүлэх боломжгүй нөхцөлд шүүгч болон итгэмжлэгдсэн офицер итгэмжлэгдсэн эмчийг *газар дээр нь очин дүгнэлт гаргах зөвшөөрөл олгосон тушаал* гаргадаг.[42]Холбогдох этгээдийг **маш хүчтэй донтсон**, **аюултай хор уршгаас хамгаалуулах** шаардлагатай болон эмчилгээнд хамрагдах нь **донтогчид тустай** гэдэгт баттай итгэж байгаа тохиолдолд шүүгч ийнхүү зөвшөөрөл олгосон тушаал гаргадаг. Уг хуульд донтогчийн **асран халамжлагч** (primary carer) гэдэгт хэнийг ойлгох талаар тодорхойлсон ба донтолтын гэрчилгээ гаргах, түүнчлэн донтогчтой холбоотой, жишээ нь эмнэлгээс зөвшөөрөлгүй гарах, албадан эмчилгээний хугацааг сунгах, багасгах гэх мэт тохиолдлуудад халамжлагчид заавал мэдэгдэх ёстой байдаг.[43] Мөн итгэмжлэгдсэн эмч нь албадан эмчилгээний явцад донтогчид

[37] Art. 5, Мөн тэнд. Маш олон төрлийн бодисуудыг уг жагсаалтад тусгажээ.
[38] Art. 5, section 7, Мөн тэнд.
[39] Art. 9 Мөн тэнд.
[40] Art. 12 Мөн тэнд.
[41] Art. 35
[42] Art. 9 Мөн тэнд.(Order for assessment).
[43] Art. 5, 17, 19 Мөн тэнд.

чөлөө өгч болдог ба заасан хугацаанд буцаж ирэхгүй байх тохиолдолд цагдаагийн байгууллагын тусламжтай түүнийг *буцаан баривчлан авчирч* эмчилгээний төвд цагдан эмчилдэг.

4. Албадан эмчилгээний хугацаа

Уг хуулийн дагуу албадан эмчлэх хугацаа нь 28 хүртэл хоног байдаг ба шүүхийн шийдвэрийн дагуу 3 сар хүртэл сунгаж болдог байна.[44] Итгэмжлэгдсэн эмч нь донтогчийг үргэлжлүүлэн эмчлэх нь хүлээж буй үр дүнд хүргэхгүй, мөн түүнийг хуульд тодорхойлсон донтох өвчнөөр өвчлөгч гэдэгт хамаарахгүй боллоо гэсэн тохиолдолд донтогчийг эмчилгээний төвөөс чөлөөлөх эрхтэй байдаг.[45] Ингэхдээ үргэлжлүүлэн хийх шаардлагатай буюу албадан эмчилгээний дараах эмчилгээ болон халамжийн талаар донтогчтой болон түүний халамжлагчтай /follow-up care/ treatment/ зөвлөлдөн тохиролцдог.[46]

5. Процесс

Донтогч нь албадан эмчилгээнд хамрагдах шүүхийн шийдвэрийг буруу, үндэслэлгүй гэж үзэж байгаа тохиолдолд захиргааны хэргийн шүүхэд (Administrative Decisions Tribunal) хандаж холбогдох шүүхийн шийдвэрийг хянуулах эрхтэй байна. Албадан эмчлэх талаарх шүүхийн шийдвэрийг хянуулах болон бусад хуульд заасан донтогчийн эрхийн талаар итгэмжлэгдсэн эмч нь донтогчид амаар болон бичгээр тайлбарлаж, ойлгуулах үүрэгтэй байдаг.

Түүнчлэн донтогчийг эмчилгээний төвд шилжүүлэх процессын асуудал уг хуульд нарийвчлан тусгагдсан. Тухайлбал итгэмжлэгдсэн эмч нь эмнэлгийн дүгнэлт дээр үндэслэн донтолтын гэрчилгээ гаргасан даруй донтогчийн асран халамжлагчид мэдэгдэх ёстой байдаг.[47] Ихэнх эмчилгээний төвүүд нь хотоос гадна хол байрладаг учир хуульд донтогчийг хүргэхтэй холбоотой хариуцагч этгээд, хүргэх процесстой холбоотой тодорхой шаардлага, болон зардлын асуудлыг нарийвчлан зохицуулж өгсөн байдаг.[48] Хамгийн гол нь энэ зохицуулалт нь донтогчийг эрүүл аюулгүй байдлаар хүргэх асуудалтай холбоотой байна.

6. Хариуцах байгууллага

Донтох өвчнөөр өвчлөгсдийг эмчлэх асуудлыг тус улсад эрүүл мэндийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага хариуцан ажилладаг. Уг хуульд Эрүүл мэндийн асуудал хариуцсан байгууллага нь донтох өвчнийг эмчлэх төвүүдтэй тодорхой эмнэлгүүдийг, мөн донтох өвчнөөр өвчлөгсдийг эмчлэх тусгай эмнэлгүүдийг тодорхойлон зарладаг.[49]Уг хуульд сонирхолтой хянах механизмыг тусгасан байна. Уг механизмын дагуу эрүүл мэндийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллагын сайд нь ерөнхий хянагч (principal official visitor) болон хянагч нарыг (official visitor) томилдог ба эдгээр хянагч нар нь донтох өвчний хүрээн дэх тулгамдсан асуудлыг мөн донтогчийн аюулгүй байдал болон эмчилгээтэй холбоотой асуудлуудыг тодорхойлон сайдад албан ёсоор мэдэгддэг.[50] Үүгээр энэ хүрээн дэх асуудлуудыг тодорхойлон шийдэхийг зорьдог байна.

[44] Art. 14, 36 Мөн тэнд. .
[45] Art. 24 Мөн тэнд.
[46] Art. 25 Мөн тэнд.
[47] Art. 17 Мөн тэнд.
[48] Art. 20 Мөн тэнд.
[49] Art.8 Мөн тэнд.
[50] Art.26-33 Мөн тэнд.

Ерөнхийдөө эрүүл мэндийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллагын сайд/дарга нь /general director/ нь өндөр үүрэг хариуцлагатай. Тухайлбал: тусгай зөвшөөрөл бүхий албадан эмчилгээний төвүүдийг зарлах, тодорхойлох; энэ хуулийн хүрээнд ажиллах эмчийг батламжлах, итгэмжлэх; донтох өвчинтэй холбоотой асуудлуудыг тодорхойлуулан шийдвэрлэх зорилгоор хянагч нарыг томилох гэх мэт.

Донтогчдыг хариуцан "гардан" ажилладаг итгэмжлэгдсэн эмч нар ч өргөн хүрээний үүргийг гүйцэтгэдэг. Тэд донтолтын гэрчилгээг гаргах; шүүх үйл ажиллагааны явцад донтогч нарын хуулийн дагуу эдлэх эрхийг мэдээлэх /хэрэв өөрөө донтогчийн эрхийг тайлбарлах боломжгүй тохиолдолд донтогчид энэ талаар зөвлөгөө өгөх зөвлөгч олж өгдөг/; донтогчдын хамгийн ойрын халамжлагчтай холбогдон ажиллах; албадан эмчилгээний хугацааг сунгах, багасгах, албадан эмчилгээнээс чөлөөлөх зэрэг үүргийг хариуцан ажилладаг. Албадан эмчилгээ нь зөвхөн шүүгчдийн шийдвэрийн дагуу хэрэгждэг учраас шүүгчдийн үүрэг ч өндөр.

7. Эмчилгээний төв

Энэ хуулийн дагуу донтох өвчнөөр өвчлөгдийг хүлээн авч эмчилгээ үзүүлэх эмнэлгүүд нь ерөнхийдөө улсын томоохон сэтгэцийн эмнэлгүүд байдаг учраас тусгайлсан эмнэлэг байдаггүй, мөн байр сав ерөнхий зохион байгуулалт нь донтох өвчтөнийг байрлуулах мөн эмчлэхэд тохиромжгүй гэсэн шүүмжлэлд ихээр өртдөг байна.[51]

8. Анагаах шүүх (Drug Court)

Тус улсад донтох өвчнөөр өвчилсөн гэмт хэрэгтнүүдийн асуудлыг дагнасан шүүхээр **шийдвэрлэж** байна. Ер нь зөвхөн тус улс гэлтгүй бидний судалсан ихэнх оронд ийм төрлийн шүүх байдаг байна. Уэльсийн Анагаах шүүхийн тухай хуулийн (Drug Court Act 1998) дагуу анагаах шүүхүүд[52] бий болсон ба уг хуулийн зорилго нь бодисод донтогчдыг **багасгах**; тэдгээрийг эмчлэн **нийгэмшүүлэх;** мөн донтох өвчнөөр өвчлөгсдийг үйлдэж болзошгүй гэмт хэрэг, осол эндэгдлээс **урьдчилан сэргийлэх** явдал юм.[53] Товчхондоо уг шүүх нь донтогч гэмт хэрэгтнийг (eligible convicted offender) шоронд хорих бус харин албадан эмчилж нийгэмшүүлэх зорилготой. Тиймээс уг шүүх нь донтох өвчтэй гэмт хэрэгтэнд ял шийтгэл эдлэх, эсвэл тусгайлсан албадан эмчилгээнд хамрагдах гэсэн хувилбаруудаас сонголт хийх боломж олгодог гэсэн үг юм.

Б. Шведийн Вант Улс

1. Донтох өвчинтэй тэмцэх бодлого

Шведийн Вант Улс нь төрийн сайн бодлогын хүчээр үсрэнгүй хөгжсөн учраас иргэд нь төрд итгэх, төрийн бодлогыг итгэн биелүүлэх өндөр соёлтой. Ард иргэд нь эртнээс нэрсэн архийг өргөнөөр хэрэглэдэг заншилтай ба шведийн заншлын дагуу "уусан бол уусан шиг уух" буюу "уувал заавал согтоно" гэдэг уламжлалт соёлтой байсан зэрэг уг улсын нийгэм, түүх, соёлын онцлогоос шалтгаалан уг улс нь согтууруулах ундаа болон донтуулагч бодистой холбоотой маш "хатуу" бодлогыг үр дүнтэйгээр авч хэрэгжүүлсээр ирсэн байна. Тиймээс донтох өвчинтэй тэмцэх бодлогыг *тэвчих ёсгүй зарчмын* (zero tolerance) дагуу хэрэгжүүлдэг.

[51] MB Webb, Addiction and the law: a case-study of the alcoholism and drug addiction act, University of Canterbury, page 92 2001.

[52] Анагаах шүүх нь донтох өвчнөөр өвчилсөн учраас гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг ялаан шоронд хийн шийтгэх бус харин шүүх байгууллагын төлөөлөл, прокурор, сэтгэцийн эмнэлгийн болон нийгмийн үйлчилгээний төлөөлөл гэх мэт мэргэжилтнүүдийн бүрэлдэхүүнтэйгээр тусгайлсан эмчилгээний төвд эмчлэн нийгэмд тустай иргэн болгох зорилготой. http://en.wikipedia.org/wiki/Drug_court(сүүлд үзсэн 2013.11.30)

[53] Art 3, Drug Court Act 1998.

Шведийн Эрүүл мэнд нийгмийн хамгаалллын яамнаас тодорхойлсон холбогдох стратегийн дагуу дараах цогц гурван хөтөлбөрийн хүрээнд эм болон согтууруулах ундаанд донтох өвчинтэй тэмцдэг байна. Үүнд: урьдчилан сэргийлэх, эмчлэх болон нийлүүлэлтийг хязгаарлах хамаарна. Нийлүүлэлтийг хязгаарлах хүрээнд 1917 оноос эхлэн архи, дарсны худалдааг төр монополь байдалтайгаар эрхлэн ирсэн ба одоо ч өдөрт хязгаарлагдмал цагаар буюу ажлын өдрүүдэд оройн 18 цаг хүртэл, бямба гаригт 16 цаг хүртэл жилладаг төрийн монополь сүлжээ архи, дарсыг хатуу хяналттайгаар зөвхөн насанд хүрэгчдэд худалдаалдаг. Энэ нь Швед Улс архи согтууруулах ундааны хэрэглээг багасгахад, согтууруулах ундаанд донтогсдын хэрэглээг улсаас шууд бусаар хязгаарлахад чиглэсэн маш чухал бодлого болсон бөгөөд үр дүнгээ харуулснаар өнөө үед иргэд нь харьцангуй "Европ" хэв маягаар архи, дарсыг хэрэглэж заншсан.

Шведийн Нийгмийн халамжийн тухай хуульд (Social Welfare Act 1980) донтогч өвчнөөр өвчлөгч нь уг өвчнөөс ангижирахад шаардлагатай тусламж, халамжийг хүртэх ёстой талаар тусгасан.[54] Ерөнхийдөө энэ хүрээнд авч хэрэгжүүлж байгаа бодлогын зорилго нь шийтгэх бус эмчлэх, нийгэмшүүлэхэд оршдог. Өөрөөр хэлбэл ард түмний төрд итгэх итгэлтэй холбоотойгоор төрийн зүгээс хэрэгжүүлж байгаа эмчилгээ, үйлчилгээ нь "эцгийн халамж" /paternalism/ "итгэл" /confidence/ сэтгэл дээр суурилдаг.

Донтох өвчнөөр өвчлөгч насанд хүрэгчдэд зориулсан Эм болон согтууруулах ундаанд донтогчдыг халамжлах тухай (Care of Alcohol and Drug Abusers Special Provisions Act) болон Эм болон согтууруулах ундаанд донтогч Хүүхдийг халамжлах тухай (Care of Young Persons Special Provisions Act) тусгайлсан албадан эмчлэх хуультай. Албадан журмаар эмчлэх нь харьцангуй бага байдаг нь донтох өвчнөөр өвчилсөн этгээдтэй маш сайн хэлэлцэн сайн дураар эмчилгээнд хамрагдахыг "ухуулдаг"–тай холбоотой гэж тооцогддог. Эм болон согтууруулах ундаанд донтогсдыг халамжлах тухай хууль нь хувь хүний онцлог, хэрэгцээнд тохирсон эмчилгээг үзүүлэхийг зорьсон.

Донтох өвчнийг эмчлэхэд хэсэг бүлэг болгон (therapeutic communities) эмчилдэг нь энэ улсын эмчлэх онцлог арга барил юм. Ихэнх эмчилгээний бүлгүүд нь хотоос алс байрладаг ба голцуу хувийн байгууллагууд эдгээр төвүүдийг ажиллуулдаг. Швед Улсад донтох өвчинтэй тэмцэхэд гүйцэтгэх нийгмийн ажилтнуудын үүрэг маш чухал. Тодруулбал: тэд донтох өвчтэй хүмүүсийг олж илрүүлэх, хоргүйжүүлэх, эмчилгээний төвүүдтэй холбох, эмчилгээний дараах сувилгаа болон нийгэмшүүлэх үйл ажиллагаанд тодорхой үүрэг гүйцэтгэдэг. Өөрөөр хэлбэл тэд ерөнхийлөн холбох үүргийг эмчилгээний бүхий л үе шатанд (care chain) гүйцэтгэдэг юм.[55]Үндсэндээ нийгмийн ажилтан нь цагдаагийн байгууллага, эмчилгээний газар мөн донтогчийн ойр дотнын хүмүүстэй холбоотой ажилладаг. Эмчилгээний үе шат гэдэг нь маш чухал ойлголт ба энэ нь донтох өвчний хүрээнд хяналт тогтооход мөн донтох өвчинтэй тэмцэхэд маш чухал ойлголт болж өгдөг.

Уг хуулийн дагуу эмчилгээг эхлүүлэхээс өмнө **хоргүйжүүлэх** эмчилгээг тусгай эмнэлгийн байгууллагууд дээр, эсвэл эмнэлэг дээр хийлгэх ёстой байдаг.[56] Онцгой анхаарал халамж шаардлагатай донтох өвчтөний эд зүйлсийг шалгах, утас болон е-мэйлийг шалгах эрхийг эмчилгээний байгууллагуудад олгосон.[57]

[54] Christopher Hallam, What can we learn from Sweden's drug policy experience? The Beckley Foundation Drug Policy Programme, 2010.
[55] Хуудас 3, мөн тэнд.
[56] &22, Мөн тэнд.
[57] &34,35,Мөн тэнд.

Шаардлагатай тохиолдолд *цагдаагийн байгууллага* нийгмийн халамжийн газар болон эмчилгээний байгууллагад туслах үүрэгтэй.[58]

Уг хуулийн дагуу хүний эрх чөлөө болон халдашгүй байдлыг хүндэтгэх зарчмын хүрээнд албадан эмчилгээ нь явагдах ёстой. Тиймээс ч эмчилгээний хөтөлбөр, төлөвлөгөө нь өвчтөнтэй хамтран ажиллах, зөвшилцөх, ойлгуулах арга замаар хэрэгждэг байна. Албадан эмчилгээний гол зорилго нь донтох өвчтөнийг ухуулан улмаар түүнийг сайн дураар үргэлжилсэн эмчилгээнд хамрагдах урам зоригийг болон эмчилгээний явцад түүний зүгээс гарах зүтгэлийг бий болгоход чиглэсэн.[59] Өөрөөр хэлбэл эхлээд өвчтөнийг өөрийн дураар үр дүнтэй эмчилгээ хийлгэхэд зоригжуулах цаашлаад донтох өвчнөөс ангижруулах зорилготой. Товчхондоо хэдий уг хууль нь албадан эмчлэх талаарх хууль ч түүний нэрээс эхлээд өвчтөнийг халамжлах асуудлыг гол болгосон ба ийм учраас эмчилгээний арга барил нь уян хатан, хувь хүний хүсэл эрмэлзэл болон чадвар дээр суурилсан байх ёстой гэдэг байр сууриас ханддаг байна.

2. Донтох өвчний хууль зүйн ойлголт, нэр томьёо

Энэ хууль нь эм болон согтууруулах ундаанд донтох өвчний хүрээнд хэрэгждэг тул эм болон согтууруулах ундаанаас хараат болсон хүнийг донтох өвчтэй гэж үздэг.

3. Албадан эмчилгээнд хамрагдахад тавигдах шаардлага

Уг хуулийн дагуу тухайн этгээд донтолтын улмаас **өөрийн биеийн болон сэтгэцийн эрүүл мэндийг маш хортойгоор аюулд учруулж** байгаа; **түүнд** өөрийн **амьдралыг сүйтгэх илэрхий/тодорхой эрсдэл тулгарч байгаа**; мөн донтсоноор **тэр өөрийн болон өөрийн ойр дотнын хүмүүст аюултай эрсдэл учруулахаар** бол албадан эмчилгээнд хамрагдах ёстой байдаг.[60] Өөрөөр хэлбэл энэ шалгуур нь донтогчийг албадан эмчилгээнд хамруулах эрүүл мэндийн, нийгмийн болон хүчирхийллийн хүрээн дэх гол шалгуур болж өгдөг.

Донтох өвчтөнийг өөрийн эрүүл мэндэд төдийгүй өөрийн ойр дотнын хүмүүст аюул учруулж болзошгүй тохиолдолд цагдаагийн байгууллага болон дүүргийн нийгмийн халамжийн газар нь *яаралтай арга хэмжээ авах эрхтэй*. Энэ тохиолдолд дүүргийн захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр нь 4 хоногийн дотор гардаг ба энэ хугацаанд ч цаг алдалгүй яаралтай, нэн шаардлагатай эмчилгээг эхлүүлж болдог.[61]

4. Албадан эмчлүүлэх хугацаа

Донтох өвчнөөр өвчлөгсөд нь дунджаар 6 сарын хугацаатай эмчлүүлдэг. Түүнчлэн албадан эмчилгээнд хамрагдахгүйгээр эмнэлгээс гадуурх буюу эмчилгээний төвийн хяналтад эмчилгээ хийлгэх нь маш түгээмэл болж байгаа. Энэ нь олон улсад нэлээд түгсэн донтох өвчинтэй тэмцэх *"12 алхам"* загварын хүрээнд хэрэгждэг.[62]

5. Процесс

Уг хуулийн дагуу донтогч нь шүүх үйл ажиллагааны явцад хуулийн зөвлөгөө авах эрхтэй мөн албадан эмчлүүлэх шүүхийн шийдвэрийг үндэслэлгүй гэж үзсэн тохиолдолд дээд шатны шүүхэд давж заалдах эрхтэй.[63]

[58] &45. Мөн тэнд.
[59] &3. Мөн тэнд.
[60] &4. Мөн тэнд.
[61] &17. Мөн тэнд.
[62] http://en.wikipedia.org/wiki/Twelve-step_program,Id. (сүүлд үзсэн 2013.11.30)
[63] &33,42,44. Care of Alcohol and Drug Abusers Special Provisions Act

6. Эмчилгээний төв

Донтох өвчинтэй холбоотой эмчилгээний асуудлыг хариуцах гол байгууллага нь Үндэсний эмчилгээний зөвлөл (National Board of Institutional Care) харин дүүргийн захиргааны хэргийн шүүх (Administrative County Court) нь албадан эмчилгээг хийх талаарх шийдвэрийг гаргадаг. Ерөнхийдөө нийгмийн ажилтан, дүүрэг, цагдаагийн байгууллага болон эмчилгээний төвүүд нь нягт холбоотой ажилладаг. Жишээ нь: тодорхой дүүргийн албан хаагч нь донтох өвчнөөр өвчилсөн этгээдийг мэдэж байвал тухайн дүүргийн нийгмийн халамжийн газар (Municipal Board of Social Welfare) өвчтөнийг эмчилгээнд хамруулах шаардлагатай талаар уламжлах ёстой байдаг.[64] Улмаар шаардлагатай гэж үзсэн тохиолдолд холбогдох нийгмийн халамжийн газар нь дүүргийн захиргааны хэргийн шүүхэд албадан эмчлүүлэх шүүхийн шийдвэр гаргуулахаар нэхэмжлэл гаргадаг байна.[65] Үндэсний эмчилгээний зөвлөл нь донтолтын эмчилгээг хариуцан ажилладаг учир нэгдсэн байдлаар эмчилгээний төвүүдэд чанарын хяналт тавьдаг. Энэ байгууллага нь эмчилгээний төвүүдийг төрөлжүүлсэн нь донтогч өвчнөөр өвчилсөн хүн бүрд харьцангуй тохирох шаардлагатай нөхцөл байдлыг бүрдүүлэхэд ач холбогдолтой болсон байна. Зарим эмчилгээний төвүүд нь зөрчил гаргадаг, гэмт хэрэгт холбогддог донтох өвчтөнүүдийг; зарим нь донтолтынулмаас тархи гэмтсэн, ходоод шархалсан зэрэг суурь болон донтолтоос шалтгаалсан өвчтэй болсон донтогчдыг; зарим нь тусгай анхаарал халамж шаардлагатай донтогч нарыг хариуцан ажиллах зэргээр төрөлжсөн. Мөн эрэгтэй, эмэгтэйгээр нь буюу хүйсний ялгавартай байдлаар төрөлжсөн эмнэлэг ч байна. Өмнө нь зарим эмчилгээний төвүүд зөрчил их гарган үймээн дэгдээдэг өвчтөнийг авахаас зайлсхийдэг байсан бол энэхүү эмчилгээний төвүүдийг төрөлжүүлэх бодлогын ачаар энэ асуудал харьцангуй шийдэгдсэн ажээ.

Уг хуулийн хүрээнд ажилладаг эмчилгээний байгууллагууд нь өвчтөний талаарх эмчилгээний ахиц, үр дүнг харьяалагдах дүүргийн нийгмийн халамжийн газарт танилцуулах үүрэгтэй.[66] Мөн хуулийн дагуу холбогдох нийгмийн халамжийн газар, өвчтөн болон эмчилгээний байгууллага нь эмчилгээний төлөвлөгөөний талаар харилцан тохиролцсон тохиолдолд заавал эмнэлэгт хэвтэн эмчлүүлэхгүйгээр эмнэлэгт "ирэн очин" буюу эмнэлгээс гадуурх эмчилгээнд хамрагдах боломжтой.[67]

Хамгийн гол нь ихэнх эмчилгээний хөтөлбөрт хамгийн наад зах нь сэтгэл зүйн зөвлөгөө, боловсрол дээшлүүлэх, бага дунд боловсрол олгох, мөн чөлөөт цагийг өнгөрөөх үйл ажиллагааг тодорхойлсон байдаг. Энд дурдууштай нэгэн зүйл нь боловсрол дээшлүүлэх сургалтын хөтөлбөрт донтох өвчнөөр өвчлөгсдийг буцаад нийгэмд орон ажиллахад шаардлагатай орон сууцны асуудал, ажил эрхлэлтийн талаар, хуулийн боловсрол мөн санхүүгийн боловсрол олгоход чиглэсэн сургалтуудыг зохион байгуулдаг оршино. Түүнчлэн чөлөөт цагийг оёж хатгах, цэцэрлэгт ажиллах гэх мэт ажил хийн өнгөрөөдөг байна.[68] Үндсэндээ төрийн халамжийн бодлого сайн учраас үйл ажиллагаа болон эмчилгээний зардлыг санхүүжүүлэх зорилгоор өвчтөнүүдийг албадан ажил хийлгэдэггүй.

[64] &6, Care of Alcohol and Drug Abusers Special Provisions Act
[65] &7-11, Care of Alcohol and Drug Abusers Special Provisions Act
[66] &26, Care of Alcohol and Drug Abusers Special Provisions Act
[67] &27,28, Мөн тэнд.
[68] MB Webb, Addiction and the law: a case-study of the alcoholism and drug addiction act, University of Canterbury, page 105, 2001.

В. АНУ-ын Флорида муж

1. Донтох өвчинтэй тэмцэх бодлого

АНУ-д донтох өвчинтэй тэмцэх асуудалд онцгой анхаарал хандуулдаг байна. Холбооны түвшинд донтох өвчинтэй тэмцэхэд чиглэсэн олон хууль тогтоомж байдаг. Тухайлбал: Эмэнд донтох өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, түүнд хяналт тавих тухай хууль (Drug Abuse Prevention and Control Act 2010); Харрисоны Хууль (Harrison Act 1914) мөн Хөгжлийн бэрхшээлтэй Америкчуудын тухай хууль (Americans with Disabilities Act 1990) зэрэг юм. АНУ олон нийтийн, донтогчийн болон түүний ойр дотнын хүмүүсийн эрх ашгийг хамгаалах үүднээс донтох өвчинтэй *"хор хохирол"* зарчмын дагуу (harm principle) тэмцэх бодлоготой. АНУ-ын Флоридагийн Бодисонд донтох өвчнөөр өвчлөгсдийг эмчлэх тухай хууль (Florida Law on Substance Abuse Treatment or Marchman Act) буюу АНУ-д хэлэгдэж заншсанаар Марчманы Хууль нь АНУ-д харьцангуй дэвшилттэй гэж тооцогддог учраас уг хуулийг нарийвчлан авч үзье.[69]

Уг хуулийн дагуу үр дүнтэй *халамжлан эмчлэх сүлжээг (system of care)* бий болгох зорилготой. Халамжлан эмчлэх сүлжээ гэдэгт донтох өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, эмчлэх, нийгэмшүүлэх, гэр бүлийн харилцааг дэмжих болон бэхжүүлэхэд шаардлагатай дэмжлэг үзүүлэхэд чиглэсэн цогц бодлого болон цогц халамжийг ойлгоно.[70] Ялангуяа уг хуулийн хүрээнд урьдчилан сэргийлэх тодорхой арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх, дэмжих асуудалд чухал ач холбогдол өгсөн байна. Үүнтэй холбоотой донтох өвчнөөс урьдчилан сэргийлэхэд шаардлагатай сургуулийн хэмжээний арга хэмжээг санхүүжүүлэх төсвийн талаар хуульд тусгасан байдаг.[71]Улмаар бага наснаас нь эхлэн донтох өвчний талаарх ойлголтыг хүүхдүүддээ олгох болон тэднийг энэ аюулаас урьдчилан сэргийлэх зорилготой. Ерөнхийдөө хуулийн хүрээнд эрүүл амьдралын хэв маягийг дэмжих, сурталчлах; эрүүл гэр бүлийг дэмжих; олон нийтийн дунд, ажлын байранд, мөн сургуулийн хүрээнд донтох өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх асуудалд анхаарал хандуулахыг зорьжээ.

Марчманы Хууль нь донтох өвчнөөр өвчлөгсдийг сайн дурын үндсэн дээр болон албадан эмнэлгийн дүгнэлтийг үндэслэн хоргүйжүүлэх болон албадан эмчилгээнд хамруулах талаарх хууль юм. Энэ хуулийн дагуу Хүүхэд болон Гэр Бүлийн Халамж Үйлчилгээний Төрийн Захиргааны Байгууллага (Department of Children and Family Services) нь донтох өвчинтэй холбоотой асуудлыг хариуцан ажиллах ба тус байгууллага нь өргөн хүрээний үүрэг, хариуцлага хүлээсэн.[72] Тус хууль нь сайн дураар эмчилгээнд хамрагдах асуудал; анагаах шүүхийн хүрээн дэх гэмт хэрэгтнүүдэд зориулсан сайн дурын эмчилгээний хөтөлбөр (voluntary drug court programs for offenders); донтох өвчний хүрээнд үйл ажиллагаа явуулах эмчилгээний газруудын тусгай зөвшөөрлийн асуудал; тэдэнд тавигдах шаардлага; албадан эмчлүүлэгсдийн хөтөлбөр; өвчтөний эрх; мөн донтох өвчнөөр өвчилсөн хүүхэдтэй холбоотой тусгай зохицуулалт зэрэг өргөн хүрээний асуудлуудыг хамарсан хууль юм. Тиймээс ч албадан эмнэлгийн дүгнэлт гаргуулах болон хоргүйжүүлэх (involuntary assessment and stabilization) асуудал, мөн албадан эмчилгээнд (involuntary treatment) хамруулах асуудал нь тусдаа тусгайлан зохицуулагдсан. Яаралтай тохиолдолд хойшлуулшгүй албадах арга хэмжээг авах талаарх зохицуулалтыг ч хуульд тусгажээ.

[69] http://www.treatmentsolutions.com/marchman-act/ (сүүлд үзсэн 2013.11.30) http://www.marchmanactflorida.com/ (сүүлд үзсэн 2013.11.30)

[70] 305, Florida Law on Substance Abuse Treatment

[71] 996. Мөн тэнд.

[72] 321. Мөн тэнд.

2. Донтох өвчний хууль зүйн ойлголт, нэр томьёо

Уг хуулийн 397.311 (36)-д донтох өвчнийг согтууруулах ундаа, хууль бус хортой эм, жороор олгодог эмийг урвуулан ашиглах, донтох, мөн эдгээрээс хамааралтай болохыг ойлгоно гэж заасан.[73]

Клиникийн эмчилгээ гэдэгт хоргүйжүүлэх, эмчилгээний төвд хэвтэн эмчлүүлэх, төвөөс гадуур *"ирэн очин"* эмчлүүлэх, шуурхай эмчлүүлэх гэх мэт олон төрлийн эмчилгээний хувилбаруудыг тодорхойлсон.[74]

3. Албадан эмчилгээнд хамрагдахад тавигдах шаардлага

Донтох өвчнөөр өвчлөгчийг тодорхой бодисыг **хэрэглэхэд өөрийн ухаангүй** учраас **өөртөө хяналт тавьж чадахгүй** болсон; **өөрийн болон бусдын эрүүл мэндэд хор уршиг учруулах аюултай**; өөрийн ухамсраар донтох өвчнөөс ангижрах эмчилгээнд хамрагдах талаар **шийдвэр гаргах чадваргүй** гэж **сайн санааны үндсэн** дээр итгэж байгаа тохиолдолд албадан хоргүйжүүлэлт болон эмчилгээнд хамрагдах нөхцөлийг хангасан гэж уг хуульд заасан.[75]

Энэ хуулийн дагуу ойр дотнын хүмүүс болох гэр бүлийн хүн, цусан төрлийн хамаатан болон донтох өвчнөөр өвчилсөн талаар мэдэж байгаа өөр гурван этгээд шүүхэд хандаж албадан эмчлүүлэх шийдвэр гаргуулах эрхтэй. Ерөнхийдөө энэ хуулийн дагуу 5 янзын аргаар албадан байдлаар хоргүйжүүлэх болон эмчилгээнд хамруулах боломжтой.

Гурван арга зам нь шүүхийн оролцоогүйгээр албадах арга зам юм. Үүнд: *Хамгаалах үүдэнээс албадах (protective custody), нэн яаралтай тохиолдолд албадах (emergency admission), хүүхдэд зориулсан албадан хоргүйжүүлэх* хамаарна. Арга бүрийн тухайд албадан хоргүйжүүлэлтэд хамруулах эрх бүхий этгээд, чөлөөлөх нөхцөл, процессын талаар тусгайлан зохицуулсан. Жишээ нь: уг хуулийн дагуу хууль хэрэгжүүлэх, сахиулах үүрэгтэй офицер нь (law enforcement officer) олон нийтийн газар байгаа эмчлүүлэх шаардлагатай этгээдийг хамгаалах үүднээс албадан саатуулах (protective custody) эрхтэй байдаг. Хууль сахиулах үүрэгтэй офицер шуурхай нөхцөл байдлыг эмчид мэдэгдсэний дараа, эмч 72 цагт багтаан цаашид хэрэхэх талаарх эмнэлгийн дүгнэлт гаргах ёстой байдаг. Үндсэндээ шүүхийн шийдвэрийн дагуу бус албадаж байгаа этгээдийг чөлөөлөх болон процессын асуудлыг нарийвчлан зохицуулсан.[76]

Харин үлдсэн хоёр арга зам нь буюу нэгдүгээрт *албадан эмнэлгийн дүгнэлт гаргуулах болон хоргүйжүүлэх: хоёрдугаарт албадан эмчилгээнд хамруулах* нь шүүхийн шийдвэрийн дагуу хэрэгждэг. Энэ хоёр аргын хүрээн дэх эмчилгээний хугацаа болон эмчлэх арга барил нь ялгаатай зохицуулагдсан. Албадан эмнэлгийн дүгнэлт гаргуулах болон хоргүйжүүлэхэд гэр бүлийн хүн, асран хамгаалагч, хамаатан, донтох өвчнийг эмчлэх эмчилгээний төвийн захирал, эсвэл бусад хариуцаж буй эмч болон донтох өвчнөөр өвчилснийг нь мэдэх бусад гурван этгээд шүүхэд хандан албадан эмчилгээнд хамруулах боломжтой.[77]Албадан хоргүйжүүлэлт болон эмчилгээнд хамрагдсан тохиолдолд эмчилгээний газрын эрх, үүргийн талаар тодорхойлон тусгасан.[78] Тухайлбал эрүүл аюулгүй эмчилгээний орчинг бүрдүүлэх, донтогчид хамгийн хязгаарлагдмал бус байдлаар эмчилгээг үзүүлэх, эмнэлгээс чөлөөлөх зэрэг юм.

[73] 397.311. (36) Hal S. Marchman Alcohol and Drug Services Act.
[74] 311(18)(а) Мөн тэнд.
[75] 675 Мөн тэнд.
[76] 677 Мөн тэнд.
[77] 681 Мөн тэнд.
[78] 675 Мөн тэнд.

4. Албадан эмчлүүлэх хугацаа

Албадан эмнэлгийн дүгнэлт гаргуулах болон хоргүйжүүлэх ажиллагаа нь 5 хоног үргэлжлэх ёстой ба хангалтгүй гэж үзсэн тохиолдолд 7 хүртэл хоног сунгаж болдог.[79] Харин *албадан эмчилгээнд хамрагдахад* холбогдох этгээд нь заавал өмнөх 10 хоногийн хугацаанд албадан саатуулагдсан байх, мэргэшсэн эмчийн үзлэгтсүүлийн 5 өдрийн хооронд хамрагдсан байх, сүүлийн 12 хоногийн хугацаанд албадан хоргүйжүүлэлтэд хамрагдсан байх гэсэн нөхцөлүүдийг хангасан байх ёстой.[80] Өөрөөр хэлбэл албадан эмчилгээнд хамрагдахын тулд эмчийн дүгнэлт болон бусад нөхцөл байдал хангалттай байдлаар эмчилгээнд хамрагдах ёстой талаар бататгах ёстой гэсэн үг юм. Албадан эмчлэх хугацаа нь 60 хүртэл хоног байдаг ба үүнийг 90 хүртэл хоног болгож сунгах боломжтой.[81] Ерөнхийдөө бүхий л албадан хоргүйжүүлэх, эмчлэх, хугацааг сунгах гэх мэт шийдвэрийг анхлан шийдвэр гаргасан шүүх нь хариуцдаг.

5. Процесс

Шүүхийн шийдвэрийг донтох өвчнөөр өвчилсөн гэгдэх этгээд болон түүний ойр дотнын хүмүүс нь үндэслэлгүй хэмээн давж заалдах боломжтой.[82] Холбогдох шүүх ажиллагаанд донтох өвчнөөр өвчилсөн гэх этгээд нь өмгөөлөгч авах мөн төлбөрийн чадваргүй тохиолдолд хуулийн зөвлөх авах эрхээр хангагдсан.[83]

Энэ хуулийн хүрээнд эмчилгээнд хамрагдах хүүхдэд зориулсан тусгай зохицуулалтын хэм хэмжээтэй.[84] Хүүхдэд үзүүлэх эмчилгээнд тавигдах шаардлагын талаар нарийвчлан тусгагдсан байдаг.

6. Эмчилгээний төв

Ерөнхийдөө донтох өвчнийг эмчлэх эмчилгээний стандартыг муж улс болгон өөрийн онцлогт тохируулан батлсан байдаг ба энэ хүрээнд эмчилгээний төвүүдэд тавигддаг тодорхой шалгуурууд байдаг.[85]Донтох өвчнийг эмчлэх үйлчилгээний зардал нь хувь хүний төлбөрийн чадвараас хамааран тогтоогддог нь маш сонирхолтой.[86] Тусгай зөвшөөрөл бүхий хувийн эмчилгээний байгууллагууд ч энэ салбарт өргөнөөр ажилладаг. Хувийн эмчилгээний байгууллагууд нь өвчтөн, мөн түүний гэр бүлийнхэнтэй ярилцаж эмчилгээний төлбөрийг төлөх уян төлбөрийн төлөвлөгөө тогтоодог. Харин төлбөрийн чадваргүй өвчтөн нь муж улсаас татаас авдаг улсын эмнэлэгт эмчлүүлэх боломжтой байдаг.[87]

Холбогдох дүүргийн шүүх нь (county court) албадан эмнэлгийн дүгнэлт гаргуулах болон албадан эмчилгээнд хамрагдах талаар шийдвэр гаргадаг.Хуульд санхүүгийн асуудлыг нарийвчлан зохицуулж өгсөн ба шууд төсөв төсөвлөхөөс гадна хүмүүнлэгийн ажиллагааны, шашны зэрэг бусад байгууллагуудтай хамтран ажиллах талаар тусгагдсан. Тиймээс донтох өвчнийг эмчлэх хүрээнд улсын, хувийн салбарын байгууллагуудаас гадна шашны болон хүмүүнлэгийн байгууллагууд маш өргөн хүрээнд ажилладаг. Өөрөөр хэлбэл донтох өвчинтэй тэмцэхэд иргэний нийгэм болон шашны байгууллагуудтайгаа хамтран ажилладаг.

[79] 681, 682 Мөн тэнд.
[80] 693 Мөн тэнд.
[81] 697 Мөн тэнд.
[82] 501 Мөн тэнд.
[83] 681.4 Мөн тэнд.
[84] 901 Мөн тэнд.
[85] Ерөнхий болон тодорхой муж улс шаардлагыг шалгуур, стандартыг энэ гарын авлагад тодорхойлсон байна. A National review of state alcohol and drug treatment programs and certification standardsfor substance abuse counselors and prevention professionals, US Department of Human Services, Center for Substance Abuse Treatment. Substance Abuse and Mental Health Services Administration, 2005.http://www.samhsa.gov/fbci/fbci_counselor_standards.pdf(сүүлд үзсэн 2013.11.25)
[86] 311. Мөн тэнд.үйлчилгээний төлбөр нь уян байдлаар буюу тодорхой эмчилгээнд хамрагдаж байгаа этгээдийн төлбөрийн чадвараас шалтгаалан тогтоогдох тогтолцоотой (fee system).
[87] http://www.treatmentsolutions.com/marchman-act/(сүүлд үзсэн 2013.11.25)

Г. Оросын Холбооны Улс

Одоо хэрэгжиж буй Оросын Холбооны Улсын Захиргааны зөрчлийн тухай хуулийн (Кодекс РФ *об административных правонарушениях*) дагуу донтуулагч бодис хэрэглэсэн этгээдэд 4 мянгаас 5 мянга хүртэл рублийн торгууль ногдуулах, эсвэл 15 хүртэл хоног захиргааны хариуцлага хүлээлгэн баривчилдаг байна.[88] Донтуулагч бодис гэдэгт юуг ойлгохыг Донтуулагч болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын тухай хуульд (Федеральный закон о *наркотических средствах и психотропных веществах*) тодорхойлсон ба уг хуульд донтуулагч бодис, сэтгэцэд нөлөөлөх бодис, мөн тэдгээрийн нэгдэл гэдгийг тус тусад нь тодорхойлсон байдаг.[89]

Гэсэн хэдий ч энэхүү авч хэрэгжүүлсээр ирсэн захиргааны хариуцлагыг халан донтох өвчнөөр өвчлөгдийг шүүхийн шийдвэрийн дагуу албадан эмчилж байх хуулийн төслийг Хуулийн төслийг хариуцан ажилладаг засгийн газрын комисс нь (Комиссия правительства по законопроектной деятельности) батлахаар дэмжсэн байна.[90] Уг хуулийн төсөлд донтох өвчнөөр өвчилсөн нэг өвчтөнийг эмчилгээний төвд эмчлэх жилийн зардал нь 300-500 мянган рублийн өртөгтэй байхаар тооцоо гаргасан байна.[91]Тиймээс Орос Улс нь донтох өвчнөөр өвчлөгдийг албадан эмчлэх талаарх хэм хэмжээ тогтоохыг зорин ажиллаж байгаа бөгөөд эмчилгээний зардлыг тооцох гэх мэт "бэлтгэл" ажлыг одоогоор ханган ажиллаж байна.

Тав. Дүгнэлт буюу судлаачийн зөвлөмж

Нэр томьёоны хувьд, бидний судалсан улсуудад тухайн нэг донтуулагч бодисыг хэрэглэх нь байнгын давтамжтай буюу зуршил болсон, хэрэглэхээ болих, тунгаа багасгах тохиолдолд түүнээс шалтгаалсан тодорхой өвчний шинж тэмдэг илэрдэг, өөрийн хүчээр хэрэглэхээ зогсоох, болих талаар шийдвэр гаргах чадваргүй этгээдийг "донтогч" гэж тодорхойлж байна. Хэдий ингэж тодорхойлох боловч яг "донтогч" мөн эсэхийг эрх олгогдсон эмнэлгийн байгууллагын, урьд нь тогтоосон тодорхой стандартаар тогтоож байгаа, өөрөөр хэлбэл эрүүл мэнд, анагаах талын асуудал юм. Мөн "донтуулагч бодис" гэдгийг өөр өөр байдлаар буюу шууд болон шууд бусаар томьёолсон боловч дээр дурдсан олон улсын голлох конвенцийн хүрээнд байна.

Донтох өвчтөнд хүлээлгэж буй захиргааны арга хэмжээ буюу тэмцэж буй гол арга хэмжээний хувьд, дэлхий нийтийн голлох жишиг нь албадан эмчилгээ байна. Аль ч орон албадан эмчилгээ хийлгэх буюу "албадан" аргыг халаагүй, үүнийхээ хажуугаар бусад уян хатан альтернатив аргыг хослуулан хэрэгжүүлж байна. Энэ нь тухайн өвчин болон өвчтөний шинж байдал, онцлогтой нягт холбоотой. Улс орон болгон өөрсдийн нийгэм, эдийн засгийн байдал, хөгжлийн түвшингээс хамаарсан тодорхой зарчмыг баримталдаг ба үүнтэйгээ уялдуулан холбогдох бодлогыг тодорхойлдог. Жишээ нь: Австралийн Шинэ Уэльс нь *"хор хохирлыг багасгах"* зарчмыг баримталдаг ба донтох өвчний хүрээнд авч хэрэгжүүлж байгаа харьцангуй "уян хатан" бодлого нь Швед Улсын "тэвчих ёсгүй зарчим"-ыг баримталдаг донтох өвчний хүрээн дэх "хатуу" бодлогыг бодвол хязгаарлагдмал.

Швед Улсын "хатуу" бодлого ч тус улсын соггуууруулах ундааг хэтрүүлэн хэрэглэх "том" асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагаас урган гарсан бол Австралийн Шинэ Уэльс нь Шведийг бодвол хатуу бодлого барилгүйгээр шийдвэрлэж болохуйц байсантай холбоотой.

[88] Статье 6.9,Кодекс РФ *об административных правонарушениях*, 2001.

[89]Федеральный закон от 08.01.*1998* N 3-ФЗ (ред. от 23.07.2013) *"О наркотических средствах и психотропных веществах"*

[90] http://www.rg.ru/2013/02/13/narkomani-site.html, http://grani.ru/Politics/Russia/Cabinet/m.211571.html, http://medportal.ru/mednovosti/news/2013/02/13/narco/(сүүлд үзсэн 2013.11.25)

[91] Мөн тэнд.

Тэгвэл АНУ нь *"хор хохирол"* зарчмын хүрээнд тодорхой этгээдийн эрх чөлөөг хязгаарлан албадан эмчилгээ үзүүлдэг.

Албадан эмчилгээ үзүүлэх эмнэлгийн байгууллага нь улсын болон хувийн эмнэлэг, эмчилгээний төв байна. Өвчтөн шүүхийн шийдвэрээр албадан эмчилгээ хийлгэх боллоо гэвч тухайн хийлгэх эмнэлгээ өөрөө сонгох боломжтой байдлаар ч зохицуулалт хийсэн улс байна. АНУ, Австрали Улсын хувьд хувийн эмчилгээний байгууллагууд нь өвчтөн, мөн түүний гэр бүлийнхэнтэй ярилцаж эмчилгээний төлбөрийг төлөх уян хатан төлбөрийн төлөвлөгөө тогтоодог. Харин төлбөрийн чадваргүй өвчтөн нь муж улсаас татаас авдаг улсын эмнэлэгт эмчлүүлэх боломжтой байдаг. Эдгээр эмчилгээний төвүүд нь харьцангуй өөр хэв маягаар ажилладаг. Жишээлбэл: -ажил хөдөлмөрт суурилсан эмчилгээг үзүүлдэг, - хүйсийн ялгаатай байдлаар өвчтөнүүдийг хүлээн авч эмчилдэг, -донтолтоос хамаарсан суурь өвчинтэй хүмүүсийг эмчилдэг, -хэрэг төвөгт холбогддог хүмүүсийг эмчилдэг, -гэмт хэрэг үйлдэх эрсдэлтэй өвчтөнүүдийг эмчилдэг гэх мэт байдаг байна. Эмчилгээний төв болгон өөрийн эмчлэх арга барилтай, мөн эмчилгээний хөтөлбөртэй байдаг. Эмчилгээний хөтөлбөр, ерөнхий чанарт холбогдох стандарт тогтоон эмчилгээний төвийг тусгай зөвшөөрлийн дагуу ажиллуулах нь маш чухал асуудал байдаг.

Эмчлэх аргын хувьд цогц байдлаар эмчлэхийг дэлхийн жишиг санал болгож байна. Бидний судалсан орнуудад өөр, өөр нэршилтэй, тодруулбал Австрали Улсад "system of care", Швед Улсад "care chain" гэх мэтээр нэрийдэж байгаа урьдчилан сэргийлэх, эмчлэх, нөхөн сэргээх, нийгэмшүүлэх гэсэн шатдамжлагатайгаар цогцоор шийдэж байна. Дэлгэрүүлбэл, донтох өвчтөнийг анхан шатны үед **хоргүйжүүлэх**, дараа нь тодорхой хувь хүний онцлогт нийцүүлэн **эмчлэх**, эмчилгээний дараах **нөхөн сэргээх эмчилгээ** буюу халамж, хяналт болон буцаад **нийгэмшихэд** ихээхэн анхаарал ажилладаг байна. Жишээ нь: Шведийн эмчилгээний хөтөлбөрт бага, дунд боловсрол эзэмшүүлэх, хууль болон санхүүгийн талаарх зөвлөгөө өгөх, ажил эрхлэлттэй холбоотой хичээл орох гэх мэт үйл ажиллагаа туссан байна. Сэтгэл зүйн зөвлөгөө өгөх, энэ хүрээнд хэсэг бүлэг болгон харилцан ярилцах нь мөн л эмчилгээний нэг хэсэг байдаг байна. Тэгвэл Малайз, Тайвань зэрэг дорнын уламжлалт улсад эмчилгээг бясалгал, иогтой хослуулан сүмд эмчлэх жишээтэй. Мөн бясалгал, иог, шашнаар эмчлэх тухай гарын авлага, хөтөлбөр ч хангалттай байна.[92]

Мөн зөвхөн эмнэлгийн байгууллага, эмчилгээний төвүүдэд албадан эмчилгээг хэрэгжүүлэхээс гадна тухайлбал, АНУ-ын хувьд хүмүүнлэгийн, шашны гэх мэт ТББ-уудтай хамтарч ажилладаг төдийгүй холбогдох хуульд тэдний ажиллах эрх зүйн үндсийг тусган дэмжиж өгсөн. Мэдээжээр чөлөөт зах зээлийн эдийн засгийг тууштай дэмждэг улс учраас уг өвчнийг эмчлэх маш олон эмчилгээний байгууллагууд нь хувийн салбарын байгууллагууд байдаг.

Хугацааны хувьд харилцан адилгүй. Хамгийн бага нь 5 хоног /АНУ/ байхад хамгийн их нь 6 /Швед/ сар ба түүнээс удаан хугацаагаар байж болдог. Хугацааны асуудал нь мөн л нийгмийн халамжийн хүрээн дэх бодлого, улс орны онцлогтой шууд хамааралтай.

Албадан эмчилгээнд хамруулах гол шаардлагын хүрээнд ихэнх улсууд өөрийн эрүүл мэндэд болон бусдын эрүүл мэндэд хор уршигтай, өөрийн сайн сайхны төлөө бие даан ухамсартайгаар шийдвэр гаргах чадваргүй, хамгийн гол нь албадан эмчлэхээс өөрөөр донтогчийн эрх чөлөөг хамгийн бага хязгаарлах арга зам байхгүй тохиолдолд гэх мэт шалгуурыг тодорхойлж өгсөн.

[92] http://www.spiritualresearchfoundation.org/addiction/causes-and-treatment-of-addiction (сүүлд үзсэн 2013.11.25)

Албадан эмчилгээнд хамруулах процессын хувьд, албадан эмчилгээ хийлгэх шийдвэрийг шүүх гаргадаг. Мөн шүүхийн шийдвэрийн дагуу эмнэлгээс гаргадаг. Энэ процесс ажиллагааны үед эмчлүүлэгч нь хуулийн зөвлөхтэй байх, шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах эрхтэй байна. Мөн албадан эмчлүүлэхээр нэхэмжлэл гаргах эрх бүхий этгээд нь улс бүрийн онцлогоос шалтгаалан өөр. Швед Улсад гэхэд л нийгмийн ажилтан нь холбогдох шүүхэд албадан эмчлүүлэх нэхэмжлэлийг гаргадаг нь маш онцлог. Мөн нийгмийн ажилтан, дүүргийн халамжийн хэлтэс, эмчилгээний газар болон өвчтөн нь хоорондоо маш сайн уялдаа холбоотой ажилладаг ба энэ хүрээнд үзүүлэх төрийн тэтгэмж ч сайн байдаг байна.

Харьяалах төрийн байгууллагын хувьд уг албадан эмчилгээг ихэвчлэн тухайн улсуудын эрүүл мэндийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага хариуцан, удирдлага зохион байгуулалтаар хангаж байгаа жишиг түгээмэл байна.

Түүнчлэн улс бүрд донтох өвчинтэй тэмцэх нь маш өндөр өртөг бүхий эмнэлгийн үйлчилгээ болж байгаа учраас "зардал ба үр дүнгийн шинжилгээ" хийж байна. Ийм шинжилгээ хийсний үндэсэн дээр холбогдох зардлыг, албадан эмчилгээний хугацаа болон зардал бага шаардах эмчилгээний хэлбэрийг тодорхойлох боломжтой. Мөн хэдий зардал, өртөг өндөр ч үр дүн нь нийгэмд хэмжихээргүй эерэг бол тухайн үйл ажиллагаанд хөрөнгө төсөвлөх хэрэгтэй гэж үзэх байр сууринаас хандаж байна. Тиймээс нэг талаас донтох өвчнөөр өвчилсөн иргэнээ эмчлэн, нийгэмд тустай иргэн болгон нийгэмшүүлэх нь төрийн зүгээс зайлшгүй авах арга хэмжээ хэдий ч донтох өвчнийг эмчлэх нь байж болох бүсад зардлаас илүү нийгэм, эдийн засгийн үр ашигтай байхаар зохицуулах нь манай орны тухайд хөгжлийн түвшин харьцангуй өндөр, төсөв "томтой" орон болох АНУ, Швед мөн Австрали зэрэг орнуудтай харьцуулахад анхаарах гол асуудал.

Харин манай улсын хувьд донтох өвчинтэй тэмцэх төрийн бодлого тодорхойгүй байна. Жишээ нь: бид ямар байр суурь, үзэл баримтлал, ***зарчмын дагуу*** донтох өвчинтэй тэмцэх нь тодорхойгүй байгаа учраас донтох өвчинтэй тэмцэх харилцан уялдаа бүхий цогц бодлогыг бий болгож чадаагүй. Өөрөөр хэлбэл энэ тодорхойгүй байдал нь донтох өвчинтэй тэмцэхэд чиглэсэн бодлогыг бусад холбоо бүхий асуудлууд болох архидан согтуурахтай тэмцэх, эрүүл мэндийн халамж үйлчилгээ, нийгмийн халамжийн үйлчилгээ зэрэг чухал бодлогуудтай уялдаа холбоогүй, харилцан дэмжлэг болж чадахааргүй байдалд хүргэсэн учраас (mutually supportive) бид донтох өвчинтэй тэмцэхэд чиглэсэн үр дүн багатай, нэгдсэн бус бодлогыг хэрэгжүүлж байна гэж үзэж болохоор байна. Түүнчлэн энэхүү тодорхойгүй зарчим, үзэл баримтлал нь өнөөгийн манай донтох өвчний хүрээнд хэрэгждэг хуулийн үзэл баримтлал, материаллаг хэм хэмжээ болон процессын хэм хэмжээг дутагдалтай, хэт ерөнхий байдлаар томьёологдоход хүргэсэн байна. Тухайлбал өнөөгийн манай хуульд урьдчилан сэргийлэх, хоргүйжүүлэх, урт хугацаанд эрүүл мэндийг нь нөхөн сэргээх, нийгэмшүүлэх зэрэг донтох өвчнийг багасгах ***суурь асуудлуудыг*** хөндөөгүй.

Бусад улсын холбогдох хуулийн үзэл баримтлал нь донтох өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, хэцүү байдалд байгаа иргэнээ хамгаалах, мөн түүнийг зөв замд ороход нь туслах, дэмжих үүднээс '*халамжлан эмчлэх*' зорилготой байдаг бол манай улсын хуулийн үзэл баримтлал нь албадан эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх асуудлыг голчлон анхаарсан байдал нь донтох өвчинтэй хүмүүсийг хүчлэх, шийтгэх өнгө аястай болгоход хүргэсэн байна. Үндсэндээ донтох өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх болон донтох өвчин туссан этгээдийг нийгэмшихэд нь дэмжих ***суурь асуудал*** хөндөгдөөгүй байдал нь донтох өвчинг бууруулахад чиглэсэн үр дүнгүй "цаг аргацаасан" зохицуулалт болсон. Донтох өвчнөөр өвчлөгсдийн тоо тэдийгүй дахин

эмчилгээнд хамрагдагсдын тоо жил ирэх тутам нэмэгдэж байгаа дүр зураг нь магадгүй манай улсын одоогийн "өнгөцхөн" зохицуулалттай холбоотой болов уу. Үүний зэрэгцээ энэ хуулийн хүрээнд донтуулагч бодис гэдэгт юуг ойлгох талаар тодорхойлоогүй байдал нь өнөө үед эрчимтэй дэлгэрч буй бодисод донтох өвчинд хандуулах ач холбогдлыг бий болгож чадаагүй байна.

Өнөөгийн манай хуулийн дагуу албадан эмчилгээ хийхдээ эмнэлгийн дүгнэлтээр тогтоогдсон, нийгмийн хэв журмыг зөрчсөн, сайн дураар эмчлүүлэхээс зайлсхийсэн буюу эмчлүүлсний дараа согтууруулах ундаа, мансууруулах бодис дахин хэрэглэсэн үндэслэлийг харгалзан шийддэг. Гэвч энэ үндэслэл нь уг хуулийн хүрээнд донтох өвчин гэдэгт яг юуг ойлгох талаар буюу яагаад тодорхой этгээдийг донтогч хэмээн албадан эмчлэх ёстой талаарх ойлголтыг агуулаагүй байна. Харин бидний судалсан ихэнх оронд, жишээ нь Шведэд донтох өвчнөөр өвчлөгч нь өөрийн биеийн болон сэтгэцийн эрүүл мэндийг маш хортойгоор аюулд учруулж байгаа, түүнд өөрийн амьдралыг сүйтгэх илэрхий эрсдэл тулгарч байгаа болон донтосноор өөрийн болон өөрийн ойр дотнын хүмүүст аюултай эрсдэл учруулахаар бол донтох өвчнөөр өвчилсөн хэмээн тооцдог. Эдгээр шалгуур нь донтогчийг албадан эмчилгээнд хамруулах түүний эрүүл мэнд төдийгүй нийгмийн болон хүчирхийллийн хүрээн дэх шалгуур болдог. Харин манай хуулийн хүрээн дэх нийгмийн хэв журмыг зөрчсөн, сайн дураар эмчлүүлэхээс зайлсхийсэн зэрэг албадан эмчлэх үндэслэл нь донтогч этгээдийг өөрийгөө болон бусдыг хамгаалах үүднээс өөрийн сайн дураар эмчлүүлэх түүний хүсэл зоригийг бий болгохоор зохицуулалт болж чадаагүй байх магадлалтай. Иймд бид донтогчийг эмчлэхэд түүний зүгээс зайлшгүй шаардлагатай чин хүсэл эрмэлзэл, хичээл зүтгэлийг төдийлэн бий болгож чадахгүй юм. Тийм учраас эмчилгээний үр дүн нь тухайн этгээдийн хүсэл эрмэлзлээс шууд хамааралтай гэдгийг анхааран яагаад донтох өвчинг эмчлүүлэх нэн шаардлагатай, ашиг тустай талаарх нөхцөл байдлыг албадан эмчлэх үндэслэлдээ тодорхой байдлаар тусгах нь зүйтэй юм.

Манай одоогийн хуулийн дагуу сум, баг, хорооны Засаг дарга, байгууллага, аж ахуй нэгжийн удирдлага, цагдаагийн байгууллага нь шүүхэд албадан эмчлүүлэх талаарх нэхэмжлэл гаргах эрхтэй байдаг. Гэвч бусад улсын туршлагыг төдийгүй амьдрал дээрх нөхцөл байдлыг харгалзвал гэр бүлийн гишүүд, ойр дотнын хүмүүс болон донтогч этгээдтэй холбоотой байж болох нийгмийн ажилтан зэрэг өргөдөл гаргах чухал үүрэгтэй хүмүүст шүүхэд албадан эмчлүүлэх талаарх нэхэмжлэл гаргах эрхийг нь олгоогүй байдал нь донтох өвчнөөр өвчилсөн хүмүүсийг үр дүнтэй илрүүлэн эмчлэх нөхцөлийг бүрдүүлж чадахгүй болов уу гэж үзэж байна. Иймд донтогчоос хамааралтай ойр дотнын хүмүүс болон донтогчтой ойр байх магадлалтай хүмүүст эмнэлгийн дүгнэлт гаргуулах болон шүүхэд албадан эмчлүүлэх талаарх нэхэмжлэл гаргах эрхийг нь хуульд нарийвчлан зааж өгөх нь чухал болов уу.

Өнөөгийн манай хуулийн дагуу албадан эмчлүүлэх шүүхийн шийдвэрийг тухайн өвчтэй этгээд, түүний хууль ёсны төлөөлөгч давж заалдах эрхтэй байдаг. Энэ хүрээнд донтогчид хуулийн дагуу олгосон эрхийг нь танилцуулах эрхийг бий болгох нь түүнд давж заалдах зэрэг өөрийн эрхийг хамгаалахад нь тусалж, улмаар албадан эмчилгээний хүрээн дэх шударга процессыг үр дүнтэй хангахад ач холбогдолтой. Цаашлаад хуульд албадан эмчлэх шүүхийн шийдвэр гарах хүртэл тухайн этгээдийг саатуулах болон шүүхийн шийдвэр гарсны дараа албадан эмчлэх газарт хүргэхтэй холбоотой ямар шаардлагыг хангасан нөхцөлөөр, хэрхэн хүргэх процессын асуудал нарийвчлан тусгагдаагүй байна. Харин бусад улс оронд хэрэв донтох өвчнөөр өвчлөгсдийг эмчлэх төв нь хотоос зайдуу байрладаг бол донтогчийг хүргэхэд ямар шаардлага хангасан байх төдийгүй хүргэхтэй холбоотой зардлыг

хариуцагчийг ч тодорхойлсон байдгийг бид "жижиг" гэлтгүй анхаарах шаардлагатай юм. Нэн яаралтай тохиолдолд донтогчийг хоргүйжүүлэх, эрх чөлөөг нь хязгаарлах асуудлыг ч бусад улс оронд нарийвчлан зохицуулсан байдаг. Жишээ нь: АНУ-д цагдаагийн байгууллага яаралтай тусламж шаардлагатай донтогчийг хоргүйжүүлэх эмчилгээнд хамруулах хүрээнд өндөр үүрэг хариуцлагатай ажилладаг. Иймд өнөөгийн хуулийн хүрээнд зохицуулагдаагүй байгаа нэн яаралтай тохиолдолд ямар арга хэмжээг, хэн, хэрхэн, ямар процессын дагуу авах талаарх зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай байна.

Эцэст нь донтох өвчтэй гэмт хэрэгтнийг гэмт хэрэг үйлдсэн ялтан хэмээн шийтгэхээс илүүтэй өвчтөн гэдэг утгаар нь хандах хандлага олон улсад хэдийнээ бий болжээ. Үүнтэй холбоотой анагаах шүүх (drug court) гэдэг ойлголт бий болсон ба шүүх донтогч гэмт хэрэгтнийг шийтгэх, эсхүл албадан эмчлэх гэсэн хувилбараас сонгох эрхийг нь донтогч гэмт хэрэгтэнд олгодог байна. Иймд бид ч энэ асуудлыг анхаарах шаардлагатай болов уу.

Энэхүү судалгааны үр дүнд дараах зөвлөмжийг гаргаж байна.

1. Судалгаанд дурдсанчлан "донтох өвчинтэй тэмцэх цогц бодлого" бий олгох шаардлагатай байна. *Нэгд*, тухайн өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, *хоёрт*, нэгэнт өвчин туссан хүмүүсийг эмчлэх (хоргүйжүүлэх, дараа нь биеийн онцлогт тохируулан эмчилгээний төрлөө сонгон эмчлэх), *гуравт*, нөхөн сэргээх эмчилгээ (хэвтэж эмчлүүлсний дараа өвчтөн эмнэлгийн хяналтад байж, гадуур эмчлүүлэх), *дөрөвт*, нийгэмшүүлэх (эмчилгээний хүрээнд тухайн өвчтөнийг нийгэмд гараад амь зуух, аж төрөх дадал, мэргэжлийн чадвар суулгах зэрэг) гэсэн энэ цогц арга хэмжээг нэвтрүүлбэл бидний хийж буй ажил илүү үр дүнд хүрнэ. Энэ хүрээнд тухайн өвчтөнийг эмчлэх, сэтгэл заслын эмчилгээ хийх, мэргэжлийн чадвар, дадал суулгах сургалт явуулах зэрэг бүхий л аргуудыг нэг дор явуулах боломжтой цогцолбор бий болгож болох юм.

Хамгийн гол донтох өвчнийг бууруулах ***суурь асуудал*** болох нийгэмшүүлэх асуудлыг онцгой анхаарах нь чухал юм. Энэ хүрээнд төр болон хувийн хэвшлийн байгууллагууд хамтран ажиллах боломжтой буюу төр хувийн хэвшлийн түншлэлийг бий болгох боломжтой төдийгүй нэн шаардлагатай. Энэ талаар холбогдох хуульд тусгах нь чухал ач холбогдолтой.

2. Дэлхий нийтийн жишиг нь донтох өвчтэй хүмүүсийг шүүхийн шийдвэрээр албадан эмчилж байгаа ч эмчлэх байгууллагын хувьд улсын болон хувийн эмнэлэг, Төрийн бус байгууллага гээд үйлчлүүлэгч сонгож болохоор олон төрөлтэй байгаа жишгийг нэвтрүүлэх нь Монгол Улсын албадан эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх төрийн мэдлийн ганц газартай, тэр нь тийм ч амжилттай ажилладаггүй нөхцөлд тохиромжтой юм. Бидний судалсан орнуудад ч улсын, хувийн, ТББ гэсэн олон төрөлтэй байгаа бөгөөд холбогдох хуульдаа тэдгээрийн ажиллах эрх зүйн үндсийг тусган дэмжсэн байна.

3. Донтох өвчнөөр өвчлөгсөд нь нийгмийн байдал, эдийн засгийн хувьд ялгавартай байгаа бодит байдлыг харгалзан мөн л эмчилгээ хийлгэх газрыг сонголттой болгох нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл, эмчилгээ хийлгэсэн төлбөрийг төлөх боломжтой, мөн бусад нэмэлт үйлчилгээг авах боломжтой хүмүүс хувийн байгууллагаар, боломжгүй нь улсаас төсөвлөсөн байгууллагуудад эмчилгээ хийлгэх сонголттой байхаар зохицуулж болно.

4. Түүнчлэн эмчилгээ хийлгэх байгууллагыг нэршлийн хувьд үйлчлүүлэгчээ хүндэтгэсэн байдлаар оноох хэрэгтэй. Тухайлбал, бидний судалсан улсуудад "донтох өвчтэй этгээдийг албадан эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх газар" гэж

төдийлөн нэрлэхгүй, харин “нөхөн сэргээх төв”, “халамжлан эмчлэх төв”, “нөхөн сэргээх сувилал” гэх зэргээр нэрийдэж байна.

5. Мөн тухайн асуудлыг эрхлэн, хариуцаж буй төрийн байгууллага нь бидний судалсан улсуудад эрүүл мэндийн төрийн захиргааны төв байгууллага байгааг анхааран, цаашид Монгол Улс дахь тухайн байгууллага Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газрын харьяанд байх, эсвэл Эрүүл мэндийн яамны харьяанд байх эсэхийг нэмж судлах, анхаарах шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, дэлхий нийт донтохыг өвчин гэж үзэн эмнэлэг, анагаах талын төрийн төв байгууллагад харьяалуулж байгааг анхаарууштай. Чиг үүргийн хувьд харьяалах дээд байгууллага болохын хувьд тухайн эмчилгээг хийх хувийн байгууллагад тусгай зөвшөөрөл олгох, тэдгээрт болон улсын байгууллагад холбогдох стандарт мөрдүүлэх, түүнийгээ хянах зэрэг өргөн хүрээний эрх мэдэл олгож болно.

6. “Зардал-үр дүнгийн шинжилгээ”-г нэвтрүүлэх, олон улсад хэрэгжиж буй Донтох өвчинтэй тэмцэхэд зарцуулагдах зардлыг тооцох талаарх олон улсын удирдамж (*International Guidelines for Estimating the Costs of Substance Abuse*) болон *Донтох Өвчинтэй Тэмцэхэд* Шаардлагатай Зарим Зардлаас Зайлсхийх Тухай Олон Улсын Аргачлал (International Guidelines for the Estimation of the Avoidable Costs of Substance Abuse)-ыг хэрэглэн энэ хүрээнд үр ашигтай зарцуулалт хийж байх нь манайх шиг төсөв багатай, шилжилтийн эдийн засагтай оронд нэн тохиромжтой.

7. Үүний зэрэгцээ нэгэнт л нийгмийн халамжийн сайн бодлого хэрэгжүүлэн донтох өвчинтэй тэмцэх дэд бүтцийг боломжит байдлаар хөгжүүлэх чадвартай (care chain), эмчилгээг өндөр үр дүнтэй, хүртээмжтэй гүйцэтгэх санхүү, эдийн засаг, техник технологи, эм, хүний нөөцийн бололцоотой харьцангуй өндөр хөгжилтэй боломж, бололцоо сайтай улс, орныг бодвол Монгол Улс харьцангуй сул нөөц бололцоотой улс тул шууд бус байдлаар жишээ нь нийлүүлэлтийг хязгаарлах (Швед Улс шиг), хэрэглээг хязгаарлах, архидан согтуурахтай холбоотой хуулийн хэрэгжилтийг чангатгах зэрэг урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаандаа анхаарал хандуулах нь шууд бус, харьцангуй зардал багатай байдлаар донтох өвчинтэй тэмцэх өндөр үр дүнтэй арга барил мөн юм.

МӨРДӨХ АЛБАНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ: ГАДААДЫН ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА[1]

УДИРТГАЛ

Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсад зохион байгуулалттай нууц далд аргаар үйлдэгддэг, шинэ төрлийн болон үндэстэн дамнасан шинжтэй гэмт хэрэг үйлдэгдэх болсон. Гэтэл эдгээр төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд одоогийн байгаа цагдаагийн байгууллагын бүтэц, орон тоо, зохион байгуулалтын тогтолцоо хангалттай бус байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй. 2012 онд Монгол Улсад зохион байгуулалттай онц хүнд гэмт хэрэгтэй тэмцэх цагдаагийн нэгж болох УМБГ шинэ бүтэц зохион байгуулалтад орж, Байгаль хамгаалах журмын эсрэг гэмт хэрэг мөрдөх хэлтэс, Онц хүнд, зохион байгуулалттай гэмт хэрэг мөрдөх хэлтэст Хар тамхи, мансууруулах бодистой холбоотой хэрэг мөрдөх, Хүн худалдаалах гэмт хэрэг мөрдөх тасаг байгуулсан.

Гэсэн хэдий боловч дэлхий нийтээр аюул заналхийлэл учруулж байгаа үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргүүд болох мөнгө угаах, терроризм, мансууруулах бодисыг хууль бусаар хил нэвтрүүлэх, хүн худалдаалах, эдийн засгийн эсрэг гэмт хэрэг зэрэг нь нуугдмал хэлбэртэйгээр, улс орны хил хязгаарыг үл харгалзан үйлдэгдэж, аливаа соёл, нийгэм, хэл болон газар зүйн саад бэрхшээлийг давж, олон тооны оролцогчидтой байдаг учраас энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх нь нэлээдгүй хүндрэл бэрхшээлийг дагуулдаг байна.[2] НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэргийн асуудал эрхэлсэн алба нь 2010 онд анх удаа ҮДЗБГХ-ийн аюулд үнэлгээ хийж, энэ нь "нийт хүн төрөлхтөнд нөлөөлөх аюул заналхийлэл" болсон байна гэж үзжээ.[3]

Даяаршлын үр дүнд тээвэр, худалдаа, харилцаа холбоо сайжирсан нь гэмт этгээдүүдэд хууль бус үйл ажиллагаагаа хил давуулан хэрэгжүүлэх боломж, бололцоог олгосон байна. Жишээлбэл, ҮДЗБГХ-ийн бүлэглэлүүд нь хүн амын шилжилт хөдөлгөөн ихсэж байгааг далимдуулан цагаачлах гэж буй иргэдийг хууль бусаар хил гаргах, эсвэл мөнгө угаах гэмт хэргээр дамжуулан санхүүгийн тогтолцоог нурааж байдаг аюултай.[4] Энэ төрлийн гэмт хэргээс олсон асар их ашиг орлого нь эдийн засгийг доголдуулах, авлигаар дамжуулан сонгуулийг "худалдаж авснаар" ардчилалд сөрөг нөлөө үзүүлдэг байна.[5] ҮДЗБГХ нь гэмт этгээдүүдэд үлэмж их ашиг орлого хураах боломж олгохын хирээр энгийн иргэдийн амь нас, эрүүл мэнд, сэтгэл санаанд асар их хор уршгийг дагуулж байдаг болно. Жил бүр ҮДЗБГХ-ийн бүлэглэлүүдийн гарт олон мянган хүн хар тамхины зуршил, галт зэвсгийн хууль бус хэрэглээ, хүн худалдаалах гэмт хэрэгтэй холбоотойгоор эрүүл мэнд, амь насаа алдаж байна.

ҮДЗБГХ төр засаг, төрийн байгууламжуудад нэвчин орж, авлигын хөрс суурийг бий болгож, бизнес, улс төрд шингэх чадвартай байдаг бөгөөд эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд саад тотгор үзүүлж байдаг. ҮДЗБГХ "үндэстэн дамнасан" байдаг тул энэ төрлийн гэмт үйлдэл нь аль нэг улсын хил, хэл, соёлыг саадгүйгээр давж,

[1] Тус лавлагаат ХЗҮХ-ийн бодлогын ахлах судлаач Б.Одонгэрэл удирдаж, бодлогын ахлах судлаач Б.Энх-Амгалан, бодлогын судлаач Ж.Ариунцэцэг, Э.Туулайхүү, Г.Цагаанбаяр, нар гүйцэтгэв.

[2] Austen L Parrish, "Domestic Responses to Transnational Crime: The Limits of National Law" (September 30, 2011) http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1937992

[3] UNODC, *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Preface http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf

[4] Austen L Parrish, "Domestic Responses to Transnational Crime: The Limits of National Law".

[5] UN Office on Drugs and Crime website: "Organized Crime" <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime>.

гэмт хэргийн сүлжээг үүсгэх чадвартай байдаг онцлогтой юм. Зохион байгуулалттай гэмт хэрэг нь зогсонги байдалд оршин тогтнодоггүй бөгөөд шинэ гэмт хэргүүд бий болж, гэмт хэргийн сүлжээний харилцаа холбоо улам бүр нарийсаж, тухай бүрд шинэ нөхцөл байдалд дасан зохицох чадвар нь өндөр байдаг.[6] УДЗБГХ нь хэл, соёл, нийгэм, газар зүйн хилийг даван үйлдэгдэж байдаг тул тууштай, олон улсын хүчин чармайлтыг хамарсан хариу арга хэмжээ авахыг шаарддаг байна.[7]

Энэхүү үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэг өсөн нэмэгдэж байгаатай зэрэгцэн Монгол Улс зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх, үндэстэн дамнасан хууль бус худалдаа, мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхийн эсрэг, мансууруулах сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эсрэг, авилгын эсрэг НҮБ-ын болон бусад олон улсын чанартай конвенциудад нэгдэн орж тэдгээрийн гишүүн орнуудын хүлээсэн үүргийг биелүүлэх шаардлагатай байна. Иймэ учраас үндэстэн дамнасан зохион байгуулалтай гэмт хэрэгтэй тэмцэх хэрэгцээ шаардлага ихсэж байгаа түүнчлэн олон улсын өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлэх зэрэг үндэслэлээр эдгээр гэмт хэрэгтэй тэмцэх цогц мөрдөн шалгах бүтцийг бий болгох нь зүйтэй гэж үзэж Мөрдөх албаны тухай хуулийн төслийг манай улсад боловсруулж байна. Мөрдөх алба байгуулах хэрэгцээ шаардлагыг тодорхойлохдоо "Монгол Улсын Засгийн газрын 2012-2016 оны үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөрт "мөрдөн байцаах, эрүүгийн цагдаагийн байгууллагын чиг үүрэг, бүтэц, зохион байгуулалтыг Мөрдөх алба болгон нэгтгэн зохион байгуулж, мөрдөх албаны дэргэд шүүхийн шинжилгээний бүтцийг бий болгох"-оор тусгасан, түүнчлэн Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.4.4-д "Монгол Улсын иргэнийг үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргээс хамгаалах орчин, нөхцөлийг сайжруулна"[8] гэсэн заалт тусгасан.

Энэхүү лавлагаагаар бид Монгол Улсад мөрдөх алба гэсэн тусгай зохион байгуулалт, бүтэц бүхий алба бий болох нь хэр хэрэгцээ, шаардлага, түүнчлэн олон улсын болон дэлхийн бусад орнуудад үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгаа туршлага өөрөөр хэлбэл, мөрдөх албаны төрөл бүрийн хувилбарыг харьцуулан гаргахыг зорьсон юм. Лавлагаанд 4 улсын мөрдөх албаны тухай ойлголт, бүтэц, зохион байгуулалт, мөрдөн шалгах гэмт хэргийн төрөл, эрх зүйн зохицуулалт зэргийг харьцуулсан ба түүнчлэн, Монгол Улсын мөрдөн шалгах ажиллагааны онцлог, эрх зүйн түүхэн хөгжлийг судалсан. Хавсралтаар нэмэлт 8 орны мөрдөх албаны төрийн аль байгууллагад харьяалдаг, ямар байгууллагад үйл ажиллагаагаа тайлагнадаг болон албан хаагчдын томилгоог шийдвэрлэх эрх бүхий субъектийн талаар товч судалгааг гаргасан болно.

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ЭСРЭГ ҮНДЭСТЭН ДАМНАСАН ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТТАЙ ГЭМТ ХЭРЭГТЭЙ ТЭМЦЭХ АЛБАНЫ ТАЛААРХ ЗАРИМ УЛС ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА

Аливаа улсад үндэсний аюулгүй байдлын болон зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг тэмцэх нэгж дагнан болон цагдаагийн байгууллагын бүтцэд ажилладаг ба эдгээр төрлийн гэмт хэрэгтэй тууштай тэмцэх нь төрийн эрүүгийн бодлогын нэгэн чухал хэсэг болдог. Олон улсын хэмжээнд зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх, үндэстэн дамнасан хууль бус худалдаа, мөнгө угаах, терроризмыг

[6] Мөн тэнд
[7] CameLyn Donigan Guymon, "International Legal Mechanisms for Combating Transnational Organized Crime: The Need for a Multilateral Convention" *Berkeley Journal of International Law 18* (2000), pp. 54-55.
[8] Мөрдөх албаны хуулийн төслийн танилцуулгаас.

санхүүжүүлэхийн эсрэг, мансууруулах сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эсрэг, авилгын эсрэг НҮБ-ын болон бусад гэрээ конвенциуд олноор батлагдан гарсан нь дэлхийн улс орнуудыг эдгээр гэмт хэргүүдтэй зохистой аргаар тэмцэх үүргийг хүлээлгэсэн нь тодорхой юм. Иймд улс бүр өөр өөрийн арга, хандлага, механизм, бүтэц, зохион байгуулалтаар эдгээр гэмт хэрэгтэй тэмцэж үүний нэг хүрээнд Мөрдөх алба гэсэн тусгай бүтцийг бий болгон ажиллуулж байна.

Тухайлбал, Мөрдөх албаны сонгодог жишээ болох АНУ-ын Холбооны Мөрдөх Товчоо нь холбооны хэмжээнд гэмт хэргийн мөрдлөг, дотоод тагнуулын үйл ажиллагаа эрхэлдэг, хууль сахиулах, тагнуулын чиг үүрэг бүхий үндэсний аюулгүй байдлын албадын нэг бөгөөд Хууль зүйн яаманд харьяалагддаг, Холбооны Тагнуулын Нийгэмлэгийн жинхэнэ гишүүн юм. Тодорхой төрлийн гэмт хэргүүдийг мөрдөн шалгах, хууль сахиулах чиг үүрэг бүхий бусад байгууллагуудтай хамтран ажиллаж, үйл ажиллагаанд нь дэмжлэг үзүүлэх үндсэн үүрэгтэй. АНУ-ын үндэсний аюулгүй байдалд учирч болзошгүй хор хөнөөлийг урьдчилан таньж мэдэх, мөрдөх үйл ажиллагааг амжилттай гүйцэтгэх зорилгоор тагнуулын үйл ажиллагааг мөн явуулдаг. ХМТ-ны үндсэн үүрэг нь АНУ-ыг терроризм, гадаадын тагнуулын үйл ажиллагаанаас хамгаалах, АНУ-ын эрүүгийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах, хамтран ажилладаг байгууллага, муж улс, хот, олон улсын агентлагуудад эрүүгийн мөрдөн байцаах үйлчилгээ үзүүлэх явдал юм.

Англи улсын тухайд Хүнд, Зохион Байгуулалттай Гэмт Хэрэгтэй Тэмцэх Агентлаг нь 2005 онд батлагдсан "Хүнд, зохион байгуулалттай гэмт хэрэг ба цагдаагийн албаны тухай" хуулийн дагуу 2006 оны 4 дүгээр сарын 1-нд байгуулагдсан үндэсний аюулгүй байдлын эрэгт зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх, хууль сахиулах чиг үүрэг бүхий засгийн газрын агентлаг юм[9].

"Хүнд, зохион байгуулалттай гэмт хэрэг ба цагдаагийн албаны тухай" хуульд заасны дагуу тус агентлаг дараах үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Үүнд:

- Хүнд, зохион байгуулалттай гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх, гэмт хэргийн гаралтыг бууруулах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх, гэмт хэргийн учир шалтгааныг таслан зогсоох[10];

- Хүнд, зохион байгуулалттай гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх, гэмт хэргийн гаралтыг бууруулах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх, гэмт хэргийн учир шалтгааныг таслан зогсоох зорилгоор мэдээлэл цуглуулах, хадгалах, дүн шинжилгээ хийх, мэдээлэх[11] үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байна.

Тайван улсын Хууль зүйн яамны Мөрдөх алба нь Засгийн газрын харьяа байгууллага юм. Түүхчлэн авч үзвэл Шүүхийн захиргааны яам, Дотоод хэргийн яам, Хууль зүйн яам гэсэн байгууллагуудын харьяанд солигдон ажиллаж ирсэн байна. 1949 онд "Дотоод хэргийн яамны Мөрдөх Алба" нэрээр байгуулагдаж, 1980 онд өөрчлөн зохион байгуулж Шүүхийн захиргааны яамны Мөрдөх Алба болж үйл ажиллагаа явуулсан. 1980 оны 8 дугаар сарын 1-ний өдөр шүүх эрх мэдлийн тогтолцоонд өөрчлөлт орсонтой холбогдуулан Хууль зүйн яамны Мөрдөх Алба[12] болж үйл ажиллагаа явуулж ирсэн. Мөрдөх алба гэмт хэрэгтэй үр дүнтэй тэмцэх үүднээс шинжлэх ухааны ололт, амжилтыг нэвтрүүлэн хөгжүүлж, хэрэг мөрдөн шийдвэрлэх ур чадвараа нэмэгдүүлэх зорилгоор дараах төрлийн дэвшилтэт технологийг чухалчлан ашиглана. Үүнд: Хими, физик, хэл бичиг, шүүх эмнэлэг, мэдээлэл, сүлжээний хангамж, аюулгүй байдал зэрэг багтдаг.

[9] http://www.soca.gov.uk/about-soca

[10] "Хүнд, зохион байгуулалттай гэмт хэрэг ба цагдаагийн албаны тухай" хуулийн 2 дугаар зүйл.

[11] Тус хуулийн 3 дугаар зүйл.

[12] Тус байгууллагын албан ёсны цахим хаяг http://www.mjib.gov.tw -аас авав./ 2013.09.15-ны өдөр сүүлд үзсэн/

Тус байгууллагын эрх зүйн байдал нь тусгайлсан хуулиар буюу Хууль зүйн яамны харьяа Мөрдөх албаны тухай хууль /16 зүйлтэй/-аар тодорхойлогддог. Тус алба удирдлагын тогтолцооны хувьд Хууль зүйн сайдын өмнө ажлаа тайлагнах үүрэгтэй. Харин үйл ажиллагааны хувьд Үндэсний Аюулгүй байдлын албанд үйл ажиллагааны тайлангаа илтгэнэ. Мөн Ерөнхийлөгч шаардсан үед зөвлөмж өгөх, мэдээлэл хийх үүрэгтэй. Мөрдөх албыг дарга удирдана. Даргыг Хууль зүйн сайд санал болгох ба Гүйцэтгэх Юан[13] (англиар Executive Yuan, Хятадаар 行政院/ *Хингzhung Yuan/*)-ийн буюу төрийн гүйцэтгэх захиргааны төв байгууллагын тэргүүн батална. Тус албаны дарга нь Хууль зүйн сайдад ажлаа тайлагнадаг. Төсвийн хүрээний асуудлыг Хууль зүйн сайд хариуцна.

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)-ын Азийн зарим орнуудад тухайлбал Сингапур, Хонгконгод авлигатай тэмцэх сайн туршлагыг нэвтрүүлсний үр дүнд энэ чиглэлийн дагнасан байгууллагууд тэдгээр орнуудад байгуулагдсан байна. Харьцуулан үзвэл одоогоор дэлхий дээр авилгын дагнасан байгууллагын дараах 3 өөр загвар байна. Үүнд:

1. Хууль сахиулах эрх хэмжээтэй, урьдчилан сэргийлэх чиг үүрэгтэй нэгдсэн хамтын зорилго бүхий байгууллага;

2. Хууль сахиулах агентлаг, хэлтэс, нэгж;

3. Урьдчилан сэргийлэх, бодлого боловсруулах, зохицуулан холбох (координаци хийх) байгууллага[14].

Эхнийх нь урьдчилан сэргийлэх талаар бодлого боловсруулах, дүн шинжилгээ хийх, техникийн туслалцаа үзүүлэх болон олон нийтэд зориулан үйл ажиллагаа, арга хэмжээ зохион байгуулах (мэдээлэл түгээх гэх мэтээр), хяналт тавих, мөрдөн байцаалт явуулах зэрэг авилгыг таслан зогсоох, урьдчилан сэргийлэх чиглэлд голлон ажилладаг бие даасан байгууллагын загвар юм[15]. Үндсэндээ энэ загварыг төлөөлж чадах 2 байгууллага байдаг нь Сингапурын улсын Авилгын хэргийг Мөрдөх Алба (Corrupt Practices Investigation Bureau), мөн Хонгконгын Авилгын эсрэг Хараат бус комисс (Independent Commission against Corruption) юм.

Энэ байгууллага нь Монгол Улсын Мөрдөх албаны тухай хуулийн төсөлд тодорхойлсон мөрдөх албатай харьцуулахад хязгаарлагдмал чиг үүрэгтэй байгууллага буюу өмнө дурдсанаар авилгын гэмт хэргийг мөрддөг (гэхдээ зөвхөн мөрдөх чиг үүрэгтэй биш гэдгийг энд дурдах нь зүйтэй). Энэ алба нь тус улсын нийтийн алба болон хувийн хэвшил дэх авлигын хэргийг мөрдөх чиг үүрэгтэй. Монголын Авлигатай Тэмцэх Газартай чиг үүргийн хувьд ижил. Анх 1952 онд байгуулагдсан бөгөөд Ерөнхий сайдын ажлын албанд хамаарагддаг, үйл ажиллагаагаа Ерөнхий сайдад тайлагнадаг. Иймэ учраас Сингапурын цагдаагийн газар болон бусад төрийн байгууллагаас бие даан үйл ажиллагаа явуулна.[16] Хонгконгын хувьд 1974 оны 2-р сарын 15-ны өдөр Авилгын эсрэг Хараат бус комиссын тухай хуулийг батласнаар байгуулагдсан.

[13] Гүйцэтгэх Юан нь Тайванийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд байгууллага буюу Засгийн газар нь юм. Ерөнхий сайд толгойлно. Гүйцэтгэх Юан харьяанд Дотоод явдлын яам, Гадаад хэргийн яам, үндэсний батлан хамгаалах яам, Сангийн яам, Боловсролын яам, Эдийн засаг, эрчим хүчний яам, Хууль зүйн яам, Тээвэр, барилгын яам, Хөдөлмөрийн яам, Хөдөө, аж ахуйн яам, Эрүүл мэнд, нийгмийн хамгаллын яам, Байгаль орчин, эрдэс баялгийн яам, Соёлын яам, Шинжлэх ухаан, технологийн яам байна. /Энэ хэсгийн мэдээллийг тус байгууллагын албан ёсны цахим хаяг болох http://www.ey.gov.tw-аас авав

[14] OECD, Specialised Anti-Corruption Institutions, Review of Models: Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 2008, p.11

[15] Мөн тэнд.

[16] http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=21&action=clear

Авилгын хэргийг мөрдөн шалгах, урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх зорилгыг хослуулах чиг үүрэгтэй бие даасан хууль сахиулах байгуулах юм. Үйл ажиллагаагаа Хонгконгийн Засгийн газрын тэргүүнд тайлагнана.

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. МӨРДӨХ АЛБАНЫ БҮТЭЦ, ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫН ЖИШИГ, ХАНДЛАГА

Үндэстэн дамнасан гэмт хэрэгтэй тэмцэх мөрдөх албаны бүтэц, зохион байгуулалтын талаар гадаадын улсуудын туршлагыг дараах байдлаар судлан үзлээ. Улс орнуудын хувьд ихэвчлэн Хууль зүйн яамныхаа харьяанд бие даасан бүтэц, зохион байгуулалттайгаар үйл ажиллагаагаа явуулдаг бөгөөд зарим нэг улсын хувьд Ерөнхий сайдын шууд удирдлага дор ажиллах нь бий. Түүнчлэн улс орны хэмжээнд ҮДЗБГХ-тэй тэмцэж буй энэхүү мөрдөх алба нь бүтцэдээ шинжлэх ухаан, технологийн болон мэдээллийн тусгайлсан багуудыг ажиллуулдаг бөгөөд хүний нөөцийн хувьд ихээхэн анхаарч ажилладаг. Мөрдөгч гэсэн тусгай нэр томьёог ашигладаг ба энэ нь цагдаагийн зэрэг, цолоос ихэвчлэн өөр байдлаар олгогддог.

1. FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION – Холбооны Мөрдөх Товчоо, АНУ

Холбооны Мөрдөх Товчоо нь Хууль зүйн яаманд харьяалагддаг засгийн газрын агентлаг юм. 28 USC § 531-д "Холбооны Мөрдөх Товчоо нь Хууль зүйн яамны харьяа байгууллага байна" гэж заасан байдаг. ХМТ-г удирдах эрх, чиг үүрэг бүхий албан тушаалтныг "Холбооны Мөрдөх Товчооны дарга" гэж нэрлэдэг[17]. "Олон зүйлийн гэмт хэргийн тухай" хууль[18], 1968 оны "Гудамжны дэг журмын тухай хууль"[19], "Терийн хууль 90-3351" зэрэг хуулийн дагуу Холбооны Мөрдөх Товчооны Даргыг Ерөнхийлөгч томилж, үүнийг Сенатаас баталдаг[20]. 28 USC § 532-д Хууль зүйн сайд[21] нь Мөрдөх Товчооны Даргыг томилж болох тухай заасан байдаг боловч Ерөнхийлөгч томилж, Сенатаас баталдаг байна. Мөрдөх Товчооны Даргыг 10 жил хүртэл хугацаагаар томилж болно.

Хууль зүйн сайд нь дараах чиг үүрэг бүхий Мөрдөх Товчооны албан тушаалтнуудыг томилох эрхтэй. Үүнд:

- АНУ-ын эсрэг гэмт хэргийг мөрдөх, илрүүлэх;
- Ерөнхийлөгчийн хамгаалалтад дэмжлэг үзүүлэх;
- Хууль зүйн сайдын хамгаалалтад дэмжлэг үзүүлэх;
- Хууль зүйн яамны яналтад, Хууль зүйн сайдын шууд удирдлага дор мөрдөх ажиллагаа явуулах бусад ажилтнуудыг Хууль зүйн сайд томилно[22].

Мөрдөх Товчооны дарга нь уг товчоотой холбоотой аливаа тагнуулын үйл ажиллагааны талаар шууд Ерөнхийлөгчид илтгэдэг байсан бол 2001 оны 9 дүгээр сарын 11-ний террорист халдлагатай холбоотойгоор 2004 онд "Тагнуулын үйл ажиллагааны шинэчлэл болон Терроризмоос урьдчилан сэргийлэх тухай" хууль батлагдсанаар Үндэсний Тагнуулын Газрын даргад илтгэх болжээ. ХМТ-ны төсөв, хөтөлбөр, зарим төрлийн мөрдлөгийн ажлыг Конгрессоос хянадаг[23] бол мөрдөн

[17] 28 USC § 532
[18] Omnibus Crime Control Act
[19] Safe Streets Act of 1968
[20] http://www.fbi.gov/about-us/faqs
[21] Attorney General
[22] 28 USC § 533
[23] "Тагнуулын үйл ажиллагааны шинэчлэл болон Терроризмоос урьдчилан сэргийлэх тухай хууль". 2001 дүгээр зүйл

байцаалтын үр дүн нь шүүхийн системийн дагуу хянагдаж байдаг[24]. Хууль зүйн яамны хүрээнд сайдын өмнө хариуцлага хүлээнэ. Харин тагнуулын үйл ажиллагааны талаар Үндэсний тагнуулын газрын даргад шууд тайлагнах үүрэгтэй.[25] ХМТ нь 5 үндсэн салбараас бүрдэх бөгөөд удирдах дээд байгууллага нь Удирдлагын албан юм. Салбар бүрийг Гүйцэтгэх удирдлага удирдан зохион байгуулна. Мөн салбар нь ажлын албан болон хэлтсүүдэд хуваагдах ба гүйцэтгэх дэд захирлууд удирдана. Хэлтсүүд нь цааш задран дэд хэсгүүдэд хуваагддаг. Тэдгээр хэлтсүүдийг орлогч удирдах албан тушаалтан удирдана. Эдгээр хэлтсүүдэд олон төрлийн дэд хэлтсүүд байх бөгөөд тэдгээрийг хэлтсийн дарга удирдан зохион байгуулна. Хэлтсийн дарга нар нь тусгай албан хаагчдын адилаар эрэмбэлэгддэг[26].

3 салбар газар нь Орлогч даргад, 2 салбар нь Нарийн бичгийн даргад үйл ажиллагааныхаа талаар илтгэдэг. Холбооны мөрдөх товчооны 5 салбар:

1. Үндэсний аюулгүй байдлын салбар;
2. Гэмт хэрэг, кибер, өргөдөл гомдолд хариу өгөх болон үйлчилгээний салбар;
3. Шинжлэх ухаан, технологийн салбар;
4. Мэдээлэл, технологийн салбар;
5. Хүний нөөцийн салбар.

Удирдлагын албан нь ХМТ-ны төв захиргааны байгууллага нь болдог бөгөөд салбарууд болон хэлтсийн ажилтнуудын үйл ажиллагааг/санхүүгийн болон материаллаг баазын/ дэмжин ажилладаг. Удирдлагын албыг ХМТ-ны Нарийн бичгийн дарга удирдах ба Мэдээлэл технологи болон Хүний нөөцийн салбарыг давхар хянан ажилладаг.

Удирдлагын албаны бүтэц:

- Яаралтай удирдлагын алба;
- Орлогч удирдлагын алба;
- Нарийн бичгийн даргын алба;
- Конгрессийн үйл ажиллагааны алба;
- Ажил олголтын тэгш байдлыг хянах алба;
- Ерөнхий зөвлөлийн алба;
- Ёс зүйн алба;
- Омбудсмений алба;
- Мэргэжлийн хариуцлагын алба;
- Олон нийттэй харилцах алба;
- Хяналт, шалгалтын хэлтэс;
- Тоног төхөөрөмж, материаллаг хангамжийн хэлтэс;
- Санхүүгийн хэлтэс;
- Тайлан мэдээний хэлтэс;
- Нөөцийн төлөвлөгөөний хэлтэс;
- Аюулгүй байдлын хэлтэс;

Холбооны Мөрдөх Товчооны албан хаагчид

[24] http://www.fbi.gov/about-us/faqs
[25] http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Bureau_of_Investigation
[26] http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Bureau_of_Investigation

Гүйцэтгэх ажилтнууд:

- Туршилтын ажилтан /New agent trainee/;
- Тусгай ажилтан /Special agent/;
- Ахлах ажилтан /Senior resident agent/;
- Хянагч тусгай ажилтан /Supervisory special agent/;
- Дэд бүрэн эрхт тусгай ажилтан /Assistant special agent-in-charge/;
- Бүрэн эрхт тусгай ажилтан /Special agent-in-charge/.

Удирдлага

- Хэлтсийн эрхлэгч;
- Орлогч нарийн бичгийн дарга;
- Гутгаар нарийн бичгийн дарга;
- Дэд нарийн бичгийн дарга;
- Гүйцэтгэх нарийн бичгийн дарга;
- Дэд орлогч дарга;
- Орлогч дарга;
- Дарга;

Тусгай ажилтнууд[27]

Жил бүр олон тооны ажилд орохыг хүсэгчид өргөдөл гаргадгаас шаардлага хангасан цөөн тооны хүмүүсийг тусгай ажилтнаар сонгодог байна. АНУ-ын хувьд нэн түрүүнд доорх шаардлага хангасан байхыг шаарддаг. Үүнд:

- АНУ-ын иргэн байх;
- 23-37 насны хооронд байх;
- Магадлан итгэмжлэгдсэн их сургуулийн бакалаврын зэрэгтэй байх, коллеж болон их сургуулийн 4 жилийн хөтөлбөрт хамрагдсан байх;
- Бичгийн шалгалт өгсөн байх;
- Ажлын ярилцлагад орсон байх;
- Ойлгох чадварын үзлэгт орсон байх, хараа болон сонсгол сайн байх гэсэн үндсэн шаардлагыг тавьдаг.

Өргөдөл гаргагчдын чадвар, туршлага хангалттай гэж үзвэл ажилтнаар сонгон авна. Тухайн нөхцөл байдлаас хамаарч тавих шаардлага өөрчлөгддөг боловч ерөнхийдөө хууль сахиулах, хууль эрх зүй, нягтлан бодох бүртгэлээр мэргэшсэн бол давуу тал болдог. Сүүлийн үед тагнуул, хэл шинжлэл, компьютер, шинжлэх ухааны аль нэг салбараар мэргэшсэн ажилтнуудыг хайх болсон байна. Шинээр орсон бүх ажилтнууд Виржиниа мужийн Кванитико дахь ХМТ-ны академид 20 долоо хоногийн түргэвчилсэн сургалтад хамрагддаг. Сургалтын хугацаанд шинэ ажилтнуудад АНУ-ын Үндсэн хуулийн хүрээнд тагнуулын баримт сэлт цуглуулах үндсэн чадвар болон үр дүнтэйгээр мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах арга барилыг заадаг. Сургалтын хөтөлбөрт тухайлбал:

- Тагнуулын үйл ажиллагааны дэс дараалал;
- Терроризмын эсрэг үйл ажиллагаа;
- Сөрөг тагнуулын үйл ажиллагаа;
- Үйл олноор нь хөнөөх зэвсгийн тухай;

[27] http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Bureau_of_Investigation#Specialtiexy xys

- Кибер залилан болон халдлага;
- Галт зэвсэг;
- Практикт тохиолддог асуудлууд;
- Нотлох баримт цуглуулах болон батлах;
- Хүнлэг харьцаа зэргийн талаар заадаг.

Сургалтын дараагаар өөрийн томилогдсон хэлтэст очдог. Шинээр орсон ажилтнууд үндсэн хэлтэс рүү шилжихээсээ өмнө ихэвчлэн анхан шатны, жижиг хэлтэст томилогддог. Тэнд 3 жилийн хугацаатай өгсөн үүрэг даалгавар гүйцэтгэн ажилладаг. Тусгай ажилтнууд тухайн салбартаа мэргэших нь чухал боловч давхар өөр салбарын мэдлэгтэй байх нь давуу тал нь болдог. 3 жилийн дараагаар тухайн салбартаа хэр мэргэшсэн байдлаас шалтгаалан тушаал дэвших боломжтой болдог. Тушаал дэвшсэн ажилтнууд удирдах албан тушаалд өргөдөл гаргах эрхтэй болно. Удирдлагын албан тушаалд томилогдохоос өмнө мөн удирдах албаны талаар нэмэлт сургалтад хамрагдана. Мөн ажилтнууд тухайн мэргэшсэн чиглэлдээ тусгай гэрчилгээ авах боломжтой. Холбооны хуулийн дагуу тусгай ажилтан 57 насандаа тэтгэвэрт гардаг.

Бусад албан тушаалтнууд:

- Тагнуулын шинжээч;
- Хэл зүйн мэргэжилтэн;
- Мөн тухайн ажлын онцлогоос хамааран ямар ч хүнийг ажилд авч болно. Гэхдээ зөвхөн тусгай ажилтнуудыг сонгон авдаг журам, дүрмийн процессыг баримтална. Зарим тохиолдолд бичгийн шалгалт, эрүүл мэндийн үзлэг зэргээс чөлөөлж болно.

2. Тайван улсын Хууль зүйн яамны дэргэдэх Мөрдөх алба

Өнөөгийн байдлаар тус Алба нь хороо, газар, хэлтэс, төв, сургалтын төв, хээрийн салбар, станц, ажлын хэсэг гэсэн бүтэц. бүрэлдэхүүнтэй талаар мэдээлэл байна[28]. Шинээр газар, хэлтэс байгуулахад Хууль зүйн яамнаас зөвшөөрөл авна.

Тус хуульд зааснаар Мөрдөх Алба нь Үндэсний аюулгүй байдлын газар, Халдашгүй байдлын газар, Эдийн засгийн гэмт хэргээс сэргийлэх газар, Мансууруулах бодистой тэмцэх газар, Мөнгө угаах гэмт хэргээс сэргийлэх газар, Мэдээллийн аюулгүй байдлын газар, Дотоодын аюулгүй байдлыг шалгах газар, Батлан хамгаалах газар, Олон улсын хэрэг эрхлэх газар, Хоёр эргийн байдлыг тандан судлах газар, Лавлагаа үйлчилгээний газар, Шинжилгээ судлалын газар, Холбоо харилцааг хянан шалгах газар, Хяналтын газар, Нийтлэг үйлчилгээний буюу олон нийтийн асуудал эрхэлсэн тэнхим гэсэн бүтцүүдтэйгээр чиг үүргийн дагуу үйл ажиллагаа явуулдаг.

Энэхүү алба нь захиргааны удирдлагын хувьд албаны дарга, албаны дэд дарга 2, нарийн бичиг 5-7, Мэргэшлийн хорооны гишүүн 9-15, мэргэжилтэн 15-40 хүнээс бүрдэнэ.

Тус алба ажил үүргийн нарийн хуваарь бүхий дараах хэлтэстэй. Үүнд:

1 дүгээр хэлтэс: мөрдөх ажлын төлөвлөлт, зохион байгуулалт; мөрдөх бүтцийн удирдлага, хяналт, шалгалт; мөрдөн шалгах баримт мэдээлэл цуглуулах, мөрдөн шалгах баримт мэдээллийг шинжлэн судлах; хэрэг мөрдөх ажиллагаа

[28] Мэдээллийг http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=29697&ctNode=11642&mp=095 гэсэн хаягаар нэвтэрч авав. www.moj.gov.tw нь Тайваний Хууль зүйн яамны албан ёсны цахим хаяг болно. /2013.09.05-ны өдөр үзсэн/

боловсруулах.

2 дугаар хэлтэс: урьдчилан сэргийлэх, хамгаалалтын үйл ажиллагааг бүрдүүлэх, төлөвлөх, удирдах; урьдчилан сэргийлэх, хамгаалалтын бүтцийг бүрдүүлэх, зохион байгуулах, хянан шалгах; урьдчилан сэргийлэх, хамгаалалтын сургалт зохиох, эрхлэн явуулах; урьдчилан сэргийлэх, хамгаалалтын мэдээллийг цуглуулах, боловсруулах.

3 дугаар хэлтэс: мөрдөх, урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохион байгуулах, удирдах, мөрдөх, урьдчилан сэргийлэх ажлыг бүрдүүлэх, мөрдөх, урьдчилан сэргийлэх ажлын судалгаа, шийдвэрлэлт, "сайн дураар хэргээ илчлэх", "засан хүмүүжүүлэх" чиглэлийн сургалт.

4 дүгээр хэлтэс. Статистик үйл ажиллагааг зохион байгуулах, удирдах, статистикийн мэдээллийг судлах, нэгтгэн дүгнэх, хадгалан хамгаалах, бүртгэл, график зураглал.

5 дугаар хэлтэс. Холбоо мэдээллийн зохион байгуулалт, бүрдүүлэлт, удирдлага, нууц холбоо мэдээллийн зохион байгуулалт, удирдлага, холбоо мэдээллийн мөрдөн шалгалт, хяналт, холбоо мэдээллийн техник хэрэгсэл, засвар: холбоо мэдээллийн төхөөрөмжийн хадгалалт, хамгаалалт.

6 дугаар хэлтэс. Гэм бурууг нотлох баримт судлал, шинжлэл, хуруугы хээний бүртгэл, удирдлага, ашиглалт, холбогдох технологи судлал, лаборатори, техник төхөөрөмжийн засвар.

7 дугаар хэлтэс. Бичиг баримт, түүнийг орчуулах, хүлээн авах, хүргүүлэх, хадгалах, гэрчилгээ ба эд хөрөнгө хариуцах, төсөв санхүү, нярав, үйлчилгээ; бусад ажил үйлчилгээ.

Хүний нөөцийн тэнхим. Албаны нийт бие бүрэлдэхүүний асуудал хариуцах.

Хяналтын тэнхим. Хяналтын нийт ажлыг эрхэлнэ.

Нууцын тэнхим. Нийт албаны онцгой хэрэг, нууц бичиг хэргийн хадгалалт, хамгаалалт.

Хэлтэс тус бүр дарга, дэд дарга 1-2, тэнхим тус бүр дарга, мэргэжилтэн 3-9, туслах 2-7 байна.

Алба нь нийтдээ 30-35 хэлтэс, тэнхимийн дарга, дэд дарга, 106-156 мэргэжилтэн, 34-65 туслах мэргэжилтэн, тусгай мөрдөгч 20-80, мөрдөн байцаагч 30-50, мөрдөн шалгагч 5-11, хянан байцаагч 5-11, ерөнхий инженер 1, инженер 2-4, техникийн дээд мэргэжилтэн 2-6, хэсгийн ерөнхий дарга 1, хэсгийн дэд дарга 1, хяналт шалгалтын хэсгийн дарга 1, мэдээллийн үйл ажиллагааны дарга 1, нууц ажиллагааны дарга 1, мэдээллийн ажилтан 25-120, ажилтан 24-60 гэсэн орон тоотой.

Тус алба нь судалгаа, төлөвлөлт, давтан сургалтын 3 хороотой ба хороо бүр 5-9 гишүүнтэй.[29]

3. Англи улсын Мөрдөх алба (Хүнд, Зохион Байгуулалттай Гэмт Хэрэгтэй Тэмцэх Агентлаг)

ХЗБГХТА бүтцийн хувьд үндсэн 3 хэсэгт хуваагддаг. Үүнд:

1. Стратеги төлөвлөлт, урьдчилан сэргийлэх чиг үүрэг бүхий хэсэг;
2. Үйл ажиллагааны хэсэг;

[29] http://baike.baidu.com/view/4745349.htm#3

3. Чадвар /чадамж/, үйлчилгээг сайжруулах хэсэг;

Хэсэг тус бүрийг гүйцэтгэх захирал удирддаг.

Стратеги төлөвлөлт, урьдчилан сэргийлэх чиг үүрэг бүхий хэсэг нь агентлагийн стратегийг боловсруулж, учирч болох саад бэрхшээлийг урьдчилан таамаглахын зэрэгцээ засгийн газрын бодлого, чиглэлтэй агентлагийн бодлого, төлөвлөлтийг нийцүүлэх үүргийг хүлээдэг.

"Хүнд, зохион байгуулалттай гэмт хэрэг ба цагдаагийн байгууллагын тухай" хуульд заасны дагуу Дотоод хэргийн сайд тус агентлагийн стратеги чиглэлийг тодорхойлдог тул түүнийг хэрэгжүүлэх, баримтлах үүргийг мөн тус хэсэг хүлээнэ.

Харин Үйл ажиллагааны хэсэг үйл ажиллагааг төлөвлөж, төлөвлөсөн хэрэгжилт, үр дүнг бий болгох үүрэг хүлээдэг бол Чадавхжуулалтын хэсэг нь хөрөнгө оруулалтыг хэвээр хадгалах, байгууллагын чадамж, хөгжлийг нэмэгдүүлэх үүрэг хүлээдэг байна.

Албан хаагчийн цол, зэрэг дэв[30]:

Анх ажилд орж байгаа албан хаагч нь "цагдаа" гэсэн хамгийн анхдагч цолтойгоор ажиллаж байгаад 2 жил ажилласны дараа "дэслэгч" цолоор шагнуулах хүсэлтээ гаргадаг.

Мөрдөх чиг үүрэгтэй албан хаагчид нь "мөрдөгч" гэсэн цолтой байдаг. Цолны шатлал:

- Мөрдөгч цагдаа;
- Мөрдөгч дэслэгч;
- Мөрдөгч байцаагч;
- Мөрдөгч ахлах байцаагч;
- Мөрдөгч тусгай байцаагч;
- Мөрдөгч тусгай ахлах байцаагч;

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. МӨРДӨХ АЛБАНЫ ЭРХ ХЭМЖЭЭ, МӨРДӨН ШАЛГАХ ГЭМТ ХЭРГИЙН ТӨРӨЛ

Мөрдөх алба нь ихэнх улс оронд үндэстэн дамнасан, онц ноцтой, зохион байгуулалттай гэмт хэргийг дагнан мөрдөн шалгах эрх хэмжээтэй байх ба өөрөөр хэлбэл, шалгаж байгаа гэмт хэргийн төрөл нь гол төлөв хүн худалдаалах, хар тамхи, мансууруулах бодисын эсрэг, терроризм, үндэсний болон олон улсын аюулгүй байдалд заналхийлэл учруулж болох гэмт хэргүүд байдаг байна. Гэсэн хэдий боловч улс болгон өөр өөрийн онцлогоор энэхүү мөрдөх албаны шалгах гэмт хэргийн ангиллыг тодорхойлсон бөгөөд мөрдөн шалгах эрх хэмжээг нь ч хуулиар хязгаарлан тогтоосон байдаг.

Гэсэн хэдий боловч ихэнх улс орны мөрдөх алба нь дараах төрлийн гэмт хэргийг шалгадаг байна. Үүнд:

1. Мансууруулах бодисын хууль бус эргэлт буюу түүнийг хил давуулан худалдаалах гэмт хэрэг;

2. Галт зэвсгийн хууль бус эргэлт;

3. Хүн болон хүний эд эрхтнийг худалдаалах;

4. Эмэгтэйчүүдийг бэлгийн мөлжлөгийн зорилгоор худалдаалах;

[30] http://en.wikipedia.org/wiki/Serious_Organised_Crime_Agency

5. Цацраг идэвхт бодисын хууль бус худалдаа;

6. Зэрлэг ургамал, амьтны хууль бус худалдаа;

7. Авлига;

8. Мөнгө угаах гэмт хэрэг зэрэг болно.[31]

Тухайлбал, ХМТ-ны үндсэн үүрэг нь АНУ-ыг терроризм, гадаад тагнуулын үйл ажиллагаанаас хамгаалах, эрүүгийн хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явдал бөгөөд Холбооны 200 гаруй хуулийн хэрэгжилтийг хангах, зөрчлийг илрүүлэх, арилгах зорилгоор мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа явуулах эрх хэмжээг эдэлнэ[32]. Үндэсний аюулгүй байдал ба зохион байгуулалттай гэмт хэрэг гэсэн хоёр үндсэн чиглэлийн хүрээнд дараах төрлийн гэмт хэргүүдийг мөрдөн шалгах эрх хэмжээг эдэлдэг. Үүнд:

Үндэсний аюулгүй байдлын хүрээнд:

Терроризм

- Олон улсын терроризм;
- Дотоодын тероризм;
- Үй олноор нь хөнөөх зэвсгүүд.

Сөрөг тагнуул

- Сөрөг тагнуулын үйл ажиллагаа;
- Цөмийн болон цөмийн бус зэвсгийн хяналт;
- Эдийн засгийн тагнуул.

Кибер гэмт хэрэг

- Компьютерын халдлага;
- Интернетээр хийх залилан;
- Хувь хүний нууцад хамаарах мэдээллийн хулгай.

Гэмт хэргийн хүрээнд:

Төрийн албаны авлига

- Төрийн байгууллагын луйвар;
- Сонгуулийн луйвар;
- Гадаад улс орнуудын авлига.

Иргэний эрхийн хүрээнд:

- Ялгаварлан гадуурхах гэмт хэрэг /үзэн ядалтын гэмт хэрэг/;
- Хүний наймаа;
- Эрх мэдлээ хууль бусаар ашиглах гэмт хэрэг;
- Халдашгүй дархан байх эрхийн эсрэг гэмт хэрэг.

Зохион байгуулалттай гэмт хэргийн хүрээнд:

- Италийн мафийн;
- Евро-Азийн;
- Балканы;
- Ойрхи Дорнодын;
- Азийн;

[31] Д.Тунгалаг, "Мөнгө угаах гэмт хэрэг, түүнтэй тэмцэх зарим асуудал", илтгэлээс.
[32] http://www.fbi.gov/about-us/investigate/what_we_investigate

Үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

- Африкийн;
- Спортын хээл хахууль.

Албан тушаалын гэмт хэргийн хүрээнд: /цагаан захтнуудын гэмт хэрэг/

- Монополь байдал бий болгох гэмт хэрэг;
- Дампуурлын луйвар;
- Корпорацийн луйвар;
- Санхүүгийн байгууллагын луйвар болон дампуурлын гэмт хэрэг;
- Эрүүл мэндийн байгууллагын луйврын гэмт хэрэг;
- Даатгалын луйвар;
- Олон нийтийн харилцааны хэрэгслээр дамжуулан үйлдэх гэмт хэрэг;
- Мөнгө угаах гэмт хэрэг;
- Моргейжийн залилан;
- Зохиогчийн эрхийг зөрчих /оюуны өмчийн хулгайн гэмт хэрэг/;
- Үнэт цаас болон эд хөрөнгийн залилан;
- Албан тушаалаа урвуулан ашиглах бусад төрлийн гэмт хэргүүд.

Хүч хэрэглэх болон хулгайн гэмт хэргийн хүрээнд:

- Урлагийн бүтээлийн хулгай;
- Банк дээрэмдэх;
- Ачаа тээврийн хулгай;
- Бүлэг хулгайн гэмт хэрэг;
- Үнэт чулуу, үнэт эдлэлийн хулгай;
- Онлайнаар /ихэвчлэн насанд хүрээгүй этгээдийг/ мөлжих гэмт хэрэг;
- Жижиглэн худалдааны хулгай;
- Тээврийн хэрэгслийн хулгай;
- Хүүхдийн эсрэг хүч хэрэглэх гэмт хэрэг;
- Бусад гэсэн гэмт хэргүүд байдаг байна.

Тэгвэл Англи улсад тусгай Агентлаг нь улс, ард иргэдэд аюул учруулж буй хүнд, зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх үндсэн эрх хэмжээг эдлэх ба үүний хүрээнд дараах гэмт хэрэгтэй тэмцэх чиг үүрэгтэй. Үүнд:

- Хар тамхи, мансууруулах бодисын гэмт хэрэг;
- Мөнгө угаах гэмт хэрэг;
- Залилангийн гэмт хэрэг;
- Хүн худалдаалах гэмт хэрэг;
- Зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлтэй тэмцэх;
- Хууль бусаар хүнийг хил давуулах гэмт хэрэг;
- Хүний эсрэг гэмт хэрэг;
- Галт зэвсэгтэй холбоотой гэмт хэрэг;
- Кибер гэмт хэрэг;
- Хүүхэд хулгайлах гэмт хэрэг;
- Авлигын гэмт хэрэг;
- Зэвсэгт дээрмийн гэмт хэрэг;

- Оюуны өмчийн гэмт хэрэг;
- Бусад гэмт хэрэг.

ХЗБГХТА-ийн албан хаагч нь мөрдөх болон баривчлах эрхтэй байдаг.

Тайван улсын мөрдөх албаны хувьд гол чиг үүрэг нь үндэсний аюулгүй байдлыг сахин хамгаалах ба онц хүнд гэмт хэргийг мөрдөх үйл ажиллагаа юм. Үүнд: гадаад улсын тагнуулын үйл ажиллагааны эсрэг, терроризмын эсрэг, төрийн нууцыг хамгаалах, улс дотоодын аюулгүй байдлыг мөрдөн шалгах, албан тушаал, хээл хахууль, авлигын хэргийг таслан зогсоох, эдийн засгийн гэмт хэрэг, хар тамхи, мансууруулах бодисын гэмт хэрэг, мөнгө угаах гэмт хэрэг, компьютер болон сүлжээний эсрэг гэмт хэрэгтэй тэмцэх, таслан зогсоох зэрэг чиг үүрэг багтдаг.

Тус байгууллагын тухай хуульд зааснаар дараах чиглэлээр мөрдөх үйл ажиллагаа явуулна.[33] Үүнд:

1. Дотоодын үймээн дэгдээхээс урьдчилан сэргийлэх;
2. Гадаадын түрэмгийлэлтэй тэмцэх;
3. Улсын нууц задруулахаас сэргийлэх;
4. Авлига, хээл хахуулийн хэргийг мөрдөн шалгах,тэмцэх;
5. Эдийн засгийн онц хүнд гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх;
6. Мансууруулах бодист хяналт тавих;
7. Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх;
8. Кибер гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, мэдээлэл хангамж, мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах;
9. Зохион байгуулалттай гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тал дээр хамтран ажиллах;
10. Дотоодын аюулгүй байдлыг мөрдөн шалгах;
11. Байгууллагын батлан хамгааллын үйл ажиллагаа ба улсын батлан хамгаалал, иргэний хамгааллын чиглэлээр сургалт зохицуулан холбох, хэрэгжүүлэх;
12. Дотоод, гадаадын холбогдох байгууллагын харилцаа, хамтын ажиллагааг зохицуулах, олон улсын хамын ажиллагаа, гадаад аюулгүй байдал, үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийг мөрдөхөд харилцан туслалцаа үзүүлэх.
13. Хил дамнасан харилцааны төлөв байдал, гэмт хэрэг гаралтын тоо, мэдээлэл цуглуулах, баримтжуулах, дүн шинжилгээ хийх;
14. Дотоодын аюулгүй байдал ба эрүүгийн хэргийн мөрдөн байцаалт, урьдчилан сэргийлэх ажлын лавлагаа, мэдээллийн төлөвлөгөө гаргах, зохион байгуулах;
15. Хими, физик, шүүх эмнэлгийн болон технологийн дэмжлэг үзүүлэх үйл ажиллагаа;
16. Харилцаа холбооны ажиглалт, нотлох баримт бүрдүүлэлтэд тоног төхөөрөмжийн хангамжаар дэмжих;
17.Байгууллагын эд хөрөнгө, бичиг хэрэг, архив, үйлчилгээний үйл хэргийг эрхлэн явуулах;
18.Тус албаны үйл ажиллагааны талаарх санал, гомдол, үнэлгээ, хяналт шалгалт, ажил байдалтай танилцах хэсгийг хүлээн авах, хэвлэл мэдээлэл, олон

[33] Тус хуулийн 2 дугаар зүйл.

нийттэй харилцах;

19. Үндэсний аюулгүй байдал, үндэсний ашиг сонирхолтой холбоотойгоор дээд байгууллагын даалгаснаар мөрдөн шалгах, урьдчилан сэргийлэх, хамгаалах үйл ажиллагаа эрхлэх;

20. Албан хаагчдын сахилга бат, ажил үүргийн хяналт, маргаан шийдвэрлэлт.

ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. МӨРДӨХ АЛБАНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх тусгайлсан алба нь улс орон бүрд харилцан адилгүй бүтэц, зохион байгуулалт, эрх хэмжээ, чиг үүрэг, онцлогтойгоор ажиллаж байгааг дээр дурдсан ба тэдгээрийн үйл ажиллагааг зохицуулсан тусгайлсан хууль тогтоомжтой байх эсвэл эрүүгийн салбар хуулиар хэм хэмжээ тогтоох зэрэг нь мөн л улс бүрд янз бүр байдаг байна. Жишээлбэл, Тайван улсын Мөрдөх албаны эрх зүйн байдал нь тусгайлсан хуулиар буюу Хууль зүйн яамны харьяа Мөрдөх албаны тухай хуулиар тодорхойлогддог байхад Англиин ХЗБГХТА-ийн үйл ажиллагаа нь "Хүнд, зохион байгуулалттай гэмт хэрэг ба цагдаагийн албаны тухай хууль", "Хүнд гэмт хэргийн тухай хууль" зэрэг хуулиудаар зохицуулагдсан байдаг.

АНУ-ын ХМТ-ны үйл ажиллагааны талаарх ерөнхий зохицуулалтыг АНУ-ын хуулийн 28 дугаар бүлгийн 33 дугаар хэсэг, 531-540 зүйлд тусгасан байдаг. Эдгээр нь Холбооны мөрдөх товчооны тухай ерөнхий ойлголт, Холбооны Мөрдөх Товчооны дарга, мөрдөх ажилтнууд болон бусад ажилтнуудын тухай, тэдгээрийн томилгоо, ажилчдын талаарх хувийн мэдээллийг хэрхэн олж авах, солилцох талаар, гэмт хэргийн мөрдлөг ба түүний хүрээ, үйл ажиллагааны хүрээ, төсөв, онгоц булаах дээрэм болон холбогдох бусад зөрчлийг мөрдөн шалгах тухай, сөрөг тагнуулын үйл ажиллагаа, Муж улсын болон орон нутгийн хууль сахиулах хүчний албан хаагчийн гэмт хэргийн чанартай үхлийн талаарх мөрдлөг, жуулчдын эсрэг хүч хэрэглэсэн гэмт хэргийн мөрдлөг, ноцтой аллагын талаарх мөрдлөг, Холбооны Мөрдөх Товчооны цагдаагийн албаны талаарх зохицуулалтууд юм.

Холбооны Мөрдөх Товчооны чиг үүрэг улам бүр нэмэгдэж, нарийвчилсан зохицуулалттай, тодорхой болохын хирээр хуульд нэмэлт өөрчлөлтүүд орж байсан бөгөөд бусад хуулиар мөрдөх товчооны зарим төрлийн эрх хэмжээг мөн нэмэгдүүлсэн байдаг.

ХМТ нь 1964 оны "Иргэний эрхийн тухай" хуулийг хэрэгжүүлэх, тус хуулийг зөрчсөн ноцтой гэм хэргийг мөрдөн шалгах үүрэг хүлээдэг. Мөн "Айлган сүрдүүлэлт болон авилгын чанартай бүлэглэлийн тухай" хуульд Холбооны Мөрдөх Товчооноос зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг авч хэрэгжүүлэх арга хэрэгслүүдийг тусгасан байдаг. "Патриотын тухай"[34]/Эх оронч байдлын тухай/ хууль мөрдөх товчоонд интернет үйл ажиллагаа, харилцааг ерөнхийд нь хянах, чагнаж болох зарим төрлийн боломжийг олгосноор эрх хэмжээг нь улам нэмэгдүүлсэн байна. Мөн 1970 оны "Хяналт тавих бодисын тухай" хуулийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд мөн ХМТ хувь нэмрээ оруулдаг.

Англиин ХЗГХТГХ-ийн үйл ажиллагаа нь дараах хууль тогтоомжуудын хүрээнд зохицуулагдаж байдаг. Үүнд[35]:

[34] USA PATRIOT ACT. 2001

[35] http://www.soca.gov.uk/about-soca/library/legislation

- Хүнд, зохион байгуулалттай гэмт хэрэг ба цагдаагийн албаны тухай хууль, 2005 он.

Тус хуулийн хүрээнд Хүнд, Зохион Байгуулалттай Гэмт Хэрэгтэй Тэмцэх Агентлагийг байгуулсан бөгөөд түүний чиг үүргийг тодорхойлж өгсөн байдаг. Үүнд агентлаг нь цагдаа, тагнуулын байгууллага, олон улсын байгууллага болон бусад байгууллагуудтай хэрхэн хамтран ажиллах талаарх зохицуулалтыг тусгаж, гэмт хэрэгтэнтэй тохиролцох эрх хэмжээ олгогдсоноос гадна гэрч, хууль сахиулах хүчний ажилтнууд, шүүгч, прокурор, иргэний төлөөлөгчийг хамгаалах талаар тусгажээ. Мөн мэдээлэгч төдийгүй мэдээллийг нууцалж болох эрх хэмжээг олгосон.

