

ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁС

Хууль зүйн эрдэм шинжилгээ, судалгаа, практикийн хоёр сар тутмын сэтгүүл

2013 он, Цуврал 3 (43)

АГУУЛГА

ХУУЛЬ ТӨРӨХИЙН ӨМНӨ

(ОНЦЛОХ ӨГҮҮЛЭЛ, ЯРИЛЦЛАГА)

Шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааг үнэлэх асуудал 7
(Шүцхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүн Д.Дамдин-Од)

Шүүгчид тавих шаардлага түүнийг үнэлэх байдал 12
(Шүцхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүн Ж.Эрдэнэчимэг)

ЭРХ ЗҮЙ, СЭТГЭЛГЭЭ: ҮЗЭЛ БОДОЛ, ЭРГЭЦҮҮЛЭЛ

Татвараас зайлсхийх гэмт хэрэг ба зарим төрлийн эдийн засгийн гэмт хэрэг, тэдгээрийн онцлог шинж, бусад орны туршлага 18
(ХЗҮХ-ийн бодлогын ахлах судлаач Б.Одонгэрэл (LL.M. Kyushu, Japan))

Даатгалын салбар дахь гэмт хэрэгтэй тэмцэх эрүүгийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал 28
(ОХУ-ын Новосибирск хотын Хууль зүйн сургуулийн эрцүгийн эрх зүйн тэнхимийн багш, хууль зүйн доктор Р.Н.Боровских)

ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ, ҮР НӨЛӨӨ, АСУУДАЛ

Хийсвэрлэх зарчим: Монгол Улсын Иргэний хууль болон шүүхийн шийдвэрт хийсэн анализ 33
(ХЗҮХ-ийн бодлогын судлаач Г.Цагаанбаяр)

Хоршооны эрх зүйн зохицуулалт ба түүнийг тойрсон зарим асуудал 43
(ХЗҮХ-ийн бодлогын судлаач С.Батбаяр)

СУДАЛГААНЫ ТОЙМ

Нийтэд тустай үйл ажиллагаа: Сайн дурын үйл ажиллагааны үр нөлөөтэй эрх зүйн зохицуулалт 48
(ХЗҮХ-ийн ХЗСудТ-ийн судалгааны товч тайлан)

Гэмт хэрэг, захиргааны зөрчлийн статистик мэдээ түүнд хийсэн дүн шинжилгээ	60
<i>(2013 оны эхний хагас жилийн байдлаар)</i>	
<i>(ХЗҮХ-ийн социологич-судлаач Д.Аюуш)</i>	
ГАДААД ОРНЫ ТУРШЛАГА	
Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн олон улсын эрх зүйн зохицуулалт: Монгол улс чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах боломж, эрх зүйн орчин	76
<i>(ХЗҮХ-ийн Хууль зүйн судалгааны төвийн эрхлэгч, Хууль зүйн ухааны доктор И.Идэм)</i>	
Байгаль орчны асуудлаар мэдээлэл авах, шийдвэр гаргахад оролцох, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх тухай Аархусын Конвенц	99
<i>(ХЗҮХ-ийн бодлогын судлаач Б.Ундрах)</i>	
ШИНЭ НОМЫН МЭДЭЭ	106
ХУУЛЬ ЗҮЙН ТҮГЭЭМЭЛ НЭР ТОМЬЁО	107

CONTENT

BEFORE CREATING A LAW

(UNDERLINING ARTICLE, INTERVIEW)

- Issues on Evaluating Professional Activity of the Judges'** (interview) 7
(D.Damdin-Od, Member of the General Council of the Court)
- Requirement of Judges and its Evaluation** 12
J.Erdenechimeg, Member of the General Council of the Court

LEGAL THOUGHTS: REPLECTION

- Tax Evasion and Some Types of Economic Crime, Their Characteristic, Other Countries Practices** 18
B.Odongerel, Senior Policy Researcher of National Legal Institute (LL.M. Kyushu, Japan)
- The Current Issue of Criminal Law on Combating Crime in the Insurance Branch** 28
(P.H Borovskih, Doctor, Professor, Criminal Law Department, School of Law, Novosibirsk State University, Russia)

IMPLEMENTATION OF LAW, EFFICIENCY, PROBLEMS

- Abstract Principle: Analysis in Court Decision and Civil Code of Mongolia** 33
(G.Tsagaanbayar, Policy Researcher of National Legal Institute)
- Legal Regulation of Cooperative and Its Encircling Some Issues** 43
(S.Batbayar, Policy Researcher of National Legal Institute)

RESEARCH OVERVIEW:

- Public Benefit Activity: Effective Legal Regulation of Voluntary Service** 48
Summary of Research Paper of National Legal Institute
- The Statistic Information of Crimes and Administrative Offence, Its Analysis** 60
(D.Ayush, Sociology-researcher of National Legal Institute)

INTERNATIONAL PRACTICE

- International Law Regulation of Free Trade Agreement: Mongolia's Opportunity to Negotiate Free Trade Agreement and Legal Environment** 76
(I.Idesh, Doctor, Head of Legal Research Center of National Legal Institute)

The Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters.	99
<i>B.Undrakh, Policy researcher of National Legal Institute</i>	
NEW BOOKS	106
COMMON LEGAL TERMS	107

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

СЭТГҮҮЛИЙН ЗӨВЛӨЛ

Ж.Амарсанаа	Үндсэн хуулийн цэцгийн дарга
А.Баксй	УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны дарга
Б.Баярсайхан	Хууль зүйн доктор
Д.Баярсайхан	Хууль зүйн доктор
Ж.Баярцэцэг	ХЗЯ-ны Төрийн нарийн бичгийн дарга
Б. Билэгт	ЦЕГ-ын дарга
Ж.Бямбадорж	Хүний эрхийн үндэсний комиссын дарга
Д.Ганбат	УИХ-ын Хүний эрхийн дэд хорооны дарга
Б.Гүвбилэг	Хууль зүйн доктор
Д.Дорлигжав	Улсын Ерөнхий Прокурор
Н.Жандан	Хууль зүйн доктор
Ц.Зориг	Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхийшүүгч
В.Оюумаа	Хууль зүйн доктор
Ч.Өнөрбаяр	Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Хуулийн бодлогын зөвлөх
Д.Солонго	МИУС-ийн ХЗС-ийн захирал
Ш.Түвдэндорж	УИХ-ын Хууль зүйн бодлогын байнгын хорооны дарга
Х.Тэмүүжин	Хууль зүйн сайд
Б.Тэмүүлэн	Хууль зүйн доктор
П.Цагаан	Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын дарга
Ч.Энхбаатар	Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор
А.Эрдэнэцогт	Хууль зүйн доктор

Ерөнхий эрхлэгч

Х.Номингэрэл

Эрхлэгч

И.Идэш

Хариуцлагатай нарийн бичгийн даргын үүрэг гүйцэтгэгч

Б.Гончигсумлаа

Хэвлэлийн эхийг бэлтгэсэн:

Б.Цэрэнлахам

Улсын бүртгэлийн дугаар:279
ISSN:2226-9185
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс
эрхлэн гаргав. Жилд 6 дугаар гарна.

Хаяг: Улаанбаатар - 46,
Чингэлтэй дүүрэг, Сүхбаатарын талбай -7
Утас: +(976)-11-315735
Факс: 315735
Вэб хуудас: www.legalinstitute.mn
Цахим хаяг: lawjournal@legalinstitute.mn

EDITORIAL BOARD

J.Amarsanaa	Chairman, Constitutional Court of Mongolia
A.Bakei	Chairman, Standing Committee on State Structure of State Great Hural of Mongolia (Parlament)
B.Bayarsaikhan	Ph.D
D.Bayarsaikhan	Ph.D
J.Bayartsetseg	State Secretary, Ministry of Justice of Mongolia
B.Bilegt	Chief, General Police Department of Mongolia
J.Byambadorj	Chief, Commissioner, National Human Rights Commission of Mongolia
D.Ganbat	Chairman, the Sub Committee on Human Rights of State Great Hural of Mongolia (Parlament)
B.Gunbileg	Ph.D
D.Dorligjav	Prosecutor-General of Mongolia
N.Jantsan	Ph.D
Ts.Zorig	Chief, Justice, Supreme court of Mongolia
V.Oyumaa	Ph.D
Ch.Unurbayar	Legal Advisor to the President of Mongolia
D.Solongo	Dean, School of law, National University of Mongolia
Sh.Tuvdendorj	Chairman, the Legal Standing Committee on Legal Affairs of State Great Hural of Mongolia /Parlament/
B.Temuulen	Ph.D
P.Tsagaan	Head, the Office of the President
Ch.Enkhbaatar	Sc.D
A.Erdenetsogt	Ph.D

Editor-in-Chief

Kh.Nomingerel

Executive Editor-in-Chief

I.Idesh

Acting Assistant Editor

B.Gonchigsunlaa

Designed by

B.Tserenlkham

State Registration Number:279
ISSN: 2226-9185
Published by the National Legal
Institute. Six issues in a Year.

Address: Ulaanbaatar-468 Chingeltei District,
Sukhbaatar Square -7
Phone:+(976)-11-315735
Fax: 315735
Website: www.legalinstitute.mn
E-mail: Lawjournal@legalinstitute.mn

ДАГНАСАН ШҮҮХ БУЮУ МЭРГЭШСЭН ШҮҮГЧ

(Ярилцлага)



*Шүцхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүн
Д.Дамдин-Од*

Асуулт: Шүүхийн тухай багц хууль дөрөвдүгээр сарын 15-наас хэрэгжиж эхэлсэн. Хэзээ дагнасан шүүхүүд ажиллаж эхлэх вэ?

“Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлдэг. Шүүхийг зөвхөн Үндсэн хууль, бусад хуулийн дагуу байгуулдаг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дээрх заалтуудын дагуу хууль тогтоох дээд байгууллага, Улсын их хурлаас 2013 оны 01-р сарын 24-ний өдөр “Шүүх байгуулах тухай” хуулийг баталсан. Энэ хуулиар Аймаг, Нийслэлийн давж заалдах шатны шүүхүүдийг Иргэний, Эрүүгийн болон Захиргааны хэргийн шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулж, тэдгээрийн байршил, нутаг дэвсгэрийн харьяаллыг тогтоосон.” Тухайлбал, Иргэний хэргийн давж заалдах шатны

1 дүгээр шүүхийг Дорнод аймгийн Хэрлэн суманд байгуулж, Дорнод, Сүхбаатар аймгийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бүх нэгж болон Хэнтий аймгийн Цэнхэрмандал сумаас бусад засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бүх нэгжийг харьяалуулсан бөгөөд энэ жишгээр нийт Иргэний хэргийн давж заалдах шатны 10 шүүх, Эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны 10 шүүх, Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны 1 шүүх нийт 21 дагнасан шүүхийг байгуулсан. Түүнчлэн анхан шатны шүүхүүдийн тухайд Дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны 4 шүүх, Дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны 4 шүүх, Захиргааны хэргийн анхан шатны 20 шүүх, нийт 28 дагнасан шүүх байгуулагдаад байна. Шүүхийн тухай багц хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай 2013 оны 1 дүгээр сарын 17-ны өдрийн хуульд ...Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Монгол Улсын Засгийн газар Шүүхийн тухай багц хуулийн хэрэгжилтийг хангахад шаардлагатай дүрэм, стандарт, журмыг боловсруулж, батлуулах, бүтэц, зохион байгуулалтын болон техник хэрэгсэл, санхүү, эдийн засгийн холбогдох арга хэмжээг 2013 оны 4 дүгээр сарын 15-наас мөн оны 11 дүгээр сарын 01-ний өдрийн дотор багтаан зохион байгуулна... гэж тогтоосон. Энэ хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэхийн тулд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс шинээр байгуулагдсан

шүүхүүдийн ажлын байрыг бэлтгэх, тэдгээрийн бие даан, хараат бусаар ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх чиг үүрэг бүхий шүүхийн тамгын газар, хэлтсийн бүтэц, орон тоо, ажиллах журам, шүүгч сонгон шалгаруулах журам зэрэг бүхий л шаардлагатай арга хэмжээг авч ажиллаж байна. Одоо хүлээгдэж буй нэг том ажил бол Шүүхийн мэргэшлийн хороог байгуулах явдал. Шүүхийн захиргааны тухай хуульд зааснаар Ерөнхий зөвлөл нь Шүүхийн мэргэшлийн хороог Хуульчдын холбооноос санал болгосноор есөн хүний бүрэлдэхүүнтэйгээр байгуулна. Хуульчдын холбооны анх дугаар их хурал 2013 оны 9 дүгээр сарын 6-ны өдөр болно. Нэмж хэлэхэд Хуульчдын холбоо нь Шүүхийн мэргэшлийн хороогоороо дамжуулан шүүгчийн сонгон шалгаруулалтыг зохион байгуулахад оролцох боломж бүрдсэн нь ...хуульчдаас шүүгчийг шилж олох... гэсэн Үндсэн хуулийн заалттай нийцэж байгаа юм. Иймд Шүүхийн багц хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуульд заасан хугацаанд дагнасан шүүхүүд ажиллаж эхэлнэ гэж ойлгож болно.

Асуулт: Дагнасан шүүх болон түүний ач холбогдлын талаар таны санаа бодол...

Би 1988 оноос хойш анхан шатны болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчээр 25 жил тасралтгүй ажилласан практикийн шүүгч, харин хууль зүйн шинжлэх ухааны онолын чиглэлээр судалгаа, шинжилгээний ажил хийж байгаагүй болохоор практик талаас нь санал бодлоо хэлье. Онолын талаас нь бол их л олон үзэл санаа байдаг бололтой. Шүүхийн практикаас харж

байхад Иргэний эрх зүйн харилцаатай холбогдолтой хэрэг маргаанаа шийдвэрлүүлэхээр шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан хэн боловч нэгдүгээрт, шүүх миний зөрчигдсөн эрхийг хууль ёсны дагуу, эсрэг талын нөлөөнд авталгүй, шударгаар сэргээн тогтоох ёстой гэсэн итгэл үнэмшилтэй байдаг. Хоёрдугаарт, хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэхээр томилогдсон шүүгч маань хэр чадвартай мэргэжилтэн бол гэдэгт эргэлзээ төрж байдаг. Гуравдугаарт хүний мөн чанарын асуудал байдаг. Мөн нэг хэсэг нь тухайн шүүгчийг бусдын нөлөөнд авталгүй шударга шийдвэр гаргана гэдэгт итгэлтэй байдаг бол нөгөө хэсэг нь яаж энэ шүүгчид нөлөөлж, зөвхөн өөрт ашигтай шийдвэр гаргуулах вэ гэсэн бодолд автах жишээтэй. Эрүүгийн хэргийн хувьд ч ялгаагүй хэргийн зүйлчлэл, гэм буруугийн хэр хэмжээ, хохирол төлбөрийг зөв тогтоох гээд түмэн ээдрээ маргаантай асуудлаар шүүх үндэслэлтэй, шударга шийдвэр гаргаасай гэж залбирч байдаг нь ойлгомжтой. Энэ бүх асуудлыг шийдвэрлэх шударга ардчилсан зарчим бол дагнасан шүүх байгуулах асуудал байсан. Олон судлаач шинжээч нарын дүгнэлт, практикийн шүүгч нарын дадлага туршлага, шударга иргэдийн үзэл санаа, нийгмийн шаардлагаар хууль тогтоох байгууллага маань шүүхийг шинэ зарчмаар байгуулж өглөө. Ач холбогдлын тухайд дээр дурдснаас гадна шүүхийн байршил, шүүгчийн ажлын ачааллыг бууруулах, шүүхийн шийдвэрийн чанар дээшлэх гэх мэтээр олон олон хуульчид, эрдэмтэд сонин хэвлэлүүдээр дүүрэн бичиж байгаа болохоор нурших нь илүүц биз.

Харин шүүхийн шинэтгэлийн тухайд энэ нь туйлын чухал ач холбогдолтой асуудал гэдэгтэй санал нэг байгаагаа илэрхийлье.

Асуулт: Энэ асуудлыг шийдвэрлэж байгаа цаг хугацааны хувьд таны төсөөлөл...

Энэ чиглэлийн дэлхийн чиг хандлага олон жилийн түүхтэй, зарим улс орны хувьд уламжлал, зан заншлын шинжтэй ч байдаг бөгөөд хараад байхад нэлээд ач холбогдолтой болох нь мэдрэгддэг. Монгол улсын шүүхийн байгууллагын тухайд саяхан болтол хуульч мэргэжилтний тоон үзүүлэлт ч хангалтгүй байсан. Нийгмийн харилцаа ч ийм олон хэлбэрийг агуулж байгаагүй болохоор дагнасан шүүх, мэргэшсэн шүүгчийн шаардлага бага байлаа. Хууль цаазын дунд сургууль төгссөн хуульч шүүгч болоод Эрүү, Иргэний бүх хэргийг баруун солгойгүй шийдчихдэг, алдаа гаргавал дээд шатны шүүхүүд нь залруулдаг, шүүгч хариуцлага хүлээдэггүй ийм л тогтолцоотой байсан. Харин одоо нийгмийн байдал их зүйлийг шаардах болсон нь хэн бүхэнд ойлгомжтой зүйл. Ийм болохоор Дагнасан шүүх ажиллах болсон нь Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, Үндсэн хуульт байгууллагыг хамгаалах, хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсыг эрхэмлэсэн ардчилсан нийгмийн гол гол шаардлагатай бүрнээ нийцсэн цаг үеэ олсон асуудал гэж үзэж байна.

Асуулт: Шинэ шүүхүүдэд ажиллах боловсон хүчин хэр хангалттай бэлтгэгдсэн бэ?

Өнөөдөр Монгол улсын хэмжээнд 20-иод Их, Дээд сургуульд жилд

дунджаар 2500-гаад хуульч бэлтгэн гаргадаг гэсэн статистик тоо байна. Түүнчлэн гадаадын нэр хүндтэй олон Их, Дээд сургуульд манай хуульчид мэргэжил дээшлүүлж, хууль зүйн шинжлэх ухааны цол, зэрэг хамгаалж байна. Энэ бүх хуульчдаас шилдгийг нь олж шалгаруулах асуудал Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн нэг эрхэм зорилго болоод байна. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Шүүгчийг сонгон шалгаруулах журмыг хэлэлцэн, тогтоол гаргаж Ерөнхийлөгчөөр батлуулахаар хүргүүлээд байна. Энэхүү сонгон шалгаруулалтад орох эрх бүх хуульчид тэгш олгогдсон. Харин дээрх журмаар шүүгч болох үйл ажиллагаа нэлээн хариуцлага шаардсан, босго өндөртэй болсон. Олон нийтийн дунд яригддаг арын хаалга, танил талын оролцооны асуудал, шударга бус байдал хумигдсан гэж ойлгож болно.

Монгол улсад хуульч мэргэжлээр бэлтгэгдсэн хүний нөөц хангалттай гэж бодож байна. Харин хуульчдаас жинхэнэ шүүгчийг сонгох нь Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн хэнтэй ч хуваалцах аргагүй хариуцлагатай ажил. Хамгийн шилдэг хуульч шүүгч болдог дэлхий нийтийн чиг хандлагыг бид эх орондоо хэрэгжүүлнэ.

Асуулт: Мэргэшсэн шүүгч нарыг бэлтгэх буюу хүний нөөцийн бэлтгэлийг хэрхэн хангах талаар ямар бодлого барьж байна?

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн нэг чухал чиг үүрэг нь шүүхийн хүний нөөцийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх асуудал байдаг. Шүүхийн хүний нөөцийн удирдлага гэдэг том цогц асуудал юм. Шүүхийн ерөнхий

зөвлөлийн хүний нөөцийн бодлогод, шүүгч сонгон шалгаруулахаас гадна шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус ажиллах нөхцөлийг хангахад нэн чухал үүрэг гүйцэтгэдэг шүүхийн захиргааны мэргэшсэн ажилтан бэлтгэх, тэднийг тогтвор суурьшилтай ажиллах нөхцөл бололцоог бүрдүүлэх том асуудал байдаг. Энэ талаар ШЕЗ-ийн Захиргааны удирдлагын газраас тусгай хөтөлбөр боловсруулан хэрэгжүүлэх гэж байна. Харин нэгэнт шат шатанд томилогдон ажиллаж байгаа шүүгч нарын боловсролыг тасралтгүй дээшлүүлэх, мэргэшүүлэх явдал нь орчин үед шүүхийн эрх зүйн боловсролын талаар олон улсын хуульч эрдэмтдийн хооронд өрнөж буй маргаан мэтгэлцээний чухал сэдэв болсон асуудал юм. Шүүгчдийн эрх зүйн боловсрол нь шүүх эрх мэдлийн бүрэлдэхүүн хэсэг болохыг олон улс орнууд хүлээн зөвшөөрч байна. Энэ нь шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалахад зайлшгүй шаардлагатай сэтгэлгээний мөн чанарын шинэчлэлт гэж үздэг. Энэ чиглэлээр Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дэргэд судалгааны чадварлаг төв ажиллуулахаар төлөвлөж байна. Энэ нь шүүгчдийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны төвшинд үнэлгээ өгдөг, хариуцлагыг тодорхойлдог байхыг шаарддаг олон улсын жишигтэй ч нийцэх юм.

Асуулт: Социалист эрх зүйн тогтолцооны үед Цэргийн тусгай шүүх, Төмөр замын тусгай шүүхүүд ажиллаж байсан. “Дагнасан шүүх” болон “тусгай шүүх”-ийн хоорондын ялгаатай талыг зарим хүмүүс мэдэхгүй байгаа байх, Та энэ талаар ярихгүй юу.

Өмнөх нийгмийн үед ажиллаж байсан Цэргийн тусгай шүүх, Төмөр замын тусгай шүүх, өнөөдөр шинээр байгуулагдаж буй дагнасан шүүхийн ялгааг маш энгийнээр тайлбарлахыг хичээе. Цэргийн тусгай шүүх нь тухайн салбарын анги нэгтгэлийн бие бүрэлдэхүүн болон тодорхой субектийн үйлдсэн, Эрүүгийн хуульд заасан гэмт хэргийн онцгой төрөл буюу цэргийн гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэдэг байснаас гадна тэдгээртэй холбогдолтой гэр бүлийн, хөдөлмөрийн, эд хөрөнгийн маргаантай бүх төрлийн иргэний хэргийг ч хянан шийдвэрлэдэг. Төмөр замын тусгай шүүх нь тухайн салбарын аливаа нийгэм, эдийн засгийн харилцаа хоёр улсын хоорондын гэрээгээр зохицуулагддаг байсан учраас Улаанбаатар Төмөр замын харьяа нутаг дэвсгэр дээр үйлдэгдсэн болон салбарын үйл ажиллагаатай холбогдолтой, тус салбарт ажиллагсадтай холбоотой эрүү, иргэний бүхий л хэргийг харьяаллын дагуу хянан шийдвэрлэдэг байсан.

Харин өнөөгийн дагнасан шүүхийн хувьд хэрэг, маргааныг зөвхөн эрх зүйн төрлөөр нь мэргэшсэн шүүгч хянан шийдвэрлэхээр хуульчилсанд гол ялгаа оршино.

Асуулт: Дагнасан шүүхүүд байгуулагдсанаар шүүхийн ачаалал багасах болов уу? Шүүгч нэг төрлийн хэргийг дагнан шийддэг болсноор иргэдэд ямар ач холбогдолтой вэ?

Дагнасан шүүхүүд байгуулагдсанаар шүүхийн ачаалал буурах магадлалтай. Учир юунд гэвэл шүүхүүд дагнан байгуулагдсанаар тухайн төрлийн хэргийг хянан шийдвэрлэх шүүгчийн тоо харьцангуй олон болж нэмэгдэнэ.

Тэр агуулгаараа нэг шүүгчийн шийдвэрлэх хэргийн тоо буурна гэсэн үг. Мөн зөвхөн нэг төрлийн хэргийг байнга хянан шийдвэрлэснээр шүүгч уг эрх зүйн харилцаатай холбогдолтой ээдрээ төвөгтэй маргааны учрыг хялбархан тайлж, үндэслэлтэй, бодитой шийдэлд хүрэх дадал сууж, мэргэших юм. Иргэдэд зөв мэргэн шийдвэрээс өөр юу хэрэгтэй байх билээ дээ. Шүүхийн ачаалал их байхад шүүгчид эрх зүйн боловсролоо дээшлүүлэх, мэргэших талаар санахын ч хэрэг байхгүй. Боловсролодоо цаг зарцуулъя гэхээр хэргээ орхих болдог, хэргээ шийдье гэхээр зөвөрчих гээд байдаг. Эндээс нэг зүйл үүсдэг, энэ бол шүүгчдийн сэтгэлийн дарамт. Дээрх хоёр хүчин зүйлийг бодон бодон шүүгч сэтгэлийн дарамтад орж байдаг. Энэ бол Америк, Англи, Канад, Австралийн эрдэмтдийн хийсэн судалгааны үр дүнд хийсэн дүгнэлт. Дагнасан шүүх байгуулагдсанаар шүүхийн системийн дээрх хэрэгцээг зохих хэмжээгээр хангах боломж бүрдэнэ.

Асуулт: Хөдөө орон нутагт давж заалдах шатны шүүхүүдийг бүсчилж байгуулсан нь шүүхийг иргэдээс хөндийрүүлсэн гэх яриа байдаг...

Олон түмний дунд ялангуяа давж заалдах шатны Дагнасан шүүхүүдийг тойргийн журмаар буюу хэд хэдэн аймгийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг харьяалуулан байгуулсан нь шүүн таслах ажиллагаанд иргэдийн биечлэн оролцох боломжийг хязгаарлахгүй юу гэсэн болгоомжлол байх шиг байна. Үнэн хэрэгтээ дангаараа нэг аймагт ч байгаа, хоёроос гурван аймгийг бүсчилсэн ч байгаа. Үүнд нэг л бяцхан тайлбар хийхэд

хүмүүст ойлгомжтой болно. Сүүлийн арваад жилийн шүүхийн статистик мэдээнээс үзэхэд Монгол улсын хүн амын бараг тал хувь нь амьдардаг Нийслэл хотод ажиллаж байгаа 9 шүүх улсын хэмжээний нийт шүүн таслах ажлын 50 гаруй хувийг гүйцэтгэдэг, бусдыг нь аймаг, сум болон сум дундын 52 шүүх хувааж гүйцэтгэдэг гэсэн үг. Нөгөөтэйгүүр Нийслэлийн давж заалдах шатны шүүх жилд дунджаар мянга гаруй иргэний хэрэг, 700-900 эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэдэг, харин Нийслэлийн алслагдсан дүүрэг Багануур, Налайхыг эс тооцвол хотын төвийн зургаан дүүрэгт амьдарч буй хэргийн оролцогчид давж заалдах шатны шүүх хуралдаанд тэр бүр оролцдоггүй. Эрүү, иргэний процессын хуульд заавал оролцуулах зохицуулалт байхгүй. Иймд ялангуяа давж заалдах шатны дагнасан шүүхийн хэргийн ачаалал, шүүн таслах ажиллагааны онцлогоос үзсэн ч иргэний эрхийг илт зөрчсөн нөхцөл байдал үүсэхгүй болов уу.

Ярилцлага хийсэн:
ХЗҮХ-ийн номын санч, судлаач
А.Отгон

---o0o---

ШҮҮГЧИЙН МЭРГЭЖЛИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААГ ДҮГНЭХ АСУУДАЛ

(Ярилцлага)



Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүн
Ж.Эрдэнэчимэл

Шүүхийн тухай багц хуулиар шүүх, шүүгчийн үйл ажиллагаанд олон нэлээд өөрчлөлт гарч байх шиг байна. Иймд зарчмын өөрчлөлтийн зарим асуудлаар ярилцлагаа эхлэх үү?

Шүүхийн тухай багц хуулийн зорилго нь шүүхийн шинэчлэлийг явуулахад зайлшгүй шийдвэрлэвэл зохих асуудалд хамаарал бүхий харилцааг цогцоор нь эрх зүйн зохицуулалтад оруулсан явдал юм. Ийм ч учраас 1993 онд батлагдан мөрдөгдөж байсан Шүүхийн тухай хуулийг “Шүүхийн тухай”, “Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай”, “Шүүхийн захиргааны тухай”, “Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын

тухай”, “Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай”, “Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай” хууль болгон задалж, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг бүрэн утгаар нь дэлгэрүүлэн эрх зүйн зохицуулалтын хэм хэмжээнд орууллаа.

Энэ нь шүүхийн тогтолцоо, үйл ажиллагаанд огт зохицуулагдаагүй орон зай хир их байсныг харуулж байна. Үүний зарим нэг онцлогоос авч үзвэл, Шүүхийн тогтолцоонд өөрчлөлт оруулж, Улсын Дээд Шүүхээс бусад шүүхийг нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хүн амын нягтаршил, шийдвэрлэгдсэн хэрэг, маргааны тоог харгалзан засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хэд хэдэн нэгжийг харьяалуулан эрүү, иргэн, захиргааны гэсэн шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулахаар боллоо. Энэ нь шүүгч шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан мэргэшихэд чухал ач холбогдолтой. Шүүгч нар эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн бүх төрлийг төгс сайн мэддэг байх шаардлагыг өмнө нь тавьж байсан бол одоо тодорхой төрлөөр дагнан мэргэшсэнээр шүүн таслах ажлын чанар сайжирна, эцсийн үр дүнг иргэд л хүртэнэ шүү дээ.

Мөн анхан шатны шүүх дээр тодорхой хэрэг, маргааны төрлөөр насанд хүрээгүй хүмүүсийн хэргийн, гэр бүлийн, хөдөлмөрийн маргааны зэрэг танхимтай байж болохыг ч хуульчиллаа.

Шүүхийг үл хүндэтгэсэн, шүүн таслах ажиллагаанд саад учруулсан, шүүхийн шийдвэрийг үл биелүүлсэн, шүүгч, иргэдийн төлөөлөгчийг гүтгэсэн гэм буруутай этгээдэд хариуцлага хүлээлгэдэг болголоо. Энэ нь шүүхийн бие даасан, шүүгч хараат бусаар хэвийн ажиллах боломжийг хангахад чиглэгдсэн гэж үзэж болно.

Мөн шүүхийн төсөв гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага болох Сангийн яамны нэг мэргэжилтнээр хянагдаж, хасагдаж танигдаж байж Улсын Их Хурлаар хэлэлцдэг журам өөрчлөгдөж, Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл өөрсдөө төсвөө хийж, Улсын Их Хуралд шууд өргөн мэдүүлдэг боллоо.

Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөлийн бүрэн эрхийн асуудал, үйл ажиллагааны нарийн дэг журам нь өмнөх шүүхийн тухай хуулиар бүдэг байсныг "Шүүхийн захиргааны тухай" хуулиар тусгайлан зохицуулснаар шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал бүрэн утгаараа хэрэгжихэд шүүхийн захиргааны байгууллагын үүрэг, хариуцлага хуулийн хэм хэмжээгээр баталгаажсан байна. Мөн шүүн таслах ажиллагаанд олон нийтийн хяналтыг бий болгох зорилгоор Иргэдийн төлөөлөгч шүүгчийн нэг адил шүүн таслах эрхтэй болсон, эвлэрүүлэн зуучлагчийн дэмжлэгтэйгээр маргаанаа эвлэрлийн аргаар шийдвэрлэх боломжтой болсон, шүүхийн үйл ажиллагаа олон нийтэд ил тод болоход чиглэгдсэн үйл ажиллагааны олон асуудалд өөрчлөлт орлоо.

Шүүгчид тавигдах болзол шаардлагын талаар мэдээж өөрчлөлт орсон байх гэж бодож байна. Энэ талаар та юу гэж бодож байна?

Энэ бол шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлд орж байгаа чухал асуудал. Юуны түрүүнд шүүгчид тавих болзол шаардлагыг тодорхой болгож өглөө. Өмнө нь нас, ял шийтгэлгүй байх, эзэмшсэн мэргэжил, ажилласан жил, шалгалт өгсөн байдал гээд зайлшгүй байх тухайн нэр дэвшигчийн мэдээлэлтэй холбоотой асуудал голлон шүүгчид нэр дэвших болзолд хамаарагдаж байсан бол одоо мэргэжлийн ёс зүйгээ ухамсарласан, шударга ёсыг эрхэмлэдэг, хүний эрхийг дээдлэх, бусдын нөлөөнд автахгүй, бие даасан шийдвэр гаргах чадвартай, бусдын саналд хүндэтгэлтэй хандаж, шүүмжлэлийг бодитойгоор хүлээн авч, өөрийн байр суурийг ойлгомжтой тайлбарлаж чаддаг зан чанартай байх зэрэг хувь хүний ерөнхий төлөвшлөөр шүүгч байх бүрэн боломжийг хангасан хүн шүүгчээр ажиллах шаардлагыг хуулиар тодорхойлоо. Энэ нь шүүгчээр нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулах анхны суурь нь зөв чиг хандлагыг магадлалтай бүрдүүлж өгөх юм. Ингэснээр хэн нэгэн нэр дэвшигч тохиолдлоор шүүгч болох боломжийг үндсэнд нь хааж байгаа юм. Нэг үгээр хэлбэл шүүгчид тавих болзол шаардлагын босго өндөр болсон гэсэн үг.

Энэ шаардлага шүүгчээр нэр дэвшигч болон шүүгчид хамааралтай асуудал гэж ойлгож болно. Шүүгчид нэр дэвшихэд тавигдах зарим шаардлага нь шүүгчээр ажиллах бүхий л хугацаанд дагалдаж байх ёс зүйн төлөвшлийн асуудал байдаг. Жишээ нь дээр дурдсан шалгуураас шударга ёсыг эрхэмлэдэг, хүний эрхийг дээдлэх, бусдын нөлөөнд автахгүй байх зэрэг асуудал шүүгч хэмээх хариуцлагатай ажлыг хийх бүхий л хугацаанд дагалдах шаардлага гэж ойлгож болно.

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиас харахад шалгууруудыг нэг аргаар үнэлэхэд хүндрэлтэй юм шиг?

Улсын Их хурлаас хууль батлагдаж, 2013 оны 04-р сарын 15-ны өдрөөс хэрэгжиж эхлээд байна. Иймд хуулийн зохицуулалтыг хэрэглэхэд хүндрэлтэй эсэх асуудлаар шүүмжлэх нь чухал биш. Харин тухайн хуулийг хэрэгжүүлэхийн тулд шалгаруулалтыг хэрхэн зөв оновчтой явуулах вэ гэдгийг сайн бодож, холбогдох дүрэм, журмыг сайн боловсруулж гаргах шаардлагатай. Энэ нь гагцхүү үнэн зөв, шударга, бодитой хэрэгжих боломж бүхий байх ёстой. Харин шинээр батлагдах дүрэм, журам хуулиас дээгүүр ямар нэг эрх мэдэл бий болгож болохгүй ч анхаарах учиртай. Иймд хуулийн үзэл баримтлал, эрх хэмжээний хүрээнд л үйл ажиллагаа явагдана гэдгийг анхаарах шаардлагатай болов уу.

Шүүгчид болзол тавьж түүнийгээ үнэлэх, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах хэмээх хоёр ойлголт хэрхэн уялдаж байна вэ?

Энэ хоёр өөр ойлголт. Шүүгчид тавьж байгаа болзол шаардлага бол хуулиар тавигдах асуудал шүү дээ. Харин шүүгчийн хараат бус байдал нь шүүн таслах ажиллагааны шийдвэр гаргах төвшинд хамааралтай асуудал. Харин шүүгчийн шийдвэр гаргах төвшинд нөлөөлөх оролдлого янз бүр байж болно. Энэ нь эрх мэдлийн, эдийн засгийн, мэргэжлийн гэж ангилдаг. Харин үүнтэй холбоотойгоор шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны төвшинг тогтоохдоо түүний гаргасан шийдвэр дээд шатны шүүхэд хянагдаад хэвээр үлдсэн, өөрчлөгдсөн, хүчингүй болсон

асуудлыг шалгуурт оруулах эсэхийг маш сайн судлах учиртай. Жишээ нь: хэргийг шүүх бүрэлдэхүүнээр шийдвэрлэсэн нөхцөлд хариуцлагыг нэг шүүгчийн үзүүлэлтэд хамааруулж болох уу? иргэдийн төлөөлөгч шүүн таслах эрхтэй оролцсон нөхцөлд шүүх бүрэлдэхүүнээс гаргасан шийдвэрийн эцсийн хувь заяа, хариуцлагыг нөгөө хоёр шүүгч хүлээх үү? Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хянаж буй давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шийдвэр өөрөө хуульд нийцсэн байх эцсийн шалгуур мөн үү? Энэ нь анхан шатны шүүхийн шүүгчийн дотоод итгэлээр хуулийг тайлбарлан хэрэглэсэн асуудалд хөндлөнгөөс дүгнэлт хийх боломж байна уу гээд л хөвөрсөн олон асуудал гарах учир ёстой долоо хэмжиж нэг огтол гэдэг олон үе дамжиж ирсэн философоор маш анхааралтай судлах ёстой. Мөн гадаад орны туршлагыг ч судалж, шүүгч, хуульчдын санаа бодлыг сонсож, хэлэлцүүлж байж хийх асуудал гэж бодож байна.

Шүүхийн үйл ажиллагааны шинэчлэл явуулахын тулд одоо ажиллаж байгаа шүүгч нарт тавигдах шаардлагад өөрчлөлт орох уу?

Тийм ээ. Шүүхийн үйл ажиллагаа нь шүүхийн захиргааны болон шүүн таслах ажил гэж хоёр хуваагддаг. Ажил үүргийн шинж чанараар огт өөр юм шиг боловч шүүх гэдэг утгын хоёр тал гэж үзэж болно. Шүүхийн шинэчлэл хоёуланд нь хэрэгтэй.

Шүүхийн захиргааны үйл ажиллагаа бол шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах зорилготой. Харин шүүгч бол зөвхөн шүүн таслах ажиллагааг явуулж, шийдвэр гаргах төвшинд ажилладаг төрийн тусгай албан

хаагч юм. Иймд шүүгчийн суух сандал ширээ, цалин хөлс, хангамж зэргийг шүүхийн захиргааны байгууллага тогтоох бөгөөд шүүгч өөрөө хараат бус байдлаа хамгаалж, шүүн таслах ажлаа хуулийн дагуу зохих ёсоор явуулж, шийдвэрээ гаргаж чадахгүй бол шүүхийн шинэтгэлийн эцсийн үр дүн харагдахгүй. Иймд шүүгч мэргэжлийн ажлаа зохих ёсоор явуулж байгаа эсэхэд тодорхой шалгуур тавьж, дүгнэх асуудал зайлшгүй шаардлагатай.

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлд шүүгчид тавих шаардлагыг үнэлэх талаар заасан нь миний яриад байгаа дээрх асуулыг шийдвэрлэх гол зохицуулалт гэж үзэж болно. Тухайлбал, шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны төвшинг гурваас таван жилд дүгнэнэ.

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд шүүгчийн ажлыг дүгнэх шалгуур, үзүүлэлт журмыг Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл боловсруулж Улсын Дээд Шүүхийн ерөнхий шүүгч батална гэж заасан. Харин ямар үзүүлэлтээр шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааг дүгнэх вэ гэдэг асуудлыг судалж байна. Шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд дүгнэлт өгөх асуудал маш нарийн асуудал учраас тэр шүүгч мэргэжлийн хувьд тэнцэж байгаа эсэх асуудлыг дүгнэх шалгуурыг зөв тодорхойлох ёстой. Гол учир нь шүүгч хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ хэрэгт цугларсан нотлох баримтад тулгуурлан хуульд нийцсэн дүгнэлт гаргах, хэнээс ч хараат бусаар өөрийн дотоод итгэл үнэмшилд тулгуурлан шийдвэр гаргах үүрэгтэй. Иймд шүүгчийн шийдвэр гаргаж байгаа үйл ажиллагаанд 3-5 жил тутамд үнэлэлт, дүгнэлт өгөх

асуудлыг нэлээд ул суурьтай судалж байж шийдвэрлэх ёстой.

Шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааг дүгнэх шалгуурыг бий болгосноор тухайн шүүгчийн үйл ажиллагааны төвшин ямар байгааг тодорхойлно. Тэр шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны төвшинг тогтоосноор үндсэн цалингийн 50 хүртэл хувьтай тэнцэх нэмэгдэл олгож байх юм. Өмнө нь шүүн таслах ажлын нэмэгдлийг үндсэн цалин дээр нэмэгдэл болгон авч байсан. Хуучин шүүгч нь хэдэн жил шүүгчээр ажилласан эсэхээс хамаарч цалингийн нэмэгдлийг тооцож олгодог байсан бол одоо огт өөр өнцгөөс харж, цалингийн нэмэгдэл олгох гэж байна. Энэ нь шүүгчийн ажлыг үнэлэх шалгуур нь агуулгын хувьд огт өөр болж байгааг харуулж байна. Энэ бол шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны дүгнэлт гэж хэлж болно.

Тэгвэл шүүгчийн үйл ажиллагааг 3-5 жил тутамд дүгнэснээрээ ямар үр дүнд хүрэх вэ?

Шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны төвшинг тогтоож байсан эрх зүйн зохицуулалт өмнө нь байгаагүй учир энэ нь шинэлэг асуудал юм. Харин шүүн таслах ажлын хувьд байнга л хянагддаг ажил. Жишээ нь: Анхан шатны шүүхийн гаргасан шийдвэрт хэргийн оролцогчид хүлээн зөвшөөрөхгүй бол гомдол гаргаж, хэргийг давж заалдах шатны шүүх хянадаг, мөн давж заалдах шатны шүүхийн магадлалыг зөвшөөрөхгүй бол Улсын Дээд Шүүх буюу хяналтын шатны шүүхэд хяналтын гомдол гаргаж хэргээ хянуулдаг ажиллагаа хэвээр үргэлжлэнэ. Энэ нь шүүн таслах ажиллагааны тасралтгүй процесс юм.

Харин энэ ажиллагааны үр дүн нь шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны төвшинг тодорхойлоход тодорхой үзүүлэлт болно. Харин анхаарах асуудлыг дээр дурдсан бөгөөд *“ер нь шүүгчийн мэргэжлийн төвшин ямар байна вэ гэдгийг л тогтоох ажиллагаа нь шүүгчид тавигдах шалгүүр гэж ойлгож болно”*. Энэ ажиллагааны эцсийн үр дүнд мэргэшсэн чадварлаг шүүгч нарын эгнээ улам их болж, тэдний гаргасан оновчтой зөв шийдвэрийн үр дүнг ард иргэд хүртэнэ гэж хэлэх байна.

Шүүгч шүүн таслах үйл ажиллагаагаа явуулахдаа хараат бус байх асуудал их чухал. Иймд эрх зүйн хамгаалалтын асуудлаарх шинэчлэлийн талаар тодруулахгүй юу?

Шүүгчийн багц хуулийн үзэл баримтлал ч энэ асуудалд чиглэсэн. Энэ талаар ярих асуудлын сэдэв маш өргөн учир товчлоод онцлог ганц хоёр асуудлыг авч үзье. Шүүхийн тухай хуульд төрийн бүх шатны байгууллага, албан тушаалтан, улс төрийн нам, хуулийн этгээд, иргэн хэн боловч шүүгчээс шүүн таслах ажиллагааны бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцох, шууд болон шууд бусаар нөлөөлөхийг хориглосон.

Мөн шүүгч хэрэг маргааныг хүлээн аваад нөлөөллийн мэдүүлэг хөтөлдөг болж байгаа. Энэ нь шүүгч хэргийн оролцогчид хандаж, шүүгчид нөлөөлөх ямар нэг оролдлого хийж болохгүй гэдгийг анхааруулах хэрэгсэл гэж хэлж болно. Энэ нь тухайн асуудлыг хуулиар хориглосон тухай албан ёсоор танилцуулж, баримтжуулан хэргийн материалд хийж байгаа ажиллагаа

юм. Ингэж анхааруулсаар байхад шүүгчид нөлөөлөх ямар нэг оролдлого гаргавал шүүгч нөлөөллийн мэдүүлэгт тэмдэглэл хөтөлж, Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөлд хүргүүлэхээр болж байгаа. Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл нөлөөллийн мэдүүлэгт тэмдэглэн баталгаажуулсан тухайн этгээдийн үйлдэл нь шүүгчийн хараат бус байдалд халдсан гэж үзвэл холбогдох эрх бүхий байгууллагад шалгуулахаар шилжүүлэх юм.

Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөлийн 2013 оны 05-р сарын 31-ний хуралдааны 06 тоот тогтоолоор Нөлөөллийн мэдүүлэг хөтлөх загваруудыг баталж нийт шүүхүүдэд хүргүүлээд байна. Энэ оны 06 дугаар сарын 10-ны өдрөөс эхлэн бүх шатны шүүхийн үйл ажиллагаанд мөрдөж эхлээд байна.

Шүүгчийн хараат бус байдалд халдсан этгээдэд Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлд заасны дагуу буруутай этгээдэд хариуцлага хүлээлгэх асуудлыг ч хэргийн оролцогчдод шүүгч танилцуулах үүрэг хүлээж байна.

Шүүхийн сахилгын болон мэргэжлийн хорооны гишүүдийн ихэнх нь шүүгчээс бүрдсэн байсныг өөрчилсөн гэсэн үү?

Шүүхийн сахилгын хороо болон мэргэжлийн хорооны бүрэлдэхүүнд анхан болон давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчийн төлөөлөл орж байсан. Гэхдээ олонх байгаагүй. Шүүхийг шүүмжлэхийн тулд л ийм яриа гардаг байсан.

Одоогийн шинэ хуулиар Шүүгчид сахилгын хариуцлага хүлээлгэх эсэхийг шийдвэрлэх эрх бүхий Шүүхийн Ёс зүйн хорооны бүрэлдэхүүнд

шүүгч орохгүй. Нэр хүндтэй хуульч, эрдэмтэн, судлаач зэрэг есөн хүний бүрэлдэхүүнтэй ажиллахаар болж байна. Ёс зүйн хорооны гишүүнд анхан болон давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс тус бүр нэг, Хуульчдын холбооноос гурав, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас гурван хүний нэрийг дэвшүүлэхээр заасан.

Шүүхийн ёс зүйн хорооны гишүүнд нэр дэвшүүлэх, томилох асуудал эхнээсээ шийдвэрлэгдээд явж байна.

Одоогийн байдлаар ёс зүйн хорооны гишүүнээр Н.Чинбат, Д.Пунцаг, Н.Эрдэнэцогт, Х.Номингэрэл, О.Алтангэрэл, Т.Бат-өлзий нарын хуульчдын нэрийг дэвшүүлснээр Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томиллоо. Хуульчдын холбоо байгуулагдаагүй учир үлдэх гурван хүний нэр тодорхойгүй байна.

Мөн мэргэшлийн хороо есөн орон тооны бус гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байна. Гишүүдэд хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй, хууль зүйн болон шүүн таслах ажлын туршлагатай, мэргэжлээрээ 10-аас доошгүй жил ажилласан шүүгч, хуульчдаас бүрдэхээр хуульчилсан. Хуульчдын холбооноос санал болгосноор Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл мэргэшлийн хороог байгуулах юм. Иймд мэргэшлийн хорооны бүрэлдэхүүнд шүүгч орж байсан асуудал хэвээр үргэлжилнэ, харин өмнөх хуульд байсан шиг тоог нарийвчлан тогтоогоогүй байна.

Бидний саналыг хүлээн авч, шүүхийн шинэчлэлийн талаар сонирхолтой ярилцлага өгсөнд тань баярлалаа.

Шүүхийн шинэтгэлийн үйл ажиллагаа ид өрнөж байгаа энэ цаг үед олон нийтэд мэдээлэл хүргэж байгаа танай сэтгүүлийн хамт олонд ажлын амжилт хүсье.

Ярилцлага хийсэн
ХЗҮХ-ийн номын санч, судлаач
А.Омгон

---о0о---



ТАТВАРААС ЗАЙЛСХИЙХ ГЭМТ ХЭРЭГ БА ЗАРИМ ТӨРЛИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ГЭМТ ХЭРЭГ, ТЭДГЭЭРИЙН ОНЦЛОГ ШИНЖ, БУСАД ОРНЫ ТУРШЛАГА¹



Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн
Хууль зүйн судалгааны төвийн
бодлогын ахлах судлаач Б.Одонгэрэл
(LL.M. Kyushu, Japan)

Удиртгал

Дэлхийн ихэнх улс оронд татварын салбар дахь гэмт хэргийг эрүүгийн бусад төрлийн гэмт хэргээс эдийн засаг, нийгмийн хор уршиг үр дагаврын хувьд илүү ноцтой түвшний гэмт явдал гэж үзэж энэ гэмт хэрэгтэй улс орон бүр өөрийн арга хэрэгсэл, эрх зүйн зохицуулалтаар тэмцсээр ирсэн. Ер нь бидний амьдралд түгээмэл үйлдэгддэг гэмт хэргүүд хувь хүний эрх чөлөө, амь бие цаашлаад бүлэг хүмүүсийн ашиг сонирхлыг зөрчдөг байхад татварын гэмт хэрэг буюу тэр тусмаа татвараас зайлсхийх гэмт хэрэг нь аливаа улс орны үндэсний болон эдийн засгийн

аюулгүй байдалд заналхийлдэг байна. Татварын гэмт хэргийн нийгмийн хор аюул нь тухайн улсын төсөвт орж ирэх мөнгөн хөрөнгийн урсгалыг хаах буюу багасгаж, улс орны татварын болон төсвийн бодлогод сөргөөр нөлөөлдөг төдийгүй энэ төрлийн гэмт хэргүүд нь аливаа улсын эдийн засаг, эдийн засгийн тодорхой салбар хүрээ, мөн аж ахуйн үйл ажиллагаанд хор уршиг учруулна. Энэ ч утгаараа татвараас зайлсхийх гэмт хэрэг нь “цагаан захтны эдийн засгийн гэмт хэрэг”-ийн хүрээнд голлох байрыг эзэлдэг.

Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн долдугаар хэсэгт (эдийн засгийн эсрэг гэмт хэрэг) заасан цэнхэр захтны буюу гудамжны гэмт хэрэг гэгдэх бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах, дээрэмдэх, залилан мэхлэх зэрэг гэмт хэргүүдээс илүүтэйгээр цагаан, захтны гэмт хэрэг буюу татвар төлөхөөс зайлсхийх, мөнгө угаах, банк, даатгал, үнэт цаас, аудитын хууль тогтоомж зөрчих гэмт хэргүүд болон авилга, санхүүгийн залилангийн гэмт хэргүүд манай улсын нийгэм, эдийн засагт асар их хор уршиг учруулж байна.

Татвараас зайлсхийх гэмт хэрэг шилжилтийн үедээ явж байгаа улс орнуудын Засгийн газрын өмнө тулгараад байгаа гол асуудлуудын нэг болдог. Татварын ажилтныг хахуульдах, татварыг цуглуулах боломжийн хомсдолыг үүсгэх болон

мөнгөний ашиг сонирхол бүхий хэсэг бүлэглэлийн шударга бус зорилгоор татвар ноогдуулалтын тогтолцоог хуульчуулахаар лоббидож буй байдал зэргээс эдгээр татварын эрх зүйн олон асуудал урган гардаг. Чех, Унгар, Польш зэрэг шилжилтийн үедээ явж байгаа орнуудад хийсэн судалгаагаар иргэд өөрсдийн хураалгасан татварын мөнгө нь эргээд тэдэнд Засгийн газрын сайн үйчилгээг хүргэх байдлаар орж ирнэ гэдэгт итгэдэггүй учраас татвар төлөхөөс аль болох зайлсхийдэг болох нь тогтоогджээ. Гэтэл эсрэгээр Засгийн газар нь сайн үйчилгээг иргэддээ хүргэдэг(эрүүл мэндийн болон өндөр насны тэтгэврийн үйлчилгээ гэх мэт) улсад татвараас зайлсхийх гэмт хэрэг бага байдаг байна.¹ Ялангуяа Англи, Швед зэрэг улсад Засгийн газрын үйчилгээ маш сайн байдагтай холбоотой татварын гэмт хэргийн гаралт бага байдаг.²

Татвар төлөхөөс зайлсхийх гэмт хэрэг, түүний онцлог

Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 166 дугаар зүйлд татвар төлөхөөс зайлсхийх гэмт хэргийг зүйлчилсэн ба “татвар ногдох их хэмжээний орлого, эд хөрөнгө, ажил, цйлчилгээ, бусад зүйлийг нуух, тэдгээрийн тоо хэмжээг зориуд бууруулан мэдээлэх, байнга оршин суугаа газар, хаягаа өөрчлөх зэргээр албан татвар төлөхөөс санаатай зайлсхийсэн бол эд хөрөнгийг хураах буюу

¹ Жан Ханосек, Филип Палда “Засгийн газрын сайн үйчилгээ ба иргэдийн татвар төлөх үүргийн талаарх Чех болон бусад шилжилтийн орнуудын туршлага”, 2004

² Жан Ханосек, Филип Палда “Засгийн газрын сайн үйчилгээ ба иргэдийн татвар төлөх үүргийн талаарх Чех болон бусад шилжилтийн орнуудын туршлага”, 2004

хураахгүйгээр, хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг хоёр зуугаас хоёр зуун тавь дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, гурваас дээш зургаан сар хүртэл хугацаагаар баривчлах, эсхүл гурван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ” гэсэн байдаг.

Түүнчлэн “энэ хэргийг давтан цйлдсэн, эсхүл татвар ногдох онц их хэмжээний орлого, эд хөрөнгө, ажил, цйлчилгээ, бусад зүйлийг нуусан бол эд хөрөнгийг хурааж, хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг хоёр зуун тавин нэгээс таван зуу дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл таваас дээш найман жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ” гэжээ.

Эндээс үзвэл татвараас зайлсхийх гэмт хэрэг гэж тооцож эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх асуудал нь хохирлын хэмжээ шаардсан буюу материаллаг бүрэлдэхүүнтэй байдгаараа онцлогтой. Өнөөдрийн тооцоогоор 17 сая 550 мянгаас 28 сая 80 мянган төгрөгийн орлого, бусад зүйлийг нуун дарагдуулж татвар төлөхөөс зайлсхийсэн бол их хэмжээ, онц их хэмжээ гэдэг нь 28 сая 81 мянгаас ба түүнээс дээш хэмжээний байж ял шийтгэхээр байна. Гэтэл дэлхийн жишигт нуун дарагдуулсан орлогын их бага хэмжээндээ бус, харин татвараас зайлсхийсэн гэмт үйлдэлд нь эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэж, зайлсхийсэн, нуун дарагдуулсан орлогын тодорхой хувиар торгох ял түлхүү хэрэглэгддэг.⁴

³ Монгол Улсын Эрүүгийн хууль, 166 дугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг, 2002 он

⁴ Улсын Дээд Шүүхийн судалгааны төвийн ахлах шинжээч Б.Айбек “Татварын орлого нуун дарагдуулах гэмт хэрэг ба өнөөгийн байдал”, 2012

Өөрөөр хэлбэл, олон улсын түвшинд даатгал, банк, санхүү, татвар, үнэт цаасны зах зээлд үйлдэгдэх гэмт хэргүүдэд хохирлын хэмжээ чухалчлан гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг тогтоох гэхээсээ энэ төрлийн буюу “цагаан захтны эдийн засгийн гэмт хэрэг”-т итгэлцэл гэсэн үнэт зүйлийг чухалчлах болсон байна. Тухайлбал, үнэт цаасны зах зээлд бусдыг хувьцааг эзэд нь хэлэлгүйгээр дур мэдэн борлуулж, хөрөнгийн зах зээлийн амин сүнс болох “faith-итгэлцэл” хэмээх гол цензурыг “нурааж” байгаа хэргүүдэд хохирлын хэмжээ шаардахгүйгээр эрүүгийн ял шийтгэл оногдуулдаг тогтолцоо аль хэдий нь тогтжээ.⁵

Монгол Улсад татвараас зайлсхийх гэмт хэргийн гаралт болон шийдвэрлэлтийн талаарх тоон мэдээний хувьд авч үзвэл 2009 онд татвар төлөхөөс зайлсхийх гэмт хэрэг 26 бүртгэгдсэн, 2010 онд 33 бүртгэгдэж тус гэмт хэргийн гаралт 26,9 хувиар өссөн бол 2011 онд 28 гэмт хэрэг үйлдэгдсэн нь 15% буурсан үзүүлэлттэй байна.⁶ 2009 онд Эрүүгийн хуулийн 166 дугаар зүйлд заасан “Татвар төлөхөөс зайлсхийх” 26 хэрэг бүртгэгдсэн боловч шүүхэд нэг ч хэрэг шийдвэрлэгдээгүй, 2010 онд энэ төрлийн 33 хэргээс зөвхөн 3 хэрэг шүүхээр шийдвэрлэгдсэн.

Харин 2011 онд шүүхээр нийт 5 хэрэг шийдвэрлэгдсэн бол 2012 онд улсын хэмжээнд 87 гэмт хэрэг бүртгэгдсэн өмнөх оныхоос 59 хэргээр

⁵ Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн бодлогын ахлах судлаач Б.Одонгэрэл “Монгол улсын хөрөнгийн зах зээлийн эрүүгийн эрх зүйн хамгаалалт”, ШУА-ын харьяа “Эрдмийн ертөнц” сэтгүүлийн 2013 оны № 1

⁶ ЦЕГ-ын Мэдээлэл, судалгааны төвийн 2011 оны тоон мэдээнээс иш татав.

өссөн ба энэ 2011 онтой харьцуулахад 3.1 дахин ихэссэн гэсэн мэдээ байна. Дээрх тоон мэдээнээс харахад Монгол Улсад 2009 оноос хойш сүүлийн жилүүдэд энэ төрлийн гэмт хэргийн гаралт өсч байгаа боловч, шүүхээр шийдвэрлэлтийн байдал сул байгаа юм. Энэ нь татвараас зайлсхийх гэмт хэргийн хууль, эрх зүйн зохицуулалт сул, эрүүгийн процессын үйл ажиллагааг явуулж буй төрийн албан хаагчийн эдийн засгийн мэдлэг дулимаг, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх арга зам тодорхой бус зэрэг олон шалтгаантай холбоотой юм. Ийм учраас татварын гэмт хэргийн эсрэг эрх зүйн шинэлэг зохицуулалт, бусад арга хэмжээг авах түүнчлэн энэ гэмт хэрэгтэй тэмцэх өөрийн улсад тохирсон зөв чиг хандлагыг тодорхойлох нь зүйтэй юм.

Татвараас зайлсхийх гэмт хэргийн талаарх гадаад орнуудын эрх зүйн байдал, туршлага

Татвараас зайлсхийх гэмт хэргийн эрх зүйн зохицуулалтын талаарх ХБНГУ, АНУ, Австрали улс болон БНХАУ зэрэг орнуудын туршлагаас авч үзье. ХБНГУ-ыг эрх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улс орнуудын жишиг болсон улс төдийгүй Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцоо, ихэнх хууль эрх зүйн эх сурвалж энэ улсаас рецевци хийж авсан байдаг зэрэг шалтгаанаар мөн татварын гэмт хэргийг зөвхөн эрүүгийн хууль тогтоомжоор бус бусад хууль тогтоомжоор зохицуулсан онцлогтой зэргийг харгалзан үзэж энэ улсын сонгосон бол АНУ-ын хувьд эдийн засгийн гэмт хэрэг, ялангуяа татварын гэмт хэрэг ихээхэн үйлдэгддэг энэ улс орны эрх зүйн зохицуулалт ямар түвшинд байгааг сонгон судаллаа.

Австрали улс нийтийн эрх зүйн системтэй буюу эрх зүйн бүлийн хувьд манай улсаас ялгаатай боловч уул уурхайн чиглэл ихээр хөгжсөн энэ улс оронд татварын эрх зүйн харилцаанд дахь гэмт хэргийн зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж байгааг анхааран судалсан. Хөрш зэргэлдээ БНХАУ-ын тухайд зөвхөн Эрүүгийн хууль тогтоомжоороо зохицуулдаг нь манай улсын одоогийн зохицуулалттай төстэй тул энэ улсын эрх зүйн зохицуулалтыг судлахаар сонголоо.

ХБНГУ-ын туршлагаас

ХБНГУ-д Татварын тухай хуульд (1977) татварын гэмт хэрэг болон татвараас зайлсхийх гэмт хэргийн тухай эрх зүйн зохицуулалтыг оруулсан байна. Харин Эрүүгийн хуульд энэ төрлийн гэмт хэргийн талаар хуулийн 353 дугаар зүйлд “хэрвээ төрийн албан тушаалтан татвар, төлбөр болон бусад санхүүгийн хэрэгслийг цуглуулах явцдаа тэрхүү зүйл нь төлөх ёстойгоос бага байгааг мэдсээр байж буюу хууль бус гэдгийг мэдсээр байж түүнийг хураан авсан бол 3 сараас 5 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ” гэсэн байдаг нь татвараас зайлсхийх гэмт хэргийн зохицуулалт гэхээсээ төрийн албан тушаалтан эрх мэдлээ урвуулан ашиглах гэмт хэргийн шинжтэй байна. ХБНГУ-ын Татварын тухай хуулийн 370 дугаар зүйлд татвараас зайлсхийх гэмт хэрэг гэдэг нь санхүүгийн эрх мэдэл эсвэл бусад эрх мэдлийнхээ дагуу татвар ноогдуулах үндсэн ач холбогдол бүхий тодорхой холбогдох асуудлаар буруу болон бүрэн бус материалыг хүргүүлсэн, татвар ногдуулалтын үндсэн ач холбогдол бүхий фактын талаар санхүүгийн эрх мэдлийнхээ дагуу

буруу мэдүүлсэн, түүнчлэн санхүүгийн тамга болон санхүүгийн тамганы тоног төхөөрөмжийг буруугаар ашигласан, өөрийн болон бусад этгээдийн ашиг сонирхлын үүднээс татвар ногдох хэмжээг бууруулсан болон үндэслэлгүй хууль бус татварын хэмжээг бий болгосон байх үйлдлүүдийг хэлнэ гэсэн байдаг. Тус хуулийн 369 дугаар зүйлд татварын гэмт хэрэг гэдэгт татварын хууль тогтоомжийн дагуу шийтгэгдэж болох үйлдлүүд буюу санхүүгийн тамгыг дуурайлган хийсэн эсвэл тийм үйлдэлд бэлтгэсэн, мөн түүнчлэн татварын тамгатай холбоотой тиймэрхүү үйлдлүүд багтана гэжээ. Татвараас зайлсхийх гэмт хэргийн хувьд нарийвчлан заахдаа 5 жилээс дээш хугацаатай хорих ял оногдуулах эсвэл мөнгөн торгуулийг дараах үйлдлийг хийсэн хэнд ч болов оногдуулна:

а) Санхүүгийн эрх мэдэл эсвэл бусад эрх мэдлийнхээ дагуу татвар ноогдуулах үндсэн ач холбогдол бүхий тодорхой холбогдох асуудлаар буруу болон бүрэн бус материалыг хүргүүлсэн;

б) Хуулийн дагуу үүрэг хүлээсэн боловч татвар ноогдуулалтын үндсэн ач холбогдол бүхий фактын талаар санхүүгийн эрх мэдлээ ашиглан буруу мэдүүлсэн;

с) Тийм үүрэг хүлээсэн боловч санхүүгийн тамга болон санхүүгийн тамганы тоног төхөөрөмжийг буруугаар ашигласан, өөрийн болон бусад этгээдийн ашиг сонирхлын үүднээс татвар ногдох хэмжээг бууруулсан болон үндэслэлгүй хууль бус татварын хэмжээг бий болгосон байх⁷ гэсэн байна.

⁷ ХБНГУ-ын Татварын тухай хуулийн 370 дугаар зүйл, 1977 он

Мөн тус улсын хуулиар завдсан гэмт хэрэгт ял шийтгэдэг. Онцгой ноцтой гэмт хэргийн хувьд ял шийтгэл нь 6 сараас 10 жил хорих ял байх ба онц ноцтой гэдэг нь санаатайгаар их хэмжээний татвар ногдох хэмжээг бууруулсан болон татвар төлөх ашгийг хууль бусаар гаргасан, өөрийн эрх мэдэл болон төрийн албан тушаалаа буруугаар ашигласан, өөрийн эрх мэдэл, албан тушаалаа буруугаар ашигласан төрийн албан тушаалтны туслалцааг авсан, хуурамчаар баримт бүрдүүлэх болон хуурамч баримт ашиглан татвар ногдох ашгийг хууль бусаар гаргасан болон татварыг бууруулсан үйлдлийг давтан үйлдсэн бол энэ зүйлийн "а" хэсэгт заасан гэмт хэргийг давтан үйлдэх зорилгоор байгуулсан бүлгийн гишүүнээр үйлдэгдсэн буюу нэмүү өртгийн татвар, онцгой татварыг бууруулах болон хууль бусаар үндэслэлгүй гаргасан зэрэг нь багтана. Татвараас зайлсхийсэн гэмт хэргээ сайн дураар илчилж ирэн тохиолдолд ял шийтгэхгүй гэсэн зохицуулалт байдаг⁸. Гэхдээ хуульд заасан хугацаа дуусаагүй, татварын байгууллагад өмнө нь өгсөн худал мэдээллээ бүрэн зассан, дутуу мэдээллээ нэмж өгсөн, эсвэл өмнө нь орхигдсон мэдээллээ татварын албанд гаргаж өгсөн аливаа этгээдийн хувьд ялаас чөлөөлөх асуудал яригдах ба татварын аливаа асуудлаар эрх бүхий албан тушаалтан шалгаж эхэлснээс хойш илчилсэн тохиолдолд энэ хамаарахгүй⁹ гэдэг байна.

Австрали улсын туршлагаас

Австрали улсад татварын гэмт хэрэг буюу татвараас зайлсхийх гэмт

хэргийн тухай ухагдахууныг Татварын гэмт хэргийн тухай хууль (1980) хэмээх тусгайлсан хууль болон Татварын захиргааны тухай хууль (1953) зэрэг хуулиудаар зохицуулж иржээ. Татварын гэмт хэргийн тухай хууль нь 11 хэсэг 21 зүйлтэй хууль бөгөөд дотроо 1. Орлогын татвартай холбогдох татварын гэмт хэрэг, 2. Нэмэлт ашиг орлогын татвартай холбогдох татварын гэмт хэрэг, 3. Өндөр настны тэтгэврийн тэтгэмжийн татвар төлөхтэй холбогдсон гэмт хэрэг, 4. Бараа үйлчилгээний татвартай холбоотой татварын гэмт хэрэг, 5. Виноны онцгой татварын гэмт хэрэг, 6. Тансаг хэрэглээний машины татвартай холбогдох татварын гэмт хэрэг, 7. Эрдэс баялгийн нөөцийн түрээсийн татвартай холбоотой татварын гэмт хэрэг зэрэг 7 үндсэн татварын гэмт хэргээс бүрддэг байна.

Татварын гэмт хэргийн тухай хуулийн 2 дугаар хэсгийн 5 дах зүйлд орлогын татварын төлбөрөөс зайлсхийсэн гэмт хэргийн үйлдсэн гэж үзэх үндэслэл нь

а) Тухайн этгээд нь санаатайгаар тухайн компаниар буюу итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн төлөх ёстой орлогын татвар болон бусад өр зээлийг төлөхөөс зайлсхийсэн байх;

б) Орлогын татвар нь тухайн компани болон төлөөлөгчийн заавал төлөх ёстой татвар байх мөн тухайн этгээд уг гэмт хэрэгт гэм буруутай нотлогдсон байх.

Ял шийтгэл: 10 жил хорих ял, 1000 шийтгэлийн нэгж эсвэл тус 2 төрлийн ялыг хамтад нь ноогдуулна.

Мөн 2 дугаар хэсгийн 6 дахь зүйлд тухайн татварын гэмт хэрэг үйлдэхэд

⁸ Тус хуулийн 371 дугаар зүйл.

⁹ Хуулийн 371.2-оос дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

тусалсан болон хамтарсан үйлдлийг зохицуулж өгчээ. Тухайлбал, “татварын гэмт хэрэг үйлдэх явцад буюу тухайн үйлдэл, зохион байгуулалтад шууд болон шууд бус арга замаар тусалсан, хамтарсан, зөвлөгөө өгсөн, зуучилсан бол эс үйлдэл байсан ч тухайн этгээдийн гэм буруутай тогтоогдсон бол ял шийтгэнэ гэжээ.

Мөн Австралийн Татварын захиргааны тухай хуулийн 3 дах хэсгийн 8а зүйлд татварын гэмт хэрэг гэж дараах гэмт үйлдлийг тодорхойлно гэсэн байдаг. “татварын гэмт хэрэг гэж хувь хүнээр үйлдэгдсэн торгох болон хорих ял шийтгэгдэх санцртай татварын хуулийн эсрэг хууль бус үйлдэл байна” гэжээ. Татварын эсрэг гэмт хэргийг хуулийн этгээд буюу компани үйлдэж болно гэсэн нь онцлогтой байна.¹⁰

АНУ-ын туршлагаас

АНУ-дхолбоонытүвшиндтатварын гэмт хэрэгт хүлээлгэх хариуцлагыг АНУ-ын Хуулиудын Эмхтгэлийн 26 бүлэгт эмхтгэн нэгтгэсэн хууль тогтоомжоор зохицуулж байна.¹¹Энэхүү нэгтгэн эмхтгэсэн Эмхтгэлд 1954 онд батлагдсан “Дотоодын орлогын тухай хууль” нь энэхүү зохицуулалтын анхдагч болсон юм. АНУ-ын хувьд Дотоодын орлогын тухай хуулийн 7201, 7202 болон 7207¹² зүйлийн дагуу татвараас зайлсхийх гэмт хэргийн үндсэн элемент болон ял шийтгэлийн асуудлыг зохицуулдаг. Тус хуулийн 7201 зүйлээр татвар төлөгч татвар төлөхөөс зайлсхийсэн бол гээд “хуулийн дагуу ногдуулсан татвараа санаатайгаар

төлөхөөс зайлсхийх, үгүйсгэхээр оролдсон этгээд нь хуульд заасан ял шийтгэлийг хүлээнэ. Гэм буруутай нь тогтоогдсон этгээдэд 100.000\$ (хуулийн этгээд бол 500.000\$) багагүй хэмжээгээр торгох ба 5 жилээс багагүй хугацаагаар хорих ял оноох болон дээрх 2 шийтгэлийг давхар оногдуулж болно.” гэжээ.

Энэ зүйлийн дагуу тус гэмт хэрэг дараах 3 элементийг агуулсан байна:

- a) Татвараа дутуу төлсөн байх;
- b) Татвараас зайлсхийхээр бүрдүүлсэн өөрийн зөвшөөрсөн үйлдэл болон татвараас зайлсхийхээр завдсан байх;
- c) Санаатайгаар үйлдсэн байх.

Энэ хуулийн дагуу зохих ёсны татвар төлөх болон энэ хуулиар шаардсан болон тодорхой эрх мэдлийн дагуу гаргасан дүрэм журмын дагуу буцаалт хийх, тайланг хадгалах, мэдээллээр хангах үүрэг бүхий этгээд нь тэрхүү татвараа төлөх, буцаалт хийх, тайланг хадгалах, мэдээллээр хангах зэрэг үүргээ тухайн хууль болон журам үйлчлэх хугацаанд санаатайгаар зөрчсөн бол хуулиар ноогдуулсан ял шийтгэлийг ноогдуулж гэм буруутай гэж тооцно. Дээрх үйлдлийг үйлдсэн гэм буруутай нь тогтоогдвол “25.000\$(компани бол 100.000\$) —оор торгох болон 1 жилээс дээш хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ гээд мөн түүнчлэн энэ 2 ялыг давхар ноогдуулж болно гэж заажээ. Өөрөөр хэлбэл хөнгөн гэмт хэрэгт 1 жил хүнд гэмт хэрэгт 5 жил хорихоос дээш ял ноогдуулах хуультай байна.

Тус хуулийн 7207 дугаар зүйлд “хэн нэгэн этгээд тухайн материалтай холбоотой асуудал нь хуурамч

¹⁰ Татвар ногдуулалтын захиргааны тухай хууль, 8А –(с)-д байгаа.

¹¹ 3 дугаар ишлэлээс харна уу.

¹² LEXSTAT26USCS7201, /www.lexis.com/lawschool-reg/ сүүлд зочилсон 2013 оны 2 сарын 10.

буюу залилангийн шинжтэй гэдгийг мэдсээр байж тэрхүү жагсаалт, буцаалт, санхүүгийн тайлан, мэдэгдэл болон бусад баримт бичгийг Нарийн бичгийн дарга руу хүргүүлэх болон түүнд илчилсэн бол 10.000\$-оос их хэмжээгээр торгох буюу 1 жил хүртэл хорих ял оноох эсвэл энэ хоёр ялыг давхар хэрэглэнэ. Муж улсын болон орон нутагт татвараас зайлсхийх гэмт хэрэгт хүлээлгэх хариуцлагыг муж улсын холбогдох хуулиар зохицуулдаг.

БНХАУ-ын туршлагаас

Тус улсын Эрүүгийн хуулийн 201 болон 211 дүгээр зүйлүүдэд татвараас зайлсхийх гэмт хэргийн эрүүгийн зохицуулалт байдаг. 201 дүгээр зүйл нь хувь хүний талаарх зохицуулалт бол 211 нь хуулийн этгээдийн хувьд буюу нэгжийн гэмт хэргийн эрүүгийн хариуцлагын тухай яригддаг байна. БНХАУ-ын Эрүүгийн хуулийн 201 дүгээр зүйлийн хувь хүн орлогын албан татвараас зайлсхийх гэмт хэргийн үндсэн элементийг дараах байдлаар тодорхойлдог.

Татвар төлөгч мэдээллийг хуурамчаар хийсэн болон өөрчилсөн, түүнчлэн мэдээллийг нуусан, санхүүгийн тайлан тооцоо болон зардлын тооцоог хэтрүүлсэн, тэмдэглэлийг зөвшөөрөлгүйгээр устгасан, орлогын тэмдэглэл болон санхүүгийн тооцооны дансан дах үр ашиггүй хэмжээний тэмдэглэлийг буруугаар хөтөлсөн, мөн татварын мэдүүлгээ хуурамчаар хийх бусад аргыг ашигласан эсхүл татвар төлөхөөс татгалзсан, төлөх ёстой татварын хэмжээнээс бага татвар төлсөн зэрэг үйлдлүүд байдаг.

Татвараас зайлсхийсэн хэмжээнээс шалтгаалан улс орны татварын тогтолцоонд өөр өөр хэмжээний гарз хохирол учрах бөгөөд дээрх хэсэгт заасан үйлдлүүдэд зайлсхийсэн татварын хэмжээнээс шалтгаалан янз бүрийн түвшний ял шийтгэл ноогдуулдаг. Тухайлбал зайлсхийсэн татварын хэмжээ нь нийт татварын 10%-аас их боловч нийт төлөх ёстой татварын хэмжээний 30%-аас ихгүй байх тохиолдолд болон 10.000 юанаас багагүй боловч 100.000 юанаас ихгүй байвал эсвэл татвар төлөгч татвараас зайлсхийсэн хэргээр татварын эрх бүхий ажилтнаас 2 удаа захиргааны хариуцлага хүлээж байсан бол 3 жилээс доош хугацаагаар хорих ял оногдуулах эсвэл эрүүгийн цагдан хорих мөн түүнчлэн торгох ял оногдуулж болох ба торгуулийн хэмжээ нь төлөх ёстой байсан татварын хэмжээнээс нэг дахин ихээс багагүй 5 дахин ихээс хэтрэхгүй байх ёстой.

Хэрэв татвараас зайлсхийх гэмт хэргийн татвар төлөх ёстой нийт хэмжээний 30%-аас их хувьтай, татвараас зайлсхийсэн нийт мөнгөний хэмжээ нь 100.000 юанаас их байвал ял шийтгэл нь 3 жилээс багагүй хугацаагаар хорих ял гэхдээ 7 жил хорих ялаас ихгүй байх мөн түүнчлэн торгох ял ноогдуулж болох ба тэр нь нийт төлөх ёстой байсан татварын хэмжээнээс 1 дахин их ба түүнээс дээш гэхдээ 5 дахин их байхаас дээш гарч болохгүй.¹³

Хэрэв дээр дурдсан гэмт үйлдлийг хуулийн этгээд болох нэгж үйлдсэн бол 211 дүгээр зүйлийн 2 дах хэсэгт

¹³ Лио Вэй, БНХАУ-ын Эрүүгийн эрх зүй, 1998 он, 118 дах тал.

зааснаар ял шийтгэдэг. Хуулийн 211 дүгээр зүйлийн 3 дах хэсэгт заахдаа “дээр дурдсан 2 хэсэгт заасан татвараас зайлсхийх гэмт хэргийг нэг болон түүнээс олон удаа үйлдсэн боловч алинд нь ч ял шийтгэгдээгүй бол нийт татвар төлөөгүй хэмжээг нийтэд нь нэмж ял шийтгэлийн хэмжээг ноогдуулна.

2002 оны 11-р сарын 7-ны өдөр БНХАУ-ын Дээд шүүх шүүхийн тайлбар гаргаж татвараас зайлсхийх гэмт хэргийг дахин тодорхойлж түүндээ татвар төлөхөөс зайлсхийж заналхийлэл болон хүчирхийлэл ашиглахыг мөн энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх тухай өөрөөр хэлбэл энэ хуулийн дээрх зүйлд заасан ял шийтгэлийн бус аргаар хэрхэн тэмцэх тухай заажээ. Энэхүү шүүхийн тайлбарт татвар төлөгч хувь хүн болон агент нь 50.000 юанаас дээш хэмжээний татварыг төлөхөөс зайлсхийхийн тулд хуурамчаар үйлдсэн, өөрчилсөн, нуун дарагдуулсан, санхүүгийн дансны тооцоо болон санхүүгийн ваучерийг зөвшөөрөлгүйгээр устгасан, зардлын хэмжээг нэмж гаргасан, санхүүгийн дансны тооцоон дах орлогыг бууруулсан болон алга болгосон, мөрдөн байцаах ажиллагааны өмнө дутуу хэмжээг нөхөж оруулсан зэрэг дээрх үйлдлийг хийж татвараа төлөхөөс зайлсхийсэн болон дутуу төлсөн боловч хэрвээ тухай гэмт хэргийн нөхцөл байдал нь хөнгөн гэмт хэргийн шинжтэй бол ял шийтгэлээс чөлөөлж болно.

Тус хуулийн 211 дүгээр зүйлд нэгж буюу хуулийн этгээдийн татвараас зайлсхийх гэмт хэргийн үйлдэл болон ял шийтгэлийг зааж өгсөн байдаг. Нэгжийн хувьд татвараас зайлсхийх гэмт хэргийн хууль зөрчсөн үйлдэл нь ижил боловч 201 дүгээр зүйлд зааснаас

ноогдуулах ял шийтгэлийн хувьд өөр байдаг:

“ нэгж буюу хуулийн этгээд нь энэ хуулийн 201, 203-204, 207-209 дүгээр зүйлд заасан гэмт хэргийг үйлдсэн бол торгох ял шийтгэгдэх ба харин тухайн хэрэгт өөрийн үйлдлийн хувьд шууд хариуцлага хүлээх хувь хүн нь 201, 203-204 болон 207-209 дүгээр зүйлд зааснаар эрцүгийн хариуцлага хүлээнэ” гэжээ.

Ял шийтгэлийн хувьд нэгж нь зөвхөн торгох ял хүлээдэг бөгөөд харин тухайн нэгжийн хариуцлага хүлээх үүрэг бүхий хувь этгээд нь мөн давхар ял шийтгэгддэг онцлогтой байна.

Зарим төрлийн эдийн засгийн гэмт хэрэг, тэдгээр нь татварын гэмт хэрэгтэй уялдаж буй асуудал

Эдийн засгийн гэмт хэрэг бол эрүүгийн гэмт хэргийн нэгэн төрөл ойлголт бөгөөд энэ төрлийн гэмт хэрэг нь зөвхөн гэмт хэргийн хохирогчид мөнгөн хохирол учруулаад зогсохгүй тухайн үндэстний эдийн засагт ноцтой гарз учруулж байдаг гэмт хэрэг¹⁴ гэдгийг дээр дурдсан. Эдийн засгийн гэмт хэргийн тодорхой төрлүүд болох авилгын гэмт хэрэг, улсын мөнгөн тэмдэгтийг хуурамчаар үйлдвэрлэх, санхүүгийн залилан, мөнгө угаах, компьютер, мэдээллийн гэмт хэрэг, байгаль орчны эсрэг гэмт хэрэг, үнэт цаас, даатгалын хүрээнд үйлдэгдэх гэмт хэрэг зэрэг нь аливаа үндэстний аюулгүй байдал, засаглалын асуудлын хэмжээнд нөлөөлж чадахуйц ноцтой

¹⁴ Б.Одонгэрэл, “Эдийн засгийн гэмт хэргийн талаархи гадаад улс орнуудын ойлголт: АНУ, Япон улсын жишиг хандлага”. 2012 онд ТЕГ-аас зохион байгуулагдсан “Далд эдийн засгийг ил болгох, эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх” зөвлөгөөнд тавигдсан нэтгэлээс.

хэргүүд байдаг. Эдгээр эдийн засгийн гэмт хэргийн зарим төрлүүд болох дотоод мэдээлэл худалдах, зах зээлийг төөрөгдүүлэх зэрэг нь манай улсад шинэ төрлийн гэмт хэрэгт тооцогдож байна.

Татвараас зайлсхийх гэмт хэрэг нь авилгын гэмт хэрэгтэй уялдаа сүлжээтэйгээр үйлдэгдэг нь түгээмэл байдаг. Татвар төлөхөөс зайлсхийх үйлдлээ нуун далдлах зорилгоор төрийн эрх бүхий албан тушаалтанд хээл хахууль өгөх гэмт хэрэг үйлдэгдэж байна. Өөрөөр хэлбэл, татвараас зайлсхийх гэмт хэргийг үйлдэхдээ төрийн албан тушаалтныг ашиглах, мөн төрийн албан тушаалтан хувийн ашиг сонирхол бүхий ахуйн нэгжээ татвараас бултуулах гэмт хэрэг манай улсад ч үйлдэгдэх болжээ.¹⁵

Аж ахуйн нэгжийг “татан буулгах” нэрээр татвараас зайлсхийх арга, оролдлого хийж буй талаар анхааран үзэх нь зүйтэй байна. Гадаадын улс орнуудад татвараас зайлсхийх гэмт хэргийн нэг халхавчийг компани зориуд татан буулгаж, дахин шинэ компани байгуулах гэж үзэн анхаарал хандуулах боллоо.¹⁶ Манай улсад 165 дугаар зүйлд заасан “Санаатайгаар төлбөрийн чадваргүй болгох, дампууруулах” гэмт хэрэг сүүлийн 4 жилд нэг ч удаа бүртгэгдээгүй нь байгааг судлан үзэх шаардлагатай.

Түүнчлэн Эрүүгийн хуулийн 162 зүйл болох “Үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, худалдаа эрхлэх нэрээр халхавчлан хууль бус үйл ажиллагаа явуулах” - ыг

татвараас зайлсхийх гэмт хэргийн нэгэн төрөл гэж зарим судлаачид үзэж¹⁷ түүнчлэн энэ нь хуулийн 166 дугаар зүйлтэй уялдаа холбоотой үйлдэгдэж байгааг дурдсан байдаг. Мөн татвараас зайлсхийх гэмт хэрэг нь санхүүгийн залилангийн гэмт хэрэг, Эрүүгийн хуулийн 233 дугаар зүйл буюу хуурамч баримт бичиг, тамга, тэмдэг, хэвлэмэл маягт үйлдэх, ашиглах гэсэн гэмт хэргүүдтэй уялдаатай үйлдэгдэх нийлмэл гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнтэй үйлдэгдэх нь бий.¹⁸

Дүгнэлт

Татвараас зайлсхийх гэмт хэрэг гэдэг ойлголт нь дэлхий дахинаа татвар ногдох орлого, эд хөрөнгө, бусад зүйлсийг нуух буюу татварын ажилтнаас далдлах буюу данс бүртгэл, санхүүгийн тайланд тусгахгүй байх, үндэслэлгүйгээр бусдад шилжүүлэх, хууль бус хэлэлцээрээр халхавчлах, хуурамчаар өглөг үүсгэх, холбогдох баримт бичгийг нууцлах түүнчлэн тоо хэмжээг нь багасгаж бууруулах буюу орлого, эд хөрөнгө, ажил үйлчилгээний тоо хэмжээ, үнийн дүнг нягтлан бодох бүртгэл, тайлан мэдээ, тайлан тэнцэл, орлого, татвар тодорхойлох хуудсанд бүрэн бусаар хууль бус байдлаар мэдээлж татварын хэмжээг багаар тооцох зэрэг ойлголтуудыг оруулдаг. ХБНГУ-ын жишгээс харахад татвараас зайлсхийсэн гэмт хэргээ сайн дураар илчилж ирвэл гэсэн зүйл байдаг нь ихээхэн онцлог бүхий заалт гэж үзэж

¹⁵ <http://www.shuud.mn/?p=202687> сайтан дээр бичсэн мэдээллийг албан бус эх сурвалж тул илтгээд дурдсангүй.

¹⁶ Ишлэл 3-аас харна уу.

¹⁷ Ц.Оюунбаатар.2010. “Хуулийн этгээдийн татварын зөрчил, хүлээлгэх нь” эрдэм шинжилгээний өгүүлэл. “Хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдал, хариуцлага: харьцуулсан эрх зүйн асуудал” илтгэлийн эмхэтгэл 11 дахь тал.

¹⁸ Мөн энд 12 дахь тал.

байна. Өөрөөр хэлбэл, хуульд заасан хугацаа дуусаагүй, татварын албанд өгсөн буруу мэдээллээ бүрэн зассан, дутуу мэдээллээ нэмж өгсөн, эсвэл өмнө нь орхигдсон мэдээллээ татварын албанд гаргаж өгсөн аливаа этгээд эрүүгийн хариуцлага хүлээхгүй гэсэн заалт байна.

Эдийн засгийн гэмт хэргийн хамгийн ноцтой гэмт хэрэг гэж тооцогддог авилгын гэмт хэргийн талаар тусгайлан авч үзэж түүнээс урьдчилан сэргийлэх гадаадын улс орнуудын туршлагаас суралцах асуудалд дүн шинжилгээ хийх шаардлагатай байна.

Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд тусгайлан заагаагүй зарим төрлийн эдийн засгийн гэмт хэрэгт дүн шинжилгээ хийх, тухайлбал хөрөнгийн зах зээл дэх зарим төрлийн гэмт хэрэг болох дотоод мэдээлэл худалдах, зах зээлийг төөрөгдүүлэх зэрэг эдийн засгийн их хэмжээний хохирол учруулдаг мөн шинэ төрлийн гэмт хэргийн шинжтэй гэмт хэргийн талаар тайлбарлах, түүнчлэн Эрүүгийн хуулийн 158 дугаар зүйлийг өөрчилж хүрээг нь тодорхой болгох нь зүйтэй.

Эцэст нь манай улсын татвараас зайлсхийх гэмт хэргийн эрүүгийн эрх зүйн зохицуулалтыг гадаадын улс орнуудын эрх зүйн зохицуулалтын дагуу шинэчлэн сайжруулах сайн туршлагыг шилжүүлэн авах хэрэгцээ шаардлага хэдий нь ирснийг энэхүү илтгэлийн эцэст дүгнэж байна. Ялангуяа хөрш зэргэлдээ БНХАУ-ын болон ХБНГУ-ын туршлагаас цаашид судлах зүйл олон байгааг тэмдэглэмээр байна.

---o0o---

ДААТГАЛЫН САЛБАР ДАХ ГЭМТ ХЭРЭГТЭЙ ТЭМЦЭХ ЭРҮҮГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ

ОХУ-ын Новосибирск хотын Хууль зүйн сургуулийн Эрцүгийн эрх зүйн тэнхимийн багш, хууль зүйн ухааны доктор Р.Н.Боровских.

ОХУ-ын 2020 он хүртэлх Үндэсний аюулгүй байдлын Стратеги хөтөлбөрт орос иргэдийн амьдралын түвшнийг дээшлүүлэх үүднээс үндэсний аюулгүй байдалд харшлах зүйлсээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд байгалийн болон технологийн онцгой нөхцөл байдлаас ард иргэдийг хамгаалах, ажилгүйдлээс хамгаалах тогтолцоог шинэчлэх, тэтгэврийн тогтолцоог хөгжүүлэх, тодорхой бүлэг хүмүүст зориулж нийгмийн хангамжийн хэм хэмжээг нэвтрүүлэх зэрэг¹ заалтууд тусгасан байдаг.

