

ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁС

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

2013 он, Цуврал 5 (45)

ХУУЛЬ ТӨРӨХИЙН ӨМНӨ

(ОНЦЛОХ ӨГҮҮЛЭЛ, ЯРИЛЦЛАГА)

Байгаль орчны салбар дахь төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа, 7
эрх зүйн орчны төлөв байдал, тулгамдсан асуудал
ХЭҮХ-ийн Сургалтын төвийн дарга. Хууль зүйн доктор
(Ph.D). дэд профессор Ц.Цэлмэг

Эд хөрөнгийн эрхийн Улсын бүртгэлийн байгууллагын статус, 16
улсын бүртгэгчид тавигдах шаардлагын зарим асуудал

Отгонтэнгээр Их Сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн багш Р.Очирбаатар

ЭРХ ЗҮЙ, СЭТГЭЛГЭЭ: ҮЗЭЛ БОДОЛ, ЭРГЭЦҮҮЛЭЛ

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх асуудлаарх гадаадын туршлагад 22
дун шинжилгээ хийх нь

ХЭҮХ-ийн Хууль зүйн судалгааны төвийн ахлах бодлогын
судлаач (LL.M. Kyushu, Japan) Б.Одонгэрэл

Хуулийн этгээдэд хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагын эрх зүйн 28
зохицуулалтын тулгамдсан асуудал: Барилгын салбарын жишээн дээр
Нагоягийн Их Сургуулийн магистрант Г.Давааням

ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ, ҮР НӨЛӨӨ, АСУУДАЛ

Хүн амын өрхийн болон иргэний бүртгэлийг нэгдмэл тогтолцоо, 39
нэгдсэн удирдлагатай болгох өнөөгийн эрх зүйн шаардлага
МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн докторант А.Пүрэвдүлам

Иргэн бизнесийн эрх зүйн харилцаанд оролцох эрх зүйн зохицуулалт 45
Шихихутуг Хууль Зүйн Дээд Сургуулийн магистрант О.Батсүх

Торгох ялын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох асуудалд 56
Өмнөговь аймаг дахь Сум дундын 1 дүгээр шүүхийн шүүгч Х.Гэрэлмаа

СУДАЛГААНЫ ТОЙМ

Донтох өвчинеэр өвчлөгсдөд ногдуулах захиргааны арга хэмжээ, 61
бусад улсын туршлага

ХЭҮХ-ийн Хууль зүйн судалгааны төв

ГАДААД ОРНЫ ТУРШЛАГА

Чөлөөт худалдаа ба байгаль орчны хамгаалалт

70

ХЭҮХ-ийн Хууль зүйн судалгааны төвийн бодлогын судлаач Б.Ундрах

ГАДААД ХЭЛ ДЭЭРХ БҮТЭЭЛИЙН БУЛАН

Rule of Law in China: the Falling Trajectory

76

Олон улсын хуулийн Андерсон фирмийн ахлах зөвлөх,

Вашингтоны Их Сургуулийн доктор (Ph.D.) Дэвид С.Баксбаум

Военная прокуратура и суд в Российской Федерации

81

ОХУ-ын Цэргийн Их Сургуулийн Эрх зүйн тэнхимийн

эрхлэгч доцент, хурандаа И.А.Слободанюк

Проблемы совершенствования правового регулирования

89

корпоративного управления в Монголии

ХЭҮХ-ийн Хууль зүйн судалгааны төвийн эрхлэгч, Хууль зүйн ухааны

доктор И.Идэш

CONTENT

BEFORE CREATING A LAW (UNDERLINING ARTICLE, INTERVIEW)

- Public and Private Sector Partnership in the Field of Environment, 7
Current Legal Environment and Challenging Issues

(Ts.Tselmeg, Doctor, Associate Professor, Head of Legal Training
Center of National Legal Institute)

- The Legal Status of the State Property Registration Authority and 16
Some Requirements for State Registration Officers

(R.Ochirbal, Lecturer at the Law School of Olgontenger University)

LEGAL THOUGHTS: REFLECTION

- Analyzing the Crime Prevention Practices of Foreign Countries 22

(B.Odongerel, Senior Policy Researcher of National Legal Institute
(LL.M. Kyushu, Japan))

- Challenging Issues of Legal Regulation of Criminal Liability of Legal 28
Entities: Study of Construction Companies

(G.Davaanyam, Master's Student at the School of Law of Nagoya University)

IMPLEMENTATION OF LAW, EFFICIENCY, PROBLEMS

- Urgent Need for Unified System and Integrated Administration of 39
Family and Civil Registration

(A.Purevdulam, Doctoral Candidate at the School of Law of the
National University of Mongolia)

- Legal Regulation of a Citizen's Participation in Business Relations 45

(O.Batsukh, Master's Student at Shihikhutug Law Institute)

- Improving the Legal Regulation of Fine 56

(Kh.Gerelmaa, Judge of First Inter-Soum Court in Omnogobi Aimag)

RESEARCH OVERVIEW:

- Administrative Measures for Addiction and Related Practices of 61
Foreign Countries

Summary of Research Paper of National Legal Institute
(Legal Research Center of National Legal Institute)

INTERNATIONAL PRACTICE

- Free Trade and Environmental Protection 70

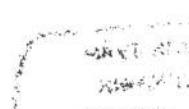
(B.Undrakh, Policy Researcher of National Legal Institute)

Хууль зүйн
үндэсний

ARTICLES AND ESSAYS IN FOREIGN LANGUAGE

| | |
|---|----|
| Rule of Law in China: the Falling Trajectory | 76 |
| <i>(David C.Buxbaum, Doctor, Senior Counsel, Anderson and Anderson LLP International Law Firm, (Ph.D) University of Washington)</i> | |
| War Crimes Prosecutor's Office and Court in the Russian Federation | 81 |
| <i>(I.A.Slobodanyuk, Head of the Law Department of the Military University of the Russian Federation)</i> | |
| Issues of Improving the Legal Regulation of Corporate Governance in Mongolia | 89 |
| <i>(I.Idesh, Doctor, Head of Legal Research Center of National Legal Institute)</i> | |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДСНИЙ ХҮРЭЭЛН
www.nli.gov.mn



СЭТГҮҮЛИЙН ЗӨВЛӨЛ

| | |
|--------------|---|
| Ж.Амарсанаа | Үндсэн хуулийн цэцийн дарга |
| А.Бакей | 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 цндэсний комиссын дарга |
| Д.Ганбат | УИХ-ын Хүний эрхийн дэд хорооны дарга |
| Б.Гүнбилэг | Хууль зүйн доктор |
| Д.Дорлигжав | Улсын Ерөнхий Прокурор |
| Н.Жанцан | Хууль зүйн доктор |
| Ц.Зориг | Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүч |
| В.Оюумаа | Хууль зүйн доктор |
| Ч.Өнөрбаяр | Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Хуулийн бодлогын зөвлөх |
| Д.Солонго | МИУС-ийн ХЭС-ийн захирал |
| Ш.Түвшэндорж | 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 дарга

Д.Нямбаяр

Хэвлэлийн эхийг

Б.Цэрэнлхам

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

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

EDITORIAL BOARD

| | |
|-----------------------|---|
| J.Amarsanaa | <i>Chairman, Constitutional Court of Mongolia</i> |
| A.Bakei | <i>Chairman, Standing Committee on State Structure of State Great Hural of Mongolia</i> |
| B.Bayarsaikhan | <i>Ph.D</i> |
| D.Bayarsaikhan | <i>Ph.D</i> |
| J.Bayartsetseg | <i>State Secretary, Ministry of Justice of Mongolia</i> |
| B.Bilegt | <i>Chief, General Police Department of Mongolia</i> |
| J.Byambadorj | <i>Chief Commissioner, National Human Rights Commission of Mongolia</i> |
| D.Ganbat | <i>Chairman, the Sub Committee on Human Rights of State Great Hural of Mongolia</i> |
| B.Gunbileg | <i>Ph.D</i> |
| D.Dorligjav | <i>General Prosecutor of Mongolia</i> |
| N.Jantsan | <i>Ph.D</i> |
| Ts.Zorig | <i>Chief Justice, Supreme Court of Mongolia</i> |
| V.Oyumaa | <i>Ph.D</i> |
| Ch.Unurbayar | <i>Legal Advisor to the President of Mongolia</i> |
| D.Solongo | <i>Dean, School of Law, National University of Mongolia</i> |
| Sh.Tuvdendorj | <i>Chairman, Standing Committee on Legal Policy of State Great Hural of Mongolia</i> |
| Kh.Temuujin | <i>Minister of Justice</i> |
| B.Temuulen | <i>Ph.D</i> |
| P.Tsagaan | <i>Head, the Office of the President</i> |
| Ch.Enkhbaatar | <i>Sc.D</i> |
| A.Erdeneetsogt | <i>Ph.D</i> |
| | <i>Editor-in-Chief</i> |
| | Kh.Nomingerel |
| | <i>Executive Editor-in-Chief</i> |
| | I.Idesh |
| | <i>Acting Assistant Editor</i> |
| | Nayambayar |
| | <i>Designed by</i> |
| | B.Tserenlkham |

| | |
|---|---|
| <p>State Registration Number:279 ISSN: 2226-9185 Published by the National Legal Institute. Six issues in a Year.</p> | <p>Address: Ulaanbaatar-46, Chingeltei District, Great Chinggis khaan Square -7 Phone:+(976)-11-315735 Fax: 315735 Website: www.legalinstitute.mn E-mail: Lawjournal@legalinstitute.mn</p> |
|---|---|

БАЙГАЛЬ ОРЧНЫ САЛБАР ДАХЬ ТӨР, ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН ХАМТЫН АЖИЛЛАГАА, ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫ ТӨЛӨВ БАЙДАЛ, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ



ХЗҮХ-ийн Сургалтын төвийн дарга. Хүндтэй
зүйн доктор (Ph.D.), дэл профессор Ц.Цэлтсэг

Монгол Улсад бизнес эрхлэх орчин тааламжгүй, төрийн байгууллага, албан тушаалтны олон шат дамжлага, хүнд суртал, авлига хээл хахууль газар авсан, төрөөс хувийн хэвшлийг дэмжих талаар сүүлийн үед ярьсаар харин нүдэнд харагдахуйц бодит тодорхой алхам хийхгүй байгаа нь олон судалгаагаар иотлогдож байна. Судалгаанд оролцсон иргэдийн 60 % нь төрийн байгууллагатай харьцдаггүй шахам, 32 % нь хааяа л харьцдаг, 8 % нь байнга харьцдаг, судалгаанд оролцсон бизнес эрхлэгчдийн 35 % нь төрийг бизнесийн ажиллагаанд битгий оролц, зөнд нь орхиж үз гэсэн бол 32 % нь бизнес эрхлэхэд төрийн дэмжлэг хэрэгтэй байна, үлдсэн 23 хувь нь төрөөс тогтвортой эрх зүйн орчныг л хүсэж байна¹ гэжээ.

Өнөөдөр дээр доргүй ухаалаг төр, хувийн хэвшил болон төрийн хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа, түншлэлийн талаар ярьж байгаа боловч ажил хэрэг болж байгаа зүйл байхгүй шахам байна. Төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоод хувийн хэвшилд шилжүүлье, лиценз зөвшөөрлийн тоог багасгая, хүнд суртлыг хадъя гэж эрх мэдэлтнүүд тунхаглавч бодит байдал дээр төрийн аппарат улам данхайж зардал нь дотоодын нийт бүтээгдэхүүний ихэнх хувийг залгиж байна.

Монголын төр өнөөдрийг хүртэл хувийн хэвшил, иргэддээ үл итгэх байдлаар хандаж байгалийн баялаг, төрөл зүйлийг зөвхөн төрийн байгууллага л хариуцан хамгаална гэсэн үзэл баримтлалаас татгалзаж шинэчлэлийн засгийн газраас төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг дэмжиж хөгжүүлэхийг оролдож байгаа нь сайшаалтай. Зах зээлийн эдийн засгийг гол хөдөлгөгч хүч нь хувийн хэвшил бөгөөд төр бол аж ахуйн ажилтай зууралдах бус гагцхүү эрх зүйн таатай орчныг бүрдүүлж, хуулийг хэрэгжүүлэх, хяналт тавих үүргээ л биелүүлэх шаардлагатай.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.2-д "...Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлүү, түүнийн баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн

¹ www. President.mn

өмч мөн” гэсэн байдаг учир байгаль орчны салбарт хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг татахад хууль эрх зүйн таатай орчин, тогтвортой бодлого зайлшгүй хэрэгтэй.

Төр бүгдийг өөрөө хийх, бүхнийг хяналтандaa байлгахыг оролдох нь эцэстээ ганцаардахад хүрч байгалийн баялагийг ашиглах, хамгаалах үйл ажиллагааны үр дүнд сөргөөр нөлөөлж байна. Иймээс байгаль орчны бүхий л асуудлыг иргэн, хувийн хэвшил, төр хамтарч гүйцэтгэхээс өөр замгүй.²

Үүний тулд төр, заасаас хувийн хэвшилд бизнесийн таатай орчин бий болгож санхүүжилт, хөнгөлөлттэй зээл, татварын бодлогоор дэмжих, хууль эрх зүйн орчныг таатай болгох зэргээр дэмжлэг үзүүлэх хэрэгтэй байна.

Ингэснээр өдгөө өнгө төрх нь бүдгэрсэн үзэсгэлэнт байгаль, тоо толгой нь цөөрсөн ан амьтан, ширгэж алга болж байгаа гол, нуурыг хувийн хэвшлийнхэн өөд нь татах зөв голдрилд нь оруулах юм.

БОНХЯ-наас иргэдэд үзүүлж буй үйлчилгээнд хүнд суртал, авлига хээл хахууль байгаа эсэх, ажил урагслахад саад болж байгаа хүчин зүйлсийн талаар БО-ны салбар дахь ТХХТ-ийн эрх зүйн орчны төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох арга замын талаар тус тус хөндлөнгийн шинжээчдийн багаар дүгнэлт хийлгэж, үйл ажиллагаа нь зөв голдрилоор явж байгаа эсэхийг нь, цаашид хэрхэн сайжруулах талаар үнэлэлт дүгнэлт хийж байгаа нь шинэчлэлийн зөв эхлэл гэлтэй.

Монгол Улсын Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөр болон зарим бодлогын баримт бичгүүдэд эрүүл мэнд, байгаль орчин, боловсролын салбарт дэд бүтцийг хөгжүүлэх болон санхүүжилтийн асуудлыг шийдвэрлэхэд хувийн хэвшлийн оролцоо чухал Үүрэгтэй. Хүрээлэн буй орчныг хамгаалах ажилд хувийн хэвшлийн оролцоог дэмжиж, хөрөнгө оруулалтыг татах, тэдний мэдлэг туршлагыг ашиглахын тулд “Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг хэрэгжүүлэх хууль эрх зүй, зохицуулалтын орчныг бүрдүүлэн ажиллах” шаардлага хурцаар тавигдаж байна.

УИХ-с төр, хувийн хэвшлийн түншлэл (цаашид ТХХТ гэх)-ийн талаар Төрөөс баримтлах бодлогыг 2009 онд батлан гаргаснаар байгаль орчны салбарт хөрөнгө оруулалт хийх хүсэл сонирхлыг нэмэгдүүлэх, эрсдэлийг багасгах чиглэлээр тодорхой ажлууд хийгдэж байгаа ч төдийлэн үр дүнгүй байна. УИХ-ын 2009 оны 64-р тогтооолын хавсралтын 4.1.5-д “төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн нэг хэлбэр нь байгаль орчны салбарын түншлэл байна”, 4.4 дэх зүйлд “... байгаль орчны салбарын түншлэлд нэгдүгээрт: экологи, хоёрдугаарт: хог хаягдлын удирдлага хамаарна³ гэжээ.

Төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг анх Франц улсад 200 жилийн өмнөөс эхлүүлж, хотынхоо дэд бүтцийн төслүүдийг хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлж байжээ. 1970-аад оноос олон улсад түгээмэл хэрэгжүүлж эхэлсэн бөгөөд дараах 3 чиглэлд хэрэгжиж байна. Үүнд:

1. Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл (PPP- Public Private Partnership)

²www.Oolloo.mn. БОНХЯ-ны ТНБД Ж. Батболдын ярилцлага. УБ хот, 2013.11.15

³УИХ-ын 2009 оны 64 дүтээр тогтооолын хавсралт

2. Хувийн хэвшлийн хэлэлцэл (PPD- Public Private Dialogue)

3. Төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллагад шилжүүлэх (Outsourcing)

Харин Хувийн хэвшлийн хэлэлцэл (PPD) нь төрийн зүгээс хөгжлийн бодлого боловсруулах үйл явцад хувийн хэвшлийг оролцуулах, тэдний санаа бодлыг оролдооны аргад тулгуурлан тусгахад чиглэгдсэн арга хэрэгсэл, төрөөс дунд болон урт хугацааны хөгжлийн баримт бичиг боловсруулах, түүнийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой үйл ажиллагаанд хувийн хэвшлийн төлөөллийг оролцуулах тухай ойлголт юм. Хамтын ажиллагааны гурав дахь чиглэл “Аут сорсинг” буюу төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллагад шилжүүлэх хэлбэр нь Баруун европ, хойд Америкийн орнуудад XX зуунаас эхэлж бий болсон түүхтэй.

ТХХТ, хамтын ажиллагааг хамтатган авч үзэх үү, салангид авч үзэх үү гэсэн асуулт урган гарах бөгөөд ТХХТ нь төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа дотроо багтдаг, хэрэгжилтийн тал дээр нь түлхүү анхаарч авч үзэх нэг хэлбэр юм.

ТХХТ нь нийгмийн болон дэд бүтцийн салбарт үйлчилгээг шаардлагатай мэдлэг чадвар, хөрөнгө оруулалт, технологи ашиглан хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлж, учирч болзошгүй санхүүгийн, технологийн үйл ажиллагааны гэх мэт әрсдэлийг хоёр тал гэрээнд заасан нөхцөлийн дагуу харилцан хүлээхийг хэлнэ.

ТХХТ-ийн гол ойлголт нь төрийн зүгээс авах гэж буй үйлчилгээндээ төлбөр төлөх, эсхүл хувийн хэвшилд хэрэглэгчээс ашиглалтын хураамж

хураах эрхийг нь олгох, хэрэгжилтийг төрөөс хянаж, үүнд олон нийтийн оролцоог хангах, ил тод байдлын зарчмыг баримтална. Хувийн хэвшлээс өөрийн хөрөнгөөр тогтоосон үйлчилгээг стандартын дагуу чанартай үзүүлнэ.

Түншлэлийн хүрээнд төрийн болон орон нутгийн оролдоотой хамтарсан хуулийн этгээд байгуулж хувийн хэвшлээс хөрөнгө оруулах, эсвэл урт хугацааны гэрээний явцад хамтран ажиллах нөхцөлөө тохирдог ба төрөөс байгаль орчныг хамгаалах, нөөцийн ашиглалтыг дэмжиж ан амьтан, ургамлын тоо толгойг өсгөх, эко системийн үйлчилгээг хүртээмжтэй болгох зэрэг үүргээ биелүүлэхэд хувийн хэвшлээс бага зардлаар зохистой менежментийг нэвтрүүлж ашиг олох хүсэл сонирхлыг уялдуулах замаар байгаль орчны салбарт түншлэлийг өргөжүүлнэ. ТХХТ бол төр, өөрийн хариуцлагaa хууль ёсны дагуу тодорхой хугацаанд гэрээний үндсэн дээр хувийн хэвшилд шилжүүлэх үйл ажиллагаа бөгөөд гэрээний гол зарчим нь нэг нь нөгөөгөө захирагч, эрх тэгш байдлын үндсэн дээр харилцах, хариуцлагыг талууд гэрээнд заасан нөхцөлөөр хүлээнэ. ТХХТ нь зөвхөн кондессын гэрээний үндсэн дээр дэд бүтцийг хөгжүүлэх төслүүд биш төрийн тодорхой үүргийг мэргэжлийн холбоодод шилжүүлэх, эдийн засаг дахь төр болон хувийн хэвшлийн зохистой харьцааг бий болгох, олон улсын санхүүгийн зах зээлд хөрөнгө, мөнгө олох өрсөлдөөнийг дэмжих зэрэг өргөн хүрээтэй ойлголт юм.

Төрийн байгууллагын үүргийг хувийн хэвшил гүйцэтгэдэг болсон нь бүгдэд ашигтай бөгөөд ТХХТ нь үйлчилгээний салбарт өрсөлдөөн болон

үр бүтээмжийг дээшлүүлэн хамрах хүрээг өргөжүүлэн, үйлчилгээг хүргэх зардлыг багасгадаг.

Ямар ч ЗГ-т үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, дэд бүтцийг өргөжүүлэх, үр ашиггүй ажиллаж буй улсын үйлдвэрийн газруудыг дэмжих хангалттай санхүүгийн эх үүсвэр байдаггүй, төрийн өмчийн байгууллагын үйлчилгээний чанар муу байдагт олон нийт сэтгэл дундуур байдаг бол хувийн хэвшил илүү хүчтэй менежментийн чадавхтай, шинэ технологи хэрэглэдэг, төрөлжиж мэргэшсэн дэлхийн зах зээлийн хэрэгцээ шаардлага, өрсөлдөөнд хурдан дасан зохицох чадвартай байдаг.

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл нь эрсдэлийг хамгийн сайн менежментээр зохицуулж төр ба хувийн хэвшлийн салбарын хоорондох эрсдэлийг хамгийн тохиромжтой байдлаар хуваарилах боломж өгдөг, хувийн хэвшлийн оролцоо нь тухайн төсөл, хөтөлбөрийг худалдааны болон санхүүгийн сахилга баттай, найдвартай төлөв байдалд оруулдаг, хувийн хэвшлийн салбар нь бараа үйлчилгээг хүргэхдээ хангамж үйлчилгээний сүлжээг засгийн газрын агентлагуудаас илүү үр бүтээлтэй зохион байгуулж чаддаг, төсөл хөтөлбөрийг боловсруулах шинэ санаа, хэрэгжүүлэх илүү хүчин чармайлтыг авчирдаг, засгийн газрын зардлыг ихээр бууруулдаг зэрэг олон талын ач холбогдолтой.

Манай улс нь хүн ам цөөн, байгалийн баялаг ихтэй, өргөн уудам нутаг дэвсгэртэй бөгөөд эдийн засаг нь уламжлалт арга буюу “хүрэн эдийн засаг” бүхэлдээ байгалийн нөөц баялгийг ашиглах хэлбэрээр хөгжиж байна. Цаашид эдийн засгийн энэ уламжлалт аргаар дэлхийн өсөн нэмэгдэж буй хүн амын хоол хүнс,

цэвэр ус зэрэг наад захын хэрэглээг найдвартай хангах боломжгүй болж байгааг нийтээр хүлээн зөвшөөрч сэргээгдэх эрчим хүчний хэрэглээ, эрчим хүчний хэмнэлт, нийтийн тээвэр, тогтвортой хөдөө аж ахуй, биологийн төрөл зүйл, ус, ой, амьтан зэрэг байгалийн нөөц баялгийг зохистой ашиглах, хамгаалах арга хэмжээнд хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх зайлшгүй шаардлага тулгарч байна.

ТХХТ-ийг хэрэгжүүлж буй олон улсын туршлагаас дүгнэхэд төрийн зүгээс аливаа бизнесийн үйл ажиллагаанд аль болох саад болохгүй байх, бүхий л харилцааг эрхэзүйн зохицуулалтаар нэг бүрчлэн зохицуулах боломжгүй нөхцөлд ТХХТ-д чедэр тушаа болж буй хууль тогтоомжийг хүчингүй болгож өөрчлөх, нэмэлт өөрчлөлт оруулах, зохион байгуулалтын аргуудыг ашиглах зэрэг уян хатан бодлогоор зохицуулах шаардлага зүй ёсоор тулгарч байна.

Өнөөгийн эрх зүйн орчны хувьд гэрээ хэлцлийн түвшинд ТХХТ-ийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчин бүрдсэн боловч оролцогч талуудын идэвх санаачлага дутмаг, мэдээлэл муу, туршлага дутмаг, дүрэм журмуудын давхардлын улмаас үр дүн гарахгүй, тунхагийн шинжтэй байсаар л. Түүнчлэн төрийн бодлогын залгамж чанар алдагдсан, хүнд суртал, төрийн албан хаагчдын харьцааны доголдол, хувийн хэвшлийн зүгээс хүссэн мэдээллээ авах эрх нь нээлттэй боловч энэ чухал харилцааг зохицуулсан журам байхгүй тул мэдээллийг хэрэгтэй үедээ олж авч чаддаггүй зэрэг олон хүчин зүйл ТХХТ-ийн хамтын ажиллагаанд сергөөр нөлөөлж байгаа нь судалгааны явцад харагдлаа. Тухайлбал,

- Маргааныг шийдвэрлэх тухай заалтууд хангалтгүй; Төрийн байгууллагын буруутай үйлдлийг шүүхэд өгөх эрхийг бүрэн хангаагүй; Хариуцлагын тогтолцоо нь ихэвчлэн иргэд, байгууллага, хувийн хэвшилд чиглэсэн нь ТХХТ-ийн хамгийн гол зарчим болох нэг нь нөгөөгөө захирахгүй, эрх тэгш байдлын үндсэн дээр харилцах, хариуцлагыг талууд гэрээнд заасан нөхцөлөөр хүлээхээр зохицуулагдаж чадахгүй байгаа нь саад болж байна.
 - Хууль тогтоомж нь гол төлөв ой, амьтан, ургамлыг хамгаалах, ашигт малтмалыг олборлох чиглэлээр боловсрогдсон бөгөөд ихэнх тохиолдолд газрын асуудлаас нь салгаж шийдвэрлэсэн нь ХХ-ээс хөрөнгө оруулалт хийхэд саад болдог.
 - Байгалийн нөөц баялгийг ашиглах асуудлыг газар өмчлөх, газар төлөвлөлтийн асуудлаас нь салгаж хуульчилсан. Олон улсын жишгээр байгалийн нөөц баялгийг тогтвортой ашиглах чиг хандлага нь гол төлөв газрын эрх, түүнийг тогтвортой ашиглах үзэл баримтлал дээр тулгуурладаг.
 - Байгалийн нөөц баялгийг ашиглах тухай захиргааны шийдвэр гаргахдаа судалгаа шинжилгээний мэргэжлийн байгууллагатай хамтран ажиллаж, шинжлэх ухааны онолын дүгнэлт, бодитой баримт, мэдээлэлд тулгуурласан байх зарчмыг хэвшүүлэх, гаргасан шийдвэрээ олон нийтэд нээлттэй болгох;
 - Санхүүжилтийн механизм. Байгаль орчны үйл ажиллагааг гол төлөв улсын төсөв, хандивлагч орны хөрөнгөөр санхүүжүүлэх, өөр өх сурвалжийн талаар хуулиудад дурдаагүй;
 - Орон нутагт шийдвэр гаргахад нутгийн иргэдийн оролдооны асуудлыг тусгасан боловч хэрэгжилт хангалтгүй;
 - Хуулиуд нь нийтлэг тунхгийн шинжтэй, хоорондоо зөрчилтэй, тодорхой биш, уялдаа холбоо муу, хэрэгжүүлэх журам заавар дутмаг;
 - ТББ, мэргэжлийн холбоодын ялгааг зааглаагүй эрхэзүйн орчны тодорхойлолт байхгүй.
- Бусад асуудлууд**
- Бодлого, хуулийн хэрэгжилт, зохион байгуулалт, менежментийн асуудал дутгдалтай;
 - Төрийн бусад холбогдох байгууллага, орон нутгийн байгууллага, хувийн хэвшлийн чадавхын болон хүний нөөцийн, хөрөнгө санхүүгийн болон техник технологийн чадавх дутмаг;
 - ТХХТ-ийн талаар нийгэмд нэгдсэн ойлголтонд хүрээгүй, орон нутгийн болон иргэд, хувийн хэвшлийн ойлголт дутмаг, туршлага бага;
 - Төрийн байгууллагуудын хамтын ажиллагаа уялдаа холбоо муу, салбар дундын зохицуулалт байхгүй;
 - Ил тод өрсөлдөх боломжийг бүрдүүлээгүй, хөрөнгө оруулагч төрийн олон институттэй харилцдаг тус тусдаа олон гэрээ байгуулах болдог;
 - Тусгай зөвшөөрөл олгох асуудлыг хуульд заасан хугацаанд олгодоггүй, нээлттэй ил тод биш;
 - Төрийн албаны тасралтгүй байх

- зарчим залгамж холбоо муу, улс төрийн нөлөөлөл хувийн хэвшлийн үйл ажиллагаанд нөлөөлдөг;
- Олон нийт болон ТББ-уудын шийдвэр гаргах, хянан шалгах үйл ажиллагаанд оролцох оролдоог хуульд заасан нь төдийлэн хэрэгждэггүй;
 - Байгаль орчны салбарт хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг татахад эдийн засгийн хөшүүргийг нэмэгдүүлэх, эрх зүйн орчныг сайжруулах / экологид ээлтэй техник, тоног төхөөрөмжийг нэвтрүүлэх болон худалдан авсан хэрэглэгчийг банкны хөнгөлөлттэй зээл олгох, татварын хөнгөлөлтөнд хамруулах / зэрэг болно.

Энэ бүхнээс дүгнэхэд байгаль орчны салбарт төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг эн тэргүүнд дараах чиглэлд хөгжүүлэх нь зохистой гэж үзсэн.

Нэг. Ойн менежментийн талаар Монголын нийт газар нутгийн 8 хувийг эзэлдэг ойн нөөцийн 76 хувь хөгширч байгаа учир ашиглах зайлшгүй шаардлага тулгарч байна. Монгол орны мод мөдөн материалын хэрэгцээ жилд 3 сая шоо метр байхад 1 сая орчим шоо метр мод бэлтгэх зөвшөөрөл олгож байгаа нь төрийн бодлого алдагдаж хууль бусаар мод огтлох, худалдаалах, авлига дэлгэрэх, аж ахуйн нэгжүүд хууль бус үйл ажиллагаа явуулах, мод ашигласны төлбөрөөс олох ашиг багасах зэрэг олон сөрөг үр дагаварт хүргэж байна.

Мод бэлтгэлийн үйл ажиллагаа хууль ёсоор, ил тодявагдахгүй байгаагаас ЗГ-т орох ихээхэн хэмжээний орлого

хаагдсаар байгаа бөгөөд жилд зах дээр зарагдаж байгаа модноос зохих төлбөрийг авч чадвал жилд 5,4 сая ам доллар олох боломжийг алдаж байна.⁴

Татварын ерөнхий газрын тайланг үзэхэд модны аж ахуй эрхэлдэг 700 орчим аж ахуйн нэгжээс жилд дунджаар 1,1 тэрбум төгрөгийн татвар цугларч байна. Модны бизнесийн 85 хувь нь нууцаар явагдаж байгаа гэсэн судалгааны дүнгээр тооцоход жилд зөвхөн татвараас 100 орчим тэрбум төгрөгийг цуглуулах боломжтой гэсэн уг. Хууль бус модны арилжаа нь Монгол оронд тогтвортой ойн салбарыг хөгжүүлэх, шударга бизнесийн орчинг бий болгоход саад тогтор болж байна. Хууль бусаар ажиллагчид татвар, хураамж огт төлдөггүй, бензин, хүний хөдөлмөрт хамгийн бага зардал гаргадаг нь хуулийн дагуу шударга бизнесийн ерсөлдөөнд байгаа хүмүүсийг цохиж модны үнийг буулгахад хүргэдэг. Модыг жинхэнэ өртгөөс нь бага үнээр зарж байгаа нь Монголын ойн салбарт оруулах эдийн засгийн үр өгөөжийг бууруулж байна.

Мод бэлтгэлийг хүчээр бууруулахын оронд ЗГ-ын бодлого нь модны эрэлт, хэрэгцээ ба нөөцийн харьцааны балансыг барьж модны хэрэгцээг ангилалд оруулах, модыг оруулах материалын үйлдвэрлэж байгаа ААНБ-ыг татварын бодлогоор дэмжих зэрэг асуудлуудыг тусгасан хэрэгжэхүйц бодит, үр ашигтай стратеги боловсруулах шаардлагатай.

Ойн нөхөрлөлүүд, мэргэжлийн байгууллагуудыг менежментийн төлөвлөгөөг боловсруулахад

⁴ Эрдэнэчулун.Т. 2006. Монгол орны модны хангамж: Хууль ба хууль бус эдийн засаг. Монголын талаарх ярилцлага, баримт бичгүүд. Хэлэлчүүлгийн баримт бичиг. УБ., 2006 он.

удирдлагаар хангах, хөрөнгө оруулах, туслах, ойн ангийг бэхжүүлэх, тэднийг мэргэжсэн ажилчдаар хангах, хүнд суртал, олон шат дамжлагыг багасгах, төрөөс хөрөнгө санхүү, мэдээллээр хангах, харьяа ойн ангиудад сургалт явуулах, ойд арчилгаа, цэвэрлэгээний огтолт хийж бэлтгэсэн модыг зах зээлд борлуулах эрх олгох зэргээр чадавхжуулах арга хэмжээ авах шаардлагатай.

Зах зээлийн эдийн засагт шилжих үед Монгол Улсын мод, модон материал, түүшний хэрэгцээг хангадаг ойн аж ахуй дампуурснаар бодит эрэлт хэрэгцээг хангах орон зайд хууль бусаар мод бэлтгэгчид эзэлж жил бүр дунджаар 60-100 тэрбум төгрөгийн орлого төсвөөс алдагдаж далд эдийн засаг уруу урсаар байна.

Ой хамгаалах гол арга зам бол нутгийн иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагууд, хувийн хэвшлийг түшиглэсэн бодлого бөгөөд нутгийн иргэдэд ойн санг гэрээгээр эзэмшигүүлэх явдлыг дэмжих, ойн нөхөрлөлүүдийг байгуулахыг дэмжиж, мэргэжлийн байгууллагуудыг өндөр технологи нэвтрүүлэхийг дэмжих, чадавхжуулах талаар төрөөс тодорхой бодлого боловсруулах шаардлагатай.

Мод бэлтгэх зөвшөөрлийг хүчээр барьж бага хэмжээтэй өгөх нь буруу бөгөөд ой аж ахуйг хөгжүүлэх, тэр, хувийн хэвшлийг дэмжихийн тулд бодит хэрэгцээг тодорхойлж жилд 3.0 сая хүртэл хэмжээний шоо метр мод бэлтгэх зөвшөөрөл өгч хяналтыг хатуу тавих, төвлөрлийг задалж орон нутаг байгалийн нөөдөр баялгаа өөрсдөө хянаж нөхөн сэргээх, өөрсдийн баялагтаа зөв менежмент хийж холбогдох шийдвэр гаргах боломжийг өгөх, ойн нөхөрлөлүүд,

мэргэжлийн байгууллагууд, иргэд ойн санг хамгаалахад чухал үүрэг гүйцэтгэж байгаа бөгөөд нөхөрлөлүүдийг чадавхжуулах талаар тодорхой арга хэмжээнүүдийг авах шаардлагатай.

Хоёр. Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн менежмент

ТХГ-уудад газар ашиглах эрхийг 5 хүртэл жил байхаар хуулиар зохицуулсан нь амьдралд нийцэхгүй, иргэд хувийн хэвшлийнхэнд дарамт болж хөрөнгө оруулалт хийхэд саад болж байна. ААНБ-д 5 жилийн хугацаатай ашиглахаар авсан газар дээрээ барилга байгууламж сүндэрлүүлж, хоорондоо арилждаг болсон, авлига цэцэглэсэн нь нууц биш.

Өнөөдрийн байдлаар 99 тусгай хамгаалалттай газар байгаагийн гуравны нэг орчмыг хамгаалалтын захиргаатай болгон тэдгээрт улсаас жил бүр 6-7 тэрбум төгрөг зарцуулж байгаа ч төдийлөн хангалттай бус, үлдсэн 60 орчим газрыг хамгаалах зардлыг санхүүжүүлнэ гэвэл улсын сангийн төсөв хүрэлцэхгүй.

Энэ асуудлыг шийдвэрлэх цорын ганд гарц нь хамгаалалтын захиргааг хувийн хэвшилд шилжүүлэх бөгөөд ингэж чадвал жилд 210-600 тэрбум төгрөгийг улсын төсвөөс хэмнэх боломжтой болно. Тухайлбал, Хустайн жишээ сайн туршлага болж байгаа бөгөөд үр дүнгийн талаар та бид бэлхнээ мэдэх билээ. Иймээс ТХГ-дын менежментийг хувийн хэвшилд шилжүүлснээр төр их хэмжээний төсөв хэмнэх, хувийн хэвшлийн ашиг орлого нэмэгдэж ажлын байр нэмэгдэх, улмаар татварын орлого ёсөх, байгаль орчны хамгаалалт сайжрах зэрэг олон талын ач холбогдолтой.

Мэдээж хэрэг хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт хийгдсэн тохиолдолд 5 жил хүртэл ашиглана гэсэн хуулийн заалтыг өөрчлөх шаардлагатай бөгөөд цаашдаа 50 жил хүртэл ашиглах, хуулиар оногдуулсан үүргээ зохих ёсоор биелүүлж байгаа ААНБ-д газрыг нь эзэмшүүлэх өрхийг нээж өгөх нь зохистой.

Гурав. Хог хаягдлын менежмент

Хог хаягдлын асуудал аливаа улс орны хөгжлийн бодлоготой уялдаж байдаг ба Улаанбаатар хотод орчны бохирдол, хог хаягдал тулгамдсан гол асуудал болж байна. Хог хаягдлыг цуглуулах, тээвэрлэх, устгах, ангилах дахин боловсруулах ажиллагааг сайжруулахаар нийслэлээс тодорхой арга хэмжээг хэрэгжүүлж авч байгаа ч хог хаягдлын менежмент хоцрогдсон хэвээр байна.

Нийт хог хаягдлын 90 хувийг дахин ашиглах боломж байсаар байтал өнөөдөр дөнгөж 10-15 хувийг хог хаягдаар бизнес эрхлэгч компаниуд худалдан авч байна. Хог хаягдлыг ангилах, булшлах ажилд тавигдах стандартуудыг тогтоо шаардлага тулгамдаж байгаа, цаашид хогийг ангилдаг, ялгадаг үйлдвэрүүдийг хувийн хэвшилтэй хамтран барьж байгуулах шаардлагатай.

Тиймээс хувийн хэвшлийн зүгээс Засгийн газартай хог хаягдлын менежментийн талаарх хамтран хэрэгжүүлэх төсөл хөтөлбөрөө одооноос боловсруулах хэрэгтэй учир энэ чиглэлийн бие даасан байгууллагатай болох хэрэгтэй. Мөн хог хаягдлыг боловсруулж бутээгдэхүүн болгосноор экологи эдийн засгийн үнэлгээний хувьд хэдий хэмжээний хохирлыг бууруулсан гэсэн тооцооллыг гаргах нь

гадны хөрөнгө оруулалтыг татах болон өргөн хүрээнд хамтран ажиллахад дехөм болох үзүүлэлт.

Төрөөс дэмжих асуудал нь татварын хөнгөлөлт чөлөөлөлт бөгөөд хаягдал өөрөө онцлогтой олон төрөл байдаг учраас боловсруулж угааж цэвэрлэхэд их хэмжээний зардалтай. Мөн хог түүж, цуглуулах, ачих, тээвэрлэх явцад хүний эрүүл мэндэд сөргөөр нөлөөлөх нян бактеритай ажилладаг учир хаягдлыг бууруулж, баялаг болгоход оролцож байгаа гэдэг утгаар нь хог цуглуулдаг болон бусад хүмүүсийн эрүүл мэндийг хамгаалсан, хөдөлмөр хамгааллын арга хэмжээг авах шаардлагатай.

Дөрөв. Хуучин автомашиныг ашиглалтаас хасах, нөхөн олговор олгох талаар

Монгол Улсад 500,000 гаруй автомашин замын хөдөлгөөнд оролцож байгаагаас 350000 гаруй автомашин нийслэл хотын замын хөдөлгөөнд оролцдог, агаарын бохирдлын 23 хувийг хуучин автомашинаас гарч байгаа утаа эзэлж байна. Түүнчлэн автомашины түгжрэлээс болж ард иргэдэд хичнээн тэрбум төгрөгийн хохирол учирч байгааг тооцон гаргахад бэрх болжээ.

Цаашид байдал энэ хэвээр үргэлжилбэл 2015 он гэхэд Улаанбаатар хотод автомашинаар замын хөдөлгөөнд оролцон явах боломжгүй болох бөгөөд өдөр бүр 400 орчим машин шинээр нэмэгдэж байхад ашиглалтаас хасагдаж байгаа машины тоо жилдээ 1000-с хэтрэхгүй байна.