Хуулийн онцлог нь энэхүү агентлаг цагдаа, тагнуулын байгууллага, олон улсын байгууллага болон бусад байгууллагатай хэрхэн хамтран ажиллах, хамтын ажиллагааны үндсэн зарчим төдийгүй хамтын ажиллагаанд ямар үүрэг гүйцэтгэх талаар нарийвчлан тусгаж өгсөнд оршиж байна.

- Хүнд гэмт хэргийн тухай хууль, 2007 он.

Тус хуулиар хүнд гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх журмыг бий болгосон бөгөөд засгийн газрын агентлагуудын хооронд мэдээлэл солилцох өргөн боломжийг нээж өгсөн байна. Мөн тус хуулиар зарим төрлийн агентлагуудыг татан буулгаж, түүний чиг үүргийг шилжүүлэн, Хүнд, Зохион Байгуулалттай Гэмт Хэрэгтэй Тэмцэх Агентлагийн үүргийг нэмэгдүүлсэн байна.

- Эрүүгийн хэрэг үүсгэх тухай хууль, 2002 он.

Тус хуулиар эрүүгийн нотолгоо шаардлагагүйгээр эрүүгийн хэрэг үүсгэх зарим төрлийн эрх хэмжээг олгосон байдаг байна.

- Гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэн өгөх тухай хууль, 2003 он.

Тус агентлаг гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэн өгөх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх чиг үүргийг хүлээдэг.

Эдгээрээс гадна олон төрлийн хууль тогтоомжууд тус агентлагийн үйл ажиллагаатай холбогддог бөгөөд тухайлбал дараах хуулиуд байна.

- Улсын хил, иргэншил, цагаачлалын тухай хууль, 2009 он;
- Гааль ба түүний татварын менежментийн тухай хууль, 1979 он;
- Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль, 2000 он;
- Хүний эрхийн тухай хууль, 1998 он;
- Цагдаа ба эрүүгийн үйл явцын тухай хууль, 1984 он;
- Мөрдөн байцаах эрх хэмжээний зохицуулалтын тухай хууль, 2000 он.

Тайван улсын Мөрдөх албаны эрх зүйн байдал нь тусгайлсан хуулиар буюу Хууль зүйн яамны харьяа Мөрдөх албаны тухай хууль /16 зүйлтэй/-аар тодорхойлогддог. Тус алба удирдлагын тогтолцооны хувьд Хууль зүйн сайдын өмнө ажлаа тайлагнах үүрэгтэй. Харин үйл ажиллагааны хувьд Үндэсний Аюулгүй байдлын албанд үйл ажиллагааны тайлангаа илтгэнэ. Мөн Ерөнхийлөгч шаардсан үед зөвлөмж өгөх, мэдээлэл хийх үүрэгтэй. Мөрдөх албыг дарга удирдана. Даргыг Хууль зүйн сайд санал болгох ба Гүйцэтгэх Юаны буюу төрийн гүйцэтгэх захиргааны төв байгууллагын тэргүүн батална. Тус албаны дарга нь Хууль зүйн сайдад ажлаа тайлагнадаг. Төсвийн хүрээний асуудлыг Хууль зүйн сайд хариуцна.

ТАВДУГААР БҮЛЭГ. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ МӨРДӨН ШАЛГАХ АЖИЛЛАГААНЫ ОНЦЛОГ, ҮНДЭСНИЙ ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН ХӨГЖИЛ

Монгол Улсын мөрдөн шалгах ажиллагааны өнөөгийн байдал

Монгол Улсад зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх чиг үүргийг цагдаагийн болон тагнуулын байгууллага, Авлигатай тэмцэх газар нь Эрүүгийн процессын хуулиар харьяалагдсан тус тусын хэргийг мөрдөн шалгаж байна. Цагдаагийн байгууллагын харьяаллын 182 төрлийн гэмт хэргээс 30 гаруй нь хар тамхи, хүн худалдах, мөнгө угаах зэрэг зохион байгуулалттай, нуугдмал шинжтэй гэмт хэргүүд байдаг байна. Гэтэл сүүлийн жилүүдэд хүний наймаа, мөнгө угаах, хар тамхины, авлига, албан тушаалын зэрэг зохион байгуулалттай, үндэстэн дамнасан гэмт хэргүүдийн гаралт эрс нэмэгдэж эдгээр гэмт хэрэгтэй тэмцэж буй арга хандлага, боловсон хүчин, техник хэрэгсэл болон бүтэц, зохион байгуулалт хангалттай биш байгаагаас Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдалд аюул учрахуйц байдалд хүрч эхлээд байна.

Аливаа улсад мөрдөн шалгах ажиллагааг сайжруулах нь гэмт хэрэгтэй тэмцэх, гэмт хэргийг бууруулах нэг үндэс байдаг ба энэ ч утгаараа Монгол улсад гэмт хэрэгтэй тэмцэх дотоод арга хэмжээний хүрээнд мөрдөн шалгах эрх зүйн орчинг сайжруулах буюу түүн дотроо гэрч, хохирогчийг хамгаалах, гэмт хэргээс олсон ашиг орлогыг хураах, ҮДЗБГХ-ийг мөрдөн шалгах тусгай алба байгуулах, гэмт хэргийг илрүүлэх тактикийн тухайд буюу электрон тоног төхөөрөмжөөр тагнах, нууц ажиллагаа хийх (undercover operation) болон нууц мэдээлэгчийг ашиглах зэрэг асуудлуудыг ихээхэн анхаарч түүнчлэн гадаад арга хэмжээний тухайд хоёр талт гэрээний үндсэн дээр ялтан шилжүүлэх, эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх гэрээ байгуулах зэрэг асуудлыг сүүлийн жилүүдэд дэвшүүлэн тавих болжээ. Мөрдөх тусгай алба байгуулснаар үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэг болох хүн худалдаалах, мөнгө угаах, терроризм, хар тамхины гэмт хэргүүдийг орчин үеийн олон улсын стандартаар мөрдөн шалгах боломж дээшилнэ.

Манай улсад үндэстэн дамнасан гэмт хэрэг ашултай түвшний хэмжээнд очиж ашулын харанга дэлдээд хэдэн жилийн нүүрийг үзэж буй ч энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх төрийн эрүүгийн бодлого дутагдаж байгаа нь тодорхой. Тухайлбал, Хүн худалдаалах гэмт хэргийн сүүлийн 3 жилийн тохиолдлыг авч үзвэл нийт 16 хэрэг бүртгэгдсэнээс 2010 онд 1 тохиолдол буюу 6%, 2011 онд 6 тохиолдол буюу 38%, 2012 онд 9 тохиолдол буюу 56% нь байна. 2011 онд 6 дахин, 2012 онд 50%-иар өссөн үзүүлэлттэй байна.[36]

ҮДЗБГХ-тэй тэмцэхэд мөрдөх тусгайлсан алба байгуулахаас гадна мөрдөн шалгах техник (investigative techniques), яллах арга хэрэгслээ үндэсний түвшинд сайжруулах шаардлагатай. Гадаадын улс орнуудад ялангуяа АНУ-д электрон тоног төхөөрөмжөөр тагнах тактикийг өргөнөөр ашигладаг ба гэмт хэрэгтэнийг өөрийнх нь "үгээр" гэмт хэрэг үйлдсэнийг нь батлах нь хамгийн үр нөлөөтэй гэж АНУ-д үздэг ба энэхүү тактик нь дараах ач холбогдолтой байдаг.[37]

- Гэмт хэргийн найдвартай, объектив нотлох баримт болдог.
- Гэмт хэргийг үйлдэгдэхээс өмнө гэмт тохиролцоонд оролцогчдын төлөвлөгөөг мэдэх боломжтой.
- Гэмт хэрэг үйлдэгдэхээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох боломжийг

[36] ЦЕГ-ын Мэдээлэл судалгааны төвөөс гаргадаг "УЛСЫН ХЭМЖЭЭНД БҮРТГЭГДСЭН ГЭМТ ХЭРЭГ, ЗАХИРГААНЫ ЗӨРЧЛИЙН СТАТИСТИК МЭДЭЭ"-нээс, 2013 он

[37] Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс 2013 онд хийсэн "ҮДЗБГХ ба түүний төрлүүд" судалгаанаас

олгодог.

• Мөн АНУ-д байгаа гэмт тохиролцогч бусад улсын нутагт байгаа хамсаатануудтайгаа ярилцаж байгааг сонсох боломжийг хууль сахиулагчдад олгодгоороо өндөр ач холбогдолтой. Учир нь эдгээр мэдээллийг хууль сахиулагч өөр аргаар олж авахад ихээхэн хүндрэлтэй байдаг.

Хэдийгээр гэмт хэргийг илрүүлэх уг техник нь ихээхэн үр нөлөөтэй ч хүний хувийн нууцад халдаж байдгаараа уг тактикыг хэрэглэхэд зарим хязгаарлалт тавигддаг.[38] Түүнчлэн, нууц ажиллагаа хийх, нууц мэдээлэгчийг ашиглах зэрэг ажиллагааны тактик, аргыг манай улсын мөрдөн шалгах ажиллагаанд нэвтрүүлэх нь зүйтэй.

Мөрдөн шалгах ажиллагааны үндэсний хууль тогтоомжийн түүхэн хөгжил

Монгол Улсад мөрдөн шалгах эрх хэмжээг хэрэгжүүлэгч байгууллага нь цагдаагийн болон тагнуулын байгууллага, Авлигатай тэмцэх газар бөгөөд тэдгээр нь үйл ажиллагаандаа мөрдлөг болгох Монгол Улсын Цагдаагийн байгууллагын тухай хууль, Тагнуулын байгууллагын тухай хууль зэрэг тусгайлсан хуультайгаас гадна Эрүүгийн процессын хуулийг даган мөрддөг. Мөн Монгол Улсын Үндсэн хууль үндсэн зарчмыг хангасан гол эрх зүйн хэм хэмжээ мөн. Монгол Улсын мөрдөн шалгах ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтыг агуулсан голлох хууль болох Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль нь түүхэн хөгжлийн хувьд:

1. Үндэсний ардчилсан хувьсгал хүртэл үеийн ЭБШХ;

2. Социалист байгууллын эхэн үеийн хууль тогтоомж;

3. Социалист байгууллын дараах үеийн хууль тогтоомж гэсэн байдлаар ангилан авч үздэг.[39]

Үндэсний ардчилсан хувьсгал хүртэлх хууль тогтоомжийн нэн эртний хууль цааз болох Их засаг хууль, Алтан хааны цааз, 1640 оны Монгол Ойрадын цааз зэрэгт зарга, түүнийг хэрхэн шүүх гэсэн хэсэг байсан нь мөрдөн шалгах ажиллагааг зохицуулсан заалт байжээ. Социалист байгууллын эхэн үеийн хууль тогтоомжид Засгийн газрын 1923 оны 6 дугаар сарын 26-ны 18 дугаар хурлаар батлагдсан "Цагдан цээрлүүлснийг зөрчсөнийг яллах хууль"-ийг цагдан сэргийлэх байгууллагын төдийгүй мөрдөн шалгах ажиллагааны анхны дүрэм гэж үзэж болно. Мөн 1934 онд "Ардын цагдан сэргийлэх газрын шинэ дүрэм", "Шүүн таслах ба прокурорын газруудын дагаж явах дүрэм", 1942 оны "Шүүх цаазын бичиг", 1963 оны Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль зэрэг багтана. Социалист байгууллын дараах үеийн хууль тогтоомж буюу 1992 оноос 2010 он хүртэлх ЭБШХ-ийн түүхэн хөгжилд 1992 оны шинэ Үндсэн хуулийн шинэ үзэл санаа, хүний эрх, эрх чөлөөг дээдэлсэн үзэл баримтлал тусгагдсан ба 1993 оны 10 дугаар сард шинэ Үндсэн хуулийн ардчилсан үзэл санаанд нийцсэн нэмэлт өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийг өргөн барьжээ. 1995-2001 оны хооронд ЭБШХ-д хэд хэдэн нэмэлт өөрчлөлт оруулсан ба 2002 онд үндэсний хууль тогтоомжийн түүхэн уламжлал, туршлага, хүн төрөлхтний хөгжлийн нийтлэг чиг хандлага, Монгол Улсын нэгдэн орсон хүний эрхийн талаарх олон улсын гэрээний заалтын үзэл санааг тусгасан одоогийн Эрүүгийн процессын хууль батлагдан гарсан байна.

[38] Мөн тэнд.

[39] Монгол Улсын Эрүүгийн Байцаан шийтгэх хууль тогтоомжийн түүхэн уламжлал (1911-2009), 2012 он, 7 дахь тал.

ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсад Эрүүгийн байцаан шийтгэх тухай хуульд заасан харьяаллын дагуу зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх чиг үүргийг одоогоор цагдаагийн байгууллага, тагнуулын байгууллага, авлигатай тэмцэх газар хэрэгжүүлж байна. Гэтэл сүүлийн жилүүдэд хүний наймаа, мөнгө угаах, хар тамхи, мөн төрийн албан тушаалтай холбогдсон зохион байгуулалтын шинжтэй, нууц, далд аргаар үйлдэгддэг хэргүүд ихээр гарч, гэмт хэргийн гаралт эрс нэмэгдэж, энэ төрлийн гэмт хэргийг үйлдэх арга нь улам нарийсаж боловсронгуй болсоор үндэстэн дамнасан шинжтэй болон нарийсаж байгаа нь Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдалд аюул учруулж болзошгүй байгаа юм. Манай улсад зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа байгууллагуудын үйл ажиллагаа тус тусдаа, гэмт хэрэгтэй тэмцэх боломж, хүний нөөц, санхүү, эдийн засаг, техник технологи, илрүүлэх хэрэгсэл, бүтэц мөн зохион байгуулалтын хувьд хангалтгүй байсаар байна. Иймд шинэ бодлогоор энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх шаардлага зүй ёсоор гарч байгааг харгалзан зохион байгуулалттай, үндэстэн дамнасан шинжтэй гэмт хэрэгтэй тэмцэх чиг үүрэгтэй, бие даасан байгууллагыг байгуулах шаардлагыг харгалзан Мөрдөх албаны тухай хуулийн төсөл боловсруулагдсан явдал юм. Олон улсын хэмжээнд ҮДЗБГХ-тэй тэмцэх зохион байгуулалтын хувьд тусгай нэгж, агентлагийг байгуулах болон хууль сахиулах тогтолцооны нийт байгууллагууд өөр өөрийн чиг үүрэгтэй оролцох гэсэн ялгаатай ойлголтууд байгаа боловч дэлхийн улс орнууд тусгайлсан мөрдөх албатай байх чиг хандлагыг чухалчлах болсон байна. Тусгайлсан мөрдөх албагүй зарим улс орнууд тухайлбал, Япон улс цагдаагийн газрынхаа дотоод чиг үүргээр ҮДЗБГХ-тэй тэмцэж байна. Манай улсад цагдаагийн байгууллага энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй бусад "гудамжны" гэмт хэрэг мөрдөн шалгаж буй арга хандлагаар хандаж урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх ажиллагаа явуулж байгаа нь энэ ажлын үр дүнг бууруулж байна.

Энэхүү лавлагаагаар гадаадын зарим орны үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэж буй туршлага, бүтэц, зохион байгуулалт, эрх хэмжээ, чиг үүрэг, эрх зүйн зохицуулалтыг судлан гаргасан ба эдгээр байгууллагын онцлогийг гаргахыг оролдсон. Тухайлбал, АНУ-ын ХМТ нь дэлхийн хэмжээнд шалгарсан мөрдөх албаны загвар боловч бүтэц зохион байгуулалтын нүсэр том, мөрдөн шалгах гэмт хэргийн төрөл албан хаагчдын орон тоо олон зэргээрээ манай улсад тохирохгүй зүйл байгаа хэдий ч тусгай албаны ерөнхий үйл ажиллагааны зарчим, ҮДЗБГХ-тэй тэмцэж байгаа арга хандлага, албан хаагчдаа бэлтгэж буй туршлага зэрэг нь сайн жишиг болохоор байгаа бол Тайваний хувьд тусгайлсан Мөрдөх албаны хуультай бөгөөд түүндээ үйл ажиллагаа, эрх хэмжээ нь тодорхой хязгаарлагдан зохицуулагдсан сайн талтай. Англи улсын ХЗБГХТ Агентлагийн мөрдөх чиг үүрэгтэй албан хаагчид нь "мөрдөгч" гэсэн цолтой байдаг бөгөөд цолны шатлал нь мөрдөгч цагдаа, мөрдөгч дэслэгч; мөрдөгч байцаагч, мөрдөгч ахлах байцаагч, мөрдөгч тусгай байцаагч, мөрдөгч тусгай ахлах байцаагч зэргээр ангилалтай байгааг анхааран үзэх нь зүйтэй.

Эцэст нь дүгнэхэд ҮДЗБГХ болон шинэ төрлийн гэмт хэргийн гаралт ихэсэж энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх арга хандлагаа шинэчлэх зайлшгүй шаардлага тулгарсан энэ цаг үед Монгол Улс тусгайлсан Мөрдөх албыг байгуулах нь зохистой. Ингэхдээ энэхүү Мөрдөх албыг өөрийн орны эрх зүй, эдийн засаг болон нийгэм, соёлын онцлогт нийцсэн, олон улсын гэрээ конвенц, орчин үеийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх чиг хандлага, үзэл баримтлал, дэлхийн улс орны сайн туршлагад тулгуурласан "сонгодог" хувилбарыг бий болгохыг анхаарах шаардлагатай.

Түүнчлэн эдийн засгийн хувьд нүсэр зардал гаргахгүйгээр ЦЕГ-ын харьяа УМБГ-ын бүтцэд суурилан бусад харьяа газар, албаны үйл ажиллагааг нэтгэн энэхүү ҮДЗБГХ-ийн гаралт өндөртэй 2 хөршийн дунд оршин байгаа манай улс өөрийн оронд энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх хүчтэй албыг байгуулан ажиллах, орчин үеийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх шинэ арга хандлага, тактикийг ашиглан мөн бусад орны мөрдөн шалгах чиг үүрэгтэй алба болон олон улсын байгууллагуудтай нягт уялдаатайгаар ажиллан гэмт хэрэгтэй тэмцэх цаг иржээ.

САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

1. Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийг дагнан мөрдөн шалгах тусгай алба байгуулах нь улс орнуудад янз бүрээр зохицуулагдаж байгаа ч ихэвчлэн тусгай албатай байх нь үр дүнтэй байна. Иймд Монгол Улсад мөрдөх алба байгуулах, ингэхдээ гаднын улсын туршлагыг харгалзан манай орны эрх зүй, эдийн засаг, санхүүгийн болон бусад онцлог, олон улсын орчин үеийн чиг хандлага, үзэл баримтлалд нийцүүлэн бүтэц, чиг үүргийг тогтоох шаардлагатай.

2. Мөрдөх алба нь бусад хууль сахиулах буюу мөрдөн шалгах ижил чиг үүрэг бүхий байгууллага болох цагдаагийн болон тагнуулын байгууллага, Авлигатай Тэмцэх Газар түүнчлэн, Монгол банкны Санхүүгийн мэдээллийн албатай хамтран ажилласнаар ҮДЗБГХ-ийг буруулах түүнтэй тууштай тэмцэх боломжтой болох нь маргашгүй. АНУ-д "Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх хууль сахиулах байгууллагын стратеги"[40]-ийн 2 дахь зорилт нь "Хамтарсан, өндөр үр нөлөөтэй дотоодын хууль сахиулах байгууллагуудын үйл ажиллагааг бэхжүүлэх" явдал юм.

3. Мөн энэ төрлийн гэмт хэргийг илрүүлэхтэй холбоотой мөрдөн шалгах ажиллагаанд орчин үеийн дэвшилтэй сайн техник, шилдэг тактикийг нэвтрүүлэх шаардлагатай. "Хоцрогдсон" тактикаар шинэ төрлийн "боловсорсон" гэмт хэргийг илрүүлэн барих боломжгүй болжээ. Энэ хүрээнд электрон тоног төхөөрөмжөөр тагнах, нууц ажиллагаа хийх, нууц ажилтан ашиглах зэрэг дэлхийн зарим улс орнуудад хэрэглэж буй онцгой зарим тактикийг Эрүүгийн процессын болон Мөрдөх албаны тухай хуулиар зохицуулж өгөх хэрэгтэй. Ингэхдээ хүний хувийн нууцад халдаж байгаараа уг тактикийг хэрэглэхэд ихээхэн хязгаарлалт тавьж процессын хуулиар нарийвчлан зааж өгөх нь зүйтэй.

4. Мөрдөх албаны бүтцэд өндөр мэргэшсэн шинжилгээний лабортари бий болгох. Энэхүү Мөрдөх албаны тусгай тасаг нь үнэрч нохой бэлтгэх, ул мөрийн шинжилгээ, хурууны хээний шинжилгээ, дугуйн ул мөрийн шинжилгээ, хэргийн газрын гэрэл зургийн шинжилгээ зэргийг хийхээс гадна шинжлэх ухааны шинжтэй шинжилгээ буюу ДНК судалгаа шинжилгээ, цахилгаан, гал түймрийн хэргийн шалтгааныг тогтоох, дуу хоолойн шинжилгээ, галт зэвсэг болон хүйтэн зэвсгийн шинжилгээ болон бусад физикийн ухааны шинжилгээ, шатдаг хийн шинжилгээ, тэсрэх дэлбэрэх бодисын шинжилгээ, органик уусгагч бодисын шинжилгээ, эмийн болон хортой бодисын шинжилгээ зэргийг хийдэг хүчин чадалтай байх.

5. Боловсон хүчний асуудлыг анхаарах. Хууль Сахиулах Их сургуульд тусгайлсан "мөрдөгч" нарыг бэлтгэх. Түүнчлэн тэдгээр мөрдөгч нарыг мөрдөх албанд орохоос өмнө мөн тодорхой хугацааны сургалтад дахин хамруулдаг байх. Тухайлбал, АНУ-ын ХМТ-ны ажилтнуудын түргэвчилсэн сургалтын хөтөлбөрт тагнуулын үйл ажиллагааны дэс дараалал, терроризмын эсрэг үйл ажиллагаа, сөрөг тагнуулын үйл ажиллагаа, үй олноор нь хөнөөх зэвсгийн тухай, кибер залилан болон халдлага, галт зэвсэг, хүнлэг харьцаа зэргийн талаар заадаг байна.

[40] http://www.justice.gov/ag/speeches/2008/ioc-strategy-public-overview.pdf

НИЙТИЙН ЭРХ АШГИЙГ ТӨЛӨӨЛЖ ШҮҮХЭД НЭХЭМЖЛЭЛ ГАРГАХ ЭРХ[1]

УДИРТГАЛ

1992 онд батлагдсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 14-т "Монгол Улсын иргэн Монгол Улсын хууль, олон улсын гэрээнд заасан эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзвэл уул эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах, бусдын хууль бусаар учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх, өөрийн болон гэр бүлийн гишүүд, эцэг эх, үр хүүхдийнхээ эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх, өөрийгөө өмгөөлөх, хууль зүйн туслалцаа авах, нотлох баримтыг шалгуулах, шударга шүүхээр шүүлгэх, хэргээ шүүх ажиллагаанд биеэр оролцох, шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах, уучлал хүсэх үндсэн эрх, эрх чөлөөг баталгаатай эдэлнэ" гэж заасан. Энэ заалт бол иргэн, хуулийн этгээд, хэн боловч эрх зүйн маргаантай асуудлаа шүүхээр шийдвэрлүүлэх боломжийг нээж байгаа хэрэг мөн.

Үндсэн хууль батлагдсанаар төвлөрсөн төлөвлөгөөт социалист нийгмийн байгууллаас зах зээлийн эдийн засаг бүхий ардчилсан нийгмийн байгуулалд шилжсэн. Ингэснээр хувийн ашиг сонирхлын болон нийтийн ашиг сонирхлын хүрээ ялгарах боломж бий болсон ба энэхүү үйл явцын үр дүнд иргэний нийгмийн байгууллагууд, тэр дундаа нийгмийн амьдралын төрөл бүрийн салбарт үйл ажиллагаа идэвхтэй явуулдаг төрийн бус байгууллагууд олноор бий болсон.

Төрийн бус байгууллагууд хуулийн этгээдийн зорилгын хувьд ашгийн бус салбарт хамаарах бөгөөд үүнтэй холбоотойгоор нийтэд ач холбогдол бүхий асуудлаар нийгэмд дуу хоолойгоо өргөх үйл ажиллагаа багагүй явуулж байна. Жишээлбэл, Онги голыг хамгаалах хөдөлгөөн. Тул хамгаалах сан зэрэг байгаль орчныг сүйтгэх, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалах, амьтан хамгаалах асуудлыг олон нийтийн өмнөөс зорилтот үйл ажиллагаа болгон явуулдаг байгууллагууд байна.

Үүнтэй холбоотойгоор нийтийн эрх ашгийг хамгаалан шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийг хэнд олгож болох вэ гэсэн мэтгэлцээн өрнөх боллоо. Ялангуяа ТББ-ууд энэ асуудлаар судалгаа хийж, төрийн байгууллага, олон нийтэд хандах нь элбэг болсон[2]. Түүнчлэн байгаль орчинтой холбоотой асуудлууд болох байгаль орчны бохирдол, эвдрэл зэрэг нь олон нийтэд хамаатай боловч зөвхөн эрх нь зөрчигдсөн иргэн шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж болох учраас тэдний өмнөөс хэн нэгэн этгээд шүүхэд хандах боломж байхгүй. Энэ байдал нь нийтийн эрх ашгийг хэн ч хамгаалдаггүй, ээзнгүйдүүлэхэд хүргэж байна. Харин гадаад зарим улсад үүнийг зохицуулсан сайн туршлагууд бий. Эдгээрээс санаа авч, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох нь зүйтэй гэсэн зорилго бүхий хэлэлцүүлгүүд өрнөсөөр байна.

Жишээлбэл, Хүний эрх хөгжил төв "Нийтийн эрх ашгийн хэрэгт төрийн бус байгууллага нийтийн эрх ашгийг хамгаалах нэхэмжлэл гаргах боломжгүй байгаа байдал нь зөвхөн байгаль орчны салбарт ч бус нийгмийн бусад бүх салбарт тулгамдаж байгаа асуудал гэдэг нь бусад ТББ, нийтийн эрх ашгийн төлөө ажилладаг хуульчдын үйл ажиллагаанаас тодорхой харагдаж байгаа юм ... иргэд, төрийн бус байгууллага нийтийн эрх ашгийг нэхэмжлэн хамгаалахад тулгардаг хамгийн том бэрхшээл бол шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийн явцуу хүрээ юм.

[1] Тус лавлагааг ХЗҮХ-ийн бодлогын судлаач Р.Мухийт удирдаж, бодлогын судлаач Э.Ганчулуун, Г.Цагааньбаяр, Э.Өлзийлхам нар гүйцэтгэв.

[2] Хүний эрх хөгжил төв. Нийтийн эрх ашгийг нэхэмжлэн хамгаалах нээлттэй эрхийг бий болгох нь. Нөлөөллийн баримт бичиг. 2010.

Энэ нь иргэд, төрийн бус байгууллагуудын хүний эрхийг хамгаалах, шүүхээр дамжуулан төрийн байгууллагын хариуцлагыг дээшлүүлэх боломжийг хааж боогдуулдаг"[3]гэж дүгнэсэн байдаг.

Монгол Улсын Хууль зүйн яам энэ асуудалд анхаарал хандуулж, нийтийн эрх ашгийг төлөөлөн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийн талаар харьцуулсан судалгаа хийлгэх захиалга ирүүлсний дагуу судалсан энэхүү лавлагаанд АНУ, ХБНГУ, БНБУ дахь class action буюу хамтын нэхэмжлэл, түүнд холбогдох туршлагыг харьцуулан авч үзсэн болно.

НЭГ. ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ

1.1.Нийтийн эрх ашиг болон нийтийн эрх ашгийн эрх зүй

Нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийн асуудлыг хөндөхийн өмнө нийтийн эрх ашиг (public interest) гэдэг нэр томьёог авч үзэх шаардлага зүй ёсоор тавигддаг. Өөрөөр хэлбэл, хамгаалах гэж шүүхэд хандаж байгаа тэрхүү нийтийн эрх ашиг гэж юу болохыг нэгдүгээрт авч үзэх хэрэгтэй. "Нийтийн эрх ашиг" гэдэг нэр томьёо хууль тогтоомжид өргөн хэрэглэгддэг хэдий ч, үүнд нарийн тайлбар, тодорхойлолт өгөхөд хүндрэлтэй байдаг. Тухайлбал, Америкийн эрх зүйд өргөн хэрэглэгддэг Блэкийн эрх зүйн тайлбар тольд "нийтийн эрх ашиг" гэдэг нь (1) хүлээн зөвшөөрч, хамгаалахад хүргэдэг олон нийтийн ерөнхий сайн сайхан байдал; (2) олон нийт энэхүү эрх ашигт нэгдэж, нэн ялангуяа, төрөөс зохицуулалтыг шаарддаггүй сайн байна. Энэ тодорхойлолт нь нэлээн ерөнхий бөгөөд ач холбогдол багатай тодорхойлолт болсон гэж үзэж байна.

Харин Барроны эрх зүйн тайлбар тольд "нийтийн эрх ашиг" гэдгийг нийгэмд бүхэлд нь хамгийн их хэрэгцээтэй бөгөөд нийт хүн амын сайн сайхан гэж юу болохыг шүүгч, засаг дарга зэрэг хувь хүмүүс, эсвэл хууль тогтоогчид гэсэн бүлэг хүмүүсээс субъектив байдлаар тодорхойлдоггүй илүү дэлгэрэнгүй байдлаар томьёолсон. Энэ тодорхойлолт нь практик дээр "нийтийн эрх ашиг" гэдгийг хэн тодорхойлдог болохыг илүү дэлгэрэнгүй байдлаар гаргасан байна. Хууль тогтоогч болон шүүгчид ямар асуудал хэрхэн нийтийн эрх ашигт нийцэхийг субъектив байдлаар тодорхойлдог байна. Иймхүү, нэн ялангуяа, англо-саксоны эрх зүйн тогтолцоотой улс орнуудын хувьд "нийтийн эрх ашиг" гэдэг асуудлыг ихэвчлэн шүүх хянаж, шийдвэрлэдэг байна.

Нийтийн эрх ашгийг төлөөлөн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийн асуудлыг нийтийн эрх ашгийн эрх зүйн (public interest law) хүрээнд авч үздэг. Нийтийн эрх ашгийн эрх зүй анх АНУ-д үүссэн бөгөөд америкийн эрх зүйн түүхтэй салшгүй холбоотой юм.[4]Нэн ялангуяа, 1960-аад оны нийгмийн тогтворгүй байдлын үеэр нийтийн эрх ашгийн эрх зүй гэдэг нэр томьёо өргөн дэлгэр тархах болсон байна. Үүний үндэс суурийг Америкийн Дээд Шүүхийн шүүгч байсан Луис Брандес тавьсан гэж судлаачид үздэг бөгөөд тэрээр шүүгч болохоос өмнө нийтийн эрх ашгийн өмгөөллийг өөрийн хууль зүйн ажлын практикт анхлан нэвтрүүлж ажиллажээ. 1905 онд Харвардын Ёс Зүйн Нийгэмлэгийн уулзалтын үеэр тавьсан Брандесын илтгэлийг олон судлаач иш татах болсон бөгөөд тэрээр илтгэлдээ хууль зүйн практикт тухайн үед давамгайлах болсон хандлагыг шүүмжилж, "ихэнх тохиолдолд чадвартай хуульчид томоохон корпорацуудын гар хөл болж, өөрт олгосон эрх мэдлийг жирийн

[3] Хүний эрх хөгжил тев. Нийтийн эрх ашгийг нэхэмжлэн хамгаалах нээлттэй эрхийг бий болгох нь. Нелеөллийн баримт бичиг. 2010.

[4] Edwin Rekosh, Kyra A Buchko, Vessela Terzieva (eds), "Pursuing the Public Interest: a Handbook for Legal Professionals and Activists" (New York: Public Interest Law Initiative in Transitional Societies, 2001)p. 1.

хүмүүсийг хамгаалахад хэрэглэх үүргээ умартаж байна"[5]гэсэн байдаг. 1960, 1970-аад оны сүүлээр Америкийн нийгмийн тулгамдсан асуудлууд болох иргэний эрх, эрх чөлөөг ялгаварлан гадуурхалгүйгээр эдлүүлэх асуудал (civil rights movement) зэргийг шийдвэрлэхэд өөрийн хувь нэмрээ оруулах эрмэлзэлтэйгээр хуулийн сургуулийн шинэ төгсөгчид хууль, нийгмийн харилцан хамаарлыг эрэлхийлж, Брандесын нэрлэсэн "корпорацуудын гар хөл болсон хуульчид"-аас өөрсдийгөө ялгах зорилготойгоор "нийтийн эрх ашгийг төлөөлсөн хуульчид" хэмээн өөрсдийгөө нэрлэх болсон байна.[6]

Нийтийн эрх ашгийн эрх зүй гэдэг нь тодорхой нэг салбар эрх зүй бус, харин хуульч, өмгөөлөгчид *хэнийг* төлөөлж ажиллаж байна вэ гэдгийг илэрхийлсэн нэр томьёо болно.[7]Нийтийн эрх ашгийн эрх зүйн хуульч, өмгөөлөгчид эдийн засгийн томоохон ашиг сонирхлыг бус, харин эмзэг болон цөөнхөд хамаарах бүлэг хүмүүсийн ашиг сонирхлыг өмгөөлөх ажлыг сонгож ажилладаг байна. Улмаар нийтийн эрх ашгийн эрх зүйн хуульч, өмгөөлөгчдийн үйлчлүүлэгчдийн хүрээ өргөжиж, эмэгтэйчүүдийн эрх, хэрэглэгчдийн эрх, байгаль орчны хамгаалал зэрэг асуудлыг хамрах болсон байна. Эдгээр хуульчдыг нэгтгэж байгаа үнэт зүйл нь эрх нь зөрчигдсөн, нийгмийн эмзэг давхаргын хүмүүсийн эрхийг хамгаалах ермэлзэл байдаг юм.

Өнөөгийн АНУ-д нийтийн эрх ашгийн эрх зүй нь институтчлэгдсэн хэлбэрт орсон байна. Хүний эрх, байгаль орчин, хэрэглэгчдийн эрх ашгийг төлөөлөн өмгөөллийн ажил хийж байгаа төрийн бус байгууллагууд (ТББ) өөрсдийгөө "нийтийн эрх ашгийн төлөөх байгууллагууд" гэж нэрлэдэг байна.[8] Хуульч, өмгөөлөгчид нь санхүүгийн бололцоогүй хүмүүст үнэ төлбөргүйгээр хууль зүйн туслалцаа өгөх байдлаар нийтийн эрх ашгийг төлөөлж ажилладаг. Эрх зүйн клиникийн боловсролын хүрээнд АНУ-ын хуулийн сургуулийн оюутнуудаар ерөнхий болон тусгайлсан асуудал буюу эмэгтэйчүүдийн эрх, ялгаварлан гадуурхалт, байгаль орчин хамгаалал зэргийг хамарсан нийтийн эрх ашгийн асуудлаар дадлагын ажлууд хийлгэдэг байна. Хуульчдын мэргэжлийн байгууллагууд болон хуулийн фирмуудын *пробоно (pro bono)* буюу үнэ төлбөргүйгээр хуулийн үйлчилгээ үзүүлэх хөтөлбөрүүдээр дамжуулан хуульч, өмгөөлөгчдөд нийтийн эрх ашгийн асуудлаар ажиллах бололцоо олгодог байна.[9]

1980, 1990-ээд оны үеэр "нийтийн эрх ашгийн эрх зүй" гэсэн нэр томьёо бусад улс орнуудын эрх зүйн хүрээнд хэрэглэгдэж эхэлсэн. Жишээлбэл, Өмнөд Африкийн арьс өнгөөр ялгаварлах үзлийн эсрэг хөдөлгөөний нэг идэвхтэй хэсэг бол нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах явдал байсан бөгөөд энэ чиглэлээр нэлээд мэргэшсэн хуульчидтай байдаг байна.[10]Дэлхийн бусад улс орнуудад, тухайлбал, Их Британи, Энэтхэг, Бангладеш, Австрали, Чили болон Аргентин зэрэг улсад янз бүрийн хэлбэр, өргөн хүрээтэй үйл ажиллагаа хамарсан нийтийн эрх ашгийн төлөөх төв, нийгэмлэг, сүлжээ, хөдөлгөөнүүд бий болсоор байна. Улс орон бүрийн ялгаатай орчин, үйл ажиллагааны хамрах хүрээ зэргээс үл хамааран "нийтийн эрх ашгийн эрх зүй" нь Луис Брандесийн анх санал болгосон зарчим, үнэ цэнэ, зорилго буюу нийгмийн шударга ёсонд суурилсан үзэл, хуулийг

[4] Edwin Rekosh,"Who Defines the Public Interest: Public Interest Law Strategies in Central and Eastern Europe" (Public Interest Law Paper Series No.1)(July 2005) pp. 3-4.

[5] Мөн тэнд 4 дэх талд.

[6] Мөн тэнд 5 дахь талд.

[7] Edwin Rekosh, Kyra A Buchko, Vessela Terzieva (eds), "Pursuing the Public Interest: a Handbook for Legal Professionals and Activists" (New York, Public Interest Law Initiative in Transitional Societies, 2001), p. 1.

[8] Scott Cummings and Deborah L Rhode, "Public Interest Litigation: Insights from Theory and Practice *Fordham Urban Law Journal* 36 (2009), pp. 621-623.

[9] Geoffrey Budlender, "The Development of the Public Interest Law Movement in South Africa", Symposium on Public Interest Law in Eastern Europe and Russia, Budapest, Hungary 1997, p. 1.

нийгмийг өөрчлөх арга хэрэгсэл болгох үзэлтэй ерөнхийдөө нийцсэн байдлаар хөгжиж байна.

Хуучин социалист улсуудын хувьд "нийтийн эрх ашгийн эрх зүй" хэрхэн хөгжиж ирсэн гэдгийг ойлгоход эрх зүйн түүхэн онцлогийг харгалзан үзэх шаардлагатай болдог. Нийтийн эрх ашгийн эрх зүйн хөгжил нь Юрген Хабермасын дэвшүүлсэн "нийтийн орон зай" (public sphere) гэдэг ойлголтод тулгуурлаж байдаг. Нийтийн орон зайд эвлэлдэн нэгдэх, байгууллага байгуулах эрхээ эдэлсэн иргэд нийгмийн үзэл бодлоо (public opinion) чөлөөтэй илэрхийлж байдаг бөгөөд нийгмийн үзэл бодлоороо төрийн эсрэг сөрөг хүчин болж, нийгэм дэх аливаа шүүмжлэлтэй зүйлийг илэрхийлдэг байна.[11]Энэ ойлголт ардчилсан, өндөр хөгжилтэй орнуудын хувьд хэвийн үзэгдэл байдаг бол төр, нийтийн орон зай хоёр нь зэрэг оршиж байсан хуучин социалист орнуудын хувьд хэрэгжихэд нэлээн төвөгтэй, шинэлэг туршлага бий болгодог байна. Учир нь социалист эрх зүйн онолын хүрээнд, Хабермасын дэвшүүлсэн "нийтийн орон зай"-д төрөөс ангид ямар ч дуу хоолой гарах боломжгүй байсан юм. Гэсэн хэдий ч хуучин социалист орнуудад хүч түрэн гарч ирж байгаа нийтийн эрх ашиг буюу эмэгтэйчүүдийн эрх, байгаль орчны асуудлаар нэгдэн ажиллаж байгаа хуульч, өмгөөлөгчид нийтийн орон зайг бий болгоход чухал хувь нэмрээ оруулж, төрөл бүрийн, хуульд суурилсан, өргөн хүрээний оролцоонд тулгуурласан нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх арга хэрэгслийг хөгжүүлэхэд идэвхтэй зүтгэж байна.

1.2.Нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийн түгээмэл хандлага

Нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийг олон төрлийн нэр томьёогоор тодорхойлж ирсэн байна. Жишээ нь, хамгийн түгээмэл хэрэглэгддэг нэр томьёо бол хүний эрхийн асуудлаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах (human rights litigation), стратегийн өмгөөлөл (strategic litigation), туршилтын хэргээр шүүхэд нэхэмжлэл гаргах (test case litigation), нөлөөллийн өмгөөлөл (impact litigation), нийгмийн хөдөлгөөний өмгөөлөл (social change litigation) болон нийгмийг өөрчлөх зорилготой өмгөөлөл (social change litigation) зэрэг болно.[12]Зарим судлаачид нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах гэдэг нь хууль дүрэмд өөрчлөлт хийсэн, хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулийг хэрэгжүүлэхийг даалгасан, нийтийн хэм хэмжээг тодорхойлсон зэрэг шүүхийн шийдвэр дээр үндэслэн нийгэмд өөрчлөлт авч ирэхийг эрмэлздэгт оршино гэдэг байна.[13]Өөр хэсэг судлаачид үзэхдээ, нийтийн эрх ашгийг төлөөлөн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах гэдэг нь үйлчлүүлэгч буюу хувь хүнд хамааралтай эрх ашгаас давж, нийтийн эрх ашиг руу хэргийг чиглүүлэх зорилготой[14]гэдэг бол бас өөр судлаачид "нийгэмд томоохон шинэчлэлийг хийхэд чиглэсэн шүүхийн практикаас гарч буй хандлага"[15] гэх зэргээр үздэг байна. Ерөнхийдөө судлаачид нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах гэдгийг "нийгэмд төлөөлөл багатай, эсвэл эмзэг бүлгийн хүмүүсийн өмнөөс нийгэмд тогтолцооны түвшний өөрчлөлтийг бий болгоход чиглэгдсэн байдаг"[16]гэж үздэг байна.

---

[11] Jurgen Habermas, "The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964)" *New German Critique* No.3 (Autumn, 1974), pp. 49-50.

[12] James Goldston, "Public Interest Litigation in Central and Eastern Europe: Roots, Prospects and Challenges"*Human Rights Quarterly* 28 (2006) pp. 496.

[13] Helen Hershkoff, "Public Interest Litigation: Selected Issues and Examples" <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/PublicInterestLitigation%5B1%5D.pdf>.

[14] Edwin Rekosh, Kyra A Buchko, Vessela Terzieva (eds), "Pursuing the Public Interest: a Handbook for Legal Professionals and Activists" (New York: Public Interest Law Initiative in Transitional Societies, 2001)p. 81.

[15] Peter H Schuck, "Public Law Litigation and Social Reform" 102 *Yale Law Journal* (1993). pp. 1763,1769.

[16] Helen Hershkoff and Aubrey McCutcheon, "Public Interest Litigation: An International Perspective" in *Many Roads to Justice: the Law-Related Work of Ford Foundation Grantees Around the World* (US: The Ford Foundation, 2000), pp. 283-284.

АНУ-д нийтийн эрх ашгийн төлөөх нэхэмжлэлийг нийтийн үйлчилгээний томоохон байгууллага болох бүх шатны сургууль, хорих байгууллага, сэтгэл мэдрэлийн эмнэлэг, цагдаагийн байгууллага, улсын орон сууц хангамжийн газар зэрэг байгууллагуудын үйл ажиллагаатай холбоотой гарсан хэрэг маргаан, нэн ялангуяа, эдгээр байгууллагуудад урт хугацааны бүтцийн өөрчлөлт хийх, хяналтыг сайжруулахтай холбоотойгоор шүүхэд үүссэн хэрэг маргаанд ихэвчлэн гаргаж ирсэн байна.[17]Үүний нэгэн адил Төв болон Зүүн Европын улс орнуудад[18]нийтийн эрх ашгийг төлөөлөн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх нь (тусгайлсан асуудлын хүрээнд буюу *цыган иргэдийн эрхийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах*, эсвэл *хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах* зэрэгт хэрэглэгддэг) тухайн нэхэмжлэлд дурдсан хувь этгээдүүдийн хүрээнээс гадна хүмүүсийн эрхийг тодотгох, хамрах хүрээг нь тэлэх, эсвэл бэхжүүлэхтэй холбоотой гарсан шүүхийн шийдвэр гаргуулах зорилгыг агуулсан хуулийн өмгөөллийг хэлдэг юм.[19]Үүнийг шүүхийн прецедент шийдвэрт үндэслэгддэггүй ром-германы эрх зүйн тогтолцоотой улс орнуудын хувьд хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гардаг боловч хамгийн гол асуудал нь олон нийтийн санаа бодлыг гарсан шүүхийн шийдвэрт хандуулах, үнэн зөвийг итгүүлэхэд чиглэгдэх ёстой.[20]Мөн түүнчлэн Европын Хүний эрхийн шүүхийн (ЕХЭШ) шийдвэрийг тухайн хэрэгт хамааралтай улс орнуудад заавал мөрдөх шаардлага үүсдэг.[21]ЕХЭШ-ийн тогтолцооны нөлөө улам нэмэгдсэнээр шүүгч, өмгөөлөгчдийн дунд шүүхийн шийдвэрийн тухай мэдээлэл тархаж, тэдний практик хэрэглээнд бараг л прецедент маягаар хэрэглэгдэх явдал бий болж байна.

1.3.Нийтийн эрх ашгийн төлөөлөл, түүнийг дагалдах асуудал

Нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах нь өргөн цар хүрээний асуудал тул нийтийн гэх нэрээсээ улбаалан олон тооны хүмүүс гэсэн ойлголтод хүрдэг. Тиймдээ ч нэг хүний эрх ашиг хохирвол цаана нь олон хүний эрх ашиг их, бага хэмжээгээр хохирсон байдаг. Аливаа нэг үйлдэлд хохирсон хэд хэдэн хохирогч нэхэмжлэлээ тус тусдаа гаргах явдал цөөнгүй тохиолддог ба энэ ажиллагаа нь их төвөгтэй байдаг. Үүнийг нэхэмжлэл гаргагч талаас нотлох баримт, улсын тэмдэгтийн хураамж, нэхэмжлэгчийн мэдлэг дутмаг байдал, өмгөөлөгчийн төлбөр, харин шүүхийн талаас адил нэхэмжлэлийг олон удаа шийдэх цаг хугацаа, санхүүгийн зардал, цаашлаад хамгийн хортой нь шүүхийн өөр өөр шийдвэр гарах эрсдэлүүдийг бий болгодог. Хамтын нэхэмжлэлийн хамгийн гол зорилго бол зөрчигдсөн, хохирсон эрхээ сэргээж хамгаалуулж, нөхөн олговор авахад оршдог .

Үүнийг зохицуулж, ижил маргаантай, адил нэхэмжлэлийг нэгтгэн шүүх хуралдаанд эрхээ хамгаалуулахаар оролцох нөхцөл, бололцоог бий болгосон. Энэ үйлдлийг гадаад орнууд, ялангуяа ЕХ-ны улсууд болон АНУ зэрэг орнууд хамтын нэхэмжлэл гаргах үйлдлийг тодорхойлж тайлбарласан ба хамтын нэхэмжлэлийн үндсэн 2 хэлбэрээс сонгож болдог байна.

---

[17] Charles F Sabel and William H Simon. "Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds"*Harvard Law Review* 117 (2004), pp. 1016-1017.

[18] Төв ба Зүүн Европын улс орнууд гэдэгт Европын Зөвлөлийн гишүүн, хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд багтаж байсан эсвэл социалист дэглэмтэй байсан Албани, Армян, Азербайджан, Босни-Герцеговин, Болгар, Хорват, Чех, Эстони, Гүрж, Унгар, Латви, Литва, Молдов, Польш, Румын, ОХУ; Серби, Монтенегро; Словак, Македон болон Украйн зэрэг орнуудыг хамруулсан болно.

[19] James Goldston, "Public Interest Litigation in Central and Eastern Europe: Roots, Prospects and Challenges" *Human Rights Quarterly* 28 (2006) p. 496.

[20] Мөн тэнд

[21] Elisabeth Lambert-Abdelgawad, "The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights", *Human Rights Files No.19* (Council of Europe Publishing, 2002), p.5.

1.4.Хамтын нэхэмжлэлд (collective action) оролцохоос татгалзах (Op-out) ба нэхэмжлэлд оролцох (op-in)

Хамтын нэхэмжлэл нь маш олон зорилгыг гүйцэлдүүлдэг. Нэгдүгээрт, хамтын нэхэмжлэл нь олон нэхэмжлэлийг нэг нэхэмжлэл болгон нэгтгэж, шүүхийн шударга, үр өгөөжтэй шийдвэрээр хүмүүсийг хангах зорилготой. Хоёрдугаарт, шүүх хуралдаанд ялагдсан тал төлөх системийн (loser pay) дагуу хамтын нэхэмжлэл гаргагчдын ялагдлаас үүсэх эрсдэлийг бууруулдаг. Гуравдугаарт, өөр хоорондоо төстэй ижил фактуудад зөрөөтэй үр дүн гарахаас сэргийлдэг.[22]

Collective action буюу Хамтын нэхэмжлэл гэдэг нь нэхэмжлэгчдийн нэгдлийн өмнөөс хэн нэгэн, эсвэл нэхэмжлэгчид өөрсдөө нэгдсэн хууль зүйн үйлдлийн хэлбэрийг хэлнэ. Өөрөөр хэлбэл, шүүхэд хуулийн этгээдүүдийн хамтын нэгдсэн нэхэмжлэл гарган зарга үүсгэж болдог.

Хамтын нэхэмжлэл нь дараах ач холбогдолтой. Хувь хүн тус бүрийн нэхэмжлэлийн шаардлага хангалтгүй тохиолдолд хууль зүйн дэмжлэг үзүүлж, нөхөн олговрыг хангахад тусалдаг. Мөн хэрэглэгчдийн эрхийг хамгаалах салбарт бэхжилт болж өгдөг.[23]

Хохирсон этгээдүүдийн нэгдэл нь хэрэг маргаанд холбогдох нийтлэг асуудлыг хөндсөн байх ёстой байдаг. Үүнээс үзэхэд хамтын нэхэмжлэл нь:

• Нэхэмжлэгчдийн тоо олон байх;

• Нэхэмжлэлийн зүйл нэг байх;

• Нэхэмжилж байгаа хүмүүс (хамтын төлөөлөл эсхүл хамтын нэхэмжлэгчид) хамтын нэхэмжлэлтэй байх;

• Нэхэмжилж байгаа хүмүүс нь нэгдлийг төлөөлж нэхэмжлэл гаргах хангалттай чадвартай байх гэсэн шинжүүдийг агуулсан байх ёстой.

Хамтын нэхэмжлэл (collective action) нь улс орон бүрд өөр нэр томьёогоор илэрхийлэгддэг ерөнхий нэр юм. Үүнд:

Class action гэдэг хэлбэр нь хохирогчид нэгдсэн хууль зүйн үйлдлийн нэг хэлбэр юм. Энэ нь АНУ-ын **Class action**-ны тодорхойлолтоос илүү ойлгомжтой гарч ирдэг. **Class action**-ууд нь ерөнхийдөө хууль ч хүний жолоодлого байдаг ба нөгөө талаас нэгэн ижил хэрэгт хохирсон боловч нийт хохирогчидтой нэгдэхгүйгээр ганцаарчлан нөхөн төлбөр гаргуулах гэж байгаа байгууллага, эсхүл хувь этгээдийн нэгдлийг ойлгодог.

Representative actions гэдэг нь төлөөлж буй этгээд (хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах байгууллага гэх мэт) нь хамтын нэхэмжлэгчдийн нэрийн өмнөөс тодорхой үйлдэл хийж байгааг ойлгоно.

Төлөөлж болох нэгдлийг шүүхээс томилдог ба хэрэг маргааны үед хамтын нэхэмжлэлийн гишүүдийн ашиг сонирхлыг хамгаалах чадвартай байх ёстой.

Хамтын төлөөлөл нь

• Бүлгийн гишүүн;

• Тусгай асуудлаар мэргэшсэн төрийн бус байгууллага;

• Хуулиар эрх нь олгогдсон байгууллага, төрийн байгууллагын талаар гомдол гаргасан хувь хүмүүсийн хэргийг авч хэлэлцэх эрхтэй засгийн газрын томилсон албан тушаалтан, эсвэл байгууллага[24]гэсэн хэлбэрээр илэрч болдог.

[22] International Senior Lawyers Project and Human Rights and Development of Mongolia хамтарсан харьцуулсан судалгаа http://www.ilac.se

[23] Clifford chance collective actions in Europe http://www.cliffordchance.com/гэх хэсгээс үзнэ үү.

[24] http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1612731

Хамтын нэхэмжлэлийн асуудлын гол шалтгаан болж байгаа харилцаануд бараг бүх салбар эрх зүйг хамарч болох боловч хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах, байгаль орчныг хамгаалах, хөрөнгө оруулагчдыг хамгаалах зэргээр иргэний эрх зүйн болон захиргааны эрх зүйн салбарт илүү нийтлэг гарч ирдэг.

Америкийн Нэгдсэн Улсад нийтийн эрх ашгийг хамгаалдаг Хууль зүйн шинэтгэлийн байгууллага (ILR) нэртэй байгууллага бий. Энэ байгууллага АНУ-ын Худалдааны танхим,дэлхийн бизнесийн холбоод, Европын бизнес эрхлэгчид, улсын болон мужийн танхим, үйлдвэрлэгчдийн холбоо зэрэг байгууллагуудтай хамтран ажилладаг. Хууль зүйн шинэтгэлийн байгуллага гишүүдээ өргөжүүлсний дараахан Европын холбоонд санхүүгийн бэхжилтийг бий болгох, ЕХ дахь Иргэний шүүхийн үйл ажиллагааг хянан, зөвлөгөө өгөх чиг үүрэгтэй ажилладаг. Хууль зүйн шинэтгэлийн байгууллагын гол зорилго нь энгийн үр өгөөжтэй, шударга хууль зүйн системийг хангах явдал юм. 1998 онд байгуулагдсанаасаа хойш АНУ-ын шүүхийн ачааллыг багасгах, АНУ болон ЕХ дахь эрх зүйн шинэчлэлийн үйл ажиллагаанд оролцох зорилгын дор ажиллаж ирсэн. Хууль зүйн шинэтгэлийн байгууллага нь хамтын нэхэмжлэлийн (collective action) талаар хэрэг маргаанд хохирсон зарим этгээд шүүх хуралдааны хураамж, нэхэмжлэлд оролцох шууд зардал болон шууд бус зардлыг төлөх, нэхэмжлэлтэй холбогдох мэдээлэл аваагүй, эсвэл мэдээгүй байх тохиолдол багагүй гардаг учир хамтын нэхэмжлэлийн бүх гишүүдийн эрх ашгийг хамгаалж чаддаггүй. үр дүн муу байдаг гэж үздэг. Үүнийг зохицуулахаар хамтын нэхэмжлэлийн 2 янзын хэлбэр бий болсон. Хамтын нэхэмжлэл нь хэрэг маргааны эсрэг хамгийн үр дүнтэй хамгаалалтын нэг бөгөөд түүнд оролцох хэлбэрээр нь "нэхэмжлэлд оролцох", "нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах" гэсэн 2 үйл ажиллагааг ялган тодорхойлдог. Энэ 2 хэлбэр нь хамтын нөхөн олговрыг олгох дэглэмийг сонгох хэлбэр гэж Европын Холбооны бодлого боловсруулагчид үздэг.

Нэхэмжлэлд оролцох (opt-in) хэлбэр

Нэхэмжлэлд оролцох (opt-in) хэлбэр гэдэг нь нийт хохирогчид хэрэг маргаан шийдвэрлэх үйл ажиллагаанд оролцохыг зөвшөөрч, тухайн хэрэг маргааны оролцогчдын нэг хэсэг болж байгаэй хэлдэг. Ерөнхийдөө нэхэмжлэлд оролцох (opt-in) хэлбэр нь тодорхой тооны нэхэмжлэгчид тухайн хэрэгт хохирсон гэх мэдүүлгийг өгч шүүхэд гаргах нэхэмжлэлд оролцох боломжтой болдог. Ийм замаар нэхэмжлэлд оролцож тухайн маргааны оролцогч болдог. Эдгээр нэхэмжлэгчид шүүхийн шийдвэрээр, эсвэл нэхэмжлэгч болон хариуцагчийн ямар нэгэн тохиролцож бий болсон шүүхэд төлөөлөх төлөөлөл. нэхэмжлэгчид ба нэхэмжлэгчдийн дундаасаа сонгож бий болгосон зөвлөл гэх зэрэг төлөөллүүдээр дамжуулан үүрэг хүлээнэ. Жишээлбэл, хэргийн талаар үнэн зөв мэдүүлгийг гаргаж өгөх, шүүх хуралдаанд жүрмын дагуу оролцох, нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангуулж чадаагүй бол нэхэмжлэлээс үүссэн зардлыг төлөх гэх мэт үүргүүд байна. Гэхдээ аливаа хэрэг маргаанд хохирсон этгээдүүдийг бүгдийг нь нэгтгэх боломжгүй ба зарим хохирогч ямар нэгэн шалтгаанаас болоод хохирлоо барагдуулах гэж тэр болгон оролцоод байдаггүй. Тиймээс хэргээс болж адилхан хохирсон боловч нэхэжлэлд хамтран оролцохоо зөвшөөрөөгүй хувь этгээдүүд нь хэрэг маргааны мэдэгдлийг хүлээж аваагүй, авсан хэдий ч хариу мэдэгдэл хийгээгүй, оролцохыг хүсэхгүй байгаагаа хариу мэдэгдсэн тохиолдолд оролцогч болдоггүй. Тэд ганцаарчлан өөрсдийн эрхийн төлөө тэмцэж болдог ба ингэхдээ шүүхээс тогтоосон тусгай журмыг баримталдаг.

Хамтын нэхэмжлэлд оролцох (opt-in) хэлбэрийг тодорхой улсууд хуульчилсан ба зарим улсууд тодорхойлох шинжийг нь заасан байна. Үүнд Англи, Герман, Итали, Латви, Малта, Финлянд, Франц,[25]Швед зэрэг улсууд орно. Хамгийн сайн

[25] Annija Svemberga. *Latvia, in* INTERNATIONAL COMPARATIVE LEGAL GUIDE TO CLASS AND GROUP ACTIONS 2010 (Global Legal Group Ltd. 2010) at 104. www.Google.com

жишээ бол Герман улс бөгөөд Германы Хөрөнгө оруулагчдын процессын загварын тухай акт (КарМиС)-аар хөрөнгө оруулалт болон үнэт цаастай холбоотой үүссэн хамтын нэхэмжлэлтэй хэрэг маргааныг зохицуулахаар заасан байдаг Герман улс нь 2005 оны 11 дүгээр сард албан ёсоор "КарМиС"- Герман улсын шүүхийн хэрэг маргаанд нийтлэг гарч ирсэн асуудлыг шийдэх, нэг хэрэгт нэг хэм хэмжээг хэрэглэх, бусад шүүхэд шударга шийдвэрлэгдсэн гэх загвар хэргийг ашиглах, мөн зарим хэргүүдийн гаралтыг хязгаарлах гэсэн үнэт цаас эзэмшигчидтэй холбогдож үүссэн ба тэдний хамтын нэхэмжлэлийг зохицуулах зорилгоор батлан хэрэгжүүлсэн. Энэ үзэл баримтлалаар тус хууль нь хамтын нэхэмжлэлд оролцох нэхэмжлэлийн дэглэмийг бий болгодог.[26]

ХБНГУ-ын Хөрөнгө оруулагчдын процессын загварын тухай акт (КарМиС)-ын хөрөнгө оруулалт болон үнэт цаастай холбоотой үүссэн хамтын нэхэмжлэлтэй хэргийг хянан шийдвэрлэхтэй холбоотой эрх зүйн асуудлыг энэхүү лавлагааны 4.4-өөс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

Нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах (opt-out) хэлбэр

Нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах (opt-out) хэлбэр гэдэг нь хувь этгээдүүд хэрэг маргаанд оролцохоос татгалзсанаас үл хамааран, оролцохгүй боловч тухайн этгээдүүд нэхэмжлэлийн хэсэг болж байгааг хэлнэ. Ерөнхийдөө нэхэмжлэлд оролцох (opt-in) хэлбэртэй адил хэрэг маргааны тодорхой бус байдлыг мэдэгдэх зорилгоор нэхэмжлэл гаргагч этгээдүүд, нэхэмжлэгчдийн төлөөлөл нийт хохирогч руу нэхэмжлэлийн мэдэгдлийг илгээдэг. Гэсэн хэдий ч нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах хэлбэрт хэрэгт хохирсон бүх этгээдүүд байдаг учир зарим тохиолдолд бүх нэхэмжлэгчийг холбож нэгтгэх боломжгүй байдаг.

АНУ-д нэхэмжлэгчдийн төлөөлөгч нь үндэслэлтэйгээр нөхцөл байдлыг тодорхойлж чадах гишүүн болгоноос хамгийн сайн болсон мэдэгдлийг гаргаж өгөхийг шаарддаг.[27]Нэхэмжлэлд оролцох оролцогчдыг сонгох ажиллагаа нь сонин сэтгүүл дээр гаргасан зар сурталчилгаа хэлбэрээр гарч ирдэг. Гэхдээ гишүүд нь тухайн нэхэмжлэлийн нэг хэсэг байхын тулд шүүхэд өөрийн оролцож байгаа ашиг сонирхлыг заавал илэрхийлж мэдэгдэх шаардлагагүй. Нэхэмжлэлд оролцоос татгалзаагүй этгээд нь шүүхийн шийдвэр, эсвэл хариуцагч болон нэхэмжлэгчдийн төлөөлөл хоорондын ямар нэгэн тохиролцоогоор хариуцлага хүлээдэг. Ингэснээр тухайн хэрэгт ямар нэгэн хэмжээгээр хохирсон этгээд нь хэргийн талаарх мэдэгдлийг огт хүлээж аваагүй, эсвэл ямар нэгэн мэдэгдэл хүлээж аваад оролцохоос татгалзсан тохиолдолд х хэргийн үр дүнд шууд хамааралтай болдог.

Европын Холбооны гишүүн улсууд болох Болгар, Испани, Португал зэрэг улсууд хамтын нэхэмжлэлийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцохоос татгалзах (opt-out) хэлбэрийн шинжүүдийг хуульчилсан. Их Британийн Засгийн газар саяхан Иргэний Шүүхийн Зөвлөлийн санал болгосноор нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах (opt-out) хэлбэр дэх хамтын нөхөн олговор, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь ач холбогдол ихтэй нотлох баримтыг хайх зэрэг асуудлыг шаардлагагүй хэмээн татгалзсан ба үүнийг шүүх өөрөө шийдэх ёстой гэж үзсэн.[28]Европоос гадна Америк, Австрали, Канад, Израиль гэх цөөн тооны улсууд л нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах хэлбэрийг хуульд тусгаж байна. АНУ нь "Холбооны Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 23 дугаар дүрэм"-д хамтын нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах хэлбэрийг нэмэлтээр дэлгэрэнгүй оруулсан байдаг бөгөөд

[26] Ralf Deutlmoser and Marta Weston, *Status of Collective Redress in Germany – Expansion Uncalled For, in* INTERNATIONAL COMPARATIVE LEGAL GUIDE TO CLASS AND GROUP ACTIONS 2010 (Global Legal Group Ltd. 2010) at 14 www.google.com

[27] Fed. R. Civ. P. 23.

[28] The UK's Financial Services Bill. Collective redress provision

энэ талаар хамгийн их туршлагатай улс юм.

АНУ дахь opt-out class action буюу хамтын нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах

Хамтын нэхэмжлэл нь ижил шалтгааны улмаас хохирсон хувь этгээдүүд болон байгууллагууд нийлж нэгдмэл нэг үйлдлээр нэхэмжлэл гаргахыг зөвшөөрдөг. Энэ нэгдэл нь хувь этгээдүүдэд нөхөн олговрыг бүрэн гүйцэд олгох асуудлыг дэмждэг. Түүнчлэн тус хамтын нэхэмжлэл дэх хариуцагчийн учруулсан хохирол, түүнд ногдуулах үүрэг хариуцлагын асуудлыг үр дүнтэй шийдэхэд хамтын нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзсан гишүүдээс гадна тус нэгдэл нь бүхэлдээ нөлөөлдөг. Хамтын нэхэмжлэлийн тухай хууль АНУ-д сайн хөгжсөн бөгөөд Холбооны Улсын Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 23 дугаар дүрэм нь Холбооны шүүх дэх хамтын нэхэмжлэлийн хэргийг хадгалж, баримтжуулж байдаг. АНУ-ын бүх муж хамтын нэхэмжлэлийн талаарх тусгайлсан процессын хуультай.

Нэг буюу түүнээс дээш нэхэмжлэгчийн (хамтын төлөөлөл) санал болгосон нэгдлийн өмнөөс нэхэмжлэлийг гаргаж болдог. Тэгэхдээ хамтын төлөөллөөс шалтгаалан 23 дугаар дүрэмд нийцүүлэн нотлох баримт гаргах ажиллагааг нэгдэл санал болгон гаргадаг.

Шүүн таслах ажиллагаа нь санал болгосон хамтын төлөөллийн зөвшөөрөгдөх эсэхийг хянадаг. Шүүх нь төлөөлөлд зөвшөөрөл өгөхийн өмнө тухайн хэргийн талаар нарийн судалсан байх шаардлагатай. Санал болгосон төлөөлөл нь дахин төлөөлөл бий болохыг зөвшөөрдөг боловч дахин бий болсон төлөөлөл бүр "23 дугаар дүрэм"-ийн бүх шаардлагад бие дааж нийцсэн байх ёстой. 23 дугаар дүрмээр хамтын нэхэмжлэлтэй хэргийг шүүн таслах ажиллагааны шийдвэрт давж заалдаж болох тухай нэмэлт, өөрчлөлтийг нэмж оруулсан. Түүнчлэн 2005 онд "Шударга хамтын нэхэмжлэлийн тухай хууль", мөн 1998 онд "Үнэт цаасны нэхэмжлэлийн нэгдсэн стандартын тухай хууль"-ийг хамтын нэхэмжлэлийн талаарх процедурын сул талыг нөхөх зорилгоор гаргасан. Тус хуулийн анхны зорилго нь холбооны шүүхэд нэхэмжилж байгаа ихэнх хамтын нэхэмжлэлийн хэрэгжилтийг хангаж, хамтын нэхэмжлэлийг холбооны болгох оновчтой зохицуулалтыг бий болгоход чиглэж байсан.

Шүүх хамтын нэхэмжлэлийг дараах шинжүүдийг агуулсан байх ёстой гэж үздэг:

• Нэгдлийн тодорхойлогдсон байдал: Нэгдлийн гишүүд нь зорилгоо тодорхойлсон байх;

• Тоо: Нэгдэлд хэрэгт холбогдсон хохирогч нарыг барагцаалсан тоо байх ба тоо нь их хэмжээний байх;

• Нийтлэг шинж: Нэгдлийн төлөөллийн нэхэмжлэл нь Нэгдлийн гишүүдийн нэхэмжлэлтэй яг адил байх;

• Боломж: Нэгдлийн төлөөлөл нь нэгдлийн гишүүдийн нэхэмжлэлийн боломжит болон шударга байдлыг шаардах боломжоор хангагдаж байх;

• Нийтийн асуудал: Үүнд хууль зүйн асуулт, хариулт, эсвэл нэгдлийн нийтлэг үйлдэл байх ёстой. Энэ шаардлага нь шударга, үр дүнтэй байдлыг хангасан байх боловч нэхэмжлэгчид уулзаж асуудлаа хэлэлцэх нарийн чанд стандарт байдаггүй. Гэхдээ ихэнх нэгдлийг зөвшөөрсөн үйлдэл нь хариуцагчийг эсэргүүцэн шинжтэй байдаг;

• Давамгай байдал: нэгдлийн төлөөлөл нь өөрсдийн хууль зүйн давамгай байдал болон фактын нийтлэг асуудлыг хувь этгээдүүд тус бүрчлэн мэдэгдэх ёстой.

Дээрх шинжүүдийг агуулсан нэгдлийг хүлээн зөвшөөрсний дараа нэгдлийн гишүүдийг мэдээллээр хангах ёстой байдаг. Үүнийг цахим шуудангаар илгээх, эсвэл олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслээр зарлах, мөн урьдаас бэлтгэсэн хялбар ойлгогдох хэллэгээр дамжуулан гүйцэтгэнэ. Нэгдлийн гишүүд хамтын нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах хэлбэрийг сонгосон байх ба ингэснээр ижил үйлдэл болон нөхцөл байдалд хувийн ашиг сонирхлын хэрүүдийг хэлэлцэхийг хүлээн зөвшөөрдөг. Энэ зүйл нь нэгдлийг хүлээн зөвшөөрөх болон тэднийг бий болсноо мэдэгдэхээс өмнө хамтын нэхэмжлэлээс гарах нэхэмжлэгчдийн баримтлах тогтсон журмыг бий болгосон. Оролцохоос татгалзаагүй бол өөрсдийн хувийн нэхэмжлэлийг гаргахгүй байж болох боловч хамтын нэхэмжлэлийн үр дүнд хариуцлага хүлээнэ. Нэгдэл нь оролцогчдын хоорондын маргааныг эвийн хэлэлцээрээр шийдвэрлэхийг голдуу зөвшөөрдөг. Шүүх байгууллага нь нэгдлийн зөвлөлд маргаан болон хураамжийг шударгаар шийдвэрлэх боломжийг бүрдүүлэх ёстой. Хамтын нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзаагүй гишүүд нь тодорхой үүрэг хүлээдэг ба хэрэгт холбогдолтой бүх нотлох баримтыг гаргаж өгдөг.[29] Ази дахь Хамтын нэхэмжлэл

Хамтын нэхэмжлэл нь Барууны орнуудад үүсэж хөгжиж байх зуур Азийн орнуудад нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргахад хэрэглэх аргаар хүлээн зөвшөөрөгдөж гарч ирэв. Филипин Улс хамтын нэхэмжлэлийг маш соргогоор хэрэглэж ирсэн. 1987 онд Филиппиний одоогийн үндсэн хууль батлагдсан ба тус хуулийн 2 дугаар зүйлийн 16-д "Төр нь иргэдийнхээ тэгш эрхийг хангах, эрүүл экологи буюу байгаль орчны тэнцвэрт байдлыг алдагдуулахгүй, сайжруулан хамгаална" гэж заасан байна. 1993 онд насанд хүрээгүй хэд хэдэн этгээд эцэг эхчүүдтэйгээ хамтран, үеийнхнийгээ төлөөлөн Байгаль орчин, байгалийн нөөц баялгийн яамны Нарийн бичгийн даргын эсрэг хамтын нэхэмжлэл гаргажээ. Энэхүү нэхэмжлэлд нарийн бичгийн дарга ойгоос мод авч, ашиглах зөвшөөрлийг олгож байгаа нь Үндсэн хуулиар олгогдсон эрүүл байгаль орчинд амьдрах эрхийг зөрчиж байна гэж гомдол гаргасан.[30]Гэтэл шүүхийн шийдвэрээр гомдлыг нэхэмжлэх үйл ажиллагаа, оролцогчдын тоо дутагдалтай байдлаас шалтгаалан уг нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон ч Дээд шүүх процессын хуулийг үндэслэн хэргийг хүлээн авсан.[31]Энэ хуульд маргаан болж байгаа гол асуудалд нэгдмэл, болон олон хүмүүсийн ерөнхий ашиг сонирхол хохирсон байсан ч бүх оролцогчдыг нэгтгэх боломжгүй, бөгөөд шүүхээс л зөвхөн бүх оролцогчдод холбогдох ашиг сонирхлыг бүрэн хамгаалахад хамаг анхаарлаа хандуулдаг. Тухайн хэрэгт ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн аливаа оролцогч нь хувийн ашиг сонирхлоо хамгаалуулахаар оролцох эрхтэй байдаг.[32]Үүний дараа хууль тогтоомж дахь олон төрлийн хэрэг маргаанд уул уурхай, цэвэр ус, цэвэр агаар, хатуу хог хаягдлыг дахин боловсруулах зэрэг байгаль орчинтой холбогдох асуудалтай хувь этгээдүүд мөн засгийн газрын бүрэлдэхүүний эсрэг нэхэмжлэл бүхий ганцаарчлан гаргах хэрүүдийг хамруулсан. Хамтын нэхэмжлэлийг хуульчилсан бас нэг улс бол Тайланд. Тус улсад хамтын нэхэмжлэлийг маш тодорхой зааж, хамгийн багадаа нийтийн нэг ашиг сонирхол зөрчигдсөн бол ийм нэхэмжлэл гаргаж болдог.[33]

---

[29]Clifford chance collective actions in Europe http://www.cliffordchance.com/expertise/legal_services/details.aspx?contentitemid=9041

[30] Justice Renato Corona, Class Action, Public Interest Litigation and the Enforcement of Shared Legal Rights and Common Interests in the Environment and Ancestral Lands in the Philippines, available at http://www.aseanlawassociation.org/9GAdocs/Philipines.pdf, citing Oposa v. Factoran, Jr., G.R. No. 101083, 224 www.google.com

[31] Oposa at 802-803.

[32] Rules of Court. Rule 3 Sec. 12 (Phil.).

[33] Frank Munger, Global Funder, Grassroots Litigator – Judicialization of the Environmental Movement in Thailand, 14 Thailand Journal of Law and Public Policy 1, (2011) (discussing the "Cobalt 60" case in which scavengers, who were injured by exposure to canisters of illegally dumped radioactive material, brought a class action suit against the polluter.).

Өмнөд Солонгос 2003 онд зөвхөн хөрөнгө оруулагчийн хамтын нэхэмжлэлийн талаар тусгайлан хуульчилсан. Үүнээс өөр зохицуулалтгүй хэдий ч Солонгосын шүүх хамтын нэхэмжлэлийн хэлбэрийг бий болгох холбоос хуулийг тайлбарлан гаргаж ирсэн байдаг.[34]Тус улс 6800 гаруй ахмад ажилтны Monsato болон Dow корпорацийн эсрэг хамтын нэхэмжлэлийг хүлээн зөвшөөрч байв. Энэ тохиолдлоос улбаалан нийтийн эрх ашгийг нэхэмжлэх асуудлыг цаашид өргөтгөх боломж бий болсон. Өмнөд Солонгосын нэгэн адил Япон Улсад байгаль орчны талаарх хамтын нэхэмжлэл гаргах үйл ажиллагаанд албан ёсны зохицуулалт байдагүй.[35]Гэхдээ Япон Улсын хамтын нэхэмжлэлд гол ач холбогдолтой шинж бий. Үүнд:

• Нэгдүгээрт, ижил нэхэмжлэлтэй хүмүүсийг нэг нэхэмжлэлтэй болгон нэгтгэж болдог. Эрх, үүрэг бий болгодог шүүхэд нэхэмжлэл гаргах тэр үйлдлүүд нь нэгээс дээш хүмүүсийн нэгдэл мөн ижил фактуудтай болон төсөөтэй хуулийн зүйл анги байдаг болохоор иргэд өөрсдөө болон хамтараа нэхэмжлэл гаргаж болдог. Энэ хэлбэр нь жижиг нэгдлүүдэд л хэрэглэгддэг байсан ба нэхэмжлэлийн хураамжийг нэгтгэн бууруулж, илүү үр ашигтай нотлох баримтыг цуглуулахад ч ач тустай. Япон Улсын шүүх нь нэг хэрэг маргааны хамтын нэхэмжлэл мөн эсэх, эсхүл өөр өөр нэгдлийн гишүүд огт өөр стратегийн нэхэмжлэл гаргасан эсэхийг тогтоож шийдвэрлэдэг.

• Хоёрдугаарт, хамтын нэхэмжлэлийн үйлдэл нь өөрөө төлөөллийн нэхэмжлэл байдаг. Энэ нь хэрэг шийдвэрлэх ажиллагаанд тэдний өмнөөс нийтийн эрх ашгийг хамгаалах тогтсон төлөөлөгч байдагтай холбоотой. Шүүхээс төлөөллийн хэсгийг л шаарддаг учир хохирогчид төлөөллөө сонгоод нэхэмжлэлд биечлэн оролцохгүй байж болно.[36]

• Гуравдугаарт, Япон Улсын хамтын нэхэмжлэлийн асуудалд бизнесийн байгууллагын эсрэг хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах байгууллага нэхэмжлэл гаргадаг. Энэхүү дүрмээр хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах байгууллагууд нь хэрэглэгчид болон бизнесийн хоорондын тэнцвэргүй, шударга бус байдлын талаарх мэдээллээр хангаж ажилладаг.[37]Ерөнхий сайд нь тухайн үйлдлийг хэрэгжүүлэхийн өмнө хэрэглэгчдийн эрхийг хамгаалах байгууллагад тусгай эрх олгодог.

Хэрэглэгчдийн эрхийг хамгаалах байгууллагууд нь өөрсдийн нэрийн өмнөөс, эсхүл тусгайлсан гуравдагч аливаа этгээдийн нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулж болдоггүй. Япон Улс нь үндэсний нийтийн эрх ашгийг хамгаалах байгууллагыг хүлээн зөвшөөрсөн. Мөн түүнчлэн байгаль орчин болон хөрөнгө оруулагчдыг хамгаалах асуудалд нийтийн төлөөллийг чиглүүлэх байгууллага байдаг. Байгаль орчныг хамгаалах холбоо нь нийтлэг асуудалтай ижил үйлдлээр хохирсон хэд хэдэн этгээдүүдийг төлөөлж болдог.[38]

Ер нь хамтын нэхэмжлэл гэдэг нь нэг ижил тохиолдлоор эрх ашиг нь хөндөгдөж, үүгээр холбогдсон тодорхойгүй тооны этгээдүүд нэгдэж нэг нэхэмжлэгч тал болж, шүүхэд нэхэмжлэл гаргахыг хэлнэ. Өөрөөр хэлбэл, нэхэмжлэгчдийн өргөн хүрээг хамарсан нэг нэхэмжлэл юм.[39] Хамтын нэхэмжлэл нь нэг учир шалтгааны улмаас олон тооны иргэдийн эрх ашиг хөндөгдсөн тохиолдолд бий болдог.

---

[34] Code Civ. P. Art. 65 (S. Kor.).

[35] Ikuo Sugawara. The Current Situation of Class Action in Japan, available at http://www.law.stanford.edu/display/images/dynamic/events_media/Japan_National_Report.pdf

[36] Minsoho (C. Civ. Pro.) art. 30 (Japan).

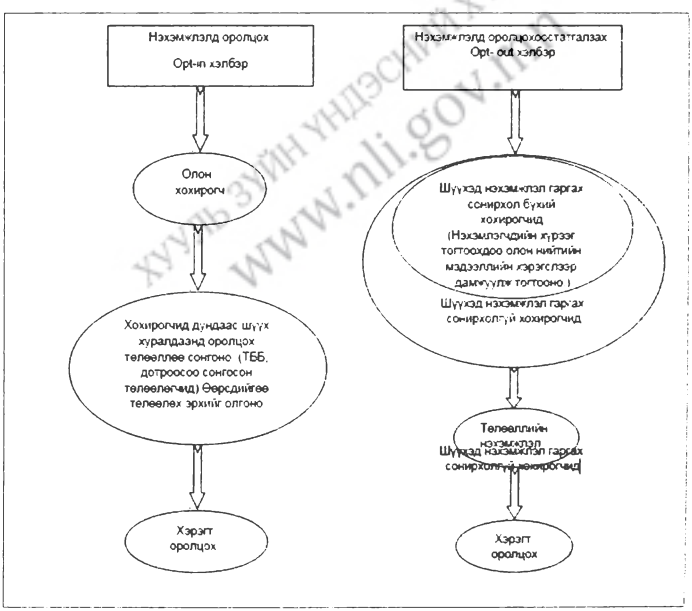
[37] Consumer contact act, art. 1 (Japan).

[38] Code de l'Environnement [C. Env.] L. 141-1 (Fr.); Code de l'Environmennement [C. Env.] L. 142-3 (Fr.).

[39] http://ja.wikipedia.org/wiki/%E9%9B%86%E5%9B%A3%E8%A8%B4%E8%A8%9F

Тухайлбалчанарыншаардлагахангаагүйбүтээгдэхүүнийулмаасхэрэглэгчдийн эрх ашиг зөрчигдөх, ажилтнуудын эрх ашиг зөрчигдөх, эмийн сөрөг үйлчилгээний улмаас үүссэн хохирол, орчны бохирдол, нийтийн хөрөнгө оруулалт буюу хувьцаа эзэмшигч нарын алдагдал зэрэг тохиолдолд үүсдэг байна.

Дээр дурдсан тохиолдлуудын хувьд нэг хүнд учирсан хохирлын хэмжээ нь бага учир шүүхэд нэхэмжлэл гаргах зардал нь тухайн хохирлын хэмжээнээс давах тохиолдол гардаг. Мөн тухайн хохирол нь адил учир шалтгаанаас үүдэлтэй байвал нэхэмжлэгчдийн хувьд нэг агуулгаар, ижил нотлох баримт цуглуулах учраас тус тусдаа нэхэмжлэл гаргах нь цаг хугацаа, хөлс хүчийг барж, нөгөөтэйгүүр шүүхэд ч ачаалал үүсгэдэг талтай. Энэ тохиолдолд хохирогчид нэгдэж нэхэмжлэл гаргавал нэхэмжлэлийн зардал багасгах болон нотлох баримт цуглуулахад хялбар болох бөгөөд зөрчигдсөн эрхээ сэргээхэд дөхөмтэй механизм болдогт хамтын нэхэмжлэлийн гол зорилго оршиж байгаа юм. Мөн олон нэхэмжлэгч нийлж хамтдаа нэхэмжлэл гаргах нь нийгмийн анхаарлыг татаж, хариуцагчид дарамт шахалт үзүүлэх үр нөлөөтэй байдаг ба хариуцагч нэхэмжлэлийг шүүхийн өмнөх шатанд хүлээн зөвшөөрөх нэг арга хэрэгсэл ч болдог байна.



www.nli.gov.mn

ХОЁР. МОНГОЛ УЛСЫН ӨНӨӨГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Монгол Улсын шүүхийн тогтолцоо нь:

• Үндсэн хуулийн цэц (эрх зүйн акт болон тодорхой албан тушаалтны зан үйл Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх талаарх маргааныг хянан шийдвэрлэнэ);

• ердийн шүүх (эрүүгийн болон иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэнэ);

• захиргааны хэргийн шүүх (захиргааны хууль бус акттай холбоотой маргааныг хянан шийдвэрлэнэ)-ээс бүрдэнэ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 14-т "Монгол Улсын иргэн Монгол Улсын хууль, олон улсын гэрээнд заасан эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзвэл уул эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах. бусдын хууль бусаар учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх, өөрийн болон гэр бүлийн гишүүд, эцэг эх, үр хүүхдийнхээ эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх, өөрийгөө өмгөөлөх, хууль зүйн туслалцаа авах, нотлох баримтыг шалгуулах, шударга шүүхээр шүүлгэх, хэргээ шүүх ажиллагаанд биеэр оролцох, шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах, уучлал хүсэх үндсэн эрх, эрх чөлөөг баталгаатай эдэлнэ" гэж заасан.

Энэ нь иргэдийн шүүхэд хандах эрхийн хууль зүйн баталгаа, эрх зүйн үндэс болж байна. Монгол Улсын шүүхийн тогтолцоог дагаад хуулийн дагуу хэрэг хянан шийдвэрлэх 4 төрлийн ажиллагаа явагддаг. Үүнд: Үндсэн хуулийн процесс буюу Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа; эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа; иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаа; захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа хамаарна.

Нийтийн эрх ашгийг төлөөлөн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийн талаар авч үзэхдээ дээрх 4 хүрээг ерөнхийд нь хамруулах боловч иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаа болон захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг голлон судлах шаардлагатай гэж үзлээ.

2.1.Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа

Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа үндсэндээ нийтийн эрх ашгийг хамгаалахад чиглэгддэг. Өөрөөр хэлбэл, үүнд заавал эрх зөрчигдөж, эсхүл хохирсон этгээд өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлт гаргахыг шаарддаггүй.

Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд:

Цэц Үндсэн хуулийг зөрчсөн эсэх тухай:

1/ хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр;

2/ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлиг, бусад шийдвэр;

3/ Засгийн газрын шийдвэр;

4/ Монгол Улсын олон улсын гэрээ;

5/ ард нийтийн санал асуулга, Улсын Их Хурал, түүний гишүүний болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн талаар сонгуулийн төв байгууллагын гаргасан шийдвэртэй холбоотой маргааныг хянаж дүгнэлт гаргах бөгөөд шаардлагатай бол дахин хянаж, эцэслэн шийдвэрлэнэ.

Мөн түүнчлэн

1/ Монгол Улсын Ерөнхийлөгч;

2/ Улсын Их Хурлын дарга;

3/ Улсын Их Хурлын гишүүн;

4/ Ерөнхий сайд;

5/ Засгийн газрын гишүүн;

6/ Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч;

7/ Улсын ерөнхий прокурор Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх тухай асуудлаар гарсан маргааныг хянаж дүгнэлт гаргана.

Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан үүсгэхэд Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 9, 10 дугаар зүйлд зааснаар тухайн өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлт гаргагчийн субъектив эрх зөрчигдсөн байхыг шаарддаггүй. Харин холбогдох байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаа, гаргасан эрх зүйн акт, шийдвэр нь Үндсэн хуулийн ямар заалтыг зөрчсөн болохыг дурдсан байхад хангалттай юм.

2.2. Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа

Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны хувьд иргэн, хуулийн этгээдээс гэмт хэргийн талаар мэдээлэл өгөх, эсхүл хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд гэрчээр оролцох боломжтой. Гэхдээ нотлох баримт гарган өгөх, байцаан шийтгэх ажиллагааны төрөл бүрийн хүсэлт гаргах, шүүх хуралдаанд шаардлага буюу нэхэмжлэл гарган оролцох, хэргийн материалтай танилцах зэрэг эрх эдлэх боломжгүй байдаг. Хүний эрх хөгжил төвөөс гаргасан судалгаанаас үзэхэд ийм эрхийг гагцхүү хохирогч эдлэх бөгөөд гэмт хэргийн улмаас шууд хохироогүй этгээд хохирогчоор тогтоогдох, оролцох боломжгүй[40].

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 42 дугаар зүйлд " Гэмт хэргийн улмаас нэр төр, алдар хүнд, санаа сэтгэл, бие эрхтэн, эд хөрөнгийн талаар хохирол хүлээсэн этгээдийг хохирогч гэнэ. Иргэн, хуулийн этгээдийг хохирогчоор тогтоохдоо хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүх тогтоол, шүүгч захирамж гаргана" гэж заасан.

Хуулийн энэ заалтыг "Хохирогч нь ЭБША-нд гэмт хэргийн улмаас зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулах, түүнийг нөхөн сэргээлгэхээр оролцож буй хувийн сонирхолтой оролцогч этгээд юм. Хохирогч нь гэмт хэргийн улмаас нэр төр, алдар хүнд, санаа сэтгэл, бие эрхтэн, эд хөрөнгийн талаар хохирол хүлээсэн этгээд байна. Зарим гэмт хэргийн хувьд хохирогчийг төлөөлж түүний эцэг, эх, үр хүүхэд, төрөл садангийн хүн ЭБША-нд оролцож болно. Жишээ нь, хүний амь насыг санаатайгаар хохироосон тохиолдолд хохирогчийн гэр бүлийн гишүүдийн хэн нэг нь хохирогчоор тогтоолгон байцаан шийтгэх ажиллагаанд оролцож болно" гэж тайлбарлажээ.[41]

Үүнээс гадна Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 43 дугаар зүйлд иргэний нэхэмжлэгч гэсэн ойлголт бий. Дурдсан хуульд зааснаар "Гэмт хэргийн улмаас учирсан эд хөрөнгийн болон эд хөрөнгийн бус хохирол хүлээсэн, түүнийгээ нөхөн төлүүлэх буюу сэргээлгэхээр шаардлага тавьж байгаа иргэн, хуулийн этгээдийг иргэний нэхэмжлэгч гэнэ. Иргэний нэхэмжлэгчийг тогтоохдоо хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүх тогтоол, шүүгч захирамж гаргана".

Хэрэв тухайн субъектийг иргэний нэхэмжлэгчээр тогтоох үндэслэл байхгүй бол нэхэмжлэл гаргаж буй иргэн, хуулийн этгээдийн нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан үндэслэлийг заасан шийдвэр гаргах бөгөөд дээрх шийдвэрт гомдол гаргах журмыг тайлбарлана.

[40] Хүний эрх хөгжил төв. Нийтийн эрх ашгийг нэхэмжлэн хамгаалах нэлттэй эрхийг бий болгох нь. Нөлөөллийн баримт бичиг. 2010.

[41] Ханнс-Зайделийн сан. Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль (хялбаршуулсан тайлбар). Уб, 2010. 49 дэх тал.

Ингэж иргэний нэхэмжлэгчээр тогтоохоос татгалзсан нь шүүхээр хэргийг хянан шийдвэрлэх шатанд тухайн асуудлаар дахин нэхэмжлэл гаргах эрхийг хязгаарлах үндэслэл болохгүй.[42]

Энэ талаар Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 117 дугаар зүйлд "Гэмт хэргийн улмаас иргэн, хуулийн этгээдэд хохирол учирсан бол хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүх тэдэнд иргэний нэхэмжлэл гаргах эрхтэй болохыг нь тайлбарлана. Нэхэмжлэл гаргасан этгээдийг энэ хуулийн 43 дугаар зүйлд заасан журмын дагуу иргэний нэхэмжлэгчээр тогтоох тухай шийдвэр гаргаж, энэ хуульд заасан эрх, үүргийг нь тайлбарлана". Мөн хуулийн 118 дугаар зүйлд "Энэ хуулийн 117 дугаар зүйлд заасан үндэслэл байхгүй бол нэхэмжлэл гаргасан иргэн, хуулийн этгээдийн нэхэмжлэлийг хүлээн авах, иргэний нэхэмжлэгчээр тогтоохоос үндэслэл бүхий шийдвэр гарган татгалзаж болох ба энэхүү шийдвэрт гомдол гаргах журмыг нь нэхэмжлэл гаргагчид тайлбарлана" гэж заасан байна.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 117 дугаар зүйлд заасан үндэслэл байхгүй гэдэгт нэхэмжилсэн хохирол нь тухайн хэргийн улмаас учраагүй нь нотлогдсон, сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч гэмт хэрэг үйлдсэн болох нь нотлогдоогүй, эсхүл хэрэг хариуцах чадваргүй нь тогтоогдсон, нэхэмжлэл гаргасан этгээд нь эрх зүйн бүрэн чадамжгүй буюу төлөөлөх бүрэн эрхгүй байхыг хамааруулна.[43]

Эндээс үзэхэд хохирогчоор тогтоолгох болон иргэний нэхэмжлэгчээр тогтоолгох аль ч тохиолдолд хуулиар гэмт хэргийн улмаас өөрөө хохирсон байх нөхцөлийг шаардсан байгаа нь эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор эрх нь зөрчигдөөгүй этгээдээс шууд нэхэмжлэл гаргах боломжгүйг харуулж байна.

Хэдийгээр бид эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаан дахь иргэний нэхэмжлэлийн талаар ярьж байгаа боловч энэ нь иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны суурь зарчмаас гажихгүй.

Иймд бидний гол анхаарлаа хандуулах процессын салбар бол иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаа болон захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа юм.

2.3. Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа

Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 26.2-т "Нэхэмжлэгч гэж хуульд заасан эрх, эрх чөлөө, хуулиар хамгаалагдсан ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн гэж үзэж эрхээ сэргээлгэхээр өөрийн болон бусдын нэрийн өмнөөс нэхэмжлэл гаргагч этгээдийг хэлнэ. Нэхэмжлэгч нь нэхэмжлэл гаргасан үндэслэл болон нэхэмжлэлийг өөрчлөх, нэхэмжлэлийн шаардлагын хэмжээг ихэсгэх, багасгах, нэхэмжлэлээс татгалзах, эвлэрэх эрхтэй" гэж заасан.

Хуулийн энэ заалтад дараах албан бус тайлбарыг хийсэн байна. Эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн, тэдгээрийг сэргээлгэхээр шүүхэд хандсан этгээд нэхэмжлэгч болно. Нэхэмжлэгч нь:

- өөрөө шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж, өөрөө хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох;
- бусдаар төлөөлүүлэн шүүхэд нэхэмжлэл гаргуулж, түүнийг хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцуулах;

[42] Ханнс-Зайделийн сан. Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль (хялбаршуулсан тайлбар). Уб, 2010. 50 дахь тал.

[43] Ханнс-Зайделийн сан. Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль (хялбаршуулсан тайлбар). Уб. 2010. 107 дахь тал.

• өөрөө нэхэмжлэл гаргаж, харин хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд өөрийн төлөөлөгчийг оролцуулах зэргээр шүүхээр эрхээ хамгаалуулах боломжтой.

Сүүлийн 2 тохиолдолд эрх нь зөрчигдсөн этгээд төлөөлөгчдөө бүрэн эрхийг нь тодорхойлсон итгэмжлэл олгох ёстой. ИХШХШТ хуулийн 32 дугаар зүйлд заасан хууль ёсны төлөөлөлд энэ шаардлага хамааралгүй ба энэ тохиолдолд нэхэмжлэгчийн хууль ёсны төлөөлөгч нь бүрэн эрхээ тодорхойлсон баримтыг шүүхэд гаргаж өгөх үүрэгтэй.

Нөгөө талаар нэхэмжлэгч эрх нь зөрчигдсөн болохоо, мөн энэ зөрчил арилаагүй, шүүхээр хамгаалуулах хүсэлтэй байгаагаа илэрхийлсэн байна. Нэхэмжлэгч төлөөлөгчөөрөө дамжуулан хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох болсон бол өөрийн шаардах эрхийг, мөн төлөөлөгчид олгосон бүрэн эрхийг шүүхэд тодорхойлсон байна.

Нэхэмжлэл гаргасан үндэслэл болон нэхэмжлэлийг өөрчлөх, шаардлагын хэмжээг ихэсгэх, багасгах, нэхэмжлэлээс татгалзах, эвлэрэх эрх нь зөвхөн нэхэмжлэгчийн эдэлдэг эрх юм. Нэхэмжлэгч хэзээ, хэнээс, юу шаардахыг өөрөө шийдвэрлэдэг ба үүнд ИХХША-ны диспозитив зарчмын агуулга оршдог.[44]

Эндээс үзвэл зөвхөн субъектив эрх нь зөрчигдсөн этгээд өөрөө нэхэмжлэл гаргах, эсхүл өөрийн төлөөлөгчөөр дамжуулан нэхэмжлэл гаргах боломжтой гэсэн үг юм.

Тэгвэл ИХШХШТ хуулийн 12.1.2-т "бусдын эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхлыг хамгаалж шүүхэд мэдүүлэх эрх нь хуулиар олгогдсон этгээдээс гаргасан нэхэмжлэл гаргасан тохиолдолд иргэний хэрэг үүсгэнэ" гэж заасныг хэрхэн ойлгох вэ?

ИХШХШТ хуулийн тайлбараас үзэхэд хоёрдмол байдлаар тайлбарлажээ. Тус тайлбарын 12.1.2 дахь заалтыг тайлбарлахдаа "эрх нь зөрчигдсөн этгээдийн эрхийг хамгаалуулахаар өөр этгээд шүүхэд хандаж болох бөгөөд тухайн этгээд нь гагцхүү эрх ээмшигчийг төлөөлөх бүрэн эрхтэй байна"[45]гэжээ. Энэ тайлбарын дагуу бусдын эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхлыг хамгаалж шүүхэд мэдүүлэх этгээд бол тухайн эрх нь зөрчигдсөн этгээдийн төлөөлөгч байх бололтой.

Харин мөн хуулийн 31 дүгээр зүйлийн тайлбарт өөр байдлаар тусжээ. Өөрөөр хэлбэл ИХШХШТ хуулийн 31.2-т "Бусдын эрх, эрх чөлөө, хуулиар хамгаалагдсан ашиг сонирхлыг хамгаалж байгаа этгээд иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд энэ хуулийн 25 дугаар зүйлд[46]заасны дагуу оролцож болно" гэж заасныг дараах байдлаар тайлбарлажээ.

Бусдын эрх, эрх чөлөө, хуулиар хамгаалагдсан ашиг сонирхлыг хамгаалж байгаа этгээд иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хэргийн оролцогчийн эрх эдэлж, үүрэг хүлээнэ.

Бусдын эрх, эрх чөлөө, хуулиар хамгаалагдсан ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор шүүхэд хэргийн оролцогчоор оролцож буй этгээдийг иргэн, хуулийн этгээдийг төлөөлж буй этгээдээс ялгах нь зүйтэй.[47]Эдгээр этгээд нь үйл ажиллагааны онцлог, хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийн дагуу шүүхэд хэргийн оролцогч болдог бол харин төлөөлөгч нь эрх зөрчигдсөн этгээдийг хуулиар, эсхүл гэрээгээр түүний нэрийн өмнөөс хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцдог болно.

[44] Монгол Улсын Дээд шүүх. Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар. Уб, 2007. 92 дахь тал.

[45] Монгол Улсын Дээд шүүх. Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар. Уб, 2007. 62 дахь тал.

[46] ИХШХШТ хуулийн 25 дугаар зүйлээр хэргийн оролцогчийн эрх, үүргийг зохицуулсан.

[47] Хэргийн оролцогч гэдгийг зохигчоос ялгах нь зүйтэй.

Үйлдвэрчний эвлэлийн байгууллага, сууц өмчлөгчдийн холбоо, хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах байгууллага зэргийг нэрлэж болох юм. Тэдгээр нь тухайн маргаанд сонирхолгүй бөгөөд бусдын сонирхлыг хамгаалах зорилгоор хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох ба тухайн хэрэгт нэхэмжлэгч, хариуцагч буюу ашиг сонирхол нь зөрчигдөж буй этгээд оролцож байсан ч оролцох боломжтой юм.

Эрх ашиг нь зөрчигдсөн этгээд хүсэлт гаргавал шүүх тухайн этгээдийг хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд бие даасан хэргийн оролцогчоор оролцуулах ба энэ тохиолдолд түүнд итгэмжлэл шаардагдахгүй. Бусдын эрх ашгийг хамгаалж хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцохыг бусдыг итгэмжлэлээр төлөөлөхөөс ялгах нь зүйтэй. Зохигч өөрийн бүрэн эрхийг төлөөлөгчид итгэмжлэлээр олгодог бол бусдын эрх ашгийг хамгаалж буй этгээд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд зохигчийн хамт оролцож, түүний биш өөрийн эрхийг эдэл, үүргийг хүлээдэг байна.[48]

Үүнээс гадна ИХШХШТ хуулийн 31.1-д "Прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд энэ хуулийн 25 дугаар зүйлд заасны дагуу төрийн нэрийн өмнөөс оролцоно" гэж заасан.

ИХХША-н дахь прокурорын оролцоо өвөрмөц юм. Тэрээр ИХШХШТ хуулийн 22 дугаар зүйлд заасан хэргийн оролцогч мөн боловч маргааны зүйлийн талаар сонирхолгүй этгээд болно.

Прокурор ИХХША-нд оролцоход үндсэн 2 нөхцөл бүрдсэн байна. Үүнд:

• Прокурорыг хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцуулах тухай төрийн байгууллагын хүсэлт байна. Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд төрийн байгууллагын ойлголтод хамаарахгүй болохыг анхаарах нь зүйтэй.

• Төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн байна. Прокурор төрийн байгууллагын хүсэлтийг хүлээн авч, төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл энэ хүсэлтийн дагуу хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох эсэхийг шийдвэрлэнэ. Төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн боловч прокурор хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох тухай санал гаргаагүй бол шүүх санаачилгаараа прокурорыг оролцуулах эрх хуульд тусгаагүй байна.

Прокурор нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох бол хэргийн бие даасан оролцогч болно. Хэргийн оролцогчийн хувьд ИХШХШТ хуулийн 25 дугаар зүйлд заасан бүх эрхийг эдэлж, үүрэг хүлээнэ.[49]

ИХШХШТ хуулийн 31.3-т "Прокурор болон бусдын эрх, эрх чөлөө, хуулиар хамгаалагдсан ашиг сонирхлыг хамгаалж байгаа этгээд иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцохоос, эсхүл гаргасан нэхэмжлэлээсээ татгалзсан явдал уг хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа дуусгавар болох үндэслэл болохгүй" гэж заасан.

Энэ нь хууль тогтоогч эдгээр субъектийг нэхэмжлэгч, хариуцагчтай ижил эрх, үүрэгтэйгээр хэрэгт оролцож байгаа этгээдийн тоонд хамааруулаагүйг харуулж байна. Иймээс тэдгээрийг зохигч гэж үзэх үндэслэлгүй юм.

Эдгээрээс үзвэл Монгол Улсын ИХШХШТ хуулиар бусдын эрх, эрх чөлөө, хуулиар хамгаалагдсан ашиг сонирхлыг хамгаалж тодорхой субъектээс шүүхэд

[48] Монгол Улсын Дээд шүүх. Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар. Уб. 2007. 108 дахь тал.

[49] Монгол Улсын Дээд шүүх. Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар. Уб. 2007. 107 дахь тал.

хандах бололцоо бий боловч энэ нь яг нэхэмжлэгчийн хувиар (зохигч) биш, харин хэргийн оролцогчийн статустай байдаг байна.

Харин ИХШХШТ хуулийн 12.1.2-т "бусдын эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхлыг хамгаалж шүүхэд мэдүүлэх эрх нь хуулиар олгогдсон этгээдээс гаргасан нэхэмжлэл гаргасан тохиолдолд иргэний хэрэг үүсгэнэ" гэсэн нь салбарын хуулиар иймэрхийг баталгаажуулах боломжийг нээсэн байна. Энэ үндсэн дээр зарим хуульд бусдын эрх ашгийг хамгаалан нэхэмжлэл гаргах боломжийг агуулсан хэм хэмжээ үйлчилж байгааг жишээ болгон харуулж болно.

Жишээлбэл Үйлдвэрчний эвлэлүүдийн эрхийн тухай хуулийн 5.1.6-д Үйлдвэрчний эвлэлүүд нь хөдөлмөрийн харилцаатай холбогдсон үйл ажиллагаа явуулахдаа гишүүд, ажилтныхаа зөрчигдсөн эрхийг сэргээн тогтоолгохоор шүүхэд төлөөлөн нэхэмжлэл гаргах үндсэн эрх эдэлнэ гэж заасан байна.

Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулиар:

• Иргэн;

• сум, дүүргийн Засаг дарга;

• байгаль орчин, түүний баялгийг хамгаалах дүрмийн зорилго бүхий олон нийтийн байгууллага;

• байгалийн нөөцийн хамтын менежмент эрхлэн явуулах нөхөрлөл

шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж болохоор тусгажээ.

Харин Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай хуулийн 19.1.7-д "Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллага хэрэглэгчийн эрхийг ноцтой хохироосон тухай үндэслэл бүхий албан ёсны шаардлага хүлээн авсан боловч арга хэмжээ аваагүй албан тушаалтанд зохих арга хэмжээ ногдуулах тухай саналыг холбогдох хяналтын байгууллагад тавих буюу шүүхэд нэхэмжлэл гаргах чиг үүрэгтэй" гэсэн заалт байсан боловч түүнийг 2008 оны 12 дугаар сарын 19-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцож, энэ эрхийг Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах төрийн захиргааны байгууллагад олгосон (тус хуулийн 16.1.7).

Энэ нь Монгол Улсад төрийн бус байгууллагад итгэх итгэл муу, төрийн бус байгууллагууд эдгээр чиг үүргээ олигтой хэрэгжүүлж чадахгүй байгаатай холбоотой гэж үзэх үндэстэй байна.

2.4. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа

Монгол Улс 2002 онд Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Захиргааны хэргийн шүүх байгуулах тухай хууль батлан гаргаснаар захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх бие даасан ажиллагаа явагдах боломжтой болсон. Эдгээр хуулиуд 2004 оноос үйлчилж эхэлсэн ба өдгөө 9 жилийн хугацаа өнгөрчээ. Энэ хугацаанд Захиргааны хэргийн шүүх газар, ашигт малтмал, тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой олон маргааныг хянан шийдвэрлэжээ байгаа.

Харин энэхүү хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн нэхэмжлэл гаргах боломж бий юу гэдгийг эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд авч үзье.

ЗХХШТ хуулийн зорилтод "Энэ хуулийн зорилт нь иргэн, хуулийн этгээдээс захиргааны актыг хууль бус гэж үзэж, зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулахаар гаргасан гомдол, нэхэмжлэлийн дагуу захиргааны хэргийг урьдчилан шийдвэрлэх болон уул захиргааны хэргийг захиргааны хэргийн шүүх хянан шийдвэрлэхтэй холбогдсон

харилцаг зохицуулахад оршино" гэж заасан.

ЗХХШТ хуулийн 3.1.7-д зааснаар "нэхэмжлэл" гэж иргэн, хуулийн этгээдээс захиргааны хууль бус актын улмаас зөрчигдсөн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хамгаалуулахаар захиргааны хэргийн шүүхэд хандаж гаргасан өргөдлийг ойлгоно.

Хуулийн эдгээр зохицуулалтаас харахад захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд зөвхөн нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн байхыг шаардаж байна. Өөрөөр хэлбэл, субъектив эрх нь зөрчигдсөн этгээд л гомдол, нэхэмжлэл гаргах боломжтой юм.

ГУРАВ. НИЙТИЙН ЭРХ АШГИЙГ ТӨЛӨӨЛЖ ШҮҮХЭД НЭХЭМЖЛЭЛ ГАРГАХ ЭРХИЙН ХАМРАХ ХҮРЭЭ, ТҮГЭЭМЭЛ ХАНДЛАГА

Нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэх гаргах 2 төрлийн хэлбэр байна. Нэгдүгээрт: Нийт иргэд болон төрийн бус байгууллага субъектив эрх нь зөрчигдсөн эсэхээс хамааралгүйгээр нийтийн эрх ашгийн төлөө хамтын нэхэмжлэл гаргаж болно. Тухайлбал, АНУ-ын Иргэний хэргийг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай Холбооны 23 дугаар дүрэмд зааснаар хамтын нэхэмжлэл нь тухайн хэрэг маргаанд хохирсон бүх этгээдэд хамаарах[50]ба хамтын нэхэмжлэлийн бүх хэрэг маргааныг тус хуулиар зохицуулдаг.

Хоёрдугаарт: Урьдчилан шалгаж хүлээн зөвшөөрсөн нийтийн эрх ашгийг хамгаалах зорилго бүхий "бүлэг"-т (цаашид бүлгийн нэхэмжлэл гэх) нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх эрх олгох гэсэн хэлбэр байна. Жишээлбэл, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс юм. Эхний хэлбэрийн хувьд ерөнхий процессын хуулиараа хамтын нэхэмжлэл гаргах боломжийг нээж өгдөг. Жишээлбэл, АНУ-ын Иргэний хэргийг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай Холбооны 23 дугаар дүрэм бол Холбооны шинжтэй Иргэний процессын хууль юм. Энэ хуулиар нийтийн эрх ашгийг төлөөлж нэхэмжлэл гаргах боломжийг ерөнхийд нь олгосон учраас ямар нэгэн салбар хүрээг хамрахгүй, нийтлэг шинжтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл, нийгмийн амьдралын аль ч хүрээнд гарсан хамтын маргааныг салбар хүрээ харгалзахгүйгээр энэ процессын журмаар шийдвэрлэнэ гэсэн үг юм.Харин хоёр дахь хэлбэр бол нийтийн эрх ашгийг хамгаалах бүлгийн нэхэмжлэл бөгөөд мөн л нийтийн эрх ашгийг хамгаалахын тулд, хохирогчдын зөрчигдсөн эрхийг сэргээх зорилгоор нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх "Бүлэг"-ээс гаргаж буй нэхэмжлэл байдаг. Энэ нь нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх нэг хэлбэр юм. Энэ бүлэг нь салбарын хуулиар тодорхой тогтоосон шаардлагыг хангаж, нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх эрхийг олж авсан байдаг. Энэ тогтолцоо Герман улсад эрчимтэй хөгжсөн байна. Иймээс ХБНГУ-ын зарим салбарын эрх зүйн зохицуулалтыг авч үзье.

3.1. ХБНГУ-ЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман улс нь нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх эрх зүйн зохицуулалтын зуу гаруй жилийн түүхэн туршлагатай гэж үздэг. Герман улсын "Шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох тухай хууль" 1896 онд батлагдсан бөгөөд шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох, аж үйлдвэр эрхлэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах эрхтэй бүлгийн[51]талаар заасан байдаг.

[50] (a) Rule 23 of Federal Rules of Civil Procedure
[51] http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/00-34/deguchi.htm

Энэ бүлэг нь аж үйлдвэр, худалдаа эрхлэгчдийн эрх ашгийн өмнөөс шударга бус өрсөлдөөнийг таслан зогсоох тухайд шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй байсан байна. Үүнээс хойш 1965 онд "Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах тухай хууль"-д хэрэглэгчийн эрх ашгийг төлөөлж бүлгийн нэхэмжлэл гаргах, 1979 онд Бремен мужид байгаль орчны чиглэлээр нийтийн эрх ашгийг төлөөлж бүлгийн нэхэмжлэл гаргах эрхийг хүлээн зөвшөөрсөнбайна. Иймд нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх тал дээр Герман улс урт хугацааны туршлагатай ба эрх зүйн зохицуулалтын хувьд сайн туршлага болох үүднээс сонгож судаллаа.

Бүлгийн нэхэмжлэлийн олон улсын чиг хандлага

Нийтийн эрх ашгийн бүлгийн нэхэмжлэл нь 1970-аад оноос хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах болон байгаль орчныг хамгаалах чиглэлээр, Герман, Голланд, Итали, Франц зэрэг Европын улсуудад үүссэн байна.[52]Европын холбооноос Хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах тогтоол (1998/27/ЕС). Хөдөлмөр эрхлэлтийн тэгш эрхийн төлөөх тогтоол (2000/78/ЕС), Хүнийг ялгаварлан гадуурхахыг хориглох тухай тогтоол (2000/43/ЕС) зэрэг баримт бичгүүдээр бүлгийн нэхэмжлэл гаргах эрх нь нээлттэй болсон бөгөөд Европын холбооны улс орнуудад бүлгийн нэхэмжлэл гаргах нь тогтсон нутаг дэвсгэр дэх онцгой тохиолдлын нэхэмжлэлийн хэлбэр бус, нийтлэг тогтолцоо болон хөгжиж байна.[53]

ХБНГУ-ын хувьд нийтийн эрх ашгийг шүүхэд төлөөлөх асуудлыг захиргааны процессын хуулиар зохицуулах, иргэний процессын хуулиар зохицуулах, эсвэл энэ хоёр процессын хуулийн дундын ерөнхий процессын хуулиар зохицуулах шаардлагатай эсэх зэрэг асуултууд тулгарч байсан боловч салбар эрх зүй тус бүрийн хууль нь нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх процессын асуудлыг хуульчлах чиг хандлагыг сонгосон байна. Улмаар байгаль орчны салбар, хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах, хөдөлмөрийн салбар, хүний тэгш эрхийг хангах, хөрөнгө оруулалт, дериватив нэхэмжлэл[54]зэрэг салбар хууль тогтоомжуудад нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх процессын зохицуулалт бий болсон байна. Судлаачийн зүгээс судалгааны хүрээг хэт өргөтгөхгүйн тулд Герман Улсын байгаль орчны салбар, хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах салбар, хөрөнгө оруулалт, үнэт цаасны зах зээлийн харилцаанд нийтийн эрх ашгийг хэн төлөөлөх, төлөөлөх эрх бүхий этгээдэд тавигдах нөхцөлийн талаар тухайлан судаллаа.

Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах салбарын хүрээнд Герман Улсын "Хууль бус үйлдлийг таслан зогсоох тухай хууль"-иар "хэрэглэгчдийн бүлэг"-ийг тодорхойлж өгсөн байна. Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах тухай хууль зөрчсөн хууль бус үйлдлийг таслан зогсоохыг шаардах эрхийг Хэрэглэгчийн бүлэгт олгосон байдаг. Мөн Шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох тухай хуулиар хориглосон үйлдлийг таслан зогсоох болон хууль бусаар олсон орлогыг улсын төсөвт оруулахыг шаардах эрх хэмжээтэй байна. Энэ шаардах эрхийг хэрэгжүүлэхийн тулд Холбооны Засгийн газраас гаргасан жагсаалтад бүртгүүлэх шаардлагатай[55]бөгөөд иргэний процессын хуулиа баримталж шүүхэд нэхэмжлэл гаргадаг байна.

Төлөөлөх эрх бүхий бүлэгт тавигдах шалгуур нөхцөл, түүнтэй холбоотой асуудал Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах бүлэгт шүүхэд төлөөлж нэхэмжлэх эрх олгох талаар хатуу чанга шалгуур нөхцөл тавилгүйгээр, зөвхөн нийтийн эрх ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулах зорилготой бүлэг болгонд нэхэмжлэх эрхийг нь олгосноор тэр хэмжээгээр хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах суурь

[52] Окубо Норико, Осакагийн Их сургуулийн Хууль, эрх зүйн судалгааны төвийн профессор. (Хамтын нэхэмжлэл) 2008 он

[53] Мөн тэнд

[54] Компанийн эрх ашгийг төлөөлөн хувьцаа эзэмшигч нэхэмжлэл гаргах эрх.

[55] 59http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0481.pdf

бүрдэнэ гэж үзэж болох юм. Эсрэг талаас үзвэл шалгуур нөхцөлийг зөөлрүүлсэн тохиолдолд явцуу сонирхолтой бүлэглэл шүүхэд нэхэмжлэл гаргах сөрөг үзэгдэл үүсэхийг үгүйсгэхгүй. Үүнээс үүдээд нэхэмжлэгчдийн бүлэгт ямар шаардлага тавих, шаардлага хангасан эсэх талаар шийдвэр гаргах субъект нь хэн байх, хэрхэн шийдвэрлэх талаар судалж үзэх шаардлага тулгардаг байна. Шалгуур нөхцөлийн хүрээнд:[56]

1. Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах, эрх ашгийг төлөөлөх шинжээр (бүлгийн зорилго, үйл ажиллагааны бодит амжилт, цар хэмжээ зэргийг анхаарч үздэг байна);

2. Хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах чадвараар (хуулийн этгээдийн эрхтэй эсэх, хүний нөөцийн асуудал, санхүүгийн чадвар, бүтэц зохион байгуулалтад орсон хэлбэр зэрэг);

3. Зүй бус зорилгоор нэхэмжлэл гаргахаас сэргийлэх талаар (бүлгийн хараат бус байдал, зүй бус зорилготой бүлэглэл эсэх) гэсэн шалгууруудыг авч үздэг байна. Герман Улсад хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах бүлэгт тавигдах нөхцөлүүд:[57]

• Бүлгийн зорилго

Хэрэглэгчийн эрх ашгийг гол зорилго болгосон, ашгийн төлөө бус байх. Үүнээс харахад бүлэг нь хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах гол зорилготой байх ёстой гэж шууд тодорхой зааж өгсөн байна. Манай улсын хувьд Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 32 дугаар зүйлд "Байгаль орчин, түүний баялгийг хамгаалах дүрмийн зорилго бүхий олон нийтийн байгууллага байгаль орчныг хамгаалах талаар байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль тогтоомжийн биелэлтэд олон нийтийн хяналт тавих, үзлэг хийх, илэрсэн зөрчлийг арилгахыг шаардах, уг асуудлыг эрх бүхий байгууллагад тавьж шийдвэрлүүлэх, гэм бурууттай этгээдээс байгаль орчинд учруулсан хохирлыг барагдуулахаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй"[58]гэж заасан. Энэ заалтын дагуу "Хүний эрх, хөгжил төв" байгаль орчны асуудлаар Дорнод аймгийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргахад нэхэмжлэлийг хүлээн аваагүй байна. Учир нь, Хүний эрх хөгжил төвийн дүрэмд байгаль орчныг хамгаалах талаар тусгагдаагүй байсан. Байгаль орчин хүний эрхтэй шууд холбоотой боловч дүрэмдээ хүний эрх гэж ерөнхийлөн зааж өгсөн нь нөгөө талаараа байгаль орчны асуудлаар мэргэшсэн байх шаардлагыг хангахгүй байгаа юм. Иймд энэ төрлийн нэхэмжлэл гаргахын тулд дүрэмдээ үйл ажиллагааны зорилгыг тодорхой тусгаж өгөх шаардлагатай байдаг байна.

• Үйл ажиллагааны бодит үр дүн

Байгуулагдсанаас хойш нэгээс дээш жил үйл ажиллагаа явуулсан байхыг шаардах бөгөөд энэ хугацаанд явуулсан үйл ажиллагааны бодит үр дүнг харгалзан үздэг. Энэ шаардлага нь хэрэглэгчийн бүлэг хариуцагчтай зүй бусаар эвлэрэх, нэхэмжлэлийн шаардлагыг багасгах, шүүхэд хэрэг үүсгэлгүй нуун дарагдуулах зэрэг зүй бус нэхэмжлэл, үйл ажиллагаа явуулахаас урьдчилан сэргийлдэг байна.

• Бүлгийн хүрээ

Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалахаар тухайн бүс, орон нутагтаа үйл ажиллагаа явуулдаг, эсвэл 75-аас дээш тооны гишүүнчлэлтэй байх. Энэ нь зүй бус зорилгоор нэхэмжлэл гаргах явдлаас урьдчилан сэргийлэх, давхар хяналтын үүрэг гүйцэтгэх зорилготой.

[56] http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0481.pdf
[57] http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0481.pdf
[58] Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль. 1995

• Бизнес эрхлэгчдээс хараат бус байх

Энэ асуудлыг хуульчилж өгөөгүй боловч үйл ажиллагааны бодит үр дүнг дүгнэх үед бизнес эрхлэгчдээс хараат бус байдлыг шийдвэр гаргаж буй захиргааны байгууллагаас анхааран авч үздэг. Тухайлбал, өрсөлдөгч компаниудын нэг нь өөрийн хараат бүлгийг байгуулан эсрэг талын үйл ажиллагаанд саад болох зорилготой үйл ажиллагаа явуулж болно.

• Хуулийн этгээдийн эрх шаардлагатай эсэх

Хэрэглэгчдийн бүлэгннь шүүхэд нэхэмжлэгч, хариуцагч байхын тулд хуулийн этгээдийн эрхтэй байхыг шаардана. Германд хуулийн этгээдийн эрх олж авах нь маш хялбар процесс байдаг учир асуудал үүсдэггүй.

Хүний нөөц, санхүүгийн суурь, байгууллагын үйл ажиллагааны тогтолцоо Үйл ажиллагааны бодит үр дүнг дүгнэхэд хэрэглэгчийн бүлгийн идэвхтэйгээр үйл ажиллагаа явуулах чадвар, санхүүгийн нөхцөл байдал, байгууллагын шударга, ил тод байдал зэргийг шалгуур болгодог байна.

Шаардлага хангасан эсэх талаар шийдвэр гаргах субъект

Дээр дурдсан шалгууруудыг хангаж байгаа эсэхийг шийдэх аргын хувьд нэхэмжлэл гаргасан тохиолдол бүр дээр шүүх шийдвэрлэх, эсвэл захиргааны байгууллага урьдчилан шалгаж, зөвшөөрөл олгосон байх гэсэн хоёр хэлбэр байдаг.[59]Бүртгэл болон зөвшөөрлийн үндсэн дээр хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах бүлэг урьдчилан нэхэмжлэх эрх эдэлж, тухайн байгууллага хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах үйл ажиллагаа явуулдаг нь олон нийтэд тодорхой болсноор дараах давуу талуудыг бий болгодог байна.[60]

Үүнд:

• Зүй бус нэхэмжлэлээс урьдчилан сэргийлэх. (Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах бүлэг олон нийтэд ил тод болсноор нийгмийн зүгээс хяналт тавих боломжтой болж байгаа юм);

• Шүүхээс хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах бүлэгт тавигдах шаардлага тус бүрийг нарийвчлан шалгах шаардлагагүй болсноор шүүхийн ачаалал буурдаг. Учир нь шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж буй бүлгийн шалгуурыг захиргааны байгууллагаас урьдчилан шалгасан байдаг.

• Хэрэглэгчийн бүлэг нь нэхэмжлэл гаргах эрхтэй эсэх талаар маргаан гарахгүй. (Урьдчилан хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах, шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийг нь салбарын хуулиудаар олгосон байх учраас);

• Үйлдвэрлэгчдэд хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах байгууллага нь тодорхой болсноор, асуудлыг заавал шүүхээр шийдвэлүүлэлгүй, тухайн хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах бүлэгтэй гэрээ хэлэлцээр хийх, эвлэрэх арга зам илүү нээлттэй болно.

• Хэрэглэгчдийг төлөөлөх субъект тодорхой болсноор хэнд, хаана хандах, түүнд мэдээлэл хүргэх боломж бий болно.

Гэхдээ бүртгэл болон зөвшөөрлийн тогтолцоонд дараах шүүмжлэлт тал байдаг. Үүнд:

• Нэхэмжлэл гаргах бүлэг хязгаарлагдах. Өөрөөр хэлбэл, хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах бүлэгт тодорхой шалгуур тавьж, шаардлага хангасан бүлэг нэхэмжлэл гаргаж байгаа нь нэхэмжлэл гаргах бүлгийг цөөрүүлж байгаа юм.

[59] http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0481.pdf
[60] http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0481.pdf

• Нэхэмжлэх эрхтэй бүлэг цөөрснөөр, хохирол үүсэхээс эхлээд шүүхэд нэхэмжлэл гаргах хүртэлх шуурхай байдал алдагдана. Учир нь, нэхэмжлэх эрхтэй бүлгийн тоо цөөхөн болдог.

• Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах бүлэгт тавигдах шалгуур болох байгууллагдсанаас хойших үйл ажиллагааны бодит үр дүнг шүүхээс хянаж үзэх нь оновчтой байдаг. Учир нь, шүүх бүлгийн үйл ажиллагааны бодит үр дүнг илүү нарийн анализ хийж, бодит байдлыг үндэслэлтэй гаргаж ирэх чадвартай гэж үздэг байна.

• Захиргааны байгууллагад зөвшөөрөл өгөх эрхийг олгосноор дур зоргоор шийдвэрлэх, зүй бус шаардлага тавих эрсдэлтэй.

• Захиргааны байгууллагаас хэрэглэгчдийн бүлгийг урьдчилан шалгаж байгаа нь хувийн эрх зүйн эрхэд хамаарах хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах тогтолцоонд нийцэхгүй зэрэг болно.

Дээр дурдсан давуу болон шүүмжлэлт талуудыг харьцуулан үзсэний үндсэн дээр ХБНГУ нь үйл ажиллагааны тогтвортой байдал, итгэлцлийг бий болгох үүднээс захиргааны байгууллагын урьдчилан хянан шалгаж, зөвшөөрөл олгодог хувилбарыг сонгосон байна. Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах шалгуур хангасан бүлэг шүүхэд хууль бус үйлдлийг таслан зогсоох нэхэмжлэл гаргахаас гадна хууль бусаар олсон ашгийг хураан авах нэхэмжлэл гаргах эрхтэй байна.