ОХУ, Монгол Улс болон бусад улсуудад нийгмийн хамгаалал болон хангамжийг бүрдүүлэх хамгийн үр дүнтэй аргуудын нэг бол даатгалын салбар бөгөөд тус салбар нь урьдаас таамаглаж болохгүй аливаа нөхцөл байдлаас хөрөнгийн хувьд хамгийн бага хохиролтойгоор гарч болох боломжийг бүрдүүлдэг юм. Үүнд даатгалын салбарын нийгмийн өмнө хүлээж буй үүрэг оршино.

ОХУ-ын 2020 он хүртэлх Үндэсний аюулгүй байдлын Стратегийн тухай: ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн 2009 оны 5 дугаар сарын 12-ны өдрийн №537 тоот зарлиг // Российская газета, 2009. 5 дугаар сарын 19. Мөн цахим хэлбэрээр: Российска газета, Албан ёсны цахим хаяг. <http://www.rg.ru/2009/05/19/strategia-dok.html> Сүүлд орсон: 2013.06.13

Үүний сацуу даатгалын салбар нь аль ч улсад тодорхой бүлгийн эрхлэх нэлээдгүй орлоготой хуулийн хүрээний бизнесийн үйл ажиллагаа юм. Энэ ч үүднээс даатгалын салбар нь мөн гэмт хэрэг үйлдэн их хэмжээний мөнгөн хөрөнгө завших сонирхлыг зарим этгээдийн хувьд төрүүлдэг. Үүнтэй холбогдуулан манай улсад болон Монгол Улсад тухайн салбарын харилцаа, эрүүгийн эрх зүйн зохицуулалт болон тулгамдсан асуудлаар нэлээдгүй тооны судалгаанууд байдаг байна.

Эхний ээлжид тухайн эдийн засгийн салбар дахь эрүүгийн эрх зүйн нөхцөл байдлыг товчхон авч үзье. Тухайлбал, ОХУ-ын хувьд даатгалын салбар дахь зөвхөн бүртгэгдсэн гэмт хэргийн тоо дараах үзүүлэлтүүдийг харуулж байна.

ОХУ-ын Хууль зүйн яамны Мэдээлэл-шинжлэл зүйн ерөнхий төвийн мэдээллийн дагуу 1998 онд энэ салбарт 988, 1999 онд -736, 2000 онд - 898, 2001 онд 814, 2002 онд - 615, 2003 онд - 794, 2004 онд 1798, 2005 онд - 3207, 2006 онд - 3522, 2007 онд - 3423 гэмт хэргийг илрүүлсэн байна. Дээрх тоо баримтын дийлэнх хэсгийг буюу 80 хувийг хулгайн гэмт хэрэг, үүний дотроос 35 хувийг залилангийн гэмт хэрэг эзэлж байна. 2005 онд

даатгалын салбар дахь эд хөрөнгийн эсрэг 2778 гэмт хэрэг бүртгэгдсэнээс 734 залилан мэхлэх, 2031 хууль бусаар бусдын эд хөрөнгийг өмчлөх болон үрж барагдуулах гэмт хэргүүд эзэлж байна. 2006 онд 2777 даатгалын гэмт хэргийг илрүүлж, үүнээс 1065 залилан мэхлэх гэмт хэрэг, 1658 хууль бусаар бусдын эд хөрөнгийг өмчлөх болон үрж барагдуулах гэмт хэргүүд эзэлж байна. 2007 онд тухайн тоо баримт нь 2913, 1202 болон 1704 гэсэн үзүүлэлтэд хүрэв.

2005 онд ОХУ дахь даатгалын салбарт байгууллагын албан татвараас зайлсхийсэн (ОХУ-ын Эрүүгийн хуулийн 199 дүгээр зүйл) 10 удаагийн, 2006 онд 44 удаагийн, 2007 онд 71 удаагийн гэмт хэргийг илрүүлжээ. Нийт 2007 онд илрүүлсэн татварын гэмт хэрэг 85 болсон байна. 2005-2007 оны хооронд даатгалын аж ахуйн салбарт хууль бус үйл ажиллагаа эрхэлсэн 4, 5, 9 үйлдэл илэрчээ. 2007 онд даатгалын салбарт 49 удаагийн авлигалын гэмт хэрэг, 155 удаагийн төрийн болон орон нутгийн ашиг сонирхлын эсрэг гэмт хэрэг илэрч, аж ахуйн болон бизнесийн байгууллагын салбар дахь 20 удаагийн гэмт хэргийг илрүүлжээ.

Шинжээчдийн дүгнэснээр даатгалын салбар дахь гэмт үйлдлийн хэмжээ 90-95 хувьд хүрчээ².

² Сводный отчет по России ГИАЦ МВД РФ.Ф.5 (050) Кн. 1 «Отчет о результатах работы по выявлению и раскрытию преступлений экономической направленности за январь-декабрь 2005 года»; Сводный отчет по России ГИАЦ МВД РФ.Ф.5 (050) Кн. 1 «Отчет о результатах работы по выявлению и раскрытию преступлений экономической направленности за январь-декабрь 2006 года»; Сводный отчет по России ГИАЦ МВД РФ.Ф.5 (050) Кн. 1 «Отчет о результатах работы по выявлению и раскрытию преступлений экономической направленности за январь-декабрь 2007 года».

ОХУ-ын хууль сахиулах байгууллагын 120 албан хаагчдын дунд явуулсан анкетан санал асуулгын дүнд үндэсний даатгалын тогтолцоо хэрхэн хууль бус шинжийг агуулах болсон, тухайн салбарын гэмт хэргийн төрөл, хэлбэр хэр их өргөжсөн, тухайн зах зээл дэх гэмт хэрэг хэр их өссөн талаар тодорхой ойлголтгүй байдаг нь тогтоогдсон. Санал асуулгад оролцогчид тухайн хохирогч даатгуулагч өөрт учирсан хохирлын талаар мөрдөн шалгах байгууллагад нэхэмжлэл гаргах үед л тус гэмт хэргийн талаар мэдээлэл олж авдаг байна.

Хэсэг шинжээчдийн үзэж байгаагаар өнөөдрийн байдлаар оросын даатгалын зах зээлд байгуулагдаж буй даатгалын гэрээний тэн хагас нь хууль бус хуурамч гэрээ байдаг байна. Тухайлбал, хөдөө аж ахуйн эрсдэлийн нөхөн төлбөрийн 70 орчим хувийг татвараас зайлсхийх болон төсвийн хөрөнгийг хуваах зорилгоор хуурамчаар хийгдэх болсон³.

Ачаа бараа тээвэрлэхэд тухайн төрлийн гэмт хэрэг 40 хувийг эзэлж байна. Нийтдээ хамгийн болгоомжилсон дүнг авч үзэхэд, жилд хуурамч даатгалын нөхөн төлбөрөөр доод тал нь 220 тэрбум рубль урсаж байна⁴.

Дээр хэлсний дагуу нэг зүйлийг тодруулахад тухайн салбарт ажиллаж буй ажилтан нь тус төрлийн гэмт хэргийг нийгмийн хувьд ямар их хэмжээний

³Подробнее об этом см.: Григорьев А. РосПил: Сельскохозяйственная Республика Чувашия [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.asn-news.ru/blogs/3/post/104> (дата обращения: 25.05.2013).

⁴ Павлов А. Президент всех отправил на полис [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.insur-info.ru/press/55357> (дата обращения: 25.05.2013).

хохирол авчирч болох талаар мэдэх ёстой юм. Даатгагч нар нь зөвхөн төлбөртэй үйлчилгээ үзүүлж, үүнээсээ орлого олж буй субъект биш гэдгийг ойлгох хэрэгтэй. Даатгалын зах зээлд иргэдийн, аж ахуйн нэгжүүдийн, орон нутгийн байгууллага болон төрийн аюулгүй байдал (эхний ээлжид эдийн засгийн) хөндөгдөж байгааг анхаарах хэрэгтэй. Даатгагчийн хохирол бол түүний үйлчлүүлэгч нарын хохирол юм. Мөн эсрэгээр даатгагчийн санхүүгийн тогтвортой байдал нь иргэд, аж ахуйн нэгж болон эцсийн бүлэгт төрийн санхүүгийн бат бөх байдлын илэрхийлэл юм. Даатгагчийн эрсдэл нь эдийн харилцааны бусад оролцогч болон төрийн эд хөрөнгийн хохиролтой нягт холбоотой юм. Жишээ нь, “Глонасс” оросын хиймэл дагуулын орбитод буусан амжилтгүй буулт нь тэрбум тэрбум рублийн хохирол авчирсан байхад (тээгч пуужин ойролцоогоор 100 сая ам. доллар, хиймэл дагуулууд нь 90 сая ам. долларын үнэтэй) түүнийг 3,5 сая доллараар л даатгуулсан байсан байна. Энэ тохиолдолд тухайн төхөөрөмжийг даатгагч байгууллага “Спутник” нь өөрөө зөвхөн 200 000 ам. долларын үнийн дүнг даатгаж, бусад эрсдэлийг “Русский страховой центр”-ээр даатгуулсан байна. Тухайн хиймэл дагуулын үнийн дүн болон нөхөн төлбөр олгох хэмжээг харьцуулахад Холбооны даатгалын хяналтын албаны дарга А.Коваль “энэ асуудлыг бид шийдэх боломжгүй” хэмээн мэдэгдсэн юм⁵.

Дээр дурдагдсан статистик тоо баримтууд болон шинжээчдийн дүгнэлтээс даатгалын салбар дахь

⁵«Глонассы» ценой \$ 90 ман были застрахованы всего на \$ 3.5 ман [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.asn-news.ru/news/24909> (дата обращения: 25.05.2013).

гэмт хэрэгт нэгдсэн тодорхойлолт өгөх боломжтой юм. Ийнхүү тодорхойлох нь дараах зорилготой, нэгдүгээрт, тухайн салбарын гэмт хэрэгтэй тэмцэж, мөрдөн шалгаж, таслан шийдвэрлэж буй мөрдөн байцаагч, прокурорын ажилтнуудад тус төрлийн гэмт хэргийн нийтлэг шинж тэмдэг, арга барил, тусгай бэлтгэл зэргийг харуулж өгөх юм. Тухайлбал, эрүүгийн гэмт хэрэг үүсгэхдээ тухайн гэмт хэргийг гэмт хэрэгт тооцоход болон илрүүлэхэд хэрэгтэй юм. Хоёрдугаарт, эрүүгийн гэмт хэргийг шалгах, гэмт бурууг тогтооход тухайн мэдээллүүд нь хэрэгтэй юм, гуравдугаарт, тухайн төрлийн гэмт хэргийг илрүүлэх, мөрдөн шалгах болон нотлоход хэрэгтэй. Ийнхүү тодорхойлолт болон шинж тэмдэгийн илрүүлэх нь зөвхөн үйлдэгдэн шалгагдаж буй гэмт хэргийн хувьд бус үйлдэхээр бэлтгэгдэж байгаа гэмт хэргийн хувьд ч үнэтэй мэдээлэл юм.

Даатгалын салбар дахь гэмт хэргийг илрүүлэхэд хүндрэл учруулж буй гол тулгамдсан асуудлын нэг бол тухайн гэмт хэрэгтэй тэмцэж буй, мөн мөрдөн шалгаж буй албан хаагчдын мэдлэг дутмаг байдгаас мөн шалтгаалдаг. Тухайлбал,

- хуурамч даатгал, “даатгалын демпинг”, “даатгалын ухралт” зэрэг олон нийтийн дунд дэлгэрээгүй, илрүүлэхэд бэрх, олон хууль бус аргыг нэгэн зэрэг хэрэглэдэг шинэ төрлийн гэмт хэрэгт эрүүгийн эрх зүйн дүгнэлт хийх, учирсан хохирлын хэмжээг тогтооход бэрх байдаг;

- шинэ төрлийн гэмт хэргийг мөрдөн илрүүлэх криминалистик шинж болон арга барил дутмаг.

Шинэ төрлийн гэмт хэргийг мөрдөн илрүүлэх криминалистик шинж

болон арга барил дутмаг байгаа нь зөвхөн ОХУ-д бус Монгол Улсын хувьд ч харагдаж байгаа тул энэ талаар судалгаа сайн хийгдэх ёстой юм. Тухайн төрлийн гэмт хэргийн криминалистик шинжийг тогтоохын тулд эхний ээлжид тус гэмт хэргийг ангилах ёстой юм. Гурван үндсэн төрлөөр ангилж болно. Нэгдүгээр бүлэгт эд хөрөнгийн эсрэг гэмт хэрэг орно. Хоёрдугаар бүлэгт эдийн засгийн үйл ажиллагааны салбар дахь гэмт хэрэг, тэр дундаа татварын гэмт хэргүүд. Гуравдугаар бүлэгт албан тушаалын буюу авлигалын гэмт хэргүүд орно.

Гэмт хэргийн халдлагын объектыг хувиар тухайн төрлийн гэмт хэргийн криминалистик шинжийг авч үзвэл дараах төрлийн гэмт хэргийг судлах шаардлага үүснэ. Тухайлбал,

1. даатгуулагч нарын эд хөрөнгийн эрхэд халдах;

2. даатгалын гэрээний дагуу даатгуулагч, даатгагч, орлого олж авагч нар болон тухайн харилцаанд оролцож буй бусад этгээдийн эд хөрөнгийн эрхэд халдах;

3. төрийн эд хөрөнгийн эрхэд халдах.

Даатгалын гэрээ байгуулсан даатгуулагч болон бусад этгээдийн эд хөрөнгийн эрх ашигт халдаж, гэмт үйлдэл үйлдэхдээ даатгалын урамшуулал хэлбэрээр, эсхүл гэрээний дагуу даатгагчид олгох нөхөн төлбөрийг завших хэлбэрээр мөнгөн хөрөнгийг даатгалын байгууллагууд өөрсдөө завшиж байна. Тухайн төрлийн гэмт хэргийн маш олон төрлийн залилан мэхлэх арга хэрэглэн үйлдэж байгаа бөгөөд тухайн төрлийн гэмт хэргийг “даатгалын хууран мэхлэлт” хэмээн

нэрлэх болсон⁶.

Даатгалын гэрээний харилцаанд оролцогч даатгуулагч, даатгуулсан этгээд, орлого олж буй этгээд болон бусад этгээдийн эд хөрөнгөнд халдаж байгаа гэмт халдлага нь даатгагчид олгох даатгалын урамшуулал эсхүл даатгуулагчид олгох буцаан олголтын хөрөнгийг хууль бусаар завших замаар үйлдэгдэж байна. Тус хууран мэхлэх үйлдлийг даатгагч даатгуулагч болон бусад этгээдийн хувьд хийж байна.

Төрийн болон орон нутгийн байгууллагын эд хөрөнгийн эрх ашгийг хөндөж буй гэмт үйлдэл нь төсвийн хөрөнгийг хууль бусаар завших үйлдлээр илэрдэг. Тухайн төрлийн гэмт хэрэг нь даатгалын үйл ажиллагааны тогтолцоог ашиглан хуурамч даатгалын харилцаа үүсгэх замаар үйлдэгддэг.

Даатгалын салбар дахь гэмт үйлдлийн криминалистик шинж нь тухайн гэмт хэргийг үйлдэж буй субъектын талаас авч үзвэл дараах төрөлд ангилж болно. Үүнд:

1) даатгуулагч, даатгуулсан этгээд болон орлого олж буй этгээдийн гэмт үйлдэл;

2) даатгагч агентын болон даатгуулагч бусад зуучлагч этгээдийн гэмт үйлдэл;

3) даатгалын байгууллагын ажилтнуудын гэмт үйлдэл;

4) даатгалын байгууллагын удирдлагын гэмт үйлдэл.

⁶ См. напр.: Жилкина М.С. Страхование мошенничество: правовая оценка, практика выявления и методы пресечения. М., 2005. – С. 192.

Ийнхүү тухайн зүйлд даатгалын салбар дахь гэмт хэргийг зөвхөн хоёр л үндсэн криминологийн үндэслэлээр ангилсан байна. Тухайн салбарыг ангилах бүрэн дүүрэн ангилал болж чадахгүй юм. Гэвч эрдэм шинжилгээ, судалгааны байр сууриас авч үзвэл тус асуудал нь зөвхөн эрүүгийн эрх зүйн салбарт дангаараа хамаарах зүйл биш юм. Криминологич нар, мөрдөн байцаагч болон эрүүгийн эрх зүйн салбарын мэргэжилтнүүд бүхий л салбарыг хамруулан даатгалын салбар дахь гэмт хэрэгтэй тэмцэх зөвлөмжийг боловсруулах нь зүйтэй хэмээн үзэж байна. Тус чухал асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд Монгол Улсын тухайн салбарт ажиллаж буй мэргэжилтнүүдэд тухайн асуудлыг зохицуулах зорилго бүхий хамтарсан судалгааны баг бүрдүүлж, хоёр улсад үйлдэгдэж буй даатгалын салбар дахь гэмт хэргүүдийн ижил төсөөтэй арга барилын талаар судлах, улс дамна гэмт хэрэг үйлдэгчдийн талаар судлахыг санал болгож байна⁷. Тус төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх эрүүгийн эрх зүйн зохицуулалт ч ижил төсөөтэй тул тухайн төрлийн судалгаа нь тус салбар дахь мэдээллийн санг баяжуулах, харьцуулсан эрх зүйн судалгааны дүн нь тухайн төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд түлхэц үзүүлэх болно.

Орчуулсан: ХЗҮХ-ийн ХЗСудТ-ийн
бодлогын судлаач Ж.Соёлмаа

---o0o---

⁷ Дараах хаягт захидал бичиж, хамтран ажиллаж боломжтой: borovskih80@yandex.ru англи, орос хэлээр харьцах боломжтой.

ХИЙСВЭРЛЭХ ЗАРЧИМ: МОНГОЛ УЛСЫН ИРГЭНИЙ ХУУЛЬ БОЛОН ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРТ ХИЙСЭН АНАЛИЗ



Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн
хувийн эрх зүйн багийн
бодлогын судлаач Г.Цагаанбаяр

Удиртгал

Хөдлөх болон үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөх эрхийг нэгдмэл байх зарчим болон хийсвэрлэх зарчмын аль нэгийнх нь дагуу шилжүүлдэг. Энэ хоёр зарчмыг хэрхэн тусгаснаар нь тухайн улсын хувийн эрх зүйн бодлого тодорхойлогдоно. Өөрөөр хэлбэл, итгэлцлийг бэхжүүлэх, эдийн засгийн үр өгөөжтэй харилцааг бий болгохын тулд эрх зүйн харилцаанд оролцогч субъектүүдийн бие биендээ итгэх итгэлцлийг алдагдуулахгүй байхыг зорилго болгож байгаа хууль тогтоогчид хийсвэрлэх зарчмыг¹ хувийн

¹ Хийсвэрлэх буюу абстракт байх зарчим гэдэг нь **Нэгдүгээрт**: шалтгаант хэлцэл болон хийсвэр хэлцэл нь нэг нэгнээсээ хараат бус, хоорондоо-хамааралгүй байна гэсэн зарчим дээр үндэслэдэг. **Хоёрдугаарт**: шалтгаант хэлцэл болон хийсвэр хэлцэл нь эрх зүйн хувьд өөр өөр үр дагавартай ба үүрэг үүсгэж буй

эрх зүйд тусгадаг. Тодруулбал, Казуал буюу шалтгаант хэлцэл² хүчин төгөлдөр бус байсан ч абстракт буюу хийсвэр хэлцэл³ хүчин төгөлдөр байж, “би энэ эд хөрөнгийг худалдаж авснаараа ямар нэгэн хариуцлага хүлээхгүй” гэсэн итгэл худалдан авагчид байснаар эдийн засгийн эргэлт үр өгөөжтэй байдаг байна. Харин нэгдмэл байдлын зарчим⁴ нь итгэлцлийг бэхжүүлэхгүй ч эд хөрөнгийн хууль ёсны өмчлөгчийн эрх ашгийг хамгаалах зорилготой байдаг. Өөрөөр хэлбэл, хууль ёсны өмчлөгчөөр нотлогдож байвал эд хөрөнгөө хэнээс ч шаардан гаргуулж авах эрхтэй байх бөгөөд ингэснээр хэлцлийн нэгдмэл байдлын зарчмыг хувийн эрх зүйд тусгасан гэсэн үг.

хэлцлийн хүчин төгөлдөр бус байдал нь өмчийн хэлцлийн хүчин төгөлдөр бус байдлыг хөндөхгүй гэж үздэг.

² Худалдах, худалдан авах болон бэлэглэлийн гэрээ шиг шууд эрх, үүргийг үүсгэдэг хэлцэл бөгөөд өмчлөх эрхийг шилжүүлэхийг зорилго болгосон хэлцэл. Эрх, үүргийг үүсгэж буй энэ төрлийн хэлцлийг үүргийн хэлцэл гэдэг. Шалтгаант хэлцэлээс өмчлөх эрхийг шилжүүлэх эрх зүйн үндэслэл нь тодорхой болдог.

³ Өмчийн хэлцэл хамаарах бөгөөд зарим нэг үүргийн хэлцэл хамаардаг. Өмчийн хэлцэл гэдэг нь өмчлөгч өмчлөх эрхээ өөр этгээдэд шилжүүлэх, өмчлөх эрхээсээ татгалзах, өмчлөх эрхээ хязгаарлах хэлцэл бөгөөд нөгөө этгээдэд өмчлөх эрх шинээр үүсэх, өмчлөлийн зүйлд нь барьцааны эрхтэй болох зэрэг эрх зүйн үр дагавар үүсгэх хэлцэл юм.

⁴ Шалтгаант хэлцлийн хүчин төгөлдөр бус байдал нь хийсвэр хэлцлийн хүчин төгөлдөр байдалд нөлөөлж, улмаар энэ хоёр хэлцэл нь салшгүй холбоотой буюу нэг зүйл гэж үзэх хандлага байдаг. Үүнийг нэгдмэл байх зарчим гэнэ. Өөрөөр хэлбэл шалтгаант хэлцэл хүчин төгөлдөр бус болоход хийсвэр хэлцэл ч мөн дагаад хүчин төгөлдөр бус болно гэсэн үг юм.

Манай улсын хувьд 2002 оны Иргэний хуульд хийсвэрлэх зарчмыг шинээр суулгаж өгсөн гэж үздэг боловч шүүхийн шийдвэр болон Иргэний хуулийг судалж үзэхэд хийсвэрлэх зарчим бүрэн бодитойгоор хэрэгжихгүй байгаа бөгөөд эсрэгээрээ нэгдмэл байх зарчмын дагуу шүүх хэрэг шийдэх нь цөөнгүй. Ингэснээр хуулийг хоёр өөр янзаар хэрэглэх асуудал гарсаар байна. Түүнчлэн өмчлөх эрхийг олж авсан гуравдагч этгээдийн өмчлөх эрхийг хамгаалах, эсвэл эд хөрөнгөө үндэслэлгүйгээр алдсан этгээдийн эрх ашгийг хамгаалах гэсэн асуудлыг шийдвэрлэх, цаашид аль зарчмыг баримтлах эсэхийг судлан боловсруулах шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

1. Хийсвэрлэх зарчмын иргэний эрх зүйн зохицуулалт

2002 оны Иргэний хуульд хийсвэрлэх зарчим хэрхэн тусгагдсан, энэ талаарх эрдэмтэн судлаачдын үзэл бодлыг авч үзье.

Монгол улсын Иргэний хуульд аливаа үүрэг үүсгэдэг хэлцэл, өмчийг шилжүүлдэг хэлцэл хоёрыг салгаж авч үзэхээр шийдсэнийг өмчийн эрх зүйн заалтууд болон гэрээний зохицуулалтаас харж болно⁶. Иргэний хуулийн 243 дугаар зүйлд “худалдах, худалдан авах гэрээгээр худалдагч нь ... бараа бэлтгэн нийлүүлэх, худалдан авагч нь худалдагчид хэлэлцэн тохирсон үнийг төлөх... үүргийг тус тус хүлээнэ” гэж заасан байгаа нь гэрээ байгуулснаар зөвхөн үүрэг үүсэх бөгөөд өмчлөх эрхийн шилжүүлэг хийгдэхгүй гэж ойлгогдож байна. Хэрэв гэрээ байгуулснаар өмчлөх эрх шилжихээр зохицуулсан бол Франц, Япон улсууд шиг нэгдмэл байх зарчмыг баримтлана гэсэн үг.

⁵ Б.Буянхшиг, Иргэний эрх зүйн бодлогын хураамж 2010, 24-р тал

Иргэний хуулийн 12 дугаар бүлэгт Өмчийн эрх зүйг “эдийн болон эдийн бус баялгийн эрх” нэртэй зохицуулж, үүний хоёрдугаар дэд бүлэг буюу 109-124 дүгээр зүйлд өмчлөх эрх шилжих тухай заалт тусгайлан оруулсан нь хийсвэрлэх зарчим үйлчлэхийн тод илрэл юм⁶. Тиймээс худалдах, худалдан авах гэрээ байгуулснаар өмчийн байдалд хараахан өөрчлөлт орохгүй бөгөөд энэ нь өмч шилжүүлэх тухай тусдаа тохиролцоо болон бодит үйлдлийн улмаас шилжинэ. Монгол улсын Иргэний хууль нь өмчийн тохиролцоо ба эзэмшил шилжүүлэх бодит үйлдэл шаардаж байдгаараа эх газрын эрх зүйн тогтолцоонд тархсан өмчийн хэлцлийг үүргийн хэлцлээс ангид авч үзэх зарчимд тулгуурласан байна⁷. Энэ нь үүргийн хэлцэл, тухайлбал худалдах, худалдан авах гэрээ хүчингүй болсон ч өмчийн хэлцэл хүчин төгөлдөр байх боломжтой гэсэн үг юм.

Хууль зүйн техникийн үүднээс харахад Монгол улсын Иргэний хуульд хийсвэрлэх зарчим тусгагдсан гэж хэлж болохоор байна⁸. Үүргийн эрх зүйд эрх зүйн субъектүүдийн хоорондын харилцааг зохицуулдаг бол эдийн баялгийн эрх зүй дэх өмчлөх эрх нь хүн бүрийн эсрэг хэрэгжүүлж болох туйлын эрх байдаг. Иймээс өмчийн эрх зүй бол туйлын шинжтэй, үүргийн эрх зүй нь харьцангуй шинжтэй. Хоёр этгээдийн хооронд үүссэн үүргийн эрх зүйн харилцаа нь эдийн баялгийн эрх зүйн харилцаанд үйлчилдэггүй. Харин энэхүү хэлцэл дээр тулгуурлан өмчлөх эрхийг шилжүүлэхийн тулд эд юмсыг шилжүүлэн өгөх хэлцэл хийгдэх ёстой.

⁶ Мөн тэр талаас

⁷ Мөн тэр талаас

⁸ Э.Байгал, Иргэний эрх зүйн ерөнхий анги. УБ 2009. 77-р тал

Учир нь эд юмсыг гагцхүү шилжүүлэн өгснөөр л өмчлөх эрх шилжих боломжтой⁹.

Мөн хийсвэрлэх зарчмыг дэмжих үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжихтэй холбоотой зохицуулалтыг ИХ-ийн 492 дугаар зүйлд тусгасан бөгөөд энэ нь хийсвэрлэх зарчим тусгагдсаны нэг баталгаа болж байна. Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжихтэй холбоотой зохицуулалт байгаа нь хэрэв хүчин төгөлдөр бус шалтгаант хэлцлийг буцаах тохиолдолд хийсвэрлэх зарчимтай холбоотой нэгдмэл бус байх зарчимд шилжихэд ямар нэгэн асуудал гарахгүй юм.

Улмаар хийсвэрлэх зарчмыг тогтоох болсон хууль тогтоогчийн шалтгаан нь эрх зүйн харилцааны баталгаат байдлыг хангах зорилгоор хийсвэр хэлцлийг шалтгаант хэлцэл байгуулагдсан эсэх эсхүл хүчин төгөлдөр эсэхээс нь хамааралгүй хараат бус байлгах явдал байдаг. Мөн үүрэг гүйцэтгүүлэгч хийсвэрлэх зарчмын үндсэн дээр хамгаалагдах боломжтой. Ингэснээр худалдаа, арилжааны аюулгүй байдал хамгаалагдаж, эдийн засгийн үр өгөөжтэй харилцааг дэмжиж байгаа юм. Дээрхээс үзэхэд 2002 оны Иргэний хуульд хийсвэрлэх зарчим тусгагдсан гэж үзэж болохоор байна. Гэхдээ хийсвэрлэх зарчмыг зөв тусгаж чадаагүй гэж үзсэн эрдэмтэн судлаачид бас байдаг. Хэдийгээр манай Иргэний хуульд хийсвэрлэх зарчмыг тусгаж өгсөн гэх боловч хийсвэрлэх зарчмын ойлголтуудыг сонгодог утгаар нь тусгаж өгч чадаагүй байж болохоор байна. Хийсвэрлэх зарчим бодитойгоор хэрэгждэг Герман улсын хувьд “Иргэний кодекс §929-д хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөх эрхийг шилжүүлэхдээ өмчлөгч нь эрх шилжүүлэн авч буй

этгээдэд эд хөрөнгийг шилжүүлэхээс гадна эд хөрөнгийн эрх шилжих тухай тохиролцсон байх ёстой. Хэрвээ эрх шилжүүлэн авч буй этгээдийн эзэмшилд хөрөнгө байгаа бол өмчлөх эрхийг шилжүүлэх талаар тохиролцоход хангалттай” гэж заасан байдаг байна¹⁰. Харин 2002 оны Иргэний хуульд энэ тохиролцооны талаарх тусгайлсан зохицуулалт байхгүй байна.

Иймээс хийсвэрлэх зарчим манай шүүхийн практикт бодитой хэрэгжихгүй байгаа бөгөөд шүүхийн практикт уг зарчим хэрхэн хэрэгжиж байгаа талаар авч үзье.

2. Шүүхийн практик судалгаа.

Шүүхийн практик судалгааг Баянгол дүүргийн шүүхийн анхан шатны шүүхийн 2010, 2011 оны оны шийвэрүүдэд хийсэн болно.

Шүүхийн практикт каузаль хэлцэл хүчин төгөлдөр бус болоход гуравдагч этгээдэд эд хөрөнгө шилжсэн байсан ч харилцан буцааж, анхны өмчлөгчийн эрх ашгийг хамгаалсан нэгдмэл байх зарчмын дагуу шийдвэрлэж байна. Хийсвэрлэх зарчим хэрэгжиж байгаа бол эрх зүйн баталгаат байдал, худалдаа арилжааны аюулгүй байдал хангагдах ёстой билээ. Тухайлбал:

БГД-гийн шүүхийн 2009 оны 12 дугаар сарын 9-ны өдрийн 76 тоот шийдвэрээр шүүгч Б даргалж, нэхэмжлэгч Буянгийн нэхэмжлэлтэй иргэн Өлзийд холбогдох орон сууцыг хууль бус эзэмшлээс чөлөөлүүлэх, иргэн Өлзийгийн сөрөг нэхэмжлэлтэй нэхэмжлэгч Буянд холбогдох гэрээ хүчин төгөлдөр бусад тооцуулж, өмчлөх эрхээ сэргээлгэх тухай маргаантай иргэний хэргийг хянан хэлэлцсэн байна.

⁹ Мөн тэр талаас

¹⁰Dieter Schwab. Einführung in das Zivilrecht. Einschließlich BGB-Allgemeiner Teil page 206

Нэхэмжлэгч Буян шүүх хуралдаанд гаргасан нэхэмжлэлдээ: Иргэн Пүрэв 2008 оны 6-р сарын 23-ны өдөр мөнгө зээлээд оронд нь 2 өрөө байрны гэрчилгээ өгсөн. Тэгээд зээлсэн мөнгөө хүү алдангийн хамт өгч чадаагүйгээс 2008 оны 7-р сарын 16-ны өдөр худалдах худалдан авах гэрээ хийж, БГД-ийн 27м.кв хоёр өрөө орон сууцны өмчлөгч болсон бөгөөд улсын бүртгэлийн Ү-2205003094 дугаарт бүртгэгдэж, 000059523 тоот үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөх эрхийн гэрчилгээ гаргуулан авсан билээ. Иймд уг орон сууц нь миний өмч тул Өлзийгийн эзэмшлээс чөлөөлүүлж өгнө үү гэсэн байна.

Хариуцагч Өлзий харну тайлбартаа: Нэхэмжлэлийн шаардлагыг хүлээн зөршөөрөхгүй. 1998 оны 4-р сарын 17-нд орон сууц худалдах, худалдан авах гэрээ хийгдэж, Жаргалаас Өлзий нь уг 2 өрөө орон сууцыг худалдан авч улсын бүртгэлийн Ү-2205003094 дугаарт гэрчилгээ аваад одоог хүртэл амьдарч байна. Орон сууц өмчлөлд хамтран өмчлөгч нэмж оруулахад хэлцлийг ямарч хамаатан садан төрөл биш байж Улаанхүү нь өөрийгөө Өлзийгийн том охин гэж гарын үсэг зурж хамтран эзэмшигчийн 000198184 тоот гэрчилгээ авсан. 2008 оны 6-р сарын 9-ны өдөр Улаанхүү нь иргэн Баатартай орон сууц худалдах, худалдан авах гэрээ хийж, уг байрны эзэн болж нэг хүний өмч болгон гэрчилгээ авсан байна. 2008 оны 6-р сарын 23-ний өдөр Баатар иргэн Пүрэвт итгэмжлэл гарган өгч 2008 оны 7-р сарын 16-ны өдөр Пүрэв байрыг нэхэмжлэгч Буянд орон сууц худалдах, худалдан авах гэрээ хийж зарсан байна.

Гуравдагч этгээд Улаанхүү шүүхэд гаргасан тайлбартаа: 2006 оны 11-р сарын 27-нд уг байрны хамтран өмчлөгчөөр нэмж оруулахаар гэр бүлийн гишүүдтэй харилцан тохиролцсон. Баатарт барьцаанд тавих, зээл авах зэргээр гарын үсэг зурахыг зөвшөөрсөн итгэмжлэл гаргаж өгсөн. Монгол шуудан банкны 1 дүгээр салбараас 15,000,000 сая төгрөг авч “Бүрдийн ундраа Хадгаламж зээлийн хоршоонд Өлзий, Гэрэлцэцэг нарын өрийг барагдуулсан байсан. Би энэ асуудлыг сайн мэдэхгүй учраас яриад байх зүйл алга, Баатар ирээд бидний иргэний үнэмлэхийг аваад явсан. Түүнээс хойш ямар зүйл болсныг мэдэхгүй гэв.

Гуравдагч этгээд Баатар шүүх хуралдаанд гаргасан тайлбартаа: Би Буян гэдэг хүнийг мэдэхгүй. Энэ байрны өмчлөх эрхийн гэрчилгээ надад байсан. Учир нь Өлзий, Улаанхүү хоёр Монгол Шуудан банкнаас авсан зээлд хураагдах гээд байсан, тэгэхээр нь би Мөнхбат, Пүрэв нараас мөнгө гуйж авч өгсөн. Тиймээс байрны өмчлөгч Өлзий гэж хэлж чадахгүй. Байрны өмчлөгч Буян болсон талаар мэдэхгүй.

Гуравдагч этгээд Пүрэвийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч Ч.Мөнхбат шүүх хуралдаанд гаргасан тайлбартаа: Энэ байрны эзэмшигчийг тодруулахын тулд эхлээд ямар асуудал болсныг тодруулах шаардлагатай. Өлзий, Улаанхүү нар байраа барьцаалж мөнгө аваад итгэмжлэл хийж өгсөн. Үнийг гэрч хэлэх байх гэв.

Хариуцагч Өлзий сөрөг нэхэмжлэлдээ: Миний бие Буяныг огт танихгүй, өөрийн энэ байрыг Буянд огт худалдаагүй. Хууль ёсны өмчлөгчийн ямар ч зөвшөөрөлгүйгээр дараах гэрээнүүдийн үндсэн дээр Буянд

байрны өмчлөх эрх шилжсэн. 1. 2008 оны 6-р сарын 9-ны өдөр хийгдсэн Улаанхүү, Өлзий нар Баатарт 1,0 сая төгрөгөөр орон сууцаа зарсан орон сууц худалдах, худалдан авах гэрээ, 2. 2008 оны 6-р сарын 9-ны өдрийн Улаанхүү, Өлзий нарын Баатарт 60,0 сая төгрөгөөр орон сууцаа зарсан орон сууц худалдах, худалдан авах гэрээ, 3. Баатарын 2008 оны 6-р сарын 23-ны өдөр орон сууцаа барьцаалан Пүрэвтэй хийсэн 30,0 сая төгрөгийн зээлийн гэрээ, 4. Пүрэвийн 2008 оны 7-р сарын 16-нд орон сууцыг барьцаалан Буянтай хийсэн 35.5 сая төгрөгийн зээлийн гэрээ, болон худалдах худалдан авах гэрээ. Иймд хууль бусаар хийгдсэн дээрх гэрээнүүдийг хүчингүй болгож асуудлыг шалган шийдвэрлэж өгнө үү гэжээ.

Нэхэмжлэгч Буян сөрөг нэхэмжлэлд гаргасан тайлбартаа: барьцаа нь баталгаатай гэж үзсэний үндсэн дээр л би зээл олгосон бөгөөд зээлээ төлөхгүй байсан болохоор худалдах, худалдан авах гэрээ байгуулж өмчлөгч нь болсон. Иймд сөрөг нэхэмжлэлийг зөвшөөрөхгүй гэжээ.

Шүүх уг хэргийг шийдэхдээ: “хуульд заасан шаардлагыг хангаж улсын бүртгэлд бүртгүүлэн гэрчилгээ авсан ч Өлзий, Улаанхүү, Баатар нарын хооронд 2008 оны 6-р сарын 9-ны өдөр, Пүрэв, Буян нарын хооронд 2008 оны 7-р сарын 16-ны өдөр байгуулагдсан орон сууц худалдах, худалдан авах гэрээнүүд нь өөр хэлцлийн халхавчлах зорилгоор хийсэн Иргэний хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.1.3-д заасан хүчин төгөлдөр бус хэлцэл юм. Мөн Өлзий, Улаанхүү, Баатар нар хоорондоо 2008 оны 6-р сарын 9-ний өдөр банкнаас зээл авахдаа ашиглах зорилгоор байгуулсан орон сууцыг 60 сая

төгрөгөөр худалдах худалдан авах гэрээ, зээлийн барьцаагаа баталгаажуулахын төлөө байгуулсан Баатар, Пүрэв нарын 2008 оны 6-р сарын 23-ны өдрийн 30 сая төгрөгийн, Буян, Пүрэв нарын 2008 оны 7-р сарын 16-ны өдрийн 35.5 сая төгрөгийн зээлийн гэрээнүүд ч гэрээний талуудын хэн аль нь эрх, үүрэг хүлээх хүсэл зориг, эрмэлзэлгүй, ямар нэг үр дагавар гаргахыг хүсээгүй дүр үзүүлэн хийсэн Иргэний хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.1.2-д заасан хүчин төгөлдөр бус хэлцэл байна. Иймд хүчин төгөлдөр бус хэлцлийн үндсэн дээр өмчлөх эрхийг олж авсан Буян хууль ёсны өмчлөгч, нөгөө талаас тэдгээр хэлцлийн үндсэн дээр өмчлөх эрхээ алдсан Өлзийгийн эзэмшлийг хууль бус гэж үзэх боломжгүй тул Буянгийн нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгох үндэслэлтэй.

Иргэний хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.5-д заасны дагуу талууд хүчин төгөлдөр бус хэлцлээр шилжүүлсэн бүх зүйлээ харилцан буцаах үүрэгтэй тул шүүх сөрөг нэхэмжлэлийн шаардлагын хүрээнд Өлзийгийн өмчлөх эрхийг сэргээх, ийнхүү сэргээхдээ хүчин төгөлдөр бус хэлцлээс өмнөх буюу 2008 оны 6-р сарын 9-ны өдрөөс өмнөх байдлаар орон сууцыг Өлзий, Улаанхүүгийн өмчлөлд шилжүүлэхийг эрхийг улсын бүртгэлийн газарт даалгаж шийдвэрлэсэн байна.

Дээрх шүүхийн шийдвэрээс харахад гуравдагч этгээд болох Буян нь хүчин төгөлдөрөөр өмчлөх эрхийг олж авсан ч шүүх 56.5-д зааснаар хүчин төгөлдөр бус хэлцлийн үндсэн дээр шилжүүлсэн бүх зүйлсээ харилцан буцаах заалтыг барьснаар энд каузаль хэлцэл хүчин төгөлдөр бус болсон ч хийсвэр хэлцэлд нөлөөлөхгүй байх хийсвэрлэх зарчмыг үгүйсгэн,

нэгдмэл байх зарчмыг баримтлан хэргийг шийдвэрлэсэн байна. Хэрэв хийсвэрлэх зарчмын үүднээс үзвэл гуравдагч этгээд Буянгийн өмчлөх эрх хамгаалагдах бөгөөд орон сууцны өмчлөгч хэвээр үлдэх боломжтой. Мөн хийсвэрлэх зарчмын дагуу бол үүрэг гүйцэтгүүлэгч хамгаалагдах боломжтой байдаг. Хэргээс үзэхэд үүрэг гүйцэтгэгч Пүрэв үүргийн гүйцэтгэлд орон сууцны өмчлөх эрхийг шилжүүлэхэд Буян нь өөрийгөө тухайн орон сууцны өмчлөгч гэдэгт, өмнө нь байгуулагдсан шалтгаант хэлцлийн хүчин төгөлдөр бус эсэх нь түүнийг өмчлөх эрх олж авахад нөлөөгүй гэдэгт итгэлтэй байж болох юм. Иймээс Буян нь Пүрэвт орон сууцны өмчлөх эрхийг шилжүүлсэн өмнөх өмчлөгчийн ямар нэгэн шаардлагаас болгоомжлохгүйгээр орон сууцныг захиран зарцуулах эрхтэй байх билээ.

Мөн шүүхийн практикт каузаль хэлцэл хүчин төгөлдөр бус болоход хийсвэр хэлцлийг мөн хүчин төгөлдөр бус хэлцлийн үндсэн дээр хийсэн хүчин төгөлдөр бус хэлцэл гэж үзэн давхар хүчингүй болгох тохиолдол гарч байна.

БГД-ийн 2010 оны 2 дугаар сарын 26 өдрийн 407 тоот шийдвэрээр шүүгч Н даргалж нэхэмжлэгч Бадам, хариуцагч Чулуун, хариуцагч Жанцан нарыг оролцуулан, 2009 оны 1 дүгээр сарын 30-ны өдөр, 2009 оны 10-р сарын 7-ны өдөр байгуулсан орон сууц худалдах, худалдан авах гэрээг хүчин төгөлдөр бусад тооцож, орон сууцныг өмчлөх Бадамын эрхийг сэргээлгэхийг хүссэн нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэл, 42,104,800 төгрөгийг гаргуулахыг хүссэн хариуцагч Чулууны сөрөг нэхэмжлэл, орон сууцныг хууль бус эзэмшлээс чөлөөлүүлэхийг хүссэн хариуцагч Жанцангийн сөрөг нэхэмжлэлтэй иргэний хэргийг хянан шийдвэрлэсэн байна.

Нэхэмжлэгчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч шүүх хуралдаан гаргасан тайлбартаа: Бадам нь Сэлэнгэ аймагт газар тариалан эрхлэхээр газар авч, 2008 оноос үйл ажиллагаа явуулж, 2009 оны хаврын тариалалтад бэлтгэхэд 15 сая төгрөгийн хөрөнгө шаардлагатай болсон. 75-100 сая төгрөгийн үнэтэй орон сууцаа Хаан банкны 10 жилийн хугацаатай зээлээр авсан, уг зээлд барьцаалагдсан тул байраа барьцаанаас чөлөөлүүлж, шаардагдсан мөнгөтэй 40 сая төгрөгөд барьцаалуулахаар зар хайсан. Улмаар Чулуунтай уулзаад байрыг 30 доллар буюу 40 сая төгрөгөөр барьцаанд тавих боломжтой гээд зээлийг ам доллараар өгөхөөр тохирсон байна. Улмаар Чулуун нь Бадамын орон сууцны зээлийн үлдэгдэл 25945000 төгрөгийг төлж байрыг банкны барьцаанаас чөлөөлсөн. Тэгээд Чулууны танил нотариатч дээр очиж, зээлийн гэрээг байгуулна гээд явсан. Гэтэл нотариат дээр очоод орон сууцныг барьцаалах гэрээ бус, худалдах худалдан авах гэрээ байгуулна. Тэгэхгүй бол миний мөнгийг өг гэж Чулуун маргасан байна. Бадам нь орон сууцны хувьд барьцааны гэрээг хийнэ, чи бид өчигдөр тэгж тохирсон гэтэл манай компани олон хөрөнгө оруулагчтай, шүүхээр явахад төвөгтэй байдаг тул орон сууцныг худалдах худалдан авах гэрээ байгуулна эс тэгвэл миний мөнгийг өг гэсэн тул бид цаг шахуу маргаж байгаад, 2009 оны 10-р сарын 31 гэхэд мөнгийг өгчихвөл тэр хүртэл Чулуун нь орон сууцныг өөрийн өмчлөлд шилжүүлэхгүй байлгаж байхаар тохирч, орон сууцныг худалдах, худалдан авах гэрээ байгуулсан. 30000 мянган ам долларыг сарын 8 хувийн хүүтэй, 6-н сарын хугацаатай авах, үр тарианы болцтой холбогдуулж хугацааг дахин 3-н сараар сунгахаар өмнө нь тохирсон байтал бас л зээлийн гэрээний хугацааг

3-н сар болгоно гэсэн тул дахин маргасан. Ингээд шахалт дарамтаар зээлийг 3-н сарын хугацаатай авахаар гэрээг байгуулсан боловч нийтдээ 9-н сарын хугацаатай байхаар амаар бас тохирсон.

2009 оны 10 дугаар сарын 12-ны өдөр байрыг Жанцанд 60 сая төгрөгөөр худалдсан. Худалдах худалдан авах гэрээ, бичиг баримтыг үзүүлсэн. Орон сууц худалдах, худалдан авах гэрээг дарамтанд аргагүйн эрхэнд хүчин мөхөсдөж хийсэн тул хүчин төгөлдөр буст тооцож өгнө үү гэсэн байна.

Хариуцагч Чулуун шүүх хуралдаанд гаргасан тайлбартаа: Нэхэмжлэлийн шаардлагыг хүлээн зөвшөөрөхгүй. Уг гурван өрөө байрыг худалдах, худалдан авах гэрээг бичгээр байгуулан, нотариатчаар гэрчлүүлж, улсын бүртгэлд бүртгүүсэн. Орон сууцны үнийг төлөх татвараа багасгах зорилгоор 20 сая гэж гэрээнд тусгасан. Орон сууцныг М.Бадамрагчаагийн Хаан банкнаас авсан зээлийн гэрээний үүрэгт 25940000 төгрөг төлж авсан. Зургаан сарын дотор байрыг буцааж худалдаж авах тохиролцоо байсан. Бадамрагчаа үүргээ биелүүлээгүй. Иймд орон сууцныг Жанцанд 60 сая төгрөгөөр зарсан. Энэ гэрээ хүчин төгөлдөр гэсэн байна.

Хариуцагч Жанцан шүүх хуралдаанд гаргасан тайлбартаа: Нэхэмжлэлийг зөвшөөрөхгүй. 2009 оны 10-р сарын 7-ны өдөр Чулуунтай 3-н өрөө орон сууцныг 60 сая төгрөгөөр худалдах, худалдан авах гэрээг байгуулж, өмчлөлдөө шилжүүлсэн гэсэн байна. **Уг хэргийг шүүх шийдэхдээ:** Чулуун нь гэрээ байгуулахын өмнө нь түүнтэй амаар тохирсон тохиролцооноосоо нэхэмжлэгчийн мөнгөгүй байдлыг далимдуулан татгалзаж, Бадамд 30000 мянган ам.долларыг 3-н сарын

хугацаатай сарын 8 хувийн хүүтэй олгохоор тулгасан гэсэн нэхэмжлэгчийн тайлбар үндэслэлтэй байна. Иймд нэхэмжлэгчийн аргагүй байдлыг ашиглан түүнд тулгаж, дан ганц өөрийн хүсэл зоригийн дагуу 2009 оны 1-р сарын 30-ны өдөр 3-н өрөө орон сууцныг худалдах, худалдан авах гэрээг байгуулж, орон сууцны өмчлөх эрхийг шилжүүлэн авсан Чулууны хэлцэл нь Иргэний хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.1.1 дэх хэсэгт заасан нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зан суртахууны хэм хэмжээнд харшилсан хүчин төгөлдөр бус хэлцэл байна. Мөн хариуцагч Жанцан нь буцаан худалдах нөхцөлтэй гэрээ байсан гэдгийг нь мэдэж байсан гэсэн үндэслэлээр Жанцан нь уг орон сууцныг Чулуунаас худалдан авахаар байгуулсан хэлцэл нь Иргэний хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.1.1-д заасан хүчин төгөлдөр бус хэлцлийн үндсэн дээр хийсэн 56 дугаар зүйлийн 56.1.10 дахь хэсэгт заасан хүчин төгөлдөр бус хэлцэл байна. Улмаар анхны өмчлөгч Бадамын өмчлөх эрхийг сэргээж шийдвэрлэсэн.

Шүүх энэ тохиолдолд Иргэний хуулийн дээрх заалтыг буруу тайлбарлаж хэрэглэсэн байна. Учир нь тус хуулийн 56.1.10-д заасан заалтыг хоорондоо холбоо бүхий хэлцлийн аль нэг нь хүчин төгөлдөр бус бол дараагийн хэлцэл нь хүчин төгөлдөр бусад тооцоход хэрэглэх ёстой. Тухайлбал, хоорондоо харилцан хамаарал бүхий эд хөрөнгө хөлслөх гэрээ болон эд хөрөнгө дамжуулан хөлслөх гэрээ зэргийг дурдаж болно. Хэрэв хийсвэрлэх зарчмын үүднээс авч үзвэл гэрээ хүчин төгөлдөр бус болсон ч өмчийн шилжүүлэг хүчин төгөлдөр байх тул гуравдагч этгээд хамгаалагдах билээ. Гэтэл шүүх дээрх хэргийг шийдэхдээ зөвхөн каузаль хэлцлийн хүрээнд л авч үзсэн байх

бөгөөд абстракт буюу хийсвэр хэлцлийн талаар авч хэлэлцэлгүйгээр автоматаар хүчин төгөлдөр бус болгож байгаа нь каузаль хэлцэл хүчин төгөлдөр бус болсон ч абстракт хэлцэлд нөлөөгүй байх иргэний эрх зүйн үндсэн зарчмаас зөрж байна. Энэ нь шүүх ямар нэгэн байдлаар нэгдмэл байх зарчмаар хэргийг шийдэж байна гэдгийг харуулж байна.

Шүүхийн практик судалгаанаас харахад нэгдмэл байх зарчмын дагуу хэрэг шийдвэрлэж байгаа нь шүүгч нарын хэрэг шийдэж байгаа хууль нь өөрөө хийсвэрлэх зарчмыг тусгаж чадаагүй.

Мөн шүүх нэгдмэл байх зарчмын дагуу шийдвэр гаргаж байгаа нь хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа 2002 оны Иргэний хуульд нэгдмэл байх зарчмыг илэрхийлсэн зүйл заалт байгаа болохоор шүүх нэгдмэл байх зарчмын дагуу хэргийг шийдвэрлэсэн байж болох талтай. Шалтгаант хэлцэл буюу гэрээ нь хүчин төгөлдөр бус болсон бол өгсөн авсан зүйлээ буцаана гэсэн нэгдмэл байх зарчмаар шүүх шийдэж байна гэдэг нь доорх шийдвэрүүдээс харагдаж байна.

Шүүх, шүүгчийн нэр, огноо, шийдвэрийн дутаар	
Хэргийн агуулга	Шийдвэрийн агуулга, тогтоох хэсэг
1. БГД-ийн шүүх, шүүгч Н, 2010 оны 01 сарын 23, №144	
Нэх: Г нь дүнзэн байшин бариулахаар Хар: О ХХК-рүү ярьж харилдан тохирч түүнд урьдчилгаа 1000\$ өгсөн боловч Хар: О гэрээний үүргээ биелүүлээгүй.	Хар: О ХХК нь БтХ-ийн тухай хуулийн 12.1-д заасан барилга, байгууламжийн зураг төсөл боловсруулах, барилгын ажлыг гэрээгүйгээр гүйцэтгэхийг хориглоно. Иймд хэлцлийг ИХ-ийн 56.1.8-р хүчингүй болгож тогтоох нь 56.1.8 болон 56.5 хэсэгт заасныг баримтлан Хар : О-с 1000\$ гаргуулж Нэх:Г-д олгосугай.
2. БГД-ийн шүүх, шүүгч Д, 2010 оны 01 сарын 28, №249	
Хар: Э нь орон сууцны хамтран өмчлөгчөөс Нэх: Б-г Солонгост байхад нь хасуулсан.	ИХ-ийн 128.-р зүйлийн 128.3 дахь хэсэгт зааснаар хамтран өмчлөгчийн зөвшөөрөл аваагүй байх тул ИХ-ийн 56.1.8 баримтлан хэлцлийг хүчин төгөлдөр бус болгон тогтоож, ИХ-ийн 56.5-г удирдлага болгон Нэх: Э-г хамтран өмчлөгчөөр бүртгэхийг даалгасугай.
3. БГД-ийн шүүх, шүүгч Н, 2010 оны 02 сарын 26, №407	
Гэрээ хийж Хар: Ч-ын нэр дээр гэрчилгээ гаргуулж авсан. Нэх: Б нь зээлээ төлөхгүй байсны улмаас Хар: Ч нь уг орон сууцны Р-д 60сая төгрөгөөр худалдсан. Нэх: Б нь байраа өмчлөх эрхийг буцаахыг шаардсан.	Тогтоох хэсэгт: Б болон Ч нарын хооронд байгуулагдсан орон сууц буцаан худалдах, худалдан авах гэрээ нь Иргэний хуулийн 56.1.1-д зааснаар хүчин төгөлдөр бус бөгөөд, Ч болох Р нарын хооронд байгуулагдсан 60сая төгрөгийн орон сууц худалдах, худалдан авах гэрээ нь хүчин төгөлдөр бус хэлцлийн үндсэн дээр хийгдсэн хүчин төгөлдөр бус хэлцэл гэж үзэн 56.1.10-р хүчингүй болгосугай. Нэх: Б-н өмчлөх эрхийг сэргээсүгэй.

4. БГД-ийн шүүх, шүүгч Н, 2010 оны 03-р сарын 02-ны өдөр, №419	
Хар: Ц нь 2өрөө орон сууцны өмчлөгч бөгөөд, 2хүү нь хамтран өмчлөгч. Хар: Ц нь Бс 40сая төгрөг зээлсэн байсан ба зээлээ төлөх боломжгүй болсон тул Б-д уг байрыг 70сая төгрөгөөр худалдаж өмчлөх эрхийг шилжүүлсэн. Ингэхдээ бага насны 2 хүүхдийнхээ өмнөөс гарын үсэг зурсан.	Тогтоох хэсэгт: Ц болон Б нарын хооронд байгуулагдсан худалдах, худалдан авах гэрээ нь ИХ-н 56.1.1-д зааснаар нийтийн зан суртахуунд харшлах хэлцэл тул гэрээг хүчин төгөлдөр бусад тооцож, гэрээг харилцан буцаасугай.
5. БГД-ийн шүүх, шүүгч Д, 2010оны 04сарын 12, №723	
Нэх : Ж нь Хар: П-тэй түрээсийн гэрээ байгуулж, түрээсийн төлбөр гэж 8-н сая төгрөг өгсөн. Улмаар түрээсийн гэрээг хүчин төгөлдөр бусад тооцуулж 8сая төгрөгийг буцаан гаргуулах хэрэг.	Шүүхийн шийдвэрийн үндэслэх хэсэг: Уг гэрээг байгуулахдаа ИХ-н 318.3-г зааснаар бүртгүүлээгүй бөгөөд хүчин төгөлдөр бус түрээсийн гэрээ байгуулсан байна. Тогтоох нь: 56.1.8-д зааснаар хүчин төгөлдөр бус түрээсийн гэрээ байгуулсан. Улмаар Иргэний хуулийн 56.5 заасны дагуу Хүчин төгөлдөр бус хэлцлээр шилжүүлсэн зүйлийг харилцан буцаасугай.
6. БГД-ийн шүүх, шүүгч Б даргалж, 2010 оны 07-р сарын 15-ны өдөр, №1146	
Нэх: Б нь хар: Э —тэй машин зээлээр худалдах, худалдан авах гэрээ байгуулж, машины өмчлөх эрхийг шилжүүлсэн. Улмаар гэрээ үүргээ биелүүлээгүйн улмаас 90000\$ нэхэмжилсэн.	Шүүхийн шийдвэрийн үндэслэх хэсэгт: Б болон Э нарын хооронд байгуулагдсан худалдах, худалдан авах гэрээ нь ИХ-н 56.1.4-г зааснаар дүр үзүүлэн хийсэн хэлцэл тул хүчин төгөлдөр бус байна. ИХ-н 56.5-н дагуу өгсөн авснаа харилцан буцаасугай.
7. БГД-ийн шүүх, шүүгч Д даргалж, 2010 оны 07-р сарын 22-ны өдөр, №1380	
Нэх : Э нь БЗД-н 7-р хороо, 15-р хороолол, II байрны 145-н тоотын өмчлөгч. Гэтэл БГД-н 95-р тойргийн нотариат өмчлөгчийн зөвшөөрөлгүйгээр хамтран өмчлөгч нэмсэн.Иймд 2002 оны 4сарын 8-ны өдрийн хамтран өмчлөгч нэмж оруулах тухай 78800000 төгрөгийн хэлцлийг хүчингүй болгож, өмчлөгч мөнхий өмчлөлд бүртгэхийг даалгаж өгнө үү.	Шүүхийн шийдвэрийн тогтоох хэсэгт: ИХ-ийн 56.1.8-д зааснаар хамтран өмчлөгч нэмэх тухай хэлцлийг хүчин төгөлдөр бус гэж үзэж, ИХ-ийн 56.5-д зааснаар нэх: Э-ийн нэр дээр бүртгэхийг УБЕГ-т даалгасугай.
8. БГД-ийн шүүх, шүүгч Н, 2010он10-р сарын 11-ны өдөр, №1730	
Нэх:Н болон Хар:Э нарын хоорондох 2009.9.28 өдөр байгуулсан барьцааны гэрээг хүчин төгөлдөр бус гэж үзэн өөрийн өмчлөлийн машиныг буцааж авах,хар:У ХХК нэхэмжлэлийг хүлээн зөвшөөрөхгүй, хүчин төгөлдөр барьцааны гэрээний үндсэн дээр эзэмшилд байгаа гэсэн байна.	Шүүхийн шийдвэр:хар Э нь хар: У ХХЗ-тай байгуулсан барьцааны гэрээ нь ИХ-ийн 56.1.8 дахь хэсэгт заасан зохих этгээдийн зөвшөөрөлгүй хийсэн хүчин төгөлдөр бус хэлцэл гэж үзэн, ИХ-ийн 56.5-д зааснаар харилцан буцаасан байна.

Шүүхийн практик судалгаанаас харахад нэгдмэл байх зарчмын дагуу хэрэг шийдвэрлэж байгаа нь шүүгч нарын хэрэг шийдэхдээ хэрэглэж байгаа хууль нь өөрөө хийсвэрлэх зарчмыг тусгаж чадаагүй байж болохоор байна.

Мөн шүүх нэгдмэл байх зарчмын дагуу шийдвэр гаргаж байгаа нь хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа 2002 оны Иргэний хуульд нэгдмэл байх зарчмыг илэрхийлсэн зүйл заалт¹¹ байгаа болохоор шүүх нэгдмэл байх зарчмын дагуу хэргийг шийдвэрлэж байгаа гэж үзэж байна.

ДҮГНЭЛТ

Судалгааны материалд боловсруулалт хийж гүйцэтгэх явцад шүүхийн практик, эрх зүйн зохицуулалтыг судалж үзсэний үндсэн дээр дараах дүгнэлтийг хийж байна. Үүнд:

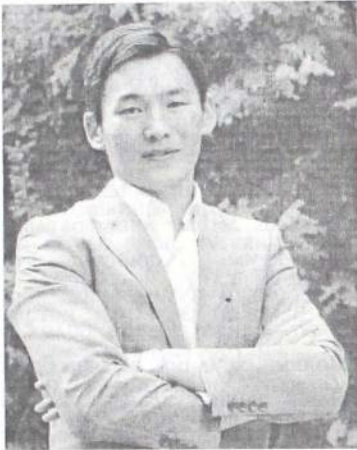
Монгол Улсын Иргэний хуульд өмчлөх эрхийг шилжүүлэх шалтгаан болсон хэлцэл болон өмчлөх эрхийг шууд шилжүүлэх хэлцэл хоёрыг салгаж авч үзсэн байна. Өөрөөр хэлбэл хийсвэрлэх зарчим хэрэгжих суурь нөхцөлийг хангасан. Мөн Иргэний хуульд хийсвэрлэх зарчмыг дэмжих үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжихийн зохицуулалт орсноор 2002 оны Иргэний хуульд хийсвэрлэх зарчмыг тусгаж өгсөн гэж үзэж болно.

¹¹ Иргэний хуулийн 56 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг. Учир нь 56 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан үндэслэлээр шалтгаант хэлцлийг хүчин төгөлдөр бус болгосноор өмчийн буюу хийсвэр хэлцэл мөн давхар хүчингүй болохоор заасан байна. Хэрэв хийсвэрлэх зарчмын үүднээс авч үзэх юм бол 56 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн дагуу шалтгаант хэлцэл хүчин төгөлдөр бус болсон ч өмчийн хэлцэл хүчин төгөлдөр учраас хэлцлээр шилжүүлсэн зүйлийг харилцан буцаах үндэслэл байхгүй юм. Харин нэхэмжлэгч хүсэх юм бол ИХ-ийн 492 дугаар зүйлээр буцаан шаардаж болно.

Гэвч 2010 оны БГД-ийн шүүхийн шийдвэрт судалгаа хийж үзэхэд шүүхийн практикт хийсвэрлэх зарчмын дагуу хэргийг шийдвэрлэлгүй, нэгдмэл байх зарчмын дагуу шийдвэрлэж байгаа нь БГД-ийн шүүхийн шийдвэрт хийсэн анализаас харагдана. Шүүхийн практикт нэгдмэл байх зарчмаар хэргийн эцсийн үр дүн гарсан ч Иргэний хуулийн зохицуулалтаар нэгдмэл байх зарчим үгүйсгэгдэж байгааг тэмдэглүүштэй.

---o0o---

ХОРШООНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ БА ТҮҮНИЙГ ТОЙРСОН ЗАРИМ АСУУДАЛ



ХЗҮХ-ийн бодлогын судлаач
С.Батбаяр

НЭГ. Оршил

Манай улсад хоршоо социалист нийгмийн үед үүсчээ. Хэдийгээр хоршоо, хоршоолол гэх нэрээр үүссэн цаг хугацааг нь үзвэл багагүй урт хугацаа боловч жинхэнэ хоршооны мөн чанараараа ажиллаж байсан гэвэл үгүй билээ. Монгол Улс 1992 онд шинэ Үндсэн хуулиа баталж төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн тогтолцооноос зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд эргэлт буцалтгүй шилжсэн. Үүнийг дагалдаад аж ахуй, бизнесийн олон салбар шинээр бий болж хөгжиж байгаагийн нэг нь хоршоо билээ. Гэтэл энэ хорь гаруй жилийн хугацаанд хоршоо эрхлэгчдийн тоо нэмэгдэж, мөн хадгаламж зээлийн хоршоо нэрийдлээр

байгуулагдсан олон хоршоо иргэдэд багагүй хохирлыг учруулсан билээ. Иймд энэхүү өгүүллээрээ хоршоо гэж ямар байгууллага болох, хоршооны эрх зүйн зохицуулалтын ямар асуудал үүсээд байгааг авч үзэхийг зорилоо. Харин Хадгаламж зээлийн хоршоодын дампурал болон түүний эрх зүйн асуудлыг хөндөхгүй болохыг тэмдэглэх нь зүйтэй болов уу.

ХОЁР. Монгол улс дахь хоршооны эрх зүйн зохицуулалт, тулгамдсан асуудал

2.1. Хоршооны эрх зүйн зохицуулалт өмнөх хуулиудад тусгагдсан нь

Монгол Улс зах зээлийн харилцаанд шилжиж эхэлснээс хойш 5 жил гаруй хугацаанд хоршоод, бусад аж ахуйн нэгжүүд бүхэлдээ 1991 оны 5 дугаар сард батлагдсан “Аж ахуйн нэгжийн тухай”¹ хуулийг мөрдөж байв. Тус хуульд “Хоршоо” гэсэн бүлэг оруулж, хоршоог аж ахуй эрхлэх нэг хэлбэр гэж хуульчилжээ. Энэхүү хуулиар хоршоог бүрэн хариуцлагатай (БХХ), бүрэн бус хариуцлагатай (ББХХ) гэсэн хоёр төрөлд хувааж, түүнтэй уялдуулан гишүүдийн хариуцлагыг тогтоож, хоршооны гишүүний үүрэг, эрх, хөрөнгө бүрдүүлэх, хоршоог үүсгэн байгуулах, удирдлагын зарчим

¹Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл” 7-р боть, 2010 он, т.452-467.

зэрэг асуудлыг зохицуулсан боловч хоршоо, компанийн ялгаа бага, дэлхий нийтээр мөрдөж ирсэн хоршооны мөн чанар, зарчим бараг тусгагдаагүй гэхээр байлаа. Өмч хувьчлалын дараа “Аж ахуйн нэгжийн тухай” хуулийг өөрчилж 1995 оны 5 дугаар сард “Нөхөрлөл, компанийн тухай”, “Хоршооны тухай” хууль гаргав. Ийм хуультай болсноор аж ахуйн нэгжүүдийн үйл ажиллагаа цэгцэрч, хоршоололд хандах нийгмийн ойлголтыг бататгах нэг боломж бүрджээ. Хоршооны хуульд олон улсын хоршооллын үндсэн зарчмуудыг дурдаж, хоршооны ажиллах журам, хоршооны өмнө гишүүн, төрийн өмнө хоршооны хүлээх хариуцлагыг зүйлчлэн зааж өгсөн. Хоршооны тухай хуулийг 2 жил гаруй хугацаанд мөрдсөний дараа УИХ шинэчлэн найруулж, баяжуулан 1998 оны 1 дүгээр сарын 8-нд дахин хэлэлцэж батлав. Хоршооны тухай бие даасан хуулийг 1995 онд батлан, 1998 онд шинэчлэн найруулжээ. Үүний дараагаар Хоршооны хуулийн ерөнхий хууль болох Иргэний хууль 2002 онд батлагдсан. Хамгийн сүүлд 2011 онд “Хадгаламж зээлийн хоршооны тухай” бие даасан хуулийг батлан хэрэгжүүлж байна.

2.2. Хоршооны эрх зүйн зохицуулалтын тулгамдсан асуудал

Монгол Улсын Иргэний хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.4 дэх хэсэгт “Эдийн засгийн болон нийгэм, соёлын нийтлэг хэрэгцээгээ хангах зорилгоор хэд хэдэн этгээд сайн дураараа нэгдсэн, хамтын удирдлага, хяналт бүхий дундын эд хөрөнгө дээр үндэслэн үйл ажиллагаа явуулахаар байгуулсан хуулийн этгээдийг хоршоо гэнэ”, Хоршооны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1

дэх хэсэгт “Эдийн засгийн болон нийгэм, соёлын нийтлэг хэрэгцээгээ хангах зорилгоор хэд хэдэн этгээд сайн дураараа нэгдсэн, ардчилсан хамтын, хамтын удирдлага, хяналт бүхий, дундын эд хөрөнгө дээр үндэслэн үйл ажиллагаа явуулахаар хамтран байгуулсан хуулийн этгээдийг хоршоо гэнэ” хэмээн тус тус тодорхойлжээ.

Эдгээр хоёр хуульд аль алинд нь хоршоог тодорхойлсон нь эрх зүйн агуулгын хувьд ерөнхий болон тусгай хуулийн хамааралтай оршдог хуулиуд юм. Энэ нь 2002 онд батлагдсан Иргэний хууль Хоршооны тухай хуулийн ерөнхий хууль буюу хоршоо хуулийн этгээдийн эрхтэй болох, мөн ямар төрлийн хуулийн этгээд болохыг ерөнхийлөн зохицуулсан хууль юм. Үүнийг илүү тодорхой болгохын тулд Хоршооны тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.1 дэх хэсэгт “Хоршооны тухай хууль тогтоомж нь Иргэний хууль, энэ хууль болон тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ” гэж зааснаас тодорхой харж болно. Үүнээс үзэхэд Хоршооны тухай хуулийн ерөнхий хууль болох Иргэний хууль 2002 онд батлагдаж тусгай хууль нь 1998 онд шинэчлэн найруулгаар батлагдсан. Тиймээс тусгай хууль болох Хоршооны тухай хууль нь ерөнхий хуулийн зарчимд нийцүүлэн өөрчлөгдөх шаардлагатай байсан ч эл асуудал хэвээр үргэлжилж байна.

Иргэний хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.2 дахь хэсэгт “ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг холбоо, сан, хоршооны хэлбэрээр байгуулна” гэж заасан байна. Өөрөөр хэлбэл хоршоо нь ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд юм.

хуулийн этгээд бөгөөд харин татварын давуу эрх эдэлдэг хуулийн этгээдийг ойлгоно”⁴ хэмээн тайлбарласнаас үзвэл ашгийн төлөө хуулийн этгээд нь ашиг олох зорилгогүй, ногдол ашиг хуваарилдаггүй хуулийн этгээд нь ойлгомжтой байна.

Гэтэл Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.5 дахь хэсэгт “аж ахуйн нэгж” гэж улсын бүртгэлд бүртгэгдэж, аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа компани, нөхөрлөл, хоршоо, төрийн болон орон нутгийн өмчит аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газар, тэдгээртэй адилтгах орлогын албан татвар төлөх үүрэг бүхий хуулийн этгээдийг, 5 дугаар зүйлийн 5.1.3 дахь хэсэгт “Монгол Улсын хуулийн дагуу үүсгэн байгуулагдсан аж ахуйн нэгж орлогын албан татвар төлөгч” байхаар тусгасан нь ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд болох хоршоо нь ашгийн төлөө бусад хуулийн этгээдтэй адил хэмжээний татвар төлнө. Энэ нь хоршоог ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд гэж хуульчилсан ч ашгийн бус байгууллагад тавигдах онолын шаардлагатай зөрчилдөж байна.

Тухайлбал Япон Улсад хоршоо нь ашгийн төлөө бус, ашгийн төлөөх хуулийн этгээд гэсэн маргаан судлаачдын дунд байдаг ч сүүлийн үеийн хандлага нь дундын хуулийн этгээд гэж үзэх учир ашгийн төлөө, хуулийн этгээдээс бага хэмжээний татвар төлдөг байна.

Мөн Хоршооны тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.5 дахь хэсэгт “Хоршоонд гишүүний нийлүүлсэн

Онолын хувьд ашгийн төлөө хуулийн этгээд болон ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг ялгахад хоёр чухал нөхцөл буюу шалгуур байдаг байна. Нэгдүгээрт ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд нь гишүүддээ ногдол ашиг хуваарилдаггүй байх. Хоёрдугаарт ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд нь ашгийн төлөө хуулийн этгээдээс бага хэмжээний татвар төлөх ёстой² байна. Мөн энэ талаарх бусад эх сурвалжийн тайлбараас үзвэл:

Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд гэж “Ашиг олох зорилгогүй, хуулиар хориглоогүй, нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зан суртахууны хэм хэмжээнд харшлаагүй аливаа үйл ажиллагаа эрхлэх эрхтэй бөгөөд өмчлөлдөө буюу эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эд хөрөнгөтэй, ашиг хуваарилдаггүй хуулийн этгээд” хэмээн тайлбарласан байна³.

Мөн Япон улсын Иргэний эрх зүйн ном дахь тайлбарт “Орчин үеийн хуулийн этгээдийн онолын хандлагаас үзвэл “Ашгийн төлөө хуулийн этгээд гэж тухайн үйл ажиллагаа нь ашиг олох зорилготой, ашгийн төлөө үйл ажиллагаанаас олсон ашгаа гишүүддээ хуваарилдаг хуулийн этгээдийг ойлгоно гэжээ. Харин эсэргээрээ ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд гэж илүүдэл орлого болон ногдол ашиг хуваарилдаггүй

² Дам нилэв: Statistischen Bundesamt und Centrum fuer soziale Investitionen und Innovationen, “Zivilgesellschaft in Zahlen”, 2010, S.30. “Төрийн бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал” ХЗҮХ судалгаа, 2013 он. Т.6 内田貴 (2008) 『民法1 第4版総則・物権総論』東京大学出版会、pp. 213—214

³ “Эрх зүйн эх толь бичиг” С.Нарангэрэл, “Бизнесийн эрх зүй” 2003 ХЗҮТ, “Бизнесийн эрх зүй” 2007. Б.Жаргалсайхан, зэрэг номууд дээрээс уг тайлбарыг харж болохоор байна

⁴ 『民法典—1第一編』 р.213 “Иргэний эрх зүй-1, 4-р дэвтэр” т.213

нийт хувь хөрөнгийн хэмжээг үндэслэн хоршоо орлого хуваарилж болно” гэж заасан байна. Энэ нь хоршоо ногдол ашиг хуваарилах нь компани ногдол ашиг хуваарилах тогтолцооноос ялгаагүй. Тиймээс манай улсын хоршооны эрх зүйн зохицуулалт нь ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг ашгийн төлөө хуулийн этгээдээс ялгах үндсэн хоёр нөхцөлийн аль алийг нь хангахгүй байгаа нь Иргэний хууль дахь хоршоо ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд гэх заалттай зөрчилдөж байна гэж үзэх боломжтой ба ашгийн төлөө хуулийн этгээдээс зарчмын хувьд ялгагдах шинжгүй⁵ нь харагдаж байна.

Мөн хоршооны тухай хуулийн 37.1.7-д “хоршоодын холбоо нь хоршоодод нягтлан бодох бүртгэл хөтлөхөд нь мэргэжлийн тусалцаа үзүүлж, тайлан тэнцлийг шалгаж баталгаажуулна” гэсэн атлаа Аудитын тухай хуулийн 23-р зүйлээр дээрх заалтыг хүчингүй болгосон байдаг нь хоршоонд санхүүгийн аудит хийгдэж гүйцэтгэлийн аудит орхигдоход хүргэсэн байна. Хуулиудын дээрх уялдаагүй байдлын улмаас хоршооны үндсэн зорилго нь ашиг олох явдал уу? эсвэл гишүүдээ дэмжиж тэтгэх явдал уу гэдэг нь тодорхойгүй болсон. Олон улсын практикт нэгэнт тогтсон даатгал, аудит зэрэг үйл ажиллагааг эрхлэх гэхээр хоршоо ашгийн төлөө бус гэдгээр хориглодог. Ашгийн төлөө бус юм бол гишүүдээ дэмжээд, гишүүд нь орлогын татвар төлөөд ажиллах гэхээр хоршоо аж ахуйн байгууллага гээд давхар татварын үйлчлэлд ордог байдал үргэлжилсээр байна. Холбоо

нь гишүүн хоршоодоо аудит хийх эрх зүйн боломжгүй, өөрсдөө сайн дураараа аудит хийсэн нөхцөлд татварын албад хүлээн зөвшөөрдөггүй улмаас хоршоод аудитын гадна орхигдох юмуу эсвэл хэлбэр төдий шалгуулдагаас зарим зөрчил гарах боломжийг олгож байна.

Энэ мэтчилэн хоршооны эрх зүйн зохицуулалтад тулгамдаж буй олон асуудлыг харж болно. Үүнээс гадна 2006 онд болсон хадгаламж зээлийн хоршооны дамцуурал нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, эрх зүйн зохицуулалт боловсронгуй болоогүйтэй холбоотой байсан гэдгийг дурдах нь зүйтэй.

Дүгнэлтийн оронд

2009 онд НҮБ-аас Монгол Улсын санаачлагаар 2012 оныг “Олон улсын Хоршооллын жил” болгон зарласан билээ. Иймээс манай улсын хувьд бусад оронд үлгэр жишээ болохуйц хоршоо хөгжих эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэх ёстой байсныг илтгэж байгаа хэрэг билээ. Гэтэл энэхүү өгүүлэлд дурдагдсан асуудлууд өдийг хүртэл шийдлээ олоогүй хэвээр байсаар байгаа манай улсын хувьд өөрсдийн гаргасан санаачлагаа бодитоор дэмжихгүй байна

Хоршооны өөрийн үндсэн шинж нь бага, дунд орлоготой иргэдэд нэмэлт орлого бий болгох, ядуурал, ажилгүйдэл гэх мэт нийгмийн тулгамдсан асуудлыг шийдэх чухал хэрэгсэл болдог ач холбогдолтой ч дээрх асуудлыг шийдэхгүйгээр энэ бүх ач холбогдолыг үгүй хийх эрсдэлтэй. Зөвхөн нэг жишээ татахад НҮБ нь 1994 онд дэлхийн хүн амын 3 тэрбум буюу

⁵“Төрийн бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал” ХЗҮХ судалгаа, 2013 он. Т.13

тал хувь нь хоршоогоор дамжуулан амжиргаагаа залгуулж буй судалгааг гаргаснаас үзвэл хоршооны ач холбогдол тодорхойлогдоно⁶.

Дээрх асуудлыг шийдэхийн тулд юун түрүүнд Иргэний хууль дахь хоршоо ашгийн төлөө бус байгууллага гэдэг зарчмаа баримтлан албан татварын асуудлыг зохицуулах эсхүл хоршоо ашгийн төлөө байгууллага хэлбэрээр албан бусад компани, нөхөрлөлтэй адилаар татвараа төлж аудитын асуудлаа шийдэх зохистой гарцыг тодорхойлох хэрэгтэй гэж үзэж байна. Мөн Иргэний хууль, Хоршооны тухай хууль, Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хууль, Аудитын хуулиудын харилцан уялдааг шийдэх зайлшгүй шаардлагатайг онцлон тэмдэглэе.

---o0o---

⁶ Хоршоодын менежментийг сайжруулах төсөл "Дэлхийн эдийн засагт хоршоодын оруулж буй хувь нэмэр" т.1., <http://mctic.mongolia.coop/>

НИЙТЭД ТУСТАЙ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА: САЙН ДУРЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ҮР НӨЛӨӨТЭЙ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

*ХЗҮХ-ийн хууль зүйн судалгааны
товч тайлан товч тайлан¹*

Удиртгал

Дэлхийн улс орнууд нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлдэг байгууллага, 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.

Энэ судалгааны хүрээнд холбогдох олон улсын гэрээ, олон улсын байгууллагаас гаргасан зөвлөмж, аргачлал зэрэг эрх зүйн баримт бичиг болон улс орнуудын эрх зүйн зохицуулалтын нийтлэг чиг хандлагыг ерөнхийд нь, 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 судалгаанууд 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.

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 ХЗСудТ-ийн Харьцуулсан эрх зүйн багийн Бодлогын зхлэх судлаач Б.Энх-Амгалан удирдаж, бодлогын судлаач Ж.Ариунцэцэг, Ж.Баринапирсүрэн, С.Билүүн нар гүйцэтгэв. ХЗҮХ., Уб., 2013.

² “нийтийн ашиг сонирхол”, “иргэний нийгэм, иргэний нийгмийн байгууллага”, “нийтэд тустай

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 өгүүлэх нь зүйтэй. 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 тодорхойлогддог.³ Нийтийн баялгийн энгийн жишээ нь цэвэр агаар, хүрээлэн буй орчин, мэдлэг, улсын батлан хамгаалал 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.

үйл ажиллагаа", "сайн дурын үйл ажиллагаа" гэсэн ойлголтыг товч байдлаар тус судалгааны тайлангийн Ерөнхий ойлголт хэсгээс, харин "иргэний нийгмийн байгууллага" хэсгийг "төрийн бус байгууллага", "ашиггүй бус байгууллага", тэдгээрийн ялгаа, ашиггүй бус байгууллагын бие даасан байдал, нээлттэй байдал, төрийн бус байгууллага, ашиггүй бус байгууллага, сайн дурын байгууллагын санхүүжилт зэрэг асуудлыг судалгааны тайлангийн Хавсралт 1-ээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

³Тухайлбал, 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

Нийтэд тустай үйл ажиллагааг тодорхойлж буй дараах нийтлэг хандлага байна.⁴ Нийтийн тусын тулд (*for the common good*) дараах чиглэлийн үйл ажиллагааг улс орнууд харилцан адилгүй байдлаар тусгасан 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*);
- 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*);

⁴"A comparative overview public benefit status in Europe" European Center for Not-for-Profit Law and International Center for Not-for-Profit Law, page 8 http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/PBO_Status_Europe.pdf
www.de.wikipedia.org

- Ядуурлыг бууруулах, устгах (*Elimination of poverty*);

- Эрүүл мэнд, биеийн тамир (*Health or physical well-being*);

- Түүхийн дурсгалт зүйлсийг хадгалах, хамгаалах (*Historical preservation*);

- Гамшгийн хорхөнөөлийг гарилгах, 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 амьтныг хамгаалах (*Protection or care of injured or vulnerable animals*);

- Төрийн зардал, чирэгдлийг бууруулах (*Relieving burdens of government*);

- Шашны 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 24 үйл ажиллагааг тус тус хуульчилж 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 ажиллагааны нийгмийн хүчин зүйлсийг даган хувьсан өөрчлөгдөх уян хатан байх шинжийг хадгалах ач холбогдолтой юм. Швейцарь 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 тусд ихээхэн хэмжээний хувь нэмэр оруулах;

- Байгууллагын гишүүд хувьдаа ашиг олохгүй байх⁵.

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.

Дээр дурдсан шинж буюу шалгуураас гадна аль ч улсын хувьд хүлээн зөвшөөрөгддөг 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

⁵ www.de.wikipedia.org

хэрэгжүүлэх зорилгод чиглэсэн байх юм.⁶ 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.⁷

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;

⁶ ХБНГУ-ын Татварын тухай хуулийн 52-р зүйл/ХЗҮХ-ийн Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн төсөлтэй холбоотой судалгааны ажлын тайлангаас дам ишлэв/

⁷ www.de.wikipedia.org

2) Төлбөрийн чадваргүй гэр бүл, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг дэмжихээс бусад тохиолдолд хуулийн этгээдийн гишүүд, эсхүл үүсгэн байгуулагчид руу чиглэсэн аливаа үйл ажиллагааг 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 оновчтой⁸ 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

⁸ ХЗҮХ-ийн “Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн төсөлтэй холбоотой судалгаа”-ны ажлын тайлан, 2010

чиглэл, хэлбэрээ тодорхойлох бөгөөд энэхүү үйл ажиллагаагаараа нийгэм болон хувь хүний хэрэгцээг шууд болон шууд бус замаар хангах ажилд хувь нэмрээ оруулах зорилгоо илэрхийлэх⁹ гэсэн хувилбарууд байх боломжтой.

Эндээс нийтэд тустай үйлажиллагаа 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.

Сайн дурын үйл ажиллагаа

Сайн дурын үйл ажиллагааг гардан гүйцэтгэгчид нь сайн дурын ажилтнууд бөгөөд ямарваа цалин хөлс, ашиг орлоггүйгээр 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 бүрт тавигдаж буй шаардлагыг өөрийн зохицуулалт, үйлчилгээгээр бүрэн хангах бололцоо байхгүй учир иргэний нийгмийн байгууллага, олон нийтийн байгууллага тэрхүү үлдсэн орон зайг нөхөж гүйцээдэг. 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 хангалуун байдаг нь сайн дурын үйл ажиллагаа нийгэмд оршин тогтнох үндэс болдог байна.

Сайн дурын үйл ажиллагаа, сайн дураараа 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:

- Цалинхөлсгүйгээр(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 хүчин болж¹⁰, 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

⁹ Унгар Улсын ашгийн бус байгууллагуудын нэгдсэн цахим сүлжээ <http://nonprofit.hu/content/mik%C3%B6zfeladat>

¹⁰ Доктор, проф. Н.Лүндэндоржийн “Иргэний нийгэм -төрийн сөрөг хүч” лекцийн тэмдэглэлээс, Улаанбаатар, 2007 он

багатай эсвэл ажилгүй, ядуурал ихтэй бүс нутагт амьдарч буй иргэд сайн дурын ажил хийх идэвх муутай байдаг хандлага дэлхий дахинд түгээмэл ажиглагдаж байна.

“Нийтэд тустай үйл ажиллагаа”, “Сайн дурын үйл ажиллагаа”-г зохицуулж буй чиг хандлага

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. Дайны 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, Португаль, Франц зэрэг Газар дундын тэнгисийн орнуудад заншлын хэм хэмжээгээр сайн дурын үйл ажиллагааг зохицуулж ирсэн уламжлалдаа тулгуурлан тусгайлан 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 тусгайлан 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 тусгайлан хууль гаргах асуудлыг судалж байгаа бол Хорват, Чех, Унгар, Итали, Латви, Литва, Люксембург, Македони, Польш, Португаль, Испани улсууд сайн дурын үйл ажиллагааг тусгайлан зохицуулсан хууль батлан хэрэгжүүлж ирсэн. Өөрөөр хэлбэл 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. 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 төдийгүй 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. Мөн уламжлал, ёс заншил, соёлын ялгаа, тухайн улсын нийтиргэдийн хэрэгцээ, шаардлага зэрэг олон хүчин зүйлээс шалтгаалан онцлог шинжтэй зохицуулалтууд бий. Голландад шашин, амьдралын философийн үзэл санаан дээр суурилсан үйл ажиллагааг нийтэд тустай үйл ажиллагаанд тооцдог.

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 байна¹¹. 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 эрх зүйн зохицуулалт байгааг төрийн зүгээс болоод судлаачдын түвшинд хүлээн зөвшөөрсөн бөгөөд “Сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хууль”-ийн төслийг боловсруулан хэлэлцүүлж байгаа юм.

Эндээс үзэхэд үндсэн хуульд 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.

Монгол Улсын эрх зүйн орчин.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний, ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно”¹² гэж тодорхойлсон. Иргэний нийгмийн үндэс болсон хувь хүний үндсэн эрх (нийгмийн болон

¹¹ “Сайн дурын үйл ажиллагааг зохицуулж буй хууль болон бодлого” НҮБ-ын Сайн дурын байгууллагын судалгааны тайлан 2009 /Laws and Policies affecting Volunteerism since 2001 from ICNL/

¹² Монгол Улсын Үндсэн хууль, Оршил хэсэг.

өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс нам, олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дураараа 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 дугаар зүйл), татан буулгах (Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 6,7,8 дугаар 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.¹³

¹³ 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" сэдвээр мөн 2013 онд судалгаа гүйцэтгэсэн тул өдгөөр судалгааны ажлын хүрээнд хийгдэж буй чиглэл, хамрах хүрээг давхцуулаагүй болно.

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 байгууллага 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.¹⁴Тус судалгаагаар 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 үзлээ.

Бусад орны эрх зүйн зохицуулалт, туршлага

Судалгааны энэхүү дэд 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 ажиллагааг дэлгэрүүлэх тухай Европын конвенц¹⁵/, 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 судалсан ба эдгээр үр дүнг судалгааны тайлангаас дэлгэрүүлж үзнэ үү.

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 сонирхол¹⁶, нийтийн тусын тулд байна” гэсэн 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”-аар зохицуулж байна. Тийм учраас “нийтэд тустай үйл ажиллагаа”, “сайн дурын үйл ажиллагаа”-г зааглан тодорхойлсон, хуульчилсан байдал түгээмэл биш байна гэж үзэхэд хүргэж болно.

Судалгаанд сонгож авч үзсэн 5 улс нийтэд тустай, сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хуулиар дараах нийтлэг асуудлыг зохицуулж байна.¹⁷

¹⁶ Испани Улсын хуульд “нийтийн ашиг сонирхлын үйл ажиллагаа” гэсэн нэр томъёог ашиглажээ.

¹⁷ http://www.econl.org/dindocuments/203_Analysis%20of%20Volunteer%20laws%20and%20practice_s_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 /- Катерина Надзи-Мичева ; <http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/comptudyoflawsaffectingvolunteering.pdf>, Comparative study of the laws affecting Volunteering

¹⁴ “Монголын сайн дурын үйл ажиллагааны нөхцөл байдлын үнэлгээ ба зөвлөмж” УБ., 2012

¹⁵ Тус судалгааны тайлангийн хавсралт 2-оос үзнэ үү.