Дэлхийн ихэнх орнууд хуучин автомашиныг үйлдвэрлэснээс хойш тодорхой хугацааны дараа буюу хөгжингүй орнуудад үйлдвэрлэснээс хойш 10 жил, хөгжиж буй орнуудад 15

жилийн дараа хөдөлгөөнд оролцуулахыг хориглодог.

Гэтэл манай оронд хууль эрхэүйн орчин бүрдээгүйгээс болоод 15-20 жил болсон автомашиныг импортлоход ямар нэгэн хязгаарлалт байхгүйгээс хуучин машины оршуулгын газар болоход хүрээд байгаа, нийт автомашины 50-с дээш хувь нь үйлдвэрлэснээс хойш 15-с дээш жил өдлэгдсэн бол дөнгөж 20 хувь нь 7 хүртэл жилийн насжилттай байна гэсэн статистик мэдээ байна.

Авах арга хэмжээ: Буруу талдаа хүрдтэй болон үйлдвэрлэснээс хойш 10-с дээш жил болсон автомашин импортлохыг 2015 оноос эхлэн хориглох; үйлдвэрлэснээс хойш 1-9 жил болсон автомашинуудад экологийн татварыг шатлалтайгаар ногдуулах, онцгой албан татварыг 2-3 дахин

нэмэгдүүлэх замаар хуучин машины импортыг хязгаарлах; 15 жилээс дээш ашиглагдаж байгаа автомашинуудыг хөдөлгөөнд оролцохыг хориглох, ашиглахыг хориглосон автомашиныг төрөөс нэхэн олговор олгох замаар авч дахин боловсруулах үйлдвэрт цуглуулах хууль эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх, шинэ автомашины онцгой татварыг тэглэх замаар импортыг урамшуулах зэрэг болно. Түүнчлэн хуучин дугуй импортлох нь аюултай хог хаягдлыг валютаар сольж байгаа хэрэг бөгөөд хуучин дугуйг шатааснаар агаар мандлыг нэн хортой хорт хавдар үүсгэгч бодисоор бохирдуулж байгаа учир 2015 оноос автомашины хуучин дугуйг импортлохыг хориглож шинэ дугуй импортлоход татварын хөнгөлөлт үзүүлэх боломжтой юм.

--600--

ЭД ХӨРӨНГИЙН ЭРХИЙН УЛСЫН БҮРТГЭЛИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН СТАТУС, УЛСЫН БҮРТГЭГЧИД ТАВИГДАХ ШААРДЛАГЫН ЗАРИМ АСУУДАЛ



Отгонтэнгэр Их Сүргүүлийн Хүүль зүйн сүргүүлийн багийн Рагчагийн Очирбал

Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн байгууллага нь Монгол Улсын Их Хурлын 1997 оны 02 дугаар сарын 12-ны өдрийн 42 тоот тогтоогоор Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлагт. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийн газар нэртэйгээр Хууль зүйн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд байгуулагдсан түүхтэй. Харин 2003 онд Үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэлийн газар, Геодези, зураг зүйн газар, Газрын хэрэг эрхлэх газрыг нэгтгэн Үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэлийн газар нь Газрын харилцаа, геодези зураг зүйн газрын харьяа алба болон өөрчлөгдөж Барилга, хот байгуулалтын сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд харьялагдах болсон. Монгол Улсын Их Хурлын “Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүчийг батлах

тухай” 2008 оны 43 дугаар тогтоолд зааснаар Тэргүүн шадар сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрыг шинээр байгуулж энэ байгууллагын бүтцийн нэг хэсэг нь эд хөрөнгийн эрх улсын бүртгэлийн газар байхаар заасан. Харин 2012 онд Улсын Их Хурлаас Засгийн газрын Тэргүүн шадар сайдын орон тоог цомхтгосонтой холбоотойгоор Улсын Бүртгэлийн Ерөнхий газар нь Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд хамаарахаар шийдвэрлэсэн бол эдүгээ Хууль зүйн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд харьялагдаж байна.

Энэ бүхнийг өмнөтгөл болгон бичихийн учир нь иргэн, хуулийн этгээдийн эд хөрөнгийн эрхийг хууль зүйн хувьд бүртгэн баталгаажуулж, иргэний эрх зүйн харилцааны эрсдэлгүй, тогтвортой байдлыг хангах чухал чиг үүрэгтэй улсын бүртгэлийн байгууллага нь засгийн газрын гишүүдийн өвөр, хормойг дамжсан байгууллага цаашид битгий байгаасай гэсэн санааг илэрхийлэхийг хүссэнд оршино.

Манай улсад хэрэгждэг эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тогтолцоотой ижил төсөөтэй гадаад улс орнуудын хувьд эд хөрөнгийн бүртгэл нь “эрхийн” гэгдэх энгийн агуулгаараа Хууль зүйн сайдын эрхлэх асуудлын

хүрээнд хамаардаг. Харин манай улсын зарим хууль тогтоогчид эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэл гэсэн агуулгыг эд хөрөнгийн бүртгэл хэмээн хэт ташаа ойлгон байгууллагын зорилгыг үл харгалзан Барилга хот байгуулалтын яамны сайд, хожим нь Төргүүн шадар сайдын эрхлэх асуудалд хамааруулсан байна.

Төрийн албан дахь мэргэжлийн удирдлагаар хангах зарчим ёсоор гүйцэтгэх эрх мэдлийн аливаа байгууллагын төрийн байгууллагын тогтолцоонд эзлэх байх суурийг тодорхойлоходо түүний хэрэгжүүлж байгаа чиг үүргийг харгалзан ямар төрийн захираганы төв байгууллагад харьяалагдахыг тодорхойлох журамтай. Харин энэхүү онолын журам бүртгэлийн байгууллагад ихээхэн зөрчигддөг. Зүй нь эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэл нь иргэн, хуулийн этгээдийн хуулиар хамгаалагдсан өмчлөх эрхийг хамгаалах зорилгоор аливаа мэдүүлэг, түүнд хавсаргасан баримт материалыг эрх зүйн үүднээс хянан үзэж тухайн эрхийг бүртгэх эсэхийг шийдвэрлэх замаар эд хөрөнгө өмчлөгчийн эрхийг баталгаажуулах, үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой хэлцлийн хууль ёсны, эрсдэлгүй, тогтвортой байдлыг хангах, эд хөрөнгийн эрх зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх, түүнчлэн хууль хяналтын байгууллагын албан ёсны шийдвэрийг үндэслэн эрх хязгаарласан шийдвэрийг тэмдэглэдэг агуулгаараа Хууль зүйн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд хамааруулах нь илүү зохижтой бөгөөд энэ нь уг байгууллагын үйл ажиллагааг дэлхийн улсын орнуудын нийтлэг жишигт хүргэхэд чухал ач холбогдолтой. Зарим жишээ дурдахад: ОХУ-ын Үл хөдлөх эд хөрөнгө түүнтэй холбоотой хэлцлийн

улсын бүртгэлийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай 1997.11.01-ны өдрийн №1378 тоот Засгийн газрын тогтоолоор Үл хөдлөх эд хөрөнгө, түүнтэй холбоотой хэлцлийн улсын бүртгэлийн газрыг ОХУ-ын Хууль зүйн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд хамааруулахаар заасан¹ бол Киргиз улсын Үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэлийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3-т бүртгэлийн газар нь Хууль зүйн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд ажиллахаар², мөн Их Британи³, Герман⁴, Бүгд найрамдах Хорват улс⁵, Україн⁶, Канадын ихэнх муж болон Австралийн Торрены тогтолцоог өөрийн орондоо амжилттай

¹Постатейный комментарий к Федеральному закону "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", под общей редакцией доктора юридических наук Государственного советника юстиции Российской Федерации П. В. Крашенинникова, Спарт. Москва, 2001, С.108

²Bishkek, December 22, 1998. №153 Law on Kyrgyz Republic on state registration of rights to Immovable property. Article 8. Administrative structure of bodies of single state system of registration of rights to immovable property, §8.3 *The Republican body of governance of the state system of registration of rights to immovable property shall be the state registration body under the Ministry of Justice of the Kyrgyz Republic.*

³ <http://www.justice.gov.uk>

⁴ Federal Ministry of Justice, Organization Chart, <http://www.bmj.de>

⁵ Organization Chart of the Ministry of Justice of the Republic of Croatia

⁶ Закон України от 1 июля 2004 года N1952-IV "О государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их отягощений" Раздел II, Органы государственной регистрации прав, Статья 6. Система органов государственной регистрации, 6.1. Систему органов государственной регистрации прав представляет специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти по вопросам государственной регистрации прав – Министерство юстиции України, который обеспечивает реализацию государственной политики в сфере государственной регистрации прав и его территориальные органы, которые являются органами государственной регистрации прав.

хэрэгжүүлж байгаа Филиппин улсад⁷ Газрын бүртгэлийн байгууллага (*Land Registration Authority*) нь хууль эүйн сайдын өрхлэх асуудлын хүрээнд ажиллахаар заасан байна.

Эрхийн улсын бүртгэлийн байгууллага хуульд заасан зорилго, чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд энэхүү байгууллагын нэгж албан хаагч болсон улсын бүртгэгч чухал нөлөө үзүүлнэ. 2003 онд батлагдсан Эд хөрөнгө өмчлөх эрх, түүнтэй холбоотой эд хөрөнгийн бусад эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.2-т Улсын бүртгэгчээр хууль зүйн дээд боловсролтой, мэргэжлээрээ 1-ээс доошигий жил ажилласан Монгол Улсын иргэн байна хэмээн хуульчилсан байсан. Энэ нь улсын бүртгэгч үйл ажиллагаандaa бүртгэлийн талаарх мэдээлэл үнэн зөв байх зарчмыг баримтлан мэдүүлэг, түүнд хавсаргасан нотлох баримт бичгийг хүлээн авч эрх зүйн үүднээс хянан үзэж эрхийн улсын бүртгэлд бүртгэх эсэхийг шийдвэрлэдэгтэй холбоотой. Харин 2009 онд батлагдсан Улсын бүртгэлийн ерөнхий хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.3-т улсын бүртгэгч нь Дээд боловсролтой, улсын бүртгэгч бэлтгэх сургалтанд хамрагдсан Монгол Улсын иргэн байна гэсэн заалт орсонтой холбоотойгоор эд хөрөнгийн бүртгэлийн хуулийн дээрх заалт хүчингүй болсон байна. Улсын бүртгэгч бэлтгэх сургалтанд хамрагдсан дээд боловсрол эзэмшсэн иргэн эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэгч байж болохоор заасан нь эрх зүйн хэм хэмжээ нь хүрсэн амжилтаасаа ухрахгүйгээр, байнга хөгжин дэвшиж байх үзэл санаанд харшилсан хэмээн үзэж байна.

⁷ Organizational chart of the Department of Justice.
<http://www.doj.gov.ph/image/doj-orgchart.jpg> /official website/

Онолын хувьд манай улсын эд хөрөнгийн бүртгэл нь дэлхийн улс орнуудад түгээмэл хэрэгждэг эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тогтолцоонд хамаарах бөгөөд энэ тогтолцооны үед улсын бүртгэгч нь эд хөрөнгийн эрх үүсэх, өөрчлөгдхөх, дуусгавар болохтой холбоотой бүртгэлийн ажиллагааг биечлэн хөтөлж, эд хөрөнгийн эрх бүртгүүлэхийг хүссэн өргөдөл, мэдүүлэг, түүнд хавсаргасан нотлох баримт, гэрээ, хэлцүүнийг эрх зүйн үүднээс хянан үзэх түүнчлэн хууль хяналтын байгууллагын шийдвэрийг үндэслэн эд хөрөнгийн эрхийг хязгаарласан мэдээллийг бүртгэлд бүртгэх асуудлыг шийдвэрлэдэг байна. Иймд улс орнуудын нийтлэг жишигийг харгалzan улсын бүртгэгчээр хууль зүйн дээд боловсролтой, ажилласан жилийг харгалзан мэргэжлийн дадлага туршлагатай этгээдийг ажиллуулах талаар цаашид анхаарвал зохино. Манай улстай адил бүртгэлийн тогтолцоотой улс орнуудын энэ талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан авч үзвэл:

| Улсын нэр | Бүртгэгчид тавигдах шаардлага | | |
|--------------------------------------|---|---|--|
| 1. Ирланд | 1964 онд батлагдсан Эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэлийн актын 9.1-д зааснаар "Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэгчээр 10-аас доошигий жил мэргэжлээрээ ажилласан хуулийн барристер болон социистор хүнийг томилж болно" ¹ | | |
| 2. Канадын муж Саскачеван | Газрын эрхийн тухай хуулийн 6.2-д "Эрхийн улсын бүртгэгчээр ажиллах этгээд нь мэргэжлээрээ 3-аас доошигий жил ажилласан Саскачеваны хуулийн нийгэмлэгийн гишүүн байна" ² | | |
| 3. Тринидад Тобагогийн Найрамдах улс | болов Бүгд | Газрын эрхийн бүртгэлийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд зааснаар "Газрын эрх зүйн чиглэлээр 7-оос доошигий жил туршилага хуримтлалсан хуульч эрхийн улсын бүртгэгчээр, газрын эрх зүйн чиглэлээр 5-аас доошигий жил туршилагажсан хуульч туслах бүртгэгчээр ажиллах эрхтэй. Мөн хуульчийн мэргэжил эзэмисэн хүн дадлагажигч бүртгэгчээр ажиллаж болно" ³ | |
| 4. Україн | | Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэлийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлд зааснаар улсын бүртгэгч нь хууль зүйн дээд боловсролтой мэргэжлээрээ 2-оос доошигий жил ажилласан бөгөөд цүнээс улсын бүртгэлийн байгууллагад 6-аас доошигий сар ажилласан Україн улсын иргэн байна. | |
| 5. ОХУ | | 1997 онд батлагдсан Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх, түүнтэй холбоотой хэлцлийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.2-т зааснаар "Улсын бүртгэгчээр хууль зүйн дээд боловсрол эзэмисэн эсхцл тусгай сургалтанд хамрагдан тодорхой шаардлагын дагуу мэргэшицлэх шалгалт өгч тэнцсэн эрхийн улсын бүртгэлийг хэрэгжүүлж байгаа байгууллагад 2-оос доошигий жил ажилласан этийэдийг томилно" ⁴ хэмээн заасан байна. | |
| 6. Бүгд Найрамдах Беларус Улс | | 2002 онд батлагдсан Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх, түүнтэй холбоотой хэлцлийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.2-т "Улсын бүртгэгч нь бүртгэгчийн шалгаруулалтанд тэнцсэн Бүгд Найрамдах Беларус улсын иргэн байх бөгөөд тэрээр хууль зүйн дээд боловсролтой эсхцл газрын кадастрын чиглэлээр дээд боловсрол эзэмисэн, эсхцл 3 жилийн доошигий хугацаагаар бүртгэлийн цил ажиллагааны дадлага туршилага эзэмисэн дээд боловсролтой этийэд байна" ⁵ хэмээн хуульчилсан. | |

Дээрх улс орнуудын эрх зүйн зохицуулалтаас үзэхэд эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэгч нь хууль зүйн дээд боловсролтой байхаас гадна газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн чиглэлээр олон жил ажилласан туршлагатай байхыг шаардаж байна.

Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн байгууллага нь Хууль зүйн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд харьялагдаж, эрхийн улсын бүртгэгч нь хууль зүйн дээд боловсрол эзэмшсэн, дадлагажиж туршлагажсан байх нь Улсын бүртгэлийн мэдээлэл үнэн зөв байх, бүртгэлийн байгууллага өөрийн хууль зөрчиж явуулсан бүртгэлийн улмаас иргэн, хуулийн этгээдэд үүссэн гэм хорыг нөхөн төлөх зарчимтай ихээхэн хамааралтай.

Улсын Бүртгэлийн Ерөнхий хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.4-т "бүртгэлийн цийл ажиллагаанд үнэн зөв байх зарчмыг баримтална". 11 дүгээр зүйлд "улсын бүртгэгч нь улсын бүртгэлд бүртгүүлэх эрхийн үнэн зөвийг нотлох баримт, тайлбар, лавлагааг холбогдох албан тушаалтан, иргэн, хуулийн этгээдээс гаргуулах авах, улсын бүртгэлд бүртгэл хийлгэх тухай хүснэгт, түцнд хавсаргасан нотлох баримт бичгийг хүлээн авч хянан улсын бүртгэлд бүртгэх тухай шийдвэр гаргах, нотлох баримт нь зөрчилтэй, бүрэн бус, холбогдох хуулийн заалтыг зөрчсөн бол улсын бүртгэлд бүртгэхээс татгалзах эрхтэй". Эд хөрөнгө өмчлөх эрх, түүнтэй холбоотой эд хөрөнгийн бусад эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд "Эрхийн улсын бүртгэл үнэн зөв байна", "эрхийн улсын бүртгэлийг давхардуулж, эсхүл хуурамч баримт бичигт цндэслэн

хийсэн бол ерөнхий бүртгэгчийн шийдвэрээр тухайн бүртгэлийн хөдөлгөөнийг түдүэлэцүлнэ" хэмээн заасан нь эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэгч нь бүртгэлийг үнэн зөвөөр хөтлөх, мэдүүлэг түүнд хавсаргасан бүхий л баримт бичгийг эрх зүйн ҮҮДНЭЭС хянан шалгах үүрэгтэй болохыг тодорхойлж байх бөгөөд хэрэв бүртгэлийн байгууллагын улмаас иргэд, хуулийн этгээдэд хохирол учирсан бол тухайн хохирлыг Төрийн албаны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.7-д заасан "төрийн байгууллага, албан хаагчаас хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх явцад гаргасан алдааны улмаас төрийн албан хаагчийн учруулсан хохирлыг төр хариуцах зарчим", Иргэний хуулийн Тавин хоёрдугаар бүлгийн гэм хор учруулснаас үүсэх үүргийн талаарх хэсгийн 498 дугаар зүйлийн 498.2-т "Хуульд өөрөөр заагаагчий бол төрийн албан хаагч албан цүргээ зөрчсөн гэм буруутай цийлдэл /эс цийлдэл/-ийн улмаас бусад гэм хор учруулсан бол уг гэм хорыг түцний ажиллаж байгаа хуулийн этгээд буюу төр хариуцан арилгана", Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хуулийн 32 дугаар зүйлд "Улсын бүртгэлийн байгууллага хууль зөрчсөний улмаас барьцаалуулгач нь барьцааны зүйлийг хууль бусаар олж авсан бөгөөд уг зүйлийн хууль ёсны өмчлөгч нь цл хөдлөх эд хөрөнгөө барьцаалуулгачийн хууль бус эзэмшилээс гаргуулж авсан бол тухайн эд хөрөнгийн хувьд барьцааны эрх дуусгавар болно. Энэ хуулийн 32.1-д заасан тохиолдолд барьцаалагч нь шүүхийн шийдвэр хүчин төгөлдөр болсны дараа барьцаагаар хангагдах цүргийн гүйцэтгэлийг барьцаалуулгач болон улсын бүртгэлийн байгууллагаас

шаардах эрхтэй" хэмээн зааснаас үзэхэд эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн байгууллага нь бүртгэлийг үнэн зөвөөр хөтөлж, хууль зөрчсөн бүртгэлийн үйл ажиллагаанаас учирсан гэм хорыг хариуцах нь тодорхой байна. Захиргааны шүүхээр шийдвэрлэгдсэн хэрэг маргаанд судалгаа хийж үзэхэд

жил тутам бүртгэлийн байгууллагатай холбоотой маргааны тоо өсөх хандлагатай байна. Бүртгэлийг хүчингүй болгох, бүртгэлийн үйл ажиллагааг илтэд хууль бус болохыг тогтоолгох, бүртгэл хийхийг үүрэг болгох зэрэг нэхэмжлэлийн шаардлага голлох маргаан болж байна.

Захиргааны шүүхээр шийдвэрлэгдсэн эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн байгууллагатай холбоотой хэрэг маргаан

| № | ҮЗҮҮЛЭЛТ | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1. | Улсын хэмжээнд | 6 | 6 | 18 | 39 | 61 | 71 | 69 |
| 2. | Нийслэлийн хэмжээнд | 3 | 1 | 7 | 18 | 28 | 36 | 30 |

Иймээс гэрээ хэлцэл, өмчийн эрх зүйн харилцаанд бүртгэлийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүрэг, бүртгэлийн зайлшгүй шинж чанарыг харгалзан Төрийн байгууллагын тогтолцоонд эзлэх байр суурийг

тогтвортой болгон, эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэгч нь хууль зүйн дээд боловсролтой, гэрээ, хэлцэл, өмчийн эрх зүйн чиглэлээр дадлагажсан байх шаардлагыг тавих нь зүйтэй хэмээн үзэж байна.

---00---

ГЭМТ ХЭРГЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АСУУДЛААРХ ГАДААДЫН ТУРШЛАГАД ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ ХИХ НЬ¹



**ХЗҮХ-ийн Хууль зүйн судалгааны төвийн
ахлах бодлогын судлаач**
(LL.M, Kyushu, Japan) Б.Одонцэрэл

УДИРТГАЛ

Гэмт хэрэг бол аливаа улсын нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд ихээхэн саад учруулж байдгаараа түүнээс урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх асуудал төрийн эрүүгийн бодлогын нэн тэргүүний асуудлын нэг болсоор ирсэн. Гэмт хэрэг дэлхийн хэмжээнд өсөн нэмэгдсээр байгаа бөгөөд манай улсын хувьд ч гэмт хэргийн тоон мэдээ жил ирэх тусам өссөөр байгааг бид харж байна. Цагаачлал, шилжин суурьшилт, даяарчлал, ядуурал, эдийн засгийн хямрал, ажилгүйдэл, дахин сэргэлтийн буюу шилжилтийн үе, хүн амын өсөлт зэрэг олон зүйлүүд гэмт

¹Тус илтгэл нь 2013 оны 11 сард ХСИС-аас зохион байгуулсан "Хууль сахиулах салбарт тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам" өрдөм шинжилгээний хуралд хэвлэлцэгдэж тэргүүн байр өзөлсэн.

хэргийн шалтгаан нөхцөл болдог. Гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг нийгэм-эдийн засгийн бүтцээр тодорхойлсон зарим судлаачдын хувьд хүн ам зүй, газар зүйн байршил, үйлдвэржилт, хотын төвлөрөл, нийгмийн халамж, түүний хүртээмж, эрүүл мэнд, боловсрол, хууль зүйн дэд бүтэц гэх мэт асуудалтай холbon тайлбарладаг. Криминологичид гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг хохирогч, гэмт хэргийн бай болсон зүйлс, гэмт хэрэг үйлдэгдэх сэдэл төрүүлсэн эд зүйлс буюу хар тамхи, архи согтууруулах ундаа, буу, машин техник зэрэг зүйлстэй холbon тайлбарлаж байна. Тухайлбал, гэмт хэргийн тоогоороо дэлхийд тэрүүлж буй АНУ-д үйлдэгдэж буй нийтийн гэмт хэргийн ихэнх хувь нь ямар нэгэн байдлаар хар тамхи, мансууруулах бодистой холбогдон гарч байна.²

Мөн түүнчлэн хүн амын нягтрал, эдийн засгийн хөгжил, аж үйлдвэржилтийн түвшин дээгүүр улсад гэмт хэргийн гаралт нь өндөр байна гэсэн үзэл хандлага байдаг бол түүнтэй эсрэгцэн эдийн засгийн хөгжил дорой, ажилгүйдэл ядуурал их, аж үйлдвэржилт сүл оронд гэмт хэргийн гаралт их байна гэсэн онолын хандлага байдаг. Дэлхийн гэмт хэргийн гаралтын тоо өндөр 10 улсын 3 улс нь хөгжиж буй үлс байгаа бөгөөд бусад

²Давид Коллиер "Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх зарим асуудал" илтгэлээс иш татав.

нь өндөр хөгжилтэй орнууд байгаа нь нэгдэх онолыг баталж буй хэрэг байна. Тухайлбал, 2013 оны гэмт хэргийн тоон статистик мэдээгээр АНУ, ИБҮИНВУ, Герман, Франц 4 улс өхний байранд жагсан байна.³ Харин Япон улсын хувьд 1990-ээд оны үед хүн амын нягтрал, әдийн засгийн хөгжил, аж үйлдвэржилтийн түвшингээр дээгүүр хэдий ч нэг хүнд ногдох гэмт хэргийн үзүүлэлтээр харьцангуй бага байгаа нь криминологидийн анхаарлын төвд байсан бөгөөд профессор Сецуо Миязава: “Эдийн засгийн хувьд үсрэнгүй хөгжсөн хирнээ гэмт хэргийн гаралт бага байгаа энэ “ээдрээтэй” байдал нь криминологидийн хувьд оньсого мэт байна” гээд үүнийгээ тухайн улсын аюулгүй амьдралын хэвшил, өмчийн халдашгүй байдлыг эрхэм болгосон зарчим, соёлын болон философийн үнэт сургаал, газар зүйн тусгаарлагдмал байдал, ажилгүйдлийн түвшин бага, утга уран зохиол, соёлын бүтээлийн хэрэглээ өндөр байдаг, гэмт хэргийг хянах болон урьдчилан сэргийлэх ажилд олон нийтийн оролцоо өндөр, галт зэвсэг, хар тамхины хэрэглээний сайтар хяналт, гэмт хэрэгтэй тэмцэх ажлууд уялдаа холбоо, ардын уламжлал болон барууны соёлын зөв зохицол зэрэг гэж судлаачид тайлбарлаж байсан байна. Гэсэн хэдий боловч 2012 оны гэмт хэргийн тоон үзүүлэлтээр Япон улс нилээд дээгүүрт жагсан байна.⁴

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх асуудал

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх асуудал аливаа улс орны өмнө тулгамдсан асуудал мөн бөгөөд дэлхийн улсууд өөр өөрийн арга хандлага, туршлагаар энэ асуудалд ханддаг. Монгол Улсад гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлын зохион байгуулалт, үндсэн чиглэл, төрөл, арга хэлбэр, энэ талаар төр, иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага, албан тушаалтны хүлээх үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлохтой холбогдсон харилцааг “Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль”-аар зохицуулдаг. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг төрөөс удирдан чиглүүлж хэрэгжүүлэх ба тус хуулийн 16.4 дэх хэсэгт зааснаар Хууль зүйн сайдын тушаалаар Дэд зөвлөлийг 2013 оны 5 сарын 28-ны өдөр баталж гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг мэргэжлийн удирдлагаар хангах үүрэг хүлээлгэжээ. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажил нь шүүх, прокурор, цагдаагийн байгууллага, аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэд, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн хамтын үүрэг оролцоотойгоор хэрэгжих асуудал мөн гэдгийг эрх зүйн хувьд тодорхойлсон байдаг.⁵ Өөрөөр хэлбэл, энэ нь гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажил зөвхөн хууль сахиулах байгууллагын чиг үүрэг бус, иргэд, бусад байгууллагуудын хамтын оролцоо энэ ажилд ихээхэн үүрэгтэйг харуулж буй хэрэг юм. Гадаадын ихэнх улсад цагдаа олон нийттэй хамтран ажиллах үр нөлөөг тодорхойлсон байдаг. Тухайлбал, Япон улсад гэмт хэргийг хянах болон урьдчилан сэргийлэх ажилд олон нийтийн оролцоо өндөр

³ <http://www.mapsofworld.com/world-top-ten/countries-with-highest-reported-crime-rates.html>

⁴ Мөн тэнд. Япон улс гэмт хэргийн тоон үзүүлэлтээр дэлхий 6-т жагсан байна.

“Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 2 дугаар бүлэгт заасан байна.

байдаг ба тэднийг урамшуулах урамшууллын систем ч өндөр хөгжсөн. Мөн АНУ-д авилгын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх түүнтэй тэмцэх нэгэн үр нөлөөтэй арга буюу энэ гэмт хэргийг бууруулж буй хүчин зүйл нь авилгын мэдээлэл өгсөн иргэнийг тухайн хээл хахуулийн 30 хувьтай тэнцэх мөнгөн дүнгээр урамшуулдаг эрх зүйн зохицуулалтыг бүрдүүлж өгсөн явдал юм. Аливаа улс гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэхдээ эдийн засгийн, нийгмийн, боловсролын, хууль зүйн болон ёс суртахууны зэрэг цогц арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлэх нь зүйтэй. Эдийн засгийн арга хэмжээ нь улс орныг баян чинээлэг, хүн амын ахуйн асуудалд анхаарал тавих, иргэдийн амьдралын түвшинг дээшлүүлэх, материаллаг үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэх, оюуны хөдөлмөрийн үр дүнг бүтээгдэхүүн болгоход чиглэх, ажилгүйдлийг бууруулах, ядуурлыг бууруулах хөтөлбөр зэргийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа байдаг бол нийгмийн арга хэмжээ нь нийгэм, иргэдийнхээ амин чухал хэрэгцээнд суурilan төрийн бодлогоо хэрэгжүүлэх, нийгмийн баялгийг нэмэгдүүлэх, шударга, тэгш хуваарилах, нийгмийн эмзэг бүлгийг бодлогоор дэмжих⁶, архидан согтууралт, хар тамхины хэрэглээ, бие үнэлэлт зэрэг нийгмийн сөрөг үзэгдлүүдтэй зохистой бодлогоор тэмцэх ажиллагаанд суурилдаг.

Боловсролын арга хэмжээнд хүүхдийг багаас нь ерөнхий боловсролын сургуулийн хөтөлбөрөөр гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд сургах төрөл бүрийн арга хэмжээ хамаардаг.

⁶ С.Жанцан, "Хар тамхины гэмт хэрэгтэй тэмцэх үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох асуудал. Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, 2012 он.

Хууль зүйн арга хэмжээ гэдэгт эрүүгийн эрх зүйн арга хэмжээ голлох ба өөрөөр хэлбэл, Эрүүгийн хуульд заасан ял нь иргэн, нийгмийг гэмт халдлагаас хамгаалах, гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг цээрлүүлэх, хүмүүжүүлэх, хамгийн гол нь гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх зорилготой байдаг.⁷

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх гадаадын зарим туршлагаас

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх асуудлыг зөв зохистой зохицуулахад криминологийн үзэл хандаагын хувьд АНУ-д нөхцөл байдлын урьдчилан сэргийлэх арга, сэдэл урамшууллын урьдчилан сэргийлэх аргыг ашигладаг байна.⁸ Ялангуяа авилгын болон эдийн засгийн гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэхдээ дэлхий дахинаа энэ хоёр хандлагыг үр нөлөөтэй гэж АНУ-д үздэг байна. Сэдэл урамшууллын урьдчилан сэргийлэх аргад гэмт хэрэгт хүлээлгэх хариуцлагыг нэмэгдүүлж, хууль ёсны үйл ажиллагааг урамшуулахад чиглэнэ.⁹ Жишээлбэл, авлигын гэмт хэргийн тухайд нэгдүгээрт авилга өгөх авахад хүлээлгэх хариуцлагыг өндөрсгөх буюу уламжлалт ял шийтгэлийн онолыг хэрэглэдэг. Авилгын хэмжээ их, хүлээлгэх хариуцлага түүнээс бага байх тохиолдоод ялын бодитач холбогдол бага байх нь тодорхой. Иймд хариуцлагыг нэмэгдүүлж авлигын гэмт хэргийг бууруулахын тулд зохицуулах, хянах чиг үүрэг бүхий агентлагийн эрх хэмжээ, хяналтын далайц хүрээг нэмэгдүүлэх, олон нийтийн ил тод байдлыг бэхжүүлэх, төрийн байгууллагын бүхий л үйл ажиллагааг бүхэлд нь нээлттэй

⁷ Мөн тэнд.

⁸ Крис Эскридж "21 дүгээр зууны авилгын гэмт хэрэг" 2012.8.10 өдөр ХЗҮХ-д тавьсан илтгэлээс.
⁹ Мөн тэнд..

болгох, хэвлэлийн эрх чөлөөг тунхаглах төдий биш бодитоор дэмжих зэрэг арга хэмжээг авсны дүнд бодит үр дүнд хүрч болно. Хоёрдугаарт, албан хаагчдын орчин нөхцөлийг сайжруулах асуудал юм. Мэдээж төрийн албан хаагчдын цалин хэлсийг нэмэгдүүлэх нь авлигын хүрээ хязгаарыг багасгах ач холбогдолтой бөгөөд ер нь цалин хэлс бага төрийн албан хаагч авлигайд өртөмтгийй байдаг.

Нөхцөл байдлын урьдчилан сэргийлэх аргад төрийн оролцоо, засаглалын хэлбэр буюу ардчилсан дэглэм зэрэг хүчин зүйлс нөлөөлдөг. Өөрөөр хэлбэл, төрийн оролцоо өндөр байх (төрийн монополь) нөхцөлд цөөн төрийн албан хаагч их хэмжээний нийтийн ажил үйлчилгээ, эд баялгийг ямар ч хяналтгүйгээр өөрийн дураар зарцуулах, эд хөрөнгө олж авах нөхцөлийг бүрдүүлдэг нь авлигад хөтөлж байгаа шалтгаан нөхцөл болдог. Хэт нусэр, ээдрээ төвөгтэй, ойлгомжгүй төрийн зохицуулалт нь төрийн албан хаагчдад шууд монополь давуу байдлыг олгож байдаг. Харин эсрэгээр нээлттэй ил тод байдалтай, шударга өрсөлдөөнтэй, үр дүнтэй, ухаалаг зохицуулалттай газар авлигын түвшин бага байдаг. Ардчилал бол авлигын гэмт хэргийг бууруулах түүнтэй тэмцэхэд нөхцөл байдлын хувьд урьдчилан сэргийлэх арга зам болж байдаг. Гэхдээ ардчиллын аль бүрдэл нь авилгын гэмт хэргийг бууруулах вэ? Хэвлэлийн эрх чөлөө юу, эсхүл иргэний төлөөллийн нээлттэй оролцоо юу, зохицуулах хянах байгууллагуудын үр дүнтэй үйл ажиллагаа юу, социал ардчиллын эдийн засгийн хүрээний хөгжил; эрх зүйт ёсны үр дүн үү, төрийн байгууллагын албан хаагчдын мэргэшсэн байдал уу гэсэн асуулт гарч ирдэг.

Авалигын гэмт хэргийн хувьд дээрх хандлага байдаг бол хүч хэрэглэсэн гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх асуудалд нөхцөл байдлын урьдчилан сэргийлэх стратегийн нэг хэлбэр бол гэмт хэргийн цахим зураглал (Crime mapping) юм. Дэлхийн ихэнх томоохон улсад гэмт хэргийн цахим зураглалын систем хүчтэй хөгжиж энэ нь тухайн орны гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үр дүнтэй арга хэмжээ болдог. Өнөөдөр дэлхий нийтэд АНУ, Австрали зэрэг улсын гэмт хэргийн цахим зураглал нь бусад улсуудад жишиг болон хэрэглэгдэж байна. Аливаа улс нийт нутаг дэвсгэрийн, бүс нутгийн, хотуудын, хөдөө орон нутгийн түвшинд гэмт хэргийн гаралтыг газрын зурган программд зураглан тэмдэглэж, олон нийтэд нээлттэй мэдээлснээр гэмт хэргийн гаралт өндөр газруудад иргэд болгоомжтой зорчих, оройн цагаар аль болох нэвтрэхгүй байх гэх мэтээр гэмт хэргийн хохирогч болохоос өөрсдийгээ хамгаалдаг байна. Монгол Улсад энэхүү тогтолцоог нэвтрүүлэх ажлыг эхлүүлэхээр судалгаа хийгдэж төслийн шатанд үйл ажиллагаа явагдаж байгаа.

Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх дэлхий нийтийн зарим хандлагаас дурдвал, тусгайлсан мөрдэн шалгах албатай байх, гэмт хэргийг илрүүлэхтэй холбоотой мөрдэн шалгах ажиллагаанд орчин үеийн шинэ дэвшилтэй техник, туршлагыг ашиглах зэрэг болно. Өөрөөр хэлбэл, шинэ төрлийн “боловсорсон” гэмт хэргийг “ходиргдсон” тактикаар илрүүлэн барих боломжгүй болжээ. Ингэхдээ электрон тоног төхөөрөмжөөр тагнах, нууц ажиллагаа хийх, нууц ажилтанг ашиглах зэрэг дэлхийн зарим улс

орнуудад хэрэглэж буй зарим арга, туршлагыг хүний хувийн нууцад халдаж байдал онцлогийг харгалзан хэрэглэх явцад тодорхой хязгаарлалт тавьж процессын хуулиар нарийвчлан зааж өгөх нь зүйтэй юм.

АНУ-д гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажил нь тодорхой хөтөлбөр төслийн хүрээнд олон жилийн турш дэс дараалалтайгаар хийгдэж байна. Тухайлбал, “хагарсан цонх” (broken windows) хөтөлбөр 1982 онд Жеймс Вилсон болон Жеорж Келлинг энэхүү хандлагыг анх гаргасан бөгөөд тэд “нийгэмд буй эмх замбараагүй байдал, зөрчил, хөнгөн гэмт хэргээс ноцтой гэмт хэргүүд үүдэлтэй байдал” гэсэн санааг дэвшүүлжээ.¹⁰ Энэ аргын хувьд Нью-Үорк хотын метро болон түүний орчин тойронд туршигдсан ба метронд үнэгүй суух асуудал, метрогоор дэмий холхигч, хананд зураг эрээчигч нарыг эмхлэн журамласнаар тэр хавьд үйлдэгдэг гэмт хэрэг эрс буурсан үзүүлэлт гарсан юм. АНУ-д хамгийн үр дүнтэй тэж тооцогддог гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх арга бол “хөршийгээ харах” (neighborhood watch) хөтөлбөр юм. 1972 онд орон байрны хулгайн гэмт хэрэг ихээхэн өсөн нэмэгдэх болсонтой холбоотойгоор АНУ-ын Үндэсний Шериффын Нийгэмлэг энэхүү хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж эхэлсэн байдал.¹¹ Хөтөлбөрийн хүрээнд оршин суугчдын дунд өөрийн хөршийг ажиглаж гэмт хэргийн шинжтэй үйлдэл илэрвэл орон нутгийн цагдаагийн ажилтнуудад мэдээлэх ажиллагааг явуулсан. 2001 оны 9 сарын аймшигт террорист үйл ажиллагааны дараа тус хөтөлбөр АНУ-

д улам өргөжиж хөршийгөө ажиглах үйл явц нь террорист ажиллагаанаас сэргийлэх, гэнэтийн аюул ослын үед бэлтгэлтэй байх зэрэгт ач холбогдол өгөх болжээ. Түүнчлэн гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх өөр нэг хөтөлбөр бол насанд хүрээгүйчүүдэд хорих ангийн бодит байдлыг мэдүүлэх ажиллагаа юм. Гэмт хэрэгт холбогдох эрсдэл бүхий бүлгийн болон захирагааны зөрчилд шийтгүүлсэн насанд хүрээгүйчүүдийг энэхүү хөтөлбөрт хамруулж байсан батус ажлын хүрээнд 1978 онд “Айсан хүн” нэртэй баримтат киног¹² хүртэл хийж байсан. Өмнөд Каролина мужийн томоохон хорих ангиудад насанд хүрээгүйчүүдийг зочлуулж хорих ангийн бодит байдал, тэрхүү хүнд хэдүү амьдралыг мэдрүүлэх энэхүү хөтөлбөрт нийт 8000 гаруй хүүхэд хамрагдсан байдал. Түүнчлэн хорих ангийн ялтнуудаар дамжуулан нийгэмд хэрэгждэг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа байдал. Тухайлбал, хорих ангийн ялтнуудыг хар цагаан бүхий эрээн хувцас өмсгэж олон нийтийн дунд оршуулгын газар цэвэрлүүлэх, нүх ухуулах, ханын зураг арилгуулах, гудамж цэвэрлүүлэх зэрэг ажил хийлгэхдээ тэднийг төмөр гинжээр холбож хөдөлмөрлүүлдэг байжээ. Гэхдээ энэ ажиллагаанд ялтан өөрөө сайн дураар нэг долоо хоногийн хугацаанд оролцдог. Энэ нь нийгмийн бусад хэсэгт айдас төрүүлэх, ичгэвтэр байдлыг мэдрүүлэх зэргээр гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх арга болж байсан.