Хууль бусаар олсон ашгийг хураан авах хэлбэр (нэхэмжлэлийн агуулга)

Хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах бүлгээс хууль бусаар олсон ашгийг хураан авах талаар нэхэмжлэх тогтолцоо. (Герман Улсын Шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох тухай хууль)

ХБНГУ-ын Шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох тухай хуулийн 2004 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр "Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах бүлэг"[61]нь шударга бус өрсөлдөөний улмаас худалдан авагчдад үнийн дарамт үүсгэсний үндсэн дээр ашиг олсон аж ахуй эрхлэгчдээс зүй бусаар олж авсан ашгийг улсын төсөвт оруулахыг шаардах, нэхэмжлэл гаргах эрхтэй байхаар заасан байна.[62]Үүнийг "Хууль бусаар олсон ашгийг хураан авах тогтолцоо" гэх бөгөөд энэ тогтолцооны гол агуулга нь шударга бус өрсөлдөөний улмаас нэг хүнд учирсан хохирол нь ялимгүй бага тохиолдолд, хохирол учирсан этгээд хохирол нэхэмжлэх эрхээ хэрэгжүүлээд явахад (тухайлбал шүүхэд нэхэмжлэх эрхээ хэрэгжүүлэхэд) шаардагдах зардал, ачаалал нь учирсан хохиролтой нь харьцуулахад тэнцвэртэй бус, харьцангуй байдаг.[63]Үүний улмаас хохирогчид шүүхэд нэхэмжлэл гаргах шийдвэрээ өөрчилж, шүүхэд нэхэмжлэл гаргахаас төвөгшөөдөг. Мөн хууль зөрчсөн этгээд, хууль бус үйлдлийг таслан зогсоох захирамж гартал ашиг олж байдаг зэргийг харгалзан хууль бус үйлдлийг таслан зогсоох нэхэмжлэл болон зөрчигдсөн эрх нь сэргээгдэж, хууль бус үйлдэл зогсох хүртэлх хохирол учруулагчийн зүй бусаар олсон ашгийг хураан авах нь энэ тогтолцооны гол зорилго юм.[64]Түүнчлэн хууль бусаар олсон ашгийг хураан авахаар нэхэмжлэх эрхийг Иргэдийн эрх ашгийг хамгаалах бүлэгт олгож хуульчилснаар шударга бус өрсөлдөөнөөс үүсэх хохирлыг хүлээн зөвшөөрч, үүнээс урьдчилан сэргийлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлэх боломжтой болно.[65]

[61] http://www.caa.go.jp/planning/pdf/torimatome.pdf
[62] http://www.caa.go.jp/planning/pdf/torimatome.pdf http://www.caa.go.jp/planning/pdf/torimatome.pdf
[63] http://www.caa.go.jp/planning/pdf/torimatome.pdf
[64] http://www.caa.go.jp/planning
[65] http://www.caa.go.jp/planning/

Өөр нэг давуу тал нь хууль бус үйлдлийг таслан зогсоох нэхэмжлэлийн хязгаарыг өргөтгөж (хууль бус үйлдлийг таслан зогсоохоос гадна хууль бусаар олсон ашгийг нэхэмжлэх), хууль бус үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх, хяналтын чиг үүргийг бий болгох, хохирол нэхэмжлэх болон үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжихөөс тусдаа бие даасан материаллаг хуулийн шаардах эрхийг "Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах бүлэг"-т олгосон байна.[66]

Шаардах эрх үүсэх урьдчилсан нөхцөл нь аж ахуй эрхлэгч санаатайгаар хууль зөрчсөн байх явдал юм.[67]Учир нь, болгоомжгүй хэлбэрээр хууль зөрчсөн этгээд олсон ашгаа хураалгахаар хуульчилбал хуулийн дагуу үйл ажиллагаа явуулсан ч бай олсон ашгаа алдах шаардлага тулгарах юм. Үүнээс үүдээд болгоомжгүй хэлбэрээр хууль зөрчсөн тохиолдолд энэ тогтолцооны эрсдэлтэй тал нь эдийн засагтннөлөөлөх дарамт зүй бусаар нэмэгдэх хандлагатай байдаг.[68] Иймд болгоомжгүйгээр хууль зөрчсөн үйлдлийг хамааруулж үздэгүй байна.

Дээрхээс дүгнэж үзвэл "Хууль бусаар олсон ашгийг хураан авах" тухай нэхэмжлэл нь дараах давуу талуудтай байж болох юм. Нэгдүгээрт, хууль бус үйл ажиллагааны улмаас олсон ашгийг нь хураан авах ажиллагаанд дэмжлэг болох, Хоёрдугаарт, хувь хүн хохирол нэхэмжлэх эрхтэй харьцуулбал хууль бусаар олсон ашгийг хураан авах нэхэмжлэх эрх шууд үүсэх ба үүний үр дүнд хууль бус үйл ажиллагааны улмаас хэрэглэгчдийн эрх ашиг зөрчигдөх нөхцөлийг богино хугацаанд таслан зогсоох боломжтой болох бөгөөд нөгөө талаараа хувь хүн шүүхэд нотлох баримт цуглуулах шаардлагагүй болж, нотлох баримт цуглуулахад харьцангуй хялбар болох юм. Гуравдугаарт, эрх ашиг нь зөрчигдсөн этгээдээс заавал итгэмжлэл авах шаардлагагүй болсноор бүлэг өөрийн шийдвэрээр зарга үүсгэх боломжтой болж байгаа юм. Дөрөвдүгээрт, хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах бүлэгт хууль бус үйлдлийг таслан зогсоох эрх хэмжээнээс гадна, хууль бусаар олсон орлогыг нэхэмжлэх эрх олгож байгаа нь шүүхээс өмнөх шатанд хариуцагчтай хэлцэл хийх, хариуцагч болон хэрэглэгчдийн бүлгийн харилцааг тэнцвэржүүлэх нэг нөхцөл болж болох юм.

Гэхдээ энэ тогтолцоонд дараах сул тал ажиглагдаж байна. Хууль бусаар олсон орлогыг нэхэмжилж, нэхэмжлэлийг хангасан тохиолдолд нэхэмжлэлийн үнийн дүнгээр нь улсын төсөвт бүтэн шилжүүлж байгаа нь нэхэмжлэл гаргах идэвх санаачилгыг бууруулах талтай байж болох юм. Өөрөөр хэлбэл, хэрэглэгчдийн бүлэг шүүхэд ялсан тохиолдолд нэхэмжлэлийн үнийн дүнгийн тодорхой хувь хэмжээгээр өөрийгөө урамшуулдаг байх нь санхүүгийн бэрхшээлээ шийдэх, цаашид тогтвортой үйл ажиллагаа явуулахад түлхэц болно. Мөн хууль бус үйл ажиллагааны улмаас хохирсон этгээдийн хүрээг тодорхойлох, хэдий хэмжээний хохирол учирсан эсэхийг тогтооход бэрхшээлтэй. Нэхэмжлэлийн шаардлага хангагдсан үед эрх ашиг нь зөрчигдсөн этгээдэд нөхөн төлбөр олгохгүй байгаа нь сул тал юм.

Байгаль орчныг хамгаалах салбарын хүрээнд Герман улсын байгаль орчны бүлгийн нэхэмжлэлийн талаар 1) Холбооны болон муж улсын Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль (цаашид байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль гэнэ); 2) Байгаль орчны хохирлын тухай хууль; 3) Байгаль орчны эрх зүйн туслалцааны тухай хууль гэсэн гурван хуульд бүлгийн нэхэмжлэл гаргах тусгай зохицуулалтууд байдаг. Эдгээр хуулиудад үндэслэн гаргасан бүлгийн нэхэмжлэл нь байгаль орчны бүлгийн "өөрийн эрх ашиг зөрчигдсөн байх шаардлагагүй" бөгөөд нийтийн эрх ашгийн төлөө нэхэмжлэл гаргаж байгаа нийтлэг шинж чанартай.

[66] http://www.caa.go.jp/planning/
[67] http://www.caa.go.jp/planning/pdf/torimatome.pdf
[68] http://www.caa.go.jp/planning/pdf/torimatome.pdf

"Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль" анх бүлгийн нэхэмжлэл гаргах эрхийг зохицуулсан бөгөөд 1979 онд Германы улсын Бремен мужуг тогтолцоог нэвтрүүлснээр бусад муж улсууд ч байгаль орчны бүлгийн нэхэмжлэлийг нэвтрүүлж эхэлсэн байна. Улмаар Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 2002 оны нэмэлтээр муж улс болгон байгаль орчныг хамгаалах тухай хуульдаа бүлгийн нэхэмжлэл гаргах эрхийг тусгаж өгсөн байна. Бүлгийн нэхэмжлэлийг нэвтрүүлэх болсон нэг шалтгаан нь байгаль орчны талаар мэдээлэл авах, шийдвэр гаргахад оролцох, эрхээ хамгаалуулах талаарх конвенц буюу Аархусын конвенц юм.[69]1992 оны Дэлхийн дээд хэмжээний уулзалтаас батлагдсан "Хүрээлэн буй орчин, хөгжлийн асуудлаарх Риогийн тунхаглал"-ын 10 дугаар зүйлийн[70]хэрэгжилтийг хангах үүднээс Аархусын конвенцийг баталсан байна. Герман Улс 2007 онд Аархусын конвенцид нэгдэн орсон.[71]

Конвенцийн дагуу нэгдүгээрт, байгаль орчны асуудлаар мэдээлэл авах, хоёрдугаарт, байгаль орчны асуудлаар шийдвэр гаргахад оролцох, гуравдугаарт, байгаль орчны тухайд зөрчигдсөн эрхээ сэргээн хамгаалуулах эрхийн хүрээнд байгаль орчны салбар дахь илүү үр нөлөөтэй, ил тод, хариуцлагатай олон нийтийн оролцоо, түүнийг хангах төрийн байгууллага, албан тушаалтны эрх, үүрэг, процедурыг баталгаажуулж, нэгдэн орсон улс оронд шаардлагатай эрх зүйн болон бусад арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхийг үүрэг болгосон байдаг. Герман улс энэ үүргийн дагуу байгаль орчны салбарт бүлгийн нэхэмжлэл гаргах эрхийг өргөн хүрээнд нээлттэй болгох шаардлага тулгарсан бөгөөд үүний хүрээнд 2006 оны 12 дугаар сард байгаль орчны бүлгийн нэхэмжлэл гаргах ерөнхий хууль болох "Байгаль орчны эрх зүйн туслалцааны тухай хууль"-ийг батлсан байна.

Байгаль орчныг хамгаалах хуулийн хүрээнд гаргасан бүлгийн нэхэмжлэлийн онцлог нь "урьдчилан тогтоосон шаардлагыг хангаж, захиргааны байгууллагаас зөвшөөрөл авсан байгаль орчныг хамгаалах бүлэг захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй" байдаг. Германд субъектив эрх нь зөрчигдсөн этгээд захиргааны хэргийн нэхэмжлэл гаргах эрхтэй байх боловч байгаль орчны бүлгийн нэхэмжлэл нь нийтийн эрх ашгийг илэрхийлж байгаа тул онцгой тохиолдол гэж үздэг. Түүнчлэн байгаль орчны хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхэд үүссэн асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд нэхэмжлэх эрхийг мэргэшсэн, туршлагатай байгаль орчныг хамгаалах бүлэгт олгосноор захиргааны процессыг хурдасгаж, байгаль орчныг хамгаалах зүй зохистой шийдвэр гаргахад нөлөөлж байгаа юм.

Төлөөлөх эрх бүхий бүлгийн шалгуур нөхцөл

Захиргааны байгууллагын шийдвэрт бүлгийн нэхэмжлэл гаргахын тулд "Байгаль орчны эрх зүйн туслалцааны тухай хууль"-ийн 3 дугаар зүйлийн 1-т зааснаар байгаль орчныг хамгаалах бүлгийн нэхэмжлэл гаргах шалгуурыг хангасан байх шаардлагатай. Герман улс нь холбооны улс учраас байгаль орчныг хамгаалах бүлэг нь мужийн байгаль орчныг хамгаалах бүлэг, холбооны улсын хэмжээнд байгаль орчныг хамгаалах бүлэг гэж тус тусдаа байдаг.

[69] "Байгаль орчны асуудлаар мэдээлэл авах, шийдвэр гаргахад оролцох, эрхээ хамгаалуулах талаарх конвенц" буюу Аархусын конвенцийг НҮБ-ын Европын эдийн засгийн хорооноос Дани Улсын Аархус хотноо 1998 оны 6 дугаар сарын 25-ны өдөр батлагдсан.

[70] Риогийн тунхаг "Байгаль орчны аливаа асуудал нь бүх шатанд сонирхсон нийт иргэдийн оролцоотойгоор л хамгийн оновчтой шийдвэрлэгдэж чадна. Үндэсний хэмжээнд төр засгийн зүгээс авч хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаа, ялангуяа химийн хорт бодисын хэрэглээ, газар нутаг дээр нь явагдах үйл ажиллагааны талаар хүн бүр хангалттай мэдээлэл авч, шийдвэр гаргах үйл явцад оролцох боломжоор хангагдах ёстой. Төр холбогдох мэдээллийг нийтэд ил болгох замаар иргэдийн ухамсар, мэдлэгийг дээшлүүлэх, шийдвэр гаргах үйл явцад оролцох эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх ажлыг зохион байгуулах үүрэгтэй. Зөрчигдсөн эрхийг үр дүнтэй сэргээн хамгаалах, шударгаар хянан шийдвэрлэх захиргааны болон шүүхийн процессуудаар хангагдах ёстой" гэж тунхагласан.

[71] http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/52491/1/20_06.pdf

Энэ хоёр бүлгийн эцсийн зорилго, явуулах үйл ажиллагаа адилхан боловч үйл ажиллагаа явуулах нутаг дэвсгэрээрээ ялгаатай. Холбооны болон мужийн бүлэгт дараах нийтлэг шаардлага тавигддаг.[72] Үүнд:

1. Байгаль орчныг хамгаалах талаар тогтвортой үйл ажиллагаа явуулдаг, үйл ажиллагааны дүрэмд заасан зорилгоо тууштай хэрэгжүүлдэг;

2. Зөвшөөрөл авахаас өмнө гурваас доошгүй жил үйл ажиллагаа явуулсан байх бөгөөд байгуулагдсан хугацаандаа дүрэмд заасан үйл ажиллагааг явуулсаар ирсэн;

3. Явуулж буй үйл ажиллагааны төрөл, хүрээ, бүлгийн гишүүдийн хүрээ, үйл ажиллагааны чадварт тохирсон бүтэц зохион байгуулалтад орсон байх;

4. Нийтийн эрх ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг гэх үндэслэлээр хуулийн этгээдийн татвараас чөлөөлөгдөнө;

5. Тухайн бүлгийн зорилгыг дэмжих хэн боловч өөрийн саналыг бүлгийн гишүүний адил бүлгийн хуралд хэлэх боломжоор хангагдсан байх гэсэн шалгуурууд байдаг байна. (Энэ шалгуур нь хүн бүр хангалттай мэдээлэл авч, шийдвэр гаргах үйл явцад оролцох боломжоор хангагдах ёстой гэсэн Аархусын конвецийн үзэл баримтлалаас улбаатай.)

Эдгээр шалгуурыг хангасан бүлгүүдэд захиргааны байгууллага зөвшөөрөл олгох бөгөөд муж бүрийн дотоодын бүлэг, холбооны хуулийн дагуу байгуулагдсан бүлэг, өөр улс орны байгаль орчныг хамгаалах бүлэг шүүхэд нэхэмжлэх зөвшөөрлийг авах боломжтой байна. Мөн эдгээр шаардлагыг хангасан боловч өөрийн үйл ажиллагаанаас хамааралгүй нөхцөл шалтгаанаар зөвшөөрөл авч амжаагүй байгаа бүлэг ч шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй гэж үздэг.

Шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх бүхий байгаль орчныг хамгаалах бүлэг нь нэхэмжлэлийн агуулгын хүрээнд захиргааны байгууллагын шийдвэр, эс үйлдэхүйн талаар нэгдүгээрт, байгаль орчныг хамгаалах үйл ажиллагааг эрчимжүүлэх чиглэлээр, хоёрдугаарт, захиргааны байгууллагын шийдвэр байгаль орчныг хамгаалах хууль тогтоомжийг зөрчсөний улмаас учирсан хохирлыг шаардах, байгаль орчинд сөрөг үйл ажиллагааг таслан зогсоох, байгаль орчныг нөхөн сэргээх зэрэг агуулга бүхий нэхэмжлэл гаргах эрхтэй байна.[73]

Мөн Аархусын конвенцийн дагуу байгаль орчныг хамгаалах бүлэг нийтийн эрх ашгийг шүүхэд төлөөлөөд зогсохгүй захиргааны байгууллагын байгаль орчны асуудлаар шийдвэр гаргах процесст оролцох эрх нь нээлттэй. Үүнд, байгаль орчны талаар захиргааны байгууллагын гаргасан дүгнэлт, шийдвэртэй танилцах, санал зөвлөмж гаргах эрхтэй байдаг.[74]Энэ процессын үйл ажиллагааны хүрээ нь захиргааны байгууллагаас гаргаж буй дүрэм, журам, тогтоол, шийдвэр, мөн захиргааны байгууллагын байгаль орчны талаар баримталж буй бодлого, төлөвлөгөө, зам, төмөр зам, аж үйлдвэрийн томоохон цогцолбор байгуулах[75]зэрэг байгаль орчинд сөрөг нөлөө үзүүлж болохуйц үйл ажиллагааны шийдвэр гаргах процесст оролцох эрхтэй байна.

Байгаль орчны бүлэг болон иргэдийн шийдвэр гаргах процесст оролцох хэлбэрийн гол ялгаа нь гэвэл "Байгаль орчны бүлэг"-ийг байгаль орчны шийдвэр гаргах процессын үйл ажиллагаанд урьдчилан мэдэгдсэний үндсэн дээр оролцуулдаг.

[72] http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/52491/1/20_06.pdf
[73] http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/wpcontent/ uploads/2012/05/79e3f6d859f415925ea63ee616bb6402.pdf
[74] http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/wpcontent/ uploads/2012/05/41c31aae979cd0e0d78fc7858b549efc.pdf
[75] http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/wpcontent/ uploads/2012/05/41c31aae979cd0e0d78fc7858b549efc.pdf

Мөн мэдээллээр шууд хангаж байдаг байна. Өөрөөр хэлбэл, нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх асуудал нь зөвхөн шүүхэд төлөөлөх асуудал бус нийтийн эрх ашгийг захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах процесст төлөөлөх шинэ хэлбэр болж байна.

Манай улсын эрх зүйн зохицуулалтын хувьд Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 32 дугаар зүйлд "Байгаль орчин, түүний баялгийг хамгаалах дүрмийн зорилго бүхий олон нийтийн байгууллага болон байгалийн нөөцийн хамтын менежмент эрхлэн явуулах нөхөрлөл шүүхэд нэхэмжлэл гаргах, байгаль орчныг хамгаалах талаарх саналаа төрийн захиргааны тев байгуллага болон зохих шатны Хурал, Засаг даргад уламжлах, байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх төсөл, зөвлөмж, аргачлал боловсруулж холбогдох байгууллагад танилцуулж шийдвэр гаргуулах" гэж заасан. Үүнээс үзэхэд байгаль орчны салбарт нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх олгосон. Харин шийдвэр гаргах процессын үйл ажиллагаанд оролцох талаар зохицуулалт байхгүй байна.

Хөрөнгө оруулалт, үнэт цаасны харилцааны салбар дахь opt-in class action буюу хамтын нэхэмжлэлд оролцох хэлбэр

Герман Улс сүүлд "КарМиС" буюу "Процессын загварын хууль"-д хөрөнгийн зах зээл дээрх хуурамч, бууруу ташаа мэдээллүүдийг үнэн зөв нэг мэдээлэлд нэгтгэн хувийн хөрөнгө оруулагчдын нэхэмжлэлийг нэгтгэх шинэлэг процессыг нэмэлт өөрчлөлтөөр оруулсан. Мөн энэ хууль нь Германы шүүхэд үнэт цаасны нэхэмжлэлээр үүсэн гарч ирсэн зарим асуудлыг харьяалан шийдвэрлэдэг.

"КарМиС"-иар фактын нийтлэг асуудлууд ба олон төрлийн хувийн үнэт цаасны хэргүүдийг хамтад нь нийлүүлсэн хуулийн хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрдөг. Германы Үнэт цаас худалдаж авах тухай хуулийн (German Securities Acquisition and Takeover Act) дагуу үнэт цаас худалдаж авахтай холбогдсон нэхэмжлэл гаргах, нэхэмжлэлийн нөхөн олговор зэрэг асуудлыг зохицуулдаг байна. Гадаадын оролцогчид "КарМиС" хуулийн дагуу шүүхэд нэхэмжлэл гаргах ба "КарМиС"-аар үнэт цаасны болон хөрөнгө оруулалтын асуудлаар нэхэмжлэх боломжтой. Энэ өргөдөл нь тухайн хэргийн нийтлэг байдлыг харуулах, эсвэл хууль ёд ижил төстэй, хамтын байдлаар тодорхойлогдох хэрэг маргааныг харуулсан байх ёстой. Хэрвээ өргөдлийг шүүхээс зөвшөөрсөн бол тухайн нэхэмжлэлд холбогдогчдын оролцоог хангах зорилгоор олон нийтэд мэдээлэл хүргэхэд интернэтэд суурилан нэхэмжлэлийг бүртгэх ба нэхэмжлэлийн гол агуулгыг автоматаар түүнд байрлуулдаг. 8-аас дээш ижил агуулгатай өргөдлүүдийг 4 сарын дотор нэгтгэх ба анхан шатны шүүх процессын загварыг тодорхойлох зорилгоор орон нутгийн дээд шүүхэд хэргийг шилжүүлж шийдвэрлүүлдэг байна. Яг энэ байдалд ижил төстэй хэргийг хадгалж үлддэг. Орон нутгийн дээд шүүх процессын загварт оролцогч болж байгаа хариуцагч болон өргөдөл гаргагчийн удирдлагыг сонгодог. Бусад нэхэмжлэгчдийг процессын загварт гуравдагч этгээд шиг байдлаар оролцохыг зөвшөөрсөн. Шүүн таслах үйл ажиллагааны үр дүн ижил төстэй хэргийн бүх нэхэмжлэгчдэд хамаардаг ба энд нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах сонголт гэж байхгүй. Процессын загварт оролцогч талууд нь гуравдагч этгээдүүдтэй тохиролцохыг хүлээн зөвшөөрдөг. Энэ нь нийтлэг асуудлыг тодорхойлох арга зам олох, шинжээчийн нотолгоо, төлбөр тооцоо болон ажлын ачааллыг багасгах зорилготой. Ингэж нийтлэг асуудлуудыг шийдвэл хувь тус бүрийн нэхэмжлэл дахин сэргээгдэнэ. Нийтлэг асуудлуудыг нэхэмжлэгчдийн ачаар процессын загварт тодорхойлсон ч хувь хүн тус бүрийн нэхэмжлэл өөр ямар нэгэн шалтгаанаар үр дүнгүй болж болно. Орон нутгийн дээд шүүхийн шийдвэрийг Герман улсын Холбооны Дээд шүүхэд давж заалддаг.

Хамтын нөхөн олговор

Хамтын ашиг сонирхол нь орон нутагт төлөөллийн нэхэмжлэлээр дамжиж үр дүнтэй болдог. Жишээлбэл, Хэрэглэгчдийн эрхийг хамгаалах, ерөнхий худалдаа болон өрсөлдөөний хуулиуд нь ашгийн бус байгууллагууд шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийг бий болгодог. Энэ байгууллагууд нь хариуцагчийн шударга бус үйл ажиллагааг зогсоох болон хамтын ашиг сонирхлыг хамгаалахаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж болно. Ерөнхийдөө бол хохирлын талаар нэхэмжлэл гаргаж болдоггүй.

Герман Улсын хамтын нэхэмжлэлийн шинжүүд:

• Болзошгүй тохиолдолд үүсэх хураамж, нөхцөлт хураамжийн хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрөөгүй (мөн тодорхой хязгаарлалтуудыг баталсан).

• Иргэний хэрэг маргаанд тангарагтны шүүгч гэж байхгүй.

• Торгуулийн алданги гэж тооцдоггүй.

• Хууль ёсны хураамж төлөх дүрмийн дагуу ялагдсан тал нь ялсан талынхаа (loser pay) хураамжийн төлбөрийг төлнө.

• Шүүх хуралд шинээр нотлох баримт гаргах болон шүүх хурлын өмнө бичгээр гэрчийн мэдүүлэг өгөх гэсэн ойлголт байдаггүй. (Гэсэн хэдий ч нэхэмжлэгчдийн тухайн хэрэгт холбоотой нөхцөл байдлын талаарх мөрдөн байцаагчдын хавтаст хэргийг ашиглаж болдог).

Герман Улсын өнөөгийн байдал

Холбооны Герман Улсын Хууль зүйн яам нь Процессын загварын хуулийн төсөлд үнэлэлт, дүгнэлтийг хийж, 2010 оны 6 дугаар сард нийтэлсэн байна. Энэ төслөөр Процессын хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай, мөн бараа бүтээгдэхүүний талаарх хүлээх үүрэг хариуцлагын тухай эрх зүйн цар хүрээг өргөтгөх зэрэг саналыг гаргасан байна. Процессын загварын хууль үнэт цаастай холбогдох нэхэмжлэлтэй хэргийг уламжлалт “Frankfurt” мужаас Германы мужийн шүүхүүд рүү явуулдаг.

Германы Процессын загварт нэхэмжлэгчид хувийн нэхэмжлэлээ бүхэлд нь татаж авсан ч АНУ- тай адил нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах (opt-out) сонголт байдаггүй. Нэхэмжлэгч эсвэл нэхэмжлэгч биш гэдгээс үл хамааран Процессын загварт идэвхтэй хэсэг болж өгдөг (жишээ нь, гуравдагч этгээд) болохоор нэхэмжлэгчид үр дүнгээс шалтгаалан үүрэг хүлээнэ.

Хууль ёсны дагуу нэхэмжлэгч, хөрөнгө оруулагч нарын нэхэмжлэл гаргаж байгаа үйлдэл нь Процессын загварт бичигддэг ба үүнээс зугтах боломжгүй байдаг. Санал болгосон үнийн дэглэм, жижиг хөрөнгө оруулагчдын нэхэмжлэлийг дэмжих зэрэг асуудал тэр бүр амжилтанд хүрдэггүй бөгөөд эдгээр төрлийн нэхэмжлэлд шүүхийн зардалд их хэмжээний төлбөр шаардаж, өмгөөлөгчийн төлбөрийн тогтсон тариф хүртэл ханталтгүй байх тохиолдол гардаг болно.

Процессын загвар нь удаан, нарийн төвөгтэй харагддаг. Зөвхөн нэг хэрэг шүүхээр шийдэгдэх, шүүх үйл ажиллагааны нэг үе шатанд хүрэх гэж маш их хугацаа зарцуулдаг. Тэгэхээр хамтын нэхэмжлэл нь урьдчилан тооцоологүй төлбөр хураамжийг гаргахад хүргэж, үнэт цаасны асуудлаар тусгайлан мэргэшсэн хуульч, мөн хувьцаа эзэмшигчид нэхэмжлэлийн талаар мэдлэгтэй байхыг шаарддаг байна. Яг энэ байдал Герман улсын нэхэмжлэл гаргах ойлголтонд суурилж байгаа. Нэхэмжлэгчийн байгууллага нь нэхэмжлэлийн интернэтийн бүртгэлийг зохион байгуулалттайгаар хянадаг ба өмнө нь нэхэмжлэгч нар өөрсдөө бүртгүүлдэг байсанбайна.

Нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх хэлбэрийн хувьд ХБНГУ нь нийтийн эрх ашгийн бүлгийн хэлбэрийн тогтолцоотой байна. Хэдийгээр нийтийн эрх ашгийг хамгаалах, төлөөлөх бүлгийн тогтолцоо сайн өгөгсөн боловч Европын холбооны улсуудаас нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх хүрээг хамгийн их хумисан улсгэж тооцогддог. Учир нь нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх эрхийг хувь этгээдүүдэд бус зөвхөн "нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх бүлэг"-т олгосон юм.

ХБНГУ-д Байгаль орчны салбар, Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах, Хөдөлмөрийн салбар, Хүний тэгш эрхийг хангах, Хөрөнгө оруулалт зэрэг нийтийн эрх ашгийг төлөөлж болохуйц салбар хуулиудад бүлгийн нэхэмжлэл гаргахыг зөвшөөрсөн. Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах салбарын хүрээнд иргэний процессын журмаар, байгаль орчны бүлгийн нэхэмжлэл нь захиргааны процессын журмаар шийдвэрлэдэг.

ХБНГУ-д "нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх бүлэг" гэдэг нь салбар хуулиудаар (жишээлбэл Байгаль орчны хууль, хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах хууль зэрэг) тогтоосон шалгууруудыг хангаж, захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх зөвшөөрөл авсан хуулийн этгээд юм.

Манай улсын хувьд нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах асуудал шинэ хөгжиж буй зүйл гэж үзэж болно. Байгаль орчны тухай хуулийн 32 дугаар зүйлд "Байгаль орчин, түүний баялгийг хамгаалах дүрмийн зорилго бүхий олон нийтийн байгууллага шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж болно" гэж 2012 оны 5 дугаар сарын 17-ны өдрийн хуулиар нэмэлт оруулсан. Байгаль орчны талаар үйл ажиллагаа явуулах олон нийтийн байгууллагад тавигдах тусгай шаардлага байхгүй. Байгаль орчны чиглэлээр 2009 оны байдлаар 300 гаруй[76]төрийн бус байгууллагууд үйл ажиллагаа явуулж байгаа боловч байгаль орчны бохирдол, тэнцвэр алдагдах, хохирол учруулах байдал тэдгээр төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагааны цар хүрээ, идэвхийн эрчмээс илүү түргэн явцтай байна. Харин хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллага "Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай хууль"-ийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1.7-д зааснаар хэрэглэгчийн эрхийг ноцтой хохироосон тухай үндэслэл бүхий албан ёсны шаардлага хүлээн авсан боловч арга хэмжээ аваагүй албан тушаалтанд зохих арга хэмжээ ногдуулах тухай саналыг холбогдох яналтын байгууллагад тавих буюу шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эртэй байсан боловч 2008 оны 12 дугаар сарын 19-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болсон байна.

Үүнээс үзэхэд манай улсад нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх бүлгийн тогтолцоо байгаа гэж үзэж болох боловч нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх бүлэг буюу төрийн бус байгууллага, явцуу уттаар хэлбэл иргэний нийгмийн байгууллага, түүний эрх зүйн орчинд шийдвэрлэх асуудал байна гэж харж байна.

Асуудлыг шийдэхийн тулд ХБНГУ-ын нийтийн эрх ашгийн бүлэгт тогтоож өгсөн шалгууры харгалзан өөрийн орны тогтолцоо, нөөц боломжид үндэслэсэн шалгуур үзүүлэлтийг тогтоож, шалгуур үзүүлэлтийн дагуу байгаль орчны чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллагаас шаардлага хангасан төрийн бус байгууллагуудад санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх, хамтран ажиллах зэргээр төрийн бус байгууллагыг дэмжих, нөгөө талаар байгаль орчныг хамгаалах нэг арга зам байж болох юм. Түүнчлэн ХБНГУ-ын хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах бүлэг болон байгаль орчныг хамгаалах бүлэгт олгосон шиг хууль бусаар олсон орлогыг хураан авах, байгаль орчны талаар захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах процесст оролцох эрх зэрэг нийтийн эрх ашгийг хамгаалах, төлөөлөх хэлбэрийг нэвтрүүлэх хэрэгтэй байна.

[76] http://www.mecc.mn/page/774.shtml

3.2. БОЛГАР УЛСЫН ТУРШЛАГА

Бүгд Найрамдах Болгар Улс (Болгар Улс) нь 1989 онд нэг намын тогтолцоотой социалист дэглэмээс ардчилсан тогтолцоо, зах зээлийн эдийн засагт шилжсэн бөгөөд 1991 онд шинэ Үндсэн хуулиа батална байна. Болгар Улсын эрх зүйн тогтолцоо нь Ром-германы эрх зүйн бүлд хамаардаг бөгөөд 1992 онд Европын Зөвлөлийн гишүүнээр, 2004 онд Умард Атлантын гэрээний байгууллагын гишүүнээр, 2007 онд Европын Холбооны (ЕХ) гишүүнээр тус тус элссэн байна. Болгар Улс НҮБ-ын Аюулгүйн Зөвлөлийн байнгын бус гишүүнээр гурван удаа сонгогдон ажилласан байна.[77]

Болгар Улсад хамтын нэхэмжлэл (class action) гаргах боломжийг анх 2005 онд батлагдсан Хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах тухай хуулиар хангасан байна. Үүний дагуу хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах нийгэмлэгүүд хэрэглэгчдийн хөндөгдсөн эрх ашгийг сэргээлгэхээр хамтын нэхэмжлэлийг гаргаж захиргааны хэргийн шүүх болон бусад шүүхүүдэд хандах боломжтой болсон байна. Харин 2008 онд Иргэний хэргийг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн (ИХХШтХ) шинэчилсэн найруулгыг баталж, хамтын нэхэмжлэлийн нарийвчилсан журмыг тусгаж өгсөн байна.

ИХХШтХ-ийн 379 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт "хамтын нэхэмжлэлийг нэг ижил хууль бус үйлдлээс хохирсон хүмүүсийг төлөөлж гаргах бөгөөд үүнийг хууль бус үйлдлийн шинж чанараас хамаарч, хохирсон хүмүүсийг нарийн тогтоох боломжгүй хэдий ч ямар нэгэн хэмжээгээр тогтоогдож байгаа тохиолдолд гаргаж болно" гэж заасан байна. Хамтын нэхэмжлэлийг нийт бүлгийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрхтэй бүлгийн гишүүн эсвэл төлөөллийн байгууллага (жишээ нь, хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах байгууллага) гаргаж болно.[78]Хамтын нэхэмжлэлийг хамтын ашиг сонирхолд халдсан хууль бус үйлдлийг зогсоох, хууль бус үйлдлээс үүдэлтэй нөхцөл байдлыг залруулах, учирсан хохирлыг барагдуулах үндэслэлээр гаргана.[79]Хамтын нэхэмжлэл нь анхан шатны шүүхийн журмаар ажиллаж байгаа дүүргийн шүүхүүдэд (district courts) харьяалагдана.[80]

Хуульд хамтын нэхэмжлэлийг бусад салбар эрх зүйн хүрээнд хязгаарлаагүй болно. Хамтын нэхэмжлэл нь энгийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг мөн нэгэн адил биелүүлэх ёстой байдаг. Үүний дээр хамтын нэхэмжлэлийн үндэслэлд нэхэмжлэл гаргах болсон шалтгаан нөхцөлийг дурдахаас гадна хохирсон хүмүүсийн хүрээллийг тодорхойлж байгаа нөхцөл болон олон нийтэд хамтын нэхэмжлэлийг ямар арга хэрэгслээр зарлах тухай багтаасан байна.[81] Хамтын нэхэмжлэлд нэхэмжлэгчийн хөндөгдсөн ашиг сонирхлыг үнэнч шударга байдлаар хамгаалах, хэрэгт холбоотой гарах зардлыг гаргах төлбөрийн чадвартай зэргийг нотлох баримтаа хавсаргасан байна.[82]Эдгээр нөхцөл байдлыг үндэслэн шүүхээс хамтын нэхэмжлэлийг хүлээж авах, эсвэл татгалзах шийдвэрийг гаргана. Татгалзах шийдвэрийг нэхэмжлэгч давж заалдах эрхтэй байдаг.[83]

Шүүхээс хэргийг хянан шийдвэрлэх тухай шийдвэр гаргасан тохиолдолд хамтын нэхэмжлэлтэй хэргийг хэрхэн олон нийтэд зарлан мэдээлэх тухай шийдвэрийг гаргана. Тухайлбал, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг сонгож, зарлалын хэмжээ, давтамжийг тогтооно.[84]

[77] http://en.wikipedia.org/wiki/Bulgaria
[78] Болгар Улсын ИХХШтХ-ийн 379 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг
[79] Болгар Улсын ИХХШтХ-ийн 379 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг
[80] Болгар Улсын ИХХШтХ-ийн 380 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг
[81] Болгар Улсын ИХХШтХ-ийн 380 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг
[82] Болгар Улсын ИХХШтХ-ийн 380 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг
[83] CMS. Collective redress in Europe. 2008. 4 дэх талд
[84] Болгар Улсын ИХХШтХ-ийн 382 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 1

Зарлал мэдээлэл нь олон нийтийн дунд хамтын нэхэмжлэлийн тухай мэдээлэхээс гадна хамтын нэхэмжлэлд нэгдэх хүсэлтэй байгаа хохирогчид нэгдэх тухай хүсэлт, хувираа хэргээ шийдвэрлүүлэх хүсэлтэй байгаа хамтын нэхэмжлэлийн гишүүд хамтын нэхэмжлэлээс гарах (opt out) тухай хүсэлтээ тус тус гаргах хугацаа зэргийг зааж өгдөг байна.[85]Шүүхээс хамтын нэхэмжлэлд оролцох болон гарах хүсэлтэй байгаа хохирогчдын хүсэлтийг баталгаажуулж, холбогдох шийдвэрүүдийг гаргана. Хамтын нэхэмжлэлээс хохирогчдыг гаргах тухай шийдвэр нь эцсийнх байгаа тохиолдолд шүүхээс хамтын нэхэмжлэлд ороогүй хохирогчдын жагсаалтыг гаргана.[86]

Шүүхээс талуудад эвлэрэх боломжийг олгож, зуучлал гэх мэт сайн дураар хэрэг шийдвэрлэх журмын тухай танилцуулна.[87]Шүүхээс хууль, ёс зүйд харшлахгүй, зөрчигдсөн ашиг сонирхлыг хангалттай хэмжээнд сэргээж чадсан аливаа эвлэрэл, зөвшилцөл, тохиролцоо болон бусад хэлбэрээр талууд хэргийг бүхэлд нь, эсвэл хэсэгчлэн шийдвэрлэсэн тохиолдлуудыг баталгаажуулна.[88] Нэхэмжлэгчдийн хүсэлтээр шүүхээс хөндөгдсөн ашиг сонирхлыг шүүх ажиллагааны явцын туршид хамгаалах зорилготойгоор зохих шүүхээс гарах шийдвэрийн биелэлтийг баталгаажуулах арга хэмжээг авахуулахаар шийдвэр гаргаж болно.[89]Талууд шүүхээс гарах шийдвэрийн биелэлтийг хангах арга хэмжээний эсрэг давж заалдах эрхтэй.[90]

Шүүхийн эцсийн шийдвэрийг талууд биелүүлэх үүрэг хүлээнэ. Энэ нь дурдсан хугацаанд хамтын нэхэмжлэлээс татгалзан гараагүй нэхэмжлэгчдэд мөн адил үйлчилнэ.[91]Хамтын нэхэмжлэлээс татгалзан гарсан (opt-out) хүмүүсийн жагсаалтыг шүүхийн шийдвэрт хавсаргана.[92]Мөнгөн дүнгийн хохирлыг барагдуулах тухай шийдвэрт шүүхээс дараах байдлаар хохирлыг төлүүлэхээр заана. Үүнд, (1) хамтын нэхэмжлэл гаргасан нэг хүний дансанд шилжүүлэх; (2) хамтын нэхэмжлэл гаргасан бүх хүний хамтарсан дансанд шилжүүлэх; (3) нийт бүлэгт багтсан хүмүүс, тэр дундаа хамтын нэхэмжлэлийг гаргаагүй боловч нэхэмжлэлээс татгалзан гараагүй хүмүүсийн хамтарсан дансанд шилжүүлэх зэрэг байдлаар шийдвэрлэнэ.[93]Анхан шатны шүүхээс хохирогчдын дунд ерөнхий уулзалтыг зохион байгуулж болох бөгөөд уулзалтыг шүүгч удирдан явуулж, хамгийн багадаа 6 хүний бүрэлдэхүүнтэйгээр явагдаж, Хорооны гишүүдийг сонгож болно.[94]Шүүхийн хяналт дор тус Хороо нь хамтын нэхэмжлэлийн нөхөн төлбөрийг гишүүдийн дунд хуваарилан тараах ажиллагааг хэрэгжүүлнэ.[95]

Захиргаа, байгаль орчны салбарт нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах

Байгаль орчны салбарт нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх эрх нь Болгар Улсад “Байгаль орчны асуудлаар мэдээлэл авах, шийдвэр гаргахад оролцох, зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэх тухай Конвенц” (Аархусын конвенц)-ийг соёрхон батлаж, хууль эрх зүйн хүрээнд зохих шинэчлэлүүдийг хийснээр хэрэгжих боломжтой болсон.

[85] Болгар Улсын ИХХШтХ-ийн 382 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2
[86] CMS. Collective redress in Europe. 2008. 5 дахь талд
[87] Болгар Улсын ИХХШтХ-ийн 384 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг
[88] Болгар Улсын ИХХШтХ-ийн 384 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг
[89] Болгар Улсын ИХХШтХ-ийн 385 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг
[90] CMS. Collective redress in Europe. 2008. 5 дахь талд
[91] Болгар Улсын ИХХШтХ-ийн 386 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг
[92] Болгар Улсын ИХХШтХ-ийн 386 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг
[93] Болгар Улсын ИХХШтХ-ийн 387 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг
[94] Болгар Улсын ИХХШтХ-ийн 388 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг
[95] CMS. Collective redress in Europe. 2008. 5 дахь талд

Аархусын конвенцийн 4 -5 дугаар зүйлүүдэд төрийн байгууллагуудад хадгалагдаж байгаа байгаль орчны асуудлаар иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг баталгаажуулсан болно. Үүнд, байгаль орчны байдлын тухай мэдээллээс гадна байгаль орчны талаарх бодлого, арга хэмжээ эсвэл байгаль орчинд нөлөө үзүүлэх болон хүний эрүүл мэнд болон аюулгүй байдалтай холбоотой мэдээллүүд орно. Иргэд хүссэн мэдээллээ хүсэлт гаргасан өдрөөс хойш нэг сарын дотор авах эрхтэй боловч зарим тохиолдолд, тухайлбал, дотоодын хууль тогтоомжид заасан төрийн нууцлалтай холбоотой байгаль орчны мэдээллийг иргэдэд олгохыг татгалзаж болно.[96]

Болгар Улсын Үндсэн хуулийн 41 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт төрийн байгууллагуудаас мэдээлэл авах иргэдийн эрхийг баталгаажуулсан бөгөөд үүнд иргэд төрийн байгууллага, агентлагуудаас төрийн нууцтай холбоотой эсвэл бусдын эрхийг хөндөөгүй өөрийн хууль ёсны ашиг сонирхолд нийцсэн мэдээллийг авах эрхтэй гэж заасан байна. Төрийн байгууллагаас мэдээлэл авах тухай хууль (ТБМАтХ) нь төрийн байгууллагуудаас төрөл бүрийн мэдээлэл авах, хандах үе шат болон татгалзах үндэслэлүүдийг багтаасан болно. ТБМАтХ-ийн 4 дүгээр зүйлд иргэд, гадаадын иргэд, иргэний харьяалалгүй хүмүүс, бүхий л хувийн хэвшлийн байгууллагууд төрийн байгууллагаас мэдээлэл авах эрх эдлэх талаар заасан. Мөн түүнчлэн БОХтХ-ийн 17 дугаар зүйлд өөрийн ашиг сонирхлыг нотлох шаардлагагүйгээр хэн ч байгаль орчинтой холбоотой бэлэн байгаа (available)) мэдээллийг авах эрхтэй гэж заасан байна.

Иргэд, ТББ-ууд байгаль орчны талаарх мэдээллийг төрийн байгууллагуудаас авах эрхээ эдлэх боломж нээгдсэн байна. Өөрөөр хэлбэл. БОХтХ-ийн 19 дүгээр заалтад нийцсэн байгаль орчны мэдээллийг өөрт хамааралтай гэдгийг нотлох шаардлагагүйгээр нийтийн эрх ашгийг төлөөлж төрийн байгууллагуудаас авах эрхтэй байна. Нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийг "Дэлхийн төлөө" (For the Earth) байгаль орчны нийгэмлэгийн БУ-ын Байгаль орчин, усны яам (БОУЯ)-ын эсрэг гаргасан байгаль орчны мэдээлэл авах эрхийг сэргээх тухай нэхэмжлэлийн[97]жишээн дээр авч үзье. Захиргааны хэргийн дээд шүүхээс байгаль орчны тухай гаргасан шийдвэрүүдтэй холбоотой мэдээллийг олж авах эрх нь БОтХ-ийн 20 дугаар зүйлд заасан хязгаарлалтаас өөр бусад тохиолдолд хязгаарлагдах болохгүй гэж тогтоосон байна.[98]

"Дэлхийн төлөө" байгаль орчны нийгэмлэг байгаль орчны мэдээллийг эрх бүхий байгууллагаас авах эрхээ эдлэх зорилготойгоор нийтийн эрх ашигт хамааралтай нэхэмжлэлийг шүүхэд гаргаж шийдвэрлүүлсэн нь иргэдийн мэдээлэл олж авах эрхийг баталгаажуулсан явдал болсон юм. Өөрөөр хэлбэл, хуулиар олгогдсон эрхийг шүүхээр шийдвэрлүүлж, амилуулсан байна. Энэ нэхэмжлэлийн үр дүнд байгаль орчны мэдээллийг зөвхөн БОтХ-д заасан үндэслэлээр хязгаарлаж, олон нийтийн байгаль орчны мэдээллийг олж авах эрх нь илүүтэйгээр баталгаажиж чадсан байна. Энэ хэргийн нэгэн адил иргэд, ТББ-ын хуульд заасан эрх бодит байдал дээр хэрэгжиж, нийтийн эрх ашгийн төлөө гаргасан нэхэмжлэл зөвхөн нэг иргэн, байгууллагад хамаатай бус олон нийтийн эрхийн тухай ойлголтыг баталгаажуулдаг ач холбогдолтой бөгөөд төрийн байгууллагуудын ил тод, нээлттэй үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэх хүчин зүйл болдог байна.

[96] Аархусын конвенцийн 4 дүгээр зүйлийн 4-ийн "а" хэсэг

[97] *The Environmental Association For the Earth vs the Ministry of Environment and Waters* in Alexander Kashumov and Kinl Terziyski "Access to Information Litigation in Bulgaria: Selected Cases" Volume 4 (2005-2008), pp.139-146.

[98] Мөн тэнд.

ДӨРӨВ. УЧИРЧ БОЛОХ ҮР ДАГАВАРУУД БУЮУ БУСАД ОРНЫ ТУРШЛАГА

Нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах хэлбэр нь хэд хэдэн асуудлыг үүсгэдэг ба хариуцагч болон нэхэмжлэгчдийн аль алины хувьд шударга шүүхийн үйл ажиллагааг сулруулах муу талтай байдаг.

Нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах үйл ажиллагаа хэрэглэгчдийн эрх ашигт хор уршиг учруулах нь:

Хамтын нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах үйл ажиллагаа нь нэхэмжлэгчдийн зөвшөөрөлгүйгээр тэдний нэрийн өмнөөс нэхэмжлэлийг нотлох эрх мэдлийг нэхэмжлэл гаргагчид өгдөг. Тухайн хэрэг маргаанд холбогдолтой, түүнийхээ талаар мэдэж байгаа хувь этгээдүүд нь нэхэмжлэлд оролцохгүй гэх утга бүхий баримт бичгийг бөглөж өгдөг. Ингэснээр нэхэмжлэлийн талаар мэдэгдлийг мэдээгүй байгаа хувь этгээдүүд, нэхэмжлэлийнхээ талаар нотлох сонирхолгүй хувь этгээдүүд хэрэгт оролцож чадахгүй, эсвэл огт оролцохгүй байж болдог. Нэхэмжлэгчдийн энэхүү боломж бүлгийн ихэнх гишүүдийн хууль зүйн хувьд бие даасан байдлыг төлөөлөхгүйгээр хэдэн сая хэрэглэгчдийн нэрийн өмнөөс нэхэмжлэлүүдийг нотлох үүрэгтэй[99]болгодог бөгөөд энэ нь зарим тохиолдолд зөрчилдөөнтэй явдлыг бий болгодог байна.

Германы Хэргийн загварын тухай хуулийн "opt-out class action" буюу "хамтын нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах" хэлбэрийг ХБНГУ хэрэглэх ёсгүй гэсэн асуудлыг дэвшүүлсэн. Үүнийгээ тайлбарлахдаа: хэрвээ хэрэгт хамаарах этгээд нь нэхэмжлэлд оролцох (opt-in) хэлбэрийг сонгоогүй тохиолдолд хамтын нэхэмжлэлийн дүрэм болон тохиролцоонд заасан эрхээ хувь этгээдүүд алдах боломжтой байдаг. Иймээс Германы хууль зүйн системд "нэхэмжлэлээс татгалзах хэлбэрийн хамтын нөхөн олговорын систем" тохирохгүй гэдэг нь гарч ирж байна.[100] Яг үүнтэй адилхан Францын Үндсэн хууль хамтын нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах (opt-out) хэлбэрийг хориглох ёстой гэдэг байна. Учир нь, нэхэмжлэгчдийн нөхөн олговрыг бүрэн гүйцэд өгөхийн тулд хувь тус бүрийн нэхэмжлэлд үндэслэн хохирлыг ногдуулахыг шаарддаг байдлаар ойлгогддог.[101]Нэхэмжлэлд оролцох (opt-in) хэлбэрийн тогтолцоотой гишүүн улсууд нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах хэлбэрийг өөрсдийн хууль зүйн соёлд үндэслэн хатуу эсэргүүцдэг.Ингэхдээ хамтын нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах хэлбэр бас хэрэглэгчийн хувьд эсрэг үр дүнтэй байж болох магадлалтай гэдэг утгаар нь эсэргүүцдэг. Тухайлбал:

(1) Хэрэглэгчдийн мэдлэггүй байдал болон тохиролцоонд хүрээгүй байдлаас нэхэмжлэлийн эрсдэл үүсдэг.

(2) Дотоод (бүлгийн дотор) зөрчилдөөнийг бий болгодог.

(3) Нэхэмжлэгчдийн өмгөөлөгч болон нэхэмжлэгчид хооронд зөрчилдөөн үүсэж асуудал бий болдог.[102]

Энэ бүх үр дагаврууд нь хэрэглэгчид болон нэхэмжлэгчид нөхөн олговор олж авах боломжийг алдагдуулах сөрөг талтай.

---

[99] See Alison Brown, *EU Developments in Relation to Cross-Border Actions for Collective Redress*, *in* INTERNATIONAL COMPARATIVE LEGAL GUIDE TO CLASS AND GROUP ACTIONS 2010 (Global Legal Group Ltd. 2010) at 4. www.google.com

[100] Deutlmoser and Weston, *Status of Collective Redress in Germany*, at 17. www.google.com

[101] *See, e.g.*, Olivier Debouzy and Benoit Javaux, *France*, *in* INTERNATIONAL COMPARATIVE LEGAL GUIDE TO CLASS AND GROUP ACTIONS 2010 (Global Legal Group Ltd. 2010) at 84. www.google.com

[102] John Bronsteen, *Class Action Settlements: An Opt-In Proposal*, 2005 U. Ill. L. Rev. 903; John Coffee, Jr., *Class Action Accountability: Reconciling Exit, Voice, and Loyalty in Representative Litigation*, 100 Colum. L. Rev. 370 (March 2000). www.google.com

ДҮГНЭЛТ

1. Хамтын нэхэмжлэл гэдэг нь нэг ижил тохиолдлоор эрх ашиг нь хөндөгдөж, үүгээр холбогдсон тодорхойгүй тооны этгээдүүд нэгдэж, нэг нэхэмжлэгч тал болж, шүүхэд нэхэмжлэл гаргахыг хэлнэ. Өөрөөр хэлбэл, нэхэмжлэгчдийн өргөн хүрээг хамарсан нэхэмжлэл юм. Хамтын нэхэмжлэл нь нэг үчир шалтгааны улмаас олон тооны иргэдийн эрх ашиг нь хөндөгдсөн тохиолдолд бий болдог. Тухайлбал чанарын шаардлага хангаагүй бүтээгдэхүүний улмаас хэрэглэгчдийн эрх ашиг зөрчигдөх, ажилтнуудын эрх ашиг зөрчигдөх, эмийн эсрэг үйлчилгээний улмаас үүссэн хохирол, орчны бохирдол, нийтийн хөрөнгө оруулалт буюу хувьцаа эзэмшигчдийн хүлээсэн алдагдал зэрэг тохиолдолд үүсдэг байна.

Дээр дурдсан тохиолдлын хувьд нэг хүнд учирсан хохирлын хэмжээ нь бага учир шүүхэд нэхэмжлэл гаргах зардал нь тухайн хохирлын хэмжээнээс давах тохиолдол гарах магадлалтай байдаг. Мөн тухайн хохирол нэг учир шалтгаанаас үүдэлтэй байвал нэхэмжлэгчдийн хувьд нэг агуулгаар, ижил нотлох баримт цуглуулах учраас тус тусдаа нэхэмжлэл гаргах нь нэхэмжлэгчдийн цаг хугацаа, хөлс хүчийг барсан, нөгөөтэйгүүр шүүхэд ч ачаалал үүсгэнэ. Энэ тохиолдолд хохирогчид нэгдэж нэхэмжлэл гаргавал нэхэмжлэлийн зардал болон нотлох баримт цуглуулахад хялбар болох бөгөөд зөрчигдсөн эрхээ сэргээхэд дөхөмтэй механизм болдогт "Хамтын нэхэмжлэл"-ийн гол зорилго нь оршиж байгаа юм. Мөн олон нэхэмжлэгч нийлж бөөнөөр нэхэмжлэл гаргах нь нийгмийн анхаарлыг татаж, хариуцагчид дарамт шахалт үзүүлэх үр нөлөөтэй байдаг ба хариуцагч нэхэмжлэлийг шүүхийн өмнөх шатанд хүлээн зөвшөөрөх нэг арга хэрэгсэл ч болдог байна.

2. Хамтын нэхэмжлэл нь хэрэг маргааны хамгийн үр дүнтэй хамгаалалтын нэг бөгөөд түүнд оролцох хэлбэрээр нь "нэхэмжлэлд оролцох", "нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах" гэсэн 2 үйл ажиллагааг ялган тодорхойлдог байна.

Нэхэмжлэлд оролцох (opt-in) хэлбэр гэдэг нь нийт хохирогч нь хэрэг маргаан шийдвэрлэх үйл ажиллагаанд оролцохыг зөвшөөрч, тухайн хэрэг маргааны оролцогчдын нэг хэсэг болж байгааг хэлдэг бөгөөд тодорхой улсууд иймэрийг хуульчилсан ба зарим улсууд тодорхойлох шинжийг нь заасан байна. Үүнд Англи, Герман, Итали, Латви, Малта, Финлянд, Франц, Швед зэрэг улсууд орно.

Нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах (opt-out) хэлбэр гэдэг нь хувь этгээдүүд хэрэг маргаанд оролцохоос татгалзсанаас үл хамааран оролцохгүй боловч тухайн этгээдүүд нэхэмжлэлийн хэсэг болж байгааг хэлнэ. Хэрэг маргааны тодорхой бус байдлыг мэдэгдэх зорилгоор нэхэмжлэл гаргагч этгээдүүд нэхэмжлэгчдийн төлөөлөл болсон нийт хохирогч руу нэхэмжлэлийн мэдэгдлийг илгээдэг байна. Гэсэн хэдий ч нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах (opt-out) хэлбэрт хэрэгт хохирсон бүх этгээдүүд байдаг учир зарим тохиолдолд бүх нэхэмжлэгчийг холбож нэгтгэх боломжгүй байдаг.

Европын Холбооны гишүүн улсуудын цөөнх болох Болгар, Испани, Португал зэрэг улсууд хамтын нэхэмжлэлийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцохоос татгалзах (opt-out) хэлбэрийн шинжүүдийг хуульчилсан байна. Европоос гадна Австрали, Америк, Израиль, Канад зэрэг цөөн тооны улсууд л нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах хэлбэрийг хуульд тусгаж байна. АНУ нь "Холбооны Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 23 дугаар дүрэм"-д хамтын нэхэмжлэлд оролцохоос татгалзах хэлбэрийг нэмэлтээр дэлгэрэнгүй оруулсан байдаг бөгөөд энэ талаар хамгийн их туршлагатай улс юм.

Азийн орнуудад нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах арга хүлээн зөвшөөрөгдөн гарч ирсэн бөгөөд БНСУ, Филлипин, Япон зэрэг оронд хэрэглэгдэж байна.

3. Нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэх гаргах 2 төрлийн хэлбэр байна. Нэгдүгээрт, нийт иргэд болон төрийн бус байгууллага субъектив эрх нь зөрчигдсөн эсэхээс хамааралгүйгээр нийтийн эрх ашгийн төлөө хамтын нэхэмжлэл гаргаж болно. Жишээлбэл АНУ-ын 23 дугаар дүрэмд хамтын нэхэмжлэл гэдэг нь тухайн хэрэг маргаанд хохирсон бүх этгээдэд хамаарах[103]ба хамтын нэхэмжлэлийн бүх хэрэг маргааныг тус хуулиар зохицуулдаг.

Хоёрдугаарт, урьдчилан шалгаж, хүлээн зөвшөөрсөн нийтийн эрх ашгийг хамгаалах зорилго бүхий "бүлэг"-т (цаашид бүлгийн нэхэмжлэл гэх) нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх эрх олгох хэлбэр байна. Жишээлбэл Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс.

Эхний хэлбэрийн хувьд ерөнхий процессын хуулиараа хамтын нэхэмжлэл гаргах боломжийг нээж өгдөг. Жишээлбэл, АНУ-ын 23 дугаар дүрэм бол Холбооны шинжтэй Иргэний процессын хууль юм. Энэ хуулиар нийтийн эрх ашгийг төлөөлж нэхэмжлэл гаргах боломжийг ерөнхийд нь олгосон учраас ямар нэгэн салбар хүрээг хамрахгүй, нийтлэг шинжтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл, нийгмийн амьдралын аль ч хүрээнд гарсан хамтын маргааныг салбар хүрээ харгалзахгүйгээр энэ процессийн журмаар шийдвэрлэнэ гэсэн үг юм.

Харин хоёр дахь хэлбэр бол нийтийн эрх ашгийг хамгаалах бүлгийн нэхэмжлэл бөгөөд мөн л нийтийн эрх ашгийг хамгаалахын тулд, хохирогчдын зөрчигдсөн эрхийг сэргээх зорилгоор нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх "Бүлэг"-ээс гаргаж буй нэхэмжлэл байдаг. Энэ нь нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх нэг хэлбэр юм. Энэ бүлэг нь салбарын хуулиар тодорхой тогтоосон шаардлагыг хангаж, нийтийн эрх ашгийг төлөөлөх эрхийг олж авсан хуулийн этгээд (төрийн бус байгууллага) байдаг.

Энэ тогтолцоо нь Герман улсад эрчимтэй хөгжсөн байна. Өөрөөр хэлбэл, нийтийн эрх ашгийг хамгаалж нэхэмжлэл гаргах журмыг ерөнхий процессын хуулиар бус, харин байгаль орчин, хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах гэх мэт тодорхой салбарын хуулиар тогтоодог ба зөвхөн хуулиар зөвшөөрөгдсөн салбарт, хуулиар зөвшөөрөгдсөн арга хэлбэрээр явагдана.

4. Монгол Улсын хувьд шүүхийн тогтолцоог дагаад хуулийн дагуу Үндсэн хуулийн процесс буюу Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа; эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа; иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаа; захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа гэсэн хэрэг хянан шийдвэрлэх 4 төрлийн ажиллагаа явагддаг.Үүнээс бид иргэний болон захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх бий эсэх, хэрэв байхгүй бол цаашид ийм эрх нээх боломжтой эсэхийг судалсан билээ.

Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд зөвхөн субъектив эрх нь зөрчигдсөн иргэн, хуулийн этгээд гомдол, нэхэмжлэл гаргана. Өөрөөр хэлбэл, энэ процесст нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх зүйн үндэс байхгүй байна.

Харин ИХШХШТ хуулийн 12.1.2-т "бусдын эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхлыг хамгаалж шүүхэд мэдүүлэх эрх нь хуулиар олгогдсон этгээдээс гаргасан нэхэмжлэл гаргасан тохиолдолд иргэний хэрэг үүсгэнэ" гэж заасан нь иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хуулиар эрх олгогдсон этгээд бусдын эрхийг хамгаалан

[103] (a) Rule 23 of Federal Rules of Civil Procedure

нэхэмжлэл гаргах боломжтойг харуулж байна. Энэ нь салбарын хуулиар ийм боломжийг нээдэг ХБНГУ-ын жишигтэй ижил юм.

Үйлдвэрчний эвлэлийн тухай, Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай, Гэр бүлийн тухай, Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай, Байгаль орчныг хамгаалах тухай зэрэг хэд хэдэн хуульд бусдын эрхийг хамгаалан шүүхэд нэхэмжлэл гаргах боломжийг иргэн, сум, дүүргийн Засаг дарга, байгаль орчин, түүний баялгийг хамгаалах дүрмийн зорилго бүхий олон нийтийн байгууллага, байгалийн нөөцийн хамтын менежмент эрхлэн явуулах нөхөрлөл зэрэгт олгожээ. Эндээс үзэхэд салбарын хуулиар ийм боломжийг багагүй нээсэн байх бөгөөд цаашид ч бусад салбарт нээх боломж хууль тогтоогчид бий. Иймээс Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай суурь хуулийг заавал өөрчлөх шаардлагагүй юм. Харин захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хувьд Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд ИХХШТ хуулийн 12.1.2-т тэстэй ерөнхий боломжийг олгосон заалт оруулахгүйгээр нийтийн эрх ашгийг төлөөлөн гомдол. нэхэмжлэл гаргах боломжгүй байна.

5. Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай хуулийн 19.1.7-д "Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллага хэрэглэгчийн эрхийг ноцтой хохироосон тухай үндэслэл бүхий албан ёсны шаардлага хүлээн авсан боловч арга хэмжээ авааг үй албан тушаалтанд зохих арга хэмжээ ногдуулах тухай саналыг холбогдох хяналтын байгууллагад тавих буюу шүүхэд нэхэмжлэл гаргах чиг үүрэгтэй" гэсэн заалт байсан боловч түүнийг 2008 оны 12 дугаар сарын 19-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцож, энэ эрхийг Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах төрийн захиргааны байгууллагад олгосон (мөн хуулийн 16.1.7). Энэ нь Монгол Улсад төрийн бус байгууллагад итгэх итгэл муу, төрийн бус байгууллагууд эдгээр чиг үүргээ сайн хэрэгжүүлж чадахгүй байгаатай холбоотой гэж үзэх үндэстэй байна. Өөрөөр хэлбэл, ийм эрхийг нээхдээ ТББ-д тавих шалгуурыг өндөрсгөх шаардлагатай байна. Жишээлбэл ХБНГУ-д дараах шаардлагыг тавьдаг. Үүнд: Энэ асуудлыг шийдэхийн тулд ХБНГУ-ын нийтийн эрх ашгийн бүлэгт тогтоосон шалгуурыг (үйл ажиллагааны бодит үр дүн, бүлгийн хүрээ, бизнес эрхлэгчдээс хараат бус байх, хуулийн этгээдийн эрхтэй байх, хүний нөөц, санхүүгийн суурь, байгууллагын үйл ажиллагааны тогтолцоо) жишиг болгон өөрийн орны тогтолцоо, нөөц боломжид үндэслэн шалгуур үзүүлэлтийг тогтоож, түүний дагуу шаардлага хангасан төрийн бус байгууллагуудад санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх, хамтран ажиллах зэргээр төрийн бус байгууллагыг дэмжих, нөгөө талаар байгаль орчныг хамгаалах нэг арга зам байж болох юм.

6. Аархусын Конвенцийн дагуу байгаль орчныг хамгаалах бүлэг нийтийн эрх ашгийг шүүхэд төлөөлөөд зогсохгүй захиргааны байгууллагын байгаль орчны асуудлаар шийдвэр гаргах процесст оролцох эрх нь нээгддэг. Болгар Улс энэ конвенцид нэгдсэн учраас ТББ-ууд захиргааны байгууллагаас мэдээлэл авах эрхтэй гэдгийг Болгарын захиргааны хэргийн шүүх тогтоосон байна. Аархусын конвенцийг Монгол Улс соёрхон батлснаар иргэдийн байгаль орчны асуудлаар мэдээлэл авах, шийдвэр гаргахад оролцох, зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэх эрхийн асуудлыг цогцоор нь шийдвэрлэх боломжтой болох бөгөөд эдгээр эрхүүд хангагдсанаар байгаль орчны салбарт нийтийн эрх ашгийг төлөөлж, шүүхэд нэхэмжлэл гаргах асуудлын цар хүрээ өргөжиж, энэ хэрээр Монгол Улсад төрийн байгууллагуудын ил тод, нээлттэй байдлыг баталгаажуулах боломжтой болох юм.

ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ЗАРИМ АСУУДАЛ[1]

I. УДИРТГАЛ

Францын нэрт сэтгэгч А.Д.Токвиль "Хэрэв хүмүүс иргэншиж, иргэншсэн чигтээ үлдэх юм бол тэр хэрээр хүмүүст эрх тэгш байдал нэмэгдэж, тэд өөр хоорондоо эвлэлдэн нэгдэх явдал өргөжин тэлэх болно"[2] гэсэн нь эдүгээ зорилгодоо хүрэхээр иргэд, хувь хүмүүс хамтран дуу хоолойгоо нэгтгэж, иргэний нийгмийг байгуулахаар зорих хандлага хүчирхэгжсэнээр биеллээ олж байна.

Иргэний нийгэмд төр ба хувь хүмүүсийн хооронд орших гэр бүл, сүмийн цуглаан, спортын болон хөгжмийн клуб, буяны байгууллага зэрэг сайн дурын бүхий л нэгдлүүд[3] өргөн утгаараа хамаарах бөгөөд хүмүүс хоорондоо эвлэлдэн нэгдэх замаар өөрийнхөө амьдралын нөхцөлийг сайжруулах негөө талаар төрийн дур зоргыг хязгаарлан барьж байдаг чөлөөт нийгмийн үндэс суурь, хүмүүсийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийн баталгаа юм. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.10-т "Нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс олон нийтийн байгууллага байгуулах, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй" гэж эвлэлдэн нэгдэх, иргэний нийгэм байгуулах эрхийг баталгаажуулж өгсөн. Энэ эрхээ бид гишүүддээ үйчилдэг төрийн бус байгууллага, нийтэд үйлчилдэг төрийн бус байгууллага, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд буюу холбоо, сан байгуулах гэх мэт арга замаар хэрэгжүүлдэг. Энэхүү эвлэлдэн нэгдэх эрхийг баталгаажуулах үүднээс 1997 онд "Төрийн бус байгууллагын тухай хууль"-ийг батлан гаргасан боловч энэ нь хэт институтжсан хууль болж иргэний нийгмийг байх ёстой түвшинд хөгжих боломжийг бүрдүүлж чадаагүй байна.Түүнчлэн "Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд" хэмээх ойлголт нь ямар утга санааг агуулдаг, түүний шалгуур үндэс нь юу болох талаар дэлгэрүүлэн авч үзэх, ингэснээр манай улсын эрх зүйн зохицуулалт, нэр томьёоны тодорхойгүй ойлголтууд нь адил ухагдахуун болох эсвэл огт өөр өөр утга санааг илэрхийлэх эсэхийг шинжлэн судалж, иргэний нийгмийн байгууллагын нэршлийг нэг мөр болгох асуудлыг мөн хөндсөн.

Энэ судалгаагаар төр иргэний нийгэм хоёрын тэнцвэрт байдлыг хангах зорилгоор иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих, цааш хөтлөхөд ач холбогдол бүхий магадлан итгэмжлэх тогтолцоо, санхүүгийн хяналт, хариуцлага, татварын асуудлыг хөндсөн нь төр бүх зүйлийг хянан зохицуулах бус өөрийгөө зохицуулах (self regulation) тогтолцооны зохистой үндэс суурийг бий болгож Монгол улсад иргэний нийгэм бүрэн утгаараа хөгжиж, төрийг хязгаарлах, төрийн сөрөг хүчин байх үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх боломжийг нээхэд дэмжлэг үзүүлэхийг зорьсон.

II. ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ

Өнөөдөр манай улсад "иргэний нийгмийн байгууллага", "төрийн бус байгууллага", "ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд" гэсэн нэр томьёонууд нь нэг утга агуулгыг илэрхийлж буй эсэх эсвэл ялгаатай ойлголт болох талаар тодорхой зохицуулагдсан эрх зүйн зохицуулалт байхгүй байна. Энэхүү сэдвийг судлах явцад "non governmental Organization" гэсэн томьёоллыг "төрийн бус байгууллага" гэж хөрвүүлэн хэрэглэсэн талаар зарим нэгэн судлаачид шүүмжлэлтэй хандсан

[1] Тус лавлагааг ХЗҮХ-ийн бодлогын ахлах судлаач Н.Мөнхзул удирдаж, бодлогын судлаач С.Батбаяр, Г.Цагааанбаяр, Н.Отгончимэг нар гүйцэтгэв.

[2] Alexis De Tocqueville "Democracy in America" 1968 (1840) Volume 2, part 2

[3] Найжель Ашфорд "Чөлөөт нийгмийн үндсэн зарчмууд" УБ. (2007) 5 хуудас.

байна.[4] Хэл зүйн талаас "засгийн газрын бус" гэж орчуулагдах боловч энэхүү нэр томьёоны хүрээнд агуулж буй утга нь "төрийн бус байгууллага" гэж буулгаж хэрэглэх явдал нь зөвхөн манай улсад төдийгүй ХБНГУ-ын практикт байна.[5] Энэ нь NGO- "засгийн газрын бус байгууллага" эсвэл "төрийн бус байгууллага" гэсний аль ч хэлбэрээр илэрхийлэгдсэн иргэний нийгмийн шинж байдлаар үүсэн бий болсон сонирхлын нэгдэл мөн гэдгийг илэрхийлнэ.[6] Non-governmental organization гэсэн нэр томьёо нь а.төрийн-улс төрийн үйл хэрэгт төрийн төлөөлөгчөөс ангид иргэний нийгмийн төлөөлөгчөөр оролцохын тулд ажиллах, б. "төрөөс хараат бус", "засгийн газраас хараат бус" гэсэн утга санаат агуулж байна. Энэ хоёр хэллэг нь бичлэгийн хувьд ялгаатай ч агуулгын хувьд нэг санаат илэрхийлж байна. Ийм учраас "иргэний нийгмийн байгууллага", "төрийн бус байгууллага", "ашгийн төлөө бус байгууллага" гэсэн нэр томьёонуудыг манай практикт хэрхэн ойлгож байгааг авч үзэж зохистой нэр томьёог бий болгох шаардлагын үүднээс дэлгэрүүлэн авч үзье.

2.1.Иргэний нийгэм

"Иргэний нийгэм" нь хамтын хүсэл, сонирхлоо хэрэгжүүлэхээр хүмүүс сайн дураараа нэгдсэн төр, гэр бүл, зах зээлийн хоорондох институт. байгууллага, хувийн хэвшлүүдийн нийлбэрийг хамарсан ойлголт юм.[7] Нийгмийн энэ салбарын байгууллагуудыг ерөнхийд нь нийтийн эрх ашигт чиглэгдсэн, ашгийн төлөө бус байгууллага гэж нэрлэдэг. Эдгээр байгууллага нь нийгмийн хөрөнгө оруулагч болохын хувьд иргэний нийгмийн зохион байгуулалтын дэд бүтэц болдог.

"Иргэний нийгэм" хэмээх ойлголт эрт үеэс үүдэлтэй гэж үздэг. Эртний сэтгэгчдийн хувьд "иргэний нийгэм", "улс төрийн хамтын нийгэмлэг", "төр" хэмээх ойлголтууд бие биеэ харилцан нөхсөн, ижил төстэй байдлаар ойлгогдож иржээ. Германы нэрт философич В.Г.Ф.Гегел "иргэний эрхээр харилцан үйлдэл нь зохицуулагддаг хувь хүн, анги, бүлэг, давхарга, институтийн нэгдэл нь үнэндээ яг төрөөс өөрөөс нь хамаардаггүй, чухамдаа энэ нь иргэний нийгэм юм." гэж тодорхойлсон.[8] Гэхдээ Гегель тэдний хоорондын салшгүй нэгдлийг бүх талаар онцгойлж, эрх зүйт төр ба иргэний нийгэм нь нэг зоосны хоёр тал мөн гэж үзсэн.

Орчин үеийн улс төрийн шинжлэх ухаанд судлаачид "иргэний нийгэм" хэмээх ухагдахууныг "иргэн" ба "нийгэм" гэсэн ойлголтыг харьцуулан шинжилсний үндсэн дээр гаргаж тавьдаг. Эл ойлголтыг хамгийн өргөн утгаар нийгмийн хөгжлийн тодорхой төлөв байдал, иргэн бүрийн хувийн эрх, эрх чөлөө, сонирхлыг дээдэлсэн *нээлттэй нийгмийн тогтолцоо* гэж үздэг. *Иргэний нийгэм гэдэгт иргэд өөрмөц сонирхлоороо нэгдэн нийлсэн, төрийн үйл ажиллагааны гадна сонирхлоо хэрэгжүүлэх гэсэн социал бүлгүүдийн нэгдлийг хэлж болно.* Иргэний нийгэм нь эрх чөлөөт, тэгш эрхт хамтран зүтгэгчдийн эвлэлдэн нэгдсэн босоо бус хэвтээ удирдлагад суурилдагаар төрийн бүтцээс ялгаатай.[9]

"Иргэний нийгэм"-ийг явцуу утгаар нь олон янзаар тодорхойлдог бөгөөд ихэвчлэн эдгээр тодорхойлолт иргэний нийгмийн төлөвшилтийн үндсэн шинж, бүрдэл хэсгүүдийг илэрхийлэн харуулдаг сонгодог онолуудын тусламжтайгаар хөгжиж иржээ. Тухайлбал иргэний нийгэм гэдэг нь:

[4] "Эрх зүй" сэтгүүл, М.Төрбаяр, "ТББ-ын эрх зүйн асуудлыг боловсронгуй болгох асуудлаар"

[5] de.wikipedia.org/wiki/"non government organization"–"nicht regierungsorganisation"-засгийн газрын бус байгууллага гэж орчуулагдах боловч "nciht staatliche Organisation" буюу төрийн бус байгууллага

[6] de wikipedia.org/wiki/

[7] Statistischen Bundesamt und Centrum fuer soziale Investitionen und Innovationen, "Zivilgesellschaft in Zahlen", 2010. S.11.

[8] МУ-ын ШУА, ФСЭХ, "Монголын нийгмийн өөрчлөлт", 2008, т.281.

[9] Мөн тэнд.

- Төрөөс гадуурх байгууллагуудын нийлбэр цогц,
- Нийгэм дэх төрийн биш бүх төрлийн харилцаа,
- Чөлөөт иргэдийн өөрийгөө илэрхийлэх хүрээ зэрэг болно.

Эндээс харвал нийгэмд төрөөс гадуур оршиж буй бүхий л байгууллагыг хамруулан ойлгож болох мэт. Тэгвэл байгууллагуудыг санхүүжилтийн эх үүсвэр болон зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны төрөл, чиг үүргээр нь төрийн хэвшлийн байгууллагууд, хувийн хэвшлийн байгууллагууд /бизнесийн салбар/ гэж ангилж болно. Энэ хоёр ангилалд хамаарахгүй *тодорхой зорилгод чиглэсэн, төрийн бодлогод нөлөөлөх зорилготой, нөлөөллийн болон хяналтын үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагууд байна.* Эдгээр байгууллагуудыг манайд иргэний нийгмийн байгууллагууд, төрийн бус байгууллагууд, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд гэж нэрлэж байна. Тэгэхээр төрөөс гадуурх байгууллага гэсэн ойлголтод хувийн хэвшлийн байгууллагууд мөн иргэний нийгмийн, төрийн бус, ашгийн төлөө бус гэсэн тодотгол бүхий байгууллагууд хамаарч байна. Эдгээр байгууллагууд нь өөр өөрийн үндсэн онцлог шинжээрээ "иргэний нийгмийн" гэсэн ойлголтын шалгуур үзүүлэлтийг хангаж чадах эсэхээс хамаарч төр болон хувийн хэвшлийн байгууллагаас гадна орших ангилалд багтана. Түүнчлэн, иргэний нийгэм нь төр, эдийн засаг, хувийн харилцааны хооронд үүссэн нийгмийн нэг салбар. Энэ салбар нь нийтийг хамрах хүрээгээр тодорхойлогддог. Энд *төрөөс тодорхой нэг байдлаар хараат бус* нэгдлүүд хамаарах бөгөөд тэдгээр нь холбоо, нэгдэл, нийгмийн хөдөлгөөнүүд, засгийн газрын бус байгууллагууд, ашгийн төлөө бус байгууллагууд гэх мэт байгууллагын хэлбэртэй байдаг.[10]

2.2.Төрийн бус байгууллага болон ашгийн бус байгууллага

Иргэний нийгмийн урьдчилсан нөхцөл нь хувийн болон хамтын эрх чөлөө байдаг /жагсаал цуглаан хийх, эвлэлдэн нэгдэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх/. Иймхүү иргэний нийгэм гэсэн суурь ойлголтын үндсэн шинжийн хүрээнд төрөөс ямар нэгэн хэлбэрээр хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулж буй байгууллагын хэлбэрүүдийг нийтэд нь "*төрийн бус байгууллага*" гэсэн нэр томьёонд багтаан ойлгоно. ХБНГУ-д явуулж буй чиг үүрэг нь нийтийн төлөө, нийтэд тустай шинжийг агуулж байдаг гэсэн хүрээгээр хязгаарлахгүйгээр ашгийн бус хуулийн этгээдэд дараах байгууллагуудын хэлбэрийг нийтлэг байдлаар тодорхойлсон.[11] Үүнд:

- Сан;
- Хамтын зорилгоор бүртгэгдсэн холбоо;
- Нийгмийн клубүүд;
- Нийтийн сайн сайхны төлөөх чөлөөт холбоодын үүсгэн байгуулагчдын байгууллагууд;
- Нийтэд чиглэсэн хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани;
- Нийтэд чиглэсэн хувьцаат компани;
- Аж ахуйн зорилгоүй хувийн байгууллагууд;
- Хэрэглэгчдийн эрх ашгийн байгууллага;
- Байгаль- хүрээлэн буй орчныг хамгаалах группүүд;
- Иргэний хөдөлгөөнүүд, - группүүд ба идэвхтэй үйл ажиллагаанууд;

[10] www.de.wikipedia.org/wiki/Zivilgesellschaft

[11] Statistischen Bundesamt und Centrum fuer soziale Investitionen und Innovationen, "Zivilgesellschaft in Zahlen", 2010, S.18.

- Сонирхлын төлөөллийн байгууллагууд: намууд, үйлдвэрчний эвлэл, нэгдлүүд;
- Орон сууцны барилгын болон нийгмийн нөхөрлөлүүд;
- Өөртөө туслах группүүд;
- Шашны бүлгүүд, үүнд хамаарах нэгдлүүд;

Түүнчлэн ашгийн төлөө бус байгууллагад хамаарахгүй хуулийн этгээдийг дараах байдлаар тодорхойлсон.[12] Үүнд:

- Аж ахуйн үйл ажиллагаа бүхий үйлдвэрүүд (Ашгийн төлөө байгууллагууд өмчлөгчдөө ашиг хуваарилдаг);
- Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар;
- Худалдаа, үйлдвэрлэл, хэрэглээ болон зар сурталчилгааны эдийн засгийн хоршоод (хоршооны сайн сайхны төлөө эдийн засгийн үйл ажиллагаа явуулах бөгөөд аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон ашгаа хуваарилна);
- Төрөөс хянагддаг ашгийн бус байгууллагууд (бүтэц зохион байгуулалтын хувьд хараат төрийн болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газрууд);
- Ашгийн бус байгууллагын ихэнх хэсгийг эдийн засгийн үйл ажиллагаа бүхий үйлдвэрийн газруудад хянадаг. (Учир нь тэдний үйл ажиллагаа гуравдагч этгээдийн сонирхлоос хамаарна);

Эдгээр байгууллагууд нь ашгийн төлөө бус байгууллагын үндсэн шалгуур шинжүүдийг хангаж байгаа эсэхээсээ хамааран ангилагддаг байна. Манай улсад Иргэний хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.2-т хуулийн этгээдийн нэг төрөл нь ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд гэж заасан. Иймд хуульд заасан журмын дагуу үүссэн эрх зүйн чадвар бүхий, хувь хүний нэгэн адил эрх зүйн харилцаанд оролцох, тодорхой зорилгод чиглэсэн үйл ажиллагаа эрхлэх байгууллагыг хуулийн этгээд гэнэ.[13]

Хуулийн этгээдийг түүний иргэний эрх зүйн чадвар, үүсгэн байгуулах журам, үйл ажиллагааны мөн чанарын онцлогийг харгалзан иргэний эрх зүйн хуулийн этгээд, нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж ангилдаг.

Судлагдаж буй объектын шинж тэмдгийг ялгаж салган тодорхойлж, эдгээр шинж тэмдгийн илрэх төрөл бүрийн хэлбэршлийг хооронд нь нэгтгэн ашгийн төлөө бус байгууллагуудын илрэн гарах боломжит хэлбэрүүдийн тухай цэгцтэй төсөөллийг гаргаж авна.[14] Ашгийн төлөө бус байгууллагыг үүсгэн байгуулагч, зорилго, үйл ажиллагааны төрөл мөн санхүүжилтийн хэлбэрээр нь ангилдаг.[15]Иймд ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн зарим орны туршлагыг авч үзье.

2.2.1.Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын жишээ

Ашгийн төлөө бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтаас хамааран түүний эрх зүйн хэлбэр, статусыг тодорхойлно. Улс орон бүр өөрийн хууль тогтоомжийн дагуу боломжит эрх зүйн хэлбэрүүдийг тогтоодог бол ашгийн төлөө бус байгууллага нь ХБНГУ-д голчлон бүртгэгдсэн холбоо, сан, хоршоо, нийтийн болон хувийн эрх зүйн байгууллагууд (ХХК, ХК), улсын үйлдвэр хэлбэрээр оршдог.[16]Нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээний үндсэн дээр байгуулагдсан нийгэмд тустай чиг үүрэг бүхий байгууллага, албан газар болон академи, их сургууль, дунд сургууль, музей, эмнэлэг, халамжийн

[12] Statistischen Bundesamt und Centrum fuer soziale Investitionen und Innovationen, "Zivilgesellschaft in Zahlen", 2010. S.18.
[13] Alpmann Brockhaus, Fachlexikon-Recht, 2005
[14] Marion Loewe, "Rechnungslegung von Nonprofit-Organisationen" 2003, Berlin, S.19
[15] Marion Loewe, "Rechnungslegung von Nonprofit-Organisationen" 2003, Berlin, S.19
[16] Marion Loewe, "Rechnungslegung von Nonprofit-Organisationen" 2003, Berlin, S.29

газар, худалдааны танхим, номын сан, шашны байгууллага зэрэг нь нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд байна.[17]

Ашгийн бус байгууллагыг Герман улсад гуравдагч сектор гэж нэрлэдэг бөгөөд Salamon, Anheier нарын дэвшүүлсэн дараах 5 шинжээр ашгийн төлөө бус байгууллагыг тодорхойлдог.[18] Үүнд:

- **Зохион байгуулагдсан хэлбэр** (formal organisiert)- ашгийн төлөө бус байгууллагын үндэс нь бүтэц, зохион байгуулалтад орсон байхыг хэлнэ. Бодит бүтэц, зохион байгуулалттай байх, үүсгэн байгуулсан баримт, дүрэм нь баталгаажсан байх мөн бусад төрлөөр нотлогдож болно. Жишээлбэл: байгууллагын тогтмол хуралдаан, удаан хугацааны тогтвортой байдал. Хэдийгээр ad-hoc төрлийн хэлбэржээгүй, түр зуурын хүмүүсийн нэгдэл нь нийгмийн амьдралд чухал үүрэгтэй байдаг боловч энэ тодорхойлолтын агуулгад хамаардаггүй.
- **Бие даасан, хувийн** (Privat)- Бүтэц, зохион байгуулалтын хувьд төрөөс тусгаарлагдсан байхыг ойлгоно. Энэ шалгуур нь ашгийн бус байгууллагыг төрийн байгууллагууд ба бусад институтээс ялгана. Ашгийн бус байгууллага бол төрийн бүрэлдэхүүн, төрийн захиргааны бүтэц биш юм. Энэ нь тэдгээрт ногдуулж буй татварын бодлогоос харагдаг. Иймд ашгийн бус байгууллага төрөөс боломжит дэмжлэг авах, эсвэл төрийн албан хаагч хяналтын зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд нь орох боломжтой байдаг. Ашгийн бус байгууллагын үндсэн шинж нь түүний бүтэц, зохион байгуулалт хувийн хэвшилд тулгуурладагт оршино. Герман улсын хувьд түсгаарлаж ялгахад гарч буй хүндрэл нь төрийн байгууллагуудад хүнд сурталтыг арилгах арга хэмжээний хүрээнд "хувьчлагдаж"-"privatisiert" байгаа. Эдгээр нь төрийн салбарт эсвэл нийтийн эрх зүйн санууд дээр илэрч гардаг. Улсаас энэ төрлийн байгууллагуудыг хянах ёсгүй байдаг бол нийтийн эрх зүйн бүтэц нь үүний эсрэг төрөөс хянагдаж байдаг.
- **Ашиг хуваарилахгүй** (non-profit-distributing)- Байгууллагын өмчлөгч болон гишүүдэд аж ахуйн ашиг хуваарилдаггүй. Хамтын байгууллага нь тухайн жилд цуглуулсан ашгаа байгууллагын эрхэм зорилгод зарцуулдаг. Энэ ангилалд ашиг олохоо чиглэгдээгүй ашгийн төлөө бус хувийн байгууллагууд багтана. Эдгээр байгууллагыг ашгийн төлөө бусад байгууллагуудаас ялгана. Германы татварын систем нь нийгэмд үйлчилдэг статус бүхий байгууллага өргөдөл гаргаснаар татварын хөнгөлөлтийн давуу эрх эдлэх тогтолцоог нэвтрүүлсэн байдаг .[19]
- **Бие даасан өөрийн удирдлага** (autonom selbstverwaltend/ self-governing), энэ нь бүтэц зохион байгуулалтын хувьд хараат бус, өөрийн асуудлыг бие даан шийдвэрлэх шинж юм. Үүнд бусад салбарын байгууллага хөндлөнгөөс оролцож хянахгүй.
- **Сайн дурын, албадлагын бус** (freiwillig bzw. kein Zwangsverband)- Ашгийн төлөө бус мөн гишүүнчлэлтэй байгууллага ч сайн дурын үндсэн дээр байгуулагдана. Сайн дурын ажил, сайн дурын нэгдэл ба оролцоо, байгууллагын бодит үйл ажиллагаа, удирдлага эдгээр нь ашгийн бус байгууллагын гол бүрдэл хэсгүүд юм. Энэ нь бүхэл эсвэл ихээхэн хэсэг нь сайн дурын ажлаас үүсэлтэй гэсэн үг биш. Мөн ашгийн бус байгууллага нь сайн дурын гишүүдээр илрэн гарах бөгөөд албадлагын үндсэн дээрх нэгдэл гэсэн ойлголт байхгүй. Хэрвээ гишүүд нь мэргэжил, хуульд зааснаар бүрдэж байвал гуравдагч секторт хамаарахгүй. Жишээлбэл: Худалдаа аж үйлдвэрийн танхим, эрүүл мэндийн даатгал. Байгууллагууд нь эдгээр таван

[17] GTZ, USAID, ХЗДХЯ, "МУ-ын Иргэний хуулийн тайлбар", 2005, т.100.
[18] Statistischen Bundesamt und Centrum fuer soziale Investitionen und Innovationen, "Zivilgesellschaft in Zahlen", 2010, S.16.
[19] Statistischen Bundesamt und Centrum fuer soziale Investitionen und Innovationen, "Zivilgesellschaft in Zahlen", 2010, S.30

шинжийг хангаж байгаа тохиолдолд зорилго болон санхүүжилтийн хэлбэрээс үл хамааран ашгийн бус байгууллагын төрөлд багтдаг байна.

2.2.2. Япон Улсын жишээ

Япон Улс нь 1898 (Мэйжигийн 31 дүгээр тоолол) оны Иргэний хуульд анх нийтийн эрх ашгийн хуулийн этгээдийн талаар хуульчилсан түүхэн уламжлалтай хэдий ч энэ үед нийтийн эрх ашгийн хуулийн этгээд байгуулах нь албан тушаалтны хүсэл зоригоос хамааралтай байсан.[20]Тус улсад 1990-ээд оноос иргэний хөдөлгөөнүүд эрчимжиж, 1994 онд "Иргэний хөдөлгөөнийг дэмжих тогтолцоог бий болгох зөвлөл" байгуулагдаж, 1998 онд "Хуулиар тогтоосон ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулах хуулийн этгээд"-ийн хуулийг баталж, 2001 оноос магадлан итгэмжлэлийн тогтолцоог нэвтрүүлж, 2012 оны 4 дүгээр сараас шинэчлэн найруулсан "Хуулиар тогтоосон ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулах хуулийн этгээд"-ийн тухай хуулийг мөрдөж байна. Мөн 2008 оноос ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн тогтолцооны шинэчлэлийн хүрээнд 3 хууль[21] шинэчлэн найруулж баталсан.

Япон Улсын Иргэний хуулийн 33 дугаар зүйлд "Хуулийн этгээдийг нийтийн эрх ашгийн хуулийн этгээд, ашгийн төлөө хуулийн этгээд, бусад[22]" гэсэн гурван төрөлд ангилан хуульчилсан байна. 2008 оны 12 дугаар сарын 1-ээс "Нийтийн эрх ашгийн хуулийн этгээдийн тогтолцооны шинэчлэл"-ийн хүрээнд гурван шинэ хууль баталсан. Үүний үндсэн дээр **"Хүмүүсийн нэгдэл болон эд хөрөнгийн нэгдлийн тухай хууль"**-иар байгуулагдсан *хүмүүсийн нэгдлийн хуулийн этгээд* болон *эд хөрөнгийн нэгдлийн хуулийн этгээд*, мөн **"Нийтийн эрх ашгийн хуулийн этгээдийг магадлан итгэмжлэх тухай хууль"**-иар байгуулагдсан нийтийн эрх ашгийн магадлан итгэмжлэлээр итгэмжлэгдсэн *"нийтийн эрх ашиг, хүмүүсийн нэгдлийн хуулийн этгээд"*, *"нийтийн эрх ашиг, эд хөрөнгийн нэгдлийн хуулийн этгээд"* гэсэн хуулийн этгээдийг Япон Улсын Иргэний хуулийн 33 дугаар зүйлд заасан "бусад хуулийн этгээд" гэдэг ангилалд оруулан авч үздэг байна[23].

Дээр дурдсан хуулийн этгээдүүдийг "бусад хуулийн этгээд" гэдэг ангилалд хамааруулж үздэг боловч "нийтийн магадлан итгэмжлэл"-ээр итгэмжлүүлсэн тохиолдолд Иргэний хуулийн 33 дугаар зүйлд заасан "нийтийн эрх ашгийн хуулийн этгээд"-ийн төрөлд хамаарна. Хэрэв дээрх байгууллагуудын магадлан итгэмжлэлийг цуцалбал "бусад хуулийн этгээд"-ийн ангилалд орно гэсэн үг юм. Мөн хуулиар тогтоосон ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулах хуулийн этгээд нь өргөн утгаараа тус тусын хуульд үндэслэн үүсгэн байгуулагдсан "нийгмийн халамжийн хуулийн этгээд", "сургуулийн хуулийн этгээд", "анагаах ухааны хуулийн этгээд", "шашны хуулийн этгээд", хуулиар тогтоосон ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулах хуулийн этгээдийг **"нийтийн эрх ашгийн хуулийн этгээд"** гэж нэрлэдэг байна[24].

Хуулиар тогтоосон ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулах хуулийн этгээд гэдэг бол ашгийн төлөө бус байгууллагуудыг бүгдийг багтаасан өргөн хүрээний ойлголт юм. Үүнийг системчилж авч үзвэл[25]:

---

[20] http://www.tvac.or.jp/attach/special/newpublic_nintei_43.pdf

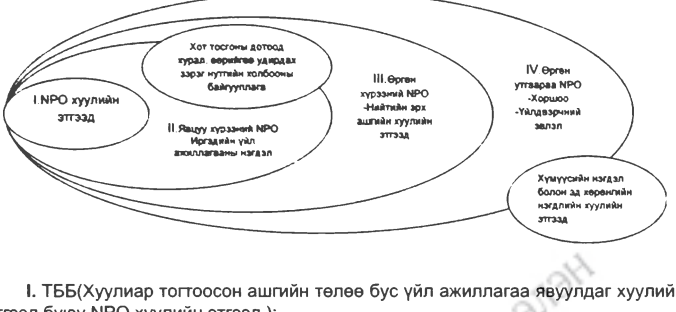
[21] "Хүмүүсийн нэгдэл болон эд хөрөнгийн нэгдлийн тухай хууль", "Нийтийн эрх ашгийн хуулийн этгээдийг магадлан итгэмжлэх тухай хууль", "Хуулиар тогтоосон ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулдаг хуулийн этгээд" гэсэн хуулиудаар ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдүүдийн эрх зүйн зохицуулалтыг илүү нарийвчлан зохицуулж байна.

[22] Япон Улсын Иргэний хууль 33 дугаар зүйл

[23] http://ja.wikipedia.org/wiki/

[24] http://ja.wikipedia.org/wiki/

[25] 「NPO法人制度の概要」"NPO хуулийн этгээдийн тогтолцооны гарын авлага"



I. ТББ(Хуулиар тогтоосон ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулдаг хуулийн этгээд буюу NPO хуулийн этгээд);

Хуулиар тогтоосон ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулдаг хуулийн этгээдийн тухай хуульд үндэслэн байгуулагдсан хуулийн этгээдийн эрхтэй нэгдлийг ойлгоно.

II. Явцуу хүрээний ТББ (Иргэдийн үйл ажиллагааны нэгдэл болон сайн дурын ажилтан /volunteer/);

Илүү ерөнхий Хуулиар тогтоосон ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулах хуулийн этгээд \ТББ\ гэж үзэж болно. **I**-ийн хуулийн этгээд дээр нэмээд хуулийн этгээдийн эрхгүй сайн дурын ажилчдын нэгдэл болон иргэдийн үйл ажиллагааны нэгдлийг агуулна.

III. Өргөн хүрээний ТББ (хүмүүсийн нэгдлийн хуулийн этгээд болон эд хөрөнгийн нэгдлийн хуулийн этгээд)

"Хүмүүсийн нэгдлийн хуулийн этгээд болон эд хөрөнгийн нэгдлийн хуулийн этгээд", "Нийгмийн халамжийн хуулийн этгээд", "сургуулийн хуулийн этгээд", "анагаах ухааны хуулийн этгээд", "шашны хуулийн этгээд" зэрэг нийтийн эрх ашгийн хуулийн этгээд дээр **I** NPO хуулийн этгээд болон **II** хуулийн этгээдийн эрхгүй нэгдлүүдийг багтаасан бүх нийтийн эрх ашгийн төлөөх нэгдлүүдийг ойлгоно.

IV. Өргөн утгаараа ТББ (хоршоо, үйлдвэрчний эвлэл)

Илүү өргөн агуулгатай ойлголт. Ашгийн төлөө байгууллагаас бусад бүх нэгдлүүдийг ойлгоно. **I,II,III**-ийн ойлголтууд дээр нэмээд ашгийн төлөө бус эд эрхлэгчдийн хоршоо, газар тариаланчдын хоршоо, гишүүдийнхээ ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг гишүүдээ үйлчилдэг байгууллага ч хамаардаг. Үүнээс үзвэл Япон Улсын хувьд ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдүүдийн эрх зүйн зохицуулалтыг тус тусд нь зохицуулсан гэж үзэж болохоор байна[26].

Япон Улсын ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн санхүүгийн хяналт, хариуцлагын талаар буюу Япон Улс дахь **I** NPO хуулийн этгээдийн санхүүгийн хяналт, хариуцлага, магадлан итгэмжлэлийн талаар авч үзье. Япон Улсад "NPO хуулийн этгээдиийн хууль"-д гурван удаа өөрчлөлт оруулсан нь нийгмийн халамж,

[26] Япон Улс 2008 оны 12 дугаар сарын 1-ээс Нийтийн эрх ашгийн хуулийн этгээдийн тогтолцооны шинэчлэлийн хүрээнд гурван шинэ хууль батална байна. "Хүмүүсийн нэгдэл болон эд хөрөнгийн нэгдлийн тухай хууль", "Нийтийн эрх ашгийн хуулийн этгээдийг магадлан итгэмжлэх тухай хууль", "Хуулиар тогтоосон ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулдаг хуулийн этгээд" гэсэн хуулиудаар ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдүүдийн эрх зүйн зохицуулалтыг илүү нарийвчлан зохицуулж байна. Мөн үүнээс гадна тус тусын хуулийн үндсэн дээр үүсгэн байгуулагдсан "Нийгмийн халамжийн хуулийн этгээд", "сургуулийн хуулийн этгээд", "анагаах ухааны хуулийн этгээд", "шашны хуулийн этгээд" зэрэг тусдаа бие даасан ашгийн төлөө бус байгуллагын эрх зүйн зохицуулалтыг ч нарийвчлан зохицуулсан байна.

байгаль орчин, хот төлөвлөлт зэрэг олон төрлийн салбарт, нийгэмд тустай үйл ажиллагааг явуулдаг нэгдэл, бүлэглэл хуулийн этгээдийн эрхтэй болсноор иргэдийн оролцоог дэмжих, иргэдийн эрхлэн явуулах эрх чөлөөт, нийтэд тустай үйл ажиллагааны хөгжлийг сайжруулах түргэтгэх зорилготой юм. Түүнчлэн хуулийн этгээдийн эрх эдэлснээр эрх зүйн харилцаанд оролцох боломжтой болж, хуулийн этгээдийн нэр дээр эд хөрөнгө төвлөрүүлэх, зарцуулах эрхтэй болох бөгөөд нөгөө талаараа хуулийн этгээдийн хувьд нийгмийн хариуцлага болон хуулийн хариуцлага хүлээх хэрэгтэй болдог.

Хуулийн этгээд нь өөрт хамаарах мэдээллийг аль болох нийтэд ил болгосноор иргэдийн итгэлийг олж, иргэдийн өөрсдийн хүчин зүтгэлийн үндсэн дээр үүсэн бий болж, хөгжиж байдаг гэсэн үзэл баримтлал NPO-ийн хуулийн гол онцлог төдийгүй хуулийн этгээдийн найдвартай байдлыг захиргааны удирдлага болон хяналтад найдаад орхих бус үйл ажиллагааны бодит амжилт, мэдээллийн ил тод байдлаар хуулийн этгээд үйл ажиллагаагаа бэхжүүлэх явдал юм.

Харин Японд NGO (Non Governmental Organization) гэдэг нь Засгийн газрын бус байгууллагыг хэлэх бөгөөд NPO болон NGO эдгээрийн аль аль нь ашгийн төлөө бус засгийн газрын бус байгууллага гэдгээр нийтлэг талтай боловч олон улсын хамтын ажиллагаа болон улсын хил давсан үйл ажиллагаа явуулж байгаа ашгийн төлөө бус байгууллагыг NGO гэж нэрлэдэг байна[27].

NPO-ийн тухай хуульд зааснаар хуулиар тогтоосон үйл ажиллагаа эрхэлдэг, ашгийн төлөө бус, гишүүдийн эрх үүрэг олж авахад зүй бус шаардлага тавиагүй байх, хариуцлагатай албан тушаалтны дунд урамшуулал авдаг хүний тоо нь нийт хариуцлагатай албан тушаалтны гуравны нэгээс бага байх, шашны болон улс төрийн үйл ажиллагаа явуулдаггүй байх, хуулиар тогтоосон сонгогдох албан тушаалтан бус байх гэсэн шаардлагыг хангасан, уг хуулийн үндсэн дээр байгуулагдсан нэгдлийг[28] ойлгодог байна. Хамгийн гол шинж бол явуулж байгаа үйл ажиллагаа нь ашгийн төлөө бус байх буюу үйл ажиллагаанаас олсон ашгаа хуваарилдаггүй байх зарчим юм. Хэдийгээр ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд гэж нэрлэсэн ч ямарч цалин хөлсгүй, үнэгүй хүчин зүтгэх үйл ажиллагаа гэж ойлгож болохгүй. Ажилтанд өгч байгаа цалин хөлс бол хөдөлмөрийг үнэлсэн зохистой урамшуулал бөгөөд үйл ажиллагаагаа явуулахад зайлшгүй шаардлагатай зардал гэдэг утгаараа ашиг хуваарилах гэсэн ойлголт биш юм[29].

2.1.2.Бүгд Найрамдах Польш улсын жишээ

Хуучин социалист системийн орнууд ардчилал, чөлөөт зах зээлийн замналаар хөгжиж байгаа өнөө үед гадаад орнуудын хандив, тусламжаар Польш улс нь "төрийн бус байгууллага"-ын эрх зүйн орчныг сайжруулах талаар нэлээдгүй ажлууд хийгдсэн нь "Төрийн бус байгууллагын өөрийгөө зохицуулах дүрэм", 2003 онд батлагдсан "Нийтийн эрх ашиг, сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль"[30]-иуд зэргээс харагдана.

Польш улсын хувьд иргэний нийгмийн үйл ажиллагаа гэх ойлголт нь янз бүрийн утгаар тайлбарлагдаж байсан. Үүний шалтгаан нь 1. Олон хүмүүс нийгэм, эдийн засгийн идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулах болсон. 2. Улс орны шилжилтийн үед байсан. 3. Иргэний нийгмийн үйл ажиллагааны тухай иргэдийн ерөнхий болон

[27] 「NPO法人制度の概要」"NPO хуулийн этгээдийн гарын авлага"
[28] 「特定非営利活動促進法」"Хуулиар тогтоосон ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулдаг хуулийн этгээдийн тухай хууль"
[29] http://www.hyogo-intercampus.ne.jp/v-hyogo/info/v_3_1/tebiki101.pdf
[30] http://www.npoweb.jp/modules/feature/index.php?content_id=158

хууль зүйн ойлголт, онолын тухай мэдлэг зөрүүтэй байсан. 4. Иргэдийн "иргэний нийгэм"-ийн тухай уламжлалт болон соёлын хандлага ялгавартай байсантай холбоотой юм.

Тухайлбал Төв, Зүүн Европд "нийгмийн байгууллага" гэх ойлголт 1989 он хүртэл түгээмэл хэрэглэгдэж байв. Гэвч бүх зүйлийг засгийн газар удирдах нь муу засаглал гэх ойлголт хүчтэй дэлгэрч, Берлиний хана нурсны дараагаар "нийгмийн байгууллага" гэх ойлголт үгүй болжээ. 1989-1990-ээд оны сүүлийн хагаст АНУ болон Европын холбооны тусламжаар хуучин социалист улсуудад иргэний нийгмийн байгууллагыг хөгжүүлэхтэй зэрэгцээд иргэний нийгмийн үйл ажиллагаатай холбоотой "ашгийн бус сектор", "төрийн бус сектор", "гуравдагч сектор", "сайн дурын сектор", "иргэний нийгмийн сектор", "бие даасан сектор"[31] зэрэг нэр томъёо дэлгэрчээ. Иймд Польш Улсын хувьд 1990 оны 12 дугаар сард парламентаас "Ардчилсан төр дэх төрийн бус байгууллага"[32] гэх хурлыг зохион байгуулснаар "төрийн бус байгууллага" гэх нэр томъёог мэргэжлийн нэр томъёогоор хэрэглэх болсон.

"Төрийн бус байгууллага" гэдэгт явцуу утгаараа холбоо, сан болон иргэдийн холбоог багтаан ойлгодог ба үүнийг гуравдагч сектор хэмээн нэрлэх тохиолдол байх бөгөөд Жонс Хопкинсийн их сургуулийн[33] "төрийн бус байгууллагын судалгаа"[34]-аас үзэхэд иргэдийн холбоо, сан, үйлдвэрчний эвлэл, нам, нийгмийн байгууллага, шашны байгууллага зэргийг багтаадаг.

Польш улсын туршлагыг үндэслэн Монгол Улсын Иргэний хууль зүйн заасан ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн төрөл болох холбоо, сангийн хэлбэрээр илрэн үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэх иргэний нийгмийн байгууллагуудыг бүхэлд нь төрөөс ангид гэсэн агуулгаар "төрийн бус байгууллага" хэмээх ерөнхий ойлголтод багтаан ойлгох боломжтой бөгөөд эдгээр байгууллагууд үүсэн бий болж үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлж байгаа нь Үндсэн хуульд тусгагдсан үзэл санааны бодит илрэл болох утгаараа иргэний нийгмийн байгууллагууд болж байна.

III.МОНГОЛ УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ӨНӨӨГИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

3.1. Эрх зүйн зохицуулалт

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн оршилд иргэний нийгмийг хөгжүүлэхийг эрхэм зорилгоо болгох үзэл санаа тусгасан, түүнчлэн Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.10 дахь хэсэгт "нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс нам, олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхийг баталгаатай эдэлнэ" гэж заасан нь иргэдэд төрөөс ангид бөгөөд ашиг олоход чиглэгдээгүй, өөрсдийн хүсэл сонирхлыг хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ төрийн үйл ажиллагаанд хяналтын үүрэг гүйцэтгэн хөндлөнгийн байр сууриас ажиллах байгууллага байгуулж, үйл ажиллагаа явуулж болох эрхийг баталгаажуулсан үндсэн эх сурвалж болсон. Энэхүү үзэл санааны үндсэнд Монгол Улсад 1997 онд "Төрийн бус байгууллагын тухай хууль"-ийг баталж иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхээ хэрэгжүүлэх эрхийг баталгаажуулсан юм. Үүнээс хойш 2002 онд шинэ "Иргэний хууль" батлагдаж ашгийн болон ашгийн бус хуулийн этгээдийн төрлийг тодорхойлон хуульчилсан байна.

[31] 立教大学学術推進特別重点資金（立教ＳＦＲ）大学院生研究２００５年度研究成果報告書.Patrycja Misiewska, p.2
[32] Organizacje pozarzndowe w demokratycznym panstwie
[33] Johns Hopkins University
[34] http://www.protectiamuncii.ro/ro/incpo.pdf

Монгол Улс дахь ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн эрх зүйн зохицуулалтыг авч үзэхэд Иргэний хуулийн 25-38 дугаар зүйлд ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдэд шууд холбогдох заалтуудыг тусгасан байна. Иргэний хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.2-т "Хуулийн этгээд нь ашиг олох зорилготой ашгийн төлөө, хууль буюу дүрэмд заасан зорилготой, ашгийн төлөө бус байж болно" гэж заасан. Мөн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.2-т "ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг холбоо, сан, хоршоо хэлбэрээр байгуулна" гэсэн байна. Уг заалтаас үзвэл Монгол Улсад ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг дээрх гурван хэлбэртэй байхаар хуульчилсан байна. Өнгөрсөн хугацаанд ашгийн төлөө бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулан Иргэний хуульд нийцүүлэх[35] зорилгоор "Ашгийн төлөө бус байгууллагын тухай" хуулийн төсөл боловсруулагдсан ч өнөөг хүртэл батлагдаагүй байна.

1997 онд "Төрийн бус байгууллагын тухай хууль" батлагдсанаар манай улсад "төрийн бус байгууллага" гэсэн ойлголт, нэр томьёо бий болсон. Гэтэл Иргэний хуульд заасан ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн төрөл, хэлбэрийг хуульчилсан боловч эрх зүйн зохицуулалтыг ямар хүрээнд авч үзэх нь тодорхойгүй байна. Учир нь Иргэний хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.3-т "холбоо, сангийн эрх зүйн байдлыг хуулиар тогтооно" гэж заасан ч эдгээрийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон хууль гараагүй байна. Тиймээс ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд гэдэгт Иргэний хуульд заасан холбоо, сан, хоршоог хамааруулан авч үзэх, эсхүл тусгайлсан хуулиар зохицуулагддаг бусад байгууллагыг хамааруулан авч үзэх тухайд ч мөн эрх зүйн зохицуулалт тодорхойгүй юм. Тусгайлсан хуулиар зохицуулагдсан аливаа төрийн биш байгууллага Иргэний хуульд заасан ашгийн, ашгийн бус хоёр төрлийн аль нэгэнд нь хуульд заасан шалгуурын дагуу хамаарагдах ёстой. Гэтэл хуулийн этгээдийг ангилж авч үзэх шалгуур үзүүлэлтүүд хуульд тодорхой тусгагдаагүй байна. Энэ нь 1. Аль төрөлд хамаарах талаар хуулийн шууд заалт байхгүйгээс гадна 2. Аль төрөлд хамаарахаа байгууллага өөрөө сонгох ёстой гэсэн хуулийн заалт байхгүй байна.[36] Энэ нь Иргэний хуульд ашгийн төлөө болон ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн ангилах шалгуурыг тодорхойлоогүй байгаа нь аль ангилалд хамаарах нь тодорхойгүй хуулийн этгээдийн статусыг тодорхойлох боломжгүйд хүргэж байна.

Мөн хоршооны эрх зүйн зохицуулалтын талаар Иргэний хууль болон Хоршооны тухай хуульд зааснаар хоршооны төрлүүдэд ялгаа байхгүй ба бүгд ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн статусаар үйл ажиллагаагаа явуулдаг байна. Гэтэл "Хоршооны тухай" хуулийн 16.5-д"Хоршоонд гишүүний нийлүүлсэн нийт хувь хөрөнгийн хэмжээг үндэслэн хоршоо орлого хуваарилж болно" гэж заасан нь ашгийн бус хуулийн этгээдийн үндсэн шалгуурыг хангахгүй байгаагаас ашгийн бус хуулийн этгээд гэсэн ангилалд хамааруулж авч үзэх тал дээр анхаарч үзэх шаардлагатай юм. Эндээс үзвэл манай улсын хоршоо нь ашгийн төлөө бус гэж хуульчилсан ч бусад улсын жишгээс нэлээд гажсан хуулийн этгээдийн төрөл болж байна.[37]

Харин "Төрийн бус байгууллагын тухай хууль"-ийн 3 дугаар зүйлд "энэ хууль нам, үйлдвэрчний эвлэл, сүм хийдээс бусад төрийн бус байгууллагад хамаарна" гэж зааснаас үзвэл ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн нийтлэг зохицуулалт болон санхүүгийн зохицуулалтыг уг хуулиар зохицуулсан байна.

[35] "Эрх зүйн шинэтгэл: төр, захиргааны эрх зүйн асуудал" М.Төрбаяр, Эрх зүй сэтгүүл, 13-14/2004 он, 59-р тал.
[36] "Монгол улс дахь ашгийн бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтын одоогийн байдал" Д.Ламжав, 2003.10.31
[37] "Бизнесийн эрх зүй-Хуульчдад зориулсан гарын авлага" ХЗҮТ, 2003 он, 92-р тал.

3.1.1.Төрийн бус байгууллагын санхүүжилт

Хэдийгээр төрийн бус байгууллага нь ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулдаг хэдий ч түүний санхүүгийн хяналтыг хэрэгжүүлэх боломж нь татварын асуудал байдаг. Манай улсын төрийн бус байгууллага дараах үндсэн 4 төрлийн эх үүсвэрээс санхүүждэг. Үүнд:

1. Гишүүний татвар, хандив,

2. Иргэд, аж ахуйн нэгж, байгууллагын хандив,

3. Дүрэмд заасан зорилгоо хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон орлого,

4. Зээлийн, өвийн мөн төсөл хэрэгжүүлэх зорилгоор улсын төсвөөс олгосон хөрөнгө зэрэг юм. Харин төрийн бус байгууллага дээрх санхүүжилтийг өөрийн зорилгодоо зарцуулдаг эсэх, түүний хяналтын асуудал тодорхойлдог.

"Төрийн бус байгууллагын тухай" хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.5 дахь хэсэгт "Төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаа нь олон түмэнд ил байх ба түүний гишүүд болон иргэд хэн ч тухайн байгууллагын тайлантай танилцаж болно" гэж заасан. Энэ нь ТББ-ын бүх мэдээлэл нээлттэй байж тухайн ТББ үндсэн зорилгынхоо төлөө ажиллаж байгаа эсэхийг хянах хамгийн чухал механизм болдог. Гэвч энэ заалтаас үзвэл ТББ-ын үйл ажиллагааны тайлан эсвэл санхүүгийн тайлангийн аль нь болохыг заагаагүй, мөн гишүүддээ үйлчилдэг ТББ, нийгэмд үйлчилдэг ТББ-ын ялгаа заагүйгээр хуульчилсан байна. Учир нь гишүүддээ үйлчилдэг ТББ-ын санхүүгийн тайланг гишүүн бус, ямар ч хамааралгүй этгээд үзэж, танилцах зайлшгүй шаардлага байдаггүй. Тиймээс дээрх зохицуулалт хэт ерөнхий зохицуулалт юм. Үүнээс өөр ТББ-ын санхүүжилт болон түүнд тавих хөндлөнгийн хяналтын зохицуулалт тусгагдаагүй ба харин ТББ орлогоо зарцуулж болохгүй үйл ажиллагааг хуульчилсан байдаг.

Судалгаанаас үзэхэд 2011 оны байдлаар манай улсад нийт 6002 ТББ бүртгэгдсэн байна.[38] Гэтэл Хуулийн этгээдийн бүртгэлийн газарт 2009 онд 185, 2010 онд 112 ТББ л үйл ажиллагааныхаа тайланг ирүүлсэн мэдээ байна.[39] Харин Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд зааснаар ТББ нь үйл ажиллагааны, санхүүгийн гэсэн хоёр төрлийн жилийн тайланг дараа оны 2 дугаар сарын 15-ны дотор гаргаж өгөх үүрэгтэй ч ийнхүү тайлангаа гаргаж өгөхгүй байгаа нь хариуцлагын тогтолцоо дутмаг байгааг илтгэж байна. Тухайлбал санхүүгийн тайланг гаргаж өгөөгүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага байхгүй ба үйл ажиллагааны тайланг гаргаж өгөөгүй бол гэмт буруутай албан тушаалтныг 10.000-20.000 төгрөгөөр торгохоор заасан байна[40]. Тоон үзүүлэлтээс харахад хуулийн дээрх зохицуулалт нь төдийлөн үр нөлөөгүй байдаг байна. Учир нь ТББ-д тайлангаа хугацаанд нь өгөөгүй үндэслэлээр хариуцлага тооцуулахаар шүүхэд хандсан тохиолдол байдаггүй. Нөгөө талаас ТББ нь тайланг зөвхөн хуулиар харьяалуулсан байгууллагад өгөх зохицуулалттай бөгөөд бусад хэлбэрээр нийтэд мэдээлэх үүрэг хүлээдэггүй.[41]

[38] "Үндэсний статистикийн газрын тайлан" 2011 он.

[39] "Төрийн бус байгууллагын хуулийн төсөлтэй холбоотой хийсэн судалгаа", "Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл" ХЗҮХ 2012 он, 521 дэх тал.

[40] "Төрийн бус байгууллагын тухай хууль"1997он, 24 дүгээр зүйлийн 24.4 дэх хэсэг.

[41] "Төрийн бус байгууллагын хуулийн төсөлтэй холбоотой хийсэн судалгаа", "Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл" ХЗҮХ 2012 он, 521 дэх тал.

3.1.2.Төрийн бус байгууллагын татварын асуудал

"Төрийн бус байгууллагын тухай" хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.1-д "Төрийн бус байгууллага нь зохих журмын дагуу жилийнхээ тайлан тэнцлийг гаргаж дараа оны 2 дугаар сарын 15-ны дотор Татварын албанд өгнө" гэж заасан боловч "Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай" хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.5.-д "аж ахуйн нэгж" гэж улсын бүртгэлд бүртгэгдэж, аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа компани, нөхөрлөл, хоршоо[42], төрийн болон орон нутгийн өмчит аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газар, тэдгээртэй адилтгах орлогын албан татвар төлөх үүрэг бүхий хуулийн этгээдийг" гэж заасан байна. Гэвч бодит байдалд ТББ нь орлогын албан татвар төлөгч субъект боловч шууд орлогын албан татвар төлөгч субъект болно гэх эрх зүйн зохицуулалт байхгүй байна. Энэ байдал нь төрийн бус байгууллагад тавих гадаад хяналтыг хэрэгжүүлэх боломжгүй болгож байгаа ч дотоод хяналтыг хэрэгжүүлэхэд саад болохгүй. Өөрөөр хэлбэл, төрийн бус байгууллагад өгсөн хандив тусламж, үйл ажиллагааг нь санхүүжүүлсэн этгээдэд санхүүгийн тайлан гаргаж өгдөг[43] байхыг үгүйсгэх боломжгүй юм. "Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай" хуулийн 7 дугаар зүйлд албан татвар ногдох орлогыг үйл ажиллагааны орлого, хөрөнгийн орлого, хөрөнгө борлуулсны орлого хэмээн заасан байна. "Төрийн бус байгууллагын тухай" хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.3-т "дүрмийн зорилгоо хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагааны орлого" гэснээс үзвэл аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулахыг зөвшөөрсөн ба "Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай" хуулийн 8 дугаар зүйлд заасан үйл ажиллагааны орлогоосоо татвар төлөх ёстой.

Татвартай холбоотойгоор төрийн бус байгууллагыг аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвараас хөнгөлөх, чөлөөлөх тухай хуульд тусгайлсан зохицуулалт байхгүй ба "Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай" хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.10-т "Хөнгөлийн бэрхшээлтэй иргэдээс үүсгэн байгуулсан төрийн бус байгууллагыг дэмжих зорилгоор аж ахуйн нэгж, иргэнээс хандивласан нэг сая хүртэлх хэмжээний төгрөгийг хандивласан болох нь тогтоогдсон тохиолдолд тухайн татварын жилд уг аж ахуйн нэгжийн албан татвар ногдох орлогоос хасаж тооцно" гэж зааснаас үзвэл зөвхөн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдээс үүсгэн байгуулсан төрийн бус байгууллагад хандивласан нэг сая төгрөг хүртэлх орлогыг татвараас хөнгөлөхөөр зохицуулсан байна.

Иймд ТББ-ын үйл ажиллагааг үнэлэх үндсэн хэлбэр нь тайланг ил тод байлгах явдал юм.[44] "Төрийн бус байгууллагын тухай" хуулийн 11 дүгээр зүйлд ТББ-ын Удирдах зөвлөл нь тайланг хэлэлцэх бүрэн эрхтэй байхаар заасан байна. Энэ нь тайланд үндэслэн дотоод хяналтаа хэрэгжүүлж үнэлэлт дүгнэлт өгөх, дараа дараагийн ажлаа төлөвлөх, гишүүд, хандивлагчдад үйл ажиллагаагаа нээлттэй байлгах боломжийг бүрдүүлж өгч байдаг. Ийнхүү нээлттэй байх нь ТББ-д нэгдэх, хамтран ажиллах иргэдийн идэвхийг дээшлүүлэх ач холбогдолтой ч гэж үздэг. Жишээ нь, хандив өргөх, гэрээслэлээр өвлүүлэх зэрэг харилцаанд юуны өмнө ТББ-ын найдвартай ажиллагааг харах нь зүйн хэрэг юм.

Харин төрийн эрх бүхий байгууллагад ажлаа тайлагнах нь ТББ-ын талаар тоон мэдээлэл бэлтгэх, татварын болон бусад эрх зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой гэж үздэг.

---

[42] Өмнө дурдсанчилан хоршоог ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд гэж хуульчилсан ч энэ хэсэгт бусад ашгийн төлөө хуулийн этгээдтэй зэрэгцүүлэн бичсэн нь хоршоог ашгийн төлөө хуулийн этгээд гэдгийг хүлээн зөвшөөрч буй нэг илрэл хэмээн үзэж болох талтай.

[43] "Төрийн бус байгууллагын тухай хууль" 1997он, 5 дугаар зүйлийн 5.5 дахь хэсэг.

[44] "Эвлэлдэн нэгдэх эрх *Төрийн бус байгууллагын стандарт гарын авлага*" Ж.Амарсанаа, 2001 он., 61 дэх тал

Хэдийгээр "Төрийн бус байгууллагын тухай" хуулийн 3 дугаар зүйлийн 2-т "Энэ хууль Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дээр байгуулагдан үйл ажиллагаагаа явуулдаг олон улсын болон улс төрийн бус байгууллага, тэдгээрийн салбар төлөөлөгчийн газарт нэгэн адил хамаарна" гэж заасан боловч 2009, 2010 онуудад Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын Хуулийн этгээдийн бүртгэлийн газарт ТББ-аас ирүүлсэн тайлангуудаас харахад ОУ-ын байгууллагын Монгол дахь төлөөлөгчийн газраас үйл ажиллагааны тайлан ирүүлээгүй байна.[45] Дээрх байдлаар тайлангаа хугацаандаа ирүүлэгүй, хувийн ашиг олох зорилгоор санхүүгийн үйл ажиллагаа явуулдаг зэрэг зөрчил гаргасан тохиолдолд "Төрийн бус байгууллагын тухай" хуульд заасан маш бага хэмжээний торгуулийг төлөхөөр заасан[46] байгаа нь хууль зөрчиж, үүргээ биелүүлдэггүй гол шалтгаан болох талтай.

Харин Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.4-т "аж ахуйн үйл ажиллагаа гэж ашиг олох зорилготой болон тийм зорилгогүй, бүхэлд нь буюу хэсэгчлэн бараа борлуулах, ажил гүйцэтгэх, үйлчилгээ үзүүлэх үйл ажиллагааг" гэж заасан нь аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулж нийт орлого нь 10.000.000 /арван сая/ төгрөгт хүрсэн төрийн бус байгууллагын хувьд татвар төлөгч болохоор заасан байна. Мөн уг хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1.4-т "гадаад улсын засгийн газар, төрийн бус байгууллага, олон улсын буяны байгууллагаас буцалтгүй болон хүмүүнлэгийн тусламжаар авсан бараа нэмэгдсэн өртгийн албан татвараас чөлөөлөгдөнө" гэж заасан ч энэ хэсэгт заасан төрийн бус байгууллага гэдэгт нь гадаад улсын эсхүл дотоодын төрийн бус байгууллагад алинд хамаарах эсэх нь тодорхойгүй. Иймд дотоодын төрийн бус байгууллагыг дээрх заалтаар нэмэгдсэн өртгийн албан татвараас чөлөөлөх эсэх нь тодорхойгүй байна.

Дээр дурдсанаас үзэхэд манай улсад ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн нэр томьёо бүрэн гүйцэд жигдрээгүй, төрийн бус байгууллагын хяналт, хариуцлагын механизм сул байна. Түүнчлэн, гадаад орнуудад ашгийн бус байгууллагын магадлан итгэмжлэлийн тогтолцоо, тайлангаа нийтэд мэдээлэх тогтолцоо зэрэг хяналтын сайн туршлагууд байдаг. Гэтэл энэ бүгд олон асуудал огт зохицуулагдаагүй хэвээр байгаа нь энэхүү харилцааг сайжруулах зайлшгүй шаардлага байгааг харж болно. Учир нь орчин үед төр зарим чиг үүргээ иргэний нийгэм, төрийн бус байгууллагад шилжүүлэх, санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх, иргэний нийгмийн байгууллагууд ч олон нийтийн эрх ашгийг хамгаалан төрд хүчтэй хяналт тавьдаг томоохон үүргийг гүйцэтгэдэг. Энэ тохиолдолд иргэний нийгэм, төрийн бус байгууллагуудын эрх зүйн орчинг сайтар бэхжүүлэх нь төр хийгээд иргэний нийгмийн хөгжилд чухал ач холбогдолтой юм.

IV.ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГЫН МАГАДЛАН ИТГЭМЖЛЭЛ

Төрийн бус байгууллагын магадлан итгэмжлэлийг пост-социалист орнууд хэрхэн зохицуулсан талаар Орос, Казакстан улсуудыг сонгон хууль тогтоомжийг судалж үзэхэд эдгээр улсад энэ асуудлыг хууль тогтоомждоо тусгаагүй байна.

Эдгээр улсад төрийн бус байгууллагын харилцааг "Аж ахуйн бус байгууллагын тухай", "Олон нийтийн нэгдлийн тухай" хуулиудаар зохицуулдаг байна. ОХУ-ын "Аж ахуйн бус байгууллагын тухай хууль"[47] 1996 онд, "Олон нийтийн нэгдлийн тухай

[45] "Төрийн бус байгууллагын хуулийн төсөлтэй холбоотой хийсэн судалгаа", "Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл" ХЗҮХ 2012 он, 523 дэх тал.