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.

Судалгааны захиалагчийн тусгай асуулт болох “Захиргааны хариуцлагын арга хэмжээг сайн дурын үйл ажиллагаагаар дүйцүүлж болох эсэх” тухайд. 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.¹⁸ Тэгвэл захиргааны арга хэмжээ нь эсрэгээр захиргааны эрх зүйн асуудал болохын хувьд дан нэг талын хүсэл зоригийн дагуу императив зохицуулалтын аргатай.

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”

¹⁸“Comparative Study of the laws affecting Volunteering and Voluntarism” by Monika Kopcheva. 2001. p.4

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 нийгэд тустай хөдөлмөр гүйцэтгэх” ойлголтын тухайд хэдийгээр нийтийн ашиг тусын тул хөдөлмөр эрхэлж байгаа гэдэг утгаар нь нийгэд тустай үйл ажиллагаатай адилтган үзэж болох боловч нөгөө талаас хариуцлага хүлээж буй этгээд ямар нөхцөл, хугацаанд хэрхэн ажиллахыг шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрээр тогтоосны дагуу, өөрөөр хэлбэл албадлагаар, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын хяналтанд гүйцэтгэх ажлын онцлогоос хамаараад сайн дурын хөдөлмөрийн “сайн дурын байх” шинжтэй зарчмын хувьд нийцэхгүй юм. Улс орнуудын сайн дурын үйл ажиллагааны тухай хуулиудын зохицуулалт ч үүнийг давхар нотолж байна.¹⁹

¹⁹Тухайлбал, Австралийн Сайн дурын байгууллагын ажилтны эрх зүйн байдлын тухай загвар хуульд “Сайн дурын үйл ажиллагаа нь ямагт хувь хүний сонголт байна”, Унгар улсын Нийгэд 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 үүргээ 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 Нийгэд 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 заалтуудыг дурдав.

ДҮГНЭЛТ

Дэлхийн улс орнууд нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлдэг байгууллагуудын хувь нэмрийг хүлээн зөвшөөрч, нийгмийн эрэлт хэрэгцээг хангахад төрийн чиг үүргийг нөхөн гүйцэтгэж байгаа төдийгүй тодорхой тохиолдолд төрийн хүрч чадаагүй хэсэгт хүрч, хүн амд үр дүнтэй үйлчилгээ үзүүлэх чадавхтай болохыг үнэлж байгаа ч тэрхүү хүч, хөдөлмөр, нөөц бололцоог хэрхэн зөв, үр өгөөжтэй ашиглах вэ гэдэг асуудал анхаарал татсан хэвээр 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 төмгөөлөх, хэрэгжүүлэх, хянах үүрэг бүхий Засгийн Газрын үндэсний хороо байгуулах...”* талаар тусгасан төдийгүй НҮБ-ын Хөгжлийн Тусламжийн Хөтөлбөр (UNDAF) (2012-2016)-т эл 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 шинжүүд²⁰ болох **(1) цалин хөлсгүй; (2) өөрийн хүсэл** ²⁰ АНУ-ын Балтимор хот дахь Жон Хопкинсийн нэрэмжит их сургуулийн судалгааны тайлан

зоригоор ажиллах; (3) бусдын болон нийтийн ашгийн төлөө байх гэсэн шалгуураар хандвал ядуурлын түвшин 40²¹ хүртэлх хувьд хүрсэн манай улсын хувьд нийтэд тустай, сайн дурын үйл ажиллагааг санаачлан хэрэгжүүлэх үндэстний идэвх бүрэн бүрдсэн гэж үзэх боломжгүй юм.

Тийм учраас сайн дурын аливаа үйл ажиллагаанд дотоодын хууль тогтоомжид заасан иргэний үүрэгт хамаарах, заавал биелүүлэх шинжтэй ажил, эсхүл цалин хөлстэйгээр гүйцэтгэх хөдөлмөр хамаардаггүй болохыг анхаарч нийтэд тустай, сайн дурын үйл ажиллагааны идэвхид 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 ажиллагааг Монголд хөгжүүлэх зохистой суурь эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэхдээ иргэний нийгэм сайн төлөвшсөн бусад орны жишгийг дагахаас илүүтэй эхний ээлжид хөгжлийн хүрсэн төвшин, онцлог тулгуурлан үр нөлөөтэй хэрэгжүүлж болох үйл ажиллагааны хүрээ, төрлийг оновчтой тодорхойлох нь нэн чухал байна. Энэ нь нийтэд тустай, сайн дурын үйл ажиллагааг өөр зорилгоор халхавчилсан аливаа гажуудлаас сэргийлэх, өөрийн орны онцлог, нөөц, бололцоонд тулгуурлан шат дараатай хөгжүүлэх үндсэн суурийг тавихад дөхөм болно.

Гадны дэмжлэгтэй сайн дурын үйл ажиллагааны тухайд энэ талаар үндэсний бодлого, стратеги, эрх зүй, санхүүгийн орчин хангалттай

²¹ ҮСХ-ны тайлан, 2012 оны 12 дугаар сар.

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 дагавруудыг бий болгох нөхцөл болж байгааг анхаарах нь чухал юм.

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.

---o0o---

ГЭМТ ХЭРЭГ, ЗАХИРГААНЫ ЗӨРЧЛИЙН СТАТИСТИК МЭДЭЭ, ТҮҮНД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

(2013 оны эхний хагас жилийн байдлаар)

ХЗҮХ-ийн Хууль зүйн судалгааны төвийн социологич, судлаач Д.Аюуш

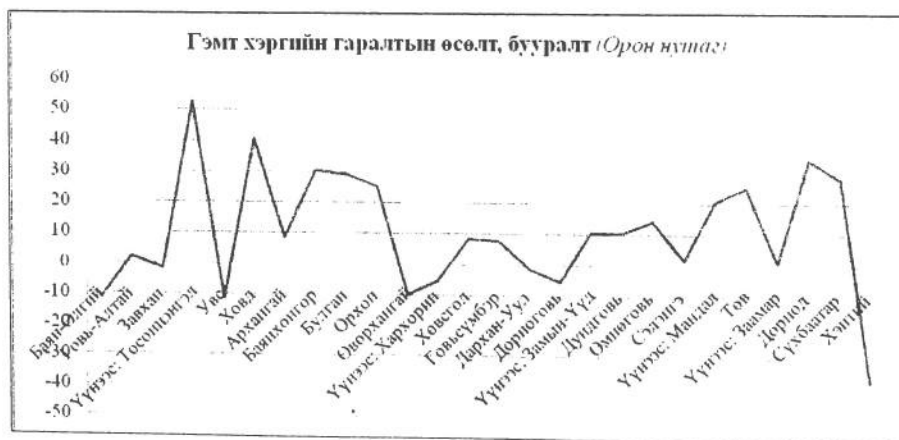
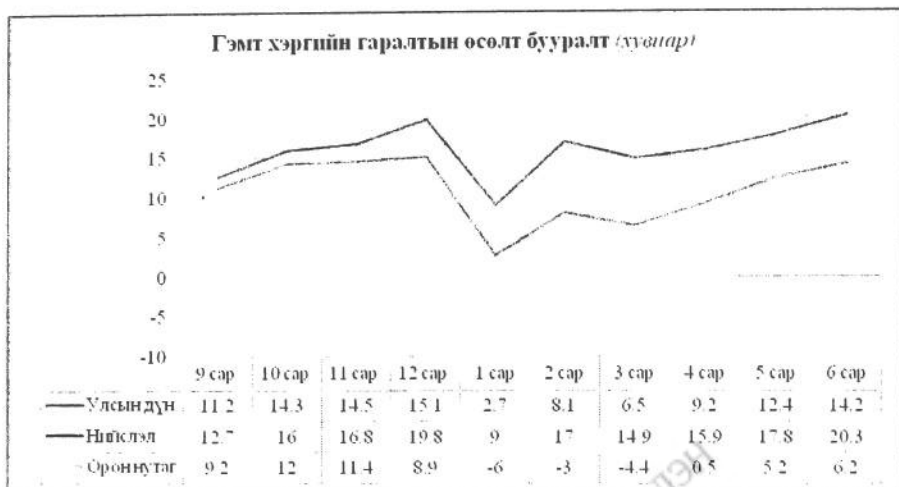
Монгол Улсын хэмжээнд 2013 оны эхний хагас жилд нийт 11198 гэмт хэрэг бүртгэгдсэн байна. Гэмт хэргийн гаралт өмнөх оны эхний хагас жилийн

үетэй харьцуулбал улсын хэмжээнд 14,2 %-иар өсч, энэ нь нийслэлд 20,3%-иар өссөн бол орон нутагт 6,2%-иар өссөн байна.



Гэмт хэргийн гаралтын өсөлт бууралтын сүүлийн 9 сарын мэдээг үзвэл: 2013 оны эхний хагас жилийн байдлаар гэмт хэргийн гаралт өмнөх оны энэ үеийнхээс нийслэлд хамгийн өндөр

өсөлттэй нь Баянзүрх дүүрэг 37%, хамгийн өндөр бууралттай нь Багануур дүүрэг -1,3%-иар тус тус бүртгэгдсэн байна. Мөн тухайлсан газрууд болох Нисэхэд 173,7 %-иар өссөн бол Төмөр замд -17,1%-иар буурсан байна.



2013 оны эхний хагас жилийн байдлаар гэмт хэргийн гаралт өмнөх жилийн энэ үеийнхээс хамгийн өндөр өсөлттэй 3 аймгийг харуулбал:

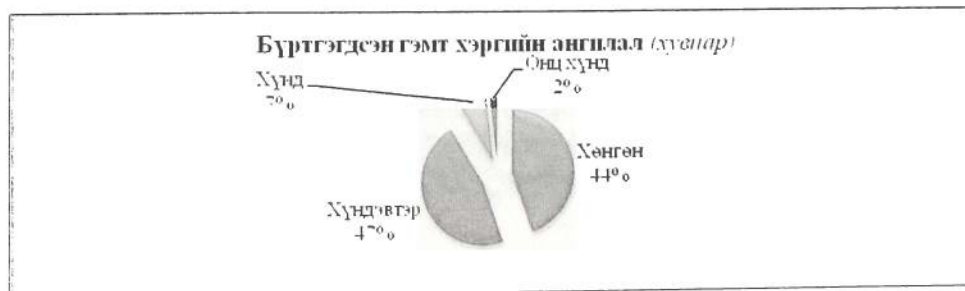
- Ховд - 40,5%
- Дорнод - 34,1%
- Баянхонгор - 30,3%-иар

Хамгийн их бууралттай байгаа 3 аймгийг харуулвал:

- Хэнтий -37,4%;
- Увс -11,4%;

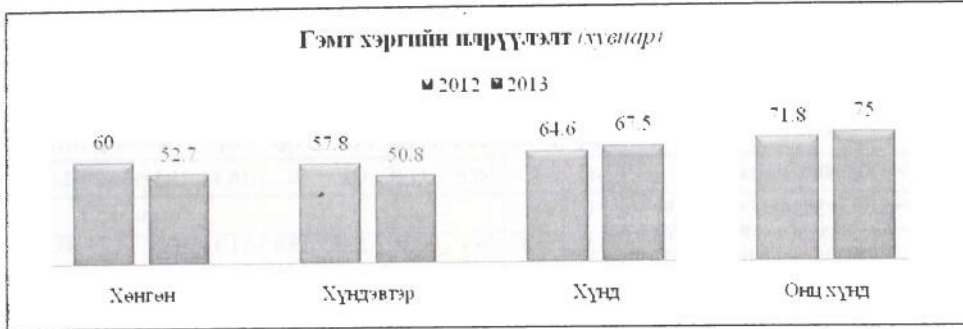
№	Эрүүгийн Зүйлчлэл	Гэмт хэргийн төрөл	Тоо	Хувь	Өсөлт, бууралт	Илрүүлэлтийн өсөлт, бууралт
1	91	Хүнийг санаатай алах	101	1%	-24,1%	-1%
2	96-100	Бусдын бие махбодид гэмтэл учруулах	3605	28%	12%	3%
3	126	Хүчиндэх	173	1%	9,5%	-3,6%
4	145	Хулгайлах	404	32%	25,9%	-9,7%
5	146	Булаах	125	1%	37%	-4,6%
6	147	Дээрэмдэх	345	3%	17,3%	3,4%
7	148	Залилан мэхлэх	603	5%	25,4%	3,8%
8	150	Завших, үрэгдүүлэх	172	1%	16,2%	3%
9	181	Танхайрах	878	7%	2,7%	-8,0%
10	215-225	Тээврийн хэрэгсэлийн хөдөлгөөний аюулгүй байдлын болон ашиглалтын журмын эсрэг	931	7%	-3,2%	14,6%
11	Бусад	Бусад төрлийн гэмт хэрэг	1776	14%		

Баян-Өлгий -11,2%-иар зэрэг аймгууд бүртгэгдсэн байна.



2013 оны эхний хагас жилийн байдлаар өмнөх жилийн энэ үеийнхээс хөнгөн гэмт хэрэг 18,8%-иар, хүндэвтэр

гэмт хэрэг 17,4%-иар, хүнд гэмт хэрэг -13,3%-иар, онц хүнд гэмт хэрэг - 19,2%-иар тус тус өсч, буурсан байна.



Бүртгэгдсэн гэмт хэргийн төрөл (Эрцүгийн хуулийн зүйл ангиар)

Улсын хэмжээнд 12793 хэрэг бүртгэгдсэнээс дийлэнх нь буюу 60% ХУЛГАЙЛАХ болон

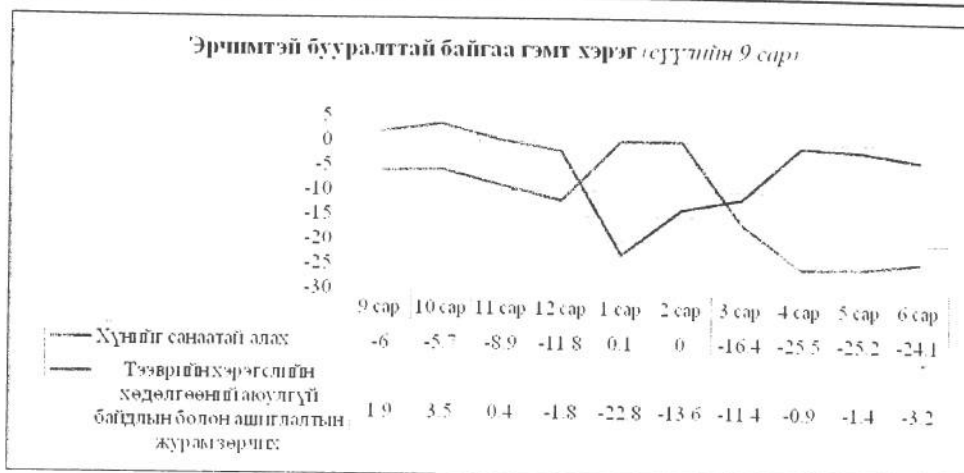
БУСДЫН БИЕ МАХБОДИД ГЭМТЭЛ УЧРУУЛАХ гэсэн гэмт хэргүүд эзэлж байна. Мөн булаах 37%-иар, хулгайлах 25,9%-иар,

залилан мэхлэх 25,4%-иар, завшин, үрэгдүүлэх 16,2%-иар тус тус ӨСЧ, харин хүнийг санаатай алах -24,1%-иар, ТХХАББАЖ зөрчих -3,2-иар тус тус БУУРСАН үзүүлэлттэй байна. Илрүүдэлтийн хувь нь өссөн гэмт хэрэг ТХХАББАЖ зөрчих 14,6% бол илрүүлтэлт буурсан гэмт хэрэг хулгайлах -9,7%-иар, танхайрах - 8,6%-иар бүртгэгдсэн байна.



Хулгайлах, Булаах төрлийн гэмт хэргүүд хамгийн өндөр өсөлттэй байгаагаас ид өвлийн саруудад бага

үйлдэгдэж урин дулааны саруудад өсч, цаашид өсөх хандлагатай байна.



Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр онц жигшүүртэй хүн амины хэргүүдийн тухай эрчимтэй мэдээлж байгаа ч статистик дүн өмнөх оны энэ үеийнхээс эрс буурсан байгааг харуулж байна. Мөн ТХХАБАЖ-ын эсрэг гэмт хэрэг 2012 оны сүүлээс нэмэх (өсөх) үзүүлэлтээс 2013 оны эхнээс хасах (буурах) үзүүлэлт рүү шилжиж энэ байдлаа хадгалсаар байна.

Нарийвчлан онцгой өссөн гэмт хэргүүдийг тодруулж дурдвал:

- Химийн хорт болон аюултай бодисын тухай хууль тогтоомж зөрчих 133,3%;

- Хүүхэд хаях, төөрүүлэх 83,3%;

- Эд зүйлсийг хууль бусаар хил нэвтрүүлэх 63,2%;

- Хууль бусаар ашигт малтмал хайх, ашиглах, олборлох 58,3%-иар тус тус өссөн байна.

Нарийвчлан онцгой буурсан гэмт хэргүүдийг тодруулж дурдвал:

- Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг хууль бусаар бэлтгэх, олж авах, хадгалах, тээвэрлэх, илгээх -84,6%;

- Хээл хахууль авах -54,5%;

- Хээл хахууль өгөх -50% тус тус өмнөх оны хагас жилийн дүнгээс буурсан байна.

Малын хулгайн хэргийг дараах хүснэгтэд харуулав.

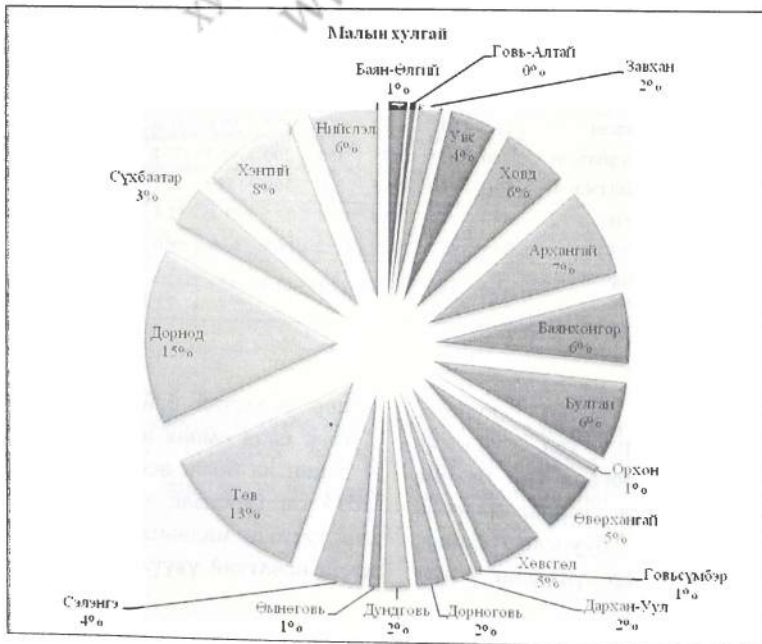
№	Аймгууд	2012 он 6 сар	2013 он 6 сар	Өсөлт, бууралт (хувиар)
1	Баян-Өлгий	18	10	-44,4
2	Говь-Алтай	18	3	-86
3	Завхан	27	13	-51,8
4	Увс	49	26	-46,9
5	Ховд	37	37	0
6	Архангай	55	49	-10,9
7	Баянхонгор	22	39	77,2

8	Булган	31	43	38,7
9	Орхон	7	4	-42,8
10	Өвөрхангай	34	34	
11	Хөвсгөл	27	32	18,5
12	Говьсүмбэр	7	4	-42,8
13	Дархан-Уул	14	12	-14,2
14	Дорноговь	27	16	-40,7
15	Дундговь	15	14	-6,6
16	Өмнөговь	1	6	500
17	Сэлэнгэ	35	27	-22,8
18	Төв	78	85	8,9
19	Дорнод	31	99	219,3
20	Сүхбаатар	67	23	-65,6
21	Хэнтий	19	53	178,9
22	Нийслэл	33	39	18,1

Хагас жилийн байдлаар малын хулгайн гэмт хэрэг дараах аймгуудад Өмнөговьд 500%-иар, Дорнодт 219,3%-иар, Хэнтийд 178,9%-иар, Баянхонгор 77,2%-иар тус тус өссөн

бол Сүхбаатарт -65,6%-иар, Завханд -51,8%-иар, Увсад -46,9%-иар тус тус буурсан байна.

Малын хулгайн гэмт хэргийн аймгуудад эзлэх жинг үзвэл:



Нийт малын хулгайн гэмт хэрэг Дорнод аймагт 15%, Төв аймагт 13% хамгийн өндөр үзүүлэлттэй байгаа бол Говьсүмбэр, Өмнөговь, Орхон, Баян-Өлгий зэрэг аймгуудад тус бүр 1% -тай байна. Нийслэлд нийт малын хулгайн 6% нь үйлдэгддэг байна.

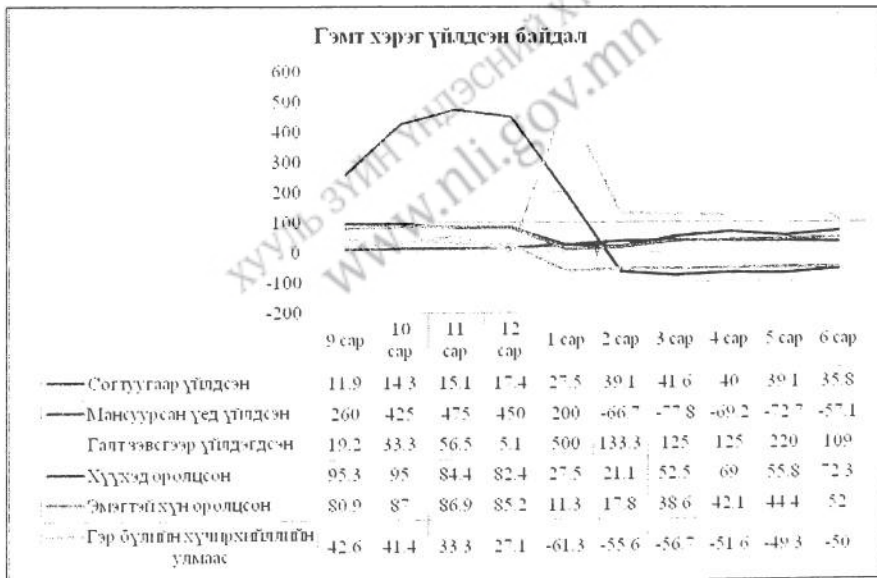
Гэмт хэрэг үйлдсэн байдал

Нийт 10597 хүн гэмт хэрэг үйлдсэнээс эмэгтэй хүн 1522 буюу 14%-ийг нь эзэлж байгаа бол өмнөх оны энэ үеийн дүнгээс 10,9%-иар өссөн үзүүлэлттэй байна. Харин галт зэвсгээр үйлдэгдсэн хэрэг 2,1 дахин, хүүхэд оролцсон хэрэг 72,3%, эмэгтэй

хүн оролцсон хэрэг 52%, согтуугаар үйлдэгдсэн хэрэг 35,8%-иар ӨССӨН бол мансуурсан үед үйлдэгдсэн хэрэг -57,1%, гэр бүлийн хүчирхийллийн улмаас үйлдэгдсэн хэрэг -50%-иар тус тус БУУРСАН байна.

Хагас жилийн байдлаар галт зэвсгээр үйлдэгдсэн 23 хэргийн 1 нь Багануур дүүрэгт гарсан бол бусад хэргүүд бүгд орон нутагт үйлдэгджээ.

Нарийвчлан сүүлийн 9 сарын байдлын дүнг өсөлт, бууралтын хувиар харвал. (Өмнөх оны мөн цетэй харьцуулсан)



Сүүлийн 9 сарын дүнгээс харахад мансуурсан үед үйлдсэн хэрэг эрс буурсан бөгөөд гэр бүлийн хүчирхийллийн улмаас гардаг хэргийн гаралт тасралтгүй буурсан байна. Харин галт зэвсгээр үйлдсэн хэрэг

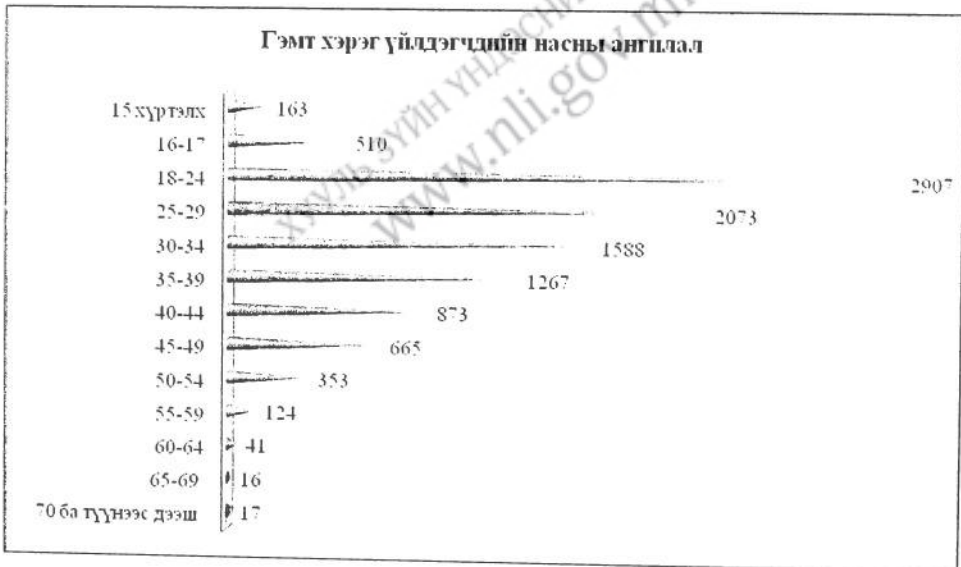
өндөр өсөлттэй байна. Тодруулбал: 1 дүгээр сард өмнөх жилийн үзүүлэлтээс 4 дахин их болж өссөн байна. (500%) 2013 он гарснаас хойш 6 сар хүртэл сар тутмын мэдээнд байнга 100%-иас дээш өсөлттэй үзүүлэлттэй байна.

Эрүүгийн хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.1-г заасан заалтаар



Эрүүгийн хуулийн 36.1-р зүйлд заасан байдалд хамаарагдсан хэргийн 96,9%-ийг бүлэглэн гүйцэтгэсэн, 2,6%-ийг урьдчилан үгсэж тохиролцсон бүлэг үйлдсэн, 0,5%-ийг зохион байгуулалттай бүлэг үйлдсэн бол хараахан гэмт бүлэг үйлдсэн хэрэг цагдаагийн байгууллагад хараахан бүртгэгдээгүй байна.

2013 оны эхний улиралд гэмт хэрэгт 4857 хүн холбогдсон нь өмнөх оны үеийнхээс -02% буурсан үзүүлэлттэй байна. Үүнээс эмэгтэй хүн 664 байгаа нь 0,3%-иар их байна.

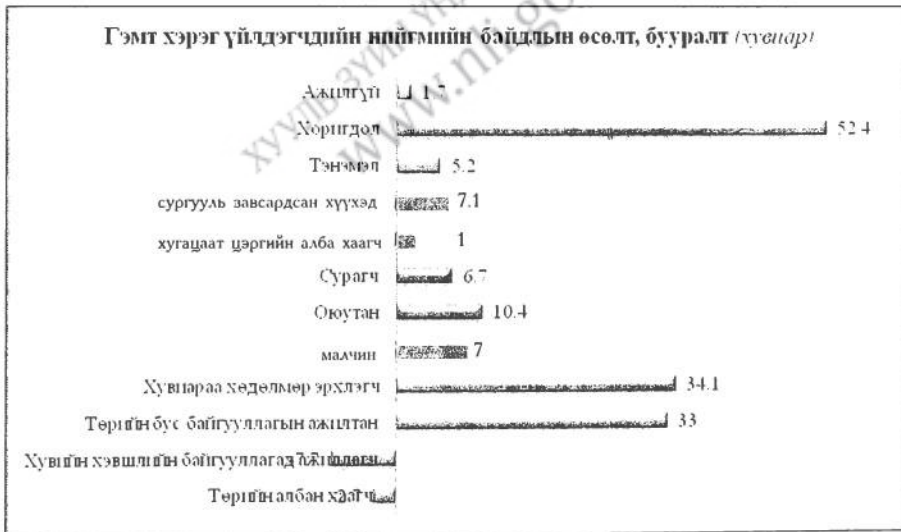


Гэмт хэрэгт холбогдсон хүмүүсийн 673 нь 18 нас хүрээгүй буюу **ХҮҮХЭД** байна. Энэ нь нийт гэмт

хэрэг үйлдэгчдийн 7% нь болж байна. Мөн 40 хүртэлх насны хүмүүс 88,5%-ийг эзэлж байна.

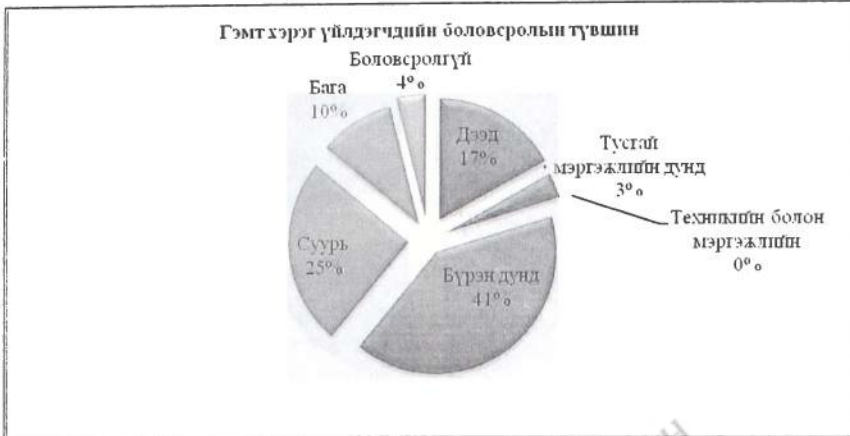


Хагас жилийн байдлаар нийт гэмт хэрэг үйлдэгчдийн 53% нь ажилгүй хүмүүс байна.



Сургууль завсардсан хүүхэд - 17,1%, хугацаат цэргийн алба хаагч - 10%, Хувийн хэвшлийн байгууллагад ажиллагч - 7,7%-иар тус тус БУУРСАН бол хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч 34,1%, төрийн бус байгууллагын ажилтан 33%, хоригдол 52,4%-иар тус тус гэмт хэрэгт холбогдох нь ӨССӨН байна.

Гэмт хэрэг үйлдэгчдийн боловсролын түвшин хувьд үзвэл:



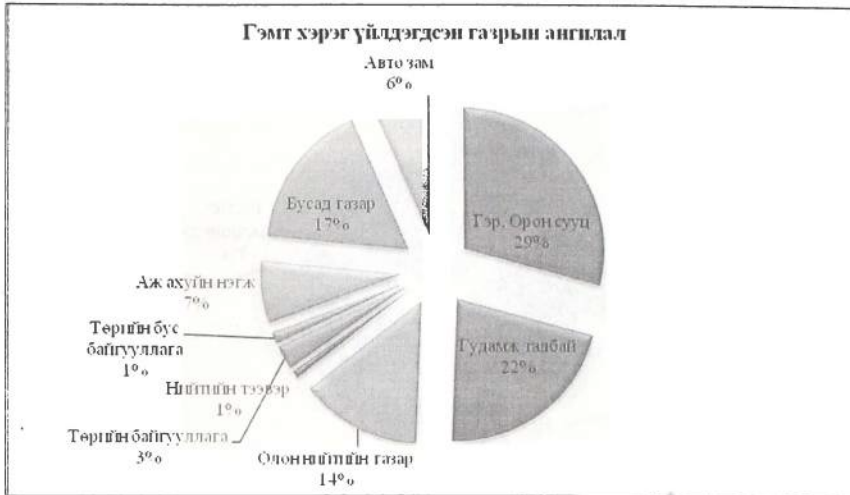
Нийт хэрэг үйлдсэн 10597 хүмүүсээс 80% буюу 8478 хүн бүрэн дунд хүртэлх боловсролтой байна.



Хагас жилийн байдлаар нийт хэргүүдийн бямба, ням гарагуудад тус бүрт 12%-тайгаар үйлдэгдсэн байна.



Шөнийн цагаар буюу 22-06 цагийн хооронд нийт гэмт хэргийн 5041 үйлдэл буюу 40% нь үйлдэгдсэн байна.



Хагас жилд гэмт хэргийн дийлэнх нь буюу 65% нь олон нийтийн газар,

гудамж талбай, гэр, орон сууцанд үйлдэгджээ. Дээрх гэмт хэргүүдийн өсөлт, бууралтыг үзвэл:



Өнгөрсөн жилийн мөн энэ үеийнхээс хамгийн өндөр өсөлттэй гэмт хэрэг нь гудамж талбай 54,9%, харин бууралттай байгаа нь нийтийн тээвэр - 26,6% байна. Энэ хоёр газрыг задлаад үзвэл:

- Гудамж талбай: /өсөлттэй/
- Гэр хорооллын гудамж - 44,2%;
 - Орон сууцны хорооллын гудамж - 40%;
 - Тоглоомын талбай -3,5 дахин их;

- Ил зогсоол - 24,7 %;
 - Цэцэрлэгт хүрээлэн - 4,3 дахин их;
 - Автобусны буудал - 2,2 дахин их;
 - Төмөр зам - 25%;
 - Бусад 2,2 дахин их;
- Нийтийн тээвэр: /бууралттай/
- Нисэх онгоц;
 - Нисдэг тэрэг;
 - Усан онгоц;

- Галт тэрэг -25%;
- Том оврын автобус -2,4;
- Дунд оврын автобус 2 дахин өссөн;
- Микро автобус 83,3% өссөн;
- Такси -52,5%;
- Бусад -48,4%;

ДҮГНЭЛТ

Цагдаагийн Ерөнхий Газрын Мэдээлэл Судалгааны Төвөөс эрхлэн гаргадаг гэмт хэрэг, захиргааны зөрчлийн статистик мэдээнд бүртгэгдсэнээр 2013 оны эхний хагас жилд улсын хэмжээнд нийт 12793 гэмт хэрэг бүртгэгдэж өмнөх оны хагас жилийн дүнгээс 14,2%-иар өссөн үзүүлэлттэй байна.

Орон нутагт 6,2%-иар, нийслэлд 20,3%-иар гэмт хэрэг тус тус өссөн нь түүний шалтгаан, нөхцөлийг нарийвчлан судлан тогтоож, түүнтэй дорвитой тэмцэх шаардлагатайг харуулж байна. Үүний тулд гэмт хэргийн гаралтад нөлөөлж буй шалтгаан, нөхцөл байдлыг арилгах, таслан зогсоох үүднээс гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлын хүрээнд, судалгаа шинжилгээний үндсэн дээр тодорхой үе шаттайгаар, оновчтой арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэхийн тулд дараах дүгнэлтийг гаргаж байна. Үүнд:

1. ГЭМТ ХЭРГИЙН ӨСӨЛТ, ТҮҮНИЙ БҮСЧЛЭЛ

1.1. *Нийслэлд гэмт хэргийн гаралт өндөр өсөлттэй буюу 14.2 хувьтай байна. Нийслэлийн дцүргцдээс хамгийн өндөр өсөлттэй нь Баянзүрх дцүрэг.*

Нийслэлд гэмт хэргийн гаралт хамгийн өндөр хувьтай байгааг дүүргүүдээр бүсчлэн авч үзвэл:

Баянзүрх дүүрэгт гэмт хэрэг хамгийн ихээр үйлдэгдсэн байна. Тус дүүрэг нь нийслэлийн зүүн захад сунаж байрладаг, газар нутгийн хэмжээ том учир хүн амын тоогоор нийслэлд хоёрдугаарт ордог. Иймд тухайн дүүрэгт гэмт хэргийн гаралт өссөн нь дараах шалтгаант нөхцөлүүдтэй холбоотой гэж үзсэн байна. Үүнд:

- Нийслэлийн зүүн захад байрладаг учир цагдаагийн байгууллагын хяналт, үйл ажиллагааны хүртээмж муу байдаг;

- Нийт өрхийн 70 орчим хувь нь гэр хороололд амьдардаг;

- Томоохон худалдааны төвүүд болох “Нарантуул”, “Да хүрээ”, “Цайз” захууд байрладаг;

- Хүн амын нягтшил их.

Иймд тус дүүрэгт цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны хүртээмжийг нэмэгдүүлж, хяналтын цэгийг оновчтой байршуулах, иргэдэд гэмт хэргээс өөрсдийгөө хамгаалахад тэдний сонор сэрэмж, анхаарал болгоомж, үүрэг хариуцлагаа ухамсарласан байдал онцгой чухал ач холбогдолтойг ухуулан таниулж, аюулд өөрийн хайхрамжгүй байдлаас өртөхгүй байх талаар сануулсан сэрэмжлүүлэг өгч байх ажлыг бүх талууд (хувийн хэвшлийн; иргэний нийгмийн; төрийн байгууллагуудтай) хамтран ажиллах хүрээнд хэрэгжүүлэх нь гэмт хэргийн гаралтыг бууруулах, түүнээс урьдчилан сэргийлэхэд ач холбогдолтой.

1.2. *Тухайлсан газруудаас Нисэхэд гарсан гэмт хэргийн тоо 2 дахин их нэмэгджээ.*

Өмнөх улиралд буурсан үзүүлэлттэй байсан бол энэ улиралд (2 дугаар улиралд) өссөн үзүүлэлттэй

гарсан байна. Энэ өсөлтөнд үндэсний аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг, бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэрэг, захиргааны журмын эсрэг гэмт хэргүүд эзэлж байна. Иймээс дээрх гэмт хэргүүдийн төрөл зүйлд анхаарч цагдаагийн бие бүрэлдэхүүнийг энэ хэсэгт онцгой ач холбогдол үзүүлэх шаардлагатай байна.

1.3. Дорнод аймагт гэмт хэргийн гаралт тогтмол их байгаа бол Ховд аймаг өмнөх оны энэ үетэй харьцуулбал 40,5%-иар хамгийн их өссөлттэй байна.

Статистик мэдээнээс Дорнод аймагт гэмт хэргийн гаралт хамгийн их байдаг гэсэн үзүүлэлт харагдаж байгаа бөгөөд үүнд малын хулгайн гэмт хэргийн гаралт хамгийн их өссөн аймгаар бүртгэгдсэн байна. Харин Ховд аймагт гэмт хэргийн гаралтын үзүүлэлт өндөр байгаа нь энэ бүсэд гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг оновчтой хэрэгжүүлэх шаардлагатайг харуулж байна.

Мөн үүний зэрэгцээ махны хомсдол, үнийн хөөрөгдөл нь хүмүүст хялбараар их мөнгө олох гэсэн сэдлийг төрүүлж байгаа нь хөдөө орон нутагт малын хулгайн гэмт хэрэг өсөхөд нөлөөлж байгаа учир төр засгаас түүнд чиглэсэн арга хэмжээ, оновчтой бодлогыг авч хэрэгжүүлэх нь зөв юм.

2. ЯМАР ГЭМТ ХЭРЭГ ӨСЧ, МӨН БУУРЧ БАЙНА ВЭ? ГЭМТ ХЭРГИЙН ИЛРҮҮЛЭЛТ

2.1. Годорхой зарим төрлийн гэмт хэргийн хувьд:

- Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл, бодисыг хууль бусаар бэлтгэх, олж авах, хадгалах,

тээвэрлэх, илгээх -84,6%;

- Хээл хахууль авах -54,5%;

- Хээл хахууль өгөх -50%;

- Тээврийн хэрэгслийн хөдөлгөөний аюулгүй байдал, ашиглалтын журам зөрчих хэрэг -3,2%;

- Хүнийг санаатай алах гэмт хэрэг -24,1% тус тус буурсан байна.

Гэвч хээл хахууль авах, өгөх, мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх эм бэлдмэл бодисыг хууль бусаар бэлтгэх, олж авах, хадгалах, тээвэрлэх, илгээх борлуулах зэрэг хэргүүд нь манай нийгэмд тулгамдсан асуудлуудын суурь шалтгаан болсоор байгаа бөгөөд эдгээр гэмт хэргийн гаралт буурсан уу, илрцлэлт муу байна уу гэдгийг анхааран авч үзэх шаардлагатай байна.

Харин:

- Химийн хорт болон аюултай бодисын тухай хууль тогтоомж зөрчих -133,3%;

- Хүүхэд хаях, төөрүүлэх 83,3%;

- Эд зүйлсийг хууль бусаар хил нэвтрүүлэх -63,2%;

- Хууль бусаар ашигт малтмал хайх, ашиглах, олборлох -58,3%;

- Бусдын эд хөрөнгийг дээрэмдэх -17,3%;

- Бусдын эд хөрөнгийг завших үрэгдүүлэх хэрэг -16,2%;

- Бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах хэрэг -25,9%;

- Танхайрах хэрэг -2,7%;

- Хүчиндэх -9,5%;

- Бусдын бие махбодид гэмтэл учруулах хэрэг -12%;

- Бусдын эд хөрөнгийг залилан мэхэлж авах хэрэг -25,4%;

- Бусдын эд хөрөнгийг булаах хэрэг 37%-иар тус тус өссөн байна.

2.2. Хөнгөн болон хүндэвтэр гэмт хэргийн илрцлэлт буурсан ч хүнд онц хүнд гэмт хэргийн илрцлэлт өссөн.

Олон нийтийн газар, хүн олноор цуглардаг болон цугларч болох газруудад цагдаагийн хяналтыг сайжруулах, мөн бүртгэгдсэн нийт хэргийн 60% нь хулгайн болон бусдын бие махбодид гэмтэл учруулах гэмт хэргүүд байна. Иймд ард иргэдийг анхаарал болгоомжтой байхыг сануулах, сурталчлах арга хэмжээг эрчимжүүлэх, өөрсдийн анхаарал болгоомжгүй, хайхрамжгүйгээс гэмт хэргийн хохирогч болсон гэмт хэргийн тоон үзүүлэлт болон холбогдох мэдээллийг ЕБС болон Их, Дээд сургуулийн сурагчид, оюутан залууст ухуулан таниулах, эдгээр насныхан олноор цуглардаг газруудад статистикийн тоон мэдээлэл агуулсан сурталчилгааны зурагт хуудсыг байрлуулах шаардлагатай.

2.3. Булаах, хулгайлах гэмт хэргүүд өсч, хүнийг санаатай алах, ТХХАБАЖ зөрчих хэргүүд буурсан.

Дээр дурдсанчлан олон нийтийн газар, нийтийн тээвэр, хүн олноор цуглардаг мөн цугларч болох газруудад цагдаагийн хяналтыг сайжруулах, Баянзүрх дүүргийн нутаг дэвсгэрт байрладаг томоохон худалдааны төвүүдийн орчимд байрлах цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааг идэвхжүүлэхийн тулд шаардагдах техник, тоног төхөөрөмж, боловсон хүчний хангалтыг хэвийн ажиллах нөхцөлд хүргэх шаардлага байгааг мөн харуулж байна.

Мөн Дэлхийн банк, Монгол улсын үндэсний статистикийн хорооноос хамтран гаргасан Монгол Улсын ядуурлын түвшин 2012 оны 4 дүгээр сарын мэдээгээр 29,8%-тай байгаа нь нэлээд өндөр түвшин юм.¹ Өөрөөр хэлбэл 3 хүн тутмын нэг нь өдөр тутмын зайлшгүй хэрэгцээтэй ахуйн хэрэглээний зүйлсээр дутагдаж байгаа нь хулгай хийх, бусдын эд хөрөнгийг булаах сэдлийг бий болгож байна. Мөн ажилгүйдлийн түвшин Үндэсний статистикийн хорооноос гаргасан 2011 оны мэдээ²-нд 7,7%-тай байгаа нь бага хувь биш юм. Ажилгүйдлийн хувь өндөр байгаа нь гэмт хэргийн гаралтад нөлөөлдөг нь гэмт хэрэг үйлдэгсдийн 53% нь ажилгүй байгаагаар нотлогдож байна.

Иймээс дан ганц хуулийн болон цагдаагийн байгууллагууд гэмт хэрэгтэй тэмцэх нь оновчтой хэлбэр болж чадахгүй тул засгийн газраас ядуурал, ажилгүйдэлд чиглэсэн цогц бодлого хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

2.4. Хүнийг санаатай алах гэмт хэрэг эрс буурсан.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр онц жигшүүртэй хүн амины хэргүүдийн тухай эрчимтэй мэдээлж байгаа ч статистик дүн өмнөх оны энэ үеийнхээс эрс буурсан байгааг харуулж байна.