¹⁰ Давид Коллиер “АНУ-д гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх арга болон байгууллагыг сонгох нь” ЖСТФ Хууль зүйн болон нийгмийн шинжлэх ухааны сэргүүл, 2012 оны №1

¹¹<http://www.usaonwatch.org/default.aspx>

¹² http://www.youtube.com/watch?v=gXRIR_Svgq4

ДҮГНЭЛТ

Гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг бид цагаачлал, шилжин суурьшилт, даяарчлал, ядуурал, эдийн засгийн хямрал, ажилгүйдэл, дахин сэргэлтийн буюу шилжилтийн үе, хүн амын өсөлт зэрэг олон зүйлүүд түүнчлэн тодруулбал, нийгэм-эдийн засгийн бүтцээр буюу хүн ам зүй, газар зүйн байршил, үйлдвэржилт, хотын төвлөрөл, нийгмийн халамж, түүний хүртээмж, эрүүл мэнд, боловсрол, хууль зүйн дэд бүтэц гэх мэт асуудалтай холбон тайлбарладаг. Иймд әдгээр шалтгаан нөхцөлийг илрүүлж түүнд анхаарал тавих нь улс орны өмнө тулгарч буй асуудал болдог. Өөрөөр хэлбэл, эдийн засгийн, нийгмийн, боловсролын, хууль зүйн болон ёс суртахууны олон хүчин зүйлүүдийг зохистой байдлаар хангаснаар гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх нөхцөл хангагдана гэж судлаачид үзэж байна.

АНУ болон гадаадын зарим улс гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд бид үлгэр жишээ болохуйц олон ажлыг хэрэгжүүлж байгаа хэдий ч улс бүр соёл, ёс заншил, уламжлал, түүхийн үнэт зүйл, хэм хэмжээгээр ихээхэн ялгаатай тул тэдгээр аргыг шууд туршлага болгох нь учир дутагдалтай байж болох талтай тул өөрийн орны түүх, соёл, эрх зүйн ойлголт, уламжлал зэрэгт суурилан зарим арга хэмжээг хэрэгжүүлж болно. Ер нь гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг өөрийн орны онцлогт тохируулан зохистой бодлогоор хэрэгжүүлэх нь гэмт хэргийг бууруулах, нийгмийн амар амгаланг бүрдүүлэх ач холбогдолтойн дээр төрийн эрүүтийн бодлогын нэн

чухал асуудлын нэг билээ. Тухайлбал, АНУ-ын хэрэгжүүлж буй гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлж буй нэг үр дүнтэй арга бол хорих ангийн бодит байдлыг хүүхдэд мэдрүүлэх хөтөлбөр бөгөөд энэ хөтөлбөрийн ач холбогдлыг хүртээмжтэй байдлаар хэрэгжүүлсэн гэж үздэг бөгөөд энэ урьдчилан сэргийлэх аргыг манай улсад хэрхэн хэрэгжүүлж болох талаар манай гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх төрийн чиг үүргийг удирдлагаар хангаж ажиллаж буй хүмүүс анхааран судлан үзэх нь зүйтэй.

Түүнчлэн Монгол Улсад өрүүгийн эрх зүйн тогтолцоонд шинэтгэл хийж, гэмт хэргийн хууль тогтоомжийн шинэчлэлийн асуудал явагдаж буй энэ түүхэн явдал нь гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хамгийн том цогц арга хэмжээ мөн гэж үзэж болох байна. Гэмт хэргийн тухай хуулийн төсөл хэлэлцэгдэж тус хуулийн төслийн зорилтыг шинээр томъёолж хүний эрх, эрх чөлөө, хуулиар хамгаалагсан нийтлэг ашиг сонирхлыг нэн тэргүүнд авч үзэж, Монгол Улсын Үндсэн хуульт байгуулал, хүн төрөлхтний аюулгүй байдлыг гэмт халдлагаас хамгаалж, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, гэмт этгээдийг цээрлүүлэх, гэмт хэргийн улмаас эөрчигдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх байдлаар эрэмбэлж байгаа байгаа төдийгүй тус хуулийн төсөлд гэмт хэргийн талаарх ойлголтыг өргөн хүрээтэй болгох, хүн, нийгэм, төрд учруулах хор аюулын шинж чанараас хамааруулан гэмт хэргийг зөрчлөөс шинжээр нь тодорхой ялан зааглаж байгаа нь гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх эрх зүйн чухал арга хэмжээ болж байна.

ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДЭД ХҮЛЭЭЛГЭХ ЭРҮҮГИЙН ХАРИУЦЛАГЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ: БАРИЛГЫН САЛБАРЫН ЖИШЭЭН ДЭЭР



*Нагоягийн Их Сүргүүлийн
магистрант Ганхуягийн Давааням*

Сүүлийн жилүүдэд барилгын компанийн үйл ажиллагааны улмаас иргэд эрүүл мэнд, эд хөрөнгөөрөө хохирох, эрх нь зөрчигдөх асуудал ихээхэн гарах болжээ.

1. Барилгын салбарын компанийн хариуцлагагүй үйл ажиллагаа, үр дагавар

Өнөөгийн байдлаар Монгол улсад 1600 гаруй барилгын компани байгаа бөгөөд эдгээрээс 200 идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг гэсэн албан бус тоо баримт байна. Оны өмнө УИХ-ын даргын 2012 оны 103 дугаар захирамжаар байгуулагдсан Барилгын тухай, Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг шалгах үүрэг бүхий ажлын хэсгийн нийслэлийн 8

дүүргийн 594 объект, 782 ачаа өргөх байгууламж, 1892 аж ахуйн нэгж байгууллага, 1629 инженер, техникийн ажилтныг хамруулсан шалгалтаар барилгын 594 обьектоос давхардсан тоогоор 168 нь барилгын ажил өхлэх, Үргэлжлүүлэх зөвшөөрөл авалгүй ажлаа эхэлсэн, магадлал хийлгэж баталгаажуулаагүй зураг төслөөр барилгын ажил гүйцэтгэсэн бол 29-ыг нь тусгай зөвшөөрөлгүй аж ахуйн нэгж гүйцэтгэсэн гэх мэт олон зөрчил илэрчээ¹.

Барилгын салбарт Хөдөлмөр хамгааллын журам зөрчих гэмт хэргийн гаралт маш их байна. Тухайлбал, 2007 оноос 2012 оны хооронд нийслэлд нийт 1033 үйлдвэрлэлийн осол гарч нийслэлийн Мэргэжлийн Хяналтын газарт бүртгэгдсэний 26.3% буюу 276 осол нь барилгын салбарт гарч, улмаар ослын улмаас 109 хүн нас барж, 98 хүн хүндээр бэртэж гэмтсэн байна². Мөн Нийслэлийн хэмжээнд 2012 онд баригдаж буй барилга дээр 161 гэмт хэрэг бүртгэгдсэнээс Хөдөлмөр хамгаалал, эрүүл ахуйн журам зөрчих гэмт хэрэг 37 бүртгэгдэж үүнээс 26 буюу 70.2 хувь нь хүний амь нас хохирсон гэмт хэрэг байна. Тухайлбал: “Гангар инвест”, “Эм Си Эс”, “Хурд”, “Жигүүр гранд”, “Халиун төгөл”,

¹<http://www.parliament.mn/news/categories/2453/pages/3080>

²<http://www.mhg.ub.gov.mn/> “Барилгын салбарт гарч буй үйлдвэрлэлийн осол” УБ., 2012 он

“Натур Хаус”, “Сигма инженеринг” ХХК -ийн барилгууд дээр хөдөлмөр хамгаалал, эрүүл ахуйн журам алдагдсанаас хүний амь нас хохирсон хэргүүд гарчээ. Энэ төрлийн гэмт хэрэг өмнөх оноос 62.6 хувиар өссөн бөгөөд 25 хүн харамсалтайгаар амиа алджээ. Харин 2013 оны өхний 2 сарын байдлаар 24 гэмт хэрэг бүртгэгдсэн нь өмнөх оны мөн үеэс 9 хэргээр буюу 60.0 хувиар өссөн үзүүлэлттэй байна.

Барилгын салбарт гарч буй ослын улмаас ажилчид бэртэж гэмтэх, амь насаараа хохирох явдал түгээмэл байгаа нь барилга угсралтын үйл ажиллагаа явуулж буй компаниуд хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагааны хууль, дүрэм, журам, стандартыг дагаж мөрдөөгүйгээс шалтгаалж байна.

Уг тайландаа барилгын салбарт доорх нийтлэг зөрчлүүд гарч байгааг дурдажээ.³

- Барилгын захиалагч болон ерөнхий гүйцэтгэгчид нь барилга угсралтын ажлыг барилгын тусгай зөвшөөрөлгүй, мэргэжлийн бус, хэсэг бүлэг хүмүүсийн байгуулсан бригадын ахлагч болох хувь хүмүүсийн ажил гүйцэтгэх гэрээ байгуулан, гэрээндээ хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагааны асуудлыг тухайн иргэдийг өөрсдийг нь хариуцахаар тусган ажиллуулдаг;
- Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүлахуйнасуудалхариуцсанорон тооны ажилтан ажиллуулдаггүй, уг асуудлыг барилгын талбайн инженерт хариуцуулж ажлыг цалгардуулдаг,
- Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал,

эрүүл ахуйн арга хэмжээнд зарцуулах хөрөнгийг хуулинд заасан хувь хэмжээгээр төсөвлөж, зориулатын дагуу зарцуулдаггүй,

Үйлдвэрлэлийн осол, хурц хордлогыг судлан бүртгэх орон тооны бус байнгын комиссыг ажиллуулаагүй, осол гарсан дариуд холбогдох мэргэжлийн байгууллагад мэдээлдэггүйгээс ослын шалтгаан нөхцөлийг судалж тогтоох ажилд хүндрэл учруулдаг, осолд орсон ажилтны хуулиар олгогдсон эрхийг зөрчиж хохироодог,

- Барилгын захиалагч болон ерөнхий гүйцэтгэгчид тухайн барилгын талбай дээр ажиллах бүх байгууллага, хувь хүний ажиллах аюулгүй ажиллагааг хангах арга хэмжээний төлөвлөгөө, ажил гүйцэтгэх тухай зөвшөөрлийн актыг хийдэггүй,

Хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагааны зааварчилгыг ажилтанд ор нэр төдий өгч, гарын үсэг зуруулснаар хязгаарлан, ажилтныг хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагааны арга барилд хангалтгүй сургасан, 1.3 метр түүнээс дээш өндөрт байрлаж буй хамгаалалтгүй ажлын байранд хамгаалалтын хаалт, хашлага, тор, саравч, шат хийдэггүй,

- Ажилтанд хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагаа, эрүүл ахуйн шаардлага хангасан ажлын тусгай хувцас, хамгаалах хэрэгсэл (дуулга малгай, хамгаалах бус....г.м.) олгодоггүй. Олгосон боловч хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагааны дүрмийн дагуу хэрэглээнд нь хяналт тавьдагтүй ,

³ <http://www.mhg.ulb.gov.mn/> “Барилгын салбарт гарч буй үйлдвэрлэлийн осол” УБ., 2012 он

- Өндөрт мэргэжлийн бус, хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагааны аргыг зохих ёсоор сурч эзэмшэгүй, мэргэжлийн үнэмлэх аваагүй хүмүүсийг ажиллуулдаг,
 - Ажлын байр, зам гарц, талбайг хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагааны дүрэмд заасны дагуу бэлтгэж, үйлдвэрлэлийг аюулгүй гүйцэтгэх нөхцөлийг бүрэн хангадаггүй,
 - Техник, тоног төхөөрөмж, багаж хэрэгслийг техникийн паспорт дүрэм, стандартад заагдсан нөхцөлөөр ашигладаггүй, техник тоног төхөөрөмжийн засвар, үйлчилгээг бүрэн зогсоосны дараа хийдэггүй,
 - Ачаа өргөгч /подъём/-ийн туршилт, тохируулга, баталгаажилтыг хийдэггүй, ачаа өргөгчөөр хүн зөвөрлөдөг,
 - Ачаа өргөгч /подъём/-ийг ажиллуулагч оператор нь тухайн тоног төхөөрөмжийн зохион байгуулалт, эд ангийн бүрдэл, засвар үйлчилгээний талаар тодорхой мэдлэггүй, зөвхөн ачаа өргөгчийг ажиллуулдаг кноп дарах ажил хийдэг, тэднийг мэргэжлийн сургалтанд хамруулаагүй,
 - Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн менежментийн систем нэвтрүүлээгүй,
 - Хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагааны дүрэмд заасны дагуу хяналт, шалгалтыг хийж, эрсдэлийг үнэлдэггүй, ослоос урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг авдаггүй зэргээс шалтгаалж барилгын салбарт хүний амь үрэгдсэн болон хүнд осол гарч байна.
- Дээр дурдсан хөдөлмөр хамгааллын журам, стандартуудыг дагаж мөрдөөгүй үйл ажиллагаанууд нь үйлдвэрлэлийн ослын шалтгаан болдог байна. Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрцүүл ахуйн стандартын шаардлагыг хангагүй аж ахуйн нэгж, байгууллагыг дунджаар 200 000-250 000 төгрөгөөр⁴ хөдөлмөрийн хяналтын улсын байцаагч буюу ишцүч тус тус таргох⁵ шийтгэл ногдуулдаг. Гэвч энэ нь хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрцүүл ахуйн стандартыг хангахад гаргах зардалтай харьцуулах харьцангуй бага байдаг.

2.Компанийн гэмт хэргийн шинж бүхий үйлдэлд хүлээлгэж буй хариуцлагын тогтолцоо, үр нөлөө

Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн 4.3-т зааснаар Хуульд өөрөөр заагаагүй бол зөрчил гаргасан аж ахуйн нэгжийг таргох шийтгэл 50000-250000 төгрөгийн хэмжээтэй байдаг ба ихэнх хууль тогтоомжид таргох шийтгэлийн хэмжээ нь ойролцоо байдаг. Харин сүүлийн жилүүдэд салбар хуулиудад аж ахуй нэгжид ногдуулах таргох шийтгэлийг хэмжээг өсгөсөн байна. 2010 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрийн Ашигт малтмалын тухай⁶ хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр хамгийн ихдээ хуулийн этгээдийг 1000000-2000000 хүртэл төгрөгөөр таргох, Барилгын тухай⁷ хуульд зааснаар

⁴ Зөрчлийн шинжээс шалтгаалан илүү их хэмжээний тортгуул ногдуулах асуудал байдаг.

⁵ Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн тухай хууль 36.4-р зүйл, 2008 он

⁶ Ашигт малтмалын тухай хууль шинэчлэн найруулсан 66.1.9, 2006 он

⁷ Барилгын тухай хууль 26.1.1, 26.1.3, 2008 он

хуулийн этгээдийг 2000000-4000000 төгрөгөөр торгох шийтгэл ногдуулж байна.

Харин хуулийн этгээдийн хууль бус үйл ажиллагаа нь гэмт хэргийн шинжтэй болсон тохиолдолд хуулийн этгээдийн албан тушаалтанд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг байна.

Жишээ нь: Компанийн барилга угсралтын үйл ажиллагааны улмаас Эрүүгийн хуулийн 138-р зүйлд заасан гэмт хэрэг гэхэд 2012 оны 01-дүгээр сарын 30 ид Сүхбаатар дүүргийн шүүхээс хянан шийдвэрлэсэн “ОТАНА” ХХК-ийн барилгын ажил гүйцэтгэх явцдаа, хөдөлмөр хамгаалал, аюулгүй ажиллагааны журмыг зөрчсөний улмаас хүнийн амь эрсэдсэн гэмт хэрэг⁸, Чингэлтэй дүүргийн шүүхээс хянан шийдвэрлэсэн “Би Энд Кей” ХХК-ийн барилгын ажил гүйцэтгэх явцдаа, хөдөлмөр хамгаалал, аюулгүй ажиллагааны журмыг зөрчсөний улмаас хүнийн амь эрсэдсэн гэмт хэрэг⁹ зэрэг маш олон хэргийг дурдаж болно. Ихэвчлэн өдгээр гэмт хэрэгт эрүүгийн хуулийн 8.1-ийн дагуу хувь этгээд болох барилгын инженер, зарим тохиолдолд гүйцэтгэх захирал хариуцлага хүлээсэн байна.

Гэвч компанийн бүтцийн нэгж болох хувь хүнд эрцгийн хариуцлага хүлээлгэх нь хариуцлагын цр нөлөөний хувьд харьцангуй сүл байдаг. Учир нь эрцгийн хариуцлага нь хувьд хүнд чиглэсэн байдаг тул хуулийн аж ахуйн цил ажиллагаанд цэцвлэх нөлөөлөл төдийлөн харагдахгүй байна. Өөрөөр хэлбэл Барилга угсралтын цил ажиллагаа явуулж байсан компани

⁸ Сүхбаатар дүүргийн шүүх , Шийтгэх тогтоолын дугаар 57, 2012 он 01 сар 30

⁹ Чингэлтэй дүүргийн шүүх , Шийтгэх тогтоолын дугаар 0235, 2012 он 06 сар 27

цаашид хэвийн цил ажиллагаа явуулдаг, уул уурхайн компаниудын хувьд ч мөн адил зүйлийг хэлж болно. Энэ бүхнээс хэлэхэд “цэссэн нөхцөл байдлаас ихээхэн ашиг олсон компани хуулийн хариуцлагын гадуур цлдсээр байна”¹⁰.

Мөн судлаач Б.Одонгэрэл компанийн үйлдсэн хууль бус үйлдлийг хэн нэгэн ажилтан хариуцан эрүүгийн хариуцлага хүлээх нь тухайн компани өөрийн техник хангамжийг сайжруулах үүрэг хүлээхгүй тул зарлага гаргахгүй байдлаараа ашигтай байдлаа хадгалан үлдсээр байгаа тухай өгүүлжээ. Энэ мэт хувь этгээдэд эрцгийн хариуцлага хүлээлгээд компанийд хариуцлага хүлээлгэхгүй байх нь тухайн компани гэмт хэрэг гарахгүй байх талын арга хэмжээг тэр дор нь авч хэрэгжүүлэхгүй хойрогших, хууль, дүрэм, журам стандартыг чанд мөрдөх ажиллах, байгууллагын орчин, хяналтын механизмыг бий болгохгүй байхад хүргэж байна. Улмаар компанийн цил ажиллагааны улмаас гэмт хэрэг гарах асуудал буурахгүй буюу улам нэмэгдэж, давтан цийлдэгдэх явдал нэлээдгүй байна.

3. Монгол улсад хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх асуудал

Монгол улсад зохион байгуулалт бүхий нэгдэлд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх асуудал төдийлэн судлагаагүй бөгөөд Англи-Америкийн эрх зүйн бүлд байдаг өвермэц хариуцлагын тогтолцоо гэх хандлагыг өнөөг хүртэл баримталсаар иржээ. 2010 онд анх удаа “Хуулийн этгээдийн эрх

¹⁰ Б.Одонгэрэл “Хуулийн этгээдэд эрүүгийн эрх зүйн шинжтэй арга хэмжээ хэрэглэх нь” МТЭЗ.,2008 он. Тал 19

зүйн байдал, хариуцлага: харьцуулсан эрх зүйн асуудал" гэсэн сэдвээр Олон улсын өрдөм шинжилгээний хурал болж, уг хурлаас зөвлөмж гарган Улсын Их Хурлын "Хууль зүйн байнгын хороонд"¹¹ явуулж байжээ. Гэвч өнөөг хүртэл өнөхүү асуудал нь сөхөгдөөгүй нь хуулийн этгээдэд өрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх асуудлыг төдийлөн нааштай хүлээж авахгүй байна.

Философи, социологи, эрх зүйн хүрээлэн, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн болон Эрүүгийн эрх зүй, криминологийн секторын хамтарсан Хуулийн этгээдэд өрүүгийн хариуцлага оногдуулах талаарх 2010 оны судалгааны дүнгэс үзэхэд: 200 гаруй хуульч хамрагдсанаас /мөрдөн байцаагч, хэрэг бүртгэгч, прокурор, шүүгч, өмгөөлөгч/ 87% нь манай улсад хуулийн этгээд болох компанийд өрүүгийн хариуцлагын системийг оруулах нь зүйтэй гэж үзжээ. Мөн Компанид өрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхдээ судалгаанд оролцогчдын 23% нь компаний болон бусад хуулиар, дийлэнх нь буюу 100%-аас 69% нь өрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх замаар шийдвэрлэх нь зөв гэж үзсэн байна.

Уг судалгаанд компанийн зүгээс үйлдэгдэж байгаа гэмт хэргүүд ихсэх болсныг дараах шалтгаантай холбон тайлбарласан байна. Үүнд:

1. Компанид хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоо буруу байна - 58.6%;
2. Зөвхөн хувь этгээдэд хариуцлага оногдуулж байгаа - 27.6%;
3. Зах зээлийн харилцаанд шилжин орсон үйл явцтай - 13.3% ;

¹¹ Ж.Амарсанаа, "Хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдал, хариуцлага: харьцуулсан эрх зүйн асуудал" Монгол улсын Их Хурлын Хууль Зүйн Байнгын хорооны дарга Д.Одбаярт зөвлөмж хүргүүлэх тухай Албан бичиг-Зөвлөмж. УБ., 2010

4. Улс төр бизнесийн бүлэглэлүүдийн явцуу үйл ажиллагаатай холбоотой - 0.5%.

Мөн хувь хүнд өрүүгийн хариуцлага хүлээлгэж буй өрүүгийн хуулийн зарчим нь Монгол улсын өнөөгийн нөхцөл байдалд хэр тохиромжтой талаар судалгаанд оролцогчид:

- Маш тохиромжтой- 4 хувь;
- Ер нь тохиромжтой- 30 хувь;
- Зарим тараах тохиромжгүй 54.7 хувь;
- Ер нь тохиромжгүй 6.5 хувь.

Дээрх хариултаас үзэхэд өрүүгийн хуулийн 8.1-ийг эргэж харах нь зүйтэй болов уу. Мөн УИХ-ын ТГ-т явуулсан Зөвлөмж бичигт хувь этгээдэд өрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх зарчмын тухайд зах зээлийн эдийн засгийн хөгжил, зүй тогтол, нийгмийн бодит шаардлагын үүднээс хуулийн этгээдээс үйлдэж буй гэмт хэрэг, хууль бус үйлдэлтэй тэмцэх, таслан зогсоох, урьдчилан сэргийлэх зорилгыг хэрэгжүүлэх, тэдгээрт хүлээлгэж буй хариуцлагын үр нөлөөг дээшлүүлэх, компанийн хариуцлагыг сайжруулах үүднээс уг зарчмаас татгалзах нь өрүүгийн эрх зүйн мөн чанарт харшлахгүй¹² гэжээ.

Түүнчлэн Монгол улсад хуулийн этгээдэд өрүүгийн хариуцлага оногдуулах нь хэр зохицтой вэ? гэдэгт судалгаанд оролцогчдын 35.3% нь маш зүйтэй, 43.6% хувь нь зүйтэй байж болох талтай гэж хариулжээ.

¹² Ж.Амарсанаа, "Хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдал, хариуцлага: харьцуулсан эрх зүйн асуудал" Монгол улсын Их Хурлын Хууль Зүйн Байнгын хорооны дарга Д.Одбаярт зөвлөмж хүргүүлэх тухай Албан бичиг-Зөвлөмж. УБ., 2010

Судалгаанд оролцогсдын нэмэлт санаалаас дурдвал:

- Уул уурхайн салбарт гадны хөрөнгө оруулалт бүхий компанийн зөрчил их;
- Компанийн өмнөөс иргэд хохирдог ;
- Хариуцлага хатуу тооцдог хуультай болох шаардлагатай;
- Үндэсний аюулгүй байдалд сөрөг үр дагавартай;
- Хууль бус үйлдлүүд зохион байгуулалттай болж байгаа тул өөрчлөлт хийх;
- Байгаль орчны эсрэг гэмт хэргүүд нэмэгдэх хандлагатай;
- Компанийн үйлдсэн гэмт хэргийн хохирол их байна;
- Ул орны эрх ашигт нийцнэ;
- Хуулийн этгээдийн хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах нь зүйтэй.

Хүлээлгэсэн тохиолдолд гарах үр дагаврын талаарх судалгаанд оролцогчдын 59.7 хувь нь компанийн зүгээс үйлдэгдэж буй гэмт хэрэг буурна гэж хариулжээ.

Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 2002 оны эрүүгийн хууль нь бүхэлдээ хувь хүний үйлдэх гэмт хэрэг, түүнд ногдуулах ялын зохицуулалтыг тусгасан бөгөөд нэг үгээр хэлбэл хувь хүнд зориулагдсан гэж үзэж болно. Энэ ч утгаараа хуулийн 8.1-т хувь хүнд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ гэж заажээ.

4. Хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх гадаад орнуудын туршлага

Дэлхий нийтийн хандлага өөрчлөгджэх байгаа өнөө үед Монгол улс хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх асуудлыг анхааран судлах цаг нэгэнт болжээ.

Хуулийн этгээдийн эрүүгийн хариуцлагын тогтолцоог тоймлон авч үзвэл өнөөдөр Америкт хүчтэй хөгжсөн төлөөллийн хариуцлага, Австрали, Францын адилтгалын онол, Австрали, Английн хуулийн этгээдийн соёл(corporate culture)-ын гэсэн гурван томоохон үзэл баримтлал оршиж байна.

Хуулийн этгээдийн соёл(corporate culture)-ын үзэл баримтлал нь шинээр эрчимтэй хөгжиж буй хандлага бөгөөд анхандаа адилтгалын онолын дутагдалтай талыг даван туулах үүднээс гарч ирсэн байдаг. Гэвч уг үзэл баримтлал нь адилтгалын онолыг бүрэн үгүйсгээгүй бөгөөд Англи, Австрали, Япон зэрэг орнуудад төлөвшиж, харилцан нөхөх хэв загварын чиг баримжаатай хөгжих болсон байна. Өөрөөр хэлбэл адилтгалын болон хуулийн этгээдийн соёл -ын үзэл баримтлал нь хослох буюу харилцан уялдаа байдлаар хэрэглэж байна.

Хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх асуудлыг жишгийн эрх зүйн хүрээнд анх бий болгосон улс бол Англи юм. Тийм ч учраас хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх онолын үзэл баримтлал Англи улсад хөгжиж чадсан гэж хэлж болно.

Англи улсад 1978 оноос хойш хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны үр дүнд үйлдэгдэх боломжгүй гэмт хэрэг болон эрх чөлөөг хязгаарлах, ял ногдуулдаггэмт хэргээс бусад гэмт хэрэгт хуулийн этгээдэд торгох ялыг хэрэглэх

болсон байдаг. Хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхтэй холбогдсон анхны томоохон хэрэг нь Төмөр замын компани төмөр замын улмаас таслагсан газрыг холбох ГҮҮР баригүй гэх эс үйлдхүйд холбогдох хэрэг байсан. Уг хэрэгт хуулийн этгээд үүргээ биелүүлээгүй хэмээх үндэслэлээр эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн байдал¹³.

Англи улсын хуулийн этгээдийн эрүүгийн хариуцлагын хөгжлийг 5-н үе шатаар авч үзэж болно¹⁴.

Нэгдүгээр шат. 19-р зууны эхний хагас

Аж үйлдвэрийн хувьсгалын дараа хуулийн этгээдийн хууль зөрчсөн үйл ажиллагааг таслан зогсоохын тулд шүүхийн прецедентийн түвшинд төлөөллийн хариуцлага (vicarious liability)-ийг хүлээн зөвшөөрсөн.

Хоёрдугаар шат. 19-р зууны сүүлийн хагас

Капитализмын хүчтэй хөгжилтэй уялдуулан хуулийн этгээдийн эрүүгийн хариуцлагын арга хэмжээ болгон “Захиргааны журмын гэмт хэрэг”¹⁵-т ажилтны санаатай эсхүл болгоомжгүй үйлдлийг нотолсны үндсэн дээр хуулийн этгээдэд эрүүгийн хатуу хариуцлага (strict liability)¹⁶) хүлээлгэх боломжтой болсон.

¹³ R. v. the Birmingham and Gloucester Rly. Co (1842)

¹⁴ Matsubara.H, Kawamoto.T, Okamura.M, Kawasaki.T, Corporate Crime and Law in Germany, France, U.K. and U.S.A. (2001), p 15

¹⁵ Аливаа хууль тогтоомжоор тогтоосон журам зөрчсентэй холбоотой гэмт хэрэг

¹⁶ Зарчмын хувьд аливаа этгээдийн гэм бурууг прокурор нотлох ёстай байдаг. Харин дээрх хатуу хариуцлагын зарчмын ойлголт нь тухайн компани гэм буруутгүй гэдгээ өөрөө нотолж чадахгүй бол эрүүгийн хариуцлага хүлээнэ гэсэн үг

Энэ нь хуулийн этгээдээс үйлдэгдэж буй гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх асуудлын хүрээнд өндөр үр нөлөөтэй хэмээгддэг байжээ.

Гуравдугаар шат. 1940 өөс оноос 1960 аад оны үе

Хуулийн этгээд үйл ажиллагаанд аанхаарал хандуулсан тухайгаа өөрөө нотолсон тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээхгүй байх үндэслэл болох эрх зүйн зохицуулалт бий болсон. Мөн хуулийн этгээдийн толгой болон гар болгон хоёр ангилж гүйцэтгэх захидал болон хэлтсийн дарга нарыг хуулийн этгээдийн толгойн хэсэгт хамааруулсан байдаг. Улмаар уг ангилал нь Адилтгалын онол(Identification theory)-ын хөгжилд томоохон түлхэц болсон байна.

Дөрөвдүгээр шат. 1970 аас оноос 1980 аад оны үе

Бичмэл хуулийн хүрээнд хатуу хариуцлагын(strict liability) гэмт хэрэгт төлөөллийн хариуцлагыг үндэс болгосон хуулийн этгээдийн хариуцлагын тогтолцоо бүрэлдэн тогтсон. Нөгөө талд шүүхийн прецедентийн хүрээнд Адилтгалын онол(Identification theory) ¹⁷ хүлээн зөвшөөрөгдсөн.

Гэвч 1971 онд шийдвэрлэгдсэн Тэско супер маркетын хэрэг¹⁸ дээр Адилтгалын онол(Identification theory) нь шүүмжилэлийг хүртсэн. Үү хэрэгт компанийн салбар нэгжийн захирлын хууль зөрчсөн цийл ажиллагаанд тухайн компанийн удирдах эрх байхгүй байсан гэх шалтгаанаар компани эрүүгийн

¹⁷ Удирдах, төлөөлөх түвшиний албан тушаалтын санаатай болон хайхрамжгүй үйлдэл нотлогдсон тохиолдолд хуулийн этгээдтэй адилтган хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ гэх үзэл баримтлас юм.

¹⁸ Tesco supermarkets Ltd. V. Natrass (1972)

хариуцлага хүлээнэхийг байдал. Эндээс адилтгалын онол (Identification theory) жижиг хэмжээний компаниудад түгээмэл хэрэглэгдэх боломжтой ч томоохон компаниудад хэрэглэхэд нотолгооны хувьд бэрхшээлтэй гэх шүүмжлэлийг дагуулсан байна.

Тавдугаар үе шат. 1990 оноос хойших үе

1990 ээс оноос Адилтгалын онолын хэрэглээ болон хязгаарын талаар онолын маргаан өрчимтэй өрнөсөн. Улмаар хуулийн этгээдийн дотоод системийн доголдол (“corporate culture” ийн ойлголт үүсэж эхэлсэн)-оос шалтгаалан гэмт хэрэг гарсан бол хуулийн этгээдийн эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх нь зүйтэй гэх үзэл баримтлал гарч ирсэн байна.

Улмаар энэ үзэл хандлага нь Австрали улсын 1995 оны гэмт хэргийн тухай хууль дахь хуулийн этгээдийн эрүүгийн хариуцлагын тухай хандлагын нөлөөг аван баяжих Адилтгалын (Identification theory) болон хуулийн этгээдийн соёлын жишигийг хослон хэрэглэх болсон¹⁹. Энэ нэг талаараа адилтгалын онолыг томоохон хуулийн этгээдэд хэрэглэхэд бэрхшээлтэй гэх сүл талыг нөхөж байдлаараа давуу талтай байна.

Соёлын онолын тухай ойлголт нь анх Англид адилтгалын онолын сүл талыг нөхөх байдлаар үүссэн·боловч, Австрали улсын адилтгалын онол, corporate culture-ийг уялдуулах байдлаар хуульчилсан тогтолцооны нөлөөгөөр дээрх хоёр үзэл баримтлалыг хослуулан хэрэглэх хандлага төлөвшиж байна.

Австрали улсын туршлага.

Австрали улсын хувьд 1995 онд Холбооны Эрүүгийн хууль болох (Criminal Code Act 1995) батлагдаж 2001 оноос бүрэн хэрэгжиж эхэлсэн байна. Австралийн Эрүүгийн хуулийн үзэл баримтлал нь хуулийн этгээд, хувь хүнд эрүүгийн хууль адил үйлчлэх ёстой гээд эрүүгийн хариуцлагыг шууд гэмт хэрэг үйлдсэн субъектэд нь ногдуулдагтай адил шууд хуулийн этгээдэд ногдуулах хэрэгтэй гэдэгт оршино. Адилтгалын онолын дагуу компанийн үйлдэл, үйл ажиллагааны адилтгалын хүрээ нь хувьцаа зээмшигчдийн хурал, гүйцэтгэх удирдлага, гүйцэтгэх захирал гэх байгууллагуудаар хязгаарлагддаг байна. Адилтгалын онолын шалгуур нөхцөл нь удирдах функци “management function” байгаа эсэх асуудал юм. Гэвч энэ зохион байгуулалтын хувьд төвөгтэй нэгдлийн хувьд хэрэглэхэд бэрх гэх шүүмжлэлийг мөн дагуулдаг. Австралийн Criminal Code Act 12.1-т зүйл “Уг хууль нь хувь хүнд хэрэглэгдэхтэй нэгэн адил арга хэлбэрээр хуулийн этгээдэд ч мөн хэрэглэгдэнэ” 12.2-т “гэмт хэргийн объектив шинж нь гадаад болон бодит эрх мэдлийн хүрээнд явуулсан хуулийн этгээдийн энгийн ажилтан, төлөөлөл, албан тушаалтны үйл ажиллагаагаар явагдсан тохиолдолд тухайн үйл ажиллагаа нь хуулийн этгээдэд харьялагдана”. 12.3-т “сэдэл, ухамсар гэх гэмт хэргийн объектын талын хувьд субъектив шинжтэй тохиолдолд илээр, дуугүй байдлаар, ямар нэгэн байдлаар гэмт хэрэг үйлдэхийг зөвшөөрөх субъектив шинж нь хуулийн этгээдэд харьялагдана”.

¹⁹ Япон улсын Кэйо Их сургуулийн профессор Ито Кенсүкэтэй хийсэн ярилцлага 2013 оны 05 сарын 09 наадам.

1-т Зөвшөөрөл өгөхдөө дараах аргын аль ч байж болно.

С-д “Хуулийн холбогдох зохицуулалтыг үл мөрдөх заавар, зөвшөөрөл, дэмжлэг эсхүл командалсан хуулийн этгээдийн нөхцөл (corporate culture)²⁰ байсан талаарх нотолгоо”

Д-д “Хуулийн холбогдох зохицуулалтыг хуулийн этгээдийн нөхцөлийн улмаас(corporate culture) мөрдөлгүй явуулсан үйлдэл, хэрэгжилтийг дэмжээгүй эс үйлдхүйн нотолгоо”

Эндээс “Австрали улсын хувьд хуулийн этгээдэд эрцгийн хариуцлага хүлээлгэх асуудлын хүрээнд “high managerial agent”-ийн зөвшөөрөл буюу адилтгалын онол, corporate culture буюу хуулийн этгээдийн орчин нөхцөл” гэсэн ухагдахууныг уялдуулан, хослуулах байдлаар хуульчилсан нь харагдаж байна.

5. Монгол улсад хуулийн этгээдийн хариуцлагын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлага

2012 оноос Хууль зүйн яамнаас боловсруулж буй Гэмт хэргийн тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлалд хуулийн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын механизмыг өндөржүүлэх буюу эрүүгийн шинж бүхий хариуцлагын тогтолцоог хуульчлах асуудал чухлаар тавигдаж байгаа нь ихээхэн анхаарал татаж байна.

²⁰Хуулийн этгээдийн орчин нөхцөл, үйл ажиллагааны чиглэл, эсхүл тухайн хэлтэс тасгийн орчин нөхцөлийн байдал, бодлого, дүрэм, үйл ажиллагаа гэх зэрэг хамаарна. International Society for the Reform of Criminal Law 13th International Conference Commercial and Financial Fraud: A Comparative Perspective Malta, “Corporate Criminal Liability National and International Responses” 8-12 July 1999, p 4

Улсын Их хуралд өргөсөн барьсан Гэмт хэргийн тухай хуулийн төслийн 8.1-т “Энэ хуулийн тусгай ангид хуулийн этгээдэд ял оногдуулахаар заасан гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг хуулийн этгээдийг төлөөлөх эрх бүхий албан тушаалтан дангаараа, эсхүл хамтран шийдвэр гаргаж, эсхүл хуулийн этгээдийн ашиг сонирхлын төлөө хийсэн үйлдэл, эс үйлдхүйгээр хангасан нь хуулийн этгээдэд ял оногдуулах үндэслэл болно”, 8.2-т “Хуулийн этгээдийг төлөөлөн шийдвэр гаргах эрх бүхий албан тушаалтанд хуулийн этгээдийн нэрийн өмнөөс шийдвэр гаргаж, зөвшөөрөл өгч энэ хуульд заасан гэмт хэргийг бусдаар үйлдүүлсэн, эсхүл хуулийн этгээдийн ашиг сонирхлын төлөө өөрийн үйлдэл, эс үйлдхүйгээр энэ хуульд заасан гэмт хэргийг үйлдсэн бол энэ хуульд заасан ял оногдуулна” гэжээ.

Эндээс үзэхэд Гэмт хэргийн тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал нь хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх адилтгалын онол-д суурилсан байна.

Энэ нь нэг талаас хууль тогтоох эрх мэдлийн түвшинд хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх тогтолцоог хүлээн зөвшөөрч буй талаараа сайшаалтай боловч, нөгөө талаас Corporate culture-ийн тухай ойлголтыг орхигдуулснаараа 1-т ажилтан, төлөөлөл эсхүл албан тушаалтанд холбогдох удирдлага, зохион байгуулалт, хяналт хангалтгүй байх, 2-т Дээрх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд шаардлага зохистой тогтолцоог бий болгоогүй байсан буюу хуулиар бий болгох ёстой аппаратыг байгуулаагүй байх, 3-т гэм хэргээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ аваагүй, бодлого, хөтөлбөр боловсруулаагүй

байх зэрэг тохиолдлуудад өрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх боломжгүй байх сул талыг бий болгосон байна.

Дээр дурдсанчлан өнөөгийн Монгол улсад тулгамдаж буй барилгын салбар дахь цийдвэрлэлийн осол, хариуцлагагүй байдлын дийлэнх нь 1-т хуулиар тавигдсан аюулгүй ажиллагаа, болон бусад холбогдох шаардлагыг хангадаггүй, 2-т гэмт хэрэг, цийдвэрлэлийг осол гаргахгүй байх талаар арга хэмжээ авдаггүй гэх мэт corporate culture-ийн хандлагын хүрээнд хамаарах шинжийг агуулж байгаа тул уг салбар дахь гэмт явдлыг таслан зогсоох хангалттай цр нөлөөг цэцүлж чадахгүй байх талтай юм.

Хуулийн этгээдэд өрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх онол, арга зүйн суурь байхгүй манай улсын хувьд хуулийн этгээдийн өрүүгийн хариуцлагын талаарх зарим орны түүхэн хөгжилд тулгуурлан адилтгалын болон хуулийн этгээдийн соёлын онолыг хослуулах замаар өөрийн орны онцлогт тохирсон тогтолцоог томьёолох нь тохиромжтой мэт санагдана.

6.Дүгнэлт

Барилгын салбарт хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, өрүүл ахуйн журам, стандартын зөрчил, болон чанаргүй барилга барьж ашиглалтад оруулсантай холбоотойгоор иргэд, ажилчид өрүүл мэнд, амь насаараа хохирох явдал хурдацтай ёсөн нэмэгдэж байна.

Эдгээр асуудлуудын нэг том шалтгаан нь барилгын салбарын хариуцлагын механизм сул байгаа асуудал байдаг. Барилгын салбарт журам зөрчсөн болон хууль бусаар

үйл ажиллагааг явуулсан компанийд Захиргааны хариуцлагын тухай хуулиар захиргааны хариуцлага, Эрүүгийн хуулиар холбогдох албан тушаалтанд өрүүгийн хариуцлага хүлээлгэж байгаа боловч, Нэгдүгээрт захиргааны хариуцлагын шийтгэлийн хэмжээ бага, хоёрдугаарт компанийн техник хангамжийг сайжруулах, хуулийг чандлан мөрдөх, өөрийн үйл ажиллагааны улмаас үйлдэгдэж болох гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх нөхцөлийг бий болгож чадахгүй байна.