[46] "Төрийн бус байгууллагын тухай" хуулийн 24 дүгээр зүйлд зөрчилд хүлээлгэх хариуцлагыг заасан ба хамгийн багадаа 10.000 төгрөг, хамгийн ихдээ 150.000 төгрөгөөр торгох зохицуулалттай байна.

[47] Федеральный закон "О некоммерческих организациях", эх сурвалж http://pravo.fso.gov.ru/, хамгийн сүүлд 2013.03.01-нд үзсэн.

хууль"[48] 1995 онд, Казакстан улсын "Аж ахуйн бус байгууллагын тухай хууль"[49] нь 2001 онд, "Олон нийтийн нэгдлийн тухай хууль"[50] 1996 онд тус тус батлагдаж, удаа дараагийн нэмэлт өөрчлөлтийн хамт хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Эдгээр улсын олон нийтийн нэгдэл, аж ахуйн бус үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллага нь улсын бүртгэлд бүртгүүлснээр үйл ажиллагаагаа явуулах үндэс бүрддэг байна.

4.1.Өөрийгөө магадлан итгэмжлэх тогтолцоо[51]

Үндсэн үйл ажиллагаа нь нийтэд тустай үйл ажиллагаа болох нийгэмд үйлчилдэг ТББ болон өөрийн эрхэм зорилгын хүрээнд гишүүддээ үйлчилдэг ТББ-ын ангиллаас үл хамаарч өөрийгөө магадлан итгэмжлэх тогтолцоог хэрэгжүүлж буй бусад орны туршлага нь иргэний нийгмийн институцийн хөгжлийг дэмжих хөшүүрэг болох өөрийгөө зохицуулах /self-regulation/-ыг механизмыг бүрдүүлсэн байна.

Магадлан итгэмжлэл бол тухайн төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагааг дотоод /гишүүд, дэмжигчид, хөтөлберт нь хамрагдаж буй этгээдүүд гэх мэт/ болон гадаад /хандивлагчид гэх мэт/ хүрээнд хариуцлагатай, ил тод байлгах зорилгын үүднээс хийгддэг.

Төрийн бус байгууллага өөрийгөө магадлан итгэмжлэх ажиллагаа нь тухайн төрийн бус байгууллагууд "малгай" төрийн бус байгууллага байгуулах замаар хамтын ажиллагааны нэгдсэн байгууллага үүсгэж, тухайн байгууллагын дээвэр дор бүгд нэгэн зорилгоор нэгдэж, "ёс зүйн дүрэм", "үйл ажиллагааны стандарт", "үйл ажиллагааны дүрэм" гэх мэт баримт бичиг баталж, түүнийгээ сахиж мөрдөх замаар хэрэгждэг байна. Өөрийгөө магадлан итгэмжлэх буюу өөрийнхөө үйл ажиллагаагаа хариуцлагатай, ил тод, олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн стандартын дагуу явуулж буйгаа нотлон харуулах зорилготой төрийн бус байгууллагуудын ийм төрлийн нэгдэл Бангладеш, Австрали, Ботсвана, Филиппин, АНУ, Гүрж, Македон, Камбож, Лесота, Сомали, Эстон, Канад, Энэтхэг, Индонези, Этиоп, Нигер, Пакистан, Өмнөд Африк, Уганда зэрэг улсад байдаг (ийм төрлийн 35 байгууллагыг хавсралтад жагсаав).

Ингээд өөрийгөө магадлан итгэмжлэх тогтолцоо нь ямар онцлогтой, давуу болон сул талтай талаар дүгнэн өгүүлье.

Төрийн бус байгууллага хариуцлагатай байх, тэрхүү хариуцлагатай байх чадварыг нь магадлан итгэмжлэх нь өргөн хүрээтэй цогц асуудал юм. Учир нь төрийн бус байгууллагын магадлан итгэмжлэл нь дор дурдсан этгээдүүдэд чухал ач холбогдолтой байдаг байна.

- Хөрөнгө, эх үүсвэр хандивлагчид,
- Хууль тогтоомж, дүрэм журам батлан гаргагч төрийн байгууллагууд,
- Дэмжигчид,
- Хандив, тусламжийг хүлээн авагчид.

Төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаа хариуцлагатай, зорилгодоо нийцэн зөв явагдаж байгаа эсэхэд хориод жилийн өмнөөс эхлэн идэвхтэй анхаарал хандуулж байна. Үүний учир нь төрийн бус байгууллагууд үндэсний төдийгүй олон

[48] Федеральный закон "Об общественных объединениях", эх сурвалж http://pravo.fso.gov.ru/, хамгийн сүүлд 2013.03.01-нд үзсэн.

[49] Закон Республики Казахстан "О некоммерческих организациях", эх сурвалж http://adilet.zan.kz/rus/docs/, хамгийн сүүлд 2013.03.01-нд үзсэн.

[50] Закон Республики Казахстан "Об общественных объединениях", эх сурвалж http://adilet.zan.kz/rus/docs/, хамгийн сүүлд 2013.03.01-нд үзсэн.

[51] ХЗҮХ, "Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл" 2-р боть. Тэнд ТББ-г магадлан итгэмжлэх бусад хэлбэрийг дэлгэрүүлэн үзэх боломжтой.

улсын түвшинд бодлогын нөлөө үзүүлж, нийгэмд чухал байр суурь эзэлж, нийтэд олон төрлийн үйлчилгээ үзүүлэх болсонтой холбоотой. Төрийн бус байгууллагуудын төвлөрүүлж, зарцуулах эх үүсвэр улам бүр нэмэгдэх болсон өнөө үед тэд юу хийсэн, эсхүл хийж байгаагаа зохих этгээдийн өмнө тайлагнаж хариуцлагатай ханддаг чадвартай байх ёстой болжээ.

Магадлан итгэмжлэл бол хариуцлагатай хандах чадварыг илэрхийлэх үнэлгээ гэж үздэг байна. Энэ асуудлыг төрийн бус байгууллагууд хамтран нэгдэж өөрсдөө зохицуулах явдал нэмэгдсээр байна. Канадад төрийн бус байгууллагууд нэгдэж хамтын ажиллагааны зөвлөл байгуулан анхны "Ёс зүйн дүрэм"-ийг 1995 онд баталж байснаас хойш ийм төрлийн сайн туршлага дэлхий дахинаа дэлгэрч өнөөдөр 30 гаруй ийм төрлийн дүрэмтэй байгууллага үүсэн бий болжээ.

Төрийн бус байгууллагын өөрийгөө магадлан итгэмжлэх тогтолцооны 3 төрөл байдаг:

• Тэмүүлэл болох зарчим, ёс зүйн дүрэмтэй байх. Үүнийг гарын үсэг зурж нэгдэн орсон этгээдүүд сахин мөрдөх ёстой байдаг.

• Үйл ажиллагааны дүрэм буюу түүнд тодорхой стандартуудыг нарийвчлан тусгасан дүрэмтэй байх.

• Гэрчилгээжүүлэх тогтолцоо буюу тодорхой стандартуудыг сахиж мөрдөж байгааг гуравдагч этгээдээр гэрчлүүлэх.

Өөрийгөө зохицуулах энэ тогтолцооны гол сул тал бол тухайн дүрэм, баримт бичгийг сахиж мөрдөх нь сайн дурын байдагт оршино. Гэхдээ салбар, мэргэжил нэгтнүүдийн нэгдэн зөвшөөрсөн тэрхүү дүрмийг тухайн төрийн бус байгууллага хүлээн зөвшөөрч сахиж мөрдөөгүй бол тэр байгууллага "яагаад нэгдэж ороогүй юм бэ" гэх том бөгөөд хүнд асуулттай тулгарч болзошгүй тул сайн дурын гэх сул тал нь цаад утгаараа тухайн дүрэмд нэгдэж орохыг өөрийн эрхгүй шаардаж байдаг талтай ажээ.

Төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаа харилцан адилгүй, онцлогтой байдаг учир үйл ажиллагааны чанарыг тодорхойлж тогтоох нь бэрхшээлтэй байдаг. Энэ үүднээс хандвал өөрийгөө зохицуулах энэ тогтолцоо нь хамгийн сайн туршлагуудад байвал зохих нийтлэг чанар, стандартыг илэрхийлж чаддагаараа илүү зохимжтой байдаг. Зарим улсад дээр дурдсан төрлийн дүрэмд нэгдсэн байх нь хандивын хөрөнгө горилох, хөнгөлөлт эдлэх шалгуур болох нь бий. "Тухайлбал, Олон улсын хамтын ажиллагааны Австралийн зөвлөлийн "Үйл ажиллагааны дүрэм"-д нэгдэж ороогүй төрийн бус байгууллагад Австралийн засгийн газрын тусламжийн хөтөлбөрийн хөрөнгийг хуваарилахыг зөвшөөрдөггүй. Мөн Филиппинд "Төрийн бус байгууллагыг гэрчлэх Филиппиний зөвлөл", Пакистанд бол "Ашгийн төлөө бус филантропийн байгууллагын Пакистаны зөвлөл"- өөс гэрчилгээ аваагүй төрийн бус байгууллагууд хандив тусламжаа татвар ногдох орлогоос хасуулах эрх эдэлдэггүй байна"[52].

Өөрийгөө зохицуулах энэ тогтолцооны бас нэг сул тал бол сахин мөрдөж байгааг хянах механизм сул байдаг. Нэгэнт тухайн дүрэмд нэгдэн орж, "малгай" байгууллагын гишүүн болсон бол дүрэмд заасныг хэрэгжүүлэх нь тухайн төрийн бус байгууллагын сайн дурын хэрэг болж, амлалтын асуудал болон үлдэх нь бий. Тухайн дүрэмд нэгдэн орсон байгууллагууд дүрмээ сахин мөрдөхийн тулд юуг бодох, юу хийх ёстойдоо бага анхаардаг байна.

[52] Эх сурвалж www.oecd.org/dev/devcom/44251309.pdf, *хамгийн сүүлд 2013.03.05-нд үзсэн.*

Энэ сөрөг байдлыг арилгахын тулд дүрмээ сахиж мөрдөх асуудлаар тусгай ажилтан томилж ажиллуулахыг зарим дүрэмд шаардах боловч хэрэгжүүлэх механизмыг бий болгохгүй бол зөвхөн идэвх зүтгэлтэй нь дүрмээ сахиж биелүүлдэг тийм байдалд ордог байна.

Энэ үзэгдэлтэй зэрэгцэн дүрэмдээ сахиж мөрдөж байгааг хянах механизмыг оруулах явдал ихсэж байгаа ажээ. Дүрэмдээ тусгах болсон механизм нь харилцан адилгүй хэлбэртэй байна. Үүнд:

- Өөрийгөө гэрчилгээжүүлэх тогтолцооны хувьд тухайн байгууллага дүрмээ хэрхэн сахиж мөрдөж байгаагаа үнэлж, тайлангаа ирүүлэхийг шаардах болсон байна. Тухайлбал, Канадад ийм тайланг Олон улсын хамтын ажиллагааны Канадын зөвлөлийн гүйцэтгэх захирал гарын үсэг зурж баталгаажуулдаг байна.

- Тэгвэл зарим байгууллагын хувьд хэрэв холбогдох стандартуудыг гишүүн байгууллага биелүүлээгүй бол тэдгээрийг хэрхэн биелүүлэх талаар ажлын төлөвлөгөө ирүүлэхийг даалгах байдлаар хэрэгжүүлэх механизмыг тусгаж өгсөн байдаг.

- Дүрмээ сахин мөрдөж байгааг хянах бас нэг механизм бол гуравдагч этгээдээр үнэлгээ өгүүлж гэрчилгээ олгох арга зам юм. Үүнийг Төрийн бус байгууллагыг магадлан итгэмжлэх Филиппиний зөвлөл хэрэгжүүлдэг.

- Хамгийн их өргөн тархсан механизм бол хэрэв дүрэмд заасан стандартыг сахиж мөрдөхгүй байгаа бол гишүүд, дэмжигчид нь тухайн төрийн бус байгууллагын эсрэг гомдол гаргах тогтолцоо юм. Үүнийг Этиопын Төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагааны дүрэмд заасан байх жишээтэй.

Эдгээр дурдсан арга замууд нь эцсийн дүндээ зөрчвөл хариуцлага ногдуулдаг байж л хамгийн үр дүнтэй байж чадах юм. Тухайлбал, нэгдэн орсон дүрмээс гаргах буюу байгууллагын гишүүнээс хасах, эсхүл түдгэлзүүлэх хариуцлага тооцох механизмтай байх нь тухайн дүрэмд заасныг хэрэгжүүлэх нөхцөл болно.

Хавсралтад дурдсан 35 байгууллагад буй нийтлэг зүйл нь өөрийгөө магадлан итгэмжлэх ажиллагааг хэрэгжүүлэхдээ дотоод засаглал, захиргаа, санхүүгийн менежментийн тогтолцооны талаар тодорхой стандартуудыг тогтоож, гишүүн байгууллагаас сахиж мөрдүүлэхэд оршиж байна. Энэ нь цаад утгаараа хууль тогтоомжид заасан шаардлагыг биелүүлэхэд мөн чиглэгддэг байна.

Өмнө дурдсанчлан, өөрийгөө магадлан итгэмжлэх байгууллага хэрхэн байгуулагддаг, үйл ажиллагаа нь ямар зохион байгуулалттай талаар Олон улсын хамтын ажиллагааны Канадын зөвлөлөөр жишээ болгон авч үзье.

"Олон улсын хамтын ажиллагааны Канадын зөвлөл"[53] бол Канадын төрийн тус байгууллагууд хамтран байгуулсан төрийн бус байгууллага юм. Энэ байгууллага дэлхийд анх удаа "Ёс зүйн дүрэм"-ийг /1995/ батлан мөрдүүлэх туршлагыг бий болгосон байна. Энэ дүрэм хамгийн сүүлд 2009 онд өөрчлөлт орж "Ёс зүй ба үйл ажиллагааны дүрэм"[54] гэсэн нэртэй болжээ. Энэхүү дүрмийг хүлээн зөвшөөрч нэгдэн орсон төрийн бус байгууллага нь энэ зөвлөлийн гишүүн болдог байна. Гишүүн байгууллага бүр татвар төлдөг байна.

Канадын зөвлөл нь дотоод журамтай бөгөөд түүндээ зөвлөлийн эрх барих байгууллага, гүйцэтгэх удирдлага, тэдгээрийн бүрэн эрх, гишүүнчлэл, санхүү, татварын зэрэг асуудлаа тусгасан байдаг. "Ёс зүй ба үйл ажиллагааны дүрэм"-д үндсэн 2 асуудлыг хөндөж тусгасан байдаг.

[53] Эх сурвалж http://www.ccic.ca, хамгийн сүүлд 2013.03.06-нд үзсэн.

[54] "Code of Ethics and Operational Standards",эх сурвалж http://www.ccic.ca/about/ethics_e.php, хамгийн сүүлд 2013.03.06-нд үзсэн.

• Баримтлах үндсэн зарчмууд: үүнд ерөнхий, зохион байгуулалтын, хөгжлийн, хамтын ажиллагааны зарчмууд гэсэн гарчиг дор төрийн бус байгууллагаас үйл ажиллагаандаа баримтлах үндсэн, суурь зарчмуудыг тусгаж өгсөн байдаг.

• Үйл ажиллагааны стандартууд: энэ хэсэгт хамтын ажиллагаа, засаглал, зохион байгуулалтын ил тод шударга байдал, санхүү, хөрөнгө босгох ба олон нийттэй харилцах, менежментийн үйл ажиллагаа ба хүний нөөц, сахиж мөрдөх явдлыг хангах зэрэг асуудлуудыг тусгасан байна.

Төрийн бус байгууллага нь Канадын зөвлөлд гишүүнээр нэгдэн орж байгаагаараа "Ёс зүй ба үйл ажиллагааны дүрэм"-д заасан зарчим, стандартуудыг мөрдөх үүрэг хүлээдэг. Сахиж мөрдөх үүргээ хэрхэн биелүүлж байгаа талаараа гишүүн болсноос хойш 1 жилийн дотор өөрөө өөртөө үнэлгээ өгсөн хүснэгтийг бөглөж Зөвлөлдөө ирүүлдэг байна. Харин гишүүн болсноос хойш 3 жилийн дотор гишүүн төрийн бус байгууллага нь зарчим, стандартыг хэрхэн биелүүлж байгаа, эсхүл ямар нэг байдлаар биелүүлэхгүй байгаа талаарх гэрчилгээг удирдах байгууллагаасаа авч Зөвлөлд хүргүүлэх ёстой байна. Стандартыг ямар нэг байдлаар биелүүлэхгүй байгаа тэрхүү тохиолдлыг Зөвлөл шалган хянадаг. Үүний дараа 3 жил тутам энэхүү тайлан буюу гэрчилгээгээ Зөвлөлд явуулах ёстой.

Өөрийгөө магадлах тогтолцоог хэрэгжүүлэгч улс, бүс нутгийн талаар дэлгэрэнгүй мэдээллийг хавсралт[55]-аас үзнэ үү.

4.2.Япон Улсын магадлан итгэмжлэлийн загвар болон хагас магадлан итгэмжлэх тогтолцоо

NPO-ийн тухай хуульд зааснаар ТББ хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаа, удирдлага, менежмент, бүтэц зохион байгуулалтын хувьд зохист шаардлагыг хангаж байвал харьяалах захиргааны байгууллагаас магадлан итгэмжлэлийг олгож болно. Үүнийг Япон Улсад магадлан итгэмжлэх тогтолцоо гэх бөгөөд ТББ хуулийн этгээдэд чиглэсэн хандивыг эрчимжүүлэх, үйл ажиллагааг нь дэмжих зорилгоор татварын тогтолцооны үндсэн дээр үүссэн арга хэмжээ юм. Магадлан итгэмжлэлийг Япон Улсын Татварын Албанаас олгож байсан боловч тогтолцооны шинэчлэлийн хүрээнд харъяалах засаг захиргааны нэгжид олгосон байна[56].

Үүнээс үзвэл "Магадлан итгэмжлэгдсэн ТББ хуулийн этгээд" гэдэг нь ТББ хуулийн этгээдийн хэлбэрээр үүсгэн байгуулагдсан хуулийн этгээдүүдийн дотроос үйл ажиллагаа, удирдлага, менежмент, бүтэц, зохион байгуулалтын хувьд хуулиар тогтоосон шаардлагыг хангасан тохиолдолд харьяа захиргааны байгууллагаас магадлан итгэмжлэгдсэн хуулийн этгээдийг хэлнэ. Магадлан итгэмжлэлийг таван жилийн хугацаатайгаар олгох бөгөөд магадлан итгэмжлэл олгосон өдрөөс эхэлж тоолно. Магадлан итгэмжлэх хугацаа дуусахаас зургаан сарын өмнө дахин өргөдөл гаргаж шаардлага хангасан тохиолдолд магадлан итгэмжлэлийн хугацааг сунгана.

Магадлан итгэмжлэхэд тавигдах шалгуур[57]:

1. "Public Support Test" (PST)–д тэнцсэн байх. Үүнд хагас магадлан итгэмжлэх хамаарахгүй;

2. Үйл ажиллагааны хувьд гишүүддээ үйлчлэх хувь хэмжээний эзлэх хувь 50 хувьд хүрээгүй байх;

[55] Эх сурвалж www.oecd.org/dev/devcom/44251309.pdf, хамгийн сүүлд 2013.03.05-нд үзсэн.

[56] www.npo-homepage.go.jp/support/nintei.html「認定特定非営利活動法人制度について」(Магадлан итгэмжлэгдсэн NPO хуулийн этгээдийн тухай гарын авлага)

[57] http://www.hyogo-intercampus.ne.jp/v-hyogo/info/v_3_1/tebiki101.pdf

3. Удирдлага, бүтэц зохион байгуулалт болон санхүүгийн удирдлагын зохистой, оновчтой байдал;

4. Үйл ажиллагааны агуулга зохимжтой байх;

5. Мэдээлэл ил тод явагдаж байх;

6. Үйл ажиллагааны тайланг харьяалах байгууллагад гаргаж байх;

7. Хууль зөрчсөн, хууль бус үйлдэл, нийтийн эрх ашигт харш нөхцөл байдал байхгүй байх;

8. Байгуулагдсан өдрөөс хойш нэг жилийн хугацаа өнгөрсөн байх;

Дээр дурдсан шаардлагуудыг хангасан ч (гэхдээ 1 дүгээр шалгуур хагас магадлан итгэмжлэлд хамаарахгүй) дараах шаардлагыг хангаагүй бол магадлан итгэмжлэгдэж чадахгүй.

1. Хариуцлагатай албан тушаалтны дунд шаардлага хангаагүй этгээд байвал. (ял эдэлснээс хойш 5-н жил өнгөрөөгүй, гэмт бүлэглэлийн гишүүн, татварын тухай хууль зөрчиж торгуулснаас хойш 5-н жил өнгөрөөгүй);

2. Магадлан итгэмжлэл цуцлагдсанаас хойш 5-н жил өнгөрөөгүй байх;

3. Дүрэм болон үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний агуулга нь хуульд нийцээгүй хуулийн этгээд;

4. Улсын болон Орон нутгийн татвар төлөөгүй болон удаашруулсан, үүний улмаас арга хэмжээ авагдсанаас хойш 3-н жил өнгөрөөгүй байгаа;

5. Гэмт бүлэглэлийн гишүүн, гэмт бүлэглэл, гэмт бүлэглэлийн гишүүний удирдлага доор байдаг хуулийн этгээд;

Мөн тогтолцооны шинэчлэлийн хүрээнд 2012 оны 4 дүгээр сарын 1-ээс Япон Улсад **хагас магадлан итгэмжлэх тогтолцоо** хэрэгжүүлж эхэлсэн бөгөөд энэ нь шинээр байгуулагдсан ТББ хуулийн этгээд (үүсгэн байгуулагдаад 5 жил болоогүй хуулийн этгээд) дээрх болзол, шаардлагыг хангасан тохиолдолд олгодог тогтолцоо юм. Хагас магадлан итгэмжлэх тогтолцоо нь бүрэн магадлан итгэмжлэхээ бодвол "Public Support Test"-ийг шаарддаггүй учир арай хялбар байдаг. Магадлан итгэмжлэлийн хүчинтэй хугацаа 3 жил бөгөөд хагас магадлан итгэмжлүүлэх өргөдлийг нэг л удаа гаргах эрхтэй.

Гэхдээ "Хуулиар тогтоосон ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулдаг хуулийн этгээдийн тухай" хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш гурван жилийн хугацаанд "үүсгэн байгуулагдаад 5 жил болоогүй байх" гэдэг шалгуурыг мөрдөхгүй. Өөрөөр хэлбэл 2012 оноос 2015 он хүртэл гурван жилийн хугацаанд, байгуулагдаад 5 жил болсон ТББ хуулийн этгээд ч өргөдөл гаргах эрх нь нээлттэй бөгөөд хагас магадлан итгэмжлүүлэх боломжтой. Үүний үр дүнд шинээр үүсгэн байгуулагдаж буй ТББ хуулийн этгээд иргэдийн дэмжлэг, санхүүжилт олох боломж нь нэмэгдэж, магадлан итгэмжлэгдээгүй ТББ хуулийн этгээд ч мөн үндсэн магадлан итгэмжлэх тогтолцоонд шилжихэд хялбар байх бодлого барьж байна.

Магадлан итгэмжлэгдсэнээр татварын тусгай хөнгөлөлт эдлэхээс гадна, мэдээллээ ил тод байлгах, тайлан илтгэл гаргаж байх, хэрэв гаргаагүй бол торгууль төлөх үүрэг хүлээдэг.[58]

1. Татварын хөнгөлөлтийн хувьд: Магадлан итгэмжлэгдсэн хуулийн этгээд нь татвараас чөлөөлөгдөх бөгөөд зөвхөн зорилгодоо нийцсэн аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон орлогодоо татвар төлдөг.

А. Магадлан итгэмжлэгдсэн хуулийн этгээдийн дүрэмдээ заасан гол үйл

[58] http://www.seikatubunka.metro.tokyo.jp/index4files/guidebook/nintei/06.pdf

ажиллагаанд нь зориулж хувь хүн хандив өгсөн тохиолдолд хандивын мөнгийг татвараас чөлөөлдөг байна. Мөн хандив өгсөн хувь хүнийг орон нутгийн албан татвараас хандивласан мөнгөн дүнд ногдох татвараас нь чөлөөлдөг.

Б. Магадлан итгэмжлэгдсэн хуулийн этгээдийн дүрэмдээ заасан гол үйл ажиллагаанд нь зориулж хуулийн этгээд хандив өгсөн тохиолдолд хандивласан мөнгөн дүнд ногдох татвараас нь чөлөөлнө.

В. Магадлан итгэмжлэгдсэн хуулийн этгээдийн дүрэмдээ заасан гол үйл ажиллагаанд нь зориулж өв залгамжлалын болон гэрээслэлээр эд хөрөнгө олж авсан этгээд хөрөнгөө хандивласан тохиолдолд хандивласан эд хөрөнгийн үнийн дүнд ногдох өв залгамжлалын татвараас чөлөөлнө.

2. Тайлан гаргах үүрэг: Магадлан итгэмжлэгдсэн хуулийн этгээд нь жил бүр эхний 3 сарын дотор үйл ажиллагааны тайлангаас гадна хариуцлагатай албан хаагчид (захирал, хяналтын алба)-ын шагнал урамшууллын тайланг харьяалах захиргааны байгууллагад гаргаж өгөх үүрэгтэй. Мөн тусламжийн мөнгө тараасан тохиолдолд нэн даруй тайланг захиргааны байгууллагад гаргаж өгөх үүрэг хүлээдэг. (Энэ тохиолдолд харьяалах захиргааны байгууллага нь Токио хот дахь харъяалсан төв байгууллага байна).

3. Мэдээлэл ил тод байх: Магадлан итгэмжлэгдсэн хуулийн этгээд нь үйл ажиллагааны тайланг шаардсан үед гаргаж өгөх үүрэгтэй бөгөөд үйл ажиллагааны тайлангаа ажлын байран дээрээ хадгалах үүрэгтэй. Мөн Токио дахь төв харьяалах байгууллагад үйл ажиллагааны тайлан хадгалагдаж байх ба шаардсан этгээдэд үзүүлэх, хуулбарлан өгөх үүрэгтэй байдаг.

4. Торгууль ногдуулах: Дээр дурдсан мэдээлэл ил тод байх болон үйл ажиллагааны тайлан, хариуцлагатай албан хаагчдын тайлан зэрэг заавал гаргаж өгөх тайлангаа гаргаж өгөөгүй тохиолдолд торгууль ногдуулах хуулийн заалттай.

Магадлан итгэмжлүүлснээр татварын хөнгөлөлт эдлэхээс гадна санхүүгийн удирдлага, менежмент, бүтэц зохион байгуулалтын хувьд өөрийгөө засаж залруулах боломжтой болж дотоод удирдлага бат бэх найдвартай болдог. Мөн магадлан итгэмжлэгдсэнээр илүү мэдээллийн ил тод орчин бүрдүүлж, нийгэмд ил тод нээлттэй болсноор иргэдийн итгэх итгэлийг олж авдаг давуу талуудтай байдаг байна.

Япон улсын ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн нэг төрөл болох ТББ, хуулийн этгээдийн тогтолцооны шинэчлэлийн хүрээнд 2012 оны 4 дүгээр сарын 1-нд шинэчлэн найруулсан ТББ-ын тухай хууль нь өмнөх хуулиасаа илүү иргэдийн оролцоог дэмжсэн, ил тод байдлыг хангасан, санхүүгийн хяналт, хариуцлага, магадлан итгэмжлэлийн талаар илүү нарийвчлан зохицуулсан байна. Гэхдээ шүүмжлэлтэй тал нь 2008 оны 8 дугаар сарын 20-ны байдлаар 34000 гаруй ТББ байснаас 93 нь л магадлан итгэмжлэгдсэн, 2010 оны 12 дугаар сарын 1-ний өдрийн байдлаар 188 хуулийн этгээд, 2011 оны 3 дугаар сарын 16-ны байдлаар 198 хуулийн этгээд магадлан итгэмжлэгдсэн байна.[59] Үүнээс үзэхэд магадлан итгэмжлэгдсэн ТББ болохын тулд маш нарийн төвөгтэй шаардлага тавигддаг, "Public support test" хатуу шалгалт байснаас магадлан итгэмжлэгдсэн хуулийн этгээд цөөхөн байсан байна.

[59] http://ja.wikipedia.org/wiki/ E7%89%B9%E5%AE%9A%E9%9D%9E%E5%96%B6%E5%88%A9%E6%B4%BB%E5%8B%95%E6%B3%95%E4%BA%BA

4.3.Филиппин Улсын магадлан итгэмжлэлийн загвар

Магадлан итгэмжлэгдсэн төрийн бус байгууллагуудад татварын хөнгөлөлт болон бусад хөнгөлөлтийг олгодог эсэх талаар Филиппин улсын зохицуулалтыг авч үзье.

"Филиппиний Төрийн бус байгууллагуудын зөвлөл" гэх байгууллагаас магадлан итгэмжлэгдсэн төрийн бус байгууллагууд хандив авагч байгууллагад тооцогдож, тэдний хүлээн авч буй хандив нь хандивлагчийн төлөх татвар ногдох орлогоос хасагддаг байна. Үүний эрх зүйн үндэс нь "Филиппиний Төрийн бус байгууллагуудын зөвлөл" ба Санхүүгийн газрын хооронд байгуулсан "Харилцан ойлголцлын санамж бичиг" юм. "Харилцан ойлголцлын санамж бичиг нь төрийн бус байгууллагууд стандартыг хангаж байвал хандив авагч байгууллагаар магадлан итгэмжлэхийг Төрийн бус байгууллагуудын зөвлөлд зөвшөөрчээ. Энэ гэрчлэл нь Дотоодын орлогын товчооноос тэдгээр магадлан итгэмжлэгдсэн байгууллагыг хандив авагч байгууллага статус олгох үндэс болдог байна."[60]

Филиппинд энэхүү зохицуулалт бий болсон шалтгаан нь төрийн бус байгууллагын тоо огцом өсөн нэмэгдэж, эдгээр байгууллагын үйл ажиллагааг буюу тэдний хүлээн авч зарцуулж буй эх үүсвэр тунхагласан зорилгодоо нийцэж зарцуулагдаж байгаа эсэхэд төрөөс хяналт тавьж чадах эсэхэд эргэлзээ төрсөнтэй холбоотой ажээ. Энэ эргэлзээ нь төрийн Санхүүгийн газар анхны "Татварын бүрэн шинэчлэлийн багц"-ын төслийг өргөн барихдаа зөвхөн Засгийн газрын гамшгийг арилгах хөтөлбөрт зориулагдсан хандивыг татвар ногдох орлогоос хасаж тооцох чиглэл өгөхөд хүргэжээ. Гэсэн хэдий ч ашгийн бус салбарынхны танилцуулга, тайлбарын дүнд "Татварын бүрэн шинэчлэлийн багц"-ыг хэлэлцсэн зөвлөгөөний үеэр Засгийн газар ашгийн төлөө бус салбарынхныг засгийн газарт тусалж буй үр нөлөөтэй салбар гэж хүлээн зөвшөөрсөн байна. Ингэхдээ төрийн бус байгууллагад ирж буй хандив, тусламж нь хандивлагч татвараас зайлсхийх арга болохгүй гэдэгт Засгийн газар итгэл төгс байх хэрэгтэй болов.

Үүний учир төрийн бус байгууллагуудыг, тэр дундаа Филиппинд байгаа иргэд, хуулийн этгээдээс хандив авч буй байгууллагуудыг өөрөө зохицуулах тогтолцоо буюу байгууллагыг бий болгож, түүгээр дамжуулан төрийн бус байгууллагуудын хууль ёсны, хариуцлагатай, ил тод байдлыг гэрчлэхийг Санхүүгийн газраас уриалсан байна. Зөвхөн тийнхүү гэрчлэгдсэн төрийн бус байгууллагууд хандив авагч байгууллагад тооцогдож, тэдний хүлээн авч буй хандив нь хандивлагчийн төлөх татвар ногдох орлогоос хасагдаж байна гэжээ. Энэхүү уриалгын хариуд Филиппиний төрийн бус байгууллагуудын хамгийн том сүлжээ бүхий 6 төрийн бус байгууллага "Филиппиний төрийн бус байгууллагуудын зөвлөл"-ийг үүсгэн байгуулжээ. Засгийн газартай хийсэн олон удаагийн яриа хэлэлцээрийн дараа Төрийн бус байгууллагуудын зөвлөл ба Санхүүгийн газрын хооронд "Харилцан ойлголцлын санамж бичиг" байгуулагдсан байна. Төрийн бус байгууллагууд стандартыг хангаж байвал хандив авагч байгууллагаар магадлан итгэмжлэхийг Харилцан ойлголцлын санамж бичгээр Төрийн бус байгууллагуудын зөвлөлд зөвшөөрчээ. Энэ гэрчлэл нь Дотоодын орлогын товчооноос тэдгээр магадлан итгэмжлэгдсэн байгууллагад хандив авагч байгууллага статус олгох үндэс болдог байна. Энэ зохицуулалт нь төр ба төрийн бус секторын түншлэлийн хамтын ажиллагааны шинэ загвар юм.

[60] Эх сурвалж: http://www.pcnc.com.ph/pcnc-rationale.php, хамгийн сүүлд 2013.03.07-нд үзсэн.

V.ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГЫН САНХҮҮГИЙН ХЯНАЛТ

5.1.Япон Улсын туршлага

Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн бүтэц, зохион байгуулалтад хяналтын **алба** гэж байх бөгөөд хяналтын алба нь хөндлөнгийн гуравдагч этгээдийн байр суриас эрх хэмжээгээ хэрэгжүүлдэг. Хяналтын албаны эрх хэмжээнд захирлын үйл ажиллагаа, түүний хэрэгжилтийг хянан шалгах, хуулийн этгээдийн эд хөрөнгийн нөхцөл байдалд хяналт шалгалт хийх, хэрэв дээрх хоёр зөрчил илэрсэн тохиолдолд мөн дүрэмдээ зааснаас өөр үйл ажиллагаа явуулсан бол үүнийг бүх гишүүдийн хурал болон харьяалах захиргааны байгууллагад мэдээлэх үүрэгтэй байдаг. Үүнээс үзэхэд хяналтын алба нь бүх гишүүдийн хурлыг зарлах бүрэн эрх хэмжээтэйгээс гадна гүйцэтгэх захирлын үйл ажиллагааны хэрэгжилт, санхүү эд хөрөнгийн талаар өөрийн саналаа хэлэх эрхтэй байдаг[61]. Гэхдээ хяналтын алба нь дээр дурдсанчлан ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн ажилтан болон захирлын үүргийг давхар гүйцэтгэж болохгүй. Гагцхүү хөндлөнгийн гуравдагч этгээдийн үүднээс үйл ажиллагаагаа явуулна[62].

Санхүү, нягтлан бодох бүртгэлийн хувьд ТББ-ийн хуулийн 27 дугаар зүйлд тусгайлан хуульчилж өгсөн байна. Үүнд санхүүгийн бичиг баримтыг нягтлан бодох бүртгэлийн зарчимд нийцүүлэн үнэн зөв бүртгэх, хөтлөх, тооцооны баримт бичиг болон эд хөрөнгийн жагсаалтыг нягтлан бодох бүртгэлд үндэслэн үйл ажиллагааны бодит үр дүн болон мөнгөн санхүүд холбогдох үнэн бодит мэдээллийг тодорхой болгох, Түүнчлэн, санхүүгийн бичиг баримтыг тайлангийн стандартад нийцүүлэх, шаардлагатүйгээр өөрчлөхгүй байх үүрэгтэй байдаг байна[63].

ТББ-ийн хуульд ТББ үүсгэн байгуулах өргөдлийг (үүнд: дүрэм, үүсгэн байгуулагчдын нэрсийн жагсаалт, үүсгэн байгуулах тухай бичиг баримт, үйл ажиллагаа явуулах төлөвлөгөө, үйл ажиллагаа явуулах төсвийн бичиг баримтыг хэлэх бөгөөд эдгээр бичиг баримтыг Японд нийтэд мэдээлэх бичиг баримт гэдэг) хүлээж авсан харьяалах захиргааны байгууллага нь өргөдөл хүлээн авсан өдрөөс хойш хоёр сарын турш нийтэд ил тод байлгана, ТББ-ын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 2 дахь заалт). Өөрөөр хэлбэл иргэд хоёр сарын хугацаанд тухайн үүсгэн байгуулагдаж буй ТББ-ын мэдээллийг чөлөөтэй үзэх эрхтэй байна.

ТББ нь жил бүр тайлант жилийн сүүлийн 3-н сарын дотор үйл ажиллагааныхаа тайланг харьяалах захиргааны байгууллагад хүргүүлэх үүрэгтэй. Энэ нь ирүүлсэн тайланд үндэслэн хяналт шалгалт хийх зорилготойгоос гадна ирүүлсэн тайланг иргэдэд ил тод болгож, иргэдэд хянах боломжийг олгож байгаа хэрэг юм. *Уг тайланг гурван жилийн турш гаргаж өгөөгүй тохиолдолд хуулийн этгээдийн зөвшөөрлийг цуцлах хүртэлх арга хэмжээ авдаг байна.* Мөн ашиг сонирхлын холбоотой этгээд NPO-ийн холбогдох бичиг баримтыг шаардсан тохиолдолд гаргаж өгөх үүрэг хүлээдэг.

Дээрхээс үзвэл Япон Улсын ТББ-ын тогтолцоо нь олон нийтэд илүү нээлттэй, ил тод, ялангуяа санхүүгийн хяналт хариуцлагын хувьд хянан шалгах алба, харьяалах захиргааны байгууллагаас хяналт тавихаас гадна иргэдийн хувьд санхүүгийн хяналт тавих боломжийг бүрдүүлсэн, гурван давхар хяналтын тогтолцоотой гэж

[61] 「特定非営利活動促進法」"Хуулиар тогтоосон ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулдаг хуулийн этгээдийн тухай хууль" 18 дугаар зүйл.

[62] 「特定非営利活動促進法」"Хуулиар тогтоосон ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулдаг хуулийн этгээдийн тухай хууль" 19 дүгээр зүйл.

[63] 「特定非営利活動促進法」"Хуулиар тогтоосон ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулдаг хуулийн этгээдийн тухай хууль" 27 дугаар зүйл.

үзэж болох юм. Мөн хариуцлагын тогтолцоог ч тодорхой болгож үйл ажиллагааны тайлан, санхүүгийн тайлан болон хуульд заасан заавал гаргаж өгөх бусад тайланг гаргаж өгөөгүй бол торгох, түүнчлэн үйл ажиллагаа явуулах эрхийг нь хүртэл хасч байгаа нь ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн иргэдийн өмнө хүлээх үүргийг баталгаажуулж байна.

5.2.Бүгд Найрамдах Польш Улсын туршлага

Өнөөгийн байдлаар Польш Улсын 38 сая хүнээс ойролцоогоор 25 хувь нь ашгийн бус байгууллагын гишүүн байдаг. Хэдийгээр олон гишүүдтэй байсан ч төрийн бус байгууллагуудын санхүүгийн асуудал хүндрэлтэй байв. Тиймээс нийт төрийн бус байгууллагын санхүүжилтийн 43 хувийг орон нутгийн засаг захиргаа, 14 хувийг Европын холбооноос санхүүжүүлдэг байсан байна. Тиймээс 2004 онд засгийн газраас "Татварыг хөнгөлөх арга хэмжээ" гэх хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж татвар төлөгч нь өөрийн төлөх татварын 1 хувийг ашгийн бус байгууллагад хандивлах боломжтой болсон. Эхний 2-3 жилд тэдийлөн амжилттай хэрэгжээгүй боловч олон нийтэд ухуулах сурталчилгааг сайн явуулсны дүнд татвар төлөгчдийн 30 гаруй хувь нь дээрх аргыг ашиглаж байна[64].

Мөн төрийн бус байгууллагын орлого нь гишүүдийн хандив, орон нутгийн захиргааны нэмэлт олговор, хувь хүн болон хуулийн этгээдийн хандив гэх 3 эх үүсвэрээс бүрдэж байна. Уг орлогыг хэрхэн зарцуулж байгаа талаараа санхүүжүүлэгч субъектүүдэд тайлагнах үүрэгтэй байна. Польш Улсад ашгийн төлөө бус байгууллага, төрийн бус байгууллагыг албан татвараас чөлөөлдөг. Гэхдээ бүгдийг нь чөлөөлөхгүй ба хоёр төрлийн шалгуур болох 1. Дүрмийн дагуу үйл ажиллагаагаа явуулсан. 2. Явуулж буй үйл ажиллагаа нь олон нийтийн тусын тулд чиглэсэн байхыг шаарддаг[65]. Дээрх олон нийтийн тусын төлөөх үйл ажиллагаанд боловсрол, соёл урлаг, спорт, техник технологи, физикийн салбарын ажил, байгаль хамгаалал, зам, харилцаа холбоо нэвтрүүлэх ажил, газар тариалан, эрүүл мэндийн хамгаалал, нийгмийн халамж үзүүлэх, хөдөлмөрийн чадваргүй иргэдэд туслах, католик сүм ажиллуулах зэрэг үйл ажиллагааг хамааруулан ойлгодог байна.[66]

Польш Улсын хувьд төрийн бус байгууллагын магадлан итгэмжлэх тогтолцоо байхгүй бөгөөд төрийн бус байгууллага нь зорилгодоо нийцсэн аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулахыг зөвшөөрсөн байдаг. Хэдийгээр хуучин социалист тогтолцоог халж шинэ тогтолцоонд шилжин урт хугацаа өнгөрөөгүй ч ардчилал, иргэний нийгмийг хөгжүүлэхийн тулд төрийн бус байгууллага, ашгийн бус байгууллагыг төрөөс дэмжих бодлого барьж, эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгож байгаа улс юм.

[64] http://www.npoweb.jp/modules/feature/index.php?content_id=158
[65] The University of Warsaw "Taxation of nonprofit organizations Poland" 2011, p.14
[66] The University of Warsaw "Taxation of nonprofit organizations Poland" 2011, p.15

VI. ДҮГНЭЛТ

Монгол улсад иргэний нийгмийн байгууллага, төрийн бус байгууллагын эрх зүйн үндсийг тодорхойлсон 1997 оны "Төрийн бус байгууллагын тухай" хууль нь иргэдийн Үндсэн хуульд заасан эвлэлдэн нэгдэх эрхээ хэрэгжүүлэх эрхийг баталгаажуулсан хэдий ч цаг үетэй зэрэгцэн хөгжих салбарынхаа хөгжил дэвшлийг дэмжсэн бүрэн утгаар нь зохицуулах хэрэгцээ шаардлагыг гүйцэд зохицуулж чадахгүй болсон байна. Учир нь одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй "Төрийн бус байгууллагын тухай" хууль нь иргэний нийгмийн хөгжлийг бүрэн дэмжиж, энэ системийг байх ёстой агуулгаар нь авч үзэж чадаагүй ба хэт байгууллагажсан хууль болжээ. Иргэний нийгмийн үндсэн зорилго, чиг үүрэг нь янз бүрээр илрэх боловч нийтийн эрх ашгийн төлөө, хүний эрхийг хамгаалах, төрд хяналт тавин сөрөг хүчин нь байх чиг үүрэг бүхий ТББ-ын чадавхыг бэхжүүлэх боломжуудыг шинэ эрх зүйн зохицуулалтаар бий болгох асуудал тулгамдаж байна.

Иймд иргэний нийгэм, төрийн бус байгууллагатай холбоотой эрх зүйн орчныг зохистой түвшинд хөгжүүлэх талаар дараах дүгнэлтийг гаргаж байна.

1. "Төрийн бус байгууллагын тухай" хуулиар гишүүдээ үйлчилдэг, нийгэмд үйлчилдэг ТББ гэсэн хоёр үндсэн хэлбэрийг хуульчилсан байдаг ч эрх зүйн цаашид бий болох үр дагаврыг анхаарч, хоорондын ялгаа заагийг нарийвчлан тогтоох шаардлагатай. Тухайлбал нийгэмд үйлчилдэг гэсэн ангиллыг үйл ажиллагааных нь зорилго, чиглэлээр нийтэд тустай, нийтийн төлөө гэсэн шалгууруар тогтоосон бол тэдэнд эдлүүлэх татварын болон бусад хөнгөлөлт, нөхцөл, тэдний нийтийн өмнө хүлээх хариуцлага, эрхэм чиг үүргээс гажихгүй байх, иргэний нийгмийн нэрийн дор итгэл эвдсэн үйл ажиллагаа явуулах бололцоог хязгаарлах зэрэг асуудлыг тодорхой заах хэрэгтэй юм. Энэ нь иргэний нийгмийн хөгжилд төдийгүй энэ салбарын чадавхыг бэхжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой байдаг.

2. Одоогийн хүчин төгөлдөр мөрдөж буй хуулиар "Төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаа нь олон түмэнд ил байх ба түүний гишүүд болон иргэд хэн ч тухайн байгууллагын тайлантай танилцаж болно" гэж заасан нь ТББ-ын мэдээлэл бүх нийтэд нээлттэй байлгах замаар тухайн ТББ үндсэн зорилгынхоо төлөө ажиллаж байгаа эсэхийг хянах хамгийн чухал механизм хэдий ч байх ёстой агуулгаараа тодорхой тусгагдаагүйгээс амьдралд хэрэгжихгүй байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл ТББ-ын үйл ажиллагааны тайлан эсвэл санхүүгийн тайлангийн аль нь болохыг тодорхой заагаагүй, мөн гишүүддээ үйлчилдэг ТББ, нийгэмд үйлчилдэг ТББ-ын хувьд мэдээллийн нээлттэй байдлыг ямар төвшинд зааглах асуудлыг тодорхой болгох нь амьд төдийгүй хэрэгждэг хуультай болоход хувь нэмэртэй юм. Жишээ нь гишүүддээ үйлчилдэг ТББ-ын санхүүгийн тайланг гишүүддээ тайлагнах тогтолцоог зарим орны туршлага харуулж байна. Гэхдээ асуудал, гомдол гарсан тохиолдолд хөндлөнгөөс хяналт тавих тогтолцоог мөн орхиж болохгүй. Харин нийгэмд үйлчилдэг ТББ нь үйл ажиллагаандаа хувь хүн, хуулийн этгээдээс санхүүгийн дэмжлэг авдаг утгаараа санхүүгийн хариуцлагатай болж, олон нийтэд санхүүгийн тайлангаа ил тод мэдээлэх замаар санхүүгийн хяналтыг хэрэгжүүлэх механизмыг бүрдүүлэх ёстой. Энэ нь төрийн оролцоог хязгаарласан иргэний нийгэмд тавих олон нийтийн хяналтыг хэрэгжүүлэх гарц болох юм.

3. Манай улсын өнөөгийн практикт ТББ-ын хариуцлагын тогтолцоо байхгүйтэй адил байна. Иймд иргэний нийгмийн байгууллага амжилттай хөгжиж буй орнуудын туршлагаар магадлан итгэмжлэлийн тогтолцоог хэрэгжүүлж, ТББ-ын үүрэг, хариуцлагыг өндөржүүлэх зайлшгүй шаардлагатай. Нийтлэг байдлаар магадлан итгэмжлэлийн ач холбогдол нь иргэний нийгмийг үйл ажиллагааг дэмжих, нөгөө

талаас хариуцлагажуулах явдал юм. ТББ-ын магадлан итгэмжлэлийн боломжит хувилбарыг нэвтрүүлэх нь иргэний нийгмийг дэмжих төрийн бодлого болох татварын хөнгөлөлтийн оновчтой хэрэгжилт, тайлагнах тогтолцоо, мэдээллийн ил тод байдал, санхүүгийн удирдлага, менежментийн хувьд өөрийгөө засах дотоод удирдлагын тогтолцоог бүрдүүлэх замаар иргэдийн итгэлийг олж тэдний хамгаалалтанд орох давуу талуудтай. Гэтэл манай улсын эрх зүйн зохицуулалтад магадлан итгэмжлэлийн тогтолцоо байхгүй төдийгүй зарим нэг бодлого нь, тухайлбал ТББ, аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар төлөхөөс гадна нэмэгдсэн өртгийн албан татвар төлөгч болж байгаа нь төрийн зүгээс иргэний нийгмийн байгууллагыг дэмжих гэхээс илүүтэй татварын дарамтад оруулж, иргэний нийгмийн хөгжлийг чөдөрлөх нэг нөхцөл болж байна. Энэ судалгаанд авч үзсэнээр өөрийгөө магадлан итгэмжлэх тогтолцоог а.Тэмүүлэл болох зарчим, ёс зүйн дүрэмтэй байх. Үүнийг гарын үсэг зурж нэгдэн орсон этгээдүүд сахин мөрдөх үүрэгтэй байх, б.Гэрчилгээжүүлэх тогтолцоо буюу тодорхой стандартуудыг сахиж мөрдөж байгааг гуравдагч этгээдээр гэрчлүүлэх гэсэн хэлбэрээр шинээр хуульчлах нь арай боломжит хувилбар байж болох юм.

4. Одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй “Төрийн бус байгууллагын тухай” хуулийн нэр томьёо, ойлголтыг 2002 онд батлагдсан “Иргэний хууль”-д нийцүүлэх зайлшгүй шаардлагатай. Учир нь “Иргэний хууль”-д ашгийн бус хуулийн этгээдэд холбоо, сан, хоршоог хамааруулан авч үзсэн ба холбоо, сангийн эрх зүйн байдлыг хуулиар тодорхойлно гэж заасан. “Төрийн бус байгууллагын тухай хууль”-д энэ хууль нь нам, үйлдвэрчний эвлэл, сүм, хийдээс бусад ТББ-д хамаарна гэж зааснаас үзвэл холбоо, санд хамаарах боловч энэ хуулиар холбоо, сангийн эрх зүйн байдлыг зохицуулж байгаа тусгайлсан, нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй юм. Мөн ашгийн бус байгууллага, төрийн бус байгууллага гэх нэр томьёо нь эрх зүйн хувьд ямар хамааралтай болохыг тодорхойлох, нэгдсэн ойлголтыг бий болгох шаардлагатай. Учир нь дээрх хоёр ойлголт нь манай эрх зүйд байдаг хэдий ч хоорондын уялдаа холбоо байхгүй, ойлголтын зөрүү үүсгэж байна. Тухайлбал олон улсын эрх зүйд төрийн бус байгууллага /NGO-Засгийн газрын бус байгууллага/-ыг засгийн газрын хавсарга болдоггүй, түүний удирдлага дор ажилладаггүй нийтийн тусын тулд үйл ажиллагаа явуулдаг НҮБ түүнд зөвлөх статустай Улаан загалмайн байгууллага, ОПЕК, Дэлхийн банк зэрэг томоохон субъектуудыг энэ нэр томьёоны хүрээнд авч үздэг тухай тайлбарласан байдаг. Харин иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхээ хэрэгжүүлэх, бусад хэлбэрээр өөрсдийн сайн дурын үндсэнд байгуулдаг байгууллагыг ашгийн бус байгууллага /NPO/ хэлбэрээр байгуулдаг.

Орчин үед төр өөрийн зарим чиг үүргээ иргэний нийгэм, төрийн бус байгууллагад шилжүүлэх, санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх, иргэний нийгмийн байгууллагууд ч олон нийтийн эрх ашгийг хамгаалан төрд хүчтэй хяналт тавьдаг томоохон үүргийг гүйцэтгэдэг олон улсын чиг хандлага байна. Харамсалтай нь манай иргэний нийгмийн байгууллагууд сөрөг хүчин байх чадавхтай болж хараахан чадаагүй нь тэдний хөгжлийг дэмжих зүй ёсны эрх зүйн орчин бүрдээгүйтэй холбон үзэж болохоор байна. Иймд төрийн зарим чиг үүргийг иргэний нийгмийн байгууллагад шилжүүлэхээс урьтал болгон тэдний чадавхыг бэхжүүлсэн хөгжлийг дэмжсэн суурь эрх зүйн зохицуулалтыг цогц байдлаар сайжруулахад энэхүү нэмэлт судалгаа нэмэр болно хэмээн найдаж байна.

ХАВСРАЛТ 1.

Байгууллагууд	Улс орон	Хэрэгжилтийг хянах механизм	Хэрэгжүүлээгүй бол хүлээх хариуцлагатай эсэх /гишүүнчлэлийг түдгэлзүүлэх, цуцлах/
ACFID Code of Conduct	Австрали	-Гомдлыг хянан шалгадаг. -Жилийн тайланг ирүүлдэг.	Тийм
Association of Development Agencies in Bangladesh Code of Ethics	Бангладеш	-Тусгагдаагүй, гэхдээ хүлээн зөвшөөрөгдсөн байх ёстой.	Үгүй
AusAid Accreditation Scheme	Австрали	-гуравдагч этгээд гэрчилдэг.	Тийм
Botswana NGO Code of Conduct	Ботсвана	-Гомдлыг хянан шалгадаг. -Гүйцэтгэлийг өөрөө болон бусад ижил төрлийн байгууллага хянадаг.	Үгүй
Caucus Of Development NGO Networks Code of Conduct	Филиппин	- Тусгагдаагүй, гэхдээ хүлээн зөвшөөрөгдсөн байх ёстой.	Үгүй
Child Sponsorship Accreditation Project	АНУ	-Гуравдагч этгээд гэрчилдэг.	Тийм
Civic Initiative Center Code of Conduct	Гүрж	-Тусгагдаагүй.	Үгүй
The Code of Associations of Children's Organizations in the Republic of Macedonia	Македон	-Өөрийгөө гэрчилдэг.	Тийм
Code of Ethics for Social DevelopmentNGPOsandPeople's Organizations in Cambodia	Камбож	-Тусгагдаагүй.	Үгүй
Code of Conduct of the Lesotho Council of NGOs	Лесото	-Гомдлыг хянан шалгадаг.	Мэдэгдээгүй
Code of Conduct for Somali NGO networks	Сомали	-Гомдлыг хянан шалгадаг.	Тийм
Code of Ethics for Estonia Non-Profit Organizations	Эстон	-Байхгүй	Үгүй
Code of Ethics of the Canadian Council for International Cooperation	Канад	-Өөрийгөө гэрчилдэг.	Тийм
Code of Good Practice for NGOs Responding to HIV/AIDS	Олон улсын	-Өөрийгөө гэрчилдэг.	Үгүй
Credibility Alliance Minimum and Desired Norms	Энэтхэг	-Өөрийгөө гэрчилдэг. -Гуравдагчэтгээдгэрчилдэг тогтолцоог хөгжүүлж байгаа	Үгүй
Draft Code of Ethics and Conduct for African Civil Society Organizations	Африкийн бүсийн	-Гомдлыг хянан шалгадаг	Тийм
EC Draft Recommendations to Member States regarding a Code of Conduct for Non-Profit Organizations to Promote Transparency and Accountability Best Practices /under consultation/	Европийн бүсийн	-Байхгүй	Үгүй
Humanitarian Accountability Partnership-International	Олон улсын	-Гомдлыг хянан шалгадаг.	Тийм
Independent Sector Statement of Values and Code of Ethics for Non-Profit Organizations	АНУ	-Тусгагдаагүй.	Үгүй

InterActions's Private Voluntary Organizations Standards	АНУ	-Гомдлыг хянан шалгадаг. -Өөрийгөө гэрчилдэг.	Тийм
LP3ES Code of Ethics+	Индонез	-Тусгагдаагүй.	Үгүй
Maryland Council of Non-Profit Organizations' Standard of Excellence: Ethics and Accountability Code for the Non-Profit Sector	АНУ	-Гуравдагч этгээд гэрчилдэг.	Тийм
NGO Code of Conduct for Ethiopia	Этиоп	-Гомдлыг хянан шалгадаг.	Тийм
NGO Code of Conduct for Afghanistan	Афганистан	-Гомдлыг хянан шалгадаг.	Үгүй
NGO Federation of Nepal Code of Conduct	Непал	-Байхгүй	Тийм
Nigerian Draft Code of Standard Practice for NGOs /under consultation/	Нигер	-Байхгүй	Үгүй
Pakistan Centre for Philanthropy's Non-Profit Organization Certification Programme	Пакистан	-Гуравдагч этгээд гэрчилдэг.	Тийм
Pakistan NGO Forum Code of Conduct	Пакистан	-Тусгагдаагүй.	Үгүй
People in Aid	Олон улсын	-Өөрийгөө гэрчилдэг. -Гуравдагч этгээд гэрчилдэг.	Үгүй
Philippine Council for NGO Certification	Филиппин	-Гуравдагч этгээд гэрчилдэг.	Тийм
South African NGO Coalition Code of Ethics	Өмнөд Африк	-Тусгагдаагүй.	Үгүй
The Red Cross Code of Conduct	Олон улсын	-Тусгагдаагүй.	Үгүй
The Sphere Project	Олон улсын	-Тусгагдаагүй.	Үгүй
Ugandan NGO Forum Code of Conduct	Уганда	-Гомдлыг хянан шалгадаг.	Тийм
World Association of NGOs Code of Ethics and Conduct for NGOs	Олон улсын	-Тусгагдаагүй.	Үгүй

ХЯНАЛТЫН ЭРХ ЗҮЙН ХҮРЭЭЛЭН
WWW.LEGALSOFT.MN

ХОЁР.ХАРЬЦУУЛСАН ЭРХ ЗҮЙН СУДАЛГАА

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.legal.gov.mn

ЕВРОПЫН ЭРХ ЗҮЙН ТОГТОЛЦОО: ҮҮСЭЛ, ХӨГЖЛИЙН ЧИГ ХАНДЛАГА

УДИРТГАЛ

Дэлхий нийтээр даяарчлагдаж байгаа өнөө үед олон улсын эрх зүйн гүйцэтгэх үүрэг улам нэмэгдэх хандлагатай байна. Сүүлийн жилүүдэд Европын Холбоо болон Монгол улсын худалдаа, эдийн засгийн харилцаа өргөжиж, Европын стандартыг манай улсад нутагшуулах арга хэмжээг манай Засгийн газар авч хэрэгжүүлж байгаа учраас Европын Холбооны эрх зүйн тогтолцоо, хууль тогтоомж, түүний гишүүн- улсуудын эрх зүйн шинэтгэлийг судлах шаардлага зүй ёсоор тулгарч байна.Нөгөө талаар Европын эрх зүйн үүсэл, хөгжлийн чиг хандлагыг гадаадын хуульч эрдэмтэн, судлаачид өөрсдийн орны нөхцөлд тохирсон сайн туршлагыг нь авч нутаглуулах, харьцуулах зорилгоор аль хэдийнээс олон талаас нь нухацтай судалж ирсэн бөгөөд одоо ч үргэлжлүүлэн судалсаар байна.

Европын эрх зүйн судлал ийнхүү дэлхийн улс орнуудад эрчимтэй хөгжиж, олон улсын эрх зүйн шинжлэх ухааны үндсэн судлагдахууны нэг нь болоод байна. Энэ ч үүднээс манай улсын зарим их, дээд сургуульд "Европын эрх зүй" хичээлийг зааж байгаагаас гадна Монголын хууль сахиулах байгууллага, төр дундаа эрдэм шинжилгээний хүрээлэнгүүд Европын эрх зүйг бүсийн эдийн засгийн интеграцийн эрх зүй болох талаас нь судалж байна. Үүний улмаас Европын интеграцийн эрх зүйн хөгжлийн үе шат, эрх зүйн систем, зохицуулалтын зүйл, арга, түүнчлэн Европын нийгэмлэгүүдийн үйл ажиллагааны явцад тогтмол хэрэглэж ирсэн эдийн засаг, хуулийн нэр томьёо, номлолын утга, агуулгыг сайтар тодруулах шаардлага тавигдаж байгаа нь маргашгүй.

Харин энэхүү судалгааны хүрээнд Европын эрх зүйн үүсэл, хөгжил, Европын Холбооны эрх зүйн тогтолцоо, эх сурвалж гэсэн үндсэн асуудлыг сонгон авч түүхчлэх, харьцуулах, хууль зүйн техник, хууль тайлбарлах зэрэг аргыг ашиглан судаллаа. "Олон улсын эрх зүй болон үндэсний эрх зүйн харилцан хамаарал" сэдэвт харьцуулсан эрх зүйн судалгааны хүрээнд хийсэн энэ ажлыг ХЗҮХ-ийн Хууль зүйн судалгааны төвийн эрхлэгч, хууль зүйн ухааны доктор И.Идэш дангаараа гүйцэтгэв.

НЭГ. ЕВРОПЫН ЭРХ ЗҮЙ ҮҮСЧ ХӨГЖСӨН ТҮҮХЭН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

1.1. Европын эрх зүйн ойлголт, нэр томьёо

Европын эдийн засгийн хамтын нийгэмлэг, Европын Холбоо зэрэг интеграцийн нэгдлүүд бүрэн эрхт улсуудын хамтын ажиллагаа, харилцан тохиролцооны үр дүнд бий болсон билээ. Эдгээр нэгдлийн эрх зүйн байдал, эрх, үүргийг тухайн байгууллагын үүсгэн байгуулах гэрээ, хэлэлцээрт тусган бэхжүүлж иржээ. Европын эдийн засгийн интеграцийн явцад Европын эдийн засгийн хамтын нийгэмлэг болон бусад нийгэмлэгийн үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс улам боловсронгуй болсноор Европын нийгэмлэгүүдийн эрх зүйн систем бүрэлдэн тогтжээ.

Европын нийгэмлэгүүдийн эрх зүй цаашид хувьсан хөгжиж, Европын Холбооны эрх зүйн бие даасан систем төлөвшин тогтсон. Европын эрх зүйн тогтолцоо зөвхөн Холбооны гишүүн-улсуудын хоорондох харилцааг зохицуулаад зогсохгүй Европ тивийн улсуудын худалдаа, эдийн засгийн харилцааг зохицуулах бүсийн олон улсын эрх зүйн тогтолцооны нэг хэсэг болоод байна.

Европын эрх зүй Европын Холбооны гишүүн-улсуудын үндэсний эрх зүйн системийн салшгүй нэг хэсэг мөн тул Холбооны хууль тогтоомжийг гишүүн-улсуудын шүүх нэг мөр хэрэглэх учиртай. Иймээс Европын Холбооны үүсгэн байгуулах гэрээнүүд, тэдгээрт нэмэлт өөрчлөлт оруулсан бусад гэрээ, эрх зүйн баримт бичиг бол Холбооны гишүүн-улсуудын үндэсний эрх зүйн үндсэн эх сурвалж мөн.

Европын Холбооны гишүүн-улсуудын гадаад худалдаа, эдийн засгийн хамтын ажиллагааг зохицуулах Европын эрх зүйн үйлчлэх хүрээ, зохицуулалтын зүйл жилээс жилд олон улсын худалдаа, эдийн засгийн харилцааны шинэ шинэ салбарыг хамарч байгаа нь Европын эрх зүйг судлах шаардлагыг зүй ёсоор нөхцөлдүүлж байна.

Европын эрх зүйг судлахын тулд Европын интеграцийн эрх зүйн хөгжлийн үе шат, эрх зүйн систем, зохицуулалтын зүйл, арга, түүнчлэн Европын нийгэмлэгүүдийн үйл ажиллагааны явцад тогтмол хэрэглэж ирсэн эдийн засаг, хуулийн нэр томьёо, хэллэгийн утга, агуулгыг сайтар тодруулах шаардлагатай юм. Учир нь Европын Холбооны эрх зүйн акт, Холбооны удирдах байгууллагын шийдвэр, баримт бичгийн албан ёсны орчуулгыг хийхдээ гишүүн- улсуудын үндэсний эрх зүйн систем, эрх зүйн номлолд өргөн хэрэглэдэг нэр томьёо, ухагдахууныг аль болохоор өргөн хэрэглэхийг зорьж байгаа хэдий ч Европын Холбооны эрх зүйн акт, шийдвэрийг оруулах ажилд байнга хүндрэл гарсаар л байна. Тухайлбал, Европын Холбооны Шүүхийн зөвлөлдөх танхимд шийдвэр гаргах үед зөвлөлдөөнийг Франц хэлээр явуулах боловч харин гарсан тогтоолыг Холбооны бусад албан ёсны хэл рүү орчуулна.

Гэвч Европын Холбооны гишүүн –улсуудын үндэсний эрх зүйн тогтолцоо өөр хоорондоо ялгаатай байсаар байгаа нь шүүхийн тогтоолыг орчуулах ажлыг хүндрэлтэй болгоод зогсохгүй шүүхийн тогтоолд хэрэглэсэн Францийн эрх зүйн институт, нэр томьёог зарим талаар бусад хэл рүү өөр утгаар орчуулахад хүргэж байна. Нөгөө талаар Европын интеграцийн хөгжлийн явцад Европын Холбооны бүтэц, зохион байгуулалт өөрчлөгдөн Холбооны үүсгэн байгуулах гэрээ, хэлэлцээрт нэмэлт өөрчлөлт орж, түүний системийн байгуллагуудын үйл ажиллагааг зохицуулсан хуульчилсан актууд батлагдан гарсаар байна.

Дээр дурдсан шалтгаанаар Европын эрх зүйн тогтолцоо, үндсэн зарчим, онцлог шинжийг тодорхойлохын тулд Европын Холбооны бүтэц, зохион байгуулалт, түүний системийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны эрх зүйн дэглэмийг харгалзан үзэх учиртай. Энэ нь Европын гурван нийгэмлэгийн үүсгэн байгуулах гэрээ, Европын Холбооны нэгдэн орсон олон талт гэрээ, хэлэлцээрийн зарчим, зүйл, заалтыг судалсны үндсэн дээр Европын Холбооны зорилго, үйл ажиллагааны чиглэлийг мэдэх боломжтой гэсэн үг. Тухайлбал, Европын Холбооны тухай гэрээний 6-р зүйлд зааснаар 1950 оны Хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг хамгаалах тухай Европын конвенци бол Холбооны интеграцийн эрх зүйн салшгүй хэсэг мөн.

Иймээс Европын эрх зүйн бүрэлдэхүүнд Европын интеграцийн эрх зүй, Европын нийгэмлэгүүдийн эрх зүй, Европын Холбооны эрх зүй, 1950 оны Хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг хамгаалах тухай Европын конвенцийн хэм хэмжээнүүд орж байна.[1] Европын эрх зүйн энэ нүсэр тогтолцооны улмаас Европын эрх зүйг хууль зүйн шинжлэх ухааны ном, зохиолд гадаадын эрдэмтэн, судлаачид "Европын эрх зүй" (European Law, европейское право), "Европын нийгэмлэгүүдийн эрх зүй" (European Community Law, право Европейских сообществ), "Европын Холбооны

[1] Европын холбооны үүсгэн байгуулах гэрээнүүдэд "acquis communautaire" гэсэн нэр томьёог хэрэглэдэг. Энэ нь Европын хууль, хуульчилсан актуудын нийлбэр цогцос гэсэн утгатай. Эдгээр актанд Европын холбооны үүсгэн байгуулах гэрээнүүд, холбооны системийн байгуулагуудын гаргасан регламент, директив, түүнчлэн Европын холбооны Шүүхийн шийдвэрүүд хамаарна.

эрх зүй" (European Union Law, право Европейского Союза) гэж өөр өөрөөр нэрлэж байгааг энд хэлбэл зохистой.

Сүүлийн үед зарим судлаач, эрдэмтэд "Европын Холбооны эрх зүй" гэсэн нэр томьёог хэрэглэх хандлага ажиглагдаж байгаа бөгөөд тухайлбал, ОХУ –ын профессор С.Ю. Кашкин, А.Я. Капустин зэрэг эрдэмтдийн Европын Холбооны эрх зүйн сурах бичигт гол төлөв Европын интеграцийн эрх зүйн үндсэн асуудлыг авч үзсэн байна. Харин эдгээр бүтээлд Европын Холбооны Сайд нарын зөвлөл, түүний үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэсийг авч үзээгүйг аж.[2]

Гадаад орнуудын судлаач, эрдэмтэд "Европын эрх зүй" гэсэн нэр томьёог хууль зүйн шинжлэх ухааны ном, зохиолд өргөн хэрэглэх хандлага ажиглагдаж байгаа хэдий ч "Европын Холбооны эрх зүй" гэсэн нэр томьёог мөн түгээмэл хэрэглэсээр байна. [3] Харин "Европын эрх зүй", "Европын Холбооны эрх зүй" гэсэн хоёр ухагдахуун өөр хоорондоо олон талаар төсөөтэй боловч зарим талаар ялгаатай байна.

Гадаад орнуудын хуульч эрдэмтэн, судлаачдын бүтээлээс харахад Европын Холбоо байгуулагдахаас өмнө Европын нийгэмлэгүүдийн эрх зүйн систем бүрэлдэн тогтсон бөгөөд түүний цаашдын хөгжилд Европын нийгэмлэгийн шүүхийн практик чухал үүрэг гүйцэтгэжээ. Ялангуяа, Европын Холбооны шүүхийн практикт төлөвшин тогтсон эрх зүйн үндсэн зарчмууд бол Европын эрх зүйн системийн үндэс юм. Тухайлбал, 1963 оны "Van Gerd en Loos" хэргийг хянан шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрт ".. Европын эдийн засгийн хамтын нийгэмлэгийн үйл ажиллагааны үр дүнд олон улсын эрх зүйн шинэ дэглэм бий болсон бөгөөд нийгэмлэгийн үйл ажиллагааг гишүүн –улсуудын хүсэл зоригийг илэрхийлсэн Ромын гэрээгээр зохицуулна..." гэж зааснаас үзэхэд Европын нийгэмлэгийн эрх зүй олон улсын эрх зүйн биеэ даасан тогтолцоо болох нь харагдаж байна.[4]

Европын эдийн засгийн хамтын нийгэмлэг, бусад нийгэмлэгүүдийн үүсгэн байгуулсан гэрээ, түүнчлэн тэдгээрийн системийн байгууллагуудын батлан мөрдүүлсэн эрх зүйн актуудын хэм хэмжээ нь ийнхүү олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээнд хамаарна.

Европын нийгэмлэгүүдийн эрх зүй Европын эдийн засгийн интеграцийн хөгжлийн явцад Европын Холбооны эрх зүй болон хувьч өөрчлөгдсөн учраас Холбооны эрх зүйн анхдагч эх сурвалжийг Европын эдийн засгийн хамтын нийгэмлэг, бусад нийгэмлэгүүдийн үүсгэн байгуулах гэрээ, тэдгээрт нэмэлт өөрчлөлт оруулсан гэрээ, хэлэлцээр бүрдүүлнэ. Өөрөөр хэлбэл, Европын эдийн засгийн интеграцийн хөгжлийн явцад Европын Холбооны эрх зүйн биеэ даасан систем төлөвшин тогтох үйл явц явагдаж ирсэн бөгөөд одоо ч явагдсаар байна.

Гэхдээ, Европын Холбооны эрх зүйн систем бол Европын улс төр, эдийн засгийн интеграцийн үйл явцыг зохицуулсан Европын эрх зүйн зөвхөн нэг бүрэлдэхүүн хэсэг мөн. Өөрөөр хэлбэл, зарим эрдэмтдийн үзэж байгаагаар Европын эрх зүй бол Европ тивийн улсуудын харилцааны явцад төлөвшин тогтсон, Европын улсуудын хоорондох харилцаат зохицуулах бүсийн олон улсын эрх зүйн систем юм.

Өргөн утгаар авч үзвэл Европын эрх зүйн бүрэлдэхүүнд Европын хүний эрхийг хамгаалах эрх зүйн систем, интеграцийн эрх зүй орж байна. Европын интеграцийн

[2] Право Европейского Союза, М., 2002 под редакцией С.Ю. Кашкина;, Право Европейского Союза.правовое регулирование торгового оборота/Под ред.В.В. Безбаха, В.К. Пучинского, А.Я. Капустина. М., 1999; Josephine Steiner, Lorna Woods "EU Law", 10th edition, Oxford University Press Inc, New York, 2009; Damian Chalmers, Careth Davies, Giorgio Monti "European Union Law: Cases and Materials", Second edition, Cambridge University Press, New York, 2010..

[3] Топорнин Б.Н. Европейское право.М.,1998; Бирюков М.М. Европейское право. Краткий курс.М., 2003; Европейское право/под общей ред. проф.Л.М. Энтина, М., 2005.

[4] Case 26/62 Van Gend en Loos v. Netherlande Administratie der Belastingen (1963) Eur.Comm Rep.1,p12.

эрх зүйд Европын нийгэмлэгүүдийн эрх зүй, Европын Холбооны эрх зүй, түүнчлэн нийгэмлэгүүдийн үйл ажиллагааны явцад төлөвшин хөгжсөн эрх зүйн бусад салбарууд орно.

Харин явцуу утгаар авч үзвэл Европын эрх зүй нь Европын эдийн засгийн хамтын нийгэмлэг, Европын Холбоо зэрэг Европын улс төр, эдийн засгийн интеграцийн явцад бий болсон интеграцийн нэгдлүүдийн үйл ажиллагааг зохицуулсан олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээний нийлбэр цогцос. Үүнээс үзэхэд, "Европын эрх зүй" гэсэн нэр томьёог "Европын Холбооны эрх зүй" гэсэн нэр томьёоноос илүү өргөн утгаар хэрэглэж байна.

Хэдийгээр Европын эрх зүйн систем биеэ даасан эрх зүйн тогтолцоо мөн хэдий ч Холбооны гишүүн-улсуудын үндэсний эрх зүйн системийн салшгүй хэсэг нь болдог. Европын Холбооны үйл ажиллагааны практикт Холбоо, түүний түүний гишүүн-улсуудын үндэсний хууль тогтоомжийн харилцан хамаарлын асуудал үүсэх тохиолдолд Европын Холбооны анхдагч эрх зүйн хэм хэмжээ гишүүн-улсуудын үндэсний эрх зүйн хэм хэмжээнээс давуу хүчинтэй байна гэсэн зарчим үйлчилнэ. Европын Холбооны үүсгэн байгуулах гэрээ, эрх зүйн бусад акт нь ийнхүү гишүүн –улсуудын үндэсний эрх зүйн хэм хэмжээг ойртуулах, ижилсгэх үйл явцыг хурдатгахын зэрэгцээ Европын эрх зүйн өнөөгийн системд шинэчлэл хийх үндэслэл болж байгааг тэмдэглүүштэй.

1.2. Европын эрх зүй үүсэж бүрэлдсэн улс төр, эдийн засгийн түүхэн нөхцөл байдал

ХХ зууны эхэн үед баруун Европт үүсч хөгжсөн эдийн засгийн интеграци Европын улсуудын эдийн засгийг хөгжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэх нь тодорхой болсон учраас Европын зарим эрдэмтэн, судлаачид Европын интеграцийн хөгжлийн хэд хэдэн концепцийг боловсруулан сурталчилжээ. Эдгээр номлол, үзэл баримтлалын дотроос дараах гурван концепци одоо ч ач холбогдлоо алдаагүйгээр бөгөөд Европын интеграцийг хөгжүүлэх онолын үндэс нь болсоор байна.

Европын эдийн засгийн интеграцийг хөгжүүлэхэд шаардлагатай улс төр, эдийн засгийн механизмыг бий болгох асуудлыг нэг хэсэг судлаачид олон улсын байгууллага байгуулах замаар шийдвэрлэх хувилбарыг илүүд үзсэнээр худалдааны чөлөөт байдал хангагдаж, эдийн засгийн нягт хамтын ажиллагаанд аажмаар шилжин орох нөхцөл бүрдэнэ гэж номлож байв. Харин Европын Нэгдсэн Улс (United States of Europe, Соединенные Штаты Европы) гэх мэтийн үндэстний дээгүүрх байгууллагыг байгуулах явдал нь интеграцийн хөгжлийн тодорхой үе шатанд яригдах асуудал гэж тэд үзэж байв.

Хоёр дахь концепцийг номлогчид Европын интеграцийн улс төрийн хамтын ажиллагааны механизмыг бий болгох үүднээс Европын Нэгдсэн Улсыг байгуулж, нийтлэг зах зээлийг улс төрийн хамтын ажиллагааны хүрээнд хөгжүүлэх явдлыг хамгийн оновчтой хувилбар гэж үзэж байв.

Гуравдагч концепцийг дэмжигчид Европын Холбоог конфедерацийн зарчмаар байгуулах явдлыг хамгийн оновчтой хувилбар гэж үзэж байв.Тэдний номлол ёсоор Европын Холбоо тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлаа хадгалсан улсуудын Холбоо мөн бөгөөд гол төлөв эдийн засгийн салбарт хамтран ажиллах ёстой аж. Гэхдээ, конфедераци өөрийн институциональ тогтолцоотой байж болно гэж тэд үзэж байжээ.

Европын интеграцийг хөгжүүлэхэд улс төр, эдийн засгийн хамтын ажиллагааны механизмыг бий болгох шаардлагатай болсон тул Европыг нэгтгэх үзэл санаа, Европын эдийн засгийн интеграцийн концепцийг практикт хэрэгжүүлэх зорилгыг тунхагласан улс төрийн хөдөлгөөн, клуб, төрийн бус байгууллагууд олноор бий болон үйл ажиллагаагаа идэвхтэй явуулж эхэлжээ. Ялангуяа, нэгдсэн Европыг байгуулах санааг Европын олон эрдэмтэн, судлаачид дэвшүүлж байсны үр дүнд 1920 –иод оноос Европын Нэгдсэн Улс байгуулах хөдөлгөөн эрч хүчтэй өрнөж, энэ үзэл баримтлал амьдралд хэрэгжих боломжтой болсон байна.

Австрийн гүн Ришар Куденхове- Калержи Европын Нэгдсэн Улсыг байгуулах төлөвлөгөөг анх дэвшүүлж улмаар 1923 онд Паневропын Холбоо (Панъевропейский союз) - г байгуулсан юм. 1926 онд энэ Холбоо Вена хотноо I конгрессоо хуралдуулан "Паневропын Холбооны тунхаг бичиг" –ийг баталсан нь Европын эдийн засгийн интеграцийн түүхэнд шинэ хуудас нээсэн. Паневропын Холбооны тунхаг бичигт конфедерацийн гишүүдийн тэгш эрх, аюулгүй байдал, үндэстний цөөнхийн эрх ашгийг хамгаалах, гаалийн Холбоог үе шаттайгаар байгуулах, цэргийн хамтын ажиллагаа түүнчлэн, Үндэстнүүдийн Лигийн хүрээнд хэрэгжүүлэх хамтын ажиллагаа зэрэг асуудлыг тусгажээ.

Венийн конгрессийн гол зорилго нь конфедераци байгуулах үзэл баримтлалыг Европын орнуудын засгийн газар, олон нийтэд сурталчлах, улмаар амьдралд хэрэгжүүлэхэд оршиж байв. Венийн конгрессийн үзэл санааг Европын олон орны улс төрчид талархан хүлээж авсан бөгөөд конфедераци байгуулах үзэл санааг дэмжигчид өөр хоорондоо нэгдэн Европын тивийн хэмжээнд үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлжээ.

Паневропын Холбооны тунхаг бичгийн зорилгыг нарийвчлан тодорхойлох түүнчлэн, конфедераци байгуулах хөдөлгөөний удирдлагын тогтолцоог бий болгох зорилгоор Францийн Гадаад хэргийн яамны сайд Аристид Бриан Паневропын Холбооны Төв Зөвлөл (Центральный совет Панъевропейского союза) –ийг 1927 онд Парис хотноо хуралдуулсанаар үл барам тэрбээр Зөвлөлийн ерөнхийлөгч болсон байна. Улмаар 1929 онд Женев хотноо хуралдсан Үндэстнүүдийн Лигийн чуулган дээр Аристид Бриан Европын улсууд, олон нийтэд хандаж, Европын конфедерацийг байгуулах санааг дэмжихийг уриалсан нь Европын хөдөлгөөний үзэл санааг дэмжсэн Европын анхны засгийн газрын мэдэгдэл болжээ. Энэ асуудлаар дэвшүүлсэн санал, санаачилгаа тодорхой болгох үүднээс 1930 онд Францийн засгийн газар "Нэгдсэн Европын Холбооны дэглэмийг тодорхойлох тухай меморандум" (меморандум "Об организации режима федерального европейского союза") хэмээх баримт бичгийг хэвлүүлсэн байна.

Гэвч Европын зарим орнуудын засгийн газрын дэмжлэгийг ийнхүү олоод байсан Паневропын Холбоог байгуулах хөдөлгөөний үйл ажиллагаа, уг хөдөлгөөнийг тэргүүлж байсан хүмүүсийн үзэл санаа, санаачилгыг хэрэгжүүлэх ажил 1929- 1933 онуудад болсон эдийн засгийн хямрал, Германы сонгуульд Гитлер ялалт байгуулж, засгийн эрхэнд гарсан, түүнчлэн Итали, Испанид Гитлерийн холбоотон Муссолин, Франко нар засгийн эрх барих болсон зэрэг хүчин зүйлсийн улмаас зогсонги байдалд оржээ.

Хэдийгээр 1930- 1940 онуудад нэгдсэн Европыг байгуулах хөдөлгөөнүүдийн үйл ажиллагаа зогсонги байдалд орсон боловч Европыг хүчээр нэгтгэх гэсэн Гитлерийн төлөвлөгөөний эсрэг Эсэргүүцлийн хөдөлгөөн нэгдсэн Европыг байгуулах үзэл баримтлалыг дэвшүүлж, дайны хөлд нэрвэгдсэн нутаг, орнуудад энэ талаар дэлгэрүүлэн сурталчилж байв.

Дэлхийн II дайн дуусаагүй байхад федерализмийн үзэл санааг тууштай баримтлагч Альтьеро Спинелли, Эрнест Росси нар Европын федералистуудын хөдөлгөөн (Европейское федеральное движение) –ийг үндэслэн байгуулж, 1943онд Милан хотноо хуралдсан хурлаараа хөдөлгөөний хөтөлбөр, стратегиа баталсан байна. Хөдөлгөөний хөтөлбөрт Европын федерацийг байгуулах санааг дэвшүүлж, Европын улсуудын оршин суугчид Европын иргэний харьяалалтай байх, Холбооны хуульд шууд захирагдах, Холбооны засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж байх зэрэг асуудлыг шийдвэрлэсэн эрх зүйн акт боловсруулах шаардлагатайг дурдсан байна. Мөн Гитлерийн эсрэг хуйвалдааныг толгойлсон Карл Фридрих Герделер Европын улсуудыг нэгтгэх стратегийг боловсруулж, Европын эдийн засгийн холбоо (Европейский экономический союз) - г байгуулах асуудлыг чухалчлан үзсэн байдаг.

Эсэргүүцлийн хөдөлгөөн нацист германы эсрэг хөдөлгөөнд нэгдэн орсон есөн орны төлөөлөгчид оролцсон хэд хэдэн зөвлөлгөөнийг зохион байгуулсны үр дүнд 1944 оны 3-р сарын 31-ний өдөр Женев хотноо Эсэргүүцлийн Европын хөдөлгөөний тунхаглал (Декларация Европейских движений Сопротивления) хэмээх баримт бичгийг баталжээ. Энэ тунхаглал бол Европын федерализмийн үзэл баримтлалыг тунхагласан улс төрийн анхны баримт бичиг болоод зогсохгүй Эсэргүүцлийн хөдөлгөөнд оролцогчдыг нэгтгэх үйл явцад чухал үүрэг гүйцэтгэсэн.

Эсэргүүцлийн Европын хөдөлгөөний тунхаглалд Холбооны зөвлөл (Федеральный союз) байгуулах асуудлыг тусгасан бөгөөд уг зөвлөлд гишүүн –улсуудын батлан хамгаалах зэрэг асуудлыг шийдвэрлэх эрхийг шилжүүлэхээр заажээ. Холбооны зөвлөлийн улс төрийн систем нь засгийн газар, арми, Дээд шүүх зэрэг институциас бүрдэхээр заажээ. Ялангуяа, Дээд шүүх Холбооны үндсэн хууль, бусад эрх зүйн актыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон бүхий л асуудлыг хянан хэлэлцэхээс гадна Холбооны гишүүн –улс, бусад улсын хооронд үүссэн маргааныг шийдэх эрхтэй байхаар тусгагджээ.

Иймхүү, Европын федералистуудын хөдөлгөөн, бусад нэгдсэн Европын төлөөх хөдөлгөөнүүд Европын эдийн засгийн интеграцийн үйл явцыг хурдасгаж өгчээ.

Дэлхийн II дайны дараа нэгдсэн Европын төлөөх хөдөлгөөнүүд дахин хүчтэй өрнөж эхэлсэн бөгөөд Паневропын Холбоо, Европын парламентийн холбоо (Европейский парламентский союз) зэрэг байгууллагууд Европын Холбоо байгуулах асуудлаар төрөл бүрийн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлжээ.

Энэ хоёр байгууллагын зорилго нь нэгдсэн Европын үндсэн хуулийг боловсруулан батлуулахад оршиж байв. Эдгээр байгууллагуудаас гадна нэгдсэн Европыг байгуулах үзэл санааг улс төрийн нам, бүлэглэлүүд дэмжиж, янз бүрийн улс төрийн хөдөлгөөн байгуулагдан үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлжээ. Ялангуяа, христийн ардчилсан жигүүрийн улс төрийн намууд Европын Нэгдсэн Улсыг байгуулахын төлөөх социалист хөдөлгөөн (Социалистическое движение за создание Соединенных Штатов Европы), Шинэ Интернациалист Бүлэг (Новые интернациональные группы) гэсэн хоёр байгууллагыг байгуулсан нь нэгдсэн Европыг байгуулах зорилготой байгууллагуудын үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэхэд чухал ач холбогдолтой үйл явдал болжээ. Үүнээс гадна, Европын Нэгдсэн Улс (United States of Europe) – г байгуулах асуудалд Их Британийн Ерөнхий сайд У. Черчиль зэрэг нөлөө бүхий улс төрийн зүтгэлтнүүд ач холбогдол өгч олон улсын конгресс зохион байгуулахыг уриалж байсан нь Европын федерализмын үзэл баримтлалыг боловсруулах үйл хэрэгт ихээхэн нөлөө үзүүлсэн байна. [5]

5 Энэ талаар Ralph H.Folsom "European Community Law", 1991 West Publishing Company, p.1.-ээс тодруулж үзнэ үү.

Нэгдсэн Европын бүтэц, Холбооны үндсэн зарчим зэрэг асуудлыг боловсруулж, улс төрийн хөдөлгөөн, намуудын байр суурийг тодруулахад 1948 онд Гааг хотноо хуралдсан конгресс том үүрэг гүйцэтгэжээ. Энэ конгрессийн хуралдааны үер олон тооны илтгэл тавьсанаас гадна Европыг нэгтгэх үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг боловсруулж, "Европын тунхаг" хэмээх баримт бичгийг баталсан нь яваандаа Европын төв (Европейский центр), Европын Зөвлөл (Council of Europe, Совет Европы), Хүний эрхийн Европын шүүх (Европейский суд по правам человека) зэрэг байгууллагыг байгуулах эрх зүйн үндэс бүрэлдэн улмаар Европын нийгэмлэг байгуулагдах үйл явцад нөлөө үзүүлжээ.

Ийнхүү баруун Европт үүссэн байгуулагдсан нэгдсэн Европын хөдөлгөөнүүд Европын интеграцийн үйл ажиллагааг удирдах чиг үүрэгтэй Европын нийгэмлэг (European Community) - ийг байгуулж түүнийг санхүүжүүлэх зарчмыг тогтоосноор Европын эрх зүйн улс төр, эдийн засгийн нөхцөл аажмаар бүрдэжээ.

ХОЁР. ЕВРОПЫН ЭРХ ЗҮЙН ҮҮСЭЛ, ХӨГЖИЛ

2.1. Европын эрх зүйн үүсэл

1948 онд хуралдсан Гаагийн конгресс Европын Зөвлөл байгуулах эхлэлийг тавьснаас гадна Европын нийгэмлэгийг шинэ хэлбэрээр байгуулах улс төрийн нөхцлийг бүрдүүлсэн. Европын нийгэмлэгийг ийнхүү шинэ загвараар байгуулах үйлсэд Жан Монне, Роберт Шуман нар чухал үүрэг гүйцэтгэжээ. 1950 оны 5-р сарын 9–ний өдөр хийсэн Францийн гадаад хэргийн сайд Шуманы мэдэгдэлд Франц, Германы хооронд олон жил үргэлжилсэн улс төрийн зөрчлийг арилгах, Европын интеграцийн эхний үе шат болгож нүүрс, гангийн нийтлэг зах зээлийг бүрдүүлэх зэрэг арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатайг онцлон тэмдэглэж, Европын улсуудыг интеграцийн үйл ажиллагаанд сайн дураараа оролцохыг уриалсан.

Европын интеграцийн түүхэнд "Шуманы тунхаглал" хэмээн нэрлэсэн энэ баримт бичигт Франц, Германы ган хайлш, нүүрсний аж үйлдвэрийн салбаруудыг интеграчлан Европын нүүрс, гангийн нэгдэл (Европейское объединение угля и стали) –ийг байгуулах санал дэвшүүлж, Европын интеграцийн эцсийн зорилгыг Европын Нэгдсэн Улс байгуулах явдал гэж тодорхойлсон нь Европыг нэгтгэх үйл явцын тулгыг чулуут тавьсан хэрэг болсон байна.

Роберт Шуман нүүрс, гангийн хамтын үйлдвэрлэл нь интеграцид хамрагдсан бүс нутгуудыг хөгжүүлэх эдийн засгийн үндэс суурь тавигдаж, энх тайваныг хадгалах зайлшгүй нөхцөл болсон Европын Холбооны улс төр, эрх зүйн үндэсийг бүрдүүлэхэд чухал алхам болно гэж үзэж байлаа.

Мөн Жан Монне Европын нийгэмлэгийн үйл ажиллагаанд төр, засгийн газар зонхилох үүрэг гүйцэтгэх шаардлагагүй гэж үзэж байсанаас гадна харин парламент, шүүхийн систем гол үүрэгтэй болохыг онцлон тэмдэглэсэн.

Ийнхүү Европын хөгжингүй зарим орнуудын дэмжлэгийн үр дүнд Европын эдийн засгийн интеграцийн явцад Европын эрх зүйн систем төлөвшин тогтож хөгжсөн байна.

Ер нь Европын эрх зүй бол олон үе шаттайгаар хөгжиж ирсэн эрх зүйн өвөрмөц тогтолцоо мөн бөгөөд түүний үүсэл, хувьсал, хөгжил нь Европын интеграцийн үндсэн үе шатуудтай холбоотой. Өөрөөр хэлбэл, Европын эрх зүйн хөгжлийн I үе шат нь Европын нүүрс, гангийн нэгдэл, Европын эдийн засгийн хамтын нийгэмлэг, Цөмийн эрчим хүчний Европын нийгэмлэг зэрэг Европын нийгэмлэгүүдийн үйл

ажиллагаа, тэдгээрийн эрх зүйн системийн шинэчлэл, бүтцийн бусад өөрчлөлттэй холбоотой бол II үе шат Европын Холбоо байгуулагдан хөгжсөн түүхтэй холбоотой аж.

Ер нь Европын эрх зүйн системд шинэчлэл хийхдээ Европын нийгэмлэгүүд болон Европын Холбооны үүсгэн байгуулах гэрээнүүдэд нэмэлт өөрчлөлт оруулдаг учраас Европын Холбооны үүсгэн байгуулах гэрээнүүд бол Европын эрх зүйн анхдагч эх сурвалж юм. Европын эрх зүйн хөгжил нь ийнхүү Европын Холбооны эрх зүйн хөгжлийн чиг хандлага, шинэчлэлийг тодорхойлсон үүсгэн байгуулах шинэ гэрээ, хэлэлцээрийг Холбооны гишүүн- улсуудын зүгээс боловсруулан батлах явдлаас улбаатай.

2.2. Европын эрх зүйн хөгжлийн I үе шат

Европын эдийн засгийн интеграцийн эрх зүйн үндсэн эх сурвалж болсон Европын нүүрс, гангийн нэгдэл (ЕНГН) - ийг үүсгэн байгуулсан гэрээ (Treaty establishing the European Coal and Steel Community, Договор учреждающий Европейское объединение угля и стали) - нд Франц, Германи, Итали, Бельги, Люксембург, Голланд улсуудын төр, засгийн газрын тэргүүн нар 1951 оны 4-р сарын 18-ны өдөр Парис хотноо гарын үсэг зурсан бөгөөд Парисын гэрээ 1952 оны 7-р сарын 25 –ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон.[5]

ЕНГН эрх зүйн байдлын хувьд хуулийн этгээд болох бөгөөд өөрийн бүтэц, зохион байгуулалтын өвөрмөц тогтолцоотой байжээ. ЕНГН гүйцэтгэх байгууллага, парламент, шүүх зэрэг институциональ тогтолцоотой байхаар Парисын гэрээнд тусгагджээ. Парисын гэрээнд ЕНГН –ийн зохион байгуулалт, бүтэц, түүнчлэн түүний удирдах байгууллагуудын эрх, үүргийг тусган бэхжүүлснээр Европын эрх зүйн систем үүсэж бүрэлджээ.

ЕНГН – ийг үүсгэн байгуулах гэрээний үндсэн зорилго нь нүүрс, гангийн нийтлэг зах зээл (общий рынок) –ийг бүрдүүлэхэд чиглэгдсэн бөгөөд гэрээнд хэрэглэгчдийг үйлдвэрлэлийн эх үүсвэр, түүхий эдээр найдвартай хангах, үнийг аль болохоор бага хэмжээнд байлгах, үйлдвэрийн газруудын хүчин чадлыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн нөхцөлийг хангах зэрэг асуудлыг тусгажээ. Эдгээрээс гадна, гэрээнд нэгдлийн хэмжээнд экспорт - импортын татвар, тэдгээртэй адилтгах төлөөсийг хүчингүй болгох, барааны хөдөлгөөнд тоон хязгаарлалт хэрэглэхийг хориглох тухай зүйл, заалтыг тусган бэхжүүлснээр Европт чөлөөт худалдааны бүс байгуулах үндэс тавигджээ.

Парисийн гэрээнд нүүрс, ган хайлшийн аж үйлдвэрийн салбарт ажиллах гишүүн- улсын харьяат, иргэдийг ажилд авахдаа яс үндэсээр ялгаварлан гадуурхахгүй байх, харин нийгмийн хэв журам болон ажилтаны эрүүл мэндтэй холбогдсон шаардлагыг харгалзан үзэж байхаар тусгасан.

Нэгдлийн гишүүн – улсуудын үйлдвэрийн газруудын хооронд шударга өрсөлдөөнийг өрнүүлэх үүднээс Парисийн гэрээнд нийтлэг зах зээлд хэвийн явагдах өрсөлдөөнд шууд байдлаар саад тотгор учруулж болох сөрөг үр дагаварыг үүсгэх картелийн болон түүнтэй адилтгах гэрээ, хэлэлцээр байгуулахыг үйлдвэрийн газруудад хориглосон байна. Энэ хориг юуны өмнө хэлэлцээрээр үнэ тогтоох, үйлдвэрлэл, технологи болон хөрөнгө оруулалтанд хязгаарлалт хийх, зах зээл, хэрэглэгчид, хангамжийн эх үүсвэрийг хуваах, түүнчлэн эдгээр үйл ажиллагаанд хяналт тавих зэрэг асуудлыг зохицуулсан олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг тогтоон мөрдүүлэхэд чиглэжээ.

[5] Европын нүүрс, гангийн нэгдлийн үйл ажиллагаа 2002 онд дуусгавар болсон.

Парисийн гэрээнд ЕНГН- ийн бүтэц, зохион байгуулалтыг тусган бэхжүүлж, нэгдлийн Удирдах дээд байгууллага (the High Authority, Высший руководящий орган), Сайд нарын зөвлөл (Counsil of Ministers, Специальный Совет министров), Нэгдсэн Ассамблей (Parliament, Общая ассамблея), Шүүх (Court of Justice, Суд) зэрэг удирдах байгууллагуудын эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон.

Удирдах дээд байгууллагын гишүүдийг гишүүн-улсуудын иргэдийн дундаас сонгож байсан бөгөөд энэ байгууллага олон улсын шинэ байгууллагын онцлогт тохирсон эрх, үүрэгтэй байхаар үүсгэн байгуулах гэрээнд тусгагджээ. Удирдах дээд байгууллагын шийдвэрийг гишүүн- улсуудын төрийн байгууллагууд заавал биелүүлэх ёстой байснаас гадна уг байгууллага удирдамж (recommendation, рекомендация), дүгнэлт (opinion, заключения) гаргах эрхтэй байв. Удирдамж заавал биелэгдэх хуулийн хүчин чадалтай байсан бол дүгнэлт заавал биелэгдэх хүчин чадалгүй байлаа.

Ийнхүү ЕНГН-ийн системийн бүрэлдэхүүнд үндэстнээс дээгүүрхи эрх хэмжээтэй Удирдах дээд байгууллага байгуулагдсанаар олон улсын байгууллагын уламжлалт номлол аажимдаа өөрчлөгдсөн. Гэхдээ, Удирдах дээд байгууллагын эрх мэдлийг зарим талаар хязгаарлах үүднээс Сайд нарын зөвлөлийг байгуулан эрх, үүргийг нь гэрээнд тусган бэхжүүлсэн байна. Сайд нарын зөвлөл гишүүн –улс тус бүрээс сонгогдсон төлөөлөгчдөөс бүрдэж байлаа. Зөвлөлийн даргын албан тушаалыг гишүүн –улсын төлөөлөгчид ээлжлэн гүйцэтгэж байв. Сайд нарын зөвлөл нэгдлийн нэгдсэн зорилгыг хэрэгжүүлэх явдлыг ханган үүднээс Удирдах дээд байгууллагын шийдвэрийг батлах эрхтэй байхаар гэрээнд тусгагджээ. Мөн тодорхой асуудлаар Сайд нарын зөвлөл Удирдах дээд байгууллагад хандах эрхтэй байсан байна.

ЕНГН-ийн хэмжээнд шийдвэр гаргах механизмын хувьд шийдвэрийг санал нэгтэйгээр гаргах, олонхийн саналаар гаргах гэсэн хоёр хувилбарыг Парисын гэрээнд тусгажээ. Шийдвэрийг санал нэгтэйгээр гаргахдаа гишүүн- улсуудын нүүрс, гангийн үйлдвэрлэлд эзлэж байгаа хувийн жингийн хэмжээг харгалзан үзэж байв. Тухайлбал, Удирдах дээд байгууллагын шийдвэрийг Сайд нарын зөвлөлөөр зөвшөөрүүлэх шаардлага гарсан үед гишүүн- улсуудын төлөөлөгчдийн дийлэнх олонхийн саналаас гадна нэгдлийн хэмжээнд үйлдвэрлэсэн нийт нүүрс, гангийн үйлдвэрлэлийн дор хаяж 9\1 хувийг үйлдвэрлэсэн хоёр улсын төлөөлөгчдийн санал авах ёстой байлаа. Харин хоёр дахь хувилбарын үед нийт бүтээгдэхүүний 1\9 –н хувийг үйлдвэрлэсэн гурван улсын төлөөлөгчид зөвшөөрөх нөхцөлд асуудлыг заавал олонхийн саналаар шийдвэрлэх шаардлагагүй байжээ.

ЕНГН-ийн Нэгдсэн Ассамблей буюу Парламентын гишүүнийг гишүүн –улсуудын ард түмний дундаас шууд сонгох ёстой байсан ба өөрөөр хэлбэл парламентын гишүүнийг гишүүн –улсуудын парламент биш иргэд сонгож байлаа. Гэхдээ, Европын интеграцийн бодлогын зарим асуудлын хувьд энэ байгууллагын эрх мэдлийг зөвшилцөх эрхийн механизмээр хязгаарлажээ. Тухайлбал, Парламентын нийт депутатуудын 2|3 нь Удирдах дээд байгууллагад итгэл хүлээлгээгүй бол удирдах дээд байгууллага огцрох ёстой гэсэн гэрээний зүйл, заалт үйлчилж байв.

Парисын гэрээгээр ЕНГН-ийн Шүүхийг байгуулсан нь Европын интеграцийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгож байх байнгын механизмыг бий болгожээ. Шүүх Парисын гэрээг тайлбарлах, хэрэглэхтэй холбогдсон асуудлыг хянан шийдвэрлэхээс гадна ЕНГН-ийн удирдах байгууллагуудын гаргасан акт хууль зүйн хувьд хүчинтэй эсэх асуудлыг мөн шийдвэрлэж байв. Гишүүн-улс, Сайд нарын зөвлөлийн гаргасан нэхэмжлэлийн үндсэн дээр Шүүх Удирдах дээд байгууллагын

шийдвэр, рекомендацийг хүчингүйд тооцох эрхтэй байсанаас гадна Удирдах дээд байгууллага, Сайд нарын зөвлөлийн гаргасан актыг гишүүн –улсын эсвэл Удирдах дээд байгууллагын нэхэмжлэлээр хүчингүй гэж үзэх эрхтэй байжээ. Үүнээс гадна, Шүүхийн хувьд Парисын гэрээний дагуу ногдуулсан мөнгөн торгууль болон бусад санкцитай холбогдсон гомдлыг хянан хэлэлцэх эрхтэй байсан нь Европын орнуудын эдийн засгийн интеграцийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох эрх зүйн механизмыг бий болгон хөгжүүлжээ.

Гэхдээ, ЕНГН-ийг үүсгэн байгуулах гэрээнд интеграцийн татвар, санхүү, нийгмийн нэгдсэн бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх тухай зүйл, заалтыг тусгаагүй.

Парисын гэрээнээс гадна, ЕНГН –ийн үйл ажиллагааг нүүрс, металл болон чанаржуулсан гангийн бичиглэлийг агуулсан Парисын гэрээний гурван хавсралт, ЕНГН-ийн Шүүхийн дүрмийн тухай протокол (протокол "О статусе Суда ЕОУС"), Европын Зөвлөлтэй харьцах журамын тухай протокол (протокол "Об отношений с Советом Европы") зэрэг баримт бичгүүд зохицуулж байв.

ЕНГН-ийг үүсгэн байгуулсан гэрээ, түүнчлэн түүний системийн байгууллагуудын батлан мөрдүүлсэн эрх зүйн хэм хэмжээ (удирдах байгууллагуудын шийдвэр) нь олон улсын эрх зүй хэмжээнд хамаарна. Нэгдлийн удирдах байгууллагуудын баталсан эрх зүйн акт ийнхүү Европын интеграцийн эрх зүйн эх сурвалжийн өвөрмөц системийг бий болгон хөгжүүлсэнээр ЕНГН-ийн эрх зүйн систем бүрэлдэн тогтжээ. Ийнхүү ЕНГН-ийн системийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны явцад Европын интеграцийн үнэт зүйлс, эрх зүйн үндсэн зарчим төлөвшин хөгжсөнөөр Европын эрх зүйн систем бүрэлдэн тогтож, цаашид хувьсан хөгжсөн байна.

ЕНГН-ийг байгуулсаны дараа Франц, Германи, Итали, Бельги, Люксембург, Голланд улсуудын төр, засгийн газрын тэргүүн нар Цөмийн эрчим хүчний Европын нийгэмлэг (Treaty establishing the European Atomic Energy Community, Европейское сообщество по атомной энергии), Европын эдийн засгийн хамтын нийгэмлэг (Treaty establishing the European Economic Community. Европейское экономическое сообщество) –ийг үүсгэн байгуулах гэрээнд тус тус гарын үсэг зурснаар ЕНГН-ийн эрх зүй Европын нийгэмлэгүүдийн эрх зүй болон хувьсаж өөрчлөгдсөн бөгөөд энэ асуудлыг дараагийн хэсэгт авч үзнэ.

ЕЭЗХН байгуулагдан үйл ажиллагаагаа эхэлснээр ЕНГН-ийг үүсгэн байгуулах гэрээний гүйцэтгэх үүрэг харьцангуй багассан боловч 1960 –аад он хүртэл ЕНГН үйл ажиллагаагаа бие даан тусдаа явуулсаар иржээ.

Хэдийгээр Европын гурван нийгэмлэг нэгдмэл нэг парламенттай байсан боловч ЕНГН-ийн гүйцэтгэх байгууллага өөрийн биеэ даасан байдлаа хадгалсаар байжээ. Харин 1965 онд Европын нийгэмлэгүүдийн нэгдмэл Зөвлөл, Комисс байгуулах тухай гэрээ буюу Нэгдэх тухай гэрээ (Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities эсвэл Merger Treaty) - нд гарын үсэг зурсны дараа ЕНГН –ийн гүйцэтгэх байгууллагын үйл ажиллагаа дуусгавар болсон. Энэ үеэс эхлэн ЕНГН, Европын эдийн засгийн хамтын нийгэмлэгийн гүйцэтгэх байгууллагын үүргийг нэгдмэл Комисс, Зөвлөл гүйцэтгэх болсноор Парисын гэрээ ач холбогдлоо алдсан байна.

2.3. Европын нийгэмлэгүүдийн эрх зүйн цаашдын хувьсал

ЕНГН –ийн үйл ажиллагаа өргөжиж, эдийн засгийн үр ашиг гарах болсон учраас 1950 –иад оны дунд үеэс эдийн засгийн хамтын ажиллагааны өргөн хүрээг

хамарсан Европын эдийн засгийн хамтын нийгэмлэг байгуулах үзэл санааг Баруун Европын орнуудын улс төр, эдийн засгийн хүрээнд талархан дэмжих болсон байна.

1954 онд Европын батлан хамгаалах нийгэмлэг (Европейское оборонное сообщество), Европын улстөрийн нийгэмлэг (Европейское полтическое сообщество) –ийг байгуулах гэсэн Европын зарим орнуудын оролдлого бүтэлгүйтсэний дараа баруун Европын орнууд эдийн засгийн хамтын ажиллагааны хүрээгээ өргөжүүлж, цөмийн эрчим хүчний болон бусад салбарт хамтран ажиллах боломжийг эрэлхийлж эхэлсэн юм. Энэ зорилгоор баруун Европын орнуудын засгийн газрууд олон улсын бага хурлыг удаа дараа хуралдуулан байр суурыа илэрхийлж байв.

Гэвч Европын улсууд Европын интеграцийн хөгжлийн загвар, цаашдын хөгжлийн талаар өөр өөр байр суурьтай байв. Тухайлбал, Герман улс аж үйлдвэрийн салбарт нийтлэг зах зээл байгуулах сонирхолтой байсан бол Бельги, Люксембург улсууд чөлөөт худалдааны бүсийг хөгжүүлэхийг эрмэлзэж байхад Их Британи улс ажиглагчийн байр суурийг илүүтэй баримталж байжээ.

Европын улсуудын өөр өөр байр суурь Европын эдийн засгийн интеграцийн институциональ тогтолцооны загварыг боловсруулахад зарим талаар нөлөө үзүүлсээр ирсэн ч ЕНГН –ийг үүсгэн байгуулсан зургаан улсын төлөөлөгчид Европын эдийн засгийн хамтын нийгэмлэг (ЕЭЗХН), Цөмийн эрчим хүчний Европын нийгэмлэг (ЦЭХЕН) –ийг үүсгэн байгуулах гэрээнд 1957 оны 3-р сарын 25 –ны өдөр тус тус гарын үсэг зурсан билээ. Эдгээр гэрээ 1958 оны 1-р сарын 1-ний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр болсоны дараа баруун Европт ЕНГН, ЕЭЗХН, ЦЭХЕН гэсэн гурван нийгэмлэгийн нэгэн зэрэг үйл ажиллагаага явуулах болсон юм. Гэхдээ, эдгээр нийгэмлэгийн дотроос ЕЭЗХН Европын интеграцийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, стратегийг боловсруулахад шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэжээ.

ЕЭЗХН –ийг үүсгэн байгуулах гэрээ бол оршил хэсэг, 6 бүлэг, 248 зүйлээс бүрдсэн олон улсын эрх зүйн багц баримт бичиг юм.[7] Энэ гэрээний дөрвөн хавсралт, протокол, төгсгөлийн баримт бичиг, тунхаглал, гишүүн- улсуудын мэдэгдэлүүд түүний салшгүй хэсэг болно. 1957 оны Ромын гэрээнд тухайлбал, Европын хөрөнгө оруулалтын банкны дүрэм (Statute of European Investment Bank, устав Европейского инвестиционного банка), ЕЭЗХН –ийн давуу эрх, хөнгөлөлтийн тухай протокол хавсрагджээ.

ЕЭЗХН-ийг үүсгэн байгуулах гэрээ Европын ард түмнүүдийн хооронд аль болохоор нягт холбоо бий болгох үндэсийг тавихад чиглэсэн бөгөөд гэрээний үндсэн зорилго нь гишүүн- улсуудын ард түмний амьдрах, хөдөлмөрлөх нөхцлийг тасралтгүй сайжруулахад оршино. Энэ ч үүднээс Ромын гэрээний оршил хэсэгт баруун Европын бүс нутгуудын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн ялгаа, хоцрогдол, амьдралын төвшингийн ялгааг арилгах асуудлыг тусгаснаас гадна Европ болон далайн чанад дахь орнуудын хамтын ажиллагааг НҮБ-ын Дүрмийн зарчмын дагуу хөгжүүлэхийг заажээ.

Ромын гэрээнд ЕЭЗХН –ийн үйл ажиллагааны хүрээг дор дурдсанаар тодорхойлсон бөгөөд гэрээний III зүйлд заасан эдгээр үйл ажиллагаа олон улсын эдийн засгийн шинэ төрлийн харилцааг бий болгох зорилготой. Үүнд:

- Гишүүн –улсуудын хооронд гаалийн хураамж, экспорт- импортын барааны тоон хязгаарлалтыг хүчингүй болгох, түүнчлэн эдгээртэй адилтгах бусад арга хэмжээ авахгүй байх;

[7] 1990 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан Ромын гэрээний эх бичвэрийг Ralph .H. Folsom. Дээр дурдсан бүтээлээс үзнэ үү. х.332-413.

- Гуравдагч орнуудын хувьд нэгдсэн худалдааны бодлого боловсруулж, гаалийн нэгдсэн тариф батлан мөрдүүлэх;

- Гишүүн- улсуудын хооронд ажиллах хүч, үйлчилгээ, капиталын чөлөөт хөдөлгөөнд саад болж байгаа хязгаарлалтыг арилгах;

- Хөдөө аж ахуйн салбарт нэгдсэн бодлого явуулах;

- Тээврийн салбарт нэгдсэн бодлого явуулах;

- Нийтлэг зах зээлд өрсөлдөөний хэм хэмжээг мөрдүүлэх явдлыг хангах;

- Гишүүн-улсуудын эдийн засгийн бодлогыг уялдуулж, тэдгээрийн төлбөрийн балансын ялгааг арилгах;

- Гишүүн-улсуудын хууль тогтоомжийг нийтлэг зах зээлийн механизмын үйлчлэх хэрэгцээнд шаардагдах хэмжээгээр ойртуулах;

- Ажиллагсадын хөдөлмөр эрхлэх бололцоог сайжруулах, тэдгээрийн амьдралын төвшинг дээшлүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор Европын нийгмийн сан (European Social Fund, Европейский социальный фонд) –г байгуулах;

- Шинэ нөөцийг татан оролцуулах замаар нийгэмлэгийн эдийн засгийн хөгжилд дэмжлэг үзүүлэх зорилготой Европын хөрөнгө оруулалтын банк (European Investment Bank) - ийг байгуулах;

- Худалдааны хэмжээг нэмэгдүүлэх, эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд дэмжлэг туслалцааг хамтарч үзүүлж байх зорилгоор бусад орнууд, нутаг дэвсгэртэй түншлэл (association, ассоциация) байгуулах.

ЕЭЗНХ үүссэн байгуулагдсанаар түүний гишүүн –улсуудын хооронд эдийн засгийн харилцааг хөгжүүлэх эрх зүйн шинэ тогтолцоо төлөвшин тогтсон учраас Европын орнуудын зэвсэгт хүчний хамтын ажиллагааны бодлогын асуудлыг Хойд атлантын гэрээний байгууллага (НАТО) хариуцан ажилласан. Ингэснээр гишүүн - улсуудын эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, нийтлэг зах зээлийн асуудлыг ЕЭЗХН дагнан хариуцах болжээ.

Ромын гэрээ болон Европын нийгэмлэгүүдийн үүсгэн байгуулах гэрээ, хэлэлцээрт тусгагдсан зарчим, дүрэм, журам нь Европын нийгэмлэгүүдийн эрх зүйн зохицуулалтыг улам боловсронгуй болгон Европын эдийн засгийн хамтын ажиллагааны орон зайг нэмэгдүүлэх боломжийг бүрдүүлсэн байна.

Ромын гэрээнд ЕЭХН, түүний гишүүн – улсын худалдаа, эдийн засгийн харилцааг зохицуулсан эрх зүйн үндсэн зарчмыг тусгаснаас гадна ЕЭЗХН, түүний системийн байгууллагуудын эрх мэдлийг зааглан хуваасан хэм хэмжээг бэхжүүлжээ. Юуны өмнө ЕЭЗХН гишүүн аль нэг улсынхаа шийдвэрлэх боломжгүй асуудлыг шийдвэрлэх эрх мэдэлтэй болжээ. Энэ зарчмыг олон улсын эрх зүйн номлолд субсидар зарчим (принцип субсидарности) гэж нэрлэх бөгөөд түүний зорилго нь нийгэмлэг, түүний гишүүн – улсуудын эрх мэдэл, эрх үүргийг зааглан хуваах, түүнчлэн холбогдох харилцаа, асуудлыг нийгэмлэгийн эрх зүйгээр зохицуулаагүй тохиолдолд аль нэг тал нөгөө талынхаа хэм хэмжээг хэрэглэх боломжтойд оршино. Энэ нь ЕЭЗХН асуудлыг гишүүн-улсынхаа актад үндэслэн харин гишүүн- улс ЕЭЗХН-ийн акт, шийдвэрт үндэслэн шийдвэрлэх боломжтой гэсэн үг. Иймээс субсидар зарчим нь асуудлыг эрх зүйн шинэ акт гаргахгүйгээр шийдвэрлэх боломжийг олгоно.

ЕЭЗХН –ийг үүсгэн байгуулах гэрээнд тусгагдсан өөр нэг зарчим бол нийгэмлэг, түүний гишүүн - улсуудын эдийн засгийн бодлогыг уялдуулж байх тухай заалт юм. Ромын гэрээний 6 –р зүйлд заасны дагуу гишүүн- улсууд нийгэмлэгийн

холбогдох институт, байгууллагуудтай нягт хамтран ажиллаж, өөрсдийн эдийн засгийн бодлогоо гэрээний зорилгод хүрэхэд шаардагдах хэмжээгээр уялдуулан зохицуулах учиртай.

ЕЭЗХН-ийг үүсгэн байгуулах гэрээнд тусгагдсан өөр нэг зарчим бол хуулийн этгээд болон хувь хүмүүсийг тэдгээрийн үндэсний харьяалал, иргэншил, бүртгэгдсэн газар зэрэг хүчин зүйлсийн улмаас ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон явдал. Иймхүү Ромын гэрээг хэрэглэхдээ холбогдох талуудыг тэдгээрийн үндэсний харьяалалаар ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон нь ЕЭЗХН хуулийн этгээд, хувь хүмүүс оролцсон эдийн засгийн харилцааны салбарт ажиллаж байгаатай холбоотой.

Ромын гэрээний II зүйлд зааснаар ЕЭЗХН- ийн үндсэн зорилго нь гаалийн болон эдийн засгийн холбоо байгуулах, нийтлэг зах зээл (common market, общий рынок) - ийг бүрдүүлэхэд орших бөгөөд нийтлэг зах зээлийг тодорхой үе шаттайгаар бүрдүүлэхээр төлөвлөжээ. Ромын гэрээнд нийтлэг зах зээлийг бүрдүүлэх зорилгыг 12 жилийн хугацаанд гурван үе шаттайгаар хэрэгжүүлэхээр заасан. Нийтлэг зах зээл бол бараа, хуулийн этгээд, хувь хүмүүс, үйлчилгээ, капитал чөлөөтэй шилжин хөдлөх дотоодын хил хязгаргүй орон зай бөгөөд энэ нэр томьёоны агуулгыг хэд хэдэн удаа өөрчлөн томьёолоод байна. Дээр дурдсан дөрвөн зүйлийн чөлөөтэй шилжин хөдлөх эрх чөлөө нь нийтлэг зах зээлийг бүрдүүлэхэд зайлшгүй шаардлагатай тул гишүүн – улсуудын дотоодын зах зээлд адил дүрэм, журам үйлчлэх явдал чухал билээ. Энэ шалтгаанаар бараа, хуулийн этгээд, хувь хүмүүс, үйлчилгээ, капитал чөлөөтэй шилжин хөдлөхөд саад болж байгаа хязгаарлалт, арга хэмжээг хүчингүй болгох явдал нь ЕЭЗХН –ийн үндсэн зорилтуудын нэг байсаар ирсэн бөгөөд эдүгээ ч байсаар л байна.

Ромын гэрээнд Европын парламентын ассамблей (Assembly, Европейская парламенская ассамблея), Зөвлөл (Council, Совет), Комисс (Commission, Комиссия), Шүүх (Court of Justice, Суд) гэсэн дөрвөн удирдах байгууллагын эрх хэмжээг тусган бэхжүүлсэн бөгөөд эдгээрийн дотроос Ассамблей, Шүүх нь нэгэн зэрэг Европын гурван нийгэмлэгийн удирдах байгууллагууд болж байв. Ромын гэрээний 17-р зүйлд заасаны дагуу Ассамблей зөвлөлдөх, хяналт тавих чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Харин ЕЭЗХН –ийн системийн байгууллагуудын дотроос хамгийн эрх мэдэлтэй байсан байгууллага бол Зөвлөл. Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд гишүүн – улс тус бүрээс нэг төлөөлөгч орох бөгөөд Зөвлөл дараах эрхийг хэрэгжүүлж байхаар Ромын гэрээнд тусгагджээ. Үүнд:

1. Гишүүн- улсуудын эдийн засгийн ерөнхий бодлогыг уялдуулан зохицуулах явдлыг хангах;

2. Өөрийн эрх хэмжээнд хамаарах асуудлаар шийдвэр гаргах;

3. Гаргасан шийдвэрийг хэрэгжүүлэх.

ЕЭЗХН –ийн үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт, нийгэмлэгийн бодлогыг боловсруулж хэрэгжүүлэх зэрэг бүх асуудал Зөвлөлийн эрх хэмжээнд хамаарч түүгээр дамжин шийдвэрлэгдэх учиртай.

ЕЭЗХН –ийн өдөр тутмын ажил, хэргийг Комисс эрхлэн явуулж байсан бөгөөд түүний үндсэн үүрэг нь нийтлэг зах зээлийн механизмыг бий болгож хөгжүүлэхэд оршино. Энэ үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд Комисс дараах эрхийг хэрэгжүүлж байхаар Ромын гэрээний 155-р зүйлд тусгагджээ. Үүнд:

1. Нийтлэг зах зээлийг хөгжүүлэх үүднээс нийгэмлэгийн системийн байгууллагуудаас авч байгаа арга хэмжээ, түүнчлэн Ромын гэрээний зүйл, заалт

хэрэгжих явдлыг хангаж байх;

2. ЕЭЗХН – ийг үүсгэн байгуулах гэрээтэй холбогдсон асуудлаар хэрэв уг асуудлыг гэрээгээр тусгайлан зохицуулаагүй бол рекомендаци, дүгнэлт гаргах;

3. Зөвлөл, Ассамблейгаас авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээг төлөвлөн боловсруулахад өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд гэрээнд заасан хэлбэрээр оролцох;

4. Зөвлөлөөс Комист шилжүүлсэн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх.

ЕЭЗХН-ийн системийн байгууллагуудын дотор Шүүх чухал үүрэг гүйцэтгэх бөгөөд түүний үндсэн чиг үүрэг бол нийгэмлэгийн эрх зүйг нэг мөр хэрэглэх явдлыг хангах явдал. ЕЭЗХН-ийн шинэ Шүүхийг ган, нүүрсний салбарын үйлдвэрийн газрууд оролцсон маргааныг хянан шийдвэрлэж, ихээхэн туршлага хуримтлуулсан ЕНГН-ийн Шүүхийн практик дээр үндэслэн байгуулсан. ЕЭЗХН- ийн Шүүх нэгэн зэрэг ЕНГН, ЦЭХЕН –ийн системийн байгууллагуудын бүрэлдэхүүнд орж байсан тул уг институт Европын нийгэмлэгүүдийн эрх зүйг боловсронгуй болгоход чухал үүрэг гүйцэтгэсээр иржээ.

Ромын гэрээ маш олон тооны хавсралтай том хэмжээний эрх зүйн баримт бичиг мөн боловч нийгэмлэгийн гишүүн- улсуудын эрх зүйн системийг өөрчлөх, дотоодын хууль тогтоомжийн үйлчлэлийг зогсоох учиртай гэрээ биш болохыг тэмдэглүүштэй. Нийтлэг зах зээлийг бүрдүүлэх явдал нь гишүүн –улсуудын эрх зүйг аль болохоор ойртуулах асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэхээс шалтгаалж байв. Иймээс ЕЭЗХН –ийг үүсгэн байгуулах гэрээнд нийгэмлэгийн эрх зүйн бодлоготой холбогдсон зүйл, заалтыг тусгажээ. Түүнчлэн, гишүүн-улсуудын хууль тогтоомж, захиргааны практикийг ойртуулах асуудлаар нийгэмлэг директив гаргах эрхтэй болсон байна. Ромын гэрээнд зааснаар нийтлэг зах зээлийн механизмыг бүрдүүлэх, уг механизмын үйлчлэх эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэх үүднээс гишүүн –улсуудын үндэсний эрх зүй нь нийгэмлэгийн эрх зүйн зарчимд нийцэж байгаа эсэхэд Зөвлөл хяналт тавьж эхэлсэн байна.

Ер нь 1967 онд Нэгдэх тухай гэрээ хүчин төгөлдөр болсоны дараа гишүүн-улсуудын үндэсний хууль тогтоомжийг ойртуулах асуудлыг Зөвлөлийн гишүүдийн ердийн олонхийн саналаар шийдвэрлэдэг болсон бөгөөд ийнхүү гаргасан шийдвэрийн дагуу дотоодын хууль тогтоомжоо нийгэмлэгийн эрх зүйд нийцүүлэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхээс татгалзсан гишүүн- улсын асуудлыг Зөвлөл холбогдох журмын дагуу авч хэлэлцэж байлаа. Үүнтэй холбогдуулан хэлэхэд, нийгэмлэгийн эрх зүйн бодлого нь гишүүн-улсуудын дотоодын эрх зүйг нийгэмлэгийн эрх зүйгээр эсвэл шинээр бий болгосон эрх зүйн өөр системээр солиход оршихгүй. Энэ шалтгаанаар нийгэмлэг, түүний гишүүн-улсуудын эрх мэдлийг зааглан хуваахад хүрсэн бөгөөд уг арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэний үр дүнд нийгэмлэгийн хүрээнд шийдвэр гаргах тодорхой тогтолцоо бий болжээ. Өөрөөр хэлбэл, ЕЭЗХН-ийн дангаараа шийдвэрлэх асуудлууд, нийгэмлэг, гишүүн –улсуудын хамтарч шийдвэрлэх асуудлууд, түүнчлэн гишүүн-улсуудын өөрсдөө шийдвэрлэх эрхтэй асуудлууд гэж зааглан тусгаарлажээ.

Цөмийн эрчим хүчний Европын нийгэмлэгийг үүсгэн байгуулах гэрээнд 1957 оны 3 –р сарын 25 –ны өдөр гарын үсэг зурсан. Энэ гэрээ бол 225 зүйл, таван хавсралт, хоёр протоколоос бүрдсэн олон улсын эрх зүйн багц баримт бичиг.

Гэрээнд дор дурдсан баримт бичгүүд хавсрагдсан. Үүнд:

1. Гэрээний 4-р зүйлтэй холбогдуулан хийх цөмийн эрчим хүчний судалгааны хүрээний тухай хавсралт № 1;

2. Гэрээний 41-р зүйлтэй холбогдуулан хийх аж үйлдвэрийн үйл ажиллагааны тухай хавсралт №2;

3. Гэрээний 48-р зүйлийн дагуу хамтарсан үйлдвэрт олгож болох хөнгөлөлтийн тухай хавсралт №3;

4. Цөмийн зэвсгийн хүчний нийтлэг зах зээлийн тухай IX бүлэгт заасан нөхцөлд хамаарах бараа, бүтээгдэхүүний жагсаалтын тухай хавсралт №4;

5. Гэрээний 215 –р зүйлд заасан судалгааны болон боловсролын хөтөлбөрийн тухай хавсралт №5.