¹ Монгол улсын ядуурлын онөөгийн дүр төрх, Б. Эрдэнэсүрэн, Үндэсний статистикийн хороо, УБ., 2012 оны 12 дугаар сар.

² Үндэсний статистикийн хорооны хамгийн сүүлийн мэдээ

3. ЗАРИМ ТӨРЛИЙН ГЭМТ ХЭРГҮҮД

3.1. Хүн худалдаалах гэмт хэрэг хагас жилийн байдлаар 60%-иар өссөн байна.

Хүн худалдаалах гэмт хэрэг нь ямагт зохион байгуулалттай төдийгүй олон улсыг хамарсан шинжийг өөртөө агуулдаг. Энэ утгаараа хүн худалдаалах гэмт хэрэг нь үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн нэг бие даасан төрөл гэж хүлээн зөвшөөрөгддөг байна. Энэ гэмт хэрэг нь Монгол улсад харьцангуй шинэ төдий зүйл боловч сүүлийн жилүүдэд эрчимтэйгээр нэмэгдэж байна. Иймээс дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

- Хүн худалдаалах гэмт хэргийн суурь шалтгаан болох ажилгүйдэл, ядуурлыг багасгахад төрийн зөв оновчтой бодлого явуулах;

- Монгол хүний хөдөлмөрийн үнэлэмжид стандарт тогтоож, цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх;

- 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 худалдахтай тэмцэх тухай хууль, Гэрч хохирогчийг хамгаалах тухай хууль г.м.);

- Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг ард нийт, ялангуяа эмзэг бүлгийнхний дунд түлхүү зохиож, иргэдэд гэмт хэргийн улмаас өөрт учирсан хохирлоо нөхөн төлүүлэх эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар соён гэгээрүүлэх ажлыг эрчимжүүлэх.

3.2. Улсын хэмжээнд малын хулгайн гэмт хэрэг буурсан

Энд дурдагдаж буй үзүүлэлт нь малын хулгайн гэмт хэргийн субъект нь малчин байгаа гэмт хэргүүд өмнөх оны мөн үетэй харьцуулбал буурсан, үүний зэрэгцээ гэмт хэргийн гаралтыг үйлдэгдэж буй газраар (байршил) авч үзсэн статистик мэдээллээр бэлчээрт үйлдэгдсэн гэмт хэргийн гаралт мөн буурсан тоон мэдээтэй шууд харилцан хамааралтай байна. Гэвч малын хулгайн гэмт хэрэг дараах аймгуудад тогтмол өндөр гардаг байна. Үүнд: Дорнод, Төв, Архангай аймгууд багтаж байна. Иймээс эдгээр аймгууд малын хулгайн гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг оновчтой хэрэгжүүлэн аймгуудын хоорондох авто замын хяналт, шалган нэвтрүүлэх цэгүүдийн үйл ажиллагааны уялдаа холбоог сайжруулж, иргэд, малчидтай хамтран ажиллах хэрэгтэй байна.

3.3. Галт зэвсгээр цөлдэгдсэн гэмт хэрэг 2.1 дахин өссөн.

Хагас жилийн байдлаар галт зэвсгээр үйлдэгдсэн 23 хэргийн 1 нь Багануур дүүрэгт гарсан бол бусад хэргүүд бүгд орон нутагт үйлдэгджээ. Энэ нь галт зэвсгийн бүртгэл, эзэмшилт, худалдан борлуулалтад тавих хяналт муу байгаа бөгөөд орон нутагт “Калибр” буунд бүртгэл хийгддэггүй, түүнийг хянаж бүртгэлд хамруулах тогтолцоо байдаггүйтэй холбоотой байна.

Иймд орон нутгийн цагдаагийн байгууллага энэ тал дээр анхаарч зохистой арга хэмжээг авахын зэрэгцээгээр төрөөс хууль эрх зүйн орчныг чангатгаж түүний хэрэгжилтэд онцгой анхаарал тавих хэрэгтэй байна.

3.4. *Согтуугаар үйлдэгдсэн болон эмзэгтэй хүн үйлдсэн гэмт хэрэг өссөн бол мансуурсан цедээ үйлдсэн гэмт хэрэг болон гэр бүлийн хүчирхийлэл буурсан байна.*

Нийгмийн хөгжлийг хойш татагч том дайсан бол архидалт, ядуурал, ажилгүйдэл байдаг. Энэ нь олон төрлийн гэмт хэргийн гаралтад шууд хамааралтай нөлөөлдөг. Энэ төрлийн гэмт хэргийг багасгах, түүнээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд шууд хаах, хяналт тавих гэсэн үр өгөөж багатай арга хэмжээг хэрэгжүүлэх нь төдийлөн үр дүнгүй юм.

Иймд хүч хөдөлмөр хоосон зарцуулснаас илүүтэйгээр ард иргэдийг соён гэгээрүүлэх болон ухуулан сурталчлах ажил зохион байгуулах хэлбэрээр дотроос нь эрүүлжүүлэх мөн төрөөс хэрэгцээ шаардлагыг оновчтой тодорхойлсны үндсэн дээр цогц бодлого хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгаа нь дахин нотлогдож байна.

3.5. *Нийт гэмт хэрэгтний 7% нь 18 нас хүрээгүй буюу хүүхэд байгаа бол 40 хүртэлх насны хүүхдүүс 88,5%-ийг эзэлж байна.*

Насанд хүрээгүй иргэдэд чиглэсэн гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг ЕБС-ын хөтөлбөрт тусгах, тэдэнд зориулсан телевизийн нэвтрүүлэг, цахим сайт, зөвлөгөө өгөх зэрэг тэдэнд хүрэх үр дүнтэй хувилбаруудыг сонгон ажиллуулах. Энэ үзүүлэлтийн үр дүнг анхаарч Боловсрол, шинжлэх ухааны яам, бусад холбогдох яам, харьяа агентлагуудтай хамтран ажиллах уялдаа холбоог сайжруулах шаардлагатай байна. Мөн Монгол улсын хөдөлмөрийн идэвхтэй насны буюу 40 хүртэлх насны иргэдийн гэмт хэрэгт холбогдох явдал өндөр байгаа нь залуучуудад чиглэсэн бодлого, арга хэмжээ дутагдалтай байгааг харуулж байна.

3.6. *Хоригдлууд дахин гэмт хэрэгт холбогдох нь өссөн*

Одоогийн байгаа хорих анги, орон нутагт байгаа шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага, түүний харуул хамгаалалт, байшин барилгын чанар муу байгаагаар шууд хамааралтай. Энэ нь Хууль Зүйн Салбарын Шинэчлэлийн хүрээнд төлөвлөгдөж буй тус салбарын дэд бүтцийн шинэчлэлийг даруй хэрэгжүүлэх шаардлагатайг нотолж байна. Мөн цаашид дээрх байгууллагуудын үйл ажиллагаанд анхаарч шалтгаант нөхцөл байдлыг тодорхойлон зэрэг үр дүнд чиглэсэн оновчтой ажлууд хийхийн зэрэгцээгээр энэ салбарын хууль эрх зүйн орчныг сайжруулж түүний хэрэгжилтэд хяналт тавьж ажиллах хэрэгтэй байна.

3.7. *Нийт гэмт хэргийн дийлэнх нь буюу 65% нь олон нийтийн газар, гудамж талбай, гэр, орон сууцанд үйлдэгджээ.*

Олон нийтийн газар, нэн ялангуяа гудамж талбай, цэцэрлэгт хүрээлэнгийн ойр орчимд цагдаагийн хяналтыг сайжруулж гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлуудыг зохион байгуулах эрчимжүүлэх хэрэгцээ шаардлага гарсан байна. Цаашид урин дулааны улирал үргэлжилж байгаагаар холбогдуулан тодруулбал цэцэрлэгт хүрээлэн олон нийт цуглаж уулзаж болох голын ай сав, эрэг зэрэгт хөдөлгөөнт эргүүлийн бүсийг бий болгох, урьдчилан сэргийлэх, ард иргэдэд сануулах зэрэг арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх хэрэгтэй байна. Түүнчлэн, нийтийн зах, бөөний худалдааны төв, зочид буудал зэрэг нь гэмт хэрэг хамгийн ихээр гарч буй цэгүүд болоод байгаа нь анхаарал татаж байна.

---о0о---

ЧӨЛӨӨТ ХУДАЛДААНЫ ХЭЛЭЛЦЭЭРИЙН ОЛОН УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ: МОНГОЛ УЛС ЧӨЛӨӨТ ХУДАЛДААНЫ ХЭЛЭЛЦЭЭР БАЙГУУЛАХ БОЛОМЖ, ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН



ХЗҮХ-ийн Хууль зүйн
судалгааны төвийн эрхлэгч, Хууль
зүйн ухааны доктор *Н.И.Дэши*

Удиртгал

Монгол улс төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн эдийн засагт шилжиж буй 20 жилийн хугацаанд гадаад худалдаа, үнэ, тарифыг чөлөөлөх, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн таатай орчинг бүрдүүлэх зэрэг худалдааны төрийн бодлогоо шинэчлэхдээ нэлээд амжилт олжээ. Тухайлбал, гадаад худалдаандаа диверсификаци хийснээр манай улсаас үйлдвэрлэлд шаардлагатай тоног төхөөрөмж, түүхий эдийг ямар ч хориг саадгүйгээр хямд зардал, үнээр худалдан авах болсон байна. Энэ нь Монгол улс Дэлхийн банк, Дэлхийн худалдааны

байгууллага (ДХБ) зэрэг олон улсын эдийн засгийн байгууллагуудад элсэж, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг хөхиүлэн дэмжих, гадаад худалдааг либералчлахад чиглэсэн олон арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэнтэй салшгүй холбоотой. Эдгээр арга хэмжээний үр дүнд манай улс Азийн улс, орнуудын дотор импортын тариф хамгийн багатай орон болсноос гадна гадаадын хөрөнгө оруулалтын таатай орон гэж олон улсын байгууллагууд үзэх болжээ.

Ялангуяа, Монгол улс ДХБ-д элссэнээр томоохон худалдааны бүлэглэлүүд, түүнчлэн өөрийн худалдааны түнш улсуудынхаа талаар олон талын мэдээлэл олж авах боломж бүрдэн, дэлхийн 140 гаруй оронтой нэн тааламжтай нөхцөлөөр худалдаа хийж байна. Ийнхүү Монгол улсын эдийн засаг дэлхийн бусад улс, орнуудынхтай улам бүр харилцан хамааралтай болсноор манай улсын хувьд худалдааны томоохон бүлэглэлүүд, гадаад орнуудын хөрөнгө оруулалт болон худалдааг либералчлах бодлого¹, түүний арга хэрэгслийг олон талаас нь нухацтай судлаж, худалдааны хууль тогтоомжийг шинэчлэх шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

¹ ДХБ байгуулагдсаны дараа гадаад орнуудад авч хэрэгжүүлсэн хөрөнгө оруулалт, худалдааг либералчлах арга хэмжээ, бодлогын арга хэрэгслийн талаар World Investment Report 1994. Transnational Corporations, Employment and the Workplace. United Nations, New York and Geneva, 1994. P 277-313 –аас тодруулж үзэн үү.

Гадаад орнуудын туршлагаас харахад хөрөнгө оруулалт, худалдааг либералчлах зорилгоор ДХБ –ын гишүүн –орнууд худалдааны хууль тогтоомжоо боловсронгуй болгохын зэрэгцээ бусад орнуудтай хоёр талт худалдааны гэрээ байгуулах, чөлөөт болон бусад төрлийн худалдааны хэлэлцээрт нэгдэн орох зэрэг арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсээр байна.

Монгол улсын хувьд 1990 оноос хойш тухайн үеийн үндэсний эдийн засгийн бэрхшээлтэй асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн худалдааны бодлогыг явуулж, дэлхийн 30 гаруй улсуудтай хоёр талт худалдаа –эдийн засгийн хамтын ажиллагааны гэрээ, хэлэлцээр байгуулжээ. Өнөө үед манай улс худалдаа, эдийн засгийн ямар нэг бүлэглэлд нэгддэггүйгээс гадна аль нэг улс, оронтой чөлөөт худалдааны хэлэлцээр (free trade agreements) байгуулаагүй байна.

Гэвч Монгол улсын худалдаа, эдийн засгийн хамтын ажиллагаа жилээс жилд өргөжиж, түүний эрх зүйн орчинг улам сайжруулах шаардлагын улмаас 2011 оноос ОХУ-тай манай Засгийн газар чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийг байгуулах асуудлыг судлан үзэж эхэлсний зэрэгцээ эдийн засгийн түншлэлийн хэлэлцээр байгуулах асуудлаар хоёр талт хэлэлцээг энэ оноос Япон улсын Засгийн газартай хийж байна.

Ийм учраас Монгол улс бусад улстай чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах боломж, шаардлага, хэлэлцээр байгуулах олон улсын эрх зүйн тогтолцоо зэрэг асуудлыг олон талаас нь цэгцтэй судлах шаардлага

зүй ёсоор тавигдаж байна.² Энэхүү өгүүлэлд эдгээр асуудлыг олон талаас нь гүнзгийрүүлэн авч үзэх боломжгүй ч чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн олон улсын эрх зүйн зохицуулалт, гадаад орнуудын чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн өнөөгийн практик, хэлэлцээрийн бүтэц, агуулга, Монгол улс чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах боломж, эрх зүйн орчин гэсэн гурван үндсэн асуудлыг ДХБ–ын эрх зүйн тогтолцооны хүрээнд авч үзье.

1. Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн олон улсын эрх зүйн зохицуулалт

1.1. Чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах эрх зүйн орчин үүсч бүрэлдсэн товчоон

Олон улсын эдийн засгийн эрх зүйн хөгжлийн түүхээс харахад дэлхийн улс орнуудын худалдаа, эдийн засгийн харилцаа жилээс жилд өргөжиж, эдийн засгийн үр ашиг гарах болсон учраас 1940-өөд оны дунд үеэс Олон улсын худалдааны байгууллага (International Trade Organization) байгуулах үзэл санааг дэлхийн янз бүрийн орнуудын улс төр, эдийн засгийн хүрээнд талархан дэмжих хандлага хүчтэй болжээ.

² Монгол улс бусад улстай чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах боломж, зах зээлийн шаардлага, ийм төрлийн хэлэлцээрийн манай эдийн засагт үзүүлэх нөлөөллийн талаар Н. Отгонсайхан, Монгол улсын түнш орнуудтай чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах боломж. "Монгол – Оросын худалдаа, эдийн засгийн орчин үеийн хамтын ажиллагааны шинэ парадигм". Олон улсын онол-практикийн 2011 оны 10 дугаар сарын 17-ны өдрийн бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл. Улаанбаатар. Үндэсний хөгжлийн хүрээлэн. 2011 болон Хулдорж Б., Батмэнд Р., Отгонсайхан Н. "Эдийн засгийн интеграц: Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн экспортын бүтэцэд үзүүлэх нөлөө". "Монголын худалдаа: бодлого, шинэтгэл" сэдэвт хурлын эмхтгэл. УБ., 2011 бүтээлээс тодруулж үзнэ үү.

Олон улсын худалдааны байгууллага байгуулах гэсэн 53 улсын оролдлого 1947-1948 онд бүтэлгүйтсэн боловч Тариф, худалдааны ерөнхий хэлэлцээр (ТХЕХ) байгуулснаар дэлхийн улс, орнуудын худалдааны харилцааг олон улсын гэрээний үндсэн дээр зохицуулах боломж бүрэлджээ. 1947 оны ТХЕХ³-ийн гишүүн-орнууд хэлэлцээрийн бусад гишүүдийн хувьд ялгаварлан гадуурхсан бодлого явуулах ёсгүй болсон учраас өөрсдийн худалдааны бодлого, хууль, дүрэм, журмыг ТХЕХ-ийн зарчим, зүйл, заалтын шаардлагад нийцүүлэх ажлыг тодорхой үе шатаар хийж эхэлсэн байна.

Аажмаар ТХЕХ болон олон улсын худалдааны бусад гэрээ, хэлэлцээрийн дагуу хүлээсэн үүргээ гишүүн-орнууд хэрхэн биелүүлж байгаад хяналт тавьж байх олон улсын байгууллагыг бий болгох шаардлага гарснаар Дэлхийн худалдааны байгууллага байгуулах тухай Марракешийн хэлэлцээрийг 1994 онд байгуулжээ. Улмаар Марракешийн хэлэлцээрийн төслийг хэлэлцэн тохиролцсон олон талт худалдааны хэлэлцээний Уругвайн үе шатны явцад 1947 оны ТХЕХ-ийн эх бичвэрийг эрх зүйн хувьд ялгаатай баримт бичиг болгон боловсруулснаар 1994 оны ТХЕХ хэмээн нэрлэх болжээ.

Мөн Марракешийн хэлэлцээрт бараа, үйлчилгээ болон оюуны өмчийн худалдааг зохицуулсан 50 орчим хэлэлцээрийг багцлан хавсаргасан⁴

³ The Text of the General Agreement on Tariffs and Trade. GATT.Geneva, July 1986

⁴ Марракешийн хэлэлцээр болон түүнд хавсаргасан бусад хэлэлцээрийн эх бичвэрийг "Олон талт худалдааны хэлэлцээрийн Уругвайн үе шатны дүнд байгуулсан эрх зүйн баримт бичгүүд". Дэлхийн худалдааны байгууллага, Улаанбаатар, 2000 он ботнос үзнэ үү.

бөгөөд ДХБ-д гишүүнээр элсэн орж байгаа улс, орон эдгээр гэрээ, хэлэлцээрийн бүх зүйл, заалтыг мөрдөж хэрэгжүүлэх учиртай⁵.

Марракешийн хэлэлцээрийн Хавсралт 1А-д : 1994 оны ТХЕХ -тэй хамааралтай Хөдөө аж ахуйн тухай хэлэлцээр зэрэг барааны худалдааны олон талт 12 хэлэлцээр оржээ. Харин Хавсралт 1В-д: Үйлчилгээний худалдааны ерөнхий хэлэлцээр (ҮХЕХ)-ийн эх бичвэр, Хавсралт 1С-д: Оюуны өмчийн эрхийн худалдаатай холбогдсон асуудлын тухай хэлэлцээр (ОӨЭХХАХ)-ийн эх бичвэр тус тус хавсрагджээ.

Марракешийн хэлэлцээрийн Хавсралт 2-т: Маргаан шийдвэрлэх асуудлыг зохицуулах дүрэм, журмын тухай харилцан ойлголцох баримт бичиг, Хавсралт 3-д: Худалдааны бодлогыг хянан үзэх механизм тус тус тусгагдсан. Хавсралт 4-т: Иргэний агаарын тээврийн онгоц худалдах тухай хэлэлцээр, Засгийн газрын худалдан авалтын тухай хэлэлцээр зэрэг хязгаарлагдмал тооны оролцогчидтой худалдааны хэлэлцээрийн эх бичвэрүүдийг хавсаргажээ.

ДХБ бол засгийн газар хоорондын олон улсын байгууллага мөн бөгөөд түүний үйл ажиллагааны үндсэн зорилт нь ДХБ-ын эрх зүйн зарчим, хэм хэмжээг олон улсын худалдааны харилцаанд хэрэглэх явдлыг хангахад оршино.

⁵ Дэлхийн худалдааны байгууллага байгуулах тухай хэлэлцээрийн II зүйлд зааснаар Марракешийн хэлэлцээрийн I- IV хавсралтанд заасан хэлэлцээрүүд, тэдгээртэй холбогдох баримт бичиг, түүнчлэн гишүүн —орны нэгдэн орсон протокол нь түүний салшгүй хэсэг болно.

Марракешийн хэлэлцээрийн 3-р зүйлд зааснаар ДХБ дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ:

- Олон улсын худалдааны асуудлаар олон талт хэлэлцээг зохион байгуулж явуулах;

- Улс хоорондын худалдааны маргааныг шийдвэрлэх механизмыг хэрэгжүүлэх;

- ДХБ-ын олон талт хэлэлцээрүүдийг тайлбарлах;

- ДХБ-д гишүүнээр элсэн орох, Марракешийн багц хэлэлцээрийн дагуу хүлээх учиртай үүргийг биелүүлэхтэй холбогдон үүрэгчлэлээс байгууллагын гишүүнийг чөлөөлөх эсэх асуудлыг шийдвэрлэх;

- Марракешийн багц хэлэлцээрийн биелэлтэд хяналт тавих.

Марракешийн багц хэлэлцээрийн зохицуулалтын хүрээ маш өргөн бөгөөд тухайлбал, хөдөө аж ахуй, банк, цахилгаан холбоо, засгийн газрын худалдан авалт, үйлдвэрлэлийн стандарт, бүтээгдэхүүний аюулгүй байдал, хорио цээр, эрүүл ахуй, оюуны өмч, хөрөнгө оруулалт зэрэг асуудлыг хамарч байна⁶.

1994 оны ТХЕХ болон бусад хэлэлцээрийн гол зорилго нь худалдааг либералчлах, худалдааны тарифын болон тарифын бус саад тотгорыг арилгах, улс хоорондын худалдаанд ялгаварлан гадуурхахгүй байх дэглэмийг бий болгох; гааль, худалдаатай холбогдсон дотоодын хууль тогтоомжийг ил тод болгох, түүнчлэн хөгжиж буй орны хувьд

тусгай дэглэм тогтоох зэрэг худалдааны бодлогын хэрэгслийг ашиглан олон улсын чөлөөт худалдааны эрх зүйн тогтолцоог бий болгоход оршино. Үүнээс гадна, *худалдааны түншиэ ялгаварлан гадуурхахгүй байх; гадаад болон дотоодын бүтээгдэхүүний хувьд ялгаатай дэглэм тогтоохгүй байх; харилцан ашигтай байх гэсэн гурван үндсэн зарчим тусгагджээ.*

Ингэхлээр ДХБ-ын гишүүн-орнууд худалдааг либералчлах, чөлөөлөхөд чиглэсэн тариф, гаалийн татварын хэмжээг бууруулах, худалдаан дахь техникийн саад тотгорыг арилгах, лиценз олгох ажиллагааг ил тод болгох зэрэг арга хэмжээг олон улсын эдийн засгийн эрх зүйн үндсэн зарчим, ТХЕХ болон бусад хэлэлцээрт заасан зарчмын дагуу авч хэрэгжүүлэх учиртай.

Гэвч ДХБ-ын гишүүн-орнуудын олон улсын худалдаанд гүйцэтгэх үүрэг, эдийн засгийн хөгжлийн төвшин нь өөр өөр байгаа учраас Марракешийн багц хэлэлцээрт хөгжиж буй орнуудтай хийх худалдааны хувьд зарим хөнгөлөлт олгохоор тусгасан. Тухайлбал, ТХЕХ-ийн “Худалдаа ба хөгжил” хэмээх IV бүлэгт зааснаар хөгжингүй болон хөгжиж буй орнуудын хоорондын худалдаанд харилцан ашигтай байх зарчмыг хэрэглэхгүй байхыг зөвшөөрчээ. Түүнчлэн, ТХЕХ болон ҮХЕХ-т зааснаар хөгжиж буй орнууд өөрийн эдийн засгийн онцлогт тохирсон худалдааны бодлогын арга хэмжээ авах, ДХБ-ын өмнө хүлээсэн үүрэгчлэлээ хөгжингүй орнуудтай харьцуулбал илүү урт хугацаанд хэрэгжүүлэх зэрэг зарим хөнгөлөлт, давуу эрх эдлэх боломжтой аж.

⁶ ДХБ-ын үйл ажиллагаа, түүний эрх зүйн тогтолцоо, олон талт худалдааны хэлэлцээний Дохагийн үе шатанд ДХБ-ын гишүүд ямар асуудлаар хэлэлцээ хийж байгаа талаар энэхүү өгүүлэлд дэлгэрүүлж авч үзээгүй учир энэ талаар www.wto.org web site-аас үзнэ үү.

ТХЕХ-ийн 1 дүгээр зүйл, ҮХЕХ-ийн 2 дугаар зүйл, ОӨЭХХАХ-ийн 4 дүгээр зүйлд нэн тааламжтай үндэстний дэглэм тусгагдсанаар ДХБ-ын аливаа гишүүн ямар нэг хэлбэрээр ялгаварлан гадуурхах бодлого явуулахыг хориглосон юм. Энэ нь ДХБ-ын аль нэг гишүүнд ямар нэг давуу тал олгох, тухайлбал, хилээр оруулах бараанд ногдуулах тарифын хэмжээг ялгавартай тогтоох зэрэг арга хэмжээ авах ёсгүй гэсэн үг. *Гэвч нэн тааламжтай үндэстний дэглэм хамаарахгүй байх тохиолдлыг ДХБ-ын багц хэлэлцээрт тодорхой заасны нэг нь чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн дагуу олгосон давуу тал, хөнгөлөлтцд юм. Энэ шалтгаанаар сүцлийн жилцүдэд чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийг ДХБ-ын гишүүн-орнууд хоорондоо олноор байгуулах болсон бөгөөд хүчин төгөлдөр болсон чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн тоо жилээс жилд өсөх хандлага ажиглагдаж байна.*

Дээрхээс үзэхэд чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн эрх зүйн үндсийг ДХБ-ын эрх зүйн эх сурвалжууд, гадаад орнуудын олон улсын гэрээний практик⁷ бүрдүүлж байгаа бөгөөд 2010 оны байдлаар дэлхийн улс, орнууд чөлөөт худалдааны 300 орчим хэлэлцээр байгуулснаас ДХБ-ын нэг гишүүн-оронд чөлөөт худалдааны 13 хэлэлцээр ноогдож байна. Одоо чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах, түүнийг хянан үзэх журмыг авч үзье.

⁷ ДХБ-ын эрх зүйн тогтолцооны үүсэл, хөгжил, түүний зохицуулалтын онцлогын талаар П. Амаржаргал, Ж. Оюунтунгалаг. Олон улсын эдийн засгийн эрх зүй. Евро-Ази дээд сургууль. УБ., 2004 болон М. Уянга. Дэлхийн худалдааны байгууллагын эрх зүйн зохицуулалт, хөгжиж буй орны эрх. МУИС-ын Хууль зүйн сургууль. Эрх зүй сэтгүүд. 1/2011(20) бүтээлээс тодруулж үзнэ үү.

1.2. Чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах, түүнийг хянан үзэх журам

Энэхүү өгүүллийн 1.1-р хэсэгт дурдсанчлан 1947 оны ТХЕХ-ийн үндсэн зарчим нь нэн тааламжтай үндэстний нөхцөл мөн хэдий ч чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн болон гаалийн холбооны гишүүн-орнууд бие биендээ илүү хөнгөлөлттэй нөхцөл олгосоор иржээ.

Яваандаа 1947 оны ТХЕХ-т хөгжиж буй орнууд олноор нэгдэн орох болсны улмаас хөгжингүй болон хөгжиж буй орнуудын хооронд хийх худалдааны хувьд илүү таатай нөхцөл, хөнгөлөлт олгох асуудлыг шийдвэрлэх шаардлага гарчээ. Энэ асуудлыг олон талт худалдааны хэлэлцээний Токиогийн үе шатны дүнд байгуулсан “Ялгавартай, илүү таатай нөхцөл олгох, харилцан ашигтай байх, хөгжиж буй орнуудыг оролцоог нэмэгдүүлэх тухай” шийдвэр (Decision on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries)⁸-ээр зохицуулах болсноор буурай хөгжилтэй орнууд чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулж хөнгөлөлт эдлэх болсон байна.

ТХЕХ-ын гишүүн-орнуудын хүрээнд гарсан дээрх шийдвэрийн үр дүнд чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн тоо жилээс жилд нэмэгдэх болсон учраас гаалийн холбоо, чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн дагуу олгож байгаа хөнгөлөлт, давуу тал, тэдгээрийн олон улсын худалдаанд

⁸ Товчоор Enabling Clause буюу Эрх олгох тухай заалт хэмээн нэрлэж заншсан. Энэ шийдвэрийн төслийг анх хэрхэн тохиролцсон талаар “Regionalism and the World Trading System”, WTO, Geneva, 1995 бүтээлээс тодруулж үзнэ үү.

үзүүлж байгаа нөлөөлөл зэрэг асуудлыг хэлэлцэхийг олон талт худалдааны хэлэлцээнд оролцогч орнууд үе үе тавих болжээ. Ялангуяа, олон талт худалдааны хэлэлцээний Уругвайн үе шатны явцад Австрали, Энэтхэг, Япон, Шинэ Зеланд, БНСУ зэрэг орнууд 1947 оны ТХЕХ-ийн 24 дүгээр зүйлийг боловсронгуй болгох саналыг дэвшүүлснээр чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийг зохицуулсан зүйл, заалт Марракешийн багц хэлэлцээрт тусгагджээ. Тухайлбал, 1994 оны ТХЕХ-ийн 24 дүгээр зүйлийг тайлбарлах тухай харилцан ойлголцох баримт бичиг (Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994)-ийг баталснаас гадна ҮХЕХ-т хөнгөлөлттэй холбогдсон зүйл, заалтыг мөн тусган бэхжүүлсэн.

Ийнхүү олон талт худалдааны хэлэлцээний Уругвайн үе шатны үр дүнд ДХБ-ын гишүүн-орны хувьд хил худалдааг хөгжүүлэх зорилгоор хөрш зэргэлдээ орондоо худалдааны давуу нөхцөл олгох боломж хадгалагдан үлдсэн бөгөөд 1994 оны ТХЕХ-ийн 24 дүгээр зүйлд заасны дагуу ДХБ-ын гишүүн-орнууд чөлөөт худалдааны хэлэлцээр болон гаалийн холбоо байгуулах эрхтэй. Мөн ҮХЕХ-ийн 5-р зүйлд зааснаар ДХБ-ын гишүүн-орнууд өөр хоорондоо үйлчилгээний худалдааг либералчилсан хэлэлцээр байгуулах эрхтэй.

Гаалийн холбоо болон худалдааны чөлөөт бүсийн зорилго нь тухайн холбоо болон бүсэд харъяалагдах улс орон, нутаг дэвсгэрийн хооронд хийх худалдааг хөнгөвчлөхөд оршино. Гэхдээ, тухайн холбоо болон бүсийн бүрэлдэхүүнд

ороогүй ТХЕХ-ийн бусад гишүүн-орнуудтай хийх худалдаанд саад тотгор гаргах ёсгүй.

Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн талууд өөр хоорондын худалдааны дийлэнх хэсгийн гаалийн татварыг тодорхой хугацаанд чөлөөлөх, тарифын бус хязгаарлалтыг арилгахаас гадна чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн үйлчлэлд хамаарах бараа, бүтээгдэхүүн нь тухайн хэлэлцээрийн гишүүн-орнуудын нутаг дэвсгэрээс гаралтай байх учиртай. Чөлөөт худалдааны гишүүн-орнууд гуравдагч орнуудтай хийх худалдааны бодлогоо өөрсдөө бие даан тодорхойлдог.

1994 оны ТХЕХ-т зааснаар гаалийн холбоо, худалдааны чөлөөт бүс байгуулсан эсвэл хүчин төгөлдөр мөрдөж буй холбогдох хэлэлцээрт нэгдэн орохоор шийдвэрлэсэн ТХЕХ-ийн гишүүн энэ тухай бусад гишүүддээ нэн даруй мэдэгдэх учиртай. Үүнд чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн олон улсын эрх зүйн зохицуулалтын онцлог орших бөгөөд энэ нь чөлөөт худалдааны хэлэлцээр болон бусад шаардлагатай мэдээллийг ажлын хэсэг судлан үздэг хяналтын тогтолцоо байдагтай холбоотой.

Ялангуяа, 1990-ээд оноос чөлөөт худалдааны хэлэлцээр шинээр байгуулах, нэгдэн орох гишүүдийн тоо жилээс жилд эрс нэмэгдэх болсон учраас ДХБ-ын Бүсийн худалдааны хэлэлцээр хариуцсан хороо (Committee on Regional Trade Agreements)-г 1996 онд байгуулж, чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийг хянаж байх ажлыг хариуцуулжээ. Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийг хянах ажлыг уг хороо хийж эхэлсэн боловч төдийлөн үр дүнд хүрээгүй аж. 1996-2001 оны хооронд

БХХХХ нэг ч тайлан батлаагүй учраас ДХБ-ын гишүүд бүсийн худалдааны хэлэлцээрийг ил тод болгоход чиглэсэн шинэ механизмыг 2006 оны 12 дугаар сард батлан мөрдүүлжээ.

2006 оноос ийнхүү мөрдөж буй журмын дагуу чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулахаар зэхэж буй аливаа гишүүн нь энэ тухайгаа бусад гишүүдэд урьдчилан мэдэгдэхээс гадна шинээр байгуулсан хэлэлцээр болон бусад мэдээллийг хянан үзэх хуваарийг хийнэ. Шинээр байгуулсан хэлэлцээрийг нэг жилийн хугацаанд хянах ёстой ба хэлэлцээрийн талуудын харилцан хийсэн тарифын буулт, нэн тааламжтай үндэстний нөхцөлд хамаарахгүй байх тохиолдол, гарал үүслийн дүрэм, импортын статистик зэрэг мэдээллийг ДХБ-ын Нарийн бичгийн дарга нарын газарт ирүүлэх учиртай. Шинээр байгуулсан чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн эх бичвэр, түүний талуудаас ирүүлсэн мэдээлэл, материал болон мэдээллийн бусад эх үүсвэрийг судалж хянан үзсэний үндсэн дээр ДХБ-ын Нарийн бичгийн дарга нарын газар холбогдох танилцуулга бэлтгэж, гишүүдэд тараадаг. Одоо гадаад орнуудын чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн өнөөгийн практик, түүний хөгжлийн гол чиг хандлагыг авч үзье.

2. Гадаад орнуудын чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн өнөөгийн практик, түүний хөгжлийн чиг хандлага

2.1. Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн өнөөгийн практик, түүний төрлүүд

Өнөө үед чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийг дэлхийн улс, орнууд бүсийн эдийн засгийн интеграцид

идэвхтэй оролцох, зах зээлийн хэмжээг нэмэгдүүлэх, гадаадын хөрөнгө оруулалтын таатай орчин бүрдүүлэх, тарифын хэмжээг бууруулах зэрэг улс төрийн болон эдийн засгийн янз бүрийн шалтгаанаар байгуулдаг. Тухайлбал, АНУ зэрэг зарим хөгжингүй орнууд чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн практикт төлөвшин тогтсон эрх зүйн зарчим, хэм хэмжээ нь хөдөө аж ахуй, үйлчилгээ, хөрөнгө оруулалт, түүнчлэн хүрээлэн буй орчны хамгааллын болон хөдөлмөрийн стандарт зэрэг олон улсын эдийн засгийн хамтын ажиллагааны салбарыг либералчлахад чиглэсэн олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг шинээр тогтооход чухал үүрэг гүйцэтгэнэ гэж үзэж, эдгээр асуудлыг чөлөөт худалдааны хэлэлцээрт тусган бэхжүүлэхийг хичээсээр байгаа билээ.

Харин Европын холбоо (ЕХ), Чили болон бусад орнууд чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийг улс төрийн хамтын ажиллагааны хүрээг өргөжүүлэх, ардчиллын үнэт зүйлсийг дэлгэрүүлэх, хамгаалах, энх тайван, тогтвортой байдлыг хангах зэрэг олон шалтгаанаар байгуулж байна.

Ер нь олон улсын байгууллага, гадаадын эрдэмтэн, судлаачдын хийсэн судалгаагаар ЕХ хамгийн олон буюу чөлөөт худалдааны 30 орчим хэлэлцээр байгуулсан байна. ЕХ-ны дараа Чили улс 26 хэлэлцээр, Мексик улс 21 хэлэлцээр, Сингапур улс 19 хэлэлцээр, Египет улс 18 хэлэлцээр, Турк улс 17 хэлэлцээр тус тус байгуулжээ.⁹ Мөн сүүлийн жилүүдэд Бразил, Энэтхэг, БНХАУ зэрэг орнууд чөлөөт

⁹ World Trade Report 2011, "The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence", WTO, p.57.

худалдааны хэлэлцээрийг олноор байгуулж байгаа бөгөөд тухайлбал, БНХАУ чөлөөт худалдааны 10 хэлэлцээрийг 2000-2010 онуудад байгуулсан юм.

Өнөө үед чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах засгийн газар хоорондын хэлэлцээг АНУ, Япон, Чили, Арабын Нэгдсэн Эмират улс, Канад, БНСУ зэрэг орнууд идэвхтэй хийж байна. ТУХН-ийн орнууд ч мөн адил өөр хоорондоо болон европын бусад оронтой чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийг байгуулах хандлага хүчтэй болжээ. Түүнчлэн, Африк тив болон Ойрхи дорнодын орнууд бүсийн интеграцид татагдаж орох болсноор чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах практик ийнхүү дэлхийн улс, орнуудад өргөн дэлгэрээд байна. Африкийн орнууд чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийг

өөр хоорондоо байгуулснаас гадна Кариб болон Номхон далайн сав газрын орнууд ЕХ - той Эдийн засгийн түншлэлийн хэлэлцээр (Economic Partnership Agreements) байгуулсныг энд дурдвал зохистой.

Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийг хоёр орны хооронд, эсвэл хэд хэдэн орны хооронд байгуулахын зэрэгцээ сүүлийн жилүүдэд Зүүн Европ, Латин Америкийн орнууд өөр хоорондоо өөрөөр хэлбэл, чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн өөр өөр гишүүн-орны хооронд байгуулах хандлага бас гарч байна. Энэ нь Европ, Америк тивийн орнууд бүсийн эдийн засгийн интеграцид татагдан орж байгаатай холбоотой бөгөөд ДХБ -ын хүрээнд хүчин төгөлдөр мөрдөж буй чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн тоог нэгдүгээр хүснэгтэд үзүүлэв.

Хүснэгт № 1

Хүчин төгөлдөр мөрдөж буй хоёр талт болон олон талт чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн тоо (2010 оны байдлаар)

Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн төрөл	Хоёр талт	Олон талт	Дор хаяж нэг гишүүн нь чөлөөт худалдааны өөр хэлэлцээрийн оролцогч
Дан хөгжингүй орнууд оролцсон хэлэлцээрүүд	6	9	8
Хөгжингүй болон хөгжиж буй орнууд оролцсон хэлэлцээрүүд	29	6	41
Дан хөгжиж буй орнууд оролцсон хэлэлцээрүүд	135	36	18
Нэг бүсийн орнууд оролцсон хэлэлцээрүүд	81	39	26
Өөр өөр бүсийн орнууд оролцсон хэлэлцээрүүд	89	12	41

Эх сурвалж: ДХБ-ын Нарийн бичгийн дарга нарын газар¹⁰

¹⁰ World Trade Report 2011, "The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence", WTO, p. 61.

Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн тоо жилээс жилд нэмэгдэх болсон нь ДХБ-ын гишүүд тарифын хувь хэмжээг бууруулсаар ирсэнтэй холбоотой бөгөөд чөлөөт худалдааны хэлэлцээр, гаалийн холбоог байгуулснаар тэдгээрийн гишүүн-орнуудын экспортын хэмжээ нэмэгдэх хандлага гарах болжээ. Тухайлбал, 1994 онд Хойт Америкийн чөлөөт худалдааны хэлэлцээр (ХАЧХХ)¹¹ байгуулагдсанаар түүний гишүүн-орнуудын экспортын хэмжээ эрс өссөнөөс гадна энэ үзүүлэлт нь ХАЧХХ-ийн гишүүн-орнуудын өөр хоорондын нийт худалдааны 25.0 хувьтай тэнцэх болжээ. Ийнхүү хоёр болон олон талт чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн хүрээнд хийгдэж байгаа худалдааны хэмжээ нь дэлхийн нийт худалдааны 1/3-д хүрээд байна.

Ер нь Марракешийн хэлэлцээр байгуулагдсанаас хойш нэн тааламжтай үндэстний дэглэмийн дагуу тогтоосон тарифын дундаж хэмжээ ДХБ-ын гишүүн-орнуудад байнга буурсаар ирсэн бөгөөд тухайлбал, Өмнөд, Төв Америкийн орнуудад 1990-ээд онд 30.0-аас илүү хувь байсан бол харин сүүлийн арван жилийн хугацаанд 10.0 хувь хүртэл буурчээ. Харин энэ хугацаанд Зүүн өмнөд Азийн орнуудад тарифын дундаж хэмжээ 20.0 хувиас 6.0 хувь, Африкийн орнуудад 2009 оны байдлаар 12.0 хувь, баруун Азийн орнуудад 45.0 хувиас 15.0 хувь хүртэл тус тус буурсан. Гадаадын болон Монголын эрдэмтэн, судлаачдын

¹¹ХАЧХХ -ийн агуулга, бүтэц, ач холбогдол, түүний эдийн засаг, нийгмийн үр дагавар, нөлөөллийн талаар The North American Free Trade Agreement: A New Frontier in International Trade and Investment in the Americas. The American Bar Association and the International Law. 1994 бүтээлээс тодруулж үзнэ үү.

хийсэн судалгаанаас харахад чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулсны үр дүнд гол төлөв аж үйлдвэрийн бараа, сэлбэг болон эд ангиудын барааны худалдааны хувьд тарифын хэмжээ тус тус буурсан боловч хөдөө аж ахуй зэрэг эдийн засгийн зарим салбарт өндөр хэвээр байна. Тарифын асуудлаас гадна чөлөөт худалдааны хэлэлцээрээр үйлчилгээ, хөрөнгө оруулалт, оюуны өмчийн хамгаалалт, худалдаан дахь техникийн саад тотгор, өрсөлдөөн зэрэг олон асуудлыг зохицуулж байгаа бөгөөд одоо гадаад орнуудын байгуулсан чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн бүтэц, агуулгыг сийрүүлж үзье.

2.2. Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн бүтэц, агуулга

2.2.1. Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн агуулга.

Сүүлийн жилүүдэд чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн агуулга, бүтэцэд ихээхэн өөрчлөлт гарч байгаа бөгөөд хэлэлцээрээр тарифын хэмжээг бууруулахтай холбогдсон уламжлалт асуудлаас гадна үйлчилгээ, хөрөнгө оруулалт, оюуны өмч, худалдаан дахь техникийн саад тотгор, маргаан шийдвэрлэх зэрэг асуудлыг зохицуулах болжээ. Тухайлбал, эдүгээ хичин төгөлдөр мөрдөж буй чөлөөт худалдааны хэлэлцээрүүдийн гуравны нэг нь үйлчилгээний худалдааны асуудлыг зохицуулж байгаа бөгөөд энэ нь чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн хөгжлийн гол чиг хандлага болж байна. Үүнээс гадна чөлөөт худалдааны зарим хэлэлцээрээр хөдөлмөрийн харилцаа, хүрээлэн буй орчны хамгаалаа, ядуурлыг бууруулах, алслагдсан бүс, орон нутгийн хөгжлийг дэмжих, аялал жуучлалыг хөгжүүлэх зэрэг асуудлыг зохицуулж байна.

Хүснэгт № 2

2010 оны байдлаар хүчин төгөлдөр мөрдөж буй чөлөөт худалдааны
хэлэлцээрийн агуулга (зохицуулалтын зүйл)

	Барааны худалдаа	Бараа ба үйлчилгээний худалдаа	Үйлчилгээний худалдаа
Дан хөгжингүй орнууд оролцсон хэлэлцээр	13	9	1
Хөгжингүй болон хөгжиж буй орнууд оролцсон хэлэлцээр	36	40	0
Дан хөгжиж буй орнууд оролцсон хэлэлцээр	145	41	1
Хоёр талт	104	64	0
Олон талт	38	11	2
Дор хаяж нэг гишүүн нь чөлөөт худалдааны өөр хэлэлцээрт оролцогч	52	15	0
Нэг бүсийн орнууд оролцсон хэлэлцээрүүд	110	33	2
Өөр өөр бүсийн орнууд оролцсон хэлэлцээрүүд	84	57	0

Эх сурвалж: ДХБ-ын Нарийн бичгийн дарга нарын газар¹²

Харин агуулгын хувьд гадаад орнуудын байгуулсан чөлөөт худалдааны гэрээ, хэлэлцээрт худалдааны бодлоготой холбогдсон 52 асуудлыг зохицуулсан зүйл, заалт тусгагдсан бөгөөд эдгээр зүйл, заалтыг гадаадын эрдэмтэн, судлаачид: 1) ДХБ-ын хэлэлцээрт тусгагдсан заалт; 2) ДХБ-ын хэлэлцээрт тусгагдаагүй заалт гэж хоёр үндсэн хэсэгт ангилж байна. Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн бүтэц, агуулгыг доорх хүснэгтээр үзүүлэв.