Харин Хуулийн этгээдийн соёлын үзэл баримтлалыг агуулсан хуулийн этгээдийн өрүүгийн хариуцлагын тогтолцоо нь дээрх барилгын салбарын дахь гэмт хэргүүдийг таслан зогсоох, техник хангамжаяа сайжруулах, хуулийг чандлан мөрдөх, өөрийн үйл ажиллагааны улмаас үйлдэгдэж болох гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх бодлого, арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх хөшүүрэг болдог байна.

Гэвч, Монгол улсын барилгын салбар дахь компанийд эрцүгийн хариуцлага хүлээлгэх өнөөгийн шаардлагад цндэслэн, компанийн цйлдэл, цйл ажиллагааны улмаас цйлдэгдэж буй өмчтэй хэргийн төрөл, хэлбэрийг харгалзан цэвэл Гэмт хэргийн тухай хуулийн төсөл дэх дан адилтгалын онолд сууриссан тогтолцоо нь төдийлэн оновчтой бус байж болохоор харагдаж байна.

Иймд Монгол улсын хувьд хуулийн этгээдэд өрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх асуудлын хүрээнд хуулийн этгээдийн удирдах, төлөөлөх албан тушаалтын буруутай үйлдэл, үйл ажиллагааны улмаас үйлдэгдсэн гэмт хэргэгт хуулийн этгээд өрүүгийн хариуцлага хүлээх, ажилтны буруутай

үйлдэл, үйл ажиллагаанд удирдах, төлөөлөх албан тушаалтинаас удирдах, хяналт тавих үүргээ биелүүлээгүйн улмаас үйлдэгдсэн гэмт хэрэгт хуулийн этгээд эрүүгийн хариуцлага хүлээх гэсэн (Identification theory) нийтлэг зарчмыг хуулийн этгээдийн соёлын онолын үзэл баримтлалтай хослуулан баримтлах нь оновчтой байж болох юм.

“Хуулийн этгээдийн соёл” гэсэн ухагдахууны ойлголтыг дараах байдлаар томъёолж болох юм:

1. Хуулийн этгээд нь бие даасан эрх зүйн субъект болохын хувьд өөрийн дүрэм, журмаар, дотоод зохион байгуулалтын түвшинд хангалтай бүрдүүлсэн байх;

2. Хуулийн этгээд нь хууль тогтоомжийг даган мөрдөх, шаардлагатай тохиолдолд өөрийн үйл

ажиллагааны явцад үйлдэгдэж болох гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, бодлого боловсруулах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлдэг байх ёстой;

3. Ингэхдээ Монгол улсын хувьд хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл, гэмт хэргийн нотолгооны асуудлыг нарийн тодорхой байдлаар хуульчилж өгөх нь ач холбогдолтой байна;

4. Энэхүү тодорхой байдлаар хуульчлах арга зүй, онолын бичвэрийн хэлбэр оруулах асуудал нь хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх тогтолцоог бий болгох хамгийн ээдрээтэй хэсэг нь байдал бөгөөд уг асуудалд холбогдуулан Английн “The corporate Manslaughter and corporate Homicide Act. 2007”, Австралийн “Criminal Code act 1995”-ийг загвар болгох нь Монгол улсын хувьд оновчтой байж болох талтай.

---00---

ХҮН АМЫН ӨРХИЙН БОЛОН ИРГЭНИЙ БҮРТГЭЛИЙГ НЭГДМЭЛ ТОГТОЛЦОО, НЭГДСЭН УДИРДЛАГАТАЙ БОЛГОХ ӨНӨӨГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ШААРДЛАГА



МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн
докторант А.Пүрэвдүлам

Улс орнуудын хүн ам, өрхийн болон иргэний бүртгэлийн тогтолцоо, үйл ажиллагааг судалж үзэхэд хүн ам, өрхийн бүртгэл сууринж иргэний бүртгэлээ хөтөлдөг байна.

Гэтэл Монгол улсад дээрх бүртгэлүүдийг нэгдмэл тогтолцоонд хамаарулаагүй түүнчлэн хүн ам, өрхийн бүртгэлийг хөтлөх эрх мэдлийг улс төрийн албан хаагчид хуулиар олгожээ. Хүн ам, өрхийн болон иргэний улсын бүртгэл нь албан ёсны статистикийн мэдээлэл¹ болдог.

¹Статистикийн тухай Монгол улсын хуулийн 3 дугаар зүйлний 1 дахь хасагт "статистикийн мэдээлэл" гэж нэгдсэн хөтөлбөр, аргачалааар цуглзуулж боловсруулсан эдийн засаг, байгаль, нийгмийн холбогдолтой тоон мэдээллийг хэлнэ.

Бүртгэлийн тогтолцоо нэгдмэл бус байдлаас шалтгаалан хүн ам, өрх, иргэний бүртгэлтэй холбоотой улсын хэмжээний хүн ам, нийгмийн статистикийн үзүүлэлтүүд бүхий мэдээлэл статистикийн үйл ажиллагааны үнэн бодитой, шуурхай байх зарчимд бүрэн нийцэхгүй байна.

Энэхүү асуудлыг шийдэх шаардлага нь хүн ам, өрхийн бүртгэлд тулгуурлаж иргэний болон эд хөрөнгийн өрхийн бүртгэл хөтлөгддөг бүртгэлийн нэгдмэл бус, бүртгэлийн албан ёсны статистикийн мэдээлэл үнэн зөв, бодитой бус байдлыг өөрчилж шинэчлэх явдал юм.

Судалгааны гол зорилго бол хүн ам, өрхийн бүртгэлийг иргэний улсын бүртгэлийн тогтолцоонд хамааруулж улсын бүртгэлийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагад харьяалуулах шаардлага байгааг хууль тогтоогчид болон иргэдэд таниулахад оршино. Хүн ам өрх, иргэний бүртгэлийн үйл ажиллагааны нэг талын оролцогч нь ямагт иргэд байдаг тул иргэдийн санал, үүрэг, хариуцлага чухалд тооцогдоно.

Монгол улсад иргэний улсын бүртгэлийн үйл ажиллагааг Улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага, түүний орон нутаг дахь салбар, нэгж, ажилтан явуулна гэж хуульд заасан байдаг. Иргэний улсын

бүртгэл²-д Улсын бүртгэлийн ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт төрсний, гэрлэсний, гэрлэлт цуцлуулсны, гэрлэлт сэргээсний, эцэг тогтоосны, үрчилсний, овог, эцэг (эх)-ийн нэр, нэр өөрчилсний, нас барсны, иргэний үнэмлэхийн, гадаадад зорчих эрхийн, биесийн давхцахгүй өгөгдлийн (гарын хурууны хээ), иргэний байнгын оршин суугаа газрын, шилжилт хөдөлгөөний, Монгол Улсын харьяатаас гарсан, харьят болсон, харьяалал сэргээсний бүртгэл тус тус хамаарна гэж заасан.

Иргэний бүртгэлийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг, Статистикийн тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлд тус тус зааснаар баг, хорооны Засаг дарга хүн амын анхан шатны бүртгэл болох хүн ам, өрхийн бүртгэлийг хөтөлж холбогдох тайлан, статистикийн албан ёсны мэдээллийг гаргах бүрэн өрхийг хэрэгжүүлнэ.

Хүн ам, өрхийн болон иргэний улсын бүртгэлийн зарим нэр томъёо хоорондоо зөрүүтгэй, тодорхой бус байна. Тухайлбал улсын бүртгэлийн тухай хуульд “иргэний байнгын оршин суугаа газрын бүртгэл” гэснийг хэрхэн ойлгох, ямар бүртгэлийг хамааруулж үзэхийг огт тайлбарлаагүй. Мөн Иргэний бүртгэлийн тухай хуульд “иргэний бүртгэл”, Улсын бүртгэлийн ерөнхий хуулинд “иргэний улсын бүртгэл” гэж заасныг нийцүүлэх шаардлагатай юм.

Иргэний бүртгэлийн тухай хуульд хүн ам, өрхийн бүртгэлтэй холбоотой заалт тусгагданаас хараад хүн ам, өрхийн бүртгэл нь иргэний улсын бүртгэлд хамарагдах мэт ойлгогдож

² Иргэний бүртгэлийн тухай хуулийн 4.1.1.-д “иргэний бүртгэл” гэж иргэний эрх, үүрэг үүсэх, өөрчлөгдхөх, дуусгавар болгохтой холбогдох энэ хуульд заасан үйл ажиллагааг хэлнэ.

байгаа хэдий ч 2009 онд батлагдсан Улсын бүртгэлийн ерөнхий хуульд энэ талаар зохицуулагдаагүй байна.

Өнөөдрийн байдлаар Иргэний улсын бүртгэлийн үйл ажиллагаанд Иргэний бүртгэл, мэдээллийн сан³-г, хүн ам, өрхийн бүртгэлд хүн амын мэдээллийн санг (ХАМС) тус тус ашиглаж байна. Иргэний бүртгэлд хамрагдах, лавлагаа, мэдээлэл авахад бүртгэлийн албанд иргэн өөрийн биеэр ирэх шаардлагатай. Энэ тохиолдолд иргэний бүртгэл, мэдээллийн сан, архивын баримтыг үндэслэдэг. Дээрх хоёр мэдээллийн сангийн бүртгэл, мэдээлэл нэгтгэгдээгүй учир бүртгэлийн мэдээлэл дутуу, зөрчилтэй байх явдал их гарч байна.

Үр дагавар нь практикт иргэдийн бүртгэл мэдээллийн санд огт тусгагдаагүй, буруу ташаа орсон, мэдээлэл дутуу бүртгэгдсэн зэрэг гомдоор илэрдэг. Ялангуяа улс төрийн сонгуулийн үеэр өрх, иргэний мэдээлэл орхигдсон, буруу бүртгэгдсэн, тухайн өрхөд хамааралгүй иргэнийг үндэслэлгүйгээр нэмж бүртгэсэн гэх мэт зөрчил үзөнгүй илэрч байгаа нь харагддаг.

Тайвань⁴ улсад өрх, иргэний бүртгэлийг зөвхөн бүртгэлийн алба хариуцдаг, хүн ам, өрх, иргэний бүртгэлтэй холбогдох бүх тоон мэдээллээ статистикийн тусгай аргачлал үзүүлэлтээр гаргадаг.

³ Иргэний бүртгэлийн тухай хуулийн 4.1.2-т “иргэний бүртгэл, мэдээллийн систем” гэж Монгол Улсын иргэн бүрт олгосон регистрийн дугаарыг үндэслэн Монгол Улсын хүн амыг бүртгэл, мэдээллийн нэгдсэн үзүүлэлтэд хамруулахтай холбогдсон цогцолбор үйл ажиллагааг хэлнэ.

⁴ Тайвань улс 23 сая хүн амтай, 25 хот, 319 дүүрэгтэй.

Энэ нь чанарын хувьд үнэн бодитой, нээлттэй, ил тод, хүртээмжтэй байдлаараа ач холбогдолтой. Өөрөөр хэлбэл хүн ам, өрхийн бүртгэл сууринж иргэний бүртгэлүүд хийгддэг учраас албан ёсны статистик мэдээлэл бодитой, үнэн зөвд тооцогддог байна.

Иргэний бүртгэл бол тухайн улсын хүн амын бүтэц, байршил, төрийн байгууламж, соёл, шашин шүтлэгийн байдлаас хамааран өвөрмөц онцлогтой бүртгэгдэж шашны зан үйлээс хамааран гэр бүлийн байдлын зарим бүртгэл сүм хийдэд явагддаг.

Монгол улсад Иргэний бүртгэлийн үйл ажиллагааг улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний эрхлэх асуудлын хүрээнд иргэний бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага эрхлэн зохион байгуулна гэж заасан.

Харин хүн ам, өрхийн бүртгэл, мэдээллийг үнэн зөв, бодитой, шуурхай, тасралтгүйгээр тодорхойлох нь нийгэм, эдийн засгийн чухал ач холбогдолтой, улс орны нийгмийн салбарын бүхий л бодлогыг тодорхойлдог учир төрийн хяналтанд байдаг байна.

Иргэний бүртгэлийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт Хүн амын анхан шатны бүртгэл болох хүн амын өрхийн бүртгэлийн дэвтрийг тухайн дэвсгэр нутгийн баг, хорооны Засаг дарга хариуцан хөтөлнө. Мөн хуулийн 21.1-д Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль -ийн 19 дутгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 8-д заасны дагуу баг, хорооны Засаг дарга нь өрх, хүн амын тооллого явуулж, бүртгэл судалгаа хөтлөн, шаардлагатай үед тодорхойлолт олгож болно гэж заажээ.

Иргэний бүртгэлийн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт Баг, хорооны Засаг дарга, иргэний бүртгэлийн ажилтнаас олгосон үнэмлэх, гэрчилгээ, тодорхойлолтыг үндэслэн хүн амын өрхийн бүртгэлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж болно гэсэн заалт зөрчлийн гол үндэс болж байна.

Баг, хорооны Засаг дарга бол улс төрийн албан хаагч бөгөөд төрийн захиргааны үйл ажиллагаа хараат бус байх зарчимтай нийцэхгүй байна.

Тайвань улсын Тайчунг хотын Wufeng дүүргийн өрхийн бүртгэлийн албаны⁵ үйл ажиллагаатай танилцаад өрхийн болон иргэний бүртгэлийн үйлчилгээг тус нэгжээс шууд хүргэж байна. Үйл ажиллагаа цахим хэлбэрт бүрэн шилжсэн тул ямар нэгэн дараалал үүсдэггүй. Хууль тогтоомжид иргэний үүрэг хариуцлагыг тодорхой заасан, хүн ам, өрхийн бүртгэлийг сайтар бүртгэсэн нь харагдаж байна. Энэхүү бүртгэлд тулгуурлаж иргэний бүртгэлүүд хийгддэг ба иргэний шилжих хөдөлгөөн харьцангуй тогтвортжсон байдал ажиглагдлаа.

Wufeng дүүргийн өрхийн бүртгэлийн алба нь тус дүүргийн 20 хорооны 398 нэгжийн 19180 өрхийн 64144 иргэнийг бүртгэж үйлчилгээ үзүүлдэг. Анхан шатны нэгжид бүртгэлийн ажилтан ажилладаггүй ба хороо тус бүр хүн амынхаа тооноос хамааран хөршийн нэгжийг үүсгэсэн байна.

Хөршийн нэгж, өрхийн даргыг тодорхой үүрэг хариуцлагатай болгосноор өрхийн дарга өрхийн

⁵Өрхийн бүртгэлийн алба /Household registration office/ гэсэн нэртэйгээр үйл ажиллагаа явуулж өрхийн болон иргэний бүртгэлийн тоон мэдээ, мэдээллийг нэгтгэн гаргаж холбогдох байгууллагад хүргүүлдэг байна.

бүртгэлдээ хяналт тавьдаг байна. Дүүргийн өрхийн бүртгэлийн алба нь хүн ам, өрхийн бүртгэлийг⁶ дараах үзүүлэлтээр гаргажкээ.

Иргэний бүртгэлийн тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт иргэнийг аймаг болон нийслэлийн

| Хороо | Хөөршийн нэгж | Өрхийн тоо | Хүн ам | | | Угуул хүн ам | | | 20-оос дээш насны хүн ам |
|-------|---------------|------------|--------|-------|-------|--------------|-----|-----|--------------------------|
| | | | Нийт | Эр | Эм | Нийт | Эр | Эм | |
| 20 | 398 | 19180 | 64144 | 32876 | 31268 | 501 | 306 | 195 | 50897 |

Дээрх тоон үзүүлэлт нь иргэдийн шилжин суурьших өөрчлөлт хөдөлгөөн болон иргэний төрөх, нас барах тохиолдолд өөрчлөгдхөн бөгөөд энэхүү мэдээллийг цахим хэлбэрээр ил тод байршуулж иргэд, байгууллагыг мэдээллээр хангах ажлыг хэвшил болгожкээ. Монгол улсад иргэдийн дотооддоо шилжин суурьших явдал тогтворжоогүй байнга өөрчлөгддэг. Энэ нь ядуурал, ажилгүйдэл, эдийн засаг, дэд бүтэц, иргэдийн өөрсдийнх нь төв суурин газар, нийслэл хот руу шилжвэл амьдрах нөхцөл сайжирна гэсэн тэдний сэргэхүйтэй холбоотой.

Иргэдийн шилжилт хөдөлгөөн тогтворжоогүй, амьдралын нөхцөл нь сайжраагүй, ажилгүйдэл, ядуурал буураагүй өнөө үед түр оршин суугчдыг бүртгэлд хамруулах зохицуулалтыг хуульд тусгаж өгөх нь зүйтэй. Орхигдуулбал бүртгэлээс завсардах улмаар иргэдийн эрх, ашиг сонирхол зөрчигдөх үр дагавартай. Иймд хүн ам, өрхийн бүртгэлтэй нягт холбоотой шилжилт хөдөлгөөний бүртгэлийн асуудлыг зохицуулж буй хууль тогтоомжийг эргэн харах, бодит нөхцөл байдалд судалгаа шинжилгээ хийж өөрчлөлт шинэчлэл хийх цаг болсон байна.

дотор шилжин суурьших хөдөлгөөнийг зохицуулж бүртгэх, мэдээлэх ажлыг сум, дүүргийн улсын бүртгэлийн асуудал хариуцсан нэгж, ажилтан бүртгэж, мэдээлэх ажлыг хариуцна гэж заасан. Иргэний шилжин суурьших хөдөлгөөн, өөрчлөлт нь хүн ам өрхийн бүртгэлд тулгуурлаж хийгдэх учраас хүн ам, өрхийн бүртгэлийн цаасан баримт болон цахим мэдээллийн санг иргэний бүртгэл мэдээллийн сантай нэгтгэж сайжруулах нь ойрын хугацаанд зохион байгуулах ажил мөн.

Хүн ам, өрх, иргэний бүртгэлтэй нягт холбоотой дараагийн нэг тулгамдсан асуудал бол бүртгэлгүй хүмүүсийн асуудал юм. Энэ нь хүн ам, өрхийн бүртгэлтэй салшгүй холбоотой. Хүн амаа өрхийн болон иргэний бүртгэлд бүрэн хамруулж иргэний эрх ашиг сонирхлыг хамгаалах нь төрийн байгууллагын чухал зорилтын нэг мөн.

Монгол улсад хүн ам, өрхийн бүртгэлд хамрагдаагүй өрх, иргэний албан ёсны бодит тоо гарах боломжгүй. Энэ нь дээрх асуудлыг хариуцдаг, хяналт тавьдаг байгууллага одоогоор байхгүйтэй холбоотой.

Иргэдээ байнга оршин сууж буй газраар нь бүртгэж байгаа хэдий ч орон гэргүй болон байнгын тогтсон хаяггүй иргэд цөөнгүй байгаа. Бусдын байр, өрөө, нийтийн байр, хашаа, байшин түрээслэн амьдардаг иргэд тухайн

⁶Тайлань улсын өрхийн бүртгэлийн албаны <http://www.ris.gov.tw/en/web/ris3-english/home#cah> хаягаас авсан мэдээлэл.

Марк Скайзен, "Эдийн застийн ухаан эдүгээчлэгдсэн замнал

газрынхаа баг, хороонд бүртгүүлэх хүсэлт гаргасан ч тухайн үл хөдлөх эд хөрөнгийн хууль ёсны өмчлөгч нь хүсэлтийг хүлээн зөвшөөрдөггүй. Тиймээс хийдэл үүсгэж буй энэхүү асуудал хуулийн оновчтой зохицуулалтыг зайлшгүй шаардаж байна.

Тайвань улсад орон гэргүй, иргэний бүртгэлд хамрагдаагүй, бүртгэлээс завсардсан иргэдийн амьдарч буй газрын бүртгэлийн албаны хаягаар бүртгэдэг. Иймд бүртгэлгүй хүхэд, насанд хүрсэн хүн байдаггүй гэсэн тайлбарыг мэргэжилтийүүд өгч байсан.

Улс орон бүр хөгжлийн түвшингээр хариулсан адилгүй ч Монгол улсын хувьд өндөр хөгжилтэй болон хөгжиж буй улс орнуудаас туршлага судлах, зохион байгуулалт менежментийн ололтой давуу талыг нэвтрүүлэх шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл хүндрэлээс гарах, хэрхэн шийдвэрлэх арга замыг ойрын хугацаанд шийдвэрлэх нь зүйтэй.

Тухайлбал иргэн засаг захиргааны нэг нэгжээс нэгээ нэгжид шилжин суурьших тохиолдолд иргэний явах шат дамжлагыг багасгах шаардлагатай. Шат дамжлага, хүлээлт ихтэйгээс шалтгаалан иргэд үүргээ биелүүлэхгүй, хуульд заасан хугацаанд бүртгүүлэхгүй сөрөг үр дагаврууд байсаар байна.

Өрхийн болон иргэний бүртгэл, тоон үзүүлэлтэд суурилж төсөв хөрөнгийг хуваарилснаар төсвийн алдагдал бага гарч иргэний өрхийг бүрэн хангаж акиллах боломж бүрдэнэ. Өөрөөр хэлбэл хүн ам, өрхийн тооноос хамаарч төсөв хөрөнгийг хуваарилж үйлчилгээнд шаардлагатай хүний болон техник хэрэгслийн нөөцийг хуваарилах зохицуулалт, удирдлага зохион байгуулаатын үйл ажиллагаа шаардлагатай юм.

Монгол улсын ийслэлийн 132 хороо бүрт улсын бүртгэгч ажиллаж байна. Хүн амын хувьд хороо бүр хариулсан адилгүй, зарим засаг захиргааны нэгж 2800 хүн амтай байхад зарим хороо 11000 хүн амд үйлчилгээ үзүүлж байна. Удирдлагын болон зохион байгуулалтын хүрээнд ажил үүргийг тэнцвэржүүлэх, менежментийн оновчтой зохицуулалт хийх хэрэгтэй байна.

Тэгвэл Тайвань улсад Засаг захиргааны анхан шатны нэгжид иргэний болон өрхийн бүртгэл хариуцсан ажилтан байхгүй. Өрхийн бүртгэлийг тухайн өрхийн тэргүүн эсхүл өрхийн нэг гишүүн хариуцаж өрхөөс гишүүн хасагдах, эсвэл нэмэгдвэл өрхийн даргын зөвшөөрөлтэйгээр өөрчлөлт хөдөлгөөнийг бүртгэлийн албанд мэдэгдэж хийлгүүлдэг байна.

Сэдвийн хүрээнд дараах саналыг дэвшүүлж байна.

1. Хүн ам, өрх, иргэний мэдээлэл нь хуулиар хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэмжээнд нийтэд хүртээмжтэй, үнэн бодитой, ил тод, шуурхай байх шаардлагын үүдиээс бүртгэлийн тогтолцоог нэгдмэл болгох

2. Хүн ам; өрхийн бүртгэлийг хөтлөх, тайллагнах, хяналт тавих эрх мэдлийг Улсын бүртгэлийн ерөнхий газарт харьялуулж Иргэний бүртгэлийн тухай хуулийн 4.1.2-т заасан “иргэний бүртгэл, мэдээллийн систем” гэснийг “өрх, иргэний бүртгэл мэдээллийн систем” болгон өөрчилсөөр бүртгэлийн нэгдсэн систем бүхий мэдээллийн сан бий болгох;

3. Бүртгэлийн байгууллагын тогтолцоонд баг, хороондын Засаг дарга хамаарахгүй учир хүн ам, өрхийн бүртгэлийг анхан шатны нэгжийн

улсын бүртгэгчид хариуцуулах;

4. Иргэний бүртгэлийн эх нотлох баримт бичиг бүхий архивт хүн амын оршин суугаа болон оршин сууж байсан мэдээлэл хадгалагдаг тул дээрх баримтанд суурилж бүртгэлийн мэдээллийн санг баяжуулах бүрэн боломжтой. Мөн сум, баг, хорооны архивт байршуулсан хүн ам, өрхийн бүртгэлийн дэвтэр мэдээллийн үндсэн эх сурвалж болгох.

Монгол улсаас 7 дахин их хүн амтай улс иргэддээ хүн ам, өрх, иргэний бүртгэлийн үйлчилгээг шуурхай чирэгдэлгүй үзүүлж байхад 3 сая хүрэхгүй хүн амтай Монгол улс удирдлага, зохион байгуулалтын оновчтой зохицуулалт хийж үйлчилгээг олон шат дамжлагагүй, хүлээлт үүсгэхгүйгээр хүргэх бүрэн боломж байна. Хүн ам, өрхийн бүртгэл хөтлөх, тайлagnах ажлыг улсын бүртгэлийн асуудал өрхэлсэн төрийн захирагааны байгууллагын чиг үүрэгт хамааруулж улсын хэмжээнд хүн ам, өрхийн бүртгэл, хөтлөлтийн ажлыг сайжруулах компанийт ажлыг нэн даруй өхлүүлэх шаардлагатай. Энэхүү ажилд иргэдийн оролцоо чухал бөгөөд зохион байгуулалтын оновчтой арга хэлбэрээр олон нийтийг идэвхтэй, хариуцлагатай оролцуулах шаардлагатай.

Хүн ам, өрхийн бүртгэлийг иргэний улсын бүртгэлд нэгтгэснээр доорх үр дүнд хүрнэ гэж үзэж байна.

- Хүн ам, өрхийн болон иргэний бүртгэлийг нэг байгууллагад төвлөрүүлснээр хүн ам, өрхийн бүртгэл боловсронгуй болж иргэний олон төрлийн үнэн

зөв, бодитой мэдээллээр улсын мэдээллийн сан баяжна.

- Нийт хүн ам, өрх, иргэний бүртгэлийн мэдээллийн нэгдсэн сан бүрдэнэ. Энэхүү сангаас хүн ам зүйн албан ёсны статистикийн мэдээлэл үнэн зөв, бодитой мэдээлэл шуурхай гарах боломжтой болно.

- Статистикийн албан ёсны мэдээлэл бүхий хүн ам, нийгмийн үзүүлэлт болох хүн амын тоо, нас хүйс, төрөлт, нас баралт, цэвэр өсөлт, гэрлэлт, гэр бүл цүцлалтын албан ёсны статистикийн мэдээллийг гаргахад иргэний бүртгэлийн мэдээлэлд суурилдаг болно.

- Хүн ам, өрх, иргэний бүртгэлийн үйл ажиллагаа улс төрийн албан хаагчдаас хараат бус байх нөхцөл бүрдэнэ. Хүн ам, өрхийн бүртгэлд засвар, өөрчлөлт хийх явдал хаагдаж өрхийн гишүүнийг хассан эсвэл нэмсэн зэрэг санаатай үйлдэл дуусгавар болно.

- Хүн ам, өрхийн бүртгэлийн үйл ажиллагаа тодорхой хяналт дор явагдана.

Эцэст нь тэмдэглэхэд хүн ам, өрх, иргэний бүртгэлтэй холбоотой судалгаа шинжилгээний ажил Үргэлжлэн хийгдэж Монгол улсад тулгамдаж буй иргэний болон хүн ам, өрхийн бүртгэлийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж, тэдгээрт нөлөөлж буй хүчин зүйлийг тодорхойлох, дотоод шилжилт хөдөлгөөний бүртгэл, бүртгэлгүй хүмүүсийн асуудлыг нарийвчлан судлах шаардлагатай байна.

ИРГЭН БИЗНЕСИЙН ЭРХ ЗҮЙН ХАРИЛЦААНД ОРОЛЦОХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ



Шихихутуг Хууль Зүйн Дээд Сургуульийн
Магистрант О.Батцух

1. Удиртгал

Зах зээлийн эдийн засагт Монгол улс шилжиж эхэлсэн үеэс бизнесийн үйл ажиллагааг олон улсын болон үндэсний эдийн засгийн зах зээл дээр эрх зүйн хувьд эрсдэлгүй зохион байгуулах, хууль зүйн хамгаалалтын механизмыг үр нөлөөтэй ашиглах зэрэг асуудлууд зүй ёсоор тавигдсаар байна.

Түүнчлэн өнөө үед улс орны хөгжлийн хамгийн том хөдөлгөгч хүч нь бизнесийн салбарын үйл ажиллагааны үзүүлэлтээр хэмжигдэх бөгөөд нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд бизнесийн харилцааг боловсронгуй болгох нь зүй ёсны шаардлага болоод байна. Үүнийг ч Австралийн менежментийн суут онолч Питер Ф.Дракэр (Peter F.Drucker) "Завсарлалтын үе" (The Age of Discontinuity) зохиолдоо

Нийгмийн өсөн нэмэгдэж буй асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд өөрчлөгдөх, шинийг санаачлах, мөн хэрэглэгчийн эрэлтийг гүйцэлдүүлж чадах чадвартай бизнес болон хувийн хэвшил рүү хандахыг уриалсан.¹ Хамгийн гол нь эрсдэл хийж, хэрэггүйг нь орхиж, хэрэгтэйг нь цааш авч явах чадвартай цорын ганд институуди бол бизнес мөн гэж тэрээр хэлсэн. Мөн үүнтэй адил санааг Израйлийн эдийн засагч Шлома Майтэлийн (Shlomo Maital) хэлснээр "жижиг, дунд, том гээд олон тооны хувийн бизнесийн эрүүл мэнд, хөрөнгө чинээний байдал нь улс орны эдийн засгийн эрүүл чинээлэг байдлыг тодорхойлдог... баялгийг бүтээгч нь улс гүрэн ч биш, төр ч биш, харин бизнес юм. Бид баян байх уу, ядуу байх уу гэдгийг бизнесменүүд л шийднэ²" гэж дүгнэсэн байдаг. Энэ бүхэн нь яах аргагүй бизнесийн салбар хэр чухал гэдгийг хангалттай тодорхойлох буйзaa.

Иймд "иргэн бизнесийн харилцаанд оролцох эрх зүйн зохицуулалт" сэдвийг сонгон судалсан болно.

Энэхүү судалгааны ажлыг гүйцэтгэсэн арга зүйн үндэс нь диалектик бөгөөд аливаа эрх зүйн этгээд оролцох тодорхой төрлийн харилцаа нь хууль зүйн тодорхой нөхцөл байдлын хүрээнд үүсэж, өөрчлөгдж

¹Марк Скаусен, "Эдийн засгийн ухаан эдүгээчлэгсэн замнал". УБ., 2003. 542 дахь тал.

² Maital, Shlomo. 1994. Executive Economics. New York: Free Press

дуусгавар болдог учир энэ нөхцөл байдал, зүй тогтлыг судлан үзэж, мөн нийгмийн шинжлэх ухааны судалгаанд хэрэглэдэг түүхчлэх, нэгтгэн дүгнэх, задлан шинжлэх, харьцуулах аргуудыг ашиглав.

Энэ судалгааг хийхдээ шүүхийн практик, гадаадын зарим орнуудын хууль тогтоомжийг харьцуулан судлах түүнчлэн өөрийн болон гадаад орны эрдэмтэн судлаачдын ном зохиол, өгүүллэгт анализ хийлээ.

2. Иргэн бизнесийн эрх зүйн харилцаанд оролцох тухай ойлголт, онцлог

Зах зээл бол эртний бөгөөд дэлхий нийтийн уламжлал билээ. Христос 2000 жилийн өмнө худалдаачдыг сүмээс гарган, Колумбыг Америк хүрэхээс бүх өмнө Мекалчууд өөрсдийн бүтээгдэхүүнийг зах руу зөөж байлаа³.

Тэдгээртэй зэрэгцүүлэхэд нэн өвөрмөц аж ахуйгаа маш ухаалгаар байгаль, од гаригийн бүхий л үзэгдэлтэй байнга шууд харьцах явцтай холбон хөтөлж ирсэн монголчуудын амьдрах ухаан үлэмж өвөрмөц бөгөөд баялаг түүхтэй. Монголчууд дэлхийг байлан дагуулах үед Чингис хаан худалдааг таатай болгоход нэн их анхаарч байсан ба Их Ээзэнт гүрний бүх нутаг дэвсгэрт алтыг ердийн хувин саванд хийгээд толгой дээрээ явахад ямар ч дайралт хавчлагагүй байх тийм нөхцөл боломжийг тэрээр зорьж байлаа⁴.

³ Эрнандо Де Сото. "Капиталын нууц". УБ., 2010. 5 дахь тал.

⁴ Иванин М.И., Генерал-лейтенант. О военном искусстве и завоеваниях монголо-татар и среднеазиатских народов при Чингис-хане и Тамерлане. Спб. 1875. С.25. /дам ишлэв. Ред. Бодлбаатар.Ж. "Монголчуудын аж ахуй, эдийн засгийн түүхийн зарим асуудал". УБ., 2006. 18 дахь тал./

Чингис хаан Алтан улсыг байлдан эзэлсний дараа 1216 онд анхны худалдааны элчийг Хорезм уруу томилон явуулжээ. Эдгээр элч нь тэнд очиж хоёр улсын хооронд арилжаа худалдаа нэвтрэх тухай анхны үзүүлэгт байгуулаад буцаж иржээ⁵.

Түүхийн сурвалж бичгээс харахад Монголын түүхэн үеүүдэд эдийн засгийн шинжлэй худалдаа наймаа (одоогийнхоор бол "бизнес") хийгдэж байсан нь ойлгомжтой юм.

АНУ-ын эдийн засагч, улс төрч Нобелийн шагналт Фридрих А.Хаек "Нийгмийн хөгжлийн цорын ганц хамгийн оночвчтой зам бол эрх зүйгээс эдийн засагт үйлчлэх нөлөө, гүйцэтгэх үргийг эрс хязгаарлаж, хувийн бүтээлч сэтгэлгээг дэмжих явдал мөн гэж үсээн бөгөөд тэрээр хууль зүйт ёс нь эдийн засгийн тэгш биш байдалд хүргэдгийг хэн ч үгүйсгэхгүй"⁶ гэжээ. Гэхдээ тэрбээр хууль ёс нь эдийн засгийг зөв удирдаад чухал нөлөөтэй гэдгийг илэрхийлж байсан юм.

"Бизнесийн эрх зүй" гэдэг хууль зүйн ойлголтын бүх судас "бизнес", "эрх зүй" гэдэг хоёр нэр томъёонд залгагдаж түүнийг тойрон эргэлдэнэ. "Бизнес" гэдэг (Business) англи хэлнээс гаралтай үг нь "ажил хэрэг", "арилжаа наймаа" болон аж ахуйг үр ашигтай удирдах гэх утгаар яригддаг. "Бизнес"⁸ гэдэг тусгай нэр томъёоны

⁵ Бодлбаатар.Ж. Ред. "Монголчуудын аж ахуй. эдийн засгийн түүхийн зарим асуудал". УБ., 2006. 133 дахь тал.

⁶ Эрт үед арилжаа наймаа, худалдаа хэмээн тодорхойлогдож ирсэн ойлголтыг бид одоо үед харин "бизнес" гэдэг үзээр орлуулан хэрэглэж байгаа юм.

⁷ Фридрих А.Хаек. "Боолчлогох замд". УБ., 2008. 56 дахь тал.

⁸ Словарь иностранных слов. 1962. М., с.97. /дам

хувьд “ашгийн төлөө” ажил, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ өрхлэх гэсэн нарийвчилсан утгаар хэрэглэнэ⁹. Эрх эүйн толь бичигт тэмдэглэснээр Бизнес гэж- хэн нэгний байнгын өрхэлдэг ажил буюу мэргэжил; - ажил буюу үйл ажиллагаа; -худалдан авах, арилжих худалдаа¹⁰ юм гэжээ.

“Ашгийн төлөө” гэдэг бол хувийн аливаа бусад үйл ажиллагаанаас бизнесийг ялгаж буй гол шалгуур юм¹¹. Бизнесийн өөр нэг ялгаа нь өөрөө өдэлж хэрэглэхийн тулд биш, бусад үнэ төлбөртэй борлуулахын тулд үйлдвэрлэж, гүйцэтгэж, үйлчилдэг явдал юм. Бизнесийн харилцааг төрийн хууль тогтоомжоор зохицуулахаар “бизнесийн эрх зүй” гэсэн шинжлэх ухааны бие даасан ойлголт бий болно. Монголын иргэний эрх зүй судлаачид, эрдэмтэд бизнесийн эрх зүйн харилцааг дараах этгээдүүдийн хооронд үүснэ хэмээн тодорхойлж байна. Үүнд:¹²

1. Бизнес өрхлэгч иргэдийн хооронд
2. Бизнесийн байгууллагуудын хооронд
3. Бизнес өрхлэгч иргэн, байгууллагын хооронд
4. Бизнесийн байгууллага, иргэн, төрийн хооронд
5. Манай үндэсний бизнес өрхлэгч иргэн, байгууллага, гадаадын байгууллага, иргэдийн хооронд тус тус үүсдэг.

ишилэв. Мөнхжаргал.Т. Цолモン.Ц. “Бизнесийн эрх зүй”. УБ., 2000. 2 дахь тал./

⁹ “Бизнесийн эрх зүй”. /Хуульчдад зориулсан гарын авлага/. УБ., 2003. 8 дахь тал.

¹⁰Нарангэрэл.С. “Эрх зүйн эх толь бичиг”. УБ., 2008. 72 дахь тал.

¹¹ “Бизнесийн эрх зүй”. /Хуульчдад зориулсан гарын авлага/. УБ., 2003. 9 дахь тал.

¹² Мөнхжаргал.Т. Цолмон.Ц. “Бизнесийн эрх зүй”. УБ., 2000. 3 дахь тал

Бизнес өрхлэгч нь хуулийн этгээд¹³, хувь хүн байж болох бөгөөд Монгол улсын Иргэний хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.1-д “ашгийн төлөө хуулийн этгээдийг нөхөрлөл, компанийн хэлбэрээр байгуулна”¹⁴ гэж зааснаас харахад хуулийн этгээдийн хувьд нөхөрлөл, компани байх юм.

Харин иргэн нь янз бүрийн арга замаар амьжирааны материаллаг эх сурвалжийг бий болгох бөгөөд үүнийг тодруулбал:

1. Төрийн болон хувийн байгууллагад хөдөлмөрийн гэрээгээр хөлсний хөдөлмөр хийсний цалин, олговор;

2. Аж ахуйн нэгж байгуулахгүйгээр төрийн эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрлөөр тодорхой төрлийн ажил үйлчилгээг байнга өрхлэх;

3. Аж ахуйн аль нэг төрөл нэгж байгуулах хэлбэрээр бизнес өрхлэх;

4. Аль ч нийгэм улс хооронд зөвхөн бусдын асрамж, дэмжлэг, тэтгэвэр, тэтгэмжээр амьдардаг хүмүүс байдаг.

Эдгээрийн хоёр дахь нь иргэн мөн хувиараа бизнес өрхэлж болно. Иргэн бизнес өрхлэхийн тулд шаардлага нөхцөлийг хангасан байна. Тухайлбал: эрх зүйн чадвар, чадамжтай Монгол улсын иргэн, гадаадын харьят, харьяалалгүй хүн ямар ч төрлийн бизнес өрхлэх эрхтэй.

¹³Иргэний хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.2 дах хэсэгт заасны дагуу Ашгийн бус хуулийн этгээд нь бизнес өрхлэх үүрэггүй, зөвхөн нийгмийн болон өөрийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үндсэн дээр нэгдэж, гишүүд дэмжигчдийн буюу төсвийн өгсөн эд хөрөнгийг хууль болон дүрмэндээ заасны дагуу захирал зардуулж үйл ажиллагаа өрхэлдэг байгууллага нь ашгийн бус байна

¹⁴Монгол Улсын Иргэний хууль. “Төрийн мэдээлэл” эмхтгэлийн 2002 оны 7 дугаарт нийтлэгдсэн.

Бизнес эрхлэгч иргэн гэдгийг тодорхойлоходоо:

- Ашгийн төлөө зорилготой (бизнесийн эрх зүйн үндсэн зарчим, үнэт зүйлийг үндэс болгон хэрэгцээгээ хангаад хуримтлал бий болгож байх гэсэн утгаар ойлгоно).

- Тогтвортой үйл ажиллагаа явуулдаг байх (үйл ажиллагаа явуулж ашиг олж байгаа л бол улсад татвар төлөх ёстой учраас тогтвортой үйл ажиллагаа явуулдаг гэдгийг татвар төлөгчөөр бүртгэгдсэн байх гэдэг шалгуураар ойлгоно.).

Хувийн бизнес эрхлэгч (entrepreneur)¹⁵ гэсэн хүн бүрийн мэдэх, орчин үеийн үг хэллэгийг бодож олсон хүн бол Францын алдарт эдийн засагч Жан Баптист Сэй (1776-1832) юм. Энэ нь ашиг олох зорилгоор өөрийн хөрөнгө, мэдлэг хөдөлмөрөө зарцуулж бизнес эхлүүлж, удирдан явуулдаг худалдааны адал явдал хайгч буюу азаа туршигч хөрөнгөтний дүр төрхийг илэрхийлнэ гэжээ. Сэй II ботийн 7 дугаар бүлгийн “хуваарилалтын тухай” хэсэгт “хувийн бизнес эрхлэгч”-ийг газрын эзэн, ажилчин, тэр ч бүү хэл хөрөнгөтнөөс тусад нь эдийн засгийн өөр нэг ухагдахуун болгон авч үзсэн билээ¹⁶.