Эдгээрээс гадна, Нидерландын Вант улсын нутаг дэвсгэрийн Европын биш хэсэгт гэрээг хэрэглэх журмын тухай болон ЦЭХЕН- ийн Шүүхийн дүрмийн тухай протоколууд уг гэрээний салшгүй хэсэг юм.

ЦЭХЕН - ийн зорилт нь цөмийн эрчим хүчний аж үйлдвэрийг байгуулж, түргэн хурдацтай хөгжүүлэхэд шаардлагатай нөхцлийг бий болгох замаар гишүүн –улсуудад амьдралын төвшинг дээшлүүлэх, түүнчлэн бусад орнуудтай хамтын ажиллагаагаа хөгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэхэд оршино. Энэ зорилтыг хэрэгжүүлэх үүднээс ЦЭХЕН дор дурдсан үйл ажиллагааг явуулахаар 1957 оны Ромын үүсгэн байгуулах гэрээнд тусгагджээ. Үүнд:

1. Судалгааны ажлыг хөгжүүлэн техникийн мэдлэгийг дэлгэрүүлэх;

2. Цөмийн эрчим хүчний үйлдвэрийн газрын ажилтан, нийт хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалахад чиглэсэн аюулгүйн ажиллагааны нэгдсэн норматив боловсруулах;

3. Хөрөнгө оруулалтын дэглэмийг хялбарчлах, үйлдвэрийн газруудын санаачилгыг дэмжих замаар нийгэмлэгийн цөмийн эрчим хүчний салбарыг хөгжүүлэхэд шаардлагатай тулгуур судалгааны ажил хийх;

4. Нийгэмлэгийн хүрээнд хэрэглэгчдийг цөмийн түлш, хүдрээр тогтмол зохих ёсоор хангах явдалд хяналт тавих;

5. Цөмийн эрчим хүчний материалыг зориулалтын бус өөр зорилгоор ашиглахгүй байх боломжийг баталгаажуулах;

6. Өмчлөх эрхтэй байх, түүнчлэн, туяа цацруулагч материал эзэмших эрхтэй байх;

7. Материал –техникийн хангамжийн болон тусгай тоног төхөөрөмжийн нийтлэг зах зээл байгуулах, цөмийн эрчим хүчний салбарт оруулах хөрөнгийн чөлөөт хөдөлгөөнийг хангах, түүнчлэн нийгэмлэгийн дотор мэргэжилтнүүд ажлын байраа чөлөөтэй сонгож байх нөхцөлийг бий болгох;

8. Цөмийн эрчим хүчийг энхийн зорилгод ашиглах үйл явцад дэмжлэг үзүүлэх үүднээс бусад орон, олон улсын байгуулагуудтай бүх төрлийн харилцаа холбоо тогтоох.

Дээр дурдсанаас харахад, ЦЭХЕН бол цөмийн эрчим хүчний салбар дахь эрдэм шинжилгээ –судалгааны ажлыг хөгжүүлэх үндсэн чиг үүрэгтэй олон улсын байгууллага.

Ийнхүү 1957 оны Ромын гэрээнүүдэд Европын хоёр нийгэмлэгийн эрх зүйн биеэ даасан эрх зүйн системийг тусган бэхжүүлснээр Европын эрх зүйн систем цаашид хувьсан хөгжих нөхцөл бүрджээ. Одоо Европын нийгэмлэгүүдийн эрх зүйн систем, үүсгэн байгуулах гэрээнүүдийн харилцан шүтэлцээний асуудлыг товч авч үзье.

1951 оны ЕНГН-ийг үүсгэн байгуулах гэрээ, 1957 оны Ромын ЕЭЗХН, ЦЭХЕН –ийг үүсгэн байгуулах гэрээнүүдийг Европын интеграцийн нэгдсэн зорилго, ерөнхий зарчмууд нэгтгэж байсан боловч эдгээр гурван гэрээ өөр хоорондоо зарчмын ялгаатай. Учир нь эдгээр гурван гэрээний зохицуулалтын зүйл, үйлчлэх хүрээ өөр өөр юм. Тухайлбал, ЕЭЗХН –ийг үүсгэн байгуулах гэрээний зорилго нь гаалийн болон эдийн засгийн холбоог байгуулахад оршиж байсан учраас түүнд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтийн дагуу хийсэн эрх зүйн шинэчлэлүүд эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, нийгмийн салбар, гадаад бодлого зэрэг Европын эдийн засгийн интеграцийн олон салбарыг хамарч байна. Харин ЕНГН, ЦЭХЕН –ийг үүсгэн байгуулах гэрээнүүд онцлог зохицуулалт шаардсан Европын эдийн засгийн интеграцийн тодорхой салбар, дэд салбарын асуудлыг зохицуулсан.

Эдгээр гэрээнд Европын нийгэмлэгүүдийн харилцан хамаарал бүхий нийтлэг чиг үүргийг бэхжүүлэн тусгасанаар Европын интеграцийн үйл явцыг удирдах нэгдсэн механизм бий болжээ. Гэхдээ, өөр хоорондоо ялгаатай гурван гэрээ эрх зүйн тодорхой үр дагаварыг бий болгосон бөгөөд одоо ч болгосоор байна. Энэ нь гэрээ тус бүр Европын интеграцийн тодорхой салбарын асуудлыг зохицуулахаас гадна Европын анхдагч эрх зүйн эх сурвалж болдогоос улбаатай. Энэ шалтгаанаар үүсгэн байгуулах гэрээнүүд ижил асуудлыг өөр өөр зохицуулж байна. Тухайлбал, ЕНГН болон ЦЭХЕН –ийн дагуу хөрөнгө оруулалтын бодлогыг гишүүн –улсууд нийгэмлэгийн төвшинд тодорхойлох бол ЕЭЗХН- д зааснаар хөрөнгө оруулалтын асуудал гишүүн-улсуудын эрх хэмжээнд хамаарна. Үүнээс гадна, нийгэмлэг тус бүрийн удирдах байгууллагуудын чиг үүрэг, эрх хэмжээг үүсгэн байгуулах холбогдох гэрээнд жич тусгасан.

Европын интеграцийн үндсэн зарчмыг ЕЭЗХН –ийг үүсгэн байгуулах гэрээнд тусгасан учраас нийгэмлэгийн үйл ажиллагааг хоёрдогч эрх зүй буюу нийгэмлэгийн удирдах байгууллагуудын холбогдох актаар зохицуулна. Харин ЕНГН болон ЦЭХЕН –ийг үүсгэн байгуулах гэрээнүүдэд Европын интеграцийн тодорхой салбарт хэрэгжүүлэх зорилго, тухайн нийгэмлэгийн удирдах байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалт, түүнчлэн тэдгээрийн эрх хэмжээг тусгасан. Иймээс эдгээр гэрээ бол Европын нийгэмлэгүүдийн үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс суурь.

Европын гурван нийгэмлэг байгуулагдсаны дараа тэдгээр нийгэмлэгийн бүтэц , зохион байгуулалтын асуудал хурцаар тавигдаж эхэлсэн байна. Яагаад гэвэл ЕЭЗХН, ЦЭХЕН болон ЕНГН нэгдмэл нэг гүйцэтгэх байгууллагатай болсон учраас тэдгээрийн системд ижил чиг үүрэгтэй хууль тогтоох, шүүхийн байгууллагууд зэрэгцэн ажиллаж байгааг зохисгүй зүйл гэж үүсгэн байгуулагчид үзэх болжээ. Энэ нь улмаар үүсгэн байгуулагч –улсуудын зүгээс Европын интеграцийн удирдлагын тогтолцоог өөрчлөхөд чиглэсэн зарим арга хэмжээ авахад хүргэжээ. Үүсгэн байгуулагчид Европын интеграцийн зорилтыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй байгууллагуудын тоог хязгаарлахаар шийдвэрлэж, гурван нийгэмлэг нэгдмэл Ассамблей (парламент), Шүүхтэй байхаар тохиролцсон байна. Мөн ЕЭЗХН, ЦЭХЕН нэгдмэл Комисстой байхаар үүсгэн байгуулагчдын түвшинд тохиролцжээ.

ЕНГН-ийн хувьд Удирдах дээд байгууллага, Зөвлөлийг тодорхой хугацаанд тусад ажиллуулахаар болжээ. Гэвч 1965 онд Нэгдэх тухай гэрээ (Договор о слиянии учредившего единый Совет и Комиссию) байгуулагдсанаар Европын гурван нийгэмлэг нэгдмэл Зөвлөл, Комисстой байхаар болжээ. Нэгдэх тухай гэрээгээр Европын нийгэмлэгүүдийн эрх зүй Европын Холбооны эрх зүй болон хувьсч өөрчлөгдөх үндэс тавигджээ.

2.4. Европын Холбооны эрх зүйн систем төлөвшин хөгжсөн эдийн засаг, улс төрийн нөхцөл байдал

Баруун Европын интеграцийг хэд хэдэн үе шаттайгаар хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд үе шат тус бүрийн зорилго, агуулга нь тухайн цаг үеийн дэлхийн болон Европ тивийн улс төр, эдийн засаг, нийгмийн байдалтай холбоотой.

Европын интеграцийн эхэн үед буюу 1950 -1960 онуудад хөдөө аж ахуйн нэгдсэн бодлого, түүнийг хэрэгжүүлэх эдийн засгийн болон эрх зүйн механизм зэрэг асуудлууд интеграцийн эрх зүйн зохицуулалтын гол зүйл болж байсан бол харин 1970 -1980 онуудад интеграцид хамрагдах эдийн засгийн салбар, дэд салбаруудын тоо нэмэгдсэний улмаас гадаад худалдаа, Европын бүс нутгуудын хөгжил, Европын валютын системийг бий болгох, шинжлэх ухаан- техникийн хамтын ажиллагаа, хүрээлэн буй орчныг хамгаалах зэрэг салбарыг интеграчлах ажиллагаа явагджээ.

Гэвч 1960 –аад онуудад Европын эдийн засгийн интеграцийн хөгжилд баруун Европын болон дэлхийн эдийн засгийн нөхцөл байдлаас гадна зарим гишүүн-улсын өөрсдийн эрх ашгийг хамгаалах гэсэн явцуу бодлого тодорхой хэмжээнд нөлөөлсөн байна. Ялангуяа, 1960-аад оны дунд үед хөдөө аж ахуйн нэгдсэн бодлогыг санхүүжүүлэх асуудлыг Зөвлөлөөр хэлэлцэх үед гишүүн-улсууд өөр өөр байр суурь баримталж байсны улмаас Европын нийгэмлэгүүдийн үйл ажиллагаа удааширсан байна. Түүнчлэн, Францийн Ерөнхийлөгч генерал де Голль Зөвлөлийн шийдвэрийг олонхийн саналаар гаргах зарчмыг эсэргүүцэж, нийгэмлэгүүдийн системийн байгууллага, албанд ажиллаж байсан төлөөлөгчдөө буцаан татсан билээ.

Францийн энэ байр суурь Европын нийгэмлэгүүдийн үйл ажиллагаанд саад болсон учраас үүсгэн байгуулагч зургаан улсын гадаад хэргийн сайд нар 1965 оны 1-р сард Люксембургийн протокол хэмээн нэрлэсэн баримт бичигт гарын үсэг зурсан.

Люксембургийн протоколд Зөвлөлийн шийдвэрийг консенсусын зарчмын үндсэн дээр гаргах, чухал асуудлаар шийдвэр гаргахдаа хэлэлцүүлэгийг санал нэгтэй болох хүртэл үргэлжлүүлж болох тухай заажээ. Люксембургийн протоколд гарын үсэг зурсаны дараа Франц улс Европын нийгэмлэгүүдийн үйл ажиллагаанд дахин оролцох болсон тул Европын гурван нийгэмлэгийн бүтэц, зохион байгуулалтыг өөрчлөхөд чиглэсэн арга хэмжээг үүсгэн байгуулагч улсууд авч хэрэгжүүлсэн.

Ийнхүү Нэгдэх тухай гэрээний дагуу авч хэрэгжүүлж эхэлсэн бүтцийн шинэчлэл нь Европын нийгэмлэгүүдийн удирдах механизмыг сайжруулж, тэдгээр нийгэмлэгийн бүтэц, удирдлагын тогтолцоог өөрчлөн байгуулах ажлыг эрчимжүүлжээ. Европын нийгэмлэгүүдийн санхүүгийн үйл ажиллагаа байнга өргөжиж байсан учраас 1977 онд Аудитын газар (Палата аудиторов)-ыг байгуулсаны зэрэгцээ 1979 онд Европын Парламентын шууд сонгуулийг явуулсан нь парламентын гүйцэтгэх үүргийг нэмэгдүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлсэн.

Мөн 1970 –аад онуудад Европын нийгэмлэгүүдийн төсөв бүрдүүлэх зарчмыг үндсээр нь өөрчилсөний үр дүнд үүсгэн байгуулах гэрээнүүдийн санхүүгийн холбогдох зүйл, заалтыг хянан үзэж, холбогдох нэмэлт өөрчлөлт оруулсан. Эдгээр реформын үр дүнд нийгэмлэгийн төсвийг батлах журам улам боловсронгуй болж, Европын нийгэмлэгүүдийн төсвийн бодлогыг боловсруулахад гүйцэтгэх парламентийн үүрэг нэмэгджээ. Түүнчлэн, Европын хөрөнгө оруулалтын банкыг байгуулласаны зэрэгцээ 1970-аад оны сүүлчээр Европын валютын системийг бий

болгоход чиглэсэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэн.

Ийнхүү ЕЭЗХН –ийн үйл ажиллагааны цар хүрээ өргөжихийн хирээр 1957 оны Ромын гэрээнүүдийг хянан үзэж Европын нийгэмлэгүүдийн эрх зүйг улам боловсронгуй болгох шаардлага нөхцөлдсөн байна. Энэ зорилгоор засгийн газар хоорондын бага хурлыг хуралдуулах саналыг ЕЭЗХН –ийн зарим гишүүн-улсууд дэвшүүлсэний үр дүнд Люксембург, Гааг хотуудад гишүүн- улсуудын төлөөлөгчид хуралдаж, 1985 оны 2-р сарын 17-ны өдөр Нэгдсэн Европын акт (Single European Act) - нд гарын үсэг зурсан. 34 зүйлтэй Нэгдсэн Европын актаас гадна 20 гаруй мэдэгдэлийг агуулсан төгсгөлийн баримт бичгийг гишүүн –улсууд гаргажээ.

Нэгдсэн Европын актанд Европын интеграцийн хамрах хүрээг цаашид өргөжүүлэх санаа тусгагдсан бөгөөд гишүүн-улсууд ЕЭЗХН-ийн суурин дээр Европын Холбоог байгуулж, гишүүн-улсуудын улс төрийн хамтын ажиллагааны нэгдсэн систем бүрдүүлэх зорилготой болохоо мэдэгдэжээ. Энэ үүднээс Европын улс төрийн хамтын ажиллагааны механизмыг боловсронгуй болгож, нийгэмлэгийн Зөвлөлийн эрх хэмжээг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн зүйл, заалтууд тусгагдсан. Нэгдсэн Европын акт Европын нийгэмлэгүүдийн үндэстний дээгүүрхи эрх мэдлийг нэмэгдүүлсэн бөгөөд гишүүн- улсуудын зүгээс зарим асуудлыг шийдвэрлэх эрхийг нийгэмлэгийн холбогдох удирдах байгууллагад шилжүүлэхийг зөвшөөрчээ.

Нэгдсэн Европын актанд гишүүн-улсууд нэгдмэл зах зээл (single market, единый рынок) - ийг бий болгож дуусгах үүрэг хүлээсэнээс гадна нэгдмэл зах зээлийг бий болгож дуусгах хугацааг заажээ. Үүнээс гадна, энэ актанд **нэгдмэл зах зээлийг бараа, хуулийн этгээд, хувь хүмүүс, үйлчилгээ, капитал чөлөөтэй шилжин хөдлөх хөдөлгөөнийг хангасан, хил хязгааргүй нэгдмэл нутаг дэвсгэр** гэж тодорхойлсон.

Нэгдсэн Европын актаар ЕЭЗХН- ийг үүсгэн байгуулах гэрээнд ихээхэн нэмэлт өөрчлөлт оруулсан ба ялангуяа, Ромын гэрээний "Эдийн засгийн болон нийгмийн нягтрал" (Economic and Social Cohesion, Экономическое и социальное сплочение) хэмээх V хэсэгт зарчмын нэмэлт өөрчлөлт оруулжээ. Европын бүс нутгуудын хөгжлийн ялгааг арилгахад онцгой ач холбогдол өгч уналтад орсон үйлдвэрийн газруудын үйл ажиллагааг сэргээхэд Бүсийн хөгжлийн Европын фонд болон санхүүгийн төрөл бүрийн хэрэгсэлийг ашиглахаар заасан.

ЕЭЗХН –ийг үүсгэн байгуулах гэрээний II хэсэгт "Эдийн засгийн болон валютын холбоо" (Экономический и валютный союз) хэмээн нэрлэсэн шинэ бүлэг нэмж оруулсанаар Европын валютын системийг хөгжүүлж, Европын тооцооны нэгжийг бий болгох эрх зүйн үндэс бий болжээ.

Нэгдсэн Европын актанд нийгмийн бодлогын тухай зүйл, заалтыг тусгасан нь гишүүн –улсуудын зүгээс ажиллагсадын эрүүл мэнд, хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагааг сайжруулахад чиглэсэн арга хэмжээг үе шаттайгаар хэрэгжүүлэхэд чухал түлхэц болов.

ЕЭЗХН –ийг үүсгэн байгуулах гэрээнд "Шинжилгээ судалгаа, технологийн хөгжил" (Research and Technological Development) хэмээх VI хэсгийг шинээр нэмж оруулсан. ЕЭЗХН Европын аж үйлдвэрийн шинжлэх ухаан –технологийн баазыг бэхжүүлж, түүний олон улсын хэмжээнд өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлэхэд дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх зорилго тавьсанаас гадна хүрээлэн буй орчныг хамгаалахад чиглэсэн тодорхой арга хэмжээг авахаар Нэгдсэн Европын актанд тусгажээ. Энэ үүднээс Европын нийгэмлэгүүдийн үйл ажиллагаа нь хүрээлэн буй орчны чанарыг хадгалан хамгаалж сайжруулах, хүмүүсийн эрүүл мэндийг хамгаалахад хувь нэмэр оруулах, түүнчлэн байгалийн нөөцийг зүй зохистой хамгаалах зорилтыг

хэрэгжүүлэхэд чиглэх ёстой.

Нэгдсэн Европын актаар нийгэмлэгүүдийн удирдлагын тогтолцоонд чухал байр суурь эзлэдэг Европын Зөвлөл (European Council, Европейский совет) хэмээх шинэ институтын эрх зүйн байдлыг тусган бэхжүүлсэн нь 1974 оноос хойш тогтмол болж ирсэн гишүүн-улсуудын төр, засгийн тэргүүн нарын дээд хэмжээний уулзалтыг хүлээн зөвшөөрч хуульчилсан хэрэг байлаа. Европын Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг Нэгдсэн Европын актаар тодорхойлсон ба түүний бүрэлдэхүүнд гишүүн -улсуудын төр, засгийн тэргүүн нараас гадна Европын нийгэмлэгүүдийн Комиссын дарга орно.

Европын Зөвлөл жилд хоёр удаа хуралдах бөгөөд Зөвлөлийн даргын үүргийг гишүүн –орнууд ээлжлэн гүйцэтгэж байхаар Нэгдсэн Европын актанд тусгажээ. Европын Зөвлөлийн ажилд гишүүн-улсуудын гадаад хэргийн сайд нар чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.

Нэгдсэн Европын актанд анхан шатны шүүх байгуулах тухай зүйл, заалтыг тусгасан бөгөөд иймхүү анхан шатны шүүх байгуулсан нь Европын нийгэмлэгүүдийн Шүүхийн ачаалалыг бууруулж, ЕЭЗХН –ийн шүүхийн тогтолцоонд шинэчлэл хийсэн чухал алхам болжээ. Анхан шатны шүүхийн харъяалалд нийгэмлэгүүдийн системийн байгууллагууд, тэдний албан хаагчдын хооронд үүссэн хөдөлмөрийн болон захиргааны хэргийг хамааруулсан.

Нэгдсэн Европын актаар Европын нийгэмлэгүүдийн удирдлагын тогтолцоонд парламентын гүйцэтгэх үүргийг нэмэгдүүлсэн нь Европын Парламент, Зөвлөлийн хамтын ажиллагааны эрх зүйн үндсийг улам боловсронгуй болгож, нийгэмлэгүүдийн удирдах байгууллагын шийдвэр гаргах процедурыг хуульчлан бэхжүүлжээ. Ялангуяа, Зөвлөлөөс гаргах шийдвэрийг олонхийн саналаар батлаж байх зарчмыг агуулсан зүйл, заалтыг Нэгдсэн Европын актанд тусгасан боловч шийдвэрийг санал нэгтэйгээр батлаж байх тодорхой тохиолдолыг ч мөн заажээ.

Нэгдсэн Европын акт Европын нийгэмлэгүүдийн үүсгэн байгуулах гэрээг хянан үзэж, нэмэлт өөрчлөлт оруулсан олон улсын анхны гэрээ болоод зогсохгүй ЕЭЗХН-ийн гишүүн-улсууд хувьд нэгдсэн гадаад бодлого боловсруулан хэрэгжүүлэх эрх зүйн механизмыг тусган бэхжүүлжээ. Энэ нь нөгөө талаар Европын нийгэмлэгүүдийн үйл ажиллагааг зохицуулсан процессийн эрх зүйг улам боловсронгуй болгосон.

Хэдийгээр 1980 –аад онд гишүүн - улсуудын үйлдвэрлэл, бүтээгдэхүүний борлуулалтанд гарсан хүндрэлийн улмаас интеграцийн үйл явц зарим талаар удааширсан боловч Европын нийгэмлэгүүдийн үйл ажиллагаа зохих үр дүнд хүрсэн байна. Энэ хугацаанд гишүүн-улсуудаас нэгдсэн төсөвт оруулах татвар, хураамжийн хэмжээ өсч 1974 онд Европын бүсийн хөгжлийн сан (Фонд европейского регионального развития) байгуулагдаж, Шинжлэх ухаан – техникийн хамтын ажиллагааны бүсийн хөгжлийн анхны хөтөлбөрийг 1980 –аад оны эхэнд баталсан. Түүнчлэн, хөдөө аж ахуйн нэгдсэн бодлогын шинэчлэлийн хүрээнд хэрэгжүүлэх арга хэмжээг гишүүн –улсууд тохиролцсоноос гадна дотоодын нэгдмэл зах зээлийг бий болгох ажлыг 1992 онд дуусгах саналыг Комисс боловсруулж, 1985 онд Зөвлөлд өргөн барьсан байна.

Европын нийгэмлэгүүдийн үйл ажиллагааны үр дүнд интеграцийн эдийн засгийн үр ашиг байнга өсөн нэмэгдэх болсон нь Европын бусад орнуудыг интеграцийн үйл ажиллагаанд оролцож, ЕЭЗХН-ийн гишүүн болоход ихээхэн нөлөөлсөн. 1972 онд Их Британи, Дани, Ирланд улсууд, 1979 онд Грек, 1986 онд Испани, Португаль улсууд ЕЭЗХН –т гишүүнээр тус тус элссэн оржээ.

ЕЭЗХН –ээс авч хэрэгжүүлсэн гадаад улс төр, эдийн засгийн оновчтой

бодлогын үр дүнд 1990 –ээд оны сүүлчээр нийгэмлэгийн гишүүн –улсуудын нутаг дэвсгэрийн хүрээнд нэгдмэл дотоодын зах зээл (единый внутренный рынок) бий болсон.

Ийнхүү ЕЭЗХН –ээс хэрэгжүүлсэн бодлого түүнчлэн, интеграцийн удирдлагын механизмыг өөрчлөх зорилгоор Нэгдсэн Европын актын дагуу хийсэн эрх зүйн шинэ зохицуулалт Европын эрх зүйг хөгжлийн шинэ үе шатанд гаргах нөхцлийг бүрдүүлжээ. Европын эрх зүйн хөгжлийн II үе шатанд Европын нийгэмлэгүүдийн эрх зүй Европын Холбооны эрх зүй болон хувьч өөрчлөгдсөнөөр Европын эрх зүйн одоогийн тогтолцоо бүрэлдэн тогтсон.

2.5. Европын эрх зүйн хөгжлийн II үе шат

1990-ээд оны эхэнд ЕЭЗХН-ийн гишүүн- улсууд улс төрийн интеграцид шилжин орох боломжтой болжээ. Европын нийгэмлэгүүдийн удирдлагын тогтолцоо, гишүүн –улсуудын эдийн засгийн нэгдсэн бодлого, түүнчлэн эдийн засгийн интеграцийн институциональ тогтолцоо төлөвшин хөгжсөнөөр ЕЭЗХН-ийн олон улсын улс төрийн тавцанд эзлэх байр суурь жилээс жилд өсөн нэмэгдэж байлаа. Эдгээр хүчин зүйлс ЕЭЗХН-ийн гишүүн –улсуудын валют, эдийн засаг, хөдөө аж ахуй, худалдаа, нийгмийн болон бусад салбарт нэгдсэн бодлого явуулах, эдийн засгийн бодлогыг гадаад улс төрийн бодлоготой уялдуулан шийдэж байх, түүнчлэн ажуулгүйн ажиллагааны систем бий болгох зорилтыг хэрэгжүүлэх боломжийг бүрэлдүүлжээ.

Нэгдсэн Европын акт шилжилтийн шинж чанартай олон улсын эрх зүйн баримт бичиг байсанаас гадна уг баримт бичгийн "Гадаад бодлогын салбар дахь Европын хамтын ажиллагааны тухай заалтууд" хэмээх III хэсгийг хүчин төгөлдөр болсоноос нь хойш 5 жилийн дараа хянан үзэх асуудлыг гишүүн-улсууд судлан үзэх ёстой байлаа. Нөгөө талаар гадаад харилцааны салбар дахь гишүүн-улсуудын хамтын ажиллагааны хүрээг өргөтгөх шаардлага нь тэдгээр улсуудын үндэсний эрх зүйн системийг ойртуулах бодлого хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн арга хэмжээг авахаас гадна нэгдмэл валют гүйлгээнд гаргах. Холбооны эдийн засаг, валютын бодлогын механизмыг боловсронгуй болгох, нийгмийн нэгдсэн бодлого явуулахтай холбогдсон эрх зүйн шинэ актуудыг боловсруулж батлахад хүргэсэн билээ. Европын нийгэмлэгүүдийн үүсгэн байгуулах гэрээнд нэмэлт өөрчлөлт оруулж, эрх зүйн шинэчлэл хийх шаардлага ийнхүү нөхцөлджээ.

Европын нийгэмлэгүүдийн үүсгэн байгуулах гэрээнд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай гэрээний төслийг удаан хугацаанд нухацтай боловсруулсаны дараа Голландын Маастрихт хотноо 1991 оны 12-р сарын 9-10 –ны өдрүүдэд болсон Европын Зөвлөлийн ээлжит бус хуралдаанаар баталжээ. Европын Холбооны тухай гэрээ (Treaty on European Union, Договор о Европейском союзе) хэмээн нэрлэсэн энэ гэрээний төслийг Европын 12 гишүүн-улсуудын төр, засгийн газрын тэргүүн нар баталсан. Гэрээний төсөл батлагдсаны дараа ажлын хэсэг гэрээний эх бүчвэрийг эцэслэн боловсруулсанаар түүнд Маастрихт хотноо 1992 оны 2-р сарын 7-ны өдөр гарын үсэг зуржээ.[8]

Долоон хэсэгтэй Маастрихтын гэрээний "Ерөнхий нөхцөл" хэмээх I хэсэгт Европын Холбоо байгуулагдсаныг тунхагласнаас гадна Холбооны үндэсэн зорилго, зохион байгуулалтын зарчмыг тусган бэхжүүлсэнээр Европын Холбооны эрх зүйн систем хөгжих эрх зүйн орчин бүрэлдэн.

Маастрихтын гэрээний "Эдийн засгийн хамтын нийгэмлэгийг үүсгэн байгуулах

[8] Маастрихтын гэрээний үндсэн эх бичвэрийг Treaty on European Union, Official Journal C191 of 29 July, 1992 –ээс үзнэ үү.

гэрээг Европын нийгэмлэг байгуулах зорилгоор өөрчлөх тухай зүйл, заалтууд" хэмээх II хэсэгт Европын нийгэмлэгийн үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, түүний системийн байгууллагуудын үндсэн чиглэл, эрх, үүргийг шинээр томъёолон бэхжүүлсэн. Мөн гэрээний энэ хэсэгт Европын Холбооны иргэншилийг бий болгох, нийгэмлэгийн эдийн засаг, худалдааны бодлогыг хэрэгжүүлэх механизмыг сайжруулах тухай зүйл, заалтыг тусгажээ.

Маастрихтын гэрээний "Европын нүүрс, гангийн нэгдлийг үүсгэн байгуулах гэрээнд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай" хэмээх III, "Цөмийн эрчим хүчний Европын нийгэмлэгийг үүсгэн байгуулах гэрээнд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай" хэмээх IV хэсгүүд ЕНГН болон ЦЭХЕН-ийг үүсгэн байгуулах гэрээнүүдэд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан.

Маастрихтын гэрээний "Нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын тухай заалтууд" хэмээх V, "Хууль зүй, дотоод хэргийн салбарт хамтран ажиллах тухай заалтууд" хэмээх VI хэсгүүдэд Европын Холбооны үйл ажиллагааны үндсэн шинэ чиглэлийг тусган бэхжүүлсэн байна.

Маастрихтын гэрээний "Төгсгөлийн заалтууд" хэмээх VII хэсэгт уг гэрээнд нэмэлт өөрчлөлт оруулах журам болон бусад асуудлыг тусгажээ.

Маастрихтын гэрээг ойлгоход хүндрэлтэй байдаг тул түүний зүйл, заалтыг тайлбарлахын тулд Парис болон Ромын гэрээнүүд, түүнчлэн бусад эрх зүйн актуудад ишлэхэд хүрдэг. Энэ нь Европын Холбооны эрх зүйн зарчмыг Маастрихтын гэрээний зүйл, заалтуудад тусгасанаас гадна уг гэрээ үүсгэн байгуулах бусад гэрээтэй харилцан шүтэлцсэн байдагтай холбоотой. Маастрихтын гэрээний зүйл, заалтын агуулгыг тодотгосон 9 протокол, 8 тунхаглал, түүнчлэн нэг хэлэлцээр нь Европын Холбооны тухай гэрээний салшгүй хэсгүүд юм. Тухайлбал, Маастрихтын гэрээнд дор дурдсан протоколууд хавсрагджээ. Үүнд:

- Төв банкнуудын Европын системийн дүрэм ба Европын төв банкны дүрмийн тухай протокол (Протокол об Уставе Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка);

- Европын валютын институтын дүрмийн тухай протокол (Протокол об Уставе Европейского валютного института) ;

- Эдийн засаг, нийгмийн болон бүсийн асуудал хариуцсан хороодын тухай протокол (Протокол об Экономическом и социальном комитете и Комитете регионов);

- Эдийн засгийн болон валютын Холбооны хөгжлийн III үе шатанд шилжих тухай протокол (Протокол о переходе к третьему этапу развития Экономического и валютного союза).

Дээр дурдсан протоколууд бол эдийн засгийн интеграцийг Европын Холбооны хүрээнд цаашид эрчимжүүлэхтэй холбогдсон тодорхой асуудлаар Холбооны гишүүн-улсуудын хооронд байгуулсан олон улсын хэлэлцээр мөн.

Маастрихтын гэрээнд дор дурдсан тунхаглалууд хавсрагдсан бөгөөд эдгээр баримт бичиг Европын Холбооны үйл ажиллагааны явцад үүсэх асуудлыг шийдвэрлэхэд чухал ач холбогдолтой. Үүнд:

- Гишүүн –улсын иргэний харъяалалын тухай тунхаглал (Декларация о гражданстве государства -члена);

- Европын хөгжлийн сангийн тухай тунхаглал (Декларация о Европейском фонде развития);

- Үндэсний парламентын Европын Холбоонд гүйцэтгэх үүргийн тухай тунхаглал (Декларация о роли национальных парламентов в Европейском союзе);

- Мэдээлэл авах эрхийн тухай тунхаглал (Декларация о праве доступе к информации).

Маастрихтын гэрээгээр 1951 оны Парисын гэрээ, 1957 оны Ромын хоёр гэрээг хүчингүй болгоогүй ба Европын Холбооны тухай гэрээний ач холбогдол нь Европын интеграцийн шинэ институциональ тогтолцоо болох Европын Холбоог байгуулж, ЕНГН, ЕЭЗХН болон ЦЭХЕН-ийг үүсгэн байгуулах гэрээнүүдэд нэмэлт өөрчлөлт оруулсанд оршино. Өөрөөр хэлбэл, дээр дурдсан гурван гэрээ хүчин төгөлдөр хэвээр үлдсэн.

Маастрихтын гэрээгээр ЕЭЗХН –ийг үүсгэн байгуулах гэрээнд зарим зарчмын нэмэлт өөрчлөлт оруулж, Европын эдийн засгийн хамтын нийгэмлэгийг "Европын хамтын нийгэмлэг" (European Community) гэж өөрчлөн нэрлэснээс гадна уг нийгэмлэг интеграцийн үйл явцад тэргүүлэх үүрэг гүйцэтгэнэ гэдгийг мөн заажээ.

Маастрихтын гэрээнд заасны дагуу Европын Холбоо нэгдсэн гадаад болон аюулгүйн байдлын бодлого явуулахаар болсон нь нийгэмлэгийн гэрээнүүдэд оруулсан шинэ нэмэлт өөрчлөлтийн нэг байлаа. Маастрихтын гэрээний дагуу хийсэн өөр нэг нэмэлт өөрчлөлт бол хууль зүй, дотоод хэргийн салбарын хамтын ажиллагааны эрх зүйн шинэ зохицуулалт юм. Гэрээнд зааснаар гишүүн –улсууд дараах асуудлаар хамтран ажиллаж, холбогдох бодлогоо уялдуулж байхаар болжээ. Үүнд:

- Орогнох эрх олгох бодлого (политика предоставления убежища);

- Гишүүн-улсуудын хилийг нэвтрэх журам, цагаачлалын бодлого, түүнчлэн хууль бус цагаачлалтай тэмцэх асуудлууд;

- Гишүүн – улсуудын нутаг дэвсгэр дээр гуравдагч орны иргэд оршин суух нөхцөл, тэдний гэр бүлийн гишүүдийн асуудал, хөлсний ажил хийх.

Маастрихтын гэрээнд Эдийн засгийн болон валютын холбоо байгуулах, Европын Холбооны хүрээнд нэгдсэн валют гүйлгээнд гаргахад чиглэсэн зүйл, заалтыг тусгасан.

Их Британиас бусад гишүүн –улсууд Нийгмийн бодлогын тухай хэлэлцээр (Соглашение о социальной политике) –т гарын үсэг зурсан бөгөөд уг хэлэлцээрийн зорилго нь ажил эрхлэлтийг дэмжих, амьдрах, хөдөлмөрлөх нөхцлийг сайжруулах, нийгмийн зохистой хамгаалал, хүний нөөцийг хөгжүүлэх зэрэг асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэгджээ.

Маастрихтын гэрээнд Европын Холбооны иргэншил хэмээх хуулийн шинэ институтыг тусган бэхжүүлсэн нь Хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг хамгаалах тухай Европын конвенци (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundemental Freedoms) - д заасан Холбооны иргэдийн эдлэх ёстой Европын эрх, эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрөөд зогсохгүй Европын Холбооны иргэншлийн зарчмыг тунхагласан хэрэг болжээ. Гэрээний 17-р зүйлийн 1-д зааснаар аль нэг гишүүн-улсын иргэний харъяалал бүхий этгээд Холбооны иргэн байна.

Европын Холбооны иргэншил бий болсонтой уялдуулан Холбооны иргэний Европын Холбооны хил хязгаарын дотор шилжих эрх, эрх чөлөөний тухай шинэ заалтууд тусгагдсаны зэрэгцээ өөр гишүүн –улсын нутаг дэвсгэр дээр оршин суух байгаа иргэний улс төрийн эрхийн хүрээг өргөтгөн бэхжүүлжээ. Тухайлбал, Европын Холбооны иргэн дангаараа эсвэл бусад иргэдтэй хамтран Европын

Парламентэд өргөдөл гаргаж болно. Түүнчлэн, Европын Холбооны иргэд Холбооны болон нийгэмлэгийн байгууллага, албадын үйл ажиллагаа, зохион байгуулалттай холбогдсон асуудлаар Омбудсменд гомдол гаргах эрхтэй.

Европын Холбоог байгуулахдаа интеграцийн үйл ажиллагааг зохион байгуулж явуулах гол үүргийг ЕЭЗХН-д хариуцуулсан боловч нөгөө хоёр нийгэмлэгийг татан буулгаагүй. Өөрөөр хэлбэл, Европ ын гурван нийгэмлэгийг нэгтгэж, нэг байгууллага болгоогүй ба харин ч шинээр байгуулагдсан Европын Холбооны эрх хэмжээг нэмэгдүүлсэн байна. Тухайлбал, Европын Холбоо гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын үндсэн чиглэл, зарчмыг тодорхойлж, хамтын стратегийг боловсруулах эрхтэй болжээ.

Маастрихтын гэрээнд Холбооны гишүүн- улсуудын хамтын ажиллагааны уламжлалт хэлбэрийг хуульчлан бэхжүүлсэн. Гэрээнд заасны дагуу гишүүн – улсууд гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын асуудлаар харилцан бие биедээ мэдээлэх, Зөвлөлтэй зөвлөлдөх үүрэгтэй. Энэ нь гишүүн-улсуудын харилцан сонирхсон асуудлаар баримтлах байр суурийг Зөвлөлийн зүгээс тодорхойлоход чухал ач холбогдолтой юм.

Маастрихтын гэрээнд батлан хамгаалах асуудлыг нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын хүрээнд хамааруулж байхаар заасан нь Европын улс төрийн интеграцийн шинэ шатанд шилжин ороход том түлхэц болжээ.

Ийнхүү Маастрихтын гэрээний дагуу хийсэн шинэчлэлийн үр дүнд Европын нийгэмлэгүүдийн эрх зүй Европын Холбооны эрх зүй болон хувьсч өөрчлөгдсөн.

Европын Холбооны эрх зүйн систем ба Маастрихтын гэрээ. Маастрихтын гэрээнд "...Европын Холбоо нэгдсэн институциональ системтэй байна" гэж заасан учраас Холбооны зарим байгууллага, институт, албадын нэрийг өөрчилжээ.

1993 оны 11 –р сараас Европын нийгэмлэгүүдийн зөвлөл (Совет Европейских сообществ) –ийг Европын Холбооны Зөвлөл буюу Сайд нарын зөвлөл (Council of the European Union, Council of Ministers of the European Union, Совет Европейского Союза), Европын нийгэмлэгүүдийн комисс (Комиссия Европейских сообществ) -ийг Европын Комисс буюу Комисс (European Commission, Европейская Комиссия), Аудитын газар (Палата аудиторов) –ыг Европын аудитын газар (Court of Auditors, Евроейская палата аудиторов) гэж тус тус өөрчлөн нэрлэхээр болсон.

Маастрихтын гэрээ байгуулах хэлэлцээний явцад Европын Зөвлөл (European Council, Европейский совет) –ийн эрх, үүргийг томъёолж, түүний үндсэн үүрэгт улс төрийн бодлогын үндсэн чиглэлийг тодорхойлох асуудлыг хамруулжээ. Харин Нэгдсэн Европын актанд заасан Сайд нарын зөвлөлийн бүтэц, чиг үүргийг Маастрихтын гэрээгээр өөрчлөөгүй бөгөөд харин ч түүний үйл ажиллагааны хүрээг өргөтгөсөн байна.

Маастрихтын гэрээний дагуу Европын Холбоо нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын зарчим, үндсэн чиглэлийг тодорхойлж батална. Европын Холбооны баталсан бодлогын үндсэн чиглэлийг Сайд нарын зөвлөл үйл ажиллагаандаа мөрдөнө.

Маастрихтын гэрээгээр Европын Парламент (European Parliament) - ын эрх мэдлийг нэмэгдүүлсэнээр Парламент Европын Комиссын гишүүдийг томилох, хамтарсан шийдвэрийг төслийг боловсруулж батлахад шийдвэрлэх үүрэгтэй болжээ.

Маастрихтын гэрээгээр Европын Холбооны байгууллагуудын шийдвэр гаргах журмыг боловсронгуй болгож, ялангуяа гэрээний 54 – 55-р зүйлүүдэд Европын

Холбооны гишүүн- улсуудын эрх ашгийг хөндсөн дотоод, гадаад бодлогын чухал асуудлаар хамтын шийдвэр (совместные решения) гаргах журмыг хуульчлан бэхжүүлсэнийг тэмдэглүүштэй.

Шийдвэр гаргах үйл ажиллагааг хэд хэдэн үе шатанд хуваана. Европын Парламент, нийгэмлэгүүдийн системийн байгууллага, гишүүн- улсын засгийн газрын байгууллага, үйлдвэрийн газрууд холбогдох шийдвэр гаргах санаачилгыг Европын Комисст хүргүүлэх бөгөөд ийнхүү хүргүүлсэн санаачилгыг Комисс хянан үзэж, саналаа Европын Парламент, Сайд нарын зөвлөлд хүргүүлнэ. Харин Зөвлөл шийдвэрээ Европын Парламентын дүгнэлт гарсаны дараа гаргах учиртай. Сайд нарын зөвлөлийн хүрээнд дийлэнх олонхийн саналаар гаргасан хамтын шийдвэр буюу шийдвэрийн анхны хувилбарыг Европын Парламентад буцааж түүгээр дахин хэлэлцүүлэг хийлгэнэ. Сайд нарын зөвлөл, Европын Комисс өөрсдийн байр суурь, үндэслэлийнхээ талаар Европын Парламентад мэдэгдэх учиртай. Эдгээр хоёр байгууллагаас хүлээн авсан мэдээллийн үндсэн дээр Европын Парламент хамтын шийдвэрийг батлах, түүнд засвар (поправка) оруулах эсвэл шийдвэрийг няцааж ч болно.

Шийдвэр гаргах ажиллагаа нь ийнхүү ёсөөс арван нэгэн сарын хугацаанд үргэлжилж, энэ хугацаанд регламент, директив зэрэг баримт бичгийг Зөвлөл, Европын Парламентаас гаргаж болно.

Европын Парламент шийдвэр гаргах ажиллагаанд эхнээс нь идэвхтэй оролцож байгаа бөгөөд зарим тодорхой тохиолдолд шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэнэ. Парламент Комиссын саналын талаар түүнтэй зөвшилцөх боломжтойгоос гадна уг саналын талаар өөрөө дүгнэлт гаргаж болно.

Дээрхээс үзэхэд, Маастрихтын гэрээ Европын эрх зүйг хөгжлийн шинэ үе шатанд гаргасан боловч Европын гурван нийгэмлэгийн эрх зүйн байдал, эрхийн чадварыг өөрчлөөгүй байна. Өөрөөр хэлбэл ЕНГН, ЕЭЗХН, ЦЭХЕН өөрсдийн эрх зүйн байдлаа хэвээр хадгалан үлджээ. Нөгөө талаар Маастрихтын гэрээнд Холбооны эрх зүйн байдлыг тодруулсан зүйл, заалтыг бараг тусгаагүй. Гэхдээ, энэ гэрээнд Европын Холбоо олон улсын эрх зүйн субъект болохыг заасанаас гадна Холбоонд шинээр гишүүн элсүүлэх журам тусгагдсан.

Маастрихтын гэрээгээр Европын нийгэмлэгүүдийн эрх мэдлийг Европын Холбоонд шилжүүлээгүй боловч нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлого боловсруулах, түүнчлэн хууль зүй, дотоод хэргийн салбарын хамтын ажиллагааны асуудлыг Зөвлөлийн эрх хэмжээнд хамааруулжээ. Европын Холбоог даргалж байгаа гишүүн –улс нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын хүрээнд хамаарах асуудлаар Европын Холбоог төлөөлж байхаар Маастрихтын гэрээнд заасан.

Европын Холбоо хөдлөх ба үл хөдлөх эд хөрөнгө худалдан авах, захиран зарцуулах эрхтэй хэдий ч шүүн таслах ажиллагаанд оролцох боломжгүй.

Маастрихтын гэрээнд Европын Холбооны эрх, үүргийг тусган бэхжүүлсэн бөгөөд гэрээний 2-р зүйлд зааснаар Холбоо дор дурдсан үүргийг хэрэгжүүлнэ. Үүнд:

- Дотоодын хил хязгааргүй орон зай байгуулах, Эдийн засгийн болон нийгмийн холбоо байгуулж, нэгдсэн мөнгөн тэмдэгт гүйлгээнд гаргах замаар эдийн засаг, нийгмийн тогтвортой дэвшилд дэмжлэг үзүүлэх;

- Нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлого хэрэгжүүлэх, цаашид батлан хамгаалах нэгдсэн хүч байгуулах үүднээс нэгдсэн батлан хамгаалах бодлого явуулах;

- Холбооны иргэншлийг бий болгох замаар түүний гишүүн –улсуудын иргэдийн эрх, ашгийг хамгаалах явдлыг хүчтэй болгох;

- Хууль зүй, дотоод хэргийн салбар дахь хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх;

- Интеграцийн тухайн үеийн төвшинг хэвээр хадгалж, нийгэмлэгүүдийн байгууллага, институт, албадын үр дүнтэй ажиллах явдлыг хангахад чиглэсэн дүрэм, журам боловсруулах.

Маастрихтын гэрээний дагуу хийсэн эрх зүйн шинэчлэлийн үр дүнд Европын Холбооны үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс улам боловсронгуй болсноор тус Холбоо үйл ажиллагаагаа бүх чиглэлээр явуулах болжээ. Европын Холбоо ийнхүү олон улсын харилцааны түүхэнд байгуулагдан бутарч байсан улс төрийн тодорхой бодлого шийдвэрлэх зорилгоор бий болсон уламжлалт батлан хамгаалах холбоо, улс төрийн туншлэлийн хүрээнээс хальсан ард түмнүүдийн хамгийн нягт холбоо (an ever close union among the people of Europe, создание самого тесного союза народов) -г байгуулахад чиглэсэн феномен болж чаджээ.

Ер нь Маастрихтын гэрээ Европын ард түмнүүдийн урьд хожид байгаагүй хамгийн нягт холбоог байгуулах үйл явцад шинэ дэвшил гарсаныг тунхаглан бэхжүүлсэн олон улсын эрх зүйн баримт бичиг мөн бөгөөд Европын Холбооны хүрээнд гарах шийдвэр нь иргэдийн хэрэгцээг аль болох бүрэн хангах (наиболее полное удовлетворение потребностей граждан) – ад чиглэгдэнэ.

“Ард түмний Холбоо” гэсэн нэр томьёо Европын Нэгдсэн Улсыг байгуулах үзэл баримтлалын илэрхийлэл болсон бөгөөд энэ концепци Маастрихтын гэрээний нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлого явуулах, парламентийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх, Европын Холбооны иргэншлийг бий болгох, 2000 оноос өмнө Холбооны нутаг дэвсгэр дээр нэгдсэн мөнгөн тэмдэгт гүйлгээнд гаргах тухай зүйл заалтуудад тусгалаа олжээ.

Дээрхээс үзэхэд, Маастрихтын гэрээгээр Нэгдсэн Европын актын адил Европын Холбооны эрх зүйн байдлыг шинээр томьёолон тодорхойлоогүй боловч Европын Холбооны эрх зүйн өвөрмөц системийг хуульчилсан. Европын Холбооны эрх зүй цаашид хувьсан хөгжихөд Амстердамын гэрээ чухал үүрэг гүйцэтгэсэн бөгөөд уг гэрээний дагуу Европын Холбооны үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлийг өөрчлөхөд чиглэсэн хэд хэдэн шинэчлэл хийсэн юм.

2.6. Европын Холбооны эрх зүйн цаашдын хувьсал

Маастрихтын гэрээ хүчин төгөлдөр үйлчлэх явцад Европ тивд гарсан улс төрийн болон бусад хүчин зүйлийн улмаас интеграцийг цаашид хөгжүүлэхтэй холбогдсон тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх зорилт Европын Холбооны өмнө шинээр тавигджээ. Ялангуяа, Европын Холбооны гишүүнчлэл өргөжсөн нь Европын Холбооны бүтэц, удирдлагын тогтолцоо буюу институциональ системд шинэтгэл хийхэд хүргэсэн.

Энэ шалтгаанаар 1995 оны туршид Европын Холбооны зарим байгууллага, албад Маастрихтын гэрээний хэрэгжилтийг нухацтай судлан үзсэний үндсэн дээр Холбооны үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт, удирдлагын системд томоохон өөрчлөлт хийх шаардлагатай байна гэсэн дүгнэлтэнд хүрчээ.

Европын Холбооны холбогдох албадын хийсэн судалгааны ажлын үр дүнд засгийн газар хоорондын бага хурлыг 1996 оны 3-р сарын 29-ны өдөр Италийн Турин хотноо зарлан хуралдуулж, шинэ гэрээний төслийг боловсруулан Европын Зөвлөлд хүргүүлэхээр шийдвэрлэсэн.

Шинэ гэрээний төслийг 1997 оны 6 –р сард Голландын Амстердам хотноо хуралдсан Европын Зөвлөлийн дээд хэмжээний чуулганаар батласнаар Европын Холбооны тухай гэрээ, Европын нийгэмлэгүүдийг үүсгэн байгуулах гэрээнүүд, тэдгээр гэрээтэй холбогдсон зарим актыг өөрчлөх тухай Амстердамын гэрээ (Амстердамский договор об изменении договора о Европейском Союзе, договоров, учреждавших Европейские сообщества, и ряда связанных с ними актов) –нд гишүүн –улсуудын төлөөлөгчид 1997 оны 10 –р сард гарын үсэг зурсан.

Амстердамын гэрээ бол 1951 оны ЕНГН –ийг үүсгэн байгуулах гэрээ, 1957 оны ЕЭЗХН –ийг үүсгэн байгуулах гэрээ, 1957 оны ЦЭХЕН-ийг үүсгэн байгуулах гэрээ, 1992 оны Европын Холбооны тухай Маастрихтын гэрээ болон тэдгээртэй холбогдсон бусад актанд засвар, нэмэлт өөрчлөлт оруулсан олон улсын эрх зүйн багц баримт бичиг юм.

Амстердамын гэрээ хэсэг, бүлэг, зүйлүүдэд хуваагдахаас гадна түүнд протокол, тунхаглалууд хавсрагджээ. Гэрээнд хавсрагдсан протокол, тунхаглалууд хүний үндсэн эрх, чөлөөний тухай тодорхой зүйл, заалтыг агуулдаг. Тухайлбал, Цаазаар авах ялын тухай Тунхаглал №2 –д Холбооны ихэнх гишүүн- улсууд цаазаар авах ялыг халсан Хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг хамгаалах тухай Европын конвенцийн VI Протоколыг соёрхон батлалсаныг дурдсан нь Европын нийгэмлэгүүдийн хүний эрх, эрх чөлөөний асуудлаар хүлээсэн эрх, үүргийг Европын Холбоо залгамжлан авсаныг харуулсан.

Амстердамын гэрээний дагуу Европын Холбооны үйл ажиллагаа, хүний эрхийг хамгаалах Европын эрх зүйн системд хэд хэдэн шинэчлэл хийсэн бөгөөд одоо уг гэрээний дагуу хийсэн зарим эрх зүйн шинэ зохицуулалтыг авч үзье.

Эрх зүйн шинэчлэлийн хувьд гэвэл юуны өмнө Амстердамын гэрээнд шүүн таслах ажиллагааны явцад хүний үндсэн эрхийг эдлүүлэх тухай заалтыг тусгасанаас гадна Холбооны эрх зүйн үндсэн зарчим, үнэт зүйлсийг гишүүн – улсууд зөрчих тохиолдолд санкци ногдуулж байхаар заажээ. Гэрээнд заасны дагуу хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг ноцтой байдлаар байнга зөрчсөн гишүүн –улсуудыг Холбооны гишүүнчлэлээс хасаж болно.

Мөн Амстердамын гэрээнд заасны дагуу гишүүн –улсууд 1961 оны Европын нийгмийн харти (Европейская социальная хартия), 1989 оны Хөдөлмөрчдийн нийгмийн үндсэн эрхийн харти (Хартия основных социальных прав трудящихся) –д тусгасан нийгмийн үндсэн эрхийн тухай хэм хэмжээг мөрдөх учиртай.

Амстердамын гэрээнд нийгмийн бодлогын хамтын удирдлагын механизмыг тусган бэхжүүлснээр цагаачлал, оргонол, визийн асуудлаар нэгдсэн бодлого боловсруулах, иргэний байцаан шийтгэх ажиллагааны салбарт хамтран ажиллах эрх зүйн үндэс боловсронгуй болжээ. Үүнээс гадна, эрэгтэй, эмэгтэй ажилтануудын хөдөлмөрийн хөлсийг төлөхдөө ижил хэмжээний цалин олгох явдлыг хангахаар заасан байна.

Амстердамын гэрээнд Сүм, шүтлэгийн байгууллагын эрх зүйн байдлын тухай тунхаглал (Декларация о статусе церквей и неконфессиональных организаций) хавсрагдсан ба уг баримт бичигт шашны бүлэглэлүүдийн үйл ажиллагааг хүндэтгэн үзэхээр заасан.

Орчин үед шинэ технологи эрчимтэй хөгжиж байгаатай уялдуулан бодгаль этгээдийн хувийн мэдээлэлийг дамжуулах, ашиглахад хүний эрхийг хамгаалах үүргийг Европын Холбооны байгууллага, албад 1999 оны 1-р сарын 1-ний өдрөөс эхлэн хэрэгжүүлэхээр болсон.

Амстердамын гэрээгээр эрэгтэй, эмэгтэй ажилтануудын тэгш эрхийг хангах явдлыг Европын Холбооны үндсэн зорилт болгон бэхжүүлж, үл ялгаварлан гадуурхах зарчмыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхийг гишүүн –улсуудад даалгасан.

Амстердамын гэрээнийн "Холбоо ба иргэншил" (Союз и гражданин) хэмээх бүлэгт Холбооны иргэншлийн үндсэн зарчмыг тусгасанаас гадна Европын Холбооны иргэншил тухайн хүний иргэний үндэсний харъяалалыг халж байгаа хэрэг биш болохыг мөн дурджээ. Өөрөөр хэлбэл, Амстердамын гэрээ үндэсний харъяалалыг шинэ агуулгаар баяжуулсан.

Харин Европын Холбооны институциональ тогтолцооны хувьд Холбооны гишүүнчлэлийн хүрээ өргөжсөний дараа бүтцийн өөрчлөлт хийхээр Амстердамын гэрээнд тусгасан учраас Холбооны удирдлагын механизмд цөөн тооны өөрчлөлт хийжээ. Тухайлбал, Европын Парламентын гүйцэтгэх үүрэг нэмэгдсэнээс гадна гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын асуудлыг гишүүн- улсууд Зөвлөлийн эрх хэмжээнд хамааруулжээ.

Амстердамын гэрээгээр Сайд нарын зөвлөлийн ээлжит бус хурлыг зарлан хуралдуулах эрхийг Зөвлөлийн даргад олгож, Нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогын асуудал эрхэлсэн тэргүүн төлөөлөгч (Верховный представитель по общей внешней политке и политике безопасности) – ийн албан тушаалыг шинээр бий болгосон. Энэ шинэ албан тушаалыг Зөвлөлийн ерөнхий нарийн бичгийн дарга хавсран хаших болсон байна.

Амстердамын гэрээгээр Европын Холбооны удирдах байгууллагын шийдвэр гаргах журмыг хялбарчилж, зарим төрлийн олон улсын гэрээг байгуулах асуудлаар Сайд нарын зөвлөл Европын Парламентын зөвшөөрлийг авч байхаар журамлажээ.

Түүнчлэн, Амстердамын гэрээгээр Европын Холбооны байгууллагуудын төвшинд хамтын шийдвэр гаргах журмыг хянан үзэж, эл журмыг дор дурдсан тохиолдолд л мөрдөж байхаар болжээ. Үүнд:

- Ажлын байраар хангах арга хэмжээ авах (100d –р зүйл);

- Нийгмийн бодлогын салбарт тэгш байдлыг хангах (119 –р зүйл);

- Хүмүүсийн эрүүл байх нөхцөлийг хангах, түүнчлэн шаардлагатай мал эмнэлэг, эрүүл ахуйн арга хэмжээ авах (обеспечение здоровья людей, включая проведение необходимых ветеринарных и фитосанитарных мер), (129–р зүйл);

- Хууран мэхлэх явдалтай тэмцэх арга хэмжээ авах (принятие мер против мошенничества), (209а –р зүйл);

- Гаалийн хамтын ажиллагаа (116 –р зүйл);

- Статитик (213b –р зүйл);

- Мэдээллийг хамгаалах биеэ даасан консалтингийн бүтэц бий болгох (213 м –р зүйл).

Амстердамын гэрээгээр Европын Холбооны зарим байгууллагын эрх мэдлийг өөрчилсөн. Амстердамын гэрээнд заасчаар Парламент хамтын шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцохын зэрэгцээ тодорхой асуудлаар дүгнэлт гаргах, зөвлөлдөх чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Гэрээнд заасны дагуу Европын Парламент Комиссын дарга, гишүүдийг томилоход оролцох болсноор эрх мэдлийн хувьд Парламент ийнхүү Сайд нарын зөвлөлтэй дүйцэх хэмжээнд хүрчээ.

Амстердамын гэрээнд зааснаар Комисс гэмт хэрэгтэй тэмцэх, эрүүгийн хэргийг мөрдөн байцаах салбарт хууль санаачлах эрхтэй болсон.

Амстердамын гэрээгээр Европын Холбоонд хуулийн этгээдийн эрх олгоогүй учраас Холбоо бусад улс, олон улсын байгууллагатай гэрээ байгуулах чадамжгүй хэвээрээ үлдсэн болохыг тэмдэглэвэл зохистой. Энэ шалтгаанаар нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлогыг хэрэгжүүлэх үүднээс бусад улс, олон улсын байгууллагатай хэлэлцээр байгуулах шаардлагатай болбол Сайд нарын зөвлөл хэлэлцээрийн төсөл боловсруулж, хэлэлцээр хийх үүргийг Комисст хариуцуулахаар зохицуулжээ. Европын Холбооны оролцсон олон улсын гэрээнд Европын Холбооны Зөвлөлийн төлөөлөгч гарын үсэг зурах бөгөөд ийнхүү гарын үсэг зурсан гэрээ, хэлэлцээр нь Холбооны гишүүн- улсуудын үндсэн хуулийн эрх зүйн шаардлагыг хангах учиртай.

XX зууны 90 –ээд оны сүүлчээр Европын Холбооны гишүүдийн тоо нэмэгдэж, үйл ажиллагааных нь хүрээ улс төр, эдийн засгийн интеграцийн шинэ салбар, дэд салбарыг хамрах болсон. Ялангуяа, шилжилтийн эдийн засагтай зүүн Европын улсууд Европын Холбооны гишүүн болсон, түүнчлэн даяарчиллын үйл явцын улмаас Европын Холбооны өмнө шинэ зорилтууд тулгарсан зэрэг улс төр, эдийн засгийн хүчин зүйлс Европын эрх зүйг шинэчлэхэд зарим талаар хүчтэй нөлөөлжээ. Ингээд сүүлийн 10 жилийн хугацаанд Европын Холбооны эрх зүйн системд хийсэн эрх зүйн шинэчлэл, Европын эрх зүйн хөгжлийн чиг хандлагыг авч үзье.

ГУРАВ. ЕВРОПЫН ХОЛБООНЫ ЭРХ ЗҮЙН ХӨГЖЛИЙН ЧИГ ХАНДЛАГА

3.1. Европын Холбооны эрх зүйн системд шинэчлэл хийх болсон шалтгаан

Амстердамын гэрээний дагуу хийсэн шинэчлэлийн үр дүнд 2000 оны эхэнд Европын интеграцийн хамрах хүрээ улам өргежиж, Европын Холбооны гадаад үйл ажиллагаа идэвхжсэнээр Холбооны бүтэц, зохион байгуулалтанд холбогдох шинэчлэл хийх, Холбооны хууль тогтоомжийг кодификачлах шаардлага үүсжээ. Үүний зэрэгцээ хүрээлэн байгаа орчин, хүмүүсийн эрүүл мэндийн хамгаалах, хүнсний бүтээгдэхүүний аюулгүй байдал, хүмүүсийн нийгмийн халамж зэрэг асуудлаар үр дүнтэй хамтран ажиллах олон талт механизмыг хуульчлан бэхжүүлэх шаардлага нөхцөлдсөн нь Европын Холбооны эрх зүйн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, Холбооны эрх зүйн системд шинэчлэл хийхэд хүргэсэн.

Үүнээс гадна, Европын Холбооны удирдах байгууллага, албадын хүнд суртал ихсэх хандлагатай болсоны улмаас Холбооны байгууллагуудын үйл ажиллагааг иргэд, олон нийтэд нээлттэй болгох замаар Холбооны зорилгыг иргэдэд ухуулан таниулах шаардлага ч үүсчээ.

Европын Холбооны иргэд Холбооны удирдах байгууллага, албадаас тулгамдсан асуудлыг түргэн шуурхай шийдэж байх, гаргасан шийдвэрээ практикт үр дүнтэй хэрэгжүүлэх, Холбооны үйл ажиллагааг олон нийтэд илүү нээлттэй болгох зэрэг шаардлагыг хүчтэй тавьж эхэлсэн байна. Холбооны олон иргэд даяарчиллын эрин үед ялангуяа, 2001 оны 9-р сарын 1-ний үйл явдлаас хойш XXI зуунд бүрэлдсэн улс төрийн нөхцөл байдалд Европын Холбооны зүгээс ардчилсан хяналт байх ёстой гэж үзэж болжээ.

Европын Холбооны иргэдийн энэ үзэл бодолд дэлхийд байнга болж байгаа шашин хоорондын мөргөлдөөн, үндэсний цөөнхүүдийн шовинист үзэл, арьс өнгөөр ялгаварлан гадуурхах үзэл, алан хядах үйл ажиллагаа хүчтэй нөлөөлсөөр байгаа учраас Европын улсуудын олон улсын тавцанд гүйцэтгэх үүрэг Холбооны иргэдийн хувьд хойшлуулшгүй шийдвэрлэвэл зохих тулгамдсан асуудал болсон байна.

Европын Холбооны дэлхийн тавцанд гүйцэтгэх үүргийг нэмэгдүүлэхийн тулд Холбооны гишүүн-улсууд гадаад улс төрийн үйл ажиллагааны тактикаа өөрчлөх, олон улсын харилцаанд ядуу орнуудын оролцоог нэмэгдүүлэх, тэдний тогтвортой хөгжлийг хангахад чиглэсэн бодлого явуулахад хүрчээ. Энэ шалтгаанаар Европын Холбооны удирдлагын тогтолцоог шинэчлэх зорилгоор Европын Холбооны гишүүн-улсуудын төлөөлөгчид Европын Холбооны тухай гэрээ, Европын нийгэмлэгүүдийг үүсгэн байгуулах тухай гэрээ, бусад холбогдох актанд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай гэрээ (Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts) - нд 2001 оны 2-р сарын 26-ны өдөр Францийн Нисе хотноо гарын үсэг зуржээ.

Дээр дурдсан гэрээ 2 хэсэг, дөрвөн хавсралт протоколоос бүрдэнэ. Энэ гэрээгээр Европын Парламентын гишүүдийн тоог 732 болгон нэмэгдүүлж, Европын Холбооны Зөвлөлийн гишүүдийн саналын эрхийн тоог шинэчлэн тогтоосон. 2001 оны гэрээгээр Европын Холбооны шүүхийн тогтолцоонд зарим шинэтгэл хийснээс гадна Шүүхийн дүрмэнд зарчмын нэмэлт өөрчлөлт оруулж, ЕНГН-ийг үүсгэн байгуулах гэрээний хугацаа дуусгавар болсоноос үүсэх санхүүгийн асуудлыг зохицуулжээ.

Гэвч Нисегийн гэрээ Европын Холбооны эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх, прокурорыг томилох зэрэг Холбооны бүтцийн өөрчлөлтийн олон асуудлыг шийдвэрлэж чадаагүй учраас шинэ гэрээний төсөл боловсруулах замаар Европын Холбооны эрх зүйн системд шинэчлэл хийх, Холбооны хууль тогтоомжийг кодификачлах, Европын интеграцийг хөгжлийн шинэ түвшинд гаргах зорилготой Европын Холбоо тулгарчээ. Эдгээр асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор Европын Холбооны Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах ажил эхэлсэн байна.

Европын Холбооны зохион байгуулалт, бүтцийг өөрчлөн байгуулах асуудлаар Холбооны гишүүн- улсууд декларацийн төсөл боловсруулж, 2001 оны 12 –р сарын 15 –ны өдөр баталжээ. Лаакенийн декларации хэмээн нэрлэсэн 3 хэсгээс бүрдэх энэ баримт бичгийн зорилго нь Европын Холбооны бүтэц, зохион байгуулалтыг өөрчлөн байгуулах чиглэлийг тодорхойлоход оршино.

Декларацийн I хэсэгт Европын интеграцийн түүхэн хөгжил, түүний үе шатыг судлан дүгнэж, интеграцийн үр дүн, Холбооны тулгамдсан асуудлыг авч үзсэн. Баримт бичгийн II хэсэгт Европын Холбоог шинэчлэх янз бүрийн хувилбарыг тусгаж, Холбоог өөрчлөн байгуулах зөвлөмж, саналыг агуулсан баримт бичгийг боловсруулах зорилгоор тусгай статустай байгууллага байгуулан ажиллуулахаар заасан.

Лаакены декларацид Европын Холбооны үндсэн хуулийг батлан гаргах талаар анх удаа дурдсанаас гадна Холбоог олон улсын тавцанд тэргүүлэх үүрэгтэй хүч буюу гүрэн болгох хүсэл, эрмэлзлийг тунхаглажээ.

Лаакены декларации гарах үед Европын Холбооны гишүүн –улсуудын иргэд хил дамнасан гэмт хэрэг, орогнол, цагаачлалын салбарт хатуу бодлого явуулж, ялангуяа хөдөлмөр эрхлэлт, ядуурлын асуудлаар тодорхой үр дүн шаардсан арга хэмжээ авахыг Европын Холбооны удирдах байгууллага, албадаас хүсч байлаа. Эдгээрээс гадна, хүрээлэн байгаа орчны бохирдол, уур амьсгалын өөрчлөлт,

хүнсний бүтээгдэхүүний аюулгүй байдал зэрэг асуудлаар баримтлах Европын Холбооны бодлогыг боловсруулж, бусад орон, олон улсын байгууллагатай өргөн далайцтай хамтран ажиллахыг шаардах болжээ. Нөгөө талаар, ихэнх Европчууд Европын Холбооны олон улсын улс төрийн харилцаанд гүйцэтгэх үүргийг нэмэгдүүлэх, алан хядах явдалтай тэмцэх, батлан хамгаалахын салбарт нэгдсэн үр дүнтэй арга авч хэрэгжүүлэхийг хүсэх болсон байна.

Гэвч дээр дурдсан арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхийн тулд Европын Холбооны бүтэц, зохион байгуулалтыг өөрчлөх, эдийн засаг, санхүүгийн болон татварын системийг өөр хооронд нь уялдуулах шаардлага гарчээ.

Дээр дурдсан хүчин зүйлсийн улмаас Европын Холбоог өөрчлөн байгуулахтай холбогдон маш олон асуудал үүссэн бөгөөд эрх зүйн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхийн тулд юуны өмнө Европын Холбоо, түүний гишүүн –улсуудын болон Зөвлөлийн эрх мэдлийг зааглан хуваах, тэдгээрийн эдлэх эрх, хүлээх хариуцлагыг тодорхой болгох шаардлага нөхцөлдсөн.

Европын Холбооны өмнө тулгарсан интеграцийн улс төр, эдийн засгийн тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд Холбооны удирдах байгууллагуудын хууль тогтоох ажиллагааг цэгцлэж системчлэх, Холбооны тодорхой байгууллагын эрх хэмжээний хүрээнд батлагдах эрх зүйн актын нэр, төрөл, тэдгээрийн үйлчлэх хүрээ, хууль зүйн хүчин чадал зэрэг асуудлыг Холбооны үүсгэн байгуулах гэрээнд хуульчилан бэхжүүлэх зайлшгүй шаардлага гарчээ.

Мөн Европын Холбооны системийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг шуурхай болгох үүднээс тэдний шийдвэр гаргах ажиллагааг хурдасгах, холбогдох дүрэм, журмыг хялбарчлах, ялангуяа хамтын шийдвэр гаргах журмыг хялбарчлах, Зөвлөлийн даргын үүргийг хагас жилээр ээлжлэн гүйцэтгэх журмыг өөрчлөх зэрэг асуудлыг зохицуулсан нэмэлт өөрчлөлтийг Маастрихтын болон бусад гэрээ, хэлэлцээрт оруулах шаардлагатай болжээ. Түүнчлэн, нэгдсэн гадаад бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх механизмыг улам боловсронгуй болгож, Зөвлөлийн олон улсын тавцан дээр гүйцэтгэх үүргийг нэмэгдүүлэх асуудлыг шийдвэрлэсэн зохицуулалт хийх ёстой болжээ.

Ийнхүү Европын Холбоог өөрчлөн байгуулах зорилт нь Холбооны хууль тогтоомжийг кодификалчилж, эрх зүйн системийг нягтруулах (кодификация законодательства и консолидации правовой системы Союза) арга хэмжээг нэн даруй авч хэрэгжүүлэхэд хүргэжээ.

Ер нь Европын хууль тогтоомжийг кодификалчилж, Европын Холбооны эрх зүйн системийг шинэчлэх зорилт нь Холбооны үндсэн хуулийн төслийг боловсруулахад хүргэсэн бөгөөд үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах ажлыг Европын Холбооны ирээдүйн тухай Лаакены тунхаглалд заасны дагуу Европын Конвент хэмээх байгууллага гүйцэтгэсэн. Европын Холбооны үндсэн хуулийг боловсруулж, батлуулах ажил Европын эрх зүйг хөгжлийн шинэ шатанд гаргах зорилготой байжээ.

3.2.Европын Холбооны эрх зүйг шинэчлэх үйл явц

Өмнөх дэд хэсэгт дурдсанчилан, Европын Холбооны Ирээдүйн Конвент (Конвент о будущем Европейского Союза) хэмээх төлөөлөлийн түр байгууллагыг Европын Холбооны үндсэн хуулийн төслийг боловсруулж, олон нийтээр хэлэлцүүлэх зорилгоор байгуулсан билээ.

Европын Конвентийн бүрэлдэхүүнд бүх гишүүн –улсууын төлөөлөгчдөөс гадна Европын Парламент болон Комиссын төлөөлөгчид оржээ. Конвент үндсэн хуулийн төсөл боловсруулан батлуулах замаар тухайн үед үйлчилж байсан үүсгэн байгуулах гэрээнүүдийг хүчингүй болгох хувилбарыг сонгон авчээ.

2002 оны 10 –р сард Европын Холбооны Үндсэн хуулийн гэрээний урьдчилсан төсөл (Предварительный проект Конституционного договора) -ийг Конвентын тэргүүлэгчид боловсруулж дуусжээ. Энэ төсөлд Холбооны үндсэн хуулийн бүтэц, хэсэг, бүлгийн нэр, түүнчлэн зүйл тус бүрийн нэр, зохицуулагдах асуудлыг тусган харуулсан. Түүнчлэн, Холбооны үндсэн хуулийг Европт үндсэн хууль батлах гэрээ (Treaty establishing a Constitution for Europe, Договор, утверждающий Конституцию для Европы) хэмээн нэрлэсэн нь Европын Холбооны онцлог шинжийг томьёолон харуулах гэсэн хэрэг байлаа.

Европын Холбоо бол нэг талаас бүрэн эрхт улсуудын нэгдэл (объединение государств), нөгөө талаас төрийн үндсэн шинжийг агуулсан Европын ард түмнүүдийн нэгдэл (союз народов Европы) мөн учраас үндсэн хуулийн нэрээр Холбооны энэ онцлогыг харуулахыг зорьжээ. Энэ нь баруун Европын орнуудын эрх зүйн номлолд улсуудын холбоо (federation d'Etats-nations буюу федерация национальных государств), төр ба ард түмнүүдийн холбоо (federation d'Etats et de peuples буюу федерация государств и народов) гэсэн нэр томьёогоор төр, улсуудын холбоог тодорхойлох хандлага давамгайлж байсан- тай холбоотой.

Үндсэн хуулийн гэрээний төсөл оршил, дөрвөн бүлэг (часть) -ээс бүрдэнэ. "Үндсэн хуулийн байгууламж " (конституционное устройство) хэмээх I бүлэгт Холбооны байгууллагуудын зохион байгуулалтын болон үйл ажиллагааны зарчим, тэдгээр байгууллагын иргэдтэй харьцах эрх зүйн үндэс, эрх, эрх чөлөөг баталгаажуулсан механизм зэрэг Холбооны эрх зүйн системийн үндсэн зарчмуудыг тусган бэхжүүлжээ.

Хуулийн төслийг боловсруулагчид Үндсэн хуулийн гэрээний төслийн I бүлэгт дор дурдсан асуудлыг зохицуулсан 10 хэсгийг оруулахаар төлөвлөж байжээ. Үүнд::

1. Холбооны нэгдсэн зорилго, зарчмууд (Холбоо, түүний зорилго);

2. Хүн ба иргэний эрх зүйн байдал (Холбооны иргэншил, үндсэн эрх);

3. Холбоо, түүний бүрэлдэхүүнд ордог улсуудын эрх мэдлийг зааглан хуваах дэглэм (Зөвлөлийн эрх хэмжээ, үйл ажиллагааны хүрээ);

4. Холбооны удирдах байгууллагуудын эрх зүйн байдал: Европын Холбоо, Европын Парламент, Комисс болон бусад институтын эрх зүйн байдал (Холбооны институтууд);

5. Эрх зүйн акт, хууль батлах, хэрэглэх журам (Холбооны эрх хэмжээг хэрэгжүүлэх ба Холбооны үйл ажиллагаа);

6. Байгууллагын үйл ажиллагааг ардчилсан байдлаар явуулах баталгаа (Холбооны үйл ажиллагаан дахь ардчилал, раздел VI "Демократическая жизнь Союза");

7. Үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх, төсөв батлах журам (Холбооны санхүү);

8. Холбооны гадаад бодлогыг хэрэгжүүлэх эрх зүйн үндэс (Холбооны олон улсын тавцанд явуулах үйл ажиллагаа);

9. Холбоонд гишүүн –улс шинээр элсүүлэх, байгууллагын гишүүнчлэлээс сайн дураараа гарах журам (Холбооны харьяалал).

Төслийн "Холбооны бодлогын хүрээ, түүнийг хэрэгжүүлэх" (Сферы политики и реализация) хэмээх II бүлэгт Холбооны байгууллагуудын эрх хэмжээний хүрээнд дотоод болон гадаад бодлого, гадаад эдийн засгийн үйл ажиллагаа, батлан хамгаалах зэрэг салбарт хэрэгжүүлэх шийдвэрийг гаргах журмыг тусган бэхжүүлжээ.

Төслийн "Ерөнхий ба төгсгөлийн заалтууд" хэмээх III бүлэгт Үндсэн хууль хүчин төгөлдөр болох журам, Үндсэн хуулийн үйлчлэх хүрээ, хуулийн зүйл, заалтанд засвар оруулах, зүйл, заалтыг хянан үзэх журам, Холбооны үндсэн хуулийн гэрээний хэл зэрэг асуудлыг зохицуулжээ.

Үндсэн хуулийн төслийг Францийн Ерөнхийлөгч Валерии Жискар д'Эстенагын удирдсан Европын Конвент хоёр жилийн хугацаанд боловсруулж дуусан бөгөөд Европт үндсэн хууль батлах гэрээг 2004 оны 10 –р сарын 29 –ны өдөр Европын Холбооны 25 орны төр, засгийн газрын тэргүүн нар албан ёсоор баталсан.[9] Европт үндсэн хууль батлах гэрээ түүнийг Холбооны бүх гишүүн –улсуудын парламент соёрхон батласан нөхцөлд хүчин төгөлдөр болох байлаа.

Конвентийн боловсруулсан Үндсэн хууль батлах гэрээний эх бичвэр бараг өөрчлөгдөөгүй батлагдсан. Үндсэн хууль батлах гэрээ үндсэн эх бичвэр, протокол, хавсралт, төгсгөлийн баримт бичгээс бүрдэнэ. Эдгээр баримт бичгийг хууль зүйн хүчин чадал, ач холбогдолоор нь эрэмбэлж тодорхой төвшинд хуваасан учраас гэрээний зүйл, заалтыг уншиж ойлгоход нэлээн хүндрэл гарсаар байна.

Үндсэн хууль батлах гэрээний үндсэн эх бичвэр оршил хэсэг, дөрвөн бүлгээс бүрдэнэ. Гэрээний оршил хэсэгт Үндсэн хууль батлах болсон шалтгаан, зорилго, Холбооны үндсэн зарчим зэрэг асуудлыг тусган бэхжүүлжээ. Үндсэн эх бичвэрийн I бүлэгт Холбооны үндсэн хуулийн байгууламжийн үндэс, засаглалын зарчим, удирдах байгууллагуудын үйл ажиллагааны хүрээ, эрх хэмжээ, Холбооны байгууллага, албадын гишүүн –улсуудын холбогдох байгууллагуудтай харилцах эрх зүйн үндэс зэрэг асуудлыг зохицуулсан зүйл, заалтуудыг тусгасан. Үндсэн эх бичвэрийн II бүлэгт Үндсэн эрхийн тухай Европын хартийн зүйл, заалтууд оржээ.

Үндсэн эх бичвэрийн "Холбооны бодлого, үйл ажиллагаа" (The Policies and Functioning of the Union) хэмээх III бүлэгт Европын Холбооны үйл ажиллагааны янз бүрийн хүрээг зохицуулсан зарчим, хэм хэмжээг тусгасан. "Ерөнхий ба төгсгөлийн заалтууд" хэмээх IV бүлэгт үндсэн хууль хүчин төгөлдөр болох журам, үндсэн хуулийн үйлчлэх хүрээ, хуулийн зүйлд засвар оруулах, зүйл заалтыг хянан үзэх журам, Холбооны үндсэн хуулийн гэрээний хэл зэрэг асуудлыг зохицуулжээ.

Үндсэн хууль батлах гэрээний хоёрдугаар төвшиний баримт бичигт гэрээнд хавсрагдсан 36 протокол хамаарна. I, II протоколууд үндэсний парламентын гүйцэтгэх үүрэг, Европын эрх зүйн зарчим зэрэг асуудлыг хамаардаг бол бусад протоколууд Европын Холбооны үйл ажиллагаатай холбогдсон янз бүрийн асуудлыг зохицуулна.

Үндсэн хууль батлах гэрээний гуравдугаар төвшиний баримт бичигт Холбооны далайн чанад дахь орнууд, нутаг дэвсгэрийн тухай асуудлыг зохицуулсан хавсралтууд хамаарна. Гэрээний дөрөвдүгээр түвшиний баримт бичигт 2003- 2004 онуудад хуралдсан Парламент хоорондын бага хурлын төгсгөлийн баримт бичиг хамаарна. Төгсгөлийн баримт бичигт гэрээний үндсэн зүйл, заалтыг тайлбарлах, хэрэглэх асуудлыг зохицуулсан 50 тунхаглал хавсрагджээ.

[9] Гэрээний эх бичвэрийг Treaty establishing a Constitution for Europe, Official Journal C 310 of 16 December, 2004-ээс үзнэ үү.

Европт үндсэн хууль батлах гэрээг Холбооны гишүүн-улсуудын парламентаар соёрхон батлуулах ажил эхэлсэн боловч 2005 онд Франци, Дани улсуудад болсон бүх нийтийн санал хураалтын дүнгээр уг гэрээг соёрхон батлаагүй. Энэхүү гэрээ хүчин төгөлдөр болж чадаагүй учраас Европын Холбооны хууль тогтоомжийг кодификачлах, Европын эрх зүйг хөгжлийн шинэ шатанд гаргахад чиглэсэн хөтөлбөр бүтэлгүйдсэн билээ.

Үндсэн хууль батлах гэрээнд зааснаар уг гэрээ хүчин төгөлдөр болсоны дараа Европын Холбооны анхдагч эрх зүйн эх сурвалж болох 1957 оны ЕЭЗХН болон ЦЭХЕН-ийг үүсгэн байгуулах гэрээнүүд, Маастрихтын гэрээ, бусад гэрээнүүд хүчингүй болох ёстой байсан учраас Европын Холбооны удирдах байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалтыг өөрчлөн байгуулахын тулд шинэ гэрээний төслийг дахин боловсруулах шаардлага гарчээ.

Ийнхүү шинэ гэрээний төслийг боловсруулах ажил 2007 оны дунд үеэс эхлэж, гэрээний төслийг боловсруулах явцад Европын Зөвлөл нь Ерөнхийлөгчтэй байх ёстой юу вэ?, Европын Парламентын гүйцэтгэх үүргийг нэмэгдүүлэх хэрэгтэй юу?, Европын Холбооны Гадаад хэргийн сайдын албан тушаалыг хуульчлах хэрэгтэй юу?, Европын Холбооны удирдах байгууллагуудын чиг үүрэг, эрх хэмжээг хэрхэн зааглан хуваах, тэдгээрийн үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг хэрхэн хэрэгжүүлэх вэ? зэрэг олон асуудлыг шийдвэрлэх зорилт Холбооны гишүүн- улсуудын өмнө тулгарчээ. Эдгээр асуудлыг Европын Холбооны гишүүн-улсууд Лисабоны хэлэлцээнийг явцад шинэ гэрээ байгуулах замаар шийдвэрлэсэн.

Анхандаа Шинэтгэлийн тухай гэрээ хэмээн нэрлэж байсан шинэ гэрээний төслийг боловсруулах ажлыг шуурхай зохион байгуулсаны үр дүнд Европын Холбооны 27 гишүүн –улсын төр, засгийн газрын тэргүүн нар Европын Холбооны гэрээ, Европын хамтын нийгэмлэгийг үүсгэн байгуулах гэрээнд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай Гэрээ (Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community) –нд 2007 оны 12-р сарын 13-ны өдөр Лисабон хотноо гарын үсэг зуржээ.[10] Лисабоны гэрээний зорилго нь Амстердам. Нисегийн гэрээнүүдийн дагуу хийж эхэлсэн Европын Холбооны үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтыг өөрчлөн байгуулах ажлыг дуусгахад оршино.

Лисабоны гэрээг хамгийн сүүлд БНЧУ 2009 оны 11 -р сарын 3-ны өдөр соёрхон батласанаар уг гэрээ 2009 оны 12-р сарын 1-ний өдөр хүчин төгөлдөр болсон.

Европт үндсэн хууль батлах гэрээний олон зүйл, заалтыг хэвээр нь тусгасан Лисабоны гэрээ Европын Холбооны тухай Маастрихтын гэрээ, Европын хамтын нийгэмлэгийг үүсгэн байгуулах тухай Ромын гэрээг хүчингүй болгоогүй. Лисабоны гэрээ үндсэн эх бичвэр, 14 протокол, хавсралт, төгсгөлийн баримт бичгээс бүрдэнэ. Лисабоны гэрээнд 65 тунхаглалаас гадна Маастрихт болон Ромын гэрээнүүдийн зүйл, заалтын дэс дугаарыг хэрхэн өөрчилсөнийг заасан хүснэгт мөн хавсрагджээ.

Лисабоны гэрээгээр Европын Холбооны тухай гэрээ, Европын хамтын нийгэмлэгийг үүсгэн байгуулах гэрээ, ЦЭХЕН-г үүсгэн байгуулах гэрээнд тус тус нэмэлт өөрчлөлт оруулсанаас гадна Европын Холбооны Үндсэн эрхийн дүрэм (Charter of Fundamental Rights) –ийг Холбооны эрх зүйн системийн салшгүй хэсэг болгон хуульчилсан.[11]

Нэмэлт өөрчлөлт оруулсан Европын Холбооны тухай гэрээ 6 хэсэг, 53 зүйлээс бүрдэх бөгөөд гэрээнд Европын Холбооны удирдах байгууллагуудын эрх хэмжээ,

[10] Лисабоны гэрээний эх бичвэрийг Treaty of Lisbon amending the treaty on European Union and the Traety establishing the European Community, Official Journal C 306 of 17 December 2009-ээс үзнэ үү.

[11] Дүрмийн эх бичвэрийг Charter of Fundemental Rights of the European Union, Official Journal C 303 of 14 December 2007-ээс үзнэ үү.

Холбооны гадаад харилцааны эрх зүйн үндэс, нэгдсэн гадаад болон аюулгүй байдлын бодлого зэрэг асуудлыг тусгажээ. [12]

Лисабоны гэрээний 2-р зүйлийн 1-д зааснаар Европын хамтын нийгэмлэгийг үүсгэн байгуулах гэрээг Европын Холбооны үйл ажиллагааны тухай гэрээ (Treaty on the Functioning of the European Union) гэж өөрчлөн нэрлэжээ. 36 протокол, 42 тунхаглал хавсрагдсан Европын Холбооны үйл ажиллагааны гэрээ дор дурдсан хэсгүүдээс бүрдэх бөгөөд гэрээний хэсгүүд нь дэд хэсэг, бүлэгт хуваагдана. Үүнд:

1. Зарчмууд (Principles);

2. Холбооны иргэншил ба үл ялгаварлан гадуурхах зарчим (Non-discrimination and citizenship of the Union);

3. Холбооны бодлого, дотоод хэрэг (Union policies and internal actions);

4. Далайн чанад дахь орнууд, нутаг дэвсгэртэй түншлэх (Association of the overseas countries and territories);

5. Холбооны гадаад харилцаа (External action by the Union);

6. Бүтцийн болон санхүүгийн заалтууд (Institutional and financial provisions);

7. Нийтлэг болон санхүүгийн заалтууд (General and financial provisions).

Европын Холбооны Үндсэн эрхийн дүрэм 7 бүлэг, 54 зүйлтэй. Энэ баримт бичигт Европын Холбооны иргэдийн эдлэх ёстой улс төр, нийгэм, эдийн засгийн эрх, эрх чөлөөг жагсаан баталгаажуулсанаас гадна хүний эрхийг хамгаалах Европын эрх зүйн үндсэн зарчмыг хуульчилсан.

Лисабоны гэрээний дагуу хийсэн эрх зүйн шинэтгэл Европын Холбооны системийн байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалтыг үндсээр нь өөрчлөх, Холбооны хууль тогтоомжийг кодификачлах, түүнчлэн Европын эрх зүйг хөгжлийн шинэ шатанд гаргах зорилтыг бүрэн хэрэгжүүлж чадаагүй боловч Европын Холбооны байгууллагуудын үйл ажиллагааг ардчилж, олон нийтэд нээлттэй болгоход чухал үүрэг гүйцэтгэсэн. Гэсэн хэдий ч Лисабоны гэрээ Европын Холбооны эрх зүйн анхдагч эх сурвалжийн нэг болоод зогсохгүй Европын эрх зүйн хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлсон олон улсын эрх зүйн баримт бичиг юм.

3.3. Лисабоны гэрээний дагуу хийсэн эрх зүйн шинэчлэл ба Европын эрх зүйн хөгжлийн өнөөгийн чиг хандлага

Лисабоны гэрээнд зааснаар Европын Холбоо үндэстнийхээс дээгүүрх эрх эдлэх бөгөөд уг гэрээгээр Холбоо, түүний гишүүн-улсуудын эрх мэдлийг зааглан хуваах, тэдний эрх хэмжээнд хамаарах асуудлыг хуульчлан бэхжүүлжээ. Гэхдээ, Европын Холбооны үйл ажиллагааны тухай гэрээний 3-р зүйлд зааснаар Европын Холбооны дангаар хэрэгжүүлэх эрх мэдэлд нэгдсэн гаалийн холбоо, чөлөөт өрсөлдөөний эрх зүйн зохицуулалт, Еврозоны орнуудын мөнгө, нэгдсэн загас агнуурын болон худалдааны бодлогын асуудлууд тус тус хамаарна. Түүнчлэн, Холбооны эрх хэмжээнд хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалах, сайжруулах, аж үйлдвэр, соёл, аялал жуучлал, боловсрол, мэргэжлийн сургалт, залуучууд болон спортын салбарт авч хэрэгжүүлэх бодлогыг уялдуулан зохицуулах асуудлыг хамаарууллжээ. Лисабоны гэрээгээр Европын Холбооны удирдах байгууллагуудын эрх мэдлийг зааглан хуваасны зэрэгцээ Холбооны байгууллагуудын эрх хэмжээнд хамааралгүй асуудлыг гишүүн–улсууд шийдвэрлэх эрхтэй гэсэн зарчмыг хуульчлан бэхжүүлжээ.

[12] Гэрээний эх бичвэрийг Consolidated versions of the treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal C 83 of 30 March 2010-аас үзнэ үү.

Лисабоны гэрээгээр Европын Зөвлөл (European Council) - ийн эрх зүйн байдлыг хуульчлан бэхжүүлж, Холбооны системийн байгууллага болгосноор уг Зөвлөл Сайд нарын зөвлөлөөс бүрэн тусгаарлагджээ. Европын Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд Холбооны гишүүн- улсуудын төр, засгийн тэргүүн нараас гадна Европын Комиссын ерөнхийлөгч орно. Европын Зөвлөлийг Ерөнхийлөгч толгойлох ба түүнийг улируулан томилж болно.

Лисабоны гэрээгээр Европын төв банкны эрх зүйн байдлыг бэхжүүлж, Холбооны системийн байгууллагуудын тогтолцоонд оруулсанаас гадна анхан шатны шүүхийг ерөнхий шүүх (General Court) хэмээн өөрчлөн нэрлэсэн. Европын Холбооны гүйцэтгэх байгууллагуудын эрх мэдэл нэмэгдэж, "Европын Холбооны Ерөнхийлөгч" (President of the European Council) гэсэн шинэ институтийг хуульчлан бэхжүүлжээ. Европын Холбооны Гадаад хэрэг, аюулгүй байдлын бодлогын асуудал эрхэлсэн тэргүүн төлөөлөгч (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy) –ийн албан тушаалыг бий болгосноос гадна Холбооны Гадаад харилцааны алба (European External Action Service) –ж байгуулж, цагаачлал, олон улсын гэмт хэрэг хариуцсан Европын зарим байгууллагуудын эрх мэдлийг нэмэгдүүлсэн байна.

Лисабоны гэрээгээр Европын Холбооны удирдах байгууллагын шийдвэр гаргах журамд зарчмын өөрчлөлт оруулжээ. Тухайлбал, Сайд нарын зөвлөл (Council of the European Union, Council of Ministers) - ийн шийдвэрийг дийлэнх олонхийн саналаар гаргаж байхаар заасны зэрэгцээ Парламентаас сонгогдох Европын Омбудсман (European Ombudsman) –ны эрх, үүргийг тодорхойлон бэхжүүлсэн. Европын олон нийтийн саналыг Сайд нарын зөвлөл, бусад байгууллагын шийдвэрт тусгаж байхын тулд хууль тогтоомжийн акт болон шийдвэрийн төслийн төлөө гишүүн- улсуудын 55 хувь нь саналаа өгөх учиртай бөгөөд иймхүү саналаа өгсөн улсууд нь дор хаяж Европын Холбооны иргэдийн 65 хувийг төлөөлөх ёстой. Харин хууль тогтоомжийн актанд хориг тавихын тулд дор хаяж Холбооны нийт хүн амын 35 хувийг төлөөлсөн дөрвөн гишүүн-улсууд эсрэг санал өгөх учиртай.

Сайд нарын зөвлөлийг даргалах (Presidency of the Council of Ministers) үүргийг гишүүн-улсууд зургаан сарын хугацаанд ээлжлэн гүйцэтгэнэ. Европын Зөвлөлийн Ерөнхийлөгчийг 2,5 жилийн хугацаагаар сонгох ба тэрээр нэг удаа дахин сонгогдох боломжтой. Хэдийгээр Европын Зөвлөл Холбооны институт болсон хэдий ч хууль зүйн хүчин чадалтай баримт бичиг гаргах эрхгүйгээс гадна түүний үйл ажиллагаа зарим талаар Европын Холбооны хяналтад байхаар тусгагджээ.

Лисабоны гэрээнд Европын Холбооны Гадаад хэрэг, аюулгүй байдлын бодлогын асуудал эрхэлсэн тэргүүн төлөөлөгчийн эрх, үүргийг тусгасан бөгөөд тэрээр Комиссын даргын орлогчийн албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэнэ. Тэргүүн төлөөлөгч Холбооны Гадаад харилцааны албаны үйл ажиллагааг удирдаж, Европын Холбооны гуравдагч орнууд, олон улсын байгууллагын дэргэд суугаа элчин сайдын яамдын үйл ажиллагааг удирдан зохицуулна.

Лисабоны гэрээгээр Европын Парламентын эрх мэдлийг ихээхэн нэмэгдүүлсэнээр парламентын хууль тогтоох ажиллагаанд оролцох эрх нэмэгдэж, улс төрийн нөлөө нь өсөх боломжтой болжээ. Мөн Европын Парламентын гишүүдийн тоог 750 болгон нэмэгдүүлэхээр заажээ.

Европын Комисс хууль тогтоомжийн актанд нэмэлт өөрчлөлт оруулахдаа Европын Парламентийн хяналтын дор ажиллана. Лисабоны гэрээнд заасан ёсоор Европын Парламент төсөв батлахад чухал үүрэг гүйцэтгэхээр болж байгаагын зэрэгцээ төсвийг хамтын шийдвэр гаргах зарчмын үндсэн дээр батална.

Лисабоны гэрээнд заасаны дагуу Холбооны гишүүн –улсуудын үндэсний парламент Холбооны байгууллага, институтын үйл ажиллагаа, төлөвлөгөөний талаар мэдээлэл авах эрхтэй. Үндэсний парламент Европын Холбооны хууль тогтоомжийн актын төсөлд санал өгөхийн зэрэгцээ Холбооны хууль зүй, дотоод хэргийн асуудал хариуцсан байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хяналт тавихад оролцоно.

Лисабоны гэрээнд аль нэг гишүүн – улсын нутаг дэвсгэрт зэвсэглэн халдсан тохиолдолд зэвсэгт халдлага, түрэмгийлэлийг хамтын хүчээр няцаах, харилцан хамгаалах тухай зүйл, заалтыг тусгасаны зэрэгцээ нэгдсэн батлан хамгаалах бодлого боловсруулах үүднээс гишүүн-улсуудын хамтын ажиллагааг өргөжүүлэхээр заажээ.

Дээрхээс үзэхэд, Лисабоны гэрээгээр Европын Холбооны эрх зүйн системийг бүхэлд нь шинэчилэх, хууль тогтоомжийг кодификачлах ажил бүрэн хэмжээгээр хийгдээгүй байна. Гэхдээ, зарим өөрчлөлт, шинэчлэлийг Европын Холбооны гишүүн-улсууд хийгээд байна. Тухайлбал, Холбооны удирдах байгууллагуудын шийдвэр гаргах журмыг л өөрчилсөн хэдий ч төрийн тусгаар тогтнол, гишүүн – улсуудын тусгаар тогтнол зэрэг зарим асуудлыг зуун хувийн саналаар шийдвэрлэж байх зарчмыг хэвээр үлдээжээ. Түүнчлэн, Комиссын бүтэц, зохион байгуулалтыг 2014 онд өөрчлөхөөр төлөвлөсөн боловч Комиссын гишүүдийг бүрэлдүүлэх журмыг хэвээр нь үлдээжээ.

Европт үндсэн хууль батлах тухай гэрээний Сайд нарын зөвлөлийн тухай зүйл, заалтын томьёололыг Лисабоны гэрээний төслийг боловсруулах явцад хүлээн авааг үчраас Зөвлөлийн одоогийн бүтэц, чиг үүрэг нь хэвээрээ үлджээ. Түүнчлэн, Лисабоны гэрээгээр Европын Холбооны эрх зүйн чадварыг хуульчлан бэхжүүлсэнээр Европын Холбоо өөрийн нэрийн өмнөөс олон улсын гэрээнд гарын үсэг зурах боломжтой болсон.

Мөн шинэ гэрээгээр Европын Холбоо, түүний гишүүн-улсуудын эрх мэдлийг тодорхой заагласан хуваасан нь Европын Холбооны системийн байгууллагуудын эрх хэмжээ, чиг үүргийг тодорхой болгож, Европын Холбооны эрх зүйн системийн хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлоход чухал алхам болжээ.

Лисабоны гэрээний дагуу хийсэн Европын Холбооны эрх зүйн шинэчлэлийн үр дүнд Европын Парламентын эрх мэдэл нэмэгдэж, Европын Зөвлөлийн эрх зүйн байдал хуульчлагдсан. Харин Европын интеграцийн хөгжилд зонхилох үүрэг гүйцэтгэсээр ирсэн Европын Комиссын зарим эрх мэдэл Европын Зөвлөлд шилжжээ. Үүнээс гадна Комиссын төсөв зарим талаар Европын Парламентаас хамаарах болсоноос гадна Парламент Комиссын гишүүдийг томилж, олон улсын гэрээ байгуулахад зөвшөөрөл өгөх эрхээ хэрэгжүүлсээр байна.

Европын Комиссын нэгэн адил Сайд нарын зөвлөлийн эрх хэмжээ буурч харин Европын Зөвлөлийн Ерөнхийлөгч Европын Зөвлөлийн ажлыг удирдан чиглүүлж, Холбоог олон улсын тавцанд төлөөлөх болжээ. Иймээс цаашид Европын Зөвлөл болон Комиссын Ерөнхийлөгчийн эрх хэмжээ, үүрэг, хариуцлагыг нарийвчлан зохицуулах шаардлага үүсч байгаа юм.

Хэдийгээр Лисабоны гэрээгээр Европын Холбооны үүсгэн байгуулах гэрээнүүдийг хүчингүй болгоогүй боловч Холбооны системийн байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалтанд зарим шинэчлэл хийгдсэнээр Европын улс төр, эдийн засгийн интеграцийн эрх зүйн хөгжлийн өнөөгийн чиг хандлага тодорхой болоод байна.

Гэвч Европын Холбооны хууль тогтоомжийг кодификалчлах ажил бүрэн хийгдэж дуусаагүй учраас Европын Холбооны системийн байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалтыг Холбоонд шинэ гишүүд элсэн орохын хирээр өөрчлөх, Европын интеграцийн эрх зүйн зохицуулалтыг улам боловсронгуй болгож, Европын эрх зүйн хөгжлийг шинэ шатанд гаргах үүднээс Европын Зөвлөл болон Комиссын Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг зааглан хуваах хэрэгтэй юу?, Европын Парламентын гүйцэтгэх үүргийг нэмэгдүүлэх хэрэгтэй юу?, Нэгдсэн батлан хамгаалах бодлогын эрх зүйн үндсийг хуульчлах хэрэгтэй юу?, Европын Холбооны цагдаагийн болон хууль сахиулах байгууллагуудын чиг үүрэг, эрх хэмжээг хэрхэн зааглан хувааж, тэдгээрийн үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг хэрхэн хэрэгжүүлбэл зохих вэ?, төрөлжсөн шүүхийн үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг цаашид боловсронгуй болгох зэрэг хуулийн олон асуудлыг Европын Холбоо шийдвэрлэж, эрх зүйн шинэчлэлийг дахин хийхэд хүрээд байна.

Европын Холбооны үйл ажиллагааны явцад үүссэн эдгээр асуудал нь Европын эрх зүйн хөгжлийн өнөөгийн чиг хандлагыг тодорхойлж байгаа бөгөөд сүүлийн үед Европын Холбооны удирдах байгууллагууд Европын хууль тогтоомжийг кодификачлах, хууль, шийдвэрийг Европын олон нийтэд нээлттэй болгон сурталчлахад чиглэсэн тодорхой ажил хийж байгааг энд тэмдэглэвэл зохистой. Европын эрх зүйг цаашид боловсронгуй болгон хөгжлийн шинэ шатанд гаргах, кодификачлах ажил ийнхүү үргэлжлэн явагдаж байна.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ САН
www.nli.gov.mn

КОМПАНИ ХУДАЛДАН АВАХ, ӨӨРЧЛӨН БАЙГУУЛАХ ҮНДСЭН АРГУУД: ГАДААД ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА[1]

Оршил

Улс орны эдийн засгийн хөгжлийн хөдөлгөгч хүч нь хувийн хэвшил мөн бөгөөд компани хувийн хэвшлийн хөгжилд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Сүүлийн жилүүдэд манай улсад бизнесийн байгууллага тэр дундаа компани байгуулах нь түгээмэл болсон. Үүнтэй уялдаад манай улс Компанийн тухай хуулийн зохицуулалтыг сайжруулан 2011 онд "Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/"-ыг батлан хэрэгжүүлж байгаагийн зэрэгцээ хувьцаат компанийг олноор байгуулж, хөрөнгийн биржийг хөгжүүлэх зорилгыг ч мөн төрийн зүгээс баримталж байна. Хэдийгээр манай улсад хөрөнгийн зах зээл дэлхийн бусад өндөр хөгжилтэй орнуудтай харьцуулах түвшинд хүрээгүй байгаа ч уул уурхай болон бусад салбарт гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулалт эрчимтэй нэмэгдэж байгаа тул хөрөнгийн зах зээлээс хөрөнгө оруулалт босгох аргыг ашиглах хандлага нэмэгдэж байна. Иймд компани худалдан авах, нэгдэх /олон улсад M&A гэдэг/ гэх ойлголтыг авч үзэх нь чухал ач холбогдолтой юм.

Энэхүү сэдэв нь манай улсад урьд өмнө нь судлагдаж байгаагүй шинэлэг сэдэв төдийгүй энэ судалгаа анхных нь юм. Түүнчлэн, уг сэдвээр Монгол хэл дээр ном, гарын авлага гараагүй, өнөөгийн практикт эрх зүйн зохицуулалт тодорхойгүй учир АНУ, Япон улсын туршлагыг өөрийн орны эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан судаллаа. Судалгааны эх сурвалжийн тухайд АНУ нь ихэвчлэн шүүхийн жишээгээр, онолын түвшинд шийдвэрлэдэг учир Япон улсын Компанийн тухай хуулийг[2] /2005 он/ голлох эх сурвалж болгон харьцуулан судалсан. Онолын хувьд Япон улс нь Европ загварын компанийн төрөлжсөн хуулийн тогтолцоо, АНУ дахь компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах аргуудыг хуульчилсан байдлаар тусгасан учир тус аргуудыг АНУ дахь үндсэн аргууд гэж ойлгоход ямар нэгэн төөрөгдөл үүсэхгүйг тэмдэглүүштэй.

Судалгааны бүтцийн хувьд нэгдүгээр бүлэгт компани худалдан авах үндсэн ойлголт болон АНУ, Япон улсын түүхэн нөхцөл байдал, компани худалдан авахтай холбоотой томоохон жишээг авч үзлээ. Хоёрдугаар бүлэгт компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах үндсэн арга, хэлбэрийн талаар Япон улсын Компанийн тухай хуулийн зохицуулалтад тулгуурлан тайлбарласан. Гуравдугаар бүлэгт өөрийн улсын эрх зүйн зохицуулалтын тухай өгүүлсэн бөгөөд дөрөвдүгээр бүлэгт компани худалдан авалтаас үүсдэг монополь нэгдлүүд, тэдгээрийн эрх зүйн зохицуулалтын талаар, тавдугаар бүлэгт Монгол, АНУ, Европ, Япон улсуудын эрх зүйн зохицуулалтын онцлогийг товч харьцуулан авч үзлээ. Судалгааны дүгнэлт хэсэгт компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах талаарх Япон улсын зохицуулалт, мөн АНУ-ын онолын ойлголтыг өөрийн орны эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан дүгнэсэн болно. Улмаар санал хэсэгт манай улсад ямар хэв загвар тохирох, цаашид ямар арга хэмжээ авч хэрэгжүүлбэл зохистой талаар авч үзлээ.

Судалгааны сэдэв нь нэлээд өргөн хүрээтэй учир компани худалдан авалтаас үүсэх татвар, бүртгэл зэрэг асуудлыг энэхүү судалгаагаар хөндөөгүй болохыг дурдах нь зүйтэй болов уу.

---

[1] Тус судалгааг ХЗҮХ-ийн Хууль зүйн судалгааны төвийн эрхлэгч, хууль зүйн ухааны доктор И.Идэш /IV бүлэг/, бодлогын судлаач С.Батбаяр нар гүйцэтгэв.

[2] Япон улсад 2005 онд Худалдааны хуулиас тусдаа Компанийн тухай хууль батлагджээ.

Нэг. Компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах тухай ойлголт ба гадаад орны туршлага

1.1.Компани худалдан авах болон өөрчлөн байгуулах тухай ойлголт

M&A гэдэг нь "Merger /нэгдэх/ болон Acquisition /худалдан авах/" гэх үгийн товчлол бөгөөд Компанийг нэгтгэх, худалдан авах гэсэн ойлголт юм. Компани энэ арга хэмжээг авч хэрэгжүүлснээр /цаашид компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах гэх/ өөрийн компанид дутагдалтай байгаа үйл ажиллагааны хөрөнгийг нөхөж, үйл ажиллагаагаа өргөжүүлэх боломжтой болдог. Үүний үндсэн зорилго нь цаг хугацааг худалдан авахын төлөө байдаг. Бизнест хурд болон хугацаа нь юунаас ч илүү чухал байдаг учир өөрийн хүчээр хүрээгээ өргөжүүлэх гэснээс бизнесийн энэ шийдлийг хэрэглэснээр цаг хугацааны хувьд маш оновчтой сонголт болдог. Ингэснээр тусгайлан тогтоосон үйл ажиллагаагаа худалдахаас гадна үлдсэн хэсэг үйл ажиллагаа хэвээр хадгалагдан үргэлжилнэ. Үүний үр дүнд бизнес эрхлэгч нь өв залгамжлагчдаа хөрөнгө шилжүүлэх боломжтой. Харин түүний бизнесийг залгамжлан авч явах өв залгамжлагч, тохиромжтой этгээд байхгүй бол хэрхэх вэ? гэсэн асуудал гарч ирнэ. Энэ тохиолдолд компани үйл ажиллагаагаа зогсоох нь бизнес эрхлэгч төдийгүй нийгэмд хохиролтой байдаг учир компаниа худалдах нь хамгийн ашигтай аргын нэгд тооцогддог. Ингээд компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах арга үүссэн жишээг товчлон үзье.

1.2.Түүхэн тойм /АНУ, Япон улсын жишээн дээр/

А. Америкийн Нэгдсэн Улс

АНУ-д өнгөрсөн 100 жилд нийт 6 удаа компани худалдан авалтын шуурга дэгдэж, өнөө үед 6 дахь удаагийнх нь болж байна. Эдгээрийг товчилбол:

Эхний давлагаа нь XIX-р зууны сүүлээс XX-р зууны эхэн үед төмөр зам, метро, газрын тос зэрэг салбарын компани, үйлдвэр өөр хоорондоо нэгдэж, монополь нэгдлүүд бий болсноор эхэлжээ. Үүний үр дүнд газрын тосны Роквелрийн Стандарт нефт, хар төмрийн Карнегийн төмөр боловсруулах компанийг нэгтгэж түүний үр дүнд үүссэн "ЮУ ЭС Стийл" /US Steel/, "Женерал Ректор" /General Rector/, "Дюпон" /DuPont/ гэх мэт дангаар ноёрхсон монополиуд төрөн гарсан. Энэ давлагаа нь 1890 оны "Sherman Anti-Trust Act" , 1904 оны хувьцааны үнийн гэнэтийн уналт, 1907 оны санхүүгийн хямралаар эцэс болсон байна. 1890 онд батлагдсан Шерманы хуулиар худалдааны аль нэг салбарт хяналт дангаараа тогтоох, үнийн тохиролцоо хууль бусаар хийх, өрсөлдөгч нараа хууль бус аргаар зах зээлээс шахах зэрэг үйл ажиллагаа явуулахыг хоригложээ. Эдгээр зөрчлийг гаргасан тохиолдолд торгууль ногдуулах, хохирлыг нөхөн төлүүлэх, хорих ялаар шийтгэх, түүнчлэн зөрчил гаргасан фирмийг татан буулгах зэрэг арга хэмжээ авахаар хуульчилсан байна[3].

Хоёр дахь давлагаа 1920-иод оны үеийг хамрах бөгөөд 1914 оны Клейтоны Шударга бус өрсөлдөөний хууль (Clayton Antitrust Act) нь 1890 оны Шерманы хуулийн зарим үндсэн нэр томьёо, ойлголтыг боловсронгуй болгон тодорхойлсоноос гадна үнийг ялгавартай тогтоох зэрэг шударга өрсөлдөөнийг хязгаарласан үйл ажиллагаа явуулах, компани, үйлдвэрийн газрууд хоорондын нэгдлийг хоригложээ. Иймд цахилгаан, машин, хүнсний салбарын компаниуд өөр хоорондоо нэгдснээр монополиос олигополийн үе рүү шилжсэн байна. Бизнесийн ертөнцөд "Женерал

[3] http://www.justice.gov/atr/public/divisionmanual/chapter2.pdf

Мотор" /General Motor/, "Женерал Электрик" /General Electric/ нэг салбарт, санхүүгийн ертөнцөд "Хөрөнгө оруулалтын банк" Голдмэн Саксын /Goldman Sachs/ үйл ажиллагаа нь салбартаа өргөжсөн. Энэ давлагаа 1929 оны 10 дугаар сарын 24-ний хувьцаагаа гэнэтийн уналт /харанхуй пүрэв гариг/-р[4] дуусгавар болжээ[5].

Гурав дахь удаагийн давлагаа 1960 оны үед Anti Trust law[6] хэрэгжсэнээр, хэвтээ нэгдэл, босоо нэгдэл байгуулах ажиллагаа хязгаарлагдсан. Ингэснээр салбар хоорондын нэгдэл олноор бий болсон. Тухайлбал "АЙ ТИ ТИ" /ITT/, "Литтон Индастрис" /Litton Industries/, "Эл Ти Ви" /LTV/, "Телединги" /Teledini/ гэх мэт олон салбарын үйлдвэр болон "Ай Би Эм" /IBM/, "Кэсерокс" /Xerox/, "Ийст мэн Кодак" /Eastman Kodak/ гэх мэт шинэ үйлдвэрийн газрууд бий болсон.

Салбар хоорондын тэмцэл нь нэгж хувьцаанд ногдох ашиг нэмэгдүүлэх, хувьцааны үнэ өсгөх аргыг "Пи Пи Эм" /product portfolio management/ менежментийн аргаар хязгаарлажээ.

Олон салбарын компаниудын өөр хоорондын өр авлагын хэмжээ нь ихэссэн үед хувьцаагаа өсгөх арга барилыг хэрэглэх болсны улмаас 1960-аад оны сүүлчээр хямралд орж, ашиг нь огцом буурч эсрэгээрээ үйл ажиллагаа нь гэнэт муудаж дампуурах аюулд унасан. 1968-1971 онд хувьцааны үнийн уналтаар энэхүү давлагаа дуусжээ.

Дөрөв дэх удаагийн давлагаа 1980-аад онд газрын тосны салбарт томоохон хэмжээний худалдан авалт өсөж, 1980-аад оны сүүлийн хагаст олон салбарыг зах зээлээс шахан гаргах зорилготой үйл ажиллагаа /компанийг хуваах, худалдах/-г дагалдаж худалдан авах ажиллагаа нь эрчимжсэн байна. Ялангуяа 1980-аад оны сүүлийн хагаст leveraged buyout буюу зээлийн хөрөнгөөр компани худалдан авах аргыг ашигласнаар эзэрхийлсэн худалдан авалтын ажиллагаа өргөжихөд хүрчээ.

Тав дахь давлагаа нь АНУ дахь мэдээлэл технологийн хөөсрөл[7] болон Европ дахь еврогийн шуургаар том хэмжээний худалдан авалтууд өссөн. Энэ хугацаанд дэлхий дахины хөрөнгийн зах зээлийн эрх зүйн орчин сайжирч, эдийн засгийн глобалчлал хөгжсөнөөр улсын хил давсан /cross holder/ томоохон компаниудын нэгдэл хүчээ авчээ. 2001 оны мэдээллийн технологийн хөөсрөлийн төгсгөлөөр энэ давлагаа зогссон. Сонгодог жишээ нь Германы "Даймлер Бенз" /Daimler Benz/ болон Америкийн "Крайслер"-ийн нэгдэл /Crysler 1998 он/, "Американ Онлайн" / America Online/ болон "Тайм Варнерийн" нэгдэл /Time Warner 2000 он/ юм[8].

2004 оноос хойш зургаа дахь давлагаа гэж нэрлэгдэж байгаа дэлхий нийтийн эдийн засгийн дахин сэргэлтээр компанийн худалдан авалт өсөж АНУ-ын компануид гадагш чиглэсэн хөрөнгө оруулалтаа нэмэгдүүлснээр худалдан авах ажиллагаа 2004 онд 1 тэрбум долларт хүрсэн бол 2006 онд 1,9 тэрбум долларт хүрсэн.[9]

Б. Япон улс

Япон улс 1947-1953 онуудад АНУ-ын шударга бус өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомжийг өөрийн хууль тогтоомжийг шинэчлэхэд ашиглажээ.

---

[4] Дэлхийн эдийн засгийн хямрал эхэлсэн Ed.

[5] http://www.globalcompetitionforum.org/regions/n_america/USA/The%20Clayton%20Antitrust%20Act.pdf

[6] Anti trust law гэдэг нь бие даасан хууль биш бөгөөд өмнө үйлчилж байнан Шерманы хууль, Клейтоны хуулийг нэгтгэсэн өрсөлдөөний асуудлыг зохицуулсан хууль юм.

[7] Мэдээлэл технологийн хөөсрөл нь 1990-ээд оны эцэст АНУ-д явагдсан бөгөөд интернетийн маш олон компаниуд байгуулагдаж хувьцааны энэ нь ч огцом өссөн бөгөөд 2000 оны эхээр хувьцааны үналтад орж компаниуд дампуурсан. үүнээс болж 560 000 хөдөлмөрчид ажилгүй болсон гэх тооцоо байдаг ба үүнээс үүдэн компанийн худалдан авалт ихэсжээ. Анг. Internet Bubble

[8] M&Aをめぐる諸問題について「企業の買収防衛策に関する日米欧の国際比較とその検討」、p. 9

[9] http://www.imaa-institute.org/statistics-mergers-acquisitions.html

1. Хөрөнгөтний задрал ба компанийн дахин байгуулалт / 1970-аад оны үе/

АНУ чөлөөт өрсөлдөөний зарчмаар капитализмыг хөгжүүлдэг бол Япон улс засгийн газрын удирдлагаар капитализмыг хөгжүүлж ирсэн. Бизнесийн бүлэглэл нь XIX-р зууны сүүлээс улсын хатуу хамгаалалт дор ээлж дараалан компанийг нэгттгэх, худалдан авах ажиллагааг өрнүүлж эцэстээ 20-иод тэрбумтан төмөр зам, худалдаа, зэрэг бизнесийн инэнх салбарыг захирч байв. Мөн тухайн үеийн бизнесийн бүлэглэлийн нөлөөлөл эдийн засагт ихээхэн үр нөлөөг үзүүлсэн байна. Дайны дараа цэргийн тусгай хангамжийг дэмжсэн гэх шалтгаанаар GHQ[10] компанийн нэгдлүүдийг задалсан боловч залгамж хэлбэрээр компаниудын бүлэглэл оршсоор байв. Энэхүү бүлэглэл нь дайны дараах Японы эдийн засгийг хөгжүүлэхэд дараах 2 үүргийг гүйцэтгэжээ .

1. Харилцан хувьцаа эзэмшсэнээр хувьцааны тогтвортой байдлыг хангах,

2. Компани хоорондын өрсөлдөөний бүрдүүлэх.

Компаниудын нэгдэл хувьцаагаа харилцан тохирч эзэмшсэнээр гуравдагч этгээдэд худалдагдахаас сэргийлээд зогсохгүй, хувьцаа эзэмшигчийн дарамтаас сэргийлэх болсон. Ингэснээр компани урт хугацааны бодлогоор үйл ажиллагаа явуулах боломжтой болж энэ аргыг Японы олон компани хэрэглэсэн.

Компаниудын нэгдлүүд үйлдвэрийн салбар бүрд үндсэн 6 компанийг оролцуулснаар Японы аж үйлдвэрийн салбарыг бэхжүүлж, гаднын компанийн нөлөөллөөс ангид бие даан хөгжиж чадахаар болсон. Энэ нь Японы эдийн засаг хөгжих нэгэн хүчин зүйл болжээ.

2. Гадаад хөгжлийн үе /1980-аад оны үе/

1980-аад оны үед Японы компаниуд иены үнийн өсөлт болон гадаад худалдааны орлогын тэнцвэргүй байдлын улмаас хамгийн хямд түүхий эд, үйлдвэрлэлийн бааз, худалдааны баазуудыг олж авахын төлөө Ази, Өмнөд Америк, Америк зэрэг бүс нутагт идэвхтэйгээр хөрөнгө оруулах болсон. Юутай ч 1980-аад оны сүүлийн хагаст иенийн ханшийн гэнэтийн өсөлт, хувьцаааны зах зээл болон газрын үнийн өсөлт зэрэг шалтгаанаар Японы компаниуд Америкийн нэртэй компаниудыг ээлж дараалан худалдан авч дэлхий нийтийн анхаарлыг татсан.

3. Компанийн худалдан авалтын үнэ, эрх зүйн шинэтгэл /1990-ээд он/

1990-ээд оны эхээр хөөсөн эдийн засаг нуран унаж, Японы компаниудын ажлын үр дүн ч огцом уналтад орсон. Энэхүү эдийн засгийн хямрал дунд 1980-аад оны хөрөнгө оруулалтын үр дүнд үүссэн компаниудын алдагдалтай үйл ажиллагаа, гадаад компаниудын худалдан авалт нь санхүүгийн илүүдлийг үүгй хийжээ. Тиймээс Японы компаниуд нь олон улсын өрсөлдөөнийг дахин сэргээхийн төлөө “сонголт болон төвлөрөл” гэсэн бизнесийн зорилго дэвшүүлснээр үйл ажиллагааны дахин төлөвлөлтийн арга болгон компани худалдан авах аргыг идэвхтэй ашиглах болсон. Засгийн газрын зүгээс компаниудын үйл ажиллагааны дахин төлөвлөлтийг үр дүнтэй, хурдтай явуулахын тулд эрх зүйн болон бусад орчинг сайжруулах замаар 1990-ээд оны сүүлийн хагасаас хувьцаа арилжих болон компани хуваах асуудлыг Худалдааны хуулиар[11] зохицуулсан байна[12].

[10] Дэлхийн II-р дайны дараа Япон улсад байрлаж байсан цэргийн төв штаб. /General Headquarters/

[11] 商法（明治三十二年三月九日法律第四十八号）

[12] 日本企業とM&A-～歴史的観点における今後の考察～　堀井 直美.　pp.1–4

Хоёр. Компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах эрх зүйн зохицуулалт[13]

2.1.Хувьцааны хяналтын багцыг худалдан авах ажиллагаа, түүний эрх зүйн зохицуулалт

2.1.1. Хаалттай болон нээлттэй компанийн хувьцаа худалдан авах

Япон улсын Компанийн тухай хуульд[14] Хувьцаа эзэмшигч өөрийн эзэмшлийн хувьцаагаа бусдад шилжүүлж[15] /цаашид "КтХ" гэх/, худалдан авагч компанийн хувьцааг авснаар шийдвэр гаргах эрхийг олж авдаг. Уг шийдвэр гаргах эрх компанийн хувь заяанд шууд хамааралтай ба тэрхүү эрхэд үндэслэн компани үйл ажиллагаагаа явуулдаг учиртай[16].

Учир нь компанийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх эрх бүхий этгээд төлөөлөн удирдах зөвлөл /цаашид ТУЗ гэх/, гүйцэтгэх удирдлага байх боловч тэдгээрийг сонгох, чөлөөлөх нь хувьцаа эзэмшигчийн шийдвэр гаргах эрхэд хамаардаг тул хувьцааг тогтоосон хэмжээгээр авснаар тухайн компанийг удирдах боломжтой[17] болно. Үүний тулд компанийн удирдлагыг авах аргыг хэрэгжүүлэхийн тулд хувьцаа шилжүүлэх, хувьцаа худалдан авах аргыг өргөнөөр ашигладаг. Компанийн удирдлагыг авахад худалдан авагч тал заавал компанийн нийт гаргасан хувьцааг бүхэлд нь авах шаардлагагүй. Хувьцаа эзэмшигч бүх хувьцааны 2/3 мөн s-г л эзэмшиж байхад тусгай шийдвэр гаргах боломжтой бөгөөд тухайн компанитай холбоотой бүх асуудлыг өөрөө шийдэж, ТУЗ-ийн гишүүдийг сонгох, чөлөөлөх шийдвэрийг гаргана. Ердийн тохиолдолд хангалттай хэмжээний хувьцааг олж авбал, компанийг удирдах боломжтой болно. Юутай ч шийдвэр гаргах эрхийн талаас илүү хувийг олж авбал ТУЗ-тэй байх ёстой нээлттэй компанийн хувьд ТУЗ-ийг бодит байдалд удирдаж чадна. Үйл ажиллагаа явуулах шийдвэрийг гаргах эрх бүхий ТУЗ-ийн гишүүдийг сонгож, эрх мэдлийг нь олгож, тухайн этгээдийн ажил үүргийн хэрэгжилтийг хянах боломжтой болдог болохоор[18] тухайн компанийг удирдах эрх мэдэл нь хангалттай байдаг.

Хувьцаа шилжүүлэх аргын хувьд худалдан авах объект болж буй компанийн өмнө гаргасан хувьцааг олж авах арга /өмнө гаргасан хувьцааг шилжүүлэх, олж авах/ бол үндсэн хэлбэр юм.

А. Нээлттэй саналаар хувьцаа худалдан авах /ТОВ буюу Takeover bid/[19]

Худалдан авалтын объект болж буй компани нь нээлттэй компани байх тохиолдолд тухайн компанийн хувьцааг шилжүүлэх хэлбэрээр олж авах аргын хувьд:

а./ Зах зээлээс худалдан авах б./ Зах зээлээс гадуур худалдан /ТОВ/ авах гэсэн 2 арга байдаг.

А. Зах зээлээс худалдан авах гэдэг нь хөрөнгийн зах зээлээр дамжин нээлттэй компанийн хувьцааг олж авах арга юм. Хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй

---

[13] Жич: оршил хэсэгт дурдсаны дагуу АНУ-ын зохицуулалт нь онолын болон шүүхийн жишээр хэрэгждэг учир энэ бүлэгт дурьдсан Компанийн тухай хуулийн зохицуулалтууд нь Япон улсын 2006 онд батлагдсан Компанийн тухай хуулиас иш татсан болно.

[14] 日本の会社法（平成十七年七月二十六日法律第八十六号） *law.e-gov.go.jp/announce/H17HO086.html*..

[15] Япон улсын Компанийн тухай хууль 127-р зүйл

[16] Япон улсын Компанийн тухай хууль 205-р зүйл

[17] Япон улсын Компанийн тухай хууль 329 дүгээр зүйлийн 329.1

[18]Япон улсын Компанийн тухай хууль 362 дугаар зүйлийн 362.2.2, 362.2.3, 363 дугаар зүйлийн 363.1

[19] Анг. Takeover bid

байгаа компанийн хувьцааг ямар ч саадгүйгээр худалдан авах болохоор нээлттэй компанийн хувьцааг хэн ч чөлөөтэй худалдаж авна. Энэ аргын давуу тал нь худалдан авах ажиллагаа хялбар аргаар явагддагт орших бөгөөд харин худалдан авах үнэ тогтворгүй байх, худалдан авснаар өөрийн талаарх мэдээлэл нээлттэй байдаг зэрэг сул талтай байна.