Хүснэгт № 3

Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн агуулга, зүйл, заалтууд

ДХБ-т хэлэлцээрт тусгагдсан зүйл, заалт (асуудлууд)	ДХБ-ын хэлэлцээрт тусгагдсан зүйл, заалт	ДХБ-ын хэлэлцээрт тусгагдаагүй зүйл, заалт
Аж үйлдвэрийн бараа	Авилгын эсрэг арга хэмжээ	Эрүүл мэнд
Хөдөө аж ахуйн бараа	Өрсөлдөөний бодлого	Хүний эрх
Гаалийн асуудал, цагаачлал	Хүрээлэн буй орчныг хамгаалах хууль тогтоомж	Хууль бус цагаачлал
Экспортын татвар, мансууруулах бодис	Оюуны өмчийн эрх	Мансууруулах бодис

¹² World Trade Report 2011, "The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence", WTO, p. 61.

Эрүүл ахуй, хорио цээрийн арга хэмжээ	Хөрөнгө оруулалтын арга хэмжээ	Аж үйлдвэрийн хамтын ажиллагаа
Төрийн монополь эрхтэй худалдааны байгууллагууд	Хөдөлмөрийн зах зээл	Мэдээлэл
Худалдаан дахь техникийн саад тотгор	Хөрөнгийн хөдөлгөөн	Уул уурхайн салбар
Саармагжуулах арга хэмжээ	Хэрэглэгчдийг хамгаалах	Мөнгө угаах
Демпингийн эсрэг арга хэмжээ	Мэдээллийн баазыг хамгаалах	Цөмийн аюулгүй ажиллагаа
Төрийн халамж	Хөдөө аж ахуй	Улс төрийн яриа хэлцэл
Олон нийтийн худалдан авалт	Хууль тогтоомжийг нийцүүлэх	Төрийн удирдлага
Худалдаатай холбогдсон хөрөнгө оруулалтын арга хэмжээ	Аудио бичлэг	Бүсийн нутгийн хамтын ажиллагаа
ҮХЕХ	Иргэний хамгаалалт	Судалгаа, технологи
Худалдаатай холбогдсон оюуны өмчийн эрх	Инновацийн бодлого	Жижиг дунд үйлдвэр
	Соёлын хамтын ажиллагаа	Нийгмийн асуудлууд
	Эдийн засгийн бодлого	Статистик
	Боловсрол, сургаал	Татвар
	Эрчим хүч	Алан хядах ажиллагаа
	Санхүүгийн тусламж дэмжлэг	Виз ба орогнол

Эх сурвалж: Horn et al. (2010)¹³

Хүснэгт №3 – аас харахад, чөлөөт худалдааны хэлэлцээрт Марракешийн багц хэлэлцээрийн зохицуулалтын зүйл болох өрсөлдөөн, оюуны өмчийн эрх, хөрөнгө оруулалт, хөрөнгийн хөдөлгөөн зэрэг асуудлыг зохицуулсан зүйл, заалтыг гол төлөв тусгаж байна. Эдгээр асуудлаас гадна хүчин төгөлдөр мөрдөж буй чөлөөт худалдааны нийт хэлэлцээрийн гуравны нэгд хүрээлэн буй орчныг хамгаалах, хөдөлмөрийн зах зээл, виз болон орогнолын асуудлыг зохицуулсан зүйл, заалтыг тусган бэхжүүлснийг онцлон дурдвал зохистой.

Хөгжингүй болон хөгжиж буй орны хооронд байгуулсан чөлөөт худалдааны хэлэлцээрт Марракешийн багц хэлэлцээрээр зохицуулаагүй асуудлыг тусгаснаас гадна хөгжингүй орнууд экспортын дүрэм, журмаа хөнгөвчлөх үүрэг хүлээжээ. Түүнчлэн, дан хөгжиж буй орнуудын хооронд байгуулсан чөлөөт худалдааны хэлэлцээрт тариф, экспортын дүрэм, журмыг хөнгөвчлөх зэрэг асуудлыг тусган бэхжүүлсэн байна.

¹³ World Trade Report 2011, "The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence". WTO, p.129.

Дээрхээс үзэхэд гадаад орнуудын байгуулсан чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн үйлчлэх хүрээ, зохицуулалтын зүйл болон эрхийн хэм хэмжээ өөр хоорондоо ялгаатай байна. Энэ нь чөлөөт худалдааны тухайн хэлэлцээрийн гишүүдийн эдийн засгийн хөгжлийн төвшин, худалдааны эргэлтийн хэмжээ, бүтэц, худалдааны бодлого зэрэг эдийн засаг, нийгмийн олон хүчин зүйлсээс шалтгаалдаг. Гэхдээ, чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн агуулга, бүтэц, хувьсал, хөгжилд ДХБ –ын эрх зүйн тогтолцоо, олон улсын эдийн засгийн эрх зүйн номлол, практик шийдвэрлэх нөлөө үзүүлж байгаа бөгөөд цаашид ч үзүүлэх нь маргашгүй. Одоо чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн үндсэн элементүүдийг авч үзье.

2.2.2. Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн үндсэн элементүүд. Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрт түүний гишүүн- орнуудын хоорондох бараа, үйлчилгээ болон оюуны өмчийн худалдааг либералчлах, хөнгөвчлөхтэй холбогдсон арга хэмжээ, хэлэлцээрийн эдийн засаг, нийгмийн үр дагавар зэрэг олон асуудлыг тусган бэхжүүлэх учиртай. Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн зорилго, түүний үйлчлэх хүрээнээс шалтгаалан гадаад орнуудын чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн өнөөгийн практикт хэлэлцээрийн үндсэн эх бичвэрээс гадна дагалдах гэрээ, хэлэлцээр, хавсралт зэрэг эрх зүйн баримт бичгүүд үйлдэх шаардлага байн байн гардаг.

Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн үндсэн эх бичвэрт тарифын болон тарифын бус саад тотгорыг багасгах, арилгах, үйлчилгээ, хөрөнгө оруулалт,

худалдаан дахь техникийн саад тотгор, өрсөлдөөн зэрэг үндсэн элементээс гадна чөлөөт худалдааны тухайн хэлэлцээрийг хэрэгжүүлэх механизм, маргаан шийдвэрлэх механизм, хэлэлцээр хүчин төгөлдөр болох журам зэрэг асуудлыг тусган бэхжүүлдэг. Тухайлбал, Япон болон Бүгд Найрамдах Чили улсын хооронд 2007 оны 3-р сарын 27-ны өдөр байгуулсан Стратегийн эдийн засгийн түншлэлийн хэлэлцээр (Agreement between Japan and the Republic of Chile for a Strategic Economic Partnership)¹⁴ нь бүтцийн хувьд 19 бүлэг, 199 зүйл, 15 хавсралтаас бүрдэх бөгөөд хэлэлцээрийн эх бичвэр дараах бүлгүүдтэй байна. Үүнд:

1. I Бүлэг. Нийтлэг үндэслэл (Chapter 1. General Provisions);
2. II Бүлэг. Нэр томъёо (Chapter 2. General Definitions);
3. III Бүлэг. Барааны худалдаа (Chapter 3. Trade in Goods);
4. IV Бүлэг. Гарал үүслийн дүрэм (Chapter 4. Rules of Origin);
5. V Бүлэг. Гаалийн бүрдүүлэлт (Chapter 5. Customs Procedures);
6. VI Бүлэг. Эрүүл ахуй, хорио цээрийн арга хэмжээнүүд (Chapter 6. Sanitary and Phytosanitary Measures);
7. VII Бүлэг. Техникийн дүрэм, журам, стандарт болон тохирлыг нийцүүлэх асуудлууд (Chapter 7. Technical Regulations, Standards and Conformity Assessment Procedures);
8. VIII Бүлэг. Хөрөнгө оруулалт (Chapter 8. Investment);
9. IX Бүлэг. Үйлчилгээний хил дамнасан худалдаа (Cross –Border Trade in Services);

¹⁴ Хэлэлцээрийн эх бичвэр, түүний хавсралтуудыг www.mofa.jp/policy/fta web site-ээс тодруулж үзнэ үү.

10.X Бүлэг. Санхүүгийн үйлчилгээ (Chapter 10. Financial Services);

11.XI Бүлэг. Бизнесийн ажлаар иргэд улсын хилээр нэвтрэн орох, түр хугацаагаар үлдэх (Chapter 11. Entry and Temporary Stay of Nationals for Business Purposes);

12.XII Бүлэг. Засгийн газрын худалдан авалт (Chapter 12. Government Procurement);

13.XIII Бүлэг. Оюуны өмч (Chapter 13. Intellectual Property);

14.XIV Бүлэг. Өрсөлдөөн (Chapter 14. Competition);

15.XV Бүлэг. Бизнесийн орчинг сайжруулах нь (Chapter 15. Improvement of Business Environment);

16.XVI Бүлэг. Маргаан шийдвэрлэх (Chapter 16. Dispute Settlement);

17.XVII Бүлэг. Комисс (Chapter 17. Commission);

18.XVIII Бүлэг. Хэлэлцээрийн үйлчлэх хүрээнд хамаарахгүй зохицуулалтууд (Exceptions);

19.XIX Бүлэг. Төгсгөлийн заалтууд (Chapter 19. Final Provisions).

Харин чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн дагалдах хэлэлцээр, хавсралтанд хэлэлцээрийн тодорхой бүлэг, зүйл, заалтыг хэрэгжүүлэх, худалдааг хөнгөвчлөх, гаалийн бүрдүүлэлтийн бичиг баримтын загварыг тохиролцох зэрэг асуудлыг дэлхийн улс, орнууд тохиролцон шийдвэрлэж байна. Тухайлбал, Япон улс, Бруней улсуудын хооронд 2007 онд байгуулсан Эдийн засгийн түншлэлийн хэлэлцээрийн III Бүлэгийг хэрэгжүүлэх тухай хэлэлцээрийг хоёр тал 2008 оны 7-р сард байгуулж, гарал үүслийн гэрчилгээний асуудлыг эцэслэн

тохиролцжээ.¹⁵

Гадаад орнуудын туршлагаас харахад чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн агуулга, бүтэц нь тухайн хэлэлцээрийн гишүүн — орнуудын худалдааны харилцаа, олон улсын гэрээний практик, дотоодын хууль тогтоомжийн хөгжлийн төвшин, хамтран ажиллах салбарын онцлог зэрэг олон хүчин зүйлсээс шалтгаалдаг учраас чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн бүх зүйл, заалтыг нэг бүрчлэн авч үзэх боломжгүй юм. Ингэхлээр хэлэлцээрийн үндсэн зарим элементийг цухас авч үзье.

Үйлчилгээ. Сүүлийн үеийн чөлөөт худалдааны хэлэлцээрт үйлчилгээ үзүүлэх арга, үйлчилгээ үзүүлж буй хувь хүн, хуулийн этгээдэд нэн тааламжтай үндэстний дэглэм олгох эсэх асуудал, хувь хүмүүсийн хөдөлгөөн, үйлчилгээний тодорхой салбарт, тухайлбал, харилцаа холбоо, санхүүгийн үйлчилгээний зах зээлд хэлэлцээр байгуулсан тухайн орны хөрөнгө оруулагч, хувь хүн болон хуулийн этгээд нэвтрэн орж, үйлчилгээ үзүүлэх нөхцөл зэрэг асуудлыг зохицуулсан зүйл, заалтыг тусгажээ. Түүнчлэн, гадаадын хөрөнгө оруулагч, хуулийн этгээдээс хөрөнгө оруулахыг хориглосон үйлчилгээний үндсэн, дэд салбарыг тодорхой заажээ.

Чөлөөт худалдааны ихэнхи хэлэлцээрт үйлчилгээний худалдаан дахь саад тотгорыг арилгах, даатгал зэрэг үйлчилгээний зарим тодорхой зах зээлд гадаадын хөрөнгө оруулагч зөвшөөрөх, үйлчилгээ үзүүлэх байгууллага, хувь хүмүүст улсын хилээр

¹⁵ Agreement between Japan and Brunei Darussalam for an Economic Partnership Operational Procedures referred to in Chapter 3 (Rules of Origin). July 2008. www.mofa.jp/policy/fta web site.

нэвтрэх визийн дэглэмийг хөнгөвчлөх зэрэг асуудлыг тусгажээ. Өөрөөр хэлбэл, чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн гишүүн-орны үйлчилгээний зах зээлд хэлэлцээр байгуулсан бусад орны хувь хүн, хуулийн этгээд илүү хөнгөвчилсөн дүрэм, журмын дагуу нэвтрэн орж, үйлчилгээ үзүүлэх боломж бүрдэж байна. Энэ нь зарим талаар чөлөөт худалдааны тухайн хэлэлцээрт оролцоогүй орны хувь хүн, хуулийн этгээдийг ялгаварлан гадуурхсан байдлыг бий болгож байгааг энд тэмдэглүүштэй.

Хөрөнгө оруулалт. Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн нэг онцлог нь хэлэлцээрт оролцогч орны зах зээлд бусад оролцогч орны хөрөнгө оруулагч хөрөнгө оруулах дэглэмийг хөнгөвчлөхтэй холбогдсон асуудлыг зохицуулдаг оршино. Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрт хөрөнгө оруулалтын төрөл, дэглэм, хөрөнгө оруулах хэлбэр, хөрөнгө оруулагч нарт олгох нөхцөл, хөрөнгө оруулалтыг хамгаалах, гадаадын хөрөнгө оруулалттай байгууллагын удирдлагад гадаадын иргэнийг ажиллуулах, гарсан маргааныг шийдвэрлэх зэрэг асуудлыг зохицуулсан зүйл, заалт оржээ.¹⁶

¹⁶Тухайлбал, Япон, Чили улсын хооронд байгуулсан Эдийн засгийн түншлэлийн хэлэлцээрийн Хөрөнгө оруулалтын бүлгийн агуулга, зохицуулалтын зүйлийн хүрээ нь хоёр талт хөрөнгө оруулалтын гэрээний агуулга, бүтэцтэй төсөөтэйг энд тэмдэглүүштэй. Гэхдээ, энэ хэлэлцээрийн VIII бүлэгт хөрөнгө оруулалтын тодорхойлолт, хөрөнгө оруулагчид олгох дэглэм, хөрөнгө оруулалтыг дайчлан гаргуулах зэрэг асуудлаас гадна хөрөнгө оруулалтын маргааныг арбитрын журмаар шийдвэрлэх журам, арбитрын шийдвэрийг гүйцэтгэх зэрэг асуудлыг хэлэлцээрийн талууд тохиролцон тусган бэхжүүлжээ. Өөрөөр хэлбэл, хэлэлцээрийн хөрөнгө оруулалтын бүлгийн хувьд маргаан шийдвэрлэх өөр механизмыг хэлэлцээрийн талууд сонгон авсан байна.

Мөн хөрөнгө оруулагч нарт олон улсын эрх зүйгээр олгосон хамгаалалт эдлүүлэх, төлбөрөө гадаадад эргүүлэн гуйвуулах зэрэг эрхийг олгосон зүйл, заалтыг тусган бэхжүүлсэн нь олон талаар хоёр талт хөрөнгө оруулалтын гэрээний зохицуулалтын зүйлтэй ижил байгааг энд онцлон хэлбэл, зохистой.¹⁷

Худалдаан дахь техникийн саад тотгор. Эдүгээ, чөлөөт худалдааны хэлэлцээрт худалдаан дахь техникийн саад тотгортой холбогдсон зүйл, заалтыг тусгах болсон нь сүүлийн жилүүдэд дэлхийн улс орнууд тарифын хэмжээг байнга бууруулж байгаатай холбоотой юм. Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрт үйлдвэрлэлийн болон бусад стандартыг харилцан хүлээн зөвшөөрөх, стандартчиллын хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, холбогдох дүрэм, журмыг ил тод болгох, маргаан шийдвэрлэх журмыг зохицуулсан зүйл, заалтыг тусган бэхжүүлжээ. ДХБ-ын судалгаанаас үзэхэд, ЕХ-ны шугамаар байгуулсан чөлөөт худалдааны хэлэлцээрт стандартыг харилцан хүлээн зөвшөөрөх, хууль тогтоомжийг ижилтгэх асуудлыг чухалчлан тусгасан бол Хойд Америк, Зүүн Азийн орнуудын чөлөөт худалдааны хэлэлцээрт стандарт, хууль тогтоомжийг ил тод болгох асуудлыг голлон зохицуулжээ. Худалдаан дахь техникийн саад тотгорын асуудлыг чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн практикт хэрхэн зохицуулж байгааг дор хүснэгтээр үзүүлэв.

¹⁷Хоёр талт хөрөнгө оруулалтын гэрээний үүсэл, хөгжил, түүний зохицуулалтын зүйлийн талаар И.Идэш, Монголын гадаадын хөрөнгө оруулалтын хууль тогтоомжийн хөгжилд олон улсын эрх зүйн үзүүлсэн нөлөө, түүний хууль зүйн үр дагаврууд. Монгол улс дахь олон улсын эрх зүйн хөгжлийн чиг хандлага сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл. МУИС-ийн ОУХДС. УТА. ХЗҮХ. Улаанбаатар, 2012. Бүтээлээс тодруулж үзнэ үү.

Худалдаан дахь техникийн саад тотгортой холбогдсон зүйл, заалтууд чөлөөт худалдааны хэлэлцээрт тусгагдсан байдал

Зүйл, заалт	Европын холбоо	Хойд Америк	Зүүн өмнөд Ази	Өмнөд. Төв Америк	Африк
Стандартыг харилцан зөвшөөрөх	13	7	8	6	0
Стандартын хууль тогтоомж	13	40	31	41	0
Сорил болон техникийн дүгнэлтийг харилцан хүлээн зөвшөөрөх	67	73	69	76	70
Стандартыг ижилтгэх	80	20	31	47	60
Стандартын хууль тогтоомжийг ижилтгэх	73	27	54	59	50
Сорил болон техникийн дүгнэлтэнд тавигдах шаардлагыг ижилтгэх	80	20	31	47	60
Ил тод болгох	20	67	62	65	20
Хяналт тавих байгууллага	20	67	62	76	40
Маргаан шийдвэрлэх байгууллага	20	33	46	47	20
Нэгдсэн бодлого	7	0	15	6	20
Техникийн тусламж	40	40	23	65	40
Метрологи (Metrology)	47	13	8	47	60

Эх сурвалж: Calculations on Piermartini and Budetta (2009) database¹⁸

Өрсөлдөөний бодлого. Дэлхийн улс, орнуудад монополь эрхтэй төрийн болон хувийн хэвшлийн компани, аж ахуйн нэгжүүд үйл ажиллагаа явуулсаар байгаа, эдийн засгийн зарим дэд салбарт гадаадын хөрөнгө оруулалтыг хориглосон хууль, журам үйлчилж байгаа нь өрсөлдөөний асуудлыг зохицуулсан зүйл, заалтыг чөлөөт худалдааны хэлэлцээрт тусган бэхжүүлэх үндсэн шалтгаан болж байна. Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрээр тухайн хэлэлцээрийн гишүүн-орны улсын үйлдвэрийн газар, компаниудын үйл ажиллагаа, зах зээлийн давамгайл байдлаа хууль бусаар ашиглах, өрсөлдөөнд тавигдах шалгуур зэрэг асуудлыг зохицуулж байна. Мөн өрсөлдөөний асуудал эрхэлсэн комисс, хороо байгуулах, өрсөлдөөний хууль тогтоомжийг ил тод болгох, хэрэглэх, хэлэлцээрт оролцогч орны өрсөлдөөний бодлогыг хянан үзэх механизм зэрэг асуудлыг зохицуулж байна.

¹⁸ World Trade Report 2011, "The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence", WTO, p.142.

Ийнхүү өнөө үед чөлөөт худалдааны хэлэлцээрт Марракешийн багц хэлэлцээрээр зохицуулсан асуудлыг тусгах практик өргөн дэлгэрсэн учраас чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийг хянан үзэх механизмыг боловсронгуй болгох шаардлага бий болоод байна. Энэ асуудлыг ДХБ-ын гишүүд олон талт худалдааны хэлэлцээрийн Дохагийн үе шатанд хэлэлцэн ТХЕХ-ийн 24дүгээр зүйл, эрх зүйн холбогдох бусад баримт бичгийн зүйл, заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах боломжийг судлан үзэж байна.

Эдгээрээс үзэхэд, чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн агуулга, бүтэц өөрчлөгдөж, зохицуулалтын хүрээ нь жилээс жилд өргөжиж байна. Гэвч чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн өнөөгийн практикт Европын холбоо, АНУ зэрэг зөвхөн цөөн тооны орон голлох үүрэг гүйцэтгэж байгаа тул Монгол улсын хувьд бусад улстай чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах боломж, ийм төрлийн хэлэлцээр байгуулснаас үүсэх эдийн засаг, нийгмийн эерэг болон сөрөг үр дагаврыг нарийвчлан судлах шаардлага гарч байна. Ингэхлээр Монгол улс бусад улстай чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах боломж, эрх зүйн орчны талаар авч үзье.

3. Монгол улс чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах боломж, эрх зүйн орчин

3.1. Монгол улс бусад улстай чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах боломж

Энэхүү өгүүллийн удиртгал хэсэгт дурдсанчлан ДХБ-ын гишүүн болсноор манай орон олон улсын худалдааны

дүрэм, журмыг боловсруулахад оролцож, ашиг сонирхлоо хамгаалахаас гадна Монголын бараа, бүтээгдэхүүнийг ДХБ-ын гишүүдийн зах зээлд ялгаварлан гадуурхах нөхцөлгүйгээр нэвтрүүлэх, Монголын хөрөнгийг гадаадад таатай нөхцөлөөр оруулах зэрэг олон боломж гарсан билээ. Нөгөө талаар ДХБ-ын гишүүдийн бараа, бүтээгдэхүүнд нэн тааламжтай үндэстний нөхцөл олгох, гадаадын хөрөнгө орох таатай нөхцөлийг бүрдүүлэх, түүнчлэн худалдааны хууль тогтоомжоо ДХБ-ын эрх зүйн зарчим, хэм хэмжээтэй нийцүүлэн боловсронгуй болгох зэрэг олон үүрэг хүлээж, холбогдох үүрэг, амлалтаа зохих ёсоор биелүүлсээр байна.¹⁹

1997 оноос хойш Монгол улс барааны худалдааны салбарт ДХБ –ын өмнө хүлээсэн үүрэг, амлалтаа зохих ёсоор хэрэгжүүлсний үр дүнд экспорт болон импортын бүтээгдэхүүний тоо, хэмжээг хязгаарласан саад тотгорыг арилгаснаас гадна цөөн нэр төрлийн барааг лицензийн үндсэн дээр экспортлож импортлох тогтолцоог бий болгоод байна. Мөн импортыг хязгаарлахад чиглэсэн тарифын болон тарифын бус нэмэлт хязгаарлалт байхгүй болсон. Харин манай улс үйлчилгээний худалдааны бизнесийн үйлчилгээ, харилцаа, холбоо, барилга, дистрибьютер, санхүүгийн үйлчилгээ, аялал жуучлалын салбарын зах зээлийг нээлттэй болгох үүрэг хүлээж хэрэгжүүлсэн бөгөөд гадаадын үйлчилгээний байгууллагын салбар, төлөөлөгчийн газрыг нээж ажиллуулахад

¹⁹ ДХБ –ын өмнө Монгол улсын хүлээсэн үүрэг, амлалтын талаар Монгол улс нэгдэн орох асуудлаарх ажлын хэсгийн илтгэл ДХБ дахь Монгол улс. Албан ёсны баримт бичгүүдийн эмхтгэл. Улаанбаатар. 2003 –аас тодруулж үзнэ үү.

өнөө үед ямар нэг саад тотгор байхгүй болжээ. Түүнчлэн, Монгол улс ДХБ-ын өмнө ОӨЭХХАХ-ийн зүйл, заалтыг хэрэгжүүлэх үүрэг, амлалт хүлээж, оюуны өмчийн хууль тогтоомжийн шинэтгэл хийсэн.

Ийнхүү Монгол улс ДХБ-ын гишүүний хувиар хүлээсэн үүрэг, амлалтаа биелүүлсээр ирсэн боловч манай худалдааны гол түнш орнууд болох БНХАУ, Япон, БНСУ, ОХУ, ЕХ, АНУ зэрэг улсуудын зах зээлд Монголын аж ахуйн нэгж, хөрөнгө оруулагчид нэвтрэн орж, аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйн таатай орчинг бүрдүүлж чадаагүй байна.

Сүүлийн жилүүдэд худалдаа, хөрөнгө оруулалтаас гадна манай иргэд гадаадад хөдөлмөр эрхлэх хандлага ихсэж байгаа учраас Монголын иргэд гадаадад хөдөлмөр эрхлэх, урлаг, спортын үйлчилгээ үзүүлэх, судалгаа, шинжилгээний ажил явуулах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх, манай тусгай мэргэжлийн сургалтын байгууллагуудын мэргэжлийн үнэмлэх, дээд боловсролын димломыг гадаад улсуудаар хүлээн зөвшөөрүүлэх зэрэг худалдаа, эдийн засгийн харилцааны олон асуудлыг шийдвэрлэх шаардлага зүй ёсоор гарч байна. Эдгээр асуудлыг юуны өмнө манай Засгийн газар ОХУ, БНХАУ зэрэг улсуудтай стратегийн эдийн засгийн түншлэлийн харилцааг хөгжүүлэх замаар шийдвэрлэх боломжийг эрэлхийлж,²⁰

²⁰Монгол улс ОХУ, БНХАУ-тай чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах боломжийн талаар Н.Батнасан. "ОХУ, БНХАУ-тай чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах боломж, эдийн засагт үзүүлэх нөлөөлөл" сөрөнхий тэнцвэрийн загварт суурилсан шинжилгээ.УБ., 2008 бүтээлээс дэлгэрэнгүй үзнэ үү.

2012 оноос Эдийн засгийн түншлэлийн хэлэлцээр байгуулах асуудлаар хоёр талт хэлэлцээг Япон улсын засгийн газартай хийж эхлээд байна. Харин эдийн засгийн түншлэлийн хэлэлцээрийг Монгол улс Япон, ОХУ зэрэг ДХБ-ын гишүүн-орнуудтай энэхүү бүлгийн I хэсэгт өгүүлсэн ДХБ-ын эрх зүйн зарчим, практик, хэм хэмжээний дагуу байгуулах ёстой бөгөөд манай Засгийн газрын чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах эрх нь нээлттэй байна. Гэхдээ, энэхүү боломжийг хэрэгжүүлэхийн тулд Япон²¹, ОХУ²²-ын чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн өнөөгийн практик, худалдааны хууль тогтоомж, худалдааны бодлогыг олон талаас нь үзэгцтэй судлах шаардлагатай байна. Мөн Монгол улсад чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах эрх зүйн орчин зохих хэмжээнд төлөвшин хөгжсөн байх учиртай бөгөөд одоо энэ асуудлыг тодруулан авч үзье.

²¹ 2012 оны байдлаар Япон улс дэлхийн 14 улстай Эдийн засгийн түншлэлийн хэлэлцээр байгуулжээ. Өнөө үед эдийн түншлэлийн хэлэлцээр байгуулах асуудлаар хоёр талт хэлэлцээг Япон улсын Засгийн газар БНСУ, Австрали улсуудын Засгийн газартай хийж байна. Япон улсын бусад улсуудтай байгуулсан эдийн засгийн түншлэлийн хэлэлцээрийн агуулга, бүтцийг www.mofa.jp/policy/ web site-аас тодруулж үзнэ үү.

²² ОХУ нь ТУХН-ийн зарим орнуудтай хоёр талт чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулснаас гадна 2000 оны Евроазийн эдийн засгийн нийгэмлэг байгуулах тухай гэрээ (Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества) - ний хэлэлцэн тохиролцогч тал болоод байна. Мөн ОХУ, Беларусь, Казакстан, Таджикстан, Киргиз, Узбекистан зэрэг улсууд Гаалийн холбоо болон нэгдсэн эдийн засгийн орчны тухай гэрээ (Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве) -г 1999 онд байгуулан худалдаа, эдийн засгийн хамтын ажиллагаагаа явуулж байна. Энэ талаар Международное торговое право. Учебное пособие под ред.В.Ф.Попондопуло.М., 2005 бүтээлийн 35-66 X- аас тодруулж үзнэ үү.

3.2. Монгол улс дахь чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах эрх зүйн орчин, түүнийг сайжруулах асуудал

3.2.1. Монгол улс дахь чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах эрх зүйн өнөөгийн орчин

Энэхүү өгүүллийн удиртгал хэсэгт дурдсанчлан Монгол улс Дэлхийн худалдааны байгууллага байгуулах тухай Марракешийн хэлэлцээрт 1997 онд нэгдэн орсноос хойш үндэсний хууль тогтоомжоо ДХБ-ын эрх зүйн тогтолцооны зарчим, хэм хэмжээнд ойртуулан нийцүүлэх ажлыг байнга хийж ирсний үр дүнд Монгол улс бусад улстай чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах эрх зүйн орчин зохих хэмжээнд төлөвшин хөгжиж байна.

Яагаад гэвэл 1997 оноос хойш ДХБ-ын багц хэлэлцээрийг хэрэгжүүлэх явцад гадаадын хөрөнгө оруулагчид зөвшөөрөл олгох дүрэм, журмыг хялбарчлах, худалдааны бодлогын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын чиг үүрэг, захиргааны практикийг өөрчлөх, худалдааны хууль тогтоомжийг Монгол улсын нэгдэн орсон олон улсын худалдааны гэрээ, хэлэлцээртэй нийцүүлэх зэрэг олон асуудлыг шийдвэрлэх зайлшгүй шаардлага нөхцөлдсөн учраас Монголын Засгийн газар худалдааны хууль тогтоомжийн эрх зүйн шинэтгэлийг үе, үе хийж ирсэн, одоо ч хийсээр байна.

1990- 2010 онуудад Монгол улс гааль болон гаалийн тарифын төрөлжсөн хууль, ашигт малтмалын хууль зэрэг худалдааны хууль тогтоомжийн акт шинээр батлан мөрдүүлэх, нэмэлт

өөрчлөлт оруулах зэрэг арга хэмжээг авч хэрэгжүүлснээс гадна барааны гарал, үүсэл, оюуны өмчийн хууль тогтоомжийн шинэтгэл мөн хийсэн. Тухайлбал, Монголын худалдааны хууль тогтоомжийн шинэтгэлийн хүрээнд 1993 оны Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд 1998, 2002, 2008, 2011, 2012 онуудад тус тус нэмэлт өөрчлөлт оржээ. Мөн 2003 онд Барааны тэмдэг, газар зүйн заалтын тухай хуулийг баталсны зэрэгцээ 2006 онд Патентын тухай хууль, Зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг батлан мөрдүүлээд байна.

Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн үндсэн болон нэмэлт асуудлыг зохицуулсан Монголын худалдааны хууль тогтоомжийг шинэчлэхдээ Монгол улсын Засгийн газар Марракешийн багц хэлэлцээр, Монгол улс Марракешийн хэлэлцээрт нэгдэн орсон протокол болон олон улсын бусад гэрээ, конвенцийн зүйл, заалтыг харгалзан үздэг.

Монгол улс худалдааны хууль тогтоомжоо боловсронгуй болгох хөтөлбөрийг ДХБ болон бусад байгууллагын өмнө хүлээсэн үүрэг, амлалтынхаа хүрээнд ийнхүү хэрэгжүүлсний үр дүнд чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн үндсэн асуудал (тухайлбал, гаалийн тариф, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт г.м)-ыг зохицуулсан Монгол улсын Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль зэрэг хууль тогтоомжийн акт нь капитал импортлогч бусад орны жишигт зарим талаар хүрчээ.

Хэдийгээр худалдаа, эдийн засгийн харилцааг зохицуулсан зарим хууль, эрх зүйн акт капитал импортлогч бусад орны жишигт хүрсэн боловч Монголын худалдааны хууль тогтоомжийг ДХБ-ын эрх зүйтэй ойртуулах, нийцүүлэх, гадаад худалдааны үйл ажиллагааг зохицуулсан хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох, шинэтгэл хийх шаардлага байсаар л байна. Тухайлбал, 1993 оны Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуулиар гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн хувьд тогтоосон тусгай дэглэм (жишээ нь гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн өөрийн хөрөнгийн доод хэмжээг үндэсний хуулийн этгээдээс ялгамжтай өндөр тогтоосон, өөрийн хөрөнгийн 25 хувиас доошгүй нь гадаадынх байх, газрыг зөвхөн ашиглуулах г.м) нь ялгаварлан гадуурхсан шинжтэйгээ байгаа учраас манай дотоодын хууль тогтоомжийг Марракешийн багц хэлэлцээр болон бусад улстай байгуулах чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн шаардлагад нийцүүлэх ажил цаашид үргэлжлэн хийгдсээр байхад маргашгүй.

Энэ ажил нь юуны өмнө Монгол улсын төр, засгийн газраас явуулж буй худалдааг либералчлах болон гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг хөхиүлэн дэмжих бодлогын үр дүнд гадаадын хөрөнгө оруулалтын хэмжээ нэмэгдэж түүний нийгэм, эдийн засгийн үр нөлөө мэдэгдэхүйц болж байгаатай холбоотой. Үүнтэй уялдан гадаадын хөрөнгө оруулалтын төрийн бодлогыг шинэчлэн боловсруулах, ялангуяа, гадаадын хөрөнгө оруулалттай уул уурхайн төслүүдэд үндэсний үйлдвэрлэгчдийн оролцоог нэмэгдүүлэх зэрэг олон

асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд өнөө үед Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль болон эрх зүйн бусад актад нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлага тулгарч байгаа бөгөөд 2012 оны 5-р сард Улсын Их Хурал Стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуйн нэгжид гадаадын хөрөнгө оруулалтыг зохицуулах тухай хууль баталсан нь үүний жишээ юм.

Стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуйн нэгжид гадаадын хөрөнгө оруулалтыг зохицуулах тухай хуулиар стратегийн ач холбогдол бүхий аж ахуйн нэгжийн хувьцааг гадаадын хөрөнгө оруулагчид худалдах журмыг тогтоосон бөгөөд цаашид ч энэ мэтээр гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг хязгаарласан хууль, эрх зүйн актууд шинээр батлагдах магадлал бас өндөр хэвээрээ байгааг тэмдэглүүштэй. Жишээ нь цөмийн болон эрчим хүчний салбарын төрийн өмчийн үйлдвэрийн газруудын гүйцэтгэх удирдлагын гишүүд нь зөвхөн Монголын иргэд байх, захиргааны албан хаагчдын дор хаяж 70 хүртэл хувь нь Монголын иргэд байх, ажиллагсдын 90 хүртэл хувь нь Монголын иргэд байх, эрчим хүчний болон бусад салбарын үйлдвэрүүдийн дотоодын зах зээлээс худалдан авах бараа, бүтээгдэхүүний хэмжээг тогтоох зэрэг арга хэмжээг Монгол улсын Засгийн газар иргэний нийгмийн байгууллагуудын шаардлагаар

хэдийд ч авч хэрэгжүүлэх боломжоор хангагдсан байх ёстой.²³

Иймээс Монголын эдийн засгийн тэргүүлэх салбарт оруулах гадаадын хөрөнгө оруулалтыг үндэсний аюулгүй байдлын улмаас зарим талаар хязгаарласан арга хэмжээг Монгол улсын Засгийн газраас авч хэрэгжүүлж байх боломжийг манай улсаас бусад улстай байгуулах чөлөөт худалдааны хэлэлцээрээр хаах учиргүйг энд тэмдэглүүштэй.

Харин Монгол улс эдийн засгийн түншлэлийн хэлэлцээр байгуулах тохиолдолд дотоодын үйлдвэрлэлийн бүтээгдэхүүнийг гадаадын хөрөнгө оруулагчид худалдан авч байх, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн бүтээгдэхүүнийг заавал экспортод гаргаж байхыг хуульчилсан эрх зүйн акт батлан мөрдүүлэх, ашигт малтмалын үнийн гэнэтийн өсөлтийн татвар ногдуулах эсэх зэрэг асуудлыг Монгол улсын Засгийн газар **ДХБ – ын Худалдаатай холбогдсон хөрөнгө оруулалтын арга хэмжээний тухай хэлэлцээр, ҮХЕХ болон бусад улстай байгуулах чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн зүйл, заалтыг харгалзан үзсэний үндсэн дээр шийдвэрлэж байх**

²³Эдгээр шаардлагыг Япон, Чили улууудын хооронд байгуулсан Стратегийн эдийн засгийн түншлэлийн хэлэлцээрт тусгаагүй бөгөөд харин ч японы корпораци, хуулийн этгээдүүд чилийн үйлдвэр, компанудын үйлдвэрлэлийн хэрэгцээнд худалдан авах тоног төхөөрөмж, материал, сэлбэг, эд ангийн тендерт оролцох боломжтой байна. Ийм учраас Япон улстай эдийн засгийн түншлэлийн хэлэлцээр байгуулах тохиолдолд уг хэлэлцээрт Монголын уул уурхайн салбарт японы хөрөнгө оруулах нөхцлийг олон талаас нь судалсны үндсэн тусгах ёстой бөгөөд ялангуяа, Монголын Засгийн газраас хойшид авч хэрэгжүүлж болзошгүй гадаадын хөрөнгө оруулалтыг хязгаарлахад чиглэсэн арга хэмжээний жагсаалтыг гаргаж, хэлэлцээрийн холбогдох хавсралтанд тусган бэхжүүлэх хэрэгтэй юм.

ёстой. Үүний улмаас Марракешийн багц хэлэлцээрийн Монгол улсын үндэсний хууль тогтоомжийн цаашдын хөгжилд үзүүлэх нөлөө, ялангуяа чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулснаас үүсэх хууль зүйн болон бусад үр дагаврыг холбогдох эрдэм шинжилгээний байгууллагууд цэгцтэй судалж, хууль боловсруулах ажилд ашиглах шаардлага зүй ёсоор урган гарч байна. Ингэснээр чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн үндсэн болон нэмэлт асуудлыг зохицуулсан Монголын дотоодын хууль тогтоомж боловсронгуй болж, улмаар хэлэлцээр байгуулах эрх зүйн орчин ч сайжрах нь маргашгүй бөгөөд одоо энэ асуудлыг авч үзье.

3.2.2. Монгол улс дахь чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах эрх зүйн орчинг сайжруулах асуудал

Энэхүү өгүүллийн II хэсэгт дурдсанчлан Монгол улс бусад улстай чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах тохиолдолд хэлэлцээрийн гишүүн орны бараа, бүтээгдэхүүнийг манай зах зээлд чөлөөтэй чөлөөтэй нэвтрүүлэх боломж бүрдэж, гадаадын хөрөнгө оруулалтын хэмжээ өсөх магадлал өндөр байна.

Гэвч олон улсын байгууллага, эдийн засагч эрдэмтэн, судлаачдын хийсэн судалгаанаас харахад Монгол улсын хувьд ДХБ-ын гишүүдийн болон манай улстай чөлөөт худалдааны хэлэлцээр

байгуулсан тухайн орны үйлдвэрлэлийн бараанаас хэтэрхий хамааралтай болох, үндэсний үйлдвэрлэл сул хөгжих зэрэг зарим сөрөг үр дагавар гарч болзошгүй²⁴ учраас юуны өмнө Монгол улсын Засгийн газар эдийн засгийн түншлэлийн хэлэлцээр байгуулах асуудлаар хэлэлцээ хийж эхэлсэн энэ үед дотоодын зах зээлийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох хэрэгтэй байна.

Яагаад гэвэл дотоодын зах зээлийг хамгаалах асуудлыг ТХЕХ болон Хамгаалалтын арга хэмжээний тухай хэлэлцээрээр²⁵ зохицуулсан бөгөөд импортлогч орон гадаадын импортын бараанд нэмэлт татвар ногдуулах боломжтой байдаг. Энэ шалтгаанаар дотоодын зах зээлийг хамгаалах, демпингийн эсрэг арга хэмжээ зэрэг асуудлыг зохицуулсан эрх зүйн актыг батлан мөрдүүлэх хэрэгтэй гэж үзэж байна.²⁶ Үүнээс гадна гадаад

²⁴ Монгол улс эдийн засгийн түншлэлийн хэлэлцээр болон худалдааны бусад төрлийн гэрээ, хэлэлцээр байгуулснаас үүсэх хууль зүйн болон бусад үр дагаврыг энэхүү өгүүлдэд авч үзээгүй бөгөөд энэ талаар Damedin Tsogtbaatar. Mongolia's WTO Accession: Expectations and Realities of WTO Membership. http://www.wto.org/english/res_e/bookp/casesstudies_29_e.htm . нийтлэл. И. Идэш. Дээр дурдсан бүтээл. Н. Батнасан. Дээр дурдсан бүтээл —ээс тодруулж үзнэ үү.

²⁵ Agreement on Safeguards. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. Legal Texts. WTO. Geneva. Switzerland. 1995. P 315-325

²⁶ Гадаад орнуудын чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн өнөөгийн практикт 1. демпингийн эсрэг арга хэмжээг хэлэлцээрийн талууд өөр хоорондоо харилцан авахгүй байх, 2. Демпингийн эсрэг арга хэмжээг Марракешийн багц хэлэлцээрийн дагуу зохицуулж байх, 3. Демпингийн эсрэг арга хэмжээг чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн зүйл, заалтаар жич зохицуулахаар тохиролдох гэсэн гэрээ, эрх зүйн гурван механизмыг өргөн хэрэглэж байна. Ийм учраас демпингийн асуудлыг зохицуулсан эрх зүйн актыг манай улс ойрын үед батлан мөрдүүлэх шаардлага зүй ёсоор гарч байна.

худалдааны төрийн зохицуулалтын эрх зүйн үндэс, ачилтын өмнөх шалгалт, худалдаан дахь техникийн саад тотгор зэрэг чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн чухал асуудлыг зохицуулсан холбогдох хууль, эрх зүйн актыг батлан мөрдүүлэх боломжийг ойрын хугацаанд судлан үзэх шаардлага гарч байна.

Дээрхээс үзэхэд манай улсын хувьд чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах эрх зүйн орчин зохих хэмжээнд төлөвшин хөгжсөн боловч, өнөөгийн орчинг сайжруулах үүднээс чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн үндсэн болон нэмэлт асуудлыг зохицуулсан дотоодын хууль тогтоомжийн зарим акт (гадаадын хөрөнгө оруулалт, өрсөлдөөн, демпингийн эсрэг арга хэмжээ г.м) -ыг боловсронгуй болгох, түүнчлэн шаардлагатай эрх зүйн актыг шинээр батлан мөрдүүлэх шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна. Монголын худалдааны хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох ажлын хүрээнд БНХАУ, Япон, ОХУ²⁷ болон бусад орны гадаад худалдааны үйл ажиллагаа, ачилтын өмнөх шалгалт, худалдаан дахь техникийн саад тотгор,

²⁷ ОХУ —ын хувьд ДХБ —д гишүүн болохоосоо өмнө ОХУ —ын хууль тогтоомжийг ДХБ —ын хэм хэмжээ, дүрэм, журамтай нийцүүлэх төлөвлөгөөний хүрээнд 2003 ойд Гадаад худалдааны төрийн зохицуулалтын үндсийн тухай хууль (Закон от 8 декабря 2003 года № 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности"). Бараа импортлох үед мөрдөх хамгаалалт, демпингийн эсрэг болон нөхөн олговрын арга хэмжээний тухай хууль (Закон от 8 декабря 2003 года № 165-ФЗ "О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров) зэрэг хууль, эрх зүйн актууд батлан мөрдүүлжээ. Харин Япон улсад ДХБ-ын эрх зүйн хэм хэмжээ шууд үйлчилж, дотоодын хууль тогтоомжоос давуу хүчинтэй байдаг. Энэ тухай В.И. Губарев. Рецепция российского правового норм соглашения Всемирной торговой организации. Юрист №10. М., 2005 нийтлэлээс тодруулж үзнэ үү.