Харин Black's law dictionary-д “хувиараа бизнес эрхлэгч” гэдгийг “хувийн эд хөрөнгөөрөө бизнес эрхэлж, бизнесээ өөрөө удирдан зохицуулж, бүх үүрэг, хариуцлагыг хувийн хөрөнгөөрөө хүлээдэг”¹⁷ гэж тодорхойлсон байна.

¹⁵ Шууд утгаараа энэ нь “хийгч, оролдогч” гэсэн үг. Давхар утгаар нь энэ үгийг “адал явдал хайгч” гэж орчуулсан.

¹⁶ Say, Jean-Baptiste. 1971 /1880/. A Treatise on Political Economy. Transl. from the 4th ed. By C.R. Princep. New York: Augustus M Kelly.

¹⁷ Bryan A.Garner. “Black's Law Dictionary”. With

Монголуулсынхууль тогтоомжуудад хувиараа бизнес эрхлэгч гэдгийг нарийн тодорхойлоогүй бөгөөд зарим нэг хуульд нэр томъёог тодорхойлох замаар орсон байдаг. Тухайлбал, Өрсөлдөөний тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.3 дахь хэсэгт ““аж ахуй эрхлэгч” гэж Монгол Улсад бүртгэлтэй, аж ахуй эрхэлж байгаа ашгийн төлөө болон ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд, хуулийн этгээдийн эрхгүй байгууллага, хувь хүнийг¹⁸ ойлгоно гэж тодорхойлсон бол Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3 дахь хэсэгт “гадаадын хөрөнгө оруулагч” гэж Монгол Улсад хөрөнгө оруулалт хийж байгаа гадаадын хуулийн этгээд, хувь хүн (Монгол Улсад байнга оршин суудагч гадаадын иргэн болон харьяалгүй хүн, түүнчлэн гадаад улсад байнга оршин суудаг Монгол Улсын иргэн)-ийг”, 3.1.4 дахь хэсэгт “дотоодын хөрөнгө оруулагч” гэж хөрөнгө оруулалт хийж байгаа Монгол Улсад бүртгэлтэй хуулийн этгээд, хувь хүн (Монгол Улсын иргэн, Монгол Улсад байнга оршин суудаг гадаадын иргэн болон харьяалгүй хүн)-ийг”¹⁹ ойлгоо тус тус хуульчлан заасан байна.

Хуулийн этгээдийн бус хэлбэрээр хувиараа бизнес эрхлэгчийн талаар тухайлсан онол хараахан бий болоогүй байна.

Гэхдээ Хувийн бизнес эрхлэгч нь “эдийн засгийн нөөцийг хөдөлмөрийн бүтээмж багатай салбараас илүү

pronunciations. Ninth edition. USA., 2009.1520 дахь тал.

¹⁸ Өрсөлдөөний тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхтгэлийн 2010 оны 28 дугаарт /649/ нийтлэгдсэн.

¹⁹ Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхтгэлийн 2013 оны 41 дугаарт /806/ нийтлэгдсэн.

бүтээмжтэй, илүү ашигтай салбар руу нь шилжүүлж чаддаг" гэж Сэй тэмдэглэсэн билээ. (Drucker 1985:21) Хувийн бизнес эрхлэгч нь дунджаас дээш бололцоог хайж олох замаар эрсдэл хийж байж ашгаа хамгийн дээд хэмжээнд хүргэхийг зоригч билээ²⁰.

Харин менежментийн онолоос маш олон тустай эйлийг харж болно. Гэсэн ч жижиг буюу хувиараа аж ахуй эрхлэх харилцаа нь ширүүн, хүчний тэмцээн шиг ба бизнесийн уур амьсгал нь үймэлдсэн, үйлчлүүлэгчид хариуцлага, хүч шаардаж байдаг. Мөн хязгаарлагдмал нөөцийн асуудал ч тулгардаг. Бодит байдалд энэ нь тийм ч хялбар байдаггүй. Хувиараа аж ахуй эрхлэх харилцаанаас харахад байгууллагынхөгжлийнтухай стратегийн төлөвлөгөө, түүнийг боловсруулах нь чухал байдаг.

Иргэн хуулийн этгээдийн бус хэлбэрээр бизнес эрхлэх цүл ажиллагааны онцлог шинжүүдээс дурдвал:

- Бүтэц зохицуулалтын онцлог. Жижиг бизнесийн бүтэц нь харьцангуй сул. Өргөн хүрээтэй шатлан захирах ёс энд шаардлагагүй ба бизнесийг бүхэлд нь хянах нь амархан байдаг. Бизнесийн үйл ажиллагаа явуулахад хязгаарлагдмал хэмжээний нөөц шаардагддаг. Тийм болохоор том бизнесийн байгууллагуудаас илүү уян хатан байдаг. Энэ нь жижиг дунд бизнесийн давуу тал болно.

- Удирдлага зохицуулалтын онцлог. Жижиг дунд бизнесийн менежер нь ихэвчлэн эзэмшигч өөрөө байдаг: Бүтцийн нарийн төвөгтэй байдал багатай байдаг нь байгууллагыг

бүхэлд нь хянах, чиглүүлэх боломжийг олгодог. Тиймээс том байгууллага шиг албан ёсны төлөвлөгөө шаардлагагүй. Гэхдээ энэ нь төлөвлөгөө огт байдаггүй гэсэн үг биш. Менежментийн үйл ажиллагаанд эзэн-менежерийн нөлөөлөл их ба жижиг дунд бизнес нь томоохон бизнестэй харьцуулахад нэг хүнээс хамаарлтай байдаг.

- Эрсдэлийн онцлог. Хувиараа бизнес эрхлэгчийн эрсдэлийн нөхцөл байдал том компанийнхаас чухам юугаараа өөр вэ? гэдэг ойлголт их чухал. Жижиг дунд бизнес нь бусдаас илүү хувь хүнтэй холбогддог. Энэ нь эрсдэлд сайнаар нөлөөлдөг. Эзэн-менежер ихэвчлэн удаан хугацааны турш нэг капиталд их хэмжээний хөрөнгийг оруулдаг..

- Шинэчлэлийн онцлог. Шинэчлэл, сэргээлт нь Schumpeterийн үсэнээр үр дүн, үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт болон зах зээлийн шинэчлэлээс бүрдэнэ. Хувиараа бизнес эрхлэгчийн шинэчилсэн хөргийг бид том фирмийхээс илүү шинийг сэдсэн, энгийнээр авч үзэж чадахгүй. Гэсэн хэдий ч тэдгээр нь хандив, орлого зэрэг зарим онцлог шинжид анхаардаг ба шинэчлэлийн үйл ажиллагааны үр дүн нь ашигтай байдлыг авчирдаг. Тэдэнд сайн тоноглогдсон өндөр хүчин чадалтай үйлдвэрлэл болон мэргэшсэн боловсон хүчний аль нь ч байхгүй. Хувиараа бизнес эрхлэгчийн бүтцийн нарийн төвөгтэй байдал багатай байдаг нь том компанийтай харьцуулахад шинэчлэлийн үйл ажиллагаа түвэргүй хурдан явагддагийн нэг шалтгаан болдог.

- Зах зээлтэй холбогдох онцлог. Хувиараа бизнес эрхлэгч нь фирмийн хэмжээгээр тодорхойлогддог. Хувиараа

²⁰ Марк Скауэн. "Эдийн засгийн ухаан эдүгээчлэгдсэн замнал". УБ., 2010. 90 дэх тал.

бизнес эрхлэгч нь хязгаарлагдмал зах зээлд нэг цэг хязгаарлагдахгүй. Гэхдээ хязгаарлагдмал зах зээлийн оролт болон төрөлжүүлэлт нь ихэвчлэн нэг цэгт төвлөрсөн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ байдаг.

3.Иргэн бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх зүйн орчин

Иргэн бизнесийн харилцаанд оролдоход юун түрүүн бизнесийн орчин²¹ / эдийн засгийн утгаар/ болоод бизнес эрхлэх эрх зүйн орчин гэсэн хоёр ойлголт гарч ирнэ.

Монголчуудын хувьд бизнес эрхлэх гэсэн ойлголт нь нэн эртний бөгөөд өөрсдийн ахуй амьдралтай нэн уялдаатайгаар худалдааны хэлбэрээр илэрч байсан юм. Тухайлбал, Их засаг хуульд “Худалдааны эд барааг гурвантаа зээлж арилжаа худалдаа эрхлээд гурвантаа хоосрогсдыг үхүүлнэ (Макризи)²²”, Халх журамд “Орос, Хятадын энд ирсэн наймаанаас хэн зээл авагч хүн эзэн ноёндоо айлтгаж тушааж ав. Авсны хариу өгөхдөө мөнхүү тушааж өг. Аль алиныг нь эс тушааваас соёолон мориор баалж аваад зээлэнд дутсан юмыг эрхгүй хурдан гүйцэлгэж өгөх буй. Бас ер нийт хэн хүн Хятад, Оросод тэмээ бүү хөлсөл. Хөлсөвлөөс мөн хөлсийг авах буй”. Бас нэгэн зүйлд “Олон худалдаа хийх ард та нэгэн жилд нэгэн удаа Журганаас

²¹Бизнесийн үйл ажиллагааг зохицуулах төрийн хууль эрх зүй, бодлого зохицуулалтын нөхцөл, түүний хэрэгжилт, бизнесийн салбарт үзүүлэх төрийн үйлчилгээний бүтэц зохион байгуулалт, оролцооны түвшин зэргээс хамаарсан бизнес эрхлэх нөхцөл байдлын талаарх цогц ойлголт. Дэлхийн Банкнаас бизнесийн орчинг 10 үндсэн үзүүлэлтээр дүгнэн гаргадаг “Бизнес эрхлэхүй” судалгаагаар Монгол улс бизнесийн орчиноор дэлхийн 185 ороос 76 байрт жагсаж байна.

²²Мөнхжаргал.Т. “Монгол Улсын Иргэний хууль тогтоомж”. (Түүхэн эмхтгэл 1206-2012). УБ., 2012. 34-35 дах тал.

пио тэмдэг бичиг авч, Хүрээний газарт ирж худалдаа хийж явнам. Жилийн дотор хойш очиж пио халж очном²³” гэх зэргээр журамлан хуульчилж байжээ.

Ийнхүү Монголд 1950-д он хүртэл хувийн өмчтэй байсны ачаар хязгаарлагдмал зах зээлтэй ч гэсэн бизнес эрхлэгч байсан. Гэхдээ 1958 онд хувиараа аж үйлдвэрийн бараа, бүтээгдэхүүний худалдаа эрхлэхийг хориглож, эхлээд 1960 оны Үндсэн хуулиар хувийн өмчийг үүрд устгасан²⁴ гэж тунхагласнаар хувиараа үйлдвэрлэл, худалдаа, арилжаа эрхлэх боломж, эрх мэдэлгүй болсон байна.

БНМАУ-ын Бага Хурлаас 1991 оны 5 дугаар сарын 17-ны өдөр “БНМАУ-ын аж ахуйн нэгжийн тухай хууль” -ийг батлан мөрдүүлсэн бөгөөд тус хуулиар БНМАУ-ын нутаг дэвсгэрт аж ахуйн нэгжийг үүсгэн байгуулах, бүртгэх, үйлчиллагааг нь зогсоох, татан буулгах, тухайн нэгжийн удирдлагын зохион байгуулалт, гишүүний эрх, үүрэг хариуцлагатай холбогдон үүсэх харилцааг зохицуулахаар заажээ²⁵. Мөн хуулиар аж ахуйн нэгжийн хэлбэрийг тодорхойлж өгсөн байна. Үүнд:

- Хувиараа эрхлэх аж ахуй;
- Хоршоо;
- Компани;
- Улсын үйлдвэрийн газар

байхаар хуульчилжээ.

²³Мөнхжаргал.Т. “Монгол Улсын Иргэний хууль тогтоомж”. (Түүхэн эмхтгэл 1206-2012). УБ., 2012. 34-35 дах тал.

²⁴БНМАУ-ын Үндсэн хууль. 1960 он. 8 дугаар зүйл.

²⁵ “БНМАУ-ын аж ахуйн нэгжийн тухай хууль” -ийг хэрэгжүүлэх зорилгоор “Аж ахуйн нэгжийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх талаар авах арга хэмжээний тухай” БНМАУ-ын Сангийн сайдын 1991 :оны 8 дугаар сарын 7-ны өдрийн 176 дугаар тушаал гарсан бөгөөд энэ тушаалын хавсралтаар “Аж ахуйн нэгжийн улсын бүртгэлд бүртгэх журам” -ыг баталж мөрдүүлжээ.

Энэ үеэс эхлэн Монгол улсад иргэн Аж ахуйн нэгж байгуулахгүйгээр бизнес эрхлэх гэдэг ойлголт анх “хувиараа эрхлэх аж ахуй” нэртэйгээр үссэн юм.

Харин Монгол Улсын 1992 онд батлагдсан Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.4-д “Ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, цалин хөлс авах, амрах, хувийн аж ахуй эрхлэх эрхтэй”²⁶ гэж заасан юм.

Одоо түүнийг “иргэд хуулийн этгээд байгуулахгүйгээр аж ахуй эрхлэх” гэж хэлж болно²⁷. Ийм хэлбэрийг АНУ-д гэр бүлийн үйлдвэр, ХБНГУ-д “гэр бүлийн аж ахуй” гэх нэрээр аж ахуй эрхлэх субъект гэж тооцдог байна²⁸.

Монгол улсад одоогийн мөрдөгдөж буй Татварын Ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2 дахь хэсэгт “Хууль тогтоомжийн дагуу хувь хүн, хуулийн этгээдийн орлого, эд хөрөнгө, бараа, ажил, үйлчилгээнд тодорхой хугацаанд тогтоосон хувь, хэмжээгээр ногдуулж, хариу төлбөртгүйгээр улс, орон нутгийн төсөвт оруулж байгаа мөнгөн хөрөнгийг албан татвар гэнэ” гэж заасан²⁹ ба уг хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1-д “Татварын хууль тогтоомжийн дагуу татвар ногдох орлого, эд хөрөнгө, бараа, тодорхой эрх бүхий, эсхүл ажил

²⁶ Монгол Улсын Үндсэн хууль. “Төрийн мэдээлэл” эмхтгэлийн 1992 оны 1 дүгээрт нийтлэгдсэн.

²⁷ Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. “Бизнесийн эрх зүй”. УБ., 2003. 19-20 дахь тал.

²⁸ Введение в вопросы хозяйства. Сборник международных терминов из области права и управления. Специальное издание. Мюнхен. Брюль. 1999. 19 дэх тал. /дам ишлэв. Ред. Ганхулаг. Б. “Татварын тогтолцоо”. УБ., 2002. 24 дэх тал./

²⁹ Монгол Улсын Татварын Ерөнхий Хууль. “Төрийн мэдээлэл” эмхтгэлийн 2008 оны 22 дугаарт нийтлэгдсэн.

үйлчилгээ эрхэлж, ... татвар төлөх үүрэг хүлээсэн хувь хүн, хуулийн этгээд татвар төлөгч байна” гэж заасан³⁰. Түүнчлэн тус хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.4.1-д “Хувь хүний орлогын албан татвар”, 7.4.2-т “Орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй ажил, үйлчилгээ хувиараа эрхлэгч хувь хүний орлогын албан татвар” гэж тус тус заажээ.

Иргэний татвар төлөх харилцааг зохицуулах гол эх сурвалж нь 2006 оны 06 дугаар сарын 16-ны өдөр батлагдсан Монгол Улсын “Хувь хүний орлогын албан татварын тухай”³¹ хууль бөгөөд тус хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1-д “Үйл ажиллагааны орлогод хуулийн этгээд байгуулахгүйгээр бие даан мэргэжлийн үйлчилгээ, үйлдвэрлэл, арилжаа эрхэлж олсон дараах орлогыг хамруулна:” гээд

12.1.1-д “Эмч, хуульч, өмгөөлөгч, архитекторч, нягтлан бодогч, багш зэрэг мэргэжлээр ажиллаж олсон үйлчилгээний орлого”

12.1.2-д “хувиараа ажил гүйцэтгэх, бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, борлуулах, үйлчилгээ үзүүлэх зэргээр олсон үйлдвэрлэл арилжааны орлого” гэж мөн хуулийн 12.2-т “Тогтмол бус үйл ажиллагаа эрхэлж олсон орлогыг үйл ажиллагааны орлогод хамруулна”³²

³⁰ Монгол Улсын Татварын Ерөнхий Хууль. “Төрийн мэдээлэл” эмхтгэлийн 2008 оны 22 дугаарт нийтлэгдсэн.

³¹ Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хууль. 2006 он.

³² УДШ-ийн 2007 оны 03 дугаар сарын 12-ны өдрийн дугаар 12 тоот “Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай” тогтоолын 2-т “Хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.2-т заасан “Тогтмол бус үйл ажиллага...” гэдэгт тухайн хувь хүний хуул буюу гэрээгээр байнга эрхлэх албан үүрэгтэй нь холбоогүй, орлогын тогтмол эх үүсвэр болдогтүй ажил, үйлчилгээг хамааруулна” гэж тайлбарласан.

гэж хувиараа бизнес эрхлэх үйл ажиллагааны хэлбэрүүд болон түүнд ногдох татварыг тодорхойлжээ.

Харин 2001 оны 11 дүгээр сарын 22-ны өдөр батлагдсан “Орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй ажил, үйлчилгээ хувиараа эрхлэгч иргэний орлогын албан татварын тухай”³³ хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1-д “Аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэнтэй байгуулсан аливаа гэрээ, хэлцлээр зохицуулагдаагүй төрөл бүрийн ажил, үйлчилгээ хувиараа эрхлэгч Монгол улсын иргэн, Монгол улсын нутаг дэвсгэрт байнга болон түр оршин суугч гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн албан татвар төлөгч байна” гэж тодорхойлсон. Уг хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1-д “Иргэний зөвхөн хувиараа эрхэлж байгаа дараах ажил, үйлчилгээнд албан татвар ногдуулна:

1.1.1. Орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй ажил, үйлчилгээ³⁴

1.1.2. Аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэнтэй байгуулсан аливаа гэрээ, хэлцлээр зохицуулагдаагүй бусад ажил, үйлчилгээ³⁵” гэж хуульчилжээ.

Иргэний ажил, үйлчилгээ эрхлэх үйл ажиллагаанд татвар ногдуулахдаа олсон орлогоос сүтгтан тооцох, орлогыг тодорхойлох боломжгүй тохиолдолд жишиг үнийн аргыг хэрэглэх, шууд төлөх үнийн дунг заасан тогтмол

³³ Орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй ажил, үйлчилгээ хувиараа эрхлэгч иргэний орлогын албан татварын тухай хууль. 2001 он.

³⁴ Орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй ажил, үйлчилгээ хувиараа эрхлэгч иргэний орлогын албан татварын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсэгт зааснаар “Орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй ажил, үйлчилгээнд нийт 16 төрлийн ажил, үйлчилгээг хуульчилсан байдаг”.

³⁵ Энэхүү ажил, үйлчилгээнд нийт 18 төрлийн ажил, үйлчилгээг хамруулжээ.

татвар хэрэглэх гэсэн хэлбэрээр татвар ногдуулж байна.

Хувиараа бизнес эрхлэгчийн орлогод татвар ногдуулан хураах нь үлэмж төвөгтэй. Тэд ялангуяа жижиг аж ахуй эрхлэгчид бүртгэл хөтлөх чадвар, сонирхолгүй, тэгээд ч татварын хяналтаас өөр зорилгоор нарийвчилсан бүртгэл хөтлөөд байх онцын шаардлагагүй, бүртгэл хөтлөхөд гарах зардал нь тэдэнд том дарамт болох талтай байна. Жишиг татварын хэмжээг тогтоохдоо аж ахуйн үйл ажиллагааны төрөл тус бүрийн ашигт ажиллагааны түвшинг гол үндэс болгодог³⁶.

Тухайн иргэний үйл ажиллагаанаас олсон орлогын хэмжээнээс хамааран НӨАТ төлөгч болох хуулийн зохицуулалт бий бөгөөд Монгол улсад 2013 оны байдлаар НӨАТ төлөгч болсон 1010 иргэн байгаа³⁷ нь манай улсад хувиараа бизнес эрхлэх үйл ажиллагаа идэвхтэй явагдаж байгаагийн нэг илрэл юм.

Иргэн хуулийн этгээдийн бус хэлбэрээр бизнес эрхлэх үйл ажиллагаандaa татварын 7 хууль, тухайн хуулийг хэрэгжүүлэх зорилгоор батлагдсан нэг дүрэм, нэг стандарт, 11 журам, 4 аргачлал, 4 заавар, олон арван маягт гэсэн эрх зүйн хэм хэмжээ болоод хэм хэмжээ тогтоосон захиргааны актуудын хүрээнд ажиллах шаардлагатай болдог байна.

Хөгжиж байгаа болон буурай хөгжилтэй орнуудын хүмүүсийн 50-80 хувь нь үйл ажиллагаагаа явуулдаг далд

³⁶ Жишиг татвар нь татвар авахад хүндрэлтэй, тэгээд ч татварын гадна үлдэг тэр хэсгээс татвар хураах боломж олгодгоороо орлого хуваарилах, татварын шударга байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой.

³⁷ <http://mta.mn/page/file>

Эдийн засгийг татвараас зугтах нөхцөл гэж үзэх төөрөгдөл юм³⁸. Монгол улсад ч гэсэн далд эдийн засаг тогтмол 20-30 хувьтай байдаг гэсэн судалгаа нь хууль тогтоомжийн систем хангартгүй, иргэдийн үйл ажиллагаанд тохирохгүй байгааг илтгэнэ.

Бизнес эрхлэх орчны талаарх судалгаа.

Аливаа улсын хөгжлийг тодорхойлоход юун түрүүнд эдийн засгийн үзүүлэлтийг иш үндэс болгох нь дэлхий нийтэд түгээмэл байдаг. Эдийн засгийн хөгжлөөс гадна эрх зүйн хөгжлийг мөн тулгуур болгодог. Үүнийг ерөнхийд нь Ардчилын индекс, Авлигалын индекс гэх мэтээр томъёолсон нь бий.

Эдийн засгийн хөгжлийн дан ганц үзүүлэлт болгож байгаа нь зохисгүй юм. Гэхдээ эдийн засгийн хөгжил нь эрх зүйн хөгжлийн тулгуур багана гэдгийг мөн үгүйсгэж болохгүй. Гагцхүү эдийн засгийн шударга зохицуулалттай хөгжил, эрх зүйн хөгжлийн амжилтыг бий болгох учиртай³⁹.

Монгол Улсын Статистикаас хараад нэг өрхийн орлогын тодорхой хувийг өрхийн үйлдвэрлэл, үйлчилгээний орлого (хот-12%, хөдөө-34%) зайлшгүй эзэлж байгаа бөгөөд тэрхүү орлого нь 2008-2011 он хүртэлх нэг өрхийн улсын дундаж орлого нь (2008 онд 78534 төгрөг, 2009 онд 76062 төгрөг, 2010 онд 82855 төгрөг, 2011 онд 98627 төгрөг) тогтмол өсөлттэй байгаа, түүнчлэн улсад төлөх татварын хэмжээ өссөн зэрэг нь иргэдийн

³⁸ Эрнандо Де Сото. "Капиталын нууц". УБ., 2010. 129-130 дахь тал.

³⁹ Гунбилаг.Б. "Монгол Улсын эрх зүйн хөгжлийн асуудлууд". УБ., 2012. 11-12 дахь тал.

амьжиргааны нэг томоохон хэлбэр нь хувиараа эрхлэх бизнес гарцаагүй мөн гэдгийг батална.

Дэлхийн Банкнаас гаргадаг Бизнес эрхлэлтийн индексээр өмнөх оныхос 10 байраар урагшилан, Эдийн засгийн арх чөлөөгөөр 6 байраар ахисан, хамгийн дэвшилттэй нь Авлын индексээр 26 байраар ахисан буюу дээшилсэн байна. Харин өрсөлдөх чадварын индексээр өмнөх оныхос 14 байраар ухарсан дун гарчээ. Өөрөөр хэлбэл олон улсын байгууллагууд ерөнхийдөө монголын эдийн засаг, бизнесийн орчин, нөхцөл байдалд ахиц дэвшил гарч байна гэсэн нааштай үнэлгээг өгч байна.

Судалгаанд оролцогчдын бизнесийн орчны өөрчлөлтөд өгсөн хариултаас үзэхэд энэ онд бизнесийн орчин өмнөх оны мөн үеийнхтэй харьцуулахад муудах тал руу хандсаныг судалгаанд оролцогчдын 35,6 хувь бизнесийн орчин муудсан, 9,7 хувь нь хэлж мэдэхгүй байгаа, 17,3 хувь нь бизнесийн орчинд ямар ч ахиц дэвшил гарцаагүй гэсэн хариултаас тодорхой харагдаж байна.

Тухайлбал, 2012 онтой харьцуулахад 2013 оны эхний хагаст бизнесийн орчин хэрхэн өөрчлөгдсөн талаар судалгаанд оролцогчдын хариултаас үзэхэд 3,8 хувь нь эрс сайжирсан гэсэн бол 34,6 хувь нь бага зэрэг л сайжирсан гэж үзэж байна. Өөрөөр хэлбэл судалгаанд орох цогчдын 38,4 хувь нь бизнесийн орчин сайжирсан гэсэн хандлагатай байгаа бол 18,4 хувь бага зэрэг муудсан, 16,2 хувь маш ихээр муудсан гэж үзсэн. 2013 оны эхний хагас жилийн бизнесийн орчинг 2012 оны мөн үетэй харьцуулахад 17,3 хувь нь өмнөх оныхос огт өөрчлөгдөөгүй гэсэн нь өмнөх оныхос

2,6 хувиар өссөн байдал харагдаж байна. Энэ бүгдээс үзэхэд төр засгаас явуулж буй бизнесийн шинэчлэлийн арга хэмжээнүүд бизнесийн орчинг сайжруулахад дорвийтой өөрчлөлт оруулж нөлөөлж чадаагүй гэж үзэхэд хүргэж байна⁴⁰.

Иргэн хуулийн этийээдийн бус хэлбэрээр бизнес эрхлэх цүл ажиллагаа нь ихэвчлэн жижиг, дунд бизнесийн хэлбэрээр цүл ажиллагаа явуулдаг тул MYXAYT-аас 2004 явуулсан "Бичил болон жижиг бизнес"-ийн судалгааг анхааран цээх нь их ач холбогдолтой юм⁴¹.

Тус судалгаанд хамрагдсан нийт 584 компани, хувь хүмүүсийг бизнесийн срөнхий чиглэлээр авч үзвэл 415 нь худалдаа, 114 нь үйлчилгээний салбарт, 55 хувь нь үйлдвэрлэлийн салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг байна. Өөрөөр хэлбэл судалгаанд хамрагдгасдын 71.1 хувь нь худалдаа эрхэлдэг бол 19.6 хувь нь үйлчилгээ, 9.3 хувь нь ямар нэг хэмжээгээр үйлдвэрлэл эрхэлдэг байна. Эндээс үзэхэд 10 бизнес эрхлэгч тутмын зөвхөн ганц нь л үйлдвэрлэлийн салбарт ажиллаж байгаа нь манай жижиг бизнес эрхлэгчдэд үйлдвэрлэл эрхлэхэд ихээхэн хүндэрлэл бэрхшээл учирдгийн тод илрэл гэж үзэж болох юм.

Бизнесийг байнга тогтмол хийх нь ашиг орлого нэмэгдэх, ахуй амьдралаа дээшлүүлэх үндсэн нөхцөл бөгөөд ялангуяа бичил болон жижиг бизнес эрхлэгчдийн хувьд улирлын буюу түр зуурын шинжтэй бизнес ихээхэн байдаг. Бизнесээ тогтмол хийнэ гэдэг

⁴⁰ Монголын Үндэсний Худалдаа. Аж үйлдвэрийн танхим. "Бизнесийн итгэлийн индекс". /Судалгааны тайлан/. УБ., 2013 он.

⁴¹ MYXAYT "Бичил болон жижиг бизнес"-ийн судалгаа. 2004 он.

нь амьжиригааны байнгын эх үүсвэртэй байна гэсэн үг бөгөөд цаашилбал бизнес өргөжин тэлэх үндэс нь болдог. Судалгаанд оролцсон нийт бизнес эрхлэгчдийн 484 буюу 82.8 хувь нь жилийн турш тогтмол бизнесээ явуулдаг бол 17.2 хувь буюу 100 нь түр зуурын шинжтэй бизнес эрхэлдэг байна

Монгол Улсын Хөдөлмөрийн тухай хуулиар ажлын хоногийг 7 хоногт 5 өдөр буюу 40 цаг байхаар хуульчлан заасан билээ⁴². Тэгвэл бичил болон жижиг бизнес эрхлэгчдийн хувьд энэ журам огт мөрдөгддөггүй, мөрдөгдхөх боломжгүй нь ч судалгаагаар тодорхой харагдаж байна. Судалгаанд хамрагдгасдын 379 буюу 65 хувь нь амралтгүй зүтгэдэг бол 176 нь буюу 30.3 хувь нь 6 өдөр, үлдэх 4.7 нь л ажлын 5 өдөрт ажилладаг гэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл бичил болон жижиг бизнес эрхлэгчдийн хувьд нойр хоолгүй, өдөр шөнөгүй зүтгэж байж хэдэн төгрөг олдог нь тодорхой юм.

Судалгаанд хамрагдсан нийт бизнес эрхлэгчдийн 46.3 хувь нь өөрийн хөрөнгийн эх үүсвэрээр бизнесээ эхэлсэн гэсэн бол банкны зээлийн эх үүсвэрээр бизнесээ эхэлсэн гэсэн хүмүүс 32.7 хувийг эзэлж байна. Гэхдээ энд анхаарах нэг асуудал бол хот, хөдөөгийн бизнес эрхлэгчдийн хувьд хөрөнгийн эх үүсвэрэйн харьцаа харилцан адилгүй байгаа юм. Тухайлбал хотын бизнес эрхлэгчдийн 47 хувь нь өөрийн хөрөнгөөр бизнесээ эхлүүлсэн гэсэн байхад хөдөөгийн бизнес эрхлэгчдийн 26.2 хувь нь банкнаас зээл авч бизнесээ эхэлсэн гэсэн бол хөдөөгийнхний хувьд 53.7 хувь буюу ихэнх нь банкны зээлээр бизнесээ эхэлсэн гэсэн байна.

⁴² Монгол Улсын Хөдөлмөрийн тухай хууль. "Төрийн мэдээлэл" эмхтгэлийн 1999 оны 25 дугаарт нийтлэгдсэн.

Хувь хүнээс зээл авч бизнесээс эхэлсэн хүмүүс судалгаанд хамрагдсан нийт бизнес эрхлэгчдийн 17.9 хувь байгаа бол бусад эх үүсвэрээс санхүүжилтээ олсон хүмүүс дөнгөж 3.1 хувийг эзэлж байна.

Аливаа бизнесийн амжилтын үндэс нь түүний оршин тогтоно чадвараар тодорхойлогддог. Өөрөөр хэлбэл хэдий чинээ хугацаанд бизнесээс эрхэлнэ, төдий чинээ туршлагажиж, үйл ажиллагаа нь өргөжиж, нэр хүнд нь дээшилдэг жамтай. Манай улс зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжээд даруй 20 жил өнгөрлөө.

Манай бичил болон жижиг бизнес эрхлэгчдийн хувьд дийлэнх буюу 80.5 хувь нь 1-5 жил бизнес эрхэлж байгаагийн дотор 40.6 хувь нь 2-3 жил бизнес эрхэлсэн хүмүүс байна. 5-аас дээш жил бизнес эрхэлсэн хүмүүс судалгаанд оролцогчдын 19.5 хувийг эзэлж байгаа нь тийм ч бага үзүүлэлт биш бөгөөд өөрөөр хэлбэл энэ нь тухайн бизнес хөл дээрээ зогсох хангалттай хугацааг туулжээ гэсэн үг юм.

4.Дүгнэлт

Аливаа улс орны хөгжлийн эх үндэс нь жижиг бизнес байдаг бөгөөд тэднийг бодлого, зохицуулалттайгаар хөгжүүлэх, дэмжих асуудал аль ч Засгийн газрын анхаарлын төвд байдаг. Тэгвэл манай орны хувьд хэдийгээр жижиг бизнесийг дэмжинэ хөгжүүлнэ гэж их ярьдаг ч амьдрал дээр тэдэнд чиглэгдсэн бодлого, шийдвэр бага байдгаас өнөөдөр манай бичил болон жижиг бизнес эрхлэгчид өөрсдийн бор зүрхээр явж байна. Манай орны Дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 30 орчим хувийг жижиг бизнесийнхэн

үйлдвэрлэж байна гэсэн албан бус тоо байдаг.

Монгол улсын хувьд өрхийн орлогын нэлээдгүй хувийг хувиараа хөдөлмөр өрхлэлт, үндсэн цалингаас гадуурх орлого бүрдүүлдэг бөгөөд айл өрхийн амьжиргааны томоохон хэсэг нь болоод байна. Мөн ажлын байрны дийлэнхийг жижиг бизнесийнхэн хангаж байгаа юм.

Хувиараа бизнес эрхлэгчдийн орлогод татвар ногдуулан хураах нь үлэмж төвөгтэй. Тэд ялангуяа жижиг аж ахуй эрхлэгчид бүртгэл хөтлөх чадвар, сонирхолгүй, тэгээд ч татварын хяналтаас өөр зорилгоор нарийвчилсан бүртгэл хөтлөөд байх онцын шаардлагагүй, бүртгэл хөтлөхөд гарах зардал нь тэдэнд том дарамт болох талтай байна.

Иймээс бичил болон жижиг бизнес эрхлэгчдэд чиглэгдсэн төрийн туштай бодлого, арга хэмээ авч явуулах шаардлага зүй ёсоор тулгарч байна. Түүнчлэн бичил болон жижиг бизнесийг дэмжихгүй бол тэд ядуурал руу шилжин ороход нэн ойрхон байна.

Түүнчлэн хууль тогтоомжоор хувиараа бизнес эрхлэх ойлголтыг нь нэг удаагийн шинжктэй бизнесийн харилцаанд оролцохоос ялгаж хуульчлах, мөн мэргэжлийн үйл ажиллагааны хувиараа бизнес эрхлэх, мэргэжлийн бус худалдаа, үйлчилгээний чиглэлээр бизнес эрхлэх харилцааг хууль зүйн үүдиээс ялгаж хуульчлах, бизнес эрхэлж буй иргэдийг бүртгэлжүүлэх шаардлагатай юм. Ингэснээр далд эдийн засгийг багасгах, хувиараа бизнес эрхлэгчдэд бизнесийн зээл олгох, сургалт явуулах зэрэг онцгойлон харж үзэх нөхцөл бүрдэх юм.

ТОРГОХ ЯЛЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫГ БОЛОВСРОНГҮЙ БОЛГОХ АСУУДАЛД



Өмнөговь аймаг дахь Сүм дундын
1 дүгээр шүүхийн шүцчих X.Гэрэлмаа

Удиртгал

Эрүүгийн эрх зүйн тулгуур асуудлуудын нэг нь гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд оногдуулах ялын тухай ухагдахуун юм. Ялын үйлчлэлгүйгээр Эрүүгийн эрх зүйн зохицуулалтыг тодорхойлох боломжгүй.

Нэр томъёоны хувьд Монгол улсын цааз, хуульд “цааз”, “ял дэм”, “ял ямх”, “засан сайжруулах арга хэмжээ”, “ял шийтгэл”, “эрүүгийн ял” зэрэг байдлаар тусгагдаж хэрэглэгдэж ирсэн түүхтэй. Үгийн утгын талаар Я.Цэвэл “Монгол хэлний товч тайлбар толь” бүтээлдээ “Ял, улсын цааз хууль, олон нийтийн хэв журмыг зөрчиж гэм буруу, болсон үйл явдал, түүнд ногдуулсан шийтгэл зэмлэл” гэж нэлээд өргөн хүрээнд тайлбарласан байдаг.

Манай улсын Эрүүгийн эрх зүйн ном, сурах бичиг, шүүхийн практикт үйлдэгддэг бичиг баримтуудад 1990-ээд оны дунд үеэс өмнө “ял шийтгэл” гэж холбоо үгээр ялыг илэрхийлж байсан. Тухайн цаг үед ялаас гадна шийтгэлийн шинжтэй албадлага ялын тогтолцоонд хуульчлагдсан байсан нь тийнхүү нэрлэхэд хүргэсэн гэж үзэж болно. Тухайлбал: 1961 оны Эрүүгийн хуульд “Олон нийтийн өмнө буруушаах”, 1986 оны шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуульд “Цэргийн болон бусад алдар цолыг хураах” зэрэг шийтгэлийн үр дагавар бий болгодог хариуцлагын хэлбэр байжээ.

Иймээс ял нь гэмт хэрэгтэй зайлшгүй холбоотой, түүнээс улбалан гарсан төрийн шийтгэл, цээрлэл (зэмлэл) гэдэг ойлголтыг агуулж байна. Ял гэдэг ухагдахууныг зөвхөн Эрүүгийн хуулиар тодорхойлж, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулиар ялыг оногдуулах арга ажиллагаа, зарчмыг нарийвчлан заасан байдаг.

Монгол Улсын 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 45 дугаар зүйлийн 45.1 дэх хэсэгт зааснаас үзэхэд эрүүгийн ял гэдэг нь гэмт хэрэг үйлдсэн, гэм буруутай нь шүүхээр тогтоогдсон этгээдийн эрх, эрх чөлөөнд Эрүүгийн хуульд заасны дагуу шүүхийн шийтгэх тогтоолоор хязгаарлалт тогтоосон төрийн албадлагын арга хэмжээ мөн.

Зөвхөн Эрүүгийн хуульд зааснаар ял гэж үзэх нь хангалттай бус. Аливаа

ялыг ялын зорилго талаас нь хэмжих нь чухал. Зорилгоо хангаж чадах тэр л ял зайлшгүй шинжтэй байна.

Эрүүгийн хуулийн 46 дугаар зүйлийн 46.1 дэх хэсэгт :

- тургох;
- тодорхой албан тушаал эрхлэх, үйл ажиллагаа явуулах эрхийг хасах;
- эд хөрөнгө хураах;
- албадан ажил хийлгэх;
- баривчлах;
- хорих болон цаазаар авах ялын төрлийг хуульчилсан.

Тургох ял, түүний ойлголт, үндсэн шинж

Хууль зүйн хариуцлагын бусад төрөл, хэлбэрээс хамгийн хүнд хэлбэрт (эрүүгийн) ял тооцогдоно. Эрүүгийн ялын хэмжээ, эдлэх хугацаа, хүний эрх хязгаарлалтын цар, үр дагавараар хамгийн хүнд хариуцлага болох нь тодорхойлогдоно.

Ялын төрөл, тогтолцоо, түүнийг хэрэгжүүлж буй байдал, ялын үр нөлөө, ялын бодлого зэргээр тухайн улс, үндэстний нийгэм, эрх зүйн хөгжлийн түвшин, нийгмийн харилцааны онцлог, хүмүүсийнх нь төлөвшил, боловсрол, зан заншил, тэрч байтугай төр, засгийн үйл ажиллагаанд үнэлэлт, дүгнэлт хийж болдог байна. Үүнээс хамаарч зарим тохиолдолд улс хоорондын харилцаа, олон улсын түвшинд ч асуудал зэрэг болон серөг шийдэлд хүрэх үндэслэл болох нь бий. Тухайлбал: Олон улсын жишигт ялын үндсэн хэлбэр, цээрлүүлэлт, залхаалтыг аль болох хэрэглэхээс татгалзах байр суурь баримталж байгаа нь тодорхой улс үндэстний хувьд хориг арга хэмжээ авах эсхүл улс төр, эдийн засгийн хамтын салбарыг хөхүүлэн дэмжин ажиллах нөхцөл болох явдал байсаар байна.

Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүйн түүхэнд өртнээс хэрэглэж ирсэн үндсэн ялын нэг бол тургох ял мөн. Монголын өртний цааз, хуулиудад тургох ялыг мөнгө, зоосноос гадна малаар оноож байсан түүх бий. Хоёр ёсоор тургох, тавтаар тургох гэх мэт. Бусад үндсэн ялтай харьцуулахад хамгийн хөнгөн ял бол тургох байхаар хуульчилсан.