Б. Нээлттэй худалдан авах санал /ТОВ/ гэдэг нь олон тооны этгээдэд хандан нийтэд нээлттэй мэдэгдсэнээр хувьцааг худалдан авах худалдагч талын өргөдлийг шалгах замаар хөрөнгийн биржээс гадуур үнэт цаасыг худалдан авах ажиллагаа юм. Хөрөнгийн биржид гаргасан хувьцааг худалдан авах арга нь үнэт цаасны урсгалыг жигдрүүлэх болон хөрөнгө оруулагчийг хамгаалах талаасаа ч ашигтай байдаг юм. Худалдан авах санал нь худалдан авагч этгээд хүсээгүй эрсдэлээс зайлсхийж, нээлттэй бус арилжаагаар зорилгоо биелүүлэх арга зам юм. Өөрөөр хэлбэл худалдан авах саналаар хувьцааг олж авна гэдэг нь өөрөө худалдан авах нөхцөлийг өөрчлөхгүй л бол худалдан авах зардал төлөвлөгөөнөөс хэтрэх асуудалгүйгээр мөн цуглуулсан хувьцаа нь худалдан авахаар төлөвлөсөн хувьцааны тоонд хүрэхгүй бол бүгдийг нь худалдан авахгүй байж болох нөхцөл байдлыг хэлнэ. Энэ арилжаа нь хөрөнгийн биржээс гадуур явагдсанаар санхүүгийн зах зээлийн нэг зорилго болох нийтэд тэгш үнээр хүргэх болон менгөний урсгалын жигдрэлийг ч дэмждэг[20].

Б. Хаалттай компанийн хувьцааг олж авах[21]

Худалдан авалтын объект болж буй компани хөрөнгийн биржид хувьцаа гаргаагүй, хувьцаа гаргадаггүй компани байх тохиолдолд худалдан авалтын объект болж буй компанийн хувьцаа эзэмшигчийн хооронд хувьцаа шилжүүлэх гэрээг байгуулснаар хувьцааг олж авч болно. Хувьцаа шилжүүлэх гэрээ ердийн шилжүүлэх компанийн хувьцаануудын төрөл, тоо, шийдвэр гаргах эрхийн хувь, шилжүүлгийн үнэ, үнийн зохицуулалт, шилжүүлэх өдөр, шилжүүлэхээс өмнөх нөхцөл, баталгаат нөхцөл, нөхөн төлөх нөхцөл зэрэг асуудлыг тусгана.

Харилцан худалдаагаар хувьцаа олж авах гэдэг нь худалдан авагч этгээд нь хувьцаа эзэмшигч нэг буртэй хувьцаа шилжүүлэх гэрээ байгуулж хувьцааг худалдаж авах арга юм. Уг аргын давуу тал нь хувьцаа эзэмшигчийг сонгох, үнийг тохиролцох уян хатан шинжтэй байдаг бол сул тал нь хувьцаа худалдагчийн мэдээлэл хаалттай тул эрсдэлтэй байдагт оршино.

2.1.2.Хөрөнгийн зах зээлээс зээлийн хөрөнгөөр компани худалдан авах /LBO буюу Leveraged buyout/

LBO[22] /レバレッジド・バイアウト/ гэдэг нь компанийг худалдан авахад худалдан авагч талын хөрөнгө дээр нэмэгд компанийн ихэнх хэсгийг худалдан авах компанийн хөрөнгийн үнэ болон ирээдүйд олох ашгийг барьцаалж, банкны зээл болон өрийн бичгийн зээлээр мөнгө босгож компани худалдан авах арга юм. LBO нь өөрийн үндсэн хөрөнгийг /шудараагаар/ хөшүүрэг болгон зээлийн хөрөнгийг нэгтгэснээр нэгдүгээрт: өөрийн хөрөнгө бага байсан ч их хэмжээний худалдан авалтыг хийх боломж, хоёрдугаарт: бусад хүмүүсийн хөрөнгийг ашиглан бизнесийн хамтрагч болон менежментийн худалдан авалтын сангаар хөрөнгө оруулалтын үр нөлөөг дээшлүүлэхэд чиглэсэн хөрөнгө босгох арга юм.

[20] M&Aをめぐる諸問題について「企業の買収防衛策に関する日米欧の国際比較とその検討」、p. 14
[21] M&Aをめぐる諸問題について「企業の買収防衛策に関する日米欧の国際比較とその検討」、p. 12
[22] Анг. Leveraged buyout

Дээр дурдсан давуу тал бүхий LBO нь дараах зорилготой байдаг. Үүнд:

Хувьцаа эзэмшигчдийн нэг гишүүнчлэлтэй болгож компанийн өмч болон бизнесийг нэгтгэснээр бизнесийн болон ажилчдын үр бүтээлийг дээшлүүлдэг.

Нэг компани урьд нь олон төрлийн бизнес явуулсны үр дүнд компанийн хөрөнгийг үйл ажиллагааны салбар бүрд тохиромжтойгоор хуваарилж чадаагүй тохиолдолд үйл ажиллагааны салбар, чиглэлүүд дотроос компанийн удирдлага сонголт хийх боломжтой.

Нөгөө талаар энэ аргын сул тал нь худалдан авсан компанийн ажлын бүтээмж нь тооцоолсноос муу үр дүнтэй болсон тохиолдолд банкны болон бусад зээлийг төлөвлөгөөний дагуу нөхөн төлөх үед эрсдэлтэй гэж үздэг. Тиймээс LBO нь ажлын үр бүтээмжийг нь тодорхойлох боломжтой компанийг худалдан авахад ашигтай арга барил гэгддэг байна.

LBO-н онцлог нь 1. Худалдан авагч нь LBO-г хэрэглэхийг үндэслэн байгуулсан тусгай зорилтот компани байх явдал; 2. Хувьцаа эзэмшигч нь худалдан авах үнийн талыг нь банкнаас зээлж, өрийн бичиг гаргах зэргээр хөрөнгө босгож, өрийн хөрөнгө болон өмчийн хөрөнгийг нэгтгэж худалдан авах хөрөнгийг бүрдүүлдэг; 3. LBO дууссаны дараа объект компани болон тусгай зорилтот компани нь нэгдэх нь элбэг.

2.1.3.Менежментийн худалдан авалт /MBO буюу Management buyout/[23]

Менежментийн худалдан авалт /MBO, 経営陣買収/ гэдэг нь компанийн охин компани болон тусгай үйл ажиллагааны салбар одоогийн явуулж буй үйл ажиллагаагаа үргэлжлүүлэн, түүний энгийн хувьцааг толгой компани болон харьяалах компаниас худалдан авч бизнес эрхлэх эрхийг олж авах аргыг ойлгодог. Иймд менежментийн худалдан авалтын /MBO/ ердийн худалдан авалтаас ялгаатай тал нь "нэр хүндийн хувааалт"-тай ойролцоо, ажилчдаа хамгийн цөөн тоогоор халах боломжтойд оршино.

Менежментийн худалдан авалт /MBO/-нь дараах давуу талуудтай:

1. Менежментийн худалдан авалт /MBO/-ын давуу тал нь тухайн салбарт оруулсан хөрөнгийг дахин босгож, ажилчдыг хамгийн багаар цомхтгох үйл ажиллагааг нь дахин зохион байгуулахад оршино.

2. Менежментийн худалдан авалтыг /MBO/ хэрэгжүүлснээр өмнөх болон одоогийн бизнесийн хамтрагч нь цаашдаа ч мөн хамтарч ажиллах, чөлөөтэйгөөр үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэх боломжтой болох тул салбарын амжилтад хүрэх боломжтой.

3. Хөрөнгө оруулагчийн хувьд ашигтай хөрөнгө оруулах боломжийг олж авах юм. Өөрөөр хэлбэл худалдан авалтын объект болох компанид байхгүй үйл ажиллагааны салбар нь тэр хүртэлх ажлын үр дүнгээр тогтоосон бизнесийн суурийг агуулдаг тогтворжсон мөнгөний урсгалыг таамаглахад хялбар ашиг, алдагдлын эрсдэл өндөртэй компани руу хөрөнгө оруулалт хийхтэй харьцуулахад эрсдэл багатай байдаг. Мөн сул тал нь ирээдүйд үйл ажиллагаанаас олох мөнгөний урсгалыг зээлийн барьцаанд тавьснаар эхэн үеийн хөрөнгийн байдал мууддаг. Худалдан авах үед төлөвлөгүй их хэмжээний хөрөнгө оруулалт болгож орхивол зээлийн эргэн төлөлтөд унах учир нэг түвшинд өмнөх үйл ажиллагааг тогтоох замаар үйл ажиллагаа явуулахыг шаардана.

[23]Анг. Management buyout

2.1.4.Гуравдагч этгээдэд ногдох хувьцаа гаргах[24]

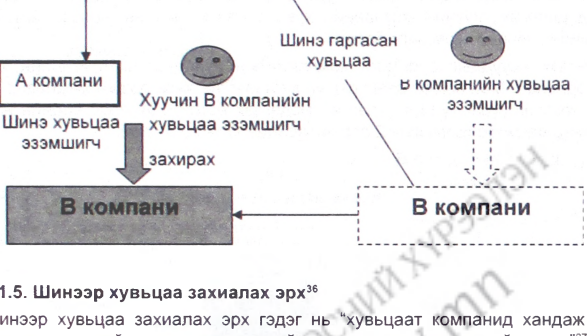
Япон улсын Компанийн тухай хуульд "Хувьцаат компани нь хувьцаа гаргах мөн тухайн хувьцааг эзэмших этгээдийн захиалгыг авахад тухайн захиалгын хувьцаанд дараах нөхцөлийг тусгах ёстой."[25] гэж заасан ба хуучин Худалдааны хуулийн шинээр хувьцаа гаргах болон өөрийн хувьцааг захиран зарцуулах аргыг нэгтгээд "захиалгын хувьцаа гаргах" гэж тодорхойлсон. Гуравдагч этгээдэд ногдох хувьцаа гаргах гэдэг нь "хувьцаа эзэмшигчид ногдох хувийн хувьцааг гаргахтай сөргүүлсэн утгаар хувьцаа эзэмшигчид хандан тэгш эрхтэйгээр "хувьцаа эзэмшигчийн өөрийн хувийг авах эрх"[26] -г тусгалгүйгээр өв залгамжлагч, гэх мэт тусгай этгээдэд хувьцаа хуваарилах аргыг хэлдэг"[27]. Энд "хувьцаанаы ногдол авах эрх" гэдэг нь Япон улсын хуучин Худалдааны хуулиар шинээр хувьцаа авах эрх бөгөөд үндсэн шинж нь шинээр хувьцаа захиалах эрх[28]-тэй нийтлэг шинжтэй. Гэвч шинээр хувьцаа олж авах эрх нь гаргасан хувьцааг тэргүүн ээлжид олж авах эрх бөгөөд эрх бүхий этгээдээс компанид хандаж хувьцаа гаргахыг шаардах эрх олгогдсон гэсэн үг биш. Үүний эсрэг "шинээр хувьцаа захиалах эрх" нь гаргасан хувьцааг олж авсан этгээд нь эрхээ хэрэгжүүлснээр хувьцаа эзэмшигч болох бөгөөд хувьцаа гаргах гэрээг байгуулах эрхийг хадгалах нь гол зүйл юм. Гэтэл Компанийн тухай хуулиар нээлттэй компани[29] нь гаргах боломжтой нийт хувьцаанаы тоо[30]-г дүрмээрээ тогтоож түүнийг авах эрхийн хүрээнд компани нь ТУЗ-ийн хурлын шийдвэрээр хувьцаа гаргахыг зөвшөөрөх хувьцаа авах эрхийн тогтолцоог авч ашигладаг[31]. Энэ тогтолцооны агуулга нь яаралтай хөрөнгө босгох боломжтой ба өмнө байсан хувьцаа эзэмшигчийн эзэмшлийн хувьцааны хувийг багасгаснаар ашиггүй хамгаалалтын зохицуулалтыг хэмждэг. Энэ мэтчилэн хувьцаа авах эрхийн тогтолцоонд өмнөх хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хамгаалахын тулд ялангуяа ашигтай төлбөрөөр хувьцааг гаргах тохиолдолд хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын тусгай шийдвэр шаардлагатай[32]. Мөн хууль эсхүл компанийн дүрмийг зөрчин илтэд шударга бус аргаар хувьцаа гаргаснаар хувьцаа эзэмшигч алдагдал хүлээх эрсдэлтэй бол хувьцаа эзэмшигч нь компанид хандаж хувьцаа гаргахыг зогсоохыг шаардаж болно[33] . Хувьцаа эзэмшигчийн хурлын шийдвэрээр гуравдагч этгээдэд ногдох хувьцаа гаргасан тохиолдолд ТУЗ, Гүйцэтгэх удирдлага нь үүргээ зөрчсөн (хууль болон дүрэм зөрчих)-ийхээ төлөө шударга төлбөрийн үнийн зөрүүгээр компанид хохирол нөхөн төлөх үүрэг хүлээнэ[34]. Мөн хууль зөрчин шударга бус аргаар хувьцаа гаргасны улмаас хувьцаа эзэмшигч хохирол хүлээсэн тохиолдолд ТУЗ, Гүйцэтгэх удирдлага санаатайгаар ноцтой алдаа гаргасан бол хувьцаа эзэмшигчээс хохирол нөхөн төлөхийг[35] шаардах боломжтой.

Компани худалдан авах үндсэн аргын хувьд гуравдагч этгээдийн ногдол хувьцааг гаргах давуу тал нь Үнэт цаасны арилжааны тухай хуулийн худалдан авах саналын дүрмийг хэрэглэх шаардлагагүйд оршино. Гуравдагч этгээдийн ногдол хувьцаа гаргахаар худалдан авах үнэ нь өмнө гаргасан хувьцааг олж авах худалдан авалтын үнэтэй харьцуулахад эзэмшлийн хувьцааны харьцаа нь өндөр болох тусам өсдөг гэх сул талтай.

[24] 第三者割当株式発行, Анг. Allocation of new shares to a third party
[25] Япон улсын Компанийн тухай хууль 199 дүгээр зүйл
[26] Япон улсын Компанийн тухай хууль 202 дугаар зүйлийн 202.1
[27] Зураг 1-ээс үзнэ үү.
[28] Япон улсын Компанийн тухай хууль 2 дугаар зүйлийн 2.21
[29] Япон улсын Компанийн тухай хууль 2 дугаар зүйл
[30] Япон улсын Компанийн тухай хууль 37 дугаар зүйл
[31] Япон улсын Компанийн тухай хууль 201 дүгээр зүйл
[32] Япон улсын Компанийн тухай хууль 199-р зүйл 199.3
[33] Япон улсын Компанийн тухай хууль 210 дугаар зүйл
[34] Япон улсын Компанийн тухай хууль 423 дугаар зүйлийн 423.1
[35] Япон улсын Компанийн тухай хууль 429 дүгээр зүйлийн 429.1

Зураг. 1

Гуравдагч этгээдийн хөрөнгийн хувийн өсөлт



2.1.5. Шинээр хувьцаа захиалах эрх[36]

Шинээр хувьцаа захиалах эрх гэдэг нь "хувьцаат компанид хандаж эрхээ хэрэгжүүлснээр тухайн хувьцаат компанийн хувьцааг олж авах эрхийг хэлнэ"[37]. Япон улсад 2001 онд Худалдааны хуулийг шинэчилснээр компани нь тухайн эрх бүхий этгээдэд хандаж шинэ хувьцаа гаргах мөн компани нь өөрийн хувьцааг шилжүүлэх үүрэг хүлээдэг болжээ. "Шинэ хувьцаа авах эрх" нь шинээр гаргасан хувьцааг тэргүүн ээлжид олж авах эрх бөгөөд эрх бүхий этгээдээс компанид хандаж хувьцаа гаргахыг шаардах эрхтэй гэсэн үг биш. Үүний эсрэг шинээр хувьцаа захиалах эрх нь гаргасан хувьцааг олж авсан этгээд нь хувьцаа гаргах гэрээг байгуулах эрхээ хэрэгжүүлснээр хувьцаа эзэмшигч болох юм. Компанийн тухай хуулиар нээлттэй компани нь хувьцаа гаргахтай хамт гаргах боломжтой бүх хувьцааны тоон дотор[38] ТУЗ-ийн шийдвэрээр шинээр хувьцаа захиалах эрхийг гаргадаг. Гагцхүү төлбөргүй хувьцаа гаргах болон ашигтай төлбөрөөр хийх тохиолдолд хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын тусгай шийдвэр нь шаардлагатай болно[39]. Тухайлбал хууль болон дүрмийг зөрчиж илтэд тэгш бус аргаар гаргасаас болж хувьцаа эзэмшигч алдагдал хүлээх эрсдэл байгаа бол хувьцаа эзэмшигч компанид хандаж хувьцаа гаргахыг зогсоохыг шаардах эрхтэй[40]. Санаатайгаар хууль болон дүрмийг зөрчиж нийтэд тэгш бус аргаар шинээр хувьцаа захиалах эрхээ хэрэгжүүлснээс хувьцаа эзэмшигчид хохирол учирсан бол ТУЗ, гүйцэтгэх удирдлагаас хувьцаа эзэмшигч хохирол нөхөн төлөхийг шаардах боломжтой.

2.2.Компанийг өөрчлөн байгуулах үндсэн аргууд

2.2.1.Компани нэгдэх[41]

Компани худалдах явцад хэрэгжиж болох нэгэн арга бол компаниуд нэгдэх явдал юм. Компани нь бусад компанитай нэгдэж болох бөгөөд энэ тохиолдолд

[36] 新株予約権, Анг. Share warrant
[37] Япон улсын Компанийн тухай хууль 2 дугаар зүйлийн 2.21
[38] Япон улсын Компанийн тухай хууль 113 дугаар зүйлийн 113.4
[39] Япон улсын Компанийн тухай хууль 240 дүгээр зүйл
[40] Япон улсын Компанийн тухай хууль 247 дугаар зүйлийн 247.2
[41] Анг. Merger

компаниуд нэгдэх гэрээг байгуулах ёстой[42]. Компанийн нэгдэл гэдэг нь 2 ба түүнээс олон тооны компани гэрээгээр нэг компани болох үйл явц юм. Энэ нь компанийн нэгдэлд оролцогч нэг компани нь үргэлжлэн оршин тогтнож бусад компани нь устах, уусаж нэгдэх[43] эсхүл оролцогч компаниуд бүгд устаж шинэ компани байгуулах, шинэчлэгдэн нэгдэх[44] зэрэг аргууд байдаг ба бодит байдалд ихэвчлэн компаниуд нэгтгэх аргыг ашигладаг. Компаниуд нэгдэхэд шинээр бий болсон компанийн мэдэлд шилжиж, хуучин компанийн хувьцаа эзэмшигч нь шинээр бий болсон компанийн хувьцаа эзэмшигч болно.

Нэгдэх асуудлыг оролцогч компаниудын хувьцаа эзэмшигчдийн хурлаар шийдвэрлэнэ[45]. Мөн нэгээс дээш сарын хугацааг тогтоож тухайн хугацаанд гомдол гаргах эрхтэйг үүрэг гүйцэтгүүлэгчид мэдэгдэх ёстой[46]. Иймээс ердийн нэгдлийг явуулахад шүүхээс тогтоосон 2 сарын хугацаа шаардлагатай.

Зураг. 2

Компанийг нэгтгэх /吸收合併/



Зураг. 3

Компанийг нийлүүлэх /新設合併/



Компанийг нийлүүлэхэд үүссэн шинэ компани

Зураг. 3.1

Компанийг нийлүүлэх

Шинээр байгуулагдсан компани

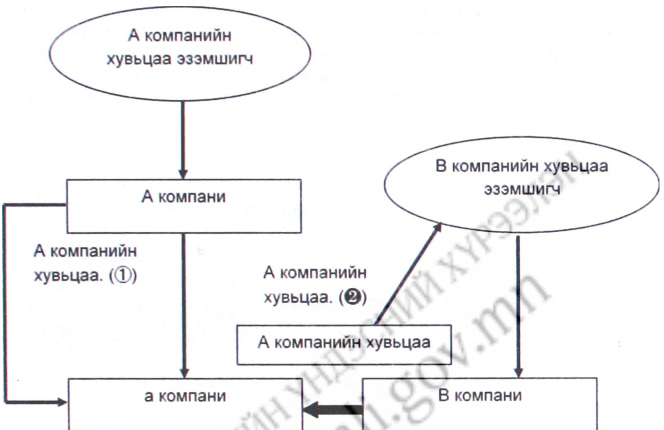


[42] Япон улсын Компанийн тухай хууль 748 дугаар зүйл
[43] 吸收合併, Анг. Merger of corporation
[44] 新設合併, Анг. Consolidation merger /нийлэх Зураг 3-ыг үзнэ үү./
[45] Япон улсын Компанийн тухай хууль 783, 795 дугаар зүйл
[46] Япон улсын Компанийн тухай хууль 789, 799 дүгээр зүйл

Зураг. 4

<①Толгой компанийн хувьцаа олж авах+❷Нэгдэл>

/三角合併/



Зураг.4.1

Компани нэгдсэний дараа



ХУУЛЬ ЗҮЙН ЯАМНЫ ХУУЛЬ ЗҮЙН ХҮРЭЭЛЭН www.mn.gov.mn

2.2.2. Компани хуваах, үйл ажиллагаагаа шилжүүлэх[47]

Үйл ажиллагаа шилжүүлэх гэдэг нь компанийн үйл ажиллагааг бүхэлд нь эсхүл нэг хэсгийг нь өөр компанид шилжүүлэх бизнесийн шийдэл юм[48]. Үүний эсрэг компани хуваах нь компани тухайн үйл ажиллагаатай холбоотой эрх үүргээ бүгдийг нь эсхүл нэг хэсгийг нь хуваагдсаны дараах бусад компанид шилжүүлэх[49], мөн хуваагдсанаар үүсэх шинэ компанид үргэлжлүүлэх[50], компани хуваагдахад компанийн үйл ажиллагааг шинээр байгуулагдах компанид залгамжлуулах буюу компани тусгаарлах[51], болон өмнө байсан бусад компанид залгамжлуулан уусгаж хуваах[52] гэсэн төрөлтэй. Компани худалдан авалтын хувьд ердийн уусгаж хуваах аргыг ашигладаг боловч тусгаарлах аргаар байгуулагдсан компанийн хувьцааг олж авах, нэгдэх аргууд байдаг.

Зураг. 5

Үйл ажиллагааны шилжүүлэг /事業譲渡/

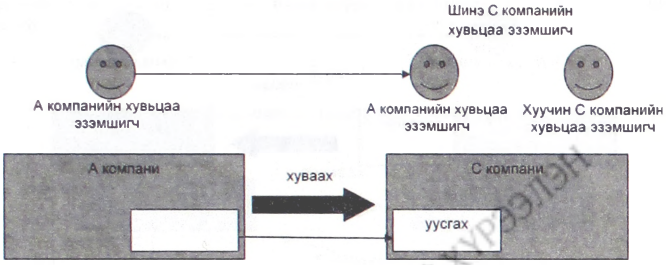


ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

[47] Анг. Transfer of business
[48] Зураг 5-аас үзнэ үү..
[49] Команийг хуваах Зураг 6-аас үзнэ үү.
[50] Компанийн тусгаарлах зураг 7-оос үзнэ үү. Япон улсын Компанийн тухай хууль 2.29, 2.30 дугаар зүйл
[51] Япон улсын Компанийн тухай хууль 2.30, 756 дугаар зүйл
[52] Япон улсын Компанийн тухай хууль 2.29, 756 дугаар зүйл

Зураг. 6[54]

Компанийг хуваах



Зураг. 6.1[55]

Компанийг хуваах



[54] 吸収分割・分割型分割
[55] 吸収分割・分割型分割

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

Зураг. 7[56]

Компанийг тусгаарлах



Зураг. 7.1[57]

Компанийг тусгаарлах- хуваах хэлбэрийн хуваалт



2.2.3.Going Private /Компани өөрчлөгдөх/

Going-Private гэдэг нь "нээлттэй компанийг хаалттай компани болгох" гэсэн үг юм. Гэвч "хаалттай компани болох" гэдэг нь олон утгатай ба үнэндээ "Going-Private" нэр томьёог олон салаа утгаар хэрэглэдэг. Мөн компанийн тухай хуульд "нээлттэй компани" нь шилжүүлгийн хязгаарлалтгүй хувьцаа гаргахыг дүрэмд тусгахаар төлөвлөж байгаа хувьцаат компанийг илэрхийлнэ гэж тодорхойлсон[53].

[53] Япон улсын Компанийн тухай хууль 2 дугаар зүйл 2.5

2.2.4.Хувьцаа солилцох[54] /арилжих/, хувьцаа шилжүүлэх

Японы Компанийн тухай хуульд хувьцаа солилцох тохиолдолд охин компани /А/-ийн эзэмшлийн хувьцааг хувьцаагаа солилцоогоор цэвэр толгой компани болох өмнө нь байсан компани /Б/-д шилжүүлж, А компанийн хувьцаа эзэмшигч Б компани нь хувьцаа солилцох үед гаргасан шинэ хувьцааны эзэмшигч болно[55]. Хувьцаа солилцох тогтолцоо нь өмнө байсан компанийг цэвэр толгой компани болгох тогтолцоо юм.

Зураг. 8

Хувьцаа солилцох ажиллагаа



Хувьцаа шилжүүлэх тохиолдолд цэвэр охин компани болох компани /А/-ийн хувьцаа эзэмшигчийн хувьцаа нь шилжүүлгээр байгуулагдах цэвэр толгой компани /Б/-д шилжиж, А компанийн хуучин хувьцаа эзэмшигч нь Б компанийн хувьцаа эзэмшигч болно. Үүний улмаас Б компани нь А компанийн цэвэр толгой компани болно. Хувьцаа шилжүүлэх нь цэвэр толгой компанийг шинээр байгуулах тогтолцоо юм[56].

Бусад дахин өөрчлөн байгуулах тогтолцоотой харьцуулахад хувьцаа солилцох, шилжүүлэх тогтолцоо нэгдлээс ялгаатай нь хуулийн этгээдийн эрх дуусгавар болдоггүй. Цэвэр охин компани болох компанийн хуулийн этгээдийн эрх нь урьдын адил хэвээр хадгалагдаж, хувьцаа эзэмшигч өөрчлөгдөх төдий юм. Үүний улмаас цэвэр охин компани нь урьд байсан худалдаанаы түншлэл болон үүргийн тусгай зөвшөөрөл зэрэг нь тэр хэвээрээ хадгалагдан үлдэнэ.

Хувьцаа солилцох, шилжүүлэх тогтолцоо нь өмнө байсан компанийг цэвэр охин компани болгох тогтолцоо учир цэвэр охин компани болсон өмнө байсан компаниас жижиг хувьцаа эзэмшигчид нь бүрэн хасагдана.

Зарчмын хувьд хувьцаа солилцох, хувьцаа шилжүүлэх тохиолдол нь цэвэр охин компани болох компанийн хувьд аль аль нь хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын тусгай шийдвэр шаардлагатай[57]. Иймд хувьцаа солилцох, шилжүүлгийг явуулахын тулд оролцогч компаниудад тусгай шийдвэрийг тодорхойлж чадах хэмжээний шийдвэр гаргах эрхийг удирдаж байгаа эсэх, энэ мэтчилэн шийдвэрийг олж чадах хүчийг үйл ажиллагааны хамтрагчдаас олж авах шаардлагатай.[58]

[54] 株式交換, Анг. Stock swap
[55] Зураг 8-оос үзнэ үү.
[56] Япон улсын Компанийн тухай хууль 772 дугаар зүйл.
[57] Япон улсын Компанийн тухай хууль 783.1, 795.1, 804.1, 309.2.12 дугаар зүйлүүд.
[58] http://vjikaihuku.com/02-01.html

2.3.Эзэрхийлсэн худалдан авалт[59] /Hostile takeover/ ба нөхөрсөг худалдан авалт[60] /Friendly takeover/

Ерөнхийдөө 1980-аад оны үед хөрөнгийн зах зээл өндөр хөгжсөн орнуудад тулгарсан асуудал нь эзэрхийлсэн худалдан авалтын хэрэг юм. Учир нь компани худалдан авахдаа нөхөрсөг худалдан авалт, эзэрхийлсэн худалдан авалт гэсэн аргын аль нэгийг нь ашигладаг байна.

Нөхөрсөг худалдан авалт гэдэг нь худалдагч тал, худалдан авагч талын хүсэл зоригоор нэгдлээр хувьцаа шилжүүлэх, нэгдэх, үйл ажиллагаагаа шилжүүлэх аль нэг аргыг хэрэглэн худалдан авдаг арга юм. Энэхүү аргыг ашиглахад 2 талын хүсэл зоригт үндэслэдэг учир ямар нэгэн асуудал үүсдэггүй байна.

Харин гол асуудал нь эзэрхийлсэн худалдан авалтын үед үүсдэг байна. Эзэрхийлсэн худалдан авалт буюу дайсагнасан худалдан авалтын үндсэн шинж нь худалдагч талын шийдвэр гаргах эрх бүхий субъект болох ТУЗ-ийн гишүүдийн хүсэл зоригоос гадуур компанийн хувьцааг худалдан авах арга юм. Эзэрхийлсэн худалдан авалт нь онолын хувьд үндсэн гурван аргаар хэрэгждэг байна. Эдгээр 3 арга нь:

1. Хөрөнгийн зах зээл дэх обьект болж буй компанийн хувьцааг бүхэлд нь авах;

2. Нээлттэй худалдан авах саналаар хөрөнгийн биржээс гадуур зах зээлээс өндөр үнээр хувьцааг нь худалдан авч цуглуулах;

3. Итгэлцлийн үндсэн дээр компанийн шийдвэр гаргах эрхийг олж авч, хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд шийдвэр гаргах эрхээ хэрэгжүүлэх замаар компанийн хяналтын эрхийг олох гэсэн аргуудаар ашиглагдаг байна.[61]

Энэхүү эзэрхийлсэн худалдан авалтын хэлбэр нь түүхийн хувьд анх АНУ-д 1980-аад онд үүсэж улмаар эдийн засаг өндөр хөгжсөн Япон, Европын улсуудад тархсан байна. Уг худалдан авалтын зорилго нь зах зээл дэх өндөр ашигтай компани, нэр хүндтэй компани, компанийн ноу хау-г ашиглах зорилгоор худалдагч тал эсэргүүцсэн ч хүчээр өөрийн хяналтдаа авч ашиг олох зорилготой арга юм.

Өмнө дурдсанчлан эзэрхийлсэн худалдан авалтын арга үүссэнтэй адилаар түүнээс мөн урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг мөн улс орнууд эрх зүйн хувьд шийдвэрлэсэн байдаг. Уг худалдан авалтаас урьдчилан сэргийлэхийн тулд авч хэрэгжүүлдэг үндсэн аргуудын талаар авч үзье.

2.4.Эзэрхийлсэн худалдан авалтаас урьдчилан сэргийлэх үндсэн аргууд

А. Алтан шүхэр буюу Golden Parachute

Компани худалдан авсны дараа тухайн компанийн бизнесийн хамтрагч нь алдагдаж их хэмжээний нэмэлт хөрөнгө оруулалт шаардагддаг. Мөн үүнээс гадна ихэнх тохиолдолд өмнөх ТУЗ-ийн гишүүдийг өөрчилдөг бол алтан шүхэр буюу Golden Parachute аргаар ТУЗ-ийн гишүүдийг чөлөөлөхөд их хэмжээний тэтгэмжийг өгөхөөр тогтоох арга юм[62]. Ингэснээр худалдан авагч болох хөрөнгө оруулагч тал өндөр үнээр компани худалдан авахаас гадна их хэмжээний хөрөнгө зарцуулах

[59] Анг. Hostile takeover

[60] Анг. Friendly takeover

[61] 武井一浩「第1章 企業買収防衛戦略の主要性と正当性」武井一浩ほか編『企業買収防衛戦略』商事法務, 2004, pp.4-5 に基づき作成.

[62] Тухайлбал ТУЗ-ийн гишүүдийн жилийн орлогыг 5-10 дахин нэмэгдүүлэн олгохоор зааж болно.

болдог тул тухайн обьект компанийг худалдан авах хүсэл нь буурдаг гэж үздэг.

АНУ-д тус аргыг ТУЗ-ийн гишүүдийг хамгаалсан арга гэж үзэх хандлага байдаг байна.

Б. Мөнгөн шүхэр буюу tin parachute

Ажилтан нь ажлаасаа чөлөөлөгдсөн тохиолдолд ердийнхөөс илүү хэмжээгээр ажлаас халагдсаны тэтгэмж болон хөлсийг цагаар тооцох зохицуулалтыг хөдөлмөрийн гэрээ, хөлсөөр ажиллуулах гэрээгээр тогтоодог болохоор худалдан авагчийг хязгаарлах сөрөг арга хэмжээг мөнгөн шүхэр буюу tin parachute гэдэг.

В. Гишүүдийн саналын тогтоосон хэмжээ

Худалдан авсны дараа ТУЗ-н гишүүнийг чөлөөлөх зэрэг шийдвэрийг гишүүдийн саналын 80-90% хүртэл хувиар гаргаж байх боломж бий. Гэвч Япон улсад энэ асуудлыг компанийн дүрэмдээ тусгах шаардлагатай.

Г. Гуравдагч этгээдийн хувь өсөх

Гуравдагч этгээдийн хувийн өсөлт гэдэг нь компанийн хөрөнгө босгох аргын нэг бөгөөд хувьцаа эзэмшигч мөн эсэхээс үл хамааран тусгайлан тогтоосон гуравдагч этгээдэд шинээр хувьцаа олж авах эрхийг олгож хөрөнгөө нэмэгдүүлэх явдал юм. Хувьцаа эзэмшихээр өргөдөл гаргасан этгээдэд хандан шинэ хувьцаа эсхүл компани нь захиран зарцуулах өөрийн эзэмшлийн хувьцаагаа олгох ёстой.

Д. Хортой үрэл буюу poison pill

Хортой үрэл буюу poison pill нь АНУ- дахь сонгодог урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний нэг юм. Өмнөх хувьцаа эзэмшигчид дахин "зөвхөн худалдан авагч л хэрэгжүүлэх боломжгүй" опционыг нийлүүлж, эзэрхийлсэн худалдан авалт үүссэн үед худалдан авагчаас бусад хувьцаа эзэмшигч нь опционыг хэрэгжүүлснээр худалдан авагчийн тусгай хувьцааны харьцааг бууруулж, удирдах эрхийг авахын тулд шаардлагатай худалдан авалтын үнийг өсгөснөөр худалдан авалтыг хүндрүүлэх зорилготой урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ юм. Судалгаанаас үзэхэд АНУ-д урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэглэсэн компанийн 40 гаруй хувь нь хортой үрэл аргыг ашигласан байна.[63]

Ж. Цагаан хөлөгт баатар буюу White knight

Объект компани нь эзэрхийлсэн худалдан авалтын үед өөрөө нөхөрсөг компанийн удирдлага дор орох сонголтыг хийснээр эзэрхийлсэн худалдан авалтаас урьдчилан сэргийлэх бололцоотой. Гагцхүү өөрийн компанийг худалдах хүсэлтэй байх ёстой ба худалдах хүсэл зоригоо нийтэд илэрхийлэх нь өрсөлдөгч шинэ худалдан авагчийг булаах боломжийг үгүйсгэж чадахгүй.

З. Худалдааны хамгаалалт буюу packman defense

Эзэрхийлсэн худалдан авалтыг эхлүүлсэн объект компани нь эсрэгээрээ худалдан авагчийн эсрэг худалдан авах саналыг гаргах сөрөг арга хэмжээ авахыг худалдааны хамгаалалт буюу packman defense гэдэг. Үүний тулд хөрөнгө шаардлагатай болох ба объект компани нь зээл болон шаардлагатай хөрөнгийг олж авснаар худалдан авагчийн хувьд сонирхол нь буурдаг.

Л. Алтан хувьцаа

Хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын шийдвэрээс татгалзах эрхтэй хувьцааг итгэл даахуйц гуравдагч этгээдэд эзэмшүүлснээр худалдан авахад шаардлагатай шийдвэр гаргах эрхийг хязгаарладаг арга юм. Хөрөнгийн биржид хувьцаа арилжаалдаг нээлттэй компаниуд хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын шийдвэрийг

[63] ISSプルーフ 2004 *Postseason Report*, pp.7-8. <http://www.issproxy.com/pdf/2004ISSPSR.pdf> (last access 2005.1.18).

хүчингүй болгосноор хэрэгжинэ.

Гурав. Монгол улс дахь компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах эрх зүйн зохицуулалт, тулгамдсан асуудал

3.1.Монгол улс дахь компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах эрх зүйн зохицуулалт компанийн төрөлжсөн хуулиудад тусгагдсан байдал

Монгол Улсын хувьд бизнес эрхлэх хэлбэрийг хуулийн түвшинд зохицуулсан баримт бичиг 1987 онд анх батлагдсанаар энэ талаарх эрх зүйн зохицуулалтын орчин бий болсон байдаг. Харин компанийн хэлбэрийг анх 1991 онд "Аж ахуйн нэгжийн тухай"[64] хуулиар зохицуулсан бөгөөд үүнээс хойш 1995 онд "Нөхөрлөл, компанийн тухай" хууль, 1999 онд "Компанийн тухай" хууль, 2011 онд "Компанийн тухай /шинэчилсэн найруулга/" хууль батлагдсан түүхтэй билээ.[65] Тиймээс эдгээр хуулиудад компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулахтай холбоотой ямар зохицуулалт байсныг товч авч үзье.

Хуулиар аж ахуйн нэгжийг хувираараа эрхлэх аж ахуй, хоршоо, компани гэж 3 ангилан авч үзсэн байдаг[66]. Компанийг хувьцаат болон бүрэн бус хариуцлагатай компани[67] гэсэн 2 төрөлтэйгөөр зохицуулжээ. Тухайн үед манай улс төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд шилжих шилжилтийн эхэн үе байсан учир хувираараа бизнес эрхлэгчдийн тоо одоо үетэй харьцуулахад харьцангуй бага байсан төдийгүй тухайн үеийн компанийн эрх зүйн зохицуулалт төдийлөн боловсронгуй болоогүй байсан гэдэг нь тодорхой юм. Энэ хуулиар компанийг байгуулах болон түүний дүрэмд тусгах зүйл, дүрмийн сангийн хэмжээ, компанийн гишүүдийн эрх хэмжээ зэргийг тогтоосон боловч компанийн удирдлагын эрх хэмжээ, компанийн удирдах байгууллагуудын нэгжүүдийн хоорондын харилцаа, нэлттэй ил тод байдал зэрэг зүйлүүдийг маш тодорхой бус хуульчилсан байна.[68] Энэ хуульд компанийг өөрчлөн байгуулах /нийлүүлэх, нэгтгэх, салгах, тусгаарлах/, үйл ажиллагааг нь зогсоох тухай асуудлыг заавал бүх гишүүдийн хурлаар хэлэлцэх"-р заасан байдаг[69] ч үүнээс өөр компанийг өөрчлөн байгуулахтай холбоотой зүйл байхгүй байна. Хувьцаат компанийн хувьд ч бүрэн бус хариуцлагатай компанитай адилаар "хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын шийдвэрээр өөрчлөн байгуулах, үйл ажиллагааг нь зогсоох"[70] тухай заасан байна. Эдгээрээс үзвэл 1991 оны "Аж ахуйн нэгжийн тухай" хууль нь компани өөрчлөн байгуулах тухай хэлбэрийн хувьд хуульчлан тогтоосон ч ямар журмаар, хэрхэн өөрчлөх тухай огт тусгаагүй байна. Мөн өөрчлөн байгуулалтын аргуудыг хэрхэн ойлгох, хувьцаа эзэмшигчдийн эрхийг хэрхэн хангах зэрэг зохицуулалтыг багтаагаагүй юм.

1995 онд батлагдсан "Нөхөрлөл, Компанийн тухай хууль"[71]-д компанийн хэлбэрийг хувьцаат компани болон хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани гэсэн хоёр хэлбэрээр хуульчилсан байна. Уг хуулиар компанийн эрх зүйн зохицуулалт нь ерөнхий зарчмын хувьд бүрэн тусгагдсан гэж үзэж болох ч хэрэгжүүлэх процессын зохицуулалт нь нарийвчлагдан тусгагдаагүй байсан байна. Тухайлбал "худалдах

---

[64] "Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл" 7-р боть, 2010 он. т.452-467.

[65] "Компанийн засаглал, Компанийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал" Б.Амарсанаа, 2012 он. т.5.

[66] Аж ахуйн нэжийн тухай хууль /1991/

[67] Аж ахуйн нэжийн тухай хууль /1991/ 23 дугаар зүйлийн 23.2

[68] Монгол улсад компанийн хууль тогтоомж хэрхэн үүсэж хөгжсөн талаар И. Идэш. Правовой статус компании в гражданском праве Монголии: Проблемы совершенствования правового регулирования управления компаниями. Монография. М., 2007 бүтээлээс тодруулж үзнэ үү.

[69] Аж ахуйн нэжийн тухай хууль /1991/ 26 дугаар зүйл 26.2.6

[70] Аж ахуй нэжийн тухай хууль /1991/ 34.3 зүйл

[71] "Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл" 9-р боть, 2010 он. т.107-111. Нөхөрлөл, Компанийн тухай хууль /1995/ 3.2 зүйл

гэж байгаа хувьцааг ХХК-ийн гишүүд худалдан авах давуу эрхтэй" гэж заасан бөгөөд энэ талаар нарийн зохицуулалт байгаагүй юм.

Харин 1999 оны Компанийн тухай хуульд[72] хувьцааны төрлийн үнэт цаасаа худалдах гэж байгаа хувьцаа эзэмшигчийн эрх ашгийг хохироохгүйн үүднээс давуу эрх эдэлж байгаа гишүүн нь гуравдагч этгээдэд санал болгох үнээр л уг давуу эрхээ эдлэх бололцоотойг заасан бөгөөд давуу эрхтэй бүх гишүүдийн эрх ашгийг харгалзах үүднээс тэдгээр гишүүд өөрийнхөө эзэмшиж байгаа хувьцааныхаа тоонд хувь тэнцүүлэн худалдаж авах эрхтэй болохыг заасан байдаг.[73]

1999 оны 7 дугаар сарын 2-ны өдрийн "Компанийн тухай хууль"-иар компанийн удирдлагын тогтолцоо, хувьцаа эзэмшигчдийн эрх үүрэг зэргийг хуульчилсан байлаа. Тухайн үед компанийн түшээй ойлголт өнөөгийнхтэй харьцуулахад, хязгаарлагдмал байсантай холбоотой хуулийн зохицуулалт ч дутмаг байв. Гэвч энэ хууль нь манай улс зах зээлийн эдийн засагт шилжсэнээс хойшх хамгийн анхны компанийн төрөлжсөн хууль болсон юм. Гэвч цаг хугацааны аясаар бизнесийн орчин ч өөрчлөгдсөн тул хуулийн зохицуулалтыг өөрчлөх шаардлага бий болсон билээ[74]. Үндсэндээ компанийн хуулийг өөрчлөх хамгийн эхний шаардлага бол жижиг хувьцаа эзэмшигчдийн эрх ашгийг хамгаалах хэрэгцээ бий болоод байсан юм. Харин компанийн хувьцаа худалдан авалт, өөрчлөн байгуулалттай холбоотой зохицуулалтад Компанийн тухай хуулиар /шинэчилсэн найруулга/ өөрчлөлт ороогүй ба компануид нийлэх гэдгийг компанийг нийлүүлэх, компани нэгдэх[75] гэдгийг компани нэгттэх болгон өөрчилсөн байна.

3.2.Хувьцаат компани болон хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн хувьцааг худалдан авах эрх зүйн зохицуулалт

Хуульд өөрөөр заагаагүй бол хувьцаат компанийн хувьцаа эзэмшигч нь бусад хувьцаа эзэмшигчийн саналыг харгалзахгүйгээр өөрийн эзэмшиж буй хувьцаагаа чөлөөтэй захиран зарцуулах эрх эдэлнэ[76]. Компанийн тухай хуульд зааснаар нээлттэй хувьцаат компанийн хувьцааг түүчий эзэмшигч чөлөөтэй захиран зарцуулах эрхтэй бөгөөд компанийн шийдвэр гаргах эрх нь түүний эзэмшиж буй хувьцааны тоогоор хэмжигдэнэ. Тиймээс ердийн тохиолдолд компанийн нийт хувьцааны 1/3 ба түүнээс дээш хувийг эзэмшиж байхад компанийг удирдах эрхийг олж авна гэсэн үг юм. Үүнийг компанийн хяналтын багцыг[77] олж авах гэж нэрлэдэг. Компанийн хяналтын багцыг эзэмшсэнээр компанийг удирдах бүтэц болох ТУЗ-ийн гишүүдийг сонгох, чөлөөлөх шийдвэрийг гаргах эрхтэй болно. Компанийн ТУЗ-ийн гишүүдийг сонгох, чөлөөлөх эрхийг хяналтдаа байлгах нь компанид хяналтаа тогтоох хүчтэй механизм юм.

Мөн нээлттэй хувьцаат компани нь хөрөнгийн биржээр хувьцаагаа худалдах ба Үнэт цаасны тухай хуулийн[78] 7 дугаар зүйлийн 7.1-д зааснаар "Үнэт цаасыг нийтэд санал болгон худалдахаар гаргахдаа тогтоосон журмын дагуу хороонд бүртгүүлнэ" гэж заасны дагуу Санхүүгийн зохицуулах хороонд бүртгүүлэх шаардлагатай байдаг. Харин Хөрөнгийн биржээр дамжуулан компанийн хяналтын багцыг худалдан авах тохиолдолд Үнэт цаасны тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.2-т "Хувьцаат компанийн энгийн хувьцааны хяналтын багц буюу түүнээс дээш

[72] "Компанийн тухай хууль" Төрийн мэдээлэл эмхэтгэлийн 1999 оны №34-т нийтлэгдсэн.
[73] "Бизнесийн эрх зүй" Д.Дүгэржав, 2002 он. т.52-53.
[74] "Монголын төр эрх зүй" сэтгүүл, 2011 он. "Компанийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал", Г.Жаргалсайхан №2. т.19.
[75] Компанийн тухай хууль /1999/ 19, 20 зүйл
[76] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 4.1 зүйл
77 Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 58.1 зүйл
[78] "Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хууль" Төрийн мэдээлэл эмхэтгэлийн 2002 оны №48-т нийтлэгдсэн.

хувийг дангаараа, эсхүл нэгдмэл сонирхолтой этгээд бусад хувьцаа эзэмшигчээс худалдан авахыг хүсэж тендер санал гаргах бөгөөд энэ тухайгаа Хороонд мэдэгдэж шийдвэр гаргуулна" гэж заасан байна. Хувьцаат компанийн хяналтын багцыг болон 5-аас дээш хувийн хувьцааг худалдан авсан этгээд нь Үнэт цаасны тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1-д "Компанийн нийтэд санал болгон гаргасан хувьцааны 5 буюу түүнээс дээш хувийг худалдан авсан этгээд уг үнэт цаасыг худалдан авснаас хойш ажлын 10 хоногийн дотор Хороонд мэдэгдэх үүрэгтэй" 12.2-т "Компанийн нийтэд санал болгон гаргасан хувьцааны хяналтын багцыг худалдан авсан этгээд нь энэ хуулийн 12.1-д заасныг гадна Компанийн тухай хуульд заасан журмыг баримтална" гэж заасан байна. Компанийн тухай хуулийн 8-р бүлэгт "Хувьцааны хяналтын багцыг худалдан авах" гэсэн ба үүнд 56[79], 57[80], 58[81]-р зүйлд заасан зохицуулалтууд хамаарч байна.

А. Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн хувьцааг худалдан авах

Компанийн дүрэмд өөрөөр заагаагүй бол хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн хувьцаа эзэмшигч нь компанийн болон бусад хувьцаа эзэмшигчийн худалдах хувьцаа, түүнийг худалдан авах эрхийн бичиг болон тэдгээрт хөрвөх үнэт цаасыг гуравдагч этгээдэд санал болгох үнээр өөрийн эзэмшлийн хувьцааныхаа тоонд хувь тэнцүүлэн энэ хууль болон компанийн дүрэмд заасны дагуу төрүүн ээлжид худалдан авах эрхтэй[82]. ХХК-ийн хувьд нээлттэй хувьцаат компаниас ялгаатай нь хувьцаа эзэмшигч өөрийн эзэмшлийн хувьцаагаа чөлөөтэй захиран зарцуулах эрх нь тодорхой хүрээнд хязгаарлагддаг бөгөөд хувьцаагаа гуравдагч этгээдэд худалдах тохиолдолд юун түрүүнд бусад хувьцаа эзэмшигчдийн саналыг авах ёстой болдог. Хэрэв бусад хувьцаа эзэмшигчид худалдан авах санал

[79] **56 дугаар зүйл.Хувьцааны хяналтын багц, түүнийг худалдан авах**

56.1.Компанийн гаргасан энгийн хувьцааны гуравны нэг буюу түүнээс дээш хэмжээний хувьцааг компанийн хувьцааны хяналтын багц гэнэ.

56.2.Хувьцаат компанийн энгийн хувьцааны хяналтын багцыг дангаараа буюу нэгдмэл сонирхолтой этгээдтэй хамтран худалдан авах хүсэлтэй этгээд нь энэ хууль болон үнэт цаасны зах зээлийн тухай хуульд заасан журмын дагуу энэ тухайгаа нийтэд мэдээлэх замаар худалдан авах санал гаргана.

56.3.Хувьцааны хяналтын багцыг худалдан авахаар санал болгосон хувьцаат компанийн хувьцаа эзэмшигчидийн хурал нь энэ асуудлаар саналын эрхтэй хувьцаа эзэмшигчдийн саналын олонхоор тусгайлан шийдвэр гаргаагүй бол хувьцааны хяналтын багцыг эзэмшихээр санал гаргасан этгээдэд хувьцаа эзэмшигчдийн зүгээс хувьцаагаа худалдахад нь саад учруулах эрхгүй.

[80] **57 дугаар зүйл. Компанийн хувьцааг худалдан авахыг хувьцаа эзэмшигчид санал болгох**

57.1.Компанийн хувьцааны хяналтын багцыг дангаараа буюу түүнтэй нэгдмэл сонирхолтой этгээдтэй хамтран худалдан авсан этгээд нь уг хяналтын багцыг худалдан авсан өдрөөс хойш ажлын 60 өдрийн дотор бусад хувьцаа эзэмшигчийн эзэмшиж байгаа хувьцааг уг хувьцааны сүүлийн зургаан сарын зах зээлийн үнийн жигнэсэн дундажаас доошгүй үнэор худалдан авахаар санал болгох үүрэгтэй.

57.2.Компанийн хувьцааны хяналтын багцыг худалдан авсан этгээд нь энэ хуулийн 57.1-д заасан саналыг гаргаагүй бол уг саналыг гаргаж, зохих журмын дагуу хэрэгжүүлэх хүртэл хувьцаа эзэмшигч болон түүнтэй нэгдмэл сонирхолтой этгээдийн эзэмшиж байгаа хувьцаа нь саналын эрхгүй байна.

57.3.Энэ хуулийн 57.1-д заасны дагуу бусад хувьцаа эзэмшигчийн хувьцааг худалдан авах саналыг хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын зар хүргэх журмын дагуу хувьцаа эзэмшигчид мэдэгдэнэ.

57.4.Хувьцаат компанийн хувьд энэ хуулийн 57.1-д заасан саналыг гаргах журмыг Санхүүгийн зохицуулах хороо тогтооно.

57.5.Энэ хуулийн 57.1-д заасан саналд компанийн хувьцааны хяналтын багцыг худалдан авсан этгээд болон түүнтэй нэгдмэл сонирхолтой этгээдийн эцэг /эх/-ийн нэр, өөрийн нэр, оршин суугаа газрын хаяг, түүний эзэмшилд байгаа хувьцааны тоо, худалдан авах үнийн санал болон саналыг хаах эцсийн хугацаа зэргийг тусгасан байна.

57.6.Компанийн хувьцааны хяналтын багцыг худалдан авсан этгээд нь энэ хуулийн 57.1-д заасан саналыг гаргахдаа уг саналыг хаах хугацаат олон нийтэд саналаа зарласнаас хойш 30-аас доошгүй хоног байхаар тогтооно.

57.7.Хэрэв хувьчлалын дүнд компанийн хувьцааны хяналтын багцыг худалдан авсан бол энэ хуулийн 57.1-д заасан заалт үйлчлэхгүй бөгөөд компани хувьцаагаа эргүүлэн худалдаж авах асуудлыг энэ хуулийн 53, 54 дүгээр зүйлд заасны дагуу зохицуулна.

[81] **58 дугаар зүйл. Компанийн хувьцааны хяналтын багцыг худалдан авсан тухай мэдэгдэх**

58.1.Хувьцаат компанийн энгийн хувьцааны гуравны нэгээс дээш хувийг дангаараа буюу түүнтэй нэгдмэл сонирхолтой этгээдтэй хамтран худалдан авсан буюу эзэмшиж байгаа этгээд нь энэ хэмжээний хувьцааг худалдан авсан өдрөөс хойш ажлын 10 өдрийн дотор өөрийн болон түүнтэй нэгдмэл сонирхолтой этгээдийн эцэг /эх/-ийн нэр, өөрийн нэр, оршин суугаа газрын хаяг, тус бүрийн эзэмшлийн хувьцааны тоо зэргийн талаарх мэдэгдлийг тухайн компани болон Санхүүгийн зохицуулах хороонд тус тус бичгээр хүргүүлнэ.

[82] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 5 дугаар зүйл 5.3

гаргаагүй эсхүл худалдан авахаас татгалзсан бол хувьцаагаа гуравдагч этгээдэд худалдах эрх нь нээгдэнэ. Энэ нь ХХК-ийн хувьд хаалттай компани гэдэг утгаараа дуртай этгээд нь ХХК-ийн гишүүн болох хувьцааг худалдан авах эрхийг хязгаарлах нэгэн хөшүүрэг юм. Мөн өмнө дурдсан КтХ-ийн хяналтын багцыг худалдан авах зохицуулалт нэгэн адил хэрэглэгдэнэ.

3.2.1.Нээлттэй саналаар хувьцаа худалдан авах /тендер санал/

Худалдан авах саналаар хувьцааг худалдан авч болдог ба манай улсын эрх зүйн зохицуулалтад 2 төрлөөр худалдан авах саналыг гаргаж болохоор байна. Худалдан авах санал гэдэг нь "тогтоосон журмын дагуу бүртгэлтэй хувьцаат компанийн энгийн хувьцааг бүхэлд нь, эсхүл тодорхой хувийг дангаараа, эсхүл нэгдмэл сонирхолтой этгээдийн хамт худалдан авах саналын дуудлага гаргахыг[83]" хэлэх бөгөөд худалдан авах саналыг сайн дурын болон заавал гаргах гэсэн 2 төрөлтэй байхаар тогтоосон байна.

Худалдан авах саналыг заавал гаргах гэдэг нь Компанийн тухай хуулийн 58 дугаар зүйлийн 58.1-д заасны дагуу компанийн хяналтын багц эзэмшигчээс дангаараа буюу нэгдмэл сонирхолтой хувьцаа эзэмшигчтэй хамтран бусад бүх хувьцаа эзэмшигчдийн эзэмшиж буй энгийн хувьцааг худалдан авах санал гаргахыг[84] ойлгоно. Харин худалдан авах саналыг сайн дурын үндсэн дээр гаргах гэдэг нь Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хуулийн 11.2 дэх хэсэгт заасан худалдан авах санал гаргахыг ойлгох бөгөөд үүнийг ҮЦЗЗтХ-д зааснаар "тендер санал" хэмээн нэрлэсэн байна. Өмнө нь "тендер санал"-г явуулах журмыг СЗХ-ны 2008 оны 10 дугаар сарын 22-ны өдрийн №224 тоот тогтоолоор батлагдсан "Тендер санал гаргах, дүгнэх журам"-аар зохицуулдаг байсан бөгөөд 2010.5.28-ны өдрийн №163 дугаар тогтоолоор уг журмыг хүчингүй болгож "Хувьцаат компанийн хувьцааг заавал болон сайн дурын үндсэн дээр худалдан авах санал гаргах ажиллагааны журам"-г батлан мөрдүүлж байна. ҮЦЗЗтХ-д КтХ-д заасантай адилаар компанийн энгийн хувьцааны хяналтын багцыг худалдан авсан этгээд нь бусад хувьцаа эзэмшигчээс үлдсэн хувьцааг худалдан авахыг хүсэж тендер санал гаргах ёстой бөгөөд энэ тухайгаа СЗХ-д мэдэгдэж[85], шийдвэр гаргуулах ёстой байна. Үүнээс үзэхэд хувьцаа худалдан авах саналаар хувьцаа худалдан авахад заавал хөрөнгийн зах зээлээс биржид бүртгэлтэй компанийн хувьцааг худалдан авахаар зохицуулагдсан байна. Энэхүү аргыг takeover bid (ТОВ), tender offer гэж нэрлэдэг ба Япон улсын хувьд ТОВ гэдгийг хөрөнгийн зах зээлээс гадуур хувьцааг худалдан авах аргын хувиар ашигладаг бөгөөд энэ тухай өмнө дэлгэрэнгүй дурдсан байгаа[86]. Энэхүү арга нь зөвхөн нээлттэй хувьцаат компанид ашиглагдах арга юм.

3.3.Компани өөрчлөн байгуулах эрх зүйн зохицуулалт

3.3.1.Компани нэгдэх

Манай улсын Компанийн тухай хуульд зааснаар компани худалдан авалтын нэг төрөл болох компани нэгтгэхэд үндсэн 2 аргыг хуульчлан тогтоосон байна. Энэ 2 арга нь компанийг нийлүүлэх болон компанийг нэгтгэх үйл ажиллагаа юм.

А. Компанийг нийлүүлэх гэдэг нь "Хоёр буюу хэд хэдэн компанийн үйл

[83] СЗХ, "Хувьцаат компанийн хувьцааг заавал болон сайн дурын үндсэн дээр худалдан авах санал гаргах ажиллагааны журам" 2010.5.28-ны өдрийн №163 дугаар тогтоолын хавсралт, 1.2.1 зүйл

[84] Ктх 58.1 зүйл, СЗХ, "Хувьцаат компанийн хувьцааг заавал болон сайн дурын үндсэн дээр худалдан авах санал гаргах ажиллагааны журам" 2010.5.28-ны өдрийн №163 дугаар тогтоолын хавсралт, 1.2.2 зүйл

[85] ҮЦЗЗтХ 11.2 зүйл

[86] Нэгдүгээр бүлгийн 1.2-оос дэлгэрэнгүй уншина уу.

ажиллагааг зогсоож, тэдгээрийн эрх, үүрэг, хариуцлагыг шинээр бий болсон компанид шилжүүлэхийг компанийг нийлүүлэх гэнэ"[87] гэж заасан байна. Компанийг нийлүүлэх шийдвэрийг хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын саналын эрхтэй хувьцаа эзэмшигчдийн дийлэнх олонхын саналаар шийдвэрлэх[88] ба шийдвэрийн төсөл болон өөрчлөн байгуулах нөхцөл, журмыг тодорхойлсон гэрээ, шинээр бий болсон компанийн дүрэм, компани тус бүрийн үнэт цаасыг хөрвүүлэх журмыг тодорхойлсон саналаа хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд оруулах ёстой байдаг.[89] Иймд хуучин компанийн хувьцаа эзэмшигчид шинээр бий болсон компанийн хувьцааг эзэмших эрхтэй болдог байна. Хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд оролцож байгаа хувьцаа эзэмшигчдийн саналын эрх нь компанийг өөрчлөн байгуулах гэрээгээр тодорхойлсон хөрвөсөн саналын эрхтэй тэнцүү байна.[90]

Б. Компани нэгдэх өөр нэг хэлбэр нь компанийг нэгтгэх юм. Компанийг нэгтгэх гэдэг нь "компанийн үйл ажиллагааг зогсоож, түүний эрх, үүрэг, хариуцлагыг өөр компанид шилжүүлэхийг компани нэгтгэх гэнэ"[91] гэж тодорхойлдог. Мөн компанийг нэгтгэх нь компанийг нийлүүлэхтэй адил процессоор явагдах бөгөөд хувьцаа эзэмшигчдийн дийлэнх олонхын саналаар баталж ТУЗ /байхгүй бол гүйцэтгэх удирдлага/ нэгтгэх тухай шийдвэрийн төсөл, гэрээг хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд оруулах[92] ёстой байдаг. Хэрэв нэгдэж байгаа компанийн нийт энгийн хувьцаагаа 75-аас дээш хувийг эзэмшиж байгаа бөгөөд компанийг нэгтгэснээр компанийн дүрэмд өөрчлөлт орох шаардлагагүй гэж үзсэн тохиолдолд нэгтгэж байгаа компанийн ТУЗ-ийн хурал /байхгүй бол хувьцаа эзэмшигчдийн хурал/-аар компанийг нэгтгэх тухай шийдвэр гаргаж, нэгтгэх журмыг баталж болно.[93]

Компанийг нийлүүлэх болон нэгтгэх нь компанийн нэгдлийн хэлбэрүүд бөгөөд компани нэгтгэх хэлбэр нь илүү ач холбогдолтой байдаг. Учир нь тухайн нэгтгэж байгаа компанийн тусгай зөвшөөрөл, лиценз, өмнөх үйл ажиллагааг үргэлжлүүлэн ашиглах боломжтой байдаг учир шинээр компани байгуулж зардал, хугацаа алдахаас сэргийлдэг арга юм.

3.3.2.Компани хуваагдах

Компанийн нэгдэлтэй адилаар компани хуваах ажиллагаа нь 2 үндсэн аргаар явагддаг байна. Үүнийг Компанийн тухай хуульд зааснаар компани хуваах, компани тусгаарлах арга хэмээн хуульчилсан бөгөөд эдгээрийн тухай авч үзье.

Компанийн үйл ажиллагааг зогсоож, түүний эрх, үүрэг, хариуцлагыг шинээр үүсэх хоёр буюу түүнээс дээш компанид шилжүүлэхийг компани хуваах гэдэг. Компанийг хуваах тухай шийдвэрт өөрөөр заагаагүй бол хуваагдаж байгаа компанийн энгийн хувьцаа эзэмшигч нь компанийн хөрөнгийн хуваагдсан хэмжээтэй хувь тэнцүүлэн шинээр бий болсон компани тус бүрийн энгийн хувьцааны эзэмшигч болно. Компанийг хуваах замаар өөрчлөн байгуулах, шинээр компани байгуулах, хуваах балансыг батлах асуудал болон тухайн компанийн үнэт цаасыг шинээр байгуулагдсан компанийн үнэт цаас буюу эд хөрөнгөнд хөрвүүлэх журмыг хуваагдаж байгаа компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөл /байхгүй бол гүйцэтгэх удирдлага/ хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд оруулж, хуралд оролцож байгаа саналын эрхтэй хувьцаа эзэмшигчдийн саналын дийлэнх олонхоор шийдвэрлэнэ.

[87] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 19.2 зүйл.
[88] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 19.3 зүйл.
[89] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 19.2 зүйл.
[90] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 19.6 зүйл.
[91] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 20.1 зүйл.
[92] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 20.2, 20.4 зүйл.
[93] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 20 5 зүйл

Шинээр байгуулагдсан компанийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурлаар компанийн дүрмийг батлах бөгөөд хэрэв төлөөлөн удирдах зөвлөлтэй байхаар шийдвэрлэсэн бол түүний гишүүдийг сонгоно. Компанийг хуваахад түүний эрх, үүрэг, хариуцлага шинээр байгуулагдсан компаниудад хуваах балансын дагуу шилжинэ. Компанийг хуваах тухай гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол шинээр үүссэн компани бүр бусад компанийнхаа өмнөөс давхар хариуцлага хүлээнэ. [94]

Компани тусгаарлах гэдэг нь "компанийн үйл ажиллагааг зогсоохгүйгээр түүний зарим эрх, үүрэг, хариуцлагыг шинээр байгуулагдсан компанид шилжүүлэхийг компани тусгаарлах гэнэ" гэж заасан байна. Компанийг тусгаарлах замаар өөрчлөн байгуулахад өөрчлөн байгуулагдаж байгаа компани нь шинээр байгуулагдсан компанийн хувьцаа эзэмшигч байна. Компанийг тусгаарлах нөхцөл, журам, хуваах балансыг батлах болон шинэ компани байгуулах тухай шийдвэрийг өөрчлөн байгуулагдаж байгаа компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөл /байхгүй бол гүйцэтгэх удирдлага/ гаргана. Шинээр байгуулагдсан компанийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурал нь компанийн дүрмээ батлах бөгөөд хэрэв төлөөлөн удирдах зөвлөлтэй байхаар шийдвэрлэсэн бол түүний гишүүдийг сонгоно. Компанийг тусгаарлахад өөрчлөн байгуулагдаж байгаа компани нь өөрийн бүх өрийг хариуцна. Өөрчлөн байгуулагдаж байгаа компанийн өмнөөс түүний өрийг шинээр байгуулагдаж байгаа компаниар төлүүлэхийг хуваах балансаар тогтоож болно. Өмнө дурдсаны дагуу өр төлөх тохиолдолд өөрчлөн байгуулагдаж байгаа компани нь шинээр байгуулагдсан компанид шилжүүлсэн үүргээ хамтран хүлээнэ. Компанийг тусгаарлах замаар шинээр байгуулагдсан компаниас гаргасан үнэт цаасыг бүгдийг нь, эсхүл түүний зарим хэсгийг нөгөл ашиг хэлбэрээр өөрчлөн байгуулагдсан компанийн хувьцаа эзэмшигчид шилжүүлж болно. [95]

3.3.3.Компани өөрчлөгдөх

Хувьцаат компанийг хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани, хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийг хувьцаат компани болгох замаар компанийн хэлбэрийг өөрчилж болно[96]. Компани өөрчлөх шийдвэрийг ТУЗ /байхгүй бол гүйцэтгэх удирдлага/-н төслийг үндэслэн хувьцаа эзэмшигчдийн хурлаас гаргахаар[97] заасан байдаг. Компанийг өөрчлөхөд түүний эрх, үүрэг, хариуцлага шинээр бий болсон компанид бүрэн шилжих ба хувьцаа эзэмшигчид мөн өөрчлөн байгуулагдсан компанийн хувьцаа эзэмшигч болно.

Компанийг өөрчлөн байгуулах /нэгтгэх, нийлүүлэх, тусгаарлах, хуваах, өөрчлөх/ замаар өөрчлөн байгуулагдсан тохиолдолд уг шийдвэрийн эсрэг саналтай байсан хувьцаа эзэмшигч өөрийн эзэмшлийн хувьцааг буцаан авахыг компаниас шаардах эрхтэй. Гэвч уг хувьцаа эзэмшигч эргүүлэн худалдаж авахаас өөр бусад эрхээ алдана. Энэхүү шаардах эрхээ хэрэгжүүлээгүй хувьцаа эзэмшигчийн хувьцааг өөрчлөн байгуулах шийдвэрийн дагуу хөрвүүлэх[98] ба өөрчлөн байгуулагдсан компанийн хувьцаа эзэмшигчид дээрх эрхүүдийг эдэлнэ. Харин компанийг өөрчлөн байгуулсан шийдвэр гарснаас хойш ажлын 15 өдрийн дотор өөрчлөн байгуулагдсан компани нь зээлдүүлэгч болон бусад харилцагчид өөрчлөн байгуулсан тухайгаа бичгээр мэдэгдэнэ. [99]

[94] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 21.1 зүйл.
[95] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 22.1 зүйл.
[96] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 23.1 зүйл.
[97] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 23.2 зүйл.
[98] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 24 дүгээр зүйл.
[99] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 18 дугаар зүйл.

3.4.Эзэрхийлсэн худалдан авалтаас сэргийлэх арга хэмжээний эрх зүйн зохицуулалт ба шүүхээр шийдвэрлэгдсэн байдал

Эзэрхийлсэн худалдан авалт ба түүнээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний тухай өмнө дэлгэрэнгүй өгүүлсэн билээ[100]. Тиймээс дээрх арга хэмжээнүүд манай улсын эрх зүйн зохицуулалтад байдаг эсэх талаар авч үзье.

Компанийн тухай хуульд зааснаар компанийн хувьцаа нь энгийн ба давуу эрхийн гэсэн төрөлтэй байна. Компани нь энгийн хувьцааг заавал гаргах үүрэгтэй ба давуу эрхийн хувьцааг гаргаж болно. Гэхдээ уг давуу эрхийн хувьцаа нь компани эзэрхийлэгдэн худалдагдахаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ биш юм. Давуу эрхийн хувьцаа эзэмшигч нь хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд оролцохдоо тусгайлсан шийдвэр гаргах, хориглох эрхгүй[101] байхаар хуульд заасан байна. Харин урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний нэг төрөл болох алтан хувьцаатай тухай зохицуулалт тусгагдсан байна. Засгийн газар төрийн өмчит үйлдвэрийн газар болон төрийн өмч давамгайлсан компанийн төрд ногдох хэсгийг бүхэлд нь хувьчлах тухай шийдвэр гаргахдаа тодорхой хугацаанд Компанийн тухай хуулийн 36.2-т заасан асуудлаар компанийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурал, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн болон гүйцэтгэх удирдлагын шийдвэрт хориг тавих эрхтэй, ногдол ашиг авдаггүй, өөр ямар нэг эрхгүй алтан хувьцааг гаргахаар зааж болно.[102] Энэ зохицуулалт нь зөвхөн засгийн газрын эзэмшлийн хувьцаатай тухайд яригдах тул хөрөнгийн биржид хувьцаа арилжаалдаг бусад компанид ашиглаж болохгүй учир мөн урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ гэж үзэхэд хүндрэлтэй байна.

Гэхдээ өмнө дурдсан урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээнүүд нь бүгд хуульд шууд зохицуулалт болон тусгах шаардлагагүй онолын хувьд хэрэглэх боломжтой байдаг. Манай улсын хувьд ч урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээтэй холбоотой тусгайлсан зохицуулалт байхгүй байгаа ч "алтан шүхэр", "мөнгөн шүхэр" зэрэг аргуудыг ТУЗ-ийн гишүүн болон ажилтантай байгуулах гэрээндээ тусгах боломжтой юм. Тухайлбал ажилтантай байгуулах хөдөлмөрийн гэрээнд, Хөдөлмөрийн тухай хуульд зааснаар ажлаас халагдсаны тэтгэмжийн дээд хэмжээг тогтоогоогүй[103] учир талууд гэрээгээр тогтоох боломжтой юм. Гэхдээ компанийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурал болон ТУЗ-өөс компанийн гүйцэтгэх удирдлагатай байгуулах гэрээнд ажилтнуудын ажлаас халагдсаны тэтгэмжийг өндрөөр тогтоох эрхийг олгох нь илүү тодорхой болно.

Хэдийгээр манай улсад хөрөнгийн зах зээл өндөр түвшинд хөгжөөгүй, эзэрхийлсэн худалдан авалт явагдаагүй байж болох ч цаашдаа ийм хэргүүд гарах нь уул уурхайн салбарын хурдацтай хөгжлийг даган гадаадын хөрөнгө оруулалт нэмэгдэж байгаа энэ үед цаг хугацааны л асуудал гэдэг нь тодорхой юм. Учир нь эзэрхийлсэн худалдан авалт үүсэх шалтгаан нь:

1. Хөрөнгийн зах зээл хөгжсөн болон хөгжиж буй улсуудад их явагддаг онцлогтой. Учир нь хөрөнгийн зах зээлээс хөрөнгө босгох сонирхолтой компаниуд олноор бүртгэгдэж, компаниудын хөвөгч хувьцааны харьцаа ихэссэнээр ашигтай ажиллах магадлал өндөр компаниудыг худалдан авдаг.

2. Гадаадын хөрөнгө оруулалт ихээр орж ирэх үед эзэрхийлсэн худалдан авалт явагдах магадлал өндөртэй. Учир нь хөрөнгө оруулагчид шинээр компани байгуулж, үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрөл, лиценз авахад хүндрэлтэй байдаг учир үйл ажиллагаа тогтворжсон, үйл ажиллагааны зөвшөөрөлтэй компаниудыг

[100] Хоёрдугаар бүлгийн 2.2 дахь хэсгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.
[101] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 35 дугаар зүйл.
[102] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 36 дугаар зүйл.
[103] Хөдөлмөрийн тухай хууль 42 дугаар зүйл.

худалдан авах явдал ихэсдэг байна.

Дээрх хоёр гол шалтгаанаас үзвэл аль аль нь одоо цагт манай улсад гарах магадлалтай асуудал учраас эзэрхийлсэн худалдан авалт явагдах магадлал өндөртэй. Магадгүй энэ талаар нарийвчилсан судалгаа байхгүй, хүмүүсийн мэдлэг дутмаг учир ийм худалдан авалт үүсэж байгааг ч үгүйсгэх аргагүй юм.

Гэвч үүнтэй холбоотойгоор 2012 оны 8 дугаар сарын 07-ноос 17-ны хооронд Нийслэлийн Шүүхийн Иргэний хэргийн архиваас 2009-2011 он хүртэлх нийслэлийн долоон дүүргийн нийт 30552 /гучин мянга таван зуун тавин хоёр/ хэрэгтэй танилцсан ба Компани худалдан авалт, өөрчлөн байгуулахтай холбоотойгоор хувьцаа эзэмшигчдийн эрх, ашиг сонирхол зөрчигдсөнтэй холбоотой шүүхээр шийдвэрлэгдсэн хэрэг гараагүй байна. Мөн Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн танхимын дэргэдэх Монголын Үндэсний Арбитрт үүнтэй холбоотой маргаан шийдэгдсэн эсэх талаар 2000 оноос 2011 он хүртэлх шийдвэрлэгдсэн хэргийг судалсан ба мөн л маргаан гараагүй байна. Харин 2008 онд иргэн А нь иргэн Б-д "А компанийн хувьцааг шилжүүлэх гэрээтэй" холбоотой маргаан гарснаас Үндэсний Арбитр Иргэний хуульд заасан гэрээний үүргийн зөрчил хэмээн шийдвэрлэснээр маргаан дуусан байна. Үүний шалтгаан нь манай улсад "компани өөрчлөн байгуулах шийдвэр гарснаас хойш ажлын 15 өдрийн дотор өөрчлөн байгуулагдсан компани нь зээлдүүлэгч болон бусад харилцагчид өөрчлөн байгуулсан тухайгаа бичгээр мэдэгдэнэ"[104], "нийлүүлэх, нэгтгэх буюу өөрчлөх замаар өөрчлөн байгуулагдаж байгаа компанийн саналын эрхтэй хувьцаа эзэмшигч нь эсрэг саналтай байсан, санал хураалтад оролцоогүй бол өөрийн эзэмшиж байгаа хувьцаагаа буцаан худалдаж авахыг шаардах эрхтэй"[105] гэж заасан нь хувьцаа эзэмшигч, үүрэг гүйцэтгүүлэгч этгээдийг эрхээ хамгаалсан бус хувьцаа эзэмшигчээсээ татгалзах агуулгатай заалт юм. Учир нь өмнө өгүүлсэнчлэн Япон улсын Компанийн тухай хуульд "Компанийг өөрчлөн байгуулахаас нэг сарын өмнө үүрэг гүйцэтгүүлэгч, хувьцаа эзэмшигч эсрэг саналтай бол гомдлоо гаргах эрхийг нээж өгдөг байна. Энэ нь хувьцаа эзэмшигч, үүрэг гүйцэтгүүлэгчийн эрхийг хамгаалах процессыг хэрэгжүүлэх арга юм. Тиймээс манай улсад энэхүү эрхийг хамгаалах процессын зохицуулалтыг тусгаагүй учир хувьцаа эзэмшигч, зээлдүүлэгч эсрэг саналтай байсан ч шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхгүй байна.

Тиймээс эзэрхийлсэн худалдан авалт явагдсан, эсхүл явагдах тохиолдолд үүнээс урьдчилан сэргийлэх аргуудын эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох нь хувьцаа эзэмшигчдийн эрхийг хамгаалах ач холбогдолтой. Компани худалдан авах ажиллагааны явцад монополь нэгдэл үүсдэг бөгөөд одоо энэ асуудлыг авч үзье. Гэхдээ, монополь нэгдэл байгуулснаас үүсдэг эдийн засгийн болон хууль зүйн үр дагаврыг энэхүү судалгаанд авч үзэхгүй болно.

Дөрөв. Монополь нэгдлүүд, түүний эрх зүйн зохицуулалт

4.1.Монополь нэгдлийн төрлүүд, тэдгээрийн онцлог

Зах зээлийн эдийн засагтай орнуудад худалдааны нийгэмлэг, компаниуд тодорхой зорилгыг хэрэгжүүлэх үүднээс өөр хоорондоо нэгдэн ажиллах практик өргөн дэлгэрээд байна. Энэ нь зах зээлийн эдийн засгийн нөхцөлд үйлдвэрлэл болон капиталын бөөгнөрлийн улмаас монополь эрхтэй эрх зүйн субъектүүд үүсдэг зүй тогтолтой холбоотой. Ийнхүү үүссэн монополь нэгдлүүд борлуулалтын

[104] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 18.5 зүйл.
[105] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 24.1 зүйл.

зах зээлийг хуваах, нөлөөллийн хүрээгээ өөр хоорондоо зааглах, ашгийн асуудлыг зохицуулахад чиглэсэн янз бүрийн гэрээ, хэлэлцээрийг өөр хоорондоо байгуулдаг юм.

Гадаад орнуудын худалдааны практикт монополь нэгдлүүдийг тэдгээрийн зорилго, нэгдлийн оролцогчдын хоорондох аж ахуйн харилцааны онцлог шинж, нэгдлийн бүрэлдэхүүнд байгаа үйлдвэрийн газруудын бие даан ажиллах боломж зэрэг шалгууруар ангилж байна[106]. Гадаадын судлаачид, хуульчдын хийсэн судалгаанаас үзэхэд хөгжингүй орнуудын худалдааны практикт хамгийн түгээмэл тархсан монополь нэгдлүүдэд **консорциум, картель, синдикат, трест, концерн** тус тус хамаарна. Одоо монополь нэгдлийн эрх зүйн эдгээр хэлбэрийг тус тусад нь авч үзье.

Консорциум[107] үйл ажиллагаагаа хэлэлцээрийн үндсэн дээр явуулах бөгөөд түүний онцлог шинж нь хэлэлцээрийн талууд болсон компани, корпораци, худалдааны нийгэмлэгүүд аж ахуйн тодорхой үйл ажиллагаа явуулах журам, дэглэмийг өөр хоорондоо тохиролцож мөрдөхөд оршино. Ялангуяа, консорциумыг арилжааны банкнууд худалдааны болон үнэт цаасны арилжааны салбарт монополь байр суурь эзлэх үүднээс байгуулах явдал түгээмэл байдаг. Хөгжингүй орнуудын худалдааны практикаас харахад консорциумийг гол төлөв нөхөрлөлийн хэлбэрээр байгуулах боловч зарим тохиолдолд хязгаарлагдмал хариуцлагатай нийгэмлэгийн хэлбэрээр мөн байгуулж байна.

Картелийг[108] эдийн засгийн нэг салбарын том үйлдвэрийн газар, компаниуд хэлэлцээрийн үндсэн дээр тухайн зах зээлийг хуваан авч нөлөөллөө тогтоох, түүнчлэн үнийн зохицуулалт хийх зорилгоор байгуулна. Картелийн гишүүн - үйлдвэрийн газрууд биеэ даасан байдлаа хэвээр хадгалан худалдааны болон үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагаагаа явуулдаг. Картелийг гол төлөв нөхөрлөлийн хэлбэрээр байгуулах боловч зарим тохиолдолд хязгаарлагдмал хариуцлагатай нийгэмлэгийн эсвэл хувьцаат нийгэмлэгийн хэлбэрээр байгуулдаг.

Синдикат бол эдийн засгийн нэг салбарын үйлдвэрийн газар, компани, корпорацын нэгдэл мөн. Синдикатын бүрэлдэхүүнд орсон үйлдвэрийн газрууд худалдааны үйл ажиллагаат биеэ даан явуулдагүй боловч харин өөрсдийн эрх зүйн болон үйлдвэрлэлийн биеэ даасан байдлаа хэвээр хадгална. Синдикат худалдааны нэгдсэн бодлого боловсруулж, бүрэлдэхүүндээ орсон үйлдвэрийн газруудын бүтээгдэхүүний борлуулалтыг хариуцах учиртай. Синдикатыг гол төлөв нөхөрлөлийн хэлбэрээр байгуулах боловч зарим тохиолдолд хязгаарлагдмал хариуцлагатай нийгэмлэгийн эсвэл хувьцаат нийгэмлэгийн хэлбэрээр байгуулдаг.

Трест бол эдийн засгийн өөр өөр салбарын үйлдвэрийн газар, компани, корпорацын нэгдэл юм. Трестийн бүрэлдэхүүнд орсон үйлдвэрийн газрууд худалдаа, эрх зүйн болон үйлдвэрлэлийн биеэ даасан байдлаа алдаж нэг том нэгдмэл компанийн бүтцийн бүрэлдэхүүн хэсгүүд болдог онцлогтой. Энэ шалтгаанаар трест зөвхөн бүрэлдэхүүндээ орсон үйлдвэрийн газруудын худалдаа, үйлдвэрлэл зэрэг аж ахуйн бүх төрлийн үйл ажиллагаат нэгдсэн бодлогын хүрээнд удирдан явуулдаг. Гадаадын зарим орнуудын худалдааны хууль тогтоомжоор трестийн бүрэлдэхүүнд орсон үйлдвэрийн газрууд хуулийн этгээдийн эрхээ хэвээр хадгална.

---

[106]Монопол нэгдлийн зорилго, түүний оролцогчдын хооронд үүсэх эрх зүйн харилцааны талаар Гражданское и торгсвое право капиталистических государств под общей редакцией Е.А. Васильева. Москва. Международные отношения. Москва. 1993 бүтээлээс тодруулж үзнэ үү.

[107] Ор.консорциум, Анг. Consortium

[108] Ор. Картель, Анг.Cartel

Концерн бол үйлдвэрийн газруудын үйлдвэрлэл, эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажил, түүнчлэн худалдааны болон санхүүгийн үйл ажиллагааг нэгтгэн зохион байгуулах чиг үүрэгтэй монополь нэгдэл мөн. Концернийн онцлог шинж нь бүрэлдэхүүндээ орсон үйлдвэрийн газруудын үйлдвэрлэл, худалдааны үйл ажиллагааг нэгтгэж удирдахад оршино.

Концернийн удирдлагын нэгжүүд түүний бүрэлдэхүүнд орсон үйлдвэрийн газруудын үйл ажиллагааг нэгдсэн удирдлагаар хангах учиртай. Энэ зорилгоор концернийн үйлчилгээ, лизингийн болон худалдааны асуудал эрхэлсэн нэгж, албадыг худалдааны нийгэмлэгийн хэлбэрээр байгуулах практик өргөн дэлгэрчээ. Концерийн бүрэлдэхүүнд орсон үйлдвэрийн газруудын нэг нь толгойлох компани болж бусад үйлдвэрийн газруудынхаа хувьцааны хяналтын багцыг эзэмшин үйл ажиллагаанд нь хяналт тавих тохиолдол ч элбэг байна. Энэ төрлийн концернийг гадаад орнуудын худалдааны практикт холдинг гэж нэрлэнэ.

Холдинг компани[109] бол бусад компанийн саналын эрхтэй хувьцааны багцыг эзэмших замаар тэдний үйл ажиллагаанд хяналт тавьдаг компани. Холдингийн бүрэлдэхүүнд орсон үйлдвэрийн газрууд өөрсдийн эрх зүйн биеэ даасан байдлаа хэвээр хадгалахаас гадна холдинг компани хуулийн этгээд болдоггүй онцлогтой.

Холдинг компанийн үндсэн үүрэг нь бүрэлдэхүүндээ орсон үйлдвэрийн газар, компаниудын удирдах байгууллагын гишүүн болж тэдний үйл ажиллагааг удирдан явуулж хяналт тавихад оршино. Иймээс гадаад орнуудын худалдааны практикт зөвхөн толгойлох компанийг "холдинг" эсвэл "холдинг компани" гэж нэрлэдэгийг тэмдэглүүштэй. Гэвч холдинг бол хоёр эсвэл түүнээс олон тооны арилжааны байгууллага[110]–уудын нэгдэл мөн бөгөөд тэдний нэг нь толгойлох компани болдог. Харин бусад байгууллага, үйлдвэрийн газрууд холдингийн бүрэлдэхүүнд охин компани[111] болон хараат компанийн [112] хувиар ороцдог.

Холдинг зарим талаар концернтэй төсөөтэй боловч холдинг бүрэлдэхүүндээ орсон үйлдвэрийн газар, компаниудын үйлдвэрлэл, судалгаа шинжилгээ, хөрөнгө оруулалтын нэгдсэн бодлогыг боловсруулж хэрэгжүүлдэг маш төвлөрсөн удирдлагын тогтолцоотой байдаг. Харин концерн бүрэлдэхүүндээ орсон үйлдвэрийн газруудын санхүүгийн үйл ажиллагааг гол төлөв нэгдсэн удирдлагаар хангана.

Гадаад орнуудын худалдааны практикт зарим холдинг буюу толгойлох компани нь охин, хараат компаниудынхаа хувьцааны хяналтын багцыг эзэмшиж өөрийн хараат компаниудын удирдлагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих үүргийг хэрэгжүүлдэг. Харин зарим холдинг компани хараат үйлдвэрийн газруудынхаа үйл ажиллагаанд хяналт тавихаас гадна аж ахуйн үйл ажиллагааг биеэ даан явуулдаг.

Германы хууль тогтоомжид зааснаар концерн бол хуулийн этгээд биш бөгөөд түүнд өөртөө тусгайлан эзэмшсэн эд хөрөнгө байхгүй гэж үздэг. Концерн бол үйлдвэрийн газруудын нэгдэл[113]мөн. Концернийг гол төлөв сайн дурын үндсэн дээр байгуулах бөгөөд нэгдмэл удирдлага бол түүний үндсэн шинж юм.

Германы худалдааны практикт хоёр эсвэл түүнээс олон тооны үйлдвэрийн газар нэгдэж аль нэг үйлдвэрийн газрынхаа нэгдсэн удирдлагын дор үйл ажиллагаагаа явуулдаг.[114]

[109] Ор. Холдинговая компания, Анг. Holding companies

[110] Ор. коммерческие организации, Анг. commercial companies

[111] Ор. дочерные общества, Анг. daughter companies

[112] Ор. зависимые компании, Анг. brother and sister companies

[113] Ор. объединение предприятий

[114] ХБНГУ –ын картелийн практик (cartel law) - т ерөнх хэрэглэдэг монопол нэгдлийн эрх зүйн хэлбэрийн талаар Winfried Veelken. Legal forms of Joint Ventures in German, French and English Company Law. United Nations Centre on Transnational Corporations. Background paper on Legal forms of joint ventures in German, French and English law. 1990 судалгааны тайлангаас тодруулж үзнэ үү.

Энэ тохиолдолд толгойлох үйлдвэрийн газар концернийн бүрэлдэхүүнд орсон үйлдвэрийн газруудын үйл ажиллагаанд хяналт тавих бөгөөд хараат үйлдвэрийн газрууд эдийн засгийн биеэ даасан байдлаа алдана. Харин горизонталь тогтолцоо[115]-г сонгосон тохиолдолд үйлдвэрийн газрууд өөрсдийн биеэ даасан байдлаа алдахгүйгээс гадна зөвхөн худалдааны нэгдсэн бодлогыг хэрэгжүүлдэг онцлогтой.

Францын хууль тогтоомжид зааснаар концернийн бүрэлдэхүүнд орсон үйлдвэрийн газрууд ямар нөхцөлөөр нэгдэхээ өөрсдөө тодорхойлж болно.

Эдүгээ, худалдааны нийгэмлэгийн эрх зүйн хэлбэрийг олон улсын монополиуд практикт өргөнөөр ашиглаж байна. Үндэстэн дамнасан корпорацын үйл ажиллагааны санхүүгийн эх үүсвэрийг үндэсний капитал бүрдүүлдэг боловч тэдгээрийн үйл ажиллагаа нь хэд хэдэн орны нутаг дэвсгэр дээр явагдана.

1998 оны 3-р сарын 6-ны өдөр Москва хотноо Үндэстэн дамнасан корпорацийн тухай конвенци[116]-ийг баталсан. Энэ конвенцид зааснаар үндэстэн дамжсан корпораци гэж Москвагийн конвенцийн зүйл, заалтуудын дагуу байгуулсан хоёр эсвэл түүнээс олон тооны улсын нутаг дэвсгэр дээр өөрийн өмчлөл эсвэл эзэмшилд орших эд хөрөнгөтэй корпорацийг хэлэх бөгөөд түүнийг хоёр эсвэл түүнээс олон тооны хуулийн этгээдүүд үүсгэн байгуулсан байх ёстой.

Үндэстэн дамнасан корпорацийн бүтэц, бүрэлдэхүүнд санхүү аж үйлдвэрийн групп[117], компани, концерн, холдинг, хамтарсан үйлдвэр, гадаадын хөрөнгө оруулалттай хувь нийлүүлсэн нийгэмлэгүүд орно.

Үндэстэн дамнасан корпорацийг сайн дурын үндсэн дээр байгуулахаас гадна засгийн газар хоорондын хэлэлцээрийн үндсэн дээр мөн байгуулах боломжтой. Корпорацийг бүртгүүлсэн улсын хууль тогтоомжид заасан журмын дагуу бүртгэж зохих загвар бүхий гэрчилгээ олгоно. Гэрчилгээнд корпорацийн оноосон нэр, зохион байгуулалт, эрх зүйн хэлбэрийг заахаас гадна "үндэстэн дамнасан корпораци" гэсэн тодотголыг мөн оруулах ёстой.

Корпорацийн удирдлагын бүтэц, гүйцэтгэх байгууллагын эрх хэмжээ, бүрэлдэхүүнийг үүсгэн байгуулах баримт бичигт заах ёстой ба удирдлагын загварыг тухайн корпорацийг бүртгүүлсэн улсын худалдааны хууль тогтоомжийн үндсэн дээр сонгодог.

Корпорацийн үйл ажиллагааны явцад үүссэн толгойлох үйлдвэрийн[118]хүлээсэн үүргийг корпорцийн гишүүд өөрсдийн орны хууль тогтоомжид заасан журмын дагуу хүлээнэ. Корпораци үйл ажиллагааны тайлангаа тухайн корпорацийг бүртгүүлсэн газар буюу улсын хууль тогтоомжид[119] заасан журмын дагуу гаргана.

Харин корпорацийн бүрэлдэхүүнд орсон хуулийн этгээдүүд ажлаа тэдгээрийн оршиж байгаа газрын холбогдох байгууллагуудад тайлагнах бөгөөд корпорацийг бүртгүүлсэн газар буюу улсын эрх бүхий төрийн байгууллагуудад корпорацийн үйл ажиллагаанд аудитийн шалгалт хийх эрхтэй байна.

Корпорацийн болон түүний бүрэлдэхүүнд орсон хуулийн этгээдүүдийн өмчлөх эрх, цэвэр ашиг зэрэг асуудлыг корпорацийн гишүүдийн орны хууль тогтоомжийн [120] дагуу эсвэл засгийн газар хоорондын хэлэлцээрийн үндсэн дээр шийдвэрлэх ёстой. Корпорацийг бүртгүүлсэн газар буюу улсын хууль тогтоомжид заасан

[115] Ор. горизонтальный или равноправный концерн
[116] Конвенция о транснациональных корпорациях. Russia.bestpravo. ru/fed 1998/data 08/tex 2411.fitm.
[117] Ор. финансово-промышленная группа
[118] Ор. головное предприятие или центральная компания
[119] Ор.законодательство государства- места регистрации корпорации
[120] Ор. законодательство государств, юридические лица которых входят в корпорацию

журмын дагуу дагуу татан буулгах бөгөөд түүний үйл ажиллагааг засгийн газар хоорондын хэлэлцээрт заасан үндэслэлээр зогсоож болно.

4.2.Монополь нэгдлийн үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт

Монополь үйлдвэрийн газруудын үйл ажиллагааг зохицуулах үүднээс хөгжингүй орнуудын төр, засаг шударга бус өрсөлдөөний хууль тогтоомжийг батлан мөрдүүлж улмаар боловсронгуй болгох арга хэмжээг авсаар байна. Ялангуяа, АНУ-ын шударга бус өрсөлдөөний хууль тогтоомж[121] бусад орнуудын хууль тогтоомжийн хөгжилд шийдвэрлэх нөлөө үзүүлсэн байна.

АНУ-д 1890 оны Шерманы хууль[122], 1914 оны Клейтоны Шударга бус өрсөлдөөний хуулиар[123] үнийг ялгавартай тогтоох зэрэг шударга өрсөлдөөнийг хязгаарласан үйл ажиллагаа[124] явуулахыг хоригложээ[125].

1936 оны Робинсон-Пэтмэний хууль худалдааны салбарт шударга өрсөлдөөнийг хязгаарласан үйл ажиллагаа явуулахыг хориглож үнийн хайч[126] -тай холбогдсон зүйл, заалтыг агуулсан.

Дээрх эрх зүйн актуудаас гадна 1914 онд Холбооны худалдааны комиссийн тухай хууль[127] батлагдсан бөгөөд энэ комисс[128]–ийн үндсэн чиг үүрэг нь шударга бус өрсөлдөөний хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхэд оршино.

АНУ-ын шударга бус өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомжийг Япон улс өөрийн хууль тогтоомжийг шинэчлэхэд 1947-1953 онуудад ашиглажээ. Харин Европын ихэнх орнуудад шударга бус өрсөлдөөний хууль тогтоомжийн актууд нэлээд хожуу батлагдсан байна.

Их Британид 1976 оны шударга бус худалдааны практикийг хязгаарлах тухай хууль[129], 1980 оны Өрсөлдөөний тухай хууль[130]–иар компаниудын хооронд байгуулсан хэлцлийг Шударга бус өрсөлдөөний асуудал эрхэлсэн газарт [131] буртгүүлж байх журам тогтоожээ.[132] Түүнчлэн, шударга бус өрсөлдөөний хэргийг харьяалан шийдвэрлэх төрөлжсөн шүүх[133] -ийг байгуулсан.

ХБНГУ-ийн монополийн эсрэг хууль тогтоомжоор үйлдвэрлэл, үйлдвэрлэлийн процесс болон зах зээл дээрх барааны хөдөлгөөнд нөлөө үзүүлэх зорилгоор байгуулсан хэлэлцээрийг хүчин төгөлдөр бус гэж үздэг. Үүнээс гадна, картель байгуулахыг хориглож, Картелийн асуудал эрхэлсэн холбооны удирдах газрын[134] эрх зүйн статусыг хуульчилжээ. Энэ газар картелийн тодорхой төрлийн хэлцлийг хүчин төгөлдөр бус гэж үзэж хүчингүй болгох эрхтэй юм.

---

[121] Ор. антимонопольное законодательство, Анг. antitrust legislation

[122] Анг. Sherman Antitrust Act. Энэ хуулийн талаар www.linfoplease.com/.../Sherman Antitrust Act.htm –ээс тодруулж үзнэ үү.

[123] Энэ хуулийн талаар www.investopedia.com/terms/.../ Clayton Antitrust Act –ээс тодруулж үзнэ үү..

[124] Ор. ограничительная деловая практика, Анг. restrictive practices, Фр. pratiques restrictives

[125] Энэ талаар судалгааны тайлангийн түүхэн тойм хэсгээс дэлгэрүүлэн уншина уу.

[126] Ор.ножница цен

[127] Ор. Закон о Федеральной торговой комиссии

[128] Анг. the US Federal Trade Commission

[129] Ор. Закон об ограничительной торговой практике, Анг. Restrictive Trade Practices Act

[130] Анг. Competition Act

[131] Ор. Оффис ограничительной практики, Анг. Office of Fair Trading

[132] Англиин шударга бус өрсөлдөөний хууль тогтоомжийн хөгжил, түүнд Европын эдийн засгийн хамтын нийгэмлэгийн эрх зүй хэрхэн нөлөөлсөн талаар Law and Competition. Mercury Books.W.H.Allen &Co.Plc. London. 1992 бүтээлээс тодруулж үзнэ үү.

[133] Ор.специальный суд по ограничительной практики

[134] Ор.Федеральное управление по картелям

1957 оны Ромын хэлэлцээрийг хэрэгжүүлэх явцад нэгдмэл зах зээлийн хүрээнд явагдах шударга өрсөлдөөнийг зохицуулах үүднээс Европын Комиссын баталсан дүрэм журам, түүнчлэн ЕЭЗХН-ийн Шүүхийн практик Европын холбооны шударга бус өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомж төлөвшин бүрэлдэх үндэс болжээ.[135]

Европын Холбооны хууль тогтоомжоор нэгдмэл зах зээлийн дотор өрсөлдөөний чөлөөт байдлыг[136] хязгаарлахад эсвэл уг зарчмыг зөрчихөд чиглэсэн гишүүн - улсуудын хоорондох худалдаанд хохирол учруулж болохуйц хэлэлцээрүүд, түүнчлэн үйлдвэрийн газруудын шийдвэрийг хүчин төгөлдөр бусад тооцдог. Европын Холбооны нутаг дэвсгэрийн хүрээнд нэгдсэн үнэ, борлуулалтын нөхцөл тогтоох, үйлдвэрлэлийг хязгаарлах, борлуулалтад хяналт тавих, зах зээл болон түүхий эдийг хуваах зэрэг үйл ажиллагааг шударга өрсөлдөөнийг хязгаарласан практикт тус тус тооцно.

ДҮГНЭЛТ

Судалгааны ажлаа АНУ болон Япон улсын компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах /M&A/ талаарх эрх зүйн зохицуулалтад тулгуурлан хийлээ. Учир нь өмнө дурдсанчлан Япон улсын компанийн эрх зүйн тогтолцоо нь Европ загварт суурилсан ч АНУ-ын компанийн эрх зүйн тогтолцооны нөлөө илүү давамгайлж байна. Тиймээс Япон улс нь компанийн эрх зүйн тогтолцоондоо аль аль загварыг хослуулан холимог загварыг бий болгосон гэж хэлж болохоор байна. Ялангуяа компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах үндсэн аргууд нь АНУ-ын тогтолцоотой адил бөгөөд эзэрхийлсэн худалдан авалтаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний төрлүүдийг бичмэл байдлаар тусгасан байна. Тиймээс уг судалгааны үндсэн эх сурвалжаар Япон улсын Компанийн тухай хуулийг ашигласан болно. Манай улсын эрх зүйн зохицуулалтын хувьд компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах үндсэн аргуудыг хуульчилсан байна. Ингээд уг судалгааны үр дүнг нарийвчлан дараах байдлаар авч үзлээ.

- Компани худалдан **авах** төрлүүдийн хувьд Япон болон АНУ-д **хувьцаа авах, гуравдагч этгээдийн хөрөнгийн хувь өсгөх, шинээр хувьцаа захиалах эрх, хөрөнгийн биржээр дамжуулан зээлийн хөрөнгөөр худалдан авах, менежментийн худалдан авалт** зэрэг аргуудыг ашиглаж байгаа бол манай улсад **компанийн хувьцаа авах, тендер саналаар авах** арга байна. Энэ нь компанийн хувьцааг бусдад шилжүүлэх, худалдах, нээлттэй саналаар худалдан авах арга юм. Компани **өөрчлөн байгуулах аргын хувьд компани нийлэх, хуваах, гурвалжин нэгдэл, үйл ажиллагааны шилжүүлэг, хувьцаа солилцох, шилжүүлэх компани өөрчлөх** аргууд байдаг ба манай улсад **компани нийлэх, хуваах, өөрчлөн байгуулах** зэргийг хуульчлан тогтоосон байна. Үүнээс дүгнэхэд манай улсад компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах аргуудын төрөл нь цөөн байгаа харж болохоор байна. Одоогийн нөхцөлд эдгээр аргуудыг хэрэглэхэд хангалттай мэт боловч **хөрөнгийн биржээр дамжуулан зээлээр худалдан авах, менежментийн худалдан авалт** зэрэг бизнес, хувьцаааны зах зээлийг хөгжүүлэх ач холбогдол бүхий сонголтуудыг бий болгох шаардлагатай.

- Компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах аргыг хэрэгжүүлдэг нөхөрсөг худалдан авалт, эзэрхийлсэн худалдан авалтын талаар дүгнэн үзэхэд Америк

[135] Европын холбооны өрсөлдөөний эрх зүй болон компанийн нэгдэх, нийлэх ажиллагаанд хяналт хэрхэн тавьдаг талаар Европейское право. 2-ое издание. МГИМО. Институт европейского права. Издательство Норма. Москва. 2005 бүтээлээс тодруулж үзнэ үү.

[136] Ор.свобода конкуренции

болон Европ загвар гэсэн ерөнхий 2 хандлага байна. Учир нь АНУ-д эзэрхийлсэн худалдан авалтаас сэргийлэх арга хэмжээг онолын болон шүүхийн жишээр хэрэглэх тус бүрийн онцлогтой олон аргуудыг ашигладаг бол Европын хувьд олон төрөлт хувьцаагны тогтолцоог голчлон ашигладаг байна. Олон төрөлт хувьцаагны тогтолцоо нь компанийн энгийн болон давуу эрхийн хувьцааг дотор нь санал өгөх, ногдол ашиг авах зэргээр нь ялгавартай тогтоох боломжтой тогтолцоо юм. Манай улсын хувьд урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний талаар зохицуулалт байхгүй бөгөөд Компанийн тухай хуульд алтан хувьцааны зохицуулалт орсон ч зөвхөн төрийн өмчит компанид ашиглахаар заасан нь урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ гэж хэлж болохооргүй юм. Харин Европ загварын олон төрөлт хувьцаагны зохицуулалт байгаа эсэх талаар нэг төрлийн энгийн хувьцаанд саналын жингээр ялгарах боломжгүй, өөр хэмжээтэй ногдол ашиг олгох бололцоогүй, татан буулгалтын хөрөнгөөс хувь хүртэх дараалал ялгаатай байх гарцгүй байна. Харин бусад асуудлаар ялгаатай эрхтэй энгийн хувьцааны ангилалыг бий болгох боломж хаагдаагүй байна.[137]

- Энэхүү судалгааг хийхэд манай улсад компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулсантай холбоотой Иргэний хэргийн шүүхээр шийдэгдсэн хэрэг маргаан байгаа эсэх талаар Нийслэлийн шүүхийн архиваас 2009-2011 он хүртэлх 30552 хэргийг шүүн үзсэн ч үүнтэй холбоотой маргаан шийдэгдээгүй байна. Энэ нь огт маргаан гардаггүй гэсэн үг биш бөгөөд хувьцаа эзэмшигчдийн эрх зүйн мэдлэг дутмаг, эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд ханддаггүйтэй холбож тайлбарлаж болно. Манай улсад "компани өөрчлөн байгуулах шийдвэр гарснаас хойш ажлын 15 өдрийн дотор өөрчлөн байгуулагдсан компани нь хэлдүүлэгч болон бусад харилцагчид өөрчлөн байгуулсан тухайгаа бичгээр мэдэгдэнэ"[138], "нийлүүлэх, нэгтгэх буюу өөрчлөх замаар өөрчлөн байгуулагдаж байгаа компанийн саналын эрхтэй хувьцаа эзэмшигч нь эсрэг саналтай байсан, санал хураалтад оролцоогүй бол өөрийн эзэмшиж байгаа хувьцаагаа буцаан худалдаж авахыг шаардах эрхтэй[139]" гэж заасан нь хувьцаа эзэмшигч, үүрэг гүйцэтгүүлэгч этгээдийг эрхээ хамгаалсан бус хувьцаа эзэмшигчээсээ татгалзах агуулгатай заалт юм. Учир нь өмнө өгүүлсэнчлэн Япон улсын Компанийн тухай хуульд "Компанийг өөрчлөн байгуулахаас нэг сарын өмнө үүрэг гүйцэтгүүлэгч, хувьцаа эзэмшигч эсрэг саналтай бол гомдолоо гаргах эрхийг нээж өгдөг байна. Энэ нь хувьцаа эзэмшигч, үүрэг гүйцэтгүүлэгчийн эрхийг хамгаалах процессыг хэрэгжүүлэх арга юм. Тиймээс манай улсад энэхүү эрхийг хамгаалах процессын зохицуулалтыг тусгаагүй учир хувьцаа эзэмшигч, зээлдүүлэгч эсрэг саналтай байсан ч шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхгүй байна.

Манай улсын эрх зүйн зохицуулалтад компани өөрчлөн байгуулахтай холбоотой эсрэг саналтай байсан хувьцаа эзэмшигч хувьцаагаа худалдан авахыг компаниас шаардах эрхтэйгээр зохицуулсан байдаг ч худалдагдахаас өмнө хувьцаа эзэмшигчийг хамгаалах зохицуулалт байхгүй байна.

- Мөн Үнэт цаасны тухай хуульд зааснаар манай улсад тендер саналаар хувьцаа худалдаж авахаар заасан байдаг ч энэ тендер санал гэдэг ойлголт нь АНУ, Япон улсуудад нээлттэй худалдан авах санал /Takeover bid, Tender offer/ гэдэг нэршлээр ашиглагддаг байна. Гэвч манай улсын хувьд хөрөнгийн зах зээлээс худалдан авах аргын хувьд зохицуулсан бол АНУ, Япон улсуудад хөрөнгийн зах зээлээс гадуур худалдан авах арга юм. Энэ нь ч илүү хувьцаа худалдан авагчид илүү ач холбогдолтой тусгайлсан арга гэдгийг дээр дурдсан.

[137] "Компанийн засаглал, Компанийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал" Б.Амарсанаа, 2012 он, т.17.
[138] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 18.5 зүйл.
[139] Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 24.1 зүйл.

Гол ялгаа нь нээлттэй худалдан авах санал нь тодорхой тусгайлан тогтоосон этгээдэд хандалгүйгээр аливаа компанийн хувьцааг өөрийн сонголтоор авах арга бол манай улсын хувьд ҮЦЗЗтХ-ийн 3.1.14-т "тогтоосон журмын дагуу нээлттэй хувьцаат компанийн энгийн хувьцаагаа хяналтын багц буюу түүнээс дээш хувийг дангаараа, эсхүл нэгдмэл сонирхолтой этгээд худалдан авах саналыг нийтэд зарлах" гэж заасан ч энэ нь өөрийн хувьцааг нь эзэмшиж буй хувьцаат компанийн хувьцаа эзэмшигчдээс хувьцааг нь авахаар санал гаргах үйлдэл юм. Тиймээс үүнийг тусгайлан тогтоогоогүй тодорхой бус этгээдүүдэд хандаж байна гэж үзэх боломжгүй юм.

- Компанийн худалдан авалт, өөрчлөн байгуулалттай холбоотой эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох нь улс орны эдийн засгийн нэг хамгаалалт болдог. Нэг жишээ дурдахад Солонгос улсад 1993 онд Samsung корпораци Солонгосын томоохон компани болох Kia Motors компанийг худалдаж авах санал гаргасан ч Солонгосын Засгийн газар түүнд нь хориг тавьж байсан байна[140]. Үүнтэй адил жишээ мөн л 2012 онд БНХАУ-ын "Чалько" төрийн өмчит компани "Өмнийн Говийн Элс[141]" ХХК-ийн хяналтын багцыг худалдан авахад Монгол Улсын Их хурлаас "Стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт гадаадын хөрөнгө оруулалтыг зохицуулах тухай" хуулийг баталж зогсоож байсан.

САНАЛ

1. Судалгаанаас үзэхэд компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах аргууд маш олон төрөл, сонголттой байна. Манай улсын хувьд ч дээрх аргуудыг нарийвчлан судалж, эрх зүйн зохицуулалттдаа тусган хэрэгжүүлэх нь хөрөнгийн зах зээлд оролцогчдыг нэмэгдүүлэх, хамгаалах онцгой ач холбогдолтой юм.

2. Компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулахад хувьцаа эзэмшигчдийн эрх ашгийг хамгаалдаг урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний тогтолцоог нэвтрүүлэх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Өмнөд Америк болон Европ загвар гэсэн үндсэн 2 хандлага байгаа тухай дурдсан. Дээрх 2 аргаас Европын хувьцааны олон төрөлжилтийн арга нь илүү тохиромжтой гэж үзэж байна. Ингэхдээ Америк загвар дахь аргууд нь тус тусын ач холбогдол өндөр, үр дүнтэй, онолын болон хуульчилсан байдлаар хэрэглэх боломжтой аргууд учир Япон улсын загвар шиг хосолмол байдлаар нэвтрүүлэх боломжтой юм.

3. Манай улсын хувьд хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын шийдвэр гаргах хүчтэй зохицуулалттай Европ загвартай ойролцоо учир худалдан авалтаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг хувьцаа эзэмшигчдийн хурал хэрэгжүүлэх эрхтэй байхаар тогтоох нь зүйтэй. Учир нь ТУЗ-ийн хүчтэй эрх мэдлийг тогтоохын тулд Америкийн бизнесийн шийдвэр гаргах зарчмыг[142] тусгах шаардлагатай учир энэхүү зохицуулалт манай эрх зүйн тогтолцоонд суурьшаагүй байна. Гэхдээ цаашид хувьцаат компани олноор байгуулагдаж, зах зээлээс хөрөнгө босгох арга шиглах цар хүрээгээ тэлэх тул мэргэжлийн этгээдүүд болох ТУЗ-ийн хурлын үүргийг нэмэгдүүлэх шаардлага үүсэх боломжтойг үгүйсгэх аргагүй. Иймд ТУЗ-д хүчтэй эрх мэдлийг шилжүүлдэг. Чөлөөтэй шийдвэр гаргах эрхийг хамгаалдаг бизнесийн шийдвэр гаргах дүрмийг авч ашиглах тохиолдолд ТУЗ-ийн хурлаар урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг авч ашигладаг байх нь илүү ач холбогдолтой байхыг үгүйсгэхгүй. Учир нь ТУЗ уг

[140] 日本における敵対買収の研究「3層構造モデルによる発生原因の分析」p. 57
[141] " South Gobi Sands" LLC.
[142] Анг. Business Judgment Rule

арга хэмжээг авдаг эрхтэй байх нь цаг хугацааны хувьд хурдан, илүү мэргэжлийн зохистой аргыг сонгох боломжтой гэж үздэг байна.

4. Манай улсад хувьцаа эзэмшигч, үүрэг гүйцэтгүүлэгч этгээдийн эрхийг хамгаалах процессыг нээх, компанийг өөрчлөн байгуулахаас өмнө үүрэг гүйцэтгүүлэгч, хувьцаа эзэмшигч эсрэг саналтай бол гомдлоо гаргах эрхтэй байх нь зохистой гэж үзэж байна[143].

5. Цаашид цэвэр толгой, охин компани болгох хувьцаа солилцох, шилжүүлэх зохицуулалтыг хуульчлах нь охин компани толгой компанийн хариуцлагын асуудлыг тодорхой болгоход ач холбогдолтой.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

[143] Япон улсын зохицуулалтын талаар Компани нэгдэх үндсэн аргууд хэсгээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

УУЛ УУРХАЙГААС ОЛОХ ЭХ ҮҮСВЭР БҮХИЙ ТУСГАЙ САНГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ[1]

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн дүрмийн 3.10.1-д "Хууль зүйн нийтлэг бодлогын асуудлаар бодлогын болон хавсарга судалгааг эрх зүйн суурь судалгаанд тулгуурлан ... өөрөө төлөвлөн хийх зэрэг үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ", Хууль зүйн судалгааны төвийн ажиллах журмын 6.1-д "Судалгааны төв нь хууль зүйн бодлогын судалгааг дагнан эрхлэхдээ судалгааг өөрөө төлөвлөн хийх...хэлбэрээр гүйцэтгэж болно" хэмээн заасны дагуу "Уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий тусгай сангийн эрх зүйн зохицуулалт" сэдвийн судалгааг 2012 оны 5 дугаар сарын 20-ны өдрөөс 2012 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдөр хүртэлх хугацаанд гүйцэтгэхээр төлөвлөж, судалгааны ажлын удирдамж, нарийвчилсан төлөвлөгөөг боловсруулж ажиллалаа. Судалгааг Харьцуулсан эрх зүйн багийн бодлогын ахлах судлаач Б.Энх-Амгалан удирдаж, бодлогын судлаач Ж.Ариунцэцэг судалгааг хамтран гүйцэтгэв.

ХУРААНГУЙ

Байгалийн баялаг ихтэй орнуудын зарим нь баялагтаа тулгуурлан хөгжлийн өндөр түвшинд хүрч чадсан байхад зарим орон ядуу, буурай хэвээр үлдсэн байдаг. Энэхүү үзэгдлийг тайлбарладаг хоёр үндсэн ойлголт байдаг нь "Баялгийн хараал" ба "Голланд өвчин" гэсэн хоёр ойлголт юм. Тэгвэл адилхан баялаг ихтэй орнуудын зарим нь ямар арга зам, хөшүүрэг, оновчтой тогтолцоо, удирдлага, менежмент ашиглан Голланд өвчин, Баялгийн хараал зэрэг сөрөг үзэгдлээс сэргийлж чадсан талаарх асуулт урган гарна. Байгалийн баялгаа ашиглан хөгжиж чадсан орнуудын амжилтын гол түлхүүр нь дэлхийн зах зээл үсрэнгүйгээр хөгжиж байгаа үед ашигт малтмалын нөөцийг зөвхөн ашиглахад гол анхаарлаа хандуулах бус, харин түүнээс орж ирэх ашгийг улс орны хөгжилд ашигтайгаар зориулах, хэт зарлага, зохимжгүй хэрэглээг хязгаарлаж, улс орны эдийн засаг, санхүүгийн аюулгүй байдал, тогтвортой байдлыг хамгаалан бэхжүүлэх, хойч үедээ нөөц бий болгон үлдээх шинэ арга хөшүүрэг, тогтолцоо бий болгон хэрэгжүүлсэн явдал гэж үзэж байна. Өөрөөр хэлбэл байгалийн баялгийг ашиглахдаа үндэсний аюулгүй байдал, эдийн засаг, санхүүгийн тогтвортой байдлын баталгааг хангахыг чухалчилж, улсынхаа урт хугацааны хөгжлийн үндсийг тавьж, хойч үедээ нөөц бий болгон эдийн засгийн хөгжлийн оновчтой зорилт дэвшүүлэн хэрэгжүүлэхийг чухалчилж байна. Энэ зорилтыг хэрэгжүүлэх нэг үндсэн арга нь "Үндэсний баялгийн сан" (Sovereign Wealth Fund) болж байгаа бөгөөд байгалийн баялгийн нөөц ихтэй 40 гаруй орон баялгийн сан байгуулан, уул уурхайн орлогыг үр ашигтай ашиглах хэрэгсэл болгон ажиллуулж байна. Монгол Улсад баялгийн сангийн эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгоход олон улсын сайн туршлага, жишиг зохицуулалтыг өөрийн орны өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудалтай холбож, харьцуулсан эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажил чухал үүрэг гүйцэтгэх болно. Энэ зорилгын хүрээнд энэхүү "Уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий баялгийн сангийн эрх зүйн зохицуулалт" сэдэвт судалгаагаар үндэсний баялгийн сангийн онолын асуудал, ерөнхий ойлголтууд, олон улсын чиг хандлагад тулгуурлан, гадаад улсуудын уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий баялгийн сангийн тогтолцоог харьцуулан судалж, жишиг болохуйц туршлагыг илрүүлэх замаар дотоодын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох арга

[1] Түс судалгааг ХЗҮХ-ийн бодлогын ахлах судлаач Б.Энх-Амгалан удирдаж, бодлогын судлаач Ж.Ариунцэцэг нар гүйцэтгэв.

замыг тодорхойлоход чиглэсэн санал, зөвлөмж боловсруулахыг зорилоо.

Үндэсний баялгийн сангийн тухай ерөнхий ойлголтын хүрээнд баялгийн сангийн хөгжлийн түүхэн чиг хандлага, ангилал, төрөл, хэлбэрүүд, олон улсын байгууллагууд хэрхэн тодорхойлсон байдал, хөгжлийн цаашдын чиг хандлага зэргийг авч үзсэн ба уул уурхайн орлогоос эх үүсвэр бүхий баялгийн сангийн онцлогийг тодруулан судлав.

Олон улсын эрх зүйн орчны хүрээнд "Нийтээр зөвшөөрсөн зарчим ба практик буюу Сантьягогийн зарчим"-ыг авч үзэж, батлагдах үйл явц, учир шалтгааныг тандан, тус баримт бичгийн шинж чанар, ач холбогдол ба цаашдын чиг хандлагыг судлав. Уг баримт бичигт үндэсний баялгийн санг байгуулахтай холбогдсон 24 зарчим тусгагдсан бөгөөд улс орнууд сан байгуулахдаа үүнийг гол удирдлагаа болгодог байна.

Гадаад улсуудын уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий баялгийн сангийн тогтолцоог харьцуулан судалж, жишиг болохуйц туршлагыг илрүүлэх замаар дотоодын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох арга замыг тодорхойлоход чиглэсэн санал, зөвлөмж боловсруулах зорилгоор үндэсний баялгийн сангийн талаарх эрх зүйн ерөнхий зохицуулалтад зайлшгүй, нарийвчлан, тодорхой тусгах шаардлагатай сангийн үйл ажиллагаатай холбогдох үндсэн асуудлуудыг сонгон авч, уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий үндэсний баялгийн сангийн үйл ажиллагаа, эрх зүйн зохицуулалтын хувьд сайн туршлага болохуйц 5 орны үндэсний баялгийн сангийн тогтолцоог харьцуулан дүн шинжилгээ хийж, улмаар Монгол Улс дахь уул уурхайн орлогоос эх үүсвэр бүхий түсгай сангуудын эрх зүйн орчны өөрөгийн байдал, хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааны талаар тоймлон авч үзсэнээр, гадаад орнуудын сангуудтай харьцуулан, тулгамдаж буй асуудал, цаашид авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгаа арга хэмжээ, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох арга замыг тогтоон, санал зөвлөмж боловсруулсан болно.

УДИРТГАЛ

Нэг. Зорилго

Энэхүү судалгааны ажлын зорилго нь тусгай сангийн онолын асуудал, олон улсын чиг хандлагад тулгуурлан, гадаад улсуудын уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий тусгай сангийн тогтолцоог харьцуулан судалж, жишиг болохуйц туршлагыг илрүүлэх замаар дотоодын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох арга замыг тодорхойлоход чиглэсэн санал, зөвлөмж боловсруулахад оршино.

Хоёр. Зорилт

Судалгаагаар дараах асуудлыг нарийвчлан судлах зорилттой. Үүнд:

1. Монгол Улс дахь тусгай сангуудын эрх зүйн орчны өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудал;

2. Уул уурхайн орлогоос эх үүсвэртэй тусгай сангийн тогтолцоо, олон улсын чиг хандлага;

2.1.Үндэсний баялгийн сангийн /ҮБС/ нийтээр зөвшөөрсөн зарчим, практик /НЗЗП/;

2.2.Харьцуулалт /Казакстан, Кувейт, Норвеги, Чили, ОХУ/;

- Сангийн зорилго ба бүтэц;
- Сангийн удирдлага;
- Сангийн хөрөнгө оруулалтын стратеги;
- Сангийн үйл ажиллагааг зохицуулах үндсэн эрх зүйн акт, түүнд тусгагдсан асуудлууд ;

3. Монгол Улсад уул уурхайн орлогоос эх үүсвэртэй тусгай сангийн эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох арга зам.

I БҮЛЭГ. ҮНДЭСНИЙ БАЯЛГИЙН САНГИЙН ТУХАЙ ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ, ХӨГЖЛИЙН АСУУДАЛ

1.1.Үндэсний баялгийн сангийн тухай ерөнхий ойлголт

Төсөв болон эдийн засгийг орлогын тогтворгүй байдлын эрсдэлд өртөхөөс дархлаажуулах, мөнгөний удирдлагыг хүсэзгүй хөрвөх чадвараас сэргийлэх, ирээдүй үед зориулж хадгаламж бий болгох, орлогыг эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд зүй зохистой ашиглах зэрэг зорилгоор баялгийн санг бий болгодог байна. Товчхондоо баялгийн сан нь макро эдийн засаг, худалдаа, санхүүгийн таатай орчинд хуримтлагдаж, урт хугацааны төсвийн төлөвлөлт болон зарлагын таналт, үндэсний төсвийн зөрүүгээр бий болдог "дайвар бүтээгдэхүүн" юм. Зарим эрдэмтэд эдгээр сангуудыг газрын тосны сан, байгалийн баялгийн сан гэх зэргээр нэрлэдэг нь ихэнхдээ газрын тос, хий, зэс, алмаз, фосфорит зэрэг баялгийн экспортын орлогоос үүдэлтэй төсвийн зөрүүгээр бүрддэгтэй нь холбоотой.

1953 онд анх Кувейт Улс газрын тосны орлогыг ашиглан хөрөнгө оруулалт хийх зорилгоор үндэсний баялгийн сан байгуулсан үеэс эхлэн үндэсний баялгийн сангийн хөгжлийн түүхэнд хоёр томоохон давлагаа явагдсан байдаг.[2] Энэ нь нэгдүгээрт 1970-аад оны үе буюу 1974 онд Сингапурын Темасек, 1976 онд АНЭУ-ын Абу Даби хөрөнгө оруулалтын сан байгуулагдсан үе, хоёрдугаарт 2000-2007 оны үе буюу нийт 20 гаруй үндэсний баялгийн сан байгуулагдсан үе юм.

Анх Кувейт улсад байгуулагдсан "Kuweit Investment Authority" /Кувейтийн Хөрөнгө Оруулалтын Байгууллага/ нэртэй сангийн хөрөнгө нь одоо 300 тэрбум долларт хүрсэн бол түүний дараахан 1956 онд Кирбат улс сан байгуулсан бөгөөд ердөө зуун мянган хүн амтай жижиг арлын улсын сангийн хөрөнгө 2012 оны байдлаар 400 сая доллар болтлоо өсжээ. 2000 оноос эхлэн үндэсний баялгийн сангууд асар хурдтай хөгжиж байгаа бөгөөд одоогоор дэлхийн 40 гаруй оронд 60 орчим сан үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Эдгээр сангуудын нийт хөрөнгө нь 5,0 триллион орчим доллар болсон бөгөөд хамгийн томоохон сангууд нь Арабын Нэгдсэн Эмират, Канад, Кувейт, Норвеги, Орос, Хятад, Чили, Хонг Конг, Сингапурын сангууд юм. 1976 онд газрын тосны орлого болох 400 сая долларын эх үүсвэртэй байгуулагдаж байсан Арабын Нэгдсэн Эмиратын Абу-Даби сангийн хөрөнгө 2012 оны байдлаар 627 тэрбум доллар болж өссөн байна. Норвеги улс 1990 онд газрын тосны орлогоороо "Government Pension Fund-Global" /Төрийн тэтгэврийн сан-Глобал/ нэртэй сан байгуулсан бөгөөд өнөөгийн байдлаар тус сангийн хөрөнгө нь 560 тэрбум доллар болжээ. Сингапур 1974, 1981 онуудад "Temasek Holdings", "Government of Singapore Investment Corporation" нэртэйгээр сангууд байгуулсан нь тус улс олон улсын санхүүгийн төв болоход түлхэц болжээ. Мөн Австрали, Казакстан, Катар, Оман, Солонгос, Чили зэрэг олон орон үндэсний баялгийн сан байгуулан амжилттай ашигласнаар улс орныхоо хөгжилд чухал нөлөө үзүүлж байна.