дотоодын зах зээлийг хамгаалах эрх зүйн механизм зэрэг асуудлыг зохицуулсан хууль тогтоомжийг нарийвчлан судлах хэрэгтэй байна. Түүнчлэн, Монгол улсын олон улсын гэрээ, чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн механизмыг ил тод, боловсронгуй болгох зорилгоор Монгол улсын Засгийн газрын тогтоол, шийдвэр, худалдаа, эдийн засгийн бодлогын асуудал эрхэлсэн төрийн яам, агентлагын шийдвэр, журам зэрэг эрх зүйн актуудыг судлан үзсэний үндсэн дээр *чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн хавсралтад тусгах гадаадын хөрөнгө оруулалтыг хязгаарласан салбар, дэд салбарын жагсаалтыг гаргаж, цйлчилгээ, уул уурхай, цөмийн эрчим хүчний цйлдвэрлэл, эрчим хүч зэрэг эдийн засгийн тодорхой салбарын гадаадын хөрөнгө оруулалттай төслүүдэд тавигдах хуулийн болон бусад шалгуурыг тогтоосноор Монгол улс дахь чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах эрх зүйн орчин улам сайжрах боломжтой.*

Онцлон тэмдэглэхэд чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийг Монгол улс бусад улстай байгуулах боломжтой бөгөөд үүний тулд Монголын худалдааны хууль тогтоомжийг ДХБ –ын эрх зүйн хэм хэмжээтэй ойртуулах, нийцүүлэх арга хэмжээг үргэлжлүүлэн авч хэрэгжүүлэх, дотоодын хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох, түүнчлэн дотоодын зах зээлийн хамгаалалт, демпингийн эсрэг арга хэмжээ зэрэг асуудлыг зохицуулсан эрх зүйн актыг шинээр батлан мөрдүүлэх замаар Монгол улс дахь чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах эрх зүйн орчинг цаашид улам сайжруулах шаардлага зүй ёсоор гарч байна.

ДҮГНЭЛТ

Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн олон улсын эрх зүйн зохицуулалт, гадаад орнуудын өнөөгийн практик, түүний хөгжлийн чиг хандлага, Монгол улс бусад улстай чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах боломж, эрх зүйн орчин зэрэг асуудлыг судалсны үндсэн дээр дараах дүгнэлт гаргаж байна. Үүнд:

1. Монгол улс эдийн засгийн түншлэлийн хэлэлцээрийг Япон болон ОХУ-тай Марракешийн багц хэлэлцээр болон бусад хэлэлцээрт заасан дүрэм, журмын дагуу байгуулах ёстой. Манай улсын хувьд чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах эрх нь ТХЕХ-ийн 24 дүгээр зүйлд зааснаар нээлттэй байна.

2. Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн үүсэл, хөгжилд ДХБ –ын эрх зүйн тогтолцоо, олон улсын эдийн засгийн эрх зүйн номлол, түүнчлэн, ЕХ, АНУ, Япон зэрэг хөгжингүй орнуудын эдийн засгийн түншлэлийн хэлэлцээрийн практик шийдвэрлэх нөлөө үзүүлж байгаа бөгөөд хойшид ч үзүүлэх нь маргашгүй.

3. Монгол улс бусад улстай чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах тохиолдолд манай эдийн засаг ДХБ-ын гишүүдийн болон манай улстай эдийн засгийн түншлэлийн хэлэлцээр байгуулсан тухайн орны үйлдвэрлэлийн бараанаас хэтэрхий хамааралтай болох өндөр магадлалтай учраас үндэсний хууль тогтоомжийг ДХБ –ын эрх зүйтэй ойртуулах, нийцүүлэх арга хэмжээг үргэлжлүүлэн авч хэрэгжүүлэх, чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн үндсэн болон нэмэлт асуудлыг зохицуулсан Монголын

худалдааны хууль тогтоомжийн зарим акт (гадаадын хөрөнгө оруулалт, өрсөлдөөн, демпинг эсрэг арга хэмжээ г.м) —ыг боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

4. Чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулах эрх зүйн орчинг цаашид улам сайжруулах зорилгоор юуны өмнө Монголын дотоодын зах зээлийн хамгаалалт, демпингийн эсрэг арга хэмжээ зэрэг асуудлыг зохицуулсан эрх зүйн актыг шинээр батлан мөрдүүлэх шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

5. Чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн Монголын худалдааны хууль тогтоомжийн цаашдын хөгжилд үзүүлэх нөлөө, ялангуяа ийм төрлийн хэлэлцээр байгуулснаас үүсэх хууль зүйн болон бусад үр дагаврыг холбогдох эрдэм шинжилгээний байгууллагууд олон талаас нь цэгцтэй судалж, гэрээ, хэлэлцээрийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн механизмыг ил тод, боловсронгуй болгох шаардлага гарч байна.

6. БНХАУ, ОХУ, Япон болон бусад улсуудын худалдааны хууль тогтоомж, худалдааг либералчлах төрийн бодлого, түүнчлэн чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийн практикийг судалж, манай хууль тогтоох болон гадаад худалдааны практикт ашиглах хэрэгтэй байна.

Эцэст нь тэмдэглэхэд: Монгол улс бусад улстай чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулахаасаа өмнө болон байгуулсны улмаас үүсэх хууль зүйн болон бусад үр дагаврууд, түүнчлэн тухайн хэлэлцээрийн Монголын эдийн засаг, дотоодын үйлдвэрлэл, зах зээлд үзүүлэх эерэг болон сөрөг нөлөөллийг сайтар судалж байвал зохино. Эдгээр асуудлыг нухацтай

судалснаар Монголын иргэд, аж ахуйн нэгжүүдийн гадаад орнуудын зах зээлд таатай нөхцөлөөр нэвтрэн орох эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх, түүнчлэн Монгол улсын бусад улстай байгуулсан чөлөөт худалдааны хэлэлцээрийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн механизмыг цаашид ил тод, боловсронгуй болгох боломжтой.

---o0o---

БАЙГАЛЬ ОРЧНЫ АСУУДЛААР МЭДЭЭЛЭЛ АВАХ, ШИЙДВЭР ГАРГАХАД ОРОЛЦОХ, ЗӨРЧИГДСӨН ЭРХИЙГ СЭРГЭЭХ ТУХАЙ ААРХУСЫН КОНВЕНЦ



Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн
Нийтийн эрх зүйн багийн бодлогын
суллаач Б.Ундрах

1. Оршил

Дэлхий дахиныг хамарсан цаг уурын дулаарал, цөлжилт, биологийн төрөл зүйлийн хомсдол, усны асуудал гэх мэт бидний өмнө тулгарч буй ерөнхий асуудлууд, үүнтэй холбоотой хүрээлэн буй орчныг хайрлан хамгаалах үүрэг хариуцлага нь улс гүрэн бүрийн хариуцлага юм гэдгийг ухуулан улмаар 1990-ээд оноос эхлэн маш олон хүрээлэн буй орчинтой холбоотой олон улсын эрх зүйн баримт бичгүүд бий болсон билээ.

Өнөө үед хүрээлэн буй орчныг хайрлан хамгаалах гэдэг асуудал нь гол горхи, ой мод, ховор ан амьтдыг

хамгаалах хүрээнд хязгаарлагдахгүй харин бидний хөгжил дэвшилтэй нэн зэрэгцэн цөмийн хаягдал, химийн бодис, хортой хог хаягдал мөн эдийн засаг, санхүү, худалдааны асуудлуудтай нягт холбоотой яригдах болсон юм. Жишээ нь: Дэлхийн Банк зээл олгохдоо олгож буй зээлийн дагуу хийгдэх үйл ажиллагаа нь байгальд ээлтэй, хор хөнөөлгүй байх ёстой гэдэг үзэл баримтлалын дагуу зээлийн тусламжтай хийгдэх үйл ажиллагаанд байгаль орчны үнэлгээг мөн олон нийтийн оролцоог хангасан байхыг зээл горилогч талуудаас өөрийн журмаар шаарддаг байна. Түүнчлэн Азийн Хөгжлийн Банк, Европийн Сэргээн Босголт Хөгжлийн Банк олон нийтийн оролцооны талаар дурджээ.¹

Дээрхээс үзэхэд олон нийтийн оролцооны гэх үндэсний шинжийн асуудал олон улсын түвшинд яригдаж үүнтэй холбоотойгоор олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоогдох шаардлага гарсан юм.

2. Аархусын Конвенц

Байгаль орчны асуудлаар мэдээлэл авах, шийдвэр гаргахад оролцох, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх тухай 1998 оны Аархусын конвенц (The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making

¹<http://www.adb.org/site/ngos/civil-society-participation>[Сүүлд үзсэн: 20.08.2013]

<http://www.ebrd.com/downloads/policies/pip/0811/BDS1166A1w.pdf>[Сүүлд үзсэн: 17.08.2013]

and Access to Justice in Environmental Matters /Aarhus Convention/) талуудад байгаль орчинтой холбоотой асуудалд олон нийтийн оролцоог хангаж байх үүрэг албан ёсоор оноосон анхны олон улсын хэмжээний конвенц юм. Аархусын конвенц нь бүс нутгийн хэмжээний конвенц бөгөөд одоогоор Европын Холбоо, ихэнх хуучин социалист дэглэмтэй орнууд батлан уг конвенцид нэгдэн орсон байна. Манай орон энэхүү конвенцид нэгдэн орох тухай эрчимтэй яригдаж байгаа энэ үед энэхүү олон улсын хэмжээний олон нийтийн оролцооны талаарх конвенцийн эрх зүйн хэм хэмжээ, зарчим, хэрэглээг ойлгон мэдэж байх нь чухал юм.² Тиймээс *нэгдүгээрт* конвенцийн эрх зүйн хэм хэмжээ, цөм нь болсон гурван зарчмыг товч авч үзье. *Дараагаар* нь одоогийн манай холбогдох хууль тогтоомжид олон нийтийн оролцооны талаар хэрхэн тусгагдсан байгааг мөн Европын Холбоо уг конвенцийг хэрхэн хэрэгжүүлж байгааг дурдаад *эцэст* нь товч дүгнэлт дэвшүүлэх болно.

Олон нийтийн оролцоог олон улсын хэмжээнд анхлан сайшаан дэмжсэн Рио-гийн тунхаглалын 10 дугаар зарчмын тусгал нь болсон уг конвенц нь тэр чигээрээ процессын эрх зүйн хэм хэмжээ тухайлбал байгаль орчны асуудлаар мэдээлэл авах, шийдвэр гаргахад оролцох, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх гэсэн *гурван тодорхой цэргийг* тогтоон өгсөн байна.

Тиймээс конвенц нь байгаль орчныг хамгаалах талаар ямар нэгэн материаллаг эрх зүйн хэм хэмжээ

тогтоохыг зориогүй харин ардчилсан засаглал хүрээлэн буй орчинтой холбоотой хүний эрхийг хэрхэн хангах талаарх асуудлыг шийдэхэд цаашлаад энэ хүрээнд төр засгийн үйл ажиллагааг сайжруулах, тунгалаг болгох мөн хуулийн илүү үр дүнтэй хэрэгжилтийг иргэдийн оролцоотойгоор дэмжихэд чиглэгдсэн юм.³

а. Мэдээлэл авах

Конвенцийн цөм болсон гурван зарчим нь 4, 5, 6, 7, 8 болон 9 дүгээр зүйлүүдэд тодорхойлон тусгагдсан байна. Конвенцийн 4 дүгээр зүйл нь хүн бүрийн мэдээлэл авах эрхийн талаар, 5 дугаар зүйл нь хэрхэн мэдээллийг цуглуулах, олон нийтэд түгээх талаар тоочсон байна. Аархусын конвенц мэдээлэлтэй танилцах эрхийг хангах үүднээс 'шаардлагатай зохих мэдээллийн урсгалыг агуулж, баяжуулж байхыг оролцогч талууддаа үүрэг болгодог'. Харин 4 дүгээр зүйл нь зөвхөн төрийн захиргааны байгууллагуудаас мэдээлэл авах эрхийг олон нийтэд хангадаг учир хувийн үйлдвэр болон хуулийн этгээдүүдээс байгаль орчинтой холбоотой мэдээлэл авах боломжгүй байна.

Гэвч уг конвенцийн Бохирдлыг бүртгэх протокол хувийн хэвшлийн байгууллагуудыг холбоо бүхий мэдээ,

² Patricia Birnie, Alan Boyle and Catherine Redgwell, *International Law & the Environment*, Oxford University press, 2009, page 289.

Судлаачид 1998 оны Аархусын конвенцийг байгаль орчинтой холбоотой эрхийг эрчимтэй өргөтгөсөн түүгээр ч зогсохгүй хүний эрхийн тухай эрх зүйн хэм хэмжээг ч нэлээд тэлсэн чухал ач холбогдолтой баримт бичиг гэж үздэг. Тиймээс конвенц нь сайн засаглал, хүрээлэн буй орчныг үр дүнтэй хамгаалахыг болон хүний эрхийг хангаж өгсөн үр нөлөө бүхий конвенц гэж үнэлэгддэг (Patricia Birnie, Alan Boyle and Catherine Redgwell, *International Law & the Environment*, Oxford University press, 2009).

³ UNECE Weekly, *The Aarhus Convention mission to Mongolia*, 477, 14 - 18 May 2012; www.president.mn/mongolian/node/2551 [Сүүлд үзсэн: 18.09.2013]

мэдээллийг цуглуулан цаашлаад шаардлагатай мэдээллийг олон нийтэд ил тод болгох тухай заажээ.⁴

6. Шийдвэр гаргахад оролцох

Шийдвэр гаргахад оролцох олон нийтийн оролцооны талаар конвенцийн 6, 7, 8 дугаар зүйлүүдэд нарийвчлан тусгагдсан байна. Мэдээжээр шийдвэр гаргахад оролцох эрх гэдэгт олон нийтийн шийдвэр гаргах эрхийг шууд утгаар ойлгохгүй. Энэ нь шийдвэр гаргах үйл ажиллагааг тэдэнд нээлттэй, ил тод байдлаар өрнүүлэх, шийдвэр гаргахас өмнөх үед тэдний санал, шүүмжийг хангалттай байдлаар тусгана гэсэн үг. Конвенцийн 6 дугаар зүйл Хавсралт I –д заасан тодорхой үйл ажиллагаанд мөн хавсралтад ороогүй ч хүрээлэн буй орчинд ихээхэн нөлөөтэй үйл ажиллагаанд олон нийтийн оролцоог хангаж байхаар заасан байна. Цаашлаад оролцооны журам 6 дугаар зүйлд нарийвчлан тусгагдсан. Тухайлбал: шийдэх гэж буй шийдвэрээ олон нийтэд эрт, зохимжтой, цаг хугацаанд нь мөн үр ашигтай байдлаар хүргэх; бүхий л гарц, боломжууд нээлттэй байхад оролцоог эрт, үр ашигтай явуулах; олон нийтэд санал бодол, мэдээлэл, дүгнэлтээ уламжлах боломж олгох; улмаар гаргах гэж буй шийдвэртээ олон нийтийн оролцооны үр дүнд бий болсон санал, шүүмжийг зохих байдлаар тусгах мөн ийнхүү гарсан үр дүнг олон нийтэд мэдээлэх талаар тусгасан байна. Мэдээлэлтэй танилцах эрх нь хүн бүрт нээлттэй байдаг бол шийдвэр гаргахад оролцох эрх нь зөвхөн тухайн 'асуудалд холбоотой мөн хамаатай олон нийтэд' л нээлттэй

⁴ Энэ Протоколд манай улс нэгдэн орох нэн чухал гэж яригдаж байна. www.president.mn/mongolian/node/2564 [Сүүлд үзсэн: 21.08.2013]

байдаг юм. Конвенцийн 7 дугаар зүйл нь 'төлөвлөгөө', 'хөтөлбөр' мөн албан бус үүргийн байдлаар 'бодлого' боловсруулах, шийдвэрлэхэд оролцох олон нийтийн оролцооны талаар байна. Гэвч энэ зүйлд тусгагдсан зарчим, үүрэг нь 6 дугаар зүйлтэй харьцуулахад тийм ч тодорхой бус. Ялангуяа бодлогын тухай асуудал дээр маш 'уян' өөрөөр хэлбэл олон нийтийн оролцоог хангахыг албан бус үүргийн хэлбэртэй тусгасан байна.⁵ Конвенцийн 8 дугаар зүйл нь 7 дугаар зүйлээсээ ч 'уян' ба ерөнхий норматив баримт бичгийг боловсруулахад цаашлаад энэ төрлийн баримт бичгийн төслийг ил тод болгох, нийтэд санал шүүмж гаргах боломж олгох мөн боломжит байдлаар тэдний санал шүүмжийг тусгах талаар заажээ. Тиймээс шийдвэр/үйл ажиллагаа нь тодорхой 'жижиг' байх тусам илүү тодорхой оролцооны журмыг конвенцид тусгажээ.⁶

в. Зөрчигдсөн эрхийг сэргээх

Конвенцийн 9 дүгээр зүйл нь конвенцид тусгагдсан эрхийг тухайлбал мэдээлэлтэй танилцах болон шийдвэр гаргахад оролцох эрхийг үндэсний шүүхээр хэрэгжүүлэх, сахиулахыг

⁵ Конвенцийн 7 дугаар зүйлийн тухайд мэдээлэл дээгэх болон шалтгаан тайлбарлах гэх мэт зарчим, хэм хэмжээ тусгагдаагүй байна. Мөн 'төлөвлөгөө', 'хөтөлбөр' зэргийг тодорхойлоогүй бөгөөд эдгээрийн тодорхойлолыг Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай конвенц (Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context) түүний Байгаль орчны стратегийн үнэлгээний тухай СЭА протоколд нарийвчлан тодорхойлсон байдлыг ашиглах боломжтой юм (Protocol on Strategic Environmental Assessment).

⁶ Simon Marsden, *Enforcing Non-Discrimination in Transboundary Environmental Impact Assessment: Advantages for EU Citizens from the Transposition of the Espoo and Aarhus Conventions?*, Journal for European Environmental and Planning Law, Volume 5, Issue 4, 2009, page 449.

талуудад үүрэг болгосон. Эрхээ хамгаалуулах буюу зөрчигдсөн эрхийг сэргээх нь хүрээлэн буй орчинтой холбоотой хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхэд, төрийн байгууллагуудын зохисгүй, алдаатай шийдвэрийг няцаахад мөн холбоо бүхий байгууллагуудыг ажил үүргээ зохистой гүйцэтгэхэд нөлөө үзүүлэх боломжийг нөхцөлдүүлдэг. Гэвч зөрчигдсөн эрхийг сэргээх эрх зөвхөн шийдвэрт 'хангалттай сонирхол' бүхий олон нийтэд л нээлттэй аж. 'Хангалттай сонирхолтой' гэж яг юуг ойлгохыг үндэсний хууль тогтоомж тодорхойлох ажээ.⁷ Жишээ нь: Шведийн хуулийн дагуу 2000-аас олон гишүүнтэй ТББ-ыг л шийдвэрт хангалттай сонирхолтой гэж үзэн үүнээс бага тооны гишүүдтэй тохиолдолд зөрчигдсөн эрхийг сэргээх эрх эдлүүлэхээргүй заажээ. Гэвч нэгэн ТББ үүнийг дэндүү өндөр 'босго' учраас Швед конвенцийн дагуу үүргээ биелүүлэхгүй байна гэж үзэн Аархусын Хяналтын комисст нэхэмжлэл гаргасан байна. Улмаар Швед уг хуулийн заалтаа өөрчилсөн байна.⁸

Энэхүү конвенцийн нэгэн гол онцлог нь олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалан ажиллаж буй төрийн бус байгууллагуудын оролцоог хөхүүлэн дэмжсэн явдал юм. Холбогдох судалгаагаар ТББ гагцхүү хүрээлэн буй орчинтой холбоотой асуудлаар мэдээлэл авах, байгаль орчныг хайрлан хамгаалах талаар сурталчлахаас гадна олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалан шүүхэд хандах ажиллагааг маш өндөр амжилттай гүйцэтгэдэг байна.⁹

⁷ Lilla Vårtans Miljuskuddsförening v Stockholms Kommun.

⁸ Юнасс Эббессоны лекц, 2011 оны намар, Стокгольмийн Их Сургууль.

⁹ *International Law & the Environment*, supra note 5, page 289.

Конвенцид ТББ-ууд тодорхой шийдвэрт 'хангалттай ашиг сонирхолтой' тохиолдолд шийдвэр гаргахад оролцох мөн зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэх эрхтэй хэмээн заажээ. Нөгөө талаас ТББ-уудын үйл ажиллагаа, үзэл санааны талаар судлаачид, эрдэмтэд маш их маргалддаг юм.¹⁰ Тиймээс тэдний үйл ажиллагааны шударга, нэгдсэн байдал нь маш чухал гэж судлаачид үздэг.

г. Аархусын конвенцийн Хяналтын комисс /Arhus Convention Compliance Committee/

Аархусын конвенц нь Хяналтын комисст¹¹ бөгөөд талууд конвенцийн дагуух үүрэг хариуцлагаа биелүүлэхгүй тохиолдолд иргэд, ТББ-ууд Аархусын Хяналтын комисст шууд нэхэмжлэл гаргах боломжтой байдаг нь маш онцлог.¹² Аархусын конвенцийн Хяналтын комисс бол шүүхийн бус, зөвлөх үүрэг бүхий комисс. Комиссын гишүүд конвенцийг баталсан мөн итгэмжлэгдсэн талуудаас сонгогдон өөрсдийн эрх мэдлийн хүрээнд ажилладаг.¹³ Уг комиссын гаргасан шийдвэрийг заавал дагаж биелүүлэх албагүй ч конвенцийн дагуух үүрэг хариуцлагаа биелүүлэхгүй байгаа улсад улс төрийн дарамт, хавчлага болж өгдөг. Мөн уг Хяналтын комиссын шийдвэрийг иргэд, ТББ-ууд дотоодын шүүн таслах ажиллагаанд нотлох баримт болгон ашигладаг юм.¹⁴

¹⁰ Karin Vdeckstrand, *Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development*, *European Journal of International Relations*, 2006, page 469; Louka Elli, *International Environmental Law: Fairness, Effectiveness, and World Order*, Cambridge University Press, 2006.

¹¹ 15 айл, Аархусын Конвенц.

¹² Jonas Ebbesson, *Public Participation*, page 694.

¹³ Мөн тэнд.

¹⁴ Мөн тэнд.

3. Үндэсний хууль тогтоомж

Одоогийн байдлаар Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль, Байгаль орчинд нөлөөлөх үнэлгээний тухай гэх мэт холбоо бүхий хуулиудад олон нийтийн оролцооны талаар тийм ч хангалттай тусгагдаж чадаагүй байна. Жишээ нь: Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 33.4 зүйлд заасанчлан "хуульд өөрөөр заагаагүй бол мэдээллийн сан олон нийтэд нээлттэй байна" мөн Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн 18.1.1 зүйлд заасанчлан "...мэдээлэл өгөхийг хориглох тохиолдлууд..." гэх мэт мэдээлэл өгөхгүй байж болох онцгой тохиолдлууд нь мэдээлэл авах эрхийг бүрэн дүүрэн хангахгүй байж болгох цоорхой юм. Ялангуяа бидний хувьд энэ онцгой шалтгаантай холбоотой зүйлийн зохицуулалт нь маш нарийн бөгөөд тодорхой байх шаардлагатай. Учир нь төрийн нууц мэдээлэл гэдгийн улмаас улсын төсвийн зарлагын 30 хүртэл хувь нь бидний хараа хяналтаас гадуур үлддэг болохыг эдийн засгийн судалгаа бэлхнээ гэрчилнэ.¹⁵ Үүнтэй холбоотой Конвенцид ч бас үндэсний хууль тогтоомжид хориглосон тохиолдолд хүрээлэн буй орчинтой холбоотой мэдээллийг олон нийтэд ил тод болгохгүй байх нөхцөлийг заасан байдаг.¹⁶ Тиймээс энэ нөхцөлийг холбогдох хуульд тусгахдаа илүүтэй анхаарч, нарийвчлан тусгах шаардлагатай байж мэднэ.

¹⁵ Эрин М.Тулгат, *Бусгаар тогтносон монгол*, УБ 2005. <http://www.emongol.net/emos/nom2/> [Сүүлд үзсэн: 18.08.2013] Энэхүү номонд гадаадын зээл тусламж үнэхээр улс орны хөгжилд тустай байж чадах эсэх талаар Монгол Улсыг бусад хурдацтай хөгжиж буй Азийн улс оронтой харьцуулан сонирхолтой дүгнэлт гаргасан байна.

¹⁶ 4.3 зүйл, Аархусын Конвенц.

Мөн 2012 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 4.5 зүйлд иргэний эрх, үүргийн талаар тусгахдаа "...байгалийн нөөц, баялгийн халдашгүй байдлыг хангах, байгаль орчинд хортой нөлөөлөх аливаа үйл ажиллагааг хязгаарлах, таслан зогсоох шийдвэр гаргахыг болон байгаль орчинд хортой нөлөөлж болзошгүй аж ахуйн нэгж, байгууллагыг шинээр байгуулах зөвшөөрөл олгохгүй байхыг холбогдох эрх бүхий байгууллагаас шаардах..." хэмээн заажээ. Энэ нь иргэдэд олгож буй томоохон эрх, боломж мэт харагдах боловч цаашлаад иргэдийн санал, шүүмж, шаардлага хэрхэн хэрэгжих ёстой, холбогдох эрх бүхий байгууллага хэрхэн иргэдийн шүүмжийг тусгах нь тодорхойгүй байгаа юм. Тиймээс иргэдийн энэхүү эрхээ хэрэгжүүлэх, эдлэх баталгаа нь бүрэн хангагдаагүй байна. Үүнтэй адил Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуульд олон нийтийн оролцооны талаар тусгагдсан боловч олон нийтийн санал, шүүмж тусгагдах, тусгагдахгүй байх мөн хэрхэн тусгагдах ёстой талаар зохицуулалтгүй орхижээ.¹⁷

4. Европын Холбоо

Европын Холбооны Хүрээлэн буй орчинд учрах хохирлоос урьдчилан сэргийлэх болон учирсан хохирлыг барагдуулах талаарх үүрэг хариуцлагын тухай удирдамжийг (EU Directive 2004 (35) CE on Environmental Liability with Regard to the Prevention and Remedying of Environmental Damage) жишээлэн цухасхан дурдъя. Уг удирдамжид хувь хүн болон хуулийн этгээд хүрээлэн буй орчинд учирсан мөн учрах гэж

¹⁷ Дөрөвдүгээр бүлэг, Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль.

буй хохирлыг барагдуулах арга хэмжээ авч ажиллахыг зохих захиргааны байгууллагаас шаардах эрхтэй аж.¹⁸ Улмаар холбогдох шаардлагын дагуу уг захиргааны байгууллага авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээгээ мөн татгалзсан шалтгаанаа тайлбарлан буцаан шаардлага тавигчид мэдэгдэх ёстой. Цаашлаад шаардлагын дагуу захиргааны байгууллагын гаргасан шийдвэр, хэрэгжүүлсэн үйл ажиллагаа болон хэрэгжүүлж чадаагүй үйл ажиллагааг шударга, хуулийн дагуу байж чадаж байгаа эсэхийг хувь хүн болон хуулийн этгээдүүд шүүхээр хянуулах эрхтэй аж.¹⁹

Одоо Европын Холбоо Аархусын конвенцийг хэрхэн холбогдох хууль тогтоомжид тусгасныг товчхон дурдъя. Хууль эрх зүйн хүрээнд Европын Холбоо нь холбооны түвшинд жигдлэн зохицуулахын (harmonization) тулд удирдамж гаргадаг бөгөөд Аархусын конвенцид нэгдсэнээр Олон нийтийн оролцооны тухай удирдамж гаргасан байна.²⁰

¹⁸ Хүрээлэн буй орчинд учрах хохирлоос урьдчилан сэргийлэх болон учирсан хохирлыг барагдуулах талаарх үүрэг хариуцлагын тухай удирдамж (EU Directive on Environmental Liability with Regard to the Prevention and Remedying of Environmental Damage 2004/35/CE).

¹⁹ 12 зүйл, 12.4, 13 зүйл мөн тэнд. Мөн хүрээлэн буй орчинд учруулсан хохирлыг яаж хамгийн тохиромжтой байдлаар барагдуулах талаар хоёр дугаар хавсралтад нарийвчлан тусгаж өгсөн нь онцлог юм (Хавсралт II, Хүрээлэн буй орчинд учруулсан хохирлыг барагдуулах (Annex II, Remedying Environmental Damage)).

²⁰ Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council Providing for Public Participation in Respect of the Drawing up of Certain Plans and Programmes Relating to the Environment and Amending with Regard to Public Participation and Access to Justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC.

Цаашлаад Байгаль орчны үнэлгээний (Environmental impact assessment)²¹ болон Бохирдлоос урьдчилан сэргийлэх болон бохирдлыг хянах тухай нэгдсэн (Integrated pollution prevention and control)²² удирдамжид Аархусын конвенцийн хэм хэмжээг шууд тусгаж өгсөн байна. Эхэнд нэрлэгдсэн Байгаль орчны үнэлгээний тухай удирдамж нь хүрээлэн буй орчинд их хэмжээний нөлөө бүхий үйл ажиллагаанд зөвшөөрөл олгохоос өмнө байгаль орчны үнэлгээг мөн олон нийтийн оролцоог хангаж хийсэн байхыг шаарддаг. Бохирдлоос урьдчилан сэргийлэх болон бохирдлыг хянах тухай нэгдсэн удирдамж нь ихээхэн хэмжээний бохирдол бүхий үйл ажиллагаанд шинээр зөвшөөрөл олгохдоо шаардлагатай мэдээллийг олон нийтэд ил тод байлгах ёстойг мөн холбогдох зөвшөөрөл олгоход хамаарал бүхий олон нийтийг оролцуулж байхаар тодорхойлон заасан байна. Бохирдлоос урьдчилан сэргийлэх болон бохирдлыг хянах тухай нэгдсэн удирдамжийн 25 дугаар зүйлд зөрчигдсөн эрхийг сэргээх тухай Аархусын конвенцийн хэм хэмжээнд нийцүүлэн тусгаж өгсөн. Түүнчлэн хүрээлэн буй орчинтой холбоотой Байгаль орчны стратегийн үнэлгээний тухай, Усны тухай ерөнхий удирдамж (SEA and Water Framework Directive)²³ түүнчлэн бусад удирдамжид тусгайлан олон нийтийн оролцооны талаар оруулж өгсөн байна.

²¹ Environmental Impact Assessment Directive (2011/92/EU).

²² Энэ Удирдамж нь агаар, ус, хөрсний бохирдол, хог хаягдлын менежмент, ослоос урьдчилан сэргийлэх болон эрчим хүчийг үр ашигтай ашиглахтай холбоотой асуудлыг нэгдсэн байдлаар зохицуулахыг зорьжээ.

²³ The European Strategic Environmental Assessment Directive (2001/42/EC); European Union's Water Framework Directive (2000/60/EC).

Ийнхүү Европын Холбоо тусгайлан Олон нийтийн оролцооны тухай удирдамж баталж, Аархусын конвенцийн олон нийтийн оролцооны талаарх хэм хэмжээ; зарчмыг бусад эрх зүйн актад тусгаж бэхжүүлжээ.

5. Дүгнэлт

Экологийн асуудлуудыг шийдэх уламжлалт арга зохимжгүйд тооцогдож, ард иргэдийн оролцоог хуулиар баталгаажуулсан байх нь чухал юм гэж олон эрдэмтэд, судлаачид үзэж байна. Энэ нь байгаль орчинтой холбоотой асуудлууд маш ихээр нэмэгдэж ингэснээр үр ашигтай шийдвэрүүд зайлшгүй шаардагдаж байгаа түүнчлэн уламжлалт эрх зүйн тогтолцоо нь олон тооны урьдчилан тооцоолоогүй, ээдрээтэй асуудлыг зохицуулан ажиллах чадамжгүй улмаас илүү уян, дасан зохицох чадвар бүхий эрх зүйн тогтолцоо шаардагдаж байгаатай холбоотой юм.

Өнөө үед олон нийтийн оролцоо гэдэг ойлголт нь олон улсын хэмжээнд хэдийнээ байгаль орчны эрх зүйн нэгэн зарчим болсон учраас байгаль орчны асуудлаар мэдээлэл авах, шийдвэр гаргахад оролцох, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх гэсэн эдгээр үндсэн зарчмууд хамгийн гол нь байгаль хамгаалах асуудлаар иргэдэд төр засгаа хариуцлагатай байлгах эрх мэдэл олгодог. Ингэснээр төр, засаг захиргааг хүний эрүүл мэнд, хүрээлэн буй орчныг хамгаалахад илүү идэвхтэй, хариуцлагатай болгодог.²⁴

²⁴ Jonas Ebbesson, *Public participation and privatisation in environmental matters: an assessment of the Aarhus Convention*, *Erasmus Law Review*, Volume 4, Issue 2, 2011, page 73.

Одоогоор манай хүрээлэн буй орчныг хамгаалахтай холбогдсон хууль, эрх зүйн актад олон нийтийн оролцооны талаар төдийлэн тодорхой тусгагдаагүй байна.

Хэдийгээр судлаачид олон нийтийн оролцооны талаар эерэг сөрөг үзэл баримтлалтай байдаг ч²⁵ бидний хувьд энэхүү конвенцийг соёрхон батлах нь сайн засаглал, хүний эрх, байгаль орчныг хамгаалахад болон геополитикийн хувьд өөрчлөлт дагуулах нэгэн томоохон алхам гарцаагүй байх болов уу.²⁶

---o0o---

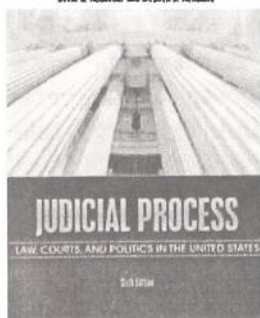
²⁵ Олон нийтийн оролцоог дэмжихэд олон тооны мэргэжлийн бус хүмүүсийн оролцоотойгоор асуудал шийдэгдэх учир буруу шийдвэрийг гаргах түүнчлэн маш олон хүнийг хамарсан өргөн хүрээнд шийдвэр гаргадаг учир санхүүгийн, институцийн болон цаг хугацааны хувьд асар их хүндрэлтэй гэж зарим судлаачид үздэг. Гэвч нөгөө талаас байгаль орчинтой холбоотой албан тушаалтан, ажилтнууд нь улс төрийн болон бусад шалтгааны улмаас хүрээлэн буй орчинтой холбоотой асуудалд бүрэн дүүрэн хяналт тавьж ажиллаж чаддаггүй. Иймээс олон нийтийн оролцоог дэмжих нь байгаль орчноо хайрлах, хамгаалах ухамсар мэдлэгийг дээшлүүлэх, иргэдэд өөрсдийгөө илэрхийлэх боломж олгох, хууль болон бодлогын түвшинд нөлөө бүхий байх, тодорхой төрлийн ажиллагаа болон төслүүдтэй холбоотой шийдвэрт оролцох цаашлаад захиргааны шийдвэрүүдийг хянах, хуулийг хэрэгжүүлэх гэх мэт боломжуудыг бий болгодог учраас зарим судлаачид байгаль орчинтой холбоотой олон нийтийн оролцоог хууль, эрх зүйн хүрээнд дэмжих нь илүү үр ашигтай хэмээн үздэг байна.

²⁶ Robert E. Bedeski, *Mongolian futures: scenarios for a landlocked state*, 2008. Энэ номонд Европын орнуудтай харилцаагаа улам өргөжүүлэн сайжруулах нь Монголын геополитикийн хувьд асар их ач холбогдолтой гэж дүгнэжээ.

JUDICIAL PROCESSLAW, COURT, AND POLITICS IN THE UNITED STATE

(David, W. Neubaver and Stephen S. Meinhold, Sixth edition, 2013)

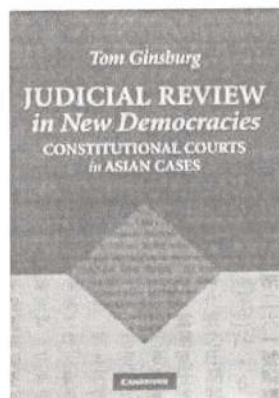
Энэхүү бүтээл нь АНУ болон дэлхийн бусад улс орнуудын шүүхийн тогтолцоог харьцуулсан эрх зүйн үүднээс нарийвчлан судалсан бүтээл болжээ.



Тус номонд шүүхийн тогтолцооны тухай ойлголт, зарчим, бүтэц, үйл ажиллагаа, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, түүний хөгжил, өөрчлөлт зэргийг нарийвчлан судалж цаашдын чиг хандлагыг эрх зүйн онолын хүрээнд тодорхойлохыг зорьсон байна. Мөн шүүхээс хэргийг хянан хэлэлцэх явцад тухайн хэргийг шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэр үндэсний хэмжээний эрх зүйн эх сурвалжид ашиглагдах боломж, үндэслэлийн талаар нарийвчлан судалсан юм. Энэхүү номонд эрх зүйн хэм хэмжээг өгүүлээд зогсохгүй бусад орнуудын хууль, журам, эрх зүйн акт, тэдгээрийн үүсэл, түүхийг мөн авч үзжээ. Хууль, эрх зүйн акт гаргах үндэслэл, мөн шүүх хуралдаан явагдах дэгийн талаар судалгаанд оруулж өгсөн нь бүтээлийн судалгааны ач холбогдлыг нэмэгдүүлсэн байна.

JUDICIAL REVIEW IN NEW DEMOCRACIES CONSTITUTIONAL COURT IN ASIAN CASES

(Tom Ginsburg, First edition, 2003)



Ардчилсан орнуудад улс төрийн бодлого, үйл ажиллагаа болон түүнээс гарах шийдвэрт хяналт тавих хандлага түгээмэл байдаг. Энэ номонд шүүх эрх мэдэл чухам хаана агуулагдаж байдаг, либералист ардчилсан үзлийг хэрхэн хөгжүүлэх, улс төрийн нөхцөл байдлын үндэс суурийг хэрхэн авч үзэх зэрэг үндсэн гурван асуултанд хариулт өгөхийг зорьсон байна. Монгол, Тайвань, БНСУ зэрэг Азийн орнуудын уламжлалт хэв ёсыг хадгалсан хууль журам, түүнд агуулагдах эрх мэдлийн хэтийдсэн байдал, мөн шинэ үндсэн хуульд тавьж буй шалгуурын тухай хөндсөн байна. Томс Гинсбург үндсэн хуулийн шүүхийн хяналт Засгийн газрын үйл ажиллагаа, шийдвэрүүдийг бүхэлд нь хянаж байхыг онцлон Үндсэн хуулийн хэв загвар дахь тодорхойгүй асуудалд шийдэл өгөх үүднээс өөрийн санал, зөвлөмжийг дэвшүүлжээ. Тус ном нь оршил болон 8 бүлгээс бүрдэх бөгөөд Шүүх эрх мэдэл ба түүний хяналт, Ардчилалын туульшрал мөн үү: Монгол улсын үндсэн хуулийн цэц, Хуульд захирагдах ёс ба Эрх зүйд захирагдах ёс: Солонгос улсын үндсэн хуулийн шүүх зэрэг Азийн улс орнуудын үндсэн хуулийн шинэчлэл, туршлагын талаар харьцуулсан судалгааны үндсэн дээр авч үзсэн байна.

Бэлтгэсэн:

ХЗҮХ-ийн Номын санч, судлаач Б.Гончигсумлаа

ХУУЛЬ ЗҮЙН НЭР ТОМЪЁО

Монгол улсад шүүхийн шинэчлэл амжилттай явагдаж байгаагийн зэрэгцээ Монголын хуульдын холбоо байгуулагдан холбооны дүрэм, журмыг баталж, үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлсэн зэрэг цаг үеийн нөхцөлийг харгалзан Шүүхийн тухай багц хууль, Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд баримтлах дүрэмд тусгагдсан зарим шинэ болон онцлог хууль зүйн нэр томъёонуудыг тусгав.

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиас:

- “Нөлөөллийн мэдүүлэг” гэж хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад тухайн хэрэг, маргааны шийдвэрлэлттэй холбогдуулан шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүнд аливаа этгээдээс нөлөөлөх гэж оролдсон бүх үйлдлийг тэмдэглэн баталгаажуулсан, эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн материалд хавсаргагдах баримт бичгийг;
- “Шүүгч” гэж хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу томилогдон, хууль ёс, хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсыг сахиулан хамгаалахаар тангараг өргөн шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж байгаа Монгол Улсын иргэнийг;

Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиас:

- “Хуульч” гэж хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөлтэй этгээдийг;
- “Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл” гэж хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааг энэ хуулиар тогтоосон зарчим, шаардлагын дагуу эрхлэн явуулах эрхийг баталгаажуулсан албан ёсны баримт бичгийг;
- “Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа” гэж шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх, эсхүл шүүхэд бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг төлөөлөн хамгаалж шүүн таслах ажиллагаанд оролцох болон бусдад хууль зүйн туслалцаа үзүүлэхийг;
- “Хуульчдын мэргэжлийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага” /цаашид “Хуульчдын холбоо” гэх/ гэж хуульчдын заавал гишүүнчлэлтэй, өөрийн удирдлагатай, нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг;
- “Хуульчийн нийтэд тустай мэргэжлийн үйл ажиллагаа” гэж хуульчийн хувьд бусдаас хөлс авахгүйгээр нийтийн тусын тулд болон нийгмийн эмзэг хэсгийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг төлөөлөн хамгаалах зорилгоор үзүүлж байгаа хууль зүйн туслалцаа, өмгөөллийн үйлчилгээ, эрх зүйн иргэний боловсролыг дэмжих зорилготой аливаа үйл ажиллагааг.

Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд баримтлах дүрмээс:

- "Зарчимч байдал" гэж хууль болон энэ дүрэмд заасан зарчмаа хэлбэрэлтгүй баримталж, үнэнч, шударга, ёс зүйн өндөр шаардлага хангасан байхыг;
- "Зохисгүй байдал" гэж хууль, хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хэм хэмжээ, энэ дүрмийг зөрчсөн, эсхүл шүүгчийн хараат бус, зарчимч, төвийг сахих байдлыг алдагдуулсан аливаа үйлдэл, эс үйлдэхүйг;
- "Мэдээлэлтэй зөвшөөрөл" гэж хуульчаас санал болгосон үйл ажиллагаанаас үүсч болох эрсдэл, хууль зүйн үр дагавар болон бусад хувилбарын талаар хангалттай мэдээлэл, тайлбар өгснөөр үйлчлүүлэгч тухайн үйл ажиллагааг хүлээн зөвшөөрсөн илэрхийлэлийг;
- "Төвийг сахих" гэж хэрэг, маргааны аль нэг талыг ялгаварлан гадуурхахгүй, түүнчлэн шүүгчийн зүгээс аливаа хууль зүйн асуудал, түүнийг шийдвэрлэхтэй холбоотой талуудын байр суурийг бүрэн сонсох, бодож эргэцүүлэх, хүлээн зөвшөөрөх эрмэлзлэлтэй байхыг; "Ур чадвартай байх" гэж хууль зүйн мэдлэгээ практикт хэрэглэх чадвар, дадал болгон хөгжүүлснийг;
- "Хамаарал бүхий этгээд" гэж Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 3.1.5-д заасныг;
- "Хараат бус байдал" гэж хуульд зааснаас бусад аливаа зүй бус нөлөөлөл эсхүл хяналтаас ангид байхыг;
- "Хууль зүйн үйлчилгээ" гэж шүүгч болон прокуророос бусад хуульчаас үйлчлүүлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалахын тулд явуулж байгаа хууль зүйн зөвлөгөө, лавлагаа өгөх, хууль зүйн ач холбогдол бүхий баримт бичгийн эх боловсруулах, хянах, батлах, хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх, төлөөлөх, өмгөөлөх, эвлэрүүлэн зуучлах зэрэг мэргэжлийн үйл ажиллагааг;
- "Үндэслэлтэйгээр итгэх" гэж тодорхой нөхцөл байдалд хуульч хувийн бодит итгэл дээр тулгуурлан мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулж, үүнийг үндэслэлтэйгээр тайлбарлахыг;
- "Өмгөөлөгч" гэж шүүхэд төлөөлөх эрхээ хуульд заасан журмын дагуу нээлгэсэн бөгөөд үйлчлүүлэгчийнхээ эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор хэрэг, маргаан хянан шийдвэрлэх байгууллагад түүнийг төлөөлж өмгөөллийн үйлчилгээ үзүүлж буй хуульчийг.

Бэлтгэсэн: ХЗҮХ-ийн номын санч, судлаач Б.Гончигсумлаа