Гэвч гэмт хэрэг үйлдсэн зарим этгээдийн хувьд амьжиргааны түвшин дорой, төлбөрийн чадваргүй, хөдөлмөр эрхэлдэггүй зэрэг байдал нь албадан ажил хийлгэх, баривчлах ялаас тургох ял хүнд цээрлэл үзүүлж буй байдал шүүхийн практикт үзөнгүй тохиолдож байна. Гэтэл харьцангуй боломжийн амьдралтай, идэвхтэй хөдөлмөр эрхэлдэг хүмүүсийн хувьд албадан ажил хийлгэх, баривчлах ялаас тургох ял шийтгүүлбэл харьцангуй хөнгөн байх нь бодит байдал болж байна. .

Эрүүгийн хуулийн 47 дугаар зүйлийн 47.1 дэх хэсэгт Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан тохиолдолд шүүхээс мөнгөн төлөөс оногдуулахыг тургоялгэж тодорхойлжөгсөн ба тургох ялын хэмжээг гэмт хэрэг үйлдэх үед мөрдөгдөж байгаа хууль тогтоомжинд заасан нэг сарын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг таваас таван зуу дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр тогтоохоор заажээ.

2002 оны Эрүүгийн хууль батлагдахаас өмнө тургох ялын хэмжээг тодорхой хэмжээний мөнгөөр тогтоож байсныг өөрчлөн тортгуулийн ялын хэмжээг гэмт хэрэг үйлдэгдэх үед мөрдөгдөж байгаа хууль тогтоомжил тодорхойлсон нэг сарын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг таваас таван зуу дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр тогтоосон байна.

Эрүүгийн хуульд торгох ялын хэмжээг хөдөлмөрийн хөлслний доод хэмжээгээр оногдуулахаар хуульчилсантай холбоотойгоор торгох ялын хэмжээ эрс өсөж, ялын биелэлтэд хүндрэл учирсаар байна. Эрүүгийн хуулийн 76 дугаар зүйлийн 76.1.1 дэх хэсэгт заасан “хорихоос өөр төрлийн ял шийтгүүлсэн боловч гурван жил өнгөрсөн бол ялаас чөлөөлнө” гэсний дагуу уг ялаар шийтгүүлсэн ялтнууд торгуулийг бага багаар төлж гурван жилийн хугацааг дуусгаад ялаас чөлөөлөгднө гэсэн хандлага тогтсоноор Эрүүгийн хуулийн 9 дүгээр зүйлд заасан эрүүгийн хариуцлага гарцаагүй байх зарчмыг алдагдуулж байна.

Ял, хариуцлага гарцаагүй байх зарчмын тухай Эртний Грекийн гүн ухаантан Платон, Аристотель нар зохиол бүтээлдээ нэг бус удаа дурдаж байсан ба харин XVIII зууны үеийн Италийн алдарт соён гэгээрүүлэгч-энэрэнгүй үзэлтэн Чезаре Беккария “Гэмт хэрэг болон ялын тухай” бүтээлдээ “Гэмт хэргийг гаргуулахгүй барьж байх чухал хэрэгсэл нь ялын чанга, судл бус гагцхүү гарцаагүй байх шинж чанар юм. Эрт, орой хэзээ нэгэн цагт хийсэн хэргийнхээ (нүгэл) төлөө хариуцлага хүлээх нь зайлшгүйг гэмт этгээд ухамсарласан байх нь хатуу ял зэмлэл хүлээхээс илүү ач холбогдолтой.”¹ гэж энэ зарчмын онолын үндэслэлийг анх удаа боловсруулсан нь одоо ч ач холбогдолтой хэвээр байна.

Иргэд ердийн ухамсын түвшинд аливаа засаглалын хүчтэй болох эсэхийг түүнд хуулиар оногдуулсан эрх, хэмжээ, боломжоор бус гагцхүү энэ зарчмыг амьдралд хэрхэн хэрэгжүүлж буй бодит үр дүнгээр хэмждэг. Энэ зарчмын

хэрэгжилтийг харуулах гол үзүүлэлт бол гэмт хэргийн илрүүлэлт юм. Гэмт хэрэг үйлдсэн нэг ч хүн эрүүгийн хариуцлагын гадна үлдэх ёсгүй байх нь энэ зарчмын гол агуулга болдог. Торгох ял шийтгүүлсэн ихэнх ялтнууд нь хөрөнгө орлогогүй, төлбөрийн чадваргүй, эрхэлсэн тодорхой ажилгүй байдаг тул торгуулийн мөнгө маш бага хэмжээгээр төлөгддөг.

Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан тохиолдод шүүхээс мөнгөн төлөөс оногдуулахыг торгох ял гэнэ. Торгох ялын цээрлэл нь ялтны эд хөрөнгийн эрхийг хязгаарлах замаар түүнд эдийн засгийн дарамт гачаал, таагүй үр дагавраар нөлөөлж эргэж төлөгдхөн нөхцөлгүйгээр мөнгөн төлбөрийг шүүхийн шийдвэрээр албадан төрийн өмчлөлд шилжүүлж байгаагаар илрэдэг. Өөрөөр хэлбэл гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг эдийн засгийн аргаар цээрлүүлж хүмүүжүүлэх, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэхэд торгох ялын зорилго оршино.

Торгох ялын үндсэн шинж нь:

1. Торгуулийг нэг удаа хэрэгжүүлнэ.
2. Торгох ял нь ялтны материаллаг эрх ашиг, сонирхлыг хөндөхөөс бус өөр ямар нэгэн эрхэд хязгаарлалт тогтоохгүй.
3. Торгох ялыг тэнсэж хянан харгалзаж болохгүй.
4. Хуульд зааснаар хөнгөн, хүндэвтэр гэмт хэрэгт торгох ялыг оногдуулдаг.

Шүүхээс ял оногдуулахдаа тухайн гэмт хэргийн нийгмийн аюулын шинж, хэр хэмжээ, хувийн байдалд тохирсон ял оногдуулах нь шүүхийн үндсэн үүрэг, тэдний анхаарлын төвд байнга байх ёстой гол асуудлын нэг мөн. Гэмт

¹Беккария.Ч., О преступлениях. М., 1995, 308-309 дэх тал.

этгээдэд ял оногдуулах нь шүүхийн эрх хэмжээ боловч энэ нь олон нийтийн нийтлэг эрх ашигт захирагдах учиртай.

Торгох ялын эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал

Эрүүгийн хуульд заасан торгуулийн ялын хэмжээг Засгийн газраас тогтоосон хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээгээр оногдуулж байгаа нь Эрүүгийн хуульд зааснаар ...ялын төрөл хэмжээг гагцхүү Эрүүгийн хуулиар тогтооно гэсэн хууль ёсны зарчимтай зөрчилдөж байна.

Насанд хүрээгүй этгээдэд ямар нэгэн орлогын эх үүсвэр байхгүй, түүний торгуулийн мөнгийг эцэг, эх, асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигч төлөхөөс өөр аргагүй байдалд хүрч байгаа нь ял шийтгэлийг бусад халдааж болохгүй, гэмт хэрэгтэн зөвхөн өөрөө хариуцлага хүлээнэ гэсэн хуулийн зарчимтай нийцэхгүй байна.

2008 онд Эрүүгийн хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлтөөр тургох ялаас ноцтойгоор зайлсхийвэл уг ялын хэмжээнээс хамааруулан шүүх тургох ялыг гурван жил хүртэл хорих ялаар сольж болохоор хуульчилж өгсөн нь практикт хэрэглэхд хүндрэлтэй, шударга ёсны зарчимд харшилсан заалт болжээ.

Хөнгөн гэмт хэрэгт нэг сарын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг таваас тавь дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хүндэвтэр гэмт хэрэгт нэг сарын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг тавин нэгээс хоёр зуун тавь дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хүнд гэмт хэрэгт нэг сарын хөдөлмөрийн хөлсний хэмжээг хоёр зуун тавин нэгээс таван зуу дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр тургох ял

оногдуулж болохоор эрүүгийн хуульд заасан. Жишээ нь:

Эрүүгийн хуульд заасан хүнд гэмт хэрэгт тургох ялаар шийтгүүлсэн ялтан уг ялыг эдлэхээс ноцтойгоор зайлсхийвэл ялыг гурван жил хүртэл хугацаагаар хорих ялаар сольж болохоор хуульчилж өгсөн нь ялтны эрх зүйн байдал илт хөнгөрч улмаар ял завших боломжийг бий болгож байна. Учир нь Эрүүгийн хуульд хүнд гэмт хэрэгт оногдуулах хорих ялын доод хэмжээг таваас дээш жил байхаар хуульчилж өгсөн болно.

Дээрх тохиолдолд ялтанд оногдуулж байгаа хорих ялын хугацаа нь хуулиар тогтоосон хүнд гэмт хэрэгт оногдуулж болох хорих ялын доод хэмжээнээс хоёр жилээр багасаж хүндэвтэр гэмт хэргийн хорих ялтай адил хэмжээний ялаар шийтгүүлэхээр болж байгаа юм.

Мөн түүнчлэн хөнгөн гэмт хэрэгт тургох ялаар шийтгүүлсэн ялтан тургох ялаас ноцтойгоор зайлсхийвэл тургох ялыг хорих ялаар солих тухай саналыг шийдвэр гүйцэтгэгч прокурорт гаргана. Шийдвэр гүйцэтгэгчийн санал үндэстэй бол тургох ялыг хуульд зааснаар гурван жил хүртэл хорих ялаар солих ба хөнгөн гэмт хэрэгт шийтгүүлсэн этгээд хүндэвтэр гэмт хэрэгт оногдуулдаг хорих ялаар шийтгүүлэх болж гэмт хэрэг болон ялын харьцаа харилцан хамааралтай байх хуулийн зарчим алдагдаж уг ялтны эрх зүйн байдлыг дордуулан хүний эрхийг зөрчих үндэслэл болж байна.

Тургох ялын хэмжээг хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээгээр тооцон оногдуулах нь жирийн иргэд тухайн тургуулийг төлж чадахгүйд хүрч ялаас зайлсхийх, хөрөнгө орлогоо нуун

дарагдуулж торгох ялын биелэлтэнд сөргөөр нөлөөлж байна.

Хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ тогтмол нэмэгдсэнээр торгуулийг жирийн иргэд төлж дийлэхгүйд хүрч хөрөнгөтэй чинээлэг хэсэг бүлэг хүмүүст зориулсан ял болох төлөв ажиглагдаж байна.

Хууль тогтоогчийн хүсэл зоригоос үл хамааран ялын бодлого чангач торгох ялын хэмжээ Эрүүгийн хууль нэмэлт өөрчлөлт ороогүй байхад өсөн нэмэгдэж байгаа явдал нь ялын төрөл хэмжээг гагцхүү Эрүүгийн хуулиар тогтооно гэсэн хууль ёсны зарчимтай зөрчилдэж байна. Иймээс торгох ялын хэмжээг тогтмол болгон зааж хуульд өөрчлөлт оруулах шаардлагатай байна.

Цаашид торгох ялыг улам боловсронгуй болгож ялтанд ял завших биш ялын биелэлтийг заавал хангуулдаг дэлхийн бусад улс орнуудын жишигийг харгалзан торгох ялын эрх зүйн зохицуулалтыг өөрчлөх шаардлагатай байна.

Оногдуулах ял нь ялтны эд хөрөнгө, орлогын байдалд тохирсон, ялтан өөрөө сонгон хэрэглэх боломжтойгоор хуульчилбал ялын зорилтыг ханган ял эдлүүлэх ажиллагаа хэрэгжих боломж бүрднэн.

Дүгнэлтийн оронд

Эрүүгийн хуульд торгох ялыг үндсэн ялын чанартайгаар хэрэглэхээр хуульчилсан ч шүүгч, прокурор нь ялыг сонгон хэрэглэхдээ торгох ялыг төдийлөн хэрэглэдэггүй.

Торгох ял нь хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээгээр тогтоогсон уян хатан биш учир уг ялыг сонголттойгоор хэрэглэх боломжгүй. Гэмт хэрэгт ял шийтгүүлэгчдийн ихэнх нь цалин орлогогүй, төлбөрийн чадваргүй байдагтай холбоотойгоор уг ял нь практикт хэрэгждэггүй. Цаашид торгох ялыг өргөн сонголттойгоор хэрэгжүүлэх, торгуулийн хэмжээ нь өндөр байхдаа биш эрүүгийн хариуцлага гарцаагүй байх нь чухал болно.

Дараах санал дэвшүүлж байна.
Үнд:

- Торгох ялыг хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээгээр бус ялтны хувьд аль боломжит хэлбэрийг сонгож ялын үр нөлөө, ялын биелэлтэд чухал нөлөө бүхий байдлаар шийдвэрлэх;
- Насанд хүрээгүй этгээдэд торгох ялыг оноохгүй байх;
- Эрүүгийн хуулийн 76 дугаар зүйлийн 76.1.1 дэх заалтыг хүчингүй болгож ялтныг ялаа эдэлж дуустал ялаас чөлөөлөхгүй байх;
- Ялтан торгох ялыг биелүүлээгүй тохиолдолд албадан хөдөлмөр хийлгэж торгуулийг барагдуулах;

Эцэст нь хэлэхэд торгох ялаас ноцтойгоор зайлсхийсэн ялтанд гурван жил хүртэл хорих ялаар шийтгэнэ гэсэн хуулийн зохицуулалтыг өөрчилж хөнгөн, хүндэвтэр, хүнд гэмт хэрэг тус бүрд нь ялгамжтайгаар хорих ял оногдуулах зохицуулалтыг зайлшгүй хийх шаардлагатай байна.

ДОНТОХ ӨВЧНӨӨР ӨВЧЛӨГСДӨД НОГДУУЛАХ ЗАХИРГААНЫ АРГА ХЭМЖЭЭ, БУСАД УЛСЫН ТУРШЛАГА

**ХЭҮХ-ийн Хууль зүйн
судалгааны төв**

Хүн ямар нэг зүйлийг хэрэглэх, улмаар түүнээсээ хамааралт болох, өөрөөр хэлбэл донтох өвчтэй болох эсэх нь өнгөн талаасаа харахад тухай хүний эрх, эрх чөлөөний асуудал, төрөөс зохицуулалт хийх шаардлагагүй, төрд тийм эрх байхгүй мэт боловч бодит байдалдаа тухайн донтолгоч нь донтон үедээ бусад дагалдах өрсдэлт зан үйлийг үйлдэж байдал, улмаар нийгэмд болон өөртөө олон сөрөг үр дагавар учруулдаг нь анхаарах ёстой асуудал юм. Тухайлбал тухайн донтолгоч нь мансуурсан, согтуурсан үедээ гэмт хэрэг үйлдэх, түүнд өртөх нь ихэсдэг, мөн ХДХВ/ДОХ зэрэг өвчиний тархалтын голлох шалгаан нь донтон үедээ бэлгийн харьцаанд орох, зүү тариур хэрэглэсэнтэй холбоотой байдал¹, Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллагын судалгаагаар согтууруулах ундаанд донтолгоч нь тухайн бодисоос шалтгаалсан 60 гаруй суурь өвчинтэй болдог.² Мөн гэр бүлийн тогтвортой байдал, хүүхдийн эрх ашиг, цаашилбал нийгмийн тогтвортой байдалд ч сөргөөр нөлөөлдөг.

Тоон үзүүлэлтийн хувьд дэлхий дахинд согтуурах, мансуурах болон бусад төрлийн донд автагсдын тоо улам өсөн нэмэгдсээр байгаа статистик

¹ http://whqlibdoc.who.int/hq/2004/WHO_HIV_2004.05_mon.pdf үзсэн 2013.11.30)

² Монгол Улсын архидан согтуурахаас сэргийлэх, хяналт тавих үндэсний хөтөлбөр (2003)

манай улсад ч мөн адил байна. З сая орчим³ хүн амтай Монгол Улсад зөвхөн Согтуурах, мансуурах донтой этгээдийг албадан эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх газарт гэхэд жилд дунджаар 700-750 хүртэл согтууруулах ундаанаас хамааралт донтох өвчтэй хүмүүс эмчлүүлдэг, тус төвд эмчлүүлээгүй буюу бүртгэгдээгүй согтууруулах ундаа болон бусад зүйлсээс хамаарах донтолгчдыг оруулбал энэ тоо эрс нэмэгдэх нь гарцаагүй.⁴ Согтуугаар гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдол 2012 онд эхний 10 сарын байдлаар 4175 байсан бол 2013 онд 5389 болж 29.1 хувиар өссөн. Мөн энэ оны эхний 10 сард 100 606 хүн эрүүлжүүлэгдээд байгаагаас 489 хүн нь архинаас хамааралтай болох нь эмнэлгийн дүгнэлтээр батлагдаж Согтуурах, мансуурах донтой өвчтөн албадан эмчлэх төвд албадан эмчилгээнд хамрагдсан байна.⁵

Бусад гадаадын улсууд, тухайлбал АНУ-д насанд хүрэгчдийн 10 хувь нь ямар нэг бодисоос хамааралтай төдийгүй 2012 оны байдлаар 23.1 сая

³ Монгол Улсын хүн амьн тоо 2013.12.12-ны өдрийн 10 цаг 25 минутын байдлаар 2.926.129 байна гэж Монгол Улсын Үндэсний статистикийн хорооны цахим хаягт дурдажээ. <http://www.nso.mn/mopropnotes.html>

⁴ Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлөөс гаргасан мэдээгээр мансууруулах бодис хэрэглэгчийн тоо 16 мянгад хүрээ гэж Ерэнхийлэгч өөрийн илтгэлдээ дурдсан.

⁵ 2013 оны эхний 10 сард бүртгэгдсэн гэмт хэрэг, захиргааны зөрчлийн статистик мэдээ

⁶ <http://www.drugfree.org/newsroom/survey-ten-percent-of-american-adults-report-being-in-recovery-from-substance-abuse-or-addiction> (сүүлд үзсэн 2013.11.30)

хүн согтууруулах ундаа болон бусад мансууруулах бодисоос хамааралтай, эмчлүүлэх шаардлагатай⁷ гэсэн судалгаа байна. Эдгээр шалтгааны улмаас донтох өвчинтэй тэмцэх, донтох өвчнөөр өвчлөгсдийг хуулиар зохицуулах нь төрийн орхиж болохгүй үүрэг, нийгмийн халамжийн бодлогын нэгээхэн хэсэг байх нь зайлшгүй байна.

Нэг. Монгол Улс дахь донтох өвчнөөр өвчлөгсдөд хамаарах өрх зүйн зохицуулалт, нөхцөл байдал

Одоогоор Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй өрх зүйн зохицуулалтын дагуу “донтох өвчин” гэдгийг бүхэлд нь тодорхойлсон нэгдсэн хууль зүйн ойлголт, нэр томъёо байхгүй ч хуулиудад янз бүрээр тодорхойлжээ. Тухайлбал, Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын эргэлтэд хяналт тавих тухай хуулиар “mansuuraah don” гэж мансууруулах төрлийн бодисоос хамааралтай сэтгэцийн өвчнийг хэлнэ гэжээ.⁸

Энэхүү өвчнөөр өвчилсөн буюу донтсон эсэхийг “Согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй эсэхийг тогтоох, эмнэлгийн дүгнэлт гаргах журам”⁹-ын дагуу байгуулагдсан тусгай комисс шийднэ. Тус журам нь архины шалтгаант сэтгэцийн болон зан үйлийн эмгэгийг оношлох, эмчлэх стандарт бөгөөд мансуурах донтой этгээдийг оношлох стандарт байхгүй тул мөн энэ

⁷<http://www.samhsa.gov/data/NSDUH/2012SummNatFindDetTables/NationalFindings/NSDUHresults2012.htm#ch7.3> (сүүлд үзсэн 2013.12.04)

⁸“Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлтэд хяналт тавих тухай хууль, 3.1.5

⁹“Согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй этгээдийг албадан эмчлэх журам”(2005 оны ЭМСайд, УЕПрокурорын хамтарсан 152/188 тушаал)-ын 2 дугаар хавсралт

стандартаар дүйцүүлж оношилж байна. Уг комиссоос “өвчтэй” гэж дүгнэсэн бөгөөд нийгмийн хэв журмыг зөрчсөн, сайн дураар эмчлүүлэхээс зайлсхийсэн буюу эмчлүүлсний дараа согтууруулах, мансуурах бодис дахин хэрэглэсэн гэсэн З нөхцлийг нэг дор хангасан этгээдийг албадан эмчилнэ.¹⁰

Сум, баг, хорооны Засаг дарга, цагдаагийн байгууллага нь холбогдох материалыг бүрдүүлж шүүхэд өгөх бөгөөд шүүх тухайн этгээдийг албадан эмчилгээ, хөдөлмөр хийлгэх ажиллагааг эхлүүлэх болон дуусгавар болгох шийдвэрийг гаргана.

Албадан эмчилгээ, хөдөлмөрийг хийлгэх газар нь Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газрын харьяа Согтуурах, Мансуурах Донтой Өвчтөнг Албадан Эмчлэх Төв юм. Тус төвөөс 1999 оноос хойш хэвтэж эмчлүүлж буй өвчтөнүүдийн тоон үзүүлэлтийг дундчилбал жилд 700-750 өвчтөн хүлээн авдаг.¹¹

Тус төв нь чиг үүргийн хувьд согтуурах, мансуурах донтой этгээдийг хамаарсан үйл ажиллагаа явуулахаар хуульд заасан ч бодит байдалдаа архинд донтохоос өөр өвчтэй хүн эмчилж байгаагүй. Гэтэл дээр дурдсанчлан Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлөөс гаргасан мэдээгээр мансууруулах бодис хэрэглэгчийн тоо 16 мянгад хүрсэн гэсэн судалгаа байна.

Согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй этгээдийг захиргааны журмаар албадан эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх тухай хуульд зааснаар анх удаа ирсэн өвчтөнг 3-6 сар, давтан ирсэн өвчтөнг 6 сараас 1 жил эмчлэхээр заасан ч ачааллаас шалтгаалж хугацаанаас

¹⁰Мөн тэнд.2

¹¹ СМДФАЭАХХГ-аас ХЗҮХ-д ирүүлсэн тайлангаас.

өмнө буюу анх удаа ирсэн өвчтөнг 2-3 сар, давтанг 4-5 сар өмчлэн шүүхийн шийдвэрээр чөлөөлдөг байна.¹²

Мөн тус төвөөр үйлчлүүлэгсийн дийлэнх хувийг 30-ээс дээш насныхан буюу 39-50 хүртэл насныхан эзэлж байна. Гэхдээ 20 хүртэл насны өвчтөн 2008 онд 2, 2009 онд 3, 2010 онд 2, 2011 онд 1, 2012 онд 2 өмчлүүлснийг анхаарахгүй байж болохгүй.

Түүнчлэн өвчтөнүүдийн дунд суурь өвчний өвчлөл элбэг ба 2009-2013 оны тоон үзүүлэлтийг дундчилбал нийт өвчтөний 57.9 хувь нь амьсгалын замын, зүрх судасны, тархи мэдрэлийн, шээс бэлгийн замын, хоол боловсруулах эрхтэний зэрэг 14 төрлийн суурь өвчинтэй байна. Үүнээс тархи мэдрэлийн өвчин харьцангуй өндөр хувьтай буюу 24.6 хувийг эзэлж байна. Мөн өмчлүүлэгчдийн цөөнгүй хувь нь өмчлүүлээд гарлаа гэхэд очих орон гэргүй, ганц бие эсвэл гэр бүл салсан байгаа төдийгүй боловсролын хувьд дийлэнх нь бүрэн болон бүрэн бус дунд байгаа, бас өмчлүүлэгчдийн тодорхой хувь буцаад албадан өмчлүүлэхээр ирж байгаа буюу өмчилгээ үр дүнгүй болж буй зэрэг нь эдгээр өвчтөнүүдэд зөвхөн донтох өвчний эсрэг өмчилгээ хийх төдийгүй эргээд нийгэмшүүлэх, нийгэмд хөлөө олох, амь зуухад хэрэгтэй мэргэжлийн мэдлэг, чадвар, боловсролыг олгосон цогц бодлого нэн шаардлагатайг илтгэж байна.

Хоёр. Донтох өвчинтэй тэмцэх, донтох өвчнөөр өвчлөгсдөд хамаарах олон улсын болон гадаад улсуудын зохицуулалт, сайн туршлага

Мансуурах дон судлал буюу “наркология” хэмээх салбар шинжлэх ухаан нь орчин үед “Аддиктология” буюу “Донтох эмгэг судлал” хэмээх шинэ нэр томъёог хэрэглэн, судлах хүрээгээ улам тэлж архи, тамхи, сэтгэц идэвхт эм бодисуудаас гадна, тоглоомын дон, интернетийн дон, бэлгийн дон, садар самууны дон, тамхины дон гэх мэт олон категорийг нэгтгэн нарийвчлан судлах болжээ.¹³ Эдүгээ судлаачид донтох эмгэг судлалыг анагаах талаасаа:

1. Сэтгэц идэвхт бодисын шалтгаант донтох эмгэг (Substance addict).

2. Зан үйлийн шалтгаант донтох эмгэг (Behavioral addict).

Гэж ангилж байна. Сэтгэц идэвхт бодисын шалтгаант донтох эмгэгт мансууруулах үйлчилгээтэй эм бодис, түүний бэлдмэлүүд, сэтгэц нөлөөт эм, архи тамхи болон бусад хорт бодисын хараат донтох эмгэгүүд ордог бол зан үйлийн шалтгаант донтох эмгэгт бэлгийн дон, хулгайн дон, садар самууны, интернетийн, тоглоомын гэх мэт донгууд ордог байна.¹⁴

Донтох өвчнөөр өвчлөх шалтгаан өргөн хүрээний байж болох ч ерөнхийд нь гадаад (environmental) мөн хувь хүний болон генетикийн (individual and genetic factors) хүчин зүйлтэй холбоотой байдаг гэж тогтоосон байна.¹⁵

¹²Л.Эрдэнэбаяр “ Аддиктологийн тулгамдсан асуудал”,<http://www.mongolmed.mn/article/1031>(сүүлд үзсэн 2013.12.04)

¹⁴ Мөн танд.

¹⁵ Neuroscience of Psychoactive Substance Use and Dependence, WHO report, 2004. http://www.who.int/substance_abuse/publications/en/Neuroscience.

¹²Мөн тэнд.11

Гадаад хүчин зүйлд донтуулагч бодисын хүртээмжтэй байдал, ядуурал, нийгмийн тогтвортгүй байдал, үеийнхний нөлөө, ажил өрхлэлтийн байдал мөн түүх соёлын онцлог хамаарна. Ялангуяа гэр бүлийн болон үе тэнгийнхний нөлөөлөл нь хамгийн нөлөө бүхий хүчин зүйл байдаг байна.

Генетик болон хувь хүнтэй холбоотой хүчин зүйлд хүүхэд насанд хүчирхийлэлд өртөх, гэр бүлийн тогтвортгүй байдал, гэр бүл салалтаас шалтгаалсан гэр бүл хоорондын харилцаа, хичээл сурлагадаа амжилт гаргаж чадахгүй байх, нийгмээс гадуурхагдах, хувь хүний сэтгэлийн хат, бухимдал, гутрал хамаардаг.

Үндсэндээ донтох өвчнөөр өвчлөх гол шалтгаан нь нийгмийн асуудлуудтай нягт холбоотой байдаг ба донтох өвчинтэй тэмцэхдээ нийгмийн асуудлыг багасгах, эрсдэлт хүчин зүйлийг арилгах талаар өргөн хүрээнийн бодлого хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

Донтох нь олон улсын хүрээнд тодорхойлогдсон эмчлэгдэх боломжтой өвчин¹⁶ тул дэлхий нийт уг өвчнийг анаагаах ухааны болон хууль зүйн хувьд эмчлэхээр ажиллаж байгаа бөгөөд Швед, Австралийн Шинэ Омнөд Уэльс, АНУ-ын Флорида муж, Оросын Холбооны зэрэг улсуудын туршлагыг судалж үзэхэд дараах онцлох зохицуулалтууд байна.

Нэр томъёоны хувьд, судалсан улсуудад тухайн нэг донтуулагч бодисыг хэрэглэх нь байнгын давтамжтай буюу зуршил болсон, хэрэглэхээ болих, тунгаа багасгах тохиолдолд түүнээс шалтгаалсан тодорхой өвчний шинж тэмдэг илэрдэг, өөрийн хүчээр хэрэглэхээ зогсоох, болих талаар шийдвэр гаргах чадваргүй этгээдийг “донтолгч” гэж тодорхойлж байна. Хэдий ингэж тодорхойлох боловч, яг “донтолгч” мөн эсэхийг эрх олгогдсон эмнэлгийн байгууллагын, урьд нь тогтоосон тодорхой стандартаар тогтоож байна.

Мөн “донтуулагч бодис” гэдгийг өөр өөр байдлаар буюу шууд болон шууд бусаар томъёолсон боловч Мансуурах эмийн тухай 1961 оны нэгдсэн конвенц, Сэтгэцэд нөлөөт бодисын тухай 1971 оны конвенц, Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бус эргэлтийн эсрэг 1988 оны конвенц гэсэн олон улсын голлох конвенцуудын хүрээнд байна.

Донтох өвчтөнд хүлээлгэж буй захиргааны арга хэмжээ буюу тэмцэж буй гол арга хэмжээний хувьд, дэлхийн нийтийн голлох жишиг нь албадан эмчилгээ хийлгэх буюу “албадан” аргыг халаагүй, үүнийхээ хажуугаар бусад уян хатан альтернатив аргыг хослуулан хэрэгжүүлж байна. Энэ нь ч тухайн өвчин болон өвчтөний шинж байдал, онцлогтой нягт холбоотой. Улс болгон өөрсдийн нийгэм, эдийн засгийн байдал, хөгжлийн түвшингээс хамаарсан тодорхой зарчмыг баримталдаг ба үүнтэйгээ уялдуулан холбогдох бодлогыг тодорхойлдог. Жишээ нь: Австралийн Шинэ Уэльс нь “хор хохирлыг багасгах” зарчмыг баримталдаг бөгөөд донтох өвчний

pdf (сүүлд үзсэн 2013.11.30)

¹⁶ Nady G. Guebaly, Giuseppe Cattaneo, Marc Galanter, Textbook of Addiction Treatment: International Perspectives, Springer London, 2014.

Policy issues and challenges in substance abuse treatment, The Centers for Disease Control and Prevention of the U.S. Department of Health and Human Services, 2002.http://en.wikipedia.org/wiki/Substance_dependence (сүүлд үзсэн 2013.11.30)

хүрээнд авч хэрэгжүүлж байгаа харьцангуй “үян хатан” болдого нь Швед Улсын “тэвчих ёсгүй зарчим” -ыг баримталдаг донтох өвчний хүрээн дэх “хатуу” бодлогыг бодвол хязгаарлагдмал. Швед Улсын “хатуу” бодлого ч уг улсын согтууруулах ундааг хэтрүүлэн хэрэглэх “том” асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагаас урган гарсан бол Австралийн Шинэ Уэльсын нэхцэл байдал Шведийг бодвол хатуу бодлого барилгүйгээр шийдвэрлэж болохуйц байсантай холбоотой. Тэгвэл АНУ нь “хор хохирол” зарчмын хүрээнд тодорхой этгээдийн эрх чөлөөг хязгаарлан албадан эмчилгээ үзүүлдэг.

Албадан эмчилгээ үзүүлэх эмнэлгийн байгууллага нь улсын болон хувийн эмнэлэг, эмчилгээний төв байна. Өвчтөн шүүхийн шийдвэрээр албадан эмчилгээ хийлгэх боллоо гээд тухайн хийлгэх эмнэлгээ өөрөө сонгох боломжтой байдлаар ч зохицуулалт хийсэн улс байна. АНУ, Австрали Улсын хувьд, хувийн эмчилгээний байгууллагууд нь өвчтөн, түүний гэр бүлийнхэнтэй ярилцаж эмчилгээний төлбөрийг төлөх уян хатан төлбөрийн төлөвлөгөө тогтоодог. Харин төлбөрийн чадваргүй өвчтөн нь муж улсаас татаас авдаг улсын эмнэлэгт эмчилүүлэх боломжтой байдаг. Эдгээр эмчилгээний төвүүд нь харьцангуй өөр өөр хэв маягаар ажилладаг. Зарим нь ажил хөдөлмөр дээр суурилсан эмчилгээг үзүүлдэг байхад, зарим нь хүйсийн ялгаатай байдлаар өвчтөнүүдийг хүлээн авч эмчилдэг, зарим нь донтолтоос хамаарсан суурь өвчинтэй хүмүүсийг, зарим нь хэрэг төвөгт холбогддог, гэмт хэрэг үйлдэх эрсдэлтэй өвчтөнүүдэд зориулагдсан гэх мэт байдаг байна. Эмчилгээний төв болгон өөрийн эмчлэх арга барил, эмчилгээний хөтөлбөртэй

байдаг. Иймд эмчилгээний хөтөлбөр, ерөнхий чанарт холбогдох стандарт тогтоон эмчилгээний төвийг тусгай зөвшөөрлийн дагуу ажиллуулах нь маш чухал асуудал байдаг.

Эмчлэх аргын хувьд цогц байдлаар эмчлэхийг дэлхийн жишиг санал болгож байна. Бидний судалсан орнуудад өөр, өөрөөр тодруулбал Англи Улсад “system of care”, Швед Улсад “care chain” гэх мэтээр нэрийдэж байгаа ч урьдчилан сэргийлэх, эмчлэх, нөхөн сэргээх, нийгэмшүүлэх гэсэн шат дамжлагатайгаар цогцоор шийдэж байна. Дэлгэрүүлбэл, донтох өвчтөнийг анхан шатны үед **хоргуйжүүлэх**, дараа нь тодорхой хувь хүний онцлогт нийцүүлэн **эмчдэх**, эмчилгээний дараах **нөхөн сэргээх эмчилгээ** буюу халамж, хяналт болон буцаад **нийгэмшихэд** ихээхэн анхааран ажилладаг байна. Жишээ нь: Швед Улсын эмчилгээний хөтөлбөрт бага, дунд боловсрол эзэмшүүлэх, хууль болон санхүүтийн талаарх зөвлөгөө өгөх, ажил эрхлэлттэй холбоотой хичээл орох гэх мэт үйл ажиллагаа туссан байна. Сэтгэл зүйн зөвлөгөө өгөх, энэ хүрээнд хэсэг бүлэг болгон харилцан ярилцах нь мөн л эмчилгээний нэг хэсэг байдаг байна. Тэгвэл, Малайз, Тайвань зэрэг дорнын уламжлалт улсуудад эмчилгээг бясалгал, иогийн дасгалтай хослуулан сүмд эмчлэх жишээтэй. Мөн бясалгал, иог, шашнаар эмчлэх тухай гарын авлага, хөтөлбөр ч хангалттай байна.¹⁷

¹⁷http://en.wikipedia.org/wiki/Substance_dependence (сүүлд үзсэн 2013.11.30) <http://www.spiritualresearchfoundation.org/addiction/causes-and-treatment-of-addiction> (сүүлд үзсэн 2013.11.25)

Мөн зөвхөн эмнэлгийн байгууллага, эмчилгээний төвүүдэд албадан эмчилгээг хэрэгжүүлэхээс гадна тухайлбал, АНУ-ын хувьд хүмүүнлэгийн, шашны гэх мэт ТББ-уудтай хамтарч ажилладаг төдийгүй холбогдох хуульд тэдний ажиллах эрх зүйн үндсийг тусган дэмжиж өгсөн. Мэдээжээр чөлөөт зах зээлийн эдийн засгийг туштай дэмждэг улс учраас уг өвчнийг эмчлэх маш олон эмчилгээний байгууллагууд нь хувийн салбарын байгууллагууд байдаг.

Хугацааны хувьд харилцан адилгүй. Хамгийн бага нь 5 хоног /АНУ/ байхад хамгийн их нь 6 /Швед/ сар ба түүнээс удаан хугацаагаар байж болдог. Хугацааны асуудал нь мөн л нийгмийн халамжийн хүрээн дэх бодлого, улс орны онцлогтой шууд хамааралтай.

Албадан эмчилгээнд хамруулах гол шаардлагын хүрээнд, ихэнх улсууд өөрийн эрүүл мэндэд болон бусдын эрүүл мэндэд хор уршигтай, өөрийн сайн сайхны төлөө бие даан ухамсартайгаар шийдвэр гаргах чадваргүй мөн хамгийн гол нь албадан эмчлэхээс өөрөөр донтогчийн эрх чөлөөг хамгийн бага хязгаарлах арга зам байхгүй тохиолдолд гэх мэт шалгуурыг тодорхойлж өгсөн. Тухайлбал, Швед Улсад тухайн этгээд нь өөрийн биеийн болон сэргээдийн эрүүл мэндийг маш хортойгоор аюулд учруулж байгаа бол, өөрийн амьдралыг сүйтгэх илэрхий/тодорхой эрсдэл түүнд тулгарч байгаа бол мөн донтосноор тэр өөрийн болон өөрийн ойр дотны хүмүүст аюултай эрсдэл учруулахаар бол албадан эмчилгээнд хамрагдах ёстой байдаг.¹⁸ Өөрөөр хэлбэл энэ шалгуур нь донтогчийг албадан эмчилгээнд хамруулах эрүүл мэндийн,

нийгмийн болон хүчирхийллийн хүрээн дэх гол турван шалгуур болж өгдөг.

Албадан эмчилгээнд хамруулах процессын хувьд, албадан эмчилгээ хийлгэх шийдвэрийг шүүх гаргадаг. Мөн шүүхийн шийдвэрийн дагуу эмнэлгээс гаргадаг. Энэ процесс ажиллагааны үед шүүгдэгч нь хуулийн зөвлөхтэй байх, шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах эрхтэй байна. Мөн албадан эмчлүүлэхээр нэхэмжлэл гаргах эрх бүхий этгээд нь улс бүрийн онцлогоос шалтгаалан өөр өөр. Швед Улсад гэхэд л нийгмийн ажилтан нь холбогдох шүүхэд албадан эмчлүүлэх нэхэмжлэлийг гаргадаг нь онцлог. Мөн нийгмийн ажилтан, дүүргийн халамжийн хэлтэс, эмчилгээний газар мөн өвчтөн нь хоорондоо маш сайн уялдаа холбоотой ажилладаг ба энэ хүрээнд үзүүлэх төрийн тэтгэмж ч сайн байдаг байна.

Харьяалах төрийн байгууллагын хувьд, уг албадан эмчилгээг ихэвчлэн тухайн улсуудын эрүүл мэндийн асуудал хариусан төрийн захиргааны төв байгууллага хариуцан, удирдлага зохион байгуулалтаар хангаж байгаа жишиг түгээмэл байна. Тухайлбал, Австралийн Шинэ Өмнөд Уэльсд донтох өвчинеэр өвчлөгсдийг эмчлэх асуудлыг тус улсад эрүүл мэндийн асуудал хариусан төрийн захиргааны төв байгууллага нь хариуцан ажилладаг. Эрх хэмжээний хувьд тусгай зөвшөөрөл бүхий албадан эмчилгээний төвүүдийг зарлах, тодорхойлох; энэ хуулийн хүрээнд ажиллах эмчийг батламжлах, итгэмжлэх; донтох өвчинтэй холбоотой асуудлыг хянагчийг тодорхойлон, хянагч наараа дамжуулан шаардлагатай асуудлуудыг тодорхойлуулан шийдвэрлэх гэх мэт.

¹⁸Мөн тэнд.