2007 оны дэлхийн санхүүгийн хямрал олон улсын санхүүгийн тавцанд нэгэн шинэ, идэвхтэй оролцогчдыг бий болгосон нь Үндэсний баялгийн сангууд юм. Ийм сангууд бий болсны дүнд улс үндэстнүүд тогтвортой чухал тоглогчид болж хувирсан байна. Өнгөрсөн 30 жилд үндэсний баялгийн сангуудын үйл ажиллагаа мэдэгдэхүйц өргөжиж, дэлхийн санхүүгийн зах зээлд чухал алхмуудыг хийх болсон.

[2] Rumu Sarkar, "*Sovereign Wealth Funds As A Development Tool For Asean Nations: From Social Wealth To Social Responsibility*", Georgetown Journal of International Law, 2010, vol 2, p 3.

ОУВС-аас Үндэсний баялгийн санг засгийн газраас эзэмшиж буй хөрөнгө оруулалтын зорилго бүхий тусгай сан гэж тодорхойлсон байдаг. Нэгэнт төв засгийн газраас макро эдийн засгийн зорилгоор байгуулсан тул үндэсний баялгийн сан нь санхүүгийн зорилтуудыг хэрэгжүүлэхийн тулд санхүүгийн хөрөнгө эзэмших, удирдах, менежмент хийх үйл ажиллагаа эрхлэх бөгөөд гадаадын санхүүгийн хөрөнгөнд хөрөнгө оруулах замаар хөрөнгө оруулалтын стратегийг боловсруулан ажилладаг. Үндэсний баялгийн сан нь ихэвчлэн төлбөрийн тэнцлийн зөрүү, албан ёсны гадаад валютын үйл ажиллагаа, хувьчлалын орлого, санхүүгийн илүүдэл, барааны экспортын орлого зэргээс эх үүсвэртэй байна.

Баялгийн сан буюу хөрөнгө оруулалтын сан нь дараах байдлаар ялгаа бүхий санхүүжилтийн хэлбэрүүдтэй байдаг. Үүнд:

1. Төрийн мэдлийн ашигт малтмалын уурхайн экспортоос – Ботсвана, Кувейт, Чили, Эмират;

2. Уул уурхайн экспортын татвараас – Орос, Аляска;

3. Санхүүгийн илүүдэл хөрөнгөөс – БНСУ;

4. Тэтгэврийн сангаас – Франц, Ирланд, Шинэ Зеланд;

5. Төв банкны нөөцөөс – Хятад, Сингапур;

6. Өмч хувьчлалын орлогоос – Австрали, Малайз.

Харин Үндэсний баялгийн санг үндсэн зорилгын хувьд ОУВС-аас 5 ангилан авч үзсэн. Үүнд:

1. Тогтворжуулалтын сан – Тогтворгүй орлогын сөрөг нөлөөг багасгах зорилготой, орлогын хэмжээнээс хамааран орлого, зарцуулалтын хэмжээг тодорхойлдог /Азербежан, Алжир, Венесуэл, Казакстан, Тринад ба Тобаго, Чили/;

2. Хадгаламжийн сан – Ирээдүй үедээ зориулж баялаг хуримтлуулахыг зорилго болгодог /Аляска, Катар, Кувейт/. Барааны экспорт тогтворжуулах болон хадгаламжийн сангийн аль алиных нь санхүүгийн эх үүсвэр болдог /Ботсвана, Норвеги, Орос, Эмират/;

3. Валютын нөөцийн хөрөнгө оруулалтын корпорацууд – Гадаад валютынхаа тодорхой хэсгийг ашиглан санхүүгийн зах зээлд өндөр эрсдэлтэй боловч ашиг ихтэй хөрөнгө оруулалтыг хийдэг /Солонгос, Сингапур, Хятад, Тайвань/;

4. Хөгжлийн сан - Ашгийг ирээдүйн хөгжлийн зорилгод ашигладаг /Казакстан, Малайз/;

5. Тэтгэврийн нөөцийн сан – Үндэсний тэтгэврийн сангийн тодорхой хэсгийг хадгалж, нийгмийн сайн сайхны төлөө хуримтлал бий болгодог /Австрали, Ирланд, Франц, Шинэ Зеланд/.

"Үндэсний баялгийн сан" гэсэн нэр томьёо олон талын асуудлыг агуулсан ойлголт тул үүнд хэд хэдэн төрлийн сангуудыг хамруулах хандлагатай байдаг. Эдгээр сангуудад байдаг хамгийн нийтлэг онцлог нь төрийн эзэмшил болон макро эдийн засгийн бодлогыг дэмжих зориулалтаар байгуулагдах шинж чанар юм.

"Үндэсний баялгийн сан" гэсэн нэр томьёог 2005 онд Андрей Розанов[3] анх тодорхойлжээ. Гэхдээ Розанов энэхүү ойлголтод валютын нөөц болон тэтгэврийн санг багтаагаагүй ба тэдгээрийг хэдийгээр төрөөс удирддаг боловч үндэсний баялгийн сан болж чадахгүй гэж үзсэн. Түүнээс хойш эрдэмтэн, судлаачид энэхүү ойлголтыг бүрэн хэмжээнд, нэгдсэн байдлаар тодорхойлохыг оролдож ирсэн боловч эрдэмтдийн дунд нэг мөр ойлголт, тодорхойлолт одоогоор бий болоогүй байна.

[3] Andrew Rozanov, "*Who Holds the Wealth of Nations?*", 2005, Central Banking Journal 4.

Хамгийн түгээмэл ашиглагдаж буй тодорхойлогч шинж нь "Үндэсний баялгийн сан нь засгийн газрын эзэмшил буюу хяналтад байдаг хөрөнгө оруулалтын хэрэгсэл" гэсэн ойлголт юм. Гэвч энэ нь үндэсний баялгийн сангийн зөвхөн нэг шинжийг л илэрхийлж байгаа тул учир дутагдалтай. Ялгаатай олон талаас авч үзэх шалтгаан нь эдийн засагчид үндэсний баялгийн санг эдийн засгийн шинж чанарыг нь илүү тодруулж тодорхойлдог бол ОУВС болон ЕХ-ны зүгээс сангийн улсаас удирдлагатай байх /үндэсний байх/ чанарыг нь голчилдог. Харин академик түвшинд бүр олон талаас авч үздэг нь асуудлыг улам төвөгтэй болгодог байна. Энэ нь үндэсний баялгийн санг хууль тогтоомжид янз бүрээр тусгасан байдал, тавьсан макро эдийн засгийн бодлого, зорилго зэрэг нь ихээхэн ялгаатай байдаг зэрэг асуудлуудаас үүдэлтэй.

Сантьягогийн зарчимд[4] үндэсний баялгийн санг "...засгийн газрын эзэмшилд байдаг, тусгай зорилго бүхий хөрөнгө оруулалтын сан байна. Макро эдийн засгийн зорилгоор төв засгийн газраас байгуулж, үндэсний сан эзэмшиж, удирдаж, санхүүгийн зорилгоо биелүүлэх зорилгоор хөрөнгийг удирдаж, гадаадын санхүүгийн хөрөнгөд хөрөнгө оруулах зэргээр хөрөнгө оруулалтын стратегийг хэрэгжүүлдэг. Үндэсний баялгийн санг ихэнх тохиолдолд төлбөрийн балансын илүүдэл, албан ёсны валютын үйл ажиллагаа /тоглолт/, хувьчлал, санхүүгийн илүүдэл, барааны экспортын орлого зэрэгт үндэслэн байгуулна"[5] хэмээн тодорхойлсон байна.

Түүнчлэн, засгийн газрын тухай ойлголтын хүрээ, хөрөнгө оруулалтын хэлбэр, санхүүжилт, зорилго зэргээс нь хамааран шинж чанарыг нь тодорхойлж, ангилан авч үзэж болно. Нэгдүгээрт, Сантьягогийн зарчимд "засгийн газар" гэсэн ойлголт нь төвийн болон мужийн засгийн газрыг аль алиныг нь оруулна гэсэн. Энэ ч үүднээс Канадын Албертагийн санг үндэсний баялгийн сангийн жагсаалтад оруулдаг. Хоёрдугаарт, үндэсний баялгийн сан нь зөвхөн гадаадад хөрөнгө оруулалт хийдэг сан байх буюу өөрөөр хэлбэл өөр улсын газар нутагт хөрөнгө оруулалт хийнэ. Гуравдугаарт, сангийн эх үүсвэрийн хувьд үндэсний баялгийн сан нь голчлон гадаад валютын нөөцийн илүүдэл, төлбөрийн балансын зөрөө, хувьчлалын хөрөнгө, санхүүгийн илүүдэл зэргээс санхүүждэг. Түүнчлэн өөр нэг төрлийн санхүүгийн эх үүсвэр байдаг нь байгалийн баялаг юм. Эндээс үүдэн үндэсний баялгийн сангуудыг хамгийн ерөнхий байдлаар бүтээгдэхүүнээс эх үүсвэр бүхий баялгийн сан ба бүтээгдэхүүний бус эх үүсвэр бүхий баялгийн сан гэж хоёр ангилдаг.[6] Бүтээгдэхүүнээс эх үүсвэр бүхий сан гэдэг нь тодорхой бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл, экспортын орлогоос эх үүсвэр бүхий сангууд[7] байдаг бол бүтээгдэхүүний бус эх үүсвэр бүхий сан нь цэвэр валютын нөөцөө ашиглах зорилгоор бий болгосон, валютын илүүдэл нөөцийг эргэлтэд оруулж арвижуулах зорилго бүхий сангууд болон татвар, хувьчлалын орлогоос бий болгосон, засгийн газрын санхүүгийн орлогоос эх үүсвэр бүхий сангууд[8] байдаг. Үндэсний баялгийн санг улс орнууд ямар нөхцөл байдалд тулгуурлан, ямар үндэсэн асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор байгуулдаг болохыг ойлгох нь чухал ач холбогдолтой бөгөөд баялгийн сангуудыг ийнхүү 2 хоёр үндэсэн бүлэгт хуваан авч үзэх нь баялгийн сангийн зорилго, мөн чанарыг ойлгоход дөхөм үзүүлдэг.[9] Дөрөвдүгээрт, үндэсний баялгийн сангийн

[4] Тус судалгааны бүлэг 2 болон хавсралт 2-оос энэхүү зарчмын талаарх дэлгэрэнгүй судалгаатай үзнэ үү.

[5] International Working Group of Sovereign Wealth Funds, "*Sovereign Wealth Funds. Generally Accepted Principles and Practices. Santiago Principles*". October 2008. p. 27. http://www.iwg-swf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf холбоосоор үзнэ үү. Сүүлд үзсэн 2013 оны 6 дугаар сарын 20.

[6] Steffen Kern, "*How to Spend it: Commodity and Non-Commodity Sovereign Wealth Funds*", Deutsche Bank Research, Working Papers Series, Research 28, 18 July 2008. http://www.oecd.org/dataoecd/62/33/41212577.pdf холбоосоор үзнэ үү. Сүүлд үзсэн 2013 оны 6 дугаар сарын 20.

[7] Буланги́йн орнууд, Норвеги зэрэг байгалийн баялаг ихтэй орнуудад хамаарна.

[8] Ихэвчлэн шинэ тутам аж үйлдвэржсэн Азийн орнууд, хөгжиж буй орнуудад хамаарна.

[9] Rumu Sarkar, "*Sovereign Wealth Funds As A Development Tool For Asean Nations: From Social Wealth To Social Respon-*

орлого нь олон төрлийн зорилгоор ашиглагдаж болох бөгөөд үүнээс хамаарч 5 ангилж авч үздэг. Эдгээр нь дээр дурдсанчлан тогторжуулалтын сан, тэтгэврийн нөөцийн сан, хадгаламжийн сан, валютын хөрөнгө оруулалтын корпораци болон хөгжлийн сан гэсэн ангилал юм.[10]

Дээр дурдсанчлан баялгийн санг эх үүсвэрийнх нь хувьд ерөнхийд нь бүтээгдэхүүнээс эх үүсвэр бүхий баялгийн сан ба бүтээгдэхүүний бус эх үүсвэр бүхий баялгийн сан гэж хоёр ангилах бөгөөд бүтээгдэхүүнээс эх үүсвэр бүхий баялгийн сангийн эх үүсвэр нь ихэнх тохиолдолд уул уурхайн бүтээгдэхүүн байдаг онцлогтой. Иймд энэхүү судалгаагаар тодруулан авч үзэх уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий баялгийн сангууд нь бүтээгдэхүүнээс эх үүсвэр бүхий баялгийн сангийн үндсэн хэлбэр бөгөөд эдгээр сангийн онцлог байдлын талаар дэлгэрүүлэн авч үзье.

1.2.Уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий баялгийн сангийн онцлог

Байгалийн баялаг ихтэй орнуудын зарим нь баялагтаа тулгуурлан хөгжлийн өндөр түвшинд хүрч чадсан байхаагаас зарим орон ядуу, буурай хэвээр үлдсэн байдаг. Энэхүү үзэгдлийг тайлбарладаг хоёр үндсэн ойлголт байдаг нь "Баялгийн хараал" ба "Голланд өвчин" гэсэн хоёр ойлголт юм. Баялгийн хараал гэсэн ойлголт улс орны байгалийн баялгийн хэмжээ их байхын хэрээр иргэний дайн, дотоод зөрчилдөөн, бусад улс орнуудын сөрөг ашиг сонирхол зэрэг асуудлууд нэмэгдэж, хөгжих боломж бага байдаг тухай авч үздэг бол Голланд өвчин гэсэн ойлголтыг товчоор уул уурхайн салбарын хөгжил нь бусад салбарын хөгжлийг зогсонги байдалд оруулах үзэгдэл гэж ойлгох нь зохистой.

Тэгвэл адилхан баялаг ихтэй орнуудын зарим нь ямар арга зам, хөшүүрэг оновчтой тогтолцоо, удирдлага, менежмент ашиглан Голланд өвчин, Баялгийн хараал зэрэг сөрөг үзэгдлээс сэргийлж чадсан талаарх асуулт урган гарна. Байгалийн баялгаа ашиглан хөгжиж чадсан орнуудын амжилтын гол түлхүүр нь дэлхийн зах зээл үсрэнгүйгээр хөгжиж байгаа үед ашигт малтмалын нөөцийг зөвхөн ашиглахад гол анхаарлаа хандуулах бус, харин түүнээс орж ирэх ашгийг улс орны хөгжилд ашигтайгаар зориулах, хэт зарлага, зохимжгүй хэрэглээг хязгаарлаж, улс орны эдийн засаг, санхүүгийн аюулгүй байдал, тогтвортой байдлыг хамгаалан бэхжүүлэх, хойч үедээ нөөц бий болгон үлдээх шинэ арга хөшүүрэг, тогтолцоо бий болгон хэрэгжүүлсэн явдал гэж үзэж байна. Өөрөөр хэлбэл байгалийн баялгийг ашиглахдаа үндэсний аюулгүй байдал, эдийн засаг, санхүүгийн тогтвортой байдлын баталгааг хангахыг чухалчилж, улсынхаа урт хугацааны хөгжлийн үндсийг тавьж, хойч үедээ нөөц бий болгон эдийн засгийн хөгжлийн оновчтой зорилт дэвшүүлэн хэрэгжүүлэхийг чухалчилж байна. Энэ зорилтыг хэрэгжүүлэх нэг үндсэн арга нь үндэсний баялгийн сан болж байгаа бөгөөд байгалийн баялгийн нөөц ихтэй 40 орчим улс үндэсний баялгийн сан байгуулан, уул уурхайн орлогыг үр ашигтай ашиглах хэрэгсэл болгон ажиллуулж байна.

Эдийн засгийн тодорхой мөчлөгт богино хугацаанд тохиолддог буюу амьдралд ганц тохиолдох эдийн засгийн гэнэтийн өөрлтийг ашиглаж, ашгийг тогторжуулах зорилгоор байгуулагддаг нь уул уурхайн орлогоос санхүүждэг баялгийн сангийн онцлог юм.

---

sibility", Georgetown Journal of International Law, 2010, vol 2, p 3. Ишлэл 1

[10] Peter Kunzel, Yinqiu Lu, Iva Petrova, Jukka Pihlman, "*Investment Objectives of Sovereign Wealth Funds: a Shifting Paradigm*", IMF Working Paper, WP/11/19, January 2011, p. 3. http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1119.pdf холбоосоор үзнэ үү. Сүүлд үзсэн 2013 оны 6 дугаар сарын 20. Мөн "Udaibir S. Das, Yinqiu Lu, Christian Mulder, Amadou Sy, "*Setting Up a Sovereign Wealth Fund: Some Policy and Operational Considerations*", IMF Working Paper, WP09/179. 2009, pp. 9–10"-аас дэлгэрүүлэн үзэх боломжтой. http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09179.pdf холбоосоор үзнэ үү. Сүүлд үзсэн 2013 оны 6 дугаар сарын 20.

Уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий сан нь бүтээгдэхүүнээс эх үүсвэр бүхий сан бөгөөд уул уурхайн баялгийг олборлох, ашиглах, экспортлох явцад бий болсон орлогоос бий болгосон сангууд байдаг. Дүгнэж хэлэхэд уул уурхайн орлогоос эх үүсвэр бүхий сангуудын үндсэн онцлог нь байгалийн хязгаарлагдмал, дахин үл сэргээгдэх, шавхагдах баялгийг ирээдүй үетэйгээ хуваалцах зорилго, утга санаа, анхдагч үндсийг илэрхийлж байна.

1.3.Үндэсний баялгийн сангийн хөгжлийн чиг хандлага

Үндэсний баялгийн сангийн ашиг орлого, эрсдэлийн талаар гарч буй маргаантай олон асуудлууд нь түүний талаарх ойлголтуудын эргэлзээтэй байдлаас үүдэлтэй юм. Ойлголтуудын зөрүүтэй байдал нь судалгаа шинжилгээ хийх үед ямар сангуудыг хамруулж авч үзэх талаар эргэлзээ үүсгэдэг бөгөөд нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн тодорхойлолтууд өнөөг хүртэл бий болж чадаагүй байна.

Анх эрдэмтэн Андрей Розанов үндэсний баялгийн санг "улсаас эзэмшдэг хөрөнгийн нөөц бөгөөд уламжлалт төрийн тэтгэврийн сан, үндэсний мөнгөн тэмдэгтэд дэмжлэг үзүүлэх зорилго бүхий валютын нөөцийн аль нь ч биш" гэж тодорхойлсон.

АНУ-ын Сангийн яамны Олон улсын харилцааны асуудал эрхэлсэн төрийн нарийн бичгийн дарга Клей Ловери 2007 оны 6 дугаар сард хийсэн мэдэгдлээс дараах тодорхойлолтыг хийжээ. Үүнд: "Бид үндэсний баялгийн сан гэсэн ойлголтыг гадаад валютын хөрөнгөөр санхүүждэг боловч төрийн албан ёсны валютын нөөцөөс тусад нь удирддаг, засгийн газрын хөрөнгө оруулалтын хэрэгсэл гэдэг утгаар ойлгож байна"[11] гэжээ. Энэ тодорхойлолт хэдийгээр товч бөгөөд тодорхой боловч олон талаас тайлбарлаж, гуйвуулж болох сул тал бий. Тухайлбал, зарим сангууд гадаад валютын хөрөнгөөр санхүүждэггүй тул энэхүү тодорхойлолтын дагуу үндэсний баялгийн сан биш гэж тооцогдох болно. Солонгосын Хөрөнгө оруулалтын корпорацийг авч үзвэл үйл ажиллагааны хувьд төв банкнаас тусдаа, хараат бус боловч нөөцийн дуудлага худалдаанд давуу эрх эдэлдэг. Тиймээс үүнийг төв банкнаас тусдаа бус, хараат гэж үзэн үндэсний баялгийн санд тооцохгүй байж болохоор эргэлзээтэй байдал үүснэ.

2007 оны 10 дугаар сард ОУВС анх удаагаа үндэсний баялгийн санг албан ёсоор тодорхойлох оролдлого хийсэн бөгөөд "үндэсний баялгийн санг ерөнхийд нь засгийн газраас урт хугацааны зорилгын хүрээнд гадаад хөрөнгийг эзэмших зорилгоор бий болгосон, засгийн газраас эзэмшдэг тусгай хөрөнгө оруулалтын сан гэж тодорхойлж болно"[12] хэмээн томьёолжээ. Энэ нь төрийн албан ёсны нөөцөөс тусдаа байна гэснээс өөр ямар нэгэн хязгаарлалт тавиагүй АНУ-ын Сангийн яамны тодорхойлолтыг бодвол илүү нарийвчилсан хэмжээнд тодорхойлсон байна. Гэсэн ч ийнхүү гадаад хөрөнгө оруулалтад анхаарал хандуулах явдал нь дотоодын зах зээлд хөрөнгө оруулалт хийж буй сангуудыг орхигдуулдаг. Гэтэл Сингапурын Темасек нь байгуулагдсан эхний хорь орчим жилд ихэнхдээ дотоодод хөрөнгө оруулалт хийсэн байдаг билээ. Харин Ази болон Ойрхи Дорнодын орнууд одоо ч гэсэн дотооддоо хөрөнгө оруулалт хийсээр байна.

[11] Clay Lowery, *"Remarks by Acting Secretary for International Affairs, Clay Lowery on Sovereign Wealth Funds and the International Financial System"*, Conference on the Asian Financial Crisis Revisited, Federal Reserve Bank of San Francisco, 21 June 2007. Дам ишлэв.

[12] International Monetary Fund, *"Global Financial Stability Report: Financial Market Turbulence: Causes, Consequences and Policies"* (Washington DC: International Monetary Fund, 2007).

Үндэсний баялгийн сан судлалаар нэлээд өргөн хүрээнд хүлээн зөвшөөрөгдөж чадсан санхүүгийн шинжээч Стефен Жен өөрийн бүтээлдээ үндэсний баялгийн сангийн бүрэлдэхүүний 1. Үндэсний; 2. Их хэмжээний гадаад мөнгөн тэмдэгтийн байршуулалт; 3. Ямар нэг тодорхой эх үүсвэргүй; 4. Эрсдэл даах өндөр чадвартай; 5. Урт хугацааны хөрөнгө оруулалтын хэтийн төлөвтэй байх[13] гэсэн 5 шинж чанарыг тодорхойлжээ. Хэдийгээр тус тодорхойлолт зарим талаар давуу талтай ч эрсдэл даах чадамж багатай, богино хугацааны хөрөнгө оруулалтын чиг хандлагатай тогтворжуулалтын сан бий болгосон бүх сангууд болон дотоодын хөрөнгөд иуны өмнө хөрөнгө оруулдаг сангуудыг үндэсний баялгийн сан гэсэн ойлголтоос шууд хасаж буй нь сул талтай байна.

Үндэсний баялгийн сангийн олон улсын Ажлын хэсгийн тодорхойлолт:

2008 оны 10 дугаар сард Үндэсний баялгийн сангийн олон улсын ажлын хэсэг ОУВС-тай хамтран ажиллаж, үндэсний баялгийн сангийн тодорхойлолт боловсруулах, тодорхойлолтыг харилцан хүлээн зөвшөөрөхөөр тохиролцсон нь Сантьягогийн зарчмын болон бусад холбогдох албан ёсны баримт бичгүүдийн үндэс суурийг тавьсан билээ. Ажлын хэсгээс гаргасан тодорхойлолт үндэсний баялгийн санг тодорхой байдлаар, үйл ажиллагааны өргөн хүрээнд авч үзсэн давуу талтай ба үндэсний баялгийн санг "засгийн газраас эзэмшиж буй тусгай зорилго бүхий хөрөнгө оруулалтын сан" гэж тодорхойлсон.

Сантьягогийн зарчим үндэсний баялгийн санг тодорхойлох үндсэн 3 элементийг боловсруулжээ. Энэхүү 3 элемент нь:

1/ Эзэмшил. Үндэсний баялгийн санг засгийн газар эзэмших бөгөөд энэ нь төв засгийн газар болон дэд засгийн газрыг[14] хоёуланг нь багтаадаг.

2/ Хөрөнгө оруулалт. Гадаадад оруулах хөрөнгө оруулалтыг багтаасан хөрөнгө оруулалтын стратеги байх бөгөөд зөвхөн дотоодод хөрөнгө оруулдаг сангуудыг тооцохгүй.

3/ Зорилго, зорилт. Засгийн газраас макро эдийн засгийн зорилгоор байгуулдаг тул үндэсний баялгийн сангууд нь санхүүгийн зорилгыг хэрэгжүүлэх зорилгоор засгийн газрын бусад сангуудыг санхүүжүүлэх, тодорхой эх үүсвэрээс санхүүжих хэлбэрээр зохион байгуулагдах бөгөөд дунд болон урт хугацааны хөрөнгө оруулалтын стратегийг хэрэгжүүлдэг.

Сантьягогийн зарчим нь зах зээлийн ямар оролцогчдыг үндэсний баялгийн сан гэж тооцохгүйг мөн нарийвчлан заадаг. Тухайлбал, мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх зорилго бүхий, төрөөс уламжлалт мөнгөний бодлого болон төлбөрийн тэнцлийн зориулалтаар барьж буй гадаад валютын нөөцийн хөрөнгө, төрийн өмчит аж ахуй нэгжүүдийн үйл ажиллагаа, засгийн газрын ажилчдын тэтгэврийн сан, хувь хүмүүсийн тусын тулд зохицуулагдаж буй хөрөнгө зэргийг хасдаг.[15]

Цаашдын чиг хандлагыг ажиглахад дэлхийн улс орнуудын бодлого тодорхойлогч болон хууль тогтоогч нар үндэсний баялгийн сангийн тухай асуудлаар үл ойлголцол, алдаа эндэгдэл гарахаас сэргийлэх арга замыг эрэлхийлж байгаа бөгөөд албан ёсны, албадлагын зохицуулалтын систем бий болгож,

[13] Stephen Jen, "*The Definition of a Sovereign Wealth Fund*" (New York: Morgan Stanley, 2007). http://www.morganstanley.com/views/gef/archive/2007/20071026-Fri.html холбоосоор үзнэ үү. Сүүлд үзсэн 2013 оны 6 дугаар сарын 20.

[14] Энэхүү дэд засгийн газар гэсэн ойлголт нь мужийн болон үндэсний цөөнхийн засаг захиргааг илтгэнэ. Өнөөгийн байдлаар АНУ-ын Аляскын сан болон Канад Улсын Албертагийн сан гэсэн мужийн засгийн газраас байгуулсан хоёр баялгийн сан үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд ОУВС сан болон Олон улсын ажлын хэсгээс тев засгийн газар ба дэд засгийн газрын эзэмшилд байна гэж ийнхүү тодоттон заасан байдаг. Мөн ОУВС зарим тохиолдолд Үндэстний цөөнхийн буюу Үндэсний бүлгийн засгийн газар гэсэн нэршлийг ашигласан байдаг.

[15] International Working Group of Sovereign Wealth Funds, "*Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices, Santiago Principles*", October 2008, p. 27. http://www.iwg-swf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf холбоосоор үзнэ үү. Сүүлд үзсэн 2013 оны 6 дугаар сарын 20. Ишлэл 4.

Сантьягогийн зарчимд тусгагдсан тодорхойлолт, шалгууруудыг илүү нарийн болгох, өргөжүүлэх асуудал дээр хамтран ажиллах нь зүйтэйг онцолж байна.

II БҮЛЭГ. УУЛ УУРХАЙГААС ОЛОХ ЭХ ҮҮСВЭР БҮХИЙ БАЯЛГИЙН САНГИЙН ОЛОН УЛСЫН ТОГТОЛЦОО, ГАДААД ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА

2.1. Үндэсний баялгийн сангийн нийтээр зөвшөөрсөн зарчим, практик буюу Сантьягогийн зарчимд хийсэн дүн шинжилгээ

2007 онд ОУВС-ийн гишүүн 185 орны Сангийн сайд нарын бүрэлдэхүүнтэй Олон улсын валют санхүүгийн хороо ажлын групп байгуулж, баялгийн сангийн хөрөнгө оруулагчид болон сангийн хөрөнгө ашиглагч нарт тулгарч буй үндсэн асуудлуудаар судалгаа хийх үүрэг бүхий Үндэсний баялгийн сангийн Олон улсын ажлын хэсэг /ҮБСОУАХ/ байгуулсан. Уг ажлын хэсэгт баялгийн сан бүхий 26 орны төлөөлөл оролцож, баялгийн сантай холбогдсон "Нийтээр зөвшөөрөгдсөн зарчим, практик" гэсэн эмхэтгэл гаргаж, баялгийн сангийн хөрөнгө оруулалтын зорилгыг тодорхойлон, "Сантьягогийн зарчим"-ыг баталжээ. Уг баримт бичигт Үндэсний баялгийн санг байгуулахтай холбогдсон 24 зарчим тусгагдсан бөгөөд улс орнууд сан байгуулахдаа үүнийг гол удирдлагаа болгодог байна. Уг зарчмын талаар судалж, дүн шинжилгээ хийв. Тус судалгаат хавсралтаас дэлгэрүүлж үзнэ үү.

НИЙТЭЭР ЗӨВШӨӨРСӨН ЗАРЧИМ, ПРАКТИК БУЮУ САНТЬЯГОГИЙН ЗАРЧИМД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

НЗЗП батлагдсан үйл явц, учир шалтгааныг тандах тухайд:

- Үндэсний баялгийн сангуудын тоо, хөрөнгийн хэмжээ, үйл ажиллагааны хүрээ зэрэг нь эрс нэмэгдсэнээр олон улсын санхүүгийн зах зээл, дэлхийн эдийн засаг, хөрөнгө оруулалт хүлээн авагч орны эдийн засагт үзүүлэх нөлөө нь өсөж, үүнийг дагаад үндэсний баялгийн сангийн хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагаатай холбоотой, олон улсын хамтын ажиллагаа, эрх зүйн зохицуулалт шаардагдах тулгамдсан асуудлууд урган гарсан. Баялгийн сангуудын хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагаа идэвхжиж, хүлээн авагч орны эдийн засаг, аюулгүй байдалд нөлөөлөхүйц хэмжээний томоохон хөрөнгө оруулалтуудыг хийх болсноор хөрөнгө оруулалт хүлээн авагч гол орнууд болох өндөр хөгжилтэй, дэлхийн эдийн засагт нөлөө бүхий орнуудын зүгээс тавих анхаарал нэмэгдэж, бодлого чиглэл нь өөрчлөгдөн, үндэсний эдийн засаг, аюулгүй байдлаа хамгаалах ямар нэгэн арга хэмжээ авах шаардлагатай болсон нь баялгийн сангуудын үйл ажиллагааг олон улсын хэмжээнд зохицуулах, эрх зүйн орчин бий болох үндэс суурийг тавьсан байна. Үндэсний баялгийн сангийн хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагаа нь зөвхөн хүлээн авагч орны эдийн засагт нөлөөлөөд зогсохгүй улс төрийн арга хэрэгсэл, геополитик, стратегийн зорилтыг хэрэгжүүлэх зэвсэг болох хандлага ажиглагдсан нь олон улсын хамтын ажиллагаа өрнөх, улмаар зохицуулалт бий болгохыг шаардахад хүчтэй нөлөө үзүүлсэн.

- Эрх ашиг нь хөндөгдөж эхэлсэн нөлөө бүхий томоохон эдийн засагтай орнууд болох АНУ болон ЕХ-ны зүгээс төрөл бүрийн санал санаачилгууд, шаардлагуудыг тавих болсон нь олон улсын хамтын ажиллагаа идэвхжих, улмаар тодорхой дорвитой арга хэмжээ авагдах, олон улсын албан ёсны эрх зүйн хэм хэмжээ бий болох эхлэлийг тавьсан.

- Хүлээн авагч орнуудын зүгээс авах болсон хамгийн түгээмэл арга хэрэгсэл нь хамгаалах бодлого буюу өөрийн орны эдийн засаг, санхүүгийн зах зээлийн аюулгүй байдлыг хамгаалах арга хэрэгслүүдийг ашиглах явдал байсан тул олон улсын санхүүгийн зах зээл, эдийн засгийн системийн тогтвортой байдлын асуудал ч тодорхой хэмжээнд хөндөгдсөн нь мөн түлхэц өгсөн. Хүлээн авагч орны зүгээс үндэсний баялгийн сангийн хөрөнгө оруулалтын эсрэг хамгаалах бодлого хэрэгжүүлэх болсон явдал нь сан эзэмшигч орнуудын анхаарлыг зүй ёсоор татаж, тэдний зүгээс ч ямар нэгэн олон улсын арга хэмжээ, зохицуулалт шаардлагатай болохыг хүлээн зөвшөөрөх болсон.

- Олон улсын байгууллагуудын зүгээс зайлшгүй санаачилгын шаардлага бий болсон буюу тэдгээрийн оролцоо шаардлагатай болсон.

- Нэг талаас эдийн засаг, аюулгүй байдлаа хамгаалах барууны орнуудын сонирхол, нөгөө талаас хүлээн авагч орнуудын санааг бага ч гэсэн амраах, тэдний хамгаалалтын бодлогыг арилгах, хязгаарлах ямар нэгэн арга хэмжээ авах эзэмшигч орнуудын сонирхол бий болсон тул холбогдох талууд болох эзэмшигч орнууд ба хүлээн авагч орнуудын аль аль талын ашиг сонирхол давхцаж, тэдний тавьсан шаардлагаар олон улсын байгууллагын зүгээс санаачилга гаргаснаар цаашид үндэсний баялгийн сангийн үйл ажиллагааны талаарх олон улсын эрх зүйн зохицуулалт бий болох эх үндсийг тавьсан Сантьягогийн зарчим батлагдах түүхэн үндэс бий болсон.

НЗЗП-ийн шинж чанар, ач холбогдол ба цаашдын чиг хандлагын тухайд:

- ОУАХ байгуулагдсанаар ОУВС-ийн гүйцэтгэх үүрэг хумигдаж, эзэмшигч орнууд идэвхтэй оролцох болсон, олон улсын санхүүгийн хямрал тохиосон зэрэг олон төрлийн шалтгаанаар анх тавьсан зорилгоос нэлээд хэмжээгээр ухарч, улс орнууд өөрийн сонголтоор сайн дураар биелүүлэх, заавал биелэгдэх чанарын хувьд хүчин чадал багатай баримт бичиг батлагдсан бөгөөд эзэмшигч орнуудын зүгээс заавал биелүүлэх эрх зүйн баримт бичиг батлагдах, баялгийн сангуудын хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагааг ихээр хязгаарласан, нэгэн хэв загварт оруулсан, нарийн зохицуулсан, улс төрийн нөлөөлөл, засгийн газрын оролцоог хязгаарласан баримт бичиг батлагдахаас сэргийлж чадсан.

- Хэдий сайн дурын шинж чанартай баримт бичиг батлагдсан боловч эрх ашиг нь хөндөгдөж буй хоёр талын асуудлуудыг тодорхой хэмжээнд шийдвэрлэж чадсан, хоёр талын ашиг сонирхлыг тодорхой түвшинд тусгасан баримт бичиг болсон бөгөөд ОУАХ-ийн үйл ажиллагааг үргэлжлүүлэх зорилго, чиглэл бүхий ОУФ байгуулагдсан явдал нь баримт бичгийн хэрэгжилтийг үнэлэх, дэмжих аппаратыг бий болгож, тус баримт бичиг цаашид улам боловсронгуй болж, заавал биелэгдэх чанар нь нэмэгдэх боломжтой гэсэн дүгнэлтийг хийх боломжтой болгож байна.

- Монгол Улс баялгийн сангийн үйл ажиллагаагаа өргөжүүлэхийг хүсвэл тулгарах саад бэрхшээлийг урьдчилан таамаглаж байх шаардлагатай бөгөөд зарим төрлийн улс төр, эдийн засгийн асуудлууд хүлээн авагч орны зүгээс учирдаг болохыг анхаарч, үүнийг даван туулах арга зам нь ил тод, нээлттэй байдлыг баримтлах, Сантьягогийн зарчмыг хэрэгжүүлэх явдал мөн болохыг хүлээн зөвшөөрч, үүний хүрээнд Сантьягогийн зарчим нь өнөөгийн байдлаар олон улсын эрх зүйн албан ёсны хэм хэмжээ, стандарт, олон улсын албан бус хууль тогтоолтын нэг хэлбэр гэж тооцогдох онолын үндэслэлтэйг ухамсарлаж, үндэсний баялгийн сангийн эрх зүйн зохицуулалтад тусгах хэрэгтэй болж байна.

- Баримт бичигт ил тод, нээлттэй байдал, хариуцлага хүлээлгэх асуудал, сангийн эдийн засгийн ашиг сонирхлыг хамгаалах, засгийн газраас хараат бус

байлгах зэрэг зайлшгүй шийдвэрлэх шаардлагатай, олон чухал асуудлыг тодорхой хэмжээнд тусгаж чадсан. Монгол Улсын хувьд олон улсын зах зээл дэх баялгийн сангийн үйл ажиллагаагаа өргөжүүлэх, бусад сангуудтай өрсөлдөх зорилт тавьсан тохиолдолд ил тод, нээлттэй байдлын шалгуурыг хангах шаардлагатай болох бөгөөд тус баримт бичгийг сайтар судалж, хэрэгжүүлэх хэрэгтэй болно гэсэн дүгнэлтэд хүрч байна.

- Баримт бичигт эрх зүйн хүрээ, зорилт, макро эдийн засагтай уялдах байдал, институцийн хүрээ ба удирдлагын бүтэц, хөрөнгө оруулалт болон эрсдэлийн менежмент гэсэн 3 үндсэн бүлэг асуудлыг тусгасан ба удирдлагын бүтцийн нэгдсэн загварыг санал болгоогүй боловч түүний тогтвортой байдал, үүрэг хариуцлагыг нарийн тодорхойлох тухай, институцийн хүрээнд сангийн үйл ажиллагаанд үндэсний болон олон улсын стандартын дагуу аудит хийх, мэргэжлийн болон ёс зүйн стандарт тогтоох тухай, хөрөнгө оруулалт ба эрсдэлийн менежментийн хүрээнд сангийн санхүүгийн тогтвортой байдал, улс төрийн хараат бус байдлын тухай чухал асуудлуудыг зарчмын чанартайгаар тусгасан.

- ОУФ нь ОУАХ-ийн үйл ажиллагааг үргэлжлүүлж байгаа тул энэхүү баримт бичгийг форумын хүрээнд батлагдсан гэж үзвэл форум нь тодорхой хэмжээгээр бүтэц, уулзалтуудын зохицуулалт, процессын дүрэм, журам батлан үйл ажиллагаа явуулж байгаа учир албан бус үйл явцын бүрэлдэхүүн, Сантьягогийн зарчим ба Кувейтийн тунхаглалыг тооцож үзвэл албан бус үр дүн байгаа тул Сантьягогийн зарчмыг "олон улсын албан бус хууль тогтоомж" гэж үзэх боломжтой юм. Ерөнхий хэлбэр, бүтэц, дүрэм журам тогтоосон шинж чанарын хувьд олон улсын стандартын хэлбэрт багтах шаардлагыг хангаж байна. Гэвч олон улсын санхүүгийн зах зээлийн дүрэм журмыг тогтоох хүрээнд хамтран ажиллаж буй байгууллагуудын хүрээнд багтдаггүй тул бусад олон улсын стандартуудтай ижил хэмжээнд авч үзэх нь өрөөсгөл ойлголт болно.

- Үндэсний баялгийн сангийн үйл ажиллагааны өргөжилт, оролцогч хоёр талын санал санаачилга, олон улсын хамтын ажиллагаа, зарчмыг олон улсын эрх зүйн хүрээнд авч үзсэн дүн шинжилгээ зэргээс үзэхэд цаашид үндэсний баялгийн сангийн хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагааны талаар илүү өргөн хэмжээний олон улсын эрх зүйн зохицуулалт бий болох хандлагатай байна гэж дүгнэж байна.

- Үндэсний баялгийн сангийн үйл ажиллагааны талаарх олон улсын эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах шаардлага байгаа бөгөөд үүний тулд эзэмшигч орнуудын бодит хүсэл зориг болон хоёр талын идэвхтэй хамтын ажиллагаа, олон улсын хэмжээний санаачилга, ойлголцол шаардлагатай юм. Энэ хүрээнд ОУВС болон ДХБ-ийн оролцоог нэмэгдүүлэх боломжтой.

- Үндэсний баялгийн сангийн үйл ажиллагааны талаарх олон улсын эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах шаардлага байгаа, цаашид илүү өргөн хэмжээний зохицуулалт бий болно гэж үзвэл Монгол Улс үндэсний баялгийн сангийн үйл ажиллагааны талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох хүрээнд эдгээр зарчмуудыг, ялангуяа ил тод, нээлттэй байдал, хариуцлага хүлээлгэх асуудал, сангийн эдийн засгийн ашиг сонирхол ба улс төрөөс хараат бус байдал зэргийг зайлшгүй тусгах шаардлагатай юм гэсэн дүгнэлтийг судалгааны багийн зүгээс хийж байна. Олон улсын байгууллагуудын оролцоо нэмэгдсэнээр олон улсын эрх зүйн зохицуулалт өргөжих, илүү хүчин чадалтай болох боломжтой тул энэ шаардлага урган гарч байна.

2.2. Гадаад орнуудын туршлага: Уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий зарим сангуудын эрх зүйн зохицуулалтад хийсэн харьцуулсан дүн шинжилгээ

Судалгааны энэхүү хэсэгт үндэсний баялгийн сангийн талаарх эрх зүйн ерөнхий зохицуулалтад зайлшгүй, нарийвчлан, тодорхой тусгах шаардлагатай сангийн үйл ажиллагаатай холбогдох үндсэн асуудлуудыг сонгон авч, уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий үндэсний баялгийн сангийн үйл ажиллагаа, эрх зүйн зохицуулалтын хувьд сайн туршлага болохуйц 5 орны үндэсний баялгийн сангийн тогтолцоог харьцуулан судаллаа. Харьцуулалт хийгдэж буй үндсэн асуудлуудыг өмнөх хэсэгт авч үзсэн Сантьягогийн Зарчимд тусгагдсан асуудлууд, сонгон авсан улсуудын үндэсний баялгийн сангийн үйл ажиллагааг зохицуулж буй эрх зүйн үндсэн актад тусгагдсан асуудлууд зэргийг харгалзан сонгосон бөгөөд судалгааны үр дүнд эдгээр асуудлуудын хүрээнд дүн шинжилгээ хийж, зохицуулалтын боломжит хувилбаруудыг тогтоон, эрх зүйн ерөнхий зохицуулалтад хэрхэн тусгах талаар, Монгол Улсад тохиромжтой боломжит хувилбарын талаар санал зөвлөмжид тусгах болно.

Сонгон судалж харьцуулалт хийсэн орнуудын үндэсний баялгийн сангийн ерөнхий мэдээлэл ба судалгаанд ач холбогдол бүхий онцлогийн талаар товч танилцуулбал:

БНКУ – Казакстаны Үндэсний сан, 2000 он. Нэг сангийн бүтэцтэй үйл ажиллагаа явуулах боловч сангийн хөрөнгө нь хадгаламжийн ба тогтворжуулалтын гэсэн 2 хөрөнгийн багцад хуваагддаг онцлогтой.

Кувейт Улс – Кувейтийн Хөрөнгө оруулалтын байгууллага, 1953 он. Үндэсний баялгийн сангууд ба бусад сангуудыг удирдах эрхтэй боловч хөрөнгийн хувь эзэмшдэггүй, хөрөнгө оруулалтын чиг үүрэг бүхий байгууллага.

НВУ - Төрийн тэтгэврийн сан-Глобал, 1990 он. Сангийн үйл ажиллагааг зохицуулах тусгай хууль батлан хэрэгжүүлсэн бөгөөд сангийн зориулалт, зарцуулалт, хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагааны ил тод, нээлттэй байдал, хариуцлага хүлээлгэх зарчим, сангийн эдийн засгийн ашиг сонирхлыг хамгаалах асуудал зэргийг үр дүнтэйгээр шийдвэрлэж чадсан.

ОХУ – Нөөцийн сан, 2003 он. ОХУ анх 2003 онд тогтворжуулалтын сан байгуулсан бөгөөд 2008 онд сангийн бүтцийг шинэчлэн 2 сан болгон хуваасан онцлогтой.

БНЧУ – Эдийн засаг, нийгмийн Тогтворжуулалтын сан, 1985 он. Сангийн үйл ажиллагаа, төлөвлөлт, зориулалт зэргийг төсвийн бодлоготой нягт уялдуулан, төсвийн төлөвлөлтийг макро эдийн засгийн бодлого, эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлтүүдийн ирээдүйн чиг хандлагад уялдуулах зарчмыг хэрэгжүүлэх замаар баялгийн санг төрийн санхүү, эдийн засгийн бодлогыг хэрэгжүүлэгч чухал хэрэгсэл болгож чадсан.

Дээрх 5 улсын уул уурхайн орлогоос эх үүсвэр бүхий 5 сангийн эрх зүйн зохицуулалт, түүнд тусгагдсан үндсэн асуудлуудын талаарх дэлгэрэнгүй судалгааг хавсралт 2-оос үзнэ үү.

УУЛ УУРХАЙГААС ОЛОХ ЭХ ҮҮСВЭР БҮХИЙ ГАДААД УЛСУУДЫН САНГИЙН ТАЛААРХ ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГААНЫ ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Сангийн зорилго ба бүтцийн тухайд:

Уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий баялгийн сангууд ихэвчлэн тогтворжуулалтын ба хуримтлалын, эсвэл хоёуланг нь хослуулсан зорилго, зориулалт бүхий байна.

Байгалийн баялаг ихтэй орнуудын хувьд бүтээгдэхүүний үнийн хэлбэлзлээс үүдэлтэй эрсдэлээс эдийн засгаа хамгаалах, гэнэтийн орлогыг тогтворжуулах зорилго бүхий тогтворжуулалтын санг зайлшгүй байгуулах шаардлага тулгарч байгаа нийтлэг хандлагатай байгаа бөгөөд харин сангийн хөрөнгийн хэмжээ тогтворжуулах зорилгоос давсан тохиолдолд түүнийг өөрчлөх, шинэчлэн байгуулах, зорилгыг өргөтгөн, өөр зорилго бүхий сан болгон зохион байгуулах чиг хандлага ажиглагдаж байна. Тухайлбал, Норвеги, Орос, Чили улсууд анх тогтворжуулалтын сан байгуулж, улмаар тодорхой хугацааны дараа сангийн зорилго чиглэлийг өргөтгөн, ОХУ шинэчилсэн бүтцээр зохион байгуулсан бол Казакстан Улс тогтворжуулалтын ба хадгаламжийн давхар зорилго бүхий нэг санг ажиллуулж буй туршлага байна.

Сангийн үндсэн зорилго, улсын эдийн засгийн бодлого, шаардлага, макро эдийн засгийн зорилгуудад үндэслэн сангийн ерөнхий бүтцийг тогтоож байгаа бөгөөд анх сан байгуулах үед дэвшүүлсэн зорилгоо өргөжүүлэх, өөрчлөх үед сангийн бүтэц мөн өөрчлөгдөж байна /Норвеги, Орос/.

Байгалийн баялаг ихтэй, уул уурхайн орлогоос эх үүсвэр бүхий баялгийн сан байгуулсан улс орнууд дараах нийтлэг зорилго, зорилтуудыг дэвшүүлэн, хэрэгжүүлж байна. Үүнд:

- Улс орныхоо нийт эдийн засаг, төсвийг түүхий эдийн үнийн өөрчлөлт, уналтаас хамгаалах /Казакстан, Норвеги, Орос, Чили/;
- Санхүүгийн нөөц бүрдүүлэх, төсвийн алдагдлыг нөхөх /Казакстан, Кувейт, Орос/;
- Улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх урт хугацааны зорилтыг хангах хөрөнгийн эх үүсвэр бий болгох /Казакстан, Орос, Чили/;
- Ирээдүй хойч үедээ хөрөнгө хуримтлуулах /Казакстан, Кувейт, Орос, Чили/;
- Засгийн газрын гадаад өр төлбөрийг барагдуулах /Казакстан, Орос, Чили/;
- Тэтгэвэр, тэтгэмжийн санд зузаатгал хийх /Орос, Чили/.

Сангийн үндсэн зорилго, зориулалтаас шууд хамааралтай сангийн үйл ажиллагаатай холбоотой өөр нэг асуудал нь сангийн зарцуулалт буюу зориулалт байна. Үүнд:

- Тогтворжуулалтын зориулалт бүхий сангийн хөрөнгийн ихэнх хэсэг богино хугацаанд санг арвижуулах, цаг үеийн тулгамдсан асуудал, эрсдэлийг шийдвэрлэхэд ашиглагдаж байна /Казакстаны сангийн тогтворжуулалтын зорилго бүхий хөрөнгийн багц нь энэ зорилгоор ашиглагддаг/.
- Хуримтлал, хадгаламжийн зориулалт бүхий сангийн хөрөнгийн ихэнх хэсэг нь бага эрсдэлтэйгээр, удаан хугацаанд санг өсгөн арвижуулахад чиглэгдэж байна /Казакстаны сангийн хадгаламжийн хөрөнгийн багц, Орос, Кувейт/.

Гадаад хөрөнгө оруулалт хийх, уул уурхайн баялгийг зүй зохистой ашиглах, арвижуулах зорилго бүхий тогтворжуулалтын ба хадгаламжийн, тэтгэврийн санд түшиглэн, сангийн үндсэн бүтцийн хүрээнд дотоодод хөрөнгө оруулах, улсын тэтгэврийн санг санхүүжүүлэх зэрэг зорилго бүхий дотоод зах зээлд чиглэсэн санг байгуулах түгээмэл хандлагатай байна /Норвеги, Орос, Чили/.

Дотоодод хөрөнгө оруулалт хийх, тэтгэврийн санг санхүүжүүлэх зорилго бүхий санд үндсэн баялгийн сангийн хөрөнгө ДНБ-тэй уялдуулан тогтоосон тодорхой хэмжээнд хүрсэн тохиолдолд баялгийн сангаас санхүүжилт хийгддэг байна / Норвеги, Орос, Чили/.

Сангийн удирдлагын тухайд:

Улс бүрийн онцлог, сангийн зорилгоос хамааран сангийн удирдлага олон янз байгаа ч нэгтгэн авч үзвэл дараах удирдлагын тогтолцоо зонхилж байна. Үүнд:

- Ерөнхийлөгч сангийн үндсэн зарчмын асуудлаар шийдвэр гаргах, ТУЗ байгуулах /Казакстан/;
- Сангийн яам санг эзэмшиж удирдлагаар хангах /Норвеги, Орос, Чили/;
- Сангийн яам үндсэн асуудлуудыг хариуцаж, шийдвэр гаргах ба төв банканд зарим асуудлууд, ихэвчлэн хөрөнгө оруулалтын менежментийн асуудлыг хариуцуулах /Норвеги, Орос, Чили/;
- Төв банк сангийн яамтай гэрээ байгуулан санг удирдах, сангаас зохих шимтгэл авах /Чили/;
- Сангийн удирдах зөвлөл бүх асуудлыг бие даан шийдвэрлэх /Кувейт/.

Сангийн хөрөнгийг гадаад зах зээлд байршуулах, үр дүнтэйгээр өсгөн арвижуулах зорилго нь мэргэшил, дадлага шаардсан ажил тул мэргэжлийн, ур чадвар өндөртэй менежментийг баг ажиллуулах зайлшгүй шаардлага тулгардаг учраас хөрөнгө оруулалтын менежментийн удирдлагыг ихэнх тохиолдолд төв банкинд хариуцуулж байна /Казакстан, Норвеги, Чили/.

Сангийн удирдлагатай холбоотой чухал асуудал нь хяналтын асуудал бөгөөд ихэнх тохиолдолд парламентаас сангийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, сангийн стратегийн ач холбогдол бүхий шийдвэрүүдийг авч хэлэлцэх, хянах, зөвлөх чиг үүрэг бүхий зөвлөл, хороонуудыг бий болгох замаар төрийн үндсэн хяналтыг хэрэгжүүлж байна /Кувейт, Норвеги, Чили/.

Сан өөрийн дотоод хяналт, аудиттай байхаас гадна төрийн хяналт, хөндлөнгийн хяналтыг голчлон ашигладаг байна /Норвеги, Чили/.

Сангийн хөрөнгийн зарцуулалтад жил бүр аудит хийлгэж, эрх бүхий байгууллага сангийн тайланг баталдаг журам мөн мөрдөгдөж байна /Норвеги/.

Сангийн удирдлага, төрийн бусад бүтцийн хооронд нягт холбоог бий болгохын сацуу хараат бус байдлыг бий болгож чадсан туршлага нь Норвеги Улсын сангийн онцлог бүтэц болж байна.

Сангийн хөрөнгө оруулалтын стратеги/зарчим/-ийн тухайд:

Хөрөнгө оруулалтын стратегийн хүрээнд хөрөнгийн ямар төрлүүдэд хөрөнгө оруулалт хийх, газар зүйн ямар бүсүүдэд, тодруулбал ямар улсуудад хөрөнгө оруулалт хийх тухай асуудлыг авч үзэх шаардлагатай болдог бөгөөд Сантьягогийн зарчимд хөрөнгө оруулалтын стратеги тогтвортой, нарийн тодорхойлогдсон байх тухай тусгасан байдаг.

Сан хөрөнгө оруулалт хийхдээ аль болох олон улсыг багтаасан, олон төрлийн хөрөнгийн хэлбэрүүд бүхий хөрөнгийн багцад хөрөнгө оруулах зорилго бүхий урт хугацааны хөрөнгө оруулалтын стратегийг хэрэгжүүлэхийг зорьдог байна /Норвеги/.

Сангийн хөрөнгө оруулалтын стратегийн тухай авч үзэхэд хөрөнгө оруулалтын хүрээ гэсэн ойлголт чухал ач холбогдолтой бөгөөд хөрөнгө оруулалтын хүрээ нь санг хэзээ ашиглах, ашиг хэзээ орж ирэх зэрэг хугацааг илэрхийлдэг ойлголт юм. Сангийн ерөнхий зорилго нь хөрөнгө оруулалтын хүрээг тогтооход нөлөөлдөг байна. Тухайлбал тэтгэврийн сангийн хөрөнгө оруулалтын хүрээ нь маш урт хугацаагаар тогтоогддог бол тогтворжуулалтын сангийн тухайд бүтээгдэхүүний дундаж үнийн циклээс хамааран харьцангуй бага хугацаагаар тогтоогддог байна.

Үндэсний баялгийн сан нь төрийн эзэмшилд байдаг, зарим талаар төрийн тусгай эрхийг эдэлж санхүүгийн зах зээлийн бусад оролцогчид болох хувийн компаниудтай өрсөлдөж буй оролцогч тул давуу эрх эдэлдэг тухай, хөрөнгө оруулалтын шийдвэрт нь улс төрийн зорилго агуулагддаг зэрэгт асуудал, шүүмжлэл гардаг тул хөрөнгө оруулалт хүлээн авагч орны зүгээс баялгийн санг хувийн компанитай ижилд тооцож хөрөнгө оруулалтыг нь хүлээн авах шийдвэрийг гаргуулахын тулд зарим төрлийн ёс зүйн хязгаарлалтуудыг хөрөнгө оруулалтын зарчимдаа тусгах шаардлагатай болдог байна /Норвегийн Ёс зүйн Хорооноос "Хөрөнгө оруулалтын ёс зүйн удирдамж"-ийг гаргасан байдаг/.

Хөрөнгө оруулалтын ёс зүйн хязгаарлалтын хүрээнд зарим төрлийн, тухайлбал хүний эрх, хүүхдийн эрхийг ноцтой зөрчсөн, хүрээлэн буй орчинд аюултай үйл ажиллагаа эрхэлдэг компаниудад хөрөнгө оруулалт хийхийг хориглодог байна / Норвеги, Хөрөнгө оруулалтын ёс зүйн удирдамж/.

Баялгийн сангууд хөрөнгө оруулалтын стратеги, менежментийг сайжруулах зорилгоор хөрөнгө оруулалтын зөвлөхүүд, гадаад зөвлөх, мэргэжлийн баг зэргийг ашиглаж байна /Казакстан, Кувейт, Норвеги, Чили/.

Сангийн үйл ажиллагааг зохицуулах үндсэн эрх зүйн актад тусгагдсан асуудлуудын тухайд:

Сангийн үйл ажиллагааны зорилт, удирдлага, эх үүсвэр, сангийн зарцуулалт, үйл ажиллагааны харааг бус байдал, сангаас төсөвт оруулах баталгаат шилжүүлэг, сангийн үйл ажиллагаанд аудит хийх, төсвийн бодлоготой уялдуулах тухай зэрэг үндсэн асуудлууд тусгагдсан байна /Норвеги, Чили/.

Заавал тэнцвэржүүлсэн орлогоор төсвийн тэнцлийг зохиож байх, урт хугацаанд мөрдөх төсвийн тэнцлийн бодлогын үндсэн зорилтыг тодорхойлон тогтоож, төсвийн тэнцлийг жил бүр ДНБ-ий тодорхой хувьтай тэнцэх ашигтай байлгах, засгийн газрын үйл ажиллагааны улмаас үүссэн санхүүгийн үр дагавартай уялдуулж төв банкийг дахин санхүүжүүлэх, засгийн газрын ирээдүйн болзошгүй өглөг, өр төлбөрийн үнэлгээ тооцоог хийж, түүнийг төсвийн тэнцэлд тусгах асуудлыг сангийн үйл ажиллагаатай холбогдох бусад хууль, засгийн газрын төсөвтэй холбоотой хуулиудад тусгасан туршлага байна /Чили Улсын "Төсвийн хариуцлагын тухай хууль"-д энэ талаар нарийвчлан тусгасан/.

Судалгааны эхний 2 хэсэгт уул уурхайн олборлолтын орлогоос эх үүсвэртэй сангийн ойлголт, хөгжлийн түүх, цаашдын чиг хандлага, үүнтэй уялдуулан сонгож авсан 5 улсын 5 сангийн эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан судалсан дүн шинжилгээний үр дүнд тулгуурлан Монгол Улсын уул уурхайн орлогоос эх үүсвэр бүхий тусгай сангийн өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудал, эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох арга замын талаар дараагийн хэсэгт авч үзье.

III БҮЛЭГ. МОНГОЛ УЛСАД УУЛ УУРХАЙГААС ОЛОХ ЭХ ҮҮСВЭР БҮХИЙ ТУСГАЙ САНГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИНГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ АРГА ЗАМ

3.1. Монгол Улсын уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий тусгай сангийн эрх зүйн орчинд хийсэн дүн шинжилгээ

Монгол Улсад байгулагдан үйл ажиллагаа явуулж байгаа сангуудыг эх үүсвэрийн хувьд, тусгай хуулиар зохицуулах сан, 100 хувь төсвийн хөрөнгөөр бүрдүүлэх сан, зонхилох хэсгийг төсвийн хөрөнгөөр бүрдүүлэх сан, өөрөө өөрийгөө санхүүжүүлэх зарчмаар буюу эх үүсвэр нь буцалтгүй тусламж, хандиваар зонхилох хэсгийг нь бүрдүүлдэг сан хэмээн ангилж байна. Эдгээр сангууд эрх зүйн байдлын хувьд Засгийн газрын тусгай сангийн тухай, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай, Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн тухай, Төсвийн тухай хууль болон эдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаар зохицуулагдаж байна.

Монгол Улсад уул уурхайн орлогоос эх үүсвэр бүхий тусгай сангийн эрх зүйн орчинг судлахын тулд Монгол Улс дахь нийт тусгай сангуудын эрх зүйн орчны өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудлын талаар тоймлон авч үзсэн бөгөөд тус хэсгийг хавсралт 3-аас үзнэ үү.

Монгол Улс 2009 онд Хүний хөгжил сангийн тухай хууль, 2010 онд Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг тус тус баталснаар Хүний хөгжил сан, Төсвийн тогтворжуулалтын сангуудыг үүсгэн байгуулсан. Эдгээр сангууд нь ашигт малтмалын салбараас орж ирэх төсвийн орлогын зохих хэсгээр бүрддэг, сангуудад хуримтлал үүсгэх, хуримтлагдсан хөрөнгийг гадаад, дотоодын зах зээлд үнэт цаас, хувьцаа зэрэг санхүүгийн хөрөнгө оруулалт хийх буюу тогтворжуулалтын болон хуримтлалын зорилго бүхий баялгийн сангийн хэлбэрээр ажиллах тодорхой шинж чанарыг агуулж байна. Иймд Хүний хөгжил сан, Төсвийн тогтворжуулалтын сангуудыг тухайлан авч үзсэн хэсгийг хавсралт 3-аас үзнэ үү.

МОНГОЛ УЛСЫН УУЛ УУРХАЙГААС ОЛОХ ЭХ ҮҮСВЭР БҮХИЙ ТУСГАЙ САНГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИНД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Гадаад орны болон Монголын уул уурхайн орлогоос эх үүсвэртэй зарим сангуудын тогтолцоо, удирдлага, эх үүсвэр, хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагаатай холбоотой үзүүлэлтийн талаар харьцуулан судалсан. Эдгээрийн үзүүлэлтүүдийн тухай энэхүү тайлангийн хавсралтуудад тодорхой бичсэн.

Монголын зарим сангуудын гадаад орны сангуудтай харьцуулж болох үзүүлэлтийг хавсралт 4-д гаргасан болно. Тухайлбал Төсвийн тогтворжуулалтын сангийн төсвийн дунд, урт хугацааны тэнцвэртэй, тогтвортой байдлыг хангах зорилт, уг сангийн эх үүсвэр, сангийн хөрөнгийг Монгол банк Сангийн яамтай байгуулсан гэрээгээр олон улсын санхүүгийн зах зээлд байршуулах зэрэг заалтууд нь бусад орны сантай харьцуулж болохоор буюу зарчим нь ойролцоо байв.

Төсвийн тогтворжуулалтын сангийн тухайд:

Монгол Улсын Төсвийн тогтворжуулалтын сан нь Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуульд заасны дагуу төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд заасан нөхцөлөөр[16] тодорхойлсон төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогоос давсан төсвийн орлого, төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн ашиг, Засгийн газрын нөөц

[16] "Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого" гэж нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого, нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын эерүүг хэлнэ. Монгол Улсын "Төсвийн тогтвортой байдлын тухай" хууль, 4.1.5 дахь заалт.

сан болон Эрсдэлийн сангийн тухайн төсвийн жилийн зарцуулагдаагүй чөлөөт эх үүсвэр, Төсвийн тогтворжуулалтын сангийн санхүүгийн үйл ажиллагааныаас олсон орлого болон бусад орлогоос бүрддэг, төсвийн удирдлагын зарчим, төсвийн тусгай шаардлагад нийцсэн нэгдсэн төсвийн дунд, урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангах зорилготой бол бусад орнуудын тогтворжуулалтын сангийн хувьд уул уурхай, олборлох салбарын орлогоос бүрддэг төсвийн дунд, урт хугацааны тэнцвэртэй байдлыг хангах, тогтвортой өсөн нэмэгдэх нөөц бүрдүүлэх, төсвийн орлого тасрах, зарлага өсөх үед ашиглах нөөц бий болгох зэрэг улсын эдийн засгийн макро түвшний бодлого, зорилттой холбоотой сангууд байдаг тул тус сан нь санхүүжилтийн эх үүсвэр болоод зориулалтын хувьд шинэчлэх, өргөжүүлэх шаардлагатай байна.

Хүний хөгжил сангийн тухайд:

Хүний хөгжил сангийн хувьд Хүний хөгжил сангийн тухай хуульд тус санг ашигт малтмал, уул уурхайн орлогоос хуримтлал үүсгэн бий болгох, тогтвортой өсөн нэмэгдэх нөөц бүрдүүлэх зорилт тавих, ил тод байх, байгууллага, албан тушаалтан, хувь хүн, улс төрийн намын эрх ашигт хөтлөгдөхгүй байх, сангийн үзүүлэлтийг нийтэд мэдээлж байх тухай, стратегийн ашигт малтмалын төрийн өмчид ногдох ашиг, хувьцаа, борлуулалтын орлого зэргээс сангийн орлогыг бүрдүүлэх журам, ашигт малтмалын роялтын төлбөрөөс улсын төсөвт ногдох хэсгийг сангийн орлогод оруулах, сангийн хөрөнгийг дотоодын болон олон улсын санхүүгийн зах зээлд /үнэт цаас, өрийн бичиг, хадгаламж/ хөрөнгө оруулах тогтолцоо, сангийн менежментийг сонгон шалгаруулах, энэ талаар олон улсын байгууллагад тавих шаардлагын үзүүлэлтүүд, сангийн хөрөнгийг үнэт цаас, өрийн бичиг, хадгаламжаас өөр хэлбэрээр зарцуулахыг хориглосон заалтууд тусгагдсан нь гадаад орны сангуудын үзүүлэлтүүдтэй ойролцоо, Үндэсний баялгийн санд тавьдаг зарчим, шаардлагаас тусгасан хуулийн заалт байгаа нь харагдаж байна. Гэвч тус хуулийн эдгээр шаардлагаас хувь, хишиг хүртээхээс бусад заалт нь хэрэгжиж эхлээгүй буюу дорвитой хэрэгжихгүй байгаа юм.

Бусад сангуудын тухайд:

Монголын бусад сангууд, түүний дотор хүний хөгжилтэй холбоотой сангууд, тэдгээрийн тогтолцоо, үзүүлэлт, шаардлага нь зөвхөн дотоодын онцлогт нийцсэн, санг байгуулах, зарцуулах журам нь үндсэндээ төсвийн эх үүсвэрт түшиглэсэн сангууд болохоор гадаад орны, түүний дотор уул уурхайн орлогоос эх үүсвэр нь бүрддэг сангууд, түүний тогтолцоо, үзүүлэлтүүдтэй харьцуулах боломжгүй. Учир нь эдгээр сангууд зөвхөн тухайн санд тавьсан тодорхой зорилтыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн тогтолцоо, удирдлагатай байна.

Тулгамдаж буй асуудал:

Монгол Улсын сангуудын талаар мөрдөж байгаа хууль журам, дүрмийн заалтаас үзэхэд гадаад орны сангуудад нийтлэг мөрдөгдөж байгаа "сангийн үйл ажиллагаа ил тод байх, иж бүрэн мэдээлэгдэх, нээлттэй, найдвартай, өсөн арвижиж байх, дүрэм, үйл ажиллагаа, зохицуулалт нь ил тод, нээлттэй байх, үүрэг хариуцлага тодорхой, ялгаж салгасан байх, менежмент нь хараат бус, сан нь илүү давуу эрхтэй, Засгийн газрын нөлөөлөлгүй байх, хяналтын бүтэцтэй, хяналтад төр засгаас гадна иргэний нийгэм, төрийн бус байгууллага, иргэд оролцох, мэдээлэл

авах боломжтой байх"[17] зэрэг зарчмууд бараг тусгагдаагүй байгааг өөрчлөх шаардлага тавигдаж байна.

Гадаад орнуудын сангуудын талаарх хууль, эрх зүйн актад тухайн санг бүрдүүлэх, ашиглах, зарцуулах, тайлагнах бүх шатны ажилтай холбогдсон эрх, үүрэг маш тодорхой, тэдгээрийн биелэлтийг тодорхойлох боломжтой байхаар заасан байхад Монгол Улсын сангууд нь хуулийн ерөнхий заалтын хүрээнд сангийн дүрэм, журамд товч зааснаар хязгаарлаж байгаа нь сангийн хөрөнгийн зарцуулалтын үр ашиг, түүний арвижилтанд сөргөөр нөлөөлөх байдал ажиглагдаж байна. Нэгэнт сангуудаа уул уурхайн орлогоос бүрдүүлэн хөгжих зорилго тавьж байгаа Монгол Улстай төстэй орнууд уул уурхайгаас олсон илүүдэл орлогоо нэгдсэн санд төвлөрүүлэн хуримтлал бий болгож, энэ хөрөнгөө олон улсын зах зээл дээр гарган нэмэлт хөрөнгө олж, арвижуулан ашиглаж байгааг анхаарах шаардлагатай байна.

Ихэнх улс орнууд баялгийн сангийн хөрөнгийг дотоод зах зээлд байршуулахаас татгалзаж "улс төрийн нөлөөлөл, ашиг сонирхлын зөрчлөөс хамгаалж" гадаад зах зээл дээр мэргэжлийн багаар эрсдэлийг нь удирдуулж ажилладаг. Үүний үр дүнд уул уурхайн баялгийн орлого тогтвортой хадгалагдан өсөж, хожим учирч болох гэнэтийн хямрал, бэрхшээлээс улс орноо хамгаалах найдвартай эх үүсвэр болдог байна. Энэ нь Монгол Улсын баялгийн сангийн эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох чиглэл болох нь зүйтэй юм. Монгол Улсын баялгийн сангуудын бие даасан байдал, хяналт, ил тод байдал хангалттүй байгаа тул харьцуулагын тогтолцоог өөрчлөн төрөөс хараат бус статустай, иргэний нийгмийн оролцоотой, ил тод үйл ажиллагаатай, мөнгөн хөрөнгөө арвижуулахын төлөө сан болгон өөрчлөх шаардлагатай.

Дээрх байдлыг харгалзан, уул уурхайн бүтээгдэхүүн, түүхий эдийн экспортоос орж буй зарим орлогыг хуримтлуулж, олон улсын жишигт нийцсэн Тогтворжуулалтын сан үүсгэх замаар макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах, энэ чиглэлээр олон улсын туршлагаас суралцах, ирээдүйд төсөвт урт хугацаанд сөргөөр нөлөөлөх, орхаг ихтэй эрсдэлийг даван туулахад хуримтлагдсан хөрөнгийг зарцуулах боломжийг бүрдүүлэх, ингэснээр өнөөдөр төвлөрч буй хөрөнгийг үе дамжуулан хадгалах. эдийн засгийн хөшүүрэг болгон ашиглах бололцоо бүрдэнэ. Сангийн хөрөнгөөс гадаад зах зээлд санхүүгийн хөрөнгө оруулалт хийх эрх зүйн орчин бий болгох, удирдлага зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгох, чадавх бүрдүүлэх шаардлага тулгамдаж байна.

3.2. Монгол Улсад уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий тусгай сангийн эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох арга зам: САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

Ерөнхий зөвлөмж:

- Монгол Улсын эдийн засгийн үзүүлэлтүүд сүүлийн жилүүдэд өсөлттэй байгаа боловч уул уурхайн салбарын хөгжил, уул уурхайн бүтээгдэхүүний экспортын орлогод түшиглэсэн эдийн засгийн оновчгүй бүтэц, бусад салбарын хөгжлийн зогсонги байдал зэрэг нь "Голланд өвчин"-нд нэрвэгдэх аюул тулгараад буйг илтгэж байна. Иймд Монгол Улсын байгалийн баялгаас олох орлогыг үр ашигтай зарцуулах, баялгийг арвижуулах төрийн менежментийн бодлогыг сайжруулах шаардлагатай юм. Энэ хүрээнд одоо байгаа Монгол Улсын Төсвийн тогтворжуулалтын сан ба Хүний хөгжлийн сангийн зорилго, чиглэл, бүтэц, үйл ажиллагааг шинэчлэн

[17] Эдгээр нь Сантьягогийн зарчимд тусгагдсан байдаг бөгөөд ихэнх улс орнууд хэрэгжүүлж байгаа болно.

зохион байгуулах, үйл ажиллагааг нь тогтмолжуулах, гадаадад хөрөнгө оруулах үйл ажиллагааг идэвхжүүлэх, сангийн зарцуулалт, сан бүрдүүлэх зарчим зэргийг боловсронгуй болгох, эрх зүйн орчинг нь сайжруулах алхамуудыг авч хэрэгжүүлэх нь бодлогын оновчтой шийдвэр гэж үзэж байна.

- Энэ хүрээнд Төсвийн тогтворжуулалтын санг "Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль" ба "Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хууль"-аар зохицуулж буй өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалтыг өөрчлөн сайжруулж, баялгийн сангийн үйл ажиллагааг тусгайлан зохицуулах хууль батлах нь зүйтэй бөгөөд тус хуульд сангийн зориулалт, зарцуулалт, орлогын эх үүсвэр, удирдлага, хяналт зэргийг нарийвчлан тусгах шаардлагатай юм.

- Тусгайлсан хууль батлах, баялгийн сангийн үйл ажиллагааг сайжруулах, сангийн бүтцийг шинэчлэн зохион байгуулахдаа Сантьягогийн зарчимд тусгагдсан үндсэн асуудлууд, зарчмуудыг тусгах нь чухал ач холбогдолтой. Тухайлбал сангийн хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагаа, шийдвэр гаргалтын талаарх ил тод, нээлттэй байдал, хариуцлага хүлээлгэх зарчим, эдийн засгийн ашиг сонирхлыг хамгаалах арга хэрэгсэл зэргийг тодорхой тусгах нь үр нөлөөтэй байх болно.

Сангийн бүтцийг шинэчлэн зохион байгуулах, эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох арга замууд:

- Төсвийн тогтворжуулалтын сан ба Хүний хөгжил сангийн бүтцийг шинэчлэн, Тогтворжуулалтын сан ба Хөгжлийн сан болгон өөрчлөн зохион байгуулах. Хүний хөгжил сангийн санхүүжилтийн зарчим, үйл ажиллагааны хүрээ, зорилго зэргийг өөрчилж дотоод зах зээлд хөрөнгө оруулах, үйлдвэрлэл, эдийн засгийн хөгжил, уул уурхайгаас бусад салбарыг дэмжих, хөгжлийн төсөл хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлэх чиг үүрэг бүхий /Өнөөгийн Хүний хөгжил сангийн "тогтвортой өсөн нэмэгдэх байнгын нөөц бүрдүүлэн иргэддээ тэгш хүртээх" зорилго, чиг үүргийн хэрэгжилт нь иргэдэд бэлэн мөнгө тараах төдийхнөөр хязгаарлагдаж байгаа тул улс орнуудын туршлага, олон улсын чиг хандлагыг харгалзан эхний ээлжид Тогтворжуулалтын сангийн үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох, тогтворжуулалтын зорилгыг биелүүлэх хүрээнд Хүний хөгжил санг дотоод зах зээлд хөрөнгө оруулалт хийх, хөгжлийн төсөл, хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлэх чиг үүрэг бүхий сан болгож өөрчлөн зохион байгуулах нь зүйтэй юм. Энэ хүрээнд сангийн ашигт малтмал, уул уурхайн салбарын орлогоос орох санхүүжилт, гадаад зах зээлд хөрөнгө оруулалт хийх чиг үүрэг зэргийг Тогтворжуулалтын санд шилжүүлж, дотоодод явуулах үйл ажиллагааг нь Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах, бусад тусгай сангуудын үйл ажиллагааг эрчимжүүлэх замаар орлуулан хэрэгжүүлэх боломжтой гэж үзэж байна/, төсвийн уул уурхайн орлогын тодорхой хувь, Тогтворжуулалтын сангийн гадаадад хөрөнгө оруулах үйл ажиллагааны ашгийн тодорхой хувиар санхүүждэг сан болгон өөрчлөн байгуулах. Ингэхдээ Чили, ОХУ-ын жишгийг харгалзан тогтворжуулалтын сан ашигтай ажилласан тохиолдолд түүний ашгаас ДНБ-ий тодорхой хувиар тооцон санхүүжих зарчмыг баримтлах боловч Монголын эдийн засаг, нийгмийн өнөөгийн нөхцөл байдлыг харгалзан төсвийн уул уурхайн орлогоос мөн давхар санхүүжих зохицуулалт бий болгох шаардлага тулгарч байна. Иймхүү Тогтворжуулалтын сангаас Хөгжлийн санг тогтмол санхүүжүүлэх тохиолдолд тогтворжуулалтын санг тогтворжуулалтын ба хөгжлийн сангийн давхар үүргийг дам хэлбэрээр гүйцэтгэнэ гэж тодорхойлж болох юм.

- Тогтворжуулалтын санг зөвхөн төсвийн хомсдолтой үед эсвэл улсын гадаад өрийг дарах, Хөгжлийн сангийн тодорхой хэсгийг санхүүжүүлэх чиглэлээр

зарцуулах, бусад ямар ч зорилгоор ашиглахыг хуулиар хязгаарлаж, тогтворжуулах зорилгод хүрэх хөрөнгийн хэмжээг тогтоон, зорилтот хэмжээнд хүрэх хүртэл зөвхөн гадаадад хөрөнгө оруулалт хийж, сангийн хөрөнгийг арвижуулах үйл ажиллагаа эрхлэх зохицуулалт хийх. Ингэснээр тус сан тогтворжуулалтын /төсвийн хомсдолтой үед ашиглаж байгаа тул/, ирээдүй үед чиглэсэн /гадаад өрийг бууруулах зорилт дэвшүүлэх замаар/, хөгжлийн /Хөгжлийн сангийн тодорхой хэсгийг санхүүжүүлэх замаар/ гэсэн давхар үүргүүдийг гүйцэтгэх онцлогтой болж байна. Ирээдүйд тогтворжуулалтын зорилго биелсэн тохиолдолд сангийн зорилгыг өргөтгөх буюу өөрчлөх тухай зорилт дэвшүүлж, тодорхой хугацаанд сангийн хөрөнгийг арвижуулан, тогтворжуулах зорилтыг хэрэгжүүлэхэд хангалттай хөрөнгийг бий болгох стратеги төлөвлөгөөг батлан хэрэгжүүлэх боломжтой.

- Сантьягогийн зарчимд үндэсний баялгийн сан нь төлбөрийн балансын зөрүү, гадаад валютын гүйлгээний орлого, хувьчлалын орлого, төсвийн илүүдэл ашиг, экспортын орлогоос санхүүжих болох тухай заасан, Казакстан зэрэг зарим орон тодорхой салбар, үйлдвэрлэлийн орлогын татвар /Казакстанд нефтийн салбарын орлогын татвар санд ордог/, ашигт малтмалын нөөц ашигласны татвар, газрын татвар /Казакстанд хөдөө аж ахуйн газар худалдсаны орлого мөн санд ордог/ зэрэг орлогын бусад эх үүсвэрүүдийг ашигладаг туршлага бий зэргийг харгалзан, Төсвийн тогтворжуулалтын санг санхүү, эдийн засгийн салбарыг тогтворжуулах зорилго бүхий Тогтворжуулалтын сан болгон өөрчлөн байгуулах зорилгыг хэрэгжүүлэх хүрээнд сангийн эх үүсвэрийг бүрдүүлэх хувилбаруудыг өргөтгөн, шинэчлэх. Монгол Улсын Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуульд Төсвийн тогтворжуулалтын сан нь төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд заасан нөхцөлөөр тодорхойлсон төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогоос давсан төсвийн орлого, төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн ашиг, Засгийн газрын нөөц сан болон Эрсдэлийн сангийн тухайн төсвийн жилийн зарцуулагдаагүй чөлөөт эх үүсвэр, Төсвийн тогтворжуулалтын сангийн санхүүгийн үйл ажиллагаанаас олсон орлого болон бусад орлогоос бүрдэх тухай заасан байдаг. Харин Төсвийн тогтворжуулалтын санг Тогтворжуулалтын сан болгон өөрчилж, сангийн үйл ажиллагааг тогтворжуулах, гадаадад хөрөнгө оруулах үйл ажиллагааг идэвхжүүлснээр санг арвижуулах зорилтуудын хүрээнд сангийн эх үүсвэрийг тусгайлан батлах, хуульд нарийвчлан тусгах, нэмэлт эх үүсвэрийг тусгах шаардлагатай байна. Үүнд тогтворжуулалтын зорилгын хэрэгжилтийг хангах стратеги төлөвлөгөө биелэх хүртэл хугацаанд экспортын орлого /экспортын татвар/, ашигт малтмалын нөөц ашигласны татвар зэргээс тодорхой хувь нь Тогтворжуулалтын санд шууд шилжин орох, сангийн үйл ажиллагааг ойрын хугацаанд, яаралтай эхлүүлэх зорилгоор хууль батлагдсан эхний жил төсвөөс тодорхой хэмжээний санхүүжилт хийх зэрэг зохицуулалтуудыг бий болгосноор Тогтворжуулалтын сангийн гадаадад хөрөнгө оруулах, хөрөнгийг арвижуулах үйл ажиллагаа ойрын хугацаанд эхэлж, үйл ажиллагаа нь тогтворжих боломжтой болно.

- Засгийн газрын ирээдүйн болзошгүй өглөг, өр төлбөрийн үнэлгээ, тооцоог хийж, түүнийг төсвийн тэнцэлд тусгах зэргээр төсвийн бодлого, төлөвлөлтийн үр ашигтай байдлыг сайжруулж /Чили Улсын туршлагыг харгалзах/, зардлыг багасгах замаар Тогтворжуулалтын санг санхүүжүүлэх, гадаадад хөрөнгө оруулах үйл ажиллагаа явуулах боломж олгох бодлогыг төрөөс баримтлах, энэ зорилгыг хэрэгжүүлэх стратегийн зорилтуудыг боловсруулах шаардлагатай байна.

- Сангийн ерөнхий удирдлагын үүргийг сангийн яам гүйцэтгэх боловч хөрөнгө оруулалтын менежментийн удирдлагыг Монгол банк гэрээгээр гүйцэтгэх. Хөрөнгө оруулалтын оновчтой стратегийг хэрэгжүүлэх хүрээнд Казакстан Улсын туршлагыг

харгалзан /Казакстаны Үндэсний баялгийн сан тогтворжуулалтын ба хадгаламжийн гэсэн хөрөнгийн хоёр багцад хуваагддаг/ Тогтворжуулалтын сангийн хөрөнгийг богино хугацааны хөрөнгө оруулалт хийж, сангийн арвижилтыг хангах зориулалт бүхий хөрөнгийн багц ба урт хугацааны, бага хэмжээний эрсдэлтэй хөрөнгө оруулалт хийж, орлогын өсөлтийг хангах зориулалт бүхий хөрөнгийн багц гэсэн хоёр хөрөнгийн багцад хувааж, урт хугацааны хөрөнгө оруулалт хийх зориулалт бүхий хөрөнгийн багцын менежментийг Монгол банкинд гэрээгээр хариуцуулж, богино хугацааны хөрөнгө оруулалт хийх зориулалт бүхий хөрөнгийн багцыг гадаадын хэд хэдэн мэргэжлийн томоохон банкуудад гэрээгээр хариуцуулах нь үр нөлөөтэй байх болно. Үүнд Казакстан Улсын туршлагыг харгалзах нь зүйтэй бөгөөд Казакстаны Үндэсний сан нь сангийн хөрөнгийнхөө зарим хэсгийг Citibank, Deutsche Bank, ABH, Amro зэрэг гадаадын томоохон банкуудын удирдлагад шилжүүлсэн байдаг.

- Хөрөнгө оруулалтын стратеги төлөвлөлтөд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор Хөрөнгө оруулалтын стратеги, төлөвлөлтийн зөвлөх хороо, хөрөнгө оруулалтын ёс зүйн асуудлыг шийдвэрлэх хүрээнд Хөрөнгө оруулалтын ёс зүйн хороог тус тус байгуулах нь зүйтэй /Норвеги Улсын туршлагыг харгалзах/.

- Сангийн үйл ажиллагааны хяналтыг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар хуульд нарийвчлан тусгах, парламентаас томилж, тайлангаа мөн парламентад тайлагнаж, хянуулах зохицуулалт бүхий Хяналтын хороог бий болгох зэрэг арга хэмжээг авсанаар Монгол Улсад уул уурхайн орлогоос эх үүсвэр бүхий баялгийн сангийн үйл ажиллагааг өргөжүүлэх, өнөөгийн эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох, Төсвийн тогтворжуулалтын сангийн бүтцийг шинэчлэн зохион байгуулах зорилгыг үр ашигтай хэрэгжүүлэх боломжтой болно гэж үзэж байна.

- Цаашид зөвхөн дотоод зах зээлд хөрөнгө оруулалт хийх, хөгжлийн төсөл хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлэх зорилго бүхий Хөгжлийн сангийн үйл ажиллагааг амжилттай хэрэгжүүлэх боломж, гадаадын орнуудын сайн туршлага зэргийн талаар нарийвчилсан судалгаануудыг хийх нь дээрх зорилгыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх чухал ач холбогдолтой юм.

- Мөн Засгийн газрын түсгай сан, тэдгээрийн салбар, төрлийг ангилах. Үүнд салбар, үйлдвэрлэлийн зорилтот сангуудыг хуульд өөрчлөлт оруулах замаар түсгай сангаас ялгаж ,зааглах хэрэгцээ шаардлага байгаа нь судалгааны үр дүнд ажиглагдлаа. Гэхдээ тус судалгааны сэдвийн хүрээ нь засгийн газрын нийт түсгай сангийн тогтолцооны асуудлыг бус уул уурхайн орлогоос эх үүсвэр бүхий түсгай сангийн зохицуулалтаар хумигдаж байгаа болно.

ЕРӨНХИЙ ДҮГНЭЛТ

Энэхүү "Уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий баялгийн сангийн эрх зүйн зохицуулалт" сэдэвт судалгаагаар үндэсний баялгийн сангийн онолын асуудал, ерөнхий ойлголтууд, олон улсын чиг хандлагад тулгуурлан, гадаад улсуудын уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий баялгийн сангийн тогтолцоог харьцуулан судалж, жишиг болохуйц туршлагыг илрүүлэх замаар дотоодын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох арга замыг тодорхойлоход чиглэсэн санал, зөвлөмж боловсруулах зорилгоор үндэсний баялгийн сангийн ерөнхий ойлголтын хүрээнд баялгийн сангийн түүхэн чиг хандлага, ангилал, төрөл, хэлбэрүүд, олон улсын байгууллагууд хэрхэн тодорхойлсон байдал, хөгжлийн цаашдын чиг хандлага ба уул уурхайн орлогоос эх үүсвэртэй баялгийн сангийн онцлогийг, олон улсын эрх зүйн орчны хүрээнд "Нийтээр зөвшөөрөгдсөн зарчим, практик буюу Сантьягогийн

зарчим"-ын батлагдах үйл явц, учир шалтгаан, шинж чанар, ач холбогдол ба цаашдын чиг хандлагыг судлав. Мөн үндэсний баялгийн сангийн талаарх эрх зүйн ерөнхий зохицуулалтад зайлшгүй, нарийвчлан, тодорхой тусгах шаардлагатай сангийн үйл ажиллагаатай холбогдох үндсэн асуудлуудыг сонгон авч, уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий үндэсний баялгийн сангийн үйл ажиллагаа, эрх зүйн зохицуулалтын хувьд сайн туршлага болохуйц 5 орны үндэсний баялгийн сангийн тогтолцоог судалж, Монгол Улс дахь уул уурхайн орлогоос эх үүсвэр бүхий тусгай сангуудын эрх зүйн орчны өнөөгийн байдал, хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааны талаар авч үзсэн ба гадаад орнуудын сангуудтай харьцуулан, тулгамдаж буй асуудал, цаашид авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгаа арга хэмжээ, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох арга замыг тогтоон Монгол Улсын байгалийн баялгаас олох орлогыг үр ашигтай зарцуулах, баялгийг арвижуулах төрийн менежментийн бодлогыг сайжруулах шаардлагад нийцүүлэн одоо байгаа Монгол Улсын Төсвийн тогтворжуулалтын сан ба Хүний хөгжлийн сангийн зорилго, чиглэл, бүтэц, үйл ажиллагааг шинэчлэн зохион байгуулах, үйл ажиллагааг нь тогтмолжуулах, гадаадад хөрөнгө оруулах үйл ажиллагааг идэвхжүүлэх, сангийн зарцуулалт, сан бүрдүүлэх зарчим зэргийг боловсронгуй болгох, эрх зүйн орчинг нь сайжруулах алхамуудыг авч хэрэгжүүлэх нь бодлогын оновчтой шийдвэр гэж үзэв. Үүнд байгалийн баялаг ихтэй орнуудын хувьд бүтээгдэхүүний үнийн хэлбэлзлээс үүдэлтэй эрсдэлээс эдийн засгаа хамгаалах, гэнэтийн орлогыг тогтворжуулах зорилго бүхий тогтворжуулалтын санг зайлшгүй байгуулах шаардлага тулгарч байгаа нийтлэг хандлагатай байгаа бөгөөд харин сангийн хөрөнгийн хэмжээ тогтворжуулах зорилгоос давсан тохиолдолд түүнийг өөрчлөх, шинэчлэн байгуулах, зорилгыг өргөтгөн, өөр зорилго бүхий сан болгон зохион байгуулах чиг хандлага ажиглагдаж байгааг харгалзан Монгол Улсад уул уурхайн бүтээгдэхүүн, түүхий эдийн экспортоос орж буй зарим орлогыг хуримтлуулж, олон улсын жишигт нийцсэн Тогтворжуулалтын сан үүсгэх замаар макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах, энэ чиглэлээр олон улсын туршлагаас суралцах, ирээдүйд төсөвт урт хугацаанд сөргөөр нөлөөлөх, урхаг ихтэй эрсдэлийг даван туулахад хуримтлагдсан хөрөнгийг зарцуулах боломжийг бүрдүүлэх, ингэснээр өнөөдөр төвлөрч буй хөрөнгийг үе дамжуулан хадгалах, эдийн засгийн хөшүүрэг болгон ашиглах бололцоо бүрдэнэ гэж үзсэн бөгөөд энэ хүрээнд санал зөвлөмж боловсруулав.

ХАВСРАЛТ 1

ҮНДЭСНИЙ БАЯЛГИЙН САНГИЙН НИЙТЭЭР ЗӨВШӨӨРСӨН ЗАРЧИМ, ПРАКТИК /НЗЗП/ БУЮУ САНТЬЯГОГИЙН ЗАРЧИМ

Үндэсний баялгийн сангийн нийтээр зөвшөөрсөн зарчим, практик/НЗЗП/ буюу Сантьягогийн зарчим нь үндэсний баялгийн сан эзэмшигч улс хэрэгжүүлэх сонголтоо өөрөө хийх боломж бүхий, үндэсний баялгийн сангийн үйл ажиллагаанд баримтлах зарчмуудыг тусгасан сайн дурын шинжтэй загварчлал юм.[18]

Төрийн эзэмшлийн хөрөнгө оруулалтын хэрэгсэл болох үндэсний баялгийн сангуудын тоо 2000 оны дунд үеэс эрс нэмэгдэж, Европ болон АНУ-д их хэмжээгээр хөрөнгө оруулах болсноор дэлхийн эдийн засагт нөлөө бүхий, томоохон эдийн засагтай орнуудаас бүрдэх хөрөнгө оруулалтын орчин бий болсон. Дэлхийн санхүүгийн хямралын үр дүнд үндэсний баялгийн сангууд санхүүгийн институциудыг хямралаас аврах зорилгоор их хэмжээний капиталыг зах зээлд гаргаж эхэлсэн. Иймхүү үндэсний баялгийн сангуудын тоо, хөрөнгийн хэмжээ эрс нэмэгдэж, барууны санхүүгийн байгууллагуудтай харилцах харилцаа нь өөрчлөгдсөн тул дэлхийн санхүүгийн зах зээлийн оролцогчдын анхаарлыг татах болсон байна. АНУ зэрэг аж үйлдвэржсэн олон орон үндэсний аюулгүй байдал тэдийгүй санхүүгийн зах зээлд нь үзүүлж буй үндэсний баялгийн сангийн нөлөөллөөс болгоомжлох болж үндэсний баялгийн сангийн хөрөнгө оруулалтыг хязгаарлах хамгаалалтын арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлэх болжээ.

Энэ нөхцөл байдалд үндэсний баялгийн сангийн хөрөнгө оруулалт хүлээн авагч орнууд, тухайлбал, АНУ, ЕХ, Япон зэрэг улсууд үндэсний баялгийн сангуудын талаарх олон улсын зохицуулалтын арга хэрэгсэлд ач холбогдол өгч, үндэсний баялгийн сангууд үйл ажиллагаандаа дагаж мөрддөг загвар дүрэм, эрх зүйн зохицуулалт бий болгох сонирхлоо илэрхийлэх болсон. Тус загвар дүрэмд сангийн удирдлагын улс төрөөс хараат бус бүтэц, үнэт цаасны багц худалдан авах үйл ажиллагааны талаар нээлттэй зарлах зарчим зэрэг тулгамдсан асуудлуудыг багтаахыг зорьж байсан.[19]

Үндэсний баялгийн сангуудын үйл ажиллагаа өргөжих хэрээр хүлээн авагч орнуудын зүгээс тэдгээрийн үйл ажиллагаа, тэр дундаа хөрөнгө оруулалтын сэдэл, хөрөнгө оруулалтын шийдвэр гаргалтад нөлөөлж буй улс төр, эдийн засгийн хүчин зүйлсийн талаар эргэлзэх болж, хөрөнгө оруулалтын шийдвэрт улс төрийн зорилго зонхилж байгаа тухай шүүмжлэхээс гадна улс төр, эдийн засгийн шинж чанартай бусад олон асуудлуудыг тавих болсон. Тухайлбал үндэсний баялгийн сангууд зөвхөн технологи болон туршлагыг шилжүүлэн авах, нутагшуулах зорилгоор аливаа компанид хөрөнгө оруулах шийдвэр гаргадаг бөгөөд сангийн хөрөнгө оруулалт нь капиталын зах зээлийг гажуудуулах, өрсөлдөөний журмыг алдагдуулах сөрөг нөлөөтэй байдаг, эзэмшигч орны үйлдвэрлэл, экспортыг дэмжих зорилготой үйл ажиллагаа явуулдаг зэрэг шүүмжлэлийг зарим орон гаргах болжээ.[20]

---

[18] International Working Group of Sovereign Wealth Funds, "*Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices, Santiago Principles*", October 2008, p. 27. http://www.iwg-swf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf холбоосоор үзэж үү. Сүүлд үзсэн 2013 оны 6 дугаар сарын 20.

[19] "Overseas Funds Resist Calls for a Code of Conduct", New York Times, 9 February 2008. Дам ишлэв.

[20] Ronald J. Gilson, Curtis J. Milhaupt, "*Sovereign Wealth Funds and Corporate Governance: A Minimalist Response to the New mercantilism*", Stanford Law Review, 2008, vol. 60, no. 5, pp. 1360–1362. Мөн "Richard A. Epstein and Amanda M. Rose, "*The Regulation of Sovereign Wealth Funds: the Virtues of Going Slow*", University of Chicago Law Review, 2009, vol. 76, no. 1, pp. 123–128"-ээс дэлгэрүүлэн үзэх боломжтой. Дам ишлэв.

Энэхүү асуудлууд нь ерөнхийдөө үндэсний баялгийн сангийн хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагаагаар хөрөнгө оруулалт хүлээн авагч оронд учруулж болзошгүй эрсдэлүүд бөгөөд үндэсний баялгийн сангийн үйл ажиллагааг зохицуулах олон улсын эрх зүйн зохицуулалт бий болох үндсийг тайлбарлаж буй нийтлэг үндэслэлтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл үндэсний баялгийн сангийн үйл ажиллагааг зохицуулах олон улсын эрх зүйн зохицуулалт шаардлагатай гэж үздэг орнуудын зүгээс тавьдаг үндэслэл, шаардлагууд юм. Эдгээр нь үндэсний баялгийн сангийн хоёр үндсэн онцлогоос үүдэн бий болдог. Нэгдүгээрт, үндэсний баялгийн сан эзэмшил, хяналтын хувьд засгийн газраас зайлшгүй тодорхой хэмжээнд хараат байдаг, хоёрдугаарт, их хэмжээний хөрөнгө хуримтлуулсан байдаг буюу санхүүгийн зах зээлд нөлөө үзүүлэхүйц хэмжээний хөрөнгийг эзэмшдэгтэй холбоотой байдаг.[21]

Эрдэмтэд үндэсний баялгийн сангийн хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагаанаас үүдэн хүлээн авагч оронд учрах эрсдэлийг тайлбарлах, тодорхойлох оролдлого бүхий судалгаа, бүтээлүүдийг гаргасан байдаг.[22] Тэдний судалгаа, бүтээлдээ тусгасан хүлээн авагч оронд учрах эрсдэлүүдийг ерөнхийд нь 2 ангилан авч үзэж болох юм. Нэгдүгээрт, үндэсний баялгийн сангийн хөрөнгө оруулалт нь хүлээн авагч орны эдийн засгийн аюулгүй байдалд эрсдэл учруулдаг бөгөөд санхүүгийн системийн эрсдэлийг бий болгодог гэж үздэг, хоёрдугаарт, үндэсний баялгийн сангууд стратегийн хөрөнгө оруулалтын төлөө зорьдог буюу хөрөнгө оруулалтын шийдвэрт нь улс төрийн зорилго нөлөөлдөг учраас хүлээн авагч орны аюулгүй байдал, улс төрийн байр суурьт эрсдэл учруулдаг гэж үздэг. Нэгдүгээр ангилалд багтах эрсдэлээр сангийн үйл ажиллагаатай холбоотой бүх төрлийн эдийн засгийн асуудлыг тайлбарлахыг оролддог бол хоёрдугаарх нь сангийн хөрөнгө оруулалтын талаарх улс төрийн аргументыг гарган тавьдаг.

Эдгээр асуудал нь үйл ажиллагааны ил тод, нээлттэй байдал дутагдалтайгаас үүдэн бий болдог, мэдээллийн хомс байдал, мэдээлэл олж авах тэгш бус боломж, хүлээн авагч орны үндэсний баялгийн сангийн талаарх айдас, түгшүүр зэргийн бодит үр дүн гэж үзэж болно. Үүнийг шийдвэрлэх хамгийн оновчтой арга нь хяналт, тайлагнах үйл явцыг сайжруулах, хөрөнгө оруулалтын шийдвэр гаргах ил тод, нээлттэй механизмыг бий болгох явдал юм.

Энэ хүрээнд авч хэрэгжүүлсэн хамгийн дорвитой арга хэмжээ нь Сантьягогийн зарчим буюу "Нийтээр зөвшөөрсөн зарчим, практик" юм. Энэ нь нэг талаас баялгийн сангийн үйл ажиллагаанд болгоомжтой, шүүмжлэлтэй хандаж байсан аж үйлдвэржсэн орнууд, нөгөө талаас сангийн хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагаа нь зөвхөн эдийн засгийн зорилготой гэдгийг батлахыг оролдож байсан эзэмшигч орнуудын хоорондох маргааныг шийдвэрлэх, улам бүр өргежиж буй баялгийн сангийн үйл ажиллагааг зохицуулах олон улсын эрх зүйн зохицуулалт бий болгох оролдлого байсан. Үүний нэг онцлог нь эдгээр зарчмууд сайн дураараа биелүүлэх дүрмүүдийг тогтоосонд оршиж байна. Иймд цаашид энэ салбарт илүү нягт олон улсын хамтын ажиллагаа шаардлагатай аж.

[21] Donghyun Park, Gemma Esther Estrada, "*Developing Asia's Sovereign Wealth Funds: the Santiago Principles and the case for Self Regulation*", Asian Journal of International Law, 2011, vol. 1, no. 2, p. 384. Мөн "Gerald Yons, "*State capitalism: the Rise of Sovereign Wealth Funds*", Law and Business Review of the Americas. 2008. vol. 14, no. 1, p. 5"-аас дэлгэрүүлэн үзэх боломжтой. Дам ишлэв.

22 Тухайлбал: Amy Keller, "*Sovereign Wealth Funds: Trustworthy Investors or Vehicles of Strategic Ambition – An Assessment of the Benefits, Risks and Possible Regulation of Sovereign Wealth Funds*", Georgetown Journal of Law and Public Policy, 2009, vol. 7, no. 1, pp. 342–345; Paul Rose, "*Sovereign Wealth Fund Investment in the Shadow of Regulation and Politics*", Georgetown Journal of International Law, 2009, vol. 40, no. 4, pp. 1207–1238; Paul Rose, "*Sovereigns as Shareholders*", North Carolina Law Review, December 2008, vol. 87, no. 1, pp. 93–99; Jennifer Rooke, "*Finding the Right Balance for Sovereign Wealth Fund Regulation: Open Investment vs. National Security*", Columbia Business Law Review, 2009, vol 2009, no. 2, pp. 736–743 зэрэг өгүүлүүдийг үзнэ үү.

Сантягогийн зарчим нь ил тод, нээлттэй байдал, хариуцлага зэргийг сангийн үйл ажиллагааны үндсэн баримтлал болгох үндсэн зорилго тавьсан байдаг ба ил тод зарлах, нээлттэй байдал зэрэг нь дэлхийн санхүүгийн зах зээлийн зохицуулалтын үндсэн стандарт гэж үздэг эдийн засагчид, санхүүгийн мэргэжилтнүүд, шийдвэр гаргагчдын дэмжлэгийг хүлээж байгаа, сангийн хариуцлагыг бэхжүүлэхэд зайлшгүй чухал шаардлагатай баримт бичиг юм.

Баримт бичгийг баталсан, хэрэгжилтийг хангах эрх бүхий этгээд

2007 онд болсон ЖИ-8-ын уулзалтын үеэр ОУВС, ДБ болон ЭЗХАХБ-т үндэсний баялгийн сангийн бүтэц, эрсдэлийн менежмент, ил тод байдал, хариуцлага / тайлагнал/ зэрэг асуудлуудыг шийдвэрлэх сайн туршлагыг тусган загвар төсөл боловсруулах ажлыг даалгажээ.[23] Олон Улсын Валют Санхүүгийн Хороо 2007 оны 10 дугаар сарын 27-ны өдөр болсон уулзалтаараа үндэсний баялгийн сангийн сайн туршлагыг хөгжүүлэх, мөн үндэсний баялгийн сан эзэмшигч болон сангийн хөрөнгө оруулалтыг хүлээн авагч орнуудад тулгамдаж буй асуудлуудад шинжилгээ, дүгнэлт хийх ажлыг эхлүүлэх тус санаачилга нь олон улсын санхүүгийн нээлттэй орчинг боловсронгуй болгох үйл хэргийг баталгаажуулж, санхүүгийн аливаа хамгаалалтын арга хэрэгслээс татгалзах чиг хандлагыг дэмжиж буй хэрэг гэж үзэн санаачилгыг дэмжихээ илэрхийлсэн байна.[24] Гэвч улс төр, эдийн засгийн хувьд нөлөө бүхий сан эзэмшигч орнуудын зүгээс эсэргүүцэлтэй тулгарсан тул ОУВС энэ ажилд анх төлөвлөж байсан хэмжээний үүрэгтэйгээр оролцож чадаагүй.

Харин ОУВС-ийн оронд шинэ оролцогч бий болсон нь Үндэсний баялгийн сангийн олон улсын ажлын хэсэг юм. Ажлын хэсэг нь үндэсний баялгийн сангуудын үйл ажиллагаанд баримтлах шилдэг туршлагыг тусгасан төслийг боловсруулах үүрэгтэйгээр байгуулагдсан.

Тус ажлын хэсэг эзэмшигч орнуудын нөлөөтэйгөөр ОУВС-ийн оролцоог хязгаарлах буюу цаашлаад гарах баримт бичгийн заавал биелэгдэх шинж чанарыг хязгаарлах, бууруулах зорилгоор байгуулагдсан гэж нэг талаас дүгнэж болно.

Ингэснээр ОУВС-ийн үүрэг хумигдаж, ажлын хэсэгт техник, арга зүй болон нарийн бичгийн дарга нарын газрын дэмжлэг үзүүлэх байдлаар хязгаарлагдсан байна. Ажлын хэсэг байгуулагдсан явдал нь хоёр шалтгаанаар чухал ач холбогдолтой. Нэгдүгээрт, хүлээн авагч орнуудын үндэсний баялгийн сангийн хөрөнгө оруулалттай холбогдуулан гарган тавьдаг асуудлуудад тэнцвэртэй, харилцан уялдаатай хариултыг өгөх боломжтой болсон. Хоёрдугаарт, оролцогчдод нэгдсэн стандарт бий болгох боломжтой гэсэн итгэлийг төрүүлснээрээ чухал ач холбогдолтой. Хэдийгээр санаачилгыг анх шаардсан тал нь Барууны орнууд байсан боловч эцсийн дүнд стандартыг бий болгох ажилд голчлон оролцсон, давуу эрхтэй байсан орнууд нь сан эзэмшигч орнууд болж хувирсан.[25]

ҮБСОУАХ 2008 оны 4 дүгээр сарын 30-ны өдөр байгуулагджээ. Сан эзэмшигч 26 орноос гишүүд нь бүрдэх[26] бөгөөд Вьетнам, Оман, Саудын Араб болон ОУВС, ЭЗХАХБ ажиглагчийн статустай оролцон байна. 2008 оны 9 дүгээр сард Чилид

[23] G7/8 Finance ministers meetings, "*Statement of G7 Finance ministers and central Bank Governors*", 19 October 2007. http://www.g8.utoronto.ca/finance/fm071019.htm холбоосоор үзнэ үү. Сүүлд үзсэн 2013 оны 6 дугаар сарын 20.

[24] Communique of the International Monetary Financial Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund, 20 October 2007. http://www.imf.org/external/np/cm/2007/102007a.htm холбоосоор үзнэ үү. Сүүлд үзсэн 2013 оны 6 дугаар сарын 20.

[25] Maurizia de Bellis, "*Global Standards for Sovereign Wealth Funds: the Quest for Transparency*", Asian Journal of International Law, 2011, vol. 1, no. 2, p. 359.

[26] Австрали, Азербайжан, АНУ, Арабын Нэгдсэн Эмират, Бахрейн, Ботсвани, Гвиней, Канад, Катар, Кувейт, Иран, Ирланд, Лива, Мексик, Норвеги, Орос, Хятад, Сингапур, Солонгос, Тимор, Тринидад ба Тобаго, Чили, Шинэ Зеланд гэсэн 26 орноос бүрддэг.

болсон 3 дугаар уулзалтаараа тус ажлын хэсэг "Нийтээр зөвшөөрсөн зарчим, практик" буюу Сантьягогийн зарчмыг зарласан. Тус ажлын хэсгийн дэд групп нь зарчмуудыг боловсруулсан бөгөөд ОУВС-аас гаргасан үндэсний баялгийн сангуудын бүтэц, туршлагын талаарх судалгаанд үндэслэжээ. Зарчмыг боловсруулах явцдаа Австрали, АНУ, Бразил, Герман, Канад, ИБ, Испани, Итали, Өмнөд Африк, Франц, Энэтхэг, Япон зэрэг хөрөнгө оруулалт хүлээн авагч орнуудаас санал авсан бөгөөд эдгээр орнуудын ихэнх нь тус ажлын хэсгийн гишүүн бус байсан нь онцлог юм.

Мөн ДБ, ЕХ, ЭЗХАХБ зэрэг олон улсын байгууллагуудын саналыг авчээ.[27]

Ажлын хэсгийн үүрэг зарчмын төсөл боловсруулах байдлаар хязгаарлагдаж байсан тул 2009 онд цуцлагдаж, Үндэсний Баялгийн Сангийн олон улсын форумд үүргээ шилжүүлжээ.

ҮБСОУФ 2009 онд Кувейтэд уулзаж, "Кувейтийн Тунхаглал"-ыг гаргажээ.[28] Кувейтийн Тунхаглалаар тус форум ОУАХ-ийн ОУВС-ийн хорооны өмнө өгсөн амлалтыг дахин давтаж, үндэсний баялгийн сангийн үйл ажиллагааны талаарх судалгааг үргэлжлүүлэхээ мэдэгджээ.[29] Ингэснээр форум байгуулагдаж буйг албан ёсоор зарласан байна. Мөн ОУАХ-ийн санаачилсан ажлыг үргэлжлүүлж, өргөжүүлэх үүрэг хүлээжээ.

Форумын үндсэн зорилго нь сан эзэмшигч орнууд хоорондоо нийтлэг ашиг сонирхлын асуудал дээр санал солилцоход нь дэмжлэг үзүүлэх, албан бус орчин, нөхцөлөөр хангах, бусад оролцогчидтой холбоотой үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх, Сантьягогийн зарчмын талаарх ойлголтыг гүнзгийрүүлэх, сурталчлан таниулахад оршино.[30] Тодруулбал, форум нь үндсэн 3 зорилгыг хэрэгжүүлдэг. Нэгдүгээрт, сангийн үйл ажиллагаатай холбоотой шинэ чиг хандлага, хөрөнгө оруулалтын дэглэм гэх зэрэг асуудлууд дээр үндэсний баялгийн сан болон бусад холбогдох этгээдүүд харилцах, хамтран ажиллах орчин, сүлжээ бий болгох зорилгыг тавьдаг. Хоёрдугаарт, Сантьягогийн зарчмын хэрэгжилтийн талаар санал бодлоо солилцох, оролцох, гуравдугаарт, хүлээн авагч орнуудтай хамтын ажиллагаа хөгжүүлэх, дэмжих зорилгуудыг хэрэгжүүлдэг.

Форумын эрх хэмжээг тодорхойлохдоо Сантьягогийн зарчмын дараах зорилгуудыг дэмжихээ илэрхийлсэн. Нэгдүгээрт, дэлхийн санхүүгийн системийн тогтвортой байдлыг хадгалж, капитал, хөрөнгө оруулалтын чөлөөт урсгалыг хэвээр үлдээх. Хоёрдугаарт, хүлээн авагч орнуудын эрх зүйн зохицуулалтад тусгагдсан нээлттэй мэдээлэх, хууль, журмыг дагаж мөрдөх шаардлагуудыг биелүүлэх. Гуравдугаарт, эдийн засаг, санхүүгийн ашиг сонирхлын үндсэн дээр хөрөнгө оруулалтын шийдвэр гаргах. Эцэст нь, ил тод, нээлттэй, тогтвортой удирдлагын бүтцийг бий болгох зорилго үүнд багтана.

Форумын үйл ажиллагааны хүрээнд 3 дэд хороог байгуулжээ.[31] Нэгдүгээр хороо нь эзэмшигч орнууд дахь Сантьягогийн зарчмын хэрэгжилтийг шалгах үүрэгтэй бөгөөд хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй асуудлууд, Сантьягогийн зарчмын талаарх ойлголтыг гүнзгийрүүлэх арга замын талаар форумд илтгэдэг.

---

[27] International Working Group of Sovereign Wealth Funds, "*Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices. Santiago Principles*", October 2008, p. 27. http://www.iwg-swf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf холбоосоор үзнэ үү. Сүүлд үзсэн 2013 оны 6 дугаар сарын 20. Ишлэл 1.

[28] International Working Group of Sovereign Wealth Funds, "*Kuwait Declaration: Establishment of the International Forum of Sovereign Wealth Funds*", 6 April 2009. http://www.iwg-swf.org/mis/kuwaitdec.htm холбоосоор үзнэ үү. Сүүлд үзсэн 2013 оны 6 дугаар сарын 20.

[29] Өмнөх ишлэл.

[30] Өмнөх ишлэл.

[31] IWGSWF, "*Working Group Announces reation of International Forum of Sovereign Wealth Funds*", Press Release, no. 09/01, 6 April 2009. Дам ишлэв.

Гэвч форумын зүгээс тус илтгэл нь үнэлгээ, шинжилгээний албан ёсны байгууллага, зохицуулалт, систем бий болгох оролдлого биш гэдгийг хатуу мэдэгдсэн. Хоёрдугаар хороо нь хүлээн авагч орнууд болон олон улсын болон бүс нутгийн хөрөнгө оруулалт, худалдааны бүлэглэлүүдтэй /АСЕАН, АПЕК, Альфийн Хамтын Ажиллагааны Зөвлөл, ЕХ, ЭЗХАХБ/ эхлүүлсэн яриа, хэлэлцээрийг үргэлжлүүлэх зорилготой. Эдгээр оролцогчидтой зөвлөлдсөнөөр үндэсний баялгийн сангууд хүлээн авагч орны ашуулгүй байдал, татвар, монополийн эсрэг хууль дүрмийг дагаж мөрдөх, санхүүгийн болон санхүүгийн бус мэдээллээ ил тод зарлах, шалгах, зохицуулалтын үйл ажиллагааны хүрээнд хүлээн авагч орнуудтай хамтран ажиллах амлалтаа хэрхэн биелүүлэх арга замуудыг эрэлхийлдэг.[32] Гуравдугаар хороо нь хөрөнгө оруулалт болон эрсдэлийн менежментийн туршлагын асуудлыг авч үздэг.

Баримт бичгийн ерөнхий бүтэц, агууламж, шийдвэрлэсэн үндсэн асуудлууд

НЗЗП буюу Сантьягогийн зарчим нь нийт 24 зарчим, практикаас бүрддэг бөгөөд 3 үндсэн хэсэгт хуваагддаг. Нэгдүгээр хэсэгт 24 зарчмыг тоочсон байдаг бол хоёрдугаар хэсэг нь зарчим тус бүрийн товч тайлбар, гуравдугаар хэсэг нь үндэсний баялгийн сангийн тодорхойлолт ба ОУАХ-ийн гишүүн орнуудын жагсаалт зэргийг багтаасан байдаг.

НЗЗП-ийн 24 зарчим нь үндсэн 3 бүлэг асуудалд чиглэсэн байна. Үүнд: Нэгдүгээрт, эрх зүйн хүрээ, зорилт, макро эдийн засгийн бодлоготой уялдах байдал /1-5 хүртэл нийт 5 зарчим/, хоёрдугаарт, институцийн хүрээ ба удирдлагын бүтэц /6-17 хүртэл нийт 12 зарчим/. гуравдугаарт, хөрөнгө оруулалт болон эрсдэлийн менежмент /18-23 хүртэл нийт 7 зарчим/ гэсэн гурван бүлэг асуудлыг тусгасан.

Зарим талаар дэд зарчмууд нь \нийт 10 дэд зарчимтай\ 4 дэх бүлгийг үүсгэдэг.

Тухайлбал "үндэсний баялгийн сангийн бодлогын зорилгыг нарийн тодорхойлж, олон нийтэд ил тод зарлана"[33], "удирдлагын хүрээ нь тогтвортой байх ба үүрэг, хариуцлагын талаар тодорхой, үр дүнтэй зааптуудыг бий болгоно"[34] гэх зэрэг ил тод нээлттэй байх, хариуцлагатай байх талаар тусгасан зааптууд орсон байдаг.

НЗЗП нь удирдлагын бүтцийн нэгдсэн загварыг санал болгодоггүй ба өөрийн дотоод бүтцийг сан өөрөө тодорхойлох, үйл ажиллагааны менежментийг хараат бус байдлаар тогтоох зэрэг асуудлыг хүлээн зөвшөөрдөг. Мөн "сангийн үйл ажиллагааны хариуцлагын хүрээ /тайлагнах хүрээ/ - г холбогдох эрх зүйн зохицуулалт, дүрэм, журам, үндсэн баримт бичигт тодорхой тусгана" гэх заасан байдаг.[35] Зарчимд тусгагдсан институцийн хүрээ нь сангийн үйл ажиллагаанд үндэсний болон олон улсын стандартын дагуу аудит хийх, мэргэжлийн болон ёс зүйн стандарт тогтоохыг шаарддаг.[36] Хөрөнгө оруулалтын ба эрсдэлийн менежментийн хүрээнд сангийн улс төрийн зорилго ба түүний санхүүгийн тогтвортой байдалд учруулах нөлөөг авч үзсэн байдаг. Үүнд: "үндэсний баялгийн сангийн хөрөнгө оруулалтын бодлого нь тодорхойлсон зорилтуудтай уялдаж... менежментийн зарчимд үндэслэсэн байна"[37]

[32] International Forum for Sovereign Wealth Funds, "*IFSWF Statement: Generally Accepted Principles and Practices (GAPP) Purpose and Objectives*", Beijing 2011. http://www.ifswf.org/pst/ifswfstatmt.pdf холбоосоор үзнэ үү. Сүүлд үзсэн 2013 оны 6 дугаар сарын 20.

[33] НЗЗП, зарчим 2.

[34] НЗЗП, зарчим 6.

[35] НЗЗП, зарчим 10.

[36] НЗЗП, зарчим 12 ба 13.

[37] НЗЗП, зарчим 18.

гэж заасан. Тэгш бус мэдээллийн асуудлыг "үндэсний баялгийн сан нь хувийн аж ахуй нэгжтэй өрсөлдөхдөө засгийн газрын эрх мэдлийн хүрээнд олж авсан мэдээллийн давуу байдлыг ашиглахгүй"[38] гэж тусгасан.

Өмнөх хэсэгт дурдсанчлан үндэсний баялгийн сангийн хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагаатай холбогдон гарч буй улс төр, эдийн засгийн асуудлуудыг сангийн үйл ажиллагаа, хөрөнгө оруулалтын шийдвэр гаргалтын ил тод, нээлттэй байдал, сангийн үйл ажиллагааны талаар тайлагнах, хариуцлага тооцох зарчим зэргийг боловсронгуй болгосноор шийдвэрлэх боломжтой бөгөөд энэ талаар судлаачид харьцангуй санал нэгдсэн байр суурьтай байдаг.

1. НЗЗП дахь ил тод, нээлттэй байдлын шаардлагууд

Ил тод, нээлттэй байдал нь эдийн засаг, санхүүгийн үйл ажиллагааны "Олон улсын удирдлагын эрх зүй"[39] -н ерөнхий зарчим болсон байдаг.[40] Энэ талаар тайлбарлахад олон улсын удирдлага буюу олон улсын стандарт, хэм хэмжээ тогтоогчдын талаарх ойлголтыг авч үзэх шаардлагатай болдог[41].

Ил тод, нээлттэй байдлын тухай заалт олон улсын гэрээ, конвенцуудад тусгагдсан байдаг. Тухайлбал, ДХБ-ын хэлэлцээрээр гишүүн орнууд төдийгүй олон улсын стандарт тогтоогчдод ил тод, нээлттэй байдлын шаардлагыг тавьдаг.[42]

Ил тод, нээлттэй байдлын үүрэг НЗЗП-ийн үндсэн 3 бүлэг буюу ерөнхий эрх зүйн хүрээ, удирдлагын бүтэц, эрсдэлийн менежмент зэрэгт аль алинд нь тусгагдсан байна.

Нэгдүгээрт, нээлттэй зарлах шаардлага нь сангийн эрх зүйн үндэс, бүтэц[43], тэдгээрийн бодлогын зорилго[44], сан бүрдүүлэх, гүйлгээ хийх, зарлагын үйл ажиллагааны ерөнхий арга[45] зэргийн хүрээнд тусгагдсан.[46]

Хоёрдугаарт, удирдлагын хүрээ буюу баялгийн сан үйл ажиллагааны хувьд өөрийн орны засгийн газраас ямар хэмжээнд хараат байх зарчим нь олон нийтэд ил тод байх ёстой.[47] Тодруулбал сангийн удирдлагын бүрэлдэхүүн, менежментийн баг, ажилчдад тавих мэргэжлийн болоод ёс суртахууны шаардлага нь нарийн тодорхойлогдсон, олон нийтэд мэдэгдэж байх ёстой.[48] Цаашлаад санхүүгийн үйл ажиллагаа, мэдэгдэл зэрэг нь олон нийтэд ил тод байх шаардлагатай байдаг. 11 дүгээр зарчимд заасны дагуу үүнийг хэрэгжүүлэх үндсэн арга нь "олон улсын болон үндэсний стандартын дагуу цаг тухайд нь бэлтгэсэн жил бүрийн санхүүгийн тайлан байна". Энэхүү заалт нь хүлээн авагч орны үндэсний зохицуулалтыг үгүйсгэх утга агуулаагүй бөгөөд 15 дугаар зарчимд "үндэсний баялгийн сангийн хүлээн авагч оронд явуулах үйл ажиллагаа нь хүлээн авагч орны хүчин төгөлдөр үйлчилж буй зохицуулалт, ил тод зарлах шаардлагын дагуу явагдана" гэж заасан нь үүнийг нотолж байна.

[38] НЗЗП, зарчим 20.

[39] Санхүүгийн үйл ажиллагааг хэрхэн удирдах талаар тайлбарладаг.

[40] Carlos Ivn Fuentes, "*Transparency as a Global Goal: Towards a Unity of Principles in Global Administrative Law*", 2008. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1134122 холбоосоор үзнэ үү. Сүүлд үзсэн 2013 оны 6 дугаар сарын 20.

[41] Benedict Kingsbury, Nico Krisch, Richard B. Stewart, Jonathan B. Wiener, "*Global Governance as Administration-National and Transnational Approaches to Global Administrative Law*", Law and Contemporary Problems 2005. Дам ишлэ.

[42] Stefano Battini, Giulio Vesperini, "*Global and European Constraints Upon National Right to Regulate: The Service Sector*". 2008. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1099844 холбоосоор үзнэ үү. Сүүлд үзсэн 2013 оны 6 дугаар сарын 20. Мөн "Michelle Ratton, SANCHEZ BADIN, "*The World Trade Organization and Global Administrative Law*", New York University School of Law, Public Law Research Paper, no. 09-71, 2009". Дам ишлэ.

[43] НЗЗП, зарчим 1.2.

[44] НЗЗП, зарчим 2.

[45] НЗЗП, зарчим 4.

[46] НЗЗП, зарчим 4.1.

[47] НЗЗП, зарчим 16.

[48] НЗЗП, зарчим 13.

Гуравдугаарт, сангийн хөрөнгө оруулалтын бодлогын талаарх ил тод, нээлттэй байдлын үүргийг тусгасан зарим заалтууд байдаг. Зарчим 17-д "сангийн холбогдох санхүүгийн мэдээлэл нь эдийн засаг, санхүүгийн чиг баримжааг нь нотлох зорилгоор олон нийтэд ил тод байх бөгөөд энэ нь олон улсын санхүүгийн зах зээлийн тогтвортой байдалд хувь нэмэр оруулах, хүлээн авагч орны зүгээс үзүүлэх итгэлийг өргөжүүлэх зорилготой юм" гэж заасан байдаг. Сангийн хөрөнгө оруулалтын бодлогын ерөнхий тодорхойлолт нь олон нийтэд ил тод байх[49] бөгөөд эрсдэлийн менежментийг хэрэгжүүлэх арга нь мөн ил тод байна.[50] Зарчим 19.1-д "хэрэв хөрөнгө оруулалтын шийдвэр нь эдийн засаг, санхүүгийн зорилгоос өөр агуулгатай бол тэр нь хөрөнгө оруулалтын бодлогод тодорхой тусгагдаж, олон нийтэд ил тод болсон байна" гэсэн нь сангийн үйл ажиллагааны улс төрийн зорилгын талаарх Барууны орнуудын шүүмжлэлд хариу өгөхүйц зарчмын агуулгыг тусгажээ. Түүнчлэн сан хөрөнгийн зах зээлд бүртгэлтэй компанийн хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд хэрхэн оролцох арга нь олон нийтэд ил тод байна.[51]

Эрдэмтэд өмнө авч үзсэн үндэсний баялгийн сангийн хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагаатай холбоотой хүлээн авагч орон болон олон улсын зах зээлийн зүгээс тавьдаг асуудлууд нь ил тод, нээлттэй байдал дутагдалтай байдлаас үүдэлтэй гэж үздэг тул энэ асуудал НЗЗП-д хэрхэн тусгагдсаныг авч үзсэнээр тус баримт бичгийн ач холбогдлыг тодруулах, ямар учраас үндэсний эрх зүйн зохицуулалтад тусгах талаар анхаарч үзэх ёстой болохыг тайлбарлах, улмаар үүнд үндэслэн баримт бичгийн эрх зүйн статусын цаашдын чиг хандлага, өргөжих боломжийг дүгнэхийг зорьлоо.

2. НЗЗП ба тайлагнал буюу хариуцлага хүлээлгэх[52] тухай шаардлага

Хариуцлага хүлээлгэх байдал/тайлагнах зарчим/ гэдэг нь "нэг этгээд нь санхүүгийн тооцоог тайлагнах үүрэг хүлээж, нөгөө этгээд нь үүний үр дүнд арга хэмжээ авах буюу шийдвэр гаргах эрх мэдэлтэй байдаг этгээдүүдийн хооронд дахь онцгой төрлийн харилцаа"[53] юм.

Энэ талаар авч үзэхэд сан хэнд тайлагнаж, хэн түүнд хариуцлага хүлээлгэх эрхтэй талаар авч үзэх шаардлагатай болно.