Түүнчлэн улс бүрт донтох өвчинтэй тэмцэх нь маш өндөр өртөг бүхий эмнэлгийн үйлчилгээ болж байгаа учраас “зардал ба цр дунгийн шинжилгээ” хийж байна. Ийм шинжилгээ хийсний үндсэн дээр холбогдох зардал, албадан эмчилгээний хугацааг тодорхойлон, зардал бага шаардах эмчилгээний хэлбэрийг сонгох, мөн хэдий зардал, өртөг өндөр ч үр дүн нь эдийн засгийн хувьд хэмжишгүй зөрөг бол тухайн үйл ажиллагаанд хөрөнгө төсөвлөх хэрэгтэй гэж үзэн хэрэгжүүлсэн ч гарах үр дүн нь зардлаасаа бага бол хэрэгжүүлэхгүй байх зөрөг арга хэмжээ авч байна. Өөрөөр хэлбэл тухайн нэг өвчинг эмчлэхэд зарцуулах үнийн дүнгээс гарах ашиг нь илүү байна гэж үзвэл тухайн өвчинг эмчлэхэд хөрөнгө төсөвлөж, хуулийн зохицуулалт хийдэг байна. Тухайлбал: АНУ-д хийгдсэн зардал, үр дүнгийн шинжилгээний үр дүнд сургуулийн хүрээн дэх урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ нь 1.5 сая өсвөр наасны хүчхүүдийг донтох өвчинеэр өвчлөхөөс сэргийлэх мөн донтох өвчин тусах насыг нь 2 жилээр хойшуулах боломжтой гэсэн судалгаа гарсан учраас үр ашиг нь холбогдох зардлаасаа хамаагүй илүү байна гэж үнэлэгдсэн. Үлмаар сургуулийн хүрээнд урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх арга хэмжээ авах талаарх зохицуулалтыг холбогдох хуульд шууд тусгаж өгсөн.¹⁹ Түүнчлэн донтох өвчиний эмчлэх эмчилгээнд зарцуулсан нэг доллар нь тус өвчинтэй холбоотой гэмт хэрэг болон хууль сахиулах, шүүх ажиллагаанд зарцуулах зардлыг 4-7 доллар хүртэл хэмнэдэг төдийгүй болзошгүй халдварт өвчинеөс урьдчилан сэргийлэх, гэр бүлийн тогтвортой байдал, цаашлаад нийгмийн тогтвортой байдалд чухал үр нөлөөтэй

гэсэн судалгаа гаргажээ.²⁰ Мөн Шинэ Зеланд Улсын донтох өвчинеэр өвчлөгсдийг эмчлэх Нова Лодж (Nova Lodge) нь төв нь зардал бага боловч үр дүн өндөртэй ажилладаг байна. Тус төв нь уг улсын хуулийн дагуу тусгай зөвшөөрөл аван ажилладаг ажил хөдөлмөр дээр сууриссан нөхөн сэргээх эмчилгээг үзүүлдэг төв юм. Хогоос зайдуу байрладаг ба донтох өвчинеэр өвчлөгсдөөр гол төлөв мал аж ахуйн өсвэл газар тариалангийн ажил хийлгэдэг ба өвчтнүүд нь ажлын хөлсөөрөө өм болон эмчилгээний зардлаа төлдөг байна. Уг төвд гол төлөв согтууруулах ундаанд донтон тархины гэмтэлтэй болсон мөн шууд нийгэмд орон идэвхтэй ажиллаж амьдрахад бэлэн бус өвчтнүүд хэсэг хугацаанд ажиллаж, амран буцан нийгэмшихдээ бэлддэг. Магадгүй ийм төрлийн урсгал зардал болон эмчилгээний зардлыг өвчтөний боломж, бололцоон дээр тулгуурлан санхүүжүүлэх хувилбарыг сонгох боломжийг өрэлхийлэх шаардлагатай болов уу.

Гурав. Дүгнэлт буюу зөвлөмж

Дээр дурдсан холбогдох зохицуулалтын хүрээнд дараах зөвлөмжийг гаргаж байна.

1. Дэлхий нийтийн жишиг нь донтох өвчтэй хүмүүсийг шүүхийн шийдвэрээр албадан эмчилж байгаа ч эмчлүүлэх байгууллагын хувьд улсын болон хувийн эмнэлэг, Төр тийн бус байгууллага гээд үйлчлүүлэгч сонгож болохоор олон төрөлтэй байгаа жишигийг нэвтрүүлэх нь Монгол Улсын албадан эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх ганц газартай, тэр нь тийм ч амжилттай

¹⁹ Policy issues and challenges in substance abuse treatment, The Centers for Disease Control and Prevention of the U.S. Department of Health and Human Services, 2002.

²⁰ Мөн тэнд.

биш байгаа нөхцөлд тохиромжтой юм. Бидний судалсан орнуудад ч улсын, хувийн, ТББ гэсэн олон төрөлтэй, байгаа бөгөөд холбогдох хуульдаа тэдгээрийн ажиллах эрх зүйн үндсийг тусган дэмжиж өгсөн байна.

2. Донтох өвчинөөр өвчлөгсөд нь нийгмийн байдал, эдийн засгийн хувьд ялгавартай байгаа бодит байдлыг харгалзан мөн л өмчилгээ хийлгэх газрыг сонголттой болгох нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл, өмчилгээний төлбөрийг төлөх боломжтой мөн бусад нэмэлт үйлчилгээг авах боломжтой хүмүүс хувийн байгууллагаар, боломжгүй нь улсаас төсөвлөсөн байгууллагуудад өмчилгээ хийлгэх боломжтой байхаар зохицуулж болно.

3. Түүнчлэн өмчилгээ хийлгэх байгууллагыг нэршилийн хувьд үйлчлүүлэгчээ хүндэтгэсэн байдлаар онох хэрэгтэй. Тухайлбал, бидний судалсан улсуудад “донтох өвчтэй этгээдийг албадан өмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх газар” гэж төдийлэн нэрлэхгүй харин “нөхөн сэргээх төв”, “халамжлан өмчлэх төв”, “нөхөн сэргээх сувилал” гэх зэргээр нэрийдэж байна.

4. Мөн тухайн асуудлыг эрхлэн, хариуцаж буй төрийн байгууллага нь бидний судалсан улсуудад эрүүл мэндийн төрийн захиргааны төв байгууллага байгааг анхааран, цаашид Монгол Улс дахь тухайн байгууллага Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газрын харьяанд байх, эсвэл Эрүүл мэндийн яамны харьяанд байх эсэхийг нэмж судлах, анхаарах шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, дэлхий нийт донтохыг “өвчин” гэж үзэн эмнэлэг, анагаах талын төрийн төв байгууллагад харьяалуулж байгааг анхаарууштай. Чиг үүргийн хувьд

харьяалах дээд байгууллага болохын хувьд тухайн өмчилгээг хийх хувийн байгууллагад тусгай зөвшөөрөл олгох, тэдгээрт болон улсын байгууллагад холбогдох стандарт мөрдүүлэх, түүнийгээ хянах зэрэг өргөн хүрээний эрх мэдэл олгож болно.

5. Судалгаанд дурдсанчлан “донтох өвчинтэй тэмцэх цогц бодлого” бий болгох шаардлагатай байна. Нэгд, тухайн өвчинөөс урьдчилан сэргийлэх, хоёрт, нэгэнт өвчин туссан хүмүүсийг өмчлэх (хоргүйжүүлэх, дараа нь биений онцлогт тохируулан өмчилгээний төрлөө сонгон өмчлэх), турат, нөхөн сэргээх өмчилгээ (хэвтэж өмчлүүлсний дараа өвчтөн эмнэлгийн хяналтад байж, гадуур өмчлүүлэх), дерөвт, нийгэмшигүүлэх (өмчилгээний хүрээнд тухайн өвчтөнийг нийгэмд гаралад амь зуух, аж төрөх дадал, мэргэжлийн чадвар суулгах зэрэг) гэсэн энэ цогц арга хэмжээг нэвтрүүлбэл энэ чиглэлд хийж буй ажил илүү үр дүнд хүрнэ. Энэ хүрээнд тухайн өвчтөний өмчлэх, сэтгэл заслын өмчилгээ хийх, мэргэжлийн чадвар, дадал суулгах сургалт явуулах зэрэг бүхий л аргуудыг нэг дор явуулах боломжтой цогцолбор бий болгож болох юм.

6. “Зардал-үр дүнгийн шинжилгээ”-г нэвтрүүлэх, олон улсад хэрэгжиж буй

Донтох өвчинтэй тэмцэхэд зарцуулагдах зардлыг тооцох талаарх олон улсын удирдамж (*International Guidelines for Estimating the Costs of Substance Abuse*) болон Донтох өвчинтэй тэмцэхэд шаардлагатай зарим зардлаас зайлсхийх тухай олон улсын аргачлал (*International Guidelines for the Estimation of the Avoidable Costs of Substance Abuse*)-ыг хэрэглэн энэ

хүрээнд үр ашигтай зарцуулалт хийж байх нь манайх шиг төсөв багатай, шилжилтийн эдийн засагтай оронд нэн тохиromжтой.

7. Үүний зэрэгцээ нэгэнт л нийгмийн хalamжийн сайн бодлого хэрэгжүүлэн донтох өвчинтэй тэмцэх дэд бүтцийг боломжит байдлаар хөгжүүлэх чадвартай (care chain), эмчилгээг өндөр үр дүнтэй, хүртээмжтэй гүйцэтгэх санхүү, эдийн засаг, техник технологи, эм, хүний нөөцийн бололцоотой харьцангуй өндөр

хөгжилтэй боломж, бололцоо сайтай улс, орныг бодвол Монгол Улс харьцангуй сул нөөц бололцоотой улс тул шууд бус байдлаар жишээ нь нийлүүлэлтийг хязгаарлах (Швед Улс шиг), хэрэглээг хязгаарлах, архидан согтуурахтай холбоотой хуулийн хэрэгжилтийг чангатгах зэргээр урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаандaa анхаарал хандуулах нь шууд бус, харьцангуй зардал багатай байдлаар донтох өвчинтэй тэмцэх өндөр үр дүнтэй арга барил мөн юм.

Бэлтгэсэн: ХЭҮХ-ийн Хүүль зүйн судалгааны төвийн бодлогын судлаач Ч.Бат-Уянга

---00---

ЧӨЛӨӨТ ХУДАЛДАА БА БАЙГАЛЬ ОРЧНЫ ХАМГААЛАЛТ



ХЗҮХ-ийн Хууль зүйн судалгааны төвийн бодлогын судлаач Б.Ундрах

1. Оршил

Чөлөөт худалдааг 1950-аад оноос эхлэн олон улсын хүрээнд тууштай дэмжин хэрэгжүүлсээр ирсэн ба чөлөөт худалдааг дэмжих нь тодорхой орны эдийн засгийн хөгжилд ямар үр өгөөж үзүүлэх, ямар ач холбогдолтой байх талаар олон үзэл баримтлал байдаг. Энэ хүрээнд олон эрдэмтэд үндэсний үйлдвэрлэл дэвшилттэй хөгжсөн, хөгжингүй улс орны тухайд чөлөөт худалдааны механизм нь өндөр үр өгөөжтэй харин үндэсний үйлдвэрлэл сайн хөгжиж чадаагүй, харьцангуй сул хөгжилтэй улс орны тухайд чөлөөт худалдааг дэмжих нь эдийн засгийн хөгжилд харьцангуй өөрөөр нөлөөлдөг гэдэг дээр санал нэгдэж байна.¹

Тиймээс чөлөөт худалдааны механизм нь тодорхой хөгжлийн үе шатанд тодорхой үүрэг гүйцэтгэдэг болох нь тогтоогдсон.² Жишээ нь: олон арван жилийн өмнө зах зээлийг чөлөөлөн, чөлөөт худалдааг дэмжих нь Хятад улсын эдийн засгийн хөгжилд өнөө үед чөлөөт худалдааг дэмжихээс эрс тэс өөр үүрэг гүйцэтгэн, эдийн засгийн хөгжилд өөрөөр нөлөөлэх байсан байх. Өөрөөр хэлбэл тодорхой улс нь олон улсын хэмжээнд хэрэгжиж буй чөлөөт худалдааны механизмаас илүү ихээр үр ашиг хүртэх боломж нь тухайн орны хөгжил, үндэсний үйлдвэрлэл нь олон улсын түвшинд өрсөлдөхүйц дэвшилттэй байхаас шууд хамааралтай гэсэн үг учраас үндэсний үйлдвэрлэл сайн хөгжиж чадаагүй, харьцангуй сул хөгжилтэй улс орны тодорхой хэмжээнд үндэсний үйлдвэрлэлээ хамгаalan протекционист арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх нь эдийн засгийн хөгжилд тодорхой ач холбогдолтой байдаг байна.

Чөлөөт худалдааны хүрээн дэх үргийг улс орон нь хүрээлэн буй орчныг хамгаалах үүднээс биелүүлэхгүй байх боломжийг 1994 оны Тариф, худалдааны ерөнхий хэлэлцээрийн

шүү, 2008.

Joseph E. Stiglitz and Andrew Charlton, Fair Trade for All How Trade Can Promote Development, Oxford University Press, 2005. Т.Алтангэрэл, Тэнцвэрийн зарчим, 2005.

¹Ha-Joon Chang, Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism, Blooms-

George A. Berman and Petros C. Mavroidis, WTO Law and Developing Countries, Cambridge University Press, 2007.

хүрээнд тусгаж өгсөн.³ Ерөнхийдөө дэлхий дахиньг хамарсан цаг уурын дулаарал, цөлжилт, биологийн төрөл зүйлийн хомсдол, усны асуудал, ерөнхий экологийн тэнцлийн доройтол нь өнөө үед олон улсын түвшинд ях аргагүй гоцлон анхаарах асуудал болсон учраас чөлөөт худалдааны хүрээн дэх үүргийг улс орон нь байгаль орчноо хамгаалах үүднээс биелүүлэхгүй байх боломжийг өндөр үр дүнтэй ашиглах нөхцөл, байдал харьцаангуй әрэг байдлаар бүрэлдэж байгаа гэж үзэж болно. Зарим улс орон нь тодорхой хэмжээнд энэхүү боломжийг ашиглах оролдлогыг хийж ч болсон.⁴

³ТХЕХ-ийн 20 дугаар зүйл. Ерөнхийдөө дэлхийн худалдааны байгууллагын хүрээнд хэрэгждэг чөлөөт худалдааны механизмыг нь шууд болон шууд бус утгаараа экологийг хамгаалах асуудалтай хамааралтай аж. Жишээ нь: зарим улс орны хүрээлэн буй орчноо хамгаалах зорилгоор тогтоосон бүтээгдэхүүний өндөр шаардлага, стандарт, бүтээгдэхүүний шошго, баглаа боодол нь олон талт худалдааны системийн хүрээнд тавигддаг шаардлага, зарчимтай харшилж байдаг. Өөрөөр хэлбэл чөлөөт худалдааны зарчим нь улс, орныг хүрээлэн буй орчноо хамгаалахын түүд авах арга хэмжээнд нөхөн дэлгэрэнгүй ба энэ асуудлын хүрээнд тодорхой зөрчилдэен байдаг гэсэн үг юм. Тухайлбал: 1973 оны Ээрлэг амьттан ба ургамлын аймгийн ховордсон зүйлийг олон улсын хэмжээнд худалдаалах тухай конвенц, 1998 оны Аюултай зарим химийн бодис болон пестицидийг олон улсын хэмжээнд худалдаалахад хэрэглэх урьдчилан мэдээлж зөвшүүлж журмын тухай Роттердамын конвенц, 1989 оны Аюултай хог хаягдлыг хил дамжуулан тээвэрлэх, зайлцуулахад хяналт тавих тухай Базэлний конвенц мөн 1985 оны Озоны үе давхаргыг хамгаалах тухай Венин конвенц, 1987 оны Озоны үе давхаргыг задалдаг бодисын тухай Монреалийн протокол зэрэг нь хүрээлэн буй орчныг хамгаалахад ях аргагүй чөлөөт худалдааны бодлоготой зөрчилдэв. Patricia Birnie, Alan Boyle and Catherine Redgwell, *International Law & the Environment*, Oxford University press, 2009, page 754.

⁴ WTO Appellate Body Report, US-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R, adopted 6 November 1998. Patricia Birnie, Alan Boyle and Catherine Redgwell, *International Law & the Environment*, Oxford University press, 2009, Chapter 14.

Үүнтэй холбоотойгоор байгаль орчноо хамгаалахын тулд чөлөөт худалдааг хязгаарлах оролдлогыг харуулсан Дэлхийн Худалдааны Байгууллагын (ДХБ) Маргаан Шийдвэрлэх Байгууллага (МШБ) мөн нэгдсэн зах зээлийг дэмжин ажилладаг Европын Холбооны Шүүхээр шийдвэрлэсэн тодорхой ач холбогдол бүхий кэйсүүдийг авч үзье. Ингэхэлээр эдгээр шүүх эрх бүхий байгууллагууд шийдвэр гаргахдаа хүрээлэн буй орчныг хамгаалах асуудалд хэрхэн ач холбогдол өгч байгаа мөн энэ хүрээнд олон улсын түвшинд хандуулж буй өрөнхий чиг хандлагыг тодорхойлохыг оролдоо.

Манай орны тухайд 1997 оноос эхлэн ДХБ-ын гишүүн болон чөлөөт худалдааны хүрээн дэх үүрэг, хариуцлагыг биелүүлсээр ирсэн. Хүрээлэн буй орчныг хамгаалах үүднээс бид хэрхэн тодорхой хэмжээнд чөлөөт худалдаанд хязгаарлалт тогтоон улмаар үндэсний үйлдвэрлэлээ тодорхой хэмжээнд дэмжих мөн хүрээлэн буй орчноо хамгаалах боломжтой талаар энэ өгүүллэгт авч үзье.

2. Дэлхийн Худалдааны Байгууллага

Анхлан 1947 онд байгуулагдаж байсан Тариф, худалдааны ерөнхий хэлэлцээрээс (ТХЕХ) хойш чөлөөт зах зээлийг хөгжүүлэн бараа, үйлчилгээний хоригийг хүчингүй болгох асуудалд олон улсын түвшинд маш их нхаарал хандуулсаар ирсэн.

Хүрээлэн буй орчныг хамгаалахтай холбогдсон олон улсын эрх зүйн баримт бичгүүд болон худалдааны баримт бичгүүдэд тодорхой байдлаар аль асуудалд нь илүүтэй ач холбогдол ягэх ёстой талаар тодорхойлсон чиг баримтлал тусгагдаагүй байгаа ч дурдсан болон бусад холбоо бүхий шийдвэрээс үзэхдэд энэхүү асуудлыг тэнцвэржсэн байдлаар шийдвэрлэх арга барил ажиглагдаж байна.

ДХБ/ТХЕХ-т тусгагдсан чөлөөт худалдааны гол зарчмуудыг тоймолов бол:

Үндэсний дэглэм (National treatment);

- Нэн тааламжтай үндэстний дэглэм (Most favorable nation treatment);

- Тоон хязгаарлалт (Quantitative restriction) юм.

ТХЕХ-ийн 20 дугаар зүйлийн дагуу хүн, амьтан, ургамлын амьдрал, эрүүл мэндийг хамгаалах үүднээс шаардлагатай тохиолдолд худалдааг хязгаарласан арга хэмжээг авахыг зөвшөөрдөг. Энэ заалтад хэдийгээр хүрээлэн буй орчныг хамгаалах гэсэн тодорхой нэр томъёо байхгүй ч гэлээ хүний эрүүл мэндийг хамгаалах үүднээс байгаль орчныг хамгаалах шаардлагатай гэсэн шууд бус утгаар ойлгогддог. Энэ зүйлийн хүрээнд чөлөөт худалдааг хязгаарлахын тулд улс орны авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ нь хамгийн гол нь туйлын чухал (necessity), ялгаварлан гадуурхахгүй байх (non-discriminatory) мөн худалдаанд далд хязгаарлалт болохгүй байх (disguised restriction) гэсэн шаардлага, шалгуурыг хангасан байх ёстой.

ДХБ-ын маш хүчирхэг МШБ нь түүний үр дүнтэй ажиллах гол нөхцөлийг хангадаг. Энэхүү байгууллагын үндсэн ажиллах зарчим нь хэрэв тодорхой улс орон нь уг шүүхийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөхгүй, хэрэгжүүлэхгүй байгаа тохиолдолд бусад гишүүн улс орон нь холбогдох улсын эсрэг хариу буюу сөрөг арга хэмжээ авах боломжийг олгодогт оршино (reciprocal system).

Энэ хүрээнд уг МШБ-аар шийдэгдсэн нэхэмжлэгч Европын Холбоо мөн хариуцагч Бразил Улсын

хооронд болсон дахин боловсруулагдсан дугуйн бүрээс хаймрын⁵ импортыг хориглосон асуудлаарх шүүхийн шийдвэрийг жишээлэн дурдъя.⁶ Бразил Улс нь бүрээс хаймрын импортыг хориглосон ба энэхүү хоригийг Европын Холбоо эсэргүүцэн ДХБ-ын МШБ -д хандан нэхэмжлэл гаргасан байна. Бразил Улс нь өөрийн хуулийн дагуу хатуу дугуйн хаймрыг импортлохыг хориглосон бөгөөд гагцхүү уг улс нь МЕРКОСУР-ын⁷ гишүүн орон учраас бусад МЕРКОСУР-ын гишүүн улс орноос импортлогдож байгаа бүрээс хаймрыг импортлохыг зөвшөөрсөн байна. Бразил импортын хориг арга хэмжээгээ зөвтгөхдөө ТХЕХ-ийн 20 дугаар зүйлийн (б)-ийн хүрээнд “хүн, амьтан, ургамлын амьдрал, эрүүл мэндийг хамгаалахад шаардлагатай” гэдэг байр сууринаас хандсан байна. Энэ тайлбарыг ч МШБ хүлээн зөвшөөрсөн төдийгүй Европын Холбооны санал болгож байгаа шиг бусад ямар нэгэн арай хязгаарлагдмал байдлаар авах арга хэмжээ (reasonably available alternatives /бүрээс хаймрын хог хаягдалтай холбоотой менежментийг сайжруулах гэх мэт/) байхгүй гэдэг байр суурийг бүрэн хүлээн зөвшөөрсөн. МШБ нь хэдийгээр хүрээлэн буй орчныг хамгаалахад туйлын чухал учраас Бразил Улс нь холбогдох импортын хязгаарлалт тогтоосон гэдэгтэй санал нэг байсан хэдий ч МЕРКОСУР-ын бусад гишүүн улс орноос импортлогдож байгаа хайmart

⁵Retreaded tyres гэдэг нь дахин боловсруулагдсан ашиглагдсан дутуй юм.<http://en.wikipedia.org/wiki/Retread>

⁶ WTO Dispute Settlement Body, Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres, Report of the Appellate Body (WT/DS332/AB/R). 3 December 2007.

⁷ Өмнөд Америкийн нэгдсэн зах зээл. <http://en.wikipedia.org/wiki/Mercosur>

хориг тогтоогоогүй шалтгааны улмаас Бразил Улсын холбогдох арга хэмжээг үл ялгаварлахгүй байх гэсэн шаардлагыг хангахгүй тул чөлөөт худалдаанд далд, шууд бус хязгаарлалт тогтоож байна гэж дүгнэсэн байна.

Энэ шийдвэрийг дүгнэн гол онцлон тэмдэглэх зүйл нь Бразил Улсын хүрээлэн буй орчноо хамгаалахын тулд авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ нь зайлшгүй, зүй ёсны байсан гэдгийг МШБ бүрэн хүлээн зөвшөөрсөнд байгаа юм. Магадгүй энэхүү арга хэмжээг Бразил Улс нь ялгаварлахгүйгээр хэрэгжүүлсэн бол МШБ шийдвэрээ тэдний талд гаргах байсан байх.

3. Европын Холбоо

Европын Холбооны нэгдсэн зах зээлийг дэмжих бодлого ч мөн л чөлөөт зах зээлийг дэмжих зарчмын хүрээнд хэрэгждэг бөгөөд Европын Холбооны үндсэн эрх зүйн хэм хэмжээ, зарчмыг тусгасан Европын Холбооны Үйл ажиллагааны тухай хэлэлцээрт (Treaty on the Functioning of the European Union) нэгдсэн зах зээлийн хүрээнд гишүүн-орнууд дараах хоёр үндсэн худалдааны зарчмыг дагах ёстой байдаг.⁸

- Тoo хэмжээгээр хязгаарлалт тогтоох (qualitative restriction);
- Чанарын хүрээнд далд хязгаарлалт тогтоох (quantitative restriction).

Мөн олон нийтийн эрүүл мэнд, сайн сайхны төлөө гишүүн-орнууд нэгдсэн зах зээл дэх чөлөөт худалдааг дэмжихтэй холбоотой үүргийг биелүүлэхгүй байх боломжтой.⁹

⁸Articles 34, 35 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

⁹ Article 36 of the Treaty on the Functioning of the

Хэдийгээр энэ хүрээнд хүрээлэн буй орчныг хамгаалах талаар уг баримт бичигт тодорхой байдлаар тусгагдаагүй¹⁰ ч гэлээ хэрэв тодорхой гишүүн-орны нэгдсэн зах зээл дэх чөлөөт худалдааг хязгаарласан ямарваа нэгэн арга хэмжээ нь туйлын чухал (necessary), тэнцвэржсэн (proportionate) мөн үл ялгаварлахбайдлаар (non-discriminatory) хэрэгжиж байвал холбогдох улс орон нь нэгдсэн зах зээлд чөлөөт худалдааг хязгаарласан арга хэмжээг хэрэгжүүлж болдог байна.

Мөн л Европын Холбооны гишүүн-орнууд нь Европын Шүүхийн (European Court of Justice) харьялалд (mandatory jurisdiction) хамарагдах ёстой байдаг ба уг шүүхийн шийдвэрийг заавал даган биелүүлэх шаардлагатай байдаг тул шүүхийн шийдвэр нь өндөр үр дүнтэйгээр хэрэгждэг. Энэ хүрээнд олон нийтийн эрүүл мэнд, хүрээлэн буй орчныг хамгаалах зорилгоор нэгдсэн зах зээл дэх чөлөөт худалдааг хязгаарласан нэгэн сонирхолтой кэйсийг авч үзье.¹¹

Европын Холбоо нь хүрээлэн буй орчныг хайрлан хамгаалах зорилгоор Баглаа сав болон баглаа савны хаягдлын талаарх директив (Directive on packaging and packaging waste)¹² гаргасан ба энэ хүрээнд гишүүн-орныг баглаа, савыг дахин боловсруулах тогтолцоог бий болгон дэмжин ажиллахыг уриалсан байна. Гэвч уг директивид энэхүү тогтолцоог бий болгох арга зам, тодорхой шаардлагын талаар турдаагүй

European Union.

¹⁰Энэ асуудал нь тер засгийнхан мөн бизнесийн салбарынхан эдийн застийн есөлтийг хүрээлэн буй орчныг хамгаалах хүрээнд хязгаарлас болзошгүй гэдэг үүднээс хардан ханддагтай холбоотой юм.

¹¹EU Court of Justice, C-463/01, *Commission v Germany*, 14 December 2004.

¹²Directive 94/62 on packaging and packaging waste.

юм. Энэхүү директивийн хүрээнд Германы баталсан Верпак (VerpackV) нь ус, ундааг дахин боловсруулах зориулалтгүй саванд савласан тохиолдолд уг ус, ундааг худалдаалагч нь 0.25 евро мөн үүн дээрээ холбогдох НӨТ-ыг дахин боловсруулах зориулалтгүй савлагаатай ус, ундаа болгонд урьдчилсан төлбөр хэлбэрээр төлөх үүрэгтэй байхаар тусгажээ. Энэхүү урьдчилан төлөх төлбөр нь эцсийн хэрэглэгч хүртэлх худалдааны хүрээнд хийгдэх дистрибуьютер болгоноос хураагдах ёстай байна. Улмаар дахин боловсруулах боломжгүй савлагааг үйлдвэрлэсэн улс орон уруу нь урьдчилсан хураамжийг ашиглан буцаан тээвэрлэхээр зохицуулсан байна.

Гэвч Герман Улс нь холбогдох зохицуулалтын дагуу сав, савлагааг дахин боловсруулах нэгдсэн тогтолцоог (system of standardized reusable bottles) бий болгосон ба бусад гишүүн-орны үйлдвэрлэгчид ч дахин боловсруулах сав савлагааг хэрэглэнсээр германы сав, савлагааг дахин боловсруулах нэгдсэн тогтолцоонд хамрагдан тэднээс шаардагдаж буй энэхүү илүүдэл зардлыг багасгах, үгүй болгох бүрэн боломжтой байна. Өөрөөр хэлбэл Герман Улс нь урьдчилан төлбөр төлөх мөн буцаан олгох тогтолцоог бий болгон үйлдвэрлэгчдийг дахин боловсруулах боломжтой сав, савлагааг ашиглахад хүргэх цаашлаад сав баглаатай холбоотойгоор гарах хог хаягдлыг багасган хүрээлэн буй орчныг хамгаалах зорилготой ажээ. Гэвч Германы энэхүү арга хэмжээ нь бусад гишүүн-орны үйлдвэрлэгчдэд нэмэлт зардал “илүү ачаа” болсон зохицуулалт байна гэсэн эсэргүүцэлтэй тулгарсан байна.

Үүний хариуд Герман нь энэхүү арга хэмжээг холбогдох Холбооны директивийн хүрээн дэх үүрэг хариуцлагыг биелүүлэх зорилготой авч хэрэгжүүлж байгаа түүнчлэн энэ арга хэмжээ нь үйлдвэрлэгчдийг байгальд ээлтэй менежментийг нэвтрүүлэхэд хүргэх гол зорилгыг агуулж байгаа төдийгүй мөн хэм хэмжээ нь дотоодын болон Холбооны гишүүн-орнуудад үл ялгаварлах байдлаар адил үйлчилж байгаа хэмээн өөрийн авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээг зөвтгөсөн байна.

Энэ хэргийг шийдвэрлэхтэй холбоотой хийгдсэн судалгааны үр дүнд германы үйлдвэрлэгчид нь 90% дахин боловсруулах боломжтой савлагааг зөвхөн 10% дахин боловсруулах боломжгүй савлагааг хэрэглэдэг байхад бусад гишүүн орон 71% хүртэл дахин боловсруулах боломжгүй сав савлагааг хэрэглэдэг гэдэг нь тогтоогдсон байна. Үүний зэрэгцээ Герман Улс нь уг хуулийг хүчин төгөлдөр болгон хэрэгжүүлэхэд 6 сарын шилжилтийн хугацаа олгосон нь үйлдвэрлэлтийн тодорхой нэг арга барилаас өөр нэг хэв маяг болох дахин боловсруулах савлагааг нэвтрүүлэхэд бусад орны үйлдвэрлэгчдээс өндөр өртөг, тодорхой зардлыг шаардаж байв.

Үүнээс үүдэн Герман Улсын авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ нь хэдий хүрээлэн буй орчныг хамгаалахад түйлийн чухал арга хэмжээ мөн өөрийн болон гадаадын үйлдвэрлэгчдийг үл ялгаварлах зарчмаар хэрэгжиж байгаа ч гэсэн энэ арга хэмжээ нь хүрэх гэж буй зорилгын хүрээнд **тэнцвэржсэн** байдлаар явагдах ёстай учраас урьдчилан төлбөр авах болон буцаах тогтолцоог хэрэгжүүлэхэд 6 сарын шилжилтийн хугацаа олгосон нь бусад улс орны үйлдвэрлэгчдэд харьцангуй

хүнд байдлаар тусч байна гэж дүгнэгдсэн байна. Үүн дээр дотоодын үйлдвэрлэгчдэд шинэ тогтолцоо, арга хэмжээ нь хамаагүй ашигтай тул Герман Улсыг нэгдсэн зах зээл дэх худалдааг шууд бусаар хязгаарлаж, шударга бус байдлаар өрсөлдж байна гэж Европын Холбооны Шүүх шийдвэрлэсэн байна. Энэ шийдвэрийн хүрээнд онцлох зүйл нь хэдий Шүүх зорилгodoо хүрэхийн тулд Герман Улсыг шилжилтийн хугацааг хангалттай байдлаар олгоогүй учраас тэнцвэржсэн байдлаар арга хэмжээг авч чадаагүй гэж дүгнэсэн хэдий ч энэхүү арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх нь хүрээлэн буй орчныг хамгаалахад түйлийн чухал, зайлшгүй арга хэмжээ байна гэдэгтэй бүрэн дүүрэн санал нийлсэнд оршино.

4.ДҮГНЭЛТ

Чөлөөт худалдаа нь улс орны хөгжлийн тодорхой ўе шатанд тодорхой үүрэг, ач холбогдолтой байдаг. Тиймээс протекционист арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх нь манай орны үндэсний үйлдвэрлэлийн өнөөгийн болон цаашдын хөгжилд тодорхой хэмжээнд ач холбогдолтой юм.

Байгаль орчныг хамгаалах асуудал нь олон улсын хэмжээний нэн чухал асуудал болсон ба энэ асуудлыг шийдвэрлэхэд бүхий л улс орны хувь нэмэр, хүчин чармайлт шаардагдаж байна. ДХБ-ын МШБ болон ЕХ-ны Шүүх нь чөлөөт худалдаа болон байгаль орчныг хамгаалахтай холбогдсон шийдвэрүүдийг гаргахдаа хүрээлэн буй орчныг хамгаалах асуудалд бодит байдлаар чухал ач холбогдол өгч байгаа нь улс орон байгаль орчноо хамгаалахын тулд чөлөөт худалдааг тодорхой хэмжээнд хязгаарласан арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх бүрэн боломжтой гэдгийг гэрчилж байна. Үүнээс үзэхэд хүрээлэн буй орчноо хамгаалах зорилгоор чөлөөт худалдааг хязгаарласан тодорхой арга хэмжээ авах бүрэн боломжтой. Гагцхүү улс орны авч хэрэгжүүлж байгаа, арга хэмжээ нь түйлийн чухал (necessity) мөн үл ялгаварласан (non-discriminatory) байх гэсэн хоёр үндсэн шалгуурыг хангасан байх ёстой. Иймд байгаль орчноо хамгаалах хүрээнд бид чөлөөт худалдааг хязгаарлах тодорхой арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх бололцоотой төдийгүй үндэсний үйлдвэрлэлээ тодорхой байдлаар хамгаалан, дэмжих бүрэн боломжтой байх магадлалтай.

---00---

RULE OF LO LAW IN CHINA: THE FALLING TRAJECTORY

Зам



*Олон улсын хуулийн Андерсон энд
Андерсон фирмийн ахлах зөвлөх.
Вашингтоны Их Сургуулийн доктор
(Ph.D.) Дэвид С.Баксбаум*

When I arrived in China in the spring of 1972, there were no courts, arbitration tribunals nor law firms. Almost all law departments in universities were closed. The publically promulgated laws (aside from special rules and regulations for state-owned enterprises) consisted of a Constitution of very poor quality, the "Marriage Law" of 1950, and the Counter-Revolutionary Regulations.

Nevertheless, parties, including foreign parties continued to sign contracts and perform them, perhaps more consistently than today. If there were contractual legal disputes, one of the parties approached the higher authority of the government agency that signed the contract, to resolve the dispute.

Having participated in legal work and proceedings in China since 1972, I was privileged to see the enormous growth of laws, law departments, lawyers, courts and administrative tribunals since 1978 as result of the great reforms in China spearheaded by Zhao Ziyang, Hu Yaobang and Deng Xiaoping, among others. China now has a relatively comprehensive body of good laws, with significant lacunae, high quality lawyers in abundance, many excellent law departments and law institutes, better qualified judges, improved administrative tribunals and a failing judiciary.

While China has witnessed tremendous economic and political growth in the past three decades, sharply unmatched by such growth is China's judicial system, which has been falling far behind its development while other political, social and economic institutions are improving rapidly.

Fundamental problems

The problems with the Chinese judicial system are well-known to the Chinese government, and it has been reliably reported that senior officials in the Ministry of Justice and Supreme People's Procuratorate (the state prosecutor office) have acknowledged the need for substantial reform.

In an article in *Century Weekly* and subsequent writings in the *South China Morning Post* last year, well-known publisher Hu Shuli nails the problem of governance in China: "For the rule of

law to function, China needs a legislature that makes laws with public support, government that enforces the laws strictly, and a judiciary that independently monitors the legality and legitimacy of government decisions. These must be the starting blocks for improvements to China's governance." She further points to the fundamental problems underlining the lack of judicial legitimacy and independence.

Judges

Compared to a successful lawyer, an equally honest, hard-working and righteous judge in China earns a very low income, yet they undertake work not required by judges in other jurisdictions. In other countries, certain work is undertaken by bailiffs, for example, the sealing of bank accounts, the seizure of assets, and the like. The combination of low wages and the burden of non-judicial work demeans judicial personnel, who do not receive proper respect.

Many countries do not have enforcement tribunals and court judgments are enforced by bailiffs under the supervision of the judge in charge of the case. In countries which have enforcement tribunals, such tribunals are often administrative organizations for enforcing judgments. This means judgments are given to the administrative organization for enforcement. In China, however, to affect compulsory enforcement of a judgment, one must take a judgment to the enforcement tribunal, which had nothing to do with the rendering of the judgment. It is common for defendant to attempt to re-try cases in the enforcement tribunal. The enforcement tribunal is a waste of time, money and encourages corruption.

Judges in China are permitted and do consult with higher courts before making their decisions. It is common, for example, for a judge from the civil tribunal of an intermediate court to consult with the head judge of the civil tribunal of a higher court, about the decision he intends to make. Once they make a decision based on the higher court's opinion, naturally an appeal becomes useless.

Interference and corruption

In China, judicial procedures are often interfered with by:

- persons outside of the court who have relationship with the judges, such as government officials, party officials, business persons, etc.;

- persons outside the court, who contact higher officials within the court, such as the head of the court or the judicial committee, with intention to interfere with the collegial panel's decision making;

- higher officials in the court interfere with the collegial panel's decision making, and

- lawyers approaching the judge, without the knowledge of the other party, in an attempt to influence the judge's decision.

- These all violate Chinese laws. Yet little is done to stop these malpractices.

Corruption exists in the judicial system, such as:

- financial corruption: because of lack of proper remuneration, judges are open to bribery and are recipients of bribes;

- political corruption: judges are pressured to decide cases in a certain way, as a result of political pressure, and

- judges are pressured within the court system to decide cases in a certain

way by being promised either additional benefits or having benefits withheld.

While judges are prosecuted from time to time, a serious crackdown on judicial corruption has not been undertaken.

Evidence

China does not have an independent and comprehensive code of evidence, and for many years the National People's Congress has not enacted such law, therefore, there is excessive reliance on documentary evidence. Furthermore, the lack of oral testimony means that a great body of facts is never heard by the judge, making it extremely difficult to issue proper verdicts.

As to perjury in commercial and civil cases, very little legal action can be taken against the perjurer since there are no serious legal restrictions on perjury in civil and commercial cases. Even if a witness lies at his pleasure, the judge does not have enough power to punish him or her for such an act. On the other hand, judges do not adequately value oral testimony of witnesses, and ordinary courts generalize that oral testimony is valueless and do not consider it.

Compared to foreign judges and lawyers, Chinese judges and lawyers lack sufficient authority. Judges — aside from not having the authority to administer their own judgments — lack authority to compel the production of evidence in a forcible way, to interrogate witnesses, to swear witnesses and seriously punish them for perjury, etc. This has affected their ability to make just decisions.

Lawyers also have insufficient authority to collect evidence from government and public agencies. Lawyers,

particularly in sensitive cases and criminal cases, are subject to prosecution and detention for minor matters, seriously affecting their ability to defend their client's legitimate interest.

In many instances, the courts do not follow the law. This is particularly true, for example, where courts do not want to receive certain cases. Instead of following the "Civil Procedure Law", and receiving a case file and deciding in seven days whether or not to accept the case, courts often just do not accept a case and refuse to make a decision on whether or not the case should be accepted, so that there is no appeal possible. Furthermore, in enforcing foreign arbitral awards, the courts are often in violation of Chinese law which requires enforcement within six months of application.

Because of the problems with the court system, the Chinese government has emphasized conciliation rather than having courts make decisions. This extreme emphasis on conciliation is undermining the entire judicial function.

Furthermore, the government has re-introduced the old system of people's assessors, whereby two non-specialists assist the judge in handling a case, instead of three judges in the normal collegiate panel hearing the case. The assessors are generally unhelpful and often do not even participate in the trial. This further undermines judicial professionalism.

Problems with arbitration

Arbitration is a good way to resolve commercial disputes. However, because of the weakness of Chinese courts and their resistance to enforcement of arbitral awards, international commercial arbitration in China, is not a good alternative to litigation. Arbitration of

foreign related disputes in China has been fraught with many of the same problems as the judiciary, corruption, inefficiency and lack of enforcement. CCPIT arbitration does not countenance *ad hoc* arbitration and discriminates as to arbitration fees between local arbitrators and panelists outside of mainland China.

Chinese courts do not enforce *ad hoc* arbitration decisions and their enforcement of institutional decisions is quite poor. While pursuant to the Rules of the Supreme People's Court, foreign award should be enforced within six months of application to a court in China, in a recent case we handled, it took four years to enforce the decision. Fortunately, we were able to attach respondent's assets prior to their disappearance.

While the New York Convention for Compulsory Enforcement of Arbitral Awards, of which China is a member, provides very narrow grounds to refuse enforcement, Article 213 of China's "Civil Procedure Law" provides grounds for the courts to resist enforcement. Article 68 of the "Arbitration Law" even provides for applications to cancel arbitral awards. According to a report in the *Legal Daily* in last November, serious consideration is being given to narrowing the grounds on which enforcement of arbitral awards can be refused.

The Chinese courts are clearly in breach of Chinese law and China is in breach of its responsibilities under the New York Convention by its long delays in enforcing foreign arbitral awards. To rectify this problem, Chinese law should recognize *ad hoc* arbitral decisions and enforce all arbitration decisions promptly and virtually automatically.

Moving mountains

As stated by Hu Shuli: "The selection of judges cannot be done in the same way that party cadres and government officials are chosen; the process for the former must be based on established practice in societies with rule of law. Also, the budget for the justice department must be channeled through congress, not tied to the administration, so as to ensure the judiciary remains impartial." The fact that judges are now beholden to local governments, who pay their salaries and often try to influence their decisions, undermines judicial independence.

Judges' salaries should be reasonably raised to provide adequate financial incentives for judges to do their job and reward those for high quality performance. They should also be encouraged to improve their qualifications and attend judicial conferences in China and overseas.

With respect to judges being burdened with much non-judicial work, bailiffs and other enforcement officers should undertake seizure and freezing of assets under the judges' direction; such work should not be done by the judges themselves.

Enforcement tribunals should serve only as an administrative organization to enforce judgments, but never a judicial organ. It is best to eliminate the enforcement tribunal.

In February 2011, the Supreme People's Court promulgated the "Notice on Promulgating the 'Provisions on Withdrawal by Leading Cadres and Judges in Charge of Adjudication or Execution Whose Spouses or Children Practice as a Lawyer'" This document provides for

conditions regarding avoidance of conflict of interest to be implemented, as well as circumstances which such avoidance applies to. Though helpful in ensuring impartiality of court trials, this is still is inadequate to eradicate the problem of interference with judicial procedures.

On the other hand, the authority of the judiciary should be significantly

boosted. Reforms like enacting a comprehensive code of evidence, establishing administrative courts for administrative matters, and eliminating the enforcement tribunal are worthy little steps. While these little steps may not mean much individually, they can move mountains in aggregate.

---оо---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ВОЕННАЯ ПРОКУРАТУРА И СУД В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОХУ-ын Цэргийн Их Сургуульийн
Эрх зүйн тэнхимийн эрхлэгч
доцент, хурандаа И.А.Слободанюк

Судебная реформа 60-х гг. 19 в.

В 1862 г. была разработана концепция судебной реформы, именуемая «Основными положениями преобразования судебной части в России», а в 1864 г. Александром 2 был подписан Указ Правительствующему Сенату, утвердивший Учреждение судебных установлений, Устав уголовного судопроизводства, Устав гражданского судопроизводства и Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. Эти акты были приняты в контексте судебной реформы, задачами которой было упрощение судопроизводства и создание стройной системы судебных органов в Российской империи. Идеи данной реформы реализовывались вплоть до 1917 г., не всегда успешно и последовательно, но, тем не менее, значение судебной реформы 60-х гг. 19 в. трудно переоценить.

Судебную систему России стали составлять общие суды (окружные суды, учреждаемые для нескольких уездов, которые действовали как суды первой инстанции, судебные палаты, учреждаемые для нескольких губерний, действовавшие как суды второго звена и кассационные департаменты Сената) и местные суды (мировые судьи и съезды мировых судей).

В таком виде судебная система России просуществовала до 1917 г.

Место военных судов в судебной системе РФ.

Мировая практика свидетельствует о том, что во многих странах существуют и действуют военные суды, как элемент судебной системы государства. В настоящее время в различных государствах наметилась тенденция, что организация военные судов рассматривается в двух формах¹:

1. Когда Военные суды, создаются военным командованием для рассмотрения дел в отношении подчинённых военнослужащих;

2. Когда военные суды действуют на постоянной основе.

Российская Федерация не является исключением. Военные суды в РФ действуют на постоянной основе, и, входят в систему судов общей юрисдикции.

Характеристика деятельности военных судов в РФ:

1. Как уже отмечалось, Военные суды входят в судебную систему Российской Федерации, являются федеральными судами общей юрисдикции;

¹См. А. С. Кобликов. Военные суды. Учебное пособие. - М., Военный университет. 2002.

2. Военные суды осуществляют судебную власть в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и федеральных органах исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба;

3. Исходя из судоустройственного принципа, осуществления правосудия, военные суды, также создаются по территориальному критерию, но по месту дислокации воинских частей и учреждений Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. При чём военные суды располагаются в открытых для свободного доступа местах.

4. При осуществлении правосудия военные суды действуют в соответствии с теми же принципами, которые действуют и другие суды в РФ.

5. Военные суды создаются или упраздняются только федеральным законом².

6. Военные суды осуществляют правосудие от имени Российской Федерации. В данном случае речь идёт о том, что военные суды по уголовным, гражданским и административным делам постановляют приговоры, постановления именем РФ.

7. Военные суды рассматривают подсудные им дела в порядке гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

² В федеральном законе о создании гарнизонных военных судах в обязательном порядке должна идти речь о территории, на которую распространяется юрисдикция вновь созданного гарнизонного военного суда. Данное положение определено ст. 17 ФКЗ «О судебной системе РФ».

8. Судопроизводство и дело-производство в военных судах ведутся на русском языке. Участвующим в деле лицам, не владеющим русским языком, в соответствии с судопроизводственным принципом правосудия, язык судопроизводства, обеспечивается право выступать и давать объяснения на родном языке либо на любом свободно избранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

9. Надзор за судебной деятельностью военных судов осуществляют Верховный Суд РФ, как непосредственно, так и через Военную коллегию Верховного Суда РФ.

10. Задачи военных судов во многом сходны с задачами и функциями других судов общей юрисдикции. Основными задачами военных судов является обеспечение и защита:

- нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, юридических лиц и их объединений;

- нарушенных и (или) оспариваемых прав и охраняемых законом интересов местного самоуправления;

- нарушенных и (или) оспариваемых прав и охраняемых законом интересов РФ, субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Окружной (флотский) военный суд

Окружной (флотский) военный

суд действует на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, на которой дислоцируются воинские части и учреждения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. В настоящее время в системе военных судов действуют 6 окружных военных судов и 2 флотских военных судов.

Окружной (флотский) военный суд образуется в составе председателя, его заместителей, других судей и присяжных заседателей. В окружном (флотском) военном суде может быть образована должность первого заместителя председателя.

Окружной (флотский) военный суд действуют в составе:

- президиума суда;
- судебных коллегий и (или) судебных составов.

Кроме всего в окружной (флотский) военный суд имеет аппарат суда.

Гарнизонный военный суд

Гарнизонный военный суд является судом первого звена в системе военных судов. Действует гарнизонный военный суд на территории, на которой дислоцируются один или несколько военных гарнизонов.

Гарнизонный военный суд образуется в составе председателя, его заместителей и других судей. Гарнизонный военный суд имеет свой аппарат суда.

Гарнизонный военный суд осуществляет следующие полномочия:

А). Рассматривает дела по существу, подсудные военным судам, в первой инстанции в следующем

составе:

1) гражданские и административные дела единолично судьёй гарнизонного военного суда;

2) уголовные дела единолично судьёй гарнизонного военного суда.

В). Принимает решения об аресте, о заключении под стражу, содержании под стражей, об ограничении прав на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, на неприкосновенность жилища, а также жалобы на действия (бездействие) лица, производящего дознание, следователя, прокурора и принятые ими решения в случаях и порядке, которые установлены УПК РФ единолично судьёй гарнизонного военного суда.

Подведомственность и подсудность дел военным судам.

В отличие от других судов общей юрисдикции военные суды имеют определённую специфику при осуществлении правосудия. Более существенно данная специфика проявляется в подсудности дел военным судам.

Военным судам подсудны следующие категории дел:

А). По уголовным делам:

-о всех преступлениях, совершенных только военнослужащими и гражданами, проходящими военные сборы. Уголовно-процессуальное законодательство рассматривает подсудность уголовных дел военным судам исходя из критерия, что военнослужащие и граждане, проходящие военные сборы во время рассмотрения уголовного дела

в военном суде должны иметь статус военнослужащего³;

-о преступлениях других лиц, совершенные ими на территории Российской Федерации, военным судам неподсудны. Исключением являются дела о групповых преступлениях, по которым обвиняются как гражданские лица, так и военнослужащие. Такие дела подсудны военным судам при условии, что обвиняемые из числа гражданских лиц против этого не возражают (ч.7 ст. 31 УПК).

В том случае, если военные суды дислоцируются за пределами территории Российской Федерации, то им будут подсудны уголовные дела о преступлениях, которые были совершены военнослужащими, проходящими военную службу в составе российских войск, членами их семей и другими гражданами при наличии одного из следующих условий:

-действие содержит признаки преступления, предусмотренные УК РФ и совершено на территории, находящейся под юрисдикцией РФ;

-действие содержит признаки преступления, предусмотренные УК РФ и совершено при исполнении служебных обязанностей;

-действие содержит признаки преступления, предусмотренные УК РФ и посягает на интересы РФ;

-если иное не предусмотрено

³ Данное положение нашло своё отражение в ст. 31 УПК РФ, и, оно противоречит ст. 7 ФКЗ «О Военных судах в РФ». Но ст. 7 УПК РФ свидетельствует о том, что суд, прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель не должны применять какой – то другой ФЗ, противоречащий УПК РФ. Поэтому на этом основании в настоящее время и действуют положения о подсудности, регулируемые ст. 31 УПК РФ.

международным договором РФ.

Кроме всего прочего военные суды в рамках уголовного дела рассматривают жалобы на:

- применение лицом, производящим дознание, следователем или прокурором заключения под стражу в качестве меры пресечения, а равно на продление указанными лицами сроков содержания под стражей в отношении военнослужащих, граждан, проходящих военные сбры;

- действия (бездействие) военных прокуроров и принятые ими решения по делам, расследуемым в отношении военнослужащих, граждан, проходящих военные сбры;

- ограничение конституционных свобод и прав на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, на неприкосновенность жилища.

Б). По гражданским и административным делам:

- о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений;

- о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан, проходящих военные сбры от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений;

Кроме этого военные суды вправе рассматривать действия (бездействие) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятые ими решения, нарушившие права, свободы и охраняемые законом интересы граждан, уволенных с военной службы, а также граждан, прошедших военные сборы в период прохождения ими военной службы или военных сборов.

История военной прокуратуры в России

Зарождение органов прокуратуры в России уходит корнями в начало XVIII века и связано с реформами Петра I по созданию регулярной армии.

Происходило становление института прокурорских чинов в армии и на флоте. Во всех полках пехоты и кавалерии, в местах дислокации флота были введены должности полковых аудиторов-юристов, сочетающих в одном лице полномочия следователя, прокурора и судьи.

С 1992 г. по настоящее время деятельность органов военной прокуратуры регламентируется разделом VI «Особенности организации и деятельности органов военной прокуратуры» Федерального закона от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Задачи и основные направления деятельности военной прокуратуры

Военная прокуратура входит в единую систему органов прокуратуры РФ, но выступает в этой системе обособленно, имея при этом специфические задачи, являясь разновидностью специализированных прокуратур.

Военная прокуратура направляет свою деятельность на укрепление законности и правопорядка в Вооруженных Силах РФ, безопасности РФ, боеспособности и боевой готовности Вооруженных Сил РФ, воинской дисциплины и установленного порядка несения воинской службы, прав и свобод военнослужащих, призванных на сборы военнообязанных, членов их семей, гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, прав и законных интересов воинских частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций Вооруженных Сил РФ, а также других воинских формирований.

Военные прокуроры осуществляют:

- надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав военнослужащих, членов их семей и иных граждан органами военного управления и должностными лицами воинских частей, учреждений и организаций Министерства обороны РФ, Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, Федеральной службы по оборонному заказу, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, Федерального агентства специального строительства, внутренних войск Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Федеральной службы охраны РФ, Службы внешней разведки РФ, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (за исключением Государственной противопожарной службы, а также

финансируемых за счет местных бюджетов региональных поисково-спасательных отрядов и территориальных поисковых спасательных служб МЧС России), Главного управления специальных программ Президента РФ, Службы специальных объектов при Президенте РФ, Добровольного общества содействия армии, авиации и флоту России (ДОСААФ России), ОАО «Оборонсервис» и управляемых им открытых акционерных обществ, страховых компаниях, осуществляющих за счет бюджетных средств страхование жизни и здоровья военнослужащих и граждан; призванных на военные сборы (в части, касающейся этой деятельности), других федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба;

- надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в указанных воинских частях, органах и учреждениях;

- надзор за исполнением должностными лицами пограничных органов Федеральной службы безопасности РФ законов, а также соблюдением законных прав и установленных гарантий граждан в изоляторах временного содержания и помещениях, специально оборудованных для содержания лиц, подвергнутых административному задержанию на основании Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-И «О Государственной границе Российской Федерации»; за законностью при производстве по делам об административных правонарушениях в отношении граждан и юридических лиц, в том числе иностранных и лиц без гражданства, допустивших нарушения режима Государственной границы РФ, пограничного режима в

пограничной зоне, пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а также правил добычи, пользования, передачи, охраны морских (водных) биологических ресурсов, иные административные правонарушения, отнесенные к компетенции ФСБ России;

- надзор за исполнением командованием и иными должностными лицами дисциплинарных, других воинских частей, учреждений, организаций и предприятий Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами, уголовно-исполнительного законодательства в отношении военнослужащих, за исполнением законов при содержании под стражей на гауптвахтах подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, а также осужденных.

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, предварительное следствие и дознание, при выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или совершенных в расположении воинской части, соединения, учреждения, а также иными гражданскими лицами в соучастии с военнослужащими;

- уголовное преследование в судебных стадиях уголовного судопроизводства по уголовным

делам, обвинительные заключения или обвинительные акты по которым утверждены военными прокурорами или их заместителями;

- участие в пределах установленной компетенции в гражданском и арбитражном процессе, при рассмотрении военными судами административных дел, а также материалов о совершении военнослужащими грубых дисциплинарных проступков;

- рассмотрение обращений, содержащих сведения о нарушениях законодательства, охраняемых законом прав, свобод и интересов человека и гражданина, интересов общества и государства, допущенных военнослужащими, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей, а также жалоб на действия и решения подчиненных военных прокуроров; в пределах компетенции участие в судебном рассмотрении ходатайств и жалоб в порядке уголовного судопроизводства;

- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах;

- анализ и обобщение данных о состоянии законности и правопорядка в Вооруженных силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, участие в формировании государственной и межведомственной статистической отчетности о работе органов прокуратуры.

Согласно статье 47 ФЗ «О прокуратуре РФ» (в ред. Федерального З от 07.02.2011 N 4-ФЗ) Главный

военный прокурор и подчиненные ему прокуроры осуществляют свои полномочия независимо от командования и органов военного управления в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Военные прокуроры **обладают полномочиями:**

- участвовать в заседаниях коллегий, военных советов, служебных совещаниях органов военного управления;

- назначать внедомственные ревизии и проверки, затраты на проведение которых возмещаются по постановлению прокурора органами военного управления, где состоят на довольствии проверяемые воинские части и учреждения;

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения воинских частей, предприятий, учреждений, организаций и штабов независимо от установленного в них режима, иметь доступ к их документам и материалам;

- проверять законность содержания осужденных, арестованных и задержанных военнослужащих на гауптвахтах, в дисциплинарных частях и других местах их содержания, немедленно освобождать незаконно содержащихся там лиц;

- требовать обеспечения охраны, содержания и конвоирования лиц, находящихся на войсковых гарнизонных гауптвахтах, в иных местах содержания задержанных и заключенных под стражу, соответственно воинскими частями, военными комендантами, органами и учреждениями внутренних дел Российской Федерации.

Военная прокуратура участвует в разработке командованием мер по

укреплению законности и правопорядка, предупреждению преступлений и иных правонарушений, в подготовке предложений о совершенствовании военного законодательства в Вооруженных Силах РФ.

Система органов военной прокуратуры, состав и полномочия военных прокуратур

Систему органов военной прокуратуры составляют:

- Главная военная прокуратура – структурное подразделение Генеральной прокуратуры РФ (высшее звено);

- военные прокуратуры Западного, Южного, Центрального и Восточного военных округов, Балтийского, Северного и Тихоокеанского флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Московская городская военная прокуратура, приравненные к прокуратурам субъектов Российской Федерации (среднее звено) – в настоящее время 9 военных прокуратур окружного звена;

- военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов (основное звено) – в настоящее время 151 гарнизонная военная прокуратура.

В гарнизонных военных прокуратурах, приравненных к районным, по решению Главного военного прокурора могут создаваться прокурорские участки.

В местностях, где в силу исключительных обстоятельств не действуют иные органы прокуратуры РФ, а также за пределами Российской Федерации, где в соответствии с международными договорами находятся российские войска, осуществление функций прокуратуры может быть возложено Генеральным прокурором РФ на органы военной прокуратуры.

Образование, реорганизация и ликвидация органов военной прокуратуры, определение их статуса, компетенции, структуры и штатов осуществляются Генеральным прокурором РФ, приказы которого по этим вопросам реализуются в соответствии с директивами Генерального штаба Вооруженных Сил РФ, командования других войск, воинских формирований и органов. Иные организационно-штатные вопросы решаются Главным военным прокурором совместно с Генеральным штабом Вооруженных Сил РФ, командованием других войск, воинских формирований и органов в пределах установленной штатной численности.

---00---

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В МОНГОЛИИ¹



ХЭҮХ-ийн Хууль зүйн судалгааны төвийн эрхлэгч, Хууль зүйн ухааны доктор И. Идэш

В настоящее время компании играют огромную роль в экономике Монголии и выступают превалирующей организационной формой хозяйствования. Компания является одной из наиболее смежных организационно-правовых форм юридического лица. Конечные результаты деятельности компаний зависят от управления в решающей степени. Структуру управления учредители данной компании определяют и фиксируют в ее учредительных документах. Органы компании не только осуществляют управление ее деятельностью, но и выступают в имущественном обороте от ее имени.

¹ ХЭҮХ-гээс 2013 оны 3-р сарын 1-ний өдөр зохион байгуулсан "Компанийн тухай хууль / шинэчилсэн нийруулга/" сэдэвт хэвлэлүүлэктэйсан натгал

Таким образом через свои органы управления компания приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности. Поэтому юридические вопросы совершенствования правового регулирования деятельности компании и ее органов управления являются одной из актуальных задач гражданского права Монголии.

В этом докладе в основном рассматривается вопрос о совершенствовании правового регулирования корпоративного управления. Кроме того, будет затронут вопрос о совершенствовании законодательства о коммерческих юридических лицах в отношении управления компаниями поскольку в Монголии существует необходимость проводить критический анализ законодательства о юридических лицах с целью его совершенствования.

К сожалению в настоящее время у нас не проводится систематическое исследование, направленное на поиск новых магистральных направлений в регулировании основополагающих вопросов деятельности юридических лиц в том числе компаний. По этой же причине докладчик считает целесообразным кратко рассмотреть вопрос о совершенствовании действующего законодательства о компаниях, регулирующего деятельность компаний с точки зрения корпоративного управления.

Так в Монголии первые акты законодательства о компаниях были приняты только в 1990 году. В то время у нас не существовало законодательство посвященное частным коммерческим структурам поскольку в Монголии полностью отсутствовала законодательная традиция в сфере корпоративного права. Поэтому при принятии первых актов законодательства о компаниях Монголия заимствовала во многом положения соответствующих актов Венгрии и других стран с переходной экономикой в целях привлечения иностранных прямых инвестиций и приватизации государственных предприятий.¹ Однако на принятие закона "О товариществах и компаниях" 1995 года² и закона "О компаниях" 1999³ года оказало большое влияние корпоративное право США.

Следствием этого является воспринятая нашим законодательством конструкция закрытых компаний, воспроизводящая категорию англо-американских closed corporation. Так прямое заимствование зарубежного законодательства о компаниях вызывает большое количество и многообразие правовых проблем, связанных с применением и толкованием новых законов, регулирующих вопросы создания и деятельности компании и других видов хозяйственных единиц.

С другой стороны акты современного законодательства о коммерческих юридических лицах принимаются на рекомендациях

зарубежных специалистов. Так был разработан закон "О компаниях" 1999 года, а также ряд проектов нормативных актов, построенных по американскому образцу. А проект нового гражданского кодекса Монголии был разработан при активном участии специалистов из ФРГ.⁴ Это еще раз свидетельствует о прямом заимствовании зарубежного акционерного права и отсутствие законодательной традиции в данной сфере.

В настоящее время основным специальным правовым актом, регулирующим вопросы создания, реорганизации и ликвидации а также структуру органов управления компании является новая редакция закона "О компаниях" 2011 года.⁵ Однако, данный закон не сопровождался принятием подзаконных актов, регулирующих деятельность компаний и структуру и деятельность органов управления компании. Кроме этого, практика реализации закона "О компаниях" 2011 года и ряда других нормативных актов, касающихся деятельности коммерческих юридических лиц выявляет целый ряд существенных недоработок.

В связи с тем, что до сих пор не приняты постановления Верховного суда Монголии и подзаконные акты других органов, касающиеся применения закона "О компаниях" 2011 года и других нормативных актов, регулирующих деятельность компаний и других

¹ Т.Мэндсайхан. Сравнительное исследование Гражданского кодекса Монголии и Гражданского уложения ФРГ. Правовая реформа в Монголии и развитие науки сравнительного права. Улан-Батор. 2004. С.133 Б.Амарсангаа. Корпоративное управление. Актуальные проблемы корпоративного права. Улан –Батор. 2012. С.63

² Закон Монголии "О товариществах и компаниях" от 11 мая 1995 // Төрийн мэдээлэл. 1995.№7

³ Закон Монголии "О компаниях" от 2 июня 1999 года // Төрийн мэдээлэл. 1999. №34

⁴ Новая редакция закона Монголии "О компаниях" от 6 октября 2011 года. www.legalinfo.com / далее "закон "О компаниях" 2011 года /

видов юридических лиц, возникает необходимость совершенствовать правовое регулирование данной сферы.

Учитывая многообразие правовых проблем, связанных с применением и толкованием законов, регулирующих вопросы создания и деятельности компаний и других видов хозяйственных единиц и несовершенства нормативных актов, регулирующих структуру и деятельность органов управления компаний докладчик считает целесообразным условно объединить проблемы совершенствования правового регулирования корпоративного управления по группам.⁶

Первой группе могут быть отнесены проблемы, связанные с совершенствованием законодательства о коммерческих юридических лицах и правовой природой отдельных видов юридических лиц.

Так важной проблемой является совершенствование законодательства о коммерческих юридических лицах.

Согласно ст.33 Гражданского кодекса Монголии 2002 года⁷ товарищества и компании являются коммерческими юридическими лицами, преследующими извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности.

При этом следует отметить, что Гражданский кодекс Монголии 2002 года не содержит определение закрытой или открытой компаний.

⁶ О системе и элементах законодательства о компаниях Монголии подробнее см.: И. Идэш. Правовой статус компаний в гражданском праве Монголии: Проблемы совершенствования правового регулирования управления компаниями. Монография. М., 2007

⁷ Гражданский кодекс Монголии от 10 января 2002 года //Тийрийн мэдээлэл.2002.№7

Он содержит только определение компаний.

В отличие от ГК Монголии зарубежное законодательство не ограничивает перечень постоянных профессиональных участников оборота только компаниями и товариществами. Например, по российскому законодательству к коммерческим организациям относятся хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, государственные и муниципальные предприятия.⁸ Но в каких иных организационно-правовых формах, кроме названных, коммерческие организации создаваться не могут (п.2 ст.50 ГК РФ).⁹

Таким образом, российский законодатель относит производственные кооперативы, государственные и муниципальные предприятия к категории коммерческих организаций.

Поэтому, докладчик считает целесообразным отнести производственные кооперативы и государственные компании к категории коммерческих юридических лиц и внести соответствующие изменения в статью 33 Гражданского кодекса Монголии. Другой важной проблемой является классификация юридических лиц.

ГК Монголии содержит только одну классификацию юридических лиц и делит их на коммерческие и некоммерческие.

⁸М.Бранский, Ярченко К. Юридические лица /Хозяйство и право. 1995 №2 С.9,

⁹ Гражданский кодекс РФ. Часть первая. Федеральный закон от 30 ноября 1994 года №51-ФЗ.1994.№32

В отличие от ГК Монголии зарубежное законодательство содержит другие классификации например, ГК РФ дает две классификации юридических лиц. Кроме деления юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации ГК РФ в качестве основания классификации приводит соотношение в правах учредителей (участников) и непосредственного юридического лица.¹⁰ Следовательно, по мнению докладчика представляется целесообразным внести соответствующие изменения в ГК Монголии, чтобы юридические лица разделились на группы в зависимости от прав учредителей (участников) юридического лица на его имущество.¹¹

Являясь коммерческой организацией компания является юридическим лицом в котором имущество, созданное за счет вкладов учредителей (участников), а также произведенное и приобретенное им в процессе его деятельности, принадлежит ему на праве собственности. Однако, ГК Монголии не содержит положений, определяющих данную характерную черту компании. А также вследствие отсутствия законодательной традиции в сфере корпоративного права не проводилось исследование по правовым природам отдельных видов юридических лиц в том числе товариществ и компаний.

Во многих странах акционерное общество относится к объединению капиталов.

¹⁰Гражданское право под общей редакцией В.Ф.Яковлева. Москва. 2003. С.99

¹¹Новая редакция ГК Монголии от 1 ноября 1994 года содержала такой критерий //Төрийн мэдээлэл. 1995. №1. А также в монгольской правовой литературе есть данная классификация юридических лиц.

А товарищество представляет собой объединение лиц, которому соответственна солидарная ответственность участников по обязательствам соответствующего юридического лица.¹² В отличие от этого монгольские исследователи не проводят такую классификацию юридических лиц. Кроме этого, до сих пор не исследованы некоторые вопросы правового положения товариществ как количество голосов, которым может обладать каждый участник.

В связи с тем, что существует необходимость проводить критический анализ законодательства о юридических лицах в целях его совершенствования, представляется целесообразным изучать практику зарубежных акционерных обществ (особенно России и других стран, принадлежащих к континентальной системе права).

Обобщая вышесказанное следует отметить, что в целях совершенствования законодательства о коммерческих юридических лицах необходимо внести соответствующие положения в ГК Монголии, содержащиеся понятие и характерные черты и виды таких коммерческих организаций как производственные кооперативы, компании и товарищества.

Вторую группу проблем составляют вопросы, возникающие в процессе применения закона "О компаниях" 2011 года.

¹² Поэтому, известный российский ученый Е.А.Суханов отмечает, что различия в положении товариществ и обществ определяются тем, что товарищество – это объединение лиц, тогда как общества – объединение капиталов. Суханов Е.А. Хозяйственные общества и товарищества. Комментарий ГК РФ// Хозяйство и право. 1995. №3. С6

Эти проблемы обусловлены в значительной степени несовершенством положений названного закона.

Важным представляется определение компаний и ее характерных черт как коммерческая организация. Поскольку, ГК Монголии и закон "О компаниях" 2011 года не дают единого определения "компания", охватывающего характерные черты компаний как коммерческая организация. В этой связи следует отметить что, ГК Монголии должен содержать понятие и характерные черты акционерной компании и компаний с ограниченной ответственностью.

Актуальным представляется разделение компаний с ограниченной ответственностью и акционерных компаний.

В Монголии схема управления компаний предусмотренная в законе "О компаниях" 2011 года существенно отличается от системы управления акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью принятой в европейских странах. В первую очередь, это связано с делением монгольских компаний на открытые и закрытые

У нас такое деление было впервые введено законом "О компаниях" 1999 года на принятие которого оказало большое влияние корпоративное право США. По этой причине в монгольском законодательстве появилось чуждо континентальному праву понятие закрытой компании или компании с ограниченной ответственностью хотя американская система не знает деления корпораций на самостоятельные организационно-правовые формы. По моему мнению американский термин

"corporation" был ошибочно переведен¹³, а конструкция закрытых компаний, воспроизводящая категорию closed corporation была воспринята нашим законодательством.

Так вследствие заимствования зарубежного законодательства на практике разделение компаний с ограниченной ответственностью и акционерных компаний крайне затруднено. По этой причине представляется, что в законе "О компаниях" 2011 года необходимо более четко дифференцировать положения о компаниях с ограниченной ответственностью и несколько упростить утвержденную в нем структуру управления.

А также правовое регулирование хозяйственных единиц с иностранными инвестициями является одной из актуальных проблем совершенствования гражданского законодательства Монголии. В этой связи следует внести в закон "Об иностранных инвестициях" Монголии 1993 года¹⁴ и

¹³См.например . Модельный закон США "О предпринимательских корпорациях" 1984г. Хрестоматия по истории государства и права. Отв. ред. Н.А. Крашенинникова. М., Норма. 2003. Сыроедова О.Н. Новые тенденции в корпоративном праве США и российское законодательство об акционерных обществах (сравнительный анализ)// Государство и право. 1993. №2; Robert W. Hamilton. Corporations. Second Edition. West Publishing Co. St. Paul. MINN. 1986. P.82; Roberts Smith and Roberson's Business Law. Ninth Ed'tion. West Publishing Company. 1994. P.817.

¹⁴Совместное предприятие или хозяйственная организация с иностранными инвестициями является юридическим лицом, созданным по законодательству Монголии согласно закону Монголии "Об иностранных инвестициях" от 10 мая 1993 г. www.legalinfo.com. По моему мнению хозяйственные единицы с иностранными инвестициями должны быть созданы в организационно – правовых формах, предусмотренных в законе "О компаниях" 2011 года и ГК Монголии.

закон “О компаниях” 2011 года новые положения, касающиеся правового положения хозяйственной единицы с иностранными инвестициями.

Третью группу проблем составляют вопросы, связанные с совершенствованием правового регулирования органов управления компаний. С этой целью в первую очередь в закон “О компаниях” 2011 года следует внести ряд поправок, касающихся правового положения исполнительных органов компаний, в том числе уточнить правила приостановления их полномочий.

Как показывает корпоративная практика Монголии весьма актуальной проблемой законодательства о компаниях Монголии и корпоративного управления является правовое положение исполнительных органов компаний.

В процессе применения закона “О компаниях” 2011 года возникают юридические вопросы, связанные с формированием компетенции исполнительных органов и путями досрочного прекращения полномочий исполнительных органов.

Закон “О компаниях” 2011 года не устанавливает круг вопросов, который относится к компетенции исполнительных органов компаний. А также совет представительного управления (собрание акционеров) вправе в любое время принять решение о досрочном прекращении полномочий членов коллегиального исполнительного органа так как коллегиальный исполнительный орган компании действует на основании устава и договора, заключаемого с советом представительного управления (собранием акционеров) (п.1.ст 83

закона “О компаниях”).

Так здесь возникают вопросы о принципе формирования компетенции исполнительных органов и их взаимодействии с другими органами управления.

Что касается принципа формирования компетенции исполнительных органов, по моему мнению, в законе “О компаниях” 2011 года необходимо в законодательном порядке устанавливать круг вопросов¹⁵, который относится к компетенции исполнительных органов компаний, чтобы не возникло коллизии между советом представительного управления, который может рассматривать только те вопросы, которые определены в законе и исполнительными органами, которые рассматривают вопросы, не отнесенные к компетенции высших органов управления компаний. При этом следует отметить, что в отличие от единичного исполнительного органа в отношении коллегиального исполнительного органа необходимо в законодательном порядке установить обязательность наличия внутреннего документа, которым регламентируется его деятельность.

Так коллегиальный исполнительный орган компании не должен действовать на основании договора¹⁶, а должен действовать

¹⁵Исполнительные органы компании заключают договоры, представляют компанию и осуществляют другие права и обязанности в рамках полномочий, предоставленных им советом представительного управления компании (п.8.ст 83 закона “О компаниях” 2011 года). Так здесь возникает необходимость регулировать вопросы, касающиеся содержания деятельности отдельных звеньев органов управления компании в том числе исполнительных органов и совета представительного управления.

¹⁶ Данное положение п.1.ст. 83 закона “О компаниях” 2011 года противоречит положениям

на основании устава и внутреннего документа (положения о коллегиальном исполнительном органе) компании, утверждаемого собранием акционеров.

Закон «О компаниях» 2011 года нерегулирует вопрос о сроках полномочий единоличного исполнительного органа и сроке образования коллегиального исполнительного органа компании. Отсюда возникает вопрос о том, что на какой срок заключается договор, на основе которого действует коллегиальный исполнительный орган компании. На этот вопрос закон «О компаниях» 2011 года не дает прямой ответ. Поэтому по моему мнению коллегиальный исполнительный орган может быть образован на срок от одного года до четырех лет. По истечении определенного уставом срока компании собрание акционеров или совет представительного управления должны рассмотреть вопрос об избрании нового коллегиального исполнительного органа.

В целях совершенствования положений закона «О компаниях» 2011 года, касающихся исполнительных органов докладчик считает целесообразным указать в законе «О компаниях» срок полномочий единоличного исполнительного органа и срок образования коллегиального исполнительного органа компании. Такое положение обеспечит нормальную деятельность коллегиального исполнительного органа компании и будет совершенствовать правовое регулирование досрочного прекращения полномочий коллегиального исполнительного органа компании. По п.5.ст.26 ГК Монголии, который гласит, что "Правовой статус органов управления юридического лица определяется соответствующими законом или учредительными документами".

закону «О компаниях» 2011 года совет представительного управления (собрание акционеров) определяет полномочия исполнительного органа компании. А также совет представительного управления (собрание акционеров) вправе в любое время расторгнуть договор, на основании которого действует исполнительный орган компании. Поэтому докладчик считает целесообразным внести в закон «О компаниях» 2011 года положения о приостановлении полномочий единоличного исполнительного органа и членов коллегиального исполнительного органа соответственно и временных исполнительных органах.

Например, по российскому законодательству совет директоров (наблюдательный совет) общества вправе в любое время принять решение о досрочном прекращении полномочий единоличного исполнительного органа общества (директора, генерального директора), членов коллегиального исполнительного органа (правления, дирекции). А также совет директоров (наблюдательный совет) общества может принять решение о приостановлении полномочий единоличного исполнительного органа общества. В случае если образование коллегиального исполнительного органа отнесено уставом общества к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) общества, он вправе в любое время принять решение о досрочном прекращении полномочий членов коллегиального исполнительного органа общества (правления, дирекция) и об образовании нового коллегиального исполнительного органа (п.4 ст.69 ФЗ «Об акционерных обществах»).¹⁷

¹⁷ Федеральный закон РФ "Об акционерных обществах" 1995 года // СЗРФ. 1996. №1

Таким образом совет директоров (наблюдательный совет) может формировать временный коллегиальный исполнительный орган только в случае, если количество членов коллегиального исполнительного органа общества (правления, дирекции) становится менее количества, составляющего указанный в уставе кворум.

Так одной из актуальных проблем законодательства о компаниях Монголии является введение института временных исполнительных органов. Законодательно мог бы быть закреплен следующий механизм: в случае выявления фактов недобросовестности членов исполнительных органов компании или исполнительного директора, совет представительного управления может приостановить полномочия исполнительных органов.

В этом случае совет представительного управления обязан формировать временные исполнительные органы и незамедлительно созвать собрание акционеров для избрания новых исполнительных органов. Следует подчеркнуть, что указанная мера должна носить чрезвычайный исключительный характер. В случае нанесения ущерба компании временно управляющие будут нести ту же ответственность, что и представители исполнительных органов. В этой связи весьма важным и актуальным является введение института управляющей организации или управляющего.

Четвертую группу проблем составляют вопросы, связанные с введением определенных стандартов и принципов корпоративного права. При этом в первую очередь надо внести соответствующие изменения в кодекс корпоративного управления

Монголии 2007 года, касающиеся структуры и деятельности исполнительных органов компаний поскольку данный кодекс не регламентирует многие вопросы, связанные с правовым положением исполнительных органов компании и приостановлением их полномочий¹⁸.

Таким образом, вследствие несовершенства положений кодекса корпоративного управления Монголии и других аналогических ему нормативных документов в Монголии возникает необходимость разработать и утвердить новые стандарты управления акционерными компаниями и компаниями с ограниченной ответственностью с учетом практики судов и арбитражных органов Монголии в целях совершенствования управления компаниями и обеспечения прав и законных интересов акционеров.

К сожалению в настоящее время работа по исследованию практики судов и арбитражных органов Монголии в сфере корпоративного права находится на начальном этапе. Это связано с низкой дисциплиной договорной работы монгольских компаний¹⁹ и отсутствием опыта арбитражных органов в области международного торгового права и международной торговой практики. А также в Монголии суды и арбитражные органы не уделяют большого внимания значению корпоративных актов, которые специализируются на регулировании отдельных сторон жизни коллектива

¹⁸И. Идэш. К вопросу об исполнительных органах в структуре управления компании. Доклады научной конференции "Правовые проблемы развития Монголии". Министерство юстиции и внутренних дел Монголии. Улан-Батор. 2011.С. 220

¹⁹ И.Идэш. Правовой статус компаний в гражданском праве Монголии: Проблемы совершенствования правового регулирования управления компаниями. Монография. М.2007. С.206

и связаны между собой. Однако, как отмечают исследователи работа по систематизации корпоративных актов очень важна поскольку от нее во многом зависит эффективность ведения предпринимательского дела.²⁰ Следовательно, представляется актуальным изучение вопросов, связанных с корпоративным нормотворчеством с целью установления новых стандартов корпоративного права и систематическое исследование практики судов и арбитражных органов Монголии является одной из актуальных проблем гражданского права Монголии.

Таким образом, прямое заимствование зарубежного акционерного законодательства и практика применения законодательства о компаниях вызывают необходимость совершенствовать правовое регулирование компаний и ее органов управления.

Итак на основании рассмотрения различных групп проблем совершенствования правового регулирования управления компаниями и анализа проблем правоприменения закона "О компаниях" 2011 года можно делать вывод о том, что по мнению докладчика необходимо проводить работу по совершенствованию корпоративного управления компаниями в следующих направлениях:

1. Проводить критический анализ законодательства о юридических лицах Монголии в целях дальнейшего совершенствования законодательства о коммерческих организациях в том числе компаний и расширения перечени коммерческих юридических лиц. В

этой связи необходимо приступить к разработке отечественной правовой политики в сфере корпоративного права. При этом следует отметить, что Гражданский кодекс должен содержать понятие, виды и характерные черты таких коммерческих организаций как товариществ, компаний, кооперативов и государственных компаний. Отсюда возникает необходимость изучать правовую природу отдельных видов юридических лиц, а также критерии классификации юридических лиц и внести соответствующие изменения в ГК Монголии.

2. Совершенствовать правовое регулирование компаний с ограниченной ответственностью и упростить утвержденную в нем структуру органов управления. В этих целях проводить исследование по правовому статусу и структуре органов управления зарубежных обществ с ограниченной ответственностью. А также изучение зарубежных законов об обществах с ограниченной ответственностью (особенно России и других европейских стран с переходной экономикой) представляется необходимым. Поскольку прямое заимствование американского корпоративного права, которое складывалось в течение многих десятилетий вызывает многообразие юридических проблем, связанных с применением и толкованием концепций и положений воспринятых нашим законодательством.

3. Совершенствовать правовое положение отдельных органов управления компании. В первую очередь следует внести в закон "О компаниях" 2011 года соответствующие изменения, касающиеся компетенции исполнительных органов, обязательности

²⁰ Кашанина Т.В. Корпоративное / внутрифирменное / право. М., 2005. С.122

наличия внутренних документов – положений о совете представительного управления и коллегиальном исполнительном органе. При этом следует внести в закон “О компаниях” новые положения о приостановлении полномочий исполнительных органов компаний и временных исполнительных органов, а также об управляющей организации (управляющим).

4. Продолжать работу по исследованию практики судов и арбитражных органов Монголии в области корпоративного права и разработать и утвердить новый кодекс корпоративного поведения . Данный кодекс должен охватывать разнообразные действия по управлению компаниями всех видов, предусмотренных в законе “О компаниях” 2011 года и установить порядок созыва и принятия решений различных органов управления.

5. Внедрить и установить определенные стандарты и принципы корпоративного права на основе анализа норм корпоративного поведения. В этой связи необходимо изучать принципы корпоративного управления, разработанные ОЭСР²¹ и аналогичных ему документов, принятых в зарубежных странах.

Рассматривая вопросы совершенствования правового регулирования корпоративного

управления в Монголии следует отметить, что закон “О компаниях” 2011 года не регулирует многие вопросы, связанные с исполнительными органами компаний и содержанием деятельности отдельных звеньев системы органов управления компании. С другой стороны вследствие несовершенства законодательства о коммерческих юридических лицах и стандартов корпоративного права возникает необходимость совершенствовать правовое регулирование корпоративного управления в том числе компании с ограниченной ответственностью.

Следовательно, по моему мнению необходимо приступить к разработке отечественной правовой политики развития законодательства о коммерческих организациях и изучению зарубежного опыта в данной сфере. В рамках данной политики в первую очередь необходимо разработать и утвердить новый кодекс корпоративного поведения чтобы установить стандарты и принципы корпоративного права и утверждать определенную структуру органов управления для каждого вида компаний. Поэтому, по мнению докладчика изучение зарубежного опыта акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью представляется необходимым и полезным.

---00---

²¹ OECD Principles of Corporate Governance. 2004.
www.oecd.org.