Олон улсын хөрөнгө оруулалтын менежменттэй холбоотой засгийн газрын шийдвэрийн үр нөлөө тусдаг ерөнхий 4 бүлэг үүнд хамаарна. Үүнд: Нэгдүгээрт, засгийн газар нь өөрийн орны хөрөнгийг ямар хэмжээнд удирдаж буйг үргэлж сонирхож байдаг тухайн орны иргэд, хоёрдугаарт, өөрийн гэсэн улс төрийн зорилгыг агуулж байдаг тул засгийн газар өөрөө мөн багтана, гуравдугаарт, санхүүгийн зах зээлийн оролцогчид, дөрөвдүгээрт, хүлээн авагч орны удирдлага болон иргэд болно.[54]

Нэгдүгээр бүлэг буюу үндэсний баялгийн сан эзэмшигч орнуудын ард иргэдийн хувьд "дотоод улс төрийн" хариуцлагыг улс төрийн дэглэмээсээ хамааран янз бүрийн хэлбэрээр оногдуулах хандлагатай байдаг. Ардчилсан орнуудын тухайд иргэд нь засгийн газрын гадаад хөрөнгө оруулалтын талаарх буруу шийдвэрт улс төрийн замаар хариуцлага хүлээлгэдэг.

[49] НЗЗП, зарчим 18.3.
[50] НЗЗП, зарчим 22.2.
[51] НЗЗП, зарчим 21.
[52] Accountability.
[53] John Ferejohn, "*Accountability in a Global Context*", New York University, IILJ Working Paper 2007/05. Дам ишлэв.
[54] Maurizia de Bellis, "*Global Standards for Sovereign Wealth Funds: the Quest for Transparency*", Asian Journal of International Law, 2011, vol. 1, no. 2, p. 359. Ишлэл 8.

Хоёр дахь бүлэг болох хувьцаа эзэмшигч/үндэсний баялгийн сангийн эзэмшигч/ буюу засгийн газрын оногдуулах хариуцлага нь илүү хүчтэй байна. Хэрэв засгийн газар сангийн хөрөнгө оруулалтын бодлоготой санал үл нийлэх болон түүний менежментийн үр дүнд сэтгэл ханагалуун бус байвал сангийн менежментийн багийг солих эрх мэдэлтэй байдаг тул "иерархи" хариуцлага хүлээлгэдэг. Оноох хариуцлагын хэлбэрийн талаар зарчим 6-д "удирдлагын бүтэц ба менежментийн бүтцийн хооронд үүрэг, хариуцлагын ялгааг нарийн тусгах шаардлагатай" гэж заасан бөгөөд сангуудын өнөөгийн эрх зүй зохицуулалт болон бүтцийн хэлбэр нь энэ заалтын хэрэгжилт дутагдалтай байгааг харуулдаг.

Дараагийн хоёр бүлгийн хариуцлага хүлээлгэх хэлбэр нь харьцангуй сул байна. Гуравдугаар бүлэг буюу зах зээлийн оролцогчдын хувьд хариуцлага хүлээлгэх "зах зээлийн" хэлбэрийг ашигладаг /зах зээлийн хуулиар дамжин явагддаг/. Харин сүүлийн бүлгийн тухайд хариуцлага хүлээлгэх боломж илүү бага байдаг гэж хэлж болох юм. Тэд "олон нийтийн нэр хүндийн" хариуцлага тооцох хэлбэрийг ашигладаг. Хүлээн авагч орон нь хөрөнгө оруулагч сангийн жил бүрийн тайлан, хөрөнгө оруулалтын бодлого, институцийн хэлбэр зэргийг ард иргэдийнхээ буюу олон нийтийн санаа бодлыг өөрчлөхөд ашигладаг бөгөөд тухайлбал, хамгаалалтын бодлого хэрэгжүүлэх зэвсэг болгох зэргээр шийдвэр гаргалтдаа харгалзан авч үздэг.

Хэдийгээр Сантьягогийн зарчмын цөөхөн тооны заалтад хариуцлага хүлээлгэх талаар тусгасан боловч өмнө дурдсан ил тод, нээлттэй байдлын талаарх сангийн эх үүсвэр ба хэмжээ, хөрөнгө оруулалтын бодлого зэрэгтэй холбоотой шаардлагууд нь хариуцлага тооцох янз бүрийн хэлбэрийг үр дүнтэй үүрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх болно.

Тодруулбал зарчим 10-ын үндсэн зорилго нь сангийн үйл ажиллагааны хариуцлагын хүрээг тогтоох явдал бөгөөд "холбогдох хууль, дүрэм болоод бусад эрх зүйн баримт бичигт тодорхой тусгана" гэж заасан байдаг. Энэхүү заалт нь сангийн удирдлага, менежментийн баг хууль, эрх зүйн хувьд засгийн газар болоод ард түмний өмнө хариуцлага хүлээх ёстой гэсэн утгыг агуулж байна. Харин санг засгийн газраас тусдаа бүтэцтэйгээр[55] байгуулсан тохиолдолд удирдах бүрэлдэхүүн нь засгийн газрын өмнө харин менежментийн бүрэлдэхүүн нь удирдах хэсгийн өмнө хариуцлага хүлээх зарчим үйлчилнэ. Ерөнхийдөө Сантьягогийн зарчимд эхний хоёр бүлэг буюу эзэмшигч орны засгийн газар, иргэдийн өмнө хариуцлага хүлээх үүрэг тусгагдсан байдаг.

Мөн сангийн эрх зүйн үндэс, институцийн болон удирдлагын бүтэц, хөрөнгө оруулалтын бодлого зэргийг ил тод зарлах шаардлагуудыг тусгасан байдаг нь хариуцлагын 4 хэлбэрийг бэхжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлдэг. Зарчим 11-ийг "хариуцлага тооцох зорилгоор хөрөнгө оруулалтын мэдээлэл нь тодорхой, шударга. тооцоололтой, өрсөлдөхүйц болохыг баталсан жил бүрийн тайлан гаргаж байх үүргийг тусгасан" гэж тайлбарлаж болох юм. Менежментийн баг, ажилтнуудад тавих мэргэжлийн болоод ёс зүйн шаардлага нь ил тод, нээлттэй байхыг шаардсан нь[56] мөн хариуцлага хүлээлгэхэд ач холбогдолтой бөгөөд учир нь эдгээр шаардлагыг ил тод, нээлттэй байлгаснаар олон нийтийн зүгээс сангийн үйл ажиллагааг үнэлэх боломж, дутагдалтай бол хүлээн авагч орны зүгээс хамгаалалтын арга хэмжээ авах нэг хэрэгсэл болгон ашиглах боломжийг олгодог.

[55] Сангийн бүтэц, удирдлагын хэлбэрийн талаар судалгааны 2 дугаар бүлэг болон хавсралт –ооc дэлгэрүүлэн үзнэ үү.
[56] НЗЗП, зарчим 13.

3. НЗЗП ба сангийн эдийн засгийн ашиг сонирхол

Зарчим 19-д заасны дагуу "үндэсний баялгийн сангийн хөрөнгө оруулалтын шийдвэр нь хөрөнгө оруулалтын бодлогын дагуу эдийн засаг, санхүүгийн үндсэн дээр суурилсан, эрсдэлийг тооцож, олох ашгийг боломжит дээд хэмжээнд хүргэх зорилгоор хийгдсэн байх" нь зүйтэй. Гэхдээ Сантьягогийн зарчим нийгмийн, хүрээлэн буй орчны гэх зэрэг бусад зорилгоор үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоогүй бөгөөд зөвхөн эдгээр нь буюу "эдийн засаг, санхүүгийн бус зорилго" нь хөрөнгө оруулалтын бодлогод нарийн тусгагдсан, олон нийтэд ил тод байх ёстой.[57]

НЗЗП-д тусгагдсан үндсэн зарчим ёсоор үндэсний баялгийн сан нь 1. Олон нийтэд ил тод, нээлттэй, сайтар тодорхойлогдсон зорилго, зорилттой байх, 2. Үйл ажиллагааны удирдлагатай байх, засгийн газраас тодорхойлсон хөрөнгө оруулалтын бодлогын хүрээнд цэвэр худалдааны буюу ашгийн шалгуурт үндэслэн хөрөнгө оруулах, 3. Удирдлагын бүтэц, хөрөнгө оруулалтын бодлого, практик, үйл ажиллагааны талаар ил тод байх, 4. Тохиромжтой үйл ажиллагааны хяналт, эрсдэлийн менежмент, хариуцлагыг бий болгох тогтвортой удирдлагын бүтцийг байгуулах, 5. Хүлээн авагч орны зохицуулалт, дүрэм журмыг дагаж мөрдөх шаардлагатай. Эдгээр нь сангийн үйл ажиллагааны ашгийн төлөө байх байдал буюу эдийн засгийн ашиг сонирхлыг тодорхой хэмжээнд баталгаажуулж байна.[58]

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ САН
www.nli.gov.mn

[57] НЗЗП, зарчим 19.1.

[58] Donghyun Park, Gemma Esther Estrada, "*Developing Asia's Sovereign Wealth Funds: the Santiago Principles and the case for Self Regulation*", Asian Journal of International Law, 2011, vol. 1, no. 2, p. 384. Ишлэл 4.

Хавсралт 2

ГАДААД ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА БУЮУ УУЛ УУРХАЙГААС ОЛОХ ЭХ ҮҮСВЭР БҮХИЙ САНГУУДЫН ХАРЬЦУУЛАЛТ /Казакстан, Кувейт, Норвеги, ОХУ, Чили/

Сангийн зорилго ба бүтэц

Үндэсний баялгийн сангуудын ерөнхий зорилго буюу анх сан байгуулах шийдвэр гаргахад хүргэсэн үндсэн шалтгаан, шийдвэрлэхийг зорьсон асуудал нь ялгаатай байдаг ба энэ нь сангийн орлогын эх үүсвэрээс үүдэлтэй байдаг. Нийт үндэсний баялгийн сангууд эдийн засаг, санхүүгийн хямралын үед нийгэм, эдийн засгийн зорилтыг тасалдуулахгүйгээр хэрэгжүүлэх, ирээдүй хойч үедээ хөрөнгө хуримтлуулах, олох орлогыг арвижуулах зэрэг нийтлэг зорилготой байдаг ба эдгээрээс уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий баялгийн сангууд нь түүхий эдийн үнийн хэлбэлзлээс эдийн засгаа хамгаалах, нөхөн үл сэргээгдэх байгалийн баялгийг ирээдүй хойч үетэйгээ хуваалцах, эдийн засгийн бусад салбаруудыг жигд хөгжүүлэх зэрэг онцлог зорилтуудыг дэвшүүлдэг. Өөрөөр хэлбэл орлогын эх үүсвэрээс хамааран сангууд дэвшүүлсэн үндсэн зорилгын хувьд ялгаатай байна.

ОУВС-аас үндэсний баялгийн сангуудыг үндсэн зорилгоор нь 5 ангилан авч үзсэн байдаг. Үүнд: 1. Тогтворжуулалтын сан, 2. Ирээдүй үеийн хэрэгцээнд зориулан нөхөн үл сэргээгдэх баялгийг баталгаат хөрөнгө болгон хадгалах зорилго бүхий хадгаламжийн сан, 3. Валютын ашгийг нэмэгдүүлэх зорилго бүхий валютын хөрөнгө оруулалтын корпораци, 4. Нийгэм-эдийн засгийн хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлэх зорилго бүхий хөгжлийн сан, 5. Тэтгэврийн нөөцийн сан гэж ангилсан. [59]

Уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий баялгийн сангууд тогтворжуулалтын сан, хадгаламжийн сан, хөгжлийн сан, тэтгэврийн сан гэсэн 4 хэлбэрийг голчлон ашигладаг .

Байгалийн баялаг ихтэй орнуудын хувьд хамгийн түгээмэл ашигладаг хэлбэр нь тогтворжуулалтын сан юм. Энэ нь уул уурхайн баялагтай холбогдон гардаг хоёр үндсэн асуудлаас үүдэлтэй. Нэгдүгээрт уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнийн тогтворгүй чиг хандлага, хоёрдугаарт байгалийн баялаг байнгын бус буюу шавхагдаж дуусдагтай нь холбоотой.

Ерөнхийд нь авч үзвэл аливаа нэг бүтээгдэхүүний экспортын орлогод түшиглэсэн эдийн засгийн хувьд барааны үнийн хэлбэлзлээс үүдэлтэй санхүү, эдийн засгийн гэнэтийн өсөлт, бууралтыг санхүүгийн тогтворжуулалтын сангаар дамжуулан тогтворжуулах боломжтой болдог /Тухайлбал, Тринидад ба Тобагог дурдаж болно/. Баялгийн сангийн гадаад дахь хадгаламжийн хөрөнгө уул уурхайн орлогоос хараат эдийн засагт Голланд өвчин болон холбогдох макро эдийн засгийн сөрөг үр дагаварыг намжаахад нь дэмжлэг үзүүлдэг. Зарим үед тогтворжуулах сангийн хөрөнгө тогтворжуулах зорилгоор ашиглах хэмжээнээс давах ба энэ нь алангуяа бүтээгдэхүүний үнэ урт хугацаанд өндөр байгаа үед тохиолддог. Иймд зарим орон санг тогтворжуулалтын болон хадгаламжийн зорилготой болгон дахин зохион байгуулдаг байна/Тухайлбал, ОХУ-ын жишээг дурдаж болно/.

Үйл ажиллагааны ерөнхий зарчмын хувьд засгийн газрын гэнэтийн орлогыг "зөөллөх" /тогтворжуулах/ бодлогын зорилт бүхий тогтворжуулалтын сангийн хувьд хэрэв урт хугацааны чиг хандлагад суурилсан тусгай санал болгосон үнээс[60] энгийн /өнөөгийн/ үнэ давсан тохиолдолд орлогыг хадгалах, бүтээгдэхүүний өнөөгийн үнэ

[59] IMF, "*Global Financial Stability Report*", October 2007, Annex 1.2. Дам ишлэв.

[60] Урт хугацаанд бүтээгдэхүүний үнийн үзүүлэлтэд шинжилгээ хийснээр суурь үнийг тогтоодог.

нь санал болгосон үнээс доогуур бол сангаас зарцуулалт хийх ерөнхий зарчим үйлчилнэ /ОХУ, Алжир зэрэг орнуудын жишээг харж болно/.

Хадгаламжийн сангууд нь ерөнхийдөө үндэсний баялаг бүх үеийнхний өмч байх ёстой гэсэн тулгуур ойлголтоос үүдэн бий болсон. Хязгаарлагдмал хэмжээтэй байгалийн нөөцтэй болон аспортын бүтээгдэхүүний эх үүсвэрийн хэмжээнээс үүдэн ирээдүйн тодорхойгүй байдалтай нүүр тулж буй орнуудын хувьд дахин үл сэргээгдэх баялгийн /нөөцийн/ ашиглалтаас орж ирэх орлогоос ирээдүй үеийнхэнд хүртээх явдал үндсэн зорилт болж байдаг. Баялгийг ашиглахдаа одоо үе ба ирээдүй үеийнхэнд ногдох ашгийг тэнцвэржүүлэхийг зорьдог. Үүнийг баялгийн хязгаарлагдмал нөөцийг одоо үе болон ирээдүй үед адилхан ашиг тустай санхүүгийн нөөц болгон өөрчлөх зориулалт бүхий хадгаламжийн сан байгуулах замаар шийдвэрлэх боломжтой болдог.

Хадгаламжийн сангийн өөр өөр үеийнхэнд баялгийг хүртээн тараах зорилтот үйл ажиллагааны зарчим нь нарийн тодорхойлогдсон байдаг. Энэ төрлийн сангууд ихэвчлэн тухайн жилд нэг хүнд ногдох бодит төлөлтийг дээд хэмжээнд хүргэх, түүний дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувийг нэмэгдүүлэхийг зорьж байдаг. Хүн амын өсөлтийн хэмжээ болон ДНБ-ий бодит өсөлтөөс хамааран үндсэн зорилтыг боловсруулдаг. ДНБ огцом өсөж байхад хүн амын өсөлт нь буурч байгаа орны хувьд ирээдүй үеийнхэнд илүү ихийг зориулах далд хандлагатай байдаг.

Тэтгэврийн нөөцийн сангууд нь хүн амын ахмад хэсэгт зориулан тодорхой зорилгоор хөрөнгө хуримтлуулахыг зорьдог. Хүн амын ахмад хэсгээс ирээдүйн эдийн засагт учруулдаг дарамтаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор засгийн газраас тэтгэврийн доод хэмжээг тогтоож, түүнийг ханган урт, дунд хугацааны зорилтыг хэрэгжүүлэхэд хүрэлцэхүйц эх үүсвэрийг бодит мөнгөн хэлбэрээр хуримтлуулан бий болгох зорилго тавьдаг.[61] Тэтгэврийн нөөц сан байгуулснаар засгийн газраас тэтгэврийн зохистой бодлого хэрэгжүүлэх, улсын эдийн засгийн нөхцөл байдалд нийцүүлэн тэтгэврийн түвшинг тогтоох боломжтой болдог тул чухал ач холбогдолтой байдаг. Энэ сан нь одоо үеийнхний ирээдүйн амьралын баталгааг хангаад зогсохгүй тэдний ирээдүйн эдийн засагт учруулах дарамтаас урьдчилан сэргийлснээр ирээдүй үеийнхэнд мөн чиглэсэн давхар зорилгыг биелүүлж чаддаг. Энэ төрлийн санг Австрали, Ирланд, Шинэ-Зеланд, Чили зэрэг улсууд ашигладаг.[62] Товчоор хэлбэл одоо байгаа хөрөнгөөр урт хугацаанд, эрсдэл багатай байдлаар гадаад орнуудад хөрөнгө оруулалт хийснээр дотоодын хүн ам ахмад насанд хүрэх үед[63] ашгийг шингээн, арвижуулан буцаан авч ашиглах боломжтой болдог гэсэн үг юм.

Сүүлийн жилүүдэд бий болсон нэг чиг хандлага нь хосолсон хэлбэрээр хоёр сан байгуулахаас гадна цаг хугацааны явцад өөрчлөн байгуулах хандлага юм. Өөрөөр хэлбэл нөхцөл байдал өөрчлөгдөхийн хирээр сангийн зорилго мөн өөрчлөгдөж болно. Энэ нь ялангуяа байгалийн баялаг экспортлогч орнуудын хувьд ихээр ажиглагддаг. Эдгээр орнууд анх тогтворжуулалтын санг санхүүгийн орлогыг зөөллөх /тогтворжуулах/, гадаад валютын урсгалыг саармагжуулах зорилгоор байгуулдаг. Харин сангийн хөрөнгө нь тогтворжуулалтын зорилгоор ашиглах хэмжээнээс давсан тохиолдолд төрөөс зорилгыг дахин хянан үзэж, зорилтуудыг өргөтгөснөөр сангийн бүтцийг дахин шинэчлэх шаардлагатай болдог байна.

[61] Сан жил бүр хийгдэх зузаатгалыг жилийн ДНБ-ий хэмжээгээр тогтоодог бөгөөд Чили Улс 0.5%-аар тогтоосон байдаг.

[62] Дараах холбоосуудаар сангуудын бодлогын зорилгын талаар дэлгэрүүлэн үзэнэ үү. http://www.futurefund.gov.au/faqs , http://www.nprf.ie/home.html , http://www.nzsuperfund.co.nz/, http://www.hacienda.cl/publicaciones.php?opc=redirect&id=10260&actual=95.

[63] Өөрөөр хэлбэл өнөө үеийнхэн ба ирээдүй үеийнхэнд хамаарах эргэх холбоотой үзэгдэл юм.

Сангийн тавьсан зорилго, улсын эдийн засгийн бодлого, шаардлага, дэвшүүлсэн макро эдийн засгийн зорилгод үндэслэн сангийн ерөнхий бүтцийг тогтоох нь зүйтэй юм. Улс орнууд тавьсан ерөнхий зорилгоосоо хамааран сангийн ерөнхий бүтцийн хувьд өөр хоорондоо ялгаатай байдаг. Иймд сан байгуулах үед дэвшүүлсэн зорилгоо өргөжүүлэх, өөрчлөх үед сангийн бүтэц мөн өөрчлөгддөг байна.

Уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий сан байгуулсан улсуудын хувьд бүтээгдэхүүний үнийн хэлбэлзлээс улсынхаа эдийн засгийг аврах зорилгыг хэрэгжүүлэх зайлшгүй шаардлага тулгардаг. Өөрөөр хэлбэл тогтворжуулалтын үүрэг бүхий сан байгуулах үндсэн зорилго нийтлэг байдлаар зайлшгүй тулгардаг нь онцлог юм. Харин энэ зорилго хангагдсан нөхцөлд дараагийн зорилго буюу хөгжилд чиглэсэн, нийгмийн сайн сайханд чиглэсэн эсвэл ирээдүй үе рүү чиглэсэн зорилгыг нэмж хэрэгжүүлэх боломжтой болдог. Энэ тохиолдолд зарим орон анхны санд захирагдах нэмэлт санг байгуулдаг бол зарим нь хоёр тусдаа сан байгуулж, харин зарим нь хоёр санг нэг сангийн дор удирдуулах байдлаар давхар бүтцийг бий болгодог.

Харьцуулалт хийж буй орнуудын сангийн үндсэн зорилго ба бүтцийг авч үзвэл:

Норвегийн Төрийн тэтгэврийн сан нь Төрийн тэтгэврийн сан-Глобал, Төрийн тэтгэврийн сан-Норвеги гэсэн хоёр сангаас бүрддэг.

Төрийн тэтгэврийн сан-Глобал нь гадаадад хөрөнгө оруулалт хийх үйл ажиллагаа эрхэлдэг Норвегийн үндэсний баялгийн сан бөгөөд газрын тосны орлогоос бий болсон ашгийн илүүдлээс бүтсэн. Сангийн нэр Норвегийн газрын тосны сан байсныг 2006 онд өөрчилж Төрийн тэтгэврийн сан-Глобал болгосон. Иймхүү Норвеги Улс анх тогтворжуулалтын зорилгоор байгуулсан санг өөрчлөн байгуулж, тэтгэврийн сан ба түүнийг тушиглэсэн дотоодын сан гэсэн давхар бүтэцтэйгээр шинэчлэн байгуулжээ.

Төрийн тэтгэврийн сан-Норвеги нь 1967 онд байгуулагдсан бөгөөд зөвхөн дотоодод хөрөнгө оруулдаг.

Чили Улсын хувьд Эдийн засаг, нийгмийн тогтворжуулалтын сан ба Тэтгэврийн нөөцийн сан гэсэн хоёр сантай. Эдийн засаг, нийгмийн тогтворжуулалтын сан нь уул уурхайн баялгийн орлогоос эх үүсвэр бүхий баялгийн сан юм. Тэтгэврийн нөөцийн сан нь Эдийн засаг, нийгмийн тогтворжуулалтын сангийн бүрэлдэхүүнд багтаж байдаг боловч тусдаа данс тооцоотой, тусад нь салгаж удирдлагыг хэрэгжүүлж, үр ашгийг нь тооцдог.

Эдийн засаг, нийгмийн тогтворжуулалтын сан нь зэсийн зах зээл дэх үнийн хэлбэлзлээс Чилийн эдийн засгийг хамгаалах, үнэ буурах үед улсын төсөв болон эдийн засагт учрах хүндрэлийг шийдвэрлэх, үнэ өсөх үед эдийн засагт учрах инфляци, бусад салбарын ачааллаас хамгаалах, өнөөдөр олж буй уул уурхайн сэргээгдэхгүй баялгийн орлогыг ирээдүй хойч үед зөв зохистойгоор үлдээх зорилготой байгуулагдсан.

Уул уурхайн баялгийн орлогоос орсон их хэмжээний орлогыг сан руу шилжүүлдэг. Сангийн хөрөнгийг төсвийн хомсдолтой үед эсвэл нийтийн өрийг дарах хоёр чиглэлээр ашигладаг. Эдийн засгийг тогтвортой байлгах үндсэн зорилго тавих бөгөөд төсвийн бодлогоор дамжуулан энэ зорилгыг хэрэгжүүлдэг.

Чилийн засгийн газар ирээдүйн өр төлбөрийн үнэлгээ, тооцоог хийж төсвийн тэнцэлд тусгах, засгийн газрын үйл ажиллагааны улмаас үүссэн санхүүгийн үр

дагавартай уялдуулж Төв банкийг дахин хөрөнгөжүүлэх зэргээр төсвийн бодлогоор дамжуулан улсын санхүүгийн бодлогоо хэрэгжүүлдэг бөгөөд Тогтворжуулалтын сан нь энэхүү санхүүгийн харилцан уялдаатай бодлогын үр дүнд бий болсон хөрөнгийг ашиглан эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах болон ирээдүйд санхүүгийн бодлого доголдох үед ашиглах нөөц бий болгох үүргийг гүйцэтгэж байдаг.

Жил бүр Тогтворжуулалтын сангаас ДНБ-ний 0.5%-тай тэнцэх хэмжээний мөнгийг Тэтгэврийн нөөцийн сан руу шилжүүлэх бөгөөд энэ хөрөнгийг тэтгэвэрт гарсан ард иргэдийн тэтгэврийн хэмжээг нэмэгдүүлэх, нийгмийн хамгааллыг нь сайжруулахад чиглэсэн үйл ажиллагаанд зарцуулах, оюутнуудын гадаадад сурах тэтгэлэг, боловсролын шинэтгэлд зориулах зэргээр иргэдийн хөгжлийг дэмжих чиглэлээр ашигладаг.

Казакстаны төсвийн орлогын ихэнх хэсэг нь нефть, нефтийн бүтээгдэхүүн, байгалийн хий, хар ба өнгөт металл зэрэг түүхий эдийн орлогоос бүрддэг тул дэлхийн зах зээлийн түүхий эдийн үнийн өөрчлөлтөөс хэт хамааралтай байсан тул тогтворжуулалтын сан байгуулж, хэрэжүүлэх шаардлага тавигдсан. Иймд 2000 онд Казакстаны Ерөнхийлөгчийн зарлигаар Казакстаны Үндэсний санг байгуулж, дэлхийн зах зээлд түүхий эдийн үнийн сөрөг өөрчлөлт гарах /экспортын үнэ буурах/ тохиолдолд ашиглах зориулалт бүхий улсын стратегийн нөөц бий болгохоор тогтоосон байна. Тус сан хадгаламжийн ба тогтворжуулалтын давхар үүргийг нэг сангийн бүтэцтэйгээр гүйцэтгэдэг ба үүний дагуу сан хөрөнгийн хоёр багцад хуваагддаг нь богино хугацаанд сангийн хөрөнгийн арвижилтыг хангах зориулалттай тогтворжуулалтын хөрөнгийн багц болон зохистой, бага хэмжээний эрсдэлтэйгээр урт хугацаанд сангийн хөрөнгийн орлогыг өсгөх зориулалттай хадгаламжийн хөрөнгийн багц юм.

Үндсэн зорилго нь:

- Ирээдүй хойч үед зориулсан хөрөнгө хуримтлуулах замаар санхүүгийн баттай нөөцийг бий болгох;

- Дэлхийн зах зээл дэх түүхий эдийн үнийн бууралтаас улсын төсвийн хамаарлыг багасгах;

- Бүх нийтийг хамарсан хямралын үед "аюулгүйн дэр", "нөөц хэрэгсэл" болох үүргийг биелүүлэх явдал байдаг.

Иймд Казакстаны Үндэсний сан нь хадгаламжийн ба тогтворжуулалтын давхар зориулалттай сан юм.

Харин ОХУ анх 2003 онд эдийн засагт нь "Голланд өвчин"-ий шинж ажиглагдаж эхэлсэн үед Тогтворжуулалтын сан байгуулах шийдвэр гаргасан. Нефтийн үнэ тогтоосон суурь үнээс бага болсон тохиолдолд холбооны төсвийн тэнцвэртэй байдлыг хангах зорилгоор засгийн газар сангийн хөрөнгийг захиран зарцуулах эрхтэйгээр байгуулсан ба дараах үүргүүдийг оноосон. Үүнд:

- Эдийн засгийг шууд тогтворжуулах;

- Төрийн санхүүгийн тогтвортой байдлыг бэхжүүлэхэд нэмэлт дэмжлэг үзүүлэх;

- Төсвийн ирээдүйн зардлыг бууруулах хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлэх эх үүсвэр болох зэрэг болно.

2008 онд тус санг 2 сан болгон салгасны нэг нь болох Нөөцийн сангийн хөрөнгө нь нефть, хийн үйл ажиллагааны санхүүжилт болон улсын гадаад өрийг барагдуулах зорилгоор ашиглагддаг.

Нөөцийн сангийн хөрөнгийн ашиглалт нь нефть хийн бүтээгдэхүүний дэлхийн зах зээлийн үнийн тааламжгүй байдлын үед төсвийн тэнцвэртэй бодлогыг хэрэгжүүлэх, түүхий эдийн дэлхийн зах зээл дэх үнийн хэлбэлзлийн хамаарлыг бууруулах замаар улс орны нийгэм-эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах боломжийг олгодог тул Тогтворжуулалтын сангийн үүргийг уламжлан авсан гэж үзэж болох юм.

Харин өөр нэг сан нь болох Үндэсний сайн сайхны сан нь ОХУ-ын иргэдийн тэтгэвэрийн сайн дурын хуримтлалыг хамтран санхүүжүүлэх, тэтгэвэрийн сангийн төсвийн тэнцвэртэй байдлыг хангах зорилготой ажилладаг.

Ийнхүү ОХУ анх Тогтворжуулалтын сан гэсэн нэг санг байгуулсан бол 2008 онд Нөөцийн сан ба Үндэсний сайн сайхны сан гэсэн хоёр сан болгон шинэчлэн зохион байгуулсан байна. Нөөцийн сангийн норматив хэмжээг холбооны төсвийн тухай хуулиар ээлжит санхүүгийн жил болон төлөвлөгөөт хугацаанд абсолют хэмжээгээр баталдаг ба түүний байж болох дээд хэмжээг тухайн харгалзах хугацааны ДНБ-ний 10%-тай тэнцүү байхаар тогтоодог. Нөөцийн сан тухайн хэмжээнд хүрснээс хойшх нефть хийн орлого Оросын Үндэсний сайн сайхны санд төвлөрдөг. Иймд энэхүү хоёр сан нь шаталсан бүтэцтэй боловч хоорондоо хараат бус гэж хэлж болох хоёр сан юм.

Кувейт Улсын хувьд тус улсыг 1950-1965 онд удирдаж байсан удирдагч, Шейх Абдулла газрын тосны орлогоор гадаадад хөрөнгө оруулалт хийн,улмаар ирээдүйдээ хөрөнгө оруулалт хийж, эдийн засгийн хязгаарлагдмал ганц эх үүсвэрээс хараат байдлыг багасгах зорилгоор 1953 онд Кувейтийн Хөрөнгө Оруулалтын Зөвлөл / Хөрөнгө Оруулалтын Байгууллага болгон нэрийг нь өөрчилсөн/ байгуулахаар шийдвэрлэсэн байна.

Кувейтийн сан нь газрын тосноос олсон орлогыг ард иргэдэд зориулах, ирээдүйдээ хөрөнгө оруулалт хийх, дан ганц орлогын эх үүсвэрээс хараат байдлыг бууруулах үндсэн зорилтуудыг хэрэгжүүлдэг.

Кувейтийн Хөрөнгө Оруулалтын байгууллага нь тус улсын үндэсний баялгийн сан бөгөөд Ирээдүй үеийн сан, Ерөнхий нөөцийн сан болон бусад сангуудын хөрөнгийг удирдан ажилладаг тул нэгдсэн бүтэцтэй сан гэж хэлж болох юм. КуХОБ нь 1982 онд Кувейтийн төрийн өмчийг удирдах үүрэгтэйгээр байгуулагдсан. Гэвч Хөрөнгө оруулалтын байгууллага нь зөвхөн хөрөнгө удирдагч бөгөөд сангийн хөрөнгийн ямар ч хувийг эзэмшдэггүй болно.

Сангийн удирдлага /хяналт/

Улс бүрийн онцлог, сангийн үндсэн зорилготой холбоотойгоор сангийн удирдлага олон янз бөгөөд нэгтгэн авч үзвэл дараах удирдлагын тогтолцоонууд зонхилдог байна.

- Ерөнхийлөгч сангийн үндсэн зарчмын асуудлаар шийдвэр гаргах, ТУЗ байгуулах;
- Сангийн яам бүрэн хариуцаж, удирдлагаар хангах /ихэнх тохиолдолд/;
- Үндэсний төв банк нь Засгийн газартай, эсвэл Сангийн яамтай гэрээ байгуулан санг удирдах. Энэ нөхцөлд Үндэсний банк нь сангаас тодорхой хэмжээний шимтгэл авдаг;
- Сангийн Удирдах Зөвлөл бүх асуудлыг бие даан шийдвэрлэх;
- Сангийн Зөвлөл байгуулж, Ерөнхийлөгч, Парламент, Засгийн газар, иргэд, төрийн бус байгууллагын төлөөллийг оролцуулах;

- Хөрөнгө Оруулалтын Хороо байгуулж, тэр нь санг удирдан шийдвэр гаргах гэсэн тогтолцоонууд байна.

Харин байгууллагын бүтцийн хувьд авч үзвэл баялгийн санг тусдаа хуулийн этгээд байдлаар эсвэл сангийн яам, төв банк хоёрт харьяалагдах нэгж байдлаар байгуулж байна.

Тусдаа хуулийн этгээд хэлбэрээр байгуулсан үндэсний баялгийн сан нь ихэнх тохиолдолд хараат бус удирдлагын бүтэцтэй байх бөгөөд тусдаа удирдлагын бүрэлдэхүүн, үйл ажиллагааны менежменттэй байна. Үйл ажиллагааны хараат бус байдал нь удирдлагын бүрэлдэхүүний гишүүдийг өөрчлөх, томилох процесс, дүрэм, журамд тусгагдсан байдаг буюу түүгээр дамжин хэрэгждэг.

Үүнд анхаарах үндсэн асуудал нь зардал юм. Санг тусдаа хуулийн этгээд хэлбэрээр байгуулах нь зардлыг нэмэгдүүлдэг. Санг төв банк болон сангийн яамны бүтцэд байгуулснаар хөрөнгийн багц, менежментийн бэлэн нөөц боломжийг ашиглах боломжтой болдог. Санг аль болох хялбар бүтэцтэйгээр зохион байгуулж, ямар нэгэн оршин байгаа институцийн хүрээнд, дэд бүтэц, хүний нөөцийн боломжийг нь ашиглан байгуулах нь зардал хэмнэх үр ашигтай. Гэвч хөрөнгө оруулалтын эрх мэдлийг хараат бус байлгах зарчмыг харгалзан үзвэл тусад нь байгуулах бүтэц нь илүү оновчтой сонголт болох магадлалтай ба нэгэнт оршин байгаа институцийн үйл ажиллагааны соёл, төлбөрийн бүтэц зэрэг нь үр ашигтай хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагаа явуулахад төвөг учруулж болзошгүй юм.

Харьцуулалт хийж буй орнуудын сангийн удирдлагын бүтцийг авч үзвэл:

Норвегийн Төрийн тэтгэврийн санг Норвегийн засгийн газар эзэмшдэг. Иймд санг Сангийн яам эзэмшиж, удирдах бөгөөд Төв банк менежментийг хариуцаж гүйцэтгэдэг.

Төрийн тэтгэврийн сан-Глобалыг Норвегийн Төв банкны хөрөнгө оруулалт хариуцсан нэгж Сангийн яамны нэрийн өмнөөс удирддаг.

Чили Улсын хувьд сангийн удирдлага нь Сангийн яаманд хамаарах бөгөөд хөрөнгө оруулалтын менежментийг түүний доорх Санхүүгийн Зөвлөл болон Чилийн Төв банк гүйцэтгэдэг ба Сангийн яамны нэрийн өмнөөс гадаадад хөрөнгө оруулах үйл ажиллагааг зохицуулдаг. Төв банк менежментийн үйл ажиллагааныхаа төлбөрт Сангийн яамнаас 0.01%-ийн төлбөр авдаг. Төв банкны энэхүү үйл ажиллагаа нь Сангийн яамнаас 2001 онд баталсан “Дансны бүтцийн зарчим”-аар зохицуулагддаг.

Казакстаны Үндэсний сангийн удирдлага:

a. Казакстаны Ерөнхийлөгч нь:

- Үндэсний сангийн Удирдах Зөвлөл байгуулж, түүний дүрмийг батална.

- Үндэсний санг бүрдүүлэх, ашиглах, үр ашгийг дээшлүүлэхэд чиглэсэн шийдвэр гаргана.

- Үндэсний сангийн хэмжээ, ашиглалтын тайлан батална.

b. Казакстаны Үндэсний Банк нь:

- Казакстаны Засгийн газартай байгуулсан “Үндэсний сангийн итгэмжлэгдсэн удирдлагын тухай гэрээ”-ний дагуу Үндэсний санг бие даан удирдах, уг сангийн зарим хэсгийг гадаад удирдлагын мэдэлд шилжүүлэх ажлыг хариуцдаг /Гадаад удирдлага нь Citibank, Deutsche Bank, ABH, Amro зэрэг гадаадын томоохон банкууд байдаг/.

ОХУ-ын санг Сангийн яам удирдана. Нөөцийн сангийн хөрөнгийн удирдлагыг Засгийн газраас тогтоосон журмын дагуу Сангийн яам хэрэгжүүлдэг бөгөөд зарим тусгай эрхийг ОХУ-ын Төв банк хэрэгжүүлж болно.

Харин КуХОБ нь өөрөө хоёр сангийн хөрөнгийн удирдагч нь болдог.

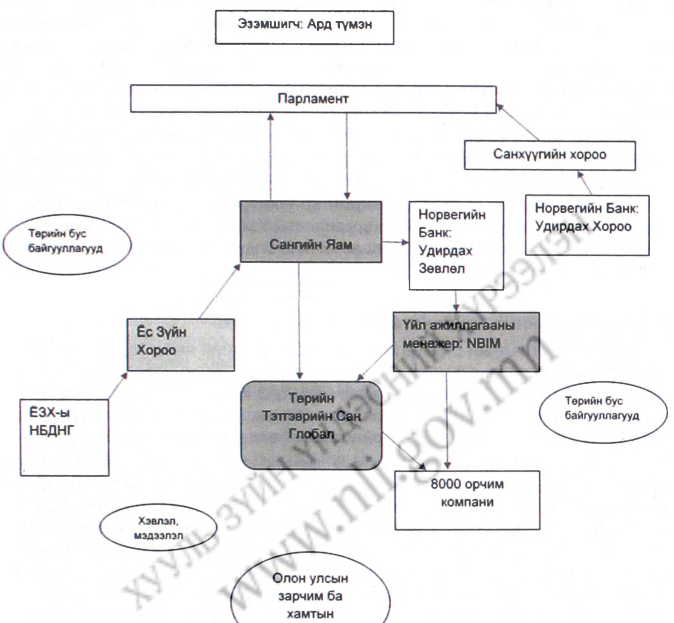
КуХОБ-ын удирдлагууд Төлөөлөн Удирдах Зөвлөлдөө тайлагнана. ТУЗ нь 4 жинхэнэ гишүүн болон хуулийн дагуу Сайд нарын зөвлөлөөс томилогдсон хувийн секторын төлөөлөл 5 гишүүдээс бүрдэнэ. ТУЗ нь хувийн секторын төлөөлөл дундаас Гүйцэтгэх захирлыг томилдог. КуХОБ-ын ТУЗ-ийг Сангийн сайд толгойлно. ТУЗ-ийн бусад гишүүдээр Эрчим хүчний сайд, Кувейтийн Төв банкны ерөнхийлөгч, Сангийн дэд сайд, болон зах зээлд мэргэшсэн 5 гишүүд байна. Зах зээлд мэргэшсэн 5 гишүүний 3 нь төрийн байгууллагад ажилладаггүй төлөөлөл байна.

Сангийн удирдлагын тухай авч үзэхэд зайлшгүй харгалзан үзэх чухал асуудал бол хяналтын тухай асуудал юм. Үндэсний баялгийн сангийн эзэн нь ард түмэн гэж ойлгох нь зүйтэй бөгөөд энэ утгаараа парламент зайлшгүй ард түмний нэрийн өмнөөс сангийн үйл ажиллагаанд оролцох, хяналт тавих шаардлагатай болдог. Парламент, засгийн газрын зүгээс хороо, зөвлөлийг байгуулж хяналт тавих арга голчлон ашигладаг бөгөөд энэ нь ард түмний хөрөнгийг хамгаалах утга агуулгатай болохыг ойлгох нь зүйтэй. Хяналтын системийг хэрхэн хэрэгжүүлэх боломжтой болохыг Норвеги Улсын жишээгээр авч үзье.[64]

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ САН
www.nli.gov.mn

[64] Хавсралт 5-аас ерөнхий зураглалыг үзнэ үү.

Зураг 1. Норвегийн баялгийн сангийн хяналтын механизмын схем



Норвегийн Глобал сангийн үйл ажиллагаа "Засгийн газрын тэтгэврийн сангийн тухай хууль"-аар зохицуулагдаж байдаг. Тус хуульд заасны дагуу сангийн албан ёсны эзэмшигч нь Сангийн яам юм. Гэвч практик дээр сангийн хөрөнгө оруулалтын стратегит оруулах аливаа томоохон өөрчлөлтийг парламентэд зайлшгүй мэдэгддэг байна.

Ерөнхийдөө тус сангийн удирдлагыг 3 хувааж авч үзэж болох юм. Нэгдүгээр хэсэг нь нийт бодлогыг хамардаг. Энэ үүрэг Сангийн яаманд ногдоно. Хоёрдугаарт Төв банкинд менежментийн хяналтын эрхийг олгодог. Эцэст нь ёс зүйн асуудлууд Төв банкнаас хэрэгжүүлж буй хөрөнгө оруулалтын стратегит агуулагдаж байдаг бөгөөд Ёс зүйн Хороо хянадаг.

Мөн 2005 онд парламентаас Сангийн яамны баялгийн сангийн үйл ажиллагааны удирдамж гаргах ажилд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор хөрөнгө оруулалтын стратегийн асуудлаар зөвлөх үүрэг бүхий Зөвлөх Хороог байгуулсан байна. "Сангийн яамны Хөрөнгө оруулалтын стратегийн Зөвлөх Хороо" нь сангийн хөрөнгө оруулалтын урт хугацааны стратеги төлөвлөлтийг хийхэд дэмжлэг үзүүлэх зорилготой байдаг.

Үүнээс гадна шууд парламентад илтгэх үүрэг бүхий Хянах Хороо нь Төв банкны үйл ажиллагааг хянадаг.

Сангийн яам жил бүрийн тайланг бэлтгэж парламентийн хаврын чуулганы үеэр хүргүүлдэг. Мөн тус илтгэл нь олон нийтэд нээлттэй байдаг бөгөөд англи хэл дээр орчуулагддаг. Сангийн үйл ажиллагаа болон менежментийн аудитыг Ерөнхий аудитын алба хийдэг байна. Ерөнхий аудит парламентаас томилогдож, үйл ажиллагаагаа парламентийн өмнө илтгэдэг нь сангийн үйл ажиллагаанд тавих парламентийн хяналтыг бэхжүүлдэг.

Сангийн энэхүү хяналтын ерөнхий бүтэц нь сан болон төрийн бусад бүтцийн хооронд нягт холбоог бий болгохын сацуу хараат бус байдлыг бий болгоход дэмжлэг үзүүлж байгаагаараа онцлог болно. Байгууллагын ерөнхий бүтэц нь ноцтой шалтгаанаар л биш бол төрөөс сангийн ерөнхий үйл ажиллагаанд оролцохгүй байхаар зохион байгуулагдсан бол үр ашигтай гэж тооцогдоно. Энэ нь сангийн хөрөнгө оруулалт эдийн засгийн ашиг сонирхолд үндэслэсэн байх боломжийг олгодог.

Сангийн хөрөнгө оруулалтын стратеги /зарчим/

Хөрөнгө оруулалтын стратегийн хүрээнд хөрөнгийн ямар төрлүүдэд хөрөнгө оруулалт хийх талаар асуудал тавигдахаас гадна ямар газар зүйн бүсүүдэд хөрөнгө оруулалт хийх, цаашилбал ямар улсуудад хөрөнгө оруулалт хийх талаарх асуудлыг авч үзээх шаардлагатай болдог. Иймээс НЗЗП-д хөрөнгө оруулалтын стратеги тогтвортой, нарийн тодорхойлогдсон байх тухай тусгасан байдаг.

Учир нь энгийн хөрөнгө оруулалтын зарчмын талаар авч үзэхэд санхүүгийн зах зээлийн хуулийн дагуу ашиг, эрсдэл, хөрөнгө оруулалтын арга хэрэгсэл, сонголт зэргийн тухай яригддаг бол үндэсний баялгийн сан нь төрийн эзэмшилд байдаг, зарим талаар төрийн тусгай эрхийг эдэлж санхүүгийн зах зээлийн бусад оролцогчид болох хувийн компаниудтай өрсөлдөж буй оролцогч тул давуу эрх эдэлдэг тухай асуудал, өмнө бүлэгт авч үзсэн хөрөнгө оруулалтын шийдвэртээ улс төрийн зорилго агуулахгүй байх зэрэгт баталгаа болгох зорилгоор буюу хүлээн авагч орны зүгээс хувийн компанитай ижилд тооцож хөрөнгө оруулалтыг нь хүлээн авах шийдвэрийг гаргуулахын тулд зарим төрлийн ёс зүйн хязгаарлалтуудыг хөрөнгө оруулалтын зарчимдаа тусгах шаардлагатай болдог.

Иймд үндэсний хөрөнгө оруулалтын сангийн хөрөнгө оруулалтын стратегийн үндсэн асуудлууд нь газарзүйн бүсүүдийн жин, хөрөнгийн ангилал, хөрөнгө оруулалтын шинэ арга хэрэгсэл зэрэг асуудлууд байдаг. Мөн хөрөнгө оруулалтын хүрээ гэсэн ойлголт чухал ач холбогдолтой.

Хөрөнгө оруулалтын хүрээ нь санг хэзээ ашиглах, ашиг хэзээ орж ирэх хугацаа зэргийг илэрхийлдэг ойлголт юм. Сангийн ерөнхий зорилго нь хөрөнгө оруулалтын хүрээг тогтооход нөлөөлдөг. Тухайлбал тэтгэврийн сангийн хөрөнгө оруулалтын хүрээ нь маш урт хугацаагаар тогтоогддог бол тогтворжуулалтын сангийн тухайд бүтээгдэхүүний дундаж үнийн циклээс хамааран харьцангуй бага хугацаагаар тогтоогддог.

Практикт хөрөнгө оруулалтын хүрээг тогтоохдоо анхаарч үзэх шаардлагатай олон асуудал урган гарч ирдэг. Тухайлбал, байгалийн баялгийн нөөц тодорхойгүй байдаг тул гэнэтийн, төлөвлөөгүй шаардлагуудтай тулгардаг. Мөн улс төрийн нөхцөл байдал өөрчлөгдөх, ирээдүй үедээ хадгалах талаар өөр байр суурь бүхий улс төрийн хүчин гарч ирэх зэрэг нь хөрөнгө оруулалтын хүрээг өөрчилж байдаг.

Өөрөөр хэлбэл хөрөнгө оруулалтын хүрээг тогтооход зөвхөн сангийн хэлбэр, зорилго төдийгүй өөр олон төрлийн хүчин зүйлс нөлөөлж байдаг.

Ерөнхийдөө хөрөнгө оруулалтын хүрээ гэдэг нь цаг хугацаа илэрхийлж буй ойлголт бөгөөд сангийн үйл ажиллагаа, ашгийн үзүүлэлт зэрэг нь олон нийтэд ил тод байгаа тохиолдолд сан аль болох ашиг нь богино хугацаанд орж ирэх, үр ашиг нь олон нийтэд шууд мэдрэгддэг богино хугацаануудыг хөрөнгө оруулалтыг сонгодог тул илүү их ашигтай, стратеги, тогтвортой байдал, бодлогын хувьд үр ашиг өндөртэй урт хугацааны хөрөнгө оруулалт хийх боломжийг алдах асуудал тулгардаг. Иймд хөрөнгө оруулалтын хүрээг нарийн тогтоох нь чухал ач холбогдолтой юм. Хөрөнгө оруулалтын хүрээ гэдэгт мөн хөрөнгө оруулалтын хамрах хугацаанаас гадна нутаг дэвсгэр буюу газарзүй, хөрөнгийн төрөл, хэлбэр буюу ангиллыг ойлгох нь зөв юм.

Онолын хувьд хөрөнгө оруулалтын хүрээний талаарх эрх зүйн зохицуулалт нь ерөнхий шинж чанартай байх бөгөөд тодорхой төрлийн хөрөнгийн хэлбэрүүдийг онцлон заахаас илүүтэйгээр эрх бүхий этгээдээс хөрөнгө оруулахыг нь зөвшөөрөх хөрөнгийн стратеги байршуулалтын хэлбэрүүдийг заах замаар зохицуулалт хийгддэг.

Эрх зүйн зохицуулалтын хязгаарлалтууд нь олон төрөл байдаг. Ихэнх тохиолдолд эрх зүйн зохицуулалт нь сан хөрөнгө оруулж болох буюу зөвшөөрөгдөх хөрөнгийн хэлбэрүүдийг заасан байдаг.

Норвегийн хөрөнгө оруулалтын зарчмын талаар авч үзвэл:

Сангийн яамнаас сангийн хөрөнгө оруулалтын стратеги нь дундаж эрсдэлийн түвшинтэй боломжит хамгийн дээд ашгийн түвшингийн хөрөнгө оруулалтыг сонгох зарчмыг баримтална гэсэн байдаг.[65] Мөн Сангийн яамнаас аль болох олон улс орнуудыг багтаасан өргөн хүрээний хөрөнгийн багцад хөрөнгө оруулалт оруулах зорилго бүхий урт хугацааны хөрөнгө оруулалтын стратегийг хэрэгжүүлнэ гэж мэдэгдсэн. Урт хугацааны хөрөнгө оруулалтын хүрээ гэдэг нь урт хугацаанд ашиг, эрсдэлийн хувьд илүү ашигтай байхаар газарзүйн бүсчлэл, хөрөнгийн хэлбэр зэргийг тогтоох явдал юм /өргөн хүрээний бүтээгдэхүүний төрөл/.

Норвегийн хувьд хөрөнгө оруулалтын зарчим нь сангийн менежментийн тухай зохицуулалтаар дамжин хуульчлагдсан байдаг. Тухайлбал тэтгэвэрийн хөрөнгө оруулалтын санг крон хэлбэрээр, тусдаа данс байдлаар төв банкинд байршина гэж заасан. Харин төв банк энэ хөрөнгөөр өөрийн нэрийн өмнөөс гадаад валют зонхилсон бэлэн мөнгөний урсгал болон санхүүгийн хэрэгслүүдэд хөрөнгө оруулалт хийнэ. 2008 онд гэхэд жагсаалтад багтсан[66] компаниудад оруулах хөрөнгө оруулалтын хэмжээ нь 1 хувиас ихгүй бусад компаниудын хувьд дээд хэмжээ нь 10 хувь байхаар заасан байдаг.

Хөрөнгө оруулалтын ёс зүйн хязгаарлалтын хүрээнд Ёс зүйн Хорооноос "Хөрөнгө оруулалтын ёс зүйн удирдамж"-ийг баталсан байдаг бөгөөд тамхи, зэвсэг үйлдвэрлэдэг компаниуд болон хүрээлэн буй орчинд аюултай, хүний эрх, хүүхдийн эрхийг ноцтойгоор зөрчсөн үйл ажиллагаа эрхэлдэг компаниудад хөрөнгө оруулалт хийхийг хориглосон байдаг. Энэхүү хөрөнгө оруулалтын удирдамж нь хоёр үндсэн нөхцөл дээр үндэслэнэ. Нэгдүгээрт, сан үндэсний баялгийг хамгаалах ёстой гэсэн нөхцөл /урт хугацаанд баталгаатай ашиг олох/, хоёрдугаарт, нэгдүгээр зорилт нь эдийн засаг, хүрээлэн буй орчин, нийгмийн зорилтыг хэрэгжүүлэх хүрээнд уян хатан байх. Тус удирдамж нь мөн хэрэгжилтийн зөвлөмжөөр хангадаг.

[65] Сангийн тайлан 2012. http://www.regjeringen.no цахим хуудаснаас үзнэ үү.
[66] 1 хувиас илүү хувьцаа эзэмшиж үл болох компаниудын жагсаалтыг батлан гаргадаг.

Ёс зүйн Хорооны гишүүдийг Сангийн яамнаас томилох бөгөөд таван гишүүнээс бүрддэг. Тухайн компанид ёс зүйн хувьд хөрөнгө оруулах боломжтой эсэх асуудал болон бусад асуудал дээр Сангийн яамнаас хүсэлт гаргасан тохиолдолд хороо зөвлөмж өгдөг. Мөн өөрийн санаачилгаар зөвлөмж гаргаж болно. Ёс зүйн шалтгаанаар хориглох жагсаалтад орсон компанид ёс зүйн хороонд мэдээллээ өгч шалгуулах буюу дахин хянуулах боломжийг олгодог.

2005 онд парламентаас Сангийн яамны баялгийн сангийн үйл ажиллагааны удирдамж гаргах ажилд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор хөрөнгө оруулалтын стратегийн асуудлаар зөвлөх үүрэг бүхий Зөвлөх Хороог байгуулсан байна. "Сангийн Яамны Хөрөнгө оруулалтын стратегийн Зөвлөх Хороо" нь сангийн хөрөнгө оруулалтын урт хугацааны стратеги төлөвлөлтийг хийхэд дэмжлэг үзүүлэх зорилготой байдаг. Хөрөнгө оруулалтын стратегийн Зөвлөх Хороо нь зөвхөн зөвлөмж гаргадаг бөгөөд жинхэнэ шийдвэр гаргах эрх мэдэл нь Сангийн яаманд хэвээр үлддэг.

Сангийн үйл ажиллагааг зохицуулах үндсэн эрх зүйн акт, түүнд тусгагдсан асуудал /хуулийн харьцуулалт/

Норвеги

Норвегийн сан нь газрын тосны баялгийн олборлолттой салшгүй холбоотой. Норвегит анх 1969 онд газрын тос илэрсэн байна.[67] Харин газрын тосыг удалгүй 1971 оноос боловсруулж эхэлжээ. 1990 он гэхэд газрын тосны орлого эрс нэмэгдсэн тул Норвегийн парламентаас "Засгийн газрын газрын тосны сангийн тухай хууль"-ийг /Төрийн тэтгэврийн сангийн тухай хууль/ батлан гаргажээ.[68] Уг хуулиар Газрын тосны сан нь газрын тосны орлогын урт хугацааны менежментэд дэмжлэг үзүүлэх санхүүгийн хэрэгсэл байхаар заасан. Хуульд заасны дагуу Сангийн яам сангийн албан ёсны эзэмшигч байна. Гэхдээ, сангийн хөрөнгө оруулалтын стратегит оруулсан томоохон өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэхийн өмнө парламентад танилцуулах байдал практикт хэрэгждэг.

Норвегийн "Төрийн тэтгэврийн сангийн тухай хууль"-д:

- Сангийн үйл ажиллагааны зорилт[69];
- Сангийн удирдлага[70] /хаанаас удирдах тухай заасан байдаг/ ба хөрөнгийн байршил/төв банкинд данс хэлбэрээр байрших тухай заасан/;
- Сангийн эх үүсвэр[71] /газрын тосны үйл ажиллагаатай холбоотой орлого[72] болон зарлагад[73] тооцох зүйлсийг зааж тэдгээрийн зөрүү нь сангийн үндсэн орлого буюу хөрөнгийн урсгалыг бүрдүүлнэ гэж заасан байдаг/;
- Сангийн зарцуулалт[74] /сангийн капиталыг зөвхөн төв засгийн газрын төсөвт шилжүүлэх зорилгоор парламентаас гаргасан шийдвэрт үндэслэн ашиглаж болно гэж заасан байдаг/;

[67] Norwegian Ministry of Fin, *"Dep't. the government pension Fund—global"*, 2008, www.regjeringen.no/upload/FIN/Statens%20pensjonsfond/PF-summary-aug08.pdf холбоосоор үзнэ үү. Сүүлд үзсэн 2013 оны 6 дугаар сарын 20.

[68] Норвеги Улсын "Засгийн газрын газрын тосны сангийн тухай хууль", 1990 он.

[69] Норвеги Улсын "Төрийн тэтгэврийн сангийн тухай хууль", 1 дүгээр зүйл.

[70] Түс хуулийн 2 дугаар зүйл.

[71] Түс хуулийн 3 дугаар зүйл.

[72] "Газрын тосны татварын тухай хууль"-ийн дагуу газрын тосны үйл ажиллагаанд ногдуулсан ашигт малтмал ашигласны төлбөр /роялти/ болон бусад төрлийн орлогууд байдаг.

[73] Газрын тосны худалдааны үйл ажиллагаанд оруулсан засгийн газрын шууд хөрөнгө болон бусад төрлийн зарлагууды жагсаасан байдаг.

[74] Норвеги Улсын "Төрийн тэтгэврийн сангийн тухай хууль", 5 дугаар зүйл.

- Сангийн хараат бус байдал[75] зэрэг үндсэн асуудлуудыг тусгасан бөгөөд Сангийн яамнаас нэмэлт зааltууд оруулж болох тухай заасан байдаг.

Чили

Сангийн удирдлагын үүргийг Сангийн яам гүйцэтгэх бөгөөд хөрөнгө оруулалтын менежментийг түүний доорх Санхүүгийн Зөвлөл болон Чилийн Төв банк гүйцэтгэж, Сангийн яамны өмнөөс гадаадад хөрөнгө оруулах үйл ажиллагааг зохицуулдаг. Төв Банкны энэ үйл ажиллагаа нь Сангийн Яамны 2001 онд баталсан "Дансны бүтцийн зарчим"-р зохицуулагддаг. Тус зарчмаар бодит зарлагын төсөвт эзлэх хэмжээг хязгаарласан байдаг.

Харин Чили Улсын Конгрессоос 2006 онд баталсан "Төсвийн хариуцлагын тухай" хуулиар дараах үндсэн асуудлуудыг хуульчилжээ. Үүнд:

1. Заавал тэнцвэржүүлсэн орлогоор төсвийн тэнцлийг зохиож байх;

2. Урт хугацаанд мөрдөх төсвийн тэнцлийн бодлогын үндсэн зорилтыг тодорхойлон тогтоож, төсвийн тэнцлийг жил бүр ДНБ-ий 1 хувьтай тэнцэх ашигтай байлгах;

3. Төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогоос давсан төсвийн цаг үеийн бодит орлогын илүүдлээс бий болж байгаа Эдийн засаг, нийгмийн тогтворжуулалтын сангийн удирдлагыг Төв банк гэрээгээр хэрэгжүүлэх;

4. Засгийн газрын үйл ажиллагааны улмаас үүссэн санхүүгийн үр дагавартай уялдуулж Чилийн Төв банкийг дахин санхүүжүүлэх;

5. Засгийн газрын ирээдүйн болзошгүй өглөг, өр төлбөрийн үнэлгээ тооцоог хийж, түүнийг төсвийн тэнцэлд тусгах, энэ талаар Конгресс, олон нийтийг мэдээллээр хангаж байх асуудлыг Засгийн газар гүйцэтгэж байхаар хуульчилжээ.

Төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогоос давсан төсвийн цаг үеийн бодит орлогыг Тогтворжуулалтын сангийн удирдлагаар хэрхэн хэрэгжүүлэх процессыг хуульчлахдаа дараах нөхцөлүүдийг тусгасан байна. Үүнд:

- Төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогоос давсан төсвийн бодит орлогоос бүрдүүлдэг үндэсний мөнгөн хуримтлал болсон Засгийн газрын хөдөлшгүй мөнгөн санг "Эдийн засаг, нийгмийн тогтворжуулалтын сан" ба "Тэтгэврийн нөөцийн сан" гэсэн хоёр хэлбэрээр ангилж байгуулах. Гэхдээ тэтгэврийн нөөцийн сан нь Эдийн засаг, нийгмийн тогтворжуулалтын сангийн нэг үндсэн бүрэлдэхүүнд багтаж хэрэгжүүлдэг, өгөөжийг нь тооцдог байх;

- Эдийн засаг, нийгмийн тогтворжуулалтын сангийн эх үүсвэрийг тэнцвэржүүлж тооцсон төсвийн төлөвлөгөөт орлогоос давсан төсвийн бодит бүх илүүдэл орлого ба төсвийн ашиг, уг сангийн үйл ажиллагаа, тухайлбал уг эх үүсвэрээр олон улсын санхүүгийн зах зээлд санхүүгийн хөрөнгө оруулалт хийсэн үйл ажиллагаанаас олсон нэмэлт орлогоос бүрдүүлэх;

- Энэхүү сангаас зарлага гаргах зориулалт нь:

i. Зөвхөн эдийн засгийн хүндрэл үүсэх, гадаад зах зээлийн үнийн хэлбэлзлээс шалтгаалж төсвийн төлөвлөгөөт бус алдагдал бий болсон гарцаагүй байдалд хүрвэл түүнээс үүдэлтэй төсвийн алдагдлыг нөхөх;

ii. Улсын болзошгүй өглөг, өр төлбөрийг бууруулах зориулалтаар төлбөр хийх;

iii. Тэтгэврийн сангийн зузаатгалыг ДНБ-ий тодорхой хувиар тооцож хийх.

Казакстан

[75] Норвеги Улсын "Төрийн тэтгэврийн сангийн тухай хууль", 6 дугаар зүйл.

Казакстаны Үндэсний Сан нь Ерөнхийлөгчийн зарлигаар байгуулагдсан. Сангийн хөрөнгийн удирдлагын гол зарчим нь Казакстаны Ерөнхийлөгчийн зарлигаар баталсан "Үндэсний сангийн хөрөнгийн бүрдүүлэлт, ашиглалтын концепц"-оор тодорхойлогдсон байдаг.

Казакстаны хуульд зааснаар Үндэсний санг дараах зориулалтаар зарцуулна:

a. Тухайн жилийн төсөвт заасан хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд зориулан Үндэсний сангаас Улсын төсөвт оруулах баталгаат шилжүүлэг;

b. КазакстаныЕрөнхийлөгчийнтодорхойлсонтодорхойзорилтыгхэрэгжүүлэхэд зориулсан Үндэсний сангаас Улсын төсөвт төлөх зорилтот шилжүүлэг;

c. Үндэсний санг удирдах, аудит хийхтэй холбогдсон зардлыг төлөх зориулалтаар зарцуулна.

Орос

Тогтворжуулалтын санг бий болгох, ашиглах эрх зүйн харилцаа нь эхлээд "ОХУ-ын Тогтворжуулалтын сан" гэсэн Төсвийн хуулийн 13.1 дүгээр бүлгээр зохицуулагдаж байсан бөгөөд 2008 оны 1 дүгээр сарын 1-ээс тухайн хуульд орсон нэмэлт өөрчлөлтөөр "Холбооны төсвийн газрын тос, хийн орлогын ашиглалт" гэсэн 13.2 дугаар бүлгээр зохицуулагдах болсон.

Кувейт

Сан байгуулах тухай хуулийг гаргасан байдаг.

Кувейт Улсын дэд удирдагч, хаан ширээ залгамжлагч хунтайж Жабер 1976 онд 106 дугаар хууль гаргаж Ирээдүй Үеийн Санг байгуулсан. Тус хуулийн 1 дүгээр зүйлд: "Улсын ерөнхий орлогын 10 хувийг жил бүр Ирээдүй Үеийн Санд төвлөрүүлнэ". 2 дугаар зүйлд: "Түсгай данс нээж газрын тосны баялгийг орлох сан /нөөцийн сан/ - г байгуулна. Ирээдүй Үеийн Санд төвлөрсөн боломжит хөрөнгийн 50 хувьтай тэнцэх хэмжээний хөрөнгийг тус дансанд нэмнэ", хэмээн тус тус заасан байна. Мөн түүнчлэн, тус улсын Сангийн яам эдгээр сангуудад хөрөнгө оруулах тухай зүйл заалтыг хуульдаа оруулсан ба олсон ашгаа тухайн данс руу шилжүүлж байх талаар тусгажээ.

1977 онд эмир болсон Жабер 1982 онд 47 дугаар хууль гаргаж Олон Нийтийн Хөрөнгө Оруулалтын Байгууллагыг байгуулсан байна.

Кувейт Улсын 1982 оны "КуХОБ байгуулах тухай 47 дугаар хууль"-д мэдээллийн ил тод байдал, мэдээлэл түгээлттэй холбоотой 3 заалт байдаг. Тус хуулийн 5, 8, 9-т заасны дагуу КуХОБ нь өөрийн удирдаж буй хөрөнгөтэй холбоотой дэлгэрэнгүй мэдээллийг Сайд нарын зөвлөлд танилцуулах ба КуХОБ-ын үйл ажиллагаатай холбоотой аливаа мэдээллийг олон нийтэд тараах нь шийтгэл хүлээлгэх үндэслэл болно хэмээн заасан байна.

Хавсралт 3

МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ТУСГАЙ САНГУУДЫН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫ ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ

Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулийг 2006 онд баталснаар тусгай сангийн төрлүүдийг хуульчилж, тусгай сангуудын орлогыг бүрдүүлэх, зарцуулах, гүйцэтгэлийг тайлагнах, хянахтай холбогдсон харилцааг зохицуулж байна.

Засгийн газрын тодорхой чиг үүрэг, зорилтыг санхүүжүүлэх зорилгоор улсын нэгдсэн төсвөөс төвлөрүүлсэн хөрөнгө, түүнчлэн уг арга хэмжээнд зориулан олгосон хандив, буцалтгүй тусламжийн орлогыг Засгийн газрын тусгай сан гэнэ.[76] Монгол Улсад байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулж байгаа сангуудыг эх үүсвэрийн хувьд, тусгай хуулиар зохицуулах сан, 100 хувь төсвийн хөрөнгөөр бүрдүүлэх сан, зонхилох хэсгийг төсвийн хөрөнгөөр бүрдүүлэх сан, өөрөө өөрийгөө санхүүжүүлэх зарчмаар буюу эх үүсвэр нь буцалтгүй тусламж, хандиваар зонхилох хэсгийг нь бүрдүүлдэг сан хэмээн ангилж байна. Эдгээр сангууд эрх зүйн байдлын хувьд Засгийн газрын тусгай сангийн тухай, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай, Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн тухай, Төсвийн тухай хууль болон эдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаар зохицуулагдаж байна.

Нийгмийн даатгалын сан /Нийгмийн даатгалын хуулийн 2-р бүлэг, тэтгэвэр, тэтгэмж, эрүүл мэнд, ажилгүйдэл, үйлдвэрлэлийн осол мэргэжлээс шалтгаалах сан зэрэг тусдаа хуультай сангууд/, Нийгмийн халамжийн сан /Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 11-р бүлэг, тэтгэврийн сан, амьжиргааг дэмжих сан/, Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих сан /Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хуулийн 4-р заалт/, Улсын авто замын сан /Авто замын тухай хууль, Авто тээврийн тухай хууль/, Мэргэжлийн боловсрол, сургалтыг дэмжих сан, Хүний хөгжлийн сан гэсэн сангууд тусгай хуульд тусгагдан зохицуулагддаг. Эндээс тодорхой харилцааг зохицуулах талаар баталсан хуульд тухайн арга хэмжээг санхүүжүүлэхэд зориулсан сан байгуулахаар тогтоож өгөх хандлага ажиглагдаж байна.

Тусгай сангууд нь Засгийн газраас, эсвэл холбогдох яамны сайдын тушаалаар баталсан сангийн дүрэм, сангийн хөрөнгийг бүрдүүлэх, зарцуулах, тайлагнах, хяналт тавих талаарх журмын дагуу үйл ажиллагаа явуулдаг.

Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулийн дагуу байгуулан зарцуулж байгаа сангууд ба бусад төрлийн сангуудыг тэдгээрийн зориулалтыг харгалзан Хүний хөгжилтэй холбоотой сан, Улс ардын аж ахуйн тодорхой салбарыг хөгжүүлэхэд зориулагдсан сан, Төсвийн тогторжилт, хөрөнгө оруулалттай холбоотой сан гэсэн үндсэн 3 чиглэлээр зааглан авч үзэж болох байна.

Монгол Улсын баялгийн сангуудын эрх зүйн орчин, тулгамдсан асуудал[77]

Монгол Улс 2009 онд Хүний хөгжил сангийн тухай хууль, 2010 онд Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг тус тус баталснаар Хүний хөгжил сан, Төсвийн тогторжуулалтын сангуудыг тус тус үүсгэн байгуулсан. Эдгээр сангууд нь ашигт малтмалын салбараас орж ирэх төсвийн орлогын зохих хэсгээр бүрддэг сангуудад хуримтлал үүсгэх, хуримтлагдсан хөрөнгийг гадаад, дотоодын зах зээлд үнэт цаас, хувьцаа зэрэг санхүүгийн хөрөнгө оруулалт хийх буюу тогторжуулалтын болон

[76] Монгол Улсын "Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хууль", 5.1 дэх заалт

[77] http://www.iltod.gov.mn/?p=2824 –ийн мэдээллээс авсан болно.

хуримтлалын зорилго бүхий баялгийн сангийн хэлбэрээр ажиллах тодорхой шинж чанарыг агуулж байна.

Иймд тус судалгаанд Монгол Улсын уул уурхайн орлогоос эх үүсвэр бүхий сангуудын эрх зүйн орчинг судлахад Хүний хөгжил сан, Төсвийн тогтворжуулалтын сангуудыг тухайлан авч үзье.

Хүний хөгжил сан

УИХ-аас Монгол Улсын Хүний хөгжил сангийн тухай хуулийг 2009 оны 11 дүгээр сарын 18-ны өдөр батлан гаргаснаар Хүний хөгжил сан байгуулагдсан. Хүний хөгжил сангийн тухай хуулийн дагуу тус сан нь ашигт малтмал, уул уурхайн салбарын орлогоос хуримтлал үүсгэж, тогтвортой өсөн нэмэгдэх байнгын нөөц бүрдүүлэн иргэддээ тэгш хүртээх зорилготой.

Хүний хөгжил сангийн тухай хуулиар тус санд дараах эх үүсвэрийг төвлөрүүлэхээр заасан.[78] Үүнд:

- Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордын ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хуулийн этгээдийн төрийн өмчид ногдох хувьцааны ногдол ашиг, хувьцаа борлуулсны орлого;
- Ашигт малтмалын орд газарт ашигт малтмал олборлох, боловсруулах үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа хуулийн этгээдийн ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн улсын төсөвт ногдох хэсэг[79];
- Энэ хуулийн 5.1[80]-д заасан хөрөнгө оруулалтаас орох цэвэр ашиг;
- Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд ашиглахтай холбогдуулан авсан урьдчилгаа мөнгө, зээлийн тодорхой хэсэг.

Хүний хөгжил сангийн тухай хуульд зааснаар тус сангаас дараах хэлбэрээр иргэдэд хишиг, хувь хүртээж болохоор заасан. Үүнд:

- Тэтгэврийн болон эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлийн төлбөр;
- Орон сууц худалдаж авсны төлбөр;
- Бэлэн мөнгө;
- Эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээний төлбөр.

Тулгамдаж буй асуудал

Хүний хөгжил сангийн үйл ажиллагаанд тулгараад буй дараах асуудлууд байна. Үүнд:

- Хүний хөгжил сангаас иргэн бүрд бэлэн мөнгөөр хишиг, хувь олгож байсан нь эдийн засагт үнийн өсөлтийг нэмэгдүүлэх сөрөг үр дагавар үүсгэж байна.
- Хүний хөгжил сан нь орлогоос давсан зарлагыг санхүүжүүлж байсан нь багагүй хэмжээний өглөг үүсгэсэн.
- 2010-2012 онуудад Хүний хөгжил сангийн орлогыг шууд зарцуулалгүйгээр 1.0 их наяд хүртэлх төгрөгийн хуримтлал үүсгэж уг хөрөнгөөр санхүүгийн хөрөнгө оруулалт хийснээр 150.0 орчим тэрбум төгрөгийн хүүгийн ашиг хүртэх боломж байсан боловч хэрэгжүүлж чадаагүй байна.

[78] Монгол Улсын "Хүний хөгжил сангийн тухай хууль" 3.2 дахь заалт

[79] Энэ заалтад 2011 оны 12 дугаар сарын 23-ны дрийн хуулиар "улсын төсөвт ногдох хэсэг" гэснийг "70 хувь" гэж өөрчлөлт оруулсан бөгөөд үүнийг 2013 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөхөөр тусгагдсан.

[80] ХХСтХ-ийн 5.1. Сангийн хөрөнгийг арвижуулах зорилгоор дотоодын болон олон улсын санхүүгийн зах зээл дээр дараах санхүүгийн хэрэгсэлд хөрөнгө оруулна: 5.1.1. үнэт цаас, өрийн бичиг; 5.1.2.хадгаламж.

Төсвийн тогтворжуулалтын сан

2010 онд Монгол Улсын Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль батлагдсанаар Төсвийн тогтворжуулалтын санг байгуулсан. Тус сан нь эдийн засгийн цикл болон эрдэс, түүхий эдийн дэлхийн зах зээл дээрх үнийн хэлбэлзлээс шалтгаалсан төсвийн орлогын хэлбэлзлийг бууруулах, тогтворжуулах зорилготой.

Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулиар тус сангийн орлогыг дараах эх үүсвэрээс бүрдүүлэхээр хуульчилсан.[81] Үүнд:

- Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд заасан нөхцөлөөр тодорхойлсон төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогоос давсан төсвийн орлого;
- Төсвийн тэнцвэржүүлсэн төсвийн ашиг;
- Төсвийн тогтворжуулалтын сангийн санхүүгийн үйл ажиллагаанаас олсон орлого;
- Засгийн газрын нөөц сангийн болон Эрсдэлийн сангийн тухайн төсвийн жилийн зарцуулагдаагүй үлдөөт эх үүсвэр;
- Бусад орлого.

Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулиар тус сангаас дор дурдсан зорилгоор санхүүжилт хийж болно хэмээн хуульчилсан. Үүнд:

- Тухайн жилийн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогын төлөвлөгөө, төсвийн орлогын гүйцэтгэлийн зөрүү;
- ДНБ-ий өсөлт 0 эсвэл хасах хувьтай гарах;
- Гамшгийн аюулын хор уршиг, оңцгой нөхцөлийн үр дагаврыг арилгахад төсвөөс нэмж шаардагдах санхүүжилтийн хэмжээ нь тухайн жилийн ДНБ-ий таван хувь ба түүнээс дээш хэмжээнд хүрэхээр бол тухайн сангаас зарцуулалт хийгдэнэ.

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд зааснаар Төсвийн Тогторжуулалтын сангийн хөрөнгийн ДНБ-ний 10%-иас давсан хөрөнгөөр дотоодын болон гадаадын зах зээлд урт хугацааны санхүүгийн хөрөнгө оруулалтыг хийх бөгөөд дотоодод Хөгжлийн банкны бүцаан худалдан авах нөхцөлтэй гаргасан үнэт цаасыг худалдаж авна гэж заасан байдаг. Гэвч одоогийн байдлаар Сангийн хөрөнгө ДНБ-ний 10%-д хүрээгүй байгаа.

Монгол Улсын сангуудыг ерөнхийд нь дүгнэвэл:

1. Засгийн Газрын тусгай сангийн тухай хуулийн дагуу байгуулдаг сангууд нь бараг бүгдээрээ Төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарын мэдэлд зарцуулагдаж, жил бүр улсын төсвийн санхүүжилтээр сангаа бүрдүүлдэг, гадаадын хандив тусламж, улсын төсвөөс санхүүждэг ашгийн бус сангууд юм. Сангуудад улсын төсвөөс жил, сараар хуваарилан төлөвлөж, жилдээ 12 удаа буюу сар бүр санхүүжилт олгодог.

2. Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуульд "Бүх нийтийн үйлчилгээний үүргийн сан, Мал хамгаалах сан, Тариаланг дэмжих сан, Олон улсын гэрээний дагуу байгуулагдсан сангуудад сангийн хөрөнгийг захиран зарцуулах эрх бүхий этгээдийг тухай бүр Засгийн Газар тогтоох бөгөөд Засгийн Газраас эрх олгосон этгээд нь төсөл хэрэгжүүлэгч байх"[82]-аар заажээ. Энэ нь төрийн оролцоотой төсөл, асуудлууд болгон сан болох бололцоотой болсныг гэрчилж байна. Үе үеийн засгийн газар асуудал тулгармагц түүнийг шийдвэрлэхийн тулд зорилтот

[81] Монгол Улсын "Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хууль" 9.2 дахь заалт.
[82] Монгол Улсын "Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хууль" 26.4 дэх заалт.

сангуудыг байгуулж, улсын төсвөөс хуваарилалт авч хөтөлбөр, төсөл дэмжих, үйл ажиллагааг урамшуулах, судалгаа, сурталчилгаа явуулах, зарим тохиолдолд худалдан авалтын зориулалттай ажилласаар иржээ.

3. Сангууд нь зөвхөн зарцуулалт хийхээс өөр арвижуулах үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйн боломжгүй байна.

4. Сангууд нь салбар хариуцсан яамдын харьяалалд байгаагаас хамааралгүй хараат бус, бие даан үйл ажиллагаа явуулж чадахгүй байна. Ялангуяа сангууд хоорондоо хөрөнгөө гүйлгэж чадахгүйгээр хязгаарлагдсан нь хэрэгтэй үед хөрөнгө босгох, хөрөнгийг арвижуулах тухай асуудалд саад болдог.

5. Сангуудын захиран зарцуулагч нарт оногдуулах хариуцлагын тогтолцоо сул байна. Засгийн газрын тогтоол, яамдын сайдын баталсан журмыг зөрчсөн тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх тухайд хойрго хандаж, захиргааны хариуцлага хүлээлгэх заалтыг голлон хэрэглэх талтай байна.

6. Сангуудын хөрөнгө оны эцэст зарцуулагдахгүй үлдсээр байгаа нь хөрөнгийг олон санд тараан байрлуулснаас тэдгээрийг тусад нь ашиглахад хүрэлцээгүй буюу хангалтгүй, нэг санд хөрөнгө дутагдаж байхад нөгөө санд хөрөнгө чөлөөтэй үлдэж буй үр ашиггүй байршилт, хөрөнгийн хүч тарамдуулалт буй болоод байгаагийн илрэл юм. Ийнхүү сангууд бараг бүгд зөвхөн зарцуулалтыг л гол зорилго, зарчим болгож, хөрөнгөө өсгөх менежментгүй байна.

Дүгнэлт. Эдгээр сангууд тус бүр зохих эрх зүйн акттай, санг бүрдүүлэх, орлогын эх үүсвэр зарцуулах зориулалт, журам нь холбогдох эрх бүхий байгууллагаар тогтоогдон мөрдөгдөж байгаа, зохих хэмжээгээр сангийн зорилтоо хэрэгжүүлэн ажиллаж байна. Харин үр дүнгийн асуудал, зарцуулалтын оновчтой байдал, сангийн хөрөнгө өсөж арвижих боломжтой эсэх асуултууд чухал байх ёстой.

Сангуудын хөрөнгө оны эцэст зарцуулагдахгүй үлдсээр байгаа нь хөрөнгийг олон санд тараан байрлуулснаас тэдгээрийг тусад нь ашиглахад хүрэлцээгүй буюу хангалтгүй, нэг санд хөрөнгө дутагдаж байхад нөгөө санд хөрөнгө чөлөөтэй үлдэж буй үр ашиггүй байршилт, хөрөнгийн хүч тарамдуулалт буй болоод байгаагийн илрэл юм. Ийнхүү сангууд бараг бүгд зөвхөн зарцуулалтыг л гол зорилго, зарчим болгож, хөрөнгө өсгөх менежментгүй байна.

Засгийн газрын тусгай сан, тэдгээрийн салбар, төрлийг ангилж, цэгцлэх нь асуудлыг шийдвэрлэх зангилаа байж болохыг судалгааны баг онцолно. Үүнд салбар, үйлдвэрлэлийн зорилтот сангуудыг хуульд өөрчлөлт оруулах замаар тусгай сангаас ялгаж, зааглах хэрэгцээ шаардлага байгааг судалгааны үр дүнд ажиглагдлаа. Гэхдээ тус судалгааны сэдвийн хүрээ нь засгийн газрын нийт тусгай сангийн тогтолцооны асуудлыг бус уул уурхайн орлогоос эх үүсвэр бүхий тусгай сангийн зохицуулалтаар хумигдаж байгаа болно.

Засгийн Газрын тусгай сан тус бүр нь захиран зарцуулагчтай, өөр хоорондоо хөрөнгө шилжүүлэхийг эрх зүйн актаар хориглосныг өөрчлөн мөнгөн хөрөнгийг зөвхөн зарцуулах биш, арвижуулах үйл ажиллагаа явуулахын тулд олон улсын санхүүгийн зах зээл дээр менежмэнт хийх мэргэжлийн багийг гэрээгээр ажиллуулах боломжтой байх зэрэг арга хэмжээ авах шаардлагыг хангаж чадах нэгдсэн сантай болох зохицуулалтыг санал болгож байна. Үүнд баялгийн сан байгуулах, түүний эрх зүйн байдлыг олон улсын чиг хандлага ба гадаад улсуудын сайн туршлагад тулгуурлах асуудал зүй ёсоор багтана.

Хүснэгт 1. Сангуудын үндсэн зорилго ба бүтцийн харьцуулалт

№	Сангийн нэр	Үндсэн зорилго	Удирдлага	Зохицуулах үндсэн эрх зүйн акт
1	Казакстаны Үндэсний Сан	-Үнийн бууралтаас төсвийг хамгаалах; -Нөөц бий болгох; -Хямралын үед ашиглах; -Гадаад, дотоодод хөрөнгө оруулалт хийх.	Удирдах зөвлөл	Ерөнхийлөгчийн зарлиг
2	Кувейтийн Хөрөнгө Оруулалтын Байгууллага	-Газрын тосноос олсон орлогыг иргэдэд зориулах; -Ирээдүйдээ хөрөнгө оруулалт хийх; -Дан ганц орлогын эх үүсвэрээс хараат байдлыг бууруулах.	Удирдах зөвлөл	Сан байгуулах тухай хууль
3	ОХУ-ын Нөөцийн Сан	-Эдийн засгийг тогтворжуулах; -Төрийн санхүүгийн тогтвортой байдалд дэмжлэг үзүүлэх; -Төсвийн ирээдүйн зардлыг бууруулах, хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр санхүүжүүлэх.	Сангийн яам, Зарим үүргийг Төв банк.	Төсвийн тухай хууль
4	Норвеги Улсын Төрийн Тэтгэврийн Сан – Глобал	-Төсвийн тогтвортой байдлыг хангах; -Үнийн хөөрөгдлөөс сэргийлэх; -Иргэдийнхээ нийгмийн хамгаалал, тэтгэврийг нэмэгдүүлэх; -Эдийн засгийн бодит өсөлтийг хангах; -Сэргээгдэхгүй байгалийн баялгийн өнөөгийн орлогоос ирээдүй үедээ баялаг болгон үлдээх.	Сангийн яам /Менежментийг Төв банкан дахь хөрөнгө оруулалтын байгууллага/	Тусгай хууль
5	Чилийн Эдийн Засаг, Нийгмийн Тогтворжуулалтын Сан	-Зэсийн зах зээл дэх үнийн өөрчлөлтөөс улсынхаа эдийн засгийг хамгаалах, төсөвт болон эдийн засагт учрах хүндрэлтэй асуудлуудыг шийдвэрлэх.	Сангийн яам /Хөрөнгө оруулалтын менежментийг Төв банк/	Төсвийн хариуцлагын тухай хууль ба Дансны бүтцийн зарчим
6	Монгол Улсын Төсвийн Тогтворжуулалтын Сан	-Улсын нэгдсэн төсвийн дунд, урт хугацааны тэнцвэртэй, тогтвортой байдлыг хангах.	Сангийн яам	Төсвийнтогтвортой байдлын тухай хууль ба Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хууль
7	Монгол Улсын Хүний Хөгжил Сан	-Ашигт малтмал, уул уурхайн орлогоос хуримтлал үүсгэх; -Тогтвортой нэмэгдэх нөөц бүрдүүлэх; -Иргэддээ хишиг хувь хүртээх.	Сангийн төсвийг Сангийн яам боловсруулан Засгийн газар өргөн барьснаар УИХ баталдаг.	Тусгайлсан хууль

Хүснэгт 2. Сангуудын эх үүсвэр ба зарцуулалтын харьцуулалт

№	Сангийн нэр	Сан бүрдүүлэх зарчим буюу эх үүсвэр	Сангийн зарцуулалт
1	Казакстаны Үндэсний Сан	-Уул уурхайн олборлох салбарын хувьчлалын орлого; -Нефтийн экспортын орлого; -Нефтийн илүү ашгийн татвар; -Нефтийн салбараас төвлөрсөн төсөвт орох орлогын татвар; -ХАА-н газар худалдсаны орлого; -Нефтийн бонус; -Нефтийн салбарын бүтээгдэхүүн хуваах орлого; -Сангийн өөрийн орлого.	-Ерөнхийлөгчийн тодорхойлсон зорилтот санхүүжилтийг хийх; -Төсвийн орлогыг тогтворжуулах; -Хөтөлбөр боловсруулахад төсөвт оруулах баталгаат шилжүүлэг хийх; -Эдийн засгийг үнийн хэлбэлзлээс хамгаалахад зарцуулах.
2	Кувейтийн Хөрөнгө Оруулалтын Байгууллага	-Нефтийн салбарын орлого; -Сангийн өөрийн орлого.	
3	ОХУ-ын Нөөцийн Сан	-Нефть хийн орлого; -Сангийн өөрийн орлого.	-Тогтворжуулалт, хадгаламжийн зорилгоор зарцуулах.
4	Норвеги Улсын Төрийн Тэтгэврийн Сан – Глобал	-Нефтийн орлого; -Нефтийн лицензийн орлого; -Нефтийн илүү ашгийн татвар; -Нефтийн салбараас төвлөрсөн төсөвт орох орлогын татвар; -Нефтийн салбарын бүтээгдэхүүн хуваах орлого; -Сангийн өөрийн орлого.	-Үндсэн зорилгын биелэлтийг хангах хүрээнд зарцуулалт хийгддэг.
5	Чилийн Эдийн Засаг, Нийгмийн Тогтворжуулалтын Сан	-Нэгдсэн төсвийн илүүдэл, ашиг; -Сангийн өөрийн орлого.	-Сангийн хөрөнгийг төсвийн хомсдолтой үед эсвэл нийтийн өрийг дарах чиглэлд ашигладаг.
6	Монгол Улсын Төсвийн Тогтворжуулалтын Сан	-Төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогоос давсан төсвийн орлого; -Төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн ашиг; -Засгийн газрын нөөц сан, эрсдэлийн сангийн тухайн жилд зарцуулаагүй үлдэгдэл; -Сангийн өөрийнх нь үйл ажиллагааны орлого.	-Төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогын төлөвлөгөө, төсвийн орлогын гүйцэтгэлийн зөрүүг нөхөх; -ДНБ-ий өсөлт 0 эсвэл хасах байх үед төсвийн санхүүжилтэд; -Гамшгийн хор уршиг, онцгой үр дагавар арилгахад шаардах хөрөнгө ДНБ-ий 5%, түүнээс дээш бол төсөвт нэмэлт эх үүсвэр шилжүүлэх.
7	Монгол Улсын Хүний Хөгжил Сан	-Стратегийн ашигт малтмалын төрийн өмчид ногдох ашиг, хувь, борлуулалтын орлого; -Стратегийн ордыг ашиглахад авсан урьдчилгаа мөнгө, зээл, роялтын улсын төсөвт ногдох хэсэг; -Сангийн дотоод, гадаадад оруулсан хөрөнгө оруулалтын орлого.	-Тэтгэврийн ба эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлийн төлбөр; -Орон сууц авах; -Бэлэн мөнгө; -Эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээний хэлбэрээр иргэнд хишиг, хувь хүртээх.

Зээлийн үнэлэгчийн хяналтын газар www.nrc.gov.mn

ГУРАВ. ХАРЬЦУУЛСАН ЭРХ ЗҮЙН СУДАЛГАА

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

МОНГОЛ УЛСЫН ХАРЬЯАТЫН АСУУДЛЫГ ШИЙДВЭРЛЭЖ БУЙ ӨНӨӨГИЙН ПРАКТИКИЙГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХОД АНХААРАХ ЭРХ ЗҮЙН ЗАРИМ АСУУДАЛ

Судлаачийн зөвлөмж[1]

Улс төрийн шинэ тогтолцоонд шилжсэн 20 гаруй жилд, ялангуяа сүүлийн 10-аад жилд чөлөөт эдийн засаг, чөлөөт хөдөлгөөнт байдлын үнэт зүйлс дээр тулгуурлаж, даяаршсан нийгмийн нөлөөгөөр монгол иргэд гадаад орнуудад сурч, хөдөлмөрлөх бололцоо улам бүр хүрээгээ тэлсээр ирсэн. Энэхүү бололцоог ашиглан гадаадад гарсан иргэд тухайн улсдаа цагаачлах, тухайн улсын иргэн болох тохиолдол цөөнгүй гарч байна.

Социалист нийгмийн үед буюу 1970-аад оноос эхлэн гадаадын иргэнтэй гэр бүл болж тухайн оронд амьдран хөдөлмөр эрхлэх болсон үеэс хойш тэндээ суурьшсан монгол иргэдийн удам угсаа эдүгээ 3 дахь үе буюу ач, зээгээ үзээд байгаа юм. Тухайлбал, Унгар Улсад 300 орчим холимог болон цагаач гэр бүл бий. Эдгээр хүмүүсийн хойч үе нь монгол гаралтайгаа мэдэхээс бусад хэлбэрээр Монгол Улстай бараг холбоогүй байдаг гэж хэлж болно. Учир нь тэдэнд хандсан боловсрол, соёлын хүмүүжил олгох үндэсний бодлого байдагүйгээс зөвхөн эцэг эхийнхээ олгосон хүмүүжлээс хамааран харилцан адилгүй ойлголттой өсөж хүмүүждэг байна. Иймд суугуул улсынхаа нийгэм, зан заншилд хөтлөгдөн үндэс угсаанаасаа улам хөндийрч байгаа нь мэдрэгддэг.

Дээр дурдсан өнөөгийн нөхцөл байдлыг харгалзан харьяатын асуудлыг шийдвэрлэж буй өнөөгийн практикийг боловсронгуй болгоход анхаарах эрх зүйн асуудлыг дараах хүрээнд тодорхойлж авч үзье.

Судлах асуудал 1. *"Харьяатын тухай хууль" хэмээх нэр томьёоны тухайд. Тухайн хуулийн нэр зохицуулж буй асуудлын хүрээнд тохирч байгаа эсэх, тохиромжгүй тохиолдолд ямар нэр хэрэглэж болох талаар дурдах нь.*

Харьяалал нь хувь этгээдийн эрх зүйн байдлын анхдагч ба үндсэн элемент юм. Өөрөөр хэлбэл, харьяалал нь тодорхой этгээдэд төр эрх, эрх чөлөөг ханган хамгаалж, үүргийг хүлээлгэдэг. Иргэний харьяалал нь Төр ба Иргэн хоёрыг холбож буй улс төр, эрх зүйн тогтвортой холбоос юм. Харин энэхүү холбоосын агуулга болох төрийн зүгээс баталгаажуулж өгсөн иргэний эрх, эрх чөлөө, төрийн өмнө хүлээх үүргийг олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээнд уялдуулсан үндэсний хууль тогтоомж, эрх зүйн бусад актаар зохицуулдаг байна.

Харьяатын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлд "Энэ хуулийн зорилт нь иргэний харьяалал хийгээд Монгол Улсын харьяат болох, иргэний харьяаллыг сэргээн тогтоох, харьяатаас гарахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино" хэмээн тусгасан байдаг. Энэ ч утгаараа Харьяатын тухай хуулиар Монгол Улсын харьяат байх, харьяат болох, харьяатаас гарах, иргэний харьяаллыг сэргээн тогтоох, алдах, иргэний харьяаллын асуудлаар төрийн байгууллагын эрх хэмжээ, энэ асуудлаар хүсэлт гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журам зэрэг асуудлыг тус тус зохицуулдаг.

Аливаа нэг субъектийн эрх зүйн байдлыг зохицуулсан хуулиуд байдаг. Тухайлбал, "Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль", "Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль", "Яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль", "Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хууль" зэрэг хуулийг дурдаж болно. Эдгээр хуулиуд тухайн

[1] Тус судалгааг МУИС-ийн ХЗС-ийн захирал, доктор, профессор Д.Солонго удирдаж, ХЗҮХ-ийн бодлогын судлаач Ж.Бариаширсүрэн, Ж.Соёлмаа нар гүйцэтгэв.

субъектийн эрх зүйн байдал, үйл ажиллагаа эрхлэх болон хариуцлага тооцох зэрэг тухайн субъектийн эрх, үүрэгтэй холбоотой харилцааг зохицуулдаг. Тэгвэл "харьяат" гэдэг нь субъект уу? Харьяатын тухай хуулийн зорилтыг 1-р зүйлд "... *иргэний харьяалал хийгээд Монгол Улсын харьяат болох, иргэний харьяаллыг сэргээн тогтоох, харьяатаас гарахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.*" хэмээн тодорхойлсон. Тэгэхээр тухайн хууль нь харьяалал олж авах, алдах зэрэг харилцааг өөрөөр хэлбэл, тодорхой процессыг зохицуулсан шинжтэй байна.

Гадаад улсын жишээг авч үзвэл, "ОХУ-ын Иргэншлийн /харьяаллын/ тухай" 2002 оны 5 дугаар сарын 31-ний өдрийн Холбооны хууль[2], Унгар Улсын хувьд "Унгарын иргэншлийн тухай хууль"[3], АНУ-ын хувьд Immigration Nationality Act[4], Австралийн иргэншлийн тухай хууль (2007)[5], Канадын иргэншлийн тухай хууль (2009)[6], ХБНГУ-ын Иргэншил олгох тухай Холбооны хууль[7] (2008) гэх зэргээр тухайн харилцааг зохицуулсан хуулиа нэрлэжээ. Үүнээс үзэхэд манай улсын хувьд харьяат хэмээх субъектын тухай хууль хэмээн үзвэл "Харьяатын эрх зүйн байдлын тухай хууль", эсхүл тухайн харилцааг процесс талаас нь авч үзвэл "Иргэншлийн тухай хууль" зэрэг нэршлийг хэрэглэж болох юм.

Судлах асуудал 2. Хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөх эсэх асуудал. Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлөөс гаргасан дүгнэлтийн хүрээнд зөвшөөрөх боломжгүй бөгөөд Монгол Улс нь нутаг дэвсгэр томтой, хүн ам цөөтэй, томоохон хоёр хөршийн дунд байрлах улсын хувьд хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөх нь үндэсний аюулгүй байдалд харшлах талтай хэмээн үзсэн. Гэвч нөгөө талаасаа улс орны хөгжлийн нэг түлхүүр болох хүн амын өсөлтийг дэмжихийн тулд хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөх ч хандлага байдаг.

Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.1.3.3.-т, "*Хоёрдмол харьяалал үүсэж, төрөөс иргэдийн ашиг сонирхлыг хамгаалах баталгаа алдагдахаас сэргийлнэ*" хэмээн заасан байдаг. Харьяатын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх тухай мөн хуульчилсан.

Ихэнх олон улсын эрх зүй судлаачийн үзэж байгаагаар[8] өнөө үед улс болгон харьяаллын асуудлыг өөрийн зохицуулалтаараа шийддэг, энэ хүрээнд олон хүндрэлтэй асуудлууд үүсэж байгаа бөгөөд дийлэнх улс орнууд давхар харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөхгүй буюу тодорхой хэмжээгээр хязгаарлаж байна. С у д л а а ч А.И.Ковлерын үзэж байгаагаар "хоёрдмол харьяалалыг хүлээн зөвшөөрсөн улс болгон харьяаллын хүндрэлтэй асуудалтай (дипломат хамгаалал, цэргийн алба, хүүхдийн харьяалалыг тогтоох зэрэг) учрах төдийгүй улс хоорондын харилцаанд тодорхой нөлөөлөл үзүүлэх болно" [9]. Унгар Улс нь хилийн чанадад амьдарч буй унгар иргэдээ, мажар угсаатнаа дэмжихийн тулд хоёрдмол харьяаллыг зөвшөөрдөг орны нэг бөгөөд давхар иргэншилтэй иргэд нийгмийн халамжид хамрагдах, татвар болон иргэний эрх, үүрэг зэрэг төр, иргэний хооронд үүсэж буй харилцааг

[2] Федеральный Закон "О гражданстве РФ" от 31.05.2002 № 62-ФЗ

[3] A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV.

[4] http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/ vgnextoid=02729c7755cb9010VgnVCM10000045f3d6a1RCRD&vgnextchannel=02729c7755cb9010VgnVCM10000045f3d6a1RCRD

[5] Australian Citizenship Act *http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/aca2007254/.*

[6] Amendments of Canadian citizenship Act

[7] Einburgerungsgesetz

[8] А.В. Белов " Двойное гражданство и проблема лояльности".// Правоведение.№2-2002г. С.157-161

[9] Ковлер А.И. Двойное гражданство: панацея или ловушка?// Актуальные проблемы гражданства: Материалы международной научно-практической конференции по проблемам гражданства. М., 1995. С.119

зохицуулахдаа тухайн хүний байнга оршин суугаа улсаас нь хамаатуулан авч үздэг байна. Тухайлбал: Румынд амьдардаг мажар угсаатай иргэн Унгар Улсын иргэншилтэй болсон хэдий ч байнга оршин суугаа улс нь Румын тул нийгмийн даатгал болон сонгох, сонгогдох эрх зэрэг эрхийг эдлэх эрх үүсдэггүй.

Хоёрдмол харьяаллын эсрэг үзэл баримтлалыг баримтлагч Швейцарийн судлаач Р.Шererын үзэж байгаагаар *"Улс гэдэг нь нэгэн том бие бүрэлдэхүүн бөгөөд өөрийн бүрэлдэхүүнд буй иргэдийн асуудлыг өөрөө бүрэн шийдвэрлэж байх учиртай. Гэтэл давхар харьяаллын асуудал нь хоёр өөр улсын хоорондүл ойлголцох асуудал үүсгэх, иргэний хувьд ч эздрээтэй асуудал үүсгэж байдаг. Амьдралд гарах аливаа асуудал бүгдийг олон улсын гэрээ, хуулиар шийдвэрлэж болохгүй"* хэмээжээ.

Харин хүн амын тоогоо ихэсгэх улмаар тухайн улсынхаа хөгжил дэвшилд хувь нэмэр оруулахын тулд хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөх хандлага ч байдаг. Газар нутгийн хувьд төдийлөн том биш ч хүн амын хувьд цөөнгүй зарим улс орны хувьд хүн амын тоог нэмэгдүүлэхгүйн тулд хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх бодлогыг баримталдаг. Жишээ нь, ХБНГУ, Япон зэрэг улс орнуудыг нэрлэж болно. Аль ч улс оронд хоёрдмол харьяаллын асуудал тулгамдсан асуудлын нэг болоод байгаа бөгөөд зөвшөөрөх, зөвшөөрөхгүй байх гэсэн олон талт хэлэлцүүлэг байнга өрнөсөөр ирсэн. 2013 онд ОХУ-ын Ерөнхийлөгч В.В.Путины бүх ард иргэдтэйтэйгээ явуулсан нээлттэй ярилцлагын үеэр Францын сэтгүүлч Д.Кошко "оросын иргэншлийг олж авахын тулд өөрийн иргэншлээс гарах журам заавал хэрэгтэй гэж үү?" хэмээн асуухад В.В.Путин хариултаа *"одоохондоо* хэрэгтэй..." хэмээн эхлүүлжээ[10].

Иргэний харьяаллын асуудал онолын хувьд олон улсын эрх зүйд, практикийн хувьд үндэсний эрх зүйн чухал асуудал юм. Хүн бүр харьяалалтай байх баталгаагаар хангагдах эрхийг 1948 онд НҮБ-ын Ерөнхий Ассамлейн тогтоолоор баталсан Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалаар тогтоосон. Мөн Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын Пактын 24.2-т: "Хүүхэд бүр иргэний харьяалалтай болох эрхтэй", Хүүхдийн эрхийн тухай тунхаглалын 8.1-д "Оролцогч улсууд хуульд заасан иргэний харьяалалтай байх, нэр авах, гэр бүлийн холбоогоо хадгалах зэргээр хувийн онцлог байдлаа хадгалах, хүүхдийн эрхийг хүндэтгэх, үүнд хууль бусаар оролцохгүй байх үүрэг хүлээнэ" хэмээн иргэний харьяаллын талаар тус тус зохицуулжээ.

Хоёрдмол харьяаллын асуудлыг шийдвэрлэх аргын нэг бол тухайн хоёр улсын хоорондхоёрдмол харьяаллын асуудлаар гэрээ байгуулах явдал юм. Хоёрдмол харьяаллын талаарх гэрээг үндсэн хоёр зорилгоор хийдэг байна. Энэ нь нэгдүгээрт, давхар харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх, таслан зогсоох, хоёрдугаарт, давхар харьяаллыг харилцан зөвшөөрч, үүсэх асуудлуудыг зохицуулах гэсэн хоёр төрлийн зорилготой байдаг. Тухайлбал, улс орнууд хоёрдмол харьяаллаас урьдчилан сэргийлэх бөгөөд устгах тухай хоёр талын хэлэлцээрийг хийдэг байна. Үүнд, АНУ нь 1930 онд Норвеги 1933 онд Швед, 1937 онд Швейцар, 1939 онд Финлянд зэрэг улстай, Франц нь 1958 онд Швейцарь, 1959 онд Израиль, 1970 онд Испани, 1963 онд Финлянд Улстай тус тус хийсэн хэлэлцээр зэргээр жишээ татаж болно.

Манай улс хоёрдмол харьяаллын асуудлыг олон улсын түвшинд хоёр талт гэрээгээр зохицуулдаг байна. Монгол Улс 1990 оноос өмнө тухайн үеийн нэршлээр Бүгд Найрамдах Унгар Улс, Бүгд Найрамдах Социалист Болгар Улс, Бүгд Найрамдах Социалист Чехословак, Бүгд Найрамдах Социалист Югослав, Бүгд Найрамдах Ардчилсан Солонгос, Бүгд Найрамдах Куба, Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улстай иргэн, гэр бүл ба эрүүгийн хэргийн талаар эрх зүйн туслалцаа

[10] www.russkoepole.de

харилцан үзүүлэх тухай гэрээг тус тус байгуулсан. Харин 1990 оноос хойш Бүгд Найрамдах Франц Улс, Бүгд Найрамдах Казакстан Улс, Бүгд Найрамдах Польш Улс, Оросын Холбооны Улс, Бүгд Найрамдах Солонгос Улс, Украйн Улс, Бүгд Найрамдах Социалист Вьетнам Улс, Бүгд Найрамдах Киргиз Улс, Бүгд Найрамдах Турк Улс, Бүгд Найрамдах Энэтхэг Улсуудтай иргэн, гэр бүл ба эрүүгийн хэргийн талаар харилцан туслалцах гэрээ байгуулжээ. Тус гэрээгээр иргэний харьяаллын асуудлыг хэсэгчлэн зохицуулсан байдаг. Тухайлбал, Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс, Бүгд Найрамдах Ардчилсан Солонгос Ард Улсын хооронд иргэн, гэр бүл болон эрүүгийн хэргийн талаар эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх тухай гэрээний 2 дугаар зүйлд "Хэрэв гэрлэгсэд өөр өөр харьяалалтай байвал гэрлэлт ба түүнийг цуцлах, хүчингүйд тооцохтой холбогдсон асуудлыг уг хэргийг хянаж байгаа Хэлэлцэн тохирогч Талын эрх бүхий байгууллага өөрийн орны хууль тогтоомжийг баримтлан шийдвэрлэнэ" хэмээн зохицуулсан байна. Ер нь Монгол Улсын хувьд харьяаллын асуудлыг зохицуулсан олон улсын олон талт гэрээнд нэгдэн ороогүй, харьяаллын асуудлыг хөндсөн хоёр талт гэрээг цөөн тооны улстай байгуулсан зэрэг нь хоёрдмол харьяалалтай иргэд олшрох, эдгээр иргэдийн эрх зүйн байдлыг цогцлон шийдвэрлэж чадахгүй байх зэрэг сөрөг үр дагаварт хүргэнэ.

Монгол Улсын хувьд хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрсөн улсад иргэний харьяалал олж авсан Монгол Улсын иргэд байхыг үгүйсгэх аргагүй. Учир нь Монгол Улсын мэдээллийн сан бүрхэг, нөгөө талаас хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрч байгаа орнуудын хууль тогтоомжоор бусад улсын иргэдэд хоёрдмол харьяаллыг олгоҳдоо нөгөө улсын харьяаллаас гарсан байхыг шаарддаггүй байж болно.

Хүн амынхаа амьжиргааны түвшинд тохирсон ханган аттай хөдөлмөрийн хөлс олгох, эсхүл улсаас үзүүлэх нийгмийн халамжийн хэмжээг ханган аттай түвшинд хүргэж чадахгүй байх нөхцөл нь гадаад улс руу иргэдээ алдах гол шалтгаануудыг нэг болов уу. Мөн хүний амьдрах эрүүл орчин, хүнсний аюулгүй байдал, олгож буй боловсролын түвшин зэрэг олон нөхцөл байдлууд ч нөлөөлж байгаа. Энэ бүх байдлыг харгалзан хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрөх нь иргэдээ алдахгүй байх, угаас цөөн байгаа хүн амын тоогоо бууруулахгүй байх, хүн амын тоогоо эрс нэмэх зэрэг олон эерэг үзүүлэлтүүдтэй. Гэвч энэ бол өнгөцхөн асуудал. Тодруулбал, гаднын соёлыг нэвтрүүлэх, өөрийн соёл, уламжлалаас илүүд үзэх үзэл, "уусах" хандлага, дотоодын аюулгүй байдлыг хамгаалах бат бөх бус тогтолцоо, гаднын нөлөөллийг эсэргүүцэх чадвар муу байх зэрэг нөхцөлөөс хамаарч улсын үндэсний аюулгүй байдлаа хамгаалах боломжгүй болох нөхцөл үүсэж ч мэдэнэ. Ер нь ОХУ-ын Ерөнхийлөгч В.В.Путин ярилцлагын үеэрээ хэлсэн шиг манай улсын хувьд "хоёрдмол харьяалалтай болох цаг нь арай болоогүй болов уу". Гэвч Монгол Улсын харьяаллаас гарсан гадаадад амьдарч буй эх орон нэгтэн (монголчууд)-үүдээ эргээд харьяат олж авах процессыг хөнгөвчлөх нь гадаад улсын жишээ, туршлагаас ч тэр, үүсээд буй тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхэд ч гэсэн хэрэгтэй юм. Энэ талаар дараагийн судлах асуудалд авч үзнэ.

Судлах асуудал 3. Монгол Улсын харьяалалгүй боловч Монгол Улсад өмнө нь амьдарч байсан, үндэс угсаа, эх хэл нэг хүмүүст харьяаллыг хөнгөлттэй журмаар олгох асуудлаар. Монгол Улсын хуулиар "Эх орон нэгтэн" хэмээх ойлголтыг хуульчилсан тохиолдолд тэдгээр хүмүүст улсаас үзүүлж болох хөнгөлөлт, дэмжлэгүүдийн талаар авч үзье.

Хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрдөггүй орны тоонд Швед, Армян, Киргиз, Казакстан, Хятад зэрэг орнууд багтана. Эдгээр орнууд хоёрдмол харьяаллыг

хүлээн зөвшөөрөгүй боловч улс төрийн болон түүхэн шалтгааны улмаас тус орны иргэний харьяаллаас гарсан үндэс угтаа нэгтэй, хэл, соёлын хувьд нийтлэг гадаад орны иргэдэд хандан тэдэнд зориулсан хөнгөлөлттэй бодлого явуулдаг нь түүхийн бүлэг хүмүүст иргэний харьяалал олгох процедураа хөнгөвчилдөгөөс харагдана. Жишээлбэл, Казакстан Улс нь тэдгээр иргэдэд хандан, иргэншил олгох процедураа хөнгөвчилдөг бөгөөд иргэншил хүсэгч нь өмнөх улсынхаа харьяаллаас гарсан байхыг шаарддаг байна.

Хоёрдмол харьяалалтай буюу өөр улсын харьяалалтай болсон иргэдэд зориулж, тэдний төрөлх эх орондоо татах бодлогын үүднээс болон Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 13-р зүйл болон Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 12-р зүйлд заасан "Хэн боловч аливаа улс орныг, түүний дотроо эх орноо орхин явах, эх орондоо эргэж очих эрхтэй" гэсэн заалтыг хангах үүднээс харьяатаас гарсан иргэдийг эх орондоо буцаж очих үед ямар нэг хөнгөлөлт эдлүүлэх зохицуулалтыг олон орны хуулиар зохицуулсан байдаг. Тухайлбал, Армян, Болгар, Хятад, Хорват, Чех, Франц, Герман, Унгар, Орос зэрэг орнуудыг нэрлэж болно. Унгар Улсын "Иргэншлийн тухай[11]" хуульд иргэний харьяаллын асуудлаар өргөдөл гаргахаас өмнө Унгар Улсын нутаг дэвсгэрт 8 жилийн турш тасралтгүй амьдарсан байх шаардлага тавигддаг хэдий ч унгар иргэнтэй гэр бүл болсон, тус улсын нутаг дэвсгэрт төрсөн, бага насандаа тус улсад оршин суух эхэлсэн болон харьяалалгүй иргэдэд хөнгөвчилсөн нөхцөлтэйгөөр харьяат болох боломжийг олгодог.

Гадаад улсын иргэн болсон монгол эх орон нэгтнүүддээ чиглэсэн төрийн дараах бодлогыг баримталж болно. Тухайлбал,

- Монгол соёл, ёс заншил, хэл, ёв уламжлалаа хадгалах, хөгжүүлэх үүднээс гадаад улсад буй эх орон нэгтнүүддээ чиглэсэн боловсрол, сургалтын хөтөлбөр боловсруулж, нэвтрүүлэх. Энэ тохиолдолд олон тооны монголчууд байрших газрыг сонгон авч тэдгээр хүмүүс, тэдний үр хүүхдэд зориулсан монгол хэл, соёл уламжлал, зан заншлын талаар суралцах сургалтын төсөл хэрэгжүүлж болно;
- Монгол Улсын хөгжилд хувь нэмэр оруулах зорилготойгоор бизнес эрхлэх, төсөл хэрэгжүүлэх гэж буй эх орон нэгтний санаачилгыг дэмжих, тодорхой түвшинд төрөөс хөнгөлөлт үзүүлэх;
- Эх орон нэгтнүүд олон тоогоор оршин суух гадаад улсад монгол хэл дээрх олон нийтийн хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслийг нэвтрүүлэх.

Дипломат албаны тухай хуульд зааснаар Монгол Улсын Дипломат төлөөлөгчийн газар нь Монгол Улсын иргэний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг олон улсын эрх зүйн дагуу дипломат аргаар хамгаалах, консулын болон нотариатын үйлчилгээ үзүүлэх, иргэний гэр бүлийн байдлын бүртгэлийг хөтлөх, эд материал, санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх гэсэн чиг үүргэтэй байна.

Хилийн чанадад буй иргэдээ эгүүлэн татах, Монгол Улсын хэл соёл, уламжлалыг хадгалах, эх оронтой нь ойр байлгах үүднээс тус хуульд буй Дипломат төлөөлөгчийн газрын чиг үүргийг өргөжүүлж, уг газраар дамжуулж, Монгол Улсын иргэнд хэл соёл, түүх, зан заншил, уламжлалын хичээл заах, ялангуяа хилийн чанадад буй иргэдийнхээ үр хүүхэд, хойч үед зориулсан тусгай сургалтын хөтөлбөр бий болгож, түүнд хамруулах зэргээр гадаадад буй иргэдийг дэмжих бодлого явуулж болох юм. Өөрөөр хэлбэл хилийн чанадад буй иргэдээ эгүүлэн татах шууд зохицуулалт хийхээс гадна тэдгээр иргэдийг эх орондоо ирэх итгэл төрүүлэхүйц бодлогыг явуулах хэрэгтэй байна.

[11] A magyar állampolgárság szyly 1993. évi LV. tqrvйlny 4. § / "Унгарын иргэншлийн тухай" 1993 оны 55 дугаар хуулийн 4 дүгээр заалт.

Судлах асуудал 4. Монгол Улсын харьяатаас гарсан тохиолдолд Монгол Улсын иргэнд хуулиар эдлүүлж буй эрхийг эдлэхээ больж, эрх нь тодорхой хэмжээнд хязгаарлагддаг. Энэ талаар хуулийн заалтуудыг авч үзэв. ХЗҮХ-ийн 2012 онд гүйцэтгэсэн "Харьяатын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл боловсруулах зорилгоор хийсэн судалгааны тайлан"-д хоёрдмол харьяаллыг хуулиар хүлээн зөвшөөрөхгүй хэдий ч зарим субъектын хувьд Монгол Улсын харьяаллыг олж авах хөнгөрүүлсэн журмын талаар хийсэн судалгааны үр дүн, тодорхой саналыг тусгасан байгаа .

Монгол Улсын хувьд "жижиг дунд үйлдвэрлэлийг дэмжих", "хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих" гэсэн ойлголтуудыг зохицуулсан боловч "хүний үндсэн эрх, эрх чөлөө, нийгэм, эдийн засаг, соёл, хэл, боловсролын салбарт эх орон нэгтнүүдээ дэмжих" гэсэн чухал ач холбогдол бүхий ойлголтыг хараахан хуульчлаагүй байна.

Бид энэхүү судалгааны хүрээнд Монгол Улсын харьяатаас гарсан тохиолдолд Монгол Улсын иргэнд хуулиар эдлүүлж буй эрхийг эдлэхээ больж, эрх нь тодорхой хэмжээнд хязгаарлагдах талаар авч үзсэн болно. Тухайлбал:

• *Монгол Улсад гарах-орохдоо виз авах, баримт бичиг бүрдүүлж, бүртгүүлэх* - Монгол Улсын Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай 16 дугаар зүйлд зааснаар Монгол Улсад байнга оршин суугч, цагаач, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд гарах-орох 120 хүртэл хоногтой визийг тодорхой баримт бичиг бүрдүүлж, бүртгүүлсэний үр дүнд олгогддог. Мөн Монгол Улсын Засгийн газрын 2003.03.12-ны өдрийн 62 тоот "Монгол Улсын харьяат болох хүсэлт гаргасан гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд тавих шалгуурыг тогтоох журам"-д заасан шалгуурыг хангасан тохиолдолд Монгол Улсын иргэн болох асуудал нь шийдвэрлэгдэнэ.

• *Газар өмчлөх, ашиглах эрх хязгаарлах* - Монгол Улсын Газрын тухай хуулийн 5.2.-т зааснаар "Бэлчээр, нийтийн эдэлбэрийн ба улсын тусгай хэрэгцээнийхээс бусад газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлж болно", мөн хуулийн 44 дүгээр зүйлд зааснаар Монгол Улсад байнга (183 хоногоос дээш хугацаагаар) оршин суугаа гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд газрыг *зөвхөн гэр бүлийн хамтын хэрэгцээний нь зориулалтаар ашиглуулах* асуудлыг дуудлага худалдааны зарчмаар тухайн шатны Засаг дарга шийдвэрлэнэ хэмээн заажээ. Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 5.2-т заасны дагуу Монгол Улсын иргэнтэй гэр бүл болсон гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн газар өмчлөх эрх үл эдэлнэ.

• *Галт зэвсэг өмчлөх эрхгүй* – Монгол Улсын Галт зэвсэг өмчлөх тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд заасны дагуу "...гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт галт зэвсэг өмчлөхийг хориглоно" хэмээн зохицуулжээ.

• *Монгол Улсын иргэний үнэмлэх, үндэсний гадаад паспорт эзэмших эрхгүй* – Монгол Улсын Иргэний бүртгэлийн тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлд заасны дагуу "...гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд Монгол Улсад оршин суух үнэмлэхийг Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 1-д заасан Гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхлэх алба олгоно" хэмээн зохицуулжээ.

• *Хуулиар эрхийг хязгаарлах* - Монгол Улсын Иргэний хуулийн 543.1.-д "Гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын иргэний нэгэн адил иргэний эрх зүйн чадвартай байна. Энэхүү чадварыг Монгол Улсын хуулиар хязгаарлаж болно" хэмээн тусгажээ.

• *Сонгох, сонгогдох эрх* – Монгол Улсын Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8.1.2-т заасны дагуу гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол

Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын болон орон нутгийн хурлын сонгуульд сонгох, сонгогдох, ард нийтийн санал асуулгад оролцох эрхгүй.

• *Улс төрийн үйл ажиллагаа явуулах байгууллага байгуулах эрхгүй* - Монгол Улсын Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8.1.2-т заасны дагуу Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт улс төрийн үйл ажиллагаа явуулах байгууллага байгуулах, түүнд элсэн орох, хөрөнгө, санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх зэргээр улс төрийн аливаа үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно.

• *Монгол Улсын иргэнээс газар өмчлөх, эзэмшил, ашиглалтандаа газар шилжүүлэн авах эрхгүй* - Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 28.1.1.-т заасны дагуу газар өмчлөгч Монгол Улсын иргэн гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд өмчийн газраа худалдах, арилжих, өвлүүлэх, бэлэглэх, барьцаалах зэргээр гадаадын хуулийн этгээд, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний өмчлөл, эзэмшилд шилжүүлэх эрхгүй байна.

• *Газрыг бусдад дамжуулан хөлслөх, дамжуулан түрээслэхийг хориглох* - Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 29.9-т заасны дагуу иргэний өмчийн газрыг гэрээний үндсэн дээр хөлсөлж, түрээсэлж байгаа гадаадын хуулийн этгээд, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн уг газрыг бусдад дамжуулан хөлслөх, дамжуулан түрээслэхийг хориглоно.

• *Улсын хилийн бүсэд байнга оршин суух эрхгүй* – Монгол Улсын Хилийн тухай хуулийн 26.5-д заасны дагуу улсын хилийн бүсэд гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн байнга оршин суухыг хориглоно.

• *Тусгай хамгаалалттай газар нутагт газар ашиглуулах эрхгүй* – Монгол Улсын Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн 33.2-т заасны дагуу тусгай хамгаалалттай газар нутагт гадаад улсын хуулийн этгээд, олон улсын байгууллага, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжид газар ашиглуулахыг хориглоно.

• *Төрийн жинхэнэ албан тушаал эрхлэх эрхгүй* – Монгол Улсын Төрийн албаны тухай хуулийн 16.2.5-д зааснаар гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнийг төрийн жинхэнэ албан тушаалд авч ажиллуулахыг хориглоно.

• *Хүний хөгжлийн сангаас тэтгэмж авах эрхгүй* – Монгол Улсын Хүний хөгжлийн сангийн тухай хуулийн 15.1.-т “сангаас хүн ам, өрхийн бүртгэлд бүртгэгдсэн, иргэний харьяаллын зөрчилгүй Монгол Улсын иргэнд хишиг, хувь хүртээнэ” хэмээн зохицуулжээ.

Судлах асуудал 5. Харьяатын тухай хуулиар харьяатаас гарсан иргэдийн асуудлыг шийдэх эсэх талаар[12]

Монгол Улсын Харьяатын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд: “Монгол Улсын харьяат нэгэн зэрэг гадаад улсын харьяат байхыг хүлээн зөвшөөрөхгүй. Гадаад улсын харьяат нь Монгол Улсын харьяат болохыг хүсвэл тухайн улсынхаа харьяатаас гарсан байх шаардлагатай[13]” хэмээн тусгасан. Харьяатын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлалд: “... хоёрдмол харьяаллыг хязгаарлагдмал хүрээнд зөвшөөрөх замаар гадаад улсад амьдарч, оршин суудаг иргэдийнхээ хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах баталгааг бий болгох нь Монгол Улсын үндэсний ашүүлгүй байдлын үзэл баримтлалын үзэл санаатай нийцсэн зохицуулалт юм...” гэсэнтэй санал нийлэхгүй байна. Нэгдүгээрт,

[12] ХЗҮХ-ийн гүйцэтгэсэн “Харьяатын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл боловсруулах зорилгоор хийсэн судлагааны ажлын тайлан”-аас авав.

[13] Монгол Улсын Харьяатын тухай хууль, 1995 оны 6 дугаар сарын 5-ны өдөр

хуулиараа хоёрдмол харьяалал хүлээн зөвшөөрөөгүй тул гадаад улсын иргэн болсон иргэдийг "гадаад улсын иргэн" хэмээн тооцно. "Амьдарч буй улсынхаа иргэн биш этгээдэд хамаарах хүний эрхийн тунхаглал"-ын 1 дүгээр зүйлд: "гадаад улсын иргэн" гэдэг нь амьдарч буй улсынхаа иргэн биш этгээдийг хэлнэ"[14] хэмээн тодорхойлжээ. Хоёрдугаарт, нэгэнт гадаад улсын иргэн гэсэн ангилалд багтаж байгаа бол "Гадаадын иргэдийн эрх зүйн байдлын тухай хууль"-иар тус этгээдтэй холбогдсон асуудлыг шийдвэрлэх нь зүйтэй хэмээн үзэж байна.

Судлах асуудал 6. Харьяатын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйл буюу Монгол Улсын харьяат болох нөхцөл хэсэгт нэмэлт оруулах тухай

Тус зүйлд заасан шалгуурын тухайд харьяатын асуудлаар хүсэлт гаргаж буй гадаадын иргэний эрх зүйн чадамжийг болон эрүүл мэндийн байдлыг харгалзан үзэж зарим шалгууруудаас чөлөөлдөг байх буюу тухайлбал бага насны хүүхэд болон өндөр настан хэлний мэдлэгийн болон ёс заншлын шалгууруас чөлөөлөх зэрэг хөнгөвчилсөн нөхцөлүүдийг оруулдаг зэрэг туршлагыг харгалзан үзэх нь зүйтэй байна.

Судлах асуудал 7. Монгол Улсын иргэний харьяаллын асуудлаар хүсэлт гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журмыг дэлгэрэнгүй болгох тухай.

Гадаадын иргэн Монгол Улсын харьяат болох хүсэлт гаргаж байгаа тохиолдолд өргөдөлд заавал тусгасан байх мэдээллийн жагсаалтыг тодотгон оруулснаар хүсэлт гаргаж буй хүний өргөдөл тухайн хүнтэй холбоотой бүрэн мэдээлэл агуулах бололцоог нээх бөгөөд эдгээр мэдээллийн үнэн зөвийг хянах, тодруулах ажлыг хөнгөвчлөх учиртай юм.

Унгар Улсын "Иргэншлийн тухай[15]" хуулиас үзэхэд тус хуульд хүсэлт гаргагч нь тус улсын иргэн болсон тохиолдолд овог нэр, төрсөн газрын нэрийг бичихэд баримтлах хэл бичгийн дүрэм, иргэншлээ батлах баримт бичгийн жагсаалт, иргэний тангараг өргөх журам, тангараг, амлалтын текст, иргэншилтэй холбоотой баримт бичгийн нууцлал, мөн эдгээр баримт бичгийг үзэж танилцах эрх бүхий этгээдийг нэрлэсэн байдгаараа манай улсын хуулиас онцлог байна.

Судлах асуудал 8. Монгол Улсын харьяат болох хүсэлт гаргасан өргөдлийг шийдвэрлэх нийт хугацааг шийдвэрлэгч байгууллага тус бүрээр хуваарилан зохицуулах замаар авлига, хүнд суртлаас ангижруулах тухайд

Харьяатын тухай хуулийн 21 дүгээр зүйл буюу Монгол Улсын иргэний харьяаллын асуудлаар хүсэлт гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журамд заасан 6 сарын хугацааг задлан аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага болон бусад дүгнэлт гаргах эрх бүхий байгууллагуудад уг асуудлыг шийдвэрлэх цаг хугацааг тогтоож өгсөн заалт оруулах нь зүйтэй гэж үзэж байна. Ингэснээр шийдвэрлэх процессын үйл ажиллагааг хянах, зардал чирэгдэлийг багасгах, шуурхай шийдвэр гаргах ач холбогдолтой.

[14] НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1985 оны 12 дугаар сарын 1-ны өдрийн 40/144 тоот тогтоолоор батлагдсан. Монгол Улс нэгдэн орсоогүй. http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Rw4dhri.htm (сүүлд үзсэн 2011.03.09)

[15] A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. tqrvény 18. § / "Унгарын иргэншлийн тухай" 1993 оны 55 дугаар хуулийн 18 дугаар заалт.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН УНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn



