ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

# СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАНГИЙН ЭМХЭТГЭЛ

(2018)

VI

Улаанбаатар хот
2019 он

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ
ХҮРЭЭЛЭН

# СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАНГИЙН ЭМХЭТГЭЛ

(2018 он)

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

Улаанбаатар хот
2019

ДАА 340
ННА 67
С-701

**Судалгааны баг:**

Удирдсан:

| | |
|---|---|
| С.Энхцэцэг | Захирал |
| П.Амаржаргал | Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, Хууль зүйн ухааны доктор /Ph.D/, дэд профессор |
| Д.Зүмбэрэллхам | Хууль зүйн доктор /Ph.D/, профессор |
| Х.Эрдэм-Ундрах | Хууль зүйн доктор /Dr.jur/ |

Судалгааны багийн гишүүд:

Б.Алтангэрэл
Ж.Алтансүх
Б.Ариунжаргал
Ж.Ариунцэцэг
Х.Ариунсүрэн
Б.Болор
Ж.Булгансүрэн
Б.Гончигсумлаа
Х.Дөлгөөн
Ц.Номиндарь
М.Очирбат
М.Төрбаяр
Э.Уянга
Г.Халиунаа
С.Цэрэндолгор
Д.Цэцэгдарь
Б.Энх-Амгалан
У.Эрдэнэзаяа

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nlis.gov.mn

© Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн

Хянасан: Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, Хууль зүйн ухааны доктор /Ph.D/, дэд профессор П.Амаржаргал
Эмхэтгэсэн: Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан Г.Халиунаа
Эрдэм шинжилгээний ажилтан Х.Ариунсүрэн
Хэвлэлийн эх бэлтгэсэн: Д.Мөнхжаргал

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн хэвлэх үйлдвэрт хэвлэв.
Хэвлэсэн хугацаа: 2019 оны 11 дүгээр сар

ISBN-978-9919-9509-4-1

# ГАРЧИГ

## НЭГ. ЗАСГИЙН ГАЗРЫН 2016 ОНЫ 59 ДҮГЭЭР ТОГТООЛД ЗААСАН АРГАЧЛАЛЫН ДАГУУ ГҮЙЦЭТГЭСЭН СУДАЛГАА


1. Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ ..... 13
2. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ .....30
3. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлсэн үнэлгээ .....53
4. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн зардлын тооцоо .....85
5. Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ .....110
6. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хэсэгчлэн хийсэн үнэлгээ .....134
7. Зөрчлийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ.....158
8. Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ .....172
9. Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ .....188
10. Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ .....205
11. Компанийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ.....231
12. Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ.....249
13. Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ.....261
14. Нотариатын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ.....288
15. Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ.....302
16. Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ .....316
17. Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын тухай хуулийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах судалгаа .....342
18. Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын тухай хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлсэн үнэлгээ .....365
19. Улс төрийн намын тухай хууль (шинэчилсэн найруулга)-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ .....391
20. Улс төрийн намын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах судалгаа .....413
21. Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ.....439
22. Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ.....463
23. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ .....476
24. Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ .....489
25. Шүүхийн захиргааны тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ .....500
26. Эрүүгийн хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ.....516
27. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ.....546


Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nji.gov.mn

**ХОЁР. ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА**

1. Зөрчлийн тухай хууль болон бусад хүчин төгөлдөр хууль тогтоомжид хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг ялгаварлан гадуурхсан заалт буй эсэхэд хийсэн үнэлгээ, бусад орны хууль тогтоомжийн талаар харьцуулсан судалгаа ..... 581
2. “Мөнгөн зээлийн үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт” харьцуулсан судалгаа ..... 613
3. “Төр ба шашны харилцаа: Шашны байгууллагын бүртгэл, харгис болон гаж урсгалын шашныг зохицуулах эрх зүйн механизм” харьцуулсан судалгаа ..... 662
4. “Цахим орчин дахь гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх, таслан зогсоох эрх зүйн зохицуулалт” харьцуулсан судалгаа ..... 692
5. “Төрийн бус байгууллагын тухай хууль” харьцуулсан судалгаа..... 713

**ГУРАВ. ХЯНАЛТ, ШИНЖИЛГЭЭ, ҮНЭЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН**

6. Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж дахь ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зохицуулалтын хэрэгжилтийн талаарх судалгаа, үр дагаварт хийсэн үнэлгээ .....727

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

## ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

| | |
|---|---|
| ААНтХ | Аж ахуйн нэгжийн тухай хууль |
| ААҮА | Аж ахуйн үйл ажиллагаа |
| АНУ | Америкийн Нэгдсэн Улс |
| АМХЭГ | Ашигт малтмалын хэрэг эрхлэх газар |
| БОХтХ | Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль |
| БГД | Баянгол дүүрэг |
| БСШУЯ | Боловсрол, соёл шинжлэх ухааны яам |
| БНМАУ | Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс |
| БНХАУ | Бүгд Найрамдах Хятад Ард улс |
| БГБХН | Бүх гишүүд нь бүрэн хариуцлагатай нөхөрлөл |
| БЧБХБИ | Бэлгийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийлэл |
| ГИЭЗБ | Гадаадын иргэний эрх зүйн байдал |
| ГИЭЗБтХ | Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хууль |
| ГИХГ | Гадаадын иргэн харьяатын газар |
| ГтХ | Газрын тухай хууль |
| ГБХЗХГ | Гэр бүл, хүүхэд залуучуудын хөгжлийн газар |
| ГХХтХНӨОтХТ | Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл |
| ДЗШШ | Давж заалдах шатны шүүх |
| ДОХ | Дархлалын олдмол хомсдол |
| ЗД | Засаг дарга |
| ЗГ | Засгийн газар |
| ЗГХЭГ | Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар |
| ЗГБХН | Зарим гишүүд нь бүрэн хариуцлагатай нөхөрлөл |
| ЗЕХ | Захиргааны ерөнхий хууль |
| ЗХШХШтХ | Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль |
| ЗХАШШ | Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх |
| ЗтХ | Зөрчлийн тухай хууль |
| ЗХЖШ | Зэвсэгт хүчний жанжин штаб |
| ИТХ | Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал |
| ИТБАТГӨГШтХ | Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль |
| ИХ | Иргэний хууль |
| ИХШХШтХ | Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль |
| ИБУИНВУ | Их Британи Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улс |
| КтХ | Компанийн тухай хууль |
| ЛГБТ | Лесбиян, гей, бисексуал, трансжендэр |
| МУЕТГ | Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар |
| МУИС | Монгол Улсын их сургууль |
| МУИХ | Монгол Улсын Их Хурал |
| МТИҮН | Монголын тэргэнцэртэй иргэдийн үндэсний нийгэмлэг |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

| | |
|---|---|
| МҮОНТ | Монголын Үндэсний олон нийтийн телевиз |
| МХҮХ | Монголын хараагүйчүүдийн үндэсний холбоо |
| МХБИНХ | Монголын хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нэгдсэн холбоо |
| МСҮТ | Мэргэжлийн сургалт, үйлдвэрлэлийн төв |
| МХЕГ | Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар |
| НДҮЗ | Нийгмийн даатгалын үндэсний зөвлөл |
| НХХ | Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөр |
| НҮТББ | Нийгэмд үйлчилдэг төрийн бус байгууллага |
| НХТЕТГ | Нийслэлийн хот төлөвлөлт, ерөнхий төлөвлөгөөний газар |
| НКтХ | Нөхөрлөл, компанийн тухай хууль |
| НҮБ | Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага |
| НҮБХХ | Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр |
| ННФ | Нээлттэй нийгэм форум |
| ОНРТ | Олон нийтийн радио телевиз |
| ОБЕГ | Онцгой байдлын ерөнхий газар |
| ОХУ | Оросын Холбооны Улс |
| СЗХ | Санхүүгийн зохицуулах хороо |
| СӨБ | Сургуулийн өмнөх боловсрол |
| СЗСҮТ | Сэргээн засалт, сургалт үйлдвэрлэлийн төв |
| ТЕГ | Тагнуулын ерөнхий газар |
| ТУБ | Татварын улсын байцаагч |
| ТАтХ | Төрийн албаны тухай хууль |
| ТБОНӨтХ | Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль |
| ТББ | Төрийн бус байгууллага |
| ТББтХ | Төрийн бус байгууллагын тухай хууль |
| ТХШтХ | Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль |
| ТЭМҮ | Төрийн эрүүл мэндийн үйлчилгээ |
| ТДБТХЭХТтХ | Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хууль |
| УБЕГ | Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар |
| УДШ | Улсын дээд шүүх |
| УЕБ | Улсын ерөнхий байцаагч |
| УЕП | Улсын ерөнхий прокурор |
| УЕПГ | Улсын ерөнхий прокурорын газар |
| УИХ | Улсын Их Хурал |
| УША | Урьдчилан шийдвэрлүүлэх ажиллагаа |
| УУЯ | Уул уурхайн яам |
| ҮХЦтХ | Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль |
| ҮХЦМХШАтХ | Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль |
| ҮТЕГ | Үндэсний татварын ерөнхий газар |
| ХБНГУ | Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс |
| ХБ | Хөгжлийн бэрхшээлтэй |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.mn.gov.mn

| | |
|---|---|
| ХБИ | Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн (зөвхөн 16-аас дээш насны хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс) |
| ХБХ | Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн |
| ХБХЭ | Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрх |
| ХБХЭтХ | Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль |
| ХЭАА | Хувираа эрхлэх аж ахуй |
| ХК | Хувьцаат компани |
| ХҮХМ | Худалдаа үйлдвэрлэл хариуцсан мэргэжилтэн |
| ХЗДХ | Хууль зүй, дотоод хэрэг |
| ХЗДХЯ | Хууль зүй, дотоод хэргийн яам |
| ХЗБХ | Хууль зүйн байнгын хороо |
| ХЗС | Хууль зүйн сургууль |
| ХЗС, ХЭЗТ | Хууль зүйн сургуулийн Хувийн эрх зүйн тэнхим |
| ХЗҮХ | Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн |
| ХСИС | Хууль сахиулахын их сургууль |
| ХТЭТ | Хүйсийн тэгш эрхийн төв |
| ХДХВ/ДОХ | Хүний дархлал хомсдолын вирус/Дархлалын олдмол хомсдол |
| ХЭҮК | Хүний эрхийн үндэсний комисс |
| ХЭҮТ | Хүний эрхийн үндэсний төв |
| ХХтХ | Хүүхэд хамгааллын тухай хууль |
| ХЭХтХ | Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хууль |
| ХХШ | Хэрэг хянан шийдвэрлэх |
| ХХША | Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа |
| ХХК | Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани |
| ХХН | Хязгаарлагдмал хариуцлагатай нөхөрлөл |
| ЦЕГ | Цагдаагийн ерөнхий газар |
| ШУТИС | Шинжлэх ухаан, технологийн их сургууль |
| ШУТС | Шинжлэх ухаан технологийн сан |
| ШЕЗ | Шүүхийн ерөнхий зөвлөл |
| ШШГЕГ | Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар |
| ШШҮХ | Шүүхийн шинжилгээний үндэсний хүрээлэн |
| ЭХ | Эрүүгийн хууль |
| ЭХХШтХ | Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль |
| ЭМЯ | Эрүүл мэндийн яам |
| ЭБХОЭ | Эрчүүдтэй бэлгийн хавьталд ордог эрчүүд |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.legal.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

## ӨМНӨХ ҮГ

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс уламжлал болгон эрхлэн гаргадаг “Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл”-ийн ээлжит цувралыг Та бүхэндээ танилцуулж байгаадаа таатай байна.

Бид энэхүү эмхэтгэлээ 2012 оноос эхлэн эрхлэн гаргаснаас хойш өдгөө таван боть бүтээл маань Та бүхний гар дээр хэдийнээ хүрчээ.

Энэ удаа Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Хууль зүйн судалгааны төвөөс 2018 онд хийж гүйцэтгэсэн судалгааны ажлын тайланг эмхэтгэн VI боть болгон хэвлүүлээд байна.

Энэхүү бүтээлд голчлон Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолд заасан аргачлалын дагуу хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх, хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах, хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоо болон цөөнгүй харьцуулсан судалгааны тайлан багтсанаараа онцлог болсон.

Иймд энэхүү бүтээл маань хууль зүйн шинжлэх ухааныг шимтэн судалдаг уншигч Танд өчүүхэн ч болтугай хувь нэмэр болно гэдэг итгэлтэй байна.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ
ХҮРЭЭЛЭНГИЙН ЗАХИРАЛ С.ЭНХЦЭЦЭГ

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭНГИЙН www.nli.gov.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

# НЭГ. ЗАСГИЙН ГАЗРЫН 2016 ОНЫ 59 ДҮГЭЭР ТОГТООЛД ЗААСАН АРГАЧЛАЛЫН ДАГУУ ГҮЙЦЭТГЭСЭН СУДАЛГАА

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

# ГАДААДЫН ИРГЭНИЙ ЭРХ ЗҮЙН БАЙДЛЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байгаа гадаадын иргэний эрх, үүргийг Монгол Улсын хууль, уул иргэнийг харьяалсан улстай байгуулсан гэрээгээр тогтооно”, 2 дахь хэсэгт “Монгол Улс олон улсын гэрээгээр гадаадын иргэний эрх, үүргийг тодорхойлохдоо уул иргэнийг харьяалсан улстай энэ талаар харилцан адил байх зарчим баримтална” гэжээ.

Түүнчлэн 5 дахь хэсэгт “Үндсэн хуулийн арван зургадугаар зүйлд заасан Монгол Улсын иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөг тус улсын нутаг дэвсгэрт байгаа гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд эдлүүлэхдээ Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд заасан хүний салшгүй эрхээс бусад эрхийн хувьд үндэсний болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахын тулд хуулиар зохих хязгаарлал тогтоож болно” гэж заасан. Тухайлбал, Улсын Их Хурлын 45 дугаар тогтоолоор батлсан “ЗГ-ын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн Тав дахь хэсгийн 5.3.12-д Гадаадын иргэнд үзүүлэх зарим үйлчилгээг онлайн хэлбэрт шилжүүлж, бүртгэл, хяналтыг сайжруулах тухай зорилт тусгагдсан. Энэхүү зорилтыг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд 2017 оны 11 дүгээр тогтоолоор батлсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 161-д “Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай” хуулийн төслийг Засгийн газраас санаачлан боловсруулж, УИХ-д өргөн мэдүүлэх талаар заасан.

Энэхүү хуулийн төслийг боловсруулахаар одоо хүчин төгөлдөр мөрдөж буй “Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай” хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхээр Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн 2018 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгасны дагуу уг судалгааг хийв.

Судалгааны зорилго нь хүчин төгөлдөр үйлчилж буй “Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай” хуулийн хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, хэрэгжүүлэх явцад гарч буй хүндрэл бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг үр дагаварыг тогтоох замаар цаашид үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлоход чиглэгдсэн.

## ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хууль /цаашид “ГИЭЗБтХ” гэх/-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх ажлыг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор батлсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын /цаашид “аргачлал” гэх/ дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шаттайгаар гүйцэтгэсэн ба “төлөвлөх” шатанд дараах ажлууд хийгдэв. Үүнд:

1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох;
2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох;
3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох;
4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох;
5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох;
6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох.

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Э.Уянга, Ц.Оюунчимэг нар хамтран гүйцэтгэв.

**1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох**

Аргачлалын 3.2.2-т “хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад түүний зохицуулалт бодит байдалд нийцээгүй, тухайн харилцааг зохицуулах боломжгүй, эсхүл нийгмийн харилцааны өөрчлөлт, хөгжлөөс хоцорсон, зайлшгүй зохицуулах ёстой харилцааг бүрэн хамарч зохицуулаагүй, эсхүл тэдгээрээс улбаалсан сөрөг үр дагавар бий болсон бол үнэлгээ хийх нөхцөл байдал үүссэн гэж үзнэ” хэмээн заасан байдаг.

ГИЭЗБтХ-тай холбоотой мэдээлэл цуглуулж, тэдгээрт дүн шинжилгээ хийх үе шатанд аргачлалын 3.2.2-т заасан нөхцөл байдал үүссэн байж болзошгүй байдал ажиглагдсан. Тодруулбал:

- Хуулийн зарим зохицуулалт бодит байдалд нийцээгүй;
- Нийгмийн харилцааны өөрчлөлт, хөгжлөөс хоцрогдсон;
- Гадаадын иргэнд үзүүлэх үйлчилгээ онлайн хэлбэрт бүрэн шилжээгүй;
- Гадаадын иргэний эрх зөрчигдөх явдал ихсэж байгаа зэрэг шалтгаан нөхцөлийн улмаас хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэх зайлшгүй шаардлага тулгарсан гэж үзэн энэхүү судалгааг хийв.

**1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох**

Үнэлгээний хүрээ тодорхойлох ажиллагаа нь тухайн хуулийн хэрэгжилтэд хамгийн их нөлөөлөл /эерэг болон сөрөг/ үзүүлж буй хэм хэмжээг тусгаарлан сонгох ажиллагаа бөгөөд эдгээрийг хэр оновчтой сонгохоос судалгааны чанар ихээхэн хамаардаг. Иймд виз, бүртгэлийн журам зөрчигсдийг албадан гаргах арга хэмжээ авч буй байдлаас үүдэн ГИЭЗБтХ-ийн дор дурдсан хэм, хэмжээ / цаашид “үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалт гэх”/-г үнэлгээний хүрээнд хамруулахаар тодорхойлсон.

| |
|---|
| 37 дугаар зүйл.Гадаадын иргэнийг Монгол Улсаас албадан гаргах<br>37.1.3. түр ирэгч нь виз, бүртгэлийн журмыг хоёр буюу түүнээс дээш удаа зөрчиж энэ хуульд заасан хариуцлага хүлээсэн; |

**1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох**

Үнэлгээний хүрээнд хамаарах хэм хэмжээг тодорхойлсны дараа аргачлалын 3.4-т заасан зургаан шалгуур үзүүлэлтээс аль нэгийг буюу хэд хэдийг сонгон, уг шалгуур үзүүлэлтээр тухайн хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх журамтай.

Энэ дагуу аргачлалын 3.4.5-д заасан практикт нийцэж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтийг сонгон, энэхүү үнэлгээг хийсэн ба уг шалгуур үзүүлэлт нь тухайн хууль тогтоомжийн зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, түүний эерэг болон сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлоход чиглэгддэг.

**1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох;**

Тухайн хуульд үнэлгээ хийхдээ аргачлалын 3.5.3-т заасан дөрвөн харьцуулах хэлбэрээс аль тохиромжтойг нь сонгох журамтай. Энэ дагуу аргачлалын 3.5.3.4-д заасан харьцуулах хэлбэрийг сонгосон ба энэ нь тохиолдол судлах-хууль тогтоомж (түүний зүйл, хэсэг, заалт), эсхүл үнэлгээний хүрээгээр тогтоосон ижил төстэй эрх зүйн хэм хэмжээ, өөр, өөр орчин нөхцөлд (бусад улсад, өөр орон нутагт гэх мэт), хэрэгжиж байгаа байдлыг харьцуулан гаргасан судалгааг үнэлгээ хийхэд ашиглах хэлбэр юм.

**1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох**

Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолохдоо үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалт тус бүр дээр “практикт хэрхэн нийцэж байна вэ?” гэсэн асуулт тавьж үнэлгээг хийсэн.

**1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох**

Аргачлалын 3.7.3-т мэдээлэл цуглуулах дөрвөн аргыг тодорхойлсон ба үүнээс дараах хоёр аргыг сонгов. Үүнд:

1/ байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах;

2/ холбогдох субъектээс судалгаа авах.

Бэлэн байгаа мэдээллийг цуглуулах: ГИЭЗБтХ-ийн хэрэгжилтэд дүн шинжилгээ хийх зорилгоор эрх бүхий байгууллагаас гаргасан шийдвэр, уг судалгаатай холбоотой мэргэжлийн ном, товхимол, эмхэтгэл, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл, судалгааны тайлан, статистик мэдээлэл зэргийг цуглуулан, үнэлгээ хийхэд ашигласан.

Холбогдох субъектээс судалгаа авах: Уг хуулийн үйлчлэлийн хүрээнд хамаардаг байгууллагын төлөөллөөс[2] ярилцлагын аргыг ашиглан нэмэлт мэдээлэл авсан. Мөн ГИЭЗБтХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нээлттэй хэлэлцүүлэг[3]-т оролцсон эрдэмтэн, судлаачид, холбогдох байгууллагын төлөөлөгч, судалгаа шинжилгээ хийдэг байгууллагын санал, дүгнэлтийг үнэлгээ хийхэд ашигласан.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Хэрэгжүүлэх үе шатанд мэдээлэл цуглуулах аргын дагуу бэлэн байгаа мэдээлэл, холбогдох субъектээс судалгаа аван дүн шинжилгээ хийх ажлыг гүйцэтгэнэ.

**2.1.Бэлэн байгаа мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх.**

Бэлэн байгаа мэдээлэл нь ГИЭЗБтХ-ийн холбогдолтой эрх бүхий байгууллагаас гаргасан мэргэжлийн ном, товхимол, эмхэтгэл, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл (веб сайт болон бусад бүх төрлөөр нийтэлсэн мэдээлэл), судалгааны тайлан, статистик мэдээлэл, эрх зүйн актуудыг цуглуулсан. Цуглуулсан мэдээллээс цухас дурдвал:

Монгол Улс 2017 оны 11 дүгээр сарын 1-ний өдрийн байдлаар хүн амын тоо 3.119.935 байгаа бөгөөд хүн амын 3 хувь хүртэл буюу 93600 гадаадын иргэн тус улсад оршин суух боломжтой. Харин 2017 оны 11 дүгээр сарын 1-ний өдрийн байдлаар ГИХГ-т бүртгэлтэй 117 орны 25003 гадаадын иргэн оршин сууж байгаа нь МУ-ын хүн амын 0.8 хувьтай тэнцэж байна.[4]

Манай улсад гадаадын иргэдтэй холбоотой харилцааг дараах эрх зүйн акт[5]-аар зохицуулдаг байна.

- Монгол Улсын олон улсын гэрээ 27;
- Монгол Улсын хууль 193;
- Улсын Их Хурлын тогтоол 47;
- Засгийн газрын тогтоол 289;
- Ерөнхийлөгчийн зарлиг 7;
- Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр 29;
- Улсын дээд шүүхийн тогтоол 12;
- Сайдын тушаал 27;
- Засгийн газрын агентлагийн даргын тушаал 6;
- УИХ-аас томилогддог байгууллагын дарга, түүнтэй адилтгах албан тушаалтны шийдвэр 1;
- Аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын шийдвэр 2.

---

[2] Гадаадын иргэн, харьяатын газрын дэд дарга Д.Түвшинтөр, Гадаадын иргэн, харьяатын газрын Эрх зүй, гадаад харилцааны хэлтсийн дарга Ч.Тулгацоодол, Эрх зүй, гадаад харилцааны хэлтсийн ахлах мэргэжилтэн Г.Ганбат нартай хуулийн хэрэгжилтийн талаар 2018.11.14-ний өдөр уулзан мэдээлэл авсан.

[3] Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нээлттэй хэлэлцүүлэг, http://www.immigration.gov.mn/blog/post/gadaadyn-irgenij-erh-zjn-bajdlyn-tuhaj-huuld-nemelt-rchllt-oruulah-tuhaj-neelttej-helelclee. сүүлд үзсэн 2018.11.17.

[4] Гадаадын иргэний шилжилт, хөдөлгөөний чиг хандлага, анхаарах асуудал:олон улсын эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл. Уб., 2017 он. 7 дахь тал.

[5] Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем. https://www.legalinfo.mn/advenced-search сүүлд үзсэн 2018.12.07.

Гадаадын иргэдтэй холбоотой дээрх үйлчилж буй эрх зүйн актаас одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомж хоорондоо давхардсан, зөрчилдсөн, хийдсэн хууль хоорондын уялдаа холбоо хангалтгүй, хүчин төгөлдөр бус зохицуулалт нэлээдгүй байгаа төдийгүй гадаадын иргэний зээл, тусламж, хөрөнгө оруулалт оруулах явцад үүсэх эрх зүйн байдлын талаарх зохицуулалт болон бусад гадаадын иргэдийн эрх зүйн байдалтай хэрхэн уялдаж, аюулгүй байдал хэрхэн хангагдаж буй нь ойлгомжгүй (цахим орчинд илүүтэй ажиглагдаж байна), виз бүртгэлтэй холбоотой цахим орчин дахь эрх зүйн зохицуулалт дутмаг байгаа (төрийн захиргааны байгууллагын нягт холбоо, цагдаа, тагнуулын байгууллагатай холбоотой эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох) зэрэг олон асуудал байна.

Судалгааны багийн зүгээс судалгааг гүйцэтгэх цаг хугацаа, хүний нөөцийн боломждоо тулгуурлан дээрх бүхий л асуудлыг бус үнэлгээний хүрээнд тодорхойлсон асуудлын хүрээнд үнэлэх юм.

**2.2. Холбогдох субъектээс судалгаа авах**

ГИЭЗБтХ-ийн үйлчлэлийн хүрээнд хамаардаг байгууллага, эрдэмтэн судлаачдын төлөөллөөс ярилцлагын аргыг ашиглан нэмэлт мэдээлэл цуглуулахдаа Гадаадын иргэн, харьяатын газрын дэд дарга, Эрх зүй, гадаад харилцааны хэлтсийн дарга, ахлах мэргэжилтэн нартай уулзсанаас гадна Гадаадын иргэн, харьяатын газраас аж ахуйн нэгж, байгууллага иргэдийн төлөөллийн оролцоотой зохион байгуулсан хэлэлцүүлэгээс холбогдох мэдээлэл авсан.

Энэхүү мэдээллээс үнэлгээний хүрээнд хамаарах хэсгийг түүвэрлэн авснаас гадна хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад зайлшгүй хэрэг болох асуудлыг дараах байдлаар товч дурдлаа.[6]

1. ГИЭЗБтХ-ийн 5.1.4, 5.1.5, 5.1.6, дэх заалтад “түр ирэгч”, “хувийн хэргээр оршин суугч”, “албан хэргээр оршин суугч”-ийн ялгааг тодорхой болгох. Тухайлбал, МУ-д 90 хүртэл хоногийн хугацаагаар зорчигч “Түр ирэгч” байдаг бол 1 сарын хугацаатай ажиллаад, 1 сарын хугацаагаар визээ сунгаад зөвлөгөө заавар өгөөд гараад явдаг, тоног төхөөрөмж оруулж ирдэг гэх зэрэг улирлын шинж чанартай хөдөлмөр эрхлэгч байдаг үүнийг “албан хэргээр оршин суугч” гэж үзэж байна. ОУ-ын байгууллагын шугамаар 2 сарын хугацаатай орж ирсэн зөвлөх үйлчилгээ үзүүлдэг иргэнийг “албан хэргээр оршин суугч” гэж үзэж байгаа тул хугацаа болоод тодорхойлолтод анхаарах;

2. ГИЭЗБтХ-ийн 7.4.5 дахь заалтад “паспорт болон Монгол Улсын эрх бүхий байгууллагаас олгосон оршин суух үнэмлэхийг биедээ авч явах” гэж заасан нь паспорт болон оршин суух үнэмлэх хоёрыг зэрэг биедээ авч явах болдог. Энэ нь паспорт хаях, гээх, урагдах эрсдэл гардаг төдийгүй эргээд гадаадын иргэндээ маш хүндрэлтэй байдал үүсгэдэг. Иймд олон улсын жишгээр зөвхөн үнэмлэх биедээ авч явах нь эрсдэл багатай байх тул энэ заалтыг өөрчлөх; (хуучин паспорт дээр тэмдэг тавьж явдаг байсныг өөрчлөн үнэмлэх болгосон)

3. ГИЭЗБтХ-ийн 11.5 дахь хэсэгт “виз нь орох, гарах-орох ...нэг хоёр олон удаагийн төрөлтэй байна” гэж заасан “оршин суух карттай бол” гарах орох виз авахыг шаардахгүй байх тухай олон улсын гэрээгээр заасан байдаг тул виз 180 хоногоос дээш хугацаагаар олгосон оршин суух үнэмлэхтэй бол гарах, орох виз шаардахгүй байхаар зохицуулах;

4. ГИЭЗБтХ-ийн 18.1 дэх хэсэгт “нэг удаагийн орох виз нь гадаадын иргэн МУ-ын хилээр нэвтрэх хүртэл 90 хоногийн хугацаанд хүчинтэй байна.” гэж заасан нь 4 сараас эхлэн аялах визээ авч материалаа бүрдүүлж 6 сараас эхлэн улс орнуудаар дамжин манайд ирэхэд визийн хугацаа дууссан байдаг тул 180 хоног болгох; (Тухайн

[6] Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нээлттэй хэлэлцүүлэг. ГИХГ-ын Эрх зүй, гадаад харилцааны ахлах мэргэжилтэн Г.Ганбатын илтгэлээс, /2018.11.23/

иргэн манай улсад ирсэн даруйдаа дахин виз авах хүндрэл*, чирэгдэл* үүсэхгүй байх боломжтой болох юм.)

5. ГИЭЗБтХ-ийн 22.1.1 дэх хэсэгт “16 насанд хүрээгүй эрх зүйн чадамжгүй гадаадын иргэнийг Монгол Улсад орохыг үл зөвшөөрнө” гэж заасан байдаг. Үүнийг 18 насанд хүргэх саналтай байна. 16 настай иргэн “сурах” болон бусад байдлаар нэвтрэх эрх олж авсан хэдий ч бие даан амьдрах нөхцөл боломж манай улсад хангалттай бүрдээгүй байх тул Олон улсын жишгийг даган 18 насанд хүрсэн тохиолдолд дангаар нэвтрэх эрхийг олгож байх;

6. ГИЭЗБтХ-ийн 22.1.2 дахь заалтад “Монгол Улсад ял шийтгүүлсний дараа тус улсаас гарсан бөгөөд ялгүйд тооцох хугацаа дуусаагүй бол” гэж заасан нь шинэчилсэн Эрүүгийн хуулиар ялгүйд тооцох хугацаа гэдэг ойлголт байхгүй болсон. Иймд хуулийн заалттай нийцүүлэн өөрчлөх;

7. ГИЭЗБтХ-ийн 24.1 дэх хэсэгт “Монгол Улсад 30 хоногоос дээш хугацаагаар ирсэн түр ирэгч, хувийн хэргээр оршин суугч болон энэ хуулийн 32.2-т заасан гадаадын иргэн тус улсад орж ирсэн өдрөөс хойш ажлын 7 өдрийн дотор гадаадын иргэний асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад бүртгүүлнэ” гэж заасан нь Зөрчлийн тухай хуулиар өндөр торгууль төлөх, олон шат дамжлагатай бүртгэл хийгддэг. Ажлын 7 хоног гэж хатуу заалгүй 30 хоног гэж өөрчлөх;

8. Визийн ангилал, бүртгэлийн дугаар олгох асуудалд нэмж тусгах шаардлагатай асуудал үүсэж байна. Тухайлбал, визийн ангиллыг багасгасан нь жолоочийг аль ангилалд хамааруулах нь ойлгомжгүй болсон. Бүртгэлийн дугаарыг төрийн байгууллагууд тус бүр өөр байдлаар бүртгэж байгаа нэг болгох гэх мэт.

**ГУРАВ. ҮНЭЛГЭЭ ХИЙХ ҮЕ ШАТ**

ГИЭЗБтХ-тай холбоотой мэдээлэл цуглуулж, дүн шинжилгээ хийх явцад уг хуулийн зарим нэр томьёо цаг үеэсээ илт хоцорч, практикт зөрүүтэй байдал үүсэн, хууль хэрэгжүүлэх, оролцогч байгууллага тус бүрийн чиг үүрэг, эрх хэмжээг хуулиар тодорхой тусгаагүйгээс гадаадын иргэнийг албадан гаргах явдал ихсэж виз, бүртгэлийн асуудалд хүндрэл үүссэн гэж үзэн уг хуулийн холбогдох хэм, хэмжээ /37 дугаар зүйлийн 37.1.3 дахь заалт/-г үнэлгээний хүрээнд хамруулахаар тодорхойлсон тухай тайлангийн төлөвлөх хэсэгт дурдсан.

**3.1. Практикт нийцэж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал**

| |
|---|
| 37 дугаар зүйл.Гадаадын иргэнийг Монгол Улсаас албадан гаргах<br>37.1.3. түр ирэгч нь виз, бүртгэлийн журмыг хоёр буюу түүнээс дээш удаа зөрчиж энэ хуульд заасан хариуцлага хүлээсэн; |

Судалгааны хүрээнд “Гадаадын иргэнийг Монгол Улсаас албадан гаргах” түүний дотор “түр ирэгч нь виз, бүртгэлийн журмыг хоёр буюу түүнээс дээш удаа зөрчиж энэ хуульд заасан хариуцлага хүлээсэн” тухай зохицуулалтыг сонгон Практикт нийцэж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтээр үнэлэхдээ хэрэгжиж байгаа эерэг, сөрөг үр дагаврыг тогтоон дүгнэлт, саналыг боловсруулсан. Ингэхдээ ГИЭЗБтХ-ийн зүйлийн нэртэй уялдуулан эхэнд нь албадан гаргах асуудлыг, түүний дараа виз, бүртгэлийн асуудалд үнэлгээ хийсэн болно.

**3.1.1. Хэрэгжиж байгаа эерэг үр дагавар**

Албадан гаргах. 1993 оны ГИЭЗБтХ-аар албадан гаргах асуудлыг Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд Гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын саналыг үндэслэн хэрэгжүүлэхээр хуульчилж байсан. Харин 2010 оны ГИЭЗБтХ-ийн 37 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Гадаадын иргэнийг МУ-аас албадан гаргах тухай шийдвэрийг гадаадын иргэний хяналтын улсын байцаагчийн дүгнэлтийг үндэслэн гадаадын иргэний асуудал эрхэлсэн төрийн

захиргааны байгууллагын дарга гаргана.” гэснийг Засгийн газрын 2010 оны 339 дүгээр тогтоолоор баталгаажуулан “Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 37.1-д заасан зөрчил илрүүлсэн хяналтын улсын байцаагч нь тухайн гадаадын иргэний талаар хууль зүйн үндэслэл бүхий дүгнэлт үйлдэн гадаадын иргэний асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын даргад танилцуулна” гэснээр албадан гаргах ажиллагаа явагддаг байна.

ГИХГ нь ГИЭЗБтХ-ийн 37 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасны дагуу албадан гаргах тухай шийдвэрийг хил хамгаалах болон цагдаагийн байгууллагатай хамтран гүйцэтгэх үүрэг хүлээдэг бол цагдаагийн байгууллага нь шаардлагатай тохиолдолд албадан гаргах гадаадын иргэнийг хилийн боомт хүртэл хуяглан хүргэх ажлыг зохион байгуулах, гадаадын иргэнийг албадан гаргах ажиллагааг хэрэгжүүлэх явцад нисэх онгоцны болон галт тэрэгний буудалд олон нийтийг хамарсан эмх замбараагүй байдал үүсэхээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор цагдаагийн хүч хэрэгслээр хамгаалалт зохион байгуулах, автомашинаар хүргэх үед зам тээврийн осол гарахаас сэргийлж, шаардлагатай тохиолдолд хамгаалалт хийх үүрэг хүлээдэг.

Харин хил хамгаалах байгууллага нь албадан гаргаж байгаа гадаадын иргэний талаар ОХУ, БНХАУ-ын хилийн шалган нэвтрүүлэх байгууллагад урьдчилан мэдэгдэж, хамтран ажиллах, албадан гаргаж байгаа гадаадын иргэнийг МУ-аас гарах үед хилээр нэн даруй нэвтрүүлэх ажиллагааг зохион байгуулах, албадан гаргах гадаадын иргэнийг шаардлагатай үед хилийн боомтод байрлуулах, хамгаалах, хоол, хүнсээр хангах, эмнэлгийн анхан шатны тусламж үзүүлэх арга хэмжээ авах, албадан гаргах шийдвэрт заасан МУ-д дахин оруулахгүй байх хугацаанд гадаадын иргэнийг хилээр нэвтрүүлэхгүй байх үүрэгтэй байдаг.

**ШИГТГЭЭ**

УИХ-ын гишүүн Б.Пүрэвдорж “Гишүүдэд мэдээлэл өгмөөр байна. Хилийн шалган нэвтрүүлэх чиг үүрэг Гадаадын иргэн, харьяатын байгууллагад очсоноор олон улсын стандартад нийцсэн юм. Гадаадын иргэд манай хилээр нэвтрэхдээ цэргийн хувцастай хүмүүст паспортаа шалгуулдаг байхад цэргийн дэглэмт улсад ирж байна гэсэн ойлголт төрдөг байсан. Үүнийг өөрчилсөн байсан. Түүнээс гадна мэдээлэл сайжирч, хяналт чангарснаар визийн хугацаа хэтэрсэн хүмүүсийг албадан гаргах ажиллагаа маш их идэвхэжсэн. 1990 оноос хойш 10 мянга гаруй гадаадын иргэнийг албадан гаргасны 6000 гаруй нь сүүлийн гурван жилийн дотор байсан. Хилийн цэргээс шилжиж ирсэн 400 гаруй албан хаагч иргэний харьяат дээр ирсэн ч өмнөх ажлаа л хийж байсан. Харин ч сургалтад хамрагдаж, ажил нь сайжирсан” гэв.

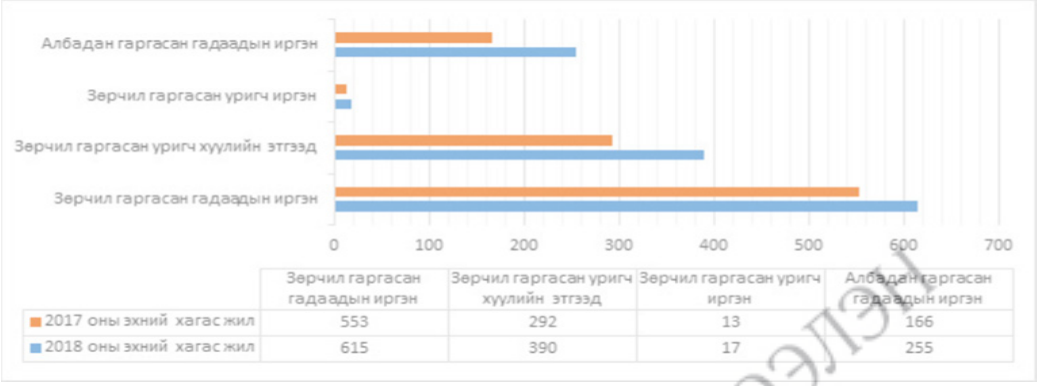
Гадаадын иргэн, харьяатын газрын дарга Д.Мөрөн “2007-2012 онд намайг энэ байгууллагыг даргалж байхад нийт 9761 хүн гарсан байдаг. Үүнээс өмнө бол 10-20 орчим, зарим жилд 2 ч хүн гаргасан тохиолдол байсан. 2012-2016 онд 6700 хүн албадан гаргасан. Энэ нь Гадаадын иргэн, харьяатын байгууллагын статусыг дээшлүүлж, албадан гаргах шийдвэрийг бие даан гаргадаг болсонтой холбоотой” гэсэн юм.

*УИХ, Хилийн тухай хуулийн төслийн анхны хэлэлцүүлгээс[7]. 2016 оны 12 сар*

Монгол Улсаас гарч явах санууулга авсан гадаадын иргэн 10 хоногийн дотор тус улсаас гарах үүрэгтэй байдаг бол гаргах болсон тухай шийдвэрийг тухайн гадаадын иргэнд танилцуулан дахин оруулахгүй байх хугацааг заан, холбогдох зардлыг өөрөө хариуцахыг мэдэгддэг. Мөн албадан гаргах зардлыг гадаадын иргэнээс өөрөөс нь гаргах боломжгүй бол уригчаас гаргуулах, хэрэв төлбөрийн чадваргүй бол уг зардлыг гадаадын иргэний асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага гаргахаар ГИЭЗБтХ-ийн 37.6 дахь хэсэгт шийдвэрлэжээ.

[7] Хилийн тухай хуулийн төслийн анхны хэлэлцүүлэг. http://www.montsame.mn/mn/read/41651 сүүлд үзсэн 2018.12.03.

*Хүснэгт 1. Зөрчил шийдвэрлэсэн байдал*[8]




| | Зөрчил гаргасан гадаадын иргэн | Зөрчил гаргасан уригч хуулийн этгээд | Зөрчил гаргасан уригч иргэн | Албадан гаргасан гадаадын иргэн |
|---|---|---|---|---|
| 2017 оны эхний хагас жил | 553 | 292 | 13 | 166 |
| 2018 оны эхний хагас жил | 615 | 390 | 17 | 255 |

Виз, бүртгэл. ГИЭЗБтХ-ийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.11, Дөрөвдүгээр бүлэгт, МУ-ын визийг хуудсаар олгох тухай заасан бол УИХ-ын 45 дугаар тогтоолоор батлсан “МУ-ын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 4.4.4-т “... хил дээр олгодог цахим виз, визийн дэвшилтэт төрлүүдийг бий болгоно.”, “5.3.12-т Гадаадын иргэнд үзүүлэх зарим үйлчилгээг онлайн хэлбэрт шилжүүлж, бүртгэл, хяналтыг сайжруулна.”[9] гэж тус тус заасан.

Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл[10]-ийн 1.1.3-т “Төрийн үйлчилгээ цахим хэлбэрт шилжих, төрийн байгууллагууд болон аж ахуйн нэгжүүдийн хооронд цахим баримт бичиг солилцох, хувийн мэдээллийг дамжуулах, төрийн, байгууллагын, хувь хүний цахим өгөгдлийг хадгалах, хамгаалах, улс төрийн, цэрэг дайны болон хил дамнуулан арилжааны зорилгоор ашиглахаас сэргийлэх зэрэг асуудлыг хуулиар зохицуулах, банк санхүү, зам тээвэр, эрүүл мэнд, хөдөлгөөнт холбооны оператор, даатгал, үйлчилгээний байгууллагууд дээр цаасан болон цахим хэлбэрээр хадгалагддаг хувь хүн, байгууллагын нууцтай холбоотой өгөгдлийг хамгаалах тогтолцоог бий болгох” тухай зохицуулсан.

Олон улсын гэрээ, хэлцэлд мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийг ашиглаж худалдаа, эдийн засгийн харилцаагаа өргөжүүлэх боломж, бололцоог гишүүн орнуудаа олгох зорилгоор Олон улсын гэрээнд цахим харилцааг ашиглах тухай конвенцийг НҮБ 2005 онд батлсан. Энэхүү конвенцид МУ нэгдэхээр[11] бэлтгэл ажлыг ханган ажиллаж байна.

Бүртгэл. ГИЭЗБтХ-ийн 24.2-т “гадаадын иргэнийг урьсан МУ-ын иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага түүнийг бүртгүүлэх үүргийг хүлээнэ” гэж хуульчилсан бол бусад тохиолдолд Гадаадын иргэн өөрөө ГИХГ-т бүртгүүлэх үүрэгтэй [12] байна. Засгийн газар нь ГИЭЗБтХ-ийн 9.2.2, 9.2.3-д зааснаар гадаадын иргэн МУ-д оршин суух болон түүнийг бүртгэх, албадан гаргах болон дахин оруулахгүй байх хугацааг

[8] Гадаадын иргэнийг албадан гаргасан буюу зөрчил шийдвэрлэсэн байдал нь 2017 оны эхний хагас жилтэй харьцуулахад 2018 онд өссөн үзүүлэлттэй байна. http://immigration.gov.mn/files/hagas-jil-tailan-2018.pdf сүүлд үзсэн 2018.12.10.

[9] ЗГ-ын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр, УИХ-ын 45 дугаар тогтоол https://www.legalinfo.mn/advenced-search сүүлд үзсэн 2018.12.07.

[10] МУ-ын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл, УИХ -ын 11 дүгээр тогтоол, https://www.legalinfo.mn/advenced-search сүүлд үзсэн 2018.12.07.

[11] Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газрын 2018 оны 3 дугаар сарын үйл ажиллагааны тайлан, http://cita.gov.mn/wp-content/uploads/2018/10/3-last-1.pdf сүүлд үзсэн 2018.12.17.

[12] ЗГ-ын 2018 оны 146 дугаар тогтоол “МУ-д оршин суух болон түүнийг бүртгэх журам”, https://www.legalinfo.mn/advenced-search сүүлд үзсэн 2018.12.07.

тогтоох журмыг батлах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг. Энэхүү бүрэн эрхийн хүрээнд ЗГ-ын 2018 оны 146 дугаар тогтоол, 2010 оны 339 дүгээр тогтоолууд хэрэгждэг. Мөн ЗГ нь гадаадын иргэдийн /цагаач иргэд/ тоог УИХ-д өргөн мэдүүлснээр цагаач иргэдийн тоог УИХ-аас баталсан тогтоолын дагуу тогтоож, бүртгэл, баталгаажуулалтыг хийдэг.

ГИХГ-ын 2018 оны хагас жилийн ажлын тайланд[13] мэдээлснээр "Монгол Улсад оршин суух үнэмлэх" 9,654 ширхгийг шинээр хэвлэн, 9889 ширхэг үнэмлэхийн хүчинтэй хугацааг сунгаж, 197 ширхэг үнэмлэхэд хаягийн хөдөлгөөний бичилт хийж, цагаач, гэр бүлийн шалтгаанаар оршин суугч гадаадын 129 иргэнд хувийн хэрэг шинээр нээж, 663 иргэний хувийн хэрэгт баяжилт хийн нийт 1083 иргэний мэдээллийг цахим архивд оруулсан байна. Мөн гадаадын 55 иргэнд регистрийн дугаар олгож, харьяалалгүй 1 иргэнд зорчих үнэмлэх олгосон байна.

**3.1.2. Хэрэгжиж байгаа сөрөг үр дагавар**

Албадан гаргах. Зөрчлийн тухай хуулиар торгууль ногдуулах хариуцлага нь бүртгэлийн журам хоёр удаа зөрчсөн үндэслэлээр албадан гаргахад хүргэх юм.

**ШИГТГЭЭ**

Гадаадын иргэнийг бүртгэхтэй холбоотой, иргэн, аж ахуйн нэгж өнгөрсөн жилээс мөрдөгдөж ирсэн Зөрчлийн тухай хуулиар уригч иргэнийг 250 нэгж буюу 250 000 төгрөгөөр, байгууллага аж ахуйн нэгж бол 2500 нэгж буюу 2 500 000 төгрөгөөр торгоно" гэж тогтсон. Зөрчлөөс үүсэх үр дагаврыг бодвол бага учраас тодорхой хэмжээгээр багасгах, *100 нэгж буюу 100 000 төгрөгөөр, байгууллагыг 1000 нэгж буюу 1 000 000 төгрөгөөр* торгох гэж саналаа өгсөн боловч хууль батлагдах явцад 250 000 төгрөг, 2 500 000 төгрөг болсон. Ажлын 7 хоног гэж заасан нь хүндрэлтэй заалт. *30-аас дээш хоног*оор байх тохиолдолд 30 хоног дотроо бүртгүүлэх нь зөв юм. МУ-д албан болон хувийн хэргээр оршин суух гэж байгаа хүн бол орж ирээд 30 хоногоос өмнө бүртгүүлэх, манай байгууллагын хувьд энэ нь бүртгэлийн шат дараалалын хамгийн сүүлийнх нь байдаг. ... шат дамжлага ихтэй, *дээрээс нь* бид хоногоор хааж өгч байгаа нь олон улсын жишигт нийцэхгүй байна. Одоо техник технологи сайжирсан. Цахим техник хэрэгслийг ашиглан бүртгэвэл уг асуудлыг шийдвэрлэх чухал алхам болно гэж үзэж байгаа.

*Гадаадын иргэн, харьяатын газрын*
*Эрх зүй, 'гадаад харилцааны хэлтсийн*
*ахлах мэргэжилтэн Г. Ганбатын илтгэлээс*[14]

Өөрөөр хэлбэл, түр ирэгч нь виз, бүртгэлийн журмыг хоёр буюу түүнээс дээш удаа зөрчиж энэ хуульд заасан хариуцлага хүлээсэн, нийгмийн хэв журмыг хоёр буюу түүнээс дээш удаа зөрчиж захиргааны арга хэмжээ авагдсан гадаадын иргэний талаар цагдаагийн байгууллагаас үндэслэл бүхий санал ирүүлсэн тохиолдолд тухайн гадаадын иргэнийг албадан гаргах шаардлагатай болдог.

Гэтэл виз, бүртгэлийн асуудалд манай улсаас шалтгаалсан зөрчил дутагдал нэлээд байдаг. Тухайлбал, 2017 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдрөөс мөрдөж эхэлсэн Зөрчлийн тухай хуулийн 16.2 дугаар зүйлд "бүртгэлийн талаар тогтоосон журам зөрчсөн" (ЗГ-ын 2018 оны 146 дугаар тогтоол буюу бүртгэлийн журмын 2.2-т гадаадын иргэн өөрөө бүртгүүлэх тухай заасан ч хэрхэн, яаж мэдээлэл авч бүртгүүлэх нь тодорхойгүй), "Гадаадын иргэнийг хууль тогтоомжид заасан хугацаанд зохих байгууллагад бүртгүүлээгүй бол...", "визийн байх хугацааг хэтрүүлсэн бол гадаадын иргэн тус бүрээр зөрчилд тооцон хэтрүүлсэн хоног тутам арван нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно" (өргөн уудам газар нутагтай хэдий ч зам, харилцаа холбоо хангалттай хөгжөөгүйгээс хугацаа хэтрэх тохиолдол гардаг) гэх мэтээр заасан нь зөрчлийг тодорхойлсон нэгдсэн ойлголттой болсон хэдий

[13] ГИХГ-аас 2018 оны эхний хагас жилд хэрэгжүүлсэн үйл ажиллагааны тайлан цахим эх сурвалж: http://www.immigration.gov.mn/blog/post/gadaadyn-irgen-haryaatyn-gazryn-hagas-zhilijn-tajlan сүүлд үзсэн 2018.12.17.

[14] ГИХГ "Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн нээлттэй хэлэлцүүлэг", 2018.11.23.

ч эдгээр зөрчлийн тоо бүртгэл, статистик мэдээлэл боловсруулалт, тэдгээрийн шалтгаан нөхцөлийг судлах, дүн шинжилгээ хийх, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг нэгдмэл байдлаар зохицуулах бүтэц, тогтолцоо бүрдээгүй байна.

Энэ талаар Үндэсний аудитын газраас хууль сахиулах байгууллагуудын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд хийсэн нийцлийн аудитаар "хууль сахиулах байгууллагууд гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үндсэн чиглэлийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх тогтолцоог бүрдүүлээгүй нь хэрэгжүүлсэн ажлын үр нөлөөг бууруулж, гүйцэтгэлийг дүгнэх боломжгүй байна"[15] гэснээс харж болох юм.

**ШИГТГЭЭ**

*2017 оны эхний хагас жилийн байдлаар нийт 950 гадаадын иргэнд* ГИЭЗБтХ-ийн дагуу торгууль ногдуулж, 283 сая 328 мянган төгрөгийг улсын төсөвт төвлөрүүлсэн. Тодруулбал, оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа хэтрүүлсэн, эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүй хөдөлмөр эрхэлсэн, визийн хугацаа хэтрүүлсэн, бусад зөрчил гаргасан иргэдийг албадан гаргасан. Манай улсад зорчиж буй гадаадын иргэд нь гэмт хэрэгт холбогдон хууль хяналтын байгууллагад шалгагдах тохиолдол багагүй байдаг. Энэ талаарх тоон мэдээлэл Цагдаагийн ерөнхий газраас сар бүр ирүүлдэг. Манай байгууллагад ирүүлсэн мэдээллээр 8 улсын 25 иргэн шүүхээр хорих ял шийтгүүлэн ялаа эдэлж байна.

*Гадаадын иргэн, харьяатын газрын Хяналтын улсын ахлах байцаагч Н. Дуламсүрэнтэй хийсэн ярилцлаа*[16]

Үүнээс үзвэл сум, хорооны засаг дарга нь гадаадын иргэн гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдохоос урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авах талаар холбогдох байгууллага, албан тушаалтантай хамтран ажиллах үүрэг ГИЭЗБтХ-ийн дагуу хүлээдэг. Хэдийгээр ЦЕГ-аас гаргасан захиргааны зөрчил, түүний шийдвэрлэлтийн тайланд нийт холбогдогч гадаад иргэдийн тоон үзүүлэлтийг тусгасан боловч, гадаад иргэдтэй холбогдсон гэмт хэрэг, захиргааны зөрчил тус бүр дээрх тоон үзүүлэлт, мэдээлэл, нийт улсад төлсөн торгуулийн хэмжээний үнийн дүн зэрэг нь уг тайланд тусгагдаагүй, орхигдсон байдаг тул цаашид бүртгэлийг иж бүрэн хийхэд шаардлагатай бүхий л арга хэмжээг авч байх талаар анхаарч ажиллах шаардлагатай нь харагдаж байна.

Виз, бүртгэл. ГИЭЗБтХ-ийн 33.2.13-д заасан зөрчлийн тэмдэглэлийн (бүртгэл) тухай хуулийн заалтын хэрэгжилт хангалтгүй байгаа гэж үзэх үндэслэл нь хууль сахиулах эрх бүхий албан тушаалтан, байгууллага тус бүр гадаадын иргэнд холбогдох зөрчлийн тэмдэглэл хөтлөн явуулж байгаа явдал юм. МУ-ын нутаг дэвсгэрт гадаадын иргэний үйлдсэн захиргааны зөрчил /замын хөдөлгөөний дүрэм журам зөрчих г.м/ ГИХГ-т гадаадын иргэний хувийн мэдээллийн сан болон холбогдох байгууллагад тухайн зөрчил нэн даруй давхар бүртгэлээр бүртгэгдэх нь зүйтэй байна.

2017 оны 3 дугаар сард нийт 98 гадаадын иргэн захиргааны зөрчил гарган торгох ялаар шийтгүүлжээ[17]. Энэ нь гадаадын иргэний оршин суух үнэмлэхэд зөрчлийн тэмдэглэл хийх тухай зохицуулалтын хэрэгжилтэд сөрөг үр дагавар үүсгэх эрсдэлтэй байна. Өөрөөр хэлбэл, МУ-д байх хугацаандаа гаргасан захиргааны зөрчил тус бүрийг ГИХГ нь гадаадын иргэний хувийн хэрэгт[18] захиргааны болон

[15] Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн төслийг боловсруулах хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах үнэлгээний тайлан http://forum.parliament.mn/projects/438 сүүлд үзсэн 2018.12.17.

[16] Н.Дуламсүрэн: Манай улсад 13484 хятад иргэн ажиллаж, амьдарч байна. http://medee.mn/mobile.php?eid=94698 сүүлд үзсэн 2018.11.26.

[17] ЦЕГ-ын 2017 оны эхний 3 сард улсын хэмжээнд бүртгэгдсэн захиргааны зөрчил, түүний шийдвэрлэлт https://police.gov.mn/resource/policegovmn/media/Statistic_medee/2017_03_sar_medee/2017.03_zahirgaanii_zurchil.pdf сүүлд үзсэн 2018.11.26.

[18] Гадаадын иргэн, харьяатын газраас 2018 оны эхний хагас жилд хэрэгжүүлсэн үйл ажиллагааны тайлан. цахим эх сурвалж: http://www.immigration.gov.mn/blog/post/gadaadyn-irgen-haryaatyn-gazryn-

бусад зөрчлийг ЦЕГ, хил хамгаалах газар болон холбогдох бусад байгууллагаас авч нэн даруй нэмэлт, өөрчлөлт, засвар хийх болон холбогдох мэдээллийн баяжилтыг хийх шаардлагатай болдог.

МУ-ын аялал жуулчлалыг хөгжүүлэх, гадаад улс оронд сурталчлах, маркетингийн үйл ажиллагааг төрөөс дэмжиж, жуулчин хүлээн авах хүчин чадлыг сайжруулахаар УИХ-ын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор батлсан “МУ-ын ЗГ-ын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 4.4.4-т тусгагдсан хэдий ч энэхүү зорилтыг хангахад манай улсын виз, бүртгэлийн асуудал хоцрогдсон, хууль тогтоомж, дүрэм, журам өөр хоорондоо нийцэхгүй давхардсан, зөрчилдсөн, хийдсэн төдийгүй, цаг үеэсээ хоцрогдсон уялдаа холбоо хангалтгүй байгаа нь сөрөг нөлөө үзүүлдэг. Тухайлбал, гадаадын аялагч, жуулчид болон зорчигчдод сэтгэл зүйн хувьд дарамт, хүндрэл учруулах, дахин манай орныг зорих хүсэл эрмэлзэл буурах шалтгаан болдог тухай холбогдох хүмүүс дурдсан байна.

**ШИГТГЭЭ**

Монгол Улсын хүн амын гурван хувь, үүний дотор нэг улсын иргэн нэг хувь байж болдог, статистик тоон мэдээллээс харахад гадаадын иргэн оршин суух нь багасч байгаа. Гадаадын иргэд нь Зөрчлийн тухай хуулийн дагуу арга хэмжээ авахуулдаг. Захиргааны арга хэмжээ авхуулсан гадаадын иргэд дахин зорчиход хүндрэл үүсдэг. Гадаад иргэний хувьд хууль зөрчсөн мэдээлэл нь тухайн хүний мэдээллийн санд ордог. Энэ нь манай улсад дахин орж ирэхэд нэлээд асуудал үүснэ гэсэн үг.

*Гадаадын иргэн, харьяатын газрын Тамгын газрын дарга М.Төрбаттай[19] хийсэн ярилцлагаас*

Бүртгэл, тэмдэглэл хийх ажил нь ГИХГ болон ЦЕГ-ын мэдээллийн технологи, харилцаа холбооны чиглэлийн хүрээнд хараахан хийгдээгүйгээс[20] хөтлөн явуулах ажил хангалтгүй байна. Тухайлбал, гадаадын иргэнийг албадан гаргах ажиллагаанд саад учруулах, эсхүл гэмт хэрэг үйлдэж, зөрчил гаргаж болзошгүй этгээдийг урьдчилан хууль сахиулах байгууллагын хяналт, бүртгэлд тэмдэглэн, анхаарал татсан этгээдийн тоонд зүй ёсоор тооцогдох шаардлагыг хангахад сөрөг үр дагавар үүсгэх эрсдэлтэй. Иймд МУ-ын хилээр нэвтрэн орж ирсэн гадаадын иргэн бүр өөрийн тусгай дугаартай[21] байх, бүртгэлийн ажлыг нэгдсэн, хяналттай болгож, төрийн байгууллага хооронд мэдээлэл чөлөөтэй солилцох ажлыг эрчимжүүлэн, ажлын уялдаа холбоог сайжруулах шаардлагатай байна.

Бусад улсын туршлага. Гадаадын иргэдийн эрхийг хамгаалах асуудал нь бусад улс орны хөгжлийн бодлого, үйл ажиллагаатай уялдаж байх шаардлагатай байдаг. Тухайлбал, хилээр нэвтэрч орсон гадаадын иргэн шалган нэвтрүүлэх ажлаас тухайн улсын хөгжлийг эхлэн харах тул түр ирэгчийн виз, бүртгэлийн асуудал, үйлчилгээг сайжруулах, цаашлаад гадаадын иргэнийг албадан гаргах асуудлыг бусад үйл ажиллагаатай нягт уялдаа холбоотой байлгах, аюулгүй байдлыг хангах бодлогыг баримтлан ажиллах нь зүйтэй байдаг. Иймд бусад улс орны хөгжлийн бодлого, үйл ажиллагаатай уялдаж байх шаардлагатай тул энэхүү сэдвийн хүрээнд бусад улс орны талаарх холбоотой мэдээллийг товч оруулахыг зорилоо.

Албадан гаргах. Олон улсын иргэний нисэхийн тухай Чикагогийн Конвенцийн[22] 9 дүгээр хавсралтын III бүлгийн 5.18.1-д тохиролцогч улсууд болон агаарын

hagas-zhilijn-tajlan сүүлд үзсэн 2018.11.26.

[19] Гадаадын иргэн, харьяатын газрын Тамгын газрын дарга М.Төрбаттай хийсэн ярилцлага http://embassyofmongolia.co.uk/?p=2569&lang=mn сүүлд үзсэн 2018.12.17.

[20] ГИХГ-ын ахлах мэргэжилтэн Г.Ганбаттай хийсэн ярилцлага. 2018.11.19.

[21] ГИХГ нь Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн нээлттэй хэлэлцүүлэг”-т тавьсан илтгэлээс, 2018.11.23.

[22] Олон улсын иргэний нисэхийн тухай Чикагогийн Конвенци. 1944 он. https://www.legalinfo.mn/law/?cat=29 сүүлд үзсэн 2018.12.17.

тээвэрлэгчид нь боломжтой бол албадан гаргаж буй хүний талаар 24 цагийн турш холбогдож бүх сувгийг ажиллуулахыг зөвлөмж болгодог. Мөн тус конвенцийн 5.21-т заасны дагуу тохиролцогч талууд “нислэг эхлэх улсын эсхүл дамжин өнгөрөх улсын төрийн эрх бүхий албан байгууллагуудад тухайн хүний талаарх холбогдох мэдээллийг өгөх, тохиролцогч талууд албадан гаргаж буй хүний бичиг баримтын хамт агаарын тээвэрлэгчид хүлээлгэн өгөх”[23] үүрэг хүлээдэг. Иймд тухайн албадан гаргаж буй этгээдэд холбогдох конвенцийн 5.19 (а) албадан гаргах шийдвэрийн хуулбар, (б) харгалзагчтай бол түүний нэр, улсын харьяалал зэрэг нь зайлшгүй шаардлагатай байдаг. Олон улсын жишигт нийцүүлэх үүднээс тухайн улс нь өөртөө хувийн мэдээллийн бүрдүүлбэртэй байх нь урьдчилан сэргийлэх, ирээдүйд гарч болзошгүй аюулыг таслан зогсоох чухал ач холбогдолтой юм.

ХБНГУ, Шинэ Зеланд, Сингапур, БНХАУ зэрэг улсын жишээнээс хархад гадаадын иргэний эрх зүйн байдлыг зохицуулж буй суурь хууль тогтоомждоо зөрчил гаргасан гадаадын иргэнд сануулах, торгох, баривчлах, хууль бусаар олсон орлогыг хураах, албадан гаргах зэрэг хэд хэдэн төрлийн үндсэн арга хэмжээг авах тухай нийтлэг арга хэмжээ хэрэглэдэг байна.[24] Эдгээр арга хэмжээг зөвхөн зөрчил гаргасан гадаадын иргэнээс гадна түүнийг урьсан, батлан даасан, бүртгэсэн /жишээлбэл зочид буудал/, хувь хүн, албан байгууллага болон төрийн албан хаагчид мөн адил ногдуулдаг. Өөрөөр хэлбэл, хууль тогтоомж зөрчсөн үйлдэл гаргасан гадаадын иргэн, гадаадын иргэний энэ үйлдлийг нуун дарагдуулсан, дэмжсэн, хамтарсан, мэдээлэх үүргээ биелүүлээгүй зэрэг үйлдэл гаргасан этгээдэд давхар арга хэмжээ авахаар зохицуулсан байна.

Энэ нь хүний наймаа болон хүнд худалдаалах гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, гадаадын иргэн хохирогч болохоос хамгаалах нэг хэлбэр болдог байна. БНХАУ-ын гадаадын иргэн хуульд заасныг зөрчсөн нь эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцогдохгүй тохиолдолд Нийтийн аюулгүй байдлын албанаас хилээр албадан гаргана. Нийтийн аюулгүй байдлын албаны шийтгэлийн шийдвэр эцсийнх, албадан гарсан өдрөөс хойш 10 жилийн дотор Хятад Улсын хилээр орох эрхгүй. Хилээр нэвтэрсний дараа оршин суух зөвшөөрөл авах хүсэлтэй гадаадын иргэний виз дээр хил нэвтэрсний дараа оршин суух зөвшөөрлийг авах хугацааны талаар тэмдэглэл хийн 30 хоногийн дотор оршин суух газрын сумаас дээд шатны Ардын Засгийн газрын Нийтийн аюулгүй байдлын албанд хандах ёстой байдаг тухай судалгааны тайланд[25] дурдсан байна. /дэлгэрэнгүйг тайлангаас үзнэ үү./

АНУ-ын хувьд Цагаачлал болон Гаалийн Алба /ICE/[26] албадан гаргах ажиллагааг эрхлэх ажлын хүрээнд гүйцэтгэх үйл ажиллагаа явуулдаг юм. Олон нийтийн аюулгүй байдал, үндэстний аюулгүй байдалд аюул учруулах, эсхүл олон нийтийн амар тайван байдлыг эрсдэлд оруулах болон АНУ-ын хилээр хууль бусаар нэвтрэн орж ирсэн, тус улсын Цагаачлалын хууль тогтоомж, хилийн халдашгүй дархан байдлыг үл ойшоосон гадаадын иргэн, бичиг баримтгүй этгээдийг илрүүлэх, гүйцэтгэх ажиллагаа, тус улсаас гаргах арга хэмжээ авах нь тус албаны эрхэм зорилго болно. Цагаачлал болон Гаалийн Алба нь ихэвчлэн аюултай, онц аюултай гэмт хэрэгтэн, хүн амины гэмт хэрэг, бэлгийн мөлжигчид, хар тамхи тээвэрлэсэн, гадаадын иргэний хууль бус наймаа, манай нийгэмд сөрөг үр нөлөө үзүүлэх бусад гэмт хэрэг үйлдэхэд оролцсон байх этгээдүүдийг олж илрүүлэн тус улсаас гаргах зорилготой.

---

[23] ГИХГ, Мэдээлэл 2018/1 Уб., 2018 он.

[24] Гадаадын иргэдийн эрх зүйн байдлын зарим зохицуулалт, харьцуулсан судалгаа. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. Уб., 2015 он. 96 дахь тал. http://nli.gov.mn/?cat=19&paged=5 сүүлд үзсэн 2018.12.17.

[25] Мөн тэнд.

[26] U.S.Immigration and Customs Enforcement https://www.ice.gov/enforcement сүүлд үзсэн 2018.11.28.

Барак Обама АНУ-ын ерөнхийлөгч болсон эхний гурван жилд буюу 2010 оны байдлаар жилд 300000 хүнийг албадан гаргасан нь хамгийн өндөр үзүүлэлтэд тооцогдож байсан бол 2017 онд энэ үзүүлэлт даруй хоёр дахин нэмэгдсэн байна.[27]

АНУ-д Цагаачлалын болон харьяатын тухай /INA 1952/, Дотоодын аюулгүй байдлын тухай /2002/, Цагаачлалын шинэчлэл болон хяналтын тухай, Цагаачлалын зорилгоор хуурамчаар гэрлэхийн үр дагаврын тухай, Хууль бус цагаачлалд шинэчлэл хийх болон цагаачдын хариуцлагын тухай, Хүүхдийн иргэний харьяаллын тухай, Улс хоорондын үрчлэлийн тухай, Хууль ёсны цагаачлал болон гэр бүлийн тэгш эрхийн тухай, Хүүхдийн эрх зүйн байдлыг хамгаалах тухай, Эх оронч үзлийн тухай, Хувийн нууцын тухай, Хилийн өндөржүүлсэн аюулгүй байдал болон орох визийн шинэчлэлийн тухай хуулиуд үйлчилдэг. 1929 оны хуулиар анх цагаачлалын асуудлаа чангатган, цагаачлалын байгууллага тухайн гадаадын хүн АНУ-д байх хангалттай нотолгоо гаргаж чадаагүй гэж үзсэн тохиолдолд түүнийг депортац хийж /албадан гаргах/ болно гэж заасан юм. Сүүлийн үед визийн статус зөрчсөний хариуцлагыг чангатган АНУ-аас албадан гаргагдсан хүнийг 10 жилийн хугацаагаар АНУ-д оруулахгүй байх хоригийг хэрэглэдэг болсон. Байнга оршин суух статусынхаа нөхцөлийг зөрчсөн, эрүүгийн гэмт хэрэг үйлдсэн, хуурамч бичиг баримт үйлдсэн, оршин суух хаягаа бүртгүүлээгүй, үндэсний аюулгүй байдлыг зөрчсөн, нийгэмд дарамт учруулах зэрэг шалтгаанаар гадаадын иргэнийг албадан гаргах хүртэл арга хэмжээ авдаг байна.[28]

Виз, бүртгэл Олон улсын иргэний нисэхийн тухай Чикагогийн Конвенцийн[29] 9 дүгээр хавсралтын III бүлгийн 3.23-т “тохиролцогч улсууд нь өөрийн улсын хуулийн дагуу байнга оршин сууж байгаа гадаадын иргэнийг гарах-орох виз авахыг шаардахгүй”, 3.25-д “виз олгох үйл ажиллагааны үед визийн мэдүүлэг гаргасан этгээдийг өөрийн биеэр виз олгох газарт ирэхийг шаардахгүй”, мөн 3.26-д тус “тохиролцогч улсууд нь визийг олгосон өдрөөс эхлэн визийн төрөл, байх хугацаанаас үл хамааран доод тал нь 6 сарын хүчинтэй хугацаагаар олгох хэрэгтэй” хэмээн зөвлөмжилдөг.

Визийн ангилал нь улс орон бүрд харьцангуй өөр зохицуулагдсан байх боловч нийтлэг зорилго болох жуулчлах /зочлох/, хөрөнгө оруулалтын /бизнесийн/, дамжин өнгөрөх, суралцах гэсэн үндсэн 4 зорилгын хүрээнд олгох виз давамгайлах ба эдгээр нь олон ангилал, дэд ангиллуудаас бүрддэг байна. Ийнхүү ангилж байгаа явдал нь визийн хүрээнд эдлэх эрх, хүлээх үүрэг, хариуцлага болон тавигдах шаардлагыг улам нарийвчлан зохицуулах боломжийг олгодог байна. Визийн ангиллыг тухайн визийн зорилгыг илэрхийлсэн үгийн эхний үсгээр /Хятад/, тоон кодоор /Австрали/ эсхүл үсгийн дарааллаар /Шенген/ тэмдэглэдэг. Мөн виз олгох онцгой нөхцөлийн нэг бол боомт дээр виз олгох бөгөөд бусад улсын туршлагаас хархад дамжин өнгөрөх, түр хугацааны виз байх ба тухайн улсын хилээр нэвтэрч буй иргэний зорчих зорилгын хувьд янз бүр байж болох хэдий ч энэ зорилго нь ихэвчлэн визийн хугацаагаар хязгаарлагдан онцгой тохиолдолд байдаг төдийгүй яаралтай, нотолж чадсан, богино хугацаатай, зорчих нутаг дэвсгэр заасан зөвшөөрөл, виз олгох эрх бүхий албан байгууллага, албан тушаалтан бичиг баримтаа бүрэн бүрдүүлсэн тохиолдолд олгодог байна.

Сингапур Улсад зорчихыг хүсэгч гадаадын иргэн нэвтрэхийн тулд Цагаачлал шалган нэвтрүүлэх газарт цахимаар виз мэдүүлдэг. Хэрэв нэвтрэхийг зөвшөөрвөл хилээр орох үед нь 30-90 хоногийн хугацаатай түр зорчих тасалбар олгодог.

---

[27] Migration Policy Institute, REVVING UP THE DEPORTATION. MACHINERY. Enforcement and Pushback under Trump. Report in Brief. By Randy Capps...., May, 2018. P.7

[28] Г.Сэсээр. АНУ-ын цагаачлалын эрх зүйн зарим асуудал, Вашингтон хот 2006 он, 80, 20, 107, 273 дахь тал.

[29] ГИХГ, Мэдээлэл 2018/1 Уб., 2018 он,11 дэх тал.

Ажлын тасалбар авахаар цахимаар мэдүүлсэн бол ажлын 7 хоногт харин биечлэн материал хүргэх замаар мэдүүлбэл 5 долоо хоногт шийдвэрлэдэг.

Хонконг Улсын хувьд Англи Улсын иргэд 180 хүртэл хоногоор визгүй мөн Хонконгт оршин суух болон байнгын оршин суух үнэмлэхтэй гадаадын иргэд визгүй зорчдог байна. [30]

**ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ**

Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт “Гадаадын иргэнд үзүүлэх зарим үйлчилгээг онлайн хэлбэрт шилжүүлж, бүртгэл, хяналтыг сайжруулах тухай” зорилт дэвшүүлсэн. Үүнтэй холбогдуулан “Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай” хуулийн төслийг санаачлан боловсруулж УИХ-д өргөн мэдүүлэх талаар зохицуулсан. Харин хуулийн төслийг хариуцсан холбогдох мэргэжилтэн “зөвхөн онлайн хэлбэрт шилжүүлж, бүртгэл, хяналтыг сайжруулах” талаар судлах нь хангалтгүй гэж үзсэн тул ГИХГ-ын саналыг бүхэлд нь тусгахыг зорьсон. Мөн үнэлгээний хүрээг өргөжүүлэн албадан гаргах, виз, бүртгэлийн журам зөрчсөнтэй холбоотой зохицуулалт болон бусад улсын талаар цухас дурдсан.

Манай улсыг зорих, айлчлал хийх, ажиллаж, амьдрах гадаадын иргэдийн тав тухтай орчин нөхцөлийг бүрдүүлж, бусад улсын жишгээр виз, бүртгэлийн талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг нийцүүлэн батлан гаргах нь олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ хангах чухал алхам юм. Иймхүү гол харилцааг зохицуулж буй хуулиас гадна ЗГ-ын 2010 оны албадан гаргах, виз, бүртгэлийн журмыг 2018 онд шинэчилсэн. Гэвч хуулиар зохицуулж буй зарим асуудлыг өөрчлөх шаардлага бий болоод байна. Тухайлбал, нэвтрэх зөвшөөрлийг хуудсаар олгох тухай зохицуулалт үйлчилж байгаа, оршин суух зөвшөөрөлтэй болон бусад улсын жишгээр орох, гарах визийг карт болгоогүй, зэрэг олон улсын жишиг хийгээд практикт нийцүүлэх, мөн Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгад нийцүүлэн зарим зохицуулалтыг өөрчлөн найруулахаар байгаа юм.

Дээрх хууль, тогтоомжоор хүлээлгэх хариуцлага, зөрчил дутагдлыг засаж сайжруулахгүйгээр “Түр ирэгч нь виз, бүртгэлийн журмыг хоёр буюу түүнээс дээш удаа зөрчиж энэ хуульд заасан хариуцлага хүлээх” болон нийгмийн хэв журмыг хоёр буюу түүнээс дээш удаа зөрчиж захиргааны арга хэмжээ авагдсан гадаадын иргэний талаар цагдаагийн байгууллагаас үндэслэл бүхий санал ирүүлсэн тохиолдолд албадан гаргах шаардлагатай болж байна.

Иймхүү гадаадын иргэдийн гэмт хэрэг зөрчилд холбогдсон, урьд холбогдож байсан, гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй этгээдийн талаарх мэдээлэл дутмаг байдаг, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх шатанд нэгдсэн бүтэц, тогтолцоо бүрдээгүй, хууль тогтоомжийн болон байгууллага хоорондын уялдаа холбоо хангалтгүй, цахим орчин бүрдээгүй ч гэсэн хоёр удаагийн зөрчил гаргасан гадаадын иргэнийг бүртгэн тэмдэглэл үйлдэн албадан гаргаж байгаа явдал нь аялагч, жуулчдын тоог бууруулж байх тул зөрчилд тооцох шалтгаан (баривчлах, торгох, хууль бусаар олсон орлогыг хураах, албадан гаргах) тус бүрд оногдох үндэслэлийг тодорхой болгох, шаардлагатай байна.

МУ-д орох, гарах, дамжин өнгөрөх, оршин суух болон албадан гаргах зэрэг бүхий л асуудлыг цахимжуулан визийн асуудлыг шийдвэрлэн хууль тогтоомжийн уялдаа холбоог ханган, зөрчил, давхардал, хийдлийг арилгаснаар төрийн байгууллагын ажил хөнгөрөх төдийгүй гэмт хэрэг зөрчлийн талаарх мэдээлэл, орсон гарсан гадаадын иргэний мэдээлэл, бүртгэл бүрэн утгаараа хөгжих, түүнийг

[30] Гадаадын иргэдийн эрх зүйн байдлын зарим зохицуулалт, харьцуулсан судалгаа. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. Уб., 2015 он. 100 дахь тал.

хэрэгжүүлэгч байгууллага хоорондын уялдаа холбоо сайжран гадаадын иргэдэд учирч буй хүндрэл бэрхшээлийг бууруулах ач холбогдолтой.

Ийнхүү судалгааны үр дүнгээс дараах саналыг гаргаж байна. Үүнд:

- ГИЭЗБтХ-ийн 37 дугаар зүйлд заасан гадаадын иргэнийг албадан гаргах асуудал нь МУ-д айлчлан ирж буй аялагч, зочид, төлөөлөгчдөд илүү хамаарах ба 37.1.3 дахь заалтад "түр ирэгч нь виз, бүртгэлийн журмыг хоёр буюу түүнээс дээш удаа зөрчиж энэ хуульд заасан хариуцлага хүлээсэн" тухай зохицуулалтын хэрэгжилт нь хууль тогтоомжийн уялдаа холбоо, бусад шалтгаанаар зөрчигдөх явдал ихсэж байх тул зөрчилд тооцох шалтгаан (торгох, хууль бусаар олсон орлогыг хураах, баривчлах, албадан гаргах) тус бүрд оногдох үндэслэлийг тодорхой болгох, зөрчлийн тоо бүртгэл, статистик мэдээлэл боловсруулалт, тэдгээрийн шалтгаан нөхцөлийг судлах, дүн шинжилгээ хийх, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг нэгдмэл байдлаар зохицуулах бүтэц, тогтолцоо, цахим орчинг бүрдүүлэх;
- ГИЭЗБтХ-ийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.11 дэх хэсэгт заасны дагуу "МУ-ын виз" гэж "... нэвтрэн орох эрх олгосон зөвшөөрлийн хуудсыг" гэснийг "цахим хэлбэрээр олгосон зөвшөөрлийг" гэж өөрчлөн найруулах;
- ГИЭЗБтХ-ийн 11.5 дахь хэсэгт "виз нь орох, гарах-орох ...нэг, хоёр олон удаагийн төрөлтэй байна" гэж заасан "оршин суух карттай бол" гарах орох виз авахыг шаардахгүй байх буюу 180 хоногоос дээш хугацаагаар олгосон оршин суух үнэмлэхтэй бол гарах орох виз шаардахгүй байхаар зохицуулалт нэмэх;

**ЭХ СУРВАЛЖ**

**Нэг. Олон улсын гэрээ**

1. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт 1966 он.
2. Олон улсын иргэний нисэхийн тухай тухай Чикагогийн Конвенци. 1944 он.
3. Улс болон гадаад улсын иргэний хооронд хөрөнгө оруулалтын маргааныг шийдвэрлэх тухай конвенци 1965 он.

**Хоёр. Хууль**

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, ТМЭ, 1992 он, №1
2. Аялал жуулчлалын тухай, ТМЭ 2000 он, №19
3. Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай /Шинэчилсэн найруулга/, ТМЭ 2010 он, №32
4. Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай, ТМЭ 2017 он, №24
5. Зөрчлийн тухай /Шинэчилсэн найруулга/, ТМЭ 2017 он, №24
6. Иргэний улсын бүртгэлийн тухай /Шинэчилсэн найруулга/, ТМЭ 2018 он, №28
7. Иргэний хууль, ТМЭ 2002 он, №7
8. Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай, ТМЭ 1994 он, №2
9. Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль /Шинэчилсэн найруулга/, ТМЭ 2018 он, №28
10. Үндэсний аюулгүй байдлын тухай, ТМЭ 2002 он, №3
11. Харьяатын тухай, ТМЭ 1995 он, №10-11
12. Монгол Улсын хилийн тухай хууль, ТМЭ 2016 он, №6
13. Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай /Шинэчилсэн найруулга/, ТМЭ 2011 он, №40
14. Хөдөлмөрийн тухай, ТМЭ 1999 он, №25

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

15. Хөрөнгө оруулалтын тухай, ТМЭ 2013 он, №41

16. Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай, ТМЭ 2012 он, №7

17. Эрүүгийн хууль, ТМЭ 2002 он, №5

18. Эрүүгийн хууль /Шинэчилсэн найруулга/, ТМЭ 2016 он, №7

19. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай /Шинэчилсэн найруулга/, ТМЭ 2017 он, №23

**Гурав. Уих-ын тогтоол**

1. байдлын тухай хуулийн төсөл /Шинэчилсэн найруулга/, УИХ-ын 10 дугаар тогтоол, 2010 он.

**Дөрөв. ЗГ-ын тогтоол**

1. Журам шинэчлэн батлах тухай /МУ-ын виз олгох журам/, ЗГ-ын 145 дугаар тогтоол, 2018 он.

2. Гадаадын иргэн МУ-д оршин суух болон түүнийг бүртгэх журам, ЗГ-ын 146 дугаар тогтоол, 2018 он.

3. Журам шинэчлэн батлах тухай /Гадаадын иргэнийг МУ-аас албадан гаргах болон МУ-д дахин оруулахгүй байх хугацаа тогтоох журам/, ЗГ-ын 147 дугаар тогтоол, 2018 он.

4. Журам батлах тухай, Гадаадын иргэнийг МУ-аас албадан гаргах болон МУ-д дахин оруулахгүй байх хугацааг тогтоох журам, ЗГ-ын 339 дүгээр тогтоол, 2010 он.

5. МУ-ын нутаг дэвсгэрт иргэн шилжин суурьших хөдөлгөөнийг бүртгэх, мэдээлэх журам, Засгийн газрын 2018 оны 332 дугаар тогтоол.

6. Журамд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай / Гадаадын иргэн МУ-д оршин суух болон түүнийг бүртгэх журам/, ЗГ-ын 219 дүгээр тогтоол, 2015 он.

7. Жагсаалт батлах тухай/ МУ-д визгүй зорчих гадаад улсын жагсаалт/, ЗГ-ын 186 дугаар тогтоол, 2014 он.

8. Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангах зарим арга хэмжээний тухай, ЗГ-ын 101 дүгээр тогтоол, 2014 он.

9. МУ-д суугаа гадаад улсын дипломат төлөөлөгчийн буюу консулын газар, НҮБ, түүний төрөлжсөн байгууллагын суурин төлөөлөгчийн газар, гадаад улс, олон улсын хэвлэл мэдээллийн төлөөлөгчийн газарт ажиллах гадаадын иргэнийг бүртгэх журам, ЗГ-ын 97 дугаар тогтоол, 2012 он.

10. Хилийн боомтын жагсаалт батлах тухай, ЗГ-ын 4 дүгээр тогтоол, 2011 он.

11. Боомтуудын ерөнхий төлөвлөгөө, концессын зүйлийн жагсаалт батлах тухай, ЗГ-ын 102 дугаар тогтоол, 2010 он.

12. Журам батлах тухай, Алтанбулаг хилийн чөлөөт бүс, ЗГ-ын 43 дугаар тогтоол, 2009 он.

13. Олон улсын нислэгийн талаар авах арга хэмжээний тухай, ЗГ-ын 69 дүгээр тогтоол, 2007 он.

14. Журам батлах тухай, МУ-ын харьяат болох хүсэлт гаргасан гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд тавих шалгуурыг тогтоох журам, ЗГ-ын 62 дугаар тогтоол, 2003 он.

15. Журамд нэмэлт оруулах тухай /Хилийн мэргэжлийн хяналтыг сайжруулах талаар авах зарим арга хэмжээний тухай/, ЗГ-ын 238 дугаар тогтоол, захирамж. 2001 он.

16. Гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхлэх албаны дүрэм, зохион байгуулалтын бүтцийг батлах тухай, ЗГ-ын 71 дүгээр тогтоол, 2001 он.

ХУУЛЬ ЗҮЙН УНИВЕРСИТЕТИЙН КҮРЭЭЛЭН
www.lawuni.edu.mn

**Тав. Сайдын тушаал**

1. Хууль зүй дотоод хэргийн сайд, Санхүү эдийн засгийн сайдын хамтарсан тушаал, дугаар 142/124, 2002 оны 5 дугаар сарын 31-ний өдөр, /гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхлэх албаны тухай/

2. Гадаад харилцааны сайд, Хууль зүйн сайд, Батлан хамгаалахын сайд, Улсын аюулгүй байдлыг хангах газрын даргын тушаал, дугаар 153/107/192/193, 1997 оны 5 дугаар сарын 16-ны өдөр, /МУ-ын виз олгох журам/

3. Гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхлэх газрын даргын тушаал, дугаар А/429, 2010 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдөр, /Гадаадын иргэнд МУ-д хувийн хэргээр зорчих урилга олгох журам/

4. Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд, Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайдын хамтарсан тушаал, дугаар 100/32, 2001 оны 4 дүгээр сарын 11-ний өдөр, /Гадаадын иргэнд МУ-ын харьяат хүүхдийг үрчлүүлэх журам/

5. Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын тушаал, дугаар А/187, 2018 оны 10 дугаар сарын 01-ны өдөр, /Гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд оршин суух, харьяалалгүй хүнд зорчих үнэмлэх олгох, тэдгээрийг эзэмших, хадгалах, ашиглах журам", "Оршин суух үнэмлэхийн загвар", "Зорчих үнэмлэхийн загвар"/

6. Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн яамны сайд, Санхүү, эдийн засгийн сайдын хамтарсан тушаал, дугаар 112/339, 2001 оны 11 дүгээр сарын 16-ны өдөр, /Гадаадын иргэнд хөдөлмөр эрхлэх зөвшөөрөл олгох үйлчилгээний журам/

**Зургаа. Засгийн газрын агентлагийн даргын тушаал**

1. Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний ерөнхий газрын даргын тушаал, дугаар А/226, 2014 оны 11 дүгээр сарын 24-ны өдөр, /МУ-ын иргэний харьяаллын асуудлыг шийдвэрлэхэд шаардагдах бичиг баримтын жагсаалт/, /МУ-ын харьяат болох хүсэлт гаргагчийн мэдүүлгийн хуудасны загвар/, /МУ-ын иргэний харьяаллаа сэргээн тогтоолгох хүсэлт гаргагчийн мэдүүлгийн хуудасны загвар/, /МУ-ын харьяатаас гарах хүсэлт гаргагчийн мэдүүлгийн хуудасны загвар/

2. Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний ерөнхий газрын даргын тушаал, дугаар А/284, 2016 оны 6 дугаар сарын 10-ны өдөр, /Гадаадын иргэнд МУ-д хувийн хэргээр зорчих урилга олгох журам/, /МУ-д хувийн хэргээр зорчих урилгын загвар/

3. Гадаадын иргэн, харьяатын газрын даргын тушаал, дугаар А/111, 2017 оны 3 дугаар сарын 14-ний өдөр, /Гадаадын иргэнийг МУ-аас гарахыг түдгэлзүүлэх, гарахыг түдгэлзүүлэхийг хүчингүй болгох тухай шийдвэр гаргах, түүнийг хэрэгжүүлэх журам/

4. Гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхлэх газрын даргын тушаал, дугаар А/396, 2010 оны 12 дугаар сарын 8-ны өдөр, /МУ-ын харьяат хүүхдийг үрчлэх хүсэлт гаргасан гадаадын иргэнтэй ярилцлага хийх тухай журам/

**Долоо. Ном, гарын авлага эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл**

1. Гадаадын иргэний шилжилт хөдөлгөөний чиг хандлага, анхаарах асуудал / олон улсын эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл/, Уб., 2017он.

2. Гадаадын Иргэн Харьяатын Газар, Мэдээлэл, 2018/1 Уб., 2018 он.

3. Гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхлэх албаны тогтолцоо. Уб., 2008 он.

4. "Хүний эрх" онол арга зүйн сэтгүүл, №2, "Иргэний давхар харьяаллын өнөөгийн нөхцөл байдал ба олон улсын туршлага". Уб., 2017 он.

5. "Хүний эрх" онол арга зүйн сэтгүүл, №2, Иргэний харьяалал ба улс орнуудын хууль тогтоомжийн харцуулалт, Уб., 2005 он.

6. Хууль дээдлэх ёс, №1, Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын зарим зохицуулалт-харьцуулсан судалгаа. Уб., 2016 он,

7. О.Өнөрцэцэг. Олон улсын эрх зүй, Уб., 2003 он.

8. Д.Цолмон. АНУ-ын гадаад бодлогын түүх, дипломат ажиллагаа, Уб., 2005 он.

9. Г.Сэсээр. АНУ-ын цагаачлалын эрх зүйн зарим асуудал, Вашингтон хот, 2006 он.

10. Д.Ундралсайхан. Орчин үеийн олон улсын эрх зүй, Уб., 2016 он.

11. Ц.Сарантуяа. Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй, Уб., 2011 он.

12. Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 17 дахь илтгэл Уб., 2017 он.

13. Эрх зүй" эрдэм шинжилгээний өгүүлэл №1, Д.Булган, "Гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгүй хүнд үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөх эрх шилжүүлэх, түүний оршин байгаа газрыг ашиглуулахтай холбоотой МУ-ын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн өнөөгийн байдал". Уб., 2017 он.

14. Pangle, T. L., & Ahrensdorf, P. J. 1999. Justice among nations

15. The Greenwood encyclopedia of international relations, Cathal J. Nolan. Vol II. Westport, Greenwood Pub., 2002.

**Найм. Цахим эх сурвалж**

1. Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн нээлттэй хэлэлцүүлэг, http://www.immigration.gov.mn/blog/post/gadaadyn-irgenij-erh-zjn-bajdlyn-tuhaj-huuld-nemelt-rchllt-oruulah-tuhaj-neelttej-helelclee

2. Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Гадаадын иргэн, харьяатын газар хамтран "Гадаадын иргэдийн шилжилт хөдөлгөөний чиг хандлага, анхаарах асуудал" сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний бага хуралд Гадаадын иргэн, харьяатын газрын дарга Д.Мөрөнгийн тавьсан илтгэлээс, https://ikon.mn/n/156a http://embassyofmongolia.co.uk/?p=2569&lang=mn

3. Гадаадын иргэн, харьяатын газраас 2018 оны эхний хагас жилд хэрэгжүүлсэн үйл ажиллагааны тайлан, http://www.immigration.gov.mn/blog/post/gadaadyn-irgen-haryaatyn-gazryn-hagas-zhilijn-tajlan

4. ЦЕГ, 2017 оны эхний 3 дугаар сард улсын хэмжээнд бүртгэгдсэн захиргааны зөрчил, түүний шийдвэрлэлт, https://police.gov.mn/resource/policegovmn/media/Statistic_medee/2017_03_sar_medee/2017.03_Gemt_hereg_uildegsed.pdf

5. Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн төслийг боловсруулах хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах үнэлгээний тайлан, http://forum.parliament.mn/projects/438

6. Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газрын 2018 оны 3 дугаар сарын үйл ажиллагааны тайлан, http://cita.gov.mn/wp-content/uploads/2018/10/3-last-1.pdf

7. ILO, Trade Unions and Migrant Workers New Contexts and Challenges in Europe https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_591484/lang--en/index.htm

8. U.S.Immigration and Customs Enforcement https://www.ice.gov/

---o0o---

# ГЭМТ ХЭРГЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Төр нь хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэдийнхээ өмнө хариуцна” гэж заасан.

Түүнчлэн мөн хуулийн Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 7-д Засгийн газар нь “хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, нийгмийн хэв журмыг бэхжүүлэх, гэмт хэрэгтэй тэмцэх арга хэмжээ авч хэрэгжүүлнэ” хэмээн заасан байна.

Энэ дагуу төр, засгийн зүгээс гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан чиглэлээр тодорхой зорилтууд дэвшүүлэн, хэрэгжүүлж иржээ. Тухайлбал,

УИХ-ын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн “Тав” дахь хэсгийн 5.4.8-д Төрөөс гэмт хэрэг, зөрчилтэй тэмцэх бодлогын баримт бичгийг баталж, гэмт хэрэг зөрчлийн гаралтыг бууруулж, урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны үр нөлөөг дээшлүүлэх зорилт тусгагдсан.

Энэхүү зорилтыг хэрэгжүүлэх хүрээнд УИХ-ын 2017 оны 11 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 149-д “Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл”-ийг Засгийн газраас санаачлан боловсруулж, УИХ-д өргөн мэдүүлэхээр заасан байна.

Энэ дагуу Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны 2018 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний 1.1.22 -т  уг хуулийн төслийг боловсруулж, IV улиралд багтаан ЗГХЭГ-т хүргүүлэхээр тусгагдсан.

Тус хүрээлэн энэхүү хуулийн төслийг боловсруулах ажилд дэмжлэг үзүүлэх үүднээс одоо хүчин төгөлдөр мөрдөж буй “Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай” хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхээр 2018 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгасны дагуу уг судалгааг хийв.

Судалгааны зорилго нь хүчин төгөлдөр үйлчилж буй “Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай”хуулийн хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, хэрэгжүүлэх явцад гарч буй хүндрэл бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэн, цаашид үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлоход чиглэгдсэн.

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль /цаашид “ГХУСтХ” гэх/-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх ажлыг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шаттайгаар гүйцэтгэсэн ба “төлөвлөх” шатанд дараах ажлыг хийж гүйцэтгэв. Үүнд:

1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох;
2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох;
3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох;
4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох;
5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох;
6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох.

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан М.Төрбаяр гүйцэтгэв.

**1.1. Үнэлгээ хийх шалтгаан**

Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал” /цаашид “аргачлал”гэх/-ын 3.2-т заасан таван нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд тухайн хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх журамтай.

ГХУСтХ-тай холбоотой мэдээлэл цуглуулж, тэдгээрт дүн шинжилгээ хийх үе шатанд уг хуулийн тухайд аргачлалын **3.2.2-т** заасан нөхцөл байдал үүссэн байж болзошгүй байдал ажиглагдсан.Тодруулбал:

Аргачлалын 3.2.2-т хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад түүний зохицуулалт бодит байдалд нийцээгүй, тухайн харилцааг зохицуулах боломжгүй, эсхүл нийгмийн харилцааны өөрчлөлт, хөгжлөөс хоцорсон, зайлшгүй зохицуулах ёстой харилцааг бүрэн хамарч зохицуулаагүй, эсхүл тэдгээрээс улбаалсан сөрөг үр дагавар бий болсон бол үнэлгээ хийх нөхцөл байдал үүссэн гэж үзнэ хэмээн заасан байдаг.

ГХУСтХ-ийн тухайд зарим зохицуулалт нь бодит байдалд нийцээгүй, нийгмийн харилцааны өөрчлөлт, хөгжлөөс хоцрогдсон байдал ажиглагдаж байна. Тухайлбал, энэ хуулийн  зорилго, гол амин сүнс нь гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажил бөгөөд уг ажлыг “ерөнхий”, “тусгай”, “нэг бүрчилсэн” арга хэмжээ хэмээн 3 үндсэн төрөл болгон ангилсан бөгөөд энэ нь гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлын онолын ойлголт, ангилалтай нийцээгүй, орчин үеийн ангилал, чиг хандлагаас хоцрогдсон байна.

**1.2. Үнэлгээний хүрээ**

Үнэлгээний хүрээ тодорхойлох ажиллагаа нь тухайн хуулийн хэрэгжилтэд хамгийн их нөлөөлөл /эерэг болон сөрөг/ үзүүлж буй хэм хэмжээг тусгаарлан сонгох ажиллагаа бөгөөд эдгээрийг хэр оновчтой сонгохоос судалгааны чанар ихээхэн хамаардаг. Иймд уг асуудалд гол анхаарлаа чиглүүлэн, ГХУСтХ-ийн дор дурдсан хэм, хэмжээ /цаашид “үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалт гэх”/-г үнэлгээний хүрээнд хамруулахаар тодорхойлсон. Тодруулбал:

**6 дугаар зүйл. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлын төрөл**

6.1.Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажил дор дурдсан төрөлтэй байна:

6.1.1. Ерөнхий арга хэмжээ;

6.1.2. Тусгай арга хэмжээ;

6.1.3. Нэг бүрчилсэн арга хэмжээ.

**21 дүгээр зүйл. Гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл судлах эрдэм шинжилгээний ажил**

**1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт**

Үнэлгээний хүрээнд хамаарах хэм хэмжээг тодорхойлсны дараа аргачлалын 3.4-т заасан зургаан шалгуур үзүүлэлтээс аль нэгийг буюу хэд хэдийг сонгон, уг шалгуур үзүүлэлтээр тухайн хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх журамтай.

Энэ дагуу аргачлалын 3.4.5-д заасан практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтийг сонгон, энэхүү үнэлгээг хийсэн ба уг шалгуур үзүүлэлт нь тухайн хууль тогтоомжийн зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, түүний эерэг болон сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлоход чиглэгддэг.

**1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр**

Тухайн хуульд үнэлгээ хийхдээ аргачлалын 3.5.3-т заасан дөрвөн харьцуулах хэлбэрээс аль тохиромжтойг нь сонгох журамтай. Энэ дагуу аргачлалын 3.5.3.3 -д заасан харьцуулах хэлбэрийг сонгосон ба энэ нь тодорхой цаг хугацааны дарааллаар нөхцөл байдлын өрнөлийг жагсааж гаргасан судалгааг үнэлгээ хийхэд ашиглах хэлбэр юм.

1990-ээд оноос хойш Монгол Улс дахь Гэмт явдлын төлөв байдлын талаар хоёр удаа томоохон хэмжээний суурь судалгаа хийгдсэн бөгөөд энэхүү үнэлгээг хийхэд эдгээр судалгааг ашигласан болно. Тодруулбал:

1/ “Монгол Улсын хэмжээнд 1990-2004 онд бүртгэгдсэн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл” сэдэвт судалгаа;[2]

2/ ”Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016” судалгаа /White paper on crime /.[3]

**1.5. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох**

“Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох” гэдэг нь сонгосон шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр тодорхой таамаглал дэвшүүлэх буюу асуулт тавихыг хэлэх бөгөөд үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалт тус бүр дээр “практикт хэрхэн нийцэж байна вэ?” гэсэн асуулт тавьж үнэлгээг хийсэн.

**1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох**

Аргачлалын 3.7.3-т мэдээлэл цуглуулах дөрвөн аргыг тодорхойлсон ба үүнээс дараах хоёр аргыг сонгон, үнэлгээ хийх мэдээллийг цуглуулав. Үүнд:

1/ байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах;

2/ холбогдох субъектээс судалгаа авах.

Байгаа мэдээллийг цуглуулах хүрээнд: ГХУСтХ-ийг хэрэгжүүлэх зорилгоор эрх бүхий байгууллагаас гаргасан шийдвэр, уг судалгаатай холбоотой мэргэжлийн ном, товхимол, эмхэтгэл, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл, судалгааны тайлан, статистик мэдээлэл зэргийг цуглуулан, үнэлгээ хийхэд ашиглав.

Холбогдох субъектээс судалгаа авах хүрээнд: Уг хуулийн үйлчлэлийн хүрээнд хамаардаг байгууллага, эрдэмтэн судлаачдын төлөөллөөс ярилцлагын аргыг ашиглан нэмэлт мэдээлэл авсан. Тухайлбал, Монгол Улсад Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөл /цаашид “ГХУСАЗЗ” гэх /-ийн ажлын албаны дарга Л.Нямгэрэл, судлаач доктор, Б.Батзориг нартай уулзалт хийж, ГХУСтХ-ийн хэрэгжилт болон шинээр боловсруулж буй “Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай” хуулийн төсөл, үзэл баримтлалын талаар санал, бодлоо солилцон, зарим статистик мэдээлэл авч үнэлгээ хийхэд ашиглав.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Үнэлгээ хийхэд шаардлагатай мэдээллийг бүрдүүлэхдээ байгаа мэдээллийг цуглуулах аргыг сонгосон тухай дээр дурдсан ба дараах хууль тогтоомж, эрдэмтэн, судлаачдын бүтээл, судалгааны тайлан, бусад баримт бичиг, статистик мэдээлэлд үндэслэн энэхүү үнэлгээг хийв. Үүнд:

Хууль, эрх зүйн акт

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл, 1992, №1;

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл, 1998, №1;

Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхтгэл, 1998, №1;

Архидан согтуурахтай тэмцэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл, 2000, № 6;

Мал хулгайлах гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл, 2004, № 23;

Авлигын эсрэг хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2006, №35;

---

[2] “Монгол Улсын хэмжээнд 1990-2004 онд бүртгэгдсэн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл” сэдэвт судалгааны тайлан. ХЗДХЯ, ФСЭХ. 2005 он. ХЗДХЯ-ны архивын материал.

[3] “Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016”, УБ., 2017 он.

Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл, 2017, № 5;

УИХ-ын 2003 оны 48 дугаар тогтоолоор батлсан “Архидан согтуурахаас сэргийлэх, хяналт тавих үндэсний хөтөлбөр”;

УИХ-ын оны 2016 оны 51 дүгээр тогтоолоор батлсан “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”;

ЗГ-ын 1999 оны 229 дүгээр тогтоолоор батлсан “Хүүхдийн болон түүний эсрэг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний хөтөлбөр”;

ЗГ-ын 2004 оны 137 дугаар тогтоолоор батлсан “Тэнэмэл амьдралтай иргэдийг нийгэмшүүлэх хөтөлбөр”;

ЗГ-ын 2006 оны 315 дугаар тогтоолоор батлсан “Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөр”;

ЗГ-ын 2013 оны 154 дүгээр тогтоолоор батлсан “Ажилтай, орлоготой монгол хүн үндэсний хөтөлбөр”;

ЗГ-ын 2017 оны 77 дугаар тогтоолоор батлсан “Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын хууль бус эргэлттэй тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”;

ЗГ-ын 2017 оны 148 дугаар тогтоолоор батлсан “Хүн худалдаалахтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”.

Ном, сурах бичиг, гарын авлага

Н.Жанцан, “Криминологи”, сурах бичиг, “Адмон” УБ., 2004 он.

Г.Оюунболд,”Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлын арга зүй”,УБ, 2017он.

А.Ф.Агапов нарын хамтын бүтээл, “Криминология”, Москва, 2011 он.

Судалгааны тайлан, эмхэтгэл

“Монгол Улсын хэмжээнд 1990-2004 онд бүртгэгдсэн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл” сэдэвт судалгааны тайлан, ХЗДХЯ, ФСЭХ. УБ., 2005 он;

“Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016”, УБ., 2017 он;

“Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажил, эрх зүйн зохицуулалт, Монгол Улс ба Бүгд найрамдах Узбекстан улс” сэдэвт судалгааны тайлан, “Судалгааны тайлангийн эмхтгэл 2014-2015 он”, ХЗҮХ, УБ., 2017он;

“Шоронгоос суллагдсан хүмүүст нийгэмд дасан зохицоход дэмжлэг үзүүлэх бодлого боловсруулах нь» сэдэвт судалгааны тайлан, “Судалгааны тайлангийн эмхтгэл 2010-2012 он”, ХЗҮХ, УБ., 2012 он;

“Монгол Улсын хуулиуд дахь иргэний оролцооны талаархи зохицуулалтын хэрэгжилтэд хийсэн хяналт-шинжилгээ” сэдэвт судалгааны тайлан, “Хууль эрхийн судалгааны төв” ТББ, УБ., 2017он.

Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл

Б.Одонгэрэл, “Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх асуудлаархи гадаадын

туршлагад дүн шинжилгээ хийх нь”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №5, УБ., 2013 он;

Б.Батзориг, “Монголын криминологийн өнөөгийн байдал, чиг хандлага”, “Гэмт явдалтай тэмцэх төрийн бодлогын хэрэгжилт, чиг хандлага” сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл II. УБ., 2013 он.

Ярилцлагын аргаар хийсэн судалгаа: Энэ хуулийн үйлчлэлд хамаардаг байгууллага, эрдэмтэн судлаачдын төлөөллөөс ярилцлагын аргыг ашиглан зарим нэмэлт мэдээлэл авсан тухай дээр дурдсан. Тухайлбал, Монгол Улсад ГХУСАЗЗ-ийн ажлын албаны дарга Л.Нямгэрэл, судлаач доктор, Б.Батзориг нартай уулзалт ярилцлага хийсэн ба Л.Нямгэрэл ГХУСтХ-ийн хэрэгжилт болон “Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай” хуулийн төслийн талаар мэдээлэл солилцож, төрөөс гэмт хэрэг, зөрчилтэй тэмцэх бодлогын баримт бичиг батлан хэрэгжүүлэх болон

оролцогч байгууллагуудын тогтолцоо, эрх үүрэг, бүтэц, орон тоог эргэн нягтлах шаардлагатай гэсэн байр суурьтай байсан бол, доктор, Б.Батзориг Гэмт явдлын шалтгаан нөхцөл судлах ажлыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй хийх, судалгаанд үндэслэн түүний шалтгаан нөхцөлийг арилгах ажлыг хэрэгжүүлэх, судалгааны чиг үүрэг бүхий байгууллагуудын ажлын уялдаа, холбоог сайжруулж, мэдээлэл солилцох боломжийг бүрдүүлэх асуудлаар санал, бодлоо илэрхийлж байв.

**ГУРАВ. ҮНЭЛГЭЭ ХИЙХ ҮЕ ШАТ**

ГХУСтХ-тай холбоотой мэдээлэл цуглуулж, дүн шинжилгээ хийх явцад уг хуулийн зарим хэм, хэмжээ бодит байдалд нийцээгүй, нийгмийн харилцааны өөрчлөлт, хөгжлөөс хоцрогдсон байдал ажиглагдсан.

Тухайлбал, уг хуулийн зорилго, гол амин сүнс нь гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажил бөгөөд уг ажлыг “ерөнхий”, “тусгай”, “нэг бүрчилсэн” арга хэмжээ хэмээн 3 ангилсан нь онолын болон орчин үеийн ангилал чиг хандлагаас хоцрогдсон шинжтэй байгаагаас гадна эдгээр арга хэмжээ тус бүрт ямар чиглэлийн үйл ажиллагаа хамаарах, ямар арга хэлбэрээр хэрэгжүүлэх, оролцогч байгууллага тус бүрийн чиг үүрэг, эрх хэмжээ ямар байх зэргийг тодорхой тусгаагүйгээс хуулийн хэрэгжилтэд хүндрэл үүссэн байж болзошгүй гэж үзсэн.

Иймд уг хуулийн холбогдох хэм, хэмжээ /6, 21 дүгээр зүйл/-г үнэлгээний хүрээнд хамруулахаар тодорхойлсон тухай тайлангийн төлөвлөх хэсэгт нэлээд тодорхой дурдсан.

**3.1. Практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал**

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1. ГХУСтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 дэх хэсэгт заасан гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлын ангилал, төрөл практикт хэр нийцэж байна вэ ?

**6 дугаар зүйл**.Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлын төрөл

6.1.Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажил дор дурдсан төрөлтэй байна:

6.1.1.ерөнхий арга хэмжээ;

6.1.2.тусгай арга хэмжээ;

6.1.3.нэг бүрчилсэн арга хэмжээ.

6.2.Гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг арилгахад чиглэсэн эдийн засаг, улс төр, эрх зүй, ёс суртахуун, хүмүүжлийн болон зохион байгуулалтын шинж чанартай нийтлэг арга хэмжээг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ерөнхий арга хэмжээ гэнэ.

6.3.Тодорхой төрлийн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг арилгахад чиглэсэн арга хэмжээг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тусгай арга хэмжээ гэнэ.

6.4.Тодорхой этгээд гэмт хэрэг үйлдэхээс болон давтан гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн арга хэмжээг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх нэг бүрчилсэн арга хэмжээ гэнэ.

Үнэлгээ:

ГХУСтХ-ийн 6 дугаар зүйл бүтцийн хувьд 4 хэсэг, 3 заалттай бөгөөд хэсэг, заалт тус бүр дээр дүн шинжилгээ хийсэн болно.

Уг хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 дэх хэсэгт гэмт хэрээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг “ерөнхий арга хэмжээ”, “тусгай арга хэмжээ”, “нэг бүрчилсэн арга хэмжээ” гэсэн 3 үндсэн төрөлтэй байхаар ангилсан байна.

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг ийнхүү ангилан төрөлжүүлэх нь хуулийн хэрэгжилтэд эерэг үр дүн үүсгэх магадлалтай нэлээд чухал зохицуулалт юм.

Энэ тухай доктор, Н.Жанцан “Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээнд ялгамжтай хандаж системтэй дүн шинжилгээ хийх, төрөлжүүлэн ангилах явдал

түүний дэс дараалал, баримтлах журам, үндсэн чиг шугамыг тогтоон бэхжүүлэх уг үйл ажиллагаанд оролцогч субъектуудын гүйцэтгэх үүрэг эрх хэмжээг тодорхойлон оновчтой болгох, бодит байдлаар хандах, бүрэн дүүрэн цогцолбор шинжтэй явуулах зорилтыг хангахад тусална" хэмээн бүтээлдээ[4] тэмдэглэжээ.

Гэвч уг хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 дэх хэсэг дээр дурдсан зорилтыг хангах хэмжээнд томьёологдоогүй байна. Тухайлбал, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг 3 үндсэн төрөл болгон ангилахдаа ямар шалгуурыг үндэслэл болгосон, арга хэмжээ тус бүрт ямар чиглэлийн үйл ажиллагаа хамаарах, эдгээр арга хэмжээг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий байгууллага, этгээдийн чиг үүрэг, эрх хэмжээ ямар байх зэргийг тодорхой зохицуулаагүй байна.

Ойлгомжтой болгох үүднээс энэ талаарх эрдэмтэн судлаачдын байр суурийг товч авч үзье.

Мэргэжлийн ном, сурах бичигт[5] Гэмт явдлаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг түвшингээр нь дараах 2 хэсэгт хуваан авч үзсэн байна. Тодруулбал:

1/ Ерөнхий урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ;

2/ Криминологийн тусгай урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ.

Судлаач Г.Оюунболд бүтээлдээ[6] орчин үед олон улсад гарч буй гэмт хэрэг / Банк, санхүү, мөнгө угаах, хар тамхи, мансууруулах бодисын хууль бус наймаа, мөрийтэй тоглоом, оюуны өмчийн хулгай, кибер болон эко терроризм, хүн худалдаалах, бэлгийн мөлжлөг, хууль бусаар цагаачлах зэрэг/-ийн шалтгаан, нөхцөл нийгмийн хөгжлийн өөрчлөлтийг даган өмнөхөөс огт өөр болж, хор аюул нь улам бүр өсөн нэмэгдэж буйг дурдаад, манай улсын хувьд ч энэ бүхнээс ангид байх магадлал багатайг тэмдэглэж, цаашид гэмт хэрэг, зөрчилтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх ажилд шинэ хандлага, шинэ арга барил нэвтрүүлэх шаардлага зүй ёсоор тулгарч буйг анхааруулсан байна.

Мөн гэмт хэрэг үйлдэгдсэн шалтгаан нөхцөлийг тогтоохдоо өнгөрсөнд байнга дурдаж ирсэн нийтлэг нөхцөл байдал болох "ажилгүйдэл","ядуурал", "архидалт", "нийгмийн өөрчлөлт" гэх "тодорхой бус" нийтлэг хүчин зүйлийг дурдахаас татгалзах бодлого баримталж, судалгааны тодорхой арга, арга зүйг практик үйл ажиллагаатай хослуулах шаардлага үүсч буйг сүүлийн үед хийгдсэн судалгааны үр дүн харуулж байгааг дурдаад[7] олон улсад гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг дараах байдлаар ангилдаг тухай бичсэн[8] байна. Үүнд:

1/Нийгмийн хөгжилд суурилсан гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэлт-Crime prevention throuth social development;

2/Олон нийт, орон нутагт суурилсан гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэлт-Community or locally-based crime prevention;

3/Шалтгаан нөхцөлд суурилсан гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэлт- Situational crime prevention /энэ нь ГХУСтХ-д тусгагдсан ерөнхий, тусгай, нэг бүрчилсэн арга хэмжээ юм. /;

4/ Нийгэмшүүлэх хөтөлбөр.

Дээр дурдсан гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний ангилал, төрлийг хүснэгтээр харьцуулан харуулбал:

---

[4] Н.Жанцан."Криминологи", УБ., 2004 он. 91 дэх тал.

[5] А.Ф.Агапов нарын хамтын бүтээл, "Криминологи", Учебник для вузов, Москва, 2011. ст 124.

[6] Г.Оюунболд, "Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлын арга зүй", УБ., 2017 он, 7дахь тал.

[7] Мөн тэнд.

[8] Мөн тэнд, 8 дахь тал.

*Хүснэгт 1. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний ангилал, төрөл*

| Онолын ангилал | Олон улсын ангилал | ГХУСтХ-д заасан ангилал |
|---|---|---|
| 1. Ерөнхий урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ;<br>2.Криминологийн тусгай урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ. | 1.Нийгмийн хөгжилд суурилсан;<br>2.Олон нийт, орон нутагт суурилсан;<br>3.Шалтгаан нөхцөлд суурилсан;<br>4.Нийгэмшүүлэхэд чиглэсэн. | 1. Ерөнхий арга хэмжээ;<br>2.Тусгай арга хэмжээ;<br>3.Нэг бүрчилсэн арга хэмжээ. |

Дүгнэлт: Үүнээс дүн шинжилгээ хийж үзэхэд ГХУСтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 дэх хэсэгт заасан гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний ангилал, төрөл нь ОХУ-ын болон манай улсын эрдэмтдийн мэргэжлийн ном, сурах бичигт бичсэн онолын ойлголт, ангиллаас зөрүүтэй байхын гадна олон улсын ангилал, чиг хандлагатай нийцэхгүй байна.

Иймээс энэхүү зохицуулалтыг эргэн нягталж, илүү оновчтой тодорхойлох шаардлагатай бөгөөд энэ нь практикт үр дүнтэй хэрэгжих боломж нөхцөлийг бүрдүүлэх ач холбогдолтой.

**3.2.**Практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2. ГХУСтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.2 дахь хэсэгт заасан гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх “ерөнхий” арга хэмжээ практикт хэр нийцэж байна вэ ?

> **6 дугаар зүйл**. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлын төрөл
> 6.2.Гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг арилгахад чиглэсэн эдийн засаг, улс төр, эрх зүй, ёс суртахуун, хүмүүжлийн болон зохион байгуулалтын шинж чанартай нийтлэг арга хэмжээг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ерөнхий арга хэмжээ гэнэ.

Үнэлгээ:

Энэ хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.2 дахь хэсэгт “Гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг арилгахад чиглэсэн эдийн засаг, улс төр, эрх зүй, ёс суртахуун, хүмүүжлийн болон зохион байгуулалтын шинж чанартай нийтлэг арга хэмжээг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ерөнхий арга хэмжээ” гэнэ хэмээн тодорхойлж, мөн хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1 дэх хэсэгт “Гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх талаар улсын хэмжээнд хэрэгжүүлэх ерөнхий арга хэмжээний хөтөлбөр, төлөвлөгөөг Засгийн газар батлах”-аар заажээ.

Эдгээр зохицуулалтыг эс тооцвол гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ерөнхий арга хэмжээтэй холбоотой өөр зохицуулалт уг хуульд үндсэндээ байхгүй байна. Иймээс уг зохицуулалтын хэрэгжилтийг үнэлэхийн тулд гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ерөнхий арга хэмжээний талаар арай гүнзгийрүүлэн судалж, дараах ойлголт, дүгнэлтэд хүрэв.

Судалгааны зарим ном, сурах бичигт Гэмт явдлаас урьдчилан сэргийлэх ерөнхий арга хэмжээ гэдэг нь иргэдийн материаллаг амьдралын байдал, соёл боловсролыг дээшлүүлэх замаар гэмт явдлын шалтгаан нөхцөлийг арилгахад чиглэгдсэн дэс дараалалтай цогцолбор арга хэмжээ, чиг шугамыг хэлнэ[9] хэмээн бичсэн байна.

Цаашлаад энэхүү дэс дараалал бүхий үйл ажиллагаа нь **“**гэмт явдал**”** болон **“**гэмт хэрэг**”**-тэй тэмцэхэд шууд чиглэгдээгүй боловч нийгмийн үзэгдэл болохын

[9] Н. Жанцан,”Криминологи”, УБ., 2004 он, 92 дахь тал.

хувьд оршин тогтнож буй гэмт явдлыг арилгах, даван туулах нөхцөл боломжийг бүрдүүлдэг[10] гэж үздэг хэмээн тайлбарлажээ.

Энд гэмт явдал, гэмт хэрэг гэсэн хоёр ойлголт хөндөгдөж буйг анхаарах шаардлагатай. Доктор, Н.Жанцан бүтээлдээ[11] "гэмт явдал" гэдэг нь түүхэн явцад өөрчлөгдөж байдаг эрүүгийн эрхийн шинж чанартай, нийгмийн үзэгдэл бөгөөд тодорхой цаг үеийн дотор тухайн улсад гарч байгаа харьцангуй олон гэмт хэргүүдийн нийлбэр цогцос юм.[12] Иймээс гэмт явдлын шалтгаан нь тодорхой төрлийн гэмт хэргийн шалтгаанаас хавьгүй өргөн хүрээтэй ойлголт бөгөөд гэмт явдлын шалтгаан нь гүн ухааны ойлголтоор **"ерөнхий"** байхад гэмт хэргийн шалтгаан нь тусгай бөгөөд онцгой шинжийг агуулдаг хэмээн бичсэн байна.

Энэхүү онолын ойлголтоос дүн шинжилгээ хийж үзэхэд урьдчилан сэргийлэх ерөнхий арга хэмжээ нь гэмт явдлын шалтгаан нөхцөлийг арилгахад чиглэгддэг бол тусгай арга хэмжээ нь тодорхой төрлийн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг арилгахад чиглэгддэг, үүнийг үндэслэн урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний ангилал, төрөл тодорхойлогддог бололтой.

ГХУСтХ 20 гаруй жил үйлчилж байгаа ба энэхүү хуулийн үндсэн зорилт нь тус улсад гэмт явдлыг бууруулах, түүнээс урьдчилан сэргийлэх явдал юм.

Иймээс одоо манай улс дахь гэмт явдлын төлөв байдал, чиг хандлага ямар байгааг товч авч үзье.

"Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016" суурь судалгаанд үндэслэн дүн шинжилгээ хийж үзэхэд[13] гэмт явдлын төлөв байдал, чиг хандлага тааруухан байгаа нь ажиглагдаж байна. Сүүлийн 10 жилийн хугацаанд Монгол Улсад 231,060 /жилд дунджаар 23106/ гэмт хэрэг бүртгэгдэж, нийт 207,843 хүн холбогдон шалгагджээ. Үүнийг хүснэгтээр харуулбал:

*Хүснэгт 2. Монгол Улсад бүртгэгдсэн гэмт хэргийн болон гэмт хэрэгт шалгагдсан хүний тоо /сүүлийн 10 жилээр/*

| Үзүүлэлт | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Бүртгэгдсэн гэмт хэрэг | 21268 | 20704 | 20373 | 19825 | 19197 | 22089 | 25362 | 27318 | 27757 | 27167 |
| Өсөлт, бууралт /хувиар/ | 16.5 | -2.7 | -1.6 | -2.7 | -3.2 | 15.1 | 14.8 | 7.7 | 1.6 | - 2.1 |
| Гэмт хэрэгт холбогдон шалгагдсан хүн | 17810 | 18642 | 19612 | 19378 | 17982 | 19734 | 22286 | 23737 | 24857 | 23805 |
| Өсөлт, бууралт /хувиар/ | 5.9 | 4.7 | 5.2 | -1.2 | -7.2 | 9.7 | 12.9 | 6.5 | 4.7 | -4.2 |

Гэмт хэрэг 2007 оноос 2011 он хүртэл 9.7%-иар буурч, харин 2011 оноос 2016 он хүртэл 41.5%-иар өссөн байна. Сүүлийн 10 жилийн дунджаас харахад гэмт хэргийн үзүүлэлт жилд 655 хэргээр нэмэгджээ.[14]

Мөн албан ёсны статистикийн мэдээлэлд үндэслэн тооцоолоход жилд дунджаар 16 ба түүнээс дээш насны 10 000 хүн тутамд 115, 100 000 хүн тутамд 1153 гэмт хэрэг, 18 ба түүнээс дээш насны 10 000 хүн тутамд 122, 100 000 хүн тутамд 1219 гэмт хэрэг ногдож байгаа нь манай улсад гарч буй гэмт хэргийг бусад улстай харьцуулах үзүүлэлт болох бөгөөд хүн ам цөөтэй манай улсын хувьд гэмт хэргийн түвшин өндөр, түүнээс үүссэн хор уршиг, хохирол харьцангуй их байгааг

[10] Мөн тэнд, 86 дахь тал.

[11] Мөн тэнд 43 дахь тал.

[12] Мөн тэнд 32 дахь тал.

[13] "Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016", УБ., 2017 он, 20 дахь тал.

[14] "Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016", УБ., 2017 он, 20 дахь тал.

судлаачид тэмдэглэсэн байна.[15] Тухайлбал, 2007-2016 онд нийтдээ гэмт хэргийн улмаас 5559 хүн амь насаараа хохирч, 24413 хүн хөнгөн, хүнд, хүндэвтэр гэмтэж, 497 тэрбум 643.5 сая төгрөгийн хохирол учирсаныг шүүхээр тогтоожээ.

Дүгнэлт: ГХУСтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.2 дахь хэсэгт заасан урьдчилан сэргийлэх ерөнхий арга хэмжээний хэрэгжилтийн үр дүнд Монгол Улсад гэмт явдал буурсан байх учиртай.

Гэвч сүүлийн 10 жилийн хугацаанд тус улсад 231,060 гэмт хэрэг бүртгэгдэн, /жилд дунджаар 23160/ нийт 207,843 холбогдон шалгагдаж, гэмт хэргийн үзүүлэлт жилд 655 хэргээр нэмэгдсэн судалгаа гарчээ. Хүн ам цөөтэй манай улсын хувьд бусад улс оронтой харьцуулахад гэмт хэргийн түвшин өндөр, түүнээс үүссэн хохирол харьцангуй их байгааг судлаачид тогтоосон байна.

2007-2016 онд нийтдээ гэмт хэргийн улмаас 5559 хүн амь насаараа хохирч, 24413 хүн хөнгөн, хүнд, хүндэвтэр гэмтэж, 497 тэрбум 643.5 сая төгрөгийн хохирол учирсаныг шүүхээр тогтоосон байдаг.

Иймээс уг хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.2. дахь хэсгийн хэрэгжилт бодит байдал дээр хангалтгүй байна гэсэн дүгнэлт хийхэд хүрч байна.

Түүнчлэн ГХУСтХ хүчин төгөлдөр мөрдөгдөөд 20 гаруй жил болж байгаа боловч гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх асуудлаар нэгдсэн бодлого, хөтөлбөр гарч байгаагүй байна. Харин УИХ-ын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн “Тав” дахь хэсгийн 5.4.8-д “Төрөөс гэмт хэрэг, зөрчилтэй тэмцэх бодлогын баримт бичгийг баталж, гэмт хэрэг зөрчлийн гаралтыг бууруулж, урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны үр нөлөөг дээшлүүлэх зорилт” тусгагджээ. Иймд энэ дагуу уг баримт бичгийн төслийг яаралтай боловсруулан батлуулж, хэрэгжүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна

**3.3. Практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал**

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 3. ГХУСтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.3 дахь хэсэгт заасан гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх “тусгай арга хэмжээ” практикт хэр нийцэж байна вэ?

> **6 дугаар зүйл.** Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлын төрөл
>
> 6.3.Тодорхой төрлийн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг арилгахад чиглэсэн арга хэмжээг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тусгай арга хэмжээ гэнэ.

Үнэлгээ:

ГХУСтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.3 дахь хэсэгт “тодорхой төрлийн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг арилгахад чиглэсэн арга хэмжээг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тусгай арга хэмжээ гэнэ” хэмээн тодорхойлсон байна.

Энэ тодорхойлолтыг эс тооцвол гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тусгай арга хэмжээтэй холбоотой зохицуулалт энэ хуульд бараг байхгүй бөгөөд энэ нь уг зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхэд хүндрэлтэй байв.

Иймээс ойлгомжтой болгохын тулд зарим эрдэмтдийн энэ асуудлаарх байр суурийг авч үзье.

Доктор, Н. Жанцан бүтээлдээ[16] гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх “тусгай” арга хэмжээний “ерөнхий” арга хэмжээнээс ялгагдах онцлог нь тодорхой төрлийн гэмт хэрэг болон тодорхой шалтгаан нөхцөлийг арилгахад чиглэгддэг бөгөөд түүний эзлэх байр, цар хүрээ, хэмжээгээр нь:

1/ улс орны хэмжээний;

2/ засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн;

[15] Мөн тэнд, 21 дэх тал.

[16] Н.Жанцан, “Криминологи”, УБ., 2004 он, 95 дахь тал.

3/ нийгмийн их бага тодорхой бүлгийн /жишээ нь насанд хүрээгүй хүмүүс, шилжин суурьшигчдын дунд явуулах арга хэмжээ гэх мэт/;

4/ нийгэмд харш зан төлөвтэй болох нь тогтоогдсон хэсэг бүлэг этгээдэд чиглэгдсэн /бусдыг сорон мөлжих замаар амьдрагчид, согтууруулах ундаа хэтрүүлэн хэрэглэгчид буюу архаг архичид гэх мэт/;

5/ тодорхой нэг гэмт этгээдээс үйлдсэн хэргийн шалтгаан нөхцлийг арилгахад чиглэгдсэн нэг бүрчилсэн арга хэмжээнүүд хамаарна. Иймээс нэг буюу хэсэг бүлэг этгээдийн гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор авч явуулж байгаа криминологийн тусгай арга хэмжээний энэ төрлийг нэг бүрчилсэн арга хэмжээ гэнэ хэмээн тайлбарлажээ.

Үүнээс үзэхэд урьдчилан сэргийлэх тусгай арга хэмжээ нь өргөн цар хүрээг хамарсан ойлголт байх бөгөөд нэг анхаарах зүйл нь: ГХУСтХ 6 дугаар зүйлийн 6.1 дэх хэсгийн 6.1.3-т бие даасан урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ болгон хуульчилсан "нэг бүрчилсэн" арга хэмжээг тусгай арга хэмжээний нэг төрөл болгон авч үзсэн байна. Үүнийг анхаарах шаардлагатай ба энэ тухай дараагийн хэсэгт авч үзэх болно.

Тусгай арга хэмжээний хэрэгжилтийн талаар товч авч үзье.

**1.** Манай улс сүүлийн 20 гаруй жилийн хугацаанд тодорхой төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр цөөнгүй хууль тогтоомж батлан, хэрэгжүүлсэн байна. Үүнд:

1/ Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай;[17]

2/ Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай;[18]

3/ Архидан согтуурахтай тэмцэх тухай;[19]

4/ Мал хулгайлах гэмт хэрэгтэй тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх тухай;[20]

5 / Хүн худалдаалах гэмт хэрэгтэй тэмцэх тухай;[21]

6/ Авлигын эсрэг хууль;[22]

7/ УИХ-ын 2003 оны 48 дугаар тогтоолоор баталсан "Архидан согтуурахаас сэргийлэх, хяналт тавих үндэсний хөтөлбөр"; [23]

8/УИХ-ын 2016 оны 51 дүгээр тогтоолоор баталсан "Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр зэрэг.[24]

**2.** ГХУСтХ-ийн 7 дугаар зүйлийн 7.1 дэх хэсэгт "Гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх талаар улсын хэмжээнд хэрэгжүүлэх тусгай арга хэмжээний хөтөлбөр,төлөвлөгөө"-г Засгийн газар батлахаар заасан ба энэ дагуу дараах хөтөлбөр, төлөвлөгөө батлагдсан байна. Үүнд:

1/ ЗГ-ын 1999 оны 229 дүгээр тогтоолоор баталсан "Хүүхдийн болон түүний эсрэг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний хөтөлбөр";[25]

2/ ЗГ-ын 2002 оны 137 дугаар тогтоолоор баталсан "Хулгайн гэмт хэрэгтэй тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөр";[26]

---

[17] Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем дэх Монгол Улсын хууль, http://legalinfo.mn/law/?cat=27

[18] Мөн тэнд.

[19] Мөн тэнд.

[20] Мөн тэнд.

[21] Мөн тэнд.

[22] Мөн тэнд.

[23] Мөн тэнд.

[24] Мөн тэнд.

[25] Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем дэх Засгийн газрын тогтоол,http://legalinfo.mn/law/?cat=33

[26] Мөн тэнд.

3/ ЗГ-ын 2005 оны 234 дүгээр тогтоолоор батлсан “Хүн худалдаалах, ялангуяа хүүхэд, эмэгтэйчүүдийг бэлгийн мөлжлөгийн зорилгоор ашиглахаас хамгаалах тухай хөтөлбөр”;[27]

4/ ЗГ-ын 2006 оны 315 дугаар тогтоолоор батлсан “Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөр”;[28]

5/ ЗГ-ын 2007 оны 225 дугаар тогтоолоор батлсан “Гэр бүлийн хүчэрхийлэлтэй тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”;[29]

6/ ЗГ-ын 2017 оны 77 дугаар тогтоолоор батлсан “Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын хууль бус эргэлттэй тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”;[30]

7/ ЗГ-ын 2017 оны 148 дугаар тогтоолоор батлсан “Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хөтөлбөр”зэрэг.[31]

Үүнээс үзэхэд тусгай арга хэмжээг хэрэгжүүлэх чиглэлээр 20 шахам хууль тогтоомж, хөтөлбөр төлөвлөгөө батлагдсан ба эдгээрийг хэрэгжүүлэх хүрээнд оролцогч байгууллагууд олон төрлийн ажил, арга хэмжээ зохион байгуулж ирсэн байдаг. Үүнийг тоочих боломжгүй бөгөөд 2012-2016 онд Монгол Улсад ГХУСАЗЗ-ийг татан буулгасантай холбоотойгоор улсын хэмжээнд энэ чиглэлийн ажлыг удирдан зохицуулах асуудал зарим талаар суларч, энэ хоорондох мэдээ судалгаа нэгдсэн байдлаар гараагүй байдал ажиглагдсан.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2016 оны 134 дүгээр зарлигаар ГХУСАЗЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг шинэчлэн баталж, уг зөвлөлийн ажлын албыг сэргээн байгуулснаар гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажил нэлээд эрчимжиж, цөөнгүй ажил хэрэгжүүлж эхэлсэн байна. Тухайлбал,

- “Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын хууль бус эргэлттэй тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийг хэрэгжүүлэх хүрээнд Үндэсний хороо байгуулах, Үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд талуудын оролцоо сэдэвт чуулган зохион байгуулах, Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын хор уршгаас урьдчилан сэргийлэх, нийгмийн эрүүл мэндийн чиглэлээр үндэсний сургагч багш бэлтгэх;
- “Хүн худалдаалахтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийг хэрэгжүүлэх хүрээнд ГХУСАЗЗ-ийн дэргэд Хүн худалдаалах гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх дэд зөвлөл байгуулах, Хүн худалдаалах гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд хамтын ажиллагааг бэхжүүлэх нь сэдэвт томоохон хэмжээний зөвлөлгөөн зохион байгуулах, Хүн худалдаалах гэмт хэргийн мөрдөн байцаалт, прокурорын хяналтыг сайжруулах төсөл хэрэгжүүлэх;
- “Гэр бүлийн хүчэрхийлэлтэй тэмцэх тухай”, “Хүүхэд хамгаллын тухай” хуулийг хэрэгжүүлэх хүрээнд ГХУСАЗЗ-ийн дэргэд Гэр бүлийн хүчирхийлэл, хүүхдийн эсрэг гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх дэд зөвлөл байгуулах, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэхэд олон талт хамтын ажиллагаа сэдэвт үндэсний чуулган зохион байгуулах, Гэр бүлийн хүчирхийллийн эсрэг тэмцэхэд хууль зүйн салбарын чадавх, уялдаа холбоог бэхжүүлэх нь сэдэвт сургалтыг салбарын хэмжээнд зохион байгуулах;
- Цахим гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хүрээнд УИХ-ын Аюулгүй байдал, гадаад бодлогын байнгын хорооны дэргэд Цахим бодлогын түр хороо, ГХУСАЗЗ-ийн дэргэд Цахим мэдээллийн аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэгтэй тэмцэх урьдчилан сэргийлэх дэд зөвлөл байгуулах, “Хайрла-хамгаал” сэдэвт үндэсний хэмжээний аян зохион байгуулж, богино хэмжээний видео сурталчилгаа явуулах;

[27] Мөн тэнд.

[28] Мөн тэнд.

[29] Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем дэх Засгийн газрын тогтоол,http://legalinfo.mn/law/?cat=33

[30] Мөн тэнд.

[31] Мөн тэнд.

- “Мал хулгайлах гэмт хэрэгтэй тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх тухай” хуулийг хэрэгжүүлэх хүрээнд ГХУСАЗЗ-ийн дэргэд Мал хулгайлах гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх дэд зөвлөл байгуулах, “Мал хулгайлах гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх ажлыг эрчимжүүлж, байгууллага, иргэдийн оролцоог сайжруулъя” сэдэвт бүсчилсэн зөвлөлгөөн хийх, Камержуулалтын аян зохион байгуулах;

- “Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөр”-ийг хэрэгжүүлэх хүрээнд ГХУСАЗЗ-ийн дэргэд Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг хангах дэд зөвлөл байгуулах, Орон нутгийн зам-хөдөлгөөний соёл аян зохион байгуулах, Ухаалаг төхөөрөмжийн бүртгэлийн систем бий болгох зэрэг.

Гэхдээ сүүлийн жилүүдэд авч хэрэгжүүлсэн эдгээр арга хэмжээний үр дүнг одоогоор тодорхойлох боломж багатай. Харин дээр дурдсан 20 шахам хууль тогтоомж, хөтөлбөр, төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн үр дүнд тус улсад тодорхой төрлийн гэмт хэрэг багасаж, буурсан байх учиртай. Учир нь эдгээрийг ийм зорилгоор батлан хэрэгжүүлж байгаа билээ.

Одоо Монгол Улс дахь тодорхой төрлийн гэмт хэргийн төлөв байдал, чиг хандлага ямар байгааг товч авч үзье.

“Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016” судалгааны тайланд улсын хэмжээнд зонхилон үйлдэгддэг болон нийгэмд анхаарал татаж буй тодорхой төрлийн гэмт хэргийг тухайлан судалж түүний шалтгаан нөхцөл, урьдчилан сэргийлэх арга замыг тодорхойлсон байна. Тухайлбал,

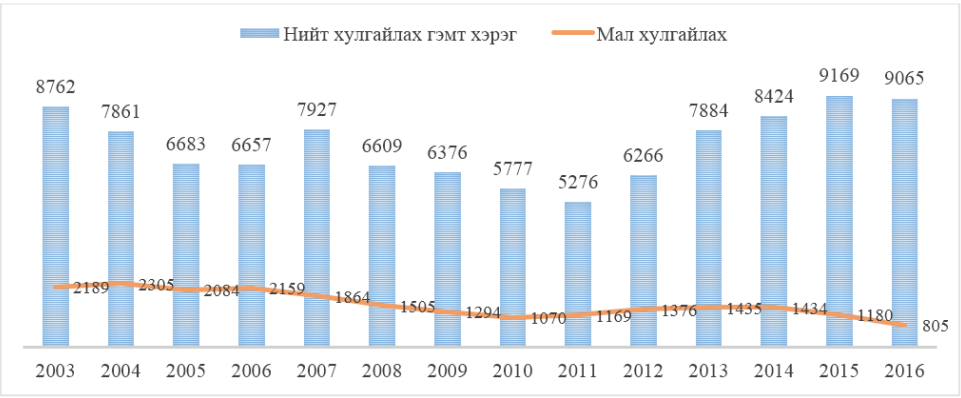
**1/** Мал хулгайлах гэмт хэрэг**:**

Сүүлийн 14 жилийн хугацаанд мал хулгайлах гэмт хэрэг нийтдээ 22863 гарч жилд дунджаар 1633 хэрэг бүртгэгдсэний 93.6% нь орон нутагт, 6.4% нь нийслэлд үйлдэгджээ.

2003-2016 онд бүртгэгдсэн нийт гэмт хэргийн 33.7%-ийг хулгайн гэмт хэрэг эзэлж байгаа ба нийт хулгайн гэмт хэргийн 23.5%-ийг мал хулгайлах гэмт хэрэг эзэлж байна.

2004 онд энэ төрлийн гэмт хэрэг **3305** бүртгэгдсэн нь сүүлийн 14 жилийн хамгийн өндөр үзүүлэлт болсон ба 2016 онд **805** хэрэг бүртгэгдсэн нь хамгийн доод үзүүлэлт болжээ. 2003-2016 онд бүртгэгдсэн мал хулгайлах гэмт хэргийг нийт хулгайн гэмт хэрэгтэй харьцуулан харуулбал:

*График 1. Мал хулгайлах гэмт хэрэг, нийт хулгайн гэмт хэргийн харьцуулалт /2003-2016 он/*



Дээрх үзүүлэлтээс харахад мал хулгайлах гэмт хэрэг буурах хандлагатай байгаа ба судлаачид үүний үр дүнг урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг орон нутагт малчдын оролцоотойгоор оновчтой зохион байгуулж байгаатай холбон тайлбарласан байна.[32]

**2/ Хар тамхи, мансуурах бодистой холбоотой гэмт хэрэг:**

2002-2016 онд бүртгэгдсэн хар тамхи, мансуурах бодистой холбоотой гэмт хэргийн тоо мэдээнд дүн шинжилгээ хийж үзэхэд энэ төрлийн гэмт хэрэг манай улсад цаашид өсөх хандлагатай байна. Үүнийг хүснэгтээр харуулбал:

*Хүснэгт 3. Хар тамхи, мансуурах бодистой холбоотой гэмт хэрэг болон түүнд холбогдон шалгагдсан хүний тоо /2002-2016 оны эхний хагас жил/*

| Он | Гэмт хэргийн тоо /жилд дунджаар/ | Холбогдсон хүний тоо /жилд дунджаар/ |
|---|---|---|
| 2002-2006 | 8 | 21 |
| 2007-2011 | 14 | 50 |
| 20012 -2016 оны эхний хагас жил | 46 | 135 |

2012-2016 онд бүртгэгдсэн энэ төрлийн гэмт хэргийг 2002-2006 оны дундажтай харьцуулахад гэмт хэрэг 5.8, холбогдогч 6.5 дахин, 2007-2011 онд гэмт хэрэг 3.3, холбогдогч 2.7 дахин өссөн үзүүлэлт харагдаж байна.

Түүнчлэн 2016 оны эхний хагас жилийн байдлаар 97 хүнд холбогдох 40 гэмт хэрэгт мөрдөн байцаах ажиллагаа явуулсан нь урд оны мөн үетэй харьцуулахад гэмт хэрэг 75 хувиар, холбогдогч 37 хүнээр буюу 61.6 хувиар өссөн байна.

Хар тамхи, мансуурах бодистой холбоотой гэмт хэрэгт холбогдогчдын 40.9 хувь нь эрхэлсэн тодорхой ажилгүй, 76.3 хувь нь 18-35 насны залуучууд байгаа ба эрхэлсэн тодорхой ажилгүй гэдэгт амьжиргааны түвшин доогуур, ажилгүй иргэд бус харин амьдрал, мөнгөний эх үүсвэр нь хувийн бизнес эсхүл эцэг, эхийн мөнгө, хөрөнгөөр хар тамхи, мансууруулах бодисын хэрэглээгээ хангадаг этгээдүүд дийлэнхдээ хамаарч байна.

Сүүлийн жилүүдэд насанд хүрээгүй хүүхэд, оюутан залуучууд энэ төрлийн гэмт хэрэгт холбогдох тохиолдол нэмэгдсэн бөгөөд эдгээр нь хар тамхи, мансууруулах, сэтгэцэд нөлөөт бодисын талаарх мэдээллийг интернет, цахим хуудас, кино болон найз нөхдөөсөө олж авдаг байна. Судалгаанаас харахад 2013, 2014 оны орчим энэ төрлийн бодисыг ихэвчлэн боломжтой айлын, өндөр төлбөртэй сургуульд сурдаг хүүхдүүд хэрэглэх хандлага ажиглагдаж байсан бол 2015 оноос хойш эдгээрээс үл шалтгаалан энэ төрлийн гэмт хэрэгт холбогдох болсон байна. Иймээс энэ төрлийн гэмт хэргийн нөхцөл байдал хүндэрч байна гэж судлаачид анхааруулжээ.[33]

**3/ Хүн худалдаалах болон биеэ үнэлэхийг зохион байгуулах:**

Манай улсад хүн худалдаалах болон биеэ үнэлэхийг зохион байгуулах гэмт хэрэг өсөх, нийгмийн хор аюул нь улам нэмэгдэх хандлагатай байгаа нь холбогдох судалгаанаас[34] ажиглагдаж байна.

2003-2009 онд хүн худалдаалах гэмт хэрэг огцом өссөн ба сүүлийн 3 жил тогтворжих хандлагатай байгаа боловч энэ нь эрх зүйн орчин боловсронгуй бус шүүх эрх мэдлийн болон хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчид энэ төрлийн гэмт хэргийн талаар нэг мөр ойлголтгүй, гэрчийг хамгаалах тогтолцоо бүрдээгүй зэргээс шалтгаалан энэ төрлийн гэмт хэрэг цагдаагийн байгууллагад бүртгэгдэхгүй байх, бүртгэгдсэн ч хэрэгсэхгүй болгох, шүүхээр зүйлчлэлийг нь өөрчлөх тохиолдол цөөнгүй байгаа тухай дээрх эх сурвалжид мөн дурджээ.

[32] "Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016",УБ., 2017 он, 150 дахь тал.

[33] Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016",УБ., 2017, 95 дах тал.

[34] Мөн тэнд 256, 258 дахь тал.

2006-2016 онд 189, жилд дунджаар 17.1 биеэ үнэлэхийг зохион байгуулах гэмт хэрэг бүртгэгдсэн байна.

Сүүлийн 10 жилд шүүхээр хянан шийдвэрлэсэн энэ төрлийн гэмт хэргийн тоог хүснэгтээр харуулбал:

*Хүснэгт 4. Шүүхээр шийдвэрлэгдсэн Хүн худалдаалах, Биеэ үнэлэхэд бусдыг татан оролцуулах, биеэ үнэлэхийг зохион байгуулах гэмт хэрэг /2006-2016 он./*

| № | Он | Хүн худалдаалах гэмт хэрэг /Эрүүгийн хуулийн 113 дугаар зүйл/ | | Биеэ үнэлэхэд бусдыг татан оролцуулах, биеэ үнэлэхийг зохион байгуулах гэмт хэрэг /Эрүүгийн хуулийн 124 дүгээр зүйл/ | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Хэрэг | Хүн | Хэрэг | Хүн |
| 1 | 2006 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 2 | 2007 | 2 | 6 | 6 | 6 |
| 3 | 2008 | 2 | 2 | 19 | 38 |
| 4 | 2009 | 4 | 8 | 7 | 16 |
| 5 | 2010 | 3 | 6 | 5 | 12 |
| 6 | 2011 | 2 | 5 | 6 | 9 |
| 7 | 2012 | 3 | 7 | 5 | 11 |
| 8 | 2013 | 4 | 9 | 5 | 12 |
| 9 | 2014 | 1 | 1 | 7 | 8 |
| 10 | 2015 | 2 | 5 | 6 | 9 |
| 11 | 2016 | 6 | 8 | 6 | 9 |
| Нийт | | 30 | 58 | 73 | 131 |

Түүнчлэн “Монгол Улс дахь хүн худалдаалах гэмт хэрэг эрсдэл, эмзэг байдал, хор уршиг” сэдэвт судалгааны тайланд хүн худалдаалах гэмт хэргийн 30% нь Монгол Улсын иргэнийг дотоодод, 70% нь гадаад улс руу худалдаалах хэрэг тус тус эзэлж байгааг дурдсан байна.[35] Үүнийг анхаарах шаардлагатай.

**4/ Авлигын гэмт хэрэг:**

Авлига нь хэвэл хахууль, шан харамжийн шинжтэй үйлдлүүдийг хамарсан өргөн агуулгатай ойлголт учраас олон төрөл байдаг бөгөөд тэдгээрийг судлаачид янз бүрээр ангилсан байна. Тухайлбал, Монгол Улсын гэмт хэргийн цагаан номонд[36] дараах байдлаар ангилжээ. Үүнд:

- Жижиг хэмжээний авлига;
- Том хэмжээний авлига;
- Улс төр, захиргааны болон бизнесийн хүрээний авлига хэмээн ангилжээ.

Жижиг авлига

Жижиг авлига нь бага тушаалын албан хаагчидтай хамаатай, мөнгөн дүнгийн хувьд их биш, голдуу төрийн албан хаагчид хясан боогдуулах замаар шан харамж авах байдлаар илэрдэг. Жижиг авлигын хохирогчид нь нийтлэг шинжтэй олныг хамарсан жирийн иргэд байдаг бөгөөд ийм авилгыг бюрократ авлига буюу хүнд суртлын хэмээн нэрлэдэг аж. Ийм төрлийн авлига түгээмэл тохиолддог салбарууд нь боловсрол, эрүүл мэнд, татвар, хөдөлмөр зохицуулалт, газар, нийгмийн халамж,

[35] “Монгол Улс дахь хүн худалдаалах гэмт хэрэг, эрсдэл, эмзэг байдал, хор уршиг” сэдэвт судалгааны тайлан, Хүйсийн тэгш эрхийн төв. УБ., 2006, 29 дэх тал.

[36] “Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016, УБ., 2017 он, 303 дахь тал.

Хүний эрхийн үндэсний хүрээлэн www.nhri.gov.mn

цагдаа, байгаль хамгаалагч, зам харилцаа холбооны ажилтан болох нь авлигын талаарх судалгааныудаас ажиглагдаж байна.[37]

**Том авлига**

Улс төр, санхүү, засаг захиргааны томоохон албан тушаалтанууд бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх явцад албан тушаалаа хувийн ашиг хонжоо олоход ашигласан их хэмжээний мөнгөн дүнтэй үйлдлийг том авилга гэдэг байна. Энэ нь маш ноцтой шинжтэй, ихээхэн хор уршиг бүхий үр дагавартай. Жишээ нь: Хэн нэгэнд ямар нэг салбарт давуу байдал эдлэх зөвшөөрөл олгох, зөвшөөрлийг хүчингүй болгох, төр засгийн шийдвэр гаргагчийн зүгээс уралдаант шалгаруулалтын нөхцөл болон жишиг стандартыг өөрчлөх, гадаадын иргэн хуулийн этгээдээс хахууль авч гадны банкинд данс нээлгэх, эрүүгийн хариуцлагаас болон татвараас чөлөөлөх зэрэг хэлбэрээр илэрдэг байна.[38]

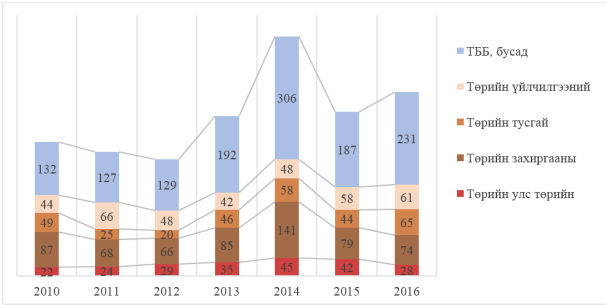
**Улс төр, захиргааны болон бизнесийн хүрээн дэх авлига**

Улс төрийн авлига нь хөгжиж буй болон нэн буурай хөгжилтэй оронд голчлон сонгуулийн үйл явцтай холбогдон илэрдэг байна. Жишээ нь улс төрчид, сонгуулийн хорооны гишүүдийг хахуульдах, улс төрийн хуурамч амлалт өгөх, сэтгүүлчдийг худалдаж авах, сонгогчдод мөнгө бусад зүйл тараах зэргээр илэрдэг байна. Бодлогын хэрэгжилтийг гардан хариуцах үйл явцыг гажуудуулж буй авлигыг захиргааны авлига гэдэг бөгөөд шаардлага хангахгүй хүнд лиценз олгох явдал манай улсад хавтгайрсан нь үүний нэг жишээ болохыг судлаачид тэмдэглэжээ.[39]

“Дэлхий нийтийн авлигын хэмжүүр” судалгааны дүнгээс[40] үзэхэд Монгол Улсын хувьд авлигатай тэмцэх чиглэлээр төр, засаг ямар түвшинд ажиллаж байна вэ гэсэн асуултад судалгаанд оролцогчдын 61% нь муу гэж хариулсан бол сүүлийн 12 сарын хугацаанд төрийн үйлчилгээ авахдаа хээл хахууль өгсөн гэж 20% нь хариулжээ.

2010-2016 онд энэ төрлийн эрүүгийн хэрэгт сэжигтэн, яллагдагчаар татагдаж шалгагдсан хүний тоо мөн л өсөх хандлага ажиглагдаж байна. Энэ төрлийн гэмт хэрэгт холбогдон шалгагдсан этгээдийг ангилан авч үзвэл; төрийн улс төрийн албан тушаалтан 28 буюу 6.1%, төрийн захиргааны албан тушаалтан 74 буюу 16.1%, төрийн тусгай албан тушаалтан 65 буюу 14.2%, төрийн үйлчилгээний албан тушаалтан 61 буюу 13.3%, ТББ, төрийн өмчит болон хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжийн албан тушаалтан 112 буюу 24.4%, энгийн иргэд 119 буюу 25.9 %-ийг тус тус эзэлж байна. Үүнийг графикаар харуулбал:

*График 2. Авлигын гэмт хэрэгт сэжигтэн, яллагдагчаар татагдан шалгагдсан нийт хүний тоо, албан тушаалын байдлаар /2010-2016 он/*




[37] Мөн тэнд.

[38] “Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016, УБ., 2017 он, 303 дахь тал.

[39] Мөн тэнд.

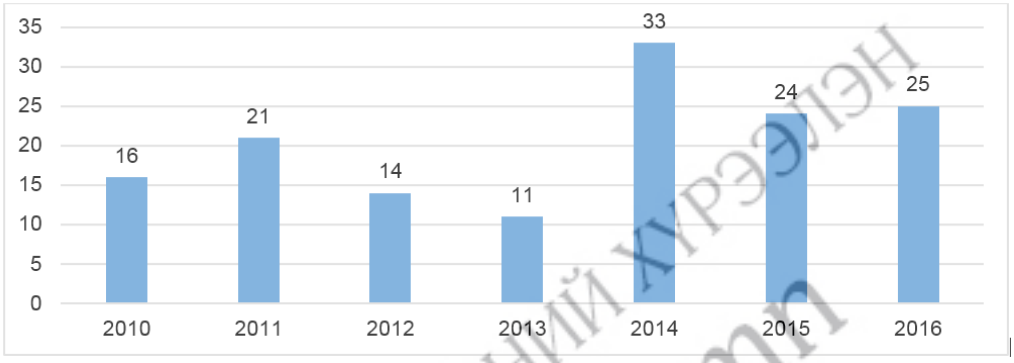
[40] Транспэрэнси интрнэшнл байгууллагаас “Ази, номхон далайн бүс нутгийн 16 орныг хамруулан хийсэн судалгаа”, 2016 он.

Энэ төрлийн гэмт хэргийн улмаас бусдад 37.7 тэрбум төгрөгийн хохирол учирсныг мөрдөн байцаалтын явцад тогтоосон байдаг.

Гэвч шүүхээр шийдвэрлэгдсэн энэ төрлийн гэмт хэргийн тоо авлигын хэрэгт холбогдон шалгагдсан хүний тооноос нилээд зөрүүтэй харагдаж байна.

2010-2016 онд шүүхээр шийдвэрлэгдсэн энэ төрлийн гэмт хэргийн тоог графикаар харуулбал:

*График 3. Шүүхээр хянан шийдвэрлэсэн Авлигын гэмт хэргийн тоо /2010-2016 он/*




Олон улс дахь гэмт хэргийн юүлүүр тогтолцоо /criminal funel system/-ны зарчмаар авч үзвэл цагдаа, авлигатай тэмцэх байгууллагад бүртгэгдсэн хэргийн 25 орчим хувь нь шүүхээр, үлдсэн хэсэг нь хэрэг бүртэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд зохих үндэслэл, журмын дагуу шийдвэрлэгддэг гэж үздэг.

Гэмт хэргийн юүлүүрийн амсар хэдий чинээ өргөн, үзүүр нь хэдий чинээ нарийн байх тусам хууль сахиулах тогтолцоо сул, авилга өндөр, хууль хэрэгжихгүй, ял завших нөхцөлийг бүрдүүлдэг гэж үздэг байна. Гэхдээ юүлүүрийн тогтолцоо нь эрх зүйн орчин сайтай улсад ямар үндэслэл, шалтгаанаар гэмт хэрэг аль шатандаа буурч байгааг тодорхой харуулдаг бол бол нөгөө талаасаа хууль сахиулах болон прокурорын байгууллагын шатанд хэрэг шийдэгдэхгүй байгаа сул талыг илэрхийлдэг ажээ. Иймд манай улсын хувьд аль нь болох талаар дүгнэлт хийх шаардлагатай.

**5/ Бэлгийн мөлжлөг ба хүчиндэх гэмт хэрэг:**

**“**Монгол Улсын хэмжээнд 1990-2004 онд бүртгэгдсэн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл” сэдэвт судалгааны тайлангаас[41] харахад “хүчиндэх” гэмт хэргийн нийт гэмт хэрэгт эзлэх хувийн жин 1990 онд хамгийн өндөр буюу 5.3% байсан бол 1991 онд 4.7% болж, 1992-1997 онд жил дараалан буурч 1.5% болсон ба 1998-2004 онд 1.5-2.0% орчимд хэлбэлзэж байжээ.

Гэмт хэргийн тооны хувьд жилд дунджаар 400 орчимд хэлбэлзэж мэдэгдэхүйц өсөлт бууралтгүй мэт ажиглагдавч энэ чиглэлийн ажил хариуцсан алба хаагчид энэ төрлийн гэмт хэрэг үүнээс ч ихээр үйлдэгдэг гэдэгтэй санал нэгддэг бөгөөд бүртгэгдсэн гэмт хэргээс даруй 3.5 дахин их байх магадлалтай гэсэн төсөөлөл байгаа нь энэ төрлийн гэмт хэрэг хотын захын хороолол болон хөдөө орон нутагт нуугдмал байх магадлалтайг харуулж байна.

Энэ чиглэлийн ажил хариуцдаг алба хаагчид хүчиндэх гэмт хэрэг гардаг орчин нөхцөл, энэ төрлийн гэмт хэрэг үйлддэг хүмүүсийн насны бүтэц, ёс суртахуун, сэтгэцийн эмгэг тухайн төрлийн гэмт хэрэгт нөлөөлдөг гол хүчин зүйлүүдэд ойрын үед нааштай өөрчлөлт гарахгүй гэсэн дүгнэлт хийж байсан тухай судалгааны зарим

[41] “Монгол Улсын хэмжээнд 1990-2004 онд бүртгэгдсэн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл”сэдэвт судалгааны тайлан, ХЗДХЯ, ФСЭХ, УБ., 2005 он, 24 дэх тал. ХЗДХЯ-ны архивын материал.

эх сурвалжид тэмдэглэсэн байна.[42]

Биеэ үнэлэхэд бусдыг татан оролцуулах, биеэ үнэлэхийг зохион байгуулах гэмт хэрэг 2015 онд 15, 2016 онд 20, хүчиндэх гэмт хэрэг 2015 онд 279, 2016 онд 290 бүртгэгджээ. Үүнээс харахад энэ төрлийн гэмт хэрэг өссөн үзүүлэлттэй байгаа бөгөөд хохирогч болох өндөр эрсдэлтэй хүмүүсийн тоонд хүүхдүүд хамаарч байгаа нь хамгийн их түгшүүр төрүүлж байна.

Судалгаанаас харахад 2 гэмт хэрэг тутмын нэг нь согтуугаар, 3 гэмт хэрэг тутмын нэг нь бүлэглэн, 10 гэмт хэрэг тутмын нэг нь урьд нь ял шийтгэгдсэн хүмүүс үйлджээ.[43] Ийм төрлийн гэмт хэрэг нуугдмал байх тохиолдол цөөнгүй бөгөөд насанд хүрээгүй хүүхэд хохирсон ихэнх тохиолдол хойд эцэг, эсхүл таньж мэддэг хүмүүс үйлддэг онцлогтой. Сүүлийн үед нийгэмд гарч буй мэдээллүүд бага насны болон өсвөр насны охидыг хүчирхийлсэн тухай айдас, цочроо өгөхөөр шинж байдалтай болж гэмт хэрэг үйлдэгчийн нийтлэг байдлыг үзэхэд хохирогчийн танил, 18-35 насны, ажилгүй, бүрэн дундаас доош боловсролтой, дүр төрх ажиглагдаж байгаа тухай мөн дээрх эх сурвалжид тэмдэглэсэн байна.

**6/ Согтуугаар үйлдсэн гэмт хэргийн нөхцөл байдал:**

2007-2016 онд согтуугаар үйлдэгдсэн гэмт хэрэг 51820 бүртгэгдсэн бөгөөд энэ нь улсын хэмжээнд бүртгэгдсэн нийт гэмт хэргийн 22.8 %-ийг эзэлж байна.

Зөвхөн 2016 оны статистик мэдээнээс харахад[44] хүнийг санаатай алах гэмт хэргийн 66.1%, бусдын бие мах бодид гэмтэл учруулах гэмт хэргийн 35.6%, хүчиндэх гэмт хэргийн 50.6%, танхайрах гэмт хэргийн 53.1%, бусдын эд хөрөнгө дээрэмдэх хэргийн 28.9%, бүлэглэн гэмт хэрэг үйлдэгчдийн 24.7%, гэр бүлийн хүчирхийллийн 39.5 % тус тус согтуугаар үйлдэгдсэн байдаг.

2007-2016 онд 1182166 хүн согтууруулах ундааны зүйл хэрэглэсэн үедээ цагдаагийн байгууллагад саатуулагдсан бөгөөд энэ нь жилд дунджаар 125796, сард 10483, хоногт 349, цагт 14 саатуулагдсан үзүүлэлт юм. Үүнийг графикаар харуулбал:

*График 4. Цагдаагийн байгууллагад согтуугаар саатуулагдсан хүний тоо /2007-2016 он/*




Дүгнэлт: Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тусгай арга хэмжээний хүрээнд олон тооны хууль тогтоомж, хөтөлбөр төлөвлөгөө батлан хэрэгжүүлсэн боловч үр дүн нь хангалтгүй байна. Үүнийг эдгээр хууль тогтоомж, хөтөлбөр, төлөвлөгөөг боловсруулж, хэрэгжүүлэхдээ шинжлэх ухаанд суурилсан тооцоо, судалгаанд

[42] "Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016", УБ., 2017 он, 356 дахь тал.

43 "Хүүхэд, гэр бүл, нийгмийн ёс суртхууны эсрэг гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл" сэдэвт судалгааны тайлан. Судалгааны тайлангийн эмхтгэл II /2010-2011/, ХЗҮХ, УБ,.2012 он. 563 дахь тал.

[44] Цагдаагийн ерөнхий газрын 2014-2016 оны гэмт хэрэг зөрчлийн статистик цагаан мэдээ.

үндэслэдэггүй, хэрэгжилтийн байдалд нь хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийдэггүй, тодорхой төрлийн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл судлах ажлыг дагнан эрхлэх эрдэм шинжилгээний байгууллага байхгүй, оролцогч байгууллагуудын ажлын уялдаа холбоо муу зэрэгтэй холбон дүгнэж байна. Иймээс гэмт хэрэг өсч буй шалтгаан нөхцөлийг нь шинжлэх ухааны үндэслэлтэй судалж, түүнийг арилгах арга замыг цогц байдлаар авч хэрэгжүүлэх, түүнд хөрөнгө мөнгө төлөвлөж, зарцуулах шаардлагатай байна.

**3.4. Практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал**

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 4. ГХУСтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.4 дэх хэсэгт заасан гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх нэг бүрчилсэн арга хэмжээ практикт хэр нийцэж байна вэ ?

> **6 дугаар зүйл.** Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлын төрөл
>
> 6.4.Тодорхой этгээд гэмт хэрэг үйлдэхээс болон давтан гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн арга хэмжээг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх нэг бүрчилсэн арга хэмжээ гэнэ.

**Үнэлгээ:**

ГХУСтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.4 дэх хэсэгт “тодорхой этгээд гэмт хэрэг үйлдэхээс болон давтан гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн арга хэмжээг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх нэг бүрчилсэн арга хэмжээ гэнэ” хэмээн тодорхойлсон байна.

Энэ тодорхойлолтод дүн шинжилгээ хийж үзэхэд уг хэм хэмжээ нь хоёр утга агуулж байна. Тодруулбал,

- тодорхой этгээд гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн арга хэмжээ;
- тодорхой этгээд гэмт хэрэг давтан үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн арга хэмжээ.

Уг хуулийн 15 дугаар зүйлд “Хорих ял эдлээд суллагдсан хүнд захиргааны хяналт тогтоох” асуудал тусгагдсан бөгөөд энэ зүйлийн 15.1 дэх хэсэгт Эрүүгийн хууль /шинэчилсэн найруулга/-ийн 6.12, 6.13 дугаар зүйлд зааснаар хугацаанаас өмнө суллагдсан, чөлөөлөгдсөн, 12.1 дүгээр зүйлийн 2,3 дахь хэсэг, 12.3 дугаар зүйлийн 2,3 дахь хэсэг, 13.1, 13.3, 15.5, 19.9, 21.2 дугаар зүйлд заасан гэмт хэрэг үйлдэж, таван жилээс дээш хугацаагаар хорих ял эдэлж суллагдсан бол дахин гэмт хэрэг үйлдэх, нийгмийн хэв журам зөрчихөөс нь урьдчилан сэргийлэх зорилгоор захиргааны хяналт тогтоох”-оор заасан байна. Эдгээр зохицуулалтыг тодруулбал:

- Эрүүгийн хуулийн 6.12 дугаар зүйл. Энэ зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.1-1.3-д заасан үндэслэлээр хорих ялаас хугацаанаас нь өмнө суллаж хяналт тогтоох;
- Эрүүгийн хуулийн 6.13 дугаар зүйл. Хорих, зорчих эрхийг хязгаарлах ялаас өвчний учир чөлөөлөх;
- Эрүүгийн хуульд заасан дор дурдсан гэмт хэрэг үйлдэж, таван жилээс дээш хугацаагаар хорих ял эдэлсэн хүн, хорих ял эдэлж суллагдсан бол;
- 12.1 дүгээр зүйл. Хүчиндэх;
- 12.3 дугаар зүйл. Бэлгийн мөлжлөг;
- 13.1 дүгээр зүйл. Хүн худалдах
- 13.3 дугаар зүйл. Хүн барьцаалах;
- 15.5 дугаар зүйл. Хууль бусаар үр хөндөх ;
- 19.9 дүгээр зүйл. Үндэсний эв нэгдлийг бусниулах;
- 21.2 дугаар зүйл. Худал мэдүүлэх.

Үүнээс гадна уг хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.2-15.11 дэх хэсэгт захиргааны хяналт тогтоож буй этгээдийн үүрэг болон захиргааны хяналт тавихтай холбоотой

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.jli.gov.mn

цагдаагийн байгууллагын эрх хэмжээг нэлээд тодорхой зааж өгсөн тул энэхүү зохицуулалтыг хэрэгжих боломжтой гэж үзэж байна.

Гэхдээ 15 дугаар зүйлийн 15.1 дэх хэсэгт 2015 оны 12 дугаар сард нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан бөгөөд 2018 оны 1 дүгээр сараас эхлэн дагаж мөрдсөн тул хэрэгжилт нь одоогоор тодорхой гарах боломж муутай.

Судалгааны зарим эх сурвалжаас харахад хуулийн өмнөх заалтын дагуу цагдаагийн байгууллага зөвхөн 2017 оны байдлаар 296 хүнд захиргааны хяналт тавьж[45] байгаа ба тус байгууллага энэ чиг үүргээ зохих түвшинд хэрэгжүүлж ирсэн байна.

Харин энэ хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.4 дэх хэсэгт заасан “тодорхой этгээд гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх” гэх ойлголтод ямар этгээд хамаарах талаар хуульд тодорхой зохицуулалт байхгүй байна.

Түүнчлэн зарим эрдэмтэд нэг буюу хэсэг бүлэг этгээдийн гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор авч явуулж байгаа криминологийн тусгай арга хэмжээний энэ төрлийг нэг бүрчилсэн арга хэмжээ хэмээн тодорхойлсон байдаг.[46] Үүнийг анхаарах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Дүгнэлт: ГХУСтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.3 дахь хэсэгт заасан нэг бүрчилсэн арга хэмжээ зохих түвшинд хэрэгжиж байна гэж үнэлсэн. Гэхдээ уг арга хэмжээг урьдчилан сэргийлэх ажлын бие даасан төрөл мөн эсэхийг гүнзгийрүүлэн судлахаас гадна “тодорхой этгээд” гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх гэх ойлголтод ямар этгээд хамаарахыг тодруулах шаардлагатай гэж үзэв.

**3.5. Практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал**

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 5. ГХУСтХ-ийн 21 дүгээр зүйлд заасан Гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг судлах эрдэм шинжилгээний ажил практикт хэр хэрэгжиж байна вэ ?

> **21 дүгээр зүйл.** Гэмт хэргийн шалтгаан нөхцлийг судлах эрдэм шинжилгээний ажил
> 21.1. Гэмт хэргийн шалтгаан нөхцлийг судлах ажлыг эрхлэх эрдэм шинжилгээний байгууллага Хууль зүйн сайдын дэргэд ажиллана.
> 21.2. Уг эрдэм шинжилгээний байгууллага нь гэмт хэргийн шалтгаан нөхцлийг судлах шинжилгээ судалгааны ажлыг Хууль зүйн сайдын болон сонирхогч байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэний захиалгаар гүйцэтгэж санхүүжүүлнэ.

Үнэлгээ:

ГХУСтХ-ийн 21 дүгээр зүйл нь бүтцийн хувьд 2 хэсэгтэй. Уг зүйлийн 21.1 дэх хэсэгт гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг судлах ажлыг эрхлэх эрдэм шинжилгээний байгууллага Хууль зүйн сайдын дэргэд ажиллахаар заасан бөгөөд энэхүү хэм хэмжээ нь уг хуулийн хэрэгжилтэд гол нөлөө үзүүлэх чухал зохицуулалт юм.

Учир нь ГХУСтХ-ийн 3 дугаар зүйлд “Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажил нь гэмт хэргийн тухай мэдээллийг судалсны үндсэн дээр гэмт хэрэг гарч байгаа шалтгаан нөхцөлийг тогтоох, арилгах, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох талаар авч хэрэгжүүлж байгаа цогцолбор арга хэмжээ мөн” хэмээн тодорхойлсон бөгөөд хэрэг гарч байгаа шалтгаан, нөхцөлийг тогтоох ажлыг тодорхой шинжлэх ухааны тусламжтайгаар хэрэгжүүлдэг.

Зарим судалгааны эх сурвалжид[47] энэ тухай “Хүн төрөлхтөн гэмт явдалтай хууль тогтоомжоор болон төрийн байгууллагын хүч хэрэгслээр тэмцэж, түүний шалтгаан нөхцөл, урьдчилан сэргийлэх арга замыг судалсаар шинжлэх ухаан болтол нь хөгжүүлжээ. Энэхүү хавсрага шинжлэх ухаан бол “криминологи” бөгөөд гэмт явдлын шалтгаан нөхцөл, гэмт хэрэгтэн бие хүний онцлогийг судалж, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг боловсруулдаг” хэмээн тэмдэглэжээ.

[45] Цагдаагийн Ерөнхий газрын НХЖХОНАБХА-аас ирүүлсэн мэдээ.

[46] Н.Жанцан,“Криминологи”, УБ., 2004 он, 95 дахь тал.

[47] Г.Оюунболд, “Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлын арга зүй”, УБ., 2017 он, 6 дахь тал.

Цаашлаад гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг судлах асуудал онолын түвшинд баяжиж улам боловсронгуй болж байгаа хэдий ч манай улсын тухайд түүнийг практикт нэвтрүүлж, үр дүнг нь ашиглах явдал хангалтгүй байгаа тухай дурдсан ба судлаачийн хувьд үүнтэй санал нэг байна.

Судалгааны явцад хамгийн их ажиглагдсан зүйл нь: Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр цөөнгүй хууль тогтоомж, хөтөлбөр төлөвлөгөө батлан гаргаж, оролцогч байгууллагууд[48] олон төрлийн ажил, арга хэмжээ зохион байгуулсан боловч тэдгээр арга хэмжээг судалгаанд үндэслэн хэрэгжүүлэх чиглэлээр учир дутагдалтай ажиллаж, гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг судлах ажлыг үндсэнд нь орхигдуулсан байна.

Уг чиг үүргийг шууд эрхлэн гүйцэтгүүлэх зорилгоор энэ хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.1 дэх хэсэгт тусгасан гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг судлах ажлыг эрхлэх эрдэм шинжилгээний байгууллага одоо хүртэл Хууль зүйн сайдын дэргэд /2004-2009 онд ХЗҮХ-ийн бүтцэд "Криминологийн судалгааны сектор" байсныг эс тооцвол/ байхгүй байна. Иймээс энэ зүйлийг хэрэгжээгүй гэж үзэх үндэслэлтэй.

Харин 2015 онд батлагдсан Прокурорын тухай хуулийн 43 дугаар зүйлийн 43.4 дэх хэсэгт УЕПГ-ын дэргэд эрүү болон зөрчлийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг судлах судалгааны нэгжтэй байхаар заасны дагуу 2015 онд УЕПГ-ын бүтцэд шинээр байгуулагдсан Дүн шинжилгээ, судалгаа, хяналт шалгалтын хэлтэст гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг улсын хэмжээнд нэгтгэн зохион байгуулах чиг үүргийг хариуцуулсан байна.

Эдгээрээс дүн шинжилгээ хийж үзэхэд гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг судлах чиг үүрэг бүхий эрдэм шинжилгээний байгууллага, нэгж одоогоор хоёр өөр хуульд хоёр өөр байгууллагын дэргэд байгуулагдахаар хуульчлагдсан ба үүнийг хуулийн хэм хэмжээний давхардал гэж үзэж байна.

Судлаачийн хувьд улсын хэмжээнд гарч буй гэмт явдлын шалтгаан нөхцөлийг судлах эрдэм шинжилгээний байгууллага байх шаардлагатай гэсэн саналтай байдаг ба энэ талаар зарим бүтээлд дурдсан байр суурийг авч үзье:

- Монгол Улсын хэмжээнд 1990-2004 онд бүртгэгдсэн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл" сэдэвт судалгааны тайлангийн[49] санал, дүгнэлтийн 2 дахь хэсэгт "Бусад улс орны жишгээр улсын хэмжээнд гарч буй гэмт явдлын шалтгаан нөхцөлийг судлах Криминологийн судалгааны хүрээлэн, эсхүл институт байгуулан ажиллуулах цаг болжээ. Ийм байгууллагагүйгээр цаашид гэмт хэрэгтэй тэмцэх ажлыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй явуулах боломжгүй" хэмээн дурджээ.
- "Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016" судалгааны тайланд[50] "Гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг судлах хүрээлэн" прокурорын байгууллагын дэргэд байгуулагдан 10-аад жил ажилласан түүхтэй. Энэ туршлагыг харгалзан гэмт хэргийн шалтгаан нөхцлийг судлах, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлын арга зүй, зөвлөмж боловсруулах ажлыг УЕПГ-ын Сургалт, судалгааны төвд хариуцуулж, хүний нөөцийг чадавхижуулах тухай дурдсан байна.

Дүгнэлт: ГХУСтХ-ийн 21 дүгээр зүйлийн 21.1 дэх хэсэгт заасан гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг судлах ажлыг эрхлэх эрдэм шинжилгээний байгууллага Хууль зүйн сайдын дэргэд ажиллах заалт үндсэндээ хэрэгжээгүй байна.

Түүнчлэн Прокурорын тухай хуулийн 43 дугаар зүйлийн 43.4 дэх хэсэгтэй уг зүйлийн агуулга давхардаж байна. Иймээс уг зохицуулалтыг эргэн нягталж нэг мөр болгох, ингэхдээ гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл судлах эрдэм шинжилгээний

---

[48] "Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016",УБ., 2017 он, 63-145 дахь тал.

[49] "Монгол Улсын хэмжээнд 1990-2004 онд бүртгэгдсэн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл" сэдэвт судалгааны тайлан, ХЗДХЯ,ФСЭХ, 2005 он, 40 дэх тал, ХЗДХЯ-ны архивын материал.

[50] "Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016". УБ, 2017 он, 94 дэх тал.

ажил аль байгууллагын дэргэд байх нь зохимжтойг эрдэмтэн, судлаачид болон салбарын мэргэжилтэнүүдийн саналыг харгалзан тодорхойлох нь зүйтэй.

## ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

### 4.1. Дүгнэлт

ГХУСтХ-ийн судалгааны хүрээнд хамаарах зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийж, дараах дүгнэлтэд хүрч байна. Үүнд:

1. ГХУСтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 дэх хэсэгт гэмт хэрээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг “ерөнхий арга хэмжээ”, “тусгай арга хэмжээ”, “нэг бүрчилсэн арга хэмжээ” гэсэн 3 үндсэн төрөлтэй байхаар заасан.

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг ийнхүү ангилан төрөлжүүлэх нь хуулийн хэрэгжилтэд хамгийн их нөлөөлөл үзүүлэх магадлалтай чухал зохицуулалт юм. Гэвч энэ хэсэгт тусгагдсан 3 төрлийн арга хэмжээ нь мэргэжлийн ном, сурах бичиг дэх онолын ойлголт, ангилал болон орчин үеийн олон улсын чиг хандлага, ангилалтай уялдаа муутайгаас гадна арга хэмжээ тус бүрийн “тодорхойлолт”-оос өөр зохицуулалт уг хуульд үндсэндээ байхгүйгээс хуулийн хэрэгжилтэд хүндрэл үүссэн гэж дүгнэж байна.

2. ГХУСтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.2 дахь хэсэгт заасан урьдчилан сэргийлэх ерөнхий арга хэмжээний хэрэгжилтийн үр дүнд Монгол Улсад гэмт явдал буурсан байх учиртай. Учир нь энэхүү зохицуулалтын практик зорилт энэ билээ.

Гэвч манай улсад сүүлийн 10 жилийн хугацаанд 231060 гэмт хэрэг бүртгэгдэж, үүнд 207843 хүн холбогдон шалгагдаж, гэмт хэргийн үзүүлэлт жилд дунджаар 655 хэргээр нэмэгдсэн ба хүн ам цөөтэй манай улсын хувьд бусад улс оронтой харьцуулахад гэмт хэргийн түвшин өндөр, түүнээс үүссэн хохирол харьцангуй их байгааг судлаачид тогтоосон байна.[51] Тухайлбал, 2007-2016 онд гэмт хэргийн улмаас 5559 хүн амь насаараа хохирч, 24413 хүн хөнгөн, хүнд, хүндэвтэр гэмтэж, 497 тэрбум 643.5 сая төгрөгийн хохирол учирсаныг шүүх тогтоосон байдаг.

Иймд уг хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.2. дахь хэсэгт заасан гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ерөнхий арга хэмжээний хэрэгжилт хангалтгүй байна гэсэн дүгнэлт хийлээ.

3. ГХУСтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.3 дахь хэсэгт заасан урьдчилан сэргийлэх тусгай арга хэмжээний хэрэгжилтийн үр дүнд манай улсын хэмжээнд үйлдэгдэж буй тодорхой төрлийн гэмт хэрэг буурсан байх учиртай.

Гэвч тус улсад зонхилон үйлдэгддэг болон нийгэмд анхаарал татаж буй тодорхой төрлийн гэмт хэрэг /малын хулгайгаас бусад / сүүлийн 10 жилд өссөн буюу өсөх хандлагатай байгаагаас гадна зарим төрлийн гэмт хэргийн нөхцөл байдал нилээд хүндэрсэн тухай судлаачид тэмдэглэсэн байна.[52]

Иймд уг хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.3. дахь хэсэгт заасан гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тусгай арга хэмжээний хэрэгжилтийг мөн хангалтгүй гэж дүгнэв.

Сүүлийн жилүүдэд тодорхой төрлийн гэмт хэрэгтэй холбоотой 20 орчим хууль тогтоомж, хөтөлбөр, төлөвлөгөө батлан хэрэгжүүлж, оролцогч байгууллагууд энэ хүрээнд олон төрлийн ажил, арга хэмжээ зохион байгуулсан боловч үр дүн нь тааруухан байна.

Үүнийг эдгээр хууль тогтоомж, хөтөлбөр, төлөвлөгөөг боловсруулахдаа шинжлэх ухааны арга зүй, тооцоо судалгаанд үндэслэдэггүй, хэрэгжилтийн байдалд нь хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийдэггүй, гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл

[51] “Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016”, УБ., 2017 он, 20, 63 дахь тал.

[52] Мөн тэнд,145-360 дахь тал.

судлах ажлыг дагнан эрхэлдэг шинжлэх ухааны байгууллага байхгүй, оролцогч байгууллагуудын ажлын уялдаа холбоо муу зэрэгтэй холбон дүгнэж байна.

4. ГХУСтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.4 дэх хэсэгт заасан гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх нэг бүрчилсэн арга хэмжээг зохих түвшинд хэрэгжиж байна гэж дүгнэсэн.

5. Мөн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.1 дэх хэсэгт заасан гэмт хэргийн шалтгаан нөхцлийг судлах ажлыг эрхлэх эрдэм шинжилгээний байгууллага Хууль зүйн сайдын дэргэд ажиллах заалт үндсэндээ хэрэгжээгүй байна /2004-2009 онд ХЗҮХ-ийн бүтцэд "Криминологийн судалгааны сектор" байсныг эс тооцвол/ гэж дүгнэлээ.

**4.2. Зөвлөмж**

Судалгааны хүрээнд хамаарах зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийж, дараах зөвлөмжийг гаргаж байна. Үүнд:

1. ГХУСтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 дэх хэсэгт заасан гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний ангилал, төрлийг онолын ойлголт ангилал, орчин үеийн олон улсын чиг хандлагатай уялдуулан оновчтой тодорхойлохын гадна арга хэмжээ тус бүрт холбогдох харилцааг дэлгэрүүлэн хуульчлах;

2. ГХУСтХ хүчин төгөлдөр мөрдөгдөөд 20 гаруй жил болж байгаа боловч энэ хугацаанд гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх асуудлаар төрөөс баримтлах нэгдсэн бодлого, хөтөлбөр гараагүй байна.

Иймд УИХ-ын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор батлсан "Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр"-ийн 5.4.8-д тусгагдсан "Төрөөс гэмт хэрэг, зөрчилтэй тэмцэх бодлогын баримт бичгийг баталж, гэмт хэрэг зөрчлийн гаралтыг бууруулж, урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны үр нөлөөг дээшлүүлэх" зорилтын дагуу уг бодлогын баримт бичгийг шинжлэх ухааны онол, арга зүйд үндэслэн цогц байдлаар боловсруулж, хэрэгжүүлэх;

3.Тодорхой төрлийн гэмт хэрэг өссөн буюу өсөх хандлагатай байгаагаас гадна зарим төрлийн гэмт хэргийн нөхцөл байдал нэлээд хүндэрсэн тул гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй судалж, түүнийг арилгах арга замыг нь цогц байдлаар тодорхойлон, уг арга хэмжээнд хөрөнгө, мөнгө төлөвлөж, зарцуулах шаардлагатайг;

4. ГХУСтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.4 дэх хэсэт заасан нэг бүрчилсэн арга хэмжээ нь урьдчилан сэргийлэх ажлын бие даасан төрөл мөн эсэхийг гүнзгийрүүлэн судалж нэг мөр болгохоос гадна уг хэсэгт тусгагдсан "тодорхой этгээд гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх" гэсэн ойлголтод ямар этгээд хамаарахыг тодруулах шаардлагатайг анхаарах;

5. ГХУСтХ-ийн 21 дүгээр зүйлийн 21.1 дэх хэсэгт тусгагдсан гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг судлах ажлыг эрхлэх эрдэм шинжилгээний байгууллага Хууль зүйн сайдын дэргэд ажиллуулах зохицуулалт Прокурорын тухай хуулийн 43 дугаар зүйлийн 43.4 дэх хэсэгтэй уг зүйлийн агуулга нь давхардаж байгаа тул эдгээрийг эргэн нягталж нэг мөр болгох, ингэхдээ гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг судлах ажлыг эрхлэх эрдэм шинжилгээний байгууллага аль байгууллагын дэргэд байх нь илүү оновчтойг эрдэмтэн судлаачдын болон салбарын мэргэжилтнүүдийн саналыг харгалзан тодорхойлох зэрэг.

## ТАВ. СУДАЛГААНЫ ЭХ СУРВАЛЖ

**Хууль, эрх зүйн акт**

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992, №1

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл, 1998, №1

Авлигын эсрэг хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2006, №35

Архидан согтуурахтай тэмцэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл, 2000, №6

Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл, 2017, №5

Мал хулгайлах гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл, 2004, №23

Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхтгэл, 1998, №1

УИХ-ын оны 2016 оны 51 дүгээр тогтоолоор баталсан “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”.

УИХ-ын 2003 оны 48 дугаар тогтоолоор баталсан “Архидан согтуурахаас сэргийлэх, хяналт тавих үндэсний хөтөлбөр”.

ЗГ-ын 2013 оны 154 дүгээр тогтоолоор баталсан ”Ажилтай, орлоготой монгол хүн үндэсний хөтөлбөр”.

ЗГ-ын 2004 оны 137 дугаар тогтоолоор баталсан “Тэнэмэл амьдралтай иргэдийг нийгэмшүүлэх хөтөлбөр”.

ЗГ-ын 1999 оны 229 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хүүхдийн болон түүний эсрэг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний хөтөлбөр”.

ЗГ-ын 2017 оны 77 дугаар тогтоолоор баталсан “Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын хууль бус эргэлттэй тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”.

ЗГ-ын 2017 оны 148 дугаар тогтоолоор баталсан “Хүн худалдаалахтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”.

ЗГ-ын 2006 оны 315 дугаар тогтоолоор баталсан “Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөр”

**Ном, сурах бичиг, гарын авлага**

Н.Жанцан, “Криминологи”, сурах бичиг, “Адмон” УБ., 2004 он.

Г.Оюунболд, “Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлын арга зүй”, гарын авлага, УБ., 2017 он.

А.Ф.Агапов нарын хамтын бүтээл, учебник, Москва, 2011 он.

Г.А. Аванесова нарын хамтын бүтээл, учебник, Москва, 2010 он.

**Судалгааны тайлан, эмхэтгэл**

**“**Монгол Улсын хэмжээнд 1990-2004 онд бүртгэгдсэн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл” сэдэвт судалгааны тайлан, ХЗДХЯ, ФСЭХ. УБ., 2005 он.

“Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016” судалгааны тайлан, 2017 он.

“Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ажил, эрх зүйн зохицуулалт, Монгол Улс ба Бүгд найрамдах Узбекстан улс” сэдэвт судалгааны тайлан, “Судалгааны тайлангийн эмхтгэл 2014-2015 он”, ХЗҮХ, УБ., 2017 он

“Монгол Улсын хуулиуд дахь иргэний оролцооны талаархи зохицуулалтын хэрэгжилтэд хийсэн хяналт-шинжилгээ” сэдэвт судалгааны тайлан, “Хууль эрхийн судалгааны төв” ТББ, УБ., 2017 он.

“Гэмт явдалтай тэмцэх төрийн бодлогын хэрэгжилт, чиг хандлага” сэдэвт судалгааны тайлан. ХСИС-ийн Цагдаа судлалын төв, УБ., 2017 он.

**Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл**

Б.Одонгэрэл, “Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх асуудлаархи гадаадын туршлагад дүн шинжилгээ хийх нь”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №5, УБ., 2013 он.

Б. Батзориг, “Монголын криминологийн өнөөгийн байдал, чиг хандлага”, “Гэмт явдалтай тэмцэх төрийн бодлогын хэрэгжилт, чиг хандлага” сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл II, УБ., 2013 он.

---o0o---



ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

# “ГЭРЧ, ХОХИРОГЧИЙГ ХАМГААЛАХ ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ” ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛЭХ ҮНЭЛГЭЭ[1]

## УДИРТГАЛ

Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 5.1.22-д “Хууль зүйн судалгааны чанарыг шинэ түвшинд гаргаж, хууль тогтоомжийн боловсруулалт, хэрэгжилтийг судалгаанд суурилан хөгжүүлэх боломжийг бүрдүүлнэ” гэж, 5.3.6-д “Гэрч, хохирогчийн аюулгүй байдал, нууцлалыг хамгаалах чиглэлээр эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгож гэрч, хохирогчийн хамгаалалтын цогц механизмыг бүрдүүлнэ” гэж, мөн Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-т “Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийг санаачлах, боловсруулах ажиллагааны үндэслэл, чанарыг сайжруулах, түүнд олон нийтийн оролцоог хангах, хууль тогтоомжийн төсөлд тавих шаардлагыг тодорхойлох, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлэх замаар хууль дээдлэх ёсыг бэхжүүлнэ” гэж тус тус заасан.

Энэхүү үнэлгээний зорилго нь Засгийн газраас батлагдсан “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ыг баримтлан Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас өгсөн чиглэлийн дагуу Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг /цаашид “төсөл” гэх/ боловсронгуй болгоход оршино.

Түүнчлэн судалгаагаар төслийн үр нөлөөг үнэлж, уг төслийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах замаар гэрч, хохирогчийг хамгаалах эрх зүйн орчныг сайжруулах боломжийг тодорхойлох, мөн хуулийг хэрэглэхэд ойлгомжтой, хэрэгжих боломжтой байдлаар боловсруулахад хууль санаачлагчид дэмжлэг үзүүлэхийг зорилоо.

Хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх ажиллагааг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал” /цаашид “аргачлал” гэх/-д заасны дагуу дараах үе шаттайгаар гүйцэтгэлээ. Үүнд:

1. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгох;
2. Хуулийн төслийн үр нөлөө тооцох хэсгээ тогтоох;
3. Урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийн дагуу үр нөлөөг тооцох;
4. Үр дүнг үнэлэх, зөвлөмж өгөх.

## НЭГ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОСОН БАЙДАЛ, ҮНДЭСЛЭЛ

Төслийн үр нөлөөний үнэлгээг тооцохдоо зорилго, хамрах хүрээ, зохицуулах асуудалтай уялдуулан, аргачлалд дурдсан дараах 4 шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон:

1. Зорилгод хүрэх байдал;
2. Практикт хэрэгжих боломж;
3. Ойлгомжтой байдал;
4. Харилцан уялдаа.

Эдгээр шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо дараах үндэслэлийг харгалзан үзсэн:

1. Төсөл нь “Гэрч, хохирогчийн аюулгүй байдал, нууцлалыг хамгаалах чиглэлээр эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгож, гэрч, хохирогчийн хамгааллын цогц механизмыг бүрдүүлнэ”[2] гэсэн зорилгодоо хүрсэн эсэх;

---

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Д.Цэцэгдарь, Э.Уянга нар хамтран гүйцэтгэв.

[2] Төслийн үзэл баримтлалд туссан зорилгыг аргачлалын дагуу шалган, дүн шинжилгээ хийх заалтыг баримтлав

2. Уг төсөлд тусгагдсан асуудлууд болох 1/ сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээг аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээтэй хамтатган хэрэгжүүлэх, 2/ нийгмийн бусад тусламж үйлчилгээ үзүүлэх асуудал, 3/ хамгаалалтад авсан гэрч, хохирогчийн талаар мэдээллийн сан үүсгэх, 4/ гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажлыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, чиг үүрэг бүхий зөвлөлийг бий болгох, хамгаалалтад авсан гэрч, хохирогчийн талаарх зохицуулалт нь практикт хэрэгжих боломжтой эсэх;

3. Төсөлд тусгагдсан зохицуулалтуудыг хэрэглэх, хэрэгжүүлэх субъектүүдийн хувьд ойлгомжтой, логик дараалалтайгаар боловсруулагдсан эсэх;

4. Төслийн зүйл, заалт нь өөр хоорондоо болон бусад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжтой нийцсэн эсэх, мөн төрийн байгууллагын чиг үүрэгтэй давхардсан, зөрчилдсөн эсэхийг тус тусад нь шалгана.

## ХОЁР. ХУУЛИЙН ТӨСЛӨӨС ҮР НӨЛӨӨГ НЬ ТООЦОХ ХЭСГЭЭ ТОГТООХ

Энэхүү хэсэгт уг төслийн үр нөлөөг нь үнэлэх хэсгээ тогтоож, сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд холбогдох зүйл, заалтыг сонгоно. Энэхүү зүйл, заалтыг сонгохдоо хууль зүйн хувьд шууд үр дагавар үүсгэж байгаа голлох ач холбогдол бүхий заалтуудыг сонгож авсан. Өөрөөр хэлбэл, тухайн төслийн үр нөлөөг үнэлэхдээ цаг хугацаа, зардал хэмнэх үүднээс голлох ач холбогдол бүхий заалтыг сонгож, тухайн сонгосон зүйл, заалтын үр нөлөөг судаллаа.

Түүнчлэн төсөл батлагдсанаар тодорхой субъектэд үүрэг хүлээлгэсэн, тодорхой байгууллагад шинээр чиг үүрэг хүлээлгэж байгаа, мөн тухайн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгоор шинээр хэлтэс, нэгж, байгууллага бий болгох шаардлагатай эсэхийг тус тус харгалзан үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон бөгөөд уг тогтоосон байдлыг шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр авч үзье.

### 2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлт-ийн хүрээнд

Төслийн үндсэн зорилго нь гэрч, хохирогчийн аюулгүй байдал, нууцлалыг хамгаалах чиглэлээр эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгож, гэрч, хохирогчийн хамгааллын цогц механизмыг бүрдүүлэн зохицуулахад оршиж байна. Энэ зорилгод хүрэхийн тулд дэвшүүлсэн зорилтуудыг нэгтгэн дараах байдлаар шалгуур үзүүлэлтийг тогтоосон.

- Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн[3] /цаашид “хуулийн” гэх/ зарим зохицуулалт уялдаа холбоогүй, ойлгомжгүй, дутуу орхигдуулсан, давхардал, хийдэл, зөрчил үүссэн нь практикт хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгараад байгааг өөрчлөн найруулах, Улсын Их Хурлаас эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд баталсан эрүүгийн багц хуулиуд болон бусад хуулиудтай уялдуулж нийцүүлэх,
- Хуулийн хэрэгжилтийг хангах, гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажлыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, хуулийг хэрэгжүүлэх байгууллагуудын үйл ажиллагааг нэгтгэн зохицуулах, чиг үүрэг бүхий орон тооны бус нэгжийг бий болгох.

Иймд хуулийн төслийн дээрх зорилтуудтай холбогдсон зүйл, заалтыг сонгон авч “зорилгод хүрэх байдал”-ын үр нөлөөг тооцох болно. Үүнийг хүснэгтээр харуулбал:

[3] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. 2013 он, №30

*Хүснэгт 1. Зорилгод хүрэх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт*

| № | Зорилгод хүрэх байдал | Сонгосон зүйл, заалт |
|---|---|---|
| 1. | Хуулийн зарим зохицуулалт уялдаа холбоогүй, ойлгомжгүй, дутуу орхигдуулсан, давхардал, хийдэл, зөрчил үүссэн нь практикт хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгараад байгааг өөрчлөн найруулах, Улсын Их Хурлаас эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд баталсан эрүүгийн багц хуулиуд болон бусад хуулиудтай уялдуулж нийцүүлэх. | 1/7 дугаар зүйлийн 7.4 дэх хэсэг, 8/21 дүгээр зүйлийн 21.8, 21.9 дэх хэсэг, 4,5,6 дугаар зүйл |
| 2. | Хуулийн хэрэгжилтийг хангах, гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажлыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, хуулийг хэрэгжүүлэх байгууллагуудын үйл ажиллагааг нэгтгэн зохицуулах, чиг үүрэг бүхий орон тооны бус нэгжийг бий болгох. | 10/25[1] дүгээр зүйл |

**2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд**

“Практикт хэрэгжих байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд 1/ сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээг аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээтэй хамтатган хэрэгжүүлэх, 2/ нийгмийн бусад тусламж үйлчилгээ үзүүлэх, 3/ хамгаалалтад авсан гэрч, хохирогчийн талаар мэдээллийн сан үүсгэх, 4/ гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажлыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, чиг үүрэг бүхий зөвлөл бий болгох, эсэхийг тогтоох зэрэг зохицуулалтыг сонгон “Практикт хэрэгжих байдал”-ын үр нөлөөг нь тооцох болно.

*Хүснэгт 2. Практикт хэрэгжих боломж шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт*

| № | Практикт хэрэгжих боломж | Сонгосон зүйл, заалт |
|---|---|---|
| 1 | Сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээг аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээтэй хамтатган хэрэгжүүлэх; | 5/17 дугаар зүйлийн 17.4 дэх хэсэг |
| 2 | Нийгмийн бусад тусламж үйлчилгээ үзүүлэх; | 6/18 дугаар зүйлийн 18.1.4 дэх заалт |
| 3 | Хамгаалалтад авсан гэрч, хохирогчийн талаар мэдээллийн сан үүсгэх. | 9/23 дугаар зүйлийн 23.3.10 дахь заалт |
| 4 | Гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажлыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, чиг үүрэг бүхий зөвлөл бий болгох; | 10/25[1] дүгээр зүйл |

**2.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд**

“Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд уг төслийн зүйл, заалтад бүхэлд нь дүн шинжилгээ хийж, үр нөлөөг тооцно. /Хуулийн төсөл нь 7 зүйл, 8 хэсэг, 3 заалттай/

**2.4. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд**

“Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд уг хуулийн төслийн зүйл, заалтад бүхэлд нь дүн шинжилгээ хийж, үр нөлөөг тооцно. /Хуулийн төсөл 7 зүйл, 8 хэсэг, 3 заалттай/

## ГУРАВ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТЭД ТОХИРОХ ШАЛГАХ ХЭРЭГСЛИЙН ДАГУУ ҮР НӨЛӨӨГ ТООЦОХ

Өмнөх үе шатуудад хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг сонгож, үр нөлөөг үнэлэх хэсгээ тогтоосон тул тэдгээрт тохирох шалгах хэрэгслийг дараах байдлаар харуулав.

ХУУЛЬ ЗҮЙН УНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

*Хүснэгт 3. Шалгах хэрэгслийг сонгосон байдал*

| № | Шалгуур үзүүлэлт | Үр нөлөөг үнэлэх хэсэг | Тохирох шалгах хэрэгсэл |
|---|---|---|---|
| 1 | Зорилгод хүрэх байдал | 1 дүгээр зүйл.<br>1/7 дугаар зүйлийн 7.4 дэх хэсэг,<br>8/21 дүгээр зүйлийн 21.8, 21.9 дэх хэсэг,<br>5 дугаар зүйл,<br>6 дугаар зүйл,<br>10/251 дүгээр зүйл. | Зорилгод дүн шинжилгээ хийх |
| 2 | Практикт хэрэгжих боломж | 5/17 дугаар зүйлийн 17.4 дэх хэсэг,<br>9/23 дугаар зүйлийн 23.3.10 дахь заалт,<br>6/18 дугаар зүйлийн 18.1.4 дэх заалт,<br>10/251 дүгээр зүйл. | Практикт тухайн төрлийн харилцаа, чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй этгээдээс ярилцлага авах, гарч болох хүндрэлийг судлах. |
| 3 | Ойлгомжтой байдал | Төслийг бүхэлд нь тооцно. | Ойлгомжтой байдлыг судлах, ингэхдээ Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон аргачлалд заасан асуулгаар хуулийн төслийг шалгах. |
| 4 | Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал | 10/251 дүгээр зүйл. | Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын судалгаа хийх асуудлын хүрээнд, холбогдох мэргэжилтэнтэй ярилцлага хийх. |
| 5 | Харилцан уялдаа | Төслийг бүхэлд нь тооцно. | Хуулийн төслийн уялдаа холбоог Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон аргачлалд заасан асуулгаар шалгах. |

Дээрх урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирсон шалгах хэрэгслийн дагуу хуулийн төслийн үр нөлөөг дараах байдлаар үнэллээ.

### 1.1. Зорилгод хүрэх байдал

“Гэрч, хохирогчийн аюулгүй байдал, нууцлалыг хамгаалах чиглэлээр эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгож, гэрч, хохирогчийн хамгаалллын цогц механизмыг бүрдүүлнэ” гэж заасан зорилгод хүрэхийн тулд дэвшүүлсэн зорилтуудад дараах байдлаар дүн шинжилгээ хийж үзлээ.

| |
|---|
| Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн зарим зохицуулалт уялдаа холбоогүй, ойлгомжгүй, дутуу орхигдуулсан, давхардал, хийдэл, зөрчил үүссэн нь практикт хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгараад байгааг өөрчлөн найруулах, Улсын Их Хурлаас эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд батлагдсан эрүүгийн багц хуулиуд болон бусад хуулиудтай уялдуулж нийцүүлэх. /1/7 дугаар зүйлийн 7.4 дэх хэсэг, 8/21 дүгээр зүйлийн 21.8, 21.9 дэх хэсэг, 4, 5, 6 дугаар зүйл/ |

Төслийн 1/7 дугаар зүйлийн 7.4-т “энэ хуулийн 7.1.8-д заасан хамгаалалтын арга хэмжээ хэрэгжүүлэхэд Иргэний бүртгэлийн тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.8-т заасан заалт хамаарахгүй” гэсэн бол Иргэний бүртгэлийн тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.8-т “Сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч, хоригдол, хорих ял эдэлж байсан хүний овог, эцгийн нэр, нэр өөрчлөхийг хориглоно.” гэж, төслийн *8/21 дүгээр зүйлийн 21.8-т* “Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад гэрч, хохирогчийн аюулгүй байдлыг хамгаалах талаар эрх бүхий албан тушаалтан шийдвэр гаргахдаа энэ хуульд зааснаас гадна Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх

ХУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.pli.gov.mn

тухай хуульд[4] заасан үндэслэл журмыг баримтална" гэж, *8/21 дүгээр зүйлийн 21.9-т* "Цагдан хоригдож байгаа болон хорих ял эдэлж буй гэрч, хохирогчийг хамгаалах журмыг Улсын ерөнхий прокурортой зөвшилцөн хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална." гэж, *4 дүгээр зүйлд* "гэмт" гэдгийг "эрүүгийн" гэж, "мөрдөх албаны" гэдгийг "мөрдөн шалгах" гэж, "мөрдөн байцаагч" гэдгийг "мөрдөгч" гэх мэтээр Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нийцүүлэн томьёолох, сэтгэл зүйн арга хэмжээг хамгаалалтын арга хэмжээ болгож байгаатай холбогдуулан өөрчлөлт оруулах талаар зааж өгсөн.

Харин хуулинд шаардлагагүй, ач холбогдолгүй, болон давхардал, хийдэл, зөрчил үүсгэсэн асуудлыг арилгах зорилгоор зарим зүйл, заалтаас үг өгүүлбэр хасах, зарим зохицуулалтыг хүчингүй болгох талаар төсөлд тусгахдаа *5 дугаар зүйлд* хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1 дэх хэсгийн "халхавч нэр хэрэглэх" гэснийг, 20 дугаар зүйлийн 20.2.2-д, мөн зүйлийн 20.3-т, 21.1, 21.2 дахь хэсгийн "аюулгүй байдлын" гэснийг, 22 дугаар зүйлийн 22.2 дахь хэсгийн "хамгаалалтад байгаа" гэснийг тус тус хасах тухай, *6 дугаар зүйлд* хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.2-т, 16 дугаар зүйлийн 16.4-т, 23 дугаар зүйлийн 23.1.2 дахь заалтыг тус тус хүчингүй болгох тухай заасан.

Төслийн үзэл баримтлалд бусад хуультай уялдуулах талаар 1/Хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.2-т "Энэ хуулийн 10 дугаар зүйлийн 1-т заасан хамгаалалтыг төрийн тусгай хамгаалалт, зэвсэгт хүчин, бусад цэрэг, тагнуул, цагдаагийн харуул хамгаалалтын бүсэд хэрэгжүүлж болно." гэсэн заалтыг хэрэгжүүлэхийн тулд Зэвсэгт хүчний тухай хууль[5] болон холбогдох бусад хуульд өөрчлөлт оруулахгүйгээр хэрэгжүүлэх боломжгүй нөхцөл байдал үүсээд байна, 2/Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн[6] 230 дугаар зүйлийн 230.5-т "Хорих анги, хорих ангийн албаа хаагч Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд заасан журмын дагуу хамгаалалтад авсан хоригдлыг хамгаалах ажиллагаанд бүх талын туслалцаа үзүүлэх үүрэгтэй" гэж заасан боловч Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд цагдан хорих байранд хоригдож байгаа болон хорих ял эдэлж буй гэрч, хохирогчийг хамгаалах, аюулгүй байдлыг хэрхэн хангах талаар хуулийн зохицуулалт тодорхойгүйгээс хэрэгжүүлэхэд учир дутагдалтай зэрэг хэрэгцээ, шаардлага бий гэдгийг дурдаж өгсөн.

Хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.3 -т "Эрүүл мэндийн туслалцаа үзүүлэх журмыг эрүүл мэндийн болон хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүд хамтран батална" гэж заасан байтал, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн[7] 37 дугаар зүйлийн 37.3-т "Хохирогчид эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх журмыг эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална" гэж давхардуулан хуульчилсан зэргийг хэрхэн нэгтгэн зохицуулах талаар тусгаж өгөөгүй, хуулийн 26 дугаар зүйлд "гэмт хэргийн хохирогчид Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулийн 21[3] дугаар зүйлд заасан журмын дагуу нөхөн төлбөр олгох" тухай заасныг хэрэгжүүлдэггүй, хэрхэн хэрэгжих талаар зохицуулалтгүй байгаа нь эхний зорилтод дэвшүүлсэн асуудлыг бүрэн хангах боломжгүй байна.

Иймд төслийн үзэл баримтлалд туссан зорилгод хүрэх эхний зорилтын хүрээнд дэвшүүлсэн ажил хангалтгүй байгаа тул одоо хэрэгжиж буй хууль болон бусад хуулийн уялдаа холбоо, ойлгомжгүй, дутуу орхигдуулсан, давхардал, зөрчил, хийдэл үүссэн, практикт хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгараад байгааг олж тогтоох судалгаа зайлшгүй шаардлагатай юм.

---

[4] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. 2017 он, №23

[5] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. 2016 он, №36

[6] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. 2017 он, №24

[7] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №5

Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах, гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажлыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, хуулийг хэрэгжүүлэх байгууллагуудын үйл ажиллагааг нэгтгэн зохицуулах, чиг үүрэг бүхий орон тооны бус нэгжийг бий болгох /10/251 дүгээр зүйл/

Хуулийн 25 дугаар зүйлд төрийн болон орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хүлээх үүргийн талаар зааж өгсөн бол төслийн 10/25[1]-д хуулийн хэрэгжилтийг хангах, гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажлыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх чиг үүрэг бүхий зөвлөл байгуулан ажиллуулах тухай тусгажээ. Өөрөөр хэлбэл, төслийн үзэл баримтлалд туссан зорилгод хүрэхээр дэвшүүлсэн зорилтод "нэгжийг" бий болгох тухай заасныг "зөвлөл" байгуулан ажиллуулах тухай 10/25[1]-д зааснаар хэрэгжүүлсэн байна.

Төслийн 25[1].1-т Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах, гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажлыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх чиг үүрэг бүхий зөвлөл нь хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний дэргэд ажиллах тухай, 25[1].2-т Зөвлөлийг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн ахалж, бүрэлдэхүүнд нь санхүү, хөдөлмөр, нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэнд болон гадаад харилцааны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах чиг үүрэг бүхий байгууллага, прокурор, шүүх, холбогдох бусад төрийн болон төрийн бус байгууллагын төлөөллөөс бүрдүүлж ажиллах, 25[1].3-т Зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, ажиллах журмыг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батлах тухай заасан нь Гэрч, хохирогчийн аюулгүй байдал, нууцлалыг хамгаалах чиглэлээр эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгож, гэрч, хохирогчийг хамгаалах цогц механизмыг бүрдүүлэн ажиллахад чиглэсэн нь зорилгод хүрэх чухал алхам болсон гэж үзэж байна.

Төслийн 25[1].5-т Зөвлөлийн чиг үүргийн талаар заасан бөгөөд 25[1].5.1-д гэрч, хохирогчийг хамгаалах салбар дундын ажлыг уялдуулан зохицуулах, 25[1].5.2-д гэрч, хохирогчийг хамгаалах хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах төсвийг шийдвэрлэх талаар санал боловсруулах, хөтөлбөрийн биелэлтэд хяналт тавих, биелэлтийг хангуулах арга хэмжээ авах, 25[1].5.3-д холбогдох яам, агентлаг, нутгийн захиргааны байгууллага, төрийн болон төрийн бус байгууллагад зөвлөмж өгөх, 25[1].5.4-д гэрч, хохирогчийг хамгаалах байгууллага, албадын алба хаагчдыг гадаад улсад сургах, мэргэшүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, 25[1].5.5-д иргэд, олон нийтэд хууль тогтоомжийг сурталчлах зэргийг тусгаж өгсөн.

Үүнээс үзэхэд хуулийн төслийн үзэл баримтлалд туссан зорилгод хүрэхээр дэвшүүлсэн 2 дахь зорилтын хүрээнд хэрэгжүүлэх зохицуулалт бүрэн тусгагдаж өгсөн бол эхний зорилтод тусгагдсан уялдаа холбоог хангах, бусад хуулинд оруулах нэмэлт, өөрчлөлт хангалттай тусгагдаж өгөөгүй, давхардсан, зөрчилдсөн зохицуулалт байгааг бүрэн гүйцэд судлан тогтоож төсөлд тусгаж өгөх нь зорилгыг бүрэн хангах боломжтой болох юм.

**1.2. Практикт хэрэгжих боломж**

Судалгааны багийн зүгээс "Практикт хэрэгжих боломж" шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийн үр нөлөөг нь тооцох хэсгийг тогтоохдоо Гэрч, хохирогчийг хамгаалах төрийн болон төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаа, тэдгээрийн цахим хуудас дахь мэдээлэл, судлаачдын судалгаа, мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх, холбогдох хүмүүстэй ярилцлага хийх замаар шалгасан.

Энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд 5/17 дугаар зүйлийн 17.4-т Сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээг аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээтэй хамтатган хэрэгжүүлэх, 9/23 дугаар зүйлийн 23.3.10-д Хамгаалалтад авсан гэрч, хохирогчийн талаар мэдээллийн сан үүсгэх, 6/18 дугаар зүйлийн 18.1.4-д Нийгмийн

бусад туслалцаа, 10/25[1] дүгээр зүйлд Гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажлыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, чиг үүрэг бүхий зөвлөл бий болгох талаарх зүйл, заалтыг тус тус сонгон авч үнэлэлт өгөхийг зорилоо. Ингэхдээ дараах асуултад хариулахыг эрмэлзлээ.

1. Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх субъект байгаа эсэх;
2. Хуулийн төслийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд боломж бололцоо байгаа эсэх.

Сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээг аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээтэй хамтатган хэрэгжүүлэх гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд 5/17 дугаар зүйлийн 17.4 дэх хэсгийг сонгон авч үзье.

**1. Хэрэгжүүлэх субъект байгаа эсэх:**

Төслийн 5/17 дугаар зүйлийн 17.4-т "Сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээг энэ хуулийн 7 дугаар зүйлд заасан аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээтэй хамтатган хэрэгжүүлж болно" гэж нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай заасан байна.

Харин хуулийн 17 дугаар зүйлд Гэрч, хохирогчийг сэтгэл зүйн цочролд орохоос сэргийлэх, айдас түгшүүрт автуулахгүй байх зорилгоор сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээ авдаг тухай заасан бол 7 дугаар зүйлд аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээнд:

- урьдчилан сануулах;
- тодорхой үйлдлийг хязгаарлах;
- биечилсэн хамгаалалт;
- мэдээллийн нууцлалыг хангах;
- нэг бүрийн тусгай хэрэгсэл болон тусгай техник хэрэгсэл;
- харилцаа холбооны хэрэгслээр хангах;
- аюулгүй газарт түр байрлуулах, нүүлгэн шилжүүлэх;
- баримт бичгийг солих, гадаад төрхийг өөрчлөх тухай заасан.

Сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээг аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээтэй хамтатган хэрэгжүүлэх субъектэд сэтгэл зүйч, мөрдөгч, прокурор, шүүгч, бусад этгээд хамаарна. Тухайлбал, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн[8] 13.1 дүгээр зүйлд зааснаар хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд мөрдөгчийн санал, гэрч, хохирогч, өмгөөлөгчийн хүсэлтийг үндэслэн прокурор, шүүхийн шатанд прокурорын санал, гэрч, хохирогч, өмгөөлөгчийн хүсэлтийг үндэслэн шүүгч аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэглэх, хэрэгжүүлэх шийдвэр гаргахаас гадна гэрч, хохирогчийн мэдээллийн нууцлалыг хангах талаар тодорхой шийдвэрүүдийг гаргадаг байна.

Гэмт хэргийн нөхцөл байдлаас үүдэн гэрч, хохирогчийн эрүүл мэнд, амь насанд заналхийлэл учирсан тохиолдолд, учирч болох эрсдэл бий болсон бол хамгаалалтад авахуулах хүсэлтээ эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны аль ч шатанд гаргах эрхтэй тул тухайн иргэн хэрэг шалгаж буй хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч болон өмгөөлөгчөөрөө дамжуулан хүсэлт гаргах боломжтой. Хүсэлтийг хүлээн авсан хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч гэмт халдлага үйлдэх бодит нөхцөл байдал, аюулын эрсдэлийн түвшинг тогтоож, эрсдэлтэй түвшинд байна гэж үзвэл хамгаалалтад авах саналаа прокурор, шүүгчид гаргадаг.

Прокурор, шүүгчийн шийдвэрийн дагуу ЦЕГ-ын дэргэдэх Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтэс аюулгүй байдал хамгаалалтын арга хэмжээгээ хэрэгжүүлж, гэрч, хохирогчийн амь нас, эрүүл мэндийг хамгаалах, туслалцаа дэмжлэг үзүүлэх ажлыг хийдэг.[9] Гэрч, хохирогчийн амь нас, эрүүл мэндэд заналхийлсэн, халдахаар

[8] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. 2017 он, №23

[9] Цагдаагийн ерөнхий газрын хэвлэл, мэдээллийн төвийн мэдээ. http://www.police.gov.mn/a/2435 (сүүлд үзсэн: 2018.08.23)

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.legal.gov.mn

завдсан, бэлтгэсэн, халдлага бодитой эхэлсэн тохиолдолд мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах байгууллага албан тушаалтан хуульд заасан хамгаалалтын арга хэмжээг шийдвэр гаргахыг хүлээхгүйгээр хэрэгжүүлж, шийдвэр гаргуулахаар шүүхэд даруй хандах үүрэгтэй байна.

Сэтгэл зүйн хамгаалалт буюу гэрч, хохирогчид сэтгэл зүйн туслалцаа үзүүлэх явдал хязгаарлагдмал байна. Хэдийгээр төсөлд сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээг аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээтэй хамтатган хэрэглэх тухай заасан ч өнөөгийн байдлаар ЦЕГ-ын дэргэдэх Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтэст 2 сэтгэл зүйч ажилладаг[10], бусад хамгаалах байруудад мөн тус тусдаа сэтгэл зүйч ажилладаг байна. Хэдийгээр нийгмийн ажилтан нь сэтгэл зүйн зөвлөгөө өгөх анхан шатны мэдлэгтэй төгсдөг ч төдийлөн зөвлөгөө өгөөд байдаггүй.

Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн[11] 38 дугаар зүйлд Сэтгэл зүйн үйлчилгээг сэтгэл зүйн зөвлөгөө өгөх үйлчилгээ, сэтгэл заслын үйлчилгээ гэсэн хэлбэртэй байх бөгөөд баг, хорооны нийгмийн ажилтнаас эхлэн хохирогчдод энэхүү үйлчилгээг үзүүлж байх тухай заасан боловч урьдчилан сэргийлэх шатанд, гэмт хэрэг гарах явцад, гэмт хэрэг гарсны дараа зөвхөн эрүүгийн төрлийн гэмт хэргээс гадна бусад төрлийн хэргийн гэрч, хохирогчид үзүүлэх сэтгэл зүйн үйлчилгээ хангалтгүй байна. Сэтгэл зүйн баг нь анхан шатанд сэтгэл зүйн үйлчилгээ үзүүлдэг, ахисан шатанд буюу аюулын эрсдэлийн түвшингээс шалтгаалан эрсдэл өндөртэй буюу хүнд шатанд байгаа иргэнд сэтгэл заслын үйлчилгээ үзүүлдэг байхаар ажилладаг болох, мөн хүнд гэмт хэрэгтэй байнга ажилладаг ажилтан албан хаагчид[12] сэтгэл заслын үйлчилгээг үзүүлдэг байх нь аюулгүй байдлыг хангах чухал алхам юм.

**2. Хуулийн төслийн зохицуулалт хэрэгжих боломжтой эсэх**

*"*Хохирогч" гэж "гэмт хэрэг, эрх мэдлээ хортойгоор ашигласан болон хүний эрх, хүмүүнлэгийн эрх зүйг зөрчсөн үйлдэл, эс үйлдлийн улмаас бие эрхтэн, оюун сэтгэхүйн хэвийн үйл ажиллагаа алдагдсан, сэтгэл санааны зовлон шаналалд автсан, эд материалын хохирол хүлээсэн, үндсэн эрх, эрх чөлөө нь ноцтой зөрчигдсөн хувь хүн болон хэсэг бүлэг хүмүүсийг хэлнэ" гэж НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1985 оны 40/43 тогтоолоор батлагдсан "Эрх мэдлээ урвуулан ашигласан болон гэмт хэргийн хохирогчийн талаарх шүүн таслах ажиллагааны үндсэн зарчмуудын тухай тунхаглал", 2005 оны 60/147 тогтоолоор батлагдсан "Олон улсын хүний эрх зүйн хэм хэмжээний зөрчил, хүмүүнлэгийн эрх зүйн ноцтой зөрчлийн улмаас хохирсон этгээдийн хохирлоо нөхөн төлүүлэх эрхийн талаарх үндсэн зарчим[13]" -д нийцүүлан авч үзсэн.

Манай улсад хохирогчийн хохирлын зэргийн үнэлгээ тогтоох, сэтгэл санааны хохирлыг тооцох зэрэг нь одоогоор бүрэн хөгжөөгүй байна. Сэтгэл зүйн хэвийн үйл ажиллагаа алдагдсан, сэтгэл зүйн хямралд орсон хүн айдсыг даван туулахад сэтгэл зүйч тусалдаг. Хүчирхийллийн орчинд айх зүйл их байдаг учир бодитой зүйлээс айж байна уу, хий зүйлээс айж байна уу гэдэг дээр сэтгэл зүйн хамгаалалт зайлшгүй хэрэгтэй байдаг. Хий, хийсвэр зүйлээс айсан байж болно, хүн л болсон хойно сэтгэл зүйн хувьд айдастай болсон байдаг.[14]

[10] ЦЕГ-ын Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтсийн мэргэжилтэн Ч.Нармөнхтэй хийсэн ярилцлага. (2018.08.29)

[11] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. 2017 он, №5

[12] Цагдаагийн албан хаагчдаас гэр бүлийн хүчирхийллийг үйлддэг (хүчирхийлэл үйлдэж буйгаа мэдэгдэхгүйн тулд угаалгын өрөөндөө оруулж усыг нь гоожуулж байгаад үйлддэг, хамгаалалтад байгаа хүнийг цагдаагийн алба хаагч гэдэг утгаар олж мэдсэн байдаг), Цагдаагийн албан хаагчид өөрсдөө хүчирхийлэлд өртдөг зэргийг өмгөөлөгчид ярилцлагын явцад дурдаж байсан.

[13] Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 7 дахь илтгэл. Уб.,2008 он, 69 дэх тал.

[14] Тахарын ерөнхий газрын дэд дарга, шадар тахарын албан хашиж байсан Б.Батзоригтой хийсэн ярилцлага. (2018.08.30)

Сэтгэл санааны хохирлын хувьд сэтгэл зүйн үр дагаврыг тооцдог байх тухайлбал, хүчингийн хэргийн хохирогч явсаар сүүлдээ амиа хорлох явдал гардаг. Хор уршиг ихтэй гэдгийг авч үздэггүй, заавал эрүүгийн хэргийн хохирогч байх, заавал бичиг авах шаардлагатай гэж, яллагдагчаар татагдсанаар, эрүүгийн хэрэг үүссэний дараа хамгаалалтад авна гэлтгүй хэрэг гарсан даруйд хохирогчийг хамгаалалтад авах шаардлагатай байдаг гэдгийг анхааран үзэх нь зүйтэй байна.

Хэргийг шалган, шийдвэрлэх явцад, хэрэг давтан үйлдэгдэх, хохирогчид нөлөөлөх, хүн амиа алдах хор уршиг дагуулдаг төдийгүй гэмт хэргийн хохирогчтой хэрхэн харьцах, ямар арга хэмжээ авах тухай зааж өгөөгүйгээс хүчиндүүлсэн хохирогч нь цагдаагийн үүдэнд хүчиндсэн залуустаа шоолуулан зогсдог, мөн цагдаагийн байгууллагаар дүүрэн энэ тухай яриа гаргаж байгаа зэрэг нь хохирогчийг мэдүүлэг өгөхгүйд хүргэн хохирсон дээрээ улам бүр хохирч сэтгэл зүйн дарамтад ордог[15] тухай өмгөөлөгч ярьж байна.

Мөрдөн байцаах газраас авсан ярилцлагад “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах, хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэгч хууль сахиулах байгууллагын албаа хаагчдыг мэргэшүүлэхэд анхаарах, ур чадварыг нэмэгдүүлэх, сургалтад хамруулах, боловсон хүчнийг чадваржуулах шаардлагатай байгаа, мөрдөгч нарын ажлын ачаалал өндөр, гэрч, хохирогчийг хамгаалах хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх талаарх мэдлэг хангалттай биш байдаг. Туслах мөрдөн байцаагч байх, хөдөлмөр зохион байгуулалтыг зөв оновчтой болгох, мөн сэтгэл зүйч нь алба хаагчид болон гэрч, хохирогчид сэтгэл зүйн зөвлөгөө өгч байх[16]” тухай дурдаж байна.

Төрөөс хүчирхийлэлд өртсөн хохирогчдыг хамгаалан байрлуулах, утсаар зөвлөгөө өгөх, гэрээгээр мэргэшсэн төрийн бус байгууллагаар хохирогчдыг хамгаалан байрлуулах ажлыг гүйцэтгүүлэх, нэг цэгийн үйлчилгээний төвүүдийг байгуулан[17] үйлчилгээ үзүүлж эхэлсэн зэрэг бодлого үйл ажиллагааны хүрээнд нааштай алхмууд хийгдэж байна. Гэвч гэмт хэргийн хохирогчдод төдийлөн хүрч үйлчилж чадахгүй байна. Тухайлбал, хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш хамгаалалтад 2014 онд 1 гэрч, 19 хохирогч, 2015 онд 7 гэрч, 32 хохирогч, 2016 онд 4 гэрч, 23 хохирогч, 2017 онд 6 гэрч, 11 хохирогч, 2018 оны эхний 8 сарын байдлаар 3 гэрч, 15 хохирогч авагдсан байна.[18] Энэ нь жилд гарч буй (2016 оны байдлаар 27689[19] хүн) гэмт хэргийн хохирогчтой харьцуулж үзвэл бага тоо юм.

Гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээлэл 2016 оны байдлаар 94324[20] байна. Үүнээс эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс татгалзсан, прокурорын байгууллагаас хүчингүй болгосон 66635 гомдол, мэдээлэл байна. Өөрөөр хэлбэл, эрүүгийн гэмт хэргийн тухайд гомдол гаргасан иргэн бүрийг тодорхой хэмжээнд хохирсон гэж үзвэл хохирогч 94324 байна гэж үзэх юм.

---

15 Хүчирхийллийн эсрэг үндэсний төвийн өмгөөлөгч Н.Арвинтариатай хийсэн ярилцлага. (2018.08.31)

16 Сүхбаатар дүүргийн мөрдөн байцаагч тасгийн дарга, дэд хурандаа Б.Батдэлгэртэй хийсэн ярилцлага. (2018.8.29)

17 “Гэр бүлийн болон бэлгийн хүчирхийлэлд өртсөн хохирогчид үзүүлэх эмнэлэгт түшиглэсэн нэг цэгийн үйлчилгээний журам” ЭМ-ийн сайд, ХЗДХ-ийн сайд, НХХ-ийн сайдын хамтарсан тушаал. Уб., 2009 он.

18 Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайлан. Уб., 2018 он.

19 Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016. Монгол Улсад гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөл. Уб., 2017 он. 48 дахь тал.

20 Мөн тэнд. 43 дахь тал.

Мөн сүүлийн 3 жил 8 сарын хугацаанд гэр бүлийн хүчирхийлэл 1505 бүртгэгдсэн бөгөөд 49 хүн амь насаа алдаж, 1180 хүн гэмтсэн[21] байна. Цагдаагийн байгууллагад бүртгэгдээгүй болон захиргааны зөрчилд тооцогдсон, арга хэмжээ авагдсан хүчирхийллийн тоо үүнээс даруй 5 дахин их байгааг энэ чиглэлээр үйлчилгээ үзүүлдэг ТББ-ын судалгаа харуулж байна[22]. Тухайлбал, 2017 оны Хүн наймаалах асуудлын төлөв байдлын тайланд хохирогчдод үзүүлэх үйлчилгээний дийлэнхийг ТББ-ууд гүйцэтгэж, урт хугацааны үйлчилгээг төрийн дэмжлэггүйгээр Хүйсийн тэгш эрхийн төв (цаашид ХТЭТ гэх) ТББ-ын хоёр хамгаалах байраар дамжуулан үзүүлдэг байна. Тус байгууллагаас 2016 онд бэлгийн (43 хүн), хөдөлмөрийн мөлжлөгийн (нэг хүн) хохирогч болох нийт 44 хүнд туслалцаа үзүүлжээ. Эдгээрийн 20 нь хууль сахиулах байгууллагын хүсэлтээр хандсан байна. Илрүүлсэн хохирогчид эмэгтэйчүүд ба тэдний нэг нь хүүхэд бөгөөд хүний наймаанд өртсөн байж болзошгүй 44 хохирогчдоос 22 нь хууль хяналтын байгууллагад хандах шийдвэр гаргажээ.[23]

Цаашид гэмт хэргийн гэрч, хохирогчид үзүүлэх тусламж түүний дотроос сэтгэл зүйн туслалцаа буюу хамгаалалтын арга хэмжээг төсөлд аюулгүй байдлын арга хэмжээтэй сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээг хамтатган хэрэглэж болох тухай заасан бөгөөд үүнийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах зардлыг улсын төсвөөс гаргах тухай тусгасан.

Тиймээс хоёр сэтгэл зүйчийн орон тоотой үйл ажиллагаа явуулж байгааг хуульд нийцүүлэн өөрчлөх буюу сэтгэл зүйчийн баг ажиллуулан хүний нөөцийг нэмэгдүүлэх нь ЦЕГ-ын дэргэдэх Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтсийн сэтгэл зүйн туслалцааг 27689[24] хохирогч түүнээс илүү олон гэрчид хүргэж үйлчилж чаддаг болгох, сэтгэл зүйн зөвлөгөө өгөх, хямралт байдлыг даван туулах 6 сараас 2 жилийн хугацаанд үргэлжлэх сэтгэл заслын үйлчилгээ үзүүлдэг байх зэрэг бусад хамгаалалтын ажилтай хослуулснаар дээрх үүсээд байгаа хүндрэл бэрхшээлийг даван туулах чухал алхам болох юм.

Хуулийн төслийн 18 дугаар зүйлийн 18.1.4-т “Нийгмийн бусад туслалцаа” гэсэн эрх зүйн зохицуулалт практикт хэрэгжих боломжтой эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн байдал

**1. Хэрэгжүүлэх субъект байгаа эсэх**

“Эрх мэдлээ урвуулан ашигласан болон гэмт хэргийн хохирогчийн талаарх шүүн таслах ажиллагааны үндсэн зарчмуудын тунхаглал”-д хохирогчид хууль зүйн, эд материалын, эмнэлгийн сэтгэл зүйн болон нийгмийн хамгааллын туслалцаа дэмжлэг авах ёстой болохыг онцолдог. Эдгээр туслалцаа дэмжлэгийг төрийн байгууллага, сайн дурын санаачилга болон олон нийтийн оролцоонд тулгуурласан арга хэлбэрээр үзүүлэх боломжтой гэдгийг мөн тэмдэглэсэн байдаг. Хохирогчид нэн ялангуяа эрүүл мэнд, нийгмийн хамгааллын туслалцааны талаар мэдээлэл өгч байх нь чухал. “Хүн худалдаалах, ялангуяа хүүхэд, эмэгтэйчүүдийн бэлгийн мөлжлөгөөс хамгаалах тухай” конвенцын нэмэлт протоколд улс орнуудын төр засаг нь хохирогчдыг эд, материал, сэтгэл санаа, нийгмийн хамгааллын талаас нөхөн сэргээх арга хэмжээ авах үүрэгтэй болохыг заасан байдаг. Үүнд зохистой орон байраар хангах, хууль ёсны эрхийн талаар хохирогчийн өөрийнх нь сайн

[21] Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016. Монгол Улсад гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөл. Уб., 2017 он. 209 дахь тал.

[22] ХЭҮТ-ийн судалгаа. Уб., 2010 он.

[23] 2017 оны Хүн наймаалах асуудлын төлөв байдлын тухай тайлан. https://mn.usembassy.gov/mn/our-relationship-mn/official-reports-mn/2017-trafficking-persons-report-mn/ (сүүлд үзсэн: 2018.08.23)

[24] Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016. Монгол Улсад гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөл. Уб., 2017 он. 48 дахь тал.

ойлгох хэлээр зөвлөгөө, мэдээлэл өгөх, эмнэлгийн болон сэтгэл зүйн, материаллаг туслалцаа үзүүлэх, ажил хөдөлмөр, боловсрол, сургалтын бололцоо бий болгох зэрэг асуудал багтана. Түүнчлэн туслалцаа үзүүлэхдээ хохирогчийн нас, хүйс, бусад онцлог хэрэгцээг харгалзан үзэх шаардлагатай болохыг зөвлөдөг.[25]

Хохирогчийн нийгмийн тусламжийн эрх нь: нийгмийн халамж, тусламж авах тухай мэдэх эрх, эд хөрөнгийн тусламж авах эрх, нийгмийн туслалцаа авах эрх, эрх зүйн туслалцаа авах эрх, (байцаан шийтгэх ажиллагааны үед өөрийн эрх, үүрэг, туслалцаа авах тухай мэдээлэл) дахин хохирох явдлаас урьдчилан сэргийлэх тухай мэдээлэл авах эрх зэргээс бүрдэнэ.[26]

Хамгаалалтад байгаа гэрч, хохирогчид хууль зүй, сэтгэл зүй болон эрүүл мэндийн туслалцаа үзүүлж болдог бол энэ туслалцааг зөвхөн хамгаалалтад байгаа гэрч, хохирогч л авах боломжтой бөгөөд “туслалцаа үзүүлж болно” гэсэн нь туслалцаа үзүүлэх үүргийг бий болгоогүй байдлаар ойлгогдож байна.[27]

“Нийгмийн бусад туслалцаа” гэдгийг хуульчлахаар төсөлд оруулсан нь чухал алхам болсон. Учир нь гэрч, хохирогчид үзүүлэх нийгмийн бусад тусламж үйлчилгээний зардал төсөвт тусаагүйгээс хамгаалах байраар хамгаалагдаж байгаа гэрч, хохирогчийн хоол хүнс, нийгмийн болон ахуйн хэрэгцээ шаардлагыг хангах асуудлыг шийдвэрлэхэд хүндрэлтэй нөхцөл байдал үүсдэг[28] байна. Мөн төслийн 18.5-т “нийгмийн бусад туслалцаа” үзүүлэх журмыг батлах тухай нэмж оруулах, уг үйлчилгээг хэрэгжүүлэгч байгууллагын төсөвт зардлыг тусгах шаардлагатай гэж үзэж байна.

**2. Хуулийн төслийн зохицуулалт хэрэгжих боломжтой эсэх**

Засгийн газрын 2015 оны 346 тоот тогтоолоор батлагдсан 2016-2024 онд хэрэгжих “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах, туслалцаа үзүүлэх үндэсний хөтөлбөр”-ийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөний 6 дугаар зүйлийн 6.1-т заасан “төлбөрийн чадваргүй хохирогчид хууль зүйн (өмгөөллийн) туслалцаа үзүүлэх”, 6.3-т заасан хамгаалалтад байгаа гэрч, хохирогчид эрүүл мэнд, сэтгэл зүй, хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх” үйл ажиллагаанд ямар ч хөрөнгө мөнгө төсөвлөж батлаагүй байгаа нь нэн шаардлагатай туслалцааг бодитоор авч чадах эсэхэд эргэлзээ төрүүлж байгаа юм.

Гэрч, хохирогчид үзүүлэх туслалцааны төрөл нь хязгаарлагдмал байгаа бөгөөд “нийгмийн бусад туслалцаа”-г орхигдуулсан гэж үзэж болох юм. Хэдийгээр гэрч, хохирогчийг хамгаалах туслалцаа үзүүлэх үндэсний хөтөлбөр, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд “хамгаалалтад байгаа гэрч, хохирогчийг ажилд ороход туслалцаа үзүүлэх, мэргэжлийн сургалт, нийгмийн бусад үйлчилгээнд хамруулах журмыг батлан мөрдүүлэх” гэж заасан байгаа ч энэ үйл ажиллагааг зөвхөн тахарын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага, төрийн бус байгууллагад хариуцуулснаас гадна ямар ч төсөв батлаагүй байна.[29]

Төсөлд “нийгмийн бусад туслалцаа” гэж нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, шаардагдах зардлыг улсын төсвөөс санхүүжүүлэхээр тусгасан нь тухайн хамгаалалтад байгаа гэрч, хохирогчид туслалцаа үзүүлэх нийгмийн асуудлыг шийдэх, хамгаалах арга хэмжээг хэрэгжүүлэгч байгууллагын төсөв, санхүүжилтийн асуудлыг шийдвэрлэсэн ач холбогдолтой заалт болсон төдийгүй бодит байдал дээр хэрэгжиж эхэлсэн

[25] “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тогтолцоо, түүний эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох нь” сэдэвт хэлэлцүүлгийн илтгэлийн эмхэтгэл. 2016 он, Уб., 18 дахь тал.

[26] Гэмт хэргийн викитимологи. Уб., 2005 он, 444 дэх тал.

[27] “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тогтолцоо, түүний эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох нь” сэдэвт хэлэлцүүлгийн илтгэлийн эмхэтгэл. 2016 он, Уб., 18 дахь тал.

[28] ЦЕГ-ын Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтсийн ахлах мэргэжилтэн, ахлах дэслэгч Ш.Шинэбаяртай хийсэн ярилцлага. (2018.08.29)

[29] “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тогтолцоо, түүний эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох нь” сэдэвт хэлэлцүүлгийн илтгэлийн эмхэтгэл. 19 дэх тал.

тусламжийг нэмэгдүүлэх юм. Цаашид “нийгмийн бусад туслалцаа” үзүүлэх үйл ажиллагаа явуулж байгаа төрийн болон төрийн бус байгууллагын ажлыг уялдуулан сайжруулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Хамгаалалтад авсан гэрч, хохирогчийн талаар мэдээллийн сан үүсгэх талаар хуулийн төслийн 2/11 дүгээр зүйлийн 11.4 дэх хэсэг, 9/23 дугаар зүйлийн 23.3.10 дахь зүйл заалтад хэрэгжих боломж хэр байгааг судалсан байдал.

**1. Хэрэгжүүлэх субъект байгаа эсэх:**

Төслийн 2/11 дүгээр зүйлийн 11.4-т “Гэрч хохирогчийн улсын бүртгэлтэй холбоотой хувийн мэдээллийг зөвхөн эрх бүхий албан тушаалтны хүсэлтийг үндэслэн гаргаж өгч болно” гэж заасан бол 9/23 дугаар зүйлийн 23.3.10-д “Хамгаалалтад авсан гэрч, хохирогчийн талаар мэдээллийн сан үүсгэн хөтлөх” тухай заажээ.

Хамгаалалтад байгаа гэрч, хохирогчийн овог, эцэг /эх/-ийн нэр, өөрийн нэр, оршин суугаа газар, өмчлөлд нь байгаа үл хөдлөх хөрөнгө, харилцах утасны дугаар болон тээврийн хэрэгслийн улсын дугаар зэрэг мэдээллийн нууцлалыг хангах арга хэмжээ авна. Гэхдээ хуульд нууцлах мэдээлэл, түүний бүрдэл хэсгийг дээрх жагсаалтаар хязгаарлаагүй бөгөөд бусад мэдээлэл байж болохоор байна. Хуулиар хориглоогүй мэдээллийг чөлөөтэй хайх, олж авах, үүсгэх, дамжуулах, түгээх эрх, эрх чөлөөг хангах, мэдээллийн дэд бүтэц, түүний бүрдэл хэсэг, үйлчилгээнд чөлөөтэй хандах боломж бүрдүүлснээр гэрч, хохирогчийг хамгаалах мэдээллийн хүртээмжтэй байдал хангагдаж байдаг бол дээр дурдсанаас бусад нууцлах мэдээллийг тодорхойлох шаардлагыг бий болгож байна.

Хуульд шаардлагатай тохиолдолд “халхавч нэр хэрэглэх, харилцах утасны дугаар болон тээврийн хэрэгслийн улсын дугаарыг өөрчлөх зэрэг арга хэмжээг эрх бүхий албан тушаалтан холбогдох байгууллагатай хамтран хэрэгжүүлнэ” гэж заасан байна.

Мөн хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.3-т хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаатай холбоотой онцгой тохиолдолд, эсхүл Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх явцад хамгаалалтад байгаа гэрч, хохирогчийн талаарх мэдээлэл авах хүсэлтээ Үндсэн хуулийн цэц болон шүүх эрх бүхий байгууллагад бичгээр гаргаж өгөхөөр зохицуулсан бол 11 дүгээр зүйлийн 11.2-т “Эрх бүхий албан тушаалтан иргэний бүртгэлийн, авто тээврийн болон бусад байгууллагын мэдээлэл, лавлагааны сангаас хамгаалалтад байгаа гэрч, хохирогчийн хувийн мэдээллийг задруулахыг түр хугацаагаар хориглох шийдвэр гаргаж болно” гэж заасан байдаг.

Иймд хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1-т заасан мэдээллийн нууцлалыг хангах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээний хүрээнд нууцалбал зохих мэдээлэлд “хуулийн этгээдийн бүртгэлийн мэдээлэл”-ийг, хуулийн 11.2-т заасан шийдвэрийг гаргахдаа гэрч, хохирогчоос гадна шаардлагатай бол хамаарал бүхий этгээдийн мэдээллийг тус тус нууцлах асуудлыг орхигдуулсан нь хамгаалалтад байгаа иргэний мэдээллийн нууцлалыг хангах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээ бүрэн дүүрэн хангагдахгүй, нууцлал алдагдах, цаашлаад гэрч, хохирогчийн амь нас, эрүүл мэндэд хохирол учрах эрсдэл үүсэх нөхцөл байдал бий болж байна.

Хамгаалалтад авагдсан гэрч, хохирогчийн мэдээллийн сан үүсгэх, улсын хэмжээнд нэгдсэн тоо бүртгэл хөтлөх асуудлыг хуульчлаагүй, зарим хэлбэрийн хамгаалалтын арга хэмжээний мэдээллийн сан бүрдүүлэх асуудлыг журмаар зохицуулсан нь /Хууль зүйн сайдын 2014 оны А/114 дүгээр тушаалаар батлагдсан “Аюулгүй газарт түр байрлуулах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээний журмын 3 дугаар зүйлийн 3.5-т *“Хамгаалах болон тусгай хамгаалах байранд байрласан гэрч, хохирогчийн талаарх мэдээллийн санг үүсгэж, улирал тутам*

*Цагдаагийн албанд хүргүүлнэ."/ хэрэгждэггүй*, улсын хэмжээнд нэгдсэн дүн мэдээ гаргах, аливаа судалгаа, тооцоо бодит биш байх асуудал тулгарч байна.

Аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээ хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий байгууллагуудын хамгаалалтад авагдсан хүний болон заналхийлэгч этгээдийн нэгдсэн мэдээллийн сан үүсгэн ашиглах нь нэгдсэн мэдээллийн баазтай болох, улсын хэмжээний тоон мэдээ гарах, түүнд үндэслэн дүн шинжилгээ хийх, гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажиллагааны төсөв, зардал, хүн хүч, техник хэрэгслийн судалгаа, төлөвлөлт хийх, мэдээллийн нууцыг хангах, мэдээллийг шуурхай авах дамжуулах боломжтой болохын зэрэгцээ гэмт хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа дууссаны дараа хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх, хамгаалалтад байсан гэрч, хохирогчийг заналхийлж байсан этгээд шүүхээс ял шийтгэгдсэнийхээ дараа буюу ялтан хорихоос суллагдсаны дараа гэрч, хохирогчийн амь нас, эрүүл мэндэд дахин заналхийлэхээс урьдчилан сэргийлэх, аюулын эрсдэлийн түвшинг бодитой үнэлэх, байгууллага хоорондын ажлын уялдаа холбоо, албаны шуурхай байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой юм.

Төслийн холбогдох заалтуудыг хэрэгжүүлэх субъект нь ЦЕГ-ын дэргэдэх Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтэс байгаа болох нь харагдаж байгаа тул улсын хэмжээнд нэгдсэн мэдээллийн санг ашиглалтад оруулж, өргөжүүлэн сайжруулах шаардлага байсаар байна.

**2. Хуулийн төслийн зохицуулалт хэрэгжих боломжтой эсэх**

Засгийн газрын 2015 оны 346 дугаар тогтоолоор батлсан "Гэрч, хохирогчийг хамгаалах, туслалцаа үзүүлэх үндэсний хөтөлбөр"-т гэрч, хохирогчийн мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах, хамгаалах цахим мэдээллийн бааз байгуулах асуудлыг зорилт болгон оруулсан.

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын үүднээс мэдээлэл, түүний бүрдэл хэсэгт хууль бусаар хандах, халдах, задруулахаас хамгаалснаар гэрч, хохирогчийн мэдээллийн нууцлал хангагдана.[30]

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, улс орны хөгжлийг дэмжих, үндэсний үнэт зүйлийг хэвшүүлэх, нийгмийн оюун санааг төлөвшүүлэхэд мэдээлэл, мэдээллийн аюулгүй байдал нэн чухал ач холбогдолтой. Мөн Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаанд мэдээлэл цуглуулах, дүн шинжилгээ хийх, төрийн холбогдох байгууллага, шийдвэр гаргагчид болон иргэдийг шаардлагатай мэдээллээр цаг тухайд нь хангах, үндэсний аюулгүй байдлын мэдээллийн сан байгуулах ажлыг чухалчилж, түүний бүрдүүлэлт, хамгаалалт, ашиглалтын горимыг шинэчилж хэрэгжүүлнэ.[31]

Түүнчлэн хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1-т заасан мэдээллийн нууцлалыг хангах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээний хүрээнд нууцалбал зохих мэдээлэлд "хуулийн этгээдийн бүртгэлийн мэдээлэл"-ийг, хуулийн 11.2-т заасан шийдвэрийг гаргахдаа гэрч, хохирогчоос гадна шаардлагатай бол "хамаарал бүхий этгээдийн" мэдээллийг тус тус нууцлах асуудлыг орхигдуулсан нь хамгаалалтад байгаа иргэний мэдээллийн нууцлалыг хангах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээ бүрэн дүүрэн хангагдахгүй, нууцлал алдагдах, цаашлаад гэрч, хохирогчийн амь нас, эрүүл мэндэд хохирол учрах эрсдэл үүсэх нөхцөл байдал бий болж байна.[32]

Гэрч, хохирогчийн мэдээллийн нууцлалыг хангах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэглэх журмын 2 дугаар зүйлийн 2.1-т Эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан нь Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 11

[30] Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралт Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал. http://legalinfo.mn/annex/details/8070?lawid=6163 (сүүлд үзсэн 2018.08.23)

[31] Мөн тэнд.

[32] ГХХтХНӨОтХ төслийн үзэл баримтлал.

дүгээр зүйлийн 11.1-т заасан хамгаалалтын арга хэмжээг бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн холбогдох байгууллагуудтай хамтарч хэрэгжүүлнэ.[33]

Өнөөгийн практикт ЦЕГ-ын дэргэдэх гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтсийн мэдээллийн сангийн үйл ажиллагаа л хийгдэж байна.

Дээрхээс үзэхэд хамгаалалтад авсан гэрч, хохирогчийн талаар мэдээллийн сан үүсгэн хөтлөх гэсэн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд зарим хүндрэл үүсгэж байгаа нь харагдаж байна. Үүнтэй холбогдуулан энэ хуулийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхийн тулд 1/ улсын хэмжээнд хамгаалалтад авсан гэрч, хохирогчийн талаар мэдээллийн сан үүсгэн хөтлөх 2/ улсын хэмжээнд мэдээллийн санд бүртгэгч субъектийг тодорхой болгох; 3/ хамгаалалтад авсан гэрч, хохирогчийн талаар мэдээллийн сангийн бүртгэлийг цахим хэлбэрт бүрэн шилжүүлж, мэдээллийг хурдан, шуурхай авах тал дээр дэмжих, ачааллыг бууруулахад анхаарах шаардлагатай юм.

"Гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажлыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, чиг үүрэг бүхий зөвлөл бий болгосноор хэрэгжих боломж байгаа эсэх" гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд 10/251 дүгээр зүйлийг сонгон холбогдох заалтыг багцлан авч үзье.

**1. Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх субъект байгаа эсэх**

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 13-т "Монгол Улсын иргэн халдашгүй, чөлөөтэй байх эрхтэй" гэж, Арван есдүгээр зүйлийн 1-т "Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна" гэж, Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 7-д Монгол Улсын Засгийн газар... "хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, нийгмийн хэв журмыг бэхжүүлэх, гэмт хэрэгтэй тэмцэх арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх" гэж тус тус заасан.

Засгийн газрын 2015 оны 346 дугаар тогтоолоор "Гэрч, хохирогчийг хамгаалах, туслалцаа үзүүлэх үндэсний хөтөлбөр"-ийг батлан хэрэгжилтийг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн хариуцах талаар зохицуулсан. Төр, хууль, хяналтын байгууллага, олон улсын байгууллага, иргэний нийгэм, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг уялдуулж, Гэрч, хохирогчид туслалцаа үзүүлдэг мэргэжлийн байгууллага, нийгмийн бүлгүүдийн үүрэг, оролцоог тодорхой болгож, улс төр, нийгэм, эдийн засгийн бүхий л салбартай шууд холбоотой Хүний эрхийн асуудал тул гэрч, хохирогчийн мэдээллийн нууцлалыг хадгалах, тэдэнд нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэх нэгдмэл систем үгүйлэгдэж байгаа юм. Мөн түүнчлэн Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийг олон нийтэд сурталчлах, Шүүх, Прокурор, Авлигатай тэмцэх газар, Тагнуулын ерөнхий газар, Цагдаагийн алба, холбогдох яам, агентлаг, нутгийн захиргааны байгууллага, аж ахуйн нэгж, төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагааг уялдуулах зайлшгүй шаардлагатай байна.

Төслийн 10/25[1] дүгээр зүйлд Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах, гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажлыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх чиг үүрэг бүхий зөвлөл нь хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний дэргэд ажиллах тухай заасан. Зөвлөлийг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн ахалж, бүрэлдэхүүнд нь санхүү, хөдөлмөр, нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэнд болон гадаад харилцааны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах чиг үүрэг бүхий байгууллага, прокурор, шүүх, холбогдох бусад төрийн болон төрийн бус байгууллагын төлөөллөөс бүрдүүлэн ажиллана. Засгийн газрын тухай хуулийн[34] 17 дугаар зүйлийн 17.5-т Засгийн газар үйл ажиллагааныхаа тодорхой чиглэлээр

[33] Хууль зүйн сайдын 2014 оны А/112 дугаар тушаалын хавсралт, Гэрч, хохирогчийг мэдээллийн нууцлалыг хангах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэглэх журам.

[34] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. 1993 он, №3

Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцэх асуудлаар урьдчилан санал, дүгнэлт гаргах үүрэг бүхий орон тооны бус зөвлөлтэй байж болно. Зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг Засгийн газар тогтоох тухай заажээ.

Гэрч, хохирогчийг хамгаалах цогц механизмыг бүрдүүлэн ажиллахад чиглэсэн орон тооны бус зөвлөл байгуулан ажиллуулах нь нэг талаар гэрч, хохирогчийн аюулгүй байдал, нууцлалыг хамгаалах чиглэлээр эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох, нөгөө талаар холбогдох төрийн болон төрийн бус байгууллагуудын ажлын уялдаа холбоог сайжруулах арга зам юм.

**2. Хуулийн төслийн зохицуулалт хэрэгжих боломжтой эсэх**

Гэрч, хохирогчийн эрүүл мэнд, амь насыг хамгаалах чиг үүргийг Цагдаагийн алба, Мөрдөх алба, Авлигатай тэмцэх газар, Тагнуулын ерөнхий газар гэсэн төрийн байгууллага, ТББ хэрэгжүүлдэг.

Хуулиар Цагдаагийн алба, Мөрдөх алба, Авлигатай тэмцэх газар, Тагнуулын ерөнхий газар зэрэг байгууллагыг гэрч, хохирогчийг хамгаалах тусгай нэгжийг байгуулан ажиллахыг заасан боловч тус нэгж нь дэргэдээ гэрч, хохирогчийг хамгаалалтад авах хамгаалах байргүй аюулгүй газарт түр байрлуулах хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд зориулагдсан төсөв байхгүй зэрэг хүндрэлтэй нөхцөл байдал үүсдэг байна.[35]

Төрийн болон төрийн бус байгууллагуудад гэрч, хохирогчийн аюулгүй байдлыг хамгаалах хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, урьдчилан санал дүгнэлт гаргах орон тооны бус зөвлөл байгуулан, гэрч, хохирогчийн аюулгүй байдал, нууцлалыг хамгаалах чиглэлээр эрх зүйн орчин боловсронгуй болно гэж үзэж байна.

**3.3. Ойлгомжтой байдал**

Хуулийн төслийн зохицуулалт нь хэрэгжүүлэх, хэрэглэх этгээдүүдэд ойлгомжтой байдлаар томьёологдсон эсэхэд дараах байдлаар дүн шинжилгээ хийсэн болно.

*Хүснэгт 4. Хуулийн төслийн зохицуулалт ойлгомжтой эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ*

| № | Ойлгомжгүй байгаа хуулийн төслийн зохицуулалт | Тайлбар | Санал |
|---|---|---|---|
| 1 | Хуулийн төслийн 5/17 дугаар зүйлийн 17.4 дэх хэсэг “Сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээг энэ хуулийн 7 дугаар зүйлд заасан аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээтэй хамтатган хэрэгжүүлж болно.” | Хуулийн төслийн 5/17 дугаар зүйлийн 17.4 дэх хэсэг “Сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээг энэ хуулийн 7 дугаар зүйлд заасан аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээтэй хамтатган хэрэгжүүлж болно.” гэж заасан нь уг арга хэмжээг хэрэглэх шийдвэр гаргах субъект тодорхойгүй байна. | Хуулийн төсөлд уг субъектийг тодорхой болгон тусгах. |
| 2 | Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлд “Нэгж гэдгийг алба” гэж өөрчлөн найруулсантай холбоотой | Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлд “Нэгж гэдгийг алба” гэж өөрчлөн найруулсантай холбоотой Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.4-т “... 23 дугаар зүйлийн 23.4-т заасан нэгж тус тус хариуцан хэрэгжүүлнэ.” гэж заасанд өөрчлөлт оруулах тухай заагаагүй байгаа нь зөрчилтэй болжээ. | Хуулийн төсөлд өөрчлөлт оруулах тухай зааж өгөх нь зүйтэй юм. |

[35] ХЗДХЯ, Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайлан 2018 он.

| | | | |
|---|---|---|---|
| 3 | Хуулийн төслийн 9/23 дугаар зүйлийн 23.3.10-д “23.3.10 хамгаалалтад авсан гэрч, хохирогчийн талаар мэдээллийн сан үүсгэн хөтлөх” | Хуулийн төслийн 9/23 дугаар зүйлийн 23.3.10-д “23.3.10 хамгаалалтад авсан гэрч, хохирогчийн талаар мэдээллийн сан үүсгэн хөтлөх” гэж заасан нь уг мэдээллийн санг ажиллуулах субъект нь тодорхойгүй байна. | Хуулийн төсөлд уг субъектийг тодорхой болгон тусгах. |

Түүнчлэн энэхүү шалгах хэрэгслийн дагуу хуулийн төслийг Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн[36] 29 дүгээр зүйлд заасан хууль тогтоомжийн төслийн эх бичвэрийн агуулгад тавих нийтлэг шаардлага, 30 дугаар зүйлд заасан төслийн хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлагад нийцүүлэн боловсруулсан эсэхийг дараах байдлаар шалгасан.

*Хүснэгт 5. Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29, 30 дугаар зүйлд заасан шаардлагад нийцүүлэн боловсруулсан эсэх.*

| Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлд заасан Хуулийн төслийн эх бичвэрийн агуулгад тавих нийтлэг шаардлага | |
|---|---|
| Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн зохицуулалт | Хуулийн төслийн зохицуулалтад үнэлгээ хийсэн байдал |
| 29.1.1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд нийцсэн, *бусад хууль,* үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалтай уялдсан байх; | Хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1/7 дугаар зүйлийн 7.4-т “7.4.Энэ хуулийн 7.1.8-д заасан хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд Иргэний бүртгэлийн тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.8-д заасан заалт хамаарахгүй.” гэж заасан байна. Иргэний бүртгэлийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ 2018.11.1-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөх тул хуулийн заалт нь өөрчлөгдөнө. |
| 29.1.2. Тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаанд хамаарах асуудлыг бүрэн тусгасан байх; | Төсөлд 9/23 дугаар зүйлийн 23.3.10-д “23.3.10 хамгаалалтад авсан гэрч, хохирогчийн талаар мэдээллийн сан үүсгэн хөтлөх” зэрэг харилцааг зохицуулахаар тусгасан. Гэхдээ тухайн төрлийн харилцааг зохицуулах эрх зүйн нарийвчилсан зохицуулалт нь зарим талаар дутмаг байна. Тухайлбал, хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.2-т заасан шийдвэрийг гаргахдаа гэрч, хохирогчоос гадна шаардлагатай бол хамаарал бүхий этгээдийн мэдээллийг тус тус нууцлах асуудлыг орхигдуулсан. |
| 29.1.3. Тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцааны хүрээнээс хальсан асуудлыг тусгахгүй байх; | Хуулийн төсөл зохицуулах харилцаа, хүрээнээс хальсан зүйл судалгаагаар тогтоогдоогүй. |
| 29.1.4. Тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаанд үл хамаарах хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах буюу хүчингүй болсонд тооцох тухай заалт тусгахгүй байх; | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |
| 29.1.5 Зүйл, хэсэг, заалт нь хоорондоо зөрчилгүй байх; | Төслийн 1/7 дугаар зүйлийн 7.4-т заасан зорилго, агуулгыг авч үзэхэд Иргэний бүртгэлийн тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.8-т заасан “сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч, хоригдол, хорих ял эдэлж байсан хүний овог, эцгийн нэр, нэр өөрчлөхийг хориглоно” гэж зааж өгсөн. Гэтэл Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.8-д заасан баримт бичгийг солих хамгаалалтын арга хэмжээг хорих ял эдэлж буй гэрч, хохирогчид /сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч, хоригдож буй хүн, ялтан, хорих ял эдэлж байсан хүн/ хэрэглэгдэх шаардлага бий болох тохиолдолд энэхүү заалт нь зөрчилдөж байна. |
| 29.1.6. Хэм хэмжээ тогтоогоогүй, тунхагласан шинжтэй буюу нэг удаа хэрэгжүүлэх заалт тусгахгүй байх; | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |

[36] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2015 он, №25

| | |
|---|---|
| 29.1.7. Бусад хуулийн заалтыг давхардуулан заахгүйгээр шаардлагатай бол түүнийг эш татах, энэ тохиолдолд эшлэлийг тодорхой хийж, хуулийн нэр болон хэвлэн нийтэлсэн албан ёсны эх сурвалжийг бүрэн гүйцэд заасан байх; | Төслийн 8/21 дүгээр зүйлийн 21.8-т Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг эшлэсэн байх боловч аль заалтаас эшлэл хийж байгаа нь тодорхойгүй, нийтэлсэн албан ёсны эх сурвалжийг зааж өгөөгүй. |
| 29.1.8. Тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаа, хуулийн үйлчлэх хүрээ, эрх зүйн харилцаанд оролцогч хүн, хуулийн этгээдийн эрх, үүрэг, зохицуулалтад удирдлага болгох, харгалзан үзэх нөхцөл байдал, нийтийн эрх зүйн этгээдийн чиг үүрэг, эрх хэмжээ, тэдгээрийг биелүүлэх журам; | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |
| 29.1.9. Шаардлагатай тохиолдолд эрх зүйн хэм хэмжээ зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын төрөл, хэмжээ, хуулийн хүчин төгөлдөр болох хугацаа, хууль буцаан хэрэглэх тухай заалт, хуулийг дагаж мөрдөх журмын зохицуулалт, бусад хуулийн зүйл, заалтыг хүчингүй болсонд тооцох, хасах заалт; | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |
| 29.1.10. Шаардлагатай тохиолдолд бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах болон хууль хүчингүй болсонд тооцох тухай дагалдах хуулийн төслийг боловсруулсан байх; | Бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хууль хүчингүй болсонд тооцох тухай дагалдах хуулийн төслийг боловсруулаагүй байна.<br>Хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.3-т Эрүүл мэндийн туслалцаа үзүүлэх журмыг эрүүл мэндийн болон хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүд хамтран батална. Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн[37] 37 дугаар зүйлийн 37.3-т “Хохирогчид эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх журмыг эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална” гэж давхардуулан хуульчилсан байх тул Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн тус заалтыг нэгтэн боловсруулах.<br>Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 26 дугаар зүйлд “Гэмт хэргийн хохирогчид Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулийн 21[3] дугаар зүйлд заасан журмын дагуу нөхөн төлбөр олгох” тухай заасныг эрүүгийн багц хууль болон бусад хуультай уялдуулах.<br>Хуулийн төслийн 25 дугаар зүйлийн 25.5.4-д заасан гэрч, хохирогчийг хамгаалах байгууллага, албадын алба хаагчдыг сургах, мэргэшүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх чиг үүрэг нь Гэр бүлийн хүчирхийллийн тухай хуулийн 12.1.5-д заасан хохирогчид энэ хуульд заасан үйлчилгээ үзүүлэх үүрэг хүлээсэн ажилтны ажлын байрны тодорхойлолтыг батлан мөрдүүлж байгаа эсэх, холбогдох дүрэм, журмын хэрэгжилт болон ажилтныг давтан сургах, мэргэшүүлэх сургалтын хөтөлбөрт тавих хяналтыг мэргэжлийн байгууллагатай хамтран зохион байгуулах гэсэн чиг үүрэгтэй давхцаж байгаа тул уялдаа холбоог хангах. |
| 29.1.11. Хуулийн төсөл нь хуулийн зорилго гэсэн зүйлтэй байж болох бөгөөд зорилгод тус хуулиар хангахаар зорьж байгаа иргэний үндсэн эрх, бэхжүүлэх үндсэн зарчим, хүрэх үр дүнг тусгана. | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |
| Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйлд заасан Хуулийн төслийн хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлага. | |
| 30.1.1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд хэрэглэсэн нэр томьёог хэрэглэх; | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |

[37] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2017 он, №5

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.legal.mn

| | |
|---|---|
| 30.1.2. Нэг нэр томьёогоор өөр өөр ойлголтыг илэрхийлэхгүй байх; | Төслийн 4 дүгээр зүйлд “Нэгж гэдгийг алба” гэж өөрчлөн найруулсантай холбоотой Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.4-т “... 23 дугаар зүйлийн 23.4-т заасан нэгж тус тус хариуцан хэрэгжүүлнэ.” гэж заасныг хуулийн төсөлд өөрчлөлт оруулах тухай зааж өгөх нь зүйтэй. |
| 30.1.3. Үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих; | Төслийн “25.1.5 Зөвлөл дараахь чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ”, 3 дугаар зүйлд “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн дараахь хэсгийг доор дурдсанаар өөрчлөн найруулсугай” гэж заасны “дараахь” гэдгийг Монгол хэлний зөв бичих дүрмийн журамласан толь бичигт “дараах” гэж бичсэн, төслийн 2 дугаар зүйлд “...“Шаардлагатай тохиолдолд” гэсний дараа “гэрч, хохирогчийн хуулийн этгээдийн улсын бүртгэл, эд хөрөнгийн бүртгэл, иргэний бүртгэлийн талаархи мэдээлэлд...” гэж заасныг “талаархи” гэж Монгол хэлний зөв бичих дүрмийн журамласан толь бичигт “талаарх” гэж бичсэнээр өөрчлөх. |
| 30.1.4. Хүч оруулсан нэр томьёо хэрэглэхгүй байх; | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |
| 30.1.5. Жинхэнэ нэрийг ганц тоон дээр хэрэглэх. | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |

**Харилцан уялдаа**

Төслийн харилцан уялдаа холбоог шалгах шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд давхардал, хийдэл, зөрчлийг судлан, дотоод болон бусад хуультай уялдах уялдаа холбоог сайжруулах юм. Түүнчлэн хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлалд заасан дараах асуудлыг тодорхойлох байдлаар төслийн харилцан уялдаатай байдлыг үнэллээ.

*Хүснэгт 6. Харилцан уялдаатай эсэхийг үнэлсэн байдал.*

| Аргачлалд заасан асуулт | Хуулийн төслийг үнэлсэн байдал |
|---|---|
| Хуулийн төслийн зохицуулалт нь тухайн хуулийн зорилттой нийцэж байгаа эсэх | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |
| Хуулийн төслийн нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэх, | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |
| Хуулийн төсөлд тодорхойлсон нэр томьёо тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн нэр томьёотой нийцэж байгаа эсэх | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |

Хүний эрхийн үндэсний хүрээлэн www.nhrc.gov.mn

| | |
|---|---|
| Хуулийн төслийн зүйл, заалт нь тухайн хуулийн төсөл болон бусад хуулийн заалттай нийцэж байгаа эсэх | Хуулийн төслийн зүйл, заалт өөр хоорондоо нийцэж байгаа эсэх: Төслийн 1/7 дугаар зүйлийн 7.4-т Иргэний бүртгэлийн тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.8-т “сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч, хоригдол, хорих ял эдэлж байсан хүний овог, эцгийн нэр, нэр өөрчлөхийг хориглоно” гэж зааж өгсөн. Гэтэл Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.8-д баримт бичгийг солих хамгаалалтын арга хэмжээг хорих ял эдэлж буй гэрч, хохирогчид /сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч, хоригдож буй хүн, ялтан, хорих ял эдэлж байсан хүн/ хэрэглэгдэх шаардлага бий болох тохиолдолд энэхүү заалт нь зөрчигдөхөөр байх тул дээрх төслийн зүйл, заалтыг оруулах.<br>Хуулийн төслийн зүйл, заалт бусад хуультай нийцэж байгаа эсэх: Хуулийн төслийн үзэл баримтлалд бусад хуультай уялдуулах талаар 1/ Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.2-т “Энэ хуулийн 10 дугаар зүйлийн 1-т заасан хамгаалалтыг төрийн тусгай хамгаалалт, зэвсэгт хүчин, бусад цэрэг, тагнуул, цагдаагийн харуул хамгаалалтын бүсэд хэрэгжүүлж болно.” гэсэн заалтыг хэрэгжүүлэхийн тулд Зэвсэгт хүчний тухай хууль болон холбогдох бусад хуульд өөрчлөлт оруулахгүйгээр хэрэгжүүлэх боломжгүй нөхцөл байдал үүсээд байна, 2/ Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 230 дугаар зүйлийн 230.5-т “Хорих анги, хорих ангийн алба хаагч Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд заасан журмын дагуу хамгаалалтад авсан хоригдлыг хамгаалах ажиллагаанд бүх талын туслалцаа үзүүлэх үүрэгтэй” гэж заасан боловч Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд цагдан хорих байранд хоригдож байгаа болон хорих ял эдэлж буй гэрч, хохирогчийг хамгаалах, аюулгүй байдлыг хэрхэн хангах талаар хуулийн зохицуулалт тодорхойгүйгээс хэрэгжүүлэхэд учир дутагдалтай зэрэг хэрэгцээ, шаардлага бий гэдгийг дурдаж өгсөн. Нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төслүүдийг шаардлагатай тохиолдолд боловсруулна гэсэн хэдий ч боловсруулалт хийгдээгүй байгаа нь Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийг Монгол Улсын Их Хурлаас эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд баталсан эрүүгийн багц хуулиуд, болон бусад хуулиудтай уялдуулж, нийцүүлэх ажил хэрхэн хийгдэх нь ойлгомжгүй үлдээд байна. |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

| | |
|---|---|
| Хуулийн төслийн зүйл, заалт нь тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн заалттай давхардсан эсэх | Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 18.3-т Эрүүл мэндийн туслалцаа үзүүлэх журмыг эрүүл мэндийн болон хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүд хамтран батална. Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн 37.3-т "Хохирогчид эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх журмыг эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална" гэж давхардуулан хуульчилсан байх тул Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн тус заалтыг хүчингүй болгон холбогдох журмыг нэгтэн боловсруулах.<br>Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 18 дугаар зүйлд заасан хууль зүйн туслалцаа, сэтгэл зүйн туслалцаа, Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлд заасан 6/18 дугаар зүйлийн 18.1.4 -д "нийгмийн бусад туслалцаа" гэж заасныг Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, Нийгмийн халамжийн тухай хууль болон бусад хуулийн заалттай уялдуулан төрийн болон төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагааг нэгтгэн зохицуулах нэгж буюу алба хэрэгжүүлэх тухай зааж өгөх нь зүйтэй юм. Тухайлбал, сэтгэл зүйн туслалцааг Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулиар 2 хэлбэртэй байхаар зааж өгсөн.<br>1/ Сэтгэл зүйн зөвлөгөө. (Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайдын журмаар зохицуулдаг)<br>2/ Сэтгэл заслын үйлчилгээ. (Эрүүл мэндийн сайдын журмаар зохицуулдаг)<br>Мөн Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуульд түр хамгаалах байрны үйлчилгээ үзүүлэх журмыг нийгмийн хамгааллын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн баталдаг. Нийгмийн халамжийн үйлчилгээ үзүүлэх журмыг нийгмийн хамгааллын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батлах тухай заасан.<br>Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 26 дугаар зүйлд "Гэмт хэргийн хохирогчид Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулийн $21^3$ дугаар зүйлд заасан журмын дагуу нөхөн төлбөр олгох" тухай заасныг эрүүгийн багц хууль болон бусад хуультай уялдуулах. |
| Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх | 1. Хуулийн төслөөр сэтгэл зүйн арга хэмжээг аюулгүй байдлын арга хэмжээтэй хамтатган хэрэгжүүлэх субъект тодорхойгүй байна.<br>2. Хуулийн төслөөр мэдээллийн сангийн ашиглалтад оруулах субъект тодорхойгүй байна. |
| Хуулийн төсөлд байх шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх | Хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлд заасан 20 дугаар зүйлийн гарчиг, мөн зүйлийн 20.2 дахь хэсэг, 21 дүгээр зүйлийн гарчгийн "Аюулгүй байдлын хамгаалалтыг" гэснийг "Хамгаалалтын арга хэмжээг" гэж, 22 дугаар зүйлийн гарчиг, мөн зүйлийн 22.1 дэх хэсэг, 23 дугаар зүйлийн гарчиг, мөн зүйлийн 23.1 дэх хэсгийн "Аюулгүй байдлын хамгаалалтын" гэснийг "Хамгаалалтын" гэж өөрчлөн найруулсан байна. Гэвч хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйл, 8/21 дүгээр зүйлийн 21.8-т заасан "аюулгүй байдлыг хамгаалах" гэж заасныг, Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулинд заасан дараах заалтуудад "Аюулгүй байдлын хамгаалалт" гэдгийг өөрчлөөгүй байна. Үүнд: 6.1.1, 7 дугаар зүйлийн гарчиг, 7.1, 7.2, 15.2, 16.3, 20.1, 20.2.1, 20.3.2, 21.2.1, 21.3, 21.5, 23.3.6, 24.1-т заасан заалтыг өөрчлөн найруулах нь зүйтэй юм. Мөн Гэр бүлийн хүчирхийллийн тухай хуулийн 33.1.1, 34 дүгээр зүйлийн гарчиг, 34.1, 35.6, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 13.1 дүгээр зүйлийн 1, 2-т, 13.2 дугаар зүйлийн гарчиг, 13.2 дугаар зүйлийн 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2, заасан хэсэг гэх мэт бусад хууль тогтоомжид заасан "аюулгүй байдал" гэснийг өөрчлөн найруулах. |
| Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх | Хуулийн төслөөр төрийн байгууллагад гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан, нэг чиг үүргийг хоёр өөр төрийн байгууллага хийж гүйцэтгэх, давхардуулан зохицуулсан заалт байхгүй. |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ҮҮРЭЭЛЭН www.mli.gov.mn

| | |
|---|---|
| Татварын хуулиас бусад хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр хураамж тогтоосон эсэх | Хуулийн төсөлд татвар, төлбөр хураамж шинээр тогтоосон зүйлгүй байна. |
| Тухайн хуулийн төсөлд тусгасан тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд тусгаж байгаа эсэх | Энэ хуулийн төслөөр шинээр тусгай зөвшөөрөл бий болгох зохицуулалт байхгүй. |
| Хуулийн төслийн зүйл, заалт нь жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангасан эсэх | Хуулийн төслөөр хүйсийн ялгавартай байдал бий болгосон зүйл, заалт байхгүй. |
| Шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэгдсэн заалт тусгагдсан эсэх | Хуулийн төслөөр шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэсэн, бий болгосон заалт байхгүй. |
| Авилга, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэгдсэн заалт тусгагдсан эсэх | Хуулийн төслөөр авилга, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэгдсэн заалт тусгаагүй. |
| Хуулийн төсөлд тусгасан хориглосон зохицуулалтыг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгасан эсэх | Хуулийн төслийн 2/8 дугаар зүйлийн 8.1-т “гэрч, хохирогчийн амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгө, бусад эрх, эрх чөлөөнд халдахаар заналхийлвэл тухайн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх талаар шүүгч, прокурор, мөрдөгч бичгээр урьдчилан сануулж, гарын үсэг зуруулна” гэж заасан бөгөөд хүлээлгэх хариуцлага нь тодорхойгүй. |

## ДӨРӨВ. ҮР ДҮНГ ҮНЭЛЖ, ЗӨВЛӨМЖ ӨГСӨН БАЙДАЛ

### 4.1.Үнэлэлт, дүгнэлт

Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэхдээ дараах байдлаар шалгуур үзүүлэлт бүрээр үнэлж дүгнэлээ.

Зорилгод хүрэх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Хуулийн төслийн үзэл баримтлалаар зорилгод хүрэх 2 зорилтыг тодорхойлж, эдгээр зорилтод хуулийн төслийн зүйл, заалт хэрхэн нийцэж байгаад үнэлгээ хийсэн.

Зорилгод хүрэхэд дэвшүүлсэн хоёр дахь зорилтын хүрээнд хэрэгжүүлэх зохицуулалт бүрэн тусгагдаж өгсөн бол эхний зорилтод тусгагдсан бусад хуультай уялдуулах талаар үзэл баримтлалд “нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төслүүдийг шаардлагатай тохиолдолд боловсруулна” гэсэн хэдий ч Зэвсэгт хүчний тухай хууль, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хууль зэрэг бусад хуулинд боловсруулалт хийгдээгүй тул холбогдох бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлтийг тусгах, давхардсан, зөрчилдсөн зохицуулалтыг өөрчлөн найруулснаар зорилгод хүрэхээр байна гэж дүгнэлээ.

Практикт хэрэгжих байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээг аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээтэй хамтатган хэрэгжүүлэх, хамгаалалтад авсан гэрч, хохирогчийн талаар мэдээллийн сан үүсгэх, нийгмийн бусад туслалцаа, гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажлыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, чиг үүрэг бүхий зөвлөл бий болгох талаарх зүйл, заалтууд нь практикт хэрэгжих боломж байгаа эсэх талаар судлан дараах дүгнэлтийг хийлээ.

- **Сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээг аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээтэй хамтатган хэрэгжүүлэх.**

Сэтгэл зүйн хамгаалалт буюу гэрч, хохирогчид сэтгэл зүйн туслалцаа үзүүлэх явдал хязгаарлагдмал байна. Хэдийгээр төсөлд сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээг аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээтэй хамтатган хэрэглэх тухай

хууль.mn.gov.mn

заасан ч практикт сэтгэл зүйчийн баг сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдал бий болсон.

Учир нь гэмт хэргийн гэрч, хохирогчид үзүүлэх тусламж түүний дотроос ЦЕГ-ын дэргэдэх, Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтсийн сэтгэл зүйн туслалцаа үзүүлэх баг нь хоёр сэтгэл зүйчийн орон тоотой үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь Монгол Улсад 27689[38] хохирогч түүнээс илүү олон гэрч, эрүүгийн хэрэг үүсгэхээр 94324 гомдол гаргасан иргэдийг хохирогч гэж үзвэл тэдэнд хүрч үйлчлэх боломжгүй юм. Сэтгэл зүйн зөвлөгөө өгөх, хямралт байдлыг даван туулах 6 сараас 2 жилийн хугацаанд үргэлжлэх сэтгэл заслын үйлчилгээ үзүүлдэг зэрэг бусад хуулиар заасан ажлыг хамгаалалтын ажилтай хослуулан эрчимжүүлэх шаардлагатай байгааг хэрхэн яаж хэрэгжүүлэх нь тодорхойгүй үлджээ. Иймд уг ажлыг одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжид нийцүүлэн уялдаа холбоог хангах сэтгэл зүйчийн баг, хүний нөөцийг нэмэгдүүлэх зохицуулалт шаардлагатай байгаа юм.

- **Нийгмийн бусад туслалцаа.**

"Нийгмийн бусад туслалцаа" гэж төсөлд оруулсан нь гэрч, хохирогчид үзүүлэх нийгмийн бусад тусламж үйлчилгээний зардал төсөвт тусгаагүйгээс хамгаалах байраар хамгаалагдаж байгаа гэрч, хохирогчийн хоол хүнс, нийгмийн болон ахуйн хэрэгцээ шаардлагыг хангах асуудлыг шийдвэрлэхэд хүндрэлтэй нөхцөл байдал үүсдэг байна.

Мөн гэрч, хохирогчид эрүүл мэнд, сэтгэл зүй, хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх үйл ажиллагаанд ямар ч төсөв, мөнгө батлаагүй, туслалцааны төрөл нь хязгаарлагдмал байгаа нь нийгмийн хамгааллын туслалцааг орхигдуулсан гэж үзэж болох юм. Хэдийгээр гэрч, хохирогчийг хамгаалах туслалцаа үзүүлэх үндэсний хөтөлбөр, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд "хамгаалалтад байгаа гэрч, хохирогчийг ажилд ороход туслалцаа үзүүлэх, мэргэжлийн сургалт, нийгмийн бусад үйлчилгээнд хамруулах журмыг батлан мөрдүүлэх" гэж заасан ч энэ үйл ажиллагаа нь хэрэгжихгүй байна.

Төсөлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, шаардагдах зардлыг улсын төсвөөс санхүүжүүлэхээр тусгасан нь тухайн хамгаалалтад байгаа гэрч, хохирогчид туслалцаа үзүүлэх нийгмийн бусад асуудлыг шийдэх, хамгаалах арга хэмжээг хэрэгжүүлэгч байгууллагын төсөв, санхүүжилтийн асуудлыг шийдвэрлэсэн төдийгүй бодит байдал дээр хэрэгжиж эхлээд байгаа нь тусламж, үйлчилгээ улам бүр нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой заалт болсон.

- **Хамгаалалтад авсан гэрч, хохирогчийн талаар мэдээллийн сан үүсгэх.**

Засгийн газар 2015 онд Гэрч, хохирогчийг хамгаалах, туслалцаа үзүүлэх үндэсний хөтөлбөртөө гэрч, хохирогчийн мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах, хамгаалах цахим мэдээллийн бааз байгуулах асуудлыг зорилт болгон оруулсан. Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, улс орны хөгжлийг дэмжих, үндэсний үнэт зүйлийг хэвшүүлэх, нийгмийн оюун санааг төлөвшүүлэхэд мэдээллийн аюулгүй байдал нэн чухал ач холбогдолтой. Мэдээлэл, түүний бүрдэл хэсэгт хууль бусаар хандах, халдах, задруулахаас хамгаалснаар гэрч, хохирогчийн мэдээллийн нууцлал хангагдана.

Гэрч, хохирогчийн мэдээллийн нууцлалыг хангах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэглэх журамд эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан нь мэдээллийн нууцлалтай холбоотой хамгаалалтын арга хэмжээг бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн холбогдох байгууллагуудтай хамтарч хэрэгжүүлэхээр байгаа нь мэдээллийн сан үүсгэн хөтлөх гэсэн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд зарим хүндрэл үүсгэж байгаа юм. Тухайлбал, хамгаалалтад авагдсан гэрч, хохирогчийн мэдээллийн сан, улсын хэмжээний нэгдсэн тоо бүртгэл хөтлөх зарим асуудлыг

[38] Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном 2016. Монгол Улсад гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөл. Уб., 2017 он. 48 дахь тал.

журмаар зохицуулж байгаа нь нэгдсэн дүн мэдээ гаргахад судалгаа, тооцоо бодит биш байх зэрэг сөрөг үр дагаврыг бий болгодог байна.

- Гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажлыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, чиг үүрэг бүхий зөвлөл бий болгох.

Төсөлд гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажлыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх чиг үүрэг бүхий орон тооны бус зөвлөл нь хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний дэргэд ажиллах бөгөөд зөвлөлийг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн ахалж, бүрэлдэхүүнд нь санхүү, хөдөлмөр, нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэнд болон гадаад харилцааны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах чиг үүрэг бүхий байгууллага, прокурор, шүүх, холбогдох бусад төрийн болон төрийн бус байгууллагын төлөөллөөс бүрдүүлж ажиллах юм.

Иймд гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах, гэрч, хохирогчийг хамгаалах үйл ажиллагааг явуулах чиг үүрэг бүхий орон тооны бус зөвлөл байгуулагдсанаар төрийн болон төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагаа, гэрч, хохирогчийг хамгаалах чиглэлээр эрх зүйн орчин боловсронгуй болж, гэрч, хохирогчийг хамгаалах цогц механизм бүрдэх юм.

Ойлгомжтой байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Төслийн ойлгомжтой байдлыг Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлд заасан хуулийн төслийн эх бичвэрийн агуулгад тавих нийтлэг шаардлага, 30 дугаар зүйлд заасан хуулийн төслийн хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлага, мөн Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах аргачлалыг баримталсан эсэхийг харгалзан үнэлж үзсэнээр дараах дүгнэлтэд хүрлээ.

- Хуулийн төслийн 5/17 дугаар зүйлийн 17.4-т “Сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээг энэ хуулийн 7 дугаар зүйлд заасан аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээтэй хамтатган хэрэгжүүлж болно.” гэж заасан ч уг арга хэмжээг хэрэглэх шийдвэр гаргах субъект тодорхойгүй байна.

- Хуулийн төслийн 9/23 дугаар зүйлийн 23.3.10 дахь заалтад “хамгаалалтад авсан гэрч, хохирогчийн талаар мэдээллийн сан үүсгэн хөтлөх” гэсэн байгаа нь уг мэдээллийн санг ажиллуулах субъект нь тодорхойгүй байна.

- Уг хуулийн төсөл нь Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлд заасан хууль тогтоомжийн төслийн эх бичвэрийн агуулгад тавих нийтлэг шаардлагын 29.1.3, 29.1.4, 29.1.6, 29.1.8, 29.1.9, 29.1.10, 29.1.11 дэх шаардлагыг хангасан боловч хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.1.1, 29.1.2, 29.1.5, 29.1.7 дахь заалтуудад тавигдсан нийтлэг шаардлагыг хангаагүй байна.

- Уг хуулийн төсөл нь Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйлд заасан хуулийн төслийн хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлагын 30.1.3, 30.1.4, 30.1.5, дахь заалтуудад тусгасан шаардлагыг хангасан боловч Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйлийн 30.1.1, 30.1.2-д заасан “Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд хэрэглэсэн нэр томьёог хэрэглэх, нэр томьёогоор өөр өөр ойлголтыг илэрхийлэхгүй байх” гэсэн шалгуурыг зарим талаар хангаагүй байна.

Харилцан уялдаа шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Төслийн үр нөлөөг тооцох аргачлалын дагуу тодруулах шаардлагатай 14 төрлийн асуулгаас 9 төрлийн асуулгад шаардлага хангасан, уялдаа холбоотой болсон байна.

Хуулийн төслийн “хууль тогтоомж”-ын хэсэгт Монгол Улсын Үндсэн хууль, Эрүүгийн хууль /шинэчилсэн найруулга/, Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуультай холбоотой харилцаанд хамаарах, төсөлд тодорхойлсон нэр томьёонууд

нь хуульд заасан нэр томьёотой нийцсэн, төрийн байгууллагуудын чиг үүргийг давхардуулсан зохицуулалтгүй, шинээр татвар, хураамж тогтоосон зүйлгүй, аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийг шинээр бий болгоогүй, жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангасан, шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэсэн зохицуулалт хийгээгүй, авилга хүнд суртал бий болгоход чиглэсэн заалт тусгаагүй байна.

Шалгуур үзүүлэлтэд заасан 6 асуулгын хүрээнд хуулийн төслийн зарим зүйл, заалт уялдаа холбоотой байх шаардлага хангахгүй байна. Мөн төслийн үзэл баримтлалд бусад хуультай уялдуулах талаар 1/ Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.2-т “энэ хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1-т заасан” заалтыг хэрэгжүүлэхийн тулд Зэвсэгт хүчний тухай хууль болон бусад холбогдох хуульд өөрчлөлт оруулахгүйгээр хэрэгжүүлэх боломжгүй нөхцөл байдал үүсээд байна. 2/ Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 230 дугаар зүйлийн 230.5-т заасан боловч Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд уг зохицуулалт тодорхойгүйгээс хэрэгжүүлэхэд учир дутагдалтай зэрэг хэрэгцээ, шаардлага бий гэдгийг дурдаж өгсөн. Ийнхүү нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төслүүдийг шаардлагатай тохиолдолд боловсруулна гэсэн ч боловсруулалт хийгдээгүй байгаа нь Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийг Эрүүгийн багц хуулиуд болон бусад хуулиудтай уялдуулж, нийцүүлэх ажил хэрхэн хийгдэх нь ойлгомжгүй үлдээд байна.

**4.2.Зөвлөмж**

1. Төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1/7 дугаар зүйлийн 7.4 -т “7.4.Энэ хуулийн 7.1.8-д заасан хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд Иргэний бүртгэлийн тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.8-т заасан заалт хамаарахгүй.” гэж заасан байна. Иргэний бүртгэлийн тухай хууль 2018 оны 11 дүгээр сарын 1-нд хүчингүй болсон.

2. Төслийн “25[1].5.Зөвлөл дараахь чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ”, 3 дугаар зүйлд “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн дараахь хэсгийг доор дурдсанаар өөрчлөн найруулсугай” гэж заасны “дараахь” гэдгийг Монгол хэлний зөв бичих дүрмийн журамласан толь бичигт “дараах” гэж бичсэнийг баримтлах.

3. Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлд “...“Шаардлагатай тохиолдолд” гэсний дараа “гэрч, хохирогчийн хуулийн этгээдийн улсын бүртгэл, эд хөрөнгийн бүртгэл, иргэний бүртгэлийн талаархи мэдээлэлд...” гэж заасны “талаархи” гэдгийг Монгол хэлний зөв бичих дүрмийн журамласан толь бичигт “талаарх” гэж бичсэнийг баримтлах.

4. Төслийн 4 дүгээр зүйл, 20 дугаар зүйлийн гарчиг, мөн зүйлийн 20.2 дахь хэсэг, 21 дүгээр зүйлийн гарчгийн “Аюулгүй байдлын хамгаалалтыг” гэснийг “Хамгаалалтын арга хэмжээг” гэж, 22 дугаар зүйлийн гарчиг, мөн зүйлийн 22.1 дэх хэсэг, 23 дугаар зүйлийн гарчиг, мөн зүйлийн 23.1 дэх хэсгийн “Аюулгүй байдлын хамгаалалтын” гэснийг “Хамгаалалтын” гэж өөрчлөн найруулсан байна. Гэвч хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйл, 8/21 дүгээр зүйлийн 21.8-т заасан “аюулгүй байдлыг хамгаалах” гэж заасныг, Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулинд заасан дараах заалтуудад “Аюулгүй байдлын хамгаалалт” гэдгийг өөрчлөөгүй байна. Үүнд: 6.1.1, 7 дугаар зүйлийн гарчиг, 7.1, 7.2, 15.2, 16.3, 20.1, 20.2.1, 20.3.2, 21.2.1, 21.3, 21.5, 23.3.6, 24.1-т заасан заалтыг өөрчлөн найруулах. Мөн Гэр бүлийн хүчирхийллийн тухай хуулийн 33.1.1, 34 дүгээр зүйлийн гарчиг, 34.1, 35.6, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 13.1 дүгээр зүйлийн 1, 2-т, 13.2 дугаар зүйлийн гарчиг, 13.2 дугаар зүйлийн 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2, заасан хэсэг гэх мэт бусад хууль тогтоомжид заасан “аюулгүй байдал” гэснийг өөрчлөн найруулах.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

5. Төслийн 4 дүгээр зүйлд “Нэгж” гэдгийг “алба” гэж өөрчлөн найруулсантай холбоотой Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.4-т “... 23 дугаар зүйлийн 23.4-т заасан нэгж тус тус хариуцан хэрэгжүүлнэ.” гэж заасныг “алба” гэж өөрчлөлт оруулах тухай зааж өгөх нь зүйтэй юм.

6. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.3-т Эрүүл мэндийн туслалцаа үзүүлэх журмыг эрүүл мэндийн болон хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүд хамтран батална. Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.3-т “Хохирогчид эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх журмыг эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална” гэж давхардуулан хуульчилсан байх тул Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн тус заалтыг хүчингүй болгон холбогдох журмыг нэгтэн боловсруулах.

7. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 18 дугаар зүйлд заасан хууль зүйн туслалцаа, сэтгэл зүйн туслалцаа, Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлд заасан 6/18 дугаар зүйлийн 18.1.4-д “нийгмийн бусад туслалцаа” гэж заасныг Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, Нийгмийн халамжийн тухай хууль болон бусад хуулийн заалттай уялдуулан төрийн болон төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагааг нэгтгэн зохицуулахаар зааж өгөх нь зүйтэй юм. Тухайлбал, сэтгэл зүйн туслалцааг Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулиар 2 хэлбэртэй байхаар зааж өгсөн.

1/ Сэтгэл зүйн зөвлөгөө.(Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайдын журмаар зохицуулдаг).

2/ Сэтгэл заслын үйлчилгээ. (Эрүүл мэндийн сайдын журмаар зохицуулдаг).

Мөн Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуульд түр хамгаалах байрны үйлчилгээ үзүүлэх журмыг нийгмийн хамгааллын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн баталдаг. Нийгмийн халамжийн үйлчилгээ үзүүлэх журмыг нийгмийн хамгааллын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батлах тухай заасныг анхааран үзэх нь зүйтэй байна.

8. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 26 дугаар зүйлд “Гэмт хэргийн хохирогчид Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулийн $21^3$ дугаар зүйлд заасан журмын дагуу нөхөн төлбөр олгох” тухай заасныг эрүүгийн багц хууль болон бусад хуультай уялдуулах.

## ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ

**Нэг. Эрх зүйн акт**

**Монгол Улсын олон улсын гэрээ**

1. Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц
2. Арьс үндсээр алагчлах үзлийн бүх хэлбэрийг устгах тухай олон улсын конвенц
3. Дипломат харилцааны тухай венийн конвенц
4. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт
5. Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай конвенц
6. Консулын харилцааны тухай венийн конвенц
7. Монгол, Хятадын хилийн дэглэмийн тухай Монгол Улсын Засгийн газар, Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улсын Засгийн газар хоорондын гэрээ
8. Терроризмын зорилгоор бөмбөг хэрэглэхийг хориглох тухай олон улсын конвенц
9. Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг НҮБ-ын конвенц

10. Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц

11. Хүүхдийг худалдах, хүүхдийн биеийг үнэлэх, хүүхдийг садар самуунд сурталчлахын эсрэг хүүхдийн эрхийн тухай конвенцид оруулах нэмэлт протокол

12. Хүн барьцаанд авахын эсрэг олон улсын конвенц

13. Олон Улсын Гэрээний тухай венийн конвенц

14. Олон Улсын Шүүхийн дүрэм

15. Олон Улсын Эрүүгийн шүүхийн ромын дүрэм

16. Эдийн засаг, нийгэм соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт

17. Эмэгтэйчүүдийг алагчлах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенцийн нэмэлт протокол

18. Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенц

**Монгол Улсын хууль**

1. Авлигын эсрэг хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2006 он, №35
2. Архивын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1998 он, №2
3. Байгууллагын нууцын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1995 он, №7
4. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1998 он, №1
5. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2013 он, №30
6. Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №5
7. Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1998 он, №3
8. Даатгалын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2004 он, №20
9. Дипломат албаны тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2000 он, №39
10. Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2011 он, №8
11. Дотоодын цэргийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №12
12. Жолоочийн даатгалын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2011 он, №43
13. Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2015 он, №28
14. Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2006 он, №27
15. Захиргааны ерөнхий хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2015 он, №28
16. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016 он, №9
17. Зөрчлийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №24
18. Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №24
19. Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002 он, №7
20. Иргэний бүртгэлийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1999 он, №49 /2018 оны 11 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс хүчингүй болсонд тооцно./
21. Иргэний улсын бүртгэлийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга 2018 оны 6 дугаар сарын 21-ны өдөр баталсан/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2018 он, №28
22. Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002 он, №8
23. Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992 он, №1

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.jli.gov.mn

24. Монгол Улсын Хилийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №6

25. Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №11

26. Монгол Улсын Яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2004 он, №16

27. Монголын Улаан загалмай нийгэмлэгийн эрх зүйн байдлын тухай хууль / шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016 он, №5

28. Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2011 он, №26

29. Нийгмийн даатгалын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1994 он, №8

30. Нийгмийн халамжийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №8

31. Прокурорын тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №24

32. Тагнуулын байгууллагын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1999 он, №35

33. Татварын ерөнхий хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2008 он, №22

34. Төрийн албаны тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002 он, №28

35. Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №11

36. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2003 он, №2

37. Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2009 он, №26

38. Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992 он, №3

39. Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1997 он, №6

40. Хохирлыг эргэн төлөгдөх нөхцөлөөр барагдуулах тухай, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2007 он, №32

41. Хохирогчид нөхөх олговор олгох тухай, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2009 он, №28

42. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016 он, №9

43. Хөдөлмөрийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1999 он, №25

44. Хувь хүний нууцын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1995 он, №7

45. Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №11

46. Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2015 он, №8

47. Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №7

48. Хүнсний тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2013 он, №2

49. Хүнсний бүтээгдэхүүний аюулгүй байдлыг хангах тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2013 он, №2

50. Хүүхэд хамгаалллын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016 он, №9

51. Цагдаагийн албаны тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №8

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.mn.gov.mn

52. Цэргийн албаны тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016 он, №36

53. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №24

54. Шүүхийн шинжилгээний тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2010 он, №2

55. Эрүүл мэндийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2011 он, №21

56. Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2015 он, №8

57. Эрүүгийн хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016 он, №7

58. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №23

**Монгол Улсын Их Хурлын тогтоол**

1. Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”

2. Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 11 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”

3. Үндсэн хуулийн цэцийн 2014 оны 1 дүгээр дүгнэлтийн тухай /дугаар 21/

4. Хуулийн төслийг буцаах тухай /дугаар 20/

5. Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн талаар авах зарим арга хэмжээний тухай 2013 оны /дугаар 20/

**Засгийн газрын тогтоол**

1. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах, туслалцаа үзүүлэх үндэсний хөтөлбөр Засгийн газрын 2015 оны 346 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт

2. Хохирогчид нөхөх олговор олгох журам батлах тухай Засгийн газрын 2009 оны 09 дүгээр сарын 23-ны өдрийн дугаар 294 тогтоол

3. Тогтоолын хавсралтад өөрчлөлт оруулах тухай 2017 оны 04 дүгээр сарын 12-ны өдрийн дугаар 115 /Засгийн газрын 2015 оны 346 дугаар тогтоолд өөрчлөлт оруулах тухай/

**Улсын дээд шүүхийн тогтоол**

1. 2003 оны 02 дугаар сарын 20-ны өдрийн Улсын дээд шүүхийн тогтоол №02, Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай.

2. 2009 оны 11 дүгээр сарын 30-ны өдрийн Улсын дээд шүүхийн зөвлөмж №04, Давж заалдах шатны шүүх хуралдаан, иргэний хэргийг хянан хэлэлцэх давж заалдах шатны шүүхийн ажиллагааны онцлог.

3. 2007 оны 03 дугаар сарын 12-ны өдрийн Улсын дээд шүүхийн тогтоол №15, Согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй этгээдийг захиргааны журмаар албадан эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай.

4. 2006 оны 10 дугаар сарын 30-ны өдрийн Улсын дээд шүүхийн тогтоол №47, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай.

5. 1997 оны 06 дугаар сарын 24-ний өдрийн Улсын дээд шүүхийн тогтоол №318, Шинээр илэрсэн нөхцөл байдлын улмаас шүүхийн шийдвэрийг дахин хянах тухай, Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зарим зүйл, хэсэг заалтыг тайлбарлах тухай.

6. 2008 оны 10 дугаар сарын 10-ны өдрийн Улсын дээд шүүхийн зөвлөмж, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь гэрчийн мэдүүлэг.

7. 2007 оны 11 дүгээр сарын 15-ны өдрийн Улсын дээд шүүхийн зөвлөмж, Шинээр илэрсэн нөхцөл байдлын улмаас шүүхийн шийдвэрийг дахин хянах тухай.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

8. 2016 оны 05 дугаар сарын 10-ны өдрийн Улсын дээд шүүхийн зөвлөмж, Эрх зүйн маргаантай харилцааг тогтоох, хуулийн холбогдох зохицуулалтыг зөв тайлбарлан хэрэглэх шүүгчийн ажиллагаа.

9. 2008 оны 12 дугаар сарын 15-ны өдрийн Улсын дээд шүүхийн зөвлөмж, Яллагдагч, шүүгдэгчийн мэдүүлгийг үнэлэх асуудлын тухай.

**Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр**

1. 2005 оны 03 дугаар сарын 31-ны өдрийн Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтуудыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай дүгнэлт №2.

2. 2006 оны 01 дүгээр сарын 25-ны өдрийн Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтуудыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай дүгнэлт №1.

3. 2018 оны 06 дугаар сарын 16-ны өдрийн Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 8.2 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэг, 9.2 дугаар зүйлийн 13 дахь хэсэг нь Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай №9.

4. 2016 оны 05 дугаар сарын 25-ны өдрийн Иргэний хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн зарим зүйл Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай №7.

5. 2018 оны 02 дугаар сарын 02-ны өдрийн Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 67 дугаар зүйлийн 67.1.5 дахь заалт, 118 дугаар зүйлийн 118.5 дахь хэсгийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай №2.

6. 2018 оны 05 дугаар сарын 25-ны өдрийн Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зарим зүйл хүчингүй болсонд тооцох тухай хууль, Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай №7.

7. 2005 оны 06 дугаар сарын 27-ны өдрийн Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн зарим заалт үндсэн хуулийн холбогдох заалтуудыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай дүгнэлт №5.

8. 2015 оны 11 дүгээр сарын 18-ны өдрийн Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай №15.

9. 2016 оны 03 дугаар сарын 16-ны өдрийн Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай №15.

10. 2018 оны 06 дугаар сарын 06-ны өдрийн Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 83 дугаар зүйлийн 83.2 дахь заалт үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэх дүгнэлт №8.

**Сайдын тушаал**

1. Гадаад харилцааны сайдын 2013 оны 11 дүгээр сарын 15-ны өдрийн дугаар А/91 тушаал, Хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогчид үйлчилгээ үзүүлэх журам.

2. Хөдөлмөрийн сайдын 2015 оны 07 дугаар сарын 09-ний өдрийн дугаар А/135 дугаар тушаал, Хохирогчийг ажлын байраар хангах, мэргэжлийн сургалтад хамруулах үйлчилгээ үзүүлэх журам.

3. Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын үүрэг гүйцэтгэгчийн 2014 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдрийн А/112 дугаар тушаал, Биечилсэн хамгаалалтын журам /Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 7.1.3/.

4. Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2014 оны 07 дугаар сарын 02-ны өдрийн А/112 дугаар тушаал, Гэрч, хохирогчийг мэдээллийн нууцлалыг хангах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэглэх журам /Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 7.1.4/.

5. Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2014 оны 07 дугаар сарын 02-ны өдрийн А/113 дугаар тушаал, Гэрч, хохирогчийг тусгай техник хэрэгслийн жагсаалт, хэрэгслээр хангах, хэрэглэх журам /Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 7.1.5/.

6. Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд сайдын 2014 оны 07 дугаар сарын 02-ны өдрийн А/114 дүгээр тушаал, Гэрч, хохирогчийг аюулгүй газарт түр байрлуулах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэглэх журам /Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 7.1.6/.

7. Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайд, эрүүл мэндийн сайдын хамтарсан 2017 оны 04 дүгээр сарын 06-ны өдрийн дугаар А/84/А/59/, А/130 дугаар тушаал, Хохирогчид үйлчилгээ үзүүлэх төрийн бус байгууллагыг магадлан итгэмжлэх журам.

8. Эрүүл мэндийн сайд, Хууль зүйн сайдын хамтарсан 2014 оны 10 дугаар сарын 24-ний өдрийн А/250, А-171 дугаар тушаал, Гэрч, хохирогчид эрүүл мэндийн туслалцаа үзүүлэх журам /Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 18.1.3/.

9. Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайдын 2017 оны 04 дүгээр сарын 20-ны өдрийн А/74 дүгээр тушаал, Сэтгэл зүйн зөвлөгөө үзүүлэх журам.

10. Эрүүл мэндийн сайдын 2017 оны 10 дугаар сарын 12-ны өдрийн А/394 дүгээр тушаал, Хохирогчид сэтгэл заслын үйлчилгээ үзүүлэх журам.

11.Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд, Эрүүл мэндийн сайд, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайдын 2017 оны 04 дүгээр сарын 06-ны өдрийн А/80,А/132, А/60, Нэг цэгийн үйлчилгээ үзүүлэх санхүүжүүлэх журам.

**Аймаг,нийслэл иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын шийдвэр**

1. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг эрчимжүүлэх тухай 2008 оны 02 дугаар сарын 13-ны өдрийн №59.

**Хоёр. Ном, гарын авлага**

1. Ч.Нямсүрэн “Гэмт хэргийн хохирогчийн эрх зүйн байдал” докторын ажил. Уб.,2013 он.

2. Ч.Нямсүрэн “Гэмт хэргийн виктимологи: хохирогч судлал”. Уб.,2005 он.

3. “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тогтолцоо, түүний эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох нь” сэдэвт хэлэлцүүлгийн илтгэлийн эмхэтгэл. Уб.,2016 он.

4. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайлан. Уб., 2018 он.

5. Монголын төр, эрх зүй №1 (87), 30 дахь тал, Х.Оюунжаргал “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах асуудал”. Уб.,2017 он.

6. Монголын төр, эрх зүй №3 (73), 26 дахь тал, Д.Тайванхүү “Хохирогчийн эрх зүйн байдал”. Уб., 2017 он.

7. Монголын төр, эрх зүй №3 (73), 30 дахь тал, Г.Намуунзул “Хохирогчийн эрхийг хамгаалахад тулгамдаж буй асуудал”. Уб., 2017 он.

8. Монголын төр, эрх зүй №3 (73), 36 дахь тал, Ш.Оюунханд “Сэтгэл санааны хохирол ба Олон Улсын хэм хэмжээ”. Уб.,2017 он.

9. Монголын төр, эрх зүй №4 (89), 16 дахь тал, Д.Энх-Амгалан “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт, тулгамдаж буй асуудал”. Уб., 2017 он.

10. Монголын төр, эрх зүй №4 (90),18 дахь тал, “Гэмт хэргийн хохирогчид учирсан сэтгэл санааны хохирлыг арилгах хууль зүйн үндэслэлийн зарим асуудал”. Уб.,2017 он.

11. Монголын төр, эрх зүй №4 (90), 28 дахь тал “Гэрч, хохирогч хүүхдийн эрх ашгийг хамгаалах олон улсын эрх зүйн зохицуулалт хамгаалалтын уламжлал шинэчлэлийн асуудал”. Уб.,2017 он.

12. “Орчин үеийн эрх зүйн тулгамдсан асуудлууд” эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлийн эмхэтгэл, 216 дахь тал, Г.Лхагвасүрэн “Гэмт хэргийн улмаас нийгэм, иргэдэд учирсан хохирлыг төрөөс барагдуулах эрх зүйн зохицуулалтын асуудал”. Уб.,2015 он.

13. “Орчин үеийн эрх зүйн тулгамдсан асуудлууд” эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлийн эмхэтгэл, 317 дахь тал, М.Доржсүрэн “Гэмт хэргийн сэтгэл санааны хохирол”. Уб., 2015 он.

14. Тодорхой төрлийн гэмт хэрэг мөрдөх аргачлал /хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч болон судлаач, оюутнуудад зориулсан гарын авлага/ 23 дахь тал, Гэмт этгээд, хохирогчийн хувийн байдлыг тогтоох ажиллагаа. Уб.,2016 он.

15. Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал: онол, арга зүй, хэрэгжилт, 23 дахь тал, “Үндсэн хуулийн цэц үндсэн хуулиар баталгаажсан иргэний эрхийг хамгаалж ирсэн нь”. Уб.,2017 он.

16. “Хууль сахиулах үйл ажиллагаа: онол практикийн тулгамдсан асуудал” олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, 205 дахь тал, Л.Галбаатар “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тогтолцоо, эрх зүйн орчин боловсронгуй болгоход тулгамдаж буй асуудлууд”. Уб.,2016 он.

17. “Хууль сахиулах үйл ажиллагаа: онол практикийн тулгамдсан асуудал” олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, 231 дахь тал, Ц.Дулмаа “Монгол Улсад эрх нь хамгийн их зөрчигдсөн хүмүүс бол гэмт хэргийн хохирогчид”. Уб.,2016 он.

18. “Хууль сахиулах үйл ажиллагаа: онол практикийн тулгамдсан асуудал” олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, 238 дахь тал, Элико Циклаури Ламмих “Тодорхой үзэгдэл болох хүчирхийлэл, түүний илрэх хэлбэрүүд” Феномен насалия- Формы её проявления. Уб.,2016 он.

19. “Хууль сахиулах үйл ажиллагаа: онол практикийн тулгамдсан асуудал” олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, 265 дахь тал, Г.Баттулга “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тогтолцоо, эрх зүйн орчны боловсронгуй болгоход тулгамдаж буй асуудлууд”. Уб.,2016 он.

20. “Хууль сахиулахуйн инноваци” олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл 54 дахь тал, М.Ичинноров “Гэрч, хохирогчийг төрийн нэрийн өмнөөс хамгаалах нь эрх зүйн шинэтгэлийн чухал алхам мөн”. Уб.,2014 он.

21. “Хууль сахиулахуйн инноваци” олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл, 85 дахь тал, Э.Өлзийлхам “Хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогчийг хамгаалахад хүний эрхийн суурилсан хандлагыг авч үзэх хууль сахиулахын шинэчлэл”. Уб.,2014 он.

22. Хууль дээдлэх ёс, Цуврал 63, 143 дахь тал, Л.Галбаатар “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах нь”. Уб.,2017 он.

23. “Хүний эрх” цуврал нийтлэл, 33 дахь тал, Гэрч, хохирогчийг хамгаалах нь. Уб.,2012 он.

24. “Хүний эрх” цуврал нийтлэл, 46 дахь тал, Хохирогч хамгаалал. Уб.,2013 он.

25. “Хүний эрх” цуврал нийтлэл, 92 дахь тал, Эдийн бус хохирол нөхөн төлүүлэх эрх. Уб.,2013 он.

26. “Хүний эрх” цуврал нийтлэл. 46 дахь тал

27. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх шатанд прокурор, цагдаа, гааль, тагнуулын байгууллагын уялдаа, түүний онцлог. Уб.,2013 он.

28. “Хүний эрх” сэтгүүл /02/, 51 дахь тал, Б.Мөнхшүр “Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийн гэрч, хохирогчийн эрхийг хамгаалах зарим асуудал”. Уб.,2017 он.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн
www.legal.mn

29. Хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэлд хариу үйлдэл үзүүлэх, насанд хүрээгүй гэрч, хохирогчтой харилцан НҮБ-ын стандарт, 78 дахь тал, “Гэмт хэргийн гэрч, хохирогч хүүхэдтэй холбоотой асуудлаарх шүүн таслах ажиллагаа загвар хууль, холбогдох тайлбар”. Уб.,2015 он.

30. Шинжлэх ухааны академийн мэдээ, №01 (221) “Гэмт хэргийн статистик зүйн онол, практикийн тулгамдсан асуудал”. Уб.,2017 он.

31. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн судалгааны тайлан. Уб.,2017 он.

32. “Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном” Монгол Улсад гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөл. Уб., 2016 он.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

## “ГЭРЧ, ХОХИРОГЧИЙГ ХАМГААЛАХ ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ” ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ЗАРДЛЫН ТООЦОО [1]

### УДИРТГАЛ

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-д “Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийг санаачлах, боловсруулах ажиллагааны үндэслэл, чанарыг сайжруулах, түүнд олон нийтийн оролцоог хангах, хууль тогтоомжийн төсөлд тавих шаардлагыг тодорхойлох, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлэх замаар хууль дээдлэх ёсыг бэхжүүлнэ” гэж заасан. Мөн “Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн “Тав” дахь хэсгийн 5.1.22-т “Хууль зүйн судалгааны чанарыг шинэ түвшинд гаргаж, хууль тогтоомжийн боловсруулалт, хэрэгжилтийг судалгаанд суурилан хөгжүүлэх боломжийг бүрдүүлнэ”, 5.3.6-д “Гэрч, хохирогчийн аюулгүй байдал, нууцлалыг хамгаалах чиглэлээр эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгож гэрч, хохирогчийн хамгаалалтын цогц механизмыг бүрдүүлнэ” гэж тус тус заасан.

Иймд Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоог хийх аргачлал”-ыг баримтлан Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл /цаашид “төсөл” гэх/ дэх зардал, ачааллыг тооцох, зардлыг багасгах санал боловсруулахад энэхүү судалгааны зорилго чиглэнэ.

Түүнчлэн энэхүү судалгаагаар хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад хэдий хэмжээний зардал, ачаалал үүсгэхийг урьдчилан гаргах юм. Уг төсөлд иргэн, хуулийн этгээдэд зардал, ачаалал үүсгэх, үүрэг болгосон заалт тусгаагүй, харин төрийн байгууллагад зардал, ачаалал үүсгэх зохицуулалт байна. Иймд тухайн үүргийг хэрэгжүүлэх төрийн байгууллага буюу улсын төсөвт үүсэх зардал, ачааллыг аргачлалын дагуу дараах алхмаар тооцож үзлээ. Үүнд:

1. Төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг;
2. Ажил, үйлчилгээг гүйцэтгэх хүний нөөцийн зардлыг тооцох;
3. Гарах зардлыг урьдчилан тооцоолох;
4. Нийт дүнг тооцон тэдгээрийг бууруулах боломжтой эсэхийг судлан боломжит хувилбарыг дэвшүүлэхийг зорьсон болно.

### НЭГ. ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН ГҮЙЦЭТГЭХ ҮҮРЭГ

1.1. Төрийн байгууллагын гүйцэтгэх үүргийг тодорхойлох

Төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1-10 дахь хэсэг, 3 дугаар зүйлийн 1-3 дахь хэсгүүдэд төрийн байгууллагад үүсэх зардалтай шууд ба шууд бус хамаарал бүхий зохицуулалт орсон боловч төрд зайлшгүй зардал ачаалал үүсгэх үүргийг бий болгосон зохицуулалтыг тодорхойлон, тэдгээрийн хоорондын уялдаа холбоог анхааран үзэж голлон үүрэг гүйцэтгэх байгууллага, түүнд хамааралтай заалтыг авч үзлээ.

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Э.Уянга, С.Цэрэндолгор нар хамтран гүйцэтгэв.

*Хүснэгт 1. Төрийн байгууллагад үүрэг хүлээлгэсэн заалт*

| Хуулийн төслийн зүйл, заалт | Зохицуулалт | Хэрэгжүүлэх байгууллага |
|---|---|---|
| 1 дүгээр зүйлийн 6 дахь хэсэг/ 18 дугаар зүйлийн 18.1.4. | Нийгмийн бусад туслалцаа | Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.1, 23.2 дахь хэсэгт заасан байгууллагууд буюу Цагдаагийн алба, Авлигатай тэмцэх газар, Тагнуулын ерөнхий газар |
| 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг/ 7 дугаар зүйлийн 7.2. | Шаардлагатай гэж үзвэл энэ хуулийн 7.1-д заасан хамгаалалтын арга хэмжээг хамтатган хэрэглэж болно. Хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд болон энэ хуулийн 18.1.4-т заасан нийгмийн бусад туслалцаа үзүүлэхэд шаардагдах зардлыг улсын төсвөөс санхүүжүүлнэ. | Цагдаагийн алба, Авлигатай тэмцэх газар, Тагнуулын ерөнхий газар |

Дээрх хүснэгтэд дурдсан “хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх”-д болон “нийгмийн бусад туслалцаа” үзүүлэхэд шаардлагатай зардалд хамаарагдах хүчин зүйлсийг тодорхойлохын зэрэгцээ улсын төсөвт үүсэх зардлыг урьдчилан тооцох болно.

Түүнчлэн хуулийн төсөлд дурдсан бүх байгууллагын зардлыг биш гүйцэтгэх үүрэгт гол ачаалал үүрэх байгууллагыг сонгон[2] авч зардлыг тооцох юм. Гол ачаалал үүрэх байгууллага нь судалгааны хүрээнд Хууль зүйн сайдын 2014 оны А/114 дүгээр тушаалаар батлагдсан журмын[3] 6 дугаар зүйлийн 6.1-д “Тусгай хамгаалах болон хамгаалах байранд байгаа гэрч, хохирогчид Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хууль /цаашид “ГХХтХ” гэх/-ийн 18-д заасан үйлчилгээг Цагдаагийн албаны гэрч, хохирогчийг хамгаалах нэгжийн дэргэдэх, хамгаалалтын тусгай нэгжийн дэргэдэх мэргэжлийн баг үзүүлнэ” гэж заасны дагуу Цагдаагийн ерөнхий газар /цаашид “ЦЕГ” гэх/-ын дэргэдэх Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтэс гол үүргийг гүйцэтгэхээр байна.

Тус байгууллагын хүний нөөцийн зардал, материаллаг зардлыг авч үзэх боломжтой бөгөөд хамгаалах байрны зардлыг авч үзэх боломжгүй байна. Учир нь Хууль зүйн сайдын 2014 оны А/114 дүгээр тушаалд “...хамгаалах байрны байршил, гэрч, хохирогчийн талаарх мэдээллийн нууцлалыг задруулахгүй байх”, “журмыг зөрчсөн албан тушаалтанд хууль тогтоомжид заасан хариуцлага хүлээлгэнэ” гэж заасан.

Иймд хамгаалалтад авсан иргэдээс Нийслэлийн Цагдаагийн газар /цаашид “НЦГ” гэх/-ын дэргэдэх “Түр хамгаалах байр” болон ХЭҮТ, ХТЭТ-ийн хамгаалах байранд байрлуулж, хэлтсийн зүгээс шаардлагатай үйлчилгээг үзүүлдэг[4] байх тул эдгээр байруудын “нийгмийн бусад туслалцаа” үзүүлж буй үйл ажиллагааг эрх зүйн акт болон холбогдох албан хаагчдаас авсан мэдээлэлд тулгуурласан.

[2] Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоог хийх аргачлалын гарын авлага. Хууль тогтоомжийн тухай хууль /аргачлал, гарын авлага/, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, GIZ, Уб., 2016 он, 279 дэх тал.

[3] Хууль зүйн сайдын 2014 оны А/114 дүгээр тушаал /Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2017 оны А/153 дугаар тушаалаар өөрчлөлт орсон/, http://www.legalinfo.mn/annex/details/6426?lawid=10466 (сүүлд үзсэн 2018.10.17)

[4] Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтсийн ахлах мэргэжилтэн Ш.Шинэбаяртай хийсэн ярилцлага. (2018.10.17)

### 1.2. Стандарт үйл ажиллагааг тодорхойлох

Хуулийн төсөлд туссан “хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх”-д болон “нийгмийн бусад туслалцаа” үзүүлэхэд гол үүрэг гүйцэтгэх байгууллага болох ЦЕГ-ын дэргэдэх Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтсийн гүйцэтгэх үүрэг, стандарт үйл ажиллагааг дараах байдлаар авч үзлээ.

*Хүснэгт 2. Төрийн байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг, стандарт үйл ажиллагаа*

| Үүргийг хэрэг-жүүлэх байгууллага | Төрийн байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг буюу ажил үйлчилгээ | | | Стандарт үйл ажиллагаа |
|---|---|---|---|---|
| ЦЕГ-ын дэргэдэх Гэрч, хохирог-чийг хамгаалах хэлтэс | Хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх /ГХХтХ-ийн хоёрдугаар бүлэг/ | Аюулгүй байдлын хамгаалалт | урьдчилан сануулах | гэмт хэрэг үйлдэхээр заналхийлсэн эсэхийг тогтоох |
| | | | | тухайн этгээдэд хүлээлгэх ял шийтгэлийн талаар олж мэдэх |
| | | | | мөрдөгч бичгээр урьдчилан сануулж, гарын үсэг зуруулна |
| | | | тодорхой үйлдлийг хязгаарлах | тодорхой үйлдлийг хязгаарлах арга хэмжээ авсан тухай мэдэгдэж гарын үсэг зуруулна |
| | | | | хяналт тавина |
| | | | биечилсэн хамгаалалт | цагдаагийн харуул хамгаалалтын бүсэд хэрэгжүүлэхэд томилогдох цагдаагийн тоо, хугацааг тогтоох |
| | | | | хамгаалалтад гарах |
| | | | мэдээллийн нууцлалыг хангах | мэдээллийн нууцлалыг хангахтай холбоотой байгууллага, албан тушаалтантай холбогдох бичиг явуулах |
| | | | нэг бүрийн тусгай хэрэгсэл болон тусгай техник хэрэгсэл, харилцаа холбооны хэрэгслээр хангах | нэг бүрийн тусгай хэрэгсэл, харилцаа холбооны хэрэгслээр хангах |
| | | | | биед болон орон байранд тусгай техник хэрэгсэл суурилуулах |
| | | | аюулгүй газарт түр байрлуулах | аюулгүй байдал хангагдсан газарт бодит аюул, заналхийлэл арилах хүртэл хугацаанд түр байрлуулах |
| | | | нүүлгэн шилжүүлэх | нүүлгэн шилжүүлэхэд түүний болон хамт амьдардаг гэр бүлийн гишүүдийн ажил, сургууль, амьдрах орон байр болон шаардлагатай бусад асуудлыг хамтад нь шийдвэрлэх |
| | | | баримт бичгийг солих | иргэний бүртгэл, болон бусад холбогдох баримт бичгийг солиход албан тушаалтанд албан бичиг явуулах |
| | | | гадаад төрхийг өөрчлөх | гадаад төрхийг мэс заслын аргаар өөрчлөх |
| | | | | үс засалт, үс, нүдний өнгийг өөрчлөх |
| | | | | гэмт хэрэгт холбогдож байсан эсэх талаарх лавлагааг авах |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ҮҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Сэтгэл зүйн хамгаалалт | гэрч, хохирогчийг хамгаалалтад авсан үеэс эхлэн шаардлагатай тохиолдолд сэтгэл зүйчийг байлцуулах | гэрч, хохирогчийг хамгаалалтад авах |
| | | | | сэтгэл зүйчийг томилох |
| | | | | сэтгэл зүйч нь гэрч, хохирогчтой уулзах |
| | | | гэрч, хохирогчийн оролцоотой явагдах мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад үүсэх сэтгэл зүйн таагүй нөхцөл байдлын талаар урьдчилан мэдээлэх | мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах |
| | | | | сэтгэл зүйн таагүй нөхцөл үүсэж буйг тогтоох |
| | | | | үүссэн нөхцөл байдлыг мэдээлэх |
| | | | шүүх хуралдааны хугацаа, дараалал, явц болон нөхцөл байдлын талаар урьдчилан мэдээлэх | олж мэдэх |
| | | | | мэдээлэх |
| | | | шүүх хуралдааны танхимд гэрч, хохирогчтой сэтгэл зүйчийг хамт байлцуулах | шүүх хуралдаан болох хугацаа, мэдээллийг авах |
| | | | | сэтгэл зүйчийг томилох |
| | | | | сэтгэл зүйч нь гэрч, хохирогчтой уулзах |
| | | | шаардлагатай бусад арга хэмжээ. | сэтгэл зүйн зөвлөгөө өгөх |
| | “Нийгмийн бусад туслалцаа” | Гэрч, хохирогчийг хүлээн авах үйл ажиллагаа<br>эрсдэлийн түвшинг тодорхойлох<br>гэрч, хохирогчийг эрсдэлийн түвшнээс шалтгаалан хамгаалах байр, бусад газарт хүргэж өгөх<br>гэрч, хохирогчийг хүлээлгэн өгсөн тэмдэглэл үйлдэх | | гэрч, хохирогчийг хүлээн авсан тэмдэглэл үйлдэх |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | Хамгаалах байрны үйлчилгээ[2]<br>үйлчилгээний төлөвлөгөөг хамтран боловсруулах<br>анхан шатны эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх, (эм бэлдмэлээр хангах)<br>хоол, хүнсээр хангах<br>номын сангийн үйлчилгээ үзүүлэх<br>дэмжих бүлгийн ярилцлагад оруулах<br>хууль зүйн анхан шатны зөвлөгөө өгөх<br>нотлох бичиг баримт бүрдүүлэх<br>бичиг баримттай холбоотой үйлчилгээ[3]<br>сэтгэл зүйн анхан шатны зөвлөгөө өгөхмэдээ, мэдээллээр хангах<br>сургалтад хамруулах | ариун цэврийн болон цагаан хэрэглэл олгох |

Хууль зүйн үндэсний төв
www.legal.gov.mn

Дээрх ЦЕГ-ын дэргэдэх Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтсийн гүйцэтгэх үүрэг, стандарт үйл ажиллагааг хууль, дүрэм журамд зааснаар тодорхойлбол тус газрын ажулгүй байдлын хамгаалалт, сэтгэл зүйн хамгаалалт тодорхой хэмжээнд хэрэгжиж байдаг бөгөөд "нийгмийн бусад туслалцаа" үзүүлэх үйлчилгээг хуулийн төсөлд тусгасантай холбоотой зардлыг тооцох нь зүйтэй юм.

## ХОЁР. АЖИЛ ҮЙЛЧИЛГЭЭГ ГҮЙЦЭТГЭХ ХҮНИЙ НӨӨЦИЙГ ТОДОРХОЙЛОХ

Төсөл дэх төрийн байгууллагад хүлээлгэсэн үүргийг гүйцэтгэхэд шаардагдах ажил, үйлчилгээ тус бүрийг стандарт үйл ажиллагааны загварын дагуу тооцож, хэдий хэмжээний цаг хугацаа зарцуулахыг тогтоох юм. Хугацааг тодорхойлсноор тухайн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх хүний нөөцийн хэрэгцээг тогтоох бөгөөд улмаар улсын төсөвт хүний нөөцтэй холбоотой ямар хэмжээний зардал нэмэгдэхийг урьдчилан тооцох боломжтой.

Хүний нөөцийн хэрэгцээг тооцохдоо тухайн ажил, үйлчилгээг хэрэгжүүлэхэд зарцуулах хугацаа болон 1 жилд гүйцэтгэх тохиолдлын тоогоор баримжаалдаг.

Төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа, ачааллын онцлогт тохирсон стандарт үйл ажиллагаа болон түүнд шаардагдах хугацааг нэгдсэн байдлаар тогтоосон зүйлгүй байна. Иймд стандартад тооцох тохиолдлын тоог ГХХтХ хэрэгжсэнээс хойш хамгаалалтад авсан цагдаагийн албаны дэргэдэх хамгаалалтад авсан иргэдийн сүүлийн 4 жилийн дундаж тоо, гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэдийн сүүлийн 4 жилийн дундаж үзүүлэлтээр авч үзсэн.

2016 оны байдлаар гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээлэл **94,324,** үүнээс эрүүгийн хэрэг үүсгэсэн гомдол, мэдээлэл 27,167, эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс татгалзсан материалын тоо 65,709 байна.[5] Өөрөөр хэлбэл, гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээллийн тоо нь эрүүгийн хэрэг үүсгэсэн тооноос 3-4 дахин их байдаг боловч гагцхүү эрүүгийн хэрэг үүсгэсний дараа "хохирогч"-оор тогтоох тул гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэдийн тоог авч үзсэн болно.

*Хүснэгт 3. Гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэдийн тохиолдлын тоо*

| Тохиолдол | 2014 онд | 2015 онд | 2016 онд | 2017 онд | Жилийн дундаж |
|---|---|---|---|---|---|
| Гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэд (Цагдаагийн байгууллагын статистик мэдээллийн дагуу) | 27475 | 27948 | 27689 | 37173 | 30,071 |

Гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэдийн дөрвөн жилийн дундаж үзүүлэлт нь 30,071 байна. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажил нь зөвхөн цагдаагийн байгууллагад, эрүүгийн хэрэгт үүссэн гомдлоор шийдэгдэх бус шүүхийн байгууллагад шүүгч, прокурор хохирогчийг хамгаалалтад авах шийдвэрийг гаргаж болох хэдий ч хамгаалалтад авагдсан иргэдийн нэгдсэн мэдээлэл байхгүйгээс гэрч, хохирогчийн тоог бодитой гаргах боломжгүй, мөн гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх шатанд хэчнээн хохирогч хамгаалалтад авагдаж байгаа, ТББ-ын болон бусад хамгаалах байранд байрлаж байгаа иргэдийн тоо тодорхойгүй байна. Иймд Эрүүгийн хэрэгт хохирсон нийт хохирогчийн тоог баримжаалан гаргавал илүү ойролцоо утгаар гарч болох юм.

Учир нь цагдаагийн байгууллагад гэрч, хохирогчийг хамгаалах хүний нөөц, материаллаг бааз, санхүүгийн нөөц бололцоо хангалттай биш байдгаас зайлшгүй хамгаалалтад авах шаардлагатай цөөхөн гэрч, хохирогчийг ЦЕГ-ын дэргэдэх Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтэс авдаг байна.

[5] Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном. Монгол Улсад гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөл, Уб., 2017 он, 43 дахь тал.

*Хүснэгт 4. Хамгаалалтад авсан иргэдийн тохиолдлын тоо*[6]

| Тохиолдол | 2014 онд | 2015 онд | 2016 онд | 2017 онд | Жилийн дундаж |
|---|---|---|---|---|---|
| Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хууль хэрэгжсэнээс хойш хамгаалалтад авсан иргэд | 34 | 85 | 42 | 36 | 49.25 |

ГХХтХ хэрэгжсэнээс хойш хамгаалалтад авсан иргэдийн жилийн дундаж нь 49.25 байх ажээ.

Гэмт хэргийн улмаас 30,071 иргэн хохирдог бол нэг байгууллагын хэмжээнд 49.25 иргэн хамгаалалтад авагдсан байна. ГХХтХ-ийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт "Энэ хуулийн зорилт нь гэмт хэрэг хянан шийдвэрлэх явцад гэрч, хохирогчийн амь нас, эрүүл мэндийг хамгаалах, тэднийг мэдээллээр хангах, дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэх эрх зүйн үндсийг тогтооход оршино" гэж заасан. Тиймээс урьдчилан сэргийлэх шатанд хохирогчийг хамгаалах "түр хамгаалах байр", "нэг цэгийн үйлчилгээ" зэргээс ялгаатай байхаар зохицуулагджээ.

**2.1. Зарцуулах хугацааг тодорхойлох**

Авлигатай тэмцэх газар, Тагнуулын ерөнхий газар гэрч, хохирогчийг хамгаалах боловч энэ үйл ажиллагаа нь нууц байх тул 49.25 гэсэн тоогоор тохиолдлын тоог тооцох нь хангалтгүй төдийгүй ГХХтХ-ийн зорилтод зааснаар ирээдүйд хамгаалалтад авах иргэдийн тоо, зардал ачаалал нэмэгдэх нь зайлшгүй тул хамгаалалтад авагдсан иргэдээс гадна гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэдийн тоог тохиолдлын тоо болгон авч үзэн хоёр янзаар хүний нөөцийн хэрэгцээг тодорхойллоо.

**2.1.1. Хамгаалалтад авсан иргэдийн тохиолдлын тоотой холбогдон гарах анхан шатны үйлчилгээ үзүүлэх хүний нөөцийн хэрэгцээ**

*Хүснэгт 5. "Нийгмийн бусад туслалцаа" үзүүлэхэд шаардлагатай стандарт үйл ажиллагаа, зарцуулах хугацаа*

| Төрийн байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг | Стандарт үйл ажиллагаа | Зарцуулах хугацаа /мин/ | Тохиолдлын тоо | Хүний нөөцийн хэрэгцээ /мин/ |
|---|---|---|---|---|
| "Нийгмийн бусад туслалцаа үзүүлэх" | Гэрч, хохирогчийг хүлээн авах, тэмдэглэл үйлдэх | 10 | 49.25 | 492.5 |
| | Эрсдэлийн түвшинг тодорхойлох | 15 | 49.25 | 738.75 |
| | Хамгаалах байранд хүргэж өгөх | 45[4] | 49.25 | 2216.25 |
| | Хүлээлгэн өгсөн тухай тэмдэглэл үйлдэх | 10 | 49.25 | 492.5 |
| | Ариун цэврийн болон цагаан хэрэглэл олгох | 10 | 49.25 | 492.5 |
| | Үйлчилгээний төлөвлөгөөг хамтран боловсруулах | 15 | 49.25 | 738.75 |

[6] Хамгаалалтад авсан иргэдийн тохиолдлын тоог ЦЕГ-ын дэргэдэх Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтсийн буюу нэг байгууллагын хэмжээнд авсан.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Анхан шатны эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх, эм бэлдмэлээр хангах | 20 | 49.25 | 985 |
| | Хоол, хүнсээр хангах | 20 | 49.25 | 985 |
| | Номын сангийн үйлчилгээ үзүүлэх | 30 | 49.25 | 1477.5 |
| | Дэмжих бүлгийн ярилцлагад оруулах | 30 | 49.25 | 1477.5 |
| | Хууль зүйн анхан шатны зөвлөгөө өгөх | 45 | 49.25 | 2216.25 |
| | Нотлох бичиг баримт бүрдүүлэх | 25 | 49.25 | 1231.25 |
| | Сэтгэл зүйн анхан шатны зөвлөгөө өгөх | 45[5] | 49.25 | 2216.25 |
| | Мэдээ, мэдээллээр хангах | 15 | 49.25 | 738.75 |
| | Сургалтад хамруулах | 120 | 49.25 | 5910 |
| | Нийт | **455** | 49.25 | **22,408.75** |

Дээрх хүснэгтээс үзвэл анхан шатны “нийгмийн бусад туслалцаа” үзүүлэхэд жилд дунджаар 22,408.75 минут буюу 373 ажлын цаг шаардагдахаар байна. Нэг албан хаагч 200 ажлын өдөр буюу 1600 цаг ажилладаг гэвэл 373 ажлыг цаг **:** 1600 цаг[7] = 0.23 хүний нөөцийн хэрэгцээ шаардлагатай байна.

Иймд гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэдийн тоог тохиолдлын тоо болгон авч хүний нөөцийн хэрэгцээг дараах байдлаар тодорхойлж үзлээ.

### 2.1.2. Хохирогч иргэдийн тоотой холбогдон гарах анхан шатны үйлчилгээ үзүүлэх хүний нөөцийн хэрэгцээ

*Хүснэгт 6. “Нийгмийн бусад туслалцаа” үзүүлэхэд шаардлагатай стандарт үйл ажиллагаа, зарцуулах хугацаа*

| Гүйцэтгэх үүрэг | Стандарт үйл ажиллагаа | Зарцуулах хугацаа /мин/ | Тохиолдлын тоо | Хүний нөөцийн хэрэгцээ /мин/ |
|---|---|---|---|---|
| “Нийгмийн бусад туслалцаа үзүүлэх” | Гэрч, хохирогчийг хүлээн авах, тэмдэглэл үйлдэх | 10 | 30071 | 300710 |
| | Эрсдэлийн түвшинг тодорхойлох | 15 | 30071 | 451065 |
| | Хамгаалах байранд хүргэж өгөх | 45 | 30071 | 1353195 |
| | Хүлээлгэн өгсөн тухай тэмдэглэл үйлдэх | 10 | 30071 | 300710 |
| | Ариун цэврийн болон цагаан хэрэглэл олгох | 10 | 30071 | 300710 |
| | Үйлчилгээний төлөвлөгөөг хамтран боловсруулах | 15 | 30071 | 451065 |
| | Анхан шатны эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх, эм бэлдмэлээр хангах | 20 | 30071 | 601420 |
| | Хоол, хүнсээр хангах | 20 | 30071 | 601420 |
| | Номын сангийн үйлчилгээ үзүүлэх | 30 | 30071 | 902130 |

[7] Нийт зарцуулах хугацаагаар хүний нөөцийн хэрэгцээ тодорхойлогдох ба тэрхүү хугацааг жилд ажиллах ажлын цагт хуваасаар шаардлагатай хүний нөөцийн хэрэгцээ буюу нэмэгдэх ажлын байрны тоо гарна.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nji.gov.mn

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Дэмжих бүлгийн ярилцлагад оруулах | 30 | 30071 | 902130 |
| | Хууль зүйн анхан шатны зөвлөгөө өгөх | 45 | 30071 | 1353195 |
| | Нотлох бичиг баримт бүрдүүлэх | 25 | 30071 | 751775 |
| | Сэтгэл зүйн анхан шатны зөвлөгөө өгөх | 45 | 30071 | 1353195 |
| | Мэдээ, мэдээллээр хангах | 15 | 30071 | 451065 |
| | Сургалтад хамруулах | 120 | 30071 | 3608520 |
| | Нийт | 425 | 30071 | 13,682,305 |

Гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэдийн тоогоор “нийгмийн бусад туслалцаа” үзүүлэхэд шаардлагатай анхан шатны туслалцаа үзүүлэх хүний нөөцийн хэрэгцээг тооцож үзвэл жилд дунджаар 13,682,305 минут буюу 228,038 ажлын цаг шаардагдахаар байна. Нэг албан хаагч 200 ажлын өдөр буюу 1600 цаг ажилладаг гэвэл 228,038 ажлын цаг **:** 1600 цаг = 142,5 хүний нөөцийн хэрэгцээ шаардлагатай болно.

## ГУРАВ. ГАРАХ ЗАРДЛЫГ УРЬДЧИЛАН ТООЦООЛОХ

Төрийн байгууллагад буюу төрөөс гарах зардлыг урьдчилан тооцох үе шатанд:

- Хүний нөөцийн зардал *(төрийн албан хаагчтай холбоотой шууд болон шууд бусаар үүсэх зардал)*

- Материаллаг зардал *(төрийн албан хаагчийн ажлын байртай холбогдон гарах нийтлэг зардал)*

- Бусад зардал *(тухайн ажил үйлчилгээг гүйцэтгэхэд дагалдан гарах зардал)*-ыг тус тус тооцож гаргана.

### 1.1. Хүний нөөцийн зардал

Хүний нөөцийн зардлыг тооцохдоо тухайн ажил, үйлчилгээ буюу үүргийг гүйцэтгэх төрийн байгууллагын албан хаагчид зарцуулах цалин хөлс, нэмэгдэл, урамшуулал зэрэг төрөөс даадаг бүх зардлыг нэгтгэн авч үзэх ба эдгээрийн дундаж хэмжээгээр тооцож тогтоодог.

ЦЕГ-ын дэргэдэх Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтэс нь нийт 30 албан хаагчтайгаар чиг үүргээ хэрэгжүүлдэг бөгөөд Төрийн тусгай албан хаагчийн ТТ-7 – ТТ-15 болон Төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн ТҮ-1 зэрэглэлээр цалинждаг[8] байна.

*Хүснэгт 7. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтсийн албан тушаал, цол, цалингийн зэрэглэл, орон тоо*

| Д/д | Албан тушаал | Цолны зэрэглэл | Цалингийн зэрэглэл | Орон тоо |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Хэлтсийн дарга | Цагдаагийн хурандаа | ТТ – 15 | 1 |
| 2 | Тасгийн дарга | Цагдаагийн дэд хурандаа | ТТ – 13 | 2 |
| 3 | Ахлах мэргэжилтэн | Цагдаагийн хошууч | ТТ – 12 | 1 |
| 4 | Эрүүгийн ахлах мөрдөгч | Цагдаагийн хошууч | ТТ – 12 | 4 |
| 5 | Эрүүгийн мөрдөгч | Цагдаагийн ахмад | ТТ – 11 | 12 |
| 6 | Мэргэжилтэн | Цагдаагийн ахмад | ТТ – 10 | 1 |
| 7 | Мэдээлэл, холбоо, сүлжээний инженер | Цагдаагийн ахмад | ТТ – 10 | 1 |
| 8 | Сэтгэл зүйч | Цагдаагийн ахмад | ТТ – 10 | 2 |
| 9 | Бичиг хэргийн эрхлэгч, архивч | Цагдаагийн ахлах ахлагч | ТТ – 7 | 1 |
| 10 | Цагдаа – жолооч | Цагдаагийн ахлах ахлагч | ТТ – 7 | 3 |
| 11 | Үйлчлэгч | Энгийн | ТҮ – 1 | 1 |

[8] Цагдаагийн ерөнхий газрын даргын 2017 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдрийн А/136 дугаар тушаалын нэгдүгээр хавсралт “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтсийн албан тушаал, орон тоо, цол, цалингийн зэрэглэл”.

Дээр дурдсан албан хаагчдын цалингийн хэмжээг тооцохдоо Монгол Улсын Засгийн газрын 2018 оны 8 дугаар сарын 22-ны өдрийн "Төрийн зарим албан тушаалын цалингийн сүлжээ, доод жишгийг шинэчлэн тогтоох тухай"[9] 264 дүгээр тогтоолын 8 дугаар хавсралтыг үндэслэн 1 хүний дундаж цалингийн үнэлгээг гаргав. Ингэхдээ тухайн ажил, үүргийг гүйцэтгэдэг буюу "нийгмийн бусад туслалцааг" үзүүлэх үйлчилгээг хэрэгжүүлэх тус хэлтсийн Аюулгүй байдал, хамгаалалтын тасгийн албан хаагчдын цалингийн хэмжээг авч үзлээ.

*Хүснэгт 8. Цалингийн зэрэглэл, хэмжээ*

| Цалингийн зэрэглэл | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Дундаж цалин |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ТТ – 12 | 617275 | 660766 | 702883 | 742150 | 782604 | 701,136₮ |
| ТТ - 11 | 593701 | 635122 | 675231 | 712629 | 751158 | 673,568₮ |
| ТТ - 10 | 571248 | 610696 | 648897 | 684515 | 721207 | 647,313₮ |
| ТТ - 7 | 510107 | 544184 | 577182 | 607950 | 639647 | 575,814₮ |

Аюулгүй байдал, хамгаалалтын тасгийн нэг албан хаагчид зарцуулах, төрөөс даах зардлыг тооцохдоо түүнд олгох үндсэн цалингаас гадна (1) бүх төрлийн даатгал, (2) хоол, унааны нэмэгдэл, (3) ажилласан жилийн нэмэгдэл, (4) зэрэг дэвийн нэмэгдэл, (5) буцалтгүй тусламж, (6) шагнал, урамшуулал зэрэг нэмэлт зардлыг нэмж тооцох шаардлагатай байдаг.

Эдгээрийн хэмжээг тодорхой тогтоох боломжгүй тохиолдолд нэг албан хаагчийн цалингийн дундаж хэмжээний 30%-иар[10] нэмэгдэл, урамшууллын зардлыг тооцож, нийтлэг болон дагалдах зардал болоод хүний нөөцийн нийт дундаж зардлыг дараагийн хүснэгтүүдээр тооцох болно. Ингэхдээ Хүснэгт 8-ын хүрээнд авсан цалингийн зэрэглэл тус бүрээр нэг албан хаагчид ногдох нэмэгдлийн мөнгөн дүнг тооцоолъё.

*Хүснэгт 9. Нэг албан хаагчид ногдох цалингийн зардал /ТТ – 12 зэрэглэлийн дагуу/*

| Зардлын нэр | Цалингийн дундаж хэмжээ | Хувь | Хэмжээ /төгрөг/ |
|---|---|---|---|
| Үндсэн цалингийн дундаж хэмжээ | 701,136₮ | | 701,136₮ |
| Нэмэгдэл, урамшууллын зардал | 701,136₮ | 30% | 210,342₮ |
| Нийт | | | **911,478₮** |

*Хүснэгт 10. Нэг албан хаагчид ногдох цалингийн зардал /ТТ – 11 зэрэглэлийн дагуу/*

| Зардлын нэр | Цалингийн дундаж хэмжээ | Хувь | Хэмжээ /төгрөг/ |
|---|---|---|---|
| Үндсэн цалингийн дундаж хэмжээ | 673,568₮ | | 673,568₮ |
| Нэмэгдэл, урамшууллын зардал | 673,568₮ | 30% | 202,071₮ |
| Нийт | | | **875,639₮** |

*Хүснэгт 11. Нэг албан хаагчид ногдох цалингийн зардал /ТТ – 10 зэрэглэлийн дагуу/*

| Зардлын нэр | Цалингийн дундаж хэмжээ | Хувь | Хэмжээ /төгрөг/ |
|---|---|---|---|
| Үндсэн цалингийн дундаж хэмжээ | 647,313₮ | | 647,313₮ |
| Нэмэгдэл, урамшууллын зардал | 647,313₮ | 30% | 194,193₮ |
| Нийт | | | 841,506₮ |

[9] Монгол Улсын Засгийн газрын 2018 оны 264 дүгээр тогтоол "Төрийн зарим албан тушаалын цалингийн сүлжээ, доод жишгийг шинэчлэн тогтоох тухай", http://legalinfo.mn/law/details/13631, (сүүлд үзсэн 2018.10.12).

[10] Хууль тогтоомжийн тухай хууль /аргачлал, гарын авлага/, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, GIZ, Уб., 2016 он, 286 дахь тал.

*Хүснэгт 12. Нэг албан хаагчид ногдох цалингийн зардал /ТТ – 7 зэрэглэлийн дагуу/*

| Зардлын нэр | Цалингийн дундаж хэмжээ | Хувь | Хэмжээ /төгрөг/ |
|---|---|---|---|
| Үндсэн цалингийн дундаж хэмжээ | 575,814₮ | | 575,814₮ |
| Нэмэгдэл, урамшууллын зардал | 575,814₮ | 30% | 172,743₮ |
| Нийт | | | **748,557₮** |

Хүснэгт *13. Хүний нөөцийн дундаж зардал /1 жилээр[11]/*

| Цалингийн зэрэглэл | Үндсэн цалин | Нэмэгдэл /30%/ | Хоол, унаа/ өдөр | Хоол ,унааны мөнгөн дүн | 1 сарын цалин | 12 сарын цалин | НДШ | Нийт /төгрөгөөр/ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ТТ – 12 | 701,136 | 210,342 | 5000 | 110,000 | 1,026,478 | 12,317,736 | 1,354,950 | 13,672,686 |
| ТТ – 11 | 673,568 | 202,071 | 5000 | 110,000 | 990,639 | 11,887,668 | 1,307,643 | 13,195,311 |
| ТТ – 10 | 647,313 | 194,193 | 5000 | 110,000 | 956,506 | 11,478,072 | 1,262,587 | 12,740,659 |
| ТТ – 7 | 575,814 | 172,743 | 5000 | 110,000 | 863,557 | 10,362,684 | 1,139,895 | 11,502,579 |
| Нийт дундаж зардал | | | | | | | | 12,777,808₮ |

Ийнхүү дээрх хүснэгтүүдээс үзвэл Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтсийн нэг албан хаагчид зэрэглэлээсээ хамаарч тодорхой хэмжээний ялгаатай зардал үүсэж буй бөгөөд хүний нөөцийн зардлын дундаж нь 1 албан хаагч 1 жилд 12,777,808 / арван хоёр сая долоон зуун далан долоон мянга найман зуун найм/ төгрөг авах юм.

**1.2. Материаллаг зардал**

Материаллаг зардал гэдэгт тухайн ажлын байртай холбоотой нийтлэг зардал буюу тухайн үүргийг гүйцэтгэж буй албан хаагчийг ажиллах нөхцөлөөр хангахад зарцуулж буй зардлыг хамааруулдаг. Тухайлбал, ажлын байр, эд хөрөнгө, техник хэрэгсэл, тэдгээрийн элэгдэл хорогдол, бусад ахуйн зардлыг тооцох шаардлагатай.

Тус зардлыг тооцохдоо “Хууль, хуулийн төслийн үр нөлөөг тооцох аргачлал”[12]-д үзүүлсэн Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны нэг ажилтанд зарцуулагдах материаллаг зардлыг[13] ашиглалаа.

[11] Хууль тогтоомжийн тухай хууль /аргачлал, гарын авлага/, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, GIZ, Уб., 2016 он, 286 дахь тал.

[12] Хууль, хуулийн төслийн үр нөлөөг тооцох аргачлал, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, GIZ, Уб., 2012 он, 97 дахь тал.

[13] Гэвч тэрхүү материаллаг зардлын мөнгөн дүн нь 2012 оны тоон мэдээлэл болох тул агуулгыг удирдлага

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

Хүснэгт *14. Нэг албан хаагчид гарах материаллаг зардал /1 жилээр/*

| | | Зардлын төрөл | Хэмжээ /төгрөг/ |
|---|---|---|---|
| Зардлын нэр Урсгал зардал | Хангамж, бараа материалын зардал | Бичиг хэрэг | 640,000₮ |
| | | Ном, хэвлэл | 1,625,000₮ |
| | | Шуудан холбоо | 306,812₮ |
| | | Гэрэл, цахилгаан, сантехник, бусад эд хогшлын холбогдолтой сэлбэг хэрэгсэл, гэрлийн шил, залгуур зэрэг6 | 1,800,000₮ |
| | | Цэвэрлэгээний материал7 | 960,000₮ |
| | | Нийт | 7,331,812₮ |
| | Байр, өрөө тасалгааны ашиглалттай холбоотой зардал | Түлш, халаалт | 263,408₮ |
| | | Гэрэл, цахилгаан | 128,239₮ |
| | | Цэвэр, бохир ус | 599,438₮ |
| | | Урсгал засвар | 127,752₮ |
| | | Нийт | 1,118,837₮ |
| | Урсгал засвар | Компьютер, тоног төхөөрөмжийн засвар | 456,000₮ |
| | | Автомашины засвар үйлчилгээ, тос масло8 | 2,000,000₮ |
| | | Нийт | 2,456,000₮ |
| | Бусдаар гүйцэтгүүлсэн ажил, үйлчилгээний төлбөр, хураамж | Автотээврийн хэрэгслийн татвар | 185,000₮ |
| | | Автотээврийн утааны татвар | 3500₮ |
| | | Газрын төлбөр | 22,253₮ |
| | | Нийт | 210,753₮ |
| | Элэгдэл, хорогдлын зардал9 | Техник, тоног төхөөрөмж10 | 160,000₮ |
| | | Тавилга, эд хогшил11 | 100,000₮ |
| | | Барилга, байгууламж12 | 65,670₮ |
| | | Нийт | 325,670₮ |

Эдгээр зардлууд нийлээд “ажлын байрны ердийн дундаж материаллаг зардал”-ыг бүрдүүлнэ.

*Хүснэгт 15. Ажлын байрны нийт дундаж материаллаг зардал /1 жилээр/*

| Ажлын байрны дундаж материаллаг зардал = 11,443,072₮ |
|---|
| Хангамж, бараа материалын зардал /7,331,812₮/ + Байр, өрөө тасалгааны ашиглалттай холбоотой зардал /1,118,837₮/ + Урсгал засвар /2,456,000₮/ + Бусдаар гүйцэтгүүлсэн ажил, үйлчилгээний төлбөр, хураамж /210,753₮/ + Элэгдэл хорогдлын зардал /325,670₮/ |

Дээрхээс үзвэл Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтсийн нэг албан хаагчид гарах материаллаг зардал нь жилд 11,443,072 /арван нэгэн сая дөрвөн зуун дөчин гурван мянга далан хоёр/ төгрөг байна.

**1.3. Бусад зардал**

Бусад зардалд тухайн ажил, үүргийг гүйцэтгэхэд дагалдан гарах зардлыг авч үздэг. Гэрч, хохирогчид “нийгмийн бусад туслалцаа”-г үзүүлэхэд дагалдан

болгон “Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоог хийх аргачлалын гарын авлага”-ын дагуу үнийн дүнг авч тооцов. Тус хавсралтын зарим агуулгыг мөн хүснэгтэд нэмсэн болно. (Хууль тогтоомжийн тухай хууль /аргачлал, гарын авлага/, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, GIZ, Уб., 2016 он, 287 дахь талаас үзнэ үү.)

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

гарах зардлыг энэ хэсэгт тооцоолох шаардлагатай бөгөөд тус зардлыг гаргахдаа Хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээний ерөнхий газрын даргын 2018 оны 4 дүгээр сарын 19-ний өдрийн А/80 дугаар тушаалын хавсралтаар баталсан “Гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлэх үйлчилгээнд хамрагдах иргэний тоо, шаардагдах хөрөнгийн хэмжээг тодорхойлох аргачлал”[14]-ыг баримжаалан шаардлагатай дүнг авч тооцсон болно.

*Хүснэгт 16. Түр хамгаалах байранд байрлах нэг үйлчлүүлэгчид ногдох нэг хоногийн зардал*

| № | Зардлын төрөл | Хэмжээ /төгрөг/ |
|---|---|---|
| 1 | Байр | 2000₮ |
| 2 | Хоол, цай | 4000₮ |
| 3 | Ариун цэвэр | 600₮ |
| 4 | Эрүүл мэндийн үйлчилгээ | 2000₮ |
| 5 | Нийгмийн ажлын үйлчилгээ | 1000₮ |
| 6 | Сэтгэл зүйн үйлчилгээ | 2000₮ |
| 7 | Аюулгүй байдлын үйлчилгээ | 2000₮ |
| 10 | Хууль зүйн зөвлөгөө | 3000₮ |
| 11 | Цэвэрлэгээ, үйлчилгээ[13] | 2,550 |
| Нийт | | 19,150₮ |

*Хүснэгт 17. Сургалтад хамрагдах нэг сурагч (үйлчлүүлэгч)-д ногдох зардлын дээд хэмжээ*

| № | Зардлын төрөл | Ажлын 5 өдөр | Ажлын 10 өдөр |
|---|---|---|---|
| 1 | Бичиг хэрэг | 2000₮ | 2000₮ |
| 2 | Тараах материал, гарын авлага | 2000₮ | 4000₮ |
| 3 | Цайны зардал | 3000₮ | 6000₮ |
| 4 | Хоол, унааны мөнгө | 8500₮ | 17,000₮ |
| 5 | Дадлагын материал | 3000₮ | 6000₮ |
| Нийт | | 18,500₮ | 35,000₮ |

*Хүснэгт 18. Бусад зардлын нийт хэмжээ*

| Зардлын төрөл | Зардлын хэмжээ |
|---|---|
| Түр хамгаалах байр /90 хоног/[14] | 1,723,500₮ |
| Бичиг баримттай холбоотой үйлчилгээ /1 хүн/[15] | 79,600₮ |
| Сургалтад хамруулах /Ажлын 10 өдөр/ | 35,000₮ |
| Эмчийн үзлэг, бариа засал, эм тариа[16] | 42,000₮ |
| Нийт | **1,880,100₮** |

Ийнхүү “нийгмийн бусад туслалцаа” үзүүлэхэд шаардагдах бусад зардал буюу нэг үйлчлүүлэгчид ногдох нэг удаагийн нийт зардлын дээд хэмжээ 1,880,100₮ /нэг сая найман зуун наян мянга нэг зуу/ гэж тооцлоо.

### ДӨРӨВ. ЗАРДЛЫГ НЭГТГЭН ТООЦОХ ҮЕ ШАТ

Энэ үе шатанд улсын төсвөөс гарах нийт зардлыг тооцож гаргах бөгөөд өмнөх үе шатанд тооцсон хүний нөөц, материаллаг зардал болон бусад зардлын

[14] Хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээний ерөнхий газрын даргын 2018 оны 4 дүгээр сарын 19-ний өдрийн А/80 дугаар тушаалын хавсралт, http://hudulmur-halamj.gov.mn/uploads/document/5f826e04bbd963714254f01897cd357f2e6cb642.pdf (сүүлд үзсэн 2018.10.12).

ХҮҮЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭНГ www.nli.gov.mn

нийлбэрийг хүний нөөцийн хэрэгцээнд үржүүлснээр нийт зардал гарна.

Хүний нөөцийн хэрэгцээг тооцож гаргахдаа тохиолдлын тоог хоёр төрлөөр тооцсон тул зардлыг нэгтгэн тооцохдоо мөн хоёр төрлөөр гаргах шаардлагатай юм.

а/ Хамгаалалтад авсан иргэдийн тоотой холбогдон гарах нийт зардал

*Хүснэгт 19. Нийт зардал*

| |
|---|
| (**12,777,808₮** /хүний нөөцийн зардал/ + **11,443,072₮** /материаллаг зардал/ + **1,880,100₮** /бусад зардал/) x 0.23 /хүний нөөцийн хэрэгцээ/ = **6,003,225.4₮** |

ГХХтХ-ийн дагуу хамгаалалтын арга хэмжээ авсан иргэдийн тоогоор гарах зардлыг тооцоолоход **6,003,225.4₮** /зургаан сая гурван мянга хоёр зуун хорин тав аравны дөрвөн төгрөг/-ийн зардал “нийгмийн бусад туслалцаа” үзүүлэх нэг байгууллагын анхан шатны үйлчилгээнд гарах зардалд нэмж тусгах юм.

Түүнчлэн цаашид хамгаалалтад авах шаардлагатай гэрч, хохирогчийн тоо нэмэгдэх хандлагатай юм. Тухайлбал, шинээр байгуулагдсан гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтэст хүний нөөц дутмаг, хууль хоорондын уялдаа холбоо хангалтгүй, хуулийн хэрэгцээ шаардлага зайлшгүй байгаа зэргийг харгалзан зөвхөн ЦЕГ-ын дэргэдэх нэг хэлтсийн хэмжээнд гэрч, хохирогчийг хамгаалах үйл ажиллагаа явуулж байгааг Авилгатай тэмцэх газар, Тагнуулын байгууллагын дэргэдэх, болон бусад газарт /хөдөө орон нутагт/ дээрх мөнгөн дүнгээр зардлыг тусгах нь тохиромжтой бус юм. Иймд Хүснэгт 20-т гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэдийн тоогоор гарах зардлыг тооцож үзлээ.

б/ Гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэдийн тоогоор тооцоолсон нийт зардал

*Хүснэгт 20. Нийт зардал*

| |
|---|
| **(12,777,808₮** /хүний нөөцийн зардал/ + **11,443,072₮** /материаллаг зардал/ + **1,880,100₮** /бусад зардал/**)** x **142.5** /хүний нөөцийн хэрэгцээ/ **= 3,719,389,650₮** |

Хүснэгтээс үзвэл гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэдийн тоогоор гарах зардлын хэмжээг тооцоолоход 3,719,389,650₮ /гурван тэрбум долоон зуун арван есөн сая гурван зуун наян есөн мянга зургаан зуун тавин төгрөг/-ийн зардал гарах юм.

Төсөлд тусгасан “Нийгмийн бусад туслалцаа”-г гэрч, хохирогчид үзүүлэхэд төрийн байгууллага буюу ЦЕГ-ын дэргэдэх Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтэст гарах зардлыг дээрх хэсгүүдэд тооцоолон гаргасан мөнгөн дүн, зардлын нийт хэмжээний дунджийг тооцоолох замаар гаргавал нэг жилд дунджаар 1,862,696,437.7₮ /нэг тэрбум найман зуун жаран хоёр сая зургаан зуун ерэн зургаан мянга дөрвөн зуун гучин долоо аравны долоон төгрөг/-ийн зардал ойролцоогоор үүсэх байна.

Ийнхүү дунджийг авч үзсэний учир нь (а) ГХХтХ хэрэгжиж эхэлснээс хойш хамгаалалтад авсан иргэдийн тоогоор зардлыг тооцох нь явцуу, учир дутагдалтай; (б) гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэдийн тоо болох 30071 гэх тоогоор зардлыг тооцсон ч бүгд ГХХтХ-д заасны дагуу туслалцаа авахгүй. Иймд хоёр янзаар авч тооцсон зардлын дунджийг гаргасан 1,862,696,437.7₮/нэг тэрбум найман зуун жаран хоёр сая зургаан зуун ерэн зургаан мянга дөрвөн зуун гучин долоо аравны долоон төгрөг/-ийн гэх үзүүлэлт нь улсын төсөвт үүсэх ачаалал, зардлыг бодитоор магадлан харуулсан мөнгөн дүн гэж үзэж болох юм.

**4.1. Хувилбарыг нягталж, үр дүнг танилцуулах**

Энэ үе шатанд хуулийн төсөлд шинээр нэмэгдэж байгаа буюу өөрчлөгдөж буй зохицуулалттай холбоотой төрд үүсэх зардлыг багасгах, эдийн засагт дарамт

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

багатай өөр хувилбар, боломж байгаа эсэхийг шалгадаг. Ингэхдээ дараах хувилбар, боломжуудыг дэвшүүлэн шалгаж үзье. Үүнд:

- Төсвийн зардлыг багасгах боломж байгаа эсэх, зохицуулалтын өөр хувилбар байгаа эсэх;
- Хамгаалалтад авах шаардлагатай гэрч, хохирогчийн тоог багасгах, хүний нөөцийн хэрэгцээ, ачааллыг бууруулах боломж бий эсэх зэрэг болно.

Төсвийн зардлыг багасгах боломж, зохицуулалтын өөр хувилбар бий эсэх:

Хүний нөөцийг тодорхойлох үе шатанд дурдсанчлан нэг жилд дунджаар гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэдийн тоо 30071 байхад хамгаалалтад авсан иргэдийн тоог 49.25 буюу нэг байгууллагын хэмжээнд тооцоолсон нь харьцангуй бага тоо юм. Мөн хүч хэрэглэсэн гэмт хэргийн улмаас хохирсон 1199 хохирогч, 3597 гэрчийг хамгаалах шаардлагатай[15] (2014 оны тооцоолол) гэсэн тооцоо байдаг ажээ.

Ийнхүү тохиолдлын тоог гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэдийн тоогоор авсны учир нь төсөл батлагдаж, “нийгмийн бусад туслалцаа”-ны асуудал шийдэгдсэнээр, ГХХтХ-ийн зорилтыг хангах үүднээс хамгаалалтад авах шаардлагатай иргэдийн тоо нэмэгдэх хандлага ажиглагдаж байгаа учир өргөн хүрээнд зардлыг тооцох нь зүйтэй. Судалгааны тайлангийн дүнгээс үзвэл гэрч, хохирогчид нийгмийн туслалцаа үзүүлэхэд жилд дунджаар 1,862,696,437.7₮ /нэг тэрбум найман зуун жаран хоёр сая зургаан зуун ерэн зургаан мянга дөрвөн зуун гучин долоо аравны долоон төгрөг/-ийн зардал ойролцоогоор үүсэж байна.

Гадаадын зарим орнуудын /9 улс/ гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажлын талаар судлан үзсэн ажлын дүгнэлтэд, “улс орон бүрийн амьдралын хэв маяг, амьжиргааны түвшин нь харилцан адилгүй боловч судалгаанд хамрагдсан улсуудын тухайн ажиллагаанд (хамгаалалтад авсан, туслалцаа үзүүлсэн иргэнд) зарцуулж буй жилийн төсөвлөгдсөн хөрөнгийн дундаж үзүүлэлт нь 12,249,000 ам.долларыг 763 хүнийг хамгаалахад зарцуулдаг[16]” гэжээ. Үүнийг монгол төгрөгт шилжүүлэн тооцвол[17] 31,413,172,950 /гучин нэгэн тэрбум дөрвөн зуун арван гурван сая зуун далан хоёр мянга есөн зуун тавин төгрөг/ болж байна.

Иймд хамгаалалтад авах шаардлагатай иргэдийн тооноос хамааруулан төсөвт үүсэх зардлыг тодорхой хэмжээгээр багасгаж болох хэдий ч төсвийн зардлыг бууруулах шалтгаан, зохицуулалтын өөр хувилбар эрэлхийлэх нь төдийлөн оновчтой биш байна.

Хамгаалалтад авах шаардлагатай гэрч, хохирогчийн тоог багасгах, хүний нөөцийн хэрэгцээ, ачааллыг бууруулах боломж бий эсэх:

Хамгаалалтад авах шаардлагатай гэрч, хохирогчийн тоо уг судалгаанд туссан хохирсон иргэдийн тоотой харьцуулан үзвэл бага байх тул гэрч, хохирогчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндөхгүйгээр эдийн засгийн хувьд үр ашигтай байх зарчмыг баримтлах, боломжтой арга замыг эрэлхийлэх нь чухал юм. Өөрөөр хэлбэл, эрүүл мэндийн туслалцаа үзүүлэх, сэтгэл зүйн туслалцаа үзүүлэх, хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх мэргэжлийн багт даатгах, аюулгүй байдлын хамгаалалтыг мөн адил, нэг цэгийн үйлчилгээ, бусад хамгаалах байруудын үйлчилгээтэй нэгтгэн зохицуулах, нийгмийн тусламж үйлчилгээг Нийгмийн халамжийн тухай хууль, холбогдох бусад хууль тогтоомжоор зохицуулж болох юм.

---

[15] М.Ичинноров, “Гэрч, хохирогчийг төрийн нэрийн өмнөөс хамгаалах нь эрх зүйн шинэтгэлийн чухал алхам мөн” Хууль сахиулахуйн инноваци олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл. Уб., 2014 он, 56 дахь тал.

[16] Э.Болор-Эрдэнэ, “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажиллагааны зардал” Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тогтолцоо, түүний эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох нь сэдэвт хэлэлцүүлэг – илтгэлийн эмхэтгэл, 2016 он, 50 дахь тал.

[17] Монгол Улсын төв банк болон Монгол банкнаас 2018.10.30-ны өдөр зарласан ханшийн дагуу нэг ам.доллар нь 2,564.55₮ байна. https://www.mongolbank.mn/dblistofficialdailyrate.aspx (сүүлд үзсэн 2018.10.30).

Тухайлбал, Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.4-т, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн 12 дугаар зүйлд Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөлийн ажлын алба хохирогчийг хамгаалах ажиллагааг явуулж байгаатай хамтрах, Дотоодын цэргийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1.6-д гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай, Эрүүл мэндийн үнэ төлбөргүй үйлчилгээг нэг цэгийн үйлчилгээгээр үзүүлж байгаа, хууль зүйн зөвлөгөөг үнэ төлбөргүй Хууль зүйн туслалцааны төв өгч байгаа, сэтгэл зүйн үйлчилгээг нийгмийн хамгааллын үйлчилгээгээр дамжуулан авах, сэтгэл заслын үйлчилгээг эрүүл мэндийн байгууллагаар дамжуулан авах зэрэг хууль тогтоомжоор нэгэнт хэрэгжиж байгаа үйл ажиллагааг дэмжин түүнд эрсдэлийн түвшин өндөртэй гэрч, хохирогчийг хэрхэн хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтыг нэмж тусган гэрч, хохирогчийг хамгаалах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг бусад хуулийн этгээдүүд[18] хууль буюу гэрээний үндсэн дээр “нийгмийн бусад туслалцаа” үзүүлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд төрийн байгууллага болон хуулийн этгээдүүдийн хамтын ажиллагаа, уялдаа холбоог сайжруулан, хувь хүний нууц, байгууллагын нууц, аюулгүй байдлыг хангах ажиллагааг нэмэгдүүлэн сайжруулснаар ачаалал тодорхой хэмжээнд буурах боломжтой.

Гэрч, хохирогчийг хамгаалах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулах чиг үүрэг бүхий гол байгууллага болох ЦЕГ-ын дэргэдэх Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтэс “Түр хамгаалах байр”-ны хүрэлцээ муутайгаас гагцхүү гэр бүлийн хүчирхийллийн болон эрсдэлийн түвшин бага гэрч, хохирогчдыг НЦГ-ын дэргэдэх “Түр хамгаалах байр”, ХЭҮТ-ийн байруудад тус тус хүргэж өгдөг байна. Иймд цаашид Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтэс нь уялдуулан холбох чиг үүрэгтэй байхаар, зайлшгүй шаардлагатай эрсдэлийн түвшин өндөр гэрч, хохирогчийг хамгаалалтад авч байх зохицуулалтыг бий болгосноор ачаалал тодорхой хэмжээнд буурч болох юм.

Түүнчлэн гэмт хэргийн гэрч, хохирогчид үзүүлэх “нийгмийн бусад туслалцаа”-г төр хариуцах нь тодорхой асуудал. Мөн хохирогчид олгох нөхөн төлбөрийг Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулиар зохицуулсан боловч хохирол учруулсан этгээдээс гаргуулах нөхөн төлбөрийг төрийн санд хэрхэн төвлөрүүлэх талаар нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байна. ГХХтХ-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.1-д “Гэмт хэргийн хохирогчид Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулийн 213 дугаар зүйлд заасан журмын дагуу нөхөн төлбөр олгоно” гэж, Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулийн “Гэмт хэргийн хохирогчид нөхөн төлбөр олгох сан” хэмээх 213 дугаар зүйлийн 213.3-т “Гэмт хэргийн хохирогчид олгох нөхөн төлбөрийн хэмжээ нь хохирлыг гэм буруутай этгээдээр нөхөн төлүүлэх тухай шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрээр тодорхойлогдоно” гэж тус тус заасан байна. Гэвч хуульд заасан байгууллага хоорондын уялдаа холбоо хангалтгүй байдгаас тус зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжих нь тодорхойгүй байна. Угтаа тус заалт хэрэгжсэн тохиолдолд гэрч, хохирогчид “нийгмийн бусад туслалцаа” үзүүлсэн зардлын тодорхой хувийг тэрхүү нөхөн төлбөрөөс суутгах зэрэг гарцыг эрэлхийлэх замаар асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой болох юм.

**1.2. Үр дүн**

Төсөлд шинээр тусгагдсан “нийгмийн бусад туслалцаа”-г үзүүлэхэд төрийн байгууллагад буюу улсын төсөвт үүсэх зардлыг урьдчилсан байдлаар тооцоолов. Ингэхдээ тохиолдлын тоог хоёр янзаар авч үзэн тусад нь тооцсон болно.

Тийнхүү тусад нь авч үзсэний үндсэн дээр гарсан тооцоог нэгдсэн байдлаар дурдвал:

[18] ТББ-ууд болон тэдгээртэй төстэй бусад хуулийн этгээдүүд.

а/ ГХХтХ-ийн дагуу хамгаалалтад авсан иргэдийн тоогоор гарах зардлыг тооцоолоход 6,003,225.4₮ /зургаан сая гурван мянга хоёр зуун хорин тав аравны дөрвөн төгрөг/-ийн зардал, 0.23 хүний нөөцийн хэрэгцээ;

б/ гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэдийн тоогоор гарах зардлын хэмжээг тооцоолоход 3,719,389,650₮ /гурван тэрбум долоон зуун арван есөн сая гурван зуун наян есөн мянга зургаан зуун тавин төгрөг/-ийн зардал, 142.5 хүний нөөцийн хэрэгцээ тус тус үүсэж байна.

Дээрхээс үзэхэд ГХХтХ-ийн дагуу хамгаалалтын арга хэмжээ авсан иргэдийн тоогоор зардлыг тооцоолох нь улсын төсөвт үүсэх зардал, ачаалал харьцангуй бага байна. Харин гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэдийн тоог тохиолдлын тоо болгон зардлыг тооцож тэдгээрийн дунджийг тооцоолсноор “нийгмийн бусад туслалцаа”-г үзүүлэх төрийн байгууллагад буюу улсын төсөвт жилд дунджаар 1,862,696,437.7₮/ нэг тэрбум найман зуун жаран хоёр сая зургаан зуун ерэн зургаан мянга дөрвөн зуун гучин долоо аравны долоон төгрөг/-ийн зардал, 71.3 хүний нөөцийн хэрэгцээ үүсэх магадлалтай байна.

Түүнчлэн ГХХтХ-тай холбогдуулан гаргасан Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын тушаал[19] хэрэгжиж буй хэдий ч мөн хуулийн 18 дугаар зүйлд заасан туслалцаатай холбоотой зохицуулалтыг нарийвчлан дэлгэрүүлсэн журам, ялангуяа төсөлд тусгасан “нийгмийн бусад туслалцаа”-нд хамаарах үйл ажиллагаа, тэдгээрийн стандартыг төрөлжүүлэн жагсаасан журам батлах шаардлагатай юм.

**ТАВ. ДҮГНЭЛТ**

Төслийн зардлын тооцоог хийх нь хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх явцад иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллагад хэдий хэмжээний зардал, ачаалал үүсгэхийг урьдчилан гаргах зорилготой байдаг.

Төсөлд иргэн, хуулийн этгээдэд үүрэг хүлээлгэсэн зохицуулалтгүй бөгөөд зардлын тооцоог хийх судалгааны хүрээнд болон төрийн байгууллагад үүсэх зардлыг урьдчилсан байдлаар тооцов. Ингэхдээ зардал үүсгэх боломжтой зүйл, заалт буюу төслийн 1 дүгээр зүйлийн 6 дахь хэсэг, 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт тус тус заасан “нийгмийн бусад туслалцаа”-тай холбогдон гарах зардлын тооцоог хийлээ.

ГХХтХ болон төсөлд хуулийн этгээдэд шууд байдлаар үүрэг хүлээлгэсэн зохицуулалт байхгүй, гагцхүү төрийн байгууллагад үүрэг болгосон хэдий ч практикт гэрч, хохирогчид “нийгмийн бусад туслалцаа” үзүүлэх хүрээнд хуулийн этгээд, ТББ тодорхой үүрэгтэй оролцдог. Тус чиг үүргийг хэрэгжүүлэх гол эрх бүхий байгууллага болох ЦЕГ-ын дэргэдэх Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтэс нь шаардлагатай тохиолдолд хамгаалалтад авагдсан гэрч, хохирогчийг НЦГ-ын дэргэдэх Түр хамгаалах байр болон ТББ-ын түр хамгаалах байранд хүргэж өгдөг.

Иймд төрийн байгууллагад үүсэх зардлыг тооцохдоо ГХХтХ-ийн дагуу хамгаалалтад авсан иргэдийн тоо буюу нэг байгууллагын зардлаар улсын төсөвт үүсэх зардал, ачааллыг гаргах боломжгүй тул гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэдийн тоог авч тэдгээрийн дунджийг тооцоолсноор гэрч, хохирогчид туслалцаа үзүүлэхэд шаардлагатай нийт мөнгөн дүн буюу улсын төсөвт үүсэх зардал ойролцоогоор 1,862,696,437.7₮ /нэг тэрбум найман зуун жаран хоёр сая зургаан зуун ерэн зургаан мянга дөрвөн зуун гучин долоо аравны долоон төгрөг/ байна гэж үзлээ. Өөрөөр хэлбэл, одоогийн байдлаар Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтэс дэх хамгаалалтад авсан иргэдийн тоогоор зардлыг тооцоолох нь улсын төсөвт үүсэх зардлыг бодитоор тооцох үндэслэл болж чадахгүй бөгөөд Монгол Улсын хэмжээнд

[19] Эх сурвалжийн жагсаалтаас харна уу.

хамгаалалтад авсан иргэдийн тоог бүхэлд нь тооцох боломжгүй байх тул гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэдийн тоотой харьцуулан дунджийг гаргалаа.

Энэ нь улсын төсөвт тодорхой хэмжээний ачаалал үүсгэх хэдий ч гэрч, хохирогчийг хамгаалах үйл ажиллагаа нь багагүй зардлыг шаарддаг. Шаардлагатай туслалцааг зүй ёсоор үзүүлэх нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан иргэний эрхийг баталгаатай эдлүүлэх, ГХХтХ-ийн зорилтыг хангахад чиглэсэн чухал алхам юм. Гэвч нөгөө талаас, энэхүү зардлын мөнгөн дүнг эргээд ямар замаар эргэн төвлөрүүлэх, төсөвт ашигтай байдлаар зохицуулах тухай асуудал бодитоор урган гарна.

Ийнхүү судалгааны үр дүнгээс дараах саналыг гаргаж байна. Үүнд:

- Гэрч, хохирогчийг хамгаалах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг буюу гэрч, хохирогчид “нийгмийн бусад туслалцаа” үзүүлдэг хуулийн этгээдэд гэрээний үндсэн дээр тус чиг үүргийг хэрэгжүүлэх эрхийг эрх зүйн зохицуулалтад /Гэрч, хохирогчийг хамгаалах, туслалцаа үзүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн 5 дугаар зүйлийн 5.2.1-д “гэрч, хохирогчийг хамгаалах, туслалцаа үзүүлэх чиглэлээр төрийн захиргааны төв болон төрийн захиргааны байгууллагын хэрэгжүүлж байгаа зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллагаар гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлэх” гэж тусгасан/ тусгаж өгснийг хэрэгжүүлэх, тодорхой хэмжээний төсвийг төрөөс санхүүжүүлэх,
- ГХХтХ, Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хууль болон бусад хуулийн уялдаа холбоог нягтлах, нарийвчилсан зохицуулалт бий болгох буюу гэрч, хохирогчид “нийгмийн бусад туслалцаа” үзүүлэхэд зарцуулагдсан зардлыг эргээд хэрхэн төвлөрүүлэх талаар арга зам, боломжит хувилбарыг эрэлхийлэх;
- ГХХтХ-д заасан гэрч, хохирогчид туслалцаа үзүүлэх тусгай алба болон энэ чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг хуулийн этгээд хоорондын хамтын ажиллагаа, уялдаа холбоог сайжруулах үүднээс бодитой алхмуудыг шат дараатай хэрэгжүүлэх,
- Гэрч, хохирогчид туслалцаа үзүүлэх ажиллагаатай холбогдсон стандарт үйл ажиллагааны жагсаалт, “нийгмийн бусад туслалцаа”-г нарийвчлан тодорхойлсон журам батлах,
- ЦЕГ-ын дэргэдэх Гэрч, хохирогчийг хамгаалах хэлтсийн үйл ажиллагааг өргөжүүлэн сайжруулах, одоо ажиллаж буй түр хамгаалах байрны хүчин чадал, нөөц бололцоог нэмэгдүүлэх, уялдаа холбоог хангах,
- Гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажлыг бүхэлд нь “хэрэг хянан шийдвэрлэх явцад” авч байгаа нь гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажиллагааг хүндрүүлж байх тул урьдчилан сэргийлэх шатанд авч буй хамгаалах ажиллагаатай уялдуулах шаардлагатай байна.

**ЭХ СУРВАЛЖ**

**НЭГ. ЭРХ ЗҮЙН АКТ**
**МОНГОЛ УЛСЫН ОЛОН УЛСЫН ГЭРЭЭ**

1. Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц
2. Арьс үндсээр алагчлах үзлийн бүх хэлбэрийг устгах тухай олон улсын конвенц
3. Дипломат харилцааны тухай венийн конвенц
4. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт
5. Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай конвенц
6. Консулын харилцааны тухай венийн конвенц
7. Монгол, Хятадын хилийн дэглэмийн тухай Монгол Улсын Засгийн газар, Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улсын Засгийн газар хоорондын гэрээ

8. Терроризмын зорилгоор бөмбөг хэрэглэхийг хориглох тухай олон улсын конвенц

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

10. Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц

11. Хүүхдийг худалдах, хүүхдийн биеийг үнэлэх, хүүхдийг садар самуунд сурталчлахын эсрэг хүүхдийн эрхийн тухай конвенцид оруулах нэмэлт протокол

12. Хүн барьцаанд авахын эсрэг олон улсын конвенц

13. Олон Улсын гэрээний тухай венийн конвенц

14. Олон Улсын шүүхийн дүрэм

15. Олон Улсын эрүүгийн шүүхийн ромын дүрэм

16. Эдийн засаг, нийгэм соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт

17. Эмэгтэйчүүдийг алагчлах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенцийн нэмэлт протокол

18. Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенц

**МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ**

1. Авлигын эсрэг хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2006 он, №35

2. Архивын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1998 он, №2

3. Байгууллагын нууцын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1995 он, №7

4. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1998 он, №1

5. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2013 он, №30

6. Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №5

7. Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1998 он, №3

8. Даатгалын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2004 он, №20

9. Дипломат албаны тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2000 он, №39

10. Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2011 он, №8

11. Дотоодын цэргийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №12

12. Жолоочийн даатгалын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2011 он, №43

13. Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2015 он, №28

14. Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2006 он, №27

15. Захиргааны ерөнхий хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2015 он, №28

16. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016 он, №9

17. Зөрчлийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №24

18. Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №24

19. Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002 он, №7

20. Иргэний бүртгэлийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1999 он, №49 /2018 оны 11 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс хүчингүй болсонд тооцно./

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.mn.gov.mn

21. Иргэний улсын бүртгэлийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга 2018 оны 6 дугаар сарын 21-ны өдөр баталсан/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2018 он, №28

22. Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002 он, №8

23. Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992 он, №1

24. Монгол Улсын Хилийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №6

25. Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №11

26. Монгол Улсын Яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2004 он, №16

27. Монголын Улаан загалмай нийгэмлэгийн эрх зүйн байдлын тухай хууль / шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016 он, №5

28. Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2011 он, №26

29. Нийгмийн даатгалын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1994 он, №8

30. Нийгмийн халамжийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №8

31. Прокурорын тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №24

32. Тагнуулын байгууллагын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1999 он, №35

33. Татварын ерөнхий хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2008 он, №22

34. Төрийн албаны тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002 он, №28

35. Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №11

36. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2003 он, №2

37. Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2009 он, №26

38. Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992 он, №3

39. Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1997 он, №6

40. Хохирлыг эргэн төлөгдөх нөхцөлөөр барагдуулах тухай, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2007 он, №32

41. Хохирогчид нөхөх олговор олгох тухай, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2009 он, №28

42. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016 он, №9

43. Хөдөлмөрийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1999 он, №25

44. Хувь хүний нууцын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1995 он, №7

45. Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №11

46. Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2015 он, №8

47. Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №7

Хуулийн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

48. Хүнсний тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2013 он, №2

49. Хүнсний бүтээгдэхүүний аюулгүй байдлыг хангах тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2013 он, №2

50. Хүүхэд хамгаллын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016 он, №9

51. Цагдаагийн албаны тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №8

52. Цэргийн албаны тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016 он, №36

53. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №24

54. Шүүхийн шинжилгээний тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2010 он, №2

55. Эрүүл мэндийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2011 он, №21

56. Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2015 он, №8

57. Эрүүгийн хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016 он, №7

58. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №23

**УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ТОГТООЛ**

1. Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”

2. Улсын Их Хурлын 2016 оны 11 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”

3. Үндсэн хуулийн цэцийн 2014 оны 1 дүгээр дүгнэлтийн тухай /дугаар 21/

4. Хуулийн төслийг буцаах тухай /дугаар 20/

5. Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн талаар авах зарим арга хэмжээний тухай 2013 оны /дугаар 20/

**ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТОГТООЛ**

1. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах, туслалцаа үзүүлэх үндэсний хөтөлбөр, Засгийн газрын 2015 оны 346 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт

2. Хохирогчид нөхөх олговор олгох журам батлах тухай, Засгийн газрын 2009 оны 9 дүгээр сарын 23-ны өдрийн дугаар 294 тогтоол

3. Тогтоолын хавсралтад өөрчлөлт оруулах тухай, 2017 оны 4 дүгээр сарын 12-ны өдрийн дугаар 115 /Засгийн газрын 2015 оны 346 дугаар тогтоолд өөрчлөлт оруулах тухай/

**УЛСЫН ДЭЭД ШҮҮХИЙН ТОГТООЛ**

1. 2003 оны 2 дугаар сарын 20-ны өдрийн Улсын дээд шүүхийн тогтоол №02, Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай

2. 2009 оны 11 дүгээр сарын 30-ны өдрийн Улсын дээд шүүхийн зөвлөмж №04, Давж заалдах шатны шүүх хуралдаан, иргэний хэргийг хянан хэлэлцэх давж заалдах шатны шүүхийн ажиллагааны онцлог

3. 2007 оны 3 дугаар сарын 12-ны өдрийн Улсын дээд шүүхийн тогтоол №15, Согтуурах, мансуурах донтой өвчтэй этгээдийг захиргааны журмаар албадан эмчлэх, албадан хөдөлмөр хийлгэх тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай

4. 2006 оны 10 дугаар сарын 30-ны өдрийн Улсын дээд шүүхийн тогтоол №47, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн зарим зүйл заалтыг тайлбарлах тухай

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.legal.mn

5. 1997 оны 6 дугаар сарын 24-ний өдрийн Улсын дээд шүүхийн тогтоол №318, Шинээр илэрсэн нөхцөл байдлын улмаас шүүхийн шийдвэрийг дахин хянах тухай, Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зарим зүйл, хэсэг заалтыг тайлбарлах тухай

6. 2008 оны 10 дугаар сарын 10-ны өдрийн Улсын дээд шүүхийн зөвлөмж, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь гэрчийн мэдүүлэг

7. 2007 оны 11 дүгээр сарын 15-ны өдрийн Улсын дээд шүүхийн зөвлөмж, Шинээр илэрсэн нөхцөл байдлын улмаас шүүхийн шийдвэрийг дахин хянах тухай

8. 2016 оны 5 дугаар сарын 10-ны өдрийн Улсын дээд шүүхийн зөвлөмж, Эрх зүйн маргаантай харилцааг тогтоох, хуулийн холбогдох зохицуулалтыг зөв тайлбарлан хэрэглэх шүүгчийн ажиллагаа

9. 2008 оны 12 дугаар сарын 15-ны өдрийн Улсын дээд шүүхийн зөвлөмж, яллагдагч, шүүгдэгчийн мэдүүлгийг үнэлэх асуудлын тухай

**ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦИЙН ШИЙДВЭР**

1. 2005 оны 3 дугаар сарын 31-ны өдрийн Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтуудыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай дүгнэлт, №2

2. 2006 оны 1 дүгээр сарын 25-ны өдрийн Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтуудыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай дүгнэлт, №1

3. 2018 оны 6 дугаар сарын 16-ны өдрийн Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 8.2 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэг, 9.2 дугаар зүйлийн 13 дахь хэсэг нь Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай дүгнэлт, №9

4. 2016 оны 5 дугаар сарын 25-ны өдрийн Иргэний хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн зарим зүйл Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай дүгнэлт, №7

5. 2018 оны 2 дугаар сарын 2-ны өдрийн Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 67 дугаар зүйлийн 67.1.5 дахь заалт, 118 дугаар зүйлийн 118.5 дахь хэсгийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай дүгнэлт, №2

6. 2018 оны 5 дугаар сарын 25-ны өдрийн Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зарим зүйл хүчингүй болсонд тооцох тухай хууль, Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай дүгнэлт, №7

7. 2005 оны 6 дугаар сарын 27-ны өдрийн Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн зарим заалт үндсэн хуулийн холбогдох заалтуудыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай дүгнэлт, №5

8. 2015 оны 11 дүгээр сарын 18-ны өдрийн Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай дүгнэлт, №15

9. 2016 оны 3 дугаар сарын 16-ны өдрийн Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай дүгнэлт, №15

10. 2018 оны 6 дугаар сарын 6-ны өдрийн Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 83 дугаар зүйлийн 83.2 дахь заалт үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэх дүгнэлт, №8

**САЙДЫН ТУШААЛ**

1. Гадаад харилцааны сайдын 2013 оны 11 дүгээр сарын 15-ны өдрийн дугаар А/91 тушаал, Хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогчид үйлчилгээ үзүүлэх журам

2. Хөдөлмөрийн сайдын 2015 оны 7 дугаар сарын 9-ний өдрийн дугаар А/135 дугаар тушаал, Хохирогчийг ажлын байраар хангах, мэргэжлийн сургалтад хамруулах үйлчилгээ үзүүлэх журам

3. Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын үүрэг гүйцэтгэгчийн 2014 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдрийн А/112 дугаар тушаал, Биечилсэн хамгаалалтын журам /Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 7.1.3/

4. Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2014 оны 7 дугаар сарын 02-ны өдрийн А/112 дугаар тушаал, Гэрч, хохирогчийг мэдээллийн нууцлалыг хангах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэглэх журам /Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 7.1.4/

5. Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2014 оны 7 дугаар сарын 2-ны өдрийн А/113 дугаар тушаал, Гэрч, хохирогчийг тусгай техник хэрэгслийн жагсаалт, хэрэгслээр хангах, хэрэглэх журам /Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 7.1.5/

6. Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд сайдын 2014 оны 7 дугаар сарын 2-ны өдрийн А/114 дүгээр тушаал, Гэрч, хохирогчийг аюулгүй газарт түр байрлуулах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэглэх журам /Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 7.1.6/

7. Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайд, эрүүл мэндийн сайдын хамтарсан 2017 оны 4 дүгээр сарын 6-ны өдрийн дугаар А/84, /А/59/, А/130 дугаар тушаал, Хохирогчид үйлчилгээ үзүүлэх төрийн бус байгууллагыг магадлан итгэмжлэх журам

8. Эрүүл мэндийн сайд, Хууль зүйн сайдын хамтарсан 2014 оны 10 дугаар сарын 24-ний өдрийн А/250, А-171 дугаар тушаал, Гэрч, хохирогчид эрүүл мэндийн туслалцаа үзүүлэх журам /Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 18.1.3/

9. Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайдын 2017 оны 4 дүгээр сарын 20-ны өдрийн А/74 дүгээр тушаал, Сэтгэл зүйн зөвлөгөө үзүүлэх журам

10. Эрүүл мэндийн сайдын 2017 оны 10 дугаар сарын 12-ны өдрийн А/394 дүгээр тушаал, Хохирогчид сэтгэл заслын үйлчилгээ үзүүлэх журам

11.Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд, Эрүүл мэндийн сайд, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайдын 2017 оны 4 дүгээр сарын 6-ны өдрийн А/80, А/132, А/60, Нэг цэгийн үйлчилгээ үзүүлэх санхүүжүүлэх журам

**АЙМАГ, НИЙСЛЭЛ ИРГЭДИЙН ТӨЛӨӨЛӨГЧДИЙН ХУРЛЫН ШИЙДВЭР**

1. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг эрчимжүүлэх тухай 2008 оны 2 дугаар сарын 13-ны өдрийн №59

ХОЁР. НОМ, ГАРЫН АВЛАГА

1. Ч.Нямсүрэн “Гэмт хэргийн хохирогчийн эрх зүйн байдал” докторын ажил, 2013 он.

2. Ч.Нямсүрэн “Гэмт хэргийн виктимологи: хохирогч судлал”, 2005 он.

3. “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тогтолцоо, түүний эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох нь” сэдэвт хэлэлцүүлгийн илтгэлийн эмхэтгэл. 2016 он.

4. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайлан. 2018 он.

5. Монголын төр, эрх зүй №1 (87), 30 дахь тал, Х.Оюунжаргал “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах асуудал”, 2017 он.

6. Монголын төр, эрх зүй №3 (73), 26 дахь тал, Д.Тайванхүү “Хохирогчийн эрх зүйн байдал”, 2017 он.

7. Монголын төр, эрх зүй №3 (73), 30 дахь тал, Г.Намуунзул “Хохирогчийн эрхийг хамгаалахад тулгамдаж буй асуудал”, 2017 он.

8. Монголын төр, эрх зүй №3 (73), 36 дахь тал, Ш.Оюунханд “Сэтгэл санааны хохирол ба Олон Улсын хэм хэмжээ”, 2017 он.

9. Монголын төр, эрх зүй №4 (89), 16 дахь тал, Д.Энх-Амгалан “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт, тулгамдаж буй асуудал”, 2017 он.

10. Монголын төр, эрх зүй №4 (90),18 дахь тал, “Гэмт хэргийн хохирогчид учирсан сэтгэл санааны хохирлыг арилгах хууль зүйн үндэслэлийн зарим асуудал” 2017 он.

11. Монголын төр, эрх зүй №4 (90), 28 дахь тал “Гэрч, хохирогч хүүхдийн эрх ашгийг хамгаалах олон улсын эрх зүйн зохицуулалт хамгаалалтын уламжлал шинэчлэлийн асуудал”, 2017 он.

12. “Орчин үеийн эрх зүйн тулгамдсан асуудлууд” эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлийн эмхэтгэл, 216 дахь тал, Г.Лхагвасүрэн “Гэмт хэргийн улмаас нийгэм, иргэдэд учирсан хохирлыг төрөөс барагдуулах эрх зүйн зохицуулалтын асуудал”, 2015 он.

13. “Орчин үеийн эрх зүйн тулгамдсан асуудлууд” эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлийн эмхэтгэл, 317 дахь тал, М.Доржсүрэн “Гэмт хэргийн сэтгэл санааны хохирол”, 2015 он.

14. Тодорхой төрлийн гэмт хэрэг мөрдөх аргачлал /хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч болон судлаач, оюутнуудад зориулсан гарын авлага/ 23 дахь тал, Гэмт этгээд, хохирогчийн хувийн байдлыг тогтоох ажиллагаа, 2016 он.

15. Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал: онол, арга зүй, хэрэгжилт, 23 дахь тал, “Үндсэн хуулийн цэц үндсэн хуулиар баталгаажсан иргэний эрхийг хамгаалж ирсэн нь”, 2017 он.

16. “Хууль сахиулах үйл ажиллагаа: онол практикийн тулгамдсан асуудал” олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, 205 дахь тал, Л.Галбаатар “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тогтолцоо, эрх зүйн орчин боловсронгуй болгоход тулгамдаж буй асуудлууд”, 2016 он.

17. “Хууль сахиулах үйл ажиллагаа: онол практикийн тулгамдсан асуудал” олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, 231 дахь тал, Ц.Дулмаа “Монгол Улсад эрх нь хамгийн их зөрчигдсөн хүмүүс бол гэмт хэргийн хохирогчид”, 2016 он.

18. “Хууль сахиулах үйл ажиллагаа: онол практикийн тулгамдсан асуудал” олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, 238 дахь тал, Элико Циклаури Ламмих “Тодорхой үзэгдэл болох хүчирхийлэл, түүний илрэх хэлбэрүүд” Феномен насалия- Формы её проявления, 2016 он.

19. “Хууль сахиулах үйл ажиллагаа: онол практикийн тулгамдсан асуудал” олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, 265 дахь тал, Г.Баттулга “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тогтолцоо, эрх зүйн орчны боловсронгуй болгоход тулгамдаж буй асуудлууд”, 2016 он.

20. “Хууль сахиулахуйн инноваци” олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл 54 дахь тал, М.Ичинноров “Гэрч, хохирогчийг төрийн нэрийн өмнөөс хамгаалах нь эрх зүйн шинэтгэлийн чухал алхам мөн”, 2014 он.

21. “Хууль сахиулахуйн инноваци” олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, 85 дахь тал, Э.Өлзийлхам “Хүн худалдаалах гэмт хэргийн хохирогчийг хамгаалахад хүний эрхэд суурилсан хандлагыг авч үзэх хууль сахиулахын шинэчлэл” 2014 он.

22. Хууль дээдлэх ёс, Цуврал 63, 143 дахь тал, Л.Галбаатар “Гэрч, хохирогчийг хамгаалах нь”, 2017 он.

23. “Хүний эрх” цуврал нийтлэл, 33 дахь тал, Гэрч, хохирогчийг хамгаалах нь, 2012 он.

24. “Хүний эрх” цуврал нийтлэл, 46 дахь тал, Хохирогч хамгаалал, 2013 он.

25. “Хүний эрх” цуврал нийтлэл, 92 дахь тал, Эдийн бус хохирол нөхөн төлүүлэх эрх, 2013 он.

26. “Хүний эрх” цуврал нийтлэл, 46 дахь тал.

27. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх шатанд прокурор, цагдаа, гааль, тагнуулын байгууллагын уялдаа, түүний онцлог, 2013 он.

28. “Хүний эрх” сэтгүүл №2, 51 дахь тал, Б.Мөнхшүр “Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийн гэрч, хохирогчийн эрхийг хамгаалах зарим асуудал”, 2017 он.

29. Хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэлд хариу үйлдэл үзүүлэх, насанд хүрээгүй гэрч, хохирогчтой харилцан НҮБ-ын стандарт, 78 дахь тал, “Гэмт хэргийн гэрч, хохирогч хүүхэдтэй холбоотой асуудлаарх шүүн таслах ажиллагаа загвар хууль, холбогдох тайлбар”, 2015 он.

30. Шинжлэх ухааны академийн мэдээ, №1 (221) “Гэмт хэргийн статистик зүйн онол, практикийн тулгамдсан асуудал”, 2017 он.

31. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн судалгааны тайлан, 2017 он.

32. “Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном” Монгол Улсад гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөл, 2016 он.

ХҮСНЭГТЭН ДАХЬ ИШЛЭЛ

[1] ХЗДХ сайдын журмаас гадна ХТЭТ, ХЭҮТ-ийн нийгмийн туслалцаа үзүүлж буй байдалд ажиглалт хийснээр хамтад нь оруулж сайжруулахыг зорьсон болно.

[2] ХЗДХ сайдын 2017.2.14-ний өдрийн А/39 дүгээр тушаалаар батлагдсан “Хүчирхийлэлд өртсөн хүүхдийг түр хамгаалах журам”-ыг баримжаалав.

[3] Бүртгэлийн гэрчилгээ олгохоос эхлээд улсын бүртгэлийн дэлгэрэнгүй лавлагаа авах хүртэлх үйлчилгээ багтах юм.

[4] Нэг байршлаас нөгөө байршил руу ирэх, очих хугацаа, замын хөдөлгөөний нягтаршил зэргийг харгалзан дээд хугацаагаар тооцов.

[5] Энэ нь анхан шатны зөвлөгөө өгөх хугацаа бөгөөд сэтгэл заслын эмчилгээ 2 жил хүртэл хугацаагаар үргэлжилдэг байна.

[6] Бага үнэтэй, түргэн элэгдэх, ахуйн эд зүйлс.

[7] Хог хаягдал зайлуулах, устгал, ариутгалд хамаарах бөгөөд хангамж, бараа материалын зардлын нэг хэсэг болдог байна.

[8] Нэг ширхэг автомашинд ногдох зардал.

[9] МУЗГ-ын 2005 оны 233 дугаар тогтоол “Үндсэн хөрөнгийн элэгдэл тооцох журам, Үндсэн хөрөнгийн элэгдэл тооцоход баримтлах хугацаа, жилд байгуулах элэгдлийн хэмжээ”.

[10] Мөн тэнд – Хоёрдугаар хавсралт, Үнийг дунджаар 800,000₮ гэж тооцоход 20% нь элэгдэл, хорогдол буюу 160,000₮ болно.

[11] Мөн тэнд – Хоёрдугаар хавсралт, Эд хогшил болох ширээ, сандал, шүүгээ, утасны аппаратын үнийг дунджаар 1,000,000₮ гэж тооцоход 10% нь элэгдэл хорогдол буюу 100,000₮ болно.

[12] ЗГ-ын 2002 оны 120 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар батлагдсан “Төрийн албан хаагчийн албан ажлын унаа, өрөөний талбайн хэмжээ, тавилга, хэрэгслийн нийтлэг жишиг”–т заасны дагуу нэг дэс түшмэлд ногдох ажлын өрөөний талбай 8м2 талбай байна. Үүнээс 2,300,000,000₮ 4483м2 = 513,049.29₮ нь 1м2 талбайн өртөг бөгөөд 8м2 талбайн өртөг нь 4,104,394.37₮ болно. Нэг албан хаагчид оногдох талбайн өртөг 4,104,394.37₮ гэж тооцоход 1,6% нь элэгдэл хорогдол буюу 65,670₮ болно.

Хүүхэд хүний хүчирхийлэл Үндэсний хэвлэлэгч

[13] Мөн тэнд. Түр хамгаалах байрны 1 хоногийн зардалд “Цалин, шимтгэл” гэдгийг нэгтгэн “цэвэрлэгээ, үйлчилгээний хөлс” гэж өөрчилсөн ба нийт үнийн дүнд өөрчлөлт ороогүй болно. /ажилтны цалин хөлсийг хүний нөөцийн зардалд тооцсон тул энд давхардуулан тооцох шаардлагагүй гэж үзлээ./

[14] “Хохирогчийг хамгаалах байрны үйлчилгээнд тавих нийтлэг шаардлага” MNS 6040:2009 Монгол Улсын стандартад зааснаар “Түр хамгаалах байр” гэж хохирогчийг хүлээн авснаас эхлэн 1 долоо хоногоос 3 сар хүртэлх хугацаанд тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх газрыг хэлэх бөгөөд нийт зардлыг тооцохдоо дээд хугацаа болох 3 сар буюу 90 хоногийн хугацаагаар тооцов. Ингэхдээ Хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээний ерөнхий газрын даргын 2018 оны 4 дүгээр сарын 19-ний өдрийн А/80 дугаар тушаалын хавсралтаар баталсан нэг хоногийн зардлыг 90 хоногоор үржүүлэн нийт дүнг гаргасан.

[15] А/80 дугаар тушаалын хавсралтад бичиг баримттай холбоотой үйлчилгээний зардлыг тусгаснаас нийт дүнг авав.

[16] Мөн тэнд. Нэг үйлчлүүлэгчид шаардлагатай уламжлалт болон орчин үеийн аргаар сэргээн засах үйлчилгээний дүнг нэгтгэн гаргасан.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

# ЗАХИРГААНЫ ЕРӨНХИЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВРЫН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## УДИРТГАЛ

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.3 дахь хэсэгт “Энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомж мөрдөгдөж эхэлснээс хойш 5 жил тутам хийх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд дээрх хугацаанаас өмнө хийж болно” гэж, УИХ-аас 2017 онд баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 151 дүгээр зүйлд Захиргааны ерөнхий хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгахаар тус тус тусгажээ.

Үүний дагуу Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны 2018 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний 1.1.25 дахь хэсэгт Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ хийх, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийж, тус үнэлгээний үр дүнд тулгуурлан “Захиргааны ерөнхий хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөл”-ийг боловсруулж, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газарт хүргүүлэхээр заасан байна.

Захиргааны ерөнхий хууль /цаашид ЗЕХ гэх/ нь нийтийн эрх зүйн хүрээнд гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэн захиргааны байгууллагаас захиргааны акт, захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах, захиргааны гэрээ байгуулах замаар иргэн, хуулийн этгээдтэй харилцах үйл ажиллагааны эрх зүйн суурь зохицуулалтыг бүрдүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч буй эсэх, судалгааны хүрээнд сонгосон зохицуулалт болох захиргааны гэрээ, захиргааны байгууллага хохирлоо барагдуулахтай холбоотой зохицуулалт болон “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчим нь практикт хэрхэн хэрэгжиж буй, мөн энэ хууль нь тавьсан зорилгодоо хүрсэн эсэхийг Засгийн газраас баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу үнэлэв.

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шаттайгаар хийсэн ба “төлөвлөх” шатанд дараах ажлыг гүйцэтгэв. Үүнд:

1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох;
2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох;
3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох;
4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох;
5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох;
6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох.

### 1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох

Иргэн, хуулийн этгээд иргэний болон хуулийн этгээдийн бодлого эсхүл эд хөрөнгийн бүртгэлээс эхлээд нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөх зэргээр эрх, үүргээ бодитой хэрэгжүүлэхийн тулд захиргааны байгууллагатай зайлшгүй харьцах

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Б.Болор, Д.Цэцэгдарь, Ц.Оюунчимэг нар хамтран гүйцэтгэв.

шаардлага гардаг.[2] Захиргааны байгууллага, иргэн, хуулийн этгээд хоорондын харилцааны нийтлэг асуудлыг[3] салбар хуулиудаас гадна суурь хууль болох ЗЕХ-иар зохицуулдаг.

2015 онд баталсан ЗЕХ-иар захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны нийтлэг журам, захиргааны үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр болох захиргааны акт болон захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон актаас гадна шинээр захиргааны гэрээний талаар нэг бүлэг зохицуулалт орсон байна[4]. Тус 5 дугаар бүлэгт захиргааны гэрээг ямар төрлийн харилцаанд байгуулж болох, захиргааны гэрээний хэлбэр, түүнчлэн талуудын эрх үүргийн талаар ерөнхийлөн зохицуулсан боловч захиргааны гэрээтэй холбоотой үүргийн гүйцэтгэлийг хэрхэн хангах талаар тодорхой заагаагүй бөгөөд 58 дугаар зүйлд заасны дагуу хэрэв өөрөөр зохицуулсан захиргааны хэм хэмжээ байхгүй тохиолдолд Иргэний хуулиас нөхөн то хируулж хэрэглэхээр зохицуулсан байна.

Түүнчлэн “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчим нь Захиргааны хэргийн шүүхийн практикт хэрэг хянан шийдвэрлэхдээ уг зарчмыг хэрэглэж буй байдал нь албан бус онолын тайлбараас зөрсөн, шүүх, шүүгчид өөр өөрөөр тайлбарлан хэрэглэж байгааг нэг мөр болгож, хэрэглээг нэмэгдүүлэх шаардлагатай байгаа нь ажиглагдаж байна.

Мөн иргэн, хуулийн этгээдэд учирсан хохирлыг Төрийн албаны тухай хуулийн /цаашид ТАтХ гэх/ 4 дүгээр зүйлийн 4.2.7 дахь заалтад “хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх явцад гаргасан алдааны улмаас төрийн албан хаагчийн учруулсан хохирлыг төр хариуцан арилгахаар” хуульчилсан байдаг. Харин төр буруутай этгээдээр хэрхэн хохирлоо барагдуулах талаар ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйл болон бусад салбарын хуулиудад зохицуулсан байдаг хэдий ч энэхүү зохицуулалт практикт огт хэрэгждэггүйг судалгаа-[5]гаар тогтоосон байна.

Иймд үнэлгээний аргачлалын 3 дугаар зүйлийн 3.2.1 дэх хэсэг “тухайн хууль тогтоомжийг шүүхийн практикт хэрэглэн хэрэг, маргааныг шийдвэрлэхэд хүндрэл, бэрхшээл гарах, ойлгомжгүй, зөрчилтэй зохицуулалттай байх, тэдгээр нь цаашид тухайн харилцаанд сөрөг үр дагавар үүсэх”-ийн дагуу нөхцөл байдал бий болсон байх тул ЗЕХ-ийн зарим зүйл заалтад үнэлгээ хийх шаардлагатай гэж үзлээ.

**1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох**

Судалгааг гүйцэтгэхдээ хуулийн бүхий л зүйл, заалтад хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ хийх нь үнэлгээний ач холбогдлыг бууруулдаг. Иймд Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ хуулийн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд ашуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, тулгамдаж буй асуудалд холбогдох дараах зохицуулалтыг сонгон авч үнэлгээний хүрээг тогтоов. Үүнд:

---

[2] Д.Сүнжид,“Захиргааны Ерөнхий хууль: Үзэл баримтлал, хэрэглээ”, 2017 он, https://www.mglbar.mn/?action=content&view=article&id=1984 Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

[3] Хууль зүйн яам, “Захиргааны ерөнхий хуулийн төслийн үзэл, баримтлал”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4 (44), 2013 он, 8 дахь тал.

[4] ЗЕХ-ийн 5 дугаар бүлэг. Төрийн мэдээллийн эмхэтгэл 2015 он, №28

[5] Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, Уб., 2018 он, 15 дахь тал.

| Үнэлгээний хүрээ | Сонгосон зүйл, заалт | Шалгуур үзүүлэлт | Харьцуулах хэлбэр |
|---|---|---|---|
| Захиргааны гэрээ | ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйлийн /52.1, 52.2, 52.2.1, 52.2.2, 52.2.3, 52.2.4, 52.2.5/ | Зорилгодоо хүрсэн түвшин | Хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш |
| “Зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчим | ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн /4.2.5./ | Практикт нийцэж байгаа байдал | Хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш |
| Захиргааны байгууллага хохирлоо барагдуулах | ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйлийн /103.1, 103.2, 103.3, 103.4/ | Практикт нийцэж байгаа байдал | Хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш |

### 1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох

Хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхдээ оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг харгалзан үнэлгээний аргачлалын 3 дугаар зүйлийн 3.4 дэх хэсэгт заасан 6 шалгуур үзүүлэлтээс “зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлт болон “практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтүүдийг сонгон үнэлгээг гүйцэтгэв. Сонгосон зүйл заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 1. “Зорилгодоо хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | 52 дугаар зүйл | 52.1.Захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж, эсхүл дуусгавар болгохоор захиргааны гэрээг эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцүүлэн байгуулж болно. |
| | | 52.2.Дараах харилцаанд захиргааны гэрээг хэрэглэж болно:<br>52.2.1.төрийн алба, боловсрол, эрүүл мэнд, байгаль орчныг хамгаалах болон бусад захиргааны эрх зүйн харилцаанд;<br>52.2.2.захиргааны байгууллага өөрийн зарим чиг үүрэг, эрх мэдлийг бусад этгээдэд шилжүүлэх харилцаанд;<br>52.2.3.дэд бүтцийн болон нийгмийн суурь үйлчилгээг бий болгох, тогтвортой ашиглахтай холбогдсон харилцаанд;<br>52.2.4.концессын харилцаанд;<br>52.2.5.хуульд өөрөөр заасан бусад харилцаанд. |

*Хүснэгт 2. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | 4 дүгээр зүйл | 4.2.5.“зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчим |
| 2 | 103 дугаар зүйл | 103.1.Иргэн, хуулийн этгээдийн хохирлыг барагдуулсны улмаас өөрт учирсан хохирлыг захиргааны байгууллага Иргэний хуулийн 498.5-д заасны дагуу гэм буруутай албан тушаалтнаар буцааж төлүүлнэ. |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

| | | |
|---|---|---|
| | | 103.2.Энэ хуулийн 103.1-д заасан гэм буруутай албан тушаалтнаар хохирлыг төлүүлэх үүргийг тухайн захиргааны байгууллагын дээд шатны байгууллагын дотоод аудитын нэгж хариуцна. |
| | | 103.3.Энэ хуулийн 103.2-т заасан дээд шатны байгууллагын дотоод аудитын нэгж байхгүй бол гэм буруутай албан тушаалтнаар хохирлыг төлүүлэх үүргийг төрийн аудитын байгууллага хариуцна. |
| | | 103.4.Гомдлыг хянан шийдвэрлэсэн дээд шатны захиргааны байгууллага болон шүүх хохирлыг буруутай албан тушаалтнаар төлүүлэхээр гаргасан актын хувийг холбогдох аудитын байгууллагад хүргүүлэх үүрэгтэй. |

**1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох**

ЗЕХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ аргачлалын 3.5.3 дахь хэсэгт заасан дөрвөн харьцуулах хэлбэрээс аль тохиромжтойг нь сонгох журамтай. Энэ дагуу аргачлалын 3.5.3.1-д заасан хууль тогтоомжийн байх ёстой болон одоо байгаа түвшинд үнэлэх хувилбарыг сонгон үнэлгээг хийсэн болно.

**1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох**

Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолохдоо ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйл “зорилгодоо хүрсэн эсэх”, мөн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 болон 103 дугаар зүйл “практикт хэр нийцэж байна вэ?” гэсэн асуултын хүрээнд үнэлгээг хийж гүйцэтгэв.

**1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох**

Мэдээлэл цуглуулахдаа аргачлалын 3.7.3-т тодорхойлсон дөрвөн аргаас 3.7.3.1 дэх хэсэгт заасан “бэлэн байгаа мэдээллийг цуглуулахдаа тухайн хууль тогтоомжийг хэрэглэж гаргасан шүүхийн шийдвэр буюу шүүхийн практик, тухайн сэдвээр гарсан мэргэжлийн ном, товхимол, гарын авлага, эмхэтгэл, өгүүлэл, илтгэл, эрдэм шинжилгээ, судалгааны тайлан, статистикийн тоо баримт, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эх сурвалжийг ашиглах” аргыг сонгон, мөн ЗЕХ хэрэгжиж эхэлснээс хойших Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрүүдийг судлах замаар үнэлгээг хийв.

## ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

Үнэлгээг хийхдээ дараах судалгааны тайлан, гарын авлага, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэлийг ашиглах болно. Үүнд:

1. Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, 2018 он

Тус судалгаанд захиргааны гэрээг бүлэг болгон шинээр хуульчилсан нь ихээхэн ач холбогдолтой зохицуулалт болсон хэдий ч практикт захиргааны гэрээг захиргааны байгууллагууд чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ цөөн хэрэглэж байгааг дурджээ. Түүнчлэн ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйлд заасан төрийг хохиролгүй болгох асуудлыг шийдвэрлэхгүй байгаа нь төрийн албан хаагчдыг хариуцлагагүй шийдвэр гаргах замаар иргэн, хуулийн этгээдэд хохирол учруулах явдлыг улам бүр нэмэгдүүлж байгаа бөгөөд ялангуяа төрийн албанаас үндэслэлгүйгээр халах явдал жил ирэх тусам өсөх хандлагатай байгаа тул буруутай этгээдээр төрийг буцааж хохиролгүй болгох ажиллагааг хэрэгжүүлэх, хэвшүүлэх шаардлагатай гэжээ.

2. “Хууль дээдлэх ёс” сэтгүүл №3 (68) 2018 он

Зарчим нь тунхаглал төдий зүйл биш, шүүх хэрэглэдэг хуулийн хэм хэмжээ, нөгөөтэйгээр уг зарчимд нийцээгүйн улмаас захиргааны актыг хүчингүй болгох, илт хууль бусад тооцсон үр дагавар нь алдаатай шийдвэр гаргасан албан тушаалтанд

ЗЕХ-ийн 105 дугаар зүйлд заасан хариуцлага ногдуулдаг учир 105 дугаар зүйлийн зохицуулалтыг баримтлах шаардлагатай байна.

3. “Шүүх эрх мэдэл” сэтгүүл №3, 2015 он

Төрийн албан хаагчийн гэм буруутай үйлдлээс учирсан хохирлыг төр хариуцах нь ихэнх улс оронд байгаа ч, тухайлбал: Францад төрийн үйлчилгээ явуулж байхад хувь хүнд хохирол учрах эрсдэл байдаг учир төрөөс нөхөн төлбөр олгох нь хүлээн зөвшөөрөгдсөн зайлшгүй зардал гэж тооцогддог байна. ОХУ болон ХБНГУ-ын хувьд төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанаас учирсан хохирлыг төр хариуцан арилгах тухай үзэл санааг Үндсэн хуулийн түвшинд хуульчилсныг суурь болгон Иргэний хуулиар зохицуулдаг.

**ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ**

**1.1. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал**

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 1. ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйл зорилгодоо хүрсэн эсэх?

**ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйл Захиргааны гэрээ**

52.1. Захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж, эсхүл дуусгавар болгохоор захиргааны гэрээг эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцүүлэн байгуулж болно.

52.2. Дараах харилцаанд захиргааны гэрээг хэрэглэж болно:

52.2.1.төрийн алба, боловсрол, эрүүл мэнд, байгаль орчныг хамгаалах болон бусад захиргааны эрх зүйн харилцаанд;

52.2.2.захиргааны байгууллага өөрийн зарим чиг үүрэг, эрх мэдлийг бусад этгээдэд шилжүүлэх харилцаанд;

52.2.3.дэд бүтцийн болон нийгмийн суурь үйлчилгээг бий болгох, тогтвортой ашиглахтай холбогдсон харилцаанд;

52.2.4.концессын харилцаанд;

52.2.5.хуульд өөрөөр заасан бусад харилцаанд.

Захиргааны гэрээний тухай ойлголт нь захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухаанд XIX зууны хоёр дахь хагаст бүрэлдэн нэвтэрсэн байдаг бол манай улсын хувьд харьцангуй хожуу 1960-аад онд заавал байгуулах нэг тал нь давуу эрхтэй аж ахуйн “төлөвлөгөөт гэрээ” бий болсноор захиргааны гэрээний үзэл санаа чанарын хувьд одоогийнхоос ялгаатайгаар нэвтэрч эхэлсэн гэж үздэг.[6]

УИХ-аас 2015 онд баталсан ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйлд захиргааны гэрээний тухай, ямар төрлийн харилцаанд тухайн гэрээг байгуулж болох талаар төрөлжүүлж тусгайлан нэг бүлэг болгон, албан ёсоор хуульчилсан нь эрх зүйн хувьд шинэлэг бөгөөд нэг шат ахих дэвшилттэй алхам болжээ.

ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж, эсхүл дуусгавар болгохоор захиргааны гэрээг эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцүүлэн байгуулж болно” гэж хуульчилж өгсөн нь захиргаа үйл ажиллагаандаа гэрээг сонгон хэрэглэх эрхийг нээлттэй олгосон.

52.1.Захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж, эсхүл дуусгавар болгохоор захиргааны гэрээг эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцүүлэн байгуулж болно.

Захиргаа үйл ажиллагаагаа захиргааны гэрээ, захиргааны акт, захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон акт гэсэн гурван хэлбэрээр явуулдаг. Захиргааны үйл ажиллагааны нэг хэлбэр болох захиргааны гэрээг тодорхойлбол “нийтийн захиргааны байгууллага чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд явуулж буй үйл ажиллагааны хэлбэр нь гэрээ юм”[7],

[6] П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, Уб., 2016 он, 235 дэх тал.

[7] Ц.Цогт. Нийтийн эрх зүй дэх захиргааны гэрээ хувийн эрх зүйн гэрээнээс ялгагдах онцлог, шүүхийн хяналт. Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, Уб., 2007 он, 3 дахь тал.

“захиргааны гэрээний холбогдох ойлголтыг салбарын хуулиудад зохицуулсан байдаг”[8]. Захиргааны гэрээтэй холбогдох зохицуулалтыг салбарын хуулиудад тусгахдаа “бүрэн эрх” нэр томьёог хэрэглэж, бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ, биелэлтийг зохион байгуулах, иргэдийг татан оролцуулах, харилцан тохиролцох хэмээн тус тус заасан байдаг.

Өөрөөр хэлбэл, “захиргааны гэрээ” гэдэг нь нийтийн захиргааны байгууллага гэрээний оролцогч тал болж өөр бусад субъектүүдтэй /захирах, захирагдах харилцаатай буюу тэгш бус эрхтэй субъект/ эсхүл /эрх мэдлийн хувьд ижил түвшний субъект/ тодорхой асуудлаар нийтийн эрх ашгийн төлөө хийсэн хэлцлийг ойлгоно.

Захиргааны гэрээний зохицуулалтыг ЗЕХ-д хэт ерөнхий байдлаар зохицуулж, гэрээ байгуулах журам, талуудын эрх үүрэг, гэрээнд тавигдах шаардлага, хугацаа, маргаан гарсан тохиолдолд хянан шийдвэрлэх арга замыг нарийвчилсан байдлаар зохицуулаагүй байна[9]. Тухайлбал: Ойн тухай хууль, Хог хаягдлын тухай хууль гэх мэт. Мөн захиргааг чиг үүргээ хэрэгжүүлэх хүрээнд гэрээ байгуулах эрх олгосон заалтыг тусгасан боловч бусад салбарын хуулиудтайгаа хэрхэн уялдаж байгаа нь тодорхойгүй байна. Иймд практикт байгуулагдаж буй гэрээ болгонтой танилцах шаардлагатай[10] байна.

Хууль хэрэгжсэнээс хойш захиргааны хэргийг шийдвэрлэсэн судалгааг үзвэл захиргааны гэрээтэй холбоотой хэрэг маргаан орон нутагт 4 шийдвэрлэгдсэн бол нийслэлд 6 хэрэгт хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явагдаж байна.[11] Захиргааны гэрээ гэдэг ойлголт практикт нэвтрээд удаагүй учир энэ тоо бага харагдаж байж болох юм. Гэвч цаашид ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.2 дахь хэсэгт заасан харилцааг бүхэлд нь зохицуулаад ирэхээр энэ тоон үзүүлэлт өсөх хандлагатай байна.

Захиргааны байгууллага хуулиар хүлээсэн иргэдэд үйлчлэх үүргээ биелүүлэхдээ хамтын ажиллагааны хэлбэр болох гэрээг ашиглаж байна[12]. Тухайлбал: Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хуульд хүүхдийн талаар явуулах төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх асуудлыг хүүхэд, залуучуудын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн хариуцан явуулахдаа хүүхдийг хамгаалах, хөгжүүлэх чиг үүрэг бүхий төрийн бус байгууллагатай хамтран ажиллах хэлбэр чиг үүргээ хэрэгжүүлж байна.

Захиргааны гэрээг үйл ажиллагаандаа хэрэглэх болсноор захиргааны байгууллага, албан тушаалтны дунд ямар гэрээг захиргааны гэрээ гэх вэ? Хэрхэн хувийн эрх зүйн иргэний гэрээнээс ялгах вэ? гэдэг асуудал тулгардаг. Захиргааны гэрээг иргэний гэрээнээс ялгахын тулд ерөнхий суурь онолын зарчмуудыг тайлбарлах замаар шаардлагатай тохиолдолд нэмэлт шалгуур үзүүлэлтүүдийг нь харгалзан үзэх, гэрээний зүйл буюу нөхцөл, маргааны харьяалал, эрх зүйн үр дагавраар нь ялгах боломжтой юм.

Ерөнхий суурь онол гэдэгт[13]:

Субъектийн онол: нийтийн эрх зүйн харилцаанд оролцогчдын эрх зүйн байдал нь захирах, захирагдах харилцаанд үндэслэдэг бол хувийн эрх зүйн харилцаа нь субъектүүдийн эрх тэгш байдалд үндэслэдэг. Гэрээний нэг тал заавал захиргааны байгууллага байхыг шаарддаг ба гэрээгээр зохицуулах харилцаа нь захирах,

[8] Г.Банзрагч. “Эдийн засгийн захиргааны эрх зүй”, 2013 он, 122 дахь тал.

[9] Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, Уб., 2018 он, 236 дахь тал.

[10] Мөн тэнд, 236 дахь тал.

[11] Мөн тэнд, 236 дахь тал.

[12] Ц.Цогт. “Нийтийн эрх зүй дэх зохицуулалтын арга: Захиргааны гэрээ”, Монголын төр эрх зүй сэтгүүл, Уб., 2007 он, 6 дахь тал.

[13] Ханнс-Зайделийн сан, “Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар”, Уб., 2017 он, 240 дахь тал.

захирагдах шинжтэй буюу тэгш бус эрх бүхий субъектүүдийн хоорондын харилцаа байна.

Ашиг сонирхлын онол*:* гэрээний субъектүүд нийтийн ашиг сонирхлын төлөө нэгдэхийг хэлнэ. Энэ нь гэрээгээр зохицуулагдаж байгаа харилцаанд нийтийн ашиг сонирхол хөндөгдөхийг ойлгоно.

Шатлалын онол: энэ онол нь эрх зүйн хэм хэмжээн дэх субъектийн субъектив эрх, үүрэгт үндэслэсэн байдаг. Гэрээний талуудын эрх үүрэг нь шаталсан шинжтэй байхыг ойлгоно.

Гэрээний зүйлийн онол: гэрээний зүйл нь аль эрх зүйд хамаарч байгаагаар нь хувийнх эсхүл нийтийнх гэж ангилах боломжтой. Хэрэв захиргааны эрх зүйд хамаарч байвал захиргааны гэрээ байх боломжтой. Гэрээний зүйл нь гэрээний гол нөхцөл болно. Гэрээг байгуулахдаа гэрээний гол нөхцөлийг зайлшгүй тохиролцсон байна. Энэхүү гэрээнээс үүсч байгаа эрх зүйн үр дагавар нь захиргааны эрх зүйд харьяалагдаж байвал уг гэрээ захиргааны гэрээнд хамаарна. Гэхдээ энд бас захиргааны байгууллага өөрийн үйл ажиллагаандаа (захиргааны эрх зүйн салбарт) иргэний гэрээг хэрэглэж болдогыг анхаарах хэрэгтэй[14].

Дээрх онолууд нь практикт иргэн болон захиргааны гэрээний хоорондын ялгааг тодийлөн сайн гаргаж чаддаггүй байна. Тиймээс ямар харилцааг зохицуулж байгаа, ямар эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэж байна, маргаан гарсан тохиолдолд ямар эрх зүйн журмаар шийдвэрлэх зэргээс хамаарч нэмэлт шалгуураар ангилах нь илүү үр дүнтэй. Нэмэлт шалгуур үзүүлэлтэд[15]:

Хууль тогтоомжид тусгагдсан байдлаар нь: захиргааны гэрээ заавал нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээнд тусгагдсан байж захиргааны эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж, дуусгавар болгоно.

Гэрээний зорилго, агуулгаар нь: захиргааны гэрээ болгон нийтийн зорилтыг шийдвэрлэхийн тулд байгуулагддаг бөгөөд заавал гэрээний нэг тал төрийг төлөөлсөн тодорхой эрх мэдэл бүхий захиргааны байгууллага, албан тушаалтан байна. Төр өөрийн ашиг сонирхлыг эдгээр субъектүүдээр дамжуулан гэрээнд тусгаж өгдөг.

Гэрээний талууд гэрээний нөхцөлд нөлөөлөх байдлаар нь: захиргааны гэрээний нөхцөлийг ихэнх тохиолдолд хуульд урьдчилан заагаад өгчихсөн байдаг учир иргэний гэрээг бодвол гэрээний нөхцөлийг өөрчлөх, өргөтгөх асуудал харьцангуй хаагдмал байдаг.

Маргаан гарахад ямар эрх зүйн журмаар шийдвэрлэгдэж байгаагаар нь: захиргааны гэрээтэй холбоотой маргааныг захиргааны журмаар хянан шийдвэрлэдэг.

Захиргааны гэрээ нь бичгээр хийгдсэн байх ба тогтсон загвар, албан бичгийн хэлбэртэй, заавал бүртгэгдсэн байх ёстой бөгөөд гэрээний гүйцэтгэлд захиргааны эрх мэдэл бүхий албан тушаалтан хяналт тавина. Харин иргэний гэрээ нь амаар, бичгээр, бодит үйлдлээр хийгдэж болно. Иргэний эрх зүйн гэрээний агуулгыг талууд өөрсдөө тохирч чөлөөтэй байгуулдаг бол захиргааны гэрээний хувьд захирах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгын үндсэн дээр байгуулагддаг учир гэрээний чөлөөт байдал үйлчилдэггүй онцлогтой. Түүнчлэн, иргэний гэрээний хувьд үл хөдлөх хөрөнгөтэй холбоотой, ипотек, бэлэглэлийн гэх мэт тодорхой төрлийн хуульд зааснаас бусад төрлийн гэрээг бүртгүүлэхийг шаарддаггүй.

[14] П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, Уб., 2016 он, 250 дахь тал.

[15] Ханнс-Зайделийн сан, “Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар”, Уб., 2017 он, 242 дахь тал.

52.2. Дараах харилцаанд захиргааны гэрээг хэрэглэж болно:
52.2.1. төрийн алба, боловсрол, эрүүл мэнд, байгаль орчныг хамгаалах болон бусад захиргааны эрх зүйн харилцаанд;
52.2.5. хуульд өөрөөр заасан бусад харилцаанд.

Захиргааны байгууллага үйл ажиллагаандаа гэрээ байгуулах замаар иргэд болон хуулийн этгээдтэй хамтран ажиллах болсон[16]. ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.2 дахь хэсэгт захиргаа ямар төрлийн харилцаанд захиргааны гэрээ байгуулж болохыг тодорхой заасан байна.

ЗЕХ хэрэгжсэнээс хойших байгуулагдсан захиргааны гэрээг төрлөөр нь авч үзвэл дараах гэрээнүүд байгуулагджээ[17]. Үүнд:

Төрийн алба

Аймгийн төсвийн ерөнхийлөн захирагчтай Асгат сумын ЗД-ын байгуулсан үр дүнгийн гэрээ-Төсвийн тухай хуулийн 39.1, 39.2, 39.3, 39.4, 40.1 дэх заалтуудыг хэрэгжүүлэх хүрээнд;

Удирдлагын академид ЗГ-ын тэтгэлэгтэй суралцах төрийн жинхэнэ албан хаагчтай байгуулах гурван талт гэрээ-Төрийн албаны тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.1.9 дэх заалтыг хэрэгжүүлэх хүрээнд;

Эрүүл мэнд

Даатгуулагчид эмийн хөнгөлөлт үзүүлэх үйлчилгээг худалдан авах гэрээ-Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хуулийн 10.1, 10.2, 13.1.2, 16.1.3 дэх заалтуудыг хэрэгжүүлэх хүрээнд;

Байгаль орчныг хамгаалах хүрээнд

Орон нутгийн захиргааны байгууллагатай хамтран ажиллах гэрээ-Ашигт малтмалын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1 дэх заалтыг хэрэгжүүлэх хүрээнд;

Бусад харилцаанд

Хамтран ажиллах гэрээ-суманд мал эмнэлгийн, хүнсний аюулгүй байдлын хяналтыг хамтран хэрэгжүүлэх;

Хамтран ажиллах гэрээ-Иргэдэд тэтгэвэр, тэтгэмжийн үйлчилгээг хүргэх, НДҮЗ-өөс баталсан “Нийгмийн даатгалын сангаас тэтгэвэр, тэтгэмжийн үйлчилгээ үзүүлэх арилжааны банктай хамтран ажиллах” журмыг хэрэгжүүлэх;

Иргэн, хуулийн этгээдэд хадлангийн зориулалтаар газар ашиглуулах гэрээ-Газрын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1.1, 20.2.1 дэх заалт, Аймгийн иТХ-ын 51 дүгээр тогтоолыг хэрэгжүүлэх хүрээнд;

ЗЕХ хэрэгжиж эхэлсэн буюу 2016 оны 7 дугаар сарын 1-нээс 2018 оны 11 дүгээр сарын 30 хүртэл захиргааны гэрээтэй холбоотой нийт 54 маргааныг Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх хянан шийдвэрлэсэн байна. Маргааныг төрлөөр харуулбал:

[16] Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, Уб., 2018 он, 238 дахь тал.

[17] Мөн тэнд, 241 дэх тал.

*График 1. Захиргааны гэрээтэй холбоотой гарсан маргааны төрөл*[18]

Дээрх 54 маргааны анхан шатны шүүхээр шийдэгдсэн байдлыг графикаар харуулбал:

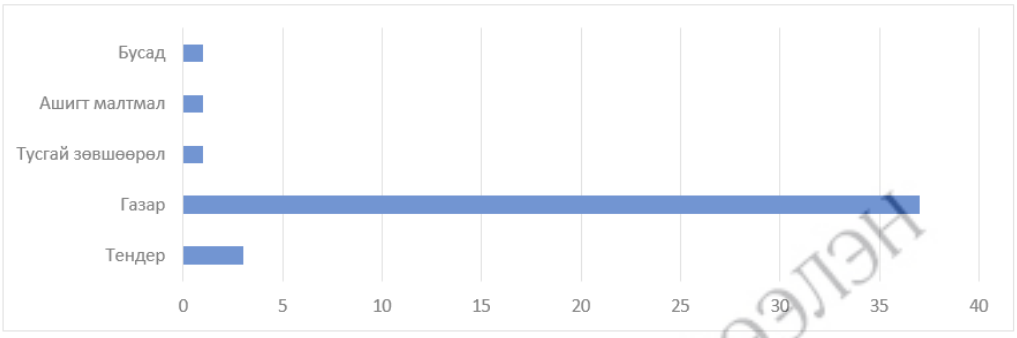



*График 2. Захиргааны гэрээтэй холбоотой маргааныг анхан шатны шүүхээс шийдвэрлэсэн байдал*




Дээр дурдсанаар манай улсад захиргааны гэрээг ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.2 дахь хэсэгт заасан харилцаанд байгуулахаар хуульчилсан байдаг бол манай улстай нэг бүлд хамаарах Франц, ХБНГУ, түүнчлэн Англи-саксоны эрх зүйн бүлд хамаарах ИБУИНВУ болон АНУ-ын захиргааны гэрээний талаарх ойлголтыг товчоор авч үзье.

Франц Улс

Франц Улсад олон нийтийн дэг журмыг хамгаалан сахиулах ажиллагааг хамгийн өргөн утгаар нь гүйцэтгэдэг. Захиргааны эрх мэдлийн бүхий л нөхцөл байдлыг захиргааны байгууллагад гагцхүү хуулиар олгодог байна. Захиргааны байгууллага эрх хэмжээнийхээ хүрээнд өөрт олгогдсон эрх мэдлээ гэрээгээр бусдад шилжүүлэхийг хатуу хориглодог байна. Тухайлбал: барилгын зөвшөөрөл болон байгаль орчны талаарх эрх мэдлийг үүнд ойлгоно.

Орчин үед дээр дурдсанаас бусад хүрээнд захиргааны гэрээний хамрах хүрээ тэлсээр байна. Уг гэрээний төрлүүдэд олон нийтийн үйлчилгээг худалдан авах, олон нийтийн концесс, олон нийт-хувийн хэвшлийн хоорондын түншлэл зэрэг гэрээнүүд орсноор тэдний эдийн засгийн болон хууль зүйн ач холбогдол нэмэгдэж

[18] http://new.shuukh.mn/zahirgaaanhan Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

байна. Нийтийн эрх зүйн этгээдээс төр болон орон нутгийн хуулийн этгээдүүдтэй гэрээ байгуулах, эсхүл иргэн хоорондын гэрээ байгуулах явдал нэмэгдэж байна. Францын захиргааны эрх зүйд ихэнх захиргааны гэрээ нь тусгай дүрэм, журмаар зохицуулагддаг. Нийтийн эрх зүйн судлагдахуун /subject/ гэдэг утгаараа иргэний болон худалдааны эрх зүйгээс ялгаатай бөгөөд гэрээнээс үүдэлтэй маргаан нь захиргааны хэргийн шүүхэд харьяалагддаг. Олон нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс /interest/ захиргааны байгууллага гэрээний нөхцөлийг өөрчлөх асуудал үүсдэг бөгөөд гэрээний тэнцвэрт байдлыг алдагдуулахгүйн тулд гэрээ гүйцэтгэгчид нөхөн төлбөр олгодог шинжээрээ хувийн эрх зүйн гэрээнээс ялгагддаг.

Франц Улсад захиргааны гэрээний үндсэн 4 төрөл байдаг[19]. Үүнд:

1. Ажил үйлчилгээ худалдан авах гэрээ - 2006 онд шинэчлэн батлагдсан хуулиар зохицуулагддаг.

2. Концессын гэрээ буюу олон нийт - хувийн хэвшлийн хоорондын түншлэлтэй адил үзэл баримтлал бүхий бусад төрлийн гэрээнүүд - 2 төрөлтэй байдаг.

а/ олон нийтийн үйлчилгээний эрх шилжүүлэх – 1993 оны 1 дүгээр сарын 29 -ны өдрийн хуулиар зохицуулагддаг.

б/ түншлэлийн гэрээ – 2004 оны 6 дугаар сарын 17-ны өдрийн хуулиар зохицуулагддаг.

3. Нийтийн өмч, эд хөрөнгийг хувийн хэвшлээр захиран зарцуулуулахаар байгуулсан гэрээ;

4. Хөдөлмөрийн гэрээ – ихэнх захиргааны албан хаагчдын дийлэнх хэсгийг нийтийн үйлчилгээний ажилчид эзлэх бөгөөд тэд захиргаатай гэрээ огт байгуулдаггүй. Гэхдээ зарим орон нутгийн хуулийн этгээд нь олон нийтийн ажил олгогч байдаг бөгөөд тодорхой тооны хүмүүстэй гэрээ байгуулдаг. Энэхүү байгуулсан гэрээ нь нийтлэг хууль тогтоомж, журмаар зохицуулагддаг бөгөөд дотроо гурван төрөлтэй. Үүнд: Төр -ажил олгогчийн хувиар, орон нутгийн хуулийн этгээд – ажил олгогчийн хувиар, нийтийн эмнэлэг-ажил олгогчийн хувиар.

Дээр дурдсан Франц Улсын хувьд гэрээний үндсэн дээр чиг үүрэг болон шийдвэр гаргах эрхээ бусдад шилжүүлэхийг хатуу хориглодог бол манай улсад ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.2.2 дахь заалтад энэ эрхээ гэрээний үндсэн дээр бусдад шилжүүлж болдог. Франц Улсад дараах үндсэн гэрээний төрөл болох ажил үйлчилгээ, худалдан авах гэрээ; концессын гэрээ; нийтийн өмч, эд хөрөнгийг хувийн хэвшлээр захиран зарцуулахаар байгуулсан гэрээ; хөдөлмөрийн гэрээ байхаар тодорхой хуульчилсан бол манай улсын хувьд ямар төрлийн харилцаанд захиргааны гэрээ байгуулж болохыг хуульчилсан байна.

ХБНГУ

Захиргааны үзүүлэх хамтын /community/ үйлчилгээнд энэхүү гэрээг ихэвчлэн байгуулдаг. Хоёр талаас зөвшилцсөн болон хоёр талт гэрээ байдаг. Захиргааны актаас илүү өргөн хүрээтэй, гэрээ нь хоёр талуудын хооронд байгуулагддаг.

Захиргааны гэрээ нь нийтийн эрх зүйн хүрээнд хийгддэг тул төр, иргэд хоорондын хамтын тэгш харилцан ажиллагааны үзэл бодлын илэрхийлэл нь болдог. Хоёр талын үүргийг албан ёсны гэрээгээр тодорхойлдог. Мөн хамтран зөвшилцөх боломжтой бол захиргааны гэрээ нь зарим үед захиргааны актыг оролдог. Гэхдээ захиргааны гэрээ байгуулахыг хуулиар зохицуулах шаардлагатай эсхүл захиргааны эрх бүхий этгээдийн сонгосон аргаар буюу захиргааны байгууллага өөрийн эрхийн дагуу үзэмжээрээ шийдэж болно. Гэхдээ нийтийн эрх зүйн гэрээ болон

[19] Ренй J.G.H. Seerden (ed), Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A comparative Analysis, 3rd ed., Cambridge, 2012, p.18.

хувийн эрх зүйн гэрээ хоорондоо ялгаатай ба тус бүрдээ өөр дүрэм, журам[20]-аар зохицуулагдана.

Иймд энэхүү хоёр гэрээний ялгааг нарийн зааглах шаардлагатай бөгөөд хэрэв захиргаа нь хувийн гэрээнд оролцох бол гагцхүү ХБНГУ-ын Иргэний хуулийг дагаж мөрдөнө. Уг гэрээ нь нийтийн эрх зүйн хүрээнд хийгддэг. ХБНГУ-ын ЗЕХ-ийн 54 дүгээр зүйлд "нийтийн эрх зүйн гэрээ" гэсэн нэр томьёог хэрэглэсэн ч бүх гэрээг "захиргааны гэрээ"-нд ордоггүй байна. Захиргааны гэрээ нь хууль ёсны болон тэгш эрхийн зарчимд тулгуурладгаараа хувийн эрх зүйн гэрээнээс ялгагдана.

Гэрээний зүйл нь гагцхүү олон нийтийн эрх, үүрэг бөгөөд бичгээр үйлдэж, гарын үсэг зурсан байна. Гэрээг гүйцэтгэгч нь заавал эрх бүхий байгууллага байхыг шаардахгүй, зарим тохиолдолд онцгой шаардлага буюу хоёр хувийн эрх зүйн этгээдийн хооронд хийгдэж болно. Хэрэв гэрээ нь гуравдагч этгээдийн эрхийг хөндвөл тухайн этгээд энэ тухай бичгээр мэдэгдэнэ. Хамгийн гол зарчим нь захиргааны гэрээ нь хууль ёсны байх ёстой ба захиргаа эрх мэдлээ хэтрүүлэхгүй, хууль зүйн бүхий л зүйл заалтад нийцсэн байх явдал юм.

Дээр дурдсанаас үзвэл ХБНГУ-ын хувьд захиргааны гэрээний талаарх ерөнхий ойлголт, ухагдахуун нь манай улстай агуулгын хувьд ижил түвшинд хэрэглэгдэж байна.

ИБУИНВУ

Орчин үед Засгийн газар, орон нутгийн захиргааны байгууллага нь нийтийн үйлчилгээ үзүүлэх зорилгоор гэрээ байгуулах явдал ихэссэн байна. 1972 оны Орон нутгийн захиргааны байгууллагын тухай хуулийн 111 дэх хэсгийг нийтийн эрх зүйд удиртгал болгон ажил үйлчилгээ, худалдан авах гэрээ байгуулах хэрэгцээ шаардлага бий болсон байна[21]. Засгийн газрын гэрээнд гүйцэтгэгч тал нь хууль ёсны бус ялгаварлан гадуурхахаас ангид байх, татгалзан гарах нөхцөлийг гэрээнд заавал тусгадаг байна. Засгийн газрын байгуулсан гэрээнд ямар нэгэн тусгай дүрэм, журам үйлчилдэггүй байна. Гэрээг тайлбарлах болон албадан биелүүлэх эсэх нь хоёр иргэний хооронд хийсэн ердийн гэрээний эрх зүйгээр зохицуулагддаг байна.

Манай улсын хувьд захиргааны гэрээтэй холбоотой харилцааг ЗЕХ-иар зохицуулдаг. Харин Англи-саксоны эрх зүйн бүлд хамаарах ИБУИНВУ-ын хувьд тусгай зохицуулалт байдаггүй тул Иргэний эрх зүй дэх гэрээний үндсэн дээр зохицуулдаг байна.

АНУ

Захиргааны агентлагууд нь компани, хэд хэдэн компанитай гэрээ байгуулж болно. Засгийн газрын агентлагууд нь төрөл бүрийн хөтөлбөр хэрэгжүүлэн, хязгаарлагдмал хүрээнд гэрээ байгуулахыг зөвшөөрдөг. Тухайлбал дараах 3 төрлийн хөтөлбөр байдаг. Үүнд: сургалтын, боловсролын; харилцаа холбоог хүртээмжтэй байлгах; ажлын байран дахь эрүүл ахуй, аюулгүй байдлыг хангах үндэстний харилцан яриаг сурталчлах[22] зэрэг болно.

АНУ-ын шүүх нь захиргааны агентлагуудаас шийдвэр гаргахдаа баримталсан үндэслэлийг сайтар тайлбарлахыг шаарддаг. Захиргааны процессын хуулинд дүрэм, журам батлахдаа дагаж мөрдвөл зохих хамгийн наад захын шаардлагуудыг хуульчилсан байдаг. Тухайлбал: шинжлэх ухааны болон техникийн мэдээллийг шийдвэр гаргах үндэслэл хийгээд сөрөг нотлох баримтын эсрэг тайлбар гаргахад

[20] Renй J.G.H. Seerden (ed), Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A comparative Analysis, 3rd ed., Cambridge, 2012, p.62.

[21] Renй J.G.H. Seerden (ed), Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A comparative Analysis, 3rd ed., Cambridge, 2012, p.196.

[22] ibid, p.362.

дэмжлэг болохоор ашигласан материал байвал зохино. Захиргааны байгууллага нь гагцхүү хууль тогтоомжоор олгогдсон эрх мэдлийнхээ хүрээн дэх хязгаар болон стандартыг хатуу мөрддөг[23].

АНУ-ын хувьд дүрэм, журам гаргахдаа эс төвлөрөх бодлого хэрэгжүүлдэг. Тухайлбал:

- Зарим журамлавал зохих зорилгоо биелүүлэхдээ хувийн фирмтэй гэрээ байгуулах;
- Аудитын болон менежментийн хөтөлбөрүүдийг хувийн фирмээр гүйцэтгүүлэхээр итгэл үзүүлэх;
- Хүссэн зорилгодоо хүрэхийн тулд захиргааны агентлаг нь нэг болон компаниудын бүлэглэлтэй хамтын хариуцлага хүлээх.

АНУ-ын хувьд дараах салбарт ажил, үйлчилгээ гүйцэтгүүлэхээр гэрээ байгуулах нь элбэг байдаг[24]. Үүнд: нийгмийн халамжийн үйлчилгээ, эрүүл мэнд, боловсрол, ус болон эрчим хүч, хорих байгууллага зэрэг ордог.

АНУ-ын хувьд манай улстай ижил хуулийн этгээдтэй гэрээ байгуулах, мөн гэрээний үндсэн дээр ажил гүйцэтгүүлэх зорилгоор гэрээг байгуулдаг байна.

52.2.2.захиргааны байгууллага өөрийн зарим чиг үүрэг, эрх мэдлийг бусад этгээдэд шилжүүлэх харилцаанд

Захиргааны байгууллага чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ ЗЕХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 11.3 дахь хэсэгт "хуульд өөрөөр заагаагүй тохиолдолд захиргааны байгууллага энэ хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1 дэх хэсэгт заасан үйл ажиллагааны хэлбэрээс сонгон хэрэглэнэ" буюу гэрээг үйл ажиллагаандаа сонгож хэрэглэж болохоор зохицуулсан. Харин ЗЕХ-ийн 8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсэгт зааснаар "Хуульд зааснаас бусад тохиолдолд захиргааны байгууллага хуулиар тусгайлан заасан бүрэн эрхийг бусдад шилжүүлэхийг хориглоно" гэсэн нь дээрх ЗЕХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 11.3 дахь хэсэгт заасан сонгон хэрэглэх зохицуулалтыг хязгаарлаж байгаа бөгөөд энэ хоёр зохицуулалт хоорондоо зөрчилдөж байна.

Мөн ЗЕХ-д захиргааны гэрээг ерөнхийлөн зохицуулснаас үүдэлтэй хэрэв талууд гэрээний үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд хэрхэн шийдвэрлэхийг тодорхой нарийвчлан зохицуулаагүй байна. ЗЕХ-ийн 57 дугаар зүйлд заасны дагуу захиргааны гэрээний гүйцэтгэлийг энэ хуулийн 8 дугаар бүлэгт зааснаар зохицуулна гэжээ. Гэтэл уг 8 дугаар бүлэг буюу 82 дугаар зүйлийн 82.2 дахь хэсэгт зөвхөн захиргааны акттай холбоотой шийдвэр гүйцэтгэлийн асуудлыг зохицуулсан бөгөөд захиргааны гэрээтэй холбоотой үүргийн гүйцэтгэлийг Иргэний хуульд заасан гэрээний гүйцэтгэлийг нөхөн тохируулж хэрэглэхээр ЗЕХ-ийн 58 дугаар зүйлд заасан байна. Иймд уг зүйл заалт анх тавьсан хуулийн зорилгодоо хүрч чадахгүй байна гэж үзэж болохоор байна.

52.2.3.дэд бүтцийн болон нийгмийн суурь үйлчилгээг бий болгох, тогтвортой ашиглахтай холбогдсон харилцаанд;
52.2.4.концессын харилцаанд;

Захиргааны гэрээг олон салбарын хүрээнд байгуулж байгаа бөгөөд гэрээний эрх зүйн зохицуулалтыг салбарын хуулиудад цогц байдлаар[25] хуульчилсан. Тухайлбал: Бүтээгдэхүүн хуваах гэрээ-Газрын тосны тухай хууль, Газар эзэмшүүлэх гэрээ-Газрын тухай хууль, Тендерийн гэрээ-Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль зэргийг нэрлэж болохоор байна.

[23] ibid, p.370.

[24] Susan Rose-Ackerman and Peter L.Lindseth, Comparative Administrative Law, 2nd ed., Massachusetts, 2013, p.512.

[25] Ханнс-Зайделийн сан, "Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ", судалгааны тайлан, Уб., 2018 он, 243 дахь тал.

2009 онд УИХ-аас Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар төрөөс баримтлах бодлого, 2010 онд “Концессын тухай хуул”[26]-ийг тус тус баталсан. Концесс[27]-ын гэрээ гэдэг нь концессыг хэрэгжүүлэх эрх бүхий этгээд болон концесс эзэмшигч нарын хооронд бичгээр байгуулсан гэрээг хэлэх бөгөөд гэрээний зүйл, агуулгыг Концессын тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлд заасны дагуу тусгайлан зохицуулна[28].

Манай улсад 2017 оны 12 дугаар сарын 28-ны өдрийн байдлаар нийт 52 концессын гэрээ байгуулагдсан байна. Байгуулагдсан концессын гэрээний салбарын хүрээг хүснэгтээр үзүүлбэл[29]:

| № | Салбарын хүрээ | Тоо |
|---|---|---|
| 1 | Боловсролын салбар | 18 |
| 2 | Зам тээвэр | 17 |
| 3 | Эрчим хүч | 8 |
| 4 | Бусад | 9 |

Концессын гэрээний талуудын хооронд үүссэн маргааныг гэрээнд харилцан тохиролцсон аргаар зохицуулна гэж заасан байна. Концесс эзэмшигч, өөрийн хувьцаа эзэмшигч, концессыг санхүүжүүлэгч болон аж ахуйн үйл ажиллагааных нь хувьд хамтран ажиллаж байгаа бусад этгээдийн хооронд үүссэн маргааныг тэдгээрийн харилцан тохиролцсон аргаар шийдвэрлэнэ.

Харин концессын гэрээнд заасан үйл ажиллагаатай нь холбогдуулж концесс эзэмшигч, хэрэглэгчийн хооронд үүссэн маргааныг хуульд заасан аргаар болон шүүхээр шийдвэрлэнэ.[30]

ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.2.4 дэх хэсэгт зааснаар концессын гэрээ нь захиргааны гэрээ тул түүнээс үүдэн гарсан маргааныг ИХШХШтХ-ийн 13 дугаар зүйлийн 13.2 дахь хэсэгт заасны дагуу талууд гэрээнд арбитраар шийдвэрлүүлэхээр харилцан тохиролцсон тохиолдолд арбитраар шийдвэрлүүлэх боломжтой, гэрээнд арбитраар шийдвэрлүүлэхээр тусгаагүй тохиолдолд Захиргааны хэргийн шүүхээр шийдвэрлэхээр зохицуулсан байна. Гэрээнд Иргэний хуульд заасан суурь зохицуулалт нэгэн адил үйлчлэх бөгөөд өөрөөр зохицуулсан захиргааны хэм хэмжээ байхгүй тохиолдолд нөхөн тохируулж хэрэглэнэ.

### 1.2. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2. ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйл 4.2.5. “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчим

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 1.2 дахь хэсэгт “...хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн” хэмээн заасан тул салбар хуульд тухайлсан зарчмыг заахдаа мөнхүү харилцаанд баримтлах тусгай зарчим гэж заасан байдаг. Энэ утгаар ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтад заасан

[26] Концессын тухай хууль, Төрийн мэдээллийн эмхэтгэл 2010 он, №9, https://www.legalinfo.mn/law/details/312?lawid=312

[27] Концесс гэж төрийн эсхүл орон нутгийн өөрийн өмчийн эд хөрөнгийг дэд бүтцийн болон нийгмийн суурь үйлчилгээг нийтэд үзүүлэх зорилгоор хуульд заасан нөхцөл, журмын дагуу гэрээний үндсэн дээр эзэмших, ашиглах, шинээр бий болгох, шинэчлэн сайжруулах онцгой эрхийг хэлнэ.

[28] Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, Уб.,2018 он, 244 дахь тал.

[29] Байгууллагдсан гэрээнүүд, http://nda.gov.mn/1281.html Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

[30] Д.Сүнжид, Н.Баярмаа, “Захиргааны гэрээ: Концессын гэрээ буюу түүнээс үүсэх маргааныг хянан шийдвэрлэх харьяаллын асуудал”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №3 (58), 2016 он, 13 дахь тал.

«зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх" зарчим нь захиргааны байгууллага үйл ажиллагаандаа баримтлах тусгай зарчмын нэг билээ[31].

"Зорилгод нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шаардлагатай байх" зарчмыг онолын хувьд эрдэмтэн судлаачид дараах гурван агуулгын хүрээнд тайлбарлажээ[32]:

1. Захиргаанаас тухайн шийдвэрийг зөвхөн шаардлагатай үед л гаргах ёстой. Шаардлага гэдэг нь хүрэх зорилго нь хууль ёсны байх, өөр арга зам, өөр шийдвэрийн хувилбар сонгон тухайн зорилгод хүрэх боломжгүй байхыг ойлгоно.

2. Зорилгод тохирсон буюу тухайн арга зам шийдвэрийн хувилбар нь хүрэхээр зорьж буй зорилгыг дэмжсэн байх.

3. Бодит нөхцөл байдалд тохирсон буюу хэм хэмжээнээс хэтрээгүй байх. Энэ нь эрх нь хөндөгдөж байгаа этгээдэд үүсэх сөрөг үр дагавар болон зорьсон зорилго хоорондын тэнцвэрт байдлыг ойлгоно.

Дээр дурдсан тэнцвэртэй байдлыг харгалзах зарчмыг хэрэгжүүлснээр нэг талд захиргааны гаргаж буй шийдвэр, үйлдэл, эс үйлдэл, үйл ажиллагаа нөгөө талд уг шийдвэрийн улмаас хөндөгдөх хүний эрх, үүсэх эрх зүйн үр дагаврыг хооронд нь харьцуулж тухайн нөхцөл байдалд үнэхээр нийцэж үү, тохирч байна уу гэдгийг тогтооход чухал ач холбогдолтой байдаг.

"Шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх" зарчим нь төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхийн тулд чиг үүргийнхээ дагуу өөрт олгогдсон эрх хэмжээнийхээ хүрээнд шийдвэр гаргах сонголт хийх эрхийг бүх түвшний захиргааны байгууллага, албан тушаалтанд /ЗЕХ-ийн 5 дугаар зүйлд заасан бүхий л төрийн болон нийтийн захиргааны байгууллага/ хуулиар олгосон. Энэ эрх хэмжээнийхээ хүрээнд захиргааны байгууллага, албан тушаалтан хуульд үндэслэн аливаа шийдвэр гаргах, үйл ажиллагаагаа явуулах ёстой учир гаргасан шийдвэрийнхээ үндэслэлийг тодорхой зааж өгснөөр захиргаа эрхээ хэтрүүлээгүй, тухайн нөхцөлд хамгийн боломжит хувилбарыг сонгосон гэдгээ иргэдэд ойлгуулах, нийтэд илэрхийлэх боломж[33] нь болдог.

Ингэснээр захиргаанаас шийдвэр гаргахдаа ямар шалгуур, хэрэгцээ, шаардлага, нөхцөлийг харгалзан гаргасан гэдэг нь бусдад ойлгомжтой болох төдийгүй уг иргэн тухайн захиргааны шийдвэрийг хууль ёсны үндэслэлтэй гарсан эсэх, тэрхүү үндэслэл нь шийдвэр гаргахад нөлөөлөхүйц үндэслэл мөн эсэхэд эргэлзээ төрөхгүй юм.

Шийдвэрийн үндэслэл гэдэгт тухайн шийдвэрлэж буй асуудалд ач холбогдол бүхий бодит нөхцөл байдлыг илэрхийлсэн бодит үндэслэл, хууль зүйн үндэслэлийг ойлгоно[34].

Бодит нөхцөл байдал гэдэгт бий болсон, бий болох нь тодорхой нөхцөл байдлыг авч үздэг. Энд тухайн нөхцөл байдлыг илэрхийлэх бүх л нотлох баримт, үнэлэмжийг хамааруулж ойлгоно. Харин хууль зүйн үндэслэл гэдэгт холбогдох хуулийн заалтыг бичихийг ойлгоно. Хуулийн заалтыг бичнэ гэдэг нь дан ганц дурдаад орхилгүй түүний агуулга, хэрэглэж буй хэсгийг аль болох дэлгэрэнгүй, утга агуулгын хувьд уялдаатай нийтэд ойлгомжтой байхаар бичихийг хэлнэ.

---

[31] Д.Ренчиндорж, ЗЕХ-ийн "Зорилгодоо нийцсэн байх, бодит нөхцөлд тохирсон байх, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх" зарчмыг шүүхийн практикт хэрэглэсэн байдал, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №3 (68) Уб., 2018 он, 132 дахь тал.

[32] Ханнс-Зайделийн сан, "Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар",Уб., 2017 он, 57 дахь тал.

[33] Д.Сүнжид, "Захиргааны үйл ажиллагааны зарим онцлог зарчим", Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4 (44), 2013 он, 39 дэх тал.

[34] Мөн тэнд, 41 дэх тал.

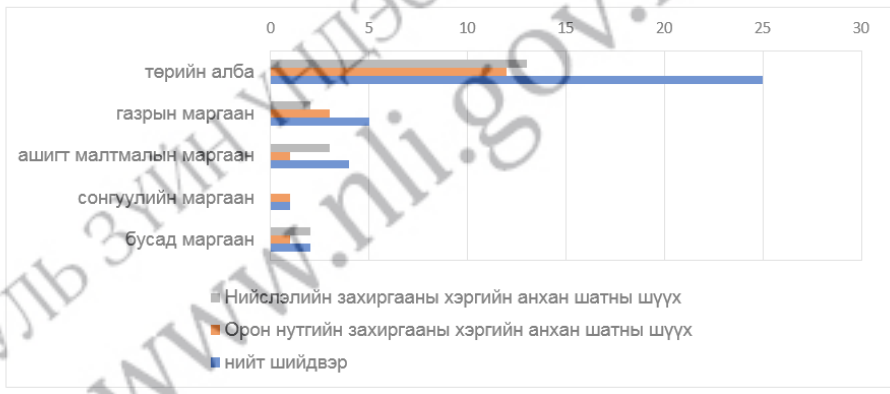
Хэрэв захиргааны шийдвэр үндэслэлтэй байх зарчмыг зөрчин үндэслэлийг бичээгүй тохиолдолд уг шийдвэрийг хүчингүй болгох боломжтой. Харин үндэслэл нь зөв эсэхэд эргэлзээ төрвөл эрх бүхий этгээдээс тухайн шийдвэрийг хууль ёсны эсэхэд дүгнэлт хийсний үндсэн дээр буруу гэдэг нь тогтоогдвол уг шийдвэрийг хүчингүй болгож болно.

Практикийн хувьд захиргааны байгууллагууд энэхүү зарчмыг үйл ажиллагаандаа баримталж, шийдвэр гаргадаг эсэх нь эргэлзээтэй байна. Үүнийг шүүхийн шийдвэрийн статистик тоо баримтаас харж болох бөгөөд уг хууль мөрдөгдөж эхэлснээс хойших хугацаанд ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтыг үндэслэн Захиргааны хэргийн шүүх 44 тохиолдолыг эцэслэн шийдвэрлэжээ[35].

Захиргааны ерөнхий хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтыг шүүхийн шийдвэрийн үндэслэх, тогтоох хэсэгт баримталж гаргасан 44 шүүхийн шийдвэр байгаагаас төрийн албаны маргаан 25, газрын маргаан 5, ашигт малтмалын маргаан 4, сонгуулийн маргаан 1, бусад маргаан 3 байна.

**ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтыг баримтлан гаргасан нийт 38 шүүхийн шийдвэрийг төрлөөр харуулбал[36]**

***ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтыг баримтлан гаргасан нийт 38 шүүхийн шийдвэрийг төрлөөр харуулбал[36]***




Үүнээс 38 нэхэмжлэлийг Захиргааны хэргийн шүүх ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтын зарчмыг баримтлан хангаж, захиргааны байгууллагуудын эрх бүхий албан тушаалтны гаргасан захиргааны шийдвэрийг хүчингүйд тооцжээ. Харин 5 нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгон захиргааны шийдвэр уг зарчимд нийцсэн гэж үзсэн байна. Дээрх 44 маргаантай холбоотой асуудлыг Захиргааны хэргийн шүүхээс хэрхэн шийдвэрлэсэн талаар хавсралт хэсгээс үзнэ үү.

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 3. ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйл практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

[35] www.shuukh.mn цахим хуудсан байршуулсан шүүхийн шийдвэрээс түүвэрлэн, ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 гэсэн түлхүүр үгээр хайхад нийт 44 шийдвэр гарч байгаа боловч, тус зарчмыг баримталж /дангаар бус бусад хуулийн заалттай хамт баримталсан/ шийдсэн шүүхийн хүчин төгөлдөр 38 шийдвэр байна. Сүүлд үзсэн (2018.12.12)

[36] http://new.shuukh.mn/zahirgaaanhan Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

**103 Захиргааны байгууллага хохирлоо барагдуулах**

103.1 Иргэн, хуулийн этгээдийн хохирлыг барагдуулсны улмаас өөрт учирсан хохирлыг захиргааны байгууллага Иргэний хуулийн 498.5-д заасны дагуу гэм буруутай албан тушаалтнаар буцааж төлүүлнэ.

103.2.Энэ хуулийн 103.1-д заасан гэм буруутай албан тушаалтнаар хохирлыг төлүүлэх үүргийг тухайн захиргааны байгууллагын дээд шатны байгууллагын дотоод аудитын нэгж хариуцна.

103.3.Энэ хуулийн 103.2-т заасан дээд шатны байгууллагын дотоод аудитын нэгж байхгүй бол гэм буруутай албан тушаалтнаар хохирлыг төлүүлэх үүргийг төрийн аудитын байгууллага хариуцна.

103.4. Гомдлыг хянан шийдвэрлэсэн дээд шатны захиргааны байгууллага болон шүүх хохирлыг буруутай албан тушаалтнаар төлүүлэхээр гаргасан актын хувийг холбогдох аудитын байгууллагад хүргүүлэх үүрэгтэй.

Ханнс-Зайделийн сангаас 2018 онд ЗЕХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайланд “захиргааны байгууллагын хохирол барагдуулах” асуудлыг маш дэлгэрэнгүй, өргөн хүрээнд судалсан явдал нь өнөөгийн байдлаар энэ сэдвийн хүрээнд хийгдсэн хамгийн том судалгаа болжээ.

> 103.1 Иргэн, хуулийн этгээдийн хохирлыг барагдуулсны улмаас өөрт учирсан хохирлыг захиргааны байгууллага Иргэний хуулийн 498.5-д заасны дагуу гэм буруутай албан тушаалтнаар буцааж төлүүлнэ.

Дээрх судалгаанд төр нь буруутай албан тушаалтнаас хохирлыг гаргуулан авч чадаж байгаа эсэх, яагаад энэ зүйл заалт бодит байдалд хэрэгжихгүй байгаа талаарх асуудлыг хөндөж гаргаж ирсэн байна. Төрд учруулсан хохирлыг буруутай этгээдээр өөрөөр нь арилгуулна гэсэн зохицуулалт олон хуулинд тусгагдсан боловч практикт огт хэрэгждэггүй байна. Тухайлбал: төрд учирсан хохирлыг буруутай этгээдээр гаргуулан авах талаар Иргэний хуулийн 498 дугаар зүйлийн 498.5 дахь хэсэгт “Энэ хуулийн 498.1, 498.2, 498.4 дэх хэсэгт заасан этгээд өөрийн шууд санаатай буюу илтэд болгоомжгүй үйлдлээ гэм хор учруулсан бол гэм хорыг арилгасан байгууллага өөрт учирсан хохирлыг тухайн гэм буруутай этгээдээс шаардаж гаргуулах эрхтэй”, ТАтХ-ийн 35 дугаар зүйлийн 35.1.2 дахь хэсэгт “төрийн албаны тухай хууль тогтоомжийн биелэлтийг зохион байгуулах, төрийн албанд шударга ёсны зарчмыг хэрэгжүүлэх мэргэшил, арга зүйн удирдлагаар хангах, төрийн албанд шударга ёсны зарчмыг хэрэгжүүлэх мэргэшил, арга зүйн удирдлагаар хангах, төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулсан стандартын хэрэгжилтийг шалган зааварлах, зөрчлийг арилгуулах хугацаатай үүрэг өгөх, гүйцэтгэлд нь хяналт тавих, энэ хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 39.1 дэх хэсэгт заасан маргааныг хянан шийдвэрлэх, албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагаанаас төрд учруулсан хохирлыг арилгуулахаар төрийн нэрийн өмнөөс шүүхэд нэхэмжлэл гаргах, Гаалийн тухай хуулийн 239 дүгээр зүйлийн 239.1 дэх хэсэгт “Гаалийн байгууллага энэ хуулийн 239.2 дахь хэсэгт зааснаар барагдуулсан хохирлыг буруутай гаалийн албан тушаалтнаас нөхөн төлүүлэхээр шүүхэд нэхэмжлэл гаргана”[37] гэж холбогдох хууль тогтоомжийн хүрээнд тус тус зохицуулсан байна.

**ШИГТГЭЭ**

Төрийн албан хаагчийн учруулсан гэм хорыг ихэнх улс орнуудын иргэний эрх зүйн гэм хорын эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд шийдвэрлэх хандлага байгаа боловч зарим тохиолдолд хувийн эрх зүйн гэхээсээ илүүтэй захиргааны эрх зүйн асуудал гэж үзэх хандлага байдаг[1].

[37] Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, 2018 он, 132 дахь тал.

УИХ-аас 2015 онд баталсан ТАтХ-ийн шинэчилсэн найруулгын үзэл баримтлалын танилцуулгын 11 дэх хэсэгт “Төрийн албан тушаалтан хууль тогтоомж зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг чангатгана”[38] гэсэн хууль санаачлагчдын хүсэл зориг илэрлээ олсон бөгөөд улмаар ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйлд захиргааны байгууллага хохирлоо барагдуулах тухай бие даасан бүлэг болгон хуульчилсан.

Хууль санаачлагчдын хувьд тандан судалгааныхаа явцад Засгийн газрын тогтвортой байдал, залгамж чанар алдагдахын зэрэгцээ төрийн албанд тогтвортой чадавх бий болгох үйл ажиллагаанд саад тотгор учирч буйг тогтоожээ. Тухайлбал: улс төрийн нэг нам ялсны дараа төрийн албан хаагчид сайн дурааараа халагдах, эсхүл ажлаас үндэслэлгүй халагдах бичигдээгүй хууль Монгол Улсад үйлчилж байгааг илрүүлсэн байна.[39]

Тандан судалгааны явцад Монгол Улсын Засгийн газар төрийн албаны мерит зарчмыг мөрдүүлэх, тогтвортой байдлыг хангахын зэрэгцээ чадварлаг хүмүүсийг төрийн албанд татаж ажиллуулах, үр бүтээл гаргадаггүй, хариуцлагагүй ажилтнуудын асуудлыг улс төрийн оролцоогүйгээр нэгэн зэрэг шийдвэрлэхүйц хүний нөөцийн бодлого боловсруулах шаардлага үүсч байсан нь судалгаагаар тогтоогдсон байна.[40]

**ШИГТГЭЭ**

Төрийн албаны тухай хууль зөрчин ажлаас үндэслэлгүй халсан, чөлөөлсөн, “бүтцийн өөрчлөлт” нэрээр албан тушаалтнуудын гаргасан шийдвэр үндэслэлгүй болохыг шүүхээс 1128 (Гэхдээ энэ бол 2013 оноос 2018 оны эхний хагас жилийн хооронд хамаарах тоо) албан хаагчийн “талд” шийдвэрлэжээ[2].

Шүүхээс 2013-2018 оны эхний хагас жилийн хооронд төрийн албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагааны улмаас төрд учруулсан мөнгөн хохирол 14.4 тэрбум төгрөгт хүрсэн байна.

Төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагааны үр дүнд тавих хяналтыг сайжруулж, хариуцсан ажил, үйлчилгээ, хөтөлбөр, төсөл арга хэмжээний хэрэгжилтийг хангалтгүй зохион байгуулсан албан хаагчид хариуцлага тооцох эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагыг[41] хангахаар ТАтХ-ийн шинэчилсэн найруулгад орсон байна.

Түүнчлэн төрийн албан хаагч, албан тушаалтны буруутай шийдвэр, үйл ажиллагаанаас үүдэлтэй хохирлын хэмжээ сүүлийн жилүүдэд нэмэгдсээр байна. Ихэвчлэн ажлаас үндэслэлгүй халагдсан ажилчдад төрөөс олгосон хохирлын хэмжээ хамгийн өндөр хувийг эзэлж байна. Тухайлбал: ажлаас гэнэт халагдсаны мөнгө, ажлаагүй байх үеийн цалин, нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалын нөхөн олговорт их хэмжээний мөнгийг төрөөс гаргасан[42] байна.

**ШИГТГЭЭ**

2014-2017 оны хооронд захиргааны байгууллага, албан тушаалтны буруутай, хууль бус үйл ажиллагааны улмаас иргэд, аж ахуйн нэгжид нийтдээ 35,7 тэрбум төгрөгийн хохирол учруулсан байна. Захиргааны шүүхээр 2016-17 онуудад хянан хэлэлцэгдсэн нийт захиргааны маргааны 50%-д нь хууль бус шийдвэр гаргасныг нь захиргааны шүүх тогтоогоод нэхэмжлэгчийн талд хангасан байна[3].

2002 онд баталсан Төрийн албаны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.7 дахь заалтад “хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх явцад гаргасан алдааны улмаас төрийн албан хаагчийн учруулсан хохирлыг төр хариуцах” тухай заасан бол

[38] “Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн тухай” танилцуулга, http://forum.parliament.mn/projects/84 Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

[39] УИХ-ын Тамгын газар, Төрийн албаны шинэчилсэн найруулгын төсөл боловсруулах хэрэгцээ шаардлагын тандан судалгаа, http://forum.parliament.mn/projects/84 Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

[40] Мөн тэнд 5 дахь тал.

[41] Мөн тэнд.

[42] П.Алтанчимэг, “Захиргааны ерөнхий хууль иргэдэд давуу байдал олгосон”, https://news.mn/r/714930/ Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

35 дугаар зүйлийн 35.1.2. дахь заалтад “төрийн албаны тухай хууль тогтоомжийн биелэлтийг зохион байгуулах, төрийн албанд шударга ёсны зарчмыг хэрэгжүүлэх мэргэшил, арга зүйн удирдлагаар хангах, төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулсан стандартын хэрэгжилтийг шалган зааварлах, зөрчлийг арилгуулах хугацаатай үүрэг өгөх, гүйцэтгэлд нь хяналт тавих, энэ хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 39.1 дэх хэсэгт заасан маргааныг хянан шийдвэрлэх, албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагаанаас төрд учруулсан хохирлыг арилгуулахаар төрийн нэрийн өмнөөс шүүхэд нэхэмжлэл гаргах”-аар заасан байна.

**ШИГТГЭЭ**

Төрийн жинхэнэ албан хаагч үндэслэлгүйгээр ажлаас халагдах тохиолдолд их болж, энэ төрлийн маргаан сүүлийн үед нэмэгдсээр байна.

Шүүхийн шийдвэрийн дагуу хууль бус тушаалын улмаас ажилгүй байсан хугацааны цалинг гаргуулах нөхөн олговор олгож, нэхэмжлэгчийн зөрчигдсөн эрхийг сэргээх нь захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зорилго байдаг[4].

ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйлийн 103.1 дэх хэсгийг хэрэглэн хэрэг маргаан үүсгэхэд хамтын удирдлагатай байгууллагын тухайд буруутай этгээдийг хэрхэн тогтоох, шийдвэр гаргасан албан тушаалтан өөрчлөгдсөн тохиолдолд хохирлыг хэнээс нэхэмжлэх, буруутай үйлдэл гэдгийг хэрхэн тодорхойлох зэрэг олон асуудал тодорхой бус байгааг анхаарах шаардлагатай.

Түүнчлэн төрийн холбогдох байгууллагын буруутай гэж шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрийн тоо тогтмол нэмэгдэж байгаа бөгөөд сүүлийн хоёр жилийн дунджийг харахад зөвхөн Захиргааны хэргийн шүүх 2016 онд 1780 хэрэг, 2017 онд 1908 хэрэг шийдвэрлэхдээ 41.5 орчим хувийг ханган шийдвэрлэсэн байна. Мөн Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага төрийн холбогдох байгууллага хохирол учруулсан гэж шийдвэрлэсэн 2016 онд 405, 2017 онд 424 шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэсэн[43] байна.

Дээрх бүх шүүхийн шийдвэрүүдэд дахин төрийн байгууллага буруутай албан тушаалтанд хандан нэхэмжлэл гарган хэрэг үүсгэхэд шүүхийн болон төрийн байгууллагын ачаалал нэмэгдэхээр харагдаж байна. Иймд төрийг буцааж хохиролгүй болгох эрх зүйн орчинг тодорхой судалгааны үндсэн дээр боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.[44]

Ханнс-Зайделийн сангийн гүйцэтгэсэн “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээнд “төр өөрт учирсан хохирлыг буруутай этгээдээр буцаан гаргуулах, талаарх хуулийн хэрэгжилт маш хангалтгүй түвшинд буюу огт хэрэгжихгүй байна. Үүний шалтгаан нь хуулийн хэрэгжилтэд тодорхой хугацаанд үнэлгээ хийдэггүй, холбогдох процессыг нарийн зохицуулдаггүй, төрийн байгууллагын хүний нөөцийг шийдвэрлэдэггүй зэрэг асуудлуудтай холбон үзжээ.

103.2.Энэ хуулийн 103.1-д заасан гэм буруутай албан тушаалтнаар хохирлыг төлүүлэх үүргийг тухайн захиргааны байгууллагын дээд шатны байгууллагын дотоод аудитын нэгж хариуцна.

ЗЕХ болон бусад холбогдох хуульд заасны дагуу төрийн буруутай үйл ажиллагааны улмаас иргэн, хуулийн этгээдэд учруулсан хохирлыг төр барагдуулсан 997[45] шүүхийн шийдвэр байдаг бол эргээд төрд учруулсан хохирлыг б уруутай албан тушаалтнаар нөхөн төлүүлэх, гэм хорыг арилгуулах зохицуулалтын талаар захиргааны ерөнхий хуулийн 103 дугаар зүйлийн 103.1-103.4 дэх зүйл заалтуудад хэдийгээр тусгасан боловч ЗЕХ батлагдсанаас хойших тухайн холбогдох заалтууд

[43] Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, Уб.,2018 он, 132 дахь тал.

[44] Мөн тэнд, 133 дахь тал.

[45] Мөн тэнд, 135 дахь тал.

практик огт хэрэгжээгүй төдийгүй энэ талаар гаргасан өргөдөл, гомдлыг хянан шийдвэрлэсэн нэг ч тохиолдол өнөөгийн байдлаар алга байна.

103 дугаар зүйлийн 103.2 дахь хэсэгт зааснаар гэм буруутай албан тушаалтнаар хохирлыг төлүүлэх үүргийг тухайн захиргааны байгууллагын дээд шатны байгууллагын дотоод аудитын нэгж хариуцна гэж заажээ. “Дотоод аудит” гэдгийг 2011 оны Төсвийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.49 дэх заалтад “төсвийн хөрөнгийг зүй зохистой, үр ашигтай зарцуулах, эрсдэлийн удирдлагаар хангахад чиглэсэн төсвийн дотоод хяналтын үйл ажиллагааг”, уг хуулийн 69 дүгээр зүйлийн 69.1 дэх хэсэгт “Төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүр хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, төсвийн хөрөнгө, өр, төлбөр, орлого, зарлага, хөтөлбөр, арга хэмжээ, хөрөнгө оруулалтад санхүүгийн хяналт, шалгалт хийх, үнэлэлт, дүгнэлт, зөвлөмж гаргах, эрсдэлийн удирдлагаар хангахад чиглэсэн дотоод аудитын албыг байгуулж, дотоод аудитор ажиллуулна” гэж заасан байдаг. Гэтэл дээрхтэй адил ЗЕХ батлагдсанаас хойших төрд учирсан хохирлыг буруутай албан тушаалтнаар гаргуулсан шүүхийн шийдвэр, аль ч захиргааны байгууллагын дотоод аудитын нэгжээс энэ талаар авсан арга хэмжээ байхгүй байна[46].

**ШИГТГЭЭ**

Төрийн албаны зөвлөл, түүний салбарууд нь буруутай гэдэг нь шүүхийн шийдвэрээр тогтоогдсон албан тушаалтнуудаас төрийн нэрийн өмнөөс хохирлоо нэхэмжлэх үүрэгтэй. Түүнчлэн Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.1 дэх хэсэгт заасны дагуу «Прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд зохигчийн төлөөлөгчөөр оролцоно» гэсэн хуулийн заалтыг хэрэгжүүлж, Төрийн албаны зөвлөл, түүний салбарууд прокурорт хүсэлт гарган, прокурорын туслалцааг авах боломжтойг онцолжээ[5].

| Хохирол буцаан төлүүлэх чиг үүрэг бүхий байгууллага[6] | Хэрэгжилт |
|---|---|
| Дээд шатны байгууллага болон шүүх шийдвэрээ аудитын байгууллагад хүргүүлсэн | байхгүй |
| Хохирол хүлээсэн байгууллагын дээд шатны дотоод аудитын нэгж хохирол нэхэмжилсэн | 2 тохиолдол эцэслэн шийдвэрлээгүй |
| Төрийн аудитын байгууллага нэхэмжилсэн | байхгүй |
| Төрийн албаны зөвлөл | байхгүй |
| Гаалийн байгууллага | тодорхой бус |
| Нийгмийн халамжийн байгууллага | тодорхой бус |

Мөн түүнчлэн Төрийн албаны тухай хуулийн 35 дугаар зүйлийн 35.1.2 дахь заалтад “Төрийн албаны зөвлөл төрийг төлөөлж буруутай этгээдээс хохирлыг барагдуулахаар нэхэмжлэл гаргах эрхтэй гэж заасан нь өөрөө Төсвийн тухай хуулийн 69 дүгээр зүйлийн 69.1 дэх хэсэгт заасантай давхардаж, хоорондоо зөрчилдөж байгаа тул ямар тохиолдолд Төрийн албаны зөвлөл хариуцах уу, ямар тохиолдолд дотоод аудитын нэгж хариуцах уу гэдгийг ЗЕХ-д тодорхой нарийвчлан заах шаардлагатай[47].

103.3.Энэ хуулийн 103.2-т заасан дээд шатны байгууллагын дотоод аудитын нэгж байхгүй бол гэм буруутай албан тушаалтнаар хохирлыг төлүүлэх үүргийг төрийн аудитын байгууллага хариуцна.

[46] Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, Уб., 2018 он, 133 дахь тал.

[47] Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, Уб., 2018 он, 133 дахь тал.

Төрийн аудитын тухай хуульд зааснаар төрийн аудитын байгууллага нь аудитын явцад илэрсэн төлбөр зөрчлийг барагдуулах акт тавих, албан шаардлага өгөх, сахилгын хариуцлага ногдуулах асуудлыг эрх бүхий албан тушаалтан, байгууллагад тавих, төрийн албанаас халах санал хүргүүлэх, Ерөнхий аудитор улс орны эрх ашгийн төлөө гэж үзсэн аливаа асуудлаар санал, зөвлөмж бэлтгэж УИХ, түүний байнгын хороо, холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд танилцуулах онцгой эрхтэй[48]. Мөн ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйлийн 103.2 дахь хэсэгт заасан төрд учруулсан хохирлын буруутай этгээдийг тогтоож, хариуцлага тооцож, хохирлыг барагдуулах чиг үүрэгтэй.

Буруутай этгээдээр хохирлыг гаргуулах тал дээр арга хэмжээ аваагүй нь шүүхийн шийдвэр гарсан талаарх аудитын байгууллага огт мэддэггүй, өмнөх жилийн үйл ажиллагаанд дараа жил нь аудит хийдэг, мөн төрийн нэрийн өмнөөс шүүхэд нэхэмжлэл гаргаад явдаг хүний нөөц, орон тоог шийдэж өгөөгүй гэсэн тайлбарыг уг байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтан өгсөн байна. Үүнээс үзэхэд төрийг хохиролгүй болгох асуудлаар Төрийн аудитын байгууллага тодорхой арга хэмжээ авахгүй байгаа нь төрийн байгууллагуудын хамтын ажиллагаа дутмаг, төрийн байгууллагын албан хаагчид өөрт оногдсон ажил үүргээ цаг тухайд нь гүйцэтгэхгүй байгаагийн илрэл бөгөөд тэдний ажилдаа хандах хандлага, мөн хариуцлагын тогтолцоо сул байгааг харуулж байна.

> 103.4. Гомдлыг хянан шийдвэрлэсэн дээд шатны захиргааны байгууллага болон шүүх хохирлыг буруутай албан тушаалтнаар төлүүлэхээр гаргасан актын хувийг холбогдох аудитын байгууллагад хүргүүлэх үүрэгтэй.

103 дугаар зүйлийн 103.4 дэх хэсэгт “гомдлыг хянан шийдвэрлэсэн дээд шатны захиргааны байгууллага болон шүүх хохирлыг буруутай албан тушаалтнаар төлүүлэхээр гаргасан актын хувийг холбогдох аудитын байгууллагад хүргүүлэх үүрэгтэй” гэж заажээ. Гэтэл шүүхээс гарсан шийдвэр нь холбогдох төрийн байгууллага болох Үндэсний аудитын газар, төрийн албаны зөвлөл, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар очдоггүй байна. Шүүхийн шийдвэрийн дагуу буруутай албан тушаалтнаар хохирлыг төлүүлэхээр шийдвэрлэсэн нэг ч шүүхийн шийдвэр болон аудитын тавьсан акт байхгүй байгаа нь ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйлийн 103.4 заалт практикт огт хэрэгжихгүй, анх тавьсан хуулийн зорилгодоо хүрч чадахгүй байгааг харуулж байна.

Үнэлгээний хүрээнд анх тогтоосон ЗЕХ-ийн 10 дугаар бүлгийн 103 дугаар зүйлийн 103.1-103.4 зүйлийн хэрэгжилтийн талаар 2018 оны 6-р сард Ханнс-Зайделийн сангийн хийсэн “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ” сэдэвт судалгаа нь холбогдох төрийн байгууллагуудын эрх бүхий албан тушаалтан, мэргэжилтэнтэй уулзаж хийсэн ярилцлага, статистикийн тоо баримтад дүн шинжилгээ хийж, хэд хэдэн хэлэлцүүлгийг зохион байгуулж, хууль зүйн шинжлэх ухааны эрдэмтэн, доктор, профессоруудын өргөн багийн бүрэлдэхүүнтэйгээр дээрх асуудлыг нарийн судалсан байгаа тул энэхүү хуулийн зохицуулалтыг дэлгэрүүлж судлах шаардлагагүй гэж үзлээ.

УИХ-ын гишүүн С.Эрдэнийн зүгээс Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газарт Монгол Улсад хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйлийн 103.1-103.3 дахь хэсэг хэрхэн хэрэгжиж байгаа эсэх талаар, хууль бус шийдвэр гаргаж, төрд хохирол учруулсан хэдэн албан тушаалтан хэдэн төгрөгийн хохирол өмнө нь нөхөн төлсөн, цаашид төсөвт суулгасан дээрх мөнгөн дүнг буруутай этгээдээр төлүүлэх эсэх талаар асуулга[49] хүргүүлсэн байна.

---

[48] Ханнс-Зайделийн сан, “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, судалгааны тайлан, Уб., 2018 он, 134 дэх тал.

[49] С.Эрдэнэ Ерөнхий сайд У.Хүрэлсүхэд асуулга хүргүүлжээ, http://www.sonin.mn/news/politics-

Уг асуулгад Засгийн Газрын хэрэг эрхлэх газраас Шүүхийн шийдвэрээр эцэслэн шийдвэрлэгдсэн, нэг удаагийн шинж чанартай, өр төлбөрийг барагдуулахтай холбогдуулан төрийн захиргааны байгууллагын шийдвэрийн хууль зүйн үндэслэлийн хяналтыг сайжруулах, төрийг шүүхэд төлөөлж байгаа этгээд тухайн хэрэг маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх бүх шатны шүүхэд хуульд заасан нөхцөл журмын дагуу оролцох, цаашид шүүхийн шийдвэртэй, нэг удаагийн шинж чанартай өр төлбөрийг бууруулах талаар арга хэмжээ авч, төрийн албан хаагчийн буруутай үйл ажиллагааны улмаас учирсан хохирлыг шүүхэд төрийн нэрийн өмнөөс нэхэмжлэх байгууллагыг хуулиар тодорхой зааж, хохирол барагдуулах үйл ажиллагаанд оролцох чиг үүргийг нь тодорхой болгохоор тусгажээ[50].

**ШИГТГЭЭ**

ЗЕХ-ийн 103 дугаар зүйлийг хэрэгжүүлэхийн тулд буруутай этгээдэд “санхүүгийн хариуцлага” хүлээлгэж, хувийн хөрөнгөөр нь хохирлыг эргүүлэн төлүүлэх хэрэгтэй. Санхүүгийн хариуцлага хүлээлгэх тогтолцоо манайд байгаа хэдий ч захиргааны байгууллага аль ч түвшиндээ хууль хэрэгжүүлэхгүй байна[7].

Санхүүгийн хариуцлагын тогтолцоог бодитоор хэрэгжүүлэхийн тулд хариуцсан эрх бүхий байгууллагад хуульд заасан хэлбэрээр нөлөөлөх, санхүүгийн хариуцлагын тогтолцооны үр нөлөөг сурталчлан таниулах, ажил хариуцсан албан тушаалтнуудыг сургах шаардлагатай байна.

## ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

### 4.1. Дүгнэлт

Үнэлгээний ажилд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу дараах дүгнэлтэд хүрэв. Үүнд:

*“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:*

ЗЕХ-д шинээр захиргааны гэрээг нэг бүлэг зүйл болгон хуульчилж өгсөн нь эрх зүйн хувьд шинэлэг бөгөөд дэвшилттэй алхам болсон ч нийтийн эрх зүй дэх захиргаа, захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагаанд захиргааны гэрээг хэрэглэх явдал харьцангуй бага байгаа нь гэрээний талаар ойлголт хэвшээгүй, энэ талын мэдлэг дутмаг байгаа нь харагдаж байна.

Захиргааны гэрээ нь урьд өмнө захиргаа үйл ажиллагаандаа хэрэглэж ирсэн захиргааны актыг бодвол захирамжилсан бус, харилцан тохиролцсон, тэгш эрхийн болон хамтын ажиллагаан дээр суурилсан гэх мэт давуу тал ажиглагдаж байна.

Захиргааны гэрээг ЗЕХ-ийн 52 дугаар зүйлд гэрээ байгуулагдах үндэслэл журам, талуудын эрх үүрэг, байгуулагдах салбар хүрээг ерөнхий тоймлож зохицуулсан байна. Хэрэв талууд гэрээний үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд хэрхэн шийдвэрлэхийг тодорхой нарийвчлан заагаагүй бөгөөд гэрээний гүйцэтгэлийг энэ хуулийн 8 дугаар бүлэгт зааснаар зохицуулна гэжээ. Гэтэл уг 8 дугаар бүлэг буюу 82 дугаар зүйлийн 82.2 дахь хэсэгт зөвхөн захиргааны акттай холбоотой шийдвэр гүйцэтгэлийн асуудлыг зохицуулсан бөгөөд захиргааны гэрээтэй холбоотой үүргийн гүйцэтгэлийг Иргэний хуульд заасан гэрээний гүйцэтгэлийг нөхөн тохируулж хэрэглэхээр зохицуулсан байна. Иймд захиргааны гэрээтэй холбоотой үүргийн гүйцэтгэлийг хангах зохицуулалтыг ЗЕХ-д тодорхой тусгах шаардлагатай гэж үзэж байна.

*“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:*

Захиргааны хэргийн шүүхээс хянан шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрүүдээс үзэхэд манай дийлэнх захиргааны байгууллага, албан тушаалтнуудын гаргасан

economy/82806 (2017.10.11)

[50] Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газарт хүргүүлсэн УИХ-ын гишүүн С.Эрдэнийн асуулгын хариу, Дугаар ХЭГ/1565. (2017.10.26)

захиргааны акт, шийдвэрүүд нь ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтад заасан “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчимд тулгуурладаггүй болох нь харагдаж байна.

Тус 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтад заасан зарчим нь материаллаг хуульд заасан бусад тусгай зарчмаас шүүхийн хяналтын хэмжүүр болдог, шүүхээс уг зарчим, хуулийн заалтыг баримтлан хэрэг, маргааныг шийдвэрлэдэг онцлогтой. Хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш уг зарчмыг баримтлан хэрэг хянан шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэр харьцангуй бага байна. Шүүхээс хэргийг шийдвэрлэхдээ тухайн маргаантай холбоотой бусад хуулийн зүйл заалтыг ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтад заасан зарчимтай давхар хэрэглэхэд буруудахгүй хэргүүд дээр шүүх уг зарчмыг баримтлахгүй шийдвэрлэсээр байна. Энэ нь нэг талаас тус зарчим практикт хэрэгжихгүй байгаагийн илрэл бөгөөд нөгөө талаас захиргааны байгууллагуудын эрх бүхий этгээдээс гаргасан үндэслэлгүй шийдвэрүүд /захирамж, захиргааны акт/ нь иргэд, олон нийтийн эрх ашгийг зөрчсөн эрх зүйн сөрөг үр дагаврыг бий болгож байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн “Хүний эрх, эрх чөлөө” хэмээх Хоёрдугаар бүлэгт тусгагдсан хүний суурь болон үндсэн эрхүүдийг төр хангах үүрэгтэй боловч эдгээр үндсэн эрхийг гагцхүү хуулиар хязгаарлахыг зөвшөөрдөг. Гэхдээ ийнхүү хуулиар зөвшөөрсөн хязгаарлалт нь төрийн байгууллага тэр дундаа захиргааны байгууллагын албан тушаалтны хуулиар олгогдсон эрх хэмжээгээ хэтрүүлэн хэрэглэх болон эс хэрэглэх үндэслэл байж болохгүй тул төр юуны өмнө эрх нь зөрчигдсөн иргэн, аж ахуйн нэгжийг хохиролгүй болгосны дараа тухайн буруутай албан тушаалтнаас төрийг хохиролгүй болгохоор нэхэмжлэх эрх нь хуульчлагдан баталгаажсан байна.

Мөн төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагаанаас үүдэн төрд үүссэн хохирлыг барагдуулах үзэл санаа нь 2019 оноос хэрэгжиж эхлэх Төрийн албаны хуулийн /шинэчилсэн найруулга/ мөн тусгалаа олсон явдал нь төрийн албан тушаалтан, тэр дундаа нийтийн эрх зүйн этгээд болох захиргааны байгууллага, түүний эрх бүхий албан тушаалтны үйл ажиллагааны хариуцлагыг чангатгахад чиглэсэн, олон нийтийн хяналтын үүргийг баталгаажуулсан хуулийн зохицуулалт болсон байна.

Захиргааны байгууллагын ЗЕХ-д заасан буруутай албан тушаалтны үйл ажиллагаанаас төр нь хохирлоо нөхөн төлүүлэхдээ Иргэний хуулийн 498 дугаар зүйлийн 498.5-д заасан “Энэ хуулийн 498.1, 498.2, 498.4-т заасан этгээд өөрийн шууд санаатай буюу илтэд болгоомжгүй үйлдлээр гэм хор учруулсан бол гэм хорыг арилгасан байгууллага өөрт учирсан хохирлыг тухайн гэм буруутай этгээдээс шаардаж гаргуулах эрхтэй” гэсэн үндэслэлийг баримталж байгаа нь ЗХШХШтХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан зарчимд нийцэж байгаа боловч өнөөдөр Монгол Улсын хэмжээнд нийслэл, аймагт 21 Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх үйл ажиллагаа явуулж байгаа тохиолдолд аль болох хуулийг төсөөтэй хэрэглэх зарчмаас зайлсхийх, иргэдийг төөрөгдөлд оруулж эрхээ хамгаалах боломжийг нь хаах өөрөөр хэлбэл энэхүү зохицуулалтыг ЗЕХ болон ЗХШХтХ-д нарийвчлан тусгаж өгөх нь захиргааны хэргийн дагнасан шүүх байгуулсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг хангахад онцгой ахиц болох юм.

Өнөөдөр төрийн буруутай үйл ажиллагаанаас учирсан хохирлыг төр барагдуулж байгаа боловч эргээд төрийг хохиролгүй болгох тухай холбогдох хуулийн заалтууд практикт огт хэрэгжихгүй байна.

**4.2. Зөвлөмж**

Үнэлгээний ажилд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу дараах зөвлөмжийг боловсруулав. Үүнд:

1. Захиргааны байгууллагуудын албан тушаалтан, албан хаагч нарт захиргааны гэрээ болон түүнийг практикт хэрхэн үр дүнтэй байгуулах, үйл ажиллагаандаа хэрэглэх тал дээр мэдлэг олгох үүднээс сургалт зохион байгуулах;

2. Захиргааны гэрээний талуудын эрх үүрвлгийг ЗЕХ-д ерөнхий байдлаар зохицуулсныг нарийвчлан зохицуулах. Тухайлбал: Захиргааны гэрээтэй холбоотой дээд албан тушаалтанд нь гомдол гаргах эрхийн талаар хуульд нарийвчлан зохицуулах;

3. Захиргааны гэрээтэй холбоотой үүргийн гүйцэтгэлийг хангах зохицуулалтыг ЗЕХ-д тусгах;

4. Захиргааны хэргийн шүүх, шүүгч ЗЕХ-ийн тусгай зарчмын хэрэглээг нэмэгдүүлэх;

5. Захиргааны хэргийн шүүхээс хэрэг хянан шийдвэрлэхдээ ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь заалтад заасан “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” тусгай зарчмыг чанд баримтлах;

6. Нэхэмжлэгч, гуравдагч этгээд, хуульч, өмгөөлөгчид ЗЕХ-ийн зарчимд тулгуурлаж нэхэмжлэлийн шаардлагаа гаргах;

7. Захиргааны байгууллага үйл ажиллагаагаа олон нийтийн сонсголд тулгуурлан гаргаж байх /ЗЕХ-ийн Долоодугаар бүлэг, Төлөвлөлт / нь төрийг аливаа эрсдэлийг хүлээх болон хохирол хүлээх эрсдэлээс хамгаалах маш чухал эрх зүйн механизм болсон байна. Гагцхүү төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтнууд ЗЕХ-иар эрх олгосон энэхүү эрх хэмжээгээ өргөн хүрээнд, иргэдэд хүртээмжтэйгээр өдөр тутмын үйл ажиллагаа болгон хэвшүүлэх;

8. Төр учирсан хохирлыг бууруутай этгээдээс буцааж нэхэмжлэн гаргуулах талаарх процессыг нарийвчлан журамлах;

9. Төрийг хохиролгүй болгох нэхэмжлэл гаргах эрхийг прокурорт хуулиар харьяалуулах;

10. ЗЕХ-ийн зарим зүйл, заалт өөр хоорондоо зөрчилдөж байгаа тул бусад хуультай уялдуулах. Тухайлбал: Төрийн албаны тухай хуулийн 35 дугаар зүйлийн 35.1.2 дахь хэсэгт Төрийн албаны зөвлөл төрийг төлөөлөн бууруутай этгээдээр төрд учирсан хохирлыг барагдуулах нэхэмжлэл гаргах эрхтэй гэж заасантай давхардан зөрчилдөж буй тул ямар тохиолдолд Төрийн албаны зөвлөл хариуцах, ямар тохиолдолд дотоод аудитын нэгж хариуцах уу гэдгийг ЗЕХ-д тодорхой тусгах.

**ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ**

**Хууль, эрх зүйн акт**

- Захиргааны ерөнхий хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2015 он №28
- Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992 он, №1
- Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002 он, №7,
- Төрийн албаны тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2002 он, №28,

**Ном, сурах бичиг, гарын авлага**

- АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлаг, Гэрээний эрх зүй-1 гарын авлага, Уб., 2003 он
- Д.Ганзориг, Захиргааны эрх зүй-тайлбар толь, Уб., 2002 он
- П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, Уб., 2016 он,
- Ханнс-Зайдел сан, Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар, Уб., 2017 он
- Ханнс-Зайделийн сан, Эрх зүйн боловсрол академи, Захиргааны эрх зүй, захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үндсэн ойлголтууд, Уб., 2003 он
- Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, “Шүүх, эрх зүйн шинэчлэлт” төсөл, Гэрээний эрх зүй-1, гарын авлага, Уб., 2007 он
- Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, “Шүүх, эрх зүйн шинэчлэлт” төсөл, Нийтийн захиргааны байгууллага- цуврал 7, гарын авлага,Уб., 2005 он

Хууль зүйн яамны сүрэгээр www.yki.gov.mn

- Renñ J.G.H. Seerden (ed), Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A comparative Analysis, third edition, Cambridge, 2012
- Susan Rose-Ackerman and Peter L.Lindseth, Comparative Administrative Law, second edition, Massachusetts, 2013

**Судалгааны тайлан, эмхэтгэл**

- Төрийн бус байгууллагад төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх нь сэдэвт судалгааны тайлан, Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл-III Уб., (2012-2013 он)
- Ханнс-Зайделийн сан, Эрх зүйн боловсрол академи, "Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ" судалгааны тайлан, Уб., 2018 он

**Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл**

- П.Алтанчимэг, "**Захиргааны ерөнхий хууль иргэдэд давуу байдал олгосон",** https://news.mn/r/714930/
- Б.Гүнбилэг, "Албан тушаалтнуудаас төр хохирлоо нэхэмжилье!" http://www.sonin.mn/news/politics-economy/68827
- Д.Ренчиндорж, ЗЕХ-ийн "Зорилгодоо нийцсэн байх, бодит нөхцөлд тохирсон байх, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх" зарчмыг шүүхийн практикт хэрэглэсэн байдал, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №3 (68), 2018 он
- Ж.Оюунтунгалаг, "Гэм хор учруулснаас үүсэх үүргийн тусгай төрөл: Төрийн албан хаагчийн учруулсан гэм хорыг төр хариуцан арилгах асуудал" Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №3, 2015 он
- Д.Сүнжид, "Захиргааны гэрээ: Концессын гэрээ буюу түүнээс үүсэх маргааныг хянан шийдвэрлэх харьяаллын асуудал", Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №3 (58), 2016 он
- Д.Сүнжид, "Захиргааны үйл ажиллагааны зарим онцлог зарчим", Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4 (44), 2013 он
- Ц.Цогт, "Нийтийн эрх зүй дэх захиргааны гэрээ: хувийн эрх зүйн гэрээнээс ялгагдах онцлог, шүүхийн хяналт", Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4 (19), 2007 он
- Ө.Эрдэнэ-Очир, "Албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагааны улмаас төрд учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх тухай эрх зүйн зохицуулалт болон хэрэгжүүлэлт", 2018 он, www.iaac.mn/files/.../Alban%20tushaaltnii%20tord%20uchruulsan%20hohirol.pptx
- Ж.Эрхэмбаатар, "Албан тушаалтны буруутай шийдвэрээс 25.1 тэрбумын хохирол учирсан", https://news.mn/r/770810/

**ХҮСНЭГТЭН ДАХЬ ИШЛЭЛ**

[1] Ж.Оюунтунгалаг, "Гэм хор учруулснаас үүсэх үүргийн тусгай төрөл: төрийн албан хаагчийн учруулсан гэм хорыг төр хариуцан арилгах асуудал" Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №03, Уб., 2015 он, 68 дахь тал.

[2] Албан тушаалтнууд төрд 14.4 тэрбум төгрөгийн хохирол учруулжээ. http://unuudur.mn/%D0%B0%D0%BB%D0%B1%D0%B0%D0%BD Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

[3] Ж.Эрхэмбаатар, "Хуульч эрхэм"-ийн цаг цуврал нэвтрүүлгийн анхны дугаар https://www.facebook.com/Erkhembaatar.J/videos/1913686872002127/ Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

[4] П.Алтанчимэг, "Захиргааны ерөнхий хууль иргэдэд давуу байдал олгосон", https://news.mn/r/714930/ Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

[5] Б.Гүнбилэг "Албан тушаалтнуудаас төр хохирлоо нэхэмжилье!", http://www.sonin.mn/news/politics-economy/68827 Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

[6] Ө.Эрдэнэ-Очир, "Албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагааны улмаас төрд учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх тухай эрх зүйн зохицуулалт болон хэрэгжүүлэлт", 2018 он www.iaac.mn/files/.../Alban%20tushaaltnii%20tord%20uchruulsan%20hohirol.pptx Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

[7] Ж.Эрхэмбаатар: "Албан тушаалтны буруутай шийдвэрээс 25,1 тэрбумын хохирол учирсан", ньюс.мн сайтад өгсөн ярилцлага, https://news.mn/r/770810/ Сүүлд үзсэн (2018.12.13)

---o0o---

# ЗАХИРГААНЫ ХЭРЭГ ШҮҮХЭД ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## УДИРТГАЛ

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүлийн 51.3 дахь хэсэгт “Энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомж мөрдөгдөж эхэлснээс хойш 5 жил тутам хийх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд дээрх хугацаанаас өмнө хийж болно” гэж заасан.

Мөн Улсын Их Хурлаас 2017 онд баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 126 дугаар зүйлд Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгахаар төлөвлөсний дагуу Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны 2018 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний 1.1.26 дахь хэсэгт Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ хийх, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийн, гарсан үр дүнд тулгуурлан “Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөл”-ийг боловсруулж, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газарт хүргүүлэхээр тусгажээ.

Тус хүрээлэнгийн 2018 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгасны дагуу ЗХШХШтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийсэн болно.

Судалгааны тайлангийн зорилго нь Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тодорхой зүйл, заалтын хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийн, гарч буй хүндрэл бэрхшээлийг тогтоож, цаашид зөв зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлоход чиглэгдэв.

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

### 1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох

ЗХШХШтХ-д хэд хэдэн онцлог шинэ зохицуулалт орсон байна. Тухайлбал; иргэд, хуулийн этгээд, ТББ, захиргааны байгууллага нь захиргааны акт, захиргааны хэм хэмжээний акт, захиргааны гэрээ болон захиргааны хууль бус үйл ажиллагааны улмаас эрх нь зөрчигдсөн хэн боловч зөрчигдсөн болон зөрчигдөж болзошгүй хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлоо хуулиар хамгаалуулах, зөрчигдсөн эрхээ сэргээх, хууль бус явдалтай тэмцэх, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх, захиргааны шүүхийн хэргийн харьяалал, хэргийн оролцогчдын эрхийг хангах үүднээс нотлох баримт хасуулах, захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх, ХХША-г түдгэлзүүлэх зэрэг хүсэлтийг шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хэлэлцэх гэх мэт эрх зүйн харилцааг ЗХШХШтХ-иар зохицуулсан байна.

2015 онд батлагдсан Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль мөрдөгдөж эхлээд 2 жил гаруй хугацаа өнгөрч байна. Энэ хугацаанд захиргааны байгууллагууд болон Захиргааны хэргийн шүүхээс уг хуулийг практикт нэг мөр ойлгож, зөв хэрэглэж, хэвшүүлэхэд зарим зохицуулалтын хувьд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байна. Тухайлбал; нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан этгээдийн хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдсөн байх шаардлагагүй боловч шүүхээс энэхүү төрлийн хэрэг маргааныг шийдвэрлэхдээ тухайн нэхэмжлэгч этгээдийн өөрийн субъектив эрх зөрчигдөөгүй гэсэн үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж, хэргийг хэрэгсэхгүй болгох тохиолдолууд шүүхийн практикт гарч байгаан ажиглагдаж байна[2].

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Б.Болор, Ж.Булгансүрэн нар хамтран гүйцэтгэв.

[2] Ц.Цогт нар, “Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх”,

2016 онд Засгийн газраас баталсан 59 дүгээр тогтоолд“Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын 3 дугаар зүйлийн 3.2.1 дэх хэсэгт зааснаар “тухайн хууль тогтоомжийг шүүхийн практикт хэрэглэн хэрэг, маргааныг шийдвэрлэхэд хүндрэл, бэрхшээл, ойлгомжгүй зөрчилтэй зохицуулалттай байх, тэдгээр нь цаашид тухайн харилцаанд сөрөг үр дагавар үүсэх” шинжтэй нөхцөл байдал үүссэн гэж үзэж байгаа тул үнэлгээг хийв.

**1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох**

ЗХШХШтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ хуулийн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, тулгамдаж буй асуудалд холбогдох 18 дугаар зүйлийн 18.3 дахь хэсэг болон 70 дугаар зүйлийн 70.1, 70.7, 70.8, 70.10 дахь хэсгийг сонгон авч үнэлгээний хүрээг тогтоосон.

**Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох**

ЗХШХШтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг харгалзан аргачлалын 3 дугаар зүйлийн 3.4 дэх хэсэгт заасан 6 шалгуур үзүүлэлтээс: 3.4.1-д заасан “зорилгодоо хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлт, 3.4.5 -д заасан “практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгон, үнэлгээг хийсэн ба энэхүү шалгуур үзүүлэлтүүд нь хууль тогтоомж хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацаанд хуулийн зорилго, зорилтдоо хүрсэн эсэх болоод тухайн хууль тогтоомжийн зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, түүний эерэг болон сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлоход чиглэгддэг. Сонгосон зүйл заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 1. “Зорилгодоо хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | 18 дугаар зүйл | 18.3.Хуулиар тусгайлан эрх олгогдсоноос бусад нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд нь хүрээлэн байгаа орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн өмчийг хамгаалах асуудлаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй бөгөөд уг этгээд дараахь шаардлагыг хангасан байна:<br>18.3.1.нэхэмжлэлийн шаардлага нь тухайн байгууллагын дүрмийн зорилгод нийцсэн байх;<br>18.3.2.дүрмийн зорилгын дагуу сүүлийн гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх. |

2018 он, 45 дахь тал. http://legaldata.mn/b/382

*Хүснэгт 2. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | 70 дугаар зүйл | 70.1.Шүүгч дараахь хүсэлтийг хүлээн авснаас хойш долоо хоногийн дотор урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хянан хэлэлцэнэ:<br>70.1.1.нотлох баримт хасуулах;<br>70.1.2.захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх;<br>70.1.3.хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлэх;<br>70.1.4.хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шүүгчээс урьдчилсан хуралдаанаар хэлэлцүүлэн шийдвэрлэх шаардлагатай гэж үзсэн бусад асуудал. |
| | | 70.7.Энэ хуулийн 70.1.2-т заасан хүсэлтийг шийдвэрлэх хугацааг хэргийн оролцогчдыг татан оролцуулснаас хойш тооцно. |
| | | 70.8.Шаардлагатай бол энэ хуулийн 70.1-д заасан хугацааг нэг удаа 10 хүртэл хоногоор шүүгч сунгаж болно. |
| | | 70.10.Шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгээр нэхэмжлэлийн шаардлагатай холбоотой асуудлыг хэлэлцэхгүй. |

**1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох**

Тухайн хуульд үнэлгээ хийхдээ аргачлалын 3.5.3-т заасан дөрвөн харьцуулах хэлбэрээс аль тохиромжтойг нь сонгох журамтай. Энэ дагуу аргачлалын 3.5.3.1-д заасан харьцуулах хэлбэрийг сонгосон бөгөөд энэ нь хууль тогтоомжийн байх ёстой болон одоо байгаа түвшинд үнэлэхэд ашиглах хэлбэр юм.

**1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох**

Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох гэдэг нь тогтоосон шалгуур үзүүлэлт бүрээр тодорхой таамаглалыг дэвшүүлж, асуулт тавихыг хэлэх бөгөөд үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалт болох ЗХШХШтХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3 дахь хэсэг “зорилгодоо хүрсэн эсэх”, мөн хуулийн 70 дугаар зүйлийн 70.1, 70.7, 70.8, 70.10 дахь заалтууд “практикт хэр нийцэж байна вэ?” гэсэн асуултын хүрээнд үнэлгээг хийсэн болно.

**1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох**

Мэдээлэл цуглуулахдаа аргачлалын 3.7.3-т тодорхойлсон дөрвөн аргаас хоёр аргыг сонгон, үнэлгээ хийхдээ ашиглав. Үүнд:

1) Байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах;
2) Холбогдох субъектээс судалгаа авах.

Байгаа мэдээллийг цуглуулах хүрээнд: ЗХШХШтХ-ийг баримтлан гаргасан шүүхийн шийдвэр, тогтоол, уг хуулийн зүйл заалтыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой гаргасан ном, товхимол, гарын авлага, эмхэтгэл, өгүүлэл, илтгэл, эрдэм шинжилгээ, судалгааны тайлан, статистикийн тоо баримтыг ашиглан үнэлгээг хийв.

Холбогдох субъектээс судалгаа авах хүрээнд: Уг хуулийг хэрэгжүүлэгч байгууллага болон эрдэмтэн, судлаачдын төлөөллөөс ярилцлагын аргыг ашиглан нэмэлт мэдээлэлүүдийг цуглуулж үнэлгээ хийхэд ашигласан.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

2015 онд УИХ-аас баталсан ЗХШХШтХ хэрэгжиж эхэлснээс хойш 2 жил гаруй хугацаа өнгөрчээ. Энэ хугацаанд ЗХШХШтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн судалгаа одоогийн байдлаар хараахан алга байна. Тус судалгааны нэг хэсэг болох ЗХШХШтХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3 дахь хэсэгт заасан “нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх” сэдэвтэй холбоотой хуульч, судлаач, Ц.Цогт, П.Баттулга, Т.Мөнх-Эрдэнэ нарын 2018 оны 4 дүгээр сард

ХУУЛЬ ЗҮЙН УНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

хийсэн бодлогын судалгаа нь энэ чиглэлээр хийсэн хамгийн далайцтай судалгаа болжээ. Харин уг хуулинд шинээр орсон “шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлэг”-ийн талаар Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч Д.Халиуны 2017 оны “Шүүхийн эрх мэдэл” сэтгүүлийн дугаар №1-д нийтлэгдсэн “Урьдчилан хэлэлцүүлэхийн учир” нэртэй өгүүллээс өөр дорвитой бүтээл, судалгааны ажил хараахан гараагүй байна.

## ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

### 3.1. “Зорилгодоо хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

***Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 1.*** ЗХШХШтХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3 дахь хэсэг зорилгодоо хүрсэн эсэх?

> 18.3.Хуулиар тусгайлан эрх олгогдсоноос бусад нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд нь хүрээлэн байгаа орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн өмчийг хамгаалах асуудлаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй бөгөөд уг этгээд дараахь шаардлагыг хангасан байна:
>
> 18.3.1.нэхэмжлэлийн шаардлага нь тухайн байгууллагын дүрмийн зорилгод нийцсэн байх;
>
> 18.3.2.дүрмийн зорилгын дагуу сүүлийн гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх.

УИХ-аас 2016 онд баталсан ЗХШХШтХ-д нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийг 18 дугаар зүйлийн 18.3 дахь хэсэгт шинээр хуульчилж өгсөн нь нийгэмд тулгардаг хүрээлэн буй орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн өмчтэй холбоотой нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн асуудлаар хуулиар тусгайлан эрх олгогдсоноос бусад этгээд буюу төрийн бус байгууллага /цаашид ТББ/, бусад мэргэжлийн байгууллага, нийгэмлэг, холбоод Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй болсноор нийтийн эрх ашиг хангагдах боломж бүрдсэн.

Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх этгээдийн хувьд уг хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.3.1 болон 18.3.2-т заасан “нэхэмжлэлийн шаардлага нь тухайн байгууллагын дүрмийн зорилгод нийцсэн байх”, “дүрмийн зорилгын дагуу сүүлийн гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх” гэсэн шаардлагыг хангасан тохиолдолд төлөөлөх эрх нь үүсэхээр зохицуулжээ.

Захиргааны байгууллагын гол зорилго нь нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлсэн, үйл ажиллагаа нь ямагт нийтийн эрх ашиг руу чиглэсэн байх ёстой. Гэвч захиргаа чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ нийтийн ашиг сонирхолд харшилсан шийдвэр гаргасан, үйл ажиллагаа явуулсан тохиолдолд хэн үүнийг таслан зогсоож, нийтийн ашиг сонирхлыг хэрхэн сэргээх вэ гэсэн асуудал тулгардаг.[3]

Энэ үүднээс тухайн тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд хууль тогтоогчдийн зүгээс ЗХШХШтХ-д “нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх”-ийн зохицуулалтыг оруулсан. Ингэхдээ хүрээлэн буй орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн өмчийг хамгаалах гэсэн хязгаарлагдмал хүрээнд зохицуулсан нь нэг талаас хувийн ашиг сонирхлын хамгаалалтын балансыг барих, нөгөө талаас Захиргааны хэргийн шүүхийг улс төрийн ашиг сонирхлын талбар болохоос сэргийлэх, мөн шүүхийн ачаалал нэмэгдэхээс сэргийлсэн зохицуулалт болсон гэж судлаачид[4] үзэж байна.

---

[3] Ц.Цогт нар, “Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх”, 2018 он, 5 дахь тал. http://legaldata.mn/b/382

[4] Мөн тэнд, 7 дахь тал.

“Нийтийн ашиг сонирхол” хэмээх ойлголтыг хуулиар шууд тодорхойлох боломжгүй, тодорхой нэг тохиолдолд хууль тогтоогчоос тогтоосон хуулийн агуулга, зорилгыг шүүхээс тайлбарлах замаар хэрэглэгддэг байна.

Нийтийн ашиг сонирхол гэдэг нь агуулгын хувьд олон этгээдэд ач холбогдол бүхий үнэ цэнэтэй байхыг ойлгоно. Тухайлбал: Үндэсний эрүүл мэндийн асуудал нь олон хүн тамхи татахыг хүсч байгаа эсэхээс үл хамааран хамгаалагддаг. Энд хувь хүний тамхи татах хувийн ашиг сонирхолтой зөрчилдөх боловч амин чухал ашиг сонирхлыг хамгаалах хэрэг гарна[5].

**ШИГТГЭЭ**

“Өвчтөн нийгмийн төлөөллийн зөвлөл” ТББ нь “Эрүүл мэндийн яам, Сангийн яам, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар, Нийгмийн даатгалын үндэсний зөвлөл”-д холбогдох захиргааны хэргийг Улсын дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн танхим хяналтын шатны журмаар шийдвэрлэхдээ “Өвчтөн нийгмийн төлөөллийн зөвлөл” ТББ-ын дүрэм, үүсгэн байгуулагдсан баримт бичиг хэрэгт нотлох баримтаар авагдаагүйгээс тус төрийн бус байгууллага нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд эсэхийг тодорхойлох боломжгүй байна” гэж дүгнэжээ.

Тооны хувьд авч үзвэл ердийн арифметик тоогоор тооцоолох боломжгүй бөгөөд гол нь ганц нэг хүнд хамаатай ашиг сонирхол биш байх нь чухал[6]. Тухайлбал БГД-ийн 3 дугаар хорооны 7-р байрны 8 давхрын 25 тоотод амьдрах шийдвэр бол зөвхөн тухайн айл өрхөд хамаатай байна.[7]

Өөрөөр хэлбэл, нийтийн ашиг сонирхол гэж нийтийн ашиг сонирхлыг нийгмийн тодорхой бүлгийн оршин тогтнох, хөгжих нөхцөл баталгааг хангах зорилгоор төрөөс хүлээн зөвшөөрөгдөж, эрх зүйгээр хангагдаж байгаа түгээмэл ашиг сонирхол гэж тодорхойлж болохоор байна[8].

ЗХШХШтХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3.1, 18.3.2 дахь хэсэгт нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх этгээдэд тавигдах шаардлагыг хуульчилсан. Үүнд:

1. Нэхэмжлэлийн шаардлага тухайн байгууллагын дүрмийн зорилгод нийцсэн байна. ТББтХ-ийн 10 дугаар зүйлд зааснаар төрийн бус байгууллага нь дүрэмдээ “байгууллагынхаа зорилгоо” заавал тусгана. Шүүхээс нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн шаардлага түүний дүрэмд заасан зорилготой нийцэж байгаа эсэхийг шалгах гол нотлох баримт нь тухайн ТББ-ын дүрэм байдаг[9]. Нэхэмжлэгч байгууллага нэхэмжлэлдээ дүрмээ хавсаргаагүй тохиолдолд шүүхээс нэхэмжлэлийн бүрдүүлбэрийг хангуулахаар нэхэмжлэлийг буцаадаг байна. Шүүхийн практикт хэрэв шүүх нэхэмжлэгч байгуулгын дүрмийг авалгүйгээр хэрэг үүсгэн ажиллагаа явуулсан тохиолдолд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журам зөрчсөн гэж хэргийг анхан шатны шүүх рүү буцааж байна.

2. Дүрмийн зорилгын дагуу сүүлийн гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх /Одоогийн байдлаар шүүхийн практикт “Дүрмийн зорилгын дагуу сүүлийн гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх” гэсэн шаардлагыг ямар нотлох баримтад үндэслэн шийдвэрлэх вэ? гэдэг дээр жишиг тогтоогүй байна[10]. Гэхдээ энд байгуулагдсан он чухал бөгөөд байгуулагдаад 3 жил болоогүй байхдаа шүүхэд нэхэмжлэл гаргавал нэхэмжлэлийн шаардлага хангаагүй гэж үзнэ.

---

[5] “Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ”, эмхэтгэл-1, Уб., 2018 он, 22 дахь тал.

[6] “Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ”, эмхэтгэл-1, Уб., 2018 он, 22 дахь тал.

[7] “Захиргааны хэргийн шүүхэд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн нэхэмжлэл гаргах эрхийг нээх нь” сэдэвт бодлогын судалгааны ажил, Уб., 2016 он, 2 дахь тал.

[8] Ц.Цогт, “Байгаль орчныг хамгаалах асуудалд Захиргааны хэргийн шүүхийн гүйцэтгэх үүрэг, оролцоо”, 3 дахь тал. http://legaldata.mn/buteel/pdf?id=141

[9] Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ”, эмхэтгэл-1, Уб., 2018 он, 30 дахь тал.

[10] “Мөн тэнд, 30 дахь тал.

“Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх”[11] хэмээх бодлогын судалгаанд “тухайн байгууллагын дүрмийн зорилгод нийцсэн”, “сүүлийн 3-аас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан” шалгуурыг дараах байдлаар тогтоох боломжтой гэж үзжээ:

- Тухайн байгууллага сүүлийн 3 жил хуульд заасны дагуу санхүү, татварын тайлангаа өгч байсан эсэхийг шалгаж болох юм. Гэхдээ ТББ нь ашгийн төлөө бус байгууллага учир уг хугацаанд тухайн байгууллага орлого олсон эсэх /Х тайлан гаргасан эсэх/ нь ач холбогдолгүй.
- Тухайн ТББ-ын ажлын үр дүнгийн талаарх мэдээлэл тайланг хамтран ажилласан байгууллагын тодорхойлолтоос тогтоох боломжтой. Мөн Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 8.1-д “дүрмийнхээ зорилгод нийцээгүй үйл ажиллагаа явуулсан” нь ТББ-г татан буулгах үндэслэл болдог учир гүйцэтгэсэн үйл ажиллагаа нь дүрмийнхээ зорилгод нийцээгүй тохиолдолд нэхэмжлэгчийг үйл ажиллагаа явуулсан гэж үзэх үндэслэл болохгүй.

**ШИГТГЭЭ**

Нэхэмжлэгч “ННЗАЗЗ” төрийн бус байгууллагын улсын бүртгэлд “...архидалт, мансуурал, ядуурал, ажилгүйдлийн” эсрэг гэсэн 4 төрлийн үйл ажиллагаанд эрх олгож, Улсын бүртгэлийн 000015867 гэрчилгээнд бүртгэгдсэн байх ба, нэхэмжлэгчийн “...газар шороо, малын бэлчээр болон байгаль орчноо хамгаалах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг болох нь нотлогдохгүй байгаа бөгөөд дээр дурьдсан чиглэлээр “Х тайлан” гаргаж байгаа зэргээс үзэхэд “…сүүлийн гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх, шүүхэд тухайн байгууллагын үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлийн дагуу нэхэмжлэл гаргах эрх үүсэх зэргийг анхаарах нь зүйтэй гэжээ.[1]

Нийтийн ашиг сонирхлыг шүүхэд төлөөлж буй этгээд ЗХШХШтХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.5.5 дахь хэсэгт заасны дагуу нэхэмжлэлийн үндэслэлдээ маргаж буй асуудлынхаа талаар “*хангалттай сонирхол илэрхийлсэн байх*”[13]-аас гадна нийтийн ямар ашиг сонирхол хэрхэн зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй байгаа тухайгаа тодорхой дурдах шаардлагатай.

Нийтийн эрх ашиг гэдэг ойлголт нь дан ганц байгаль орчны асуудлаар хязгаарлагдахгүй. Энд нийтийн эрх ашиг шууд хөндөгддөг бусад асуудлууд болох нийтийн тээврийн үйлчилгээ, түлш эрчим хүч, өрсөлдөөн, хэрэглэгчдийн эрх ашиг зэрэг асуудлуудыг дурдаж болох юм[14] гэж судлаач П.Баттулга үзжээ.

Үүнээс үзвэл нийтийн эрх ашиг гэдэгт олон асуудлуудыг авч үзэж болох боловч ЗХШХШтХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3 дахь хэсэгт “... хүрээлэн буй орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн өмчийг хамгаалах” хүрээнд л нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж болохоор хуульчилжээ.

Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй ТББ жил ирэх тусам нэмэгдэж байгаа бөгөөд ТББ-ын тоог сүүлийн 3 жилийн байдлаар харуулбал:

---

[11] Ц.Цогт нар, “Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх”, 2018 он, http://legaldata.mn/b/382

[12] http://new.shuukh.mn/zahirgaaanhan/4656/view

[13] Хангалттай сонирхол илэрхийлсэн байх гэдэг нь захиргааны байгууллага ямар хууль бус үйл ажиллагаа явуулсан /захиргааны акт гаргасан, гэрээ байгуулсан, хэм хэмжээний акт батлалсан/, үүний улмаас нийтийн ашиг сонирхол хэрхэн зөрчигдсөн эсхүл зөрчигдөх болзошгүй нөхцөл байдал үүссэн, яагаад заавал энэ ашиг сонирхлыг шүүхээр хамгаалуулах шаардлагатай болсон, шүүхээс гарсан шийдвэр тэдний ашиг сонирхлыг хэрхэн хамгаалах талаар нэхэмжлэлийн шаардлагадаа үндэслэлээ тодорхой заахыг ойлгоно.

[14] П.Баттулга, “Нийтийн эрх ашгийг хамгаалан Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах асуудал”, 2012 он, 1 дэх тал. http://legaldata.mn/b/14

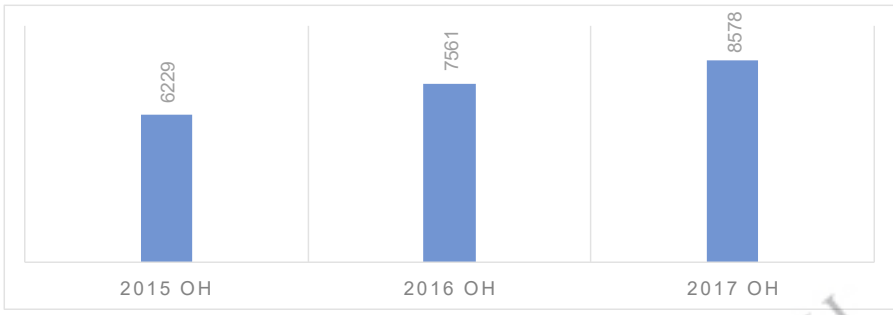



*График 1. Төрийн бус байгууллагын тоо баримт*[15]

***Хүрээлэн буй орчны хүрээнд***:

Байгаль орчноо хамгаалах талаар Үндсэн хууль болон БОХтХ-д дараах байдлаар зохицуулсан байна. Үүнд:

| Үндсэн хуульд | Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуульд |
|---|---|
| 17.2. "... байгаль орчноо хамгаалах нь иргэний журамт үүрэг мөн." | 4.1.1. гэм буруутай этгээд байгаль орчинд хортой нөлөөлснөөс эрүүл мэнд, эд хөрөнгөндөө учирсан хохирлыг түүгээр нөхөн төлүүлэхээр нэхэмжлэх;<br>4.1.2. байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль тогтоомжийн зөрчилтэй тэмцэх болон байгаль орчинд хортой нөлөөлсөн этгээдэд хариуцлага хүлээлгэхийг шаардах, байгаль орчинд учруулсан хохирлыг барагдуулахаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах;<br>4.1.3. байгаль орчныг хамгаалах олон нийтийн байгууллага байгуулах, хөрөнгийн сан үүсгэх нутгийн иргэд сайн дурын үндсэн дээр нэгдэж байгалийн баялгийг арчлан хамгаалах, нөхөн сэргээх, түүний ашиг шимийг хүртэх;<br>4.1.4. байгалийн нөөц, баялгийн халдашгүй байдлыг хангах, байгаль орчинд хортой нөлөөлөх аливаа үйл ажиллагааг хязгаарлах, таслан зогсоох шийдвэр гаргахыг болон байгаль орчинд хортой нөлөөлж болзошгүй аж ахуйн нэгж, байгууллагыг шинээр байгуулах зөвшөөрөл олгохгүй байхыг холбогдох эрх бүхий байгууллагаас шаардах;<br>4.1.5. сайн дурын үндсэн дээр зохион байгуулалтад орж, энэ хуулийн 3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 8 дахь заалтад заасан нөхөрлөл байгуулах замаар оршин суугаа нутгийнхаа байгалийн тодорхой төрлийн баялгийг хамгаалах, холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу гэрээгээр ашиглах, эзэмших. |

Дээр дурдсанчлан Үндсэн хууль болон БОХтХ-д заасны дагуу байгаль орчноо хамгаалах асуудлаар иргэн, түүнчлэн ТББ байгууллагууд захиргааны байгууллагын албан тушаалтан, түүний гаргасан хууль бус шийдвэр, буруу үйл ажиллагаа явуулсан, эсхүл хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд захиргааны журмаар гомдол гаргах эрхтэй байна. Гэсэн хэдий ч бодит байдал дээр нийтийн эрх ашгийг шүүхэд нэхэмжлэн хамгаалахад хүндрэл гарсаар байна[16]. Тухайлбал;

[15] https://www.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_2600_003V1&13999001_select_all=0&1399900 1SingleSelect=_02&01_select_all=0&01SingleSelect=_8&YearY_select_all=0&YearYSingleSelect=_2015_2016_2017&viewtype=table

[16] С.Сүхчулуун, "Төрийн бус байгууллага нийтийн эрх ашгийг хамгаалан Үндсэн хуулийн цэцэд хандах нь", 2012 он, 3 дахь тал. http://legaldata.mn/b/360

**Тохиолдол 1:**
"Тосон Заамар Туул гол" хөдөлгөөний зүгээс Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүхэд "... хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгосон Геологи уул, уурхайн кадастрын газрын шийдвэрийг цуцлуулах нэхэмжлэл гаргасан байна. Шүүхээс Заамар сумын нутагт ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгосноос "Тосон Заамар Туул гол" хөдөлгөөний хууль ёсны эрх, ашиг сонирхол хөндөгдөөгүй гэсэн үндэслэлээр тухайн нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзжээ[17].

Дээрх тохиолдолд тус хөдөлгөөний субъектив эрх хөндөгдөж байна уу гэдгийг шүүх үндэслэх бус, тусгай зөвшөөрөл олгосноос нийтийн ашиг сонирхлын объектив эрх зөрчигдөж байна уу, тэр дундаа хүрээлэн буй орчинд ямар сөрөг үр дагавар, хор хөнөөл учруулж байна гэдгийг үндэслэн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг явуулах хэрэгтэй.

**Нийтийн эрүүл мэндийг хамгаалах хүрээнд:**

Нийтийн эрүүл мэндийг хамгаалах талаар Үндсэн хууль, салбарын хууль болох ЭМтХ-д эрүүл мэндийг хамгаалах, дэмжихэд ТББ-ын оролцоог дараах байдлаар тус тус зохицуулсан байна. Үүнд[17]:

| Үндсэн хуульд | Эрүүл мэндийн тухай хуульд |
|---|---|
| 16.6. иргэн бүр эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрхтэй. Иргэдэд эмнэлгийн төлбөргүй тусламж үзүүлэх болзол, журмыг хуулиар тогтооно.<br>17.2."...эрүүл мэндээ хамгаалах" нь иргэний журамт үүрэг мөн. | 45.1.Эрүүл мэндийг хамгаалах, дэмжих талаар төрийн бус байгууллага дараах үйл ажиллагаа явуулж болно:<br>45.1.1.эрүүл мэндийн тухай хууль тогтоомжийн биелэлтэд олон нийтийн хяналт тавих, илэрсэн зөрчлийг арилгахыг шаардах, уг асуудлыг эрх бүхий байгууллагад тавьж шийдвэрлүүлэх;<br>45.1.2.эрүүл мэндийг дэмжих, хамгаалах үйл ажиллагаанд хамт олон, иргэнийг оролцуулах, эрүүл зан үйл төлөвшүүлэхэд чиглэсэн сургалт, сурталчилгаа, эрүүл мэндийн боловсрол олгох ажлыг дангаар болон бусад байгууллагатай хамтран зохион байгуулах.<br>45.3.Эрүүл мэндийн салбарын зарим ажил, үйлчилгээг төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх журам, төрийн бус байгууллагад тавих нийтлэг шаардлага, шалгуур үзүүлэлтийг эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална. |

Түүнчлэн Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр зүйлийн 19.1-д "Хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг" төр хариуцна гэж заасны дагуу Засгийн газар, захиргааны байгууллагаас иргэний эрүүл мэндийг хамгаалах, түүнд чиглэсэн цогц арга хэмжээг тасралтгүй авч хэрэгжүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хүлээсэн байдаг.

УИХ-аас баталсан 2001 оны 81 дүгээр тогтоолд "Нийгмийн эрүүл мэндийн талаар төрөөс баримтлах бодлого"-ын чиглэлд[18]:

- Хувь хүн, гэр бүл, хамт олонд хүртээмжтэй, энгийн арга хэлбэрээр өөрсдийг нь оролцуулах замаар эрүүл мэндийн анхны тусламжийг хөгжүүлэх;
- Хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалах, дэмжих, эрүүл аж төрөх ёсыг эрхэмлэдэг зан үйлтэй болгох ажиллагааг бүх талаар хөгжүүлэх;
- Хүн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, ажиллах, суралцах таатай нөхцөлийг бүрдүүлэх;

[17] https://www.legalinfo.mn/law/details/49?lawid=49

[18] https://www.legalinfo.mn/annex/details/3330?lawid=6389

• Эрүүл мэндийн салбарын тогтолцоог нийгмийн эрүүл мэндийн үйл ажиллагаанд чиглүүлэн боловсронгуй болгож нийгмийн эрүүл мэндийн удирдлага, зохион байгуулалтын шинэчлэл хийхээр тодорхойлжээ.

Нийтийн эрүүл мэндийг хамгаалах дүрмийн зорилготой ТББ нь захиргааны байгууллагаас бүх нийтийн эрүүл мэндийн талаар хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ, үйл ажиллагаа нь нийтийн эрүүл мэндийг хамгаалахад хангалтгүй, үр нөлөөгүй, эсхүл хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалахад чиглэсэн хууль тогтоомжийг зөрчсөн гэж үзвэл уг зөрчлийг арилгуулахаар захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй. Тухайлбал; урьдчилан сэргийлэх үзлэгийн үнэ хэт өндөр тогтоосон нь хууль болоод бодит нөхцөлд нийцэж буй эсэхийг тогтоолгох, эсхүл эмийн даатгалд хамааруулах үүрэг хүлээсэн боловч үүргээ биелүүлээгүй эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоолгох, эмийн даатгалд хамааруулахыг даалгах зэрэг нэхэмжлэлийг Захиргааны шүүхэд гаргах боломжтой.

**Хүүхдийн эрхийг хамгаалах хүрээнд:**

Захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа, эс үйлдэхүйтэй хамааралтай хүүхдийн ашиг сонирхол дараах нийтлэг тохиолдлуудад зөрчигдөж байна. Тухайлбал; хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд сурч боловсрох эрх, хүүхэд зам тээврийн осолд өртөх, хурдан морины унаач хүүхдийн асуудал, агаарын бохирдол, хүүхдийн эрүүл мэндийн асуудал зэргийг дурдаж болно[19].

Хүүхдийн эрхийг хамгаалах, хүүхдийн эрх зөрчигдсөн тохиолдолд авах арга хэмжээний талаар хуулиудад дараах байдлаар зохицуулсан байна. Үүнд:

| Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хуульд | Хүүхэд хамгаллын тухай хуульд |
|---|---|
| 4.1.2.Төр, иргэн, хуулийн этгээд үйл ажиллагаа явуулахдаа хүүхдийн язгуур эрхийг эн тэргүүнд хангахыг эрхэмлэж, хүүхэд эсэн мэнд амьдрах, хөгжих, хамгаалуулах, нийгмийн амьдралд оролцох эрхийг тэгш хангах;<br>5.4.Хүүхэд төрөөс эмнэлгийн тусламж, тэтгэвэр, тэтгэмж, асрамж, халамж, хамгаллын үйлчилгээ авах эрхтэй;<br>7.4.Хүүхэд эрхээ зөрчигдсөн тохиолдолд өөрөө болон итгэмжит төлөөлөгчөөрөө дамжуулан үндэсний болон олон улсын холбогдох байгууллагад гомдол гаргах, шийдвэрлүүлэх эрхтэй” | 9.1.Худалдаа үйлчилгээ, олон нийтийг хамарсан арга хэмжээ, жагсаал цуглаан, замын хөдөлгөөн, хүүхэд оролцсон шалгалт, уралдаан тэмцээний үед хүүхдийг эрсдэлд нөхцөлд өртөхөөс урьдчилан сэргийлэх үүргийг зохион байгуулагч болон оролцогч талууд ханган ажиллана.<br>9.2.Энэ зүйлийн 9.1-д заасан арга хэмжээ, үйлчилгээг зохион байгуулагч хууль, захиргааны хэм хэмжээний акт, гэрээ хэлцлээр хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүйн улмаас хүүхдийн амь нас, эрүүл мэндэд хохирол учрах нөхцөл бүрдсэн, эсхүл хохирол учирсан бол холбогдох хуульд заасан хариуцлага хүлээнэ. |

**Тохиолдол 2:**

Засгийн газрын 2017 оны 2 дугаар сарын 22-ний 63 дугаар тогтоолын 1 дэх заалтад “Хаврын төвийн бүсийн хурдан морины “Дүнжингарав” уралдааныг 2017 оны 3 дугаар сарын 5-ний өдөр Төв аймгийн Арслант сумын Цагаан хөтөлд”, 2 дахь заалтад “бүсийн хурдан морины уралдааныг Хөвсгөл, Говь-Алтай аймагт 2017 оны 3 дугаар сарын 12-ний өдөр” тус тус зохион байгуулахыг холбогдох аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, Монголын морин спорт, уяачдын холбоонд даалгасан байна. “Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүдийн эсрэг үндэсний сүлжээ” НҮТББ, “Хүүхэд хамгаллын үндэсний сүлжээ” НҮТББ, “Монфемнет үндэсний сүлжээ” НҮТББ, “Өсвөр үеийнхний хөгжлийн төв” НҮТББ, “Хүүхэд залуучуудын хөгжил хамгаалал” НҮТББ, “Бүх нийтийн боловсролын төлөө иргэний нийгмийн үндэсний эвсэл” НҮТББ, “Монголын хүүхдийн эрхийн үндэсний төв” НҮТББ-ууд хамтран Засгийн газрын энэхүү шийдвэрийг эсэргүүцэж нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргасныг шүүхээс уг Засгийн газрын тогтоолыг хууль бус гэж шийдвэрлэсэн байна.

[19] Ц.Цогт нар, “Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх”, 2018 он, 22 дахь тал. http://legaldata.mn/b/382

Өнгөрсөн 2017 онд 394 хурдан морины уралдаан зохион байгуулагдсан бөгөөд нийт 10334 хүүхэд оролцсон байна. Мориноос унасан 629 хүүхэд, гэмтэл авсан 196 хүүхэд бүртгэгдсэн байна. Тэдний 2 нь амиа алдаж, 3 хүүхэд хөгжлийн бэрхшээлтэй болсон харамсалтай хэрэг гарчээ.[21]

Дээрх тохиолдол болон тоо баримтаас үзвэл Засгийн газрын 63 дугаар тогтоол нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 11 дэх хэсэгт заасан "Гэр бүл, эх нялхас, хүүхдийн ашиг сонирхлыг төр хамгаална", Хүүхдийн эрхийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.12-т заасны дагуу "хүүхдийн эрхийг хамгаалах хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах", Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1-д заасан заалтыг зөрчиж, хүүхдийн дээд ашиг сонирхол, эрүүл мэнд, амь насанд сөргөөр нөлөөлөхүйц, эрхийг нь зөрчиж болзошгүй нөхцөл бүрдүүлсэн гэж үзэж болохоор байна.

**ШИГТГЭЭ**

Япон Улсын "Зүрх хамгаалах төсөл" ТББ-ын багийн эмч, сувилагч нар 2001 оноос эхлэн Монгол Улсын 21 аймгаар тойрч ажиллан 7000 орчим хүүхдийг зүрхний эмгэг судлалын оношлогоонд хамруулж, 560 гаруй хүүхдэд үнэ төлбөргүй хагалгаа хийж амь насыг нь аварчээ.[23]

"Зүрх хамгаалах төсөл" ТББ-ынхан Монгол Улсын 21 аймгийг тойрч дуусгасан бөгөөд 2017 онд л гэхэд Хөвсгөл, Ховд аймагт ажиллаж, одоо Эх, хүүхдийн эрүүл мэндийн үндэсний төвд энэхүү ажлаа үргэлжлүүлж байгаа юм.

**Нийтийн өмчийг хамгаалах хүрээнд:**

ТББ-ын зүгээс хүрээлэн буй орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэндийг хамгаалах асуудлаар Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх нь харьцангуй түгээмэл байдаг бол нийтийн өмчийг хамгаалах асуудлаар нэхэмжлэл гаргахад Үндсэн хууль болон Иргэний хуулийн зохицуулалтаас үзэхэд ярвигтай[23] байдаг байна.

Нийтийн өмч гэдгийг Үндсэн хуулийн тав дугаар зүйлийн 5.1-д "Монгол Улс дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна", мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална" гэж заасан.

Иргэний хуулийн 99 дүгээр зүйлийн 99.1-д "Монгол Улсад нийтийн болон хувийн өмч байна", мөн 99.2-д "нийтийн өмч нь төрийн, орон нутгийн, шашны, олон нийтийн гэсэн хэлбэртэй байна", 99.4-д "нийтийн болон хувийн өмч нь холимог хэлбэрээр байж болно" гэж зааснаас үзвэл нийтийн өмч түүнд хамаарах хэлбэрийг төрийн, орон нутгийн, шашны, олон нийтийн гэсэн хэлбэртэй байхаар хуульчилсан байна.

Өмчлөх эрхийг Иргэний хуулийн 100 дугаар зүйлийн 100.1-д "хуульд өөрөөр заагаагүй бол төр, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, иргэн болон хуулийн этгээд өмчлөгч байна", 101.1-д "өмчлөгч нь бусад этгээдэд хууль буюу гэрээгээр олгогдсон эрхийг зөрчихгүйгээр, хуулиар тогтоосон хэмжээ хязгаарын дотор өмчлөлийн зүйлээ өөрийн үзэмжээр чөлөөтэй эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулах, аливаа халдлагаас хамгаалах эрхтэй" гэж заасан.

---

[20] Ц.Цогт нар, "Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх", 2018 он, 21 дэх тал. http://legaldata.mn/b/382

[21] http://www.olloo.mn/n/54516.html

[22] https://president.mn/1383/

[23] Т.Мөнх-Эрдэнэ, "Нийтийн ашиг сонирхлыг тодорхойлох нь", Эрх зүй сэтгүүл №1 (37), 2017 он, 70 дахь тал.

Түүнчлэн нийтийн өмчид хамаарах төрийн болон орон нутгийн өмчийн хэлбэр, түүнийг тогтоох, удирдах, хамгаалах эрх зүйн асуудлыг 1996 оны Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиар зохицуулсан байна. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуул /цаашид ТБОНӨтХ гэх/-ийн 3 дугаар зүйлд төрийн өмчийн зүйлс, түүний ангилал, 74 дүгээр зүйлд орон нутгийн өмчийн зүйлс, түүний ангиллыг тус тус тогтоожээ. Тухайлбал; ТБОНӨтХ-ийн 3 дугаар зүйлд "***төрийн өмч*** нь төрийн нийтийн зориулалттай өмч, төрийн өөрийн өмчөөс" бүрдэнэ. Төрийн нийтийн зориулалттай өмч, төрийн өөрийн өмч нь Иргэний хуулийн 84 дүгээр зүйлд заасны дагуу хөдлөх болон үл хөдлөх хөрөнгөнд хуваагдана.

ТБОНӨтХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1-д зааснаар ***төрийн нийтийн зориулалттай өмч*** гэдэгт Үндсэн хууль болон бусад хуулиар нийтийн зориулалтаар ашиглах бүх ард түмний өмч болгон заасан зүйлийг ойлгоно.

| Төрийн өмчийн зүйлс[25] | |
|---|---|
| Төрийн нийтийн зориулалттай өмчид: | Төрийн өөрийн өмчид: |
| 4.1.Үндсэн хууль, бусад хуулиар нийтийн зориулалтаар ашиглахаар бүх ард түмний өмч болгон заасан зүйлсийг төрийн нийтийн зориулалттай өмч гэнэ.<br>4.2.Төрийн нийтийн зориулалттай өмчид дараахь үл хөдлөх болон хөдлөх хөрөнгө хамаарна:<br>4.2.1.иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар;<br>4.2.2.газрын хэвлий, түүний баялаг;<br>4.2.3.ус, түүний доторх баялаг;<br>4.2.4.ой, түүний дагалдах баялаг;<br>4.2.5.ургамал, ан амьтны нөөц;<br>4.2.6.түүх, соёлын үнэт цогцолбор, хөшөө дурсгал;<br>4.2.7.археологийн болон палеонтологийн олдвор;<br>4.2.8.хуулиар нийтийн зориулалтаар ашиглахаар тогтоосон бусад эд хөрөнгө. | 5.1.1.төрийн байгууллага, албан газарт эзэмшүүлсэн эд хөрөнгө;<br>5.1.2.төрийн өмчит үйлдвэрийн газарт эзэмшүүлсэн эд хөрөнгө;<br>5.1.3.төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжийн төрд ногдох хувь хөрөнгө;<br>5.1.4.улсын төсвийн хөрөнгө болон төрийн бусад тусгай сан;<br>5.1.5.төрийн тусгай хэрэгцээний бэлтгэл нөөц;<br>5.1.6.хуульд заасан бусад төрийн болон орон нутгийн өмчит төрөлжсөн мэргэшлийн эмнэлэг, нэгдсэн эмнэлгийн үл хөдлөх болон хөдлөх хөрөнгө. |

Дээр дурдсан төрийн нийтийн зориулалттай өмчийг хамгаалах асуудлаар ТББ Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх нь нээлттэй бол төсвийн хөрөнгө нь төрийн өөрийн хөрөнгөнд хамаарах боловч улсын төсвийн хөрөнгө бүхэлдээ нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн гаргах нэхэмжлэлийн шаардлагад хамаарах уу гэдгийг тодруулах шаардлагатай.

Мөн төрийн нийтийн зориулалттай өмч болон төрийн өөрийн өмчийг хувьчлах үйл ажиллагаанд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн нэхэмжлэл гаргах эрх нээлттэй байх уу, эсхүл хязгаартай байх уу гэдэг нь тодорхойгүй байна.

ТБОНӨтХ-ийн 32 дугаар зүйлд "Төрийн өмчийн эд хөрөнгийг эрх бүхий байгууллагын шийдвэрийг үндэслэн энэ хуульд заасан арга хэлбэр, нөхцөлийн дагуу хувийн өмчид шилжүүлэхийг төрийн өмч хувьчлах гэнэ", мөн хуулийн 33.1-д "Төрийн өмчийн эд хөрөнгийг хувьчлах арга хэмжээг Засгийн газар, Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын саналыг авч, төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой банкийг хувьчлах арга хэмжээг Засгийн газар, Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын саналыг авч, Монголбанктай хамтран баталсан хөтөлбөрийн дагуу хэрэгжүүлнэ", 33.2-т "хөтөлбөрт хувьчлалын зорилго,

[24] https://www.legalinfo.mn/law/details/492?lawid=492

үе шат, арга хэлбэр, хувьчлах объектын жагсаалтыг тусгасан байна", 33.3-д "нийгмийн салбарт өөрчлөлт, шинэчлэл, хувьчлал хийх хугацаа, арга хэлбэр, байгууллагын жагсаалтыг Засгийн газар, УИХ-ын Нийгмийн бодлогын болон Эдийн засгийн байнгын хороотой зөвшилцөн жил бүр батална" гэж тус тус заажээ.

Дээр дурдсан хуулийн заалтуудыг Засгийн газар зөрчсөн тохиолдолд ТББ нийтийн өмчийг хамгаалах зорилгоор Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гарган, Засгийн газрын хууль бус үйл ажиллагааг шүүхээр хянуулах боломжтой[25]. Харин өмч хувьчлалын асуудлаар захиргааны байгууллагад сонгох боломж олгосон бөгөөд тэрхүү сонгох боломжийн хүрээнд гаргасан шийдвэр, үйл ажиллагаа бүрийг нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс шүүхээр хянуулах боломжгүй юм[26].

Орон нутгийн өмч нь ТБОНӨтХ-ийн 74 дүгээр зүйлийн 74.1-д зааснаар орон нутгийн нийтийн зориулалттай өмч, орон нутгийн өөрийн өмчөөс бүрдэнэ.

| Орон нутгийн өмчийн зүйлс[28] | |
|---|---|
| **Орон нутгийн нийтийн зориулалттай өмчид:** | **Орон нутгийн өмчид:** |
| 74.2. Тухайн орон нутгийн хүн амын нийтийн хэрэгцээнд зориулсан эд хөрөнгө хамаарна. | 6.1.Төрийн өмчид эд хөрөнгийг дараах хэлбэрээр олж авна:<br>6.1.1. энэ хууль хүчин төгөлдөр болох үед төрийн өмчлөлд байсан эд хөрөнгө;<br>6.1.2. үйлдвэрлэл, ажил үйлчилгээний үр дүнд бий болсон эд хөрөнгө;<br>6.1.3. эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр худалдан авсан эд хөрөнгө;<br>6.1.4. хандив, тусламж, бэлэглэл, өвлөх журмаар олж авсан эд хөрөнгө;<br>1.2. Төсвийн хөрөнгө оруулалтаар бий болсон хөрөнгө нь төрийн болон орон нутгийн өмч байна. Төсөвт авсан зээл, хандив, дэмжлэг, тусламжаар бий болсон хөрөнгө үүнд нэгэн адил хамаарна.<br>1.3. Төрийн болон орон нутгийн өмчит бус этгээдтэй хамтарч хөрөнгө оруулсан бол төсвөөс санхүүжүүлсэн хувь хөрөнгийн хэмжээгээр төрийн болон орон нутгийн өмчид хамааруулна.<br><br>75.2.Төрийн өмчөөс хууль тогтоомжийн дагуу хуваарилж шилжүүлсэн эд хөрөнгө<br>75.3.Орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн орон нутгийн өмчид ногдох ашгаар олж авсан эд хөрөнгө<br>75.4.Хуульд заасан бусад үндэслэлээр бий болсон эд хөрөнгө хамаарна. |

Дээрхээс үзвэл орон нутгийн хүн амын нийтийн хэрэглээнд зориулсан эд хөрөнгийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах, хамгаалах асуудлаар нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах боломжтой байна.

**Нийтийн ашиг сонирхлын маргааныг хянан шийдвэрлэсэн байдал**

ЗХШХШтХ хэрэгжиж эхэлснээс хойш төрийн бус байгууллагууд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж захиргааны хэргийн шүүхэд нийт 17 нэхэмжлэл гаргасан бөгөөд эдгээр 17 нэхэмжлэлээс 5 нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж, 1 нэхэмжлэлийн бүрдүүлбэр хангалтгүй гэж буцааж, 11 нэхэмжлэлийг хүлээн авч захиргааны хэрэг үүсгэсэн байна. Захиргааны хэрэг үүсгэсэн 11 хэргээс 4 нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд байгаа бол үлдсэн 7-г шийдвэрлэжээ[28].

[25] "Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ", эмхэтгэл-1, Уб., 2018 он, 51 дэх тал.

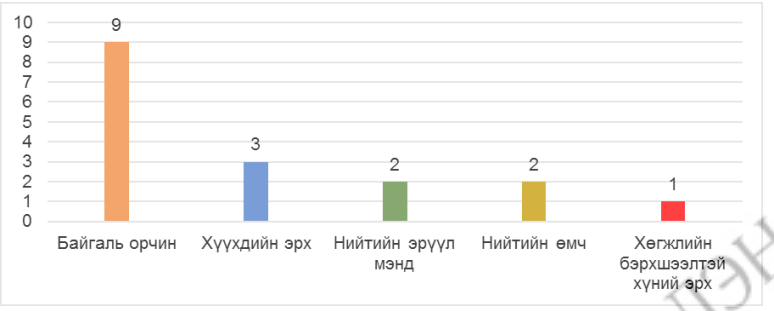
[26] Ц.Цогт нар, "Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх", 2018 он, 32 дахь тал. http://legaldata.mn/b/382

[27] https://www.legalinfo.mn/law/details/492?lawid=492

[28] "Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ", эмхэтгэл-1, Уб., 2018 он, 66 дахь тал.

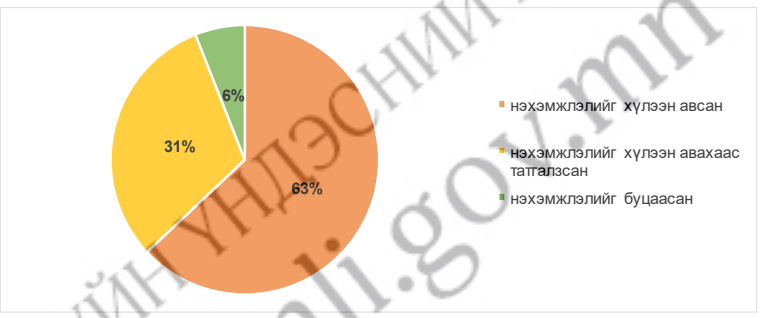
ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

*График 2. Төрийн байгууллагаас нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж нэхэмжлэл гаргасан салбар*[29]




Дээрх үзүүлэлтээс харахад ТББ-ын зүгээс байгаль орчныг хамгаалах асуудлаар түлхүү Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргадаг байна.

*График 3. Захиргааны хэргийн шүүхийн нэхэмжлэл хүлээн авсан байдал*[30]




Нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан үндэслэлд захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын бус 1, тухайн захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын бус 1, нэхэмжлэгч ТББ нь ЗХШХШтХ-ийн 18.3-т заасан нэхэмжлэлийн шаардлага хангаагүй 3 тус тус байна.

*График 4. Нэхэмжлэлийн шаардлагыг шийдвэрлэсэн байдал*[31]




[29] Мөн тэнд, 67 дахь тал.

[30] Мөн тэнд, 68 дахь тал.

[31] Мөн тэнд, 68 дахь тал.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

Шүүхээр шийдвэрлэсэн 7 хэргээс нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангасан 1, нэхэмжлэлийн шаардлагын зарим хэсгийг хангасан 2, захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлсэн 1, хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэсэн 3 тус тус байна. Хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэсэн хэргийн 1 нь эвлэрсэн, 2 нь нэхэмжлэлийн шаардлагыг хариуцагч хүлээн зөвшөөрсөн байна[32]. ТББ-ын зүгээс нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон тохиолдол өнөөгийн байдлаар хараахан алга байна.

ЗХШХШтХ-ийн 106.3.10-т “Захиргааны хууль бус үйл ажиллагааны улмаас нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй нь тогтоосон нөхцөлд хүчингүй болгож” болно гэсэн уг хэм хэмжээний дагуу захиргааны байгууллагын хууль бус үйл ажиллагааны улмаас нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн, зөрчигдөж болзошгүй бол шүүх уг захиргааны шийдвэрийг хүчингүй болгох, илт хууль бус болохыг тогтоох боломжтой болсон. Ингэснээр ТББ нь зөвхөн нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөний дараа нэхэмжлэл гаргах бус мөн зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх үүднээс шүүхэд нэхэмжлэл гарган шаардах боломжтой болсон нь чухал ач холбогдолтой зохицуулалт болсон. Гэхдээ үүнийг нэхэмжлэлийн бүх төрөлд хамаатуулан авч үзэхгүй. Зөвхөн ЗХШХШтХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.5.6-д заасан захиргааны хэм хэмжээний актын хувьд л шаардах боломжтой юм.[33]

ЗХШХШтХ-ийн 14 дүгээр зүйлийн 14.5-д “захиргааны байгууллагын гаргасан захиргааны акт, байгуулсан захиргааны гэрээ илт хууль бус болох, эрх зүйн харилцаа байгаа эсэхийг тогтоох болон захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой нэхэмжлэлд хөөн хэлэлцэх хугацаа хамаарахгүй” гэж заасан байна. Тиймээс захиргааны илт хууль бус акт, гэрээ, хэм хэмжээний актын улмаас нийтийн ашиг сонирхол хөндөгдсөн бол нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж буй этгээд хөөн хэлэлцэх хугацаа хамаарахгүйгээр нэхэмжлэл гаргах эрхтэй.

Харин эрх зүйн зөрчилтэй захиргааны акт, гэрээний улмаас нийтийн ашиг сонирхол хөндөгдсөн бол хөөн хэлэлцэх хугацаа хамаарахгүйгээр нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрхтэй этгээд нэхэмжлэл гаргаж болох талаар тодорхой заагаагүй байна. Хэрэв энэ тохиолдолд хөөн хэлэлцэх хугацааг тооцно гэвэл нэхэмжлэгчийг уг эрх зүйн зөрчилтэй захиргааны акт, гэрээг хэзээ мэдсэнийг тогтооход хүндрэлтэй. Учир нь захиргааны байгууллага захиргааны актыг зөвхөн хаяглагдсан этгээд болон уг захиргааны актын улмаас эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн этгээдэд мэдэгдэх үүрэгтэй, мөн захиргааны гэрээг тодорхой этгээдтэй байгуулдаг тул энэ талаар бусад иргэн, аж ахуй нэгж мэдэх боломжгүй байдаг. Тиймээс эрх зүйн зөрчилтэй захиргааны акт, гэрээний хувьд хөөн хэлэлцэх хугацаа хамаарах уу, хамаарахгүй юу гэдгийг тогтоож өгөх шаардлагатай байна.

ЗХШХШтХ-ийн 20 дугаар зүйлийн 20.3-д “нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн нэхэмжлэл гаргасан этгээд нь хэрэг үүсгэснээс хойш нэхэмжлэлээсээ бүрэн болон хэсэгчлэн татгалзахыг” хориглодог. Энэ нь нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж буй этгээд хувийн ашиг сонирхлоо нийтийн ашиг сонирхлоос дээгүүр тавих эрхгүй гэсэн үзэл санаанаас үүдэлтэй, мөн шүүхийг ямар нэгэн ашиг сонирхлын талбар болгохоос сэргийлэх, шүүхийн ачааллыг зохиомлоор нэмэгдүүлэхгүй байлгахад чиглэсэн зохицуулалт юм[34].

---

[32] Мөн тэнд, 69 дэх тал.

[33] Г.Банзрагч,“Монгол Улсын Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын тухайд”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1, 2016 он, 122 дахь тал.

[34] “Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ”, эмхэтгэл-1, Уб., 2018 он, 75 дахь тал.

[35] Ж.Батзандан: “Нийтийн эрх ашиг зөрчигдвөл захиргааны шүүх эрх зүйн хамгаалал үзүүлнэ”, https://

**ШИГТГЭЭ**

Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсад нийтийн эрх ашгийг нэхэмжлэн хамгаалах хэрэгцээ улам бүр өсөн нэмэгдэж байгаа нь уул уурхай, хот төлөвлөлт, бүтээн байгуулалтын томоохон төслүүдээс үүдэлтэйгээр нүүдлийн соёл иргэншил, хүрээлэн буй орчин, бэлчээр, ундны цэвэр ус зэрэг нийтийн эрх ашигт тулгарч буй асуудал ихэссэнтэй шууд холбоотой юм. Мөн НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлөөс “Нийтийн ашиг сонирхлыг иргэний нийгмийн байгууллагуудад төлөөлөн нэхэмжлэх асуудлыг хуульчлах” тухай зөвлөмжийг удаа дараа өгсөн байдаг.

Дээрх шаардлагын үүднээс энэхүү хуулиар нийтийн эрх ашгийг төлөөлөн нэхэмжлэх эрх зүйн үндсийг хуульчилж өгсөн.

Товчоор дүгнэж хэлэхэд нийтийн эрх ашиг зөрчигдсөн тохиолдолд захиргааны хэргийн шүүх эрх зүйн хамгаалал үзүүлэх тогтолцоог бүрэлдүүлж өгсөнд энэ хуулийн гол ач холбогдол нь оршиж байгаа юм.[36]

### 3.2 Практикт нийцэж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2.*** ЗХШХШтХ-ийн 70 дугаар зүйл практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

70 дугаар зүйлийн хэрэгжилтэд үнэлгээ хийхдээ уг зүйлийн бүх заалтад үнэлгээ хийхгүй, зөвхөн хэрэгжихэд хүндрэлтэй байгаа дараах заалтуудыг сонгон авч үнэлсэн болно. Үүнд:

70.1.Шүүгч дараахь хүсэлтийг хүлээн авснаас хойш долоо хоногийн дотор урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хянан хэлэлцэнэ:

70.1.1.нотлох баримт хасуулах;

70.1.2.захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх;

70.1.3.хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлэх;

70.1.4.хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шүүгчээс урьдчилсан хуралдаанаар хэлэлцүүлэн шийдвэрлэх шаардлагатай гэж үзсэн бусад асуудал.

Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа гэдэг нь дан ганц шүүхийн шийдвэр гаргах ажиллагаа биш бөгөөд нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас эхлээд хэргийг эцэслэн шийдвэрлэх хүртэл захиргааны хэрэг үүсгэх эсэх, нотлох баримтыг цуглуулах, шаардлагагүй гэж үзсэн нотлох баримтыг хасах, захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх, бусад ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй этгээдийг татан оролцуулах, шүүх хуралдааныг товлох, хуралдааныг хаалттай болон нээлттэй явуулах зэрэг олон төрлийн ажиллагааг шүүх хэрэгжүүлдэг. Эдгээр нь хэргийг шийдвэрлэсэн эцсийн шийдвэр биш боловч тухайн хэргийг хянан шийдвэрлэхэд чухал үүрэгтэй.

Өмнөх 2002 оны ЗХХШтХ-д хүсэлтийг хэлэлцэхдээ заавал шүүх хуралдаанаар хэлэлцэх тухай заагаагүй ч маргаантай асуудлаар шүүх мэтгэлцэх зарчмыг хангах замаар асуудлыг шийдвэрлэж ирсэн байна[36].

Дээр дурдсан эдгээр хүсэлтийг 2015 онд УИХ-аас баталсан ЗХШХШтХ-ийн 8 дугаар бүлгийн 70 дугаар зүйлд “шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлэг явуулах журам” нэртэйгээр шинээр хуульчилж, хэргийн оролцогчдын эрхийг хангах үүднээс талуудын боломжит хугацааг харгалзан шүүх хуралдааны товыг 70 дугаар зүйлийн 70.2 дахь хэсэгт заасны дагуу урьдчилсан хэлэлцүүлгээр товлодог болсон нь энэхүү зохицуулалтын давуу талын нэг юм. Нөгөө талаас шүүхээс хэргийн оролцогчдыг шүүх хуралдаанд оролцох тэгш боломжоор хангаж буй явдал юм.

news.mn/r/717144/

[36] М.Батсуурь, “Монгол Улсын Захиргааны хэргийн шүүхийн туршлага, цаашид анхаарах зарим асуудал”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №2, 2015 он, 32 дахь тал.

[37] М.Батсуурь: “Шинэ хуулийн гол үзэл баримтлал нь шүүхээр хэрэг, маргаанаа шийдүүлж байгаа иргэд, олон нийтэд хамгийн таатай орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх явдал байсан” Өмгөөлөгч сэтгүүл №12, 2016 он, http://www.info.mn/news/72924.htm

**ШИГТГЭЭ**

Манай шүүхийн практикт зарим шүүгч урьдчилсан хэлэлцүүлгийг хэрэгжүүлээд тогтсон учир хүндрэл учрахгүй, хэргийн оролцогч нарт өөрийн байр суурийг илэрхийлж, хамгаалах боломжийг олгосон маш таатай нөхцөлийг бүрдүүлсэн[38].

Түүнчлэн урьдчилсан хэлэлцүүлэг явуулах хугацааг нарийвчлан хуульчилсан нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг /цаашид ХХША/ удаашруулах процессыг хязгаарлах, хэргийг хуулийн хугацаанд шуурхай шийдвэрлэх, нотлох баримтыг бүрэн цуглуулах, процессын алдаагүй, хэргийн оролцогчдын оролцоо, эрхийг хангаж хэргийг шийдвэрлэхэд чиглэсэн чухал зохицуулалт болсон[38].

Захиргааны хэргийн шүүхийн практикт гол төлөв 70 дугаар зүйлийн 70.1.1-70.1.3 дахь заалтуудад үндэслэн хэргийн оролцогчдын хүсэлтээр урьдчилсан хэлэлцүүлэг явагддаг. Харин 70 дугаар зүйлийн 70.1.4 дэх заалтад үндэслэсэн урьдчилсан хэлэлцүүлгийг шүүгч хуулиар тогтоосон ХХША-ны хүрээнд тухайн хэргийн онцлогоос хамааран хэрэг бүрт адилгүй тогтоодог.[39] Тус хуулийн 70 дугаар зүйлийн 70.1.4-д заасан “шаардлагатай гэж үзсэн бусад асуудал” гэдэгт: хэргийн оролцогчдын эсхүл шүүхийн санаачлагаар шинжээч томилж дүгнэлт гаргуулах, шинжээчид тавигдах асуултуудыг талуудаас тодруулах, нэхэмжлэлийн шаардлага, түүнд хамаарах хариуцагчийг зөв тодорхойлсон эсэхийг тодруулах гэх мэт ажиллагааг ойлгоно.

**ШИГТГЭЭ**

Хэргийн оролцогчдоос гаргасан нотлох баримт хасуулах, захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх, захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлэх эсэх зэрэг хүсэлтийг шийдвэрлэхдээ шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгийн шатанд шийдвэрлэдэг болсон[41].

Шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлэг гэдэг нь шүүх хуралдаанаас өмнө зайлшгүй шийдвэрлэх шаардлагатай асуудлыг хэлэлцүүлэхэд талуудын оролцоог хангахад чиглэсэн зохицуулалт болохоос, хүсэлт бүрийг шийдвэрлэх зохицуулалт биш юм[41]. Гэтэл зарим хэргийн оролцогчид шүүх хуралдаан товлогдсноос хойш шүүх хуралдааны явцад хүсэлт гарган, хүсэлтээ шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хэлэлцүүлэхийг шаарддаг байна. Нэгэнт шүүх хуралдаан товлогдсон тохиолдолд хүсэлтийг дахин урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хэлэлцэх боломжгүй юм.

Урьдчилсан хэлэлцүүлэг явуулах хугацааг нарийвчлан зохицуулсан нь дээр дурдсанчлан ХХША-г түргэн шуурхай шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой боловч шүүхийн практикт яг хэрэгжүүлэхэд уг хугацаанд буюу 7 хоногт амжихгүй байх хүндрэл гардаг байна. Тухайлбал; хэргийн оролцогчид нэхэмжлэлтэйгээ цуг захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтээ өгөх тохиолдол байдаг. Хүсэлтийг хүлээн авч, хэрэг үүсгэснээс хойш 7 хоногт хэлэлцүүлэг явуулахаар хуульчилсан. Гэтэл зарим тохиолдолд энэ хугацаанд хариуцагч нэхэмжлэлийн хувиа гардаж аваагүй тохиолдол гардаг. Хариуцагч нэхэмжлэлийн хувиа гардаж аваагүй учир урьдчилсан хэлэлцүүлэг явуулах товоо зарлаж чаддаггүй. Мөн гуравдагч этгээд татах шаардлага гарсан тохиолдолд тэдгээрийг дуудан ирүүлж 7 хоногийн дотор асуудлаа шийдвэрлэхэд уг хугацаа хангалтгүй байдаг байна.

Түүнчлэн 7 хоногт хэлэлцүүлгийг явуулна гээд хугацаа тогтоочихоор зарим хэргийн оролцогч би дөнгөж өчигдөр эсхүл уржигдар нэхэмжлэлийн хувиа гардан авсан. Бид нар нотлох баримтаа гаргаж өгмөөр байна тиймээс хэлэлцүүлгийг

---

[38] Д.Халиун, “Урьдчилан хэлэлцүүлэхийн учир”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1, 2017 он, 22 дахь тал.

[39] Мөн тэнд, 23 дахь тал.

[40] Ж.Батзандан: “Нийтийн эрх ашиг зөрчигдвөл захиргааны шүүх эрх зүйн хамгаалал үзүүлнэ” https://news.mn/r/717144/

[41] Д.Халиун, “Урьдчилан хэлэлцүүлэхийн учир”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1, 2017 он, 25 дахь тал.

хойшлуулж өгнө үү гэдэг хүсэлтийг шүүхэд гаргадаг. Мөн нотлох баримттай холбоотой хүсэлтийг хэргийн оролцогчид ХХША-ын явц буюу 60, 105 хоногийн дотор хэзээ ч гаргаж болдог. Энэ хооронд хэргийн оролцогчдын зүгээс хэд хэдэн хүсэлт гаргадаг нь хүсэлт болгон дээр урьдчилсан хэлэлцүүлэг зарлаж, олон хэлэлцүүлэг явуулах шаардлагатай болоод байна. Өмнө нь шүүгч нотлох баримт хасуулах, актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг заавал хэргийн оролцогчдыг оролцуулахгүйгээр, нэгэнт шүүх хурал зарлагдаагүй байгаа тохиолдолд ХХША-ны явцад захирамж гарган дангаараа шийддэг байсан. Харин урьдчилсан хэлэлцүүлгээр заавал 7 хоногийн дотор нотлох баримт хасуулах, актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх эсхүл ХХША-г түдгэлзүүлэхээр хугацаа тогтоосон зохицуулалт нь олон удаа хэлэлцүүлэг зарлах, хэргийн оролцогчдыг олон удаа шүүхэд ирүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлж, хэргийн оролцогчдын гомдол гаргах шалтгаан болдог байна.

> 70.7 Энэ хуулийн 70.1.2-т заасан хүсэлтийг шийдвэрлэх хугацааг хэргийн оролцогчдыг татан оролцуулснаас хойш тооцно.

ЗХШХШтХ-ийн 70 дугаар зүйлийн 70.1-д зааснаар талуудын хүсэлтийг хүлээн авснаас хойш 7 хоногийн дотор хэлэлцүүлэхээр, ялангуяа актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг хэргийн оролцогчдыг татан оролцуулснаас хойш 7 хоногт хэлэлцүүлэхээр заасан. Татан оролцуулна гэдэг нь хариуцагчид хэрэг үүсгэсэн өдрөөс эхлэн хугацаа тоологдоно. Гэтэл нэхэмжлэлийн хувийг тав хоногт хариуцагчид гардуулна. Мөн өмнө дурдсанаар нэхэмжлэлээ, хүсэлттэйгээ цуг ирүүлсэн тохиолдолд энэ хугацаанд багтаан шийдвэрлэхэд хүндрэлтэй байдаг.

> **ШИГТГЭЭ**
>
> ЗХШХШтХ-ийн 70 дугаар зүйлийн 70.1.2-т захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлт шийдвэрлэх процесс нь ХХША-нд эерэг нөлөө үзүүлэх нь дамжиггүй. Учир нь захиргааны хэргийн ДЗШШ-ээс ХХША-ны зарчим болоод хэргийн оролцогчдын эрхийг хангаагүй гэх 70 дугаар зүйлийн 70.1-д заасан үндэслэлээр анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, хүсэлтийг дахин шийдвэрлүүлэхээр буцаадаг нөхцөл байдал нь энэхүү сөрөг байдлыг арилгахад чиглэсэн зохицуулалт юм.[43]

Актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлт ирээгүй тохиолдолд урьдчилсан хэлэлцүүлгээр нотлох баримтын асуудал болон шүүх хуралдааны товын асуудлыг нэг хэлэлцүүлгээр шийдэх боломжтой. Харин 70 дугаар зүйлийн 70.1.2-т заасан актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлт гаргасан тохиолдолд дор хаяж хоёроос доошгүй удаа урьдчилсан хэлэлцүүлэг явуулах шаардлага тулгардаг байна.

> 70.8 Шаардлагатай бол энэ хуулийн 70.1-д заасан хугацааг нэг удаа 10 хүртэл хоногоор шүүгч сунгаж болно.

Шаардлагатай тохиолдолд урьдчилсан хэлэлцүүлгийг шүүгч нэг удаа 10 хоногоор сунгаж болохоор зохицуулсан. Уг хуулийн 70 дугаар зүйлийн 70.8-д заасны дагуу хугацаагаа сунгаад актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг 10 хоногтоо шийддэг. Гэтэл дахиад хэргийн оролцогчдын зүгээс нотлох баримт хасуулъя, ХХША-г түдгэлзүүлье, эсхүл нотлох баримт гаргуулъя гэх мэт хүсэлтүүдийг ар араас нь гаргадаг. Эдгээр хүсэлтийг урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хэлэлцье гээд шүүх шийдээд хэлэлцүүлэхээр нэг хэргийн ХХША-ны явцад хоёр эсхүл түүнээс дээш удаа хэлэлцүүлэг товлох тохиолдол гардаг байна.

[42] Ц.Цогт, “Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх асуудал: Шүүхийн практикт тулгуурласан шинжилгээ”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4 (59), 2016 он, 132 дахь тал.

**ШИГТГЭЭ**

Олон хэлэлцүүлэг товлосонтой холбоотой зарим хэргийн оролцогч буюу гуравдагч этгээдийн зүгээс нэг хэрэг дээр олон хэлэлцүүлэг зарлалаа гэсэн гомдол гардаг. Иймд цаашид хэргийн оролцогчдыг бүгдийг нь байлцуулан шүүх хуралдаанаас 14 хоногийн өмнө хүсэлтүүдийг нэгтгэн нэг удаа урьдчилсан хэлэлцүүлэг товлодог байвал зүгээр байна[44].

*Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгчтэй хийсэн ярилцлагаас*

70.10 Шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгээр нэхэмжлэлийн шаардлагатай холбоотой асуудлыг хэлэлцэхгүй.

Тус хуулийн 70 дугаар зүйлийн 70.10 дахь хэсэгт зааснаар урьдчилсан хэлэлцүүлгээр нэхэмжлэлийн шаардлагатай холбоотой асуудлыг хэлэлцэхгүй гэж хязгаарласан явдал нь практикт нийцэхгүй байна. Тухайлбал; нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн шаардлага тодорхойгүй байх тохиолдол байдаг. Түүнчлэн нотлох баримтын асуудлыг хэлэлцэхээр нэхэмжлэлийн шаардлага зайлшгүй яригддаг. Тухайн нэхэмжлэгчийн гаргасан нэхэмжлэлийн шаардлагын хүрээнд шүүх хэрэг хянан шийдвэрлэдэг учир тухайн нотлох баримт хэргийг шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой эсэхийг хэлэлцүүлгээр хэлэлцэх боломжтой юм. Тиймээс энэ зүйл заалтын хувьд хэрэгжилт нь зохимжгүй зохицуулалт болсон гэж дүгнэж болохоор байна.

Зарим шүүгчдийн хувьд олон удаа хэлэлцүүлэг зарлахгүй, шүүх хуралдааны бэлтгэлийг хангалттай хангах, хэргийн нөхцөл байдлын талаар хэргийн оролцогчдод ойлгуулах үүднээс нэхэмжлэлийн шаардлагыг урьдчилсан хэлэлцүүлгээр давхар хэлэлцээд явах тохиолдлууд байдаг. Тухайлбал; нэхэмжлэгч нэхэмжлэлийн шаардлагадаа захиргааны актыг илт хууль бусад тооцуулах хүсэлт гаргасан тохиолдолд ЗЕХ-ийн 47 дугаар зүйлд заасан яг ямар заалтыг үндэслэн илт хууль бус гэж үзэж байгааг тодруулах, шаардлагатай бол өмгөөлөгч авах, хэргийн материалтай танилцах, ийм нотлох баримтууд цугларсан байна, өөр нотлох баримт гаргуулах эсхүл хасуулах хүсэлт байна уу гэх зэргээр тухайн хэргийн бодит нөхцөл байдалд тулгуурлан хэлэлцүүлгийг явуулдаг байна. Гэтэл ийнхүү нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэлэлцэхгүй гэдэг хязгаарлалт тогтоосон явдал нь өөрөө хэрэгт чухал ач холбогдол бүхий нотлох баримтыг гаргуулах эсхүл хасуулах хүсэлтийг хангах эсэхийг шийдэхэд хүндрэл учруулдаг байна.

Мөн хэлэлцүүлгийн явцад хэргийн оролцогчдын зүгээс нэхэмжлэлийн шаардлагатай холбоотой асуудлыг хэлэлцэх ёсгүй гэдэг байр сууринаас хандаж, улмаар эсрэг талынхаа оролцогчдын яриаг таслах, яриулахгүй байх, тайлбарыг сонсохгүй байх гэх зэрэг нөхцөлийг бий болгодог байна.

Захиргааны хэрэг үүсгэснээс хойш ХХША-ны явцад нэхэмжлэл гаргах эрх, хэргийн оролцогчдыг зөв тодорхойлсон эсэх, хэргийн харьяалал, оролцогчдын төлөөлөх бүрэн эрх, нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацаа, урьдчилан шийдвэрлүүлсэн байдал зэрэг ЗХШХШтХ-ийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1-д заасан нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзах үндэслэл тогтоогдвол зайлшгүй урьдчилсан хэлэлцүүлгээр тухайн асуудлыг хэлэлцүүлж, мөн хуулийн 109.2-т зааснаар нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэж байгаа тохиолдол практикт их байна[44].

Шүүгч хүсэлтийг хангаж, захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлнэ, эсхүл гаргасан хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзана. Шүүгч урьдчилсан хэлэлцүүлэг

[43] Судалгааны хүрээнд 2018 оны 11 дүгээр сарын 30-ны өдөр Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгчтэй хийсэн ярилцлагаас

[44] Д.Халиун, “Урьдчилан хэлэлцүүлэхийн учир”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1, 2017 он, 23 дахь тал.

явуулаад ажлын 3 өдрийн дотор бичгээр захирамж гаргана[45].

ЗХШХШтХ-ийн 122.1-д зааснаар шүүгч хүсэлтийг хангаж шийдвэрлээгүй тохиолдолд шүүгчийн захирамж, шүүхийн тогтоол бичгээр гарсан өдрөөс нь хойш 7 хоногийн дотор захиргааны хэргийн ДЗШШ-д гомдол гаргаж болно. Тус хуулийн 122 дугаар зүйлийн 122.6, 122.7-д зааснаар гомдлыг хүлээн авснаас хойш Захиргааны хэргийн ДЗШШ 10 хоногийн дотор шийдвэрлэж, тогтоол гаргана.

Тогтоол нь:

1. Шүүгчийн захирамжийг хэвээр үлдээж, гомдлыг хангахгүй орхих;
2. Шүүгчийн захирамж, шүүхийн тогтоолыг өөрчлөх;
3. Шүүгчийн захирамж, шүүхийн тогтоолыг хүчингүй болгож, хүсэлтийг хангаж шийдвэрлэнэ. Тогтоол нь эцсийн шийдвэр байна[46].

**Тохиолдол 1:**

АШШ-ээс "Карказ" ХХК-ийн нэхэмжлэлтэй, БГД-ийн Татварын хэлтсийн ТУБ П, Д нарт холбогдох захиргааны хэрэгт нэхэмжлэгчийн өмгөөлөгч Ч-гээс гаргасан "шинжээч томилуулах, нотлох баримт цуглуулах" тухай хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн байна.

Нэхэмжлэгчийн өмгөөлөгчийн гаргасан "... БГД-ийн Татварын хяналт, шалгалтын тасгийн дарга ТУБ нарын 2012 оны 263191 дүгээр актад дүүргийн Татварын хяналт, шалгалтын тасгийн дарга Б гарын үсэг зурж баталгаажуулсан, мөн хяналт шалгалт хийх томилолтод гарын үсэг зурж, тамга дарж албажуулсан, хугацаа сунгах хэсэгт мөн гарын үсэг зурсан байна. Гэвч эдгээр гарын үсгүүд өөр хоорондоо зөрүүтэй байх тул ШШҮХ-ийн бичиг судлалын шинжилгээнд өгч шинжлэн судлуулах, гарын үсэг нь мөн эсэхийг тогтоолгох шаардлагатай" гэх үндэслэлээр шинжээч томилуулах тухай хүсэлт, мөн БГД-ийн Татварын хэлтсээс "Татварын хяналт шалгалт хийх тухай маягт ХШ №01/2012/152 дугаар томилолт"-ыг эх хувиар нь гаргуулах, ҮТЕГ-ын даргын 2008 оны 9 дүгээр сарын 30-ний өдрийн 192 дугаар тушаалын 2 дугаар хавсралтыг гаргуулах" гэсэн хүсэлтүүдийг гаргажээ. Гэтэл АШШ-ээс "...Татварын хяналт шалгалт хийх тухай Маягт ХШ №1/2012/152 дугаар томилолт"-ыг шүүх үзлэгийн тэмдэглэлд тусгагдсан дүгнэлтийн талаар дурдаж, нотлох баримтын шаардлага хангасан хэлбэрээр авагдсан" гэх үндэслэлээр томилолтыг эх хувиар нь гаргуулах шаардлагагүй[48] гэж үзэн хүсэлтийг хангаагүй байна.

Дээрх тохиолдолд ЗХШХШтХ-ийн 32 дугаар зүйлийн 32.6-д "Захиргааны хэргийн шүүх хэрэгт хамааралгүй, нотолгооны ач холбогдолгүй, хуулиар зөвшөөрөгдөөгүй баримтыг хэргийн нотлох баримтаас хасах бөгөөд уг баримтыг шаардан гаргуулж болохгүй, мөн хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.2-т "Нотлох баримтыг тухайн хэрэгт хамааралтай, ач холбогдолтой, үнэн зөв, эргэлзээгүй талаас нь үнэлнэ", мөн зүйлийн 34.3-т "Шүүхэд урьдаас хөдөлбөргүй үнэн гэж тогтоогдсон ямар ч нотлох баримт байж болохгүй" гэж заасантай нийцэхгүй байна гэж Захиргааны хэргийн ДЗШШ-ээс үзэж, нэхэмжлэгч талын гаргасан "томилолтыг эх хувиар нь гаргуулах" хүсэлтийг хангахаар өөрчлөлт оруулж шийдвэрлэсэн байна.

**Тохиолдол 2:**

Нийслэл дэх ЗХАШШ-ээс ЗХШХШтХ-ийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.6, 54.2, 109 дүгээр зүйлийн 109.2-т зааснаар "Луу тав" ХХК-ийн нэхэмжлэлтэй, Нийслэлийн ЗД-д холбогдох захиргааны хэргийг хэрэгсэхгүй болгож, "зөвшөөрөлгүй барьсан өргөтгөлийг буулгах талаар хуульд заасны дагуу шийдвэр гаргахыг Нийслэлийн ЗД-д даалгах" нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзжээ.

Нэхэмжлэгчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч гомдолдоо: "...шүүгч хүсэлтийг шийдвэрлэхдээ шууд захирамж гаргаж шийдвэрлэсэн нь хэргийн оролцогчдын мэтгэлцэх зарчим, урьдчилсан хэлэлцүүлэгт тайлбар гаргах эрхийг хангаагүй[49] гэж үзсэн байна.

---

[45] ЗХШХШтХ-ийн 111 дүгээр зүйлийн 111.2

[46] Тус хуулийн 122 дугаар зүйлийн 122.6

[47] Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн ДЗШШ-ийн 2018 оны 8 дугаар сарын 9-ний өдрийн 221/ШТ2018/0551 дугаартай тогтоол

Дээрх тохиолдолд Нийслэл дэх ДЗШШ-ээс "...зөвшөөрөлгүй барьсан өргөтгөлийг буулгах талаар хуульд заасны дагуу шийдвэр гаргахыг даалгуулах"-ыг хүссэн нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан шүүгчийн захирамж ЗХШХШтХ-ийн 54.1.6-д заасантай нийцээгүй учир нэхэмжлэгчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн гомдлыг хангаж, АШШ-ийн шүүгчийн захирамжийг хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн байна. Түүнчлэн, хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч болон гуравдагч этгээдээс гаргасан "хэргийг хэрэгсэхгүй болгож, нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзах тухай" хүсэлтийг ЗХШХШтХ-ийн 70 дугаар зүйлийн 70.1.4-т зааснаар ХХША-ны явцад шүүгчээс урьдчилсан хуралдаанаар хэлэлцүүлэн шийдвэрлэх шаардлагатай гэж үзсэн бусад асуудлын хүрээнд урьдчилсан хэлэлцүүлгээр шийдвэрлэх шаардлагатайг анхааралгүй нь буруу гэж үзжээ. [48]

**Тохиолдол 3:**

Орхон аймаг дахь ЗХАШШ-ээс ЗХШХШтХ-ийн 54.1.3 заасныг баримтлан "Эмаштэ" ХХК-ийн Орхон аймгийн Баян-Өндөр сумын ЗД, ЗД-ын тамгын газрын Хууль, эрх зүйн асуудал хариуцсан мэргэжилтэн Б, Худалдаа үйлдвэрлэл, үйлчилгээ хариуцсан мэргэжилтэн Ө нарт холбогдуулан гаргасан нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзжээ.

АШШ-ийн шүүгч "Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх" хүсэлтийг шийдвэрлэхээр ЗХШХШтХ-ийн 70 дугаар зүйлийн 70.1-д заасны дагуу 2018 оны 3 дугаар сарын 30-нд урьдчилсан хэлэлцүүлэг товложээ. Гэвч урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хэлэлцэхээр товлоогүй асуудлаар буюу уг хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1-д зааснаар урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа хийлгэх шаардлагатай гэж үзэн нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж, хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн[50] байна.

Дээрх тохиолдолд АШШ нь ЗХШХШтХ-ийн 54.1.3-д заасан "ЗЕХ-ийн 92-94 дүгээр зүйлд заасан гомдол гаргах журмаар урьдчилан шийдвэрлүүлэх шаардлагыг биелүүлээгүй ба энэ журмыг хэрэглэх боломжтой" үндэслэл, нөхцөл байдал илэрсэн гэж үзэж байгаа бол мөн хуулийн 70 дугаар зүйлд заасны дагуу уг асуудлыг шийдвэрлэхээр урьдчилсан хэлэлцүүлэг зарлан ХХША-г үргэлжлүүлэх ёстой байсан. Нэхэмжлэгчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн гомдолд "ЗХШХШтХ-ийн 54.1.3-т заасан үндэслэл илэрсэн талаар хэлэлцэхээр урьдчилсан хэлэлцүүлэг товлогдоогүй учир тайлбараа гаргах боломжгүй" байсан гэдэг нь үндэслэлтэй байна. Мөн урьдчилсан хэлэлцүүлэхээр товлосон "захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх" хүсэлтийг шийдвэрлээгүй. Иймд АШШ-ийн шүүгчийн захирамжийг хүчингүй болгож, нэхэмжлэгчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч, өмгөөлөгчийн гомдлыг хангаж шийдвэрлэх нь зүйтэй гэж үзжээ.

ЗХШХШтХ хэрэгжиж эхэлснээс хойш буюу 2016 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс 2018 оны 11 дүгээр сарын 1-ний өдөр хүртэлх Монгол улсын хэмжээнд урьдчилсан хэлэлцүүлэг хэлэлцүүлсэн байдлыг хүснэгтээр харуулбал:

**Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд урьдчилсан хэлэлцүүлэг хэлэлцүүлсэн байдал**

| | 2016 он | 2017 он | 2018 он |
|---|---|---|---|
| Нотлох баримт хасуулах | 6 | 2 | 5 |
| Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх | 69 | 170 | 188 |
| Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлэх | 54 | 68 | 118 |
| Бусад асуудал | 355 | 922 | 888 |
| Нийт | 484 | 1162 | 1199 |

[48] Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн ДЗШШ-ийн 2018 оны 4 дүгээр сарын 17-ны өдрийн 221/ШТ2018/0265 дугаартай тогтоол.

**Орон нутаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд урьдчилсан хэлэлцүүлэг хэлэлцүүлсэн байдал**

| | 2016 он | 2017 он | 2018 он |
|---|---|---|---|
| Нотлох баримт хасуулах | 6 | 6 | 8 |
| Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх | 19 | 75 | 55 |
| Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлэх | 18 | 52 | 81 |
| Бусад асуудал | 53 | 199 | 159 |
| Нийт | 96 | 332 | 303 |

Дээрх тоо баримтаас үзвэл Монгол Улсын хэмжээнд ЗХШХШтХ хэрэгжиж эхэлснээс хойш Нийслэлд 2845 удаа, орон нутагт 731 удаа урьдчилсан хэлэлцүүлэг товлон хэлэлцүүлсэн байна.

Урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хүсэлтийг шийдвэрлэсэн байдлыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

**Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хүсэлтийг шийдвэрлэсэн байдал**

| | 2016 он | | 2017 он | | 2018 он | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Урьдчилсан хэлэлцүүлгээр шийдвэрлэх асуудал | Хүсэлтийг хангаж шийдвэрлэсэн | Хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн | Хүсэлтийг хангаж шийдвэрлэсэн | Хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн | Хүсэлтийг хангаж шийдвэрлэсэн | Хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн |
| Нотлох баримт хасуулах | 9 | 5 | 9 | 0 | 7 | 5 |
| Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх | 69 | 28 | 139 | 102 | 158 | 79 |
| Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлэх | 51 | 20 | 101 | 27 | 165 | 29 |
| Бусад асуудал | 298 | 102 | 978 | 141 | 879 | 153 |

## ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

### 4.1. Дүгнэлт

ЗХШХШтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний судалгааны тайлангийн хүрээнд холбогдох хуулийн зохицуулалтыг сонгон авч үнэлсний үндсэн дээр дараах дүгнэлтэд хүрлээ.

*“Зорилгодоо хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:*

ЗХШХШтХ хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацаанд ЗХШХШтХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3-т заасснаар хуулиар тусгайлан эрх олгогдоогүй этгээд буюу ТББ-ын зүгээс нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж захиргааны шүүхэд нэхэмжлэл гаргах явдал нэмэгдэж байгаа бөгөөд энэ төрлийн маргааны тоо цаашид өсөх хандлагатай байна.

Үүнээс үзэхэд уг зохицуулалт практикт хэдийнээ хэрэгжээд эхнээсээ үр дүнгээ өгч, энэ төрлийн хэрэг маргааныг шийдвэрлэсэн байдлыг харвал тухайн зохицуулалт нь тавьсан хуулийн зорилгодоо хүрсэн гэж дүгнэж болохоор байна.

Захиргааны хэргийн шүүхийн зорилго нь захиргааны байгууллагын хууль бус үйл ажиллагааны улмаас нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн, зөрчигдөж болзошгүй тохиолдолд тэдний эрх ашгийг хамгаалах, сэргээн эдлүүлэхэд чиглэдэг. Ингэхдээ зөвхөн хуульд заасан “хүрээлэн буй орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд болон нийтийн өмч” гэсэн хязгаарлагдмал хүрээнд нэхэмжлэл гаргахыг зөвшөөрдөг байна.

ЗХШХШтХ-д нийтийн ашиг сонирхол зөвхөн зөрчигдсөний дараа бус зөрчигдөж болзошгүй тохиолдолд урьдчилан сэргийлэх үүднээс шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийг нээж өгснөөрөө чухал ач холбогдолтой зохицуулалт болсон.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

*“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:*

УИХ-аас 2015 онд баталсан ЗХШХШтХ-ийн 8 дугаар бүлгийн 70 дугаар зүйлд хүсэлтийг хянан шийдвэрлэхдээ шүүхээс урьдчилсан хэлэлцүүлэг товлох замаар шийдвэрлэнэ гэж хуульчилжээ.

Энэхүү шинэ зохицуулалт нь ХХША-г удаашруулахгүй үнэн зөв, бодитой, хуулийн хугацаанд түргэн шуурхай шийдвэрлэх, нотлох баримтыг бүрэн цуглуулах, процессын алдаагүй, хэргийн оролцогчдын эрхийг хангах үүднээс тэдэнд өөрсдийн байр суурыа илэрхийлэх, хамгаалах, тайлбараа гаргаж өгөх гэх мэт нөхцөл бололцоог бүрдүүлсэн чухал ач холбогдолтой зохицуулалт болсон.

Шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлэг гэдэг нь шүүх хуралдаанаас өмнө зайлшгүй шийдвэрлэх шаардлагатай асуудлыг хэлэлцүүлэхэд талуудын оролцоог хангахад чиглэсэн шүүх хуралдааны өмнөх бэлтгэл ажил юм. Урьдчилсан хэлэлцүүлгээр ЗХШХШтХ-ийн 70 дугаар зүйлийн 70.1.1- 70.1.4 дэх заалтуудад заасан асуудлыг 7 хоногийн дотор шийдвэрлэхээр хуульчилсан байна.

Мөн шүүх хуралдааны товыг урьдчилсан хэлэлцүүлгээр талуудын боломжит хугацааг харгалзан товлохоор 70 дугаар зүйлийн 70.2 дахь хэсэгт хуульчилжээ. Түүнчлэн хэргийн оролцогчид тус хуулийн 54 дүгээр зүйлд заасан нөхцөл байдал илэрсэн тодруулбал; нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж, хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн анхан шатны шүүхийн шүүгчийн гаргасан захирамжийг эс зөвшөөрвөл Давж заалдах шатны шүүхэд уг хуулийн 122 дугаар зүйлийн 122.1-д заасны дагуу гомдол гаргах эрхтэй байна.

Тус хуулийн 70 дугаар зүйлийн 70.10 дахь хэсэгт заасан “урьдчилсан хэлэлцүүлгээр нэхэмжлэлийн шаардлагатай холбоотой асуудлыг хэлэлцэхгүй” гэж хязгаарласан нь зохимжгүй зохицуулалт болсон байна. Тухайлбал; нэхэмжлэлийн шаардлага тодорхойгүй тохиолдолд асууж тодруулах; эсхүл нотлох баримтын асуудлыг хэлэлцэхээр нэхэмжлэлийн шаардлага зайлшгүй яригддаг. Иймд хүсэлтийг нэхэмжлэлийн шаардлагатай цуг хэлэлцэх боломжтой юм.

Урьдчилсан хэлэлцүүлэг явуулах хугацааг нарийн хуульчилсан нь практикт хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй, мөн хүсэлт болгоныг урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хэлэлцүүлнэ гэж заасан нь олон хэлэлцүүлэг зарлах нөхцөлийг бүрдүүлж, хэргийн оролцогчдын зүгээс гомдол гаргах шалтгаан болдог байна. Иймд хуулийн сонгон авсан 70 дугаар зүйлийн 70.1, 70.7, 70.8, 70.10 зүйл заалтууд практикт нийцэхгүй байна гэж үзэж болохоор байна.

**4.2 Зөвлөмж**

Судалгааны хүрээнд сонгон судалсан ЗХШХШтХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3, 70 дугаар зүйлийн 70.1, 70.7, 70.8, 70.10 зүйл заалтуудыг үнэлэн дараах зөвлөмжийг дэвшүүлж байна. Үүнд:

- ТБОНӨтХ-д зааснаар улсын төсвийн хөрөнгө нь төрийн өөрийн өмчид хамаарч байгаа хэдий ч улсын төсвийн хөрөнгө бүхэлдээ нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн гаргах нэхэмжлэлийн шаардлагад хамаарах уу, үгүй юу гэдгийг тодорхой болгох;
- ЗХШ-д нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж нэхэмжлэл гаргаж байгаа нэхэмжлэгч этгээдийн өөрийн субъектив эрх зөрчигдөж байгааг шалгах шаардлагагүй боловч шүүхийн практикт нэхэмжлэгчийн ашиг сонирхол хөндөгдөж буй эсэхэд дүгнэлт өгч хэрэг маргааныг шийдвэрлэж байгаа тохиолдлууд гарч байна. Иймд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилго, онцлог, нэхэмжлэлийн шаардлагад тавигдах нөхцөл, шаардлага, маргааныг шийдвэрлэхэд шүүхээс тавих хяналтын хүрээг тодорхой болгох;

- Эрх зүйн зөрчилтэй захиргааны акт, гэрээний улмаас нийтийн ашиг сонирхол хөндөгдсөн тохиолдолд шүүхэд нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацааг тодорхой зааж өгөөгүй байна. Энэ тохиолдолд захиргааны илт хууль бус актад тавигддаг "хөөн хэлэлцэх хугацаа хамаарахгүй" гэсэн зохицуулалттай ижил хэмжээнд авч үзэх үү, үгүй юу гэдгийг нэг мөр болгож, хөөн хэлэлцэх хугацааны асуудлыг тогтоох;
- Нэхэмжлэгч этгээд нэхэмжлэлийн шаардлага, үндэслэлээ зөв тодорхойлоогүй тохиолдолд шүүхээс нэхэмжлэлийн шаардлага тодорхой бус гэсэн үндэслэлээр анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, хэргийг дахин хэлэлцүүлэхээр буцааж байгаа тохиолдлууд гарч байна. Тиймээс нэхэмжлэгч эхнээсээ нэхэмжлэлийн шаардлагаа тухайлбал: яг ямар захиргааны бууруутай үйл ажиллагаа, шийдвэрийн улмаас ямар нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдөөд байна, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй байна гэдгийг зөв тодорхой, ойлгомжтой хэлбэрээр гаргах;
- ЗХШХШтХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.3 дахь хэсэгт заасан чиглэлээр үйл ажиллагаа эрхэлж, Захиргааны хэргийн шүүхэд нийтийг төлөөлөн нэхэмжлэл гаргаж буй ТББ-ыг төрөөс дэмжих, татвараас тодорхой хувиар хөнгөлөх, түүнчлэн ТББ болон төрийн байгууллагуудын уялдаа холбоог сайжруулах, хамтран ажиллах нөхцөл бололцоог нэмэгдүүлэх;
- Захиргааны байгууллагын бууруутай үйл ажиллагаа, хууль бус шийдвэрийн улмаас нийтийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхол зөрчигдсөн тохиолдолд тухайн буруу шийдвэр гаргасан албан тушаалтанд ЗЕХ-ийн 105 дугаар зүйл болон 2019 оны 1 дүгээр сараас эхлэн хэрэгжиж эхлэх Төрийн албаны тухай хуулийн 48 дугаар зүйлд заасан хариуцлагыг тооцдог байх.
- Хэргийн оролцогчдын зүгээс нэхэмжлэлтэйгээ цуг актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх, эсхүл гуравдагч этгээдийг татан оролцуулах хүсэлт гаргасан тохиолдолд уг хуулийн 70 дугаарын зүйлийн 70.1-д заасан хугацаанд багтахгүй байх хүндрэл гардаг байна. Иймд энэ хугацааг 7 хоногоороо тогтох уу эсхүл хугацааг арай уртаар тогтоох шаардлагатай юу гэдгийг цаашид анхаарах;
- Хүсэлт бүрийг урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хэлэлцэнэ гэсэн зохицуулалттай холбоотой зарим хэргийн оролцогчдын зүгээс нэг хэрэг дээр олон хэлэлцүүлэг зарлалаа, олон удаа дуудаж авчирлаа гэсэн гомдол гаргах явдал байдаг байна. Иймд хэргийн оролцогч нарыг бүгдийг нь байлцуулан хүсэлтүүдийг нэгтгэн шүүх хуралдаанаас 14 хоногийн өмнө нэг л удаа урьдчилсан хэлэлцүүлэг явуулдаг байх;

**ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ**

**Хууль, эрх зүйн акт**

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №1, 1992 он

Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №5-6, 1995 он

Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №3, 2003 он

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №9, 2016 он

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №11, 1996 он

Хүүхэд хамгааллын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №9, 2016 он

Хүүхдийн эрхийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №9, 2016 он

Эрүүл мэндийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №21, 2011 он

Хүний эрхийн хяналт-зөвлөх төв www.legal.mn

**Ном, сурах бичиг, гарын авлага**

П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, 2008 он

Хууль зүйн яам, Захиргааны процессын эрх зүй гарын авлага, 2013 он

А.Эрдэнэцогт, Монгол Улсын Захиргааны процессын эрх зүй, 2014 он

**Судалгааны тайлан, эмхэтгэл**

“Нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх” судалгааны тайлангийн эмхэтгэл-III (2012-2013)

Ц.Цогт, П.Баттулга, Т.Мөнх-Эрдэнэ.“Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх” бодлогын судалгаа, 2018 он, http://legaldata.mn/b/382

Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ, эмхэтгэл-1, 2018 он

**Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл**

Г.Банзрагч,“Монгол Улсын Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын тухайд”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1, 2016 он

М.Батсуурь,“Монгол Улсын Захиргааны хэргийн шүүхийн туршлага, цаашид анхаарах зарим асуудал”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №2, 2015 он

М.Батсуурь, “Шинэ хуулийн гол үзэл баримтлал нь иргэд, олон нийтэд хамгийн таатай орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх явдал байсан”, Өмгөөлөл сэтгүүл №12(71), 2016 он, http://www.info.mn/news/72924.htm

М.Батсуурь, “Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийг харьцуулсан эрх зүйн үүднээс авч үзэх нь”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1, 2017 он

Ж.Батзандан,“Нийтийн эрх ашиг зөрчигдвөл захиргааны шүүх эрх зүйн хамгаалал үзүүлнэ”, 2016 оны 2 дугаар сарын 17-ны өдрийн нийтлэл, https://news.mn/r/717144/

П.Баттулга,“Нийтийн эрх ашгийг хамгаалан захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах асуудал”,2012 он, http://legaldata.mn/b/14

Т.Мөнх-Эрдэнэ,“Нийтийн ашиг сонирхлыг тодорхойлох нь”, Эрх зүй сэтгүүл №1 (37), 2017 он

С.Сүхчулуун,“Төрийн бус байгууллага нийтийн эрх ашгийг хамгаалан Үндсэн хуулийн цэцэд хандах нь”, 2012 он, http://legaldata.mn/b/360

Д.Халиун,“Урьдчилсан хэлэлцүүлэхийн учир”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1, 2017 он

Ц.Цогт,“Байгаль орчныг хамгаалах асуудалд Захиргааны хэргийн шүүхийн гүйцэтгэх үүрэг, оролцоо”, 2013 он, http://legaldata.mn/buteel/pdf?id=141

Ц.Цогт,“Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх асуудал: Шүүхийн практикт тулгуурласан шинжилгээ, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4 (59), 2016 он

---o0o---

Хуулийн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

# ЗӨРЧЛИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## УДИРТГАЛ

Зөрчлийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээ хийв.

Зөрчлийн тухай хуулийг 2017 онд дагаж мөрдсөнөөс хойш нэг жил гаруй хугацаанд эрүүгийн гэмт хэрэг, эрүүгийн зөрчил, захиргааны зөрчил гэсэн нэр томьёог онолын түвшинд судлах, мөн хуулийг практикт нэг мөр ойлгон хэрэгжүүлэх зэрэг асуудлууд тулгамдаж байна.

Иймд энэхүү үнэлгээгээр Зөрчлийн тухай хуулийн зарим зохицуулалтын хэрэгжилтийн байдал, үр дагаварт үндэслэн дүгнэлт, санал өгөхийг зорилоо.

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

### 1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох

Зөрчлийн тухай хуулийг Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тогтоосон хүний эрх, эрх чөлөө, хувийн өмч зэрэг үнэт зүйлс, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах, хууль зөрчсөн аливаа үйлдэл, эс үйлдэхүйд хүлээлгэх хариуцлагыг ялгамжтай оногдуулах, хууль зүйн хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах зорилгоор[2] баталжээ.

Зөрчлийн тухай хууль нь нийгмийн тодорхой төрлийн харилцааг зохицуулж буй 230 гаруй хуулиар тогтоосон зөрчил, түүнд хүлээлгэх хариуцлагыг тодорхойлсон хэм хэмжээг төрөлжүүлэн нэгтгэсэн[3] анхны хууль болсон.

Зөрчлийн тухай хууль нь зөрчлийг төрөлжүүлэн нэгтгэхдээ зарим төрлийн зөрчлийг тусгаагүй орхигдуулсан, хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлагыг хангах, хамарвал зохих харилцааг орхигдуулсан нь хуулийг хэрэгжүүлэх явцад асуудал үүсч байна.

Мөн Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.3 дахь хэсэгт “энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд дээрх хугацаанаас өмнө хийж болно” хэмээн заасан.

Энэхүү үнэлгээг хийхдээ Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээ хийв.

### 1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох

Энэхүү үнэлгээний хүрээг тогтоохдоо хуулийн зорилго, хэрэгжилт, үнэлгээний шалгуурт нөлөөлөхүйц байдлыг харгалзан үзсэний үндсэн дээр хуулийн зохицуулалтыг сонгосон болно.

Энэхүү үнэлгээний ажлын хүрээнд Зөрчлийн тухай хуулийн Нэгдүгээр бүлэг /Нийтлэг үндэслэл/-ийн 1.3 дугаар зүйлд заасан шударга ёсны зарчим, Гуравдугаар бүлэг /Шийтгэл/-ийн 3.1 дүгээр зүйлд заасан шийтгэл оногдуулах үндэслэл, Тавдугаар бүлэг /Нийтийн хэв журам, аюулгүй байдлын эсрэг зөрчил/-ийн 5.2 дугаар зүйлд заасан танхайрах, Зургадугаар бүлэг /Нийтийн ёс суртахуун, хүн амын эрүүл

---

[1] Тус судалгааг хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан У.Эрдэнэзаяа, С.Цэрэндолгор нар хамтран гүйцэтгэв.

[2] “Зөрчлийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал”, http://forum.parliament.mn/projects/75 (сүүлд үзсэн 2018.10.02.).

[3] Мөн тэнд.

мэнд, эрүүл ахуйн журмын эсрэг зөрчил/-ийн 6.21 дүгээр зүйлд заасан гүтгэх зэрэг зүйл, заалтыг сонгон авсан болно.

**1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох**

Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо зорилгод хүрсэн түвшин буюу энэхүү хууль, хуулийн зүйл, заалтууд тавьсан зорилго, зорилтдоо хүрч байгаа эсэх, практикт нийцэж байгаа байдал буюу хуулийн зохицуулалт практикт нийцэж байгаа эсэхийг тодорхойлохыг зорьсон болно.

**1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох**

Үнэлгээний ажил хийх хүрээнд сонгосон зүйл, заалтыг хууль хэрэгжүүлэх явцад бий болсон бодит үр дагавар нь анх хуулиар тавьсан зорилгыг хангаж чадаж байгааг харьцуулах аргаар тогтоосон.

Үнэлгээний ажил хийх хүрээнд сонгосон зүйл, заалт практикт хэрэгжиж буй байдлыг үнэлэхдээ “хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш” гэсэн харьцуулах аргаар тогтоосон.

**1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох**

Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг томьёолохдоо Зөрчлийн тухай хуулийн 1.3, 3.1, 5.2, 6.21 дүгээр зүйл тус бүрийг үнэлэхдээ ялгаатай байдлаар тохиромжтой шалгуур үзүүлэлтийг сонгов.

Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Уг хуулийн 1.3 дугаар зүйл буюу шударга ёсны зарчим, 6.21 дүгээр зүйл буюу гүтгэх зохицуулалт зорилгодоо хүрч буй эсэхийг тус бүр тодорхойлно.

Практикт нийцэж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Уг хуулийн 3.1 дүгээр зүйл. Шийтгэл оногдуулах үндэслэл, 5.2 дугаар зүйл. Танхайрах, 6.21 дүгээр зүйл. Гүтгэх зохицуулалт практикт хэр нийцэж байна вэ? гэдгийг тус бүрт нь тодорхойлно.

**1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох**

Уг үнэлгээний ажилд анхдагч болон хоёрдогч эх сурвалжуудыг хамтатган ашигласан бөгөөд үнэлгээний хүрээнээс хамаарч өөр хоорондоо ялгаатай мэдээллийг ашигласан болно.

Хоёрдогч эх сурвалжаар холбогдох хууль тогтоомж, онолын үндэслэлийг тухайн сэдвээр гаргасан ном, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, гарын авлага болон тухайн байгууллагын ажилтан, эрдэмтэн судлаачидтай ярилцлага хийж тэдний санал, дүгнэлтийг үнэлгээний ажилдаа ашигласан болно.

## ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

Үнэлгээний мэдээллийг цуглуулахдаа баримт бичгийн судалгаа, ярилцлагын арга, тоо баримтад тулгуурлаж хийсэн.

Үнэлгээний ажлыг хэрэгжүүлэх үе шатанд холбогдох хууль тогтоомж, дүрэм журам, эрдэмтэн судлаачдын бүтээлүүд, судалгааны тайлан, баримтыг ашигласан болно.

Зөрчлийн тухай хуулийн хэрэгжилтэд тулгамдаж буй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг тодруулах үүднээс, мөн судалгааны зорилгоос хамаарч зорилтод түүврээр Нийслэлийн мэргэжлийн хяналтын газар, Улсын ерөнхий прокурорын газар, Чингэлтэй дүүргийн прокурорын газар, Сүхбаатар дүүрэг дэх Цагдаагийн нэгдүгээр хэлтэс, Сүхбаатар дүүргийн 7, 8 дугаар хорооны цагдаагийн албан хаагчид, эрдэмтэн судлаачдыг хамруулж, ярилцлагын аргаар мэдээлэл цуглуулав.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.mn.gov.mn

**ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Зөрчлийн тухай хуультай холбоотой мэдээлэл цуглуулж, дүн шинжилгээ хийх явцад уг хуулийн зарим хэм хэмжээ бодит байдалд нийцээгүй, иргэдэд хүндрэл бий болгосон байдал ажиглагдсан. Тухайлбал, уг хуулийн зорилго нь захиргааны хэм хэмжээний актыг зөрчсөн үйлдэл, эс үйлдэхүйг зөрчилд тооцох, түүнийг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдэд шийтгэл оногдуулах замаар шударга ёсны тогтолцоог бэхжүүлэх, хүн, хуулийн этгээдэд оногдуулах шийтгэл, албадлагын арга хэмжээний төрөл, хэмжээ нь зөрчил үйлдэгдсэн нөхцөл байдал, зөрчлийн шинж, хохирлын хэр хэмжээнд тохирсон байхаар тусгасан байна. Уг хуулийн хэрэгжилтийн явцад зөрчил үйлдсэн шинж байдалд тохироогүй шийтгэл оногдуулсан тохиолдол нэлээдгүй гарсан байна.

Төлөвлөх үе шатанд Зөрчлийн тухай хуулийн нэгдүгээр бүлэг, гуравдугаар бүлэг, тавдугаар бүлэг, зургадугаар бүлгээс сонгож авсан зүйл, хэсэг, заалт тус бүрийг хэрэгжүүлэх үе шатанд цуглуулсан мэдээлэлд тулгуурлан үнэлэх болно.

**3.1. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал**

*Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1.* Зөрчлийн тухай хуулийн 1.3 дугаар зүйл. Шударга ёсны зарчим хуулийн зорилгод хэр нийцэж байна вэ?

| | |
|---|---|
| Үнэлэх зүйл, заалт | **1.3 дугаар зүйл.Шударга ёсны зарчим**<br>1. Зөрчил үйлдсэн хүн хуулийн этгээдэд оногдуулах шийтгэл, албадлагын арга хэмжээний төрөл, хэмжээ нь зөрчил үйлдэгдсэн нөхцөл байдал, зөрчлийн шинж, хохирлын хэр хэмжээнд тохирсон байна. |

**Үнэлгээ:** Энэ хуулийн 1.3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн хэрэгжилтийн үндэс нь зөрчил үйлдсэн байх буюу зөрчлийг хэрхэн тодорхойлсон талаар судлах юм. “Зөрчил” гэсэн ойлголтыг онол болон практик талаас нь судалсан. Зөрчлийг бусад эрх зүйн зөрчлөөс ялган зүйлчилж чадсанаар түүнийг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдэд оногдуулах шийтгэлийн үндэслэл оновчтой болно. Зөрчлийн тухай хуулийн 2.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Хууль, захиргааны хэм хэмжээний актыг зөрчсөн, энэ хуульд шийтгэл оногдуулахаар заасан үйлдэл, эс үйлдэхүйг зөрчил гэнэ.”, мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Хүн, хуулийн этгээд нь хууль, захиргааны хэм хэмжээний актыг биелүүлэх боломжтой байсан боловч түүнийг биелүүлэх зохих арга хэмжээг хэрэгжүүлээгүй бол зөрчил үйлдсэнд тооцно.” гэснийг зөрчил гэж заасан байна. Онолын талаас нь судалж үзвэл “Зөрчил” гэх ойлголтыг доктор, дэд профессор Ч.Нямсүрэн “Эрх зүйн зөрчил гэж эрх зүйн хэм хэмжээний шаардлагыг зөрчсөн буюу түүний эсрэг чиглэсэн, нийгэмд хор аюултай, хуульд зааснаар хүлээх тусгай хариуцлага хүлээх эрх зүйн чадамжтай этгээдийн зан үйл” хэмээн бүтээлдээ[4] тэмдэглэжээ. Мөн эрх зүйн зөрчлийг гэмт хэрэг, захиргааны эрх зүйн зөрчил, иргэний эрх зүйн зөрчил, сахилгын зөрчил, олон улсын эрх зүйн зөрчил гэсэн төрлүүдтэй хэмээн үзжээ.[5]

Тиймээс захиргааны зөрчил нь захиргааны журам зөрчсөнөөс үүдэн гардаг.[6] Нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр тогтоосон зан үйлийн горим, эрх зүйн хэм хэмжээг захиргааны журам гэнэ.[7] Захиргааны хариуцлага хүлээлгэх бодит үндэслэл нь захиргааны зөрчил гаргасан явдал юм. Иймд захиргааны зөрчилд эрх зүйн чухам ямар зөрчил орох, түүний бүрэлдэхүүн, үндсэн шинж, харьяаллын тухай асуудлыг авч үзэх нь зүйтэй юм.

[4] Ч.Нямсүрэн, “Эрх зүйн онол” ерөнхий анги, УБ., 2016, 385 дахь тал.

[5] Мөн тэнд.

[6] Ж.Сүхбаатар, “Захиргааны эрх зүй”, УБ., 2005, 35 дахь тал.

[7] Мөн тэнд.

Зөрчлийн тухай хууль дагаж мөрдөгдсөнөөс хойш хэрэгжилтийн явцад 1.3 дугаар зүйлд заасан тус хуулийн шударга ёсны зарчмыг тогтоох зорилгод нийцээгүй зарим зүйл, заалт тусгагдсан нь илрэн гарч байна. Уг нөхцөл байдлыг тодруулахын тулд тодорхой жишээг дурдья. Иргэн Г нь 6 нэрийн барааны дэлгүүр ажиллуулдаг, нэг өдрийн орлого нь 600.000-780.000 төгрөг байдаг. Мэргэжлийн хяналтын эрүүл ахуйн байцаагчдын хяналт шалгалтын үр дүнгээр Зөрчлийн тухай хуулийн 10.15 дугаар зүйлийн 1.2-т “Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн стандарт, дүрэм, журам, хангаж ажиллаагүй бол хүнийг гурван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг гурван мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.” гэж заасан нь эрүүл ахуйн стандарт хангаж ажиллаагүй гэсэн үндэслэлээр 3.000.000 сая төгрөгөөр торгох шийтгэл оногдуулсан байна. Г нь уг торгуулийг төлөх мөнгө байхгүй бөгөөд торгуулиа төлөөд цаана нь дэлгүүрээ үргэлжлүүлэн ажиллуулах эргэлтийн хөрөнгөгүй болох нөхцөл байдал бий болж байна. Өмнөх эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд Эрүүл мэндийн стандарт хангаж ажиллаагүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага[8] нь бага байсан бөгөөд нэг удаад сануулах эрх зүйн зохицуулалттай байсан.

Дээрх нөхцөл байдлаас үзэхэд Зөрчлийн тухай хуулийн зорилго, 1.3 дугаар зүйлийн Шударга ёсны зарчим болон оногдуулах шийтгэлийн хэмжээ нь зөрчил үйлдэгдсэн нөхцөл байдал, зөрчлийн шинж хэр хэмжээнд тохирсон байна гэсэнтэй нийцэхгүй байгаа нь харагдаж байна. Уг зүйл, заалт нь Зөрчлийн тухай хуулийн зорилгыг хангаж шударга ёсыг тогтоох үндсэн зохицуулалт юм. Гэтэл “Зөрчил” гэх ойлголтыг уг хуульд онолын үүднээс нарийвчлан аль төрлийн зөрчил болохыг тусгайлан зохицуулаагүй нь хуулийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл үүсгэж байна.

*Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2.* Зөрчлийн тухай хуулийн 6.21 дүгээр зүйл.Гүтгэх зохицуулалт хуулийн зорилгод хэр нийцэж байна вэ?

| | |
|---|---|
| Үнэлэх зүйл, заалт | **6.21 дүгээр зүйл.Гүтгэх**<br>1.Хүний нэр төр, алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндийг гутаан доромжилсон худал мэдээллийг нийтэд дэлгэсэн, эсхүл мэдээллийн хэрэгсэл, нийтийн сүлжээгээр тараасан бол хүнийг хоёр мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг хорин мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно. |

**Үнэлгээ:** Зөрчлийн тухай хуулиар хүний нэр төр, алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндийг гутаан доромжилсон худал мэдээллийг нийтэд дэлгэсэн, эсхүл мэдээллийн хэрэгсэл, нийтийн сүлжээгээр тараасан этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагыг тодорхойлсон ба хуулийн зорилгод ерөнхийдөө төдийлөн нийцтэй бус байна.

Учир нь ардчилсан нийгмийн нэг чухал элемент нь хүн үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлж буй байдал буюу үзэл бодлын эрх чөлөө нь хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой байдаг.

Монгол Улс хүний эрх, эрх чөлөөг дээдэлж 1992 онд баталсан Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “...үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно. Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна”, Арван зургадугаар зүйлийн 16 дахь хэсэгт “итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй” хэмээн заасан.

Энэхүү үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөгөө эдлэхдээ ямар хүрээнд хэрхэн эдлэх, ямар тохиолдолд эрх зүйн хариуцлага оногдуулах гэсэн зааг ялгааг гаргах нь

[8] Эрүүл мэндийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2011, №21.

чухал юм. Энэ нь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг эдэлснийхээ төлөө Зөрчлийн тухай хуулиар хариуцлага оногдуулахдаа хүнийг хоёр мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг хорин мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох шийтгэлтэйгээр зохицуулсан байна.

Ийнхүү гүтгэх зөрчилд их хэмжээний төгрөгөөр торгохоор заасан нь шударга ёсны зарчим, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг боомилсон, мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрх хязгаарлагдах сөрөг нөлөөтэй байж болзошгүй юм.

### 3.2.“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

*Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1.* Зөрчлийн тухай хуулийн 3.1 дүгээр зүйл. Шийтгэл оногдуулах үндэслэл практикт хэр нийцэж байна вэ?

| | |
|---|---|
| Үнэлэх зүйл, заалт | **3.1 дүгээр зүйл.Шийтгэл оногдуулах үндэслэл**<br>1. Шийтгэлийн зорилго нь хүн, хуулийн этгээдийг зөрчил үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх, зөрчил үйлдсэн тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэх, шударга ёсыг тогтооход оршино.<br>2. Зөрчил үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдэд зөрчлийн шинжийг харгалзан энэ хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу шийтгэл оногдуулна.<br>3. Зөрчил үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг үүргээ биелүүлээгүйтэй нь холбогдуулж шийтгэл оногдуулсан нь уг үүргээ биелүүлэхээс чөлөөлөх үндэслэл болохгүй.<br>4. Нэг үйлдэл, эс үйлдэхүй нь энэ хуулийн тусгай ангид заасан хоёр, эсхүл түүнээс дээш зөрчлийн шинжтэй бол аль хүнд шийтгэл оногдуулахаар заасан зөрчилд нь шийтгэл оногдуулна.<br>5. Энэ хуулийн тусгай ангид заасан бол энэ зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан зөрчилд оногдуулах үндсэн шийтгэл дээр нэмж бусад зөрчилд оногдуулахаар заасан нэмэгдэл шийтгэл, албадлагын арга хэмжээг оногдуулна. |

**Үнэлгээ:** Зөрчлийн тухай хуулийн 3.1 дүгээр зүйл бүтцийн хувьд 5 хэсэгтэй бөгөөд 1-3 хүртэлх хэсэг тус бүрт нь дүн шинжилгээ хийсэн болно.

Уг хуулийн 3.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт шийтгэлийн зорилго нь хүн, хуулийн этгээдийг зөрчил үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх, зөрчил үйлдсэн тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэх, шударга ёсыг тогтооход оршино гэж заасан байна.

Зөрчлийн тухай хууль 2017 онд мөрдөгдөж эхлэхээс өмнө зөрчилтэй холбоотой асуудлыг 1992 онд батлагдсан Захиргааны хариуцлагын тухай хууль[9]-иар зохицуулж ирсэн. Зөрчлийн тухай хуульд нийт 1600 гаруй үйлдэл, эс үйлдэхүйг зөрчилд тооцохоор зохицуулсан бөгөөд зөрчил үйлдсэн тохиолдолд торгох, баривчлах, эрх хасах гэсэн шийтгэл оногдуулахаар зохицуулсан байна. Үүнээс 931 торгох, 8 баривчлах, 16 эрх хасах, мөн торгох, баривчлах үндсэн шийтгэл дээр нэмэгдүүлэн эрх хасах шийтгэлийг оногдуулахаар заажээ. Зөрчлийн тухай хуулийн шийтгэлийн дийлэнх хувь нь торгох шийтгэлтэй.

Дээрх сонгосон зүйл, заалтад зөрчил үйлдсэн тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэхээр заасан боловч үйлдэгдсэн зөрчилд хүлээлгэх эрх зүйн үндэслэлийг тусгайлан зохицуулаагүй орхигдуулсан байна. Тухайлбал, Хог хаягдлын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-д “Энэ хуулийн зорилт нь хог хаягдлаас хүний эрүүл мэнд, байгаль орчинд үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах, түүнээс урьдчилан сэргийлэх,...” гэж заасан байдаг. Хуулийн зорилгын хүрээнд иргэн аж ахуйн нэгж, байгууллагууд нутаг дэвсгэрийн аж ахуйн нэгж, байгууллагын хог хаягдал, цас, мөсийг хариуцан цэвэрлэх 50 метр хүртэлх нийтийн эдэлбэр газрын хог хаягдал, цас, мөсийг цэвэрлэх үүрэгтэй бөгөөд биелүүлээгүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг

[9] Захиргааны хариуцлагын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992, №4-5.

дээрх хуулийн 43 дугаар зүйлийн 43.1.3-т заасан. Гэвч Зөрчлийн тухай хуульд уг зохицуулалтыг тусгаагүй байна.

Зөрчлийн тухай хуулийн 3.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зөрчил үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдэд зөрчлийн шинжийг харгалзан хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу шийтгэл оногдуулна гэж заасан байна. Зөрчил нь дараах хууль зүйн шинжийг агуулдаг. Үүнд:

1. Эрх зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн байх;
2. Нийгэмд хор уршигтай байх;
3. Гэм буруутай үйл ажиллагаа байх;
4. Хууль тогтоомжид заасан шийтгэл хүлээх үйлдэл, эс үйлдэл гэсэн шинжүүдтэй байна.[10]

Уг хуульд зөрчлийн шинжийг үл харгалзан тусгасан эрх зүйн зохицуулалт байна. Тухайлбал, Татварын ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2-т “Хууль тогтоомжийн дагуу хувь хүн, хуулийн этгээдийн орлого, эд хөрөнгө, бараа, ажил, үйлчилгээнд тодорхой хугацаанд тогтоосон хувь, хэмжээгээр ногдуулж, хариу төлбөргүйгээр улс, орон нутгийн төсөвт оруулж байгаа мөнгөн хөрөнгийг албан татвар гэнэ.” гэж заасан. Гэвч Зөрчлийн тухай хуулийн 11.19 дүгээр зүйлийн 6 дахь “татвар төлөгч хүн, хуулийн этгээд:”, 11.19 дүгээр зүйлийн 6 дахь хэсгийн 6.1-д “хууль тогтоомжид заасан тайланг хуулиар тогтоосон хугацаанд татварын албанд гаргаж өгөөгүй” гэсэн нь ашиг, орлого, татвар ногдох зүйл байгаа эсэхээс үл хамааран хариуцлага хүлээлгэж байна. Энэхүү эрх зүйн зохицуулалтын үр дүнд иргэн аж ахуйн нэгж байгуулсан боловч үйл ажиллагаа эрхлээгүй байх хугацаандаа татварын тайланг хугацаанд нь гаргаж өгөөгүй хэмээн 5 сая төгрөгийн торгууль ногдуулж байна.

Зөрчлийн тухай хуулийн дээрх зохицуулалт нь зөрчлийн шинжийг бүрэн зохицуулаагүй боловч шинжийг нь үл харгалзан шийтгэл оногдуулж байна. Хүн, хуулийн этгээд нь зөрчил үйлдээгүй байхад Зөрчлийн тухай хуулиар шийтгэл оногдуулж байгаа мэт зохицуулалтууд байна.

Зөрчлийн тухай хуулийн 3.1 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт зөрчил үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг үүргээ биелүүлээгүйтэй нь холбогдуулж шийтгэл оногдуулсан нь уг үүргээ биелүүлэхээс чөлөөлөх үндэслэл болохгүй гэж заасан байна. Мөн Зөрчлийн тухай хуулийн 1.2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Тодорхой үйлдэл, эс үйлдэхүйг зөрчилд тооцсоныг мэдээгүй нь тухайн зөрчлийг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг шийтгэл, албадлагын арга хэмжээ хэрэглэхээс чөлөөлөх үндэслэл болохгүй.” хэмээн заасан. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин наймдугаар зүйлийн 38.2.1 дэх хэсэгт “Үндсэн хууль, бусад хуулийн биелэлтийг улс даяар зохион байгуулж хангах;” гэж заасан. Засгийн газраас хуулийн биелэлтийг улс даяар зохион байгуулах бөгөөд хуулийг иргэдэд таниулах сурталчлах үйл ажиллагааг хариуцна.

Тухайлбал, 2016 онд Нээлттэй нийгэм форум нь иргэдэд тулгамдаж буй хууль зүйн үр дагавар бүхий бэрхшээл, түүнийг шийдвэрлэж буй арга хэрэгсэл, хууль зүйн зөвлөгөө, үйлчилгээ авах хэрэгцээ, боломжийг тодорхойлох судалгааг[11] үндэсний хэмжээнд хийсэн байна. Судалгаагаар иргэдэд өдөр тутамд тулгарч буй бэрхшээл, түүнийгээ шийдвэрлэж байгаа зан төлөвийг сүүлийн 3 жилд тулгарсан бодит байдалд үндэслэн судлахад иргэдийн 54.8 хувьд нь хууль зүйн үр дагавар бүхий ямар нэг бэрхшээл тохиолдсон байна. Бэрхшээл тохиолдсон гэж хариулсан иргэдийн 50.5 хувь нь түүнийг шийдвэрлэх ямар нэг оролдлого хийх буюу мэдээлэл туслалцаа хайх, байгууллага албан тушаалтанд хандаагүй байна. Түүнчлэн иргэд юу ч хийгээд нэмэргүй гэж 36.8 хувь, юу хийхээ мэдэхгүй байсан гэж 25.5 хувь, тийм ноцтой асуудал биш гэж 17.3 хувь, харин 15.7 хувь нь надад ямар эрх байгааг

[10] С.Долгорсүрэн, “Захиргааны хариуцлага”, УБ., 2005, 47 дахь тал.

[11] “Иргэдийн эрх зүйн чадавхийн өнөөгийн байдал” судалгаа, Нээлттэй нийгэм форум, 2016.

сайн мэдээгүй гэх зэрэг шалтгааны улмаас хууль зүйн үйлчилгээ аваагүй байна. Харин зөвлөгөө, үйлчилгээ авсан иргэдийн хувьд найз нөхөд, гэр бүл, танил талдаа хандсан гэж 40.8 хувь, холбогдох төрийн байгууллагад гэж 14.5 хувь, 15.6 хувь нь цагдаад хандсан бол 14.5 хувь нь хуульч, өмгөөлөгчид хандсан байна. Ийнхүү Монгол Улсын иргэд хууль зүйн туслалцаа хаанаас хэрхэн эрж хайхаа мэдэхгүй, хуулиар олгогдсон боломжийг ашиглаж, ашиг сонирхлоо хамгаалах, эрхээ хэрэгжүүлж чадахгүй буюу эрх зүйн чадавх сул байгааг судалгааны дүн харуулж байна.

Энэ тухайд "...иргэд зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэх, аюулгүй байдлаа хамгаалах байдал хангалтгүй байгаа нь иргэдийн эрх зүйн мэдлэг, боловсрол дутмаг, өөрт тулгарсан асуудлаа хуулиар олгогдсон эрхийнхээ хүрээнд шийдвэрлэх чадавх сул байгаатай холбоотой байна"[12] гэжээ.

Иргэдийн эрх зүйн боловсрол, чадавх хангалттай бус, эрх, ашиг сонирхол нь зөрчигдвөл хуулийн дагуу эрхээ хамгаалах чадвар сул байгаа нь Зөрчлийн тухай хуулийн 3.1 дүгээр зүйлийн 3.1.3 дахь хэсэгт заасан зохицуулалт хэрэгжихэд хүндрэл учирахаар байна.

*Шалгуур үзүүлэлтийн томьё*олол 2. Зөрчлийн тухай хуулийн 5.2 дугаар зүйл. Танхайрах зохицуулалт практикт хэр нийцэж байна вэ?

| | |
|---|---|
| Үнэлэх зүйл, заалт | 5.2 дугаар зүйл.Танхайрах<br>1.Олон нийтийн газарт:<br>1.1.хэрүүл маргаан үүсгэж;<br>1.2.бусдыг өдөөн хатгаж;<br>1.3.бусдын амгалан тайван байдал алдагдуулж;<br>1.4.олон нийтийг үл хүндэтгэж;<br>1.5.үйлчилгээний болон дарааллын журам зөрчиж биеэ авч явах нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэм хэмжээг зөрчсөн, эсхүл аж ахуйн нэгж, байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулсан бол хүнийг нэг зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл албадан сургалтад хамруулж долоогоос гуч хоногийн хугацаагаар баривчлах шийтгэл оногдуулна. |

**Үнэлгээ:** Зөрчлийн тухай хуулийн тавдугаар бүлэгт нийтийн хэв журам, аюулгүй байдлын эсрэг зөрчил буюу нийтийн хэв журмын зөрчилд танхайрах зөрчлийг уг ангилалд багтаасан.

Зөрчлийн тухай хуульд "олон нийтийн газарт биеэ зүй бусаар авч явах, танхайрах" гэсэн хоёр төрлөөр танхайрах зөрчлийг тус тусад нь ялгаж зохицуулсан.

Олон нийтийн газарт биеэ зүй бусаар авч явах байдлыг энэхүү хуулийн 5.1 дүгээр зүйлд зааснаар "олон нийтийн газар, авто зам, орон сууцны орчим, гудамж талбайд бие зассан, эсхүл нус, цэр, тамхины иш хаясан" бол олон нийтийн газарт биеэ зүй бусаар авч явах гэж үзэх юм.

Харин танхайрах зөрчилд Зөрчлийн тухай хуульд зааснаар дараах зүйлсийг хамааруулан ойлгоно.

Олон нийтийн газарт:

1.1.хэрүүл маргаан үүсгэж;

1.2.бусдыг өдөөн хатгаж;

1.3.бусдын амгалан тайван байдал алдагдуулж;

1.4.олон нийтийг үл хүндэтгэж;

1.5.үйлчилгээний болон дарааллын журам зөрчиж биеэ авч явах нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэм хэмжээг зөрчсөн, эсхүл аж ахуйн нэгж, байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулсан.

[12] С.Энхцэцэг, "Эрх зүйн боловсролгүйгээс иргэд эрхээ эдэлж чадахгүй байна" /ярилцлага/, 2018.11.14, www.legalinstitute.mn (сүүлд үзсэн 2018.11.18.).

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Эндээс олон нийтийн газарт хэмээн нарийвчлан зааснаар хязгаарлалт үүсгэж буй нь практикт танхайрах зөрчлийг шалган шийдвэрлэхэд зарим нэг бэрхшээл учирч байна.

Тухайлбал, тус зөрчлийн 1 дэх хэсэгт “олон нийтийн газарт” үйлдэгдсэн байх шинжийг тусгасан. Гэтэл өөрийн оршин суух хашаа байшин болон монгол гэртээ архидан согтуурсан, хэрүүл маргаан үүсгэсэн, бусдыг өдөөн хатгасан, амгалан тайван байдал алдагдуулсан тохиолдолд Зөрчлийн тухай хуулиар хариуцлага хүлээлгэх боломжгүй байна. Учир нь ахуйн хүрээнд архи ууж, гэр бүлийнхэндээ агсам тавьж танхайрдаг, зүй бусаар бусдыг доромжилдог зэрэг байдлууд ихэнхдээ тохиолддог бөгөөд Зөрчлийн тухай хуулийн 5.5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “нийтийн зориулалттай орон сууцны оршин суугчдын амгалан тайван байдлыг алдагдуулах” гэсэнд хамааруулах боломжгүй болж байна.

Дээр дурдагдсан зөрчлүүд гэр хороололд, монгол гэр, хашаа байшинд үйлдэгдэхэд танхайрах зөрчилд хамааруулж болохгүй нөхцөл байдал бий болж байгааг анхааран үзэх шаардлагатай болж байна.

Зөрчлийн тухай хуулиар танхайрах зөрчилд торгох шийтгэлийг оногдуулж байгаа тохиолдолд эрх бүхий албан тушаалтан заавал шүүхэд шилжүүлж шийдвэрлүүлэх эсэх нь тодорхойгүй ба нэгжүүдэд өөр өөр практик тогтох хандлагатай байна.

Хуулийг практикт нэг мөр ойлгож хэрэглэхэд хүндрэл үүсэх, хууль зүйн техник, утга найруулгын алдаатай, байгаагаас шинэчлэлийн үр дүн зарим талаар хүссэн үр дүндээ хүрээгүйг харуулж байна.

Иймд танхайрах зөрчлийн талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай.

*Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 3.* Зөрчлийн тухай хуулийн 6.21 дүгээр зүйл.Гүтгэх зохицуулалт практикт хэр нийцэж байна вэ?

| | |
|---|---|
| Үнэлэх зүйл, заалт | **6.21 дүгээр зүйл.Гүтгэх**<br>1.Хүний нэр төр, алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндийг гутаан доромжилсон худал мэдээллийг нийтэд дэлгэсэн, эсхүл мэдээллийн хэрэгсэл, нийтийн сүлжээгээр тараасан бол хүнийг хоёр мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг хорин мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно. |

**Үнэлгээ:** Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 16 дахь хэсэгт “итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх” эрхийг хүний эрх, эрх чөлөөний гол цөм нь гэж үзэж болох бөгөөд итгэл үнэмшилтэй байж үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх үндсэн арга нь үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөө юм[13], мөн хуулийн 17 дахь хэсэгт “төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй. Хүний эрх, нэр төр, алдар хүнд, улсыг батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах зорилгоор задруулж үл болох төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг хуулиар тогтоон хамгаална;”[14] хэмээн заасан.

Түүнчлэн Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пактын 19 дүгээр зүйлд хүн бүр үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлж болно хэмээн заасан ба уг пактын үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг хязгаарлахдаа 19.3-т заасан шаардлагуудыг хангаж заавал хуулиар тогтоогдсон байх ёстой.

[13] “Үндсэн хуулийн тайлбар”, Ханнс-Зайдел сан, Эрх зүйн боловсролын академи, УБ., 2009, 98 дахь тал.

[14] Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992, №1.

Ийнхүү хүний эрх, нэр төр, алдар хүндийг хамгаалах, иргэний үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх үндсэн эрх чөлөөг баталгаажуулсан ба үүний зэрэгцээ мөн үүрэг, хариуцлага хамтдаа хэрэгжих[15] бөгөөд Иргэний хууль[16], Зөрчлийн тухай хуульд зааснаар хариуцлага хүлээхээр зохицуулсан.

Гүтгэхтэй холбоотой асуудлыг 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 110, 111 дүгээр зүйлүүдэд хүний нэр төр хамгаалах талаар зохицуулж байсан ба 2015 онд шинэчилсэн найруулсан Эрүүгийн хуулиас гүтгэх, доромжлох гэсэн заалтыг хасч Зөрчлийн тухай хуульд нэгтгэж зохицуулсан.

Гэхдээ энэхүү "гүтгэх" гэсэн зүйлийг практикт арай өөрөөр шийдвэрлэх байдал ажиглагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, Зөрчлийн тухай хуульд доромжлох гэсэн зүйлийг нэмж оруулж өгөх шаардлагатай гэсэн саналууд гарч байна.

Тухайлбал, Говь-Алтай аймгийн прокурорын газраас бусдыг доромжилсон гэх зүйл хэсэг байхгүй байна. Тиймээс "хүний нэр төр алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндийг гутаан доромжилсон, эсхүл худал мэдээллийг нийтэд дэлгэж гүтгэсэн, мэдээллийн хэрэгсэл, нийтийн сүлжээгээр тараасан бол ... гэж өөрчлөх".

Түүнчлэн Сүхбаатар дүүрэг дэх Цагдаагийн нэгдүгээр хэлтсийн цагдаагийн албан хаагч Зөрчлийн тухай хуулиар тухайн иргэнийг доромжилсон тохиолдолд гомдлыг зөрчлийн шинжгүй гэвэд татгалзаж байгаа. Учир нь Зөрчлийн тухай хуулиар энэ төрлийн гомдлыг зөрчлийн шинжгүй гэвэд гомдол хүлээн авахаас татгалзаж байна.[17]

Дээрх тохиолдлоос харахад доромжлохтой холбоотой асуудлыг практикт зөрчлийн шинжгүй гэж үзэж, гомдол хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэж байна.

Зөрчлийн тухай хуулийн гүтгэх гэсэн зохицуулалтын агуулгыг харахад гүтгэх, доромжлох асуудлыг нэгтгэж, хамрах хүрээг өргөжүүлж зохицуулсан байхаар ойлгогдож байна.

Ийнхүү гүтгэх, доромжлох асуудлыг зохицуулахдаа өгүүлбэрийн гишүүдийг тусгаарлаж, өгүүлбэрийн утга санааг тодруулаагүйгээс хоёрдмол утга, ойлголтын зөрүү үүсэх нөхцөл болсон байж болох юм.

*Шийтгэл оногдуулж буй байдал:*

Зөрчлийн тухай хуулиар "хүний нэр төр, алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндийг гутаан доромжилсон худал мэдээллийг нийтэд дэлгэсэн эсхүл мэдээллийн хэрэгсэл, нийтийн сүлжээгээр тараасан бол хүнийг хоёр мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг хорин мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох"-оор заасан нь практикт төдийлөн нийцтэй бус байна.

Энэ талаар "...их хэмжээний торгууль төлөх нь үзэл бодлоо илэрхийлэх болон хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг эдлэхэд айдас төрүүлдэг. Их хэмжээний торгууль төлөх айдас нь нийтийн ашиг сонирхолтой холбоотой асуудлыг хэвлэх мэдээлэхээс хэвлэлийнхэн татгалзахад хүргэдэг"[18] хэмээн үзжээ.

Мөн иргэд, сэтгүүлчид үзэл бодлоо илэрхийлснийхээ төлөө Зөрчлийн тухай хуулиар өндөр хэмжээний торгууль төлөх хариуцлага оногдуулж байгаа нь санхүүгийн дарамт болж амьдралд төдийлөн нийцээгүй хууль хэрэгжиж эхэлсэн гэж эсэргүүцэл илэрхийлэх болсон.

[15] Үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн эрүүл байдал буюу ёс суртахуун, бусдын нэр төр болон эрхийг хамгаалах буюу нууц мэдээллийг задруулахаас сэргийлэх зэрэг зорилгоор гаргасан журам болон хязгаарлалтууд захирагдана.

[16] Иргэний хуулийн 21, 27, 497, 511 дүгээр зүйл.

[17] Зөрчлийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний хүрээнд хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагын үр дүнгээс, УБ., 2018.08.29.

[18] О.Мөнхсайхан, "Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд нийцүүлэн гүтгэлгийг зохицуулах нь", Эрх зүй сэтгүүл, МУИС, ХЗС, УБ., 2017, №2.

Тухайлбал, энэхүү зохицуулалт нь аливаа нэгэн шүүмжлэлт илэрхийлэл нь нэр төр, алдар хүндийг гутаан доромжилсон үйлдэл болж, зарим тохиолдолд тухайн хувь хүн, байгууллагыг оршин тогтнох боломжгүй болгох хүртэл нөлөөлж болохуйц, ялангуяа улс төрчид, өндөр албан тушаалтны сэтгүүлчдийг айлган дарамтлах хэрэгсэл болгон ашиглаж болох нийгэмд халтай үр дагавар хэвээр үлдээж байна гэж үзэж байна.

Шинэ хууль нь олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилготой ч хамрах хүрээ, нэр томьёо, хариуцлага тооцох этгээдийг нарийвчлан тодорхойлоогүйгээс “гутаан доромжилсон” гэдгийг хэн нэгэн эрх бүхий албан тушаалтан тодорхойлох болж байгаа нь хуулийн заалтыг хэтрүүлэн хэрэглэхэд хүргэж болзошгүй тул энэ чиглэлээр Дээд шүүхийн тайлбарыг гаргахыг шаардаж байна гээд Хэвлэл мэдээллийн байгууллага хэвлэн нийтэлсэн зүйлийнхээ төлөө хариуцлага хүлээнэ гэж Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний хуулинд заасан байдаг бөгөөд Зөрчлийн тухай хуулиар хувь хүн, байгууллагыг торгоно гэж байгаа нь сэтгүүлч болон хэвлэл мэдээллийн байгууллагад хариуцлагыг давхардуулан хүлээлгэх эрсдэлийг дагуулж, сэтгүүлчдийг айдас хүйдэст автуулан байдлыг бодитоор мэдээлэхээс түдгэлзэхэд хүргэж, хэвлэл мэдээллээр дамжуулан эрх мэдлийг хянах иргэний эрх хохирох аюулыг бий болгоно[19] хэмээн үзжээ.

Зөрчлийн тухай хууль нь иргэний маргаанаар шийдэгдэх асуудал /гүтгэх, доромжлох/-д төрийг татан оролцуулж торгуулиар далайлгах, улмаар хууль сахиулах байгууллагад хэрэгцээгүй илүү эрх мэдлийг төвлөрүүлэх, хохирогчийн хохирол барагдах боломжгүй болгож байна. Үүний оронд Иргэний хуулиа задлан чамбайруулах, гэм хорын хууль эрх зүйн орчноо шинэчлэхийн оронд бүгдийг нь хаман заавал шүүхээр шийтгүүлэх /ял шийтгэлийн гэмт хэрэг/ болгож хууль сахиулах зардлыг үлэмж нэмэгдүүлсэн хууль болсон.[20]

Сүүлийн жилүүдэд гүтгэх, доромжлох асуудлыг Эрүүгийн хууль, Зөрчлийн тухай хуулиар бус Иргэний хуулийн зохицуулалтыг үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд нийцүүлэн зохицуулах[21] ёстой гэсэн байр суурь, үзэл санаанууд эрдэмтэн, судлаачид, иргэдээс нэлээд хөндөгдөх болсон.

Гэтэл 2018 оны 5 дугаар сарын 28-ны Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай төслийн 13.14 дүгээр зүйлээр гүтгэх[22]-ийг буцааж Эрүүгийн хуульд тусгахаар болсон нь ухралт болохоор байна.

Гүтгэх зөрчлийг шалган шийдвэрлэж буй хугацаа: Практикт гүтгэх зөрчлийн хувьд шалган шийдвэрлэх хугацаа богино байгаа нь уг зөрчлийг шийдвэрлэхэд тохиромжгүй байна гэсэн асуудал гарч байна.

Зөрчил шалган шийдвэрлэх хугацаа 58 хоног, тусгай журмаар шийдвэрлэхэд 151 хоног байхаар зохицуулсан. Практикт гүтгэх зөрчлийг шийдвэрлэхэд дээрх хугацаа богино, хугацаандаа амждаггүй, нарийн ажиллагаа шаарддаг тул Эрүүгийн хууль руу оруулах гэсэн санаанууд цөөнгүй байна. Гэвч зөрчлийн хэрэг нь гэмт хэргээс ялгаатай бөгөөд гэмт хэргийг шийдвэрлэх гэж буй бус тул зөрчил шалган шийдвэрлэх хугацаа нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх хугацаанаас богино, шуурхай шийдвэрлэх үүднээс уг хугацааг хангалттай гэж тооцсон байдаг байна.

---

[19] Монголын хэвлэл мэдээллийн зөвлөл Глоб интернэйшнл төв, 2017-07-02, http://eagle.mn/r/31932 (сүүлд үзсэн 2018.09.10).

[20] “Гүтгэх” эрх, http://batengineer.blogspot.com/2017/04/blog-post_29.html?m=1@batengineer’sblog (сүүлд үзсэн 2018.09.17.).

[21] О.Мөнхсайхан, “Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд нийцүүлэн гүтгэлгийг зохицуулах нь”, Эрх зүй сэтгүүл, МУИС, ХЗС, УБ., 2017, №2.

[22] http://mojha.gov.mn/images/files/huuliintusul/2018/eruu-bagst, (сүүлд үзсэн 2018.10.23.).

Хэрвээ зөрчил шалган шийдвэрлэх хугацаа богино, хугацаа их зарцуулдаг гэх үндэслэлээр Эрүүгийн хуулиар зохицуулах бус Иргэний хуулиар[23] хамгаалж зохицуулах боломжтой юм.

## ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

### 4.1. Дүгнэлт

Үнэлгээний ажилд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд дараах дүгнэлтийг хийж, зөвлөмж боловсруулаа.

Зөрчлийн тухай хуулийг боловсруулахдаа зөрчил гэх ойлголтыг онолын талаас нь нарийвчлан тодорхойлоогүй байна. Тиймээс Зөрчлийн тухай хуулийн хэрэгжилтэд сөрөг үр дагавар үүсгэж байна. Шударга ёсны зарчмыг хэрэгжүүлэхийн тулд зөрчил гэх ойлголтыг нарийвчлан тодорхойлж бусад эрх зүйн зөрчлийн аль төрлийн зөрчил болохыг зааж өгөх нь зүйтэй юм. Эрх зүйн хариуцлага нь эрх зүйн зөрчилд үндэслэгдэж, нарийн зааг ялгааг гаргасны үндсэнд оногддог бөгөөд зөрчил буруу тодорхойлогдсоноор оногдуулах шийтгэл тохиромжтой бус байна. Энэ нь Зөрчлийн хуулийн хэрэгжилтийг гажуудуулах үндэс нь болдог байна.

Зөрчлийн тухай хууль нь Монгол Улсын нийт 230 гаруй хуулийг нэгтгэж 1250 орчим зөрчлийг тусгаж өгсөн боловч зарим зөрчлийн шинжийг бүрэн тодорхойлж зааж өгөөгүй, зөрчлийн шинжийг нарийн тодорхойлоогүй тул түүнд хүлээлгэх хариуцлага оновчтой бус болсон байна.

Хуулийг практикт нэг мөр ойлгож хэрэглэхэд хүндрэл үүсэх, хууль зүйн техник, утга найруулгын алдаатай, зөрчилтэй байгаагаас шинэчлэлийн үр дүн зарим талаар хүссэн үр дүндээ хүрээгүйг харуулж байна.

Зорилгод хүрсэн байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

*Зөрчлийн тухай хуулийн 1.3 дугаар зүйл.Шударга ёсны зарчим*

Зөрчлийн тухай хуулийн зорилго, 1.3 дугаар зүйлийн Шударга ёсны зарчим болон оногдуулах шийтгэлийн хэмжээ нь зөрчил үйлдэгдсэн нөхцөл байдал, зөрчлийн шинж хэр хэмжээнд тохирсон байна гэсэнтэй нийцэхгүй байгаа нь харагдаж байна. Уг зүйл, заалт нь Зөрчлийн тухай хуулийн зорилгыг хангаж шударга ёсыг тогтоох үндсэн зохицуулалт юм. Гэтэл “Зөрчил” гэх ойлголтыг уг хуульд онолын үүднээс нарийвчлан аль төрлийн зөрчил болохыг тусгайлан зохицуулаагүй нь хуулийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл үүсгэж байна.

Зорилгод хүрсэн байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

*Зөрчлийн тухай хуулийн 6.21 дүгээр зүйл.Гүтгэх*

Зөрчлийн тухай хуулиар нь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг эдэлснийхээ төлөө их хэмжээний төгрөгөөр торгох санкцтай байхаар хариуцлагыг тодорхойлсон ба хуулийн зорилгод ерөнхийдөө тэдийлэн нийцтэй бус байна.

Энэ нь шударга ёсны зарчим, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг боомилсон, мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрх хязгаарлагдах эрсдэлтэй байж болзошгүй юм.

Иймд үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөгөө эдлэхдээ ямар хүрээнд хэрхэн эдлэх, ямар тохиолдолд эрх зүйн хариуцлага оногдуулах гэсэн зааг ялгааг гаргах нь чухал юм.

Практикт хэрэгжиж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

*Зөрчлийн тухай хуулийн 6.21 дүгээр зүйл.Гүтгэх*

“Гүтгэх”-тэй холбоотой зохицуулалтыг практикт хэрэглэхдээ Зөрчлийн тухай хуульд бусдыг доромжилсон гэх зүйл, хэсэг байхгүй тул доромжлох гэсэн зүйлийг нэмж оруулж өгөх шаардлагатай гэсэн саналууд гарч байна. Одоогийн байдлаар

[23] Иргэний хуулиар нэр төр, нэр хүнд, алдар хүндийг хамгаалах харилцааг нарийвчлан зохицуулах, олон улсын сайн туршлагыг судлах.

доромжлохтой холбоотой асуудлыг зөрчлийн шинжгүй гэж үзэж, гомдол хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэж байна.

Зөрчлийн тухай хуулийн гүтгэх гэсэн зохицуулалтын агуулгыг харахад гүтгэх, доромжлох асуудлыг нэгтгэж, хамрах хүрээг өргөжүүлж зохицуулсан байхаар ойлгогдож байна.

Ийнхүү гүтгэх, доромжлох асуудлыг зохицуулахдаа өгүүлбэрийн гишүүдийг тусгаарлаж, өгүүлбэрийн утга санааг тодруулаагүйгээс хоёрдмол утга, ойлголтын зөрүү үүсэх нөхцөл бий болж байна.

Энэ нь хуулийг практикт нэг мөр ойлгож хэрэглэхэд хүндрэл үүсэх, хууль зүйн техник, утга найруулгын алдаатай байгаа нь харагдаж байна.

Зөрчлийг шалган шийдвэрлэж буй хугацаа: Практикт зөрчил шалган шийдвэрлэх хугацаа богино байгаа нь тухайн зөрчлийг шийдвэрлэхэд тохиромжгүй байна гэсэн асуудал гарч байна.

Зөрчлийн хэрэг нь гэмт хэргээс ялгаатай бөгөөд гэмт хэргийг шийдвэрлэх гэж буй бус тул зөрчил шалган шийдвэрлэх хугацаа нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх хугацаанаас богино, шуурхай шийдвэрлэх үүднээс уг хугацааг хангалттай гэж тооцсон байдаг байна.

Практикт хэрэгжиж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

*Зөрчлийн тухай хуулийн 3.1 дүгээр зүйл.Шийтгэл оногдуулах үндэслэл*

Зөрчлийн тухай хуулийн 3.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг зөрчлийн шинжийг бүрэн зохицуулаагүй боловч шинжийг нь үл харгалзан шийтгэл оногдуулж байна. Хүн, хуулийн этгээд нь зөрчил үйлдээгүй байхад Зөрчлийн тухай хуулиар шийтгэл оногдуулж байгаа мэт зохицуулалтууд байна.

Зөрчлийн тухай хуулийн 3.1 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан зохицуулалт нь хэрэгжихэд хүндрэл учраад байна. Иргэд зөрчил үйлдсэн ч хуулийг мэдэхгүйгээсээ болоод шийтгэл оногдуулах арга хэмжээ буюу торгууль төлөхийг нийгэмд нийцэхгүй байна гэж үзэж байна.

Практикт хэрэгжиж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

*Зөрчлийн тухай хуулийн 5.2 дугаар зүйл.Танхайрах*

Танхайрах зүйлийн зохицуулалтыг “олон нийтийн газарт” хэмээн нарийвчлан зааснаар хязгаарлалт үүсгэж буй нь практикт танхайрах зөрчлийг шалган шийдвэрлэхэд зарим нэг бэрхшээл учирч байна.

Танхайрах зүйлийн 1 дэх хэсэгт “олон нийтийн газарт” үйлдэгдсэн байх шинжийг тусгасан. Гэтэл өөрийн оршин суух хашаа байшин болон монгол гэртээ архидан согтуурсан, хэрүүл маргаан үүсгэсэн, бусдыг өдөөн хатгасан, амгалан тайван байдал алдагдуулсан тохиолдолд Зөрчлийн тухай хуулиар хариуцлага хүлээлгэх боломжгүй байна.

Зөрчлийн тухай хуулиар танхайрах зөрчилд торгох шийтгэлийг оногдуулж байгаа тохиолдолд эрх бүхий албан тушаалтан заавал шүүхэд шилжүүлж шийдвэрлүүлэх эсэх нь тодорхойгүй ба нэгжүүдэд өөр өөр практик тогтох хандлагатай байна.

### 4.2. Зөвлөмж

Үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлж дээрх дүгнэлтэд үндэслэн дараах зөвлөмжийг гаргаж байна.

- Зөрчил гэсэн ойлголтыг онолын талаас нь эрх зүйн зөрчлийн аль төрлийн зөрчил болохыг нарийвчлан тодорхойлох. Аливаа зөрчилд оногдуулах шийтгэл нь хууль хэрэгжүүлэгчийн субъектив хандлагаас хамааралгүй, зөрчлийн шинж болон бүрдэл хэсгийг тодорхойлсон, нэг мөр, хэлбэрэлтгүй хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлж, хуулийг хэрэглэхэд ойлгомжтой, бусад ижил төрлийн хуулиар ялгамжтай болгож хуульчлах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Хуульчийн нэгдсэн хүрээлэл
www.lrc.gov.mn

- Гэмт хэрэг, эрүүгийн зөрчил, захиргааны зөрчил гэсэн нэр томьёог онолын түвшинд судалж, нарийн зааг ялгааг гаргаж зохицуулах.

- Танхайрах зүйлийн 1 дэх хэсэгт “олон нийтийн газарт” үйлдэгдсэн байх шинжийг тусгаснаар өөрийн оршин суух хашаа байшин, монгол гэрт архидан согтуурсан, хэрүүл маргаан үүсгэсэн, бусдыг өдөөн хатгасан, амгалан тайван байдал алдагдуулсан тохиолдолд Зөрчлийн тухай хуулиар хариуцлага хүлээлгэх боломжгүй байгааг анхаарах.

- Гүтгэх зөрчлийг шалган шийдвэрлэж буй хугацааг богино гэх үндэслэлээр Эрүүгийн хуулиар зохицуулах бус Иргэний хуулиар хамгаалж зохицуулах боломжтой. Ингэхдээ Иргэний хуулиар нэр төр, нэр хүнд, алдар хүндийг хамгаалах харилцааг нарийвчлан зохицуулах, цаг үе, нөхцөл байдлаа бодолцох, олон улсын сайн туршлагыг судлах.

- Хэрэв гүтгэх, доромжлохтой холбоотой асуудлыг Зөрчлийн тухай хуулиар зохицуулбал тус бүрт нь эсхүл өгүүлбэрийн гишүүдийг тусгаарлаж, өгүүлбэрийн утга санааг тодруулаагүйгээс хоёрдмол утга, ойлголтын зөрүү үүсч байгааг анхаарах.

- Гүтгэх доромжлох үйлдлийг 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 110, 111 дүгээр зүйлээр зохицуулж байсныг хасч Зөрчлийн тухай хуульд тусгаж өгсөн нь шинэчлэл болсон хэдий ч 2018 оны 5 дугаар сарын 28-ны өдрийн Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 13.14 дүгээр зүйлээр гүтгэхийг буцааж Эрүүгийн хуульд тусгахаар болсон нь ухралт болж байгаа тул анхаарч үзэх.

- Зөрчлийн тухай хуулийг практикт зөв хэрэглэх, ур чадвар, дадал, хандлага төлөвшүүлэх ажлыг хийх.

**ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ**

**Нэг. Хууль тогтоомж, олон улсын гэрээ, бусад эрх зүйн акт**


- Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992, №1.
- Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002, №7.
- Захиргааны хариуцлагын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 1992, №27
- Зөрчлийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017, №24.
- Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017, №24.
- Эрүүл мэндийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2011, №21.
- Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пакт, 1966.


**Хоёр. Судалгаа, тайлан, төсөл, илтгэл**


- “Зөрчлийн тухай болон зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулиудыг хэрэгжүүлж ажиллахад тулгамдаж буй асуудал, түүнийг шийдвэрлэхээр холбогдох хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах санал”, Нийслэлийн мэргэжлийн хяналтын газар, УБ., 2018.09.19.
- “Зөрчлийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал”, Хууль зүй дотоод хэргийн яам, УБ., 2018.05.28.
- “Иргэдийн эрх зүйн чадавхийн өнөөгийн байдал” судалгаа, Нээлттэй нийгэм форум, 2016.


**Гурав. Ном, сэтгүүл, гарын авлага**


- С.Долгорсүрэн, “Захиргааны хариуцлага”, УБ., 2005.
- О.Мөнхсайхан, “Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд нийцүүлэн гүтгэлгийг зохицуулах нь”, Эрх зүй сэтгүүл, МУИС, ХЗС, УБ., 2017, №2.
- Ч.Нямсүрэн, “Эрх зүйн онол” ерөнхий анги, УБ., 2016.
- Ж.Сүхбаатар, “Захиргааны эрх зүй”, УБ., 2005.


Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.jri.gov.mn

• “Үндсэн хуулийн тайлбар”, Ханнс-Зайдел сан, Эрх зүйн боловсролын академи, УБ., 2009.

**Дөрөв. Цахим эх сурвалж**

• “Гүтгэх” эрх, http://batengineer.blogspot.com/2017/04/blog-post_29.html?m=1@batengineer’s blog

• http://mojha.gov.mn/images/files/huuliintusul/2018/eruu-bagst

• Зөрчлийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл болон холбогдох бусад хуулийн төсөл, http://forum.parliament.mn/projects/75

• Монголын хэвлэл мэдээллийн зөвлөл Глоб интернэйшнл төв, 2017.07.02, http://eagle.mn/r/31932

• С.Энхцэцэг: “Эрх зүйн боловсролгүйгээс иргэд эрхээ эдэлж чадахгүй байна” /ярилцлага/, 2018.11.14, www.legalinstitute.mn

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

# ЗӨРЧИЛ ШАЛГАН ШИЙДВЭРЛЭХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХЭСЭГЧЛЭН ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ [1]

## УДИРТГАЛ

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээ хийв.

Энэхүү үнэлгээний зорилго Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, гарч байгаа хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, түүний үр дагавар зэрэгт үндэслэн санал, дүгнэлт боловсруулахад оршино.

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

### 1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох

Хууль зүйн үндэслэл

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “...хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна”, Арван зургадугаар зүйлийн 14 дэх хэсэгт “...эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах, бусдын хууль бусаар учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх, ...нотлох баримтыг шалгуулах, шударга шүүхээр шүүлгэх, хэргээ шүүх ажиллагаанд биеэр оролцох, шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах эрхтэй” гэж заасан.

Хууль тогтоомжийн тухай хуульд хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээг хийхдээ энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд дээрх хугацаанаас өмнө хийж болно.

Практик шаардлага

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль хэрэгжиж эхэлснээр захиргааны хэргийн шүүх зөрчил хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ерөнхий зарчим, түүнчлэн хууль сахиулагчийн хийвэл зохих зан үйлүүд буюу нарийвчилсан зан үйлүүд процесс нь энэхүү хуульд бүрэн тусгагдаж өгөөгүй зэргээс үүдэлтэйгээр хуулийг нэг мөр хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл үүсгэж байна.

### 1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох

Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоохдоо дээрх хууль зүйн үндэслэл, практик шаардлагыг харгалзан үзэж дараах зүйл, заалтыг сонгон авсан болно. Үүнд:

*Хүснэгт 1. Үнэлэх зүйл, заалт*

| Д/д | Сонгосон зүйл, заалт | Агуулга |
|---|---|---|
| 1 | 2.1 дүгээр зүйл. Зөрчил хянан шийдвэрлэх шүүх | 2.Захиргааны хэргийн шүүх энэ хуулийн 1.8 дугаар зүйлийн 6.7, 6.10, 6.11, 6.12, 6.14, 6.15, 6.16, 6.17, 6.18, 6.19, 6.20, 6.21, 6.22, 6.23, 6.24, 6.25, 6.27 дахь заалтад заасан эрх бүхий албан тушаалтны шийтгэл оногдуулсан шийдвэрт гаргасан оролцогчийн гомдол, прокурорын дүгнэлтээр зөрчил хянан шийдвэрлэнэ. |

[1] Тус судалгааг хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан У.Эрдэнэзаяа, С.Цэрэндолгор нар хамтран гүйцэтгэв.

| | | |
|---|---|---|
| 2 | 4.8 дугаар зүйл. Мэдүүлэг авах | 1.Эрх бүхий албан тушаалтан зөрчил гарсан байдлыг тодруулах, зөрчил шалган шийдвэрлэхэд ач холбогдол бүхий баримт, мэдээллийг олох зорилгоор мэдүүлэг авна.<br>2.Мэдүүлгийг тухайн хүнийг эрх бүхий байгууллагад ирүүлэн, эсхүл тухайн хүний байгаа газарт авч болно.<br>4.Эрх бүхий албан тушаалтан хүнийг албадан ирүүлэх, өөрийн болон гэр бүлийн гишүүд, эцэг /эх/, үр хүүхдийнхээ эсрэг мэдүүлэг өгөхийг шаардах эрхгүй. |
| 3 | 6.6 дугаар зүйл. Хялбаршуулсан журмаар зөрчил шалган шийдвэрлэх | 1.Дараахь үндэслэлийн аль нэг нь тогтоогдвол эрх бүхий албан тушаалтан зөрчлийг хялбаршуулсан журмаар шалган шийдвэрлэнэ:<br>1.1.зөрчил үйлдэгдсэн нь ил тодорхой, зөрчил, учирсан хохирлыг нотлох талаар зөрчлийн хэрэг бүртгэлт явуулах шаардлагагүй бол;<br>1.2.зөрчил үйлдэгдсэн, учруулсан хохирол нь нотлох баримтаар тогтоогдож холбогдогч зөрчил үйлдсэнээ сайн дураараа хүлээн зөвшөөрсөн бол;<br>1.3.зөрчил үйлдсэн болох нь стандартаар баталгаажсан хэмжилт-хяналтын төхөөрөмжөөр нотлогдсон бол.<br>2.Зөрчлийн хэрэг бүртгэлтийн явцад холбогдогч зөрчил үйлдсэнээ сайн дураараа хүлээн зөвшөөрсөн, эсхүл зөрчил үйлдсэн нь тогтоогдож байгаа бол эрх бүхий албан тушаалтан хуульд заасан шийтгэл оногдуулж, албадлагын арга хэмжээ авна.<br>3.Холбогдогчийг зөрчил үйлдсэн болохыг хүлээн зөвшөөрүүлэхээр тулган шаардах, албадахыг хориглоно.<br>4.Эрх бүхий албан тушаалтан хялбаршуулсан журмаар зөрчил шалган шийдвэрлэж, шийтгэл оногдуулахдаа энэ хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд заасан журмыг баримтална.<br>5.Эрх бүхий албан тушаалтан хялбаршуулсан журмаар зөрчил шалган шийдвэрлэсэн даруй прокурорын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлнэ. |
| 4 | 7.6 дугаар зүйл. Шийтгэл оногдуулсан шийдвэрт гомдол гаргах | 2.Оролцогч энэ хуулийн 1.8 дугаар зүйлийн 6.7, 6.10, 6.11, 6.12, 6.14, 6.15, 6.16, 6.17, 6.18, 6.19, 6.20, 6.21, 6.22, 6.23, 6.24, 6.25, 6.27 дахь заалтад заасан эрх бүхий албан тушаалтны шийтгэл оногдуулсан шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасан журмаар гомдол гаргаж шийдвэрлүүлнэ. |

**1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох**

Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг дараах үндэслэлээр сонгосон болно. Үүнд:

Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд Зөрчлийн тухай хууль батлагдсантай холбогдуулан Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийг баталж, мөрдөж эхэлсэн бөгөөд энэхүү хугацаанд хуулиар зохицуулсан харилцаа хуулийн зорилгодоо хүрч чадаж байгаа эсэх;

Практикт нийцэж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд уг хууль хэрэгжиж эхэлснээр практикт хэр нийцэж байгаа, хэрэгжилтэд тулгарч байгаа хүндрэл, бэрхшээлийг илрүүлэхийг зорьсон болно.

**1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох**

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ үнэлгээ хийх шалтгаан, үнэлгээний хүрээ, шалгуур үзүүлэлт зэргийг харгалзан үзсэний үндсэн дээр хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших; хууль тогтоомж батлагдахаас өмнө болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойш; тохиолдол судлах хэлбэрийг сонгож үнэлгээг хийлээ.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

**1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох**

Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг томьёолохдоо Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулиас сонгон авсан зүйл тус бүрийг ялгаатай байдлаар тохиромжтой шалгуур үзүүлэлтээр үнэлэхийг зорив.

Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтээр холбогдох зохицуулалт зорилгодоо хүрсэн эсэх, салбарын бусад хууль тогтоомж, зарчимтай уялдаж буй эсэх;

Практикт нийцэж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтээр холбогдох зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, түүний үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлохыг зорьсон болно.

**1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох**

Үнэлгээний мэдээлэл цуглуулах шатанд төрийн тусгай албан хаагчдын төлөөлөлтэй ганцаарчилсан ярилцлага хийсний зэрэгцээ харьцуулах арга, баримт бичиг судлах аргаар мэдээлэл цуглуулсан.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Үнэлгээний ажилд шаардлагатай мэдээллийг цуглуулахдаа Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд хамаарах асуудлаар тус хуулийг хэрэгжихээс өмнө болон хэрэгжиж эхэлснээс хойш нийтлэгдсэн эрдэмтэн, судлаачдын илтгэл, өгүүлэл, судалгааны тайлан, гарын авлага хийгээд бусад эх сурвалжуудыг үндэслэв. Гэвч уг хууль хэрэгжээд богино хугацаа өнгөрч байгаа тул өнөөдрийн байдлаар холбогдох нэг сэдэвт бүтээл, судалгаа ховор байсан болно.

Үнэлгээний ажилд ганцаарчилсан ярилцлага, харьцуулах арга, баримт бичгийн аргыг ашиглан хийж гүйцэтгэв.

Баримт бичгийн судалгаанд холбогдох хууль тогтоомж, журам, эрдэм шинжилгээний бүтээлийг ашигласан ба эрдэмтэн, судлаачид, Улсын ерөнхий прокурорын газар, Чингэлтэй дүүргийн прокурорын газар, Сүхбаатар дүүрэг дэх Цагдаагийн нэгдүгээр хэлтэс, Сүхбаатар дүүргийн 7, 8 дугаар хорооны цагдаагийн албан хаагчидтай экспертийн болон ганцаарчилсан ярилцлага хийх аргаар анхдагч мэдээлэл цуглуулсан.

**ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн хоёр, дөрөв, зургаа, долдугаар бүлгээс сонгож авсан үнэлэх зүйл, заалтыг хэрэгжүүлэх үе шатанд олж авсан мэдээлэл дээр тулгуурлан үнэлэх болно.

**3.1. "Зорилгод хүрсэн түвшин" шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал**

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1.*** Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 2.1 дүгээр зүйл буюу захиргааны хэргийн шүүхэд зарим хэргийг харьяалуулсан зохицуулалт зорилгодоо хүрч байна уу?

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2.*** Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 7.6 дугаар зүйл буюу шийтгэл оногдуулсан шийдвэрт гомдол гаргах зохицуулалт зорилгодоо хүрч байна уу?

| | |
|---|---|
| Үнэлэх зүйл, заалт | 2.1 дүгээр зүйл. Зөрчил хянан шийдвэрлэх шүүх<br>2.Захиргааны хэргийн шүүх энэ хуулийн 1.8 дугаар зүйлийн 6.7, 6.10, 6.11, 6.12, 6.14, 6.15, 6.16, 6.17, 6.18, 6.19, 6.20, 6.21, 6.22, 6.23, 6.24, 6.25, 6.27 дахь заалтад заасан эрх бүхий албан тушаалтны шийтгэл оногдуулсан шийдвэрт гаргасан оролцогчийн гомдол, прокурорын дүгнэлтээр зөрчил хянан шийдвэрлэнэ |
| | 7.6 дугаар зүйл. Шийтгэл оногдуулсан шийдвэрт гомдол гаргах<br>2.Оролцогч энэ хуулийн 1.8 дугаар зүйлийн 6.7, 6.10, 6.11, 6.12, 6.14, 6.15, 6.16, 6.17, 6.18, 6.19, 6.20, 6.21, 6.22, 6.23, 6.24, 6.25, 6.27 дахь заалтад заасан эрх бүхий албан тушаалтны шийтгэл оногдуулсан шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасан журмаар гомдол гаргаж шийдвэрлүүлнэ. |

**Үнэлгээ:** Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулиар зарим хэргийг Захиргааны хэргийн шүүхэд харьяалуулсан бөгөөд зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааг Эрүүгийн хэргийн шүүхээр шийдвэрлэх журмыг нарийвчлан зохицуулсан атлаа Захиргааны хэргийн шүүхэд харьяалуулсан зөрчлийг хэрхэн шийдвэрлэх талаар зохицуулаагүй, гагцхүү Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг эш татан хуульчилсан. Өөрөөр хэлбэл, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль дахь Захиргааны хэргийн шүүхтэй холбоотой хоёр л заалт байгаа нь үнэлгээний хүрээгээр тогтоосон дээрх заалтууд юм. Эдгээр нь хоорондоо уялдаатай буюу 2.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт Захиргааны хэргийн шүүхийн харьяалан шийдвэрлэх зөрчлийн хэргийг, 7.6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Захиргааны хэргийн шүүх зөрчлийн хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг хэрэглэх талаар заасан тул хамтад нь авч үзэх шаардлагатай. Иймд энэхүү заалтуудыг хамтад нь сонгож, зорилгодоо хүрсэн эсэх, салбар эрх зүйн зарчимд нийцэж буй эсэхийг тодруулахыг зорьсон болно.

а) Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль ба Захиргааны хариуцлагын тухай хууль түүнчлэн Захиргааны хэргийн шүүхэд харьяалуулсан эрх бүхий албан тушаалтны шийдвэр гаргах ажиллагаа, салбарын зарим хууль тогтоомжийн уялдаа холбоо

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль батлагдан хэрэгжиж эхлэхээс өмнө Захиргааны хариуцлагын тухай хуулиар зөрчлийг хянан шийдвэрлэж байсан бөгөөд захиргааны зөрчилд тооцогдох үйлдэл, шалган шийдвэрлэх журмыг хамтад нь тусгасан[2] буюу материаллаг болон процессын эрх зүйн асуудлын аль алиныг тус хуулиар зохицуулж байсан.

Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд “Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт бүх нийтээр буюу тухайн нутаг дэвсгэрт дагаж мөрдүүлэхээр тогтоосон захиргааны журам санаатай буюу болгоомжгүйгээр зөрчсөн үйлдэл, эс үйлдэхүйг захиргааны зөрчил /цаашид “зөрчил” гэх/ гэж үзнэ” хэмээн зааснаас үзвэл “захиргааны журам”-ыг зөрчсөн санаатай буюу болгоомжгүй үйлдлийг зөрчил гэж ойлгож, түүнийг “захиргааны зөрчил” гэх нэр томьёогоор илэрхийлж байжээ. Харин одоогийн Зөрчлийн тухай хууль болон Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд бүх зөрчлийг зөвхөн “зөрчил”[3] гэсэн нэр томьёогоор тусгасан.

Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийг хүчин төгөлдөр үйлчилж байх үед хийсэн судалгааны тайланд “...Захиргааны хариуцлагын хуулийн хэрэгжилт, үр

[2] Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн нэгдүгээр бүлгээр нийтлэг үндэслэл, зөрчил шалган шийдвэрлэх журмыг; хоёрдугаар бүлгээр захиргааны зөрчил, тэдгээрт хүлээлгэх хариуцлагыг зохицуулжээ. Өөрөөр хэлбэл, процессын эрх зүйн асуудлыг нэгдүгээр бүлэгт, материаллаг эрх зүйн асуудлыг хоёрдугаар бүлэгт тусгасан байна.

[3] Зөрчлийн тухай хуулийн 2.1 дүгээр зүйлд “Хууль, захиргааны хэм хэмжээний актыг зөрчсөн, энэ хуульд шийтгэл оногдуулахаар заасан үйлдэл, эс үйлдэхүйг зөрчил гэнэ” хэмээн тодорхойлжээ.

нөлөөний асуудалд нэлээдгүй бэрхшээл давхардал үүсгэдэг хууль бол Монгол Улсын Эрүүгийн хууль мөн. Учир нь Захиргааны хариуцлагын тухай хуульд заасан захиргааны зөрчил болон Эрүүгийн хууль дахь гэмт хэргийн хоорондын ялгаатай шинжийн асуудал өнөөдөр чухал сэдэв болоод байна.

...Захиргааны хариуцлагын тухай нийтлэг /ерөнхий/ хууль ба захиргааны хариуцлагын хэм хэмжээ тогтоосон бусад хууль тогтоомжийн заалтыг үзэхэд гэмт хэрэг, захиргааны зөрчлийн ялгааг "...хэрэв эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй бол..." гэсэн ерөнхий үг хэллэгээр заагласан нь бий. Гэвч дээрх хууль тогтоомжийн "...хэрэв эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй бол..." гэсэн заалтыг судлан үзэхэд гэмт хэрэг, захиргааны зөрчлийн ялгаа бараг харагдахгүй байгаа юм"[4] гэжээ.

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн танилцуулгад[5] "Зөрчлийн тухай хуулийн төслөөр зөрчлийг гэмт хэргээс зааглан тодорхойлж, өнөөдөр Монгол Улсын нийт 230 гаруй хуульд заасан зөрчлийг хууль зүйн нэгдсэн бодлогоор цэгцлэн, нэг стандартаар төрөлжүүлэн нэгтгэсэн. Иймд зөрчил үйлдсэн этгээдэд хариуцлага оногдуулах эрх бүхий 26 албан тушаалтны шийдвэрлэх зөрчлийн харьяаллыг Зөрчлийн тухай хуулийн төсөлд заасантай нийцүүлэн тусгалаа" хэмээсэн хэдий ч харамсалтай нь, шинэчлэн найруулсан Зөрчлийн тухай хууль болон шинээр батлагдсан Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд захиргааны зөрчил болон эрүүгийн гэмт хэрэг хоорондын ялгааг тодорхой зохицуулсангүй, 14 жилийн өмнө тайланд дурдагдсан дээрх асуудал шийдэгдээгүй байна.

> Хууль зүйн хариуцлага, захиргааны эрх зүйн зөрчил, хариуцлага, сахилгын зөрчил, хариуцлага, иргэний эрх зүйн зөрчил, хариуцлага зэргийг ялган зааглах, тодорхойлох шаардлагатай. Зөрчлийн хор уршиг, эрүүгийн гэмт хэргийн хор уршгийн ялгаа юу билээ? Гэтэл Зөрчлийн тухай хууль болон Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулиар захиргааны эрх зүйн зөрчил алга болж, Зөрчлийн тухай хуулийг Эрүүгийн хуулийн нэг хэсэг болгосон байна. Түүнчлэн 220, 230-аад хуульд байсан хариуцлагыг ЗӨВХӨН МЕХАНИКААР тусгасан нь хангалтгүй юм.
>
> *Академич С.Нарангэрэлтэй хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс... 2018.11.19.*

Мөн түүнчлэн Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 6 дахь хэсэг болон Монгол Улсын Дээд шүүхийн 2007 оны 11 дүгээр сарын 29-ний өдрийн "Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай" 45 дугаар тогтоол[6]-ын 4.5 дахь хэсэгт зааснаар "Иргэний байцаан шийтгэх хууль" гэдгийг Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль гэж ойлгож зөрчлийн хэргийг Иргэний хэргийн шүүх Захиргааны хэргийн шүүхүүд харьяалан шийдвэрлэдэг байжээ.

Харин Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 2.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг болон 7.6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт тус тус зааснаар дараах 17 эрх бүхий албан тушаалтны гаргасан шийтгэл оногдуулсан шийдвэрийг Захиргааны хэргийн шүүх хянан шийдвэрлэнэ[7]. Үүнд:

- Гамшгаас хамгаалах улсын хяналтын байцаагч;
- Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч;
- Гаалийн улсын байцаагч;
- Татварын улсын байцаагч;

---

[4] Захиргааны хариуцлагын тухай хуультай холбоотой судалгаа, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, УБ., 2004, 1 дэх тал.

[5] Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн танилцуулга, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, УБ., 2016, http://mojha.gov.mn/images/files/huuliintusul/2016/z-Taniltsuulga.pdf (сүүлд үзсэн 2018.11.15.).

[6] "Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай" Монгол Улсын Дээд Шүүхийн тогтоол, 2007, №45. http://www.supremecourt.mn/act/view/130 (сүүлд үзсэн 2018.11.12.).

[7] Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 2.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан буюу Захиргааны хэргийн шүүхэд харьяалуулснаас бусад зөрчлийн хэргийг Эрүүгийн хэргийн шүүх шийдвэрлэнэ.

- Оюуны өмчийн улсын байцаагч;
- Нийгмийн даатгалын байцаагч;
- Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын улсын байцаагч;
- Гал түймрийн улсын хяналтын байцаагч;
- Санхүүгийн зохицуулах хорооны хянан шалгагч;
- Монголбанкны хянан шалгагч;
- Улсын бүртгэлийн хяналтын улсын байцаагч;
- Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн хяналтын улсын байцаагч;
- Нягтлан бодох бүртгэлийн улсын байцаагч;
- Статистикийн улсын байцаагч;
- Нислэгийн аюулгүй ажиллагааны хяналт хариуцсан байцаагч;
- Төмөр замын тээврийн улсын байцаагч;
- Улсын байцаагчийн эрхтэй байгаль хамгаалагч гэсэн албан тушаалтнууд болно.

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн үзэл баримтлалын “Хуулийн төсөл батлагдсаны дараа үүсч болох нийгэм, эдийн засаг, хууль зүйн үр дагавар” хэмээх гурав дахь хэсэгт “Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль батлагдсанаар зөрчилд хариуцлага хүлээлгэх эрх бүхий албан тушаалтны үйл ажиллагааг нэгдсэн байдлаар тогтоосноор иргэд, хуулийн этгээдийн эрх ашиг зөрчигдөх явдал арилна. Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааны үндэслэл, журмыг хуулиар нарийвчлан зохицуулах нь эрх зүйт төр, хүмүүнлэг ардчилсан нийгмийг бэхжүүлэх үйлсэд томоохон хувь нэмэр болно.”[8] гэжээ.

Гэвч Улсын Ерөнхий прокурорын 2017 оны 6 дугаар сарын 27-ны өдрийн А/54 дүгээр тушаалын хавсралтаар зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааны эрх зүйн хэлбэрийн жагсаалтыг[9] баталж, эрх бүхий албан тушаалтнаас үйлдэх тэмдэглэл, тогтоол, санал, хүсэлт, тайлбар, баталгааны маягтын загварыг баталснаас өөрөөр эрх бүхий албан тушаалтнаас шийтгэл ногдуулах шийдвэр гаргахдаа баримтлах зарчмыг Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд тусгайлан заагаагүй.

Гагцхүү Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 1.2 дугаар зүйлийн 1-д “Зөрчил шалган шийдвэрлэх хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Зөрчлийн тухай хууль, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, энэ хууль болон тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ” гэснийг ...захиргааны байгууллагын[10] эрх бүхий албан тушаалтны зөрчил шалган шийдвэрлэж, зөрчлийн захиргааны акт гаргах ажиллагаа нь Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тогтоосон үзэл зарчимд нийцсэн байхыг[11] тодорхойлсон заалт гэж үзэж болох юм.

Дээрх ерөнхий заалт болон Улсын Ерөнхий прокурорын тушаалыг эс тооцвол шийдвэр гаргахдаа баримтлах зарчмыг тусгаагүй, Захиргааны хэргийн шүүхэд харьяалуулсан захиргааны байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтны шийдвэрлэх хэргийн харьяаллыг тогтоохдоо дээр дурдсанчлан “механикаар” хуульчлахдаа салбарын хуулийн уялдааг бүрэн нягтлаагүй нь дараах зохицуулалтаас харагдана.

[8] Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн үзэл баримтлал, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, УБ., 2016, https://www.mojha.gov.mn/images/files/huuliintusul/2016/Zurchil-process-Uzelbarimtlal-2016-10-29.pdf, (сүүлд үзсэн 2018.11.15.).

[9] Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааны эрх зүйн хэлбэрийн жагсаалт, http://www.prokuror.mn/p/36 (сүүлд үзсэн 2018.11.22.).

[10] Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн шүүхийн харьяаллыг үзвэл албан тушаалын байдлыг нь үндэслэсэн байх бөгөөд Захиргааны хэргийн шүүхэд харьяалуулсан 17 эрх бүхий албан тушаалтнууд нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлд заасан “Захиргааны байгууллага”-ын албан хаагчид болно.

[11] Захиргааны ерөнхий хууль болон Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль ба Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, хэрэгцээ, шаардлага, гадаад орны туршлага судлах судалгааны тайлан, “Оюуны-Инноваци” ТББ, УБ., 2018, 26 дахь тал.

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 2.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг болон 7.6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт тус тус зааснаар “мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч”-ийн шийтгэл оногдуулсан шийдвэрийг Захиргааны хэргийн шүүх хянан шийдвэрлэдэг. Ингэхдээ мөн хуулийн 1.8 дугаар зүйлийн 6.10-д мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчийн шалган шийдвэрлэх зөрчлүүдийг Зөрчлийн тухай хуулийг эш татах замаар зааж өгсөн. Тэдгээрийн нэг нь болох Зөрчлийн тухай хуулийн 6.1 дүгээр зүйлд заасан “Хог хаягдлын тухай хууль” зөрчсөн зөрчлийг шалган шийдвэрлэнэ. Гэвч салбарын хууль болон Зөрчлийн тухай хууль хооронд дараах давхардал байна.

| Зөрчлийн тухай хууль | Хог хаягдлын тухай хууль[12] |
|---|---|
| 6.1 дүгээр зүйл.Хог хаягдлын тухай хууль зөрчих<br>1.Хог хаягдлыг зориулалтын цэгээс бусад газарт хаясан бол учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүнийг гучин нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг гурван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.<br>2.Хог хаягдлыг ил задгай шатаасан бол учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүнийг тавин нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно. | 43 дугаар зүйл. Хууль тогтоомж зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага<br>43.1.Хог хаягдлын тухай хууль тогтоомж зөрчсөн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй бол улсын байцаагч, цагдаа болон сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга дараахь хариуцлага хүлээлгэнэ:<br>43.1.5.энэ хуулийн 10.3.3, 10.3.4-т заасныг зөрчсөн хүнийг тавин мянган төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг дөрвөн зуун мянган төгрөгөөр торгох;<br>43.1.6.энэ хуулийн 10.3.5-д заасныг зөрчсөн хүнийг тавин мянган төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг хоёр зуун мянган төгрөгөөр торгох;<br>10.3.Иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад хог хаягдалтай холбоотой дараахь үйл ажиллагааг хориглоно:<br>10.3.3.хог хаягдлыг ил задгай шатаах;<br>10.3.5.хог хаягдлыг хогийн сав болон тогтоосон цэгээс бусад газарт хаях; |

Дээрхээс үзвэл үйлдэх зөрчил нь адил атлаа хүлээлгэх хариуцлагын хэмжээ болон эрх бүхий албан тушаалтан ялгаатай байна.

– Хог хаягдлыг зориулалтын цэгээс бусад газар хаясан тохиолдолд Зөрчлийн тухай хуулийн дагуу мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч нь хүнийг *30,000₮* /гучин мянга/-өөр, хуулийн этгээдийг *300,000₮* /гурван зуун мянга/-өөр тус тус торгож, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн дагуу шийтгэл оногдуулсан шийдвэр гаргах бол Хог хаягдлын тухай хуулийн дагуу улсын байцаагч, цагдаа болон сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга нар нь хүнийг *50,000₮* /тавин мянга/-өөр, хуулийн этгээдийг *200,000₮* /хоёр зуун мянга/-өөр торгож, Захиргааны ерөнхий хуулийн дагуу ердийн журмаар захиргааны акт тус тус гаргахаар байна.

– Хог хаягдлыг ил задгай шатаасан тохиолдолд Зөрчлийн тухай хуулийн дагуу мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч нь хүнийг *50,000₮* /тавин мянга/-өөр, хуулийн этгээдийг *500,000₮* /таван зуун мянга/-өөр тус тус торгож Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн дагуу шийтгэл оногдуулсан шийдвэр гаргах бол Хог хаягдлын тухай хуулийн дагуу улсын байцаагч, цагдаа болон сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга нар нь хүнийг *50,000₮* /тавин мянга/-өөр, хуулийн этгээдийг *400,000₮* /дөрвөн зуун мянга/-өөр тус тус торгож, Захиргааны ерөнхий хуулийн дагуу ердийн журмаар захиргааны акт тус тус гаргахаар байна.

[12] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017, №21.

Хэдийгээр хууль тогтоогчоос Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль батлагдсанаар "...хариуцлага хүлээлгэх эрх бүхий албан тушаалтны үйл ажиллагааг нэгдсэн байдлаар тогтоосноор иргэд, хуулийн этгээдийн эрх ашиг зөрчигдөх явдал арилна" хэмээн тодорхойлсон боловч дээр дурдсан шиг нэг үйлдэлд буюу адил тохиолдолд салбарын холбогдох хуулиар Захиргааны ерөнхий хуулийн дагуу ердийн журмаар захиргааны акт гаргах эсхүл Зөрчлийн тухай хуулиар Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд заасны дагуу шийтгэл оногдуулсан шийдвэр гаргахын алийг хэрэглэх нь тодорхойгүй; мөн өөр өөр захиргааны байгууллага, албан тушаалтнууд хүн, хуулийн этгээдэд ялгаатай хариуцлага ногдуулахаар зохицуулсан нь иргэд, хуулийн этгээдийн эрх ашиг зөрчигдөх явдлыг арилгахгүй, харин ч нэмэгдүүлэхээр байна. Түүнчлэн энэ асуудлаас болж Захиргааны хэргийн шүүхэд маргаан шийдвэрлэх процесс хүндрэлтэй болж байна.

*б) Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль батлагдахаас өмнө болон батлагдсанаас хойш зөрчлийн хэргийг Захиргааны хэргийн шүүхээр шийдвэрлэж буй асуудал, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн уялдаа:*

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 2.1 дүгээр зүйлд зөрчлийг хянан шийдвэрлэх шүүхүүдийг зааж, эрх бүхий албан тушаалтны албан тушаалын байдал, харьяаллыг үндэслэн тус бүрийн гаргасан шийтгэл оногдуулсан шийдвэрийг Эрүүгийн хэргийн шүүх, Захиргааны хэргийн шүүхийн аль нь шийдвэрлэхийг заасан. Энэ хэсэгт мөнхүү зохицуулалтын 2 дахь хэсэгт зарим зөрчлийн хэргийг Захиргааны хэргийн шүүх хянан шийдвэрлэх; 7.6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Захиргааны хэргийн шүүх үйл ажиллагаандаа Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг хэрэглэхээр тус тус хуульчилсан заалтууд нь зорилгодоо хүрсэн эсэх, ямар үндэслэлээр шүүхийн харьяаллыг тогтоосныг тодруулах зорилготой.

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль батлагдахаас өмнө Захиргааны хэргийн шүүх зөрчлийн хэргийг ердийн журмаар шийдвэрлэдэг буюу "шүүх нотлох зарчмыг хэрэгжүүлэх", нөгөө талаас хэргийн оролцогчид "мэтгэлцэх зарчим"-ыг хэрэгжүүлэх боломж нь бүрэн нээлттэй байсан. Гэтэл Улсын Их Хурлаас Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийг батлахдаа Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд дараах нэмэлт, өөрчлөлтийг[13] оруулсан.

| Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль | |
|---|---|
| Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль батлагдахаас өмнөх бичвэр | Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль батлагдсаны дараах бичвэр |
| 7.1. Захиргааны хэргийн шүүх хэргийн нөхцөл байдлыг тодруулах, хэргийг хянан шийдвэрлэхэд ач холбогдол бүхий нотлох баримт цуглуулах, үнэлэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй бөгөөд хэргийн оролцогчийг татан оролцуулна.<br>7.2. Шүүх нотлох зарчмыг хэрэгжүүлэх нь хэргийн оролцогч, тэдгээрийн төлөөлөгч, өмгөөлөгчийн хэрэгт ач холбогдол бүхий нотлох баримт гаргаж өгөх, энэ талаар хүсэлт гаргах эрхийг хязгаарлахгүй. | 7.1. Захиргааны хэргийн шүүх хэргийн нөхцөл байдлыг тодруулах, хэргийг хянан шийдвэрлэхэд ач холбогдол бүхий нотлох баримт цуглуулах, үнэлэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй бөгөөд хэргийн оролцогчийг татан оролцуулна.<br>7.2. Шүүх нотлох зарчмыг хэрэгжүүлэх нь хэргийн оролцогч, тэдгээрийн төлөөлөгч, өмгөөлөгчийн хэрэгт ач холбогдол бүхий нотлох баримт гаргаж өгөх, энэ талаар хүсэлт гаргах эрхийг хязгаарлахгүй.<br>7.3. Энэ зүйлийн 7.1, 7.2 дахь хэсэгт заасан зарчим нь гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хамаарахгүй. |
| | 112.9. Шүүх гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад нэмэлт нотлох баримт цуглуулахгүй. |

[13] "Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай" хууль, 2017, https://www.legalinfo.mn/additional/details/3171?lawid=11703 (сүүлд үзсэн 2018.10.25.).

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль батлагдахаас өмнө Захиргааны хэргийн шүүх нь хэргийн оролцогчдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хангах үүднээс захиргааны хэргийн хүрээнд “шүүх нотлох зарчим”-ыг хэрэгжүүлдэг, хэргийн оролцогчдын зүгээс ч хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад хүсэлт гаргах, шийдвэрлүүлэх, нэмэлт нотлох баримт гаргах, гаргуулах тухай хүсэлт гаргах, шүүх хуралдаанд биечлэн оролцож өөрсдийн үндэслэлийг зөвтгөх буюу эсрэг талын тайлбарыг няцаах бүрэн боломжтой байсан бол Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль батлагдсанаар Захиргааны хэргийн шүүх нь Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанд “шүүх нотлох зарчим”-ыг хэрэглэхгүй, нэмэлт нотлох баримт цуглуулахгүй болсон бөгөөд энэ нь захиргааны эрх зүйн онол, зарчим хийгээд Захиргааны хэргийн шүүхийн үндсэн чиг үүргийн үүднээс ихээхэн эргэлзээ, маргаантай байдлыг үүсгэсэн байна.

Тухайлбал, өмнөх хэсэгт дурдсан “Хог хаягдлын тухай хууль” болон Зөрчлийн тухай хуульд адил тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага болон шийдвэрлэх албан тушаалтныг ялгаатай зохицуулснаас үүдэн нөхцөл байдал мөн өөрчлөгдөнө. Хог хаягдлын тухай хуульд заасныг зөрчсөн гэж үзвэл хүн, хуулийн этгээдэд захиргааны эрх бүхий албан тушаалтан тус хуулийн дагуу шийтгэл оногдууллаа гэхэд түүнийг нь үндэслэлгүй гэж үзсэн, эс зөвшөөрсөн холбогдох этгээд Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж, шүүхийн зүгээс Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасан журмын дагуу хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулах буюу “шүүх нотлох зарчим”-ын дагуу шаардлагатай ажиллагааг хийж, хүн, хуулийн этгээдийг эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хангах бүрэн боломжтой. Гэтэл Зөрчлийн тухай хуульд зааснаар мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч шийтгэл оногдуулах шийдвэр гаргасан тохиолдолд түүнийг нь эс зөвшөөрсөн хүн, хуулийн этгээд Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд зааснаар Захиргааны хэргийн шүүхэд хандах эрх нь нээлттэй боловч “шүүх нотлох зарчим” хэрэгжихгүй, нэмэлт нотлох баримт цуглуулахгүй тул хэргийн оролцогчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол бүрэн утгаараа хэрэгжих боломжгүй байна. Иймхүү адил тохиолдолд ялгаатай байдлаар шийдвэрлэхээр байгаа нь асуудал үүсгэж байна.

Орчин үеийн захиргааны шүүхийн зорилго, чиг үүргийг дараах байдлаар тодорхойлдог.[14]

- Захиргааны хууль бус үйл ажиллагаанаас иргэний эрхийг хамгаалах буюу субьектив эрхийн хамгаалалт болох;
- Захиргаанаас хууль ёсыг сахих хөшүүрэг нь болох буюу обьектив эрхийн хамгаалалтыг бий болгоход оршдог.

Өөрөөр хэлбэл, захиргааны хэргийн шүүхийн чиг үүрэг, зорилго нь өөрийн санаачилгаар захиргааг цаг ямагт хянах буюу дээд шатны захиргааны байгууллага шиг байх (general control = ерөнхий хяналт) бус харин захиргааны хууль бус үйл ажиллагаанаас иргэний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдсөн гэх тохиолдолд магадлах ажиллагаа (judicial review) хэрэгжүүлж, иргэн, хуулийн этгээдийн эрх зөрчигдсөн тохиолдолд хамгаалах, сэргээн тогтоох явдал байдаг.[15]

Тиймдээ ч Захиргааны хэргийн шүүхийн үйл ажиллагааны гол зарчим бол “шүүх нотлох зарчим” буюу “мөрдөн шалгах зарчим”[16] юм. Захиргааны хэргийн нотлох баримт цуглуулах үүргийг Захиргааны хэргийн шүүх гүйцэтгэх нь хэргийн

[14] Г.Банзрагч, “Эрх зүйт төр буюу захиргааны хэргийн шүүх”, 2014, Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, http://legaldata.mn/buteel/pdf?id=249 (сүүлд үзсэн: 2018.11.01.).

[15] Захиргааны ерөнхий хууль болон Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль ба Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, хэрэгцээ, шаардлага, гадаад орны туршлага судлах судалгааны тайлан, “Оюуны-Инноваци” ТББ, УБ., 2018, 53 дахь тал.

[16] Доктор, дэд профессор А.Эрдэнэцогт өөрийн бүтээлдээ “Inquisitionsmaxime” /rep./ буюу “шүүх нотлох зарчим”-ыг “мөрдөн шалгах зарчим” хэмээх нэршлээр орчуулсан.

оролцогчдын эрх тэгш байдлыг хангах зорилготой. Учир нь захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны оролцогчдын нэг талд иргэн, нөгөө талд захиргаа оролцох нь гарааны нөхцөлийн хувьд тэгш биш байх тул процессын хүрээнд тэдгээрийн тэгш байдлыг хангах гол арга зам нь хэргийн нотлох баримт цуглуулах үүргийг талуудад найдан орхих бус, харин Захиргааны хэргийн шүүхэд хуулиар хүлээлгэх нь зохимжтой. Энэ утгаараа мөрдөн шалгах зарчим нь тэгш байдлын зарчимтай шүтэлцдэг бөгөөд харилцан уялдаатай хэрэгждэг.[17]

Гэтэл Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуультай холбогдуулан нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанд Захиргааны хэргийн шүүхийн "шүүх нотлох зарчим" хэрэгжихгүй байхаар хуульчилсан нь "... Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд заасан хохирогч, холбогдогч, тэдгээрийн хууль ёсны төлөөлөгч, өмгөөлөгч зэрэг зөрчлийн хэрэгт оролцогчдын "зөрчил шалгах тодорхой ажиллагаа явуулах хүсэлт гаргах, нотлох баримт шалгуулах тухай хүсэлт гаргах, нотлох баримт гаргаж өгөх" ...эрхүүд бодитой хэрэгжих нөхцөл үгүй болж, зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааны явцад эрх бүхий албан тушаалтны гаргасан зөрчлийн захиргааны актад тавих шүүхийн хяналтыг *хэлбэрийн төдий* болгосон[18] байх бөгөөд эдгээрээс үүдээд шүүхийн харьяаллыг тодорхойлсон 2.1 дүгээр зүйлийн 2, Захиргааны хэргийн шүүхийн хэрэглэх хуулийг тодорхойлсон 7.6 дугаар зүйлийн 2 дахь зохицуулалтын учир шалтгаан тодорхой бус, зорилгодоо хүрээгүй гэж дүгнэх үндэслэлтэй байна.

Ийнхүү дээр дурдсан үндэслэл, шалтгааны улмаас Захиргааны хэргийн шүүхийн практикт Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн дагуу зөрчлийн хэргийг хянан шийдвэрлэхэд хүндрэлтэй байна. Тиймээс дурдагдсан асуудлаар Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхээс 2018 оны 2 дугаар сарын 7-ны өдөр "Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлж, Улсын дээд шүүхэд санал гаргах тухай" 85 дугаар тогтоолыг[19] гаргасан бөгөөд "...Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зарчим, журам нь шүүхийн өмнө эрх тэгш байх, эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзвэл уул эрхээ хамгаалуулах, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц... хууль зүйн... баталгааг бүрдүүлэх Үндсэн хуулийн баталгааны хэрэгжилтийг харуулах гол шалгуур үзүүлэлт юм. Гэтэл захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааны гол зарчмууд болох шүүх нотлох, мэтгэлцэх зарчмууд захиргааны хэргийн шүүхээс гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагааны дагуу хянах хэргийн... хувьд хэрэгжих боломжгүй байгаа нь хэргийн оролцогчдын Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан эрх, баталгаа хангагдахгүй нөхцөлд хүргэж байна.

Зөрчлийн тухай хууль, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулиар дамжуулан Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд шинээр бий болгосон гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нэршилтэй боловч шүүхээс бодит байдлаар хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулах боломжгүй, хэлбэрийн хувьд шүүх хянан шийдвэрлэж байгаа мэт, шүүх хянасан гэх нэр төдий процесс болоход хүрч байна"[20] хэмээжээ.

---

[17] А.Эрдэнэцогт, Захиргааны процессын эрх зүй, 2 дахь хэвлэл, УБ., 2014, 28 дахь тал.

[18] "Захиргааны ерөнхий хууль болон Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль ба Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, хэрэгцээ, шаардлага, гадаад орны туршлага судлах" судалгааны тайлан, "Оюуны-Инновации" ТББ, УБ., 2018, 37 дахь тал.

[19] "Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлж, Улсын дээд шүүхэд санал гаргах тухай", Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн тогтоол, №85, (2018.02.07).

[20] Мөн тэнд.

Энэхүү саналын дагуу Монгол Улсын Дээд шүүх Үндсэн хуулийн цэцэд[21] "... Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.11 дэх заалтын холбогдох хэсэг, 7 дугаар зүйлийн 7.3, 112 дугаар зүйлийн 112.9 дэх хэсэг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн талаар" хүсэлт гаргасан ба Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан үүсгэн шийдвэрлэх явц үргэлжилж байна.

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд зөрчлийн зарим хэргийг Захиргааны хэргийн шүүхэд харьяалуулан хуульчилсантай холбоотойгоор Захиргааны хэргийн шүүхийн үйл ажиллагаандаа баримтлах процессын хууль болох Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа "шүүх нотлох зарчим"-ыг зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанд хэрэгжихгүй болгосноор иргэн, хуулийн этгээд эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хангагдах бус харин зөрчигдөхөд хүрч буй бөгөөд Захиргааны хэргийн шүүхийн үндсэн чиг үүрэг, зорилгыг "гажуудуулж", улмаар Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 2.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг болон 7.6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг хуульчилсан үндэслэл; зөрчлийн зарим хэргийг Захиргааны хэргийн шүүхэд харьяалуулсан нь маргаантай байдлыг үүсгэсэн байна.

### 3.2."Практикт нийцэж байгаа байдал" шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1.*** Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 4.8 дугаар зүйл буюу мэдүүлэг авах зохицуулалт практикт нийцэж байна уу?

| | |
|---|---|
| Үнэлэх зүйл, заалт | **4.8 дугаар зүйл.Мэдүүлэг авах**<br>1.Эрх бүхий албан тушаалтан зөрчил гарсан байдлыг тодруулах, зөрчил шалган шийдвэрлэхэд ач холбогдол бүхий баримт, мэдээллийг олох зорилгоор мэдүүлэг авна.<br>2.Мэдүүлгийг тухайн хүнийг эрх бүхий байгууллагад ирүүлэн, эсхүл тухайн хүний байгаа газарт авч болно.<br>4.Эрх бүхий албан тушаалтан хүнийг албадан ирүүлэх, өөрийн болон гэр бүлийн гишүүд, эцэг /эх/, үр хүүхдийнхээ эсрэг мэдүүлэг өгөхийг шаардах эрхгүй. |

**Үнэлгээ:** Эрх бүхий албан тушаалтан зөрчил гарсан байдлыг тодруулах, зөрчил шалган шийдвэрлэхэд ач холбогдол бүхий баримт, мэдээллийг олох зорилгоор мэдүүлгийг авч байна.

Уг зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Мэдүүлгийг тухайн хүнийг эрх бүхий байгууллагад ирүүлэн, эсхүл тухайн хүний байгаа газарт авч болно" хэмээн заасны дагуу үйл ажиллагаа явагдаж байна.

Гэвч дээрх заалт хууль хэрэгжиж эхэлсэн эхэн үед хэрэгжиж байсан боловч зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааны зарим нэг зохицуулалт дутмаг байгаагаас зөрчил гаргасан хүн дуудсан хугацаанд ирэхгүй, тухайн хүний байгаа газарт мэдүүлэг авахаар очиход эзгүй байх, зөрчлийн холбогдогч хаана байгаа нь тогтоогдохгүй, холбоо барих боломжгүй болох зэргээс шалтгаалж зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаа удаашрах, зарим тохиолдолд хэрэг бүртгэлтийн хугацаа дууссан гэсэн үндэслэлээр зөрчлийн хэрэг хэрэгсэхгүй болгох тохиолдол гардаг байна.

Уг зүйлийн 4 дэх хэсэгт "Эрх бүхий албан тушаалтан хүнийг албадан ирүүлэх, өөрийн болон гэр бүлийн гишүүд, эцэг /эх/, үр хүүхдийнхээ эсрэг мэдүүлэг өгөхийг шаардах эрхгүй" хэмээн хуульчилсан.

[21] "Үндсэн хуулийн цэцэд хүсэлт гаргах тухай", Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдааны тогтоол, №02, (2018.04.19).

Эрх бүхий албан тушаалтан зөрчил гарсан байдлыг тодруулах, зөрчил шалган шийдвэрлэхэд ач холбогдол бүхий баримт, мэдээллийг олох зорилгоор мэдүүлэг авахдаа **"**эрх бүхий албан тушаалтан хүнийг албадан ирүүлэхгүй" байхаар заажээ.

Судалгааны явцад практикт зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаа хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу явагдаж байгаа хэдий ч энэхүү хуульд зарим нэг зохицуулалт дутмаг /албадлага хэрэглэх заалт/ байгаа нь хэргийн тал бүрээс бүрэн бодитой тогтоох, цаашлаад хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг удаашруулахад хүргэж байгаа нь ажиглагдсан. Тухайлбал, Зөрчлийн холбогдогч нь мэдүүлэг авахаар дуудахад ирэхгүй байх, оргон зайлсан тохиолдолд энэ хуулиар авах арга хэмжээний талаар тусгаагүй учраас хэрэг шийдвэрлэгдэхгүй, хугацаа сунгагддаг байна.

Иймд судалгаанд оролцогчдын зүгээс зөрчлийн холбогдогч хаана байгаа нь тогтоогдохгүй, дуудсан хугацаанд ирдэггүй нь зөрчил шалгах ажилд хүндрэл учруулж байгаа нь олон хэрэг шийдвэрлэхэд хугацаа алдахад хүргэж байна. Мөн эрэн сурвалжлах үндэслэл заагаагүй учраас зөрчил үйлдсэн этгээдийг эрэн сурвалжлах, зөрчлийг шийдвэрлэхэд хүндрэлтэй байдаг хэмээн үзэж байна.

Ийнхүү мэдүүлэг авах ажиллагаа хууль хэрэгжиж эхэлсэн үед хэрэгжиж байсан хэдий боловч хууль сахиулагчийн хийвэл зохих зан үйлийн процессууд нь бүрэн бус учир цаашид хуулийн хэрэгжилтэд хүндрэл үүсэхээр байна.

Иймд эрэн сурвалжлах ажиллагааны үндэслэл, шийдвэр гаргах эрх бүхий албан тушаалтныг тодорхой болгох нь чухал байна.

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2.*** Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 6.6 дугаар зүйл буюу хялбаршуулсан журмаар зөрчил шалган шийдвэрлэх зохицуулалт практикт нийцэж байна уу?

| | |
|---|---|
| Үнэлэх зүйл, заалт | 6.6 дугаар зүйл.Хялбаршуулсан журмаар зөрчил шалган шийдвэрлэх<br>1.Дараах үндэслэлийн аль нэг нь тогтоогдвол эрх бүхий албан тушаалтан зөрчлийг хялбаршуулсан журмаар шалган шийдвэрлэнэ:<br>1.1.зөрчил үйлдэгдсэн нь ил тодорхой, зөрчил, учирсан хохирлыг нотлох талаар зөрчлийн хэрэг бүртгэлт явуулах шаардлагагүй бол;<br>1.2.зөрчил үйлдэгдсэн, учруулсан хохирол нь нотлох баримтаар тогтоогдож холбогдогч зөрчил үйлдсэнээ сайн дураараа хүлээн зөвшөөрсөн бол;<br>1.3.зөрчил үйлдсэн болох нь стандартаар баталгаажсан хэмжилт-хяналтын төхөөрөмжөөр нотлогдсон бол.<br>2.Зөрчлийн хэрэг бүртгэлтийн явцад холбогдогч зөрчил үйлдсэнээ сайн дураараа хүлээн зөвшөөрсөн, эсхүл зөрчил үйлдсэн нь тогтоогдож байгаа бол эрх бүхий албан тушаалтан хуульд заасан шийтгэл оногдуулж, албадлагын арга хэмжээ авна.<br>3.Холбогдогчийг зөрчил үйлдсэн болохыг хүлээн зөвшөөрүүлэхээр тулган шаардах, албадахыг хориглоно.<br>4.Эрх бүхий албан тушаалтан хялбаршуулсан журмаар зөрчил шалган шийдвэрлэж, шийтгэл оногдуулахдаа энэ хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд заасан журмыг баримтална.<br>5.Эрх бүхий албан тушаалтан хялбаршуулсан журмаар зөрчил шалган шийдвэрлэсэн даруй прокурорын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлнэ. |

**Үнэлгээ:** Уг хуулиар хялбаршуулсан журмаар зөрчил шалган шийдвэрлэх үндэслэлийг тогтоосон бөгөөд зөрчил шалгах ажиллагааг чирэгдэл, шат дамжлага багатай, богино хугацаанд шийдвэрлэх зохицуулалтыг тусгажээ. Зөрчил үйлдсэн нь ил тодорхой, зөрчил болон учирсан хохирлыг нотлох талаар ажиллагаа явуулах шаардлагагүй, эсхүл үйлдсэн зөрчил нь нотлох баримтаар батлагдсан бөгөөд зөрчил үйлдсэнээ сайн дураар хүлээн зөвшөөрсөн хүн, хуулийн этгээдэд холбогдох зөрчлийг хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэхээр заасан.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.legal.gov.mn

Гэхдээ хялбаршуулсан журмаар зөрчил шалган шийдвэрлэхэд практикт шийдвэрлэвэл зохих хүндрэл тулгарч байна. Үүнд:

1. Энэхүү хуулийн 6.6 дугаар зүйлд заасан “хялбаршуулсан журмаар зөрчил шалган шийдвэрлэх” үндэслэлд заасан нөхцөл байдал тогтоогдсон боловч газар дээр нь арга хэмжээ авах боломжгүй тохиолдол бий болдог байна. Жишээлбэл, Зөрчлийн тухай хуулийн 14.7 дугаар зүйлийн 3.2-т заасан “согтууруулах ундаа, мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодис хэрэглэсэн эсэхийг зохих журмын дагуу шалгуулахаас зайлсхийсэн бол тээврийн хэрэгсэл жолоодох эрхийг нэг жилийн хугацаагаар хасаж хүнийг дөрвөн зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно” гэсэн ба эрх бүхий албан тушаалтан уг зөрчлийг гаргасан этгээдийн эрхийг газар дээр нь хасах боломжгүй байдал үүсдэг. Уг хэргийг шийдвэрлэхийн тулд эхлээд шаардлагатай лавлагаа мэдээллийг авсны үндсэнд шийдвэрлэх боломжтой бөгөөд энэ тохиолдолд хялбаршуулсан журмаар шалгасанд хамааруулах эсэх нь тодорхой бус байдлыг бий болгодог байна.

2. Уг хуулийн 6.6 дугаар зүйлийн дагуу хялбаршуулсан журмаар зөрчил шалган шийдвэрлэх явцад гомдол гаргах эрхийг тусгаагүй нь хүний эрх зөрчигдөхөд хүргэж байна. Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааны аль ч шатанд гомдол гаргах эрхтэй байхаар тусгах ёстой. Иймд энэхүү хуульд гомдол гаргах эрхийн тухай нэмж оруулах шаардлагатай байна.

3. Хууль зүйн сайдын 2015 оны А/188 тоот тушаалаар батлагдсан “Бэлэн бус хэлбэрээр торгууль оногдуулах журам”-д уг үйл ажиллагааг зохицуулсан боловч, тус журмаар тодорхой зохицуулалтыг хуульчилж өгөөгүйгээс бэлэн бус хэлбэрээр торгууль оногдуулах үйл ажиллагааг явуулахад бэрхшээлтэй байдаг байна. Энэ нь тээврийн хэрэгсэл ашиглаж үйлдсэн зөрчлийг хяналтын камераар баримтжуулсан хэдий ч заавал зөрчил гаргагчийг ирүүлэх, бэлэн бус торгуулийн төхөөрөмжөөс цахим хэлбэрээр шийтгэлийн хуудас хэвлэхэд заавал цаасан баримт давхар хөтлөхийг прокурор, шүүхээс шаардаж байгаа нь энэ төрлийн зөрчлийн илрүүлэлт болон шийдвэрлэлтэд хүндрэл үүсгэхүйц байдлыг бий болгодог байна.

Түүнчлэн хялбаршуулсан журмаар шалган шийдвэрлэх ажиллагааг хуулийн 6.6 дугаар зүйлд бэлэн бус хэлбэрээр торгууль оногдуулах зохицуулалтыг орхигдуулсан нь шийдвэрийн биелэлтийг эрх бүхий албан тушаалтан хариуцах нь практикт хэрэгжүүлэх боломж хомс байна. Энэ нь ялангуяа бага хэмжээний торгууль дээр ямар ч үр ашиггүйгээр илэрч байна. Тухайлбал, нэг аймгийн цагдаагийн ажилтан 10,000 төгрөгийн торгуулийг төлүүлэхээр нөгөө аймагруу томилолт авч очоод шүүхэд өгч шийдвэрлүүлэх шаардлага үүсдэг.[22]

Иймд хялбаршуулсан журмаар шалган шийдвэрлэхдээ бэлэн бус хэлбэрээр торгууль оногдуулах хуулийн заалт, холбогдох журмын хэрэгжилтийг тодорхой болгох шаардлагатай байна.

4. Уг хуулийн Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаа явуулах үндэслэл /6.1 дүгээр зүйл/-ийн 2.3-т хялбаршуулсан журмаар зөрчил шалган шийдвэрлэх гэж, харин Зөрчлийн тухай хуулийн 3.5 дугаар зүйл буюу баривчлах шийтгэлийн 2 дахь хэсэгт “баривчлах шийтгэлийг шүүгч оногдуулна” хэмээн тус тус хуульчилсан. Эндээс баривчлах шийтгэлтэй зөрчилд заавал зөрчлийн хэрэг нээж зөрчлийн хэрэг бүртгэлтийн ажиллагаа явуулж шүүхэд шилжүүлэх, аль эсхүл хялбаршуулсан журмаар зөрчлийг шалгаад шүүхэд шилжүүлэх эсэх нь тодорхойгүй байна.

[22] “Хуулийн шүүмж”, Нээлттэй нийгэм форум, УБ., 2018, №24.

## ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

### 4.1. Дүгнэлт

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайлангийн хүрээнд холбогдох зохицуулалтыг сонгон авч үнэлсний үндсэн дээр дараах дүгнэлтэд хүрч байна.

*Зорилгод хүрсэн байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:*

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 2.1 дүгээр зүйл.Зөрчил хянан шийдвэрлэх шүүх; 7.6 дугаар зүйл.Шийтгэл оногдуулсан шийдвэрт гомдол гаргах

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд тус заалтуудыг оруулсантай холбоотойгоор Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан ба ингэхдээ Захиргааны хэргийн шүүхийн “шүүх нотлох зарчим”-ыг Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанд хэрэгжихгүй болгосноор Захиргааны хэргийн шүүхийн үндсэн чиг үүрэг, зорилго хумигдаж байх төдийгүй иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдөхөд хүрч байна. Мөн хууль тогтоогчоос Зөрчлийн тухай хууль, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийг батлахдаа салбарын бусад хууль тогтоомжийг уялдааг бүрэн нягтлаагүй, механикаар хуульчилсны улмаас шүүхийн үйл ажиллагаанд хүндрэл учрах, хууль хэрэглэх ажиллагаанд маргаантай байдлыг үүсгэж байна.

Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанд Захиргааны хэргийн шүүх “шүүх нотлох зарчим”-ыг хэрэгжүүлэхгүй, нэмэлт нотлох баримт цуглуулахгүй, гагцхүү зөрчлийн хавтаст хэрэгт авагдсан материалын хүрээнд хэргийг шийдэх нь учир дутагдалтай бөгөөд Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн дагуу үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх боломжгүй байгаа нь үнэлгээний хүрээгээр сонгож авсан тус зохицуулалтууд зорилгодоо хүрээгүй байна гэж дүгнэлээ.

*Практикт нийцэж байгаа байдал:*

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 4.8 дугаар зүйл.Мэдүүлэг авах

Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаа хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу явагдаж байгаа хэдий ч энэхүү хуульд зарим нэг зохицуулалт дутмаг /албадлага хэрэглэх заалт/ байгаа нь хэргийг тал бүрээс бүрэн бодитой тогтоох, цаашлаад хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг удаашруулахад хүргэж байна. Энэ байдал нь зөрчлийн холбогдогч нь мэдүүлэг авахаар дуудахад ирэхгүй байх, оргон зайлсан тохиолдолд энэ хуулиар авах арга хэмжээний талаар хуульд тусгаагүй учраас хэрэг шийдвэрлэгдэхгүй, хугацаа сунгагддаг байна. Мөн эрэн сурвалжлах үндэслэл заагаагүй учраас зөрчил үйлдсэн этгээдийг эрэн сурвалжлах, зөрчлийг шийдвэрлэхэд хүндрэлтэй байдаг байна.

Ийнхүү мэдүүлэг авах ажиллагаа хууль хэрэгжиж эхэлсэн үед хэрэгжиж байсан хэдий боловч зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааг нарийвчлан тусгаж өгөөгүй учир цаашид хуулийн хэрэгжилтэд хүндрэл үүсэхээр байна.

6.6 дугаар зүйл.Хялбаршуулсан журмаар зөрчил шалган шийдвэрлэх

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 6.6 дугаар зүйлийн дагуу хялбаршуулсан журмаар зөрчил шалган шийдвэрлэх явцад гомдол гаргах эрхийг тусгаагүй нь хүний эрх зөрчигдөхөд хүргэж байна.

Хялбаршуулсан журмаар шалган шийдвэрлэх ажиллагааг хуулийн 6.6 дугаар зүйлд бэлэн бус хэлбэрээр торгууль оногдуулах зохицуулалтыг орхигдуулсан нь шийдвэрийн биелэлтийг эрх бүхий албан тушаалтан хариуцах нь практикт хэрэгжүүлэх боломж хомс байна.

Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаа явуулах үндэслэл /6.1 дүгээр зүйл/-ийн 2.3-т хялбаршуулсан журмаар зөрчил шалган шийдвэрлэх гэж, харин Зөрчлийн тухай хуулийн 3.5 дугаар зүйл буюу баривчлах шийтгэлийн 2 дахь хэсэгт “баривчлах

шийтгэлийг шүүгч оногдуулна" хэмээн тус тус хуульчилсан. Эндээс баривчлах шийтгэлтэй зөрчилд заавал зөрчлийн хэрэг нээж зөрчлийн хэрэг бүртгэлтийн ажиллагаа явуулж шүүхэд шилжүүлэх, аль эсхүл хялбаршуулсан журмаар зөрчлийг шалгаад шүүхэд шилжүүлэх эсэх нь тодорхойгүй байна.

**4.2. Зөвлөмж**

Үнэлгээний ажлын хүрээнд хийсэн үнэлгээ, дүгнэлтийг үндэслэн дараах зөвлөмжийг гаргаж байна. Үүнд:

- Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль болон бусад салбарын хууль тогтоомжийн уялдаа холбоог хангах, тэдгээртэй холбогдон үүссэн давхардлыг арилгах, Зөрчлийн тухай хуульд тодорхой зөрчлүүдийг "механикаар" хуульчилсан алдааг (үүнээс үүдэн Захиргааны хэргийн шүүх нь Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн дагуу зөрчлийн хэргийг шийдвэрлэх эсхүл Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дагуу ердийн журмаар шийдвэрлэхийн аль нь болох талаар эргэлзээтэй асуудал үүсэж байх тул) залруулах;

- Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийг батлахтай холбогдуулан Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг буюу Улсын Их Хурлаас 2017 оны 5 дугаар сарын 18-ны өдөр баталсан "Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай" хуулийг хүчингүй болгох, зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанд "шүүх нотлох зарчим"-ыг хэрэгжүүлэх боломжоор хангах шаардлагатай;

- Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааг нарийвчлан тусгаж өгөх;

- Эрэн сурвалжлах ажиллагааны үндэслэл, шийдвэр гаргах эрх бүхий албан тушаалтныг тодорхой болгох;

- Хялбаршуулсан журмаар зөрчил шалган шийдвэрлэх энэ хэсэгт гомдол гаргах эрх байхгүй. Энэ хуулийн 1.12 дугаар зүйлд гомдол гаргах эрхийн тухай нэмж оруулах;

- Хялбаршуулсан журмаар шалган шийдвэрлэхдээ бэлэн бус хэлбэрээр торгууль оногдуулах хуулийн заалт, холбогдох журмын хэрэгжилтийг тодорхой болгох шаардлагатай байна;

- Зөрчил шалган шийдвэрлэх эрх бүхий албан тушаалтнуудад зөрчлийн тухай хууль тогтоомж, зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааны талаарх эрх зүйн мэдлэгийг дээшлүүлэх, шинэ эрх зүйн орчинд ажиллах чиглэлээр сургалтуудыг тогтмол зохион байгуулах зэрэг болно.

## ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ

**Нэг. Хууль тогтоомж**

- Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, УБ., 2015, №28.
- Захиргааны хариуцлагын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, УБ., 1992, №4-5.
- Захиргааны ерөнхий хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, УБ., 2015, №28.
- Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, УБ., 2016, №9.
- Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, УБ., 2017, №24.
- Зөрчлийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, УБ., 2017, №24.
- Хог хаягдлын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, УБ., 2017, №21.

- “Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 8.2 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэг, 9.2 дугаар зүйлийн 13 дахь хэсэг нь Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай дүгнэлт”, Үндсэн Хуулийн Цэцийн дүгнэлт, (2018.06.16) №09.
- “Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлж, Улсын дээд шүүхэд санал гаргах тухай”, Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн тогтоол, (2018.02.07) №85.
- Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдааны тогтоол, (2018.04.19) №02.

**Хоёр. Ном, гарын авлага, судалгааны тайлан**

- Захиргааны ерөнхий хууль болон Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль ба Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, хэрэгцээ, шаардлага, гадаад орны туршлага судлах судалгааны тайлан, “Оюуны-Инноваци” ТББ, УБ., 2018 он.
- Монгол Улсын хууль-Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль, сургагч багш нарт зориулсан гарын авлага, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, УБ., 2017 он.
- Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар, Ханнс-Зайделийн сан, УБ., 2017 он.
- Хуулийн шүүмж, Нээлттэй нийгэм форум, УБ., 2018, №24.

**Гурав. Илтгэл, өгүүлэл**

- Банзрагч.Г “Эрх зүйт төр буюу захиргааны хэргийн шүүх” (2014) Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, http://legaldata.mn/buteel/pdf?id=249
- Цогт.Ц. “Захиргааны эрх зүй дэх “хууч хамаарал” буюу прокурорын хяналт” (2017) Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, http://legaldata.mn/b/387

**Дөрөв. Цахим эх сурвалж**

- http://www.legalinfo.mn/ - Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем.
- http://forum.parliament.mn/projects/87 - Монгол Улсын Их Хурал, цахим хэлэлцүүлгийн хуудас /ЗШШтХ-д холбогдох хавсралтууд/.
- http://conscourt.gov.mn – Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн албан ёсны цахим хуудас.
- http://www.shuukh.mn – Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сан.
- http://mojha.gov.mn/ - Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны албан ёсны цахим хуудас.
- http://www.nli.gov.mn/ - Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн албан ёсны цахим хуудас.
- http://www.legaldata.mn/ - Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан.


---o0o---

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

# ИРГЭДЭЭС ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГА, АЛБАН ТУШААЛТАНД ГАРГАСАН ӨРГӨДӨЛ, ГОМДЛЫГ ШИЙДВЭРЛЭХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВРЫН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн[2] Арван зургадугаар зүйлийн 12 дахь хэсэгт “Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй. Төрийн байгууллага, албан тушаалтан нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хуулийн дагуу шийдвэрлэх үүрэгтэй” гэж заасан. Түүний дагуу Улсын Их Хурал / цаашид “УИХ” гэх/-аас 1995 онд “Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль”[3] /цаашид “ИТБАТГӨГШтХ” гэх/-ийг баталсан. Хууль батлагдан хэрэгжиж буй 23 жилийн хугацаанд нийт 6 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулжээ.

УИХ-ын 2016 оны 45 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн “Тогтвортой, хариуцлагатай улс төрийн соёлыг төлөвшүүлж, хүчтэй, чадамжтай, хууль дээдэлсэн төрт ёсыг бэхжүүлэх зарчмыг баримтална” хэмээх 5.1 дүгээр зүйлийн 5.1.20-д “Төрийн захиргааны албан тушаалтан иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авч, шийдвэрлэх хугацааг хоёр дахин бууруулж, хөнгөн шуурхай болгоно” гэж тусгасан бөгөөд энэ дагуу хэрэгжүүлэх арга хэмжээг УИХ-ын 2017 оны 11 дүгээр тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 144-т “ИТБАТГӨГШтХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах” гэж баталгаажуулсан байна.

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн[4] 12 дугаар зүйлийн 12.1.6 дахь хэсэгт заасныг удирдлага болгон Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын зургадугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал” /цаашид “аргачлал” гэх/-ыг баримтлан ИТБАТГӨГШтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийлээ.

Үнэлгээний зорилт нь Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.1 дэх хэсэгт заасанчлан ИТБАТГӨГШтХ-ийн хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, гарч байгаа хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж байгаа эерэг, сөрөг нөлөөлөл, цаашид тухайн хуулийг зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлоход оршино.

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

### 1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох

ИТБАТГӨГШтХ нь 1995 оны 4 дүгээр сарын 17-ны өдөр батлагдан хэрэгжиж эхэлснээс хойш даруй 23 жилийн хугацаа өнгөрчээ. Энэ хугацаанд хуульд нийт 6 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон байх бөгөөд үнэлгээ хийх дараах шалтгаан байна гэж үзэв. Үүнд:

- Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.3 дахь хэсэгт “Энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд дээрх хугацаанаас өмнө хийж болно” гэж заасан.

- УИХ-аас 2015 онд захиргааны үйл ажиллагааны материаллаг хууль болох

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан С.Цэрэндолгор гүйцэтгэв.

[2] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл (1992), №1

[3] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл (1995), №7

[4] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл (2015), №25

Захиргааны ерөнхий хууль[5] /цаашид “ЗЕХ” гэх/-ийг баталсан нь нийтийн эрх зүйн салбарын хувьд дэвшил авчрах томоохон алхам болсон. Иймд иргэдээс гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэхдээ иргэдийн оролцоог хангах, хэрхэн шийдвэрлэх асуудлыг ЗЕХ-д нийцүүлэх шаардлага тавигдаж байна. Мөн Эрүүгийн хууль[6] /цаашид “ЭХ” гэх/ болон Зөрчлийн тухай[7] /цаашид “ЗтХ” гэх/ хуулиудын шинэчилсэн найруулгыг баталсантай холбогдуулан ИТБАТГӨГШтХ-д өөрчлөлт оруулсан ба тэрхүү өөрчлөлт нь практикт нийцэж байгаа эсэхийг судлах шаардлагатай.

- “Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн “Тогтвортой, хариуцлагатай улс төрийн соёлыг төлөвшүүлж, хүчтэй, чадамжтай, хууль дээдэлсэн төрт ёсыг бэхжүүлэх зарчмыг баримтална” хэмээх 5.1-ийн 5.1.20-д “Төрийн захиргааны албан тушаалтан иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авч,шийдвэрлэх хугацааг хоёр дахин бууруулж, хөнгөн шуурхай болгоно” гэсний дагуу хэрэгжүүлэх арга хэмжээг Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 144-т “ИТБАТГӨГШтХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах” гэж тодорхойлжээ.

Дээрх үндэслэл, шалтгааныг удирдлага болгон ИТБАТГӨГШтХ-д заасан өргөдөл, гомдол шийдвэрлэх хугацааны зохицуулалт нь бодитой эсэх, хариу өгөхөд хангалттай хугацаа мөн эсэх, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт зааснаар хугацааг хоёр дахин бууруулах шаардлагатай эсэх зэрэг асуултад хариулт өгөх үүднээс энэхүү үнэлгээг хийлээ.

**1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох**

Үнэлгээний хүрээг тогтоохдоо хийх ажлын төлөвлөлт, зохион байгуулалт, хүний нөөц, цаг хугацаа, гарах зардлыг харгалзан үзсэн ба тус хуулийн зорилтыг хангахад чухал ач холбогдолтой, салбар эрх зүйн бусад хууль, онол, зарчимтай уялдуулах үүднээс шүүхийн практикт хэрэглэн хэрэг маргааныг шийдвэрлэхэд эргэлзээ, маргаантай асуудал үүсгэж буй зүйл, заалт, хэсгийг сонгон авсан болно. Үүнд:

*Хүснэгт 1. Сонгосон зүйл, заалт*

| Д/д | Сонгосон зүйл, заалт | Агуулга |
|---|---|---|
| 1 | 16 дугаар зүйл.Өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх, хариу өгөх хугацаа | 1.Өргөдөл, гомдлыг хүлээн авсан өдрөөс хойш 30 хоногт багтаан шийдвэрлэнэ. Шаардлагатай тохиолдолд уг хугацааг тухайн байгууллагын удирдах албан тушаалтан 30 хүртэл хоногоор нэмж сунгаж болно. Хугацаа сунгасан тухай өргөдөл, гомдол гаргагчид мэдэгдэнэ.<br>2.Саналын шинжтэй өргөдлийн хариуг 90 хоногт багтаан өгнө. |

**1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох**

Сонгож авсан зохицуулалттай холбогдуулан аргачлалын 3 дугаар зүйлийн 3.4-т жагсаасан 6 шалгуур үзүүлэлтээс 3.4.5-д заасан *“практикт нийцэж байгаа байдал”* шалгуур үзүүлэлтийг сонгон авав.

Тус шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд ИТБАТГӨГШтХ-ийн холбогдох зохицуулалтын практикт хэрэгжиж байгаа байдал, тэдгээрийг хэрэгжүүлэхэд гарч буй хүндрэл бэрхшээл, бусад хууль тогтоомжтой уялдах хийгээд зөрчилдөж буй асуудлын зааг, үр дагаврыг тодорхойлохыг зорилоо.

**1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох**

ИТБАТГӨГШтХ батлагдаж, хүчин төгөлдөр үйлчилснээс хойш даруй 23 жилийн

[5] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл (2015), №28

[6] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл (2016), №7

[7] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл (2017), №24

хугацаа өнгөрч буй бөгөөд хуулийн хугацаатай холбоотой зохицуулалт буюу өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлээд хариу өгөх хугацааны асуудлыг тухайлан сонгож *“байх ёстой ба одоо байгаа”, “тохиолдол судлах”* гэсэн хэлбэрүүдийг үндэслэн харьцуулан үзсэн болно.

**1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох**

Судалгааны хүрээнд “практикт нийцэж байгаа байдал буюу хэрэгжих боломж” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг томьёолохдоо ИТБАТГӨГШтХ-д өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлээд хариу өгөх хугацааг 30, нэмж сунгах хугацааг мөн 30 хоног байхаар; саналын шинжтэй өргөдөлд хариу өгөх хугацааг 90 хоног байхаар тогтоосон нь бодитой эсэх, практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа болон эдгээр хоногууд нь өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэхэд хангалттай хугацаа мөн эсэх, багасгах боломж байгаа эсэх зэрэг асуултад хариу өгөх замаар үнэлгээг хийв.

**1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох**

Судалгаатай холбоотой мэдээллийг аргачлалд заасан “бэлэн байгаа мэдээллийг цуглуулах”, “холбогдох субьектээс судалгаа авах” гэсэн хоёр аргыг түлхүү ашиглаж, цуглуулав. Цуглуулсан мэдээллийг хэрэгжүүлэх үе шатанд дэлгэрэнгүй жагсаалаа.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Үнэлгээг Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын зургаадугаар хавсралтаар батлагдсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ыг баримтлан гүйцэтгэсэн бөгөөд дээр дурдсан хоёр аргын хүрээнд баримт бичигт дүн шинжилгээ хийх, харьцуулах, нэгтгэн дүгнэх, ярилцлагын арга зэрэг хууль зүйн судалгааны үндсэн арга зүйг ашигласан болно.

ИТБАТГӨГШтХ хэрэгжээд багагүй хугацаа өнгөрсөн атал тус хуульд хамаарах нэг сэдэвт бүтээл, судалгаа ховор байх бөгөөд хэдий тийм ч судалгаанд шаардлагатай мэдээллийг цуглуулахдаа холбогдох асуудлаар хуулийг батлахаас өмнө болон хэрэгжиж эхэлснээс хойш нийтлэгдсэн эрдэмтэн, судлаачдын илтгэл, өгүүлэл, судалгааны тайлан, гарын авлага хийгээд бусад эх сурвалжуудыг үндэслэв.

**Нэг. Хууль тогтоомж /Он дараалаар/**

- Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл (1992), №1;
- Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл (1995), №7;
- Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл (2011), №26;
- Захиргааны ерөнхий хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл (2015), №28;
- Нийтийн сонсголын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл (2015), №29;
- Зөрчлийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл (2017), №24;
- Эрүүгийн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл (2016), №7;
- УИХ-ын 2016 оны 45 дугаар тогтоол “Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”;
- УИХ-ын 2017 оны 11 дүгээр тогтоол “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”;
- ЗГ-ын 2005 оны 67 дугаар тогтоол “Иргэдийн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэхтэй холбогдсон зарим арга хэмжээний тухай”;
- ЗГ-ын 2011 оны 132 дугаар тогтоолын хавсралт “Зарим төрлийн гэмт хэргийн хохирогчид төрөөс нөхөн төлбөр олгох журам”;
- ЗГ-ын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын зургаадугаар хавсралт “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”;

- Нийслэлийн Засаг даргын 2013 оны А/1086 дугаар захирамж “Нийслэлийн нутгийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтанд хандаж иргэдээс гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай”;
- Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын даргын 2013 оны А/80 дугаар тушаал “Иргэд, байгууллагаас ирүүлсэн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэхэд хяналт тавих журам”;
- Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний ерөнхий газрын даргын 2015 оны А/194 дүгээр тушаал “Иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх журам”;
- Биеийн тамир, спортын газрын даргын 2016 оны А/13 дугаар тушаал “Биеийн тамир, спортын газарт хандаж иргэдээс гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх журам”.

**Хоёр. Ном, гарын авлага, судалгааны тайлан */Үсгийн дарааллаар/***

- Иргэдийн оролцоо төсөл. Ардчиллын хөгжил – Иргэний оролцоо ЭШБХ-ын эмхэтгэл. УБ., 2017 он;
- Нээлттэй нийгэм форум. Өргөдөл, гомдлоо хэрхэн гаргах вэ? /Иргэдэд зориулсан гарын авлага/. УБ., 2006 он;
- Одгэрэл.П. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, 3 дахь хэвлэлт. УБ., 2016 он;
- Совд.Г нар. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар. УБ., 2000 он;
- УИХ-ын Тамгын газар. Судалгааны эмхэтгэл, XV боть. УБ., 2013 он;
- УИХ-ын Тамгын газар. Судалгааны эмхэтгэл, XVII боть. УБ., 2014 он;
- 1924, 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хуулиуд. Ханнс-Зайделийн сан. УБ., 2007 он;
- Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар. Ханнс-Зайделийн сан. УБ., 2017 он;
- ХЗЯ. Өргөдөл, гомдлын шийдвэрлэлтэд хийсэн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тайлан. УБ., 2015 он;
- Чимид.Б. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэвлэл. УБ., 2017 он.

**Гурав. Илтгэл, өгүүлэл, мэдээлэл, лавлагаа /Үсгийн дарааллаар/**

- Амаржаргал.П. “Бусад орнуудын парламент дахь өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтийн журам” (2013) УИХТГ, судалгааны эмхэтгэл: 328-334;
- Бямбажаргал.А. “Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхийн хэрэгжилт, шинжилгээ” (2017) Ардчиллын хөгжил – Иргэний оролцоо ЭШБХ-ын эмхэтгэл: 67-90;
- Оргилмаа.Р. “Иргэдийн өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтийн эрх зүйн орчин, бусад орны туршлага” (2014) УИХТГ, судалгааны эмхэтгэл: 206-218.

**Дөрөв. Цахим эх сурвалж**

- “Check my service” – Иргэдээс Нийслэлийн захиргааны байгууллагуудад хандаж өргөдөл, гомдол гаргах цахим хэрэглүүр;
- http://2012.parliament.mn/law/project/258/category/1 - Монгол Улсын Их Хурал, цахим хэлэлцүүлгийн хуудас /ИТБАТГӨГШтХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд холбогдох хавсралтууд/;
- http://cabinet.gov.mn - Монгол Улсын Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын албан ёсны цахим хуудас;
- http://legalacts.ru - ОХУ-ын хууль тогтоомжийн мэдээллийн цахим сан;
- http://mojha.gov.mn/ - Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны албан ёсны цахим хуудас;
- http://mpa.ub.gov.mn – Нийслэлийн хот төлөвлөлт, ерөнхий төлөвлөгөөний газрын албан ёсны цахим хуудас;
- http://ub1200.mn – Иргэдээс Нийслэлийн захиргааны байгууллагуудад хандаж өргөдөл, гомдол гаргах цахим хуудас;

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

- http://www.legalinfo.mn/ - Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем;
- http://www.nicscommissioners.org – Умард Ирландын Төрийн албаны зөвлөлийн албан ёсны цахим хуудас;
- http://www.nli.gov.mn/ - Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн албан ёсны цахим хуудас;
- https://www.gov.uk/ - ИБУИНВУ-ын Засгийн газрын албан ёсны цахим хуудас.

Тав. Ярилцлагын аргаар хийсэн судалгаа

Судалгааны хүрээнд ИТБАТГӨГШтХ-ийн дагуу өргөдөл, гомдол шийдвэрлэдэг байгууллагын төлөөлөл, эрдэмтэн судлаачтай уулзаж ярилцан, шаардлагатай мэдээллийг аман болон бичгийн хэлбэрээр авсан болно.

**ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ**

**3.1. "Практикт нийцэж байгаа байдал" шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал**

3.1.1. Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1. Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрх ба өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх, хариу өгөх хугацаа нь практикт нийцэж байгаа эсэх:

| |
|---|
| 16 дугаар зүйл.Өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх, хариу өгөх хугацаа<br>1.Өргөдөл, гомдлыг хүлээн авсан өдрөөс хойш 30 хоногт багтаан шийдвэрлэнэ. Шаардлагатай тохиолдолд уг хугацааг тухайн байгууллагын удирдах албан тушаалтан 30 хүртэл хоногоор нэмж сунгаж болно. Хугацаа сунгасан тухай өргөдөл, гомдол гаргагчид мэдэгдэнэ.<br>2.Саналын шинжтэй өргөдлийн хариуг 90 хоногт багтаан өгнө. |

**Үнэлгээ:**

1.1. Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхийн хуульд тусгагдсан байдал:

Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхийг Монгол Улс үе үеийн Үндсэн хуульдаа буюу 1940 оны Үндсэн хуулиас эхлэн тунхаглаж байсан.

Тухайлбал, 1940 оны Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс /цаашид "БНМАУ" гэх/-ын Үндсэн хуулийн "Ард иргэний үндсэн эрх ба үүргүүд" хэмээх Аравдугаар бүлгийн Наян гуравдугаар зүйлд "БНМАУ-ын иргэн хэн бүхэн засгийн байгууллагууд буюу эрх тушаал бүхий хүмүүсээс хууль бус ажил явуулагааг явуулбал тухайд гомдол мэдүүлгийг ам буюу бичгээр улсын зохих засаг захиргааны байгууллагууд хийгээд дээд эрхийг барих газар хүртэл чөлөөтэйгээр өгөх эрхтэй болно. Улсын бүх засаг захиргааны байгууллагууд ба эрх тушаал бүхий хүмүүсээс өргөдөл гомдлыг хянан үзэж, уг өргөдөл гомдол гаргагсдад зохих хариу шийдвэрийг заавал өгөх үүрэгтэй болно"[8] гэж; 1960 оны БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн "Иргэдийн үндсэн эрх ба түүнийг хангах баталгаа" хэмээх Долдугаар бүлгийн Наян тавдугаар зүйлд "БНМАУ-ын иргэд төрийн байгууллага ба албан тушаалтны хууль бус ажиллагаа, чирэгдэл, хүнд суртал гарсан тухай төрийн эрх барих байгууллага болоод захиргааны аль ч байгууллагад өргөдөл, гомдлоо амаар буюу бичгээр өгөх эрхтэй. Улсын байгууллага ба албан тушаалтнаас уул өргөдөл, гомдлыг дарагдуулалгүй хянан үзэж, хууль ёс зөрчсөн явдалд арга хэмжээ авч, өргөдөл, гомдлын нь хариуг өгөх үүрэгтэй"[9] гэж тус тус хуульчилж байжээ. Гэсэн хэдий ч түүхэн эх сурвалжуудыг харахад тухайн үеийн төрийн тогтолцоо, нийгмийн байгууллаас хамааран энэ эрх нь "тунхаг"-ийн төдий байсан байна.

[8] 1924, 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хуулиуд, Ханнс-Зайделийн сан, УБ., 2007 он, 49 дэх тал.

[9] Мөн тэнд, 120 дахь тал.

1992 оны Монгол Улсын “шинэ” Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 12 дахь хэсэгт “Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй. Төрийн байгууллага, албан тушаалтан нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хуулийн дагуу шийдвэрлэх үүрэгтэй” гэж заасан.

Шинэ Үндсэн хууль нь өмнөх Үндсэн хуулиуд шиг хүн амынхаа нэг хэсгийг анги, бүлэг, үзэл бодол, хөрөнгө чинээгээр нь ялгаварлан гадуурхаж эрхийг нь хасаад үлдэх хэсгийн эрхийг тунхагласан бус. Харин хүний ба иргэний эрх, эрх чөлөөг ардчилсан нийгэм, эрх зүйт төрийн мөн чанарт нийцүүлэн тодорхойлж, өргөн дэлгэр баталгаа тогтоосноороо чанарын ялгаатай гэж үзэх бүрэн үндэстэй.[10] Энэ нь “... төр, иргэн хоёрын хоорондын харилцааны хэлбэр, журмыг тодорхой болгож байгаагаар онцлогтой юм”.[11]

Нэг талаас иргэд төрийн байгууллага болон түүний албан тушаалтнуудын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, алдаа дутагдал, зөрчил гажуудлыг арилгах, нөгөө талаас өөрсдийн зөрчигдсөн эрхийг төрөөр хамгаалуулах, эцэст нь хууль ёс, нийгмийн дэг журмыг чандлан сахиулах олон талын ач холбогдолтой иргэн төр хоёрын харилцан тэгш эрх эдэлж, үүрэг хүлээх зарчмыг хангах нэг үндсэн хэрэгсэл[12] болох бөгөөд үүнээс үзвэл уг эрх нь Үндсэн хуульд заасан бусад үндсэн эрхээс томоохон ялгаатай. “Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхийн үндсэн зориулалт нь Үндсэн хуульд заасан бусад эрхийг эдлэх боломжийг бүрдүүлэх, процессын онцгой эрх болдог. ... Өөрөөр хэлбэл, уг эрх нь Үндсэн хуульд заасан бусад эрхүүдийг эдлэх хүрээнд өргөдөл гаргаж, тус эрхүүд зөрчигдсөн тохиолдолд гомдол гаргах байдлаар эдлэгдэх онцгой эрх болно. Энэхүү эрхийн бусад үндсэн эрхүүдээс ялгагдах онцлог нь бие даасан шинжтэй, дангаараа үл орших бөгөөд бусад эрхүүдийн суурь байж сая хэрэгжиж байдаг. Иймд тус эрх нь үндсэн эрх эдэлж болох субьектүүдийн хувьд амин чухал суурь процессын эрх”[13] билээ.

Үндсэн хуульд заасан тус эрхийг баталгаажуулах үүднээс УИХ-аас 1995 оны 4 дүгээр сарын 17-ны өдөр ИТБАТГӨГШтХ-ийг баталсан бөгөөд төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх үйл ажиллагааг энэ хуулиар зохицуулдаг болсоор өдгөө 23 жилийн нүүрийг үзжээ. Иргэдийн өргөдөл, гомдлыг шударга чанд, бүрэн гүйцэд, бүх талыг хамарч шалгалт хийсний эцэст эргэлзээ төрүүлэхгүйгээр тов тодорхой хариу өгсөн[14] байх учиртай.

Мөн тийнхүү иргэдийн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэхэд тодорхой хугацаа байх нь зүй ёсны хэрэг юм. Учир нь ИТБАТГӨГШтХ-ийн 6, 7 дугаар зүйлд зааснаар иргэн нь гаргасан өргөдөл, гомдлынхоо хариуг авах эрхтэй, харин төрийн байгууллага, албан тушаалтан нь өргөдөл, гомдолд үндэслэл бүхий хариу өгөх, хугацаанд нь барагдуулах, шийдвэрлэх үүрэгтэй юм. Түүнчлэн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх, хариу өгөх хугацаа тогтоож өгч байгаа нь төрийн байгууллага, албан тушаалтан хүнд суртал гаргахгүй, үйл ажиллагаа нь олон нийтэд ил тод, чиг үүрэг нь тодорхой байхад оршино. Иймд хуулийн 16 дугаар зүйлд өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх, хариу өгөх хугацааг зохицуулсан.

---

[10] Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэвлэл, УБ., 2017 он, 193 дахь тал.

[11] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, Ханнс-Зайделийн сан, УБ., 2009 он, 88 дахь тал.

[12] Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, УБ., 2000 он, 108 дахь тал.

[13] А.Бямбажаргал, “Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхийн хэрэгжилт, шинжилгээ” Ардчиллын хөгжил-Иргэний оролцоо, УБ., 2014 он, 68 дахь тал.

[14] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, Ханнс-Зайделийн сан, УБ., 2009 он, 89 дэх тал.

1.2. ИТБАТГӨГШтХ-ийн 16 дугаар зүйл буюу өргөдөл, гомдол шийдвэрлэх ердийн хугацааны талаарх зохицуулалт:

Өргөдөл, гомдлыг хүлээн авсан өдрөөс хойш 30 хоногт багтаан шийдвэрлэх ба шаардлагатай тохиолдолд тухайн байгууллагын удирдах албан тушаалтан 30 хүртэл хоногоор нэмж сунгасан бол өргөдөл, гомдол гаргагчид мэдэгдэхээр хуульчилжээ.

Хуульд зааснаас үзвэл шийдвэрлэж хариу өгөх хугацаа нь тухайн өргөдөл, гомдлыг хүлээж авснаар тоологдож эхлэхээр байна. Өөрөөр хэлбэл, иргэний гаргасан өргөдөл, гомдлыг хүлээн авах учиртай этгээд хүлээн авснаар 30 хоногийн хугацаа тоологдож эхлэх ба хүлээж аваагүй байх үед хугацаа тоологдохгүй.

30 хоногт багтаан шийдвэрлэнэ гэдэг нь заавал тус хоногоор хязгаарлагдахгүй бөгөөд өргөдөл, гомдолд дурдсан асуудлыг шууд шийдвэрлэх боломжтой бол хуульд заасан хугацаа болохыг хүлээлгүйгээр зохих шийдвэрийг гаргаж шуурхай хариу өгнө.[15]

УИХ-аас 2015 онд захиргааны үйл ажиллагааны материаллаг хууль болох ЗЕХ-ийг баталсан нь тус салбарын хувьд томоохон дэвшил авчрах алхам болсон бөгөөд хуульд захиргааны үйл ажиллагааны үндсэн ба тусгай зарчмыг нэлээд тодорхой, нарийвчлан тусгасан.

ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2 дахь хэсэгт захиргааны үйл ажиллагааны тусгай зарчмыг зааж, мөн зүйлийн 4.2.2 дахь хэсэгт “шуурхай, тасралтгүй байх” зарчмыг хуульчилжээ. Захиргааны байгууллага, албан тушаалтан нь хуульд заасан чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийн тулд эсхүл иргэн, хуулийн этгээдийн өргөдөлд үндэслэн үйл ажиллагаагаа явуулдаг.

Ингэхдээ шуурхай, тухайн үйл ажиллагааг хойшлуулахгүйгээр хэрэгжүүлэх үүрэгтэй. Хэдийгээр хуульд “... захиргааны шийдвэр гаргах, үйл ажиллагаа явуулах тодорхой хугацаа заасан хэдий ч аль болох шуурхай байхыг захиргааны байгууллага эрмэлзэнэ. Учир нь нийтийн эрх зүйн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг этгээдийн хувьд эдийн засгийн хэмнэлттэй үйл ажиллагаа явуулахыг зорих, нөгөө талаас хувь хүн, хуулийн этгээдэд хандсан асуудлыг хугацааны хувьд аль болох хурдан шийдвэрлэснээр ажиллагааны явц болон үүсэх үр нөлөө, үр дагавар эерэг байх”[16] юм.

Гэхдээ шаардлагатай тохиолдолд 30 хүртэл хоногоор нэмж сунгаж болохоор хуульд зохицуулсан ба сунгах шалтгаан нь зайлшгүй[17] шинжтэй буюу тухайн өргөдөл, гомдолд дурдагдсан асуудлын талаар нэмэлт баримт, мэдээлэл цуглуулах, шаардлагатай ажиллагаа хийх зэрэг нөхцөл байдал үүссэн байвал сунгана. Хуульд хугацаа сунгаж болохоор зохицуулахдаа сунгалтын давтамжийн хязгаарлалтыг хуульчлаагүй байна. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн тус зохицуулалтыг үзвэл гагцхүү “... 30 хүртэл хоногоор нэмж сунгаж болно” гэсэн байх тул 30 хүртэл хоногоор хэдэн ч удаа нэмж сунгаж болох мэт ойлгогдож байна.

Иймд практикт ИТБАТГӨГШтХ-ийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1 дэх хэсэгт зааснаар тухайн байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтнаас өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх журмыг батлахдаа сунгалтын хязгаарыг тогтоож байна. Тухайлбал, Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний ерөнхий газрын даргын 2015 оны 6 дугаар сарын 8-ны өдрийн А/194 дүгээр тушаалын хавсралтаар баталсан “Иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх журам”[18]-ын дөрөвдүгээр

[15] Нээлттэй нийгэм форум, Өргөдөл, гомдлоо хэрхэн гаргах вэ? /Иргэдэд зориулсан гарын авлага/, УБ., 2006 он, 36 дахь тал.

[16] Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар, Ханнс-Зайделийн сан, УБ., 2017 он, 51 дэх тал.

[17] Мөн тэнд, 380 дахь тал.

[18] Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний ерөнхий газрын даргын 2015 оны А/194 дүгээр тушаал,

зүйлийн 4.1-д “Өргөдөл, гомдлыг хүлээн авсан өдрөөс хойш хуанлийн 30 хоногт багтаан шийдвэрлэх ба шаардлагатай тохиолдолд хугацааг Ерөнхий газар /дэд дарга/, орон нутаг дахь газар /тухайн газрын дарга/-т 30 хүртэл хоногоор *1 удаа сунгаж болно*” гэжээ.

Гагцхүү хугацаа сунгасан тохиолдолд өргөдөл, гомдол гаргагчид мэдэгдэнэ. Гэвч ИТБАТГӨГШтХ-ийн 16 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт мэдэгдэх тухай зохицуулахдаа “... мэдэгдэнэ” гэсэн үгээр хуульчилсан буюу угтаа бол энэ нь өргөдөл, гомдол гаргагчид заавал мэдэгдсэн байх утгатай заалт боловч “... нэмж сунгаж болно” гэдгийн адил заавал биелүүлэх шинжийг агуулахгүй байгаа нь энэхүү заалтын хүчийг сулруулж байна.

Хугацаа сунгасан талаар холбогдох этгээдэд мэдэгдэх нь захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд баримтлах гол зарчмын нэг болох “мэдэгдэх ба сонсгох” зарчимтай шууд хамааралтай. ЗЕХ-ийг шинэчлэн найруулахдаа 43 дугаар зүйлд “мэдэгдэх” зарчмыг хуульчилсан бөгөөд энэ нь нэг талаас өргөдөл, гомдлынхоо талаар хариу авах иргэний эрхийг хангах, нөгөө талаас өргөдөл, гомдолд дурдагдсан асуудал бүрийг хянан үзэж, үндэслэлтэй шийдвэрлэх үүргээ биелүүлэх боломжийг олгож буй хэрэг мөн. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны байгууллагаас хандсан этгээддээ зохих ёсоор мэдэгдсэнээр[19] захиргааны шийдвэр гаргах үйл ажиллагааг “... эрх зүйн хувьд бий болсонд”[20] тооцдог.

ИТБАТГӨГШтХ-ийн 16 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт саналын шинжтэй өргөдлийн хариуг 90 хоногт багтаан өгөхөөр хуульчилсан байх бөгөөд мөн хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “санал” гэж төрийн ба нутгийн удирдлагын байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагааг сайжруулах, шинэчлэх талаар гаргасан иргэний хүсэлтийг ойлгохоор заасан. Саналын шинжтэй өргөдлийг мөн дээр дурдсанчлан 90 хоногоор хязгаарлахгүй, “шуурхай, тасралтгүй байх” зарчмын дагуу аль болох боломжтой түргэн хугацаанд шийдвэрлэх учиртай.

**1.1.2. Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2. Хуульд заасан хугацааны зохицуулалт нь өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх, хариу өгөхөд хангалттай хугацаа мөн эсэх**:

Үнэлгээ:

2.1. Холбогдох зохицуулалт нь өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх, хариу өгөхөд бодитой, хангалттай хугацаа мөн эсэх:

Үнэлгээний хүрээгээр сонгож авсан зохицуулалт дахь хугацаа нь өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх, хариу өгөхөд хангалттай хугацаа мөн эсэхэд дүгнэлт өгөхийн тулд хуулийн үйлчлэлд хамаарах байгууллагуудын өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтийн тайлан, мэдээлэл болон холбогдох албан тушаалтантай хийсэн ярилцлага, иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авдаг цахим хэрэгсэл зэрэгт дүн шинжилгээ хийлээ.

ИТБАТГӨГШтХ-ийн дагуу Засгийн газраас “Иргэдийн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэхтэй холбогдсон зарим арга хэмжээний тухай” 2005 оны 67 дугаар[21] тогтоолыг баталсан бөгөөд өнөөдрийг хүртэл хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Тус тогтоолын 2 дахь хэсгийн “б”-д “Засгийн газарт иргэдээс ирүүлсэн өргөдөл, гомдлын агуулга, бүтэц, чиг хандлага, шийдвэрлэлтэд судалгаа хийж, тойм танилцуулга, мэдээлэл бэлтгэн ... нийтэд мэдээлж байсугай” гэжээ. Гэвч Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын албан ёсны цахим хуудас руу нэвтрэхэд тус хуудасны мэдээлэл 2016

http://immigration.gov.mn/legal/2015-%D0%90194.pdf (Сүүлд үзсэн 2018.11.29)

[19] П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, 3 дахь хэвлэлт, УБ., 2016 он, 202 дахь тал.

[20] Мөн тэнд.

[21] ЗГ-ын 2005 оны 67 дугаар тогтоол “Иргэдийн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэхтэй холбогдсон зарим арга хэмжээний тухай”, https://www.legalinfo.mn/law/details/3022 (Сүүлд үзсэн: 2018.11.30)

оноос хойш шинэчлэгдээгүй[22], өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтийн талаар мэдээлэл байхгүй байв.

Иймд дурдсан мэдээллийг нийтэд мэдээлсэн байгууллагууд болох салбарын зарим яам, Нийслэлийн зарим захиргааны байгууллагуудын тайлан, мэдээг үзсэн болно. Тухайлбал, Нийслэлийн хот төлөвлөлт, ерөнхий төлөвлөгөөний газар / цаашид “НХТЕТГ” гэх/, ХЗДХЯ, МУЕТГ-ын холбогдох албан тушаалтан, өргөдөл, гомдол хүлээн авах цахим хэрэгслийг тус тус авч үзэв.

а/ НХТЕТГ нь Нийслэлийн Засаг даргын 2013 оны “Нийслэлийн нутгийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтанд хандаж иргэдээс гаргасан өргөдөл,гомдлыг шийдвэрлэх тухай” А/1086 дугаар захирамжийг[23] өргөдөл, гомдол шийдвэрлэх үйл ажиллагаандаа мөрдлөг болгодог.

Тус байгууллагын 2017 оны бүтэн жилийн[24] болон 2018 оны III улирлын[25] тайлангаас үзвэл сүүлийн 5 жилийн өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтийн дундаж хугацаа нь 12[26] хоног байх бөгөөд хугацаа хоцроосон өргөдөл, гомдол байхгүй байна. Дундаж хугацааг дор хүснэгтээр үзүүлье.

*Хүснэгт 2. НХТЕТГ-ын өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтийн хугацааны тайлан /сүүлийн 4 жил/*

| Өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтийн дундаж хугацаа | Он | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|
| | Хоног | 15 | 10 | 12 | 10 |
| Нийт дундаж хугацаа | | | 12 | | |

Дээрхээс үзвэл өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтийн дундаж хугацаа хуульд заасан хугацаанаас хоёр дахин бага буюу тус байгууллагын хувьд “шуурхай, тасралтгүй байх” зарчмыг ханган ажилласан гэж болохоор байна.

б/ Хууль зүйн яамнаас /тухайн үеийн нэршлээр/ 2015 онд Хууль зүйн яам болон Хууль зүйн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээний агентлаг, байгууллагад иргэдээс ирүүлсэн өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтэд хийсэн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тайланд дурдсанаар тухайн үеийн нийт 12 харьяа байгууллагад 44737 өргөдөл, гомдол ирүүлснээс хугацаа хоцроож шийдвэрлэсэн 15 өргөдөл, гомдол байгаа нь харьцангуй бага үзүүлэлт юм.

Тэрхүү хугацаа хоцроосон 15 өргөдөл, гомдлын 7 нь Тахарын ерөнхий газар /тухайн үеийн/ байх ба Засгийн газрын 11-11 төвөөс Тахарын алба руу шууд дамжуулдаг болсныг мэдээгүйгээс 5, албан хаагчийн буруутай үйлдлээс 2 өргөдөл, гомдлыг хугацаа хоцроосон бол 8 нь Хууль сахиулахын их сургуулийн шийдвэрлэлт бөгөөд иргэд холбогдох материалаа бүрдүүлж өгөөгүй, эргэж холбоо барих үед утсаа аваагүй гэх шалтгаанаар 2, элсэлтийн шалгалтын хугацаа хүлээж 3, албан хаагчийн буруутай үйлдлээс 2 өргөдөл, гомдлыг хугацаа хоцроож шийдвэрлэжээ.

в/ Судалгааны хүрээнд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын ахлах референттэй гүйцэтгэвэл зохих чиг үүргүүдийнх нь нэг болох өргөдөл, гомдолд хариу өгөх, шийдвэрлэх чиг үүргийн талаар болон энэ хүрээнд тулгардаг асуудлын талаар богино ярилцлага хийсэн бөгөөд товч байдлаар дор тэмдэглэвэл:

---

[22] Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын албан ёсны цахим хуудас - http://cabinet.gov.mn (Сүүлд үзсэн 2018.11.30)

[23] Нийслэлийн Засаг даргын 2013 оны А/1086 дугаар захирамж “Нийслэлийн нутгийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтанд хандаж иргэдээс гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай” /Тус захирамжийг нийслэлийн хэмжээний бүх нутгийн захиргааны байгууллага мөрдөн ажиллана./

[24] НХТЕТГ-ын өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтийн 2017 оны тайлан, http://mpa.ub.gov.mn/?p=1909 (Сүүлд үзсэн 2018.11.01)

[25] НХТЕТГ-ын өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтийн 2018 оны III улирлын тайлан, http://mpa.ub.gov.mn/?p=3600 (Сүүлд үзсэн 2018.11.01)

[26] Дунджийг тооцоолоход 11.75 гарсан тул ийнхүү ойролцоо дүнг авав.

Иргэд өргөдөл, гомдол гаргах харьяаллаа сайн мэддэггүйгээс харьяаллын дагуу шилжүүлэх өргөдөл, гомдол цөөнгүй ирдэг. Түүнчлэн тодорхой албан тушаалтан хуульд заасан үндэслэлээр ажлаа хүлээлгэж өгөхдөө ирсэн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлээгүй чигээр нь хүлээлгэдэг тул шинэ албан хаагч ажил хүлээлцэх хооронд өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлт хугацаа алддаг.

МУЕТГ-ын ахлах референттэй ярилцсан ярилцлагаас... 2018.11.27.

г/ Нийслэлийн нутгийн захиргааны байгууллагууд нь www.ub1200.mn цахим хуудас болон тус хуудасны эрхээр нэвтэрдэг “Smart UB”, “Check my service” хэмээх ухаалаг утасны цахим хэрэглүүрээр иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авч байна.

Эдгээрээс “Check my service” цахим хэрэглүүр дэх иргэдийн өргөдөл, гомдол олон нийтэд ил харагддаг бөгөөд өргөдөл, гомдол гаргасан болон шийдвэрлэсэн огноог мэдээлдгээрээ онцлог ажээ. Тэдгээрээс үзвэл гомдол шийдвэрлэсэн дундаж хугацааны дээд үзүүлэлт 70 хоног, доод хугацаа 2 хоног байна.

Дээрхийг дүгнэвээс, иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх, хариу өгөх хугацаа нь асуудлын цар хүрээнээс хамаарч янз бүр байх боловч дийлэнх нь хугацаандаа шийдвэрлэгдэж байх бөгөөд хугацааны зохицуулалт нь бодитой, хариу өгөхөд хангалттай гэж үзэж болох юм.

**1.1.3. Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 3. Өргөдөл, гомдлыг хугацаанд нь шийдвэрлээгүйн улмаас гарах үр дагавар буюу албан тушаалтанд хүлээлгэх хариуцлагын асуудал нь практикт нийцэж байгаа эсэх**:

Үнэлгээ:

Хэдийгээр өмнөх хэсэгт дурдсанчлан өргөдөл, гомдол хугацаандаа шийдвэрлэгдэж байгаа боловч өргөдөл, гомдлын шийдвэрлэлтийн хэрэгжилтэд тавих хяналт, холбогдох байгууллагуудын уялдаа холбоо муу байгаа нь ажиглагдсан. Тухайлбал, дээр дурдсан “Check my service” цахим хэрэглүүрт 2018 оны 8 дугаар сарын 16-ны өдөр халуун усны талаар гаргасан иргэний гомдолд “Өргөдөл, гомдлыг шийдсэн гэх боловч одоог хүртэл халуун ус ирээгүй байна” гэсэн байх бөгөөд 3 сарын хугацаа өнгөрсөн атал тус гомдол нь “судалж байгаа” төлөвт байв.

Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг хуульд заасан хугацааны дотор шийдвэрлэх нь тодорхой эрх зүйн үр дагавар агуулдаг тул онцгой ач холбогдолтой заалт юм. Учир нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хугацаанд нь барагдуулах үүргээ биелүүлээгүй албан тушаалтан ИТБАТГӨГШтХ-ийн 21 дүгээр зүйлд заасан хариуцлага хүлээдэг. Иймд үнэлгээний хүрээгээр сонгож авсан заалт болон үүргийн зөрчил хоёр нь хооронд шууд хамааралтай байна.

ИТБАТГӨГШтХ дахь хариуцлагын талаар заасан 21 дүгээр зүйлд УИХ-аас ЭХ болон ЗтХ-ийн шинэчилсэн найруулгыг баталсантай холбогдуулан өөрчлөлт[27] оруулсан бөгөөд хуулийн бичвэр дараах байдлаар өөрчлөгдсөн:

[27] УИХ, “ИТБАТГӨГШтХ-д өөрчлөлт оруулах тухай” хууль (2015 оны 12 дугаар сарын 4-ний өдөр), https://www.legalinfo.mn/additional/details/2446?lawid=294 (Сүүлд үзсэн 2018.11.15)

Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан
өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуулийн 21 дүгээр зүйл

| Өөрчлөлт орохын өмнөх бичвэр | Өөрчлөлт орсны дараах бичвэр |
|---|---|
| 21 дүгээр зүйл. Хууль тогтоомж зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлага<br>1. Энэ хуулийн 7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 2, 4, 6 дахь заалт, мөн зүйлийн 2 дахь хэсэг, 12 дугаар зүйлийн 2, 5 дахь хэсэгт заасныг зөрчсөн бол сахилгын шийтгэлийг эрх бүхий албан тушаалтан, 7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 5 дахь заалт, 16 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 18 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасныг зөрчиж өргөдөл, гомдол гаргагчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хохироосон нь эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй бол шүүгч 20000-50000 төгрөгөөр торгох шийтгэлийг ногдуулна.<br>2. Энэ хуулийн 8 дугаар зүйлийн заалтыг зөрчиж, бусдыг доромжилсон, гүтгэсэн, бусдын нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан этгээдэд Иргэний хууль, Эрүүгийн хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ.<br>3.Хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр өргөдөл, гомдлыг хуульд заасан хугацаа хожимдуулан хариу өгсөн нь Төрийн албаны тухай хуулийн 26.1-д заасан хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл болно. | 21 дүгээр зүйл. Хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага<br>1.Энэ хуулийг зөрчсөн албан тушаалтны үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ.<br>2.Энэ хуулийг зөрчсөн хүн, хуулийн этгээдэд Эрүүгийн хууль, эсхүл Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ. |

Дээрхээс үзвэл, ЭХ болон ЗтХ-тай холбогдуулан өөрчлөлт оруулахаас өмнө иргэний өргөдөл, гомдлыг хугацаанд нь барагдуулаагүй албан тушаалтанд торгох шийтгэлийг шүүгч ногдуулахаар; сахилгын шийтгэлийг түүнийг удирддаг эрх бүхий албан тушаалтан ногдуулахаар тус тус хуульчилсан байжээ.

Харин өөрчлөлт орсноор ЭХ болон ЗтХ-ийг эш татан хуульчилсан байна. Үүний дагуу ЭХ болон ЗтХ-ийг үзвэл холбогдох зохицуулалт олсонгүй. Тодруулбал, ЗтХ-д өмнө нь салбарын хууль тогтоомжид байсан хариуцлагыг нэгтгэн хуульчилсан бөгөөд тус хуулийн тусгай ангид тухайн зөрчилд холбогдох хууль тогтоомжийг нэрлэн заасан. Гэтэл ИТБАТГӨГШтХ-ийг зөрчсөн талаарх зөрчил тусгагдаагүй буюу тус хуулийг эш татаагүй байна. Гагцхүү ЗтХ-ийн Арван тавдугаар бүлэгт “Төрийн байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааны эсрэг зөрчил”-ийг хуульчилсан байх бөгөөд мөн бүлэгт ИТБАТГӨГШтХ-тай холбогдох зохицуулалт хэлбэрийн болоод агуулгын хувьд байхгүй байна.

> ЗтХ-иар захиргааны эрх зүйн зөрчил алга болж, ЗтХ-ийг ЭХ-ийн нэг хэсэг болгосон байна. Түүнчлэн 220, 230-аад хуульд байсан хариуцлагыг ЗӨВХӨН МЕХАНИКААР тусгасан нь хангалтгүй.
>
> *Академич С.Нарангэрэлтэй хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс... 2018.11.19.*

Ийнхүү ЗтХ-д салбарын хууль тогтоомжид байсан хариуцлагыг “механикаар” тусгаж, салбарын холбогдох хуулиудаас хариуцлагын хэсгийг “автоматаар” хасахдаа бүрэн нягтлаагүйгээс зарим хууль, тодруулбал, ИТБАТГӨГШтХ-ийн хариуцлагатай холбоотой хэсэг хуулийн зохицуулалтын гадна үлджээ. Энэ тохиолдолд өмнө нь шийдвэрлэж болоод байсан хариуцлагыг хэрхэн шийдвэрлэх талаар эргэлзээтэй асуудал урган гарч ирж байна.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

**1.1.4. Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 4. Хуульд заасан буюу өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх, хариу өгөх хугацааг багасгах шаардлага байгаа эсэх**:

Үнэлгээ:

“Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн “Тогтвортой, хариуцлагатай улс төрийн соёлыг төлөвшүүлж, хүчтэй, чадамжтай, хууль дээдэлсэн төрт ёсыг бэхжүүлэх зарчмыг баримтална” хэмээх 5.1 дүгээр зүйлийн 5.1.20-д “Төрийн захиргааны албан тушаалтан иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авч, шийдвэрлэх хугацааг хоёр дахин бууруулж, хөнгөн шуурхай болгоно” гэж заасан бөгөөд энэ дагуу хэрэгжүүлэх арга хэмжээний хүрээнд “ИТБАТГӨГШтХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах”-аар тусгасан.

Тийнхүү Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт зааснаар хугацааг хоёр дахин бууруулах шаардлагатай эсэхэд дүгнэлт өгөх шаардлага зүй ёсоор тулгарч байна.

Өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх, хариу өгөх хугацааг багасгах асуудлыг өмнөх Засгийн газрын хүрээнд буюу 2012-2016 онд мөн хэлэлцэж байсан байна. Тодруулбал, 2013 онд “ИТБАТГӨГШтХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай” хуулийн төслийг[28] боловсруулсан байсан боловч батлагдаагүй байна. Тус төслийн танилцуулга[29] болон үзэл баримтлалыг[30] үзвэл холбогдох зохицуулалтын 1 дэх хэсэгт заасан 30 хоногийг “ажлын 14 хоног”, 2 дахь хэсэгт заасан 90 хоногийг “ажлын 45 хоног” байхаар тус тус боловсруулжээ.

Төслийн үзэл баримтлалын “Хуулийн төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлага” хэмээх нэг дэх хэсэгт “... 2009 оноос хойш өнөөдрийг хүртэл хугацаанд иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргах өргөдөл гомдлын тоо даруй 2,2 дахин нэмэгдсэн ... байна. Ачаалал ийнхүү нэмэгдсэнтэй холбогдуулан өргөдөл гомдол шийдвэрлэлтийн хугацаа удааширч түүнийг даган төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа, үйлчилгээ нь иргэдийн эрх ашигт нийцсэн бус эсрэгээрээ тэдний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд хохирол учруулах хэмжээнд хүрээд байна. ... Тиймээс ... өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтийн хугацааг богиносгох, холбогдох ажилтны үүрэг хариуцлагыг илүү өндөрсгөх бодит шаардлага тулгараад байгааг харгалзан энэхүү хуулийн төслийг санаачлан боловсруулла”[31] гэжээ. Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргах өргөдөл, гомдлын тоо нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор байгууллагын ачаалал нэмэгдсэн байтал ачааллыг бууруулах арга хэмжээ авахаас урьтаж шийдвэрлэлтийн хугацааг бууруулахаар үзэл баримтлалдаа тусгасан нь төдийлөн үндэслэлтэй биш юм.

Хугацааг бууруулах эсэх асуудлыг эцэслэн дүгнэхээс өмнө гадаадын хоёр орны өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтийн хугацааг цухас авч үзье. Гагцхүү энэ судалгааны хувьд гадаад улсын хүрээнд эрх зүйн бүл, тогтолцоог харгалзан үзсэнгүй. Учир нь төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрх нь эрх зүйн бүлээс үл хамаарах “нийтлэг” шинжтэй суурь үндсэн эрх юм. Түүнчлэн ингэхдээ монгол хэл дээр бэлэн байсан мэдээлэл буюу УИХ-ын Тамгын газраас холбогдох асуудлаар хийсэн мэдээлэл, лавлагааг ашиглах болон гадаад хэл (англи, орос) дээр буй шаардлагатай нэмэлт мэдээллийг орчуулах замаар товч байдлаар бэлтгэлээ.

---

[28] ИТБАТГӨГШтХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл, 2013, http://2012.parliament.mn/law/project/258/category/1 (Сүүлд үзсэн 2018.10.29)

[29] ИТБАТГӨГШтХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн танилцуулга, 2013, http://2012.parliament.mn/files/download/51988 (Сүүлд үзсэн 2018.10.29)

[30] ИТБАТГӨГШтХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал, 2013, http://2012.parliament.mn/files/download/51989 (Сүүлд үзсэн 2018.10.29)

[31] Мөн тэнд, 1-2 дахь тал.

а/ Оросын Холбооны Улс /ОХУ/:

ОХУ-д иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдол, санал, хүсэлтийг “ОХУ-ын иргэдээс гаргасан өргөдөл, гомдлыг авч хэлэлцэх журмын тухай хууль”[32] (О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации)-д зохицуулдаг бөгөөд өргөдөл, гомдол шийдвэрлэх хугацааны зохицуулалт нь манай улсын зохицуулалттай төстэй.

Хуулийн 12 дугаар зүйлд өргөдөл, гомдол шийдвэрлэх хугацааг хуульчилсан ба мөн зүйлийн 1 дэх хэсэгт “... өргөдлийг бүртгэж авснаас хойш 30 хоногийн дотор хэлэлцэн шийдвэрлэнэ”[33] гэжээ. Түүнчлэн сунгах хугацааг мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Энэ хуулийн 10 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан шиг онцгой тохиолдлоос бусад тохиолдолд эрх бүхий этгээд тухайн өргөдлийг шийдвэрлэх хугацааг 30-аас дээшгүй хоногоор сунгана. Энэ тухайгаа өргөдөл гаргасан иргэнд мэдэгдэнэ”[34] гэсэн байна.

Тус хуулийн 10 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан тохиолдол нь тусгай журмаар зохицуулсан төрийн буюу бусад нууцтай холбоотой мэдээллийг агуулсан өргөдөл, гомдлыг 15 хоногийн дотор хүргүүлэх шаардлага байгаа бүхий тохиолдол юм. Энэ мэтчилэн онцгой тохиолдлоос бусад тохиолдолд хугацааг 30-аас дээшгүй хоногоор сунгахаар байна.

б/ Их Британи Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улс /ИБУИНВУ/:

ИБУИНВУ-ын хувьд иргэдээс ирүүлсэн өргөдөл, гомдлыг ажлын 15-20 өдөрт багтаан шийдвэрлэдэг. Хэрэв өргөдөлд дурдсан асуудлын талаар дэлгэрэнгүй судалгаа хийх шаардлагатай бөгөөд тогтоосон хугацаанд шийдвэрлэх боломжгүй бол энэ талаар гомдол гаргагчид мэдээлнэ. Иргэдээс төрийн үйлчилгээг сайжруулах талаар ирүүлсэн бүхий л саналыг хүлээн авч судлах ба боломжтойг хэрэгжүүлнэ. Хэрэв иргэний өргөдөлд дурдсан асуудлыг хүлээн авах боломжгүй бол юуны учир хүлээн авч шийдвэрлэх боломжгүй байгаа тухай хариу заавал мэдэгдэнэ.[35]

Түүнчлэн тухайлан Умард Ирландын Төрийн албаны зөвлөл /Office of the Civil Service Commissioners - OSCS/-д иргэдээс төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагааны талаар гаргах өргөдөл, гомдлын зохицуулалтыг авч үзэхэд Зөвлөл нь өргөдөл, гомдлыг хүлээн авсан тухайгаа ажлын 3 өдрийн дотор иргэнд хариу мэдэгдэж, ажлын 20 хоногийн дотор өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэдэг.[36]

Гэхдээ шийдвэрлэж буй асуудлын цар хүрээнээс хамаарч шийдвэрлэх хугацаа янз бүр байх бөгөөд дундаж хугацаа нь ажлын 20 хоног[37] байдаг. Гагцхүү Монгол Улсын ИТБАТГӨГШтХ-ийн зохицуулалтаас ялгаатай нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авсан тухайгаа ажлын 3-5 өдрийн дотор иргэнд хариу мэдэгддэг байна.

Дээрхээс үзвэл, ОХУ болон ИБУИНВУ-ын өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтийн хугацааны дундаж нь ажлын 20 хоног байх бөгөөд энэ хэсгийг бэлтгэх явцад уншиж судалсан ХБНГУ, Австрали, Филиппин, Бүгд Найрамдах Энэтхэг Улс зэрэг

[32] Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”, http://legalacts.ru/doc/59_FZ-o-porjadke-rassmotrenija-obrawenij-grazhdan-rossijskoj-federacii/ (Сүүлд үзсэн: 2018.11.28)

[33] Р.Оргилмаа, “Иргэдийн өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтийн эрх зүйн орчин, бусад орны туршлага” УИХТГ-ын судалгааны эмхэтгэл XVII боть, УБ., 2014 он, 217 дахь тал.

[34] ОХУ-ын хууль тогтоомжийн мэдээллийн цахим сан - http://legalacts.ru/doc/59_FZ-o-porjadke-rassmotrenija-obrawenij-grazhdan-rossijskoj-federacii/ (Сүүлд үзсэн: 2018.11.28)

[35] Р.Оргилмаа, “Иргэдийн өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтийн эрх зүйн орчин, бусад орны туршлага” УИХТГ-ын судалгааны эмхэтгэл XVII боть, УБ., 2014 он, 209 дэх тал.

[36] CSC-NI, Handling complaints, enquiries and complaints, Dec, 2012, p.6-7, http://www.nicscommissioners.org/wp-content/uploads/2013/01/PDF_HANDLING_COMMENTS,_ENQUIRIES_AND_COMPLAINTS.PDF (Сүүлд үзсэн 2018.11.29)

[37] Complaints procedure - https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about/complaints-procedure (Сүүлд үзсэн 2018.11.29)

орнуудад хугацаа мөн тийм байх боловч Монгол Улсын зохицуулалтаас ялгаатай нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авсан тухайгаа тухайн иргэнд ажлын 2-5 өдрийн дотор заавал хариу мэдэгддэг. Ингэснээр иргэн өргөдөл, гомдлынхоо хариуг авах хугацааны хязгаарыг мэдэх, тогтоосон хугацааны дотор хариугаа аваагүй бол гомдол гаргах эрх нээгдэх боломжтой болох юм.

Дүгнэвээс, судалгааны тайланд үнэлгээний хүрээгээр тогтоосон зохицуулалт буюу ИТБАТГӨГШтХ-ийн 16 дугаар зүйлд заасан “өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх, хариу өгөх” хугацаа нь практикт хангалттай хэрэгжиж байгаа, мөн хариу өгөхөд хангалттай хугацаа болох бөгөөд хэдийгээр бодит байдал дээр заасан хугацаанаас өмнө шийдвэрлэж буй ч үүнийг хоёр дахин бууруулж хуульчлах шаардлага бодитоор үүсээгүй байна. Харин үүнтэй холбоотой бусад буюу иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авснаа хариу мэдэгдэх, байгууллага хоорондын уялдаа холбоог сайжруулах зэрэг асуудлыг шийдвэрлэсний үндсэн дээр хугацааг бууруулах боломжтой.

## ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

### 4.1. Дүгнэлт

ИТБАТГӨГШтХ-ийн 16 дугаар зүйлд өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх, хариу өгөх хугацаа тогтоож өгч байгаа нь төрийн байгууллага, албан тушаалтан хүнд суртал гаргахгүй, үйл ажиллагаа нь олон нийтэд ил тод, чиг үүрэг нь тодорхой байхад оршино. Энэхүү үнэлгээний тайлангийн хүрээнд тийнхүү хугацаатай холбогдох зохицуулалтыг сонгон авч үнэлсний үндсэн дээр дараах дүгнэлтэд хүрч байна. Үүнд:

1. Хуульд иргэдийн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх, хариу өгөх хугацааг сунгаж болохоор зохицуулахдаа сунгалтын давтамжийн хязгаарлалтыг хуульчлаагүй байна. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн тус зохицуулалтыг үзвэл гагцхүү “... 30 хүртэл хоногоор нэмж сунгаж болно” гэсэн байх тул 30 хүртэл хоногоор хэдэн ч удаа нэмж сунгаж болох мэт ойлгогдож байна. Гагцхүү практикт зарим байгууллага хэм хэмжээний акт гаргахдаа сунгалтын хязгаарлалтыг тогтоож байна.

2. Өргөдөл, гомдол шийдвэрлэх хугацааг сунгасан тохиолдолд өргөдөл, гомдол гаргагчид мэдэгдэх үүрэгтэй. Хугацаа сунгасан талаар холбогдох этгээдэд мэдэгдэх нь захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд баримтлах гол зарчмын нэг болох “мэдэгдэх ба сонсгох” зарчимтай шууд хамааралтай юм. Гэвч ИТБАТГӨГШтХ-д мэдэгдэх тухай зохицуулахдаа “... мэдэгдэнэ” гэсэн үгээр хуульчилсан буюу угтаа бол энэ нь өргөдөл, гомдол гаргагчид заавал мэдэгдсэн байх утгатай заалт боловч “... нэмж сунгаж болно” гэдгийн адил заавал биелүүлэх шинжийг агуулахгүй байгаа нь энэхүү заалтын хүчийг сулруулж байна.

3. Өргөдөл, гомдол шийдвэрлэх, хариу өгөх хугацааны дундаж нь практикт 12 хоног байх бөгөөд хугацаа хоцроосон өргөдөл, гомдол харьцангуй цөөн байна. Өргөдөл, гомдлын хугацааг хэтрүүлж шийдвэрлэх нь дараах шалтгаантай гэж дүгнэж болно.

– Иргэд өргөдөл, гомдол гаргах харьяаллаа тодорхой мэддэггүйн улмаас харьяаллын бус байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдол гаргадаг бөгөөд ингэснээр байгууллага хооронд шилжүүлэх, өргөдөл, гомдол гаргагчтай эргэн холбогдох шаардлага ойрхон тулгарах зэргээр хугацаа алддаг. /Тухайлбал, ял эдэлж байгаа хүнд Өршөөл үзүүлэх тухай хуулиар өршөөл үзүүлж, Ерөнхийлөгчийн зарлигаар уучлал үзүүлдгийг ялгаж мэддэггүйгээс Ерөнхийлөгчид хандан “өршөөл үзүүлэх тухай” хууль гаргах өргөдөл бичдэг/;

– Захиргааны байгууллага хоорондын уялдаа холбоо, хамтын ажиллагаа муу байдгаас зарим тохиолдолд байгууллагын чиг үүрэг, бүтцэд гарсан өөрчлөлтийг цаг

тухайд нь мэдээгүйн улмаас хугацаа хоцордог. Мөн өргөдөл, гомдолд дурдагдсан асуудлыг анхан шатны түвшинд шийдвэрлээд орхидог, шийдвэрийн хэрэгжилтэд тавих хяналт бараг байхгүйгээс гарах үр дагавар тодорхой бус, иргэний эрх ашиг, сонирхол хангагдахгүй үлддэг;

– Өргөдөл, гомдол гаргасан иргэд холбогдох материалаа бүрдүүлж өгөөгүй, эргээд холбоо барих гэхээр утсаа авдаггүй, холбогдох эх үүсвэрээ өөрчилсөн байдаг зэрэг иргэдээс өөрсдөөс хамаарах шалтгаан;

– Албан хаагчийн хариуцлагагүй байдлаас болох зэрэг шалтгаануудыг дурдаж болно.

4. Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг хуульд заасан хугацааны дотор шийдвэрлэх нь тодорхой эрх зүйн үр дагавар агуулдаг тул онцгой ач холбогдолтой заалт юм. Учир нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хугацаанд нь барагдуулах үүргээ биелүүлээгүй албан тушаалтан ИТБАТГӨГШтХ-ийн 21 дүгээр зүйлд заасан хариуцлага хүлээдэг.

Гэтэл УИХ-аас ЗтХ-ийн шинэчилсэн найруулгыг батлахдаа салбарын хуулиудад байсан хариуцлагыг нэгтгэн хуульчилсан бөгөөд ингэхдээ тэрхүү хуулиудын хариуцлагын хэсгийг хасаж, ЗтХ-д эш татах замаар зохицуулсан. Үүний дагуу ИТБАТГӨГШтХ-ийн холбогдох заалтад мөн адил өөрчлөлт оруулсан боловч ЗтХ-д тус хуулийг эш татаагүй, өргөдөл, гомдлыг хугацаа хоцроож шийдвэрлэсэн тохиолдолд хэрхэх талаар хэлбэр болон агуулгын хувьд зохицуулаагүй үлдээсэн нь шийдвэрлэх боломжтой байсан асуудлыг одоо хэрхэн шийдвэрлэх талаар эргэлзээ, тодорхойгүй байдлыг үүсгэж байна.

5. Өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх, хариу өгөх хугацааны зохицуулалт буюу “30”, “90” хоногууд нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх, хариу өгөхөд бодитой бөгөөд хангалттай хугацаа гэж үзэх үндэслэлтэй. Түүнчлэн тус зохицуулалт нь практикт хэрэгжиж байгаа бөгөөд өнөөгийн манай практикт нийцэж болох зохицуулалт юм. Харин хугацаатай холбогдох өөр бусад хүчин зүйлүүд буюу дээр дурдсан асуудлуудыг шийдвэрлэх шаардлага бодитоор тулгарч байх юм.

**4.2. Зөвлөмж**

Судалгааны хүрээнд хийсэн үнэлгээ, дүгнэлтийг үндэслэн дараах зөвлөмжийг гаргаж байна. Үүнд:

- Өргөдөл, гомдолд хариу өгөх, шийдвэрлэх хугацааг нэмж сунгах асуудлын хязгаарыг тодорхой хуульчлаагүйгээс хэдэн ч удаа сунгаж болох мэт ойлгогдож байх бөгөөд ингэснээр зарим тохиолдолд иргэдийн өргөдөл, гомдол шийдвэрлэгдэх хугацаа хойшлогдож болзошгүй асуудал байгаа бөгөөд практикт тухайн байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтнаас өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх журмыг батлахдаа сунгалтын хязгаарыг тогтоож байх тул хугацаа сунгалтын асуудлыг хуулиар тодорхой зохицуулах /Тухайлбал, 1 удаа эсхүл 2 удаа зэргээр давтамжийн тоог тодорхой тогтоох/;

- Иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авсны дараа 3-5 хоногийн дотор тухайн өргөдөл, гомдол гаргагчид мэдэгдсэнээр иргэн өргөдөл, гомдлынхоо хариуг авах хугацааны хаязгаарыг мэдэх болон хугацаандаа өргөдөл, гомдлын хариуг аваагүй тохиолдолд дээд шатны захиргааны байгууллагад гомдол гаргах эрх нь нээгдэх тул өргөдөл, гомдол гаргагчийн эрх, ашгийг хангах үүднээс энэ асуудлыг хуульчлах;

- Өргөдөл, гомдлыг хугацаанд нь шийдвэрлэх буюу захиргааны байгууллагын “шуурхай, тасралтгүй байх” зарчмыг хангах үүднээс байгууллага хоорондын уялдаа холбоог сайжруулах, иргэдэд өргөдөл, гомдол гаргах харьяаллын талаар үнэн зөв мэдээллийг сурталчлан таниулах;

- Хугацааг хэтрүүлсний улмаас албан тушаалтанд хүлээлгэх хариуцлагын асуудлыг ЭХ болон ЗтХ-д тодорхой тусгах зэрэг шаардлага байгааг анхааран үзэх учиртай.

Өөрөөр хэлбэл, өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх, хариу өгөх хугацааны одоогийн зохицуулалт нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх, хариу өгөхөд бодитой бөгөөд хангалттай хугацаа төдийгүй өнөөгийн практикт нийцэж байх тул хугацаанд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагагүй. Гагцхүү түүнтэй холбоотой дээр дурдсан бусад хүчин зүйлүүдийг шийдвэрлэх шаардлагатай байна.

**НОМ ЗҮЙ**

**НЭГ. ХУУЛЬ ТОГТООМЖ /Он дараалаар/**

- Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл (1992), №1
- Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл (1995), №7
- Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл (2011), №26
- Захиргааны ерөнхий хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл (2015), №28
- Нийтийн сонсголын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл (2015), №29
- Зөрчлийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл (2017), №24
- Эрүүгийн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхтгэл (2016), №7
- УИХ-ын 2016 оны 45 дугаар тогтоол “Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”
- УИХ-ын 2017 оны 11 дүгээр тогтоол “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”
- ЗГ-ын 2005 оны 67 дугаар тогтоол “Иргэдийн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэхтэй холбогдсон зарим арга хэмжээний тухай”
- ЗГ-ын 2011 оны 132 дугаар тогтоолын хавсралт “Зарим төрлийн гэмт хэргийн хохирогчид төрөөс нөхөн төлбөр олгох журам”
- ЗГ-ын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын зургаадугаар хавсралт “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”
- Нийслэлийн Засаг даргын 2013 оны А/1086 дугаар захирамж “Нийслэлийн нутгийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтанд хандаж иргэдээс гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай”
- Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын даргын 2013 оны А/80 дугаар тушаал “Иргэд, байгууллагаас ирүүлсэн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэхэд хяналт тавих журам”
- Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний ерөнхий газрын даргын 2015 оны А/194 дүгээр тушаал “Иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх журам”
- Биеийн тамир, спортын газрын даргын 2016 оны А/13 дугаар тушаал “Биеийн тамир, спортын газарт хандаж иргэдээс гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх журам”

**Хоёр. Ном, гарын авлага, судалгааны тайлан *//Үсгийн дараалаар/***

- Иргэдийн оролцоо төсөл. Ардчиллын хөгжил – Иргэний оролцоо ЭШБХ-ын эмхэтгэл. УБ., 2017 он
- Нээлттэй нийгэм форум. Өргөдөл, гомдлоо хэрхэн гаргах вэ? /Иргэдэд зориулсан гарын авлага/. УБ., 2006 он

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.legal.gov.mn

- Одгэрэл.П. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, 3 дахь хэвлэлт. УБ., 2016 он
- Совд.Г нар. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар. УБ., 2000 он
- УИХ-ын Тамгын газар. Судалгааны эмхэтгэл, XV боть. УБ., 2013 он
- УИХ-ын Тамгын газар. Судалгааны эмхэтгэл, XVII боть. УБ., 2014 он
- 1924, 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хуулиуд. Ханнс-Зайделийн сан. УБ., 2007 он
- Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар. Ханнс-Зайделийн сан. УБ., 2017 он
- ХЗЯ. Өргөдөл, гомдлын шийдвэрлэлтэд хийсэн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тайлан. УБ., 2015 он
- Чимид.Б. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэвлэл. УБ., 2017 он

**Гурав. Илтгэл, өгүүлэл, мэдээлэл, лавлагаа /Үсгийн дарааллаар/**

- Амаржаргал.П. “Бусад орнуудын парламент дахь өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтийн журам” (2013) УИХТГ, судалгааны эмхэтгэл: 328-334
- Бямбажаргал.А. “Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхийн хэрэгжилт, шинжилгээ” (2017) Ардчиллын хөгжил – Иргэний оролцоо ЭШБХ-ын эмхэтгэл: 67-90
- Оргилмаа.Р. “Иргэдийн өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтийн эрх зүйн орчин, бусад орны туршлага” (2014) УИХТГ, судалгааны эмхэтгэл: 206-218

**Дөрөв. Цахим эх сурвалж**

- “Check my service” – Иргэдээс Нийслэлийн захиргааны байгууллагуудад хандаж өргөдөл, гомдол гаргах цахим хэрэглүүр
- http://2012.parliament.mn/law/project/258/category/1 - Монгол Улсын Их Хурал, цахим хэлэлцүүлгийн хуудас /ИТБАТГӨГШтХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд холбогдох хавсралтууд/
- http://cabinet.gov.mn - Монгол Улсын Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын албан ёсны цахим хуудас
- http://legalacts.ru - ОХУ-ын хууль тогтоомжийн мэдээллийн цахим сан
- http://mojha.gov.mn/ - Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны албан ёсны цахим хуудас
- http://mpa.ub.gov.mn – Нийслэлийн хот төлөвлөлт, ерөнхий төлөвлөгөөний газрын албан ёсны цахим хуудас
- http://ub1200.mn – Иргэдээс Нийслэлийн захиргааны байгууллагуудад хандаж өргөдөл, гомдол гаргах цахим хуудас
- http://www.legalinfo.mn/ - Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем
- http://www.nicscommissioners.org – Умард Ирландын Төрийн албаны зөвлөлийн албан ёсны цахим хуудас
- http://www.nli.gov.mn/ - Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн албан ёсны цахим хуудас
- https://www.gov.uk/ - ИБУИНВУ-ын Засгийн газрын албан ёсны цахим хуудас


---o0o---

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

# ИРГЭНИЙ ХЭРЭГ ШҮҮХЭД ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХЭСЭГЧЛЭН ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 14-т “Монгол Улсын хууль, олон улсын гэрээнд заасан эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзвэл уул эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах, бусдын хууль бусаар учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх, өөрийн болон гэр бүлийн гишүүд, эцэг эх, үр хүүхдийнхээ эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх, өөрийгөө өмгөөлөх, хууль зүйн туслалцаа авах, нотлох баримтыг шалгуулах, шударга шүүхээр шүүлгэх, хэргээ шүүх ажиллагаанд биеэр оролцох, шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах, уучлал хүсэх эрхтэй...” гэж заажээ.

Мөн Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 5.3-т “Хууль заавал хэрэгждэг, хүн бүрт эрх тэгш, алагчлалгүй, шударга үйлчилдэг, итгэл хүлээсэн хүний эрхийн мэдрэмжтэй, шударга ёсны засаглалыг бэхжүүлэх зарчмыг баримтлана” гэж, 5.3.4-т “Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай болон Арбитрын тухай хуулийг шинэчлэн, иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцогчдын хоорондүүссэн эдийн болон эдийн бус баялагтай холбоотой маргааныг шийдвэрлэх эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгоно” гэж, 5.4.1-д “Хуулийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй болгож, иргэдэд чирэгдэлгүй, ялгаваргүй, тэгш, шударгаар үйлчлэх эрх зүйн орчинг цогцоор нь бүрдүүлнэ” гэж тус тус заасан байна.

Үүний дагуу Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зарим зүйл, заалт нь Үндсэн хууль болон дээрх үйл ажиллагааны хөтөлбөрт нийцэж байгаа эсэхийг тогтоох үүднээс хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхээр тус хүрээлэн 2018 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгасны дагуу уг үнэлгээг хийв.

Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх энэхүү үнэлгээний зорилго нь тус хуулийн хэрэгжилтийн явц дахь ололтыг бататгахын зэрэгцээ хуулийг хэрэгжүүлснээр гарч буй хүндрэл, бэрхшээл, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэн, цаашид зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлж, үнэлэлт дүгнэлт өгөх, зөвлөмж боловсруулахад оршино.

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн /цаашид ИХШХШтХ гэх/ хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх ажлыг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шаттайгаар хийж гүйцэтгэсэн бөгөөд төлөвлөх үе шатанд:

Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох;
Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох;
Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох;
Харьцуулах хэлбэрийг сонгох;
Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох;
Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох.

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Б.Ариунжаргал, У.Эрдэнэзаяа нар хамтран гүйцэтгэв.

**1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох**

Бид өдөр тутмын амьдралдаа хамгийн түгээмэл байдлаар иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцдог. Тиймээс ч нийгэмд үүсч буй маргааны дийлэнх хувийг иргэний эрх зүйн маргаан эзэлдэг.

Түүнчлэн, дэлхийн улс орнуудын эдийн засаг, нийгэм, технологийн хурдацтай хөгжилтэй холбоотойгоор иргэдийн хооронд үүсч буй эрх зүйн харилцааны төрөл нэмэгдэж байгаа нь эрх зүйн маргааныг улам төвөгтэй, нийгмийн олон талт харилцааг хамарсан шинжтэй болгож байна.[2]

Иймхүү иргэний эрх зүйн харилцаанаас үүссэн маргааныг шийдвэрлэхийн тулд талуудын эрхийг хангах, хамгаалах зайлшгүй шаардлагатай тулгардаг бөгөөд иргэдийн эрх, эрх чөлөөг хамгаалж, хангах шүүхийн үйл ажиллагааны нэгэн төрөл нь иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаа юм. Энэ нь иргэд, хуулийн этгээд шүүхэд хандаж, нэхэмжлэл, өргөдөл, хүсэлт гаргах, шүүгч нэхэмжлэл, өргөдөл хүсэлтийн шаардлагыг хангах, захирамж гарган иргэний хэрэг үүсгэх, иргэний хэргийг шүүх хуралдаанаар хэлэлцэн шийдвэрлэх, анхан шатны шүүхийн шийдвэрт давж заалдах болон хяналтын гомдол гаргах, эдгээр гомдлыг зохих шатны шүүхээр хянан хэлэлцэж магадлал, тогтоол гаргах, шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэх гэх мэт хуульд заасан олон төрлийн үйл ажиллагаатай холбоотой.[3]

Монгол Улс ИХШХШтХ-ийг 2002 оноос дагаж мөрдөж эхэлснээс хойш арван зургаан жилийг ардаа үүдээд байна. Энэ хугацаанд ИХШХШтХ-ийн алдаа дутагдал, эрх зүйн хийдлийг арилгахтай холбоотой хэд хэдэн удаа хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, уг хуулийн практикт хэрэгжихэд хүндрэлтэй заалт, түүнийг хэрхэн засаж сайжруулах талаар эрдэмтэн, судлаачид өөр өөрийн байр суурийг илэрхийлсээр ирсэн билээ.

Өөрөөр хэлбэл, ИХШХШтХ нь харьцангуй тогтвортой үйлчилж ирсэн боловч хуулийн зарим бүлгүүд хоорондоо логик уялдаа холбоо муутай, иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүйн тулгуур ба тусгай зарчмууд бүрэн хэмжээгээр тусгагдаж чадаагүй, хуулийн зарим зохицуулалтууд тодорхой бус зэргээс болж зарим талаар хэрэглэхэд хүндрэл учирч шүүхийн шийдвэр өөрчлөгдөж, хүчингүй болоход нөлөөлж байна.[4]

Тухайлбал, ИХШХШтХ-ийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт “Давж заалдах журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэж буй шүүх зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянан үзнэ” хэмээн заасан нь практикт ажиллаж буй шүүгч, өмгөөлөгч болон тус салбарын эрдэмтэн, судлаачдын дунд өнөөдрийг хүртэл маргаан дагуулсаар байна. Иймд хуулийн дээрх заалтыг өмгөөлөгч, шүүгчид хэрхэн ойлгож, хэрэглэдэг цаашлаад уг зохицуулалтын хэрэгжилтийг судлан, үүсэн бий болсон асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх гарц, гаргалгааг олохын тул энэхүү зохицуулалтыг судлах зайлшгүй шаардлага бий болсон хэмээн үзэж байна.

Мөн тус хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.1 дэх хэсэгт заасан “Прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох” зохицуулалт нь өнөөдрийг хүртэл практикт хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээлийг бий болгосоор байгаа билээ. Иймд энэхүү үнэлгээгээр дээрх дурдсан зохицуулалтуудын хэрэгжилтийг үнэлэх болно.

[2] 2016 оны 12 сарын 19-ний өдөр зохион байгуулагдсан “ИХШХШтХ-ийн хэрэгжилтэд гарч буй хүндрэл, бэрхшээл” сэдэвт хэлэлцүүлэгт илтгэсэн УДШ-ийн Иргэний хэргийн танхимын шүүгч Г.Цагаанцоожын илтгэлээс.

[3] 2016 оны 12 сарын 19-ний өдөр зохион байгуулагдсан “ИХШХШтХ-ийн хэрэгжилтэд гарч буй хүндрэл, бэрхшээл” сэдэвт хэлэлцүүлгийн тэмдэглэлээс.

[4] Д.Хуяг, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн тухай, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, №2, 2016 он, 68 дахь тал.

**1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох**

Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох ажиллагаа нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг судлах явцад агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, нөлөөлөл үзүүлэх гол зохицуулалтыг тодорхойлоход чиглэдэг.

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт бүхэлд нь үнэлгээ хийхэд ихээхэн цаг хугацаа, хөдөлмөр, зардал шаардагдана. Иймд хуулийн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлэх зарим зохицуулалтыг тусгайлан сонгож, үнэлгээ хийх нь илүү үр дүнтэй байдаг.

ИХШХШтХ-ийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд нөлөө үзүүлэх 31 дүгээр зүйлийн 31.1 дэх хэсэгт заасан прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох тухай заалт болон тус хуулийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт заасан давж заалдах журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэж буй шүүх зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянан үзэх тухай зохицуулалтын эерэг, сөрөг талыг судалж, хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээг хийхээр судалгааны хүрээг тогтоосон.

**1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох**

“Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу ИХШХШтХ-ийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг баримталж, мөн үнэлгээний хүрээ, онцлогоос хамааран дараах хоёр шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон болно.

1. Зорилгод хүрсэн түвшин;
2. Практикт нийцэж байгаа байдал.

1.3.1. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

ИХШХШтХ-ийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Энэ хуулийн зорилт нь иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцогчдын хооронд үүссэн иргэний эрх зүйн маргааныг шүүх иргэний хэрэг үүсгэн хянан шийдвэрлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино” хэмээн тодорхойлжээ.

Энэхүү үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо дээр дурдсан зорилтыг хангахтай холбогдуулан тусгасан зүйл, заалтын нэг болох ИХШХШтХ-ийн 31 дүгээр зүйлийн 31.1 дэх хэсэг, мөн хуулийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт заасан заалтыг сонгож “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлгээг хийлээ. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 1. Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалтууд*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | 31 дүгээр зүйлийн 31.1 дэх хэсэг | 31.1.Прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд энэ хуулийн 25 дугаар зүйлд заасны дагуу төрийн нэрийн өмнөөс оролцоно. |
| 2 | 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэг | 166.4.Давж заалдах журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэж буй шүүх зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянан үзнэ. |

1.3.2. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

Энэхүү шалгуур үзүүлэлт нь тухайн хууль тогтоомжийн зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, түүний эерэг, сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлоход чиглэгддэг.

ИХШХШтХ-ийн 31 дүгээр зүйлийн 31.1 дэх хэсэгт заасан прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох тухай заалт, мөн тус хуулийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт заасан давж заалдах журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэж буй шүүх зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянах тухай зохицуулалтууд нь практикт нэлээд маргаан дагуулдаг заалтууд юм.

Судалгааны энэ хэсэгт “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох тухай зохицуулалт болон давж заалдах журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэхдээ шүүх зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянан үзэх тухай зохицуулалтыг сонгож, уг зүйл, заалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, түүний эерэг болон сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд гарч буй хүндрэл, бэрхшээл байгаа эсэхийг тодорхойлохыг зорьсон болно.

ИХШХШтХ-ийн 31 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан заалт нь төрийн эрх ашиг зөрчигдсөн хэмээх ойлголтыг хууль болоод УДШ-ийн 263 дугаар тогтоолоор хангалттай тодорхой, ойлгомжтой байдлаар тайлбарлаагүйгээс прокуроруудын дунд энэхүү ойлголтыг хэрхэн авч үзэх нь өнөөдрийг хүртэл эргэлзээтэй байдлыг бий болгосоор байна.

ИХШХШтХ-ийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт заасан “давж заалдах журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэхдээ шүүх зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянан үзэх” тухай зохицуулалт нь практикт хэд хэдэн асуудлыг дагуулж байна. Тухайлбал, хууль д заасан дээрх үндэслэлийг хангахын тулд давж заалдах шатны шүүх хэрэг хянан шийдвэрлэхдээ гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянан үзэж, хэргийг буцааж буй нь иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг удаашруулахад хүргэж байгаа нь ажиглагдаж байна.

Иймд ИХШХШтХ-ийн 31 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг болон мөн хуулийн 166 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан заалтыг сонгон судалсан болно.

Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 2. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | 31 дүгээр зүйлийн 31.1 дэх хэсэг | 31.1.Прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд энэ хуулийн 25 дугаар зүйлд заасны дагуу төрийн нэрийн өмнөөс оролцоно. |
| 2 | 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэг | 166.4.Давж заалдах журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэж буй шүүх зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянан үзнэ. |

**1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох**

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ үнэлэх болсон шалтгаан, үнэлгээний хүрээ, шалгуур үзүүлэлт зэргийг харгалзан дор дурдсан харьцуулах хэлбэрүүдээс сонгоно. Үүнд:

- Байх ёстой болон одоо байгаа;
- Хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойших;
- Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших;
- Тохиолдол судлах.

Судалгааны явцад дээрх харьцуулах хэлбэрээс ИХШХШтХ-ийн сонгон авсан зохицуулалтыг хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг судлан үзнэ.

**1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох**

Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолохдоо сонгосон шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр ИХШХШтХ-ийн сонгон авсан хэсэгт тохируулан дараах таамаглал дэвшүүлж, асуулт боловсруулаа.

Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1.*** ИХШХШтХ-ийн 31 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох тухай зохицуулалт зорилгодоо хүрсэн эсэх?

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2.*** ИХШХШтХ-ийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт заасан давж заалдах журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэж буй шүүх зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянан үзэх тухай зохицуулалт зорилгодоо хүрсэн эсэх?

Практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1.*** ИХШХШтХ-ийн 31 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох тухай зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2.*** ИХШХШтХ-ийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт заасан давж заалдах журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэж буй шүүх зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянан үзэх тухай зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

**1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох**

Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд үнэлгээ хийх хуулийн зүйл, заалтын зорилгод хүрсэн түвшин, практик хэрэгжилтийг илрүүлэх зорилгоор баримт бичиг, судалгааны тайлан, илтгэл, өгүүлэл уншиж, судлах, харьцуулалт хийх, шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч, судлаачидтай уулзаж ярилцлагын судалгааны аргаар санал авах зэрэг ажлуудыг хийж гүйцэтгэсэн бөгөөд аргачлалын 3.7.3-т мэдээлэл цуглуулах дөрвөн аргыг тодорхойлсноос байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах, холбогдох субъектээс судалгаа авах гэсэн хоёр аргыг сонгон үнэлгээ хийх мэдээллийг цуглуулсан болно.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

ИХШХШтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх судалгааны мэдээллийг цуглуулахдаа баримт бичгийн судалгаа, шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч, судлаачдаас ярилцлага авч энэхүү судалгааг хийж гүйцэтгэв.

Баримт бичгийн судалгаа: ИХШХШтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ дор дурдсан хууль тогтоомж, дүрэм, журам, эрдэмтэн, судлаачдын эрдэм шинжилгээний бүтээлүүд, илтгэл, өгүүлэл, тайланг ашигласан болно. Үүнд:

**Хууль, эрх зүйн акт**

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992, №1;

Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002, №8;

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016, №9;

Эрүүгийн хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017, №23;

Прокурорын байгууллагын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002, №29;

Прокурорын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017, №24;

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1996, №11;

Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр, Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоол;

Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай Монгол Улсын хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай, УДШ-ийн 2002 оны 7 сарын 24-ний өдрийн 236 дугаар тогтоол;

УДШ-ийн 2009 оны 11 сарын 30-ны өдрийн 5 дугаар зөвлөмж, Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хянах давж заалдах шатны шүүхийн бүрэн эрх, хэмжээ, хязгаар;

Улсын Ерөнхий Прокурорын 2015 оны А/88 тоот дугаар тушаалаар батлагдсан Прокурор шүүх хуралдаанд төрийг төлөөлөх ажлын аргачилсан заавар;

Улсын Ерөнхий Прокурорын 2017 оны А/62 тоот дугаар тушаалаар батлагдсан Прокурор шүүх хуралдаанд төрийг төлөөлөх ажлын аргачилсан заавар.

**Судалгааны тайлан, эмхэтгэл**

Монгол Улсын шүүхийн тайлан /2017 он/, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2018 он;

**Ном, сурах бичиг, гарын авлага, сэтгүүл**

Д.Хуяг, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүйн үндсэн болон тулгамдсан асуудлууд, 2013 он;

З.Мөнхжаргал, Монгол Улсын иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүй /ерөнхий анги/, 2009 он;

Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүй /ерөнхий анги/, МУИС-ХЗС, 2011 он;

Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар, УДШ, 2007 он;

Юпп Ёоахимски, Монгол Улсын иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар, 2004 он;

Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүй /гарын авлага/, ХЗДХЯ, 2007 он;

Тушаал, заавар, журмын эмхэтгэл, УЕПГ, 2017 он;

Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, ХЗҮХ, 2016 он, №2;

Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, ШЕЗ, 2017 он, №3;

Монголын төр, эрх зүй сэтгүүл, УДШ, 2014 он, №2 (76);

Монголын төр, эрх зүй сэтгүүл, УДШ, 2018 он, №2 (91);

Эрх зүй сэтгүүл, МУИС-ХЗС, 2003 он, №10-11;

Эрх зүй сэтгүүл, МУИС-ХЗС, 2014 он, №4 (30).

**Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл**

Н.Батзориг, Давж заалдах шатны шүүхээс шийдвэрийг хянан үзэх хэмжээ хязгаар /Гар бичмэлийн эрхтэй/, 2017 он.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

**Холбогдох субъектээс авсан судалгаа**

Ярилцлагын арга: ИХШХШтХ-ийн холбогдох зүйл, заалтын хэрэгжилтийн бодит байдал, хууль хэрэглээнд тулгамдаж буй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг тодруулахаар шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч, судлаачдын төлөөлөлтэй ярилцлага хийсэн.

Судалгааны анхдагч мэдээллийг ярилцлагын аргаар практикт ажиллаж буй шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч, судлаачдаас авсан тул илүү бодитой, үр дүнтэй байдлыг хангаж чадна гэж үзсэн болно.

**ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Үнэлэх үе шатанд ИХШХШтХ-ийн 31 дүгээр зүйл болон мөн хуулийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт заасан заалтад сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлгээ хийсэн.

**3.1. "Зорилгод хүрсэн түвшин" шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал**

ИХШХШтХ-ийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Энэ хуулийн зорилт нь иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцогчдын хооронд үүссэн иргэний эрх зүйн маргааныг шүүх иргэний хэрэг үүсгэн хянан шийдвэрлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино" гэж заажээ. Иймд уг хуулийн бүхий л зохицуулалт энэхүү үндсэн зорилтыг хангахад чиглэн үйлчлэх учиртай.

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1.*** ИХШХШтХ-ийн 31 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох тухай зохицуулалт зорилгодоо хүрсэн эсэх?

31.1.Прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд энэ хуулийн 25 дугаар зүйлд заасны дагуу төрийн нэрийн өмнөөс оролцоно.

**Үнэлгээ:**

ИХШХШтХ батлагдсан эхний үеүүдэд төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд прокурор дийлэнх тохиолдолд оролцож эхэлсэн бөгөөд хуулийн нарийвчилсан зохицуулалт дутуу, хуулийг тайлбарласан УДШ-ийн тайлбар нь хуулийнхаа үзэл баримтлалтай зөрчилтэйгээс сүүлийн жилүүдэд иргэний эрх зүйн маргаанд прокурор оролцох нь харьцангуй багассан.[5]

Прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох тухай зохицуулалт нь 2002 оны Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд тусгагдсан онцлог зохицуулалт юм. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн үзэл баримтлал, уг зохицуулалтыг хуульчлах болсон тухайн үеийн улс төр, нийгэм, эдийн засгийн шалтгаан зэргийг дурдалгүй өнгөрч болохгүй.

Тухайн үед төрийн байгууллага иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцохдоо ихэнх маргаанд ялагддаг, тусгайлан өмгөөлөгч авах хөрөнгө санхүүгийн бололцоогүйгээс мэргэшсэн мэтгэлцэгч тал болох өмгөөлөгчтэй мэтгэлцэж чаддаггүй, иймээс өөрт ашигтай шийдвэр гаргуулдаггүй гэсэн дүгнэлтэд хүрч байсан бөгөөд энэхүү мэргэжлийн мэтгэлцэгчтэй адил байж төрийг төлөөлөн мэтгэлцэж чадах субъект бол прокурор юм гэсэн үзэл баримтлал энэ үеэс бий болсон байна. Энэ тохиолдолд мэргэжлийн хуульч болох прокурор нь төрийн нэрийн өмнөөс шүүх хуралдаанд оролцдог субъект болохын хувьд төрийг үнэ төлбөргүйгээр өмгөөлөх боломжтой гэсэн үзэл баримтлалаар энэхүү зохицуулалт хуульд тусгалаа олсон

[5] 2016 оны 12 сарын 19-ний өдөр зохион байгуулагдсан "ИХШХШтХ-ийн хэрэгжилтэд гарч буй хүндрэл, бэрхшээл" сэдэвт хэлэлцүүлэгт УЕПГ-ын хяналтын прокурор, Х.Батчимэг "Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд прокурор оролцоход гарч буй хүндрэл бэрхшээл" сэдэвт илтгэлээс.

байдаг.[6]

Өөрөөр хэлбэл, ИХШХШтХ-ийн 31 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох тухай зохицуулалтыг хуульчлах болсон зорилго нь төрийн ашиг сонирхол зөрчигдөхөд төрийн зөрчигдсөн ашиг сонирхол, эрхийг хамгаалах этгээд тодорхойгүй байсныг зохицуулах зайлшгүй шаардлага бий болсонтой холбоотой гэж дүгнэж болохоор байна.

Энэхүү зохицуулалт хуульчлагдсанаар ИХШХШтХ-д зааснаар прокурор иргэний хэрэгт зохигчоор оролцох, эрх эдэлж, үүрэг хүлээх боломжийг бий болгосон юм. Гэсэн хэдий ч өнөөдрийг хүртэл практикт төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн иргэний хэрэг бүрт прокурор зохигч болон оролцдоггүй. Зарим тохиолдолд төрийн байгууллага прокурорыг иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцуулах хүсэлт гаргасан хэдий ч прокурор тухайн хүсэлтэд дурдсан үндэслэл нь төрийн ашиг сонирхолд зөрчигдсөн гэж үзэх үндэслэлд хамаарахгүй байна гэсэн үндэслэлээр иргэний хэрэгт оролцохоос татгалздаг байна.

Энэ нь төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэх ойлголтыг тодорхой байдлаар тайлбарлаагүй, хуулийн зохицуулалт, хуулийг тайлбарласан УДШ-ийн тайлбар нь хуулийнхаа үзэл баримтлалтай зөрчилдсөнтэй холбоотой хэмээн прокурорууд тайлбарлаж байна.

Түүнчлэн, практикт прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох тохиолдол одоо ч гольдролдоо ороогүй, эрх зүйн нарийвчилсан зохицуулалтгүй ерөнхий байдлаар хэрэгжсээр байна. Дээрхээс дүгнэвэл хуулийн энэхүү зохицуулалт зорилгодоо бүрэн хүрээгүй хэмээн үзэж болох юм.

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2.*** ИХШХШтХ-ийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт заасан давж заалдах журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэж буй шүүх зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянан үзэх тухай зохицуулалт зорилгодоо хүрсэн эсэх?

> 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэг. Давж заалдах журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэж буй шүүх зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянан үзнэ..

**Үнэлгээ:**

Давж заалдах шатны шүүх иргэний хэргийг хянах хэмжээ хязгаар гэдэгт уг шүүх анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хянаж байгаа цар хүрээг хамааруулан авч үздэг бөгөөд давж заалдах шатны шүүх хэргийг бүхэлд нь эсхүл гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлан хянадаг хоёр хандлага байдаг.

Манай улсын хувьд ИХШХШтХ-ийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт “Давж заалдах журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэж буй шүүх зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүйгээр хэргийг бүхэлд нь хянан үзнэ” гэж заасан нь шүүхийн шийдвэрийг хууль ёсны ба үндэслэлтэй болсон эсэхийг хянахын зэрэгцээ гомдолд дурдсан үндэслэлээс гадна гомдол гаргаагүй нөхцөл байдлыг хянахаар ойлгогдож байна.

Гэтэл гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянан үзэх тухай энэ зохицуулалт нь мэтгэлцэх болон диспозитив зарчимтай нийцэж байгаа эсэх нь маргаантай байдаг.[7]

Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх эрх зүйд диспозитив зарчим хэрэгжинэ гэдэг нь хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа зохигчийн санаачилга буюу хүсэлтийн үндсэн

[6] Мөн тэнд.

[7] Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар, УДШ, УБ., 2007 он, 381 дэх тал.

дээр явагдана.[8] Энэхүү зарчим нь иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны өвөрмөц зарчмын нэг бөгөөд иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны гол хөдөлгөгч хүч нь уг ажиллагаанд оролцож байгаа этгээдийн санаачилга байдагтай холбоотой.

Диспозитив зарчим нь шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж, иргэний хэрэг үүсэхээс эхлээд шүүх хуралд бэлтгэх зэрэг хэрэг нэг үе шатнаас нөгөө үе шатанд шилжих, хэргийг шүүх хуралдаанаар хэлэлцэж шийдвэр гаргасны дараа зохигч давж заалдах шатанд гомдол гаргаж хэргээ хянуулах, мөн хяналтын шатаар хэргээ хянуулах тухай гомдол гаргах зэрэг иргэний хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны бүх үе шатанд хамаардаг.[9]

Гэтэл хэргийг бүхэлд нь хянах энэхүү үзэл баримтлал нь дистозитив ба мэтгэлцэх зарчимтай зөрчилдөж, одоогийн зах зээлийн эдийн засгийн харилцаа, зүй тогтол, өмчлөгчдийн чөлөөт сэтгэлгээ, бүрэн эрхт байдал, үйл ажиллагаатай зарим талаар нийцэхгүй хэмээн үзэж байна. Тухайлбал, давж заалдах шатны шүүх хэргийг бүхэлд нь хянана гэдэг үзэл баримтлал нь давж заалдах шатны шүүх хэргийг хянахдаа социалист нийгмийн үед төрийн эрх ашгийг хамгаалахад голлон анхаарч, хувийн шинжтэй харилцаа буюу хувийн ашиг сонирхлыг хамгаалах асуудалд бага анхаардаг байсантай холбоотой.[10]

Энэ нь зөвхөн онолын шинжтэй асуудал байсан бөгөөд учир нь тэр үед хувийн өмч гэж байгаагүй, тухайн үеийн нийгмийн байгуулалд зөвхөн төрийн өмч голлох үүрэгтэй байсан учир хувийн ашиг сонирхлоос төрийн ашиг сонирхол нь ямагт дээгүүр тавигдаж, давамгай байдалтай байснаас давж заалдах шатны шүүх хэргийг давж заалдах гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлахгүйгээр төрийн ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор хэргийг бүхэлд нь хянадаг байсан гэж үзэж болно. Өөрөөр хэлбэл, давж заалдах шатны шүүх гомдол гаргагчийн гомдолд дурдсан хүсэлтэд бага ач холбогдол өгч, гомдолд дурдаагүй зүйлийг авч хэлэлцэж, зарим талаар давж заалдах гомдол гаргагчид өөрт нь ашиггүй байдлаар анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг өөрчлөх буюу хүчингүй болгоно гэсэн утгыг бас давхар агуулдаг байна.[11]

УДШ-ийн 2002 оны 263 дугаар тогтоолын 24 дүгээр заалтад "... хэргийг бүхэлд нь хянана" гэдэг нь зохигч талын нэг нь давж заалдсан, мэтгэлцэж байгаа нөгөө тал нь хяналтын журмаар гомдол гаргасан тохиолдолд давж заалдах журмаар хянан шийдвэрлэх бөгөөд ийнхүү шийдвэрлэхдээ уг хэргийн нотлох баримт хийгээд үйл баримт, түүнд үнэлэлт дүгнэлт өгсөн байдал, шүүхийн шийдвэрийн эрх зүйн үндэслэлийг бүхэлд нь хянан шийдвэрлэхийг хэлнэ" гэжээ. Энэ нь давж заалдах шатны шүүх гомдол гаргагчийн гомдолдоо дурдсан хүсэлтэд бага ач холбогдол өгч, гомдолд дурдаагүй зүйлийг авч хэлэлцэж, зарим талаар анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг өөрчлөх буюу хүчингүй болгоно гэсэн утгыг агуулдаг байна. Өөрөөр хэлбэл, гомдол гаргагчийн эрх зүйн байдлыг дордуулахгүй байх зарчмыг алдагдуулж байна гэж үздэг судлаачид цөөнгүй байдаг.

Мөн хуулийн энэхүү зохицуулалтыг давж заалдах шатны шүүх гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлагдахгүй шийдвэр гаргах эрх олгосон зохицуулалт гэж үздэг.

УДШ-ийн 2009 оны 11 сарын 30-ны өдрийн 5 дугаар зөвлөмжийн 2.2-т "Шүүхийн алдааг нотлох давж заалдах шатны шүүхийн нотолгооны зүйл:

---

[8] Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүй /ерөнхий анги/, МУИС-ХЗС, УБ., 2011 он, 43 дахь тал.

[9] Мөн тэнд, 44 дэх тал.

[10] Д.Хуяг, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүйн үндсэн болон тулгамдсан асуудлууд, УБ., 2013 он, 238 дахь тал.

[11] Мөн тэнд.

- Гомдлын үндэслэлд туссан үйл баримт;
- Гомдолд гарсан хариу тайлбарын үндэслэлд туссан үйл баримт;
- Гомдол болон хариу тайлбарын аль алинд нь тусгагдаагүй боловч зайлшгүй тогтоох шаардлагатай үйл баримт зэргээс бүрдэнэ гэж заасан.

Нэгэнт давж заалдах шатны шүүх хэргийг гомдол гарсан тохиолдолд хянан хэлэлцдэг тул гомдолд болон түүнд өгсөн хариу тайлбарт тусгагдсан үйл баримтад тулгуурлан анхан шатны шүүхийн шийдвэр алдаатай, эсхүл алдаагүй байгааг хянаж үзнэ. Гэхдээ давж заалдах гомдол гаргах хуульд заасан тодорхой үндэслэл байдаггүй, эсрэг сонирхолтой талууд шүүхийн шийдвэрт бодит бус үндэслэлээр ч гомдол гаргах боломжтой тул шүүх зөвхөн гомдолд дурдсан үйл баримтад л тулгуурлавал шүүхийн шийдвэрийг бүрэн дүүрэн хянаж чадахгүй юм. Тийм ч учраас ИХШХШтХ-ийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт зааснаар давж заалдах шатны шүүх зөвхөн гомдолд заасан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянахаар зохицуулжээ.[12]

Мөн ИХШХШтХ-ийн 6 дугаар зүйлд заасны дагуу мэтгэлцэх зарчим нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны бүх шатанд хэрэгжих ёстой бөгөөд “тайлбарыг гагцхүү зохигч талууд гаргана (ИХШХШтХ-ийн 6.5 дахь хэсэг)” гэсэнтэй зөрчилдсөн байж болох юм.[13]

Энэ мэтчилэн дээрх зохицуулалт нь өнөөдрийг хүртэл практикт болон онолын хувьд судлаачдын дунд маргаан дагуулсаар байна.

Түүнчлэн, хуульд давж заалдах журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэж буй шүүх зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянан үзнэ гэж заасан учир давж заалдах шатны шүүх талуудын мэтгэлцэх эрх зөрчигдсөн гэж талуудаас гомдол гаргаагүй байхад нь шүүгч хуулийн уг заалтыг хэрэгжүүлэхийн тулд хэргийг бүхэлд нь хянаж, буцаах тохиолдол гардаг.

Иймд хуулийн энэхүү зохицуулалт нь зорилгодоо бүрэн хүрээгүй хэмээн дүгнэж болох юм.

### 3.2. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1.*** ИХШХШтХ-ийн 31 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох тухай зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

31.1.Прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд энэ хуулийн 25 дугаар зүйлд заасны дагуу төрийн нэрийн өмнөөс оролцоно.

**Үнэлгээ:**

ИХШХШтХ-д зааснаар прокурор иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцоход үндсэн 2 нөхцөл бүрдсэн байхыг шаардаж байна.

1. Прокурор хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцуулах тухай төрийн байгууллагын хүсэлт байхыг;

---

[12] Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хянах давж заалдах шатны шүүхийн бүрэн эрх, хэмжээ, хязгаар, УДШ-ийн 2009 оны 11 сарын 30-ны өдрийн 5 дугаар зөвлөмж.

[13] Н.Норовсамбуу, Иргэний процессын эрх зүй дэх давж заалдах гомдол гаргагчийн эрх зүйн байдлыг дордуулахыг хориглох зарчим, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, ШЕЗ, 2017 он, №3, 86 дахь тал

2. Төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн байхыг шаардаж байгаа юм.[14]

Төрийн байгууллага нь хуульд заасан эрх, хуулиар хамгаалагдсан ашиг сонирхлоо зөрчигдсөн гэж үзэж эрхээ сэргээлгэхээр нэхэмжлэл гаргах болон хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй эсхүл зохих ёсоор биелүүлээгүй талаар нэхэмжлэгч талын шаардлагаар хариуцагч болсон тухайн маргааныг шүүхийн журмаар шийдвэрлэхээр прокурорт бичгээр хандсан үйл ажиллагааг төрийн байгууллагын хүсэлт гэнэ гэж тодорхойлсон байдаг.[15]

Төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэдгийг хэрхэн ойлгож, хэрэглэх талаар УДШ-ийн 2002 оны 263 дугаар тогтоолд " ... прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзэх" үндэслэлд Монгол Улсын Их Хурал, Засгийн газар нь хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх, төрийн өмчийн зүйлийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах, төрөөс төлөх нөхөн төлбөр, олговор зэрэг асуудлаар Үндсэн хууль болон бусад хуулиар тодорхойлсон эрх, үүргээ хэрэгжүүлэх, иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцох явцад маргаантай асуудлыг шүүхээр шийдвэрлүүлэх зайлшгүй шаардлагатай тохиолдолд уул асуудлыг хариуцах төрийн байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээд байхгүй, тийм этгээд бий боловч тэрээр нэхэмжлэл гаргахаас татгалзсан, эсхүл нэхэмжлэл гаргах боломжгүй /эрх нь дуусгавар болсон, эрхийг түдгэлзүүлсэн, зогсоосон зэрэг/ байхыг ойлгоно..." гэж тайлбарлажээ.

Гэсэн хэдий ч энэхүү тогтоолд тухайн асуудлыг хариуцах төрийн байгууллага албан тушаалтан байхгүй бол прокурорт ямар байгууллага хүсэлт тавих нь тодорхойгүй байгаа юм.[16]

Түүнчлэн, ИХШХШтХ-ийн 31 дүгээр зүйлийн 31.1 дэх хэсэгт заасан зохицуулалтаас харвал төрийн байгууллага хүсэлт гаргасан л бол прокурор иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцож болохоор хуульчилсан байна. Гэтэл УДШ-ийн 2002 оны 263 дугаар тогтоолын 7 дахь хэсэгт "... маргаантай асуудлыг шүүхээр шийдвэрлүүлэх зайлшгүй шаардлагатай тохиолдолд уул асуудлыг хариуцах төрийн байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээд байхгүй, тийм этгээд бий боловч тэрээр нэхэмжлэл гаргахаас татгалзсан, эсхүл нэхэмжлэл гаргах боломжгүй" тохиолдолд л прокурор оролцохоор заасан нь иргэний хэргийн шүүх хуралдаанд прокурор оролцох боломжийг илүү хязгаарлаж өгсөн байна.

**ШИГТГЭЭ 1**

Прокурор ИХШХШтХ-д заасан үндэслэлийг баримтлан Иргэний шүүх хуралд орох гэхэд шүүх УДШ-ийн 2002 оны 7 сарын 24-ний өдрийн 263 дугаар тогтоолын тайлбарыг үндэслэн, прокурор шүүх хуралдаанд оролцох боломжгүй гэсэн тайлбарыг өгдөг.

*Прокурорын ярилцлагаас...*

Монгол Улсын хууль тогтоомжид прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох боломжийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, салбар хууль хийгээд бусад эрх зүйн актуудад дараах байдлаар тусгасан байна. Үүнд:

1.Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавин зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Прокурор хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавьж, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцоно";

2.ИХШХШтХ-ийн 31 дүгээр зүйлийн 31.1 дэх хэсэгт заасан "Прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд энэ хуулийн 25 дугаар зүйлд заасны дагуу төрийн нэрийн өмнөөс оролцоно";

[14] Сум дундын 12 дугаар шүүхийн шүүгч З.Нандинцэцэг, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд прокурор оролцох, Монголын төр, эрх зүй сэтгүүл, 2014 он, №2 (76), 32 дахь тал.

[15] Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн тайлбар, 2001 он.

[16] Сум дундын 12 дугаар шүүхийн шүүгч З.Нандинцэцэг, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд прокурор оролцох, Монголын төр, эрх зүй сэтгүүл, 2014 он, №2 (76), 33 дахь тал.

3.Прокурорын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1 дэх хэсэгт “Прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр, нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлт, эсхүл өөрийн санаачилгаар захиргааны болон иргэний хэрэг шүүхээр хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд зохигчоор, эсхүл гуравдагч этгээдээр оролцоно”;

4.Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай Монгол Улсын хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай УДШ-ийн 2002 оны 7 сарын 24-ний өдрийн 236 тогтоолын 7 дахь хэсэгт “...хуулийн 31.1 дэх заалтын “Прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл өөрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд …төрийн нэрийн өмнөөс оролцоно” гэсний “төрийн байгууллагын хүсэлт” -д Монгол Улсын Их хурал, Засгийн газар болон тэдгээрээс эрх олгосон байгууллагаас Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төрийг төлөөлүүлж прокурорыг оролцуулах хүсэлтийг бичгээр гаргасныг хамааруулан ойлгоно.

Прокурор төрийг төлөөлж иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцохдоо хуулийн 25 дугаар зүйлд заасан хэргийн оролцогчийн эрх, үүргийг хэрэгжүүлнэ. Энэ заалтын “прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзэх” үндэслэлд Монгол Улсын Их Хурал, Засгийн газар нь хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх, төрийн өмчийн зүйлийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах, төрөөс төлөх нөхөн төлбөр, олговор зэрэг асуудлаар Үндсэн хууль болон бусад хуулиар тодорхойлсон эрх, үүргээ хэрэгжүүлэх, иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцох явцад маргаантай асуудлыг шүүхээр шийдвэрлүүлэх зайлшгүй шаардлагатай тохиолдолд уул асуудлыг хариуцах төрийн байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээд байхгүй, тийм этгээд бий боловч тэрээр нэхэмжлэл гаргахаас татгалзсан, эсхүл нэхэмжлэл гаргах боломжгүй /эрх нь дуусгавар болсон, эрхийг түдгэлзүүлсэн, зогсоосон зэрэг/ байхыг ойлгоно”;

5.УДШ-ийн 2010 оны 6 сарын 2-ний өдрийн “Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь хэргийн оролцогчдын эрх зүйн байдлын тухай” 2 дугаартай зөвлөмжид:

Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд прокурор оролцох, бусдын эрх ашгийг хамгаалж байгаа этгээд оролцох журмыг ИХШХШтХ-ийн 31 дүгээр зүйлд тодорхойлжээ. Хуулийн энэ заалтыг хэрэгжүүлэхэд дараах хоёр үндсэн нөхцөлийг харгалзан үзнэ. Үүнд:

- Төрийн байгууллага иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд прокурор оролцуулах хүсэлт гаргасан байх;
- Прокурор оролцуулах тухай хүсэлт нь төрийн эрх ашиг зөрчигдсөн тохиолдолд үндэслэсэн байх.

Эдгээр нөхцөлд прокурор иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд байгууллагын нэрийн өмнөөс бус гагцхүү төрийн нэрийн өмнөөс оролцоно.[17]

6.Улсын Ерөнхий Прокурорын 2017 оны 6 сарын 27-ны өдрийн А/62 тоот тушаалаар батлагдсан “Прокурор шүүх хуралдаанд төрийг төлөөлөх ажлын аргачилсан зааврын /цаашид “аргачилсан заавар” гэх/ 3.1 дүгээр зүйлийн 9 дэх хэсэгт “Төрийн байгууллагаас гаргасан хүсэлтийн дагуу прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцохоор шийдвэрлэсэн бол тухайн төрийн байгууллагаас итгэмжлэл авна...” гэж тус тус заасан байна.

Дээрх эрх зүйн актуудын зохицуулалтаас үзэхэд прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох эрхтэй субъект бөгөөд ийнхүү оролцохдоо төрийг төлөөлөн, төрийн ашиг сонирхлыг хамгаалах үүрэг бүхий этгээд юм.

[17] Дэлгэрэнгүйг http://www.supremecourt.mn/act/view/65 үзнэ үү.

Харин ИХШХШтХ-д заасны дагуу прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцохдоо төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн үед төрийн байгууллагын хүсэлтэд үндэслэн оролцох эрхтэй байхаар хуульчилсан бөгөөд "Төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн" гэдгийг хэрхэн яаж тодорхойлох нь ойлгомжгүй ба хэт ерөнхий байдлаар тусгажээ.

Үүнийг УЕПГ-ын хяналтын прокурор, Х.Батчимэг 2016 оны 12 сарын 19-ний өдөр зохион байгуулагдсан "ИХШХШтХ-ийн хэрэгжилтэд гарч буй хүндрэл, бэрхшээл" сэдэвт хэлэлцүүлэгт хэлэлцүүлсэн "Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд прокурор оролцоход гарч буй хүндрэл бэрхшээл" сэдэвт илтгэлдээ "...

Төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэдгийг хэрхэн ойлгох шалгуур нь тодорхойгүй. Төрийн байгууллагаас хүсэлт ирэхэд прокурор үзэмжээрээ цаана нь төрийн эрх ашиг хөндөгдсөн тохиолдол байна гэдгийг хараад шүүхэд тухайн төрийн байгууллагыг төлөөлдөг. Гэтэл энэ үзэмж нь ямар нэгэн шалгуургүй тухайн прокурорын эсхүл прокурорын байгууллагын үзэмж байдаг. Нөгөө талаар шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төрийн байгууллагыг төлөөлж оролцож байгаа учир төрийн байгууллагын алдаатай шийдвэрийг хамгаалах, өмгөөлөх байр сууринаас оролцдог нь прокурорын чиг үүрэгтэй зөрчилддөг" хэмээн үзсэн байна.

2017 онд шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хууль болон Прокурорын тухай хуулийг дагаж мөрдөж эхэлсэнтэй холбогдуулан УЕП-ын 2017 оны аргачилсан зааврын 3.1 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт "Төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэдэгт Иргэний хуулийн 6 дугаар зүйлд заасан иргэний эрх зүйн харилцааны объект нь төрийн мэдлийнх бөгөөд төрийн эдийн болон эдийн бус баялгийг өмчлөх, эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрх зөрчигдсөнийг хамааруулна. Дараах төрлийн маргаанд прокурор төрийн байгууллагын хүсэлтээр оролцоно. Үүнд:

4.1.Төрийн хамгаалалтад байгаа байгалийн баялаг газар түүнтэй холбогдсон маргаан;

4.2.Төрийн өмчийг хувьчлахтай холбогдсон маргаан;

4.3.Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шүүгч, прокурор, эрх бүхий албан тушаалтны хууль зөрчсөн ажиллагааны улмаас бусдад учирсан гэм хорыг төрөөс гаргуулахаар нэхэмжилсэн иргэний хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа;

4.4.Төрийн өмчийн зүйлийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулахтай холбогдсон маргаан гэж тусгайлан аргачилсан зааварт заажээ.

Дээрхээс дүгнэвэл аргачилсан зааварт тусгасан энэхүү зохицуулалтыг ИХШХШтХ-тай уялдуулан зохицуулах нь зүйтэй.

Учир нь УЕП-ын 2017 аргачилсан заавар нь зөвхөн Прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаанд хамаарах бөгөөд хууль зүйн хүчин чадлын хувьд ч ИХШХШтХ-ийн дор эрэмбэлэгдэнэ.

Иймд прокурор иргэний хэрэгт төрийг төлөөлөн оролцох боломжийг ИХШХШтХ-аар нарийвчлан зохицуулах нь зүйтэй хэмээн үзэж байна.

Түүнчлэн, хуулийн үзэл баримтлал болон шүүх хуралдаанд прокурор оролцох тухай УЕП-ын аргачилсан зааврааар прокурор нь төрийн байгууллагыг төлөөлөн оролцохоор заасан байдаг бөгөөд гэтэл УДШ-ийн зөвлөмжид зааснаар прокурор нь тухайн байгууллагын нэрийн өмнөөс бус төрийн нэрийн өмнөөс оролцоно гэсэн нь өөр хоорондоо зөрчилтэй байна. Эдгээр зөрчилтэй зохицуулалтууд нь шүүх хуралдаанд оролцох үед хүндрэл үүсгэдэг.[18]

[18] 2016 оны 12 сарын 19-ний өдөр зохион байгуулагдсан "ИХШХШтХ-ийн хэрэгжилтэд гарч буй хүндрэл, бэрхшээл" сэдэвт хэлэлцүүлэгт УЕПГ-ын хяналтын прокурор, Х.Батчимэгийн хэлэлцүүлсэн "Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд прокурор оролцоход гарч буй хүндрэл бэрхшээл" сэдэвт илтгэлээс.

Мөн ИХШХШтХ-ийн 31 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан заалтыг практикт хэрэгжүүлэхэд ойлгомжгүй байдал бий болгож буй өөр нэг асуудал нь төрийн өмчит компани төрийн байгууллагад хамаарах эсэх асуудал юм.

ИХШХШтХ-ийн дэлгэрэнгүй тайлбарт 31 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг заасан заалтыг тайлбарлахдаа:

Прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцоход үндсэн хоёр нөхцөл бүрдсэн байна. Үүнд:

1. Прокурорыг хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцуулах тухай төрийн байгууллагын хүсэлт байна. Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд төрийн байгууллагад хамаарахгүй болохыг анхаарах нь зүйтэй.

2. Төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн байна. Прокурор төрийн байгууллагын хүсэлтийг хүлээн авч, төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл энэ хүсэлтийн дагуу хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох эсэхийг шийдвэрлэнэ. Төрийн ашиг сонирхол зөрчигсдөн боловч прокурор хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох тухай санал гаргаагүй бол шүүх санаачилгаараа прокурорыг оролцуулах эрх хуульд тусгагдаагүй байна[19] хэмээн тайлбарлажээ.

УЕПГ-ын хяналтын прокурор, Х.Батчимэг 2016 оны 12 сарын 19-ний өдөр зохион байгуулагдсан “ИХШХШтХ-ийн хэрэгжилтэд гарч буй хүндрэл, бэрхшээл” сэдэвт хэлэлцүүлэгт хэлэлцүүлсэн “Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд прокурор оролцоход гарч буй хүндрэл бэрхшээл” сэдэвт илтгэлдээ “...Төрийн хоёр байгууллагын хоорондох маргаан гарвал прокурор хэрхэн оролцох, төрийн өмчит компанийн хүсэлтийг төрийн байгууллагын хүсэлт гэж үзэх үү? гэдэг нь тодорхой биш байна” гэж хэлснээс үзэхэд төрийн өмчит компанийн гаргасан хүсэлтийг төрийн байгууллагын хүсэлт гэж үзэх эсэх нь прокуроруудын хувьд ойлгомжгүй, эргэлзээ бүхий асуудал хэвээр байгааг харж болох юм.

Нэг талаас, прокурор нь иргэний эрх зүйн харилцаа бус эрүүгийн эрх зүйн харилцааны гол субъект болохын хувьд ЭХХШтХ-д зааснаар хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд хяналт тавьж, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс улсын яллагчаар оролцдог.

Түүнчлэн, өмгөөлөгчидтэй хийсэн ярилцлагын судалгааны явцад прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцохдоо практикт ажилладаг өмгөөлөгчдөөс ялгамжтай байдлаар өмгөөллийн үйл ажиллагаа явуулдаг. Нэг талаас прокуроруудын иргэний эрх зүйн мэдлэг дутмаг байдал, нөгөө талаас эрүү болон иргэний хэргийн шүүх хуралдааны процесс өөр хоорондоо ялгаатай байдлаар явагддагтай холбоотой хэмээн тайлбарлаж байна.

Дээрхээс дүгнэхэд прокуроруудын иргэний эрх зүйн мэдлэг дутмаг байгаа нь дээр дурдсан төрийн өмчит байгууллага төрийн байгууллагад хамаарах эсэх асуудал дээрээс тодхон харагдаж байна. Учир УДШ-ээс гаргасан ИХШХШтХ-ийн дэлгэрэнгүй тайлбар 2007 онд хэвлэгдэн гарсан байх бөгөөд энэхүү тайлбарт төрийн өмчит компани төрийн байгууллагад хамаарахгүй болохыг тодорхой байдлаар тайлбарлан өгчээ. Гэтэл прокуроруудын төрийн өмчит байгууллага төрийн байгууллагад хамаарах эсэх нь тодорхойгүй байна хэмээн тайлбарлаж байгаа нь иргэний эрх зүйн мэдлэг дутмаг болохыг харуулахын зэрэгцээ прокурор үйл ажиллагааны чиглэл бараг бүхэлдээ эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцоход чиглэсэн байдагтай холбоотой юм.

Мэргэшсэн салбар, чиглэл өөр учир прокуроруудын өөрийн эзэмшсэн мэргэжилдээ чадварлаг байж болох ч мэргэшээгүй чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулахдаа алдаа дутагдал гаргахыг үгүйсгэх аргагүй юм. Учир нь арван хуруу тэгш

[19] Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар, УДШ, 2007 он, 107 дахь тал.

хүн гэж байдаггүйтэй адил ажил мэргэжлийн хувьд өмгөөлөгч, шүүгч, прокурорууд бүгд адилхан хуульч гэх статустай ч чиг үүрэг, салбар эрх зүйгээрээ өөр хоорондоо ялгагдах онцлог шинжтэй гэдгийг харгалзан үзэх нь зүйтэй.

Нөгөөтээгүүр, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд заасан төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ойлголт, ангилалд төрийн өмчит үйлдвэрийн газар хамаарахаар хуульчилсан байдаг нь энэхүү эргэлзээг бий болгоход хүргэсэн гэж үзэж болох юм.

Мөн практикт прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд итгэмжлэлгүйгээр оролцдог байсныг эрдэмтэн, судлаач, өмгөөлөгч, шүүгчид иргэний эрх зүйн эрх тэгш байх зарчмыг алдагдуулж байна хэмээн үзэх тохиолдол цөөнгүй байсан.

Учир нь иргэний эрх зүйн харилцаа нь талууд тэгш эрхийг хангахад илүүтэй чиглэдгээрээ бусад салбар эрх зүйгээс ялгагддаг.

**ШИГТГЭЭ 2**

Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь хуулийн этгээдийн өмчийн хэлбэр эрх хэмжээгээр ялгаварлахгүйгээр эрх тэгш байх зарчимд үндэслэн явагддаг. Энэ бол иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үндсэн зарчмуудын нэг. Гэтэл төр иргэний эрх зүйн харилцааны субъект болж иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцож байгаагийн хувьд ажиллагаанд оролцогчтой тэгш эрхтэй байх ёстой. Маргаан үүсгэж байгаа төрийн байгууллагын хүсэлтээр прокурор ямар нэгэн итгэмжлэлгүйгээр төрийн байгууллагыг төлөөлж хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцож байгаа нь шүүхийн өмнө тэгш байх зарчим алдагдахад хүрч байгаа тэдийгүй ИХШХШтХ-ийн 36 дугаар зүйлийн 36.5.3 дахь хэсэг, 36 дугаар зүйлийн 36.2, 36.4 дэх заалтуудтай зөрчилдөж байна.

*Шүүгчийн ярилцлагаас...*

2002 оны Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт “...Прокурор иргэний хэрэгт итгэмжлэлгүйгээр оролцоно” гэж заасан байсан бөгөөд УЕП-ын 2015 аргачилсан зааврын 3 дугаар бүлгийн 3.1.1 дэх хэсэгт “Прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд зохигчийн төлөөлөгчөөр оролцох ба энэ тохиолдолд итгэмжлэл шаардахгүй” гэж тус тус заасан байсныг шинэчлэн найруулсан Прокурорын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1 дэх хэсэгт “Прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр, нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлт, эсхүл өөрийн санаачилгаар захиргааны болон иргэний хэрэг шүүхээр хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд зохигчоор, эсхүл гуравдагч этгээдээр оролцох”-оор хуульчилж, УЕП-ын 2017 оны аргачилсан зааврын 3.1 дүгээр зүйлийн 9 дэх хэсэгт “Төрийн байгууллагаас гаргасан хүсэлтийн дагуу прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцохоор шийдвэрлэсэн бол тухайн төрийн байгууллагаас итгэмжлэл авна...” гэж заажээ.

Өөрөөр хэлбэл, прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцохдоо төлөөлж буй байгууллагаасаа итгэмжлэл авахаар заасан нь иргэний эрх зүйн эрх тэгш байх зарчимтай уялдуулан өөрчлөн найруулсан зохицуулалт болсон хэмээн үзэх үндэслэлтэй байна. Гэсэн хэдий ч практикт прокурор тухайн төлөөлж буй төрийн байгууллагаасаа итгэмжлэл авалгүй шүүх хуралдаанд орох тохиолдол гарч байгааг дурдах нь зүйтэй.

Түүнчлэн, төрийн байгууллагууд хөдөлмөрийн маргаан бүхий иргэний хэрэгт прокурорыг оролцуулах хүсэлт ихээр ирүүлдэг. Энэ тохиолдолд хэрхэн оролцох нь хуульд тусгагдаагүй. Бид зөвхөн байгууллагын дотоод зааврaар

дээрх тохиолдлуудад орохгүй гэсэн чиглэл бариад ажиллаж байна[20] хэмээн УЕПГ-ын хяналтын прокурор, Х.Батчимэг 2016 оны 12 сарын 19-ний өдөр зохион байгуулагдсан “ИХШХШтХ-ийн хэрэгжилтэд гарч буй хүндрэл, бэрхшээл” сэдэвт хэлэлцүүлэгт хэлэлцүүлсэн “Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд прокурор оролцоход гарч буй хүндрэл бэрхшээл” сэдэвт илтгэлдээ дурдсан байх бөгөөд үүнийг Прокурорын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгатай уялдуулан УЕП-ын 2017 оны аргачилсан зааврын 3.1 дүгээр зүйлийн 8 дахь хэсэгт “Төрийн хоёр байгууллагын хоорондох болон хөдөлмөрийн маргаантай иргэний хэрэгт прокурор оролцуулах хүсэлт ирүүлсэн, төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж прокурор үзээгүй бол дээд шатны прокурорт танилцуулж, түүний зөвшөөрснөөр албан тоотоор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд прокурор оролцохгүй тухай хариу өгнө” гэж нарийвчилсан байдлаар зохицуулсан байна.

Гэтэл прокурор шүүх хуралдаанд төрийг төлөөлөх ажлын аргачилсан зааварнь зөвхөн прокурорын байгууллагын хүрээнд үйлчлэх бөгөөд энэхүү зохицуулалтыг шүүгч, өмгөөлөгч, бусад этгээд мэдэх боломж хязгаарлагдмал юм. Иймд эргэлзээтэй байдал бий болгохгүйн тулд хуулиар тусгайлан зааж, эсхүл УДШ-ээс тайлбар, зөвлөмж гаргах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Сум дундын 12 дугаар шүүхийн шүүгч З.Нандинцэцэг “Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд прокурорын оролцоо” сэдэвт нийтлэлдээ “...Завхан аймаг дахь сум дундын 1 дүгээр шүүх 2011 онд 475 хэрэг хянан шийдвэрлэснээс төрийн байгууллага нэхэмжлэгчээр оролцсон 15 хэрэг, хариуцагчаар оролцсон 7 хэрэг, 2012 онд 447 хэрэг хянан шийдвэрлэснээс 18 хэрэгт төрийн байгууллага нэхэмжлэгчээр оролцож, 7 хэрэгт хариуцагчаар, 2013 онд 739 иргэний хэрэг шийдвэрлэснээс 55 хэрэгт төрийн байгууллага нэхэмжлэгчээр, 17 хэрэгт хариуцагчаар тус тус оролцсон байна. Дээрх судалгаанаас үзэхэд төрийн байгууллага нэхэмжлэгч, хариуцагчаар оролцсон маргаан бүхий хэрэгт тухайн байгууллагын хүсэлтээр прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцоогүй байгаа нь цаашид маргаан бүхий хэргийн тухайд төрийн байгууллагын хүсэлтээр прокурор хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох шаардлагагүй гэсэн дүгнэлтэд хүргэж байна. Харин онцгой ажиллагааны журмаар шийдвэрлэх зарим хэргүүдийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хүсэлт гаргагч оролцдог бөгөөд дээрх ажиллагаанд төрийн ашиг сонирхол хөндөгдөх боломжтой учир онцгой ажиллагааны журмаар шийдвэрлэх зарим хэргүүдийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд прокурор төрийг төлөөлж оролцож байх нь илүү зохистой”[21] хэмээн үзжээ.

Харин УЕПГ-ын хяналтын прокурор, Х.Батчимэг “...прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төрийн байгууллагатай нэг тал болж төрийн байгууллагын буруутай үйл ажиллагаа байсан ч шууд тэдний талд санал, тайлбар хэлж, тухайн байгууллагын өмгөөлөгчийн үүргийг гүйцэтгэдэг байсан. Гэтэл төрийн байгууллага хэргийн оролцогч болж шүүх дээр хянан шийдвэрлэгдсэн иргэний маргаантай хэргүүдэд /ихэвчлэн хариуцагч болдог/ төрийн байгууллагын ялагддаг шалтгаан нь жишээлбэл, өмч хувьчлахдаа гэрээгээ хууль зүйн үндэслэл журмын дагуу хийгээгүй, төрийн байгууллагын удирдлагуудын хууль, эрх зүйн мэдлэг дутуугаас хэлцэл хүчин төгөлдөр бусад тооцогдох нь тодорхой хэргүүдэд прокурор илтэд зөв мэтээр дүгнэж ярих нь прокурорын шударга үнэний зарчимтай зөрчилддөг

[20] 2016 оны 12 сарын 19-ний өдөр зохион байгуулагдсан “ИХШХШтХ-ийн хэрэгжилтэд гарч буй хүндрэл, бэрхшээл” сэдэвт хэлэлцүүлэгт УЕПГ-ын хяналтын прокурор, Х.Батчимэгийн хэлэлцүүлсэн “Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд прокурор оролцоход гарч буй хүндрэл бэрхшээл” сэдэвт илтгэлээс.

[21] Сум дундын 12 дугаар шүүхийн шүүгч З.Нандинцэцэг, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд прокурор оролцох, Монголын төр, эрх зүй сэтгүүл, 2014 он, №2 (76), 34 дэх тал.

төдийгүй шүүхийн шийдвэр төрийн талд гарахгүй байх шалтгаан болдог”[22] гэж үзсэн байна.

Нөгөөтээгүүр, иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь эрх тэгш байх зарчимд үндэслэдэг гэтэл ийнхүү прокурорыг оролцуулах нь энэхүү зарчмыг хэрэгжүүлэхэд төдийлөн ач холбогдолтой зохицуулалт биш юм. Учир нь иргэний эрх зүйн салбар хуулиуд болон процесс ажиллагаа нь эрүүгийн эрх зүйгээс ялгаатай болохын хувьд прокурор тэр бүр иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцох дадал туршлага байдаггүй мөн прокурорын үндсэн чиг үүрэг нь улсын яллагч буюу яллах чиг үүрэг бүхий субъект атал иргэний хэрэгт төрийн байгууллагыг өмгөөлөх үйл ажиллагаа явуулахаар прокурорын чиг үүрэгтэй зөрчилдөж байна.

Дээрх хоёр тайлбараас энэхүү асуудлыг шийдвэрлэх гарц гаргалгааг эрэлхийлж үзвэл прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох тохиолдлыг ИХШХШтХ-д нарийвчлан зохицуулж өгснөөр энэхүү асуудал шийдвэрлэгдэх боломжтой. Гэхдээ иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд прокурорыг огт оролцуулахгүй байх нь өрөөсгөл бөгөөд зайлшгүй тохиолдолд прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Тухайлбал, Прокурор хуулиар олгосон бүрэн эрх, чиг үүргээ хэрэгжүүлэх явцдаа тухайн хүнийг гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутай хэмээн үзэж цагдан хорих санал гаргах, яллах дүгнэлт үйлдэж шүүх рүү шилжүүлж, шүүх хуралдаанд төрийн төлөөлж ялын санал хэлдэг. Гэтэл прокурорын гэм буруутай гэж үзэн цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахаар санал гаргасан, яллах дүгнэлт үйлдэж шүүх рүү шилжүүлсэн хүнийг шүүхээс гэм буруугүй гэж тогтоосон /цагаатгах тогтоол гарсан/, ял эдэлж байгаад цагаатгагдан суллагдсан, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагааны явцад эрх нь зөрчигдсөн хүн иргэний хэргийн шүүхэд эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шүүгч, прокурор, мөрдөгч, эрх бүхий албан тушаалтны хууль зөрчсөн ажиллагааны улмаас учирсан хохирлыг арилгуулахаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан тохиолдолд прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох нь зүйтэй.

Учир нь нэхэмжлэгчийн эрх, ашиг сонирхлыг зөрчсөн хууль бус ажиллагаа явуулсан нь эрүүгийн хэргийн шүүхээр тогтоогдож улмаар нэхэмжлэгч өөрт учирсан хохирлоо арилгуулахаар иргэний хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан байх тул хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд хяналт тавих чиг үүрэг хийгээд яллах дүгнэлт бусад эрх зүйн хэлбэр үйлдэх болсон шалтгаан нөхцөл, хууль зүйн үндэслэлийг тайлбарлах, хамгаалах, тухайн үеийн нөхцөлд байдалд хууль зүйн дүгнэлт өгөх хамгийн боломжит субъект нь прокурор юм. Нөгөөтээгүүр, прокурор иргэний хэрэгт төрийг төлөөлөн оролцож байгаа нь төрийг өмгөөлөх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж буй мэт боловч өөрийн үйлдлийн эрх зүйн үндэслэлийг тайлбарлаж байна хэмээн үзэх үндэслэлтэй учир дээрх тохиолдолд хуульд заасан яллах чиг үүргээ хэрэгжүүлэх явцад гаргасан алдааны улмаас бусдад хохирол учрах болсон шалтгаан нөхцөлийг тайлбарлаж, өөрийн хийсэн үйлдлийг хууль зүйн үндэслэл журмын дагуу хамгаалах, тайлбарлах боломжийг бүрдүүлэх юм.

Нөгөөтээгүүр, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шүүгч, прокурор, мөрдөгч, эрх бүхий албан тушаалтны хууль зөрчсөн ажиллагааны улмаас учирсан хохирлыг арилгуулахаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан тохиолдолд хариуцагчаар прокуророос өөр субъектийг иргэний хэрэг оролцуулбал тухайн этгээд прокурорын тухайн этгээдийг гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутай байж болох юм гэсэн дотоод итгэл үнэмшил хийгээд хуульд заасан бүрэн эрх, чиг үүргийн

[22] 2016 оны 12 сарын 19-ний өдөр зохион байгуулагдсан “ИХШХШтХ-ийн хэрэгжилтэд гарч буй хүндрэл, бэрхшээл” сэдэвт хэлэлцүүлэгт УЕПГ-ын яналтын прокурор, Х.Батчимэгийн хэлэлцүүлсэн “Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд прокурор оролцоход гарч буй хүндрэл бэрхшээл” сэдэвт илтгэлээс.

талаар төдийлөн сайн мэдэх боломжгүй юм. Иймд дээрх тохиолдол болон бусад шаардлагатай цөөн хэдэн тохиолдолд прокурорыг иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцуулах нь зүйтэй бөгөөд хуульд заасан төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн тохиолдолд төрийн байгууллагын хүсэлтээр прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох тохиолдлыг хязгаарлах нь зүйтэй хэмээн үзэж байна.

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2.*** ИХШХШтХ-ийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт заасан давж заалдах журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэж буй шүүх зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянан үзэх тухай зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

---

166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэг. Давж заалдах журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэж буй шүүх зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянан үзнэ.

---

**Үнэлгээ:**

Иргэний хэргийн оролцогчид Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 14-т "... шүүхийн шийдвэрт давж заалдах... эрхтэй" гэж мөн ИХШХШтХ-аар олгогдсон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд анхан шатны шүүхийн шийдвэрт хуульд заасан үндэслэл журмын дагуу гомдол гаргаж, давж заалдах эрхтэй болохыг хуульчилсан байдаг.

ИХШХШтХ-ийн 166.4 дэх хэсэгт "Давж заалдах шатны шүүх хэргийг бүхэлд нь хянан үзнэ" гэж заасан нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны оролцогчид төдийгүй мэргэжлийн өмгөөлөгчдийн дунд хэрхэн ойлгохтой холбоотой хүндрэлтэй байдал ажиглагддаг. Давж заалдах шатны шүүхийн бүрэн эрх, давж заалдах болон хяналтын гомдлын зааг ялгааны талаар сайн мэддэггүйгээс гомдол гаргахгүйгээр нөгөө талын гомдол гаргаснаар өөрийнх нь асуудал давхар хянагдах мэт өрөөсгөл ойлгосноор давж заалдах гомдол гаргах эрхээ эдэлж чадахгүй, дараагийн шатны шүүхэд гомдол гаргах боломжгүй болж хохирох байдал ажиглагдаж байна.[23]

ИХШХШТХ-ийн 166.4.-т заасан "хэргийг бүхэлд нь хянана" гэсэн шаардлагыг гомдол гаргагчийн эрх ашигт урвуугаар хэрэглэх нь иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн диспозитив зарчимд ямар байдлаар хамаарах вэ? гэдэг асуудал гарна. Жишээлбэл, Нэхэмжлэгч "О" нь хариуцагч байгууллагаас ажилгүй байсан хугацааны цалин хөлстэй тэнцэх олговор нэхэмжилсэн ба хариуцагч нэхэмжлэлийн шаардлагаас зарим хэсгийг хүлээн зөвшөөрсөн хэмжээгээр анхан шатны шүүх шийдвэрээ гаргажээ. Нэхэмжлэгч шаардлагаа бүрэн хангуулахаар давж заалдах гомдол гаргасан. Гэтэл давж заалдах шатны шүүх түүний гомдлоор хэргийг хянахдаа "...Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 129 дүгээр зүйлийн 129.1 дэх хэсэгт заасан хөөн хэлэлцэх хугацааг хэтрүүлсэн" гэсэн үндэслэлээр нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэжээ.[24]

Хяналтын шатны шүүх Иргэний хуулийн 82 дугаар зүйлийн 82.2 дахь хэсэг, ИХШХШтХ-ийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт заасантай давж заалдах шатны шүүхийн магадлал нийцээгүй гэж үзжээ. Өөрөөр хэлбэл, талууд хөөн хэлэлцэх хугацаа өнгөрсөн эсэх асуудлаар маргаагүй байхад талуудын маргаагүй асуудлаар дүгнэлт хийсэн нь буруу байна. Аливаа хэрэг маргааны агуулгыг бүрдүүлсэн бодит факт, нөхцөл байдал, харилцааг танин мэдсэний эцэст тэдгээрийг зөв тодорхойлж, эрх зүйн үүднээс болон хэрэглэх гэж буй хуулийн байр сууринаас тайлбарласан үр

[23] Нийслэлийн иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч Н.Батзориг, Давж заалдах шатны шүүхээс шийдвэрийг хянан үзэх хэмжээ хязгаар /гар бичмэлийн эрхтэй/, 2017 он.

[24] Мөн тэнд.

дүнг шүүхийн дүгнэлт /шийдвэр/ гэж үзнэ. Энэ утгаараа шүүхийн шийдвэр хууль ёсны ба үндэслэл бүхий байх хуулийн шаардлага нь өөрөө шүүхийн шийдвэр талуудын бодит үнэнд нийцсэн тайлбар, хуульд заасан журмын дагуу гаргаж өгсөн нотлох баримтад үндэслэсэн мэтгэлцэх зарчмыг өөртөө агуулж байна гэж тайлбарлаж болох юм.[25]

Хэрвээ шүүх ИХШХШтХ-ийн 6 дугаар зүйлд заасан мэтгэлцэх зарчмыг бүрэн хэрэгжүүлж чадаагүй, хэргийн оролцогчийн тайлбар, нотлох баримтаа гаргаж өгөх эрхийг хязгаарласан нь тогтоогдвол давж заалдах шатны шүүх нь ИХШХШтХ-ийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт заасан хэргийг бүхэлд нь хянах эрх хэмжээний /бүрэн эрх/ хүрээнд шийдвэрийг хүчингүй болгодог. Хуулийн 166.4 дэх хэсгийн текстээс үзэхэд шүүхийн шийдвэрийг “бүхэлд нь хянана” гэдгийг шүүхийн шийдвэрийг хууль ёсны ба үндэслэлтэй болсон эсэхийг хянахын зэрэгцээ гомдолд дурдсан үндэслэлээс гадна гомдол гаргаагүй хэргийн оролцогчийн хувьд хэргийг хянахаар ойлгогдож байна. Энэ тохиолдолд давж заалдах шатны шүүх өөрийн санаачилгаар хэргийн үйл баримтыг олж тогтоох оффициал зарчмыг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй гэж ойлгох уу**.** Гэтэл хэргийг “бүхэлд нь” хянах энэ үзэл баримтлал нь диспозитив ба мэтгэлцэх зарчимтай зөрчилдөж, эдийн засгийн харилцаа, зүй тогтол, өмчлөгчдийн чөлөөт сэтгэлгээ, бүрэн эрхт байдал, үйл ажиллагаатай зарим талаар нийцэхгүй байна хэмээн Нийслэлийн иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч Н.Батзориг “Давж заалдах шатны шүүхээс шийдвэрийг хянан үзэх хэмжээ хязгаар” сэдэвт бүтээлдээ дурджээ.

Ийнхүү хэргийн оролцогчид давж заалдах эрхээ хэрэгжүүлэхийн тулд ИХШХШтХ-ийн давж заалдах шатаар хэрэг хянах ажиллагааг зохицуулсан хэм хэмжээг судлах, хуульчид, шүүгчид дээрх хэм хэмжээг зөв тайлбарлан практикт хэрэглэх чадварыг эзэмшсэн байх нь чухал.[26]

Гэтэл практикт хуулийн дээрх заалтыг учир дутагдалтай эсэх дээр өнөөдрийг хүртэл ихээхэн маргадаг. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн энэхүү зохицуулалтыг зөв, буруу гэх үзэл өнөөдрийн хүртэл маргаан дагуулсаар байна.

Тухайлбал, давж заалдах шатны шүүх хуулийн хэрэгжилтийг хангах үүднээс анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг бүхэлд нь хянах гэдгийг процессын хуулийн хэм хэмжээг ноцтойгоор зөрчсөн, нийтийн буюу төр, нийгмийн ашиг сонирхлыг хамгаалах шаардлага гарч байгаа тохиолдлыг ойлгоно.

Өөрөөр хэлбэл, давж заалдах шатны шүүх хувийн ашиг сонирхол хөндөгдөж байгаа хэргийн хувьд давж заалдах гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлан хэргийг хянах ба энэ нь Иргэний процессын эрх зүйн диспозитив зарчмын агуулгатай тохирдог. Давж заалдах гомдлын хүрээнд хэргийг хянана гэдэг нь талуудын хувийн бүрэн эрхт байдалтай холбоотой ба давж заалдах шатны шүүх гомдлын хүрээнээс хэтэрч, өөрийн санаачилгаар маргалдаж байгаа талуудын шүүхэд хандаж хянуулахаар хүсэлт тавиагүй асуудлыг хөндөж, үүнийгээ үндэслэл болгож анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг өөрчлөх буюу хүчингүй болгож байгаа нь мэтгэлцэх зарчимд харшилж байна гэж үзэх үндэслэлтэй[27] гэж судлаач Д.Хуяг үзсэн байна.

Харин ИХШХШтХ-ийн дэлгэрэнгүй тайлбарт “...Давж заалдах шатны шүүх хэргийг хянахдаа хэрэг хянан шийдвэрлэхэд ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлууд бүрэн тогтоогдсон эсэх, анхан шатны шүүхийг нотлогдсон гэж үзсэн нөхцөл байдал нь тогтоогдож байгаа эсэх, шүүхийн шийдвэрт дурдсан дүгнэлт нь нотлох баримтад тулгуурлаж байгаа эсэх, тухайн маргаантай харилцааг зохицуулсан

[25] Мөн тэнд.

[26] Д.Хуяг, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүйн үндсэн болон тулгамдсан асуудлууд, УБ., 2013 он, 227 дахь тал.

[27] Мөн тэнд, 241 дэх тал.

хуулийг зөв тайлбарлан хэрэглэсэн эсэх, хэргийг хуульд заасан бүрэлдэхүүнээр хянан хэлэлцсэн эсэхийг хянана. Иймд зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянах нь зүйтэй гэж үздэг.[28]

Ийнхүү эсрэг тэсрэг байр суурийг илэрхийлж буй энэхүү асуудлын цаана иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүх хэргийг бүхэлд нь хянах ёстой юу? давж заалдах гомдлын хүрээнд хянах нь зөв үү? гэсэн асуултад хамгийн тохиромжтой хариултыг олох явдал юм.

Энэхүү асуултын хариултыг олохын тулд бусад орны хууль тогтоомжийг өөрийн орны онцлогт нийцүүлэн судлан үзэх нь зүйтэй ч үүнээс өмнө бусад салбар эрх зүйд энэхүү асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэсэн талаар судлан үзэх нь зүйтэй болов уу?. Манай улсын ЗХШХШтХ-ийн 118 дугаар зүйлийн 118.3 дахь хэсэгт “Давж заалдах шатны шүүх анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах гомдлын хүрээнд хянах ба хэргийн хоёр, түүнээс дээш оролцогч гомдол гаргасан, эсхүл нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн гомдол гаргасан тохиолдолд хэргийг бүхэлд нь хянан үзэх үүрэгтэй” хэмээн заасан байдаг.

Өөрөөр хэлбэл, ЗХШХШтХ-д захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх хэргийг давж заалдах гомдлын хүрээнд хянахаар хуульчилсан байх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд буюу хэргийн хоёр, түүнээс дээш оролцогч гомдол гаргасан, эсхүл нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн гомдол гаргасан тохиолдолд хэргийг бүхэлд нь хянан үзэхээр хуульд тусгайлан зааж өгсөн байна.

Дээрхээс дүгнэвэл, иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүх ч мөн адил хэргийг гомдлын хүрээнд хянан үзэх нь зүйтэй, гагцхүү хуульд хэргийг бүхэлд нь хянан үзэх шаардлагатай тохиолдлыг ЗХШХШтХ-д хуульчилсантай адилаар зохицуулах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

**Гадаадын зарим орны уг зохицуулалтын талаарх харьцуулалт**[29]

ХБНГУ-ын Иргэний процессын хуулийн 525 дугаар зүйлд “Айлтган заалдах шатны шүүх хэргийг талуудын хүсэлт гаргасан хүрээнд хянаж үзнэ”, 536 дугаар зүйлд “Анхан шатны шүүхийн шийдвэрт зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлийн хүрээнд өөрчлөлт оруулна” гэж заасан. Эндээс үзэхэд хэргийг давж заалдах шатаар хянах ажиллагаа нь давж заалдах шатны шүүх хэргийг зөвхөн давж заалдах гомдол гаргасан этгээд ба түүнд гаргасан тайлбарын хүрээнд хэргийг хянах асуудлыг анхаарна гэсэн утгыг агуулдаг байна.[30]

ОХУ-ын 2002 оны 11 дүгээр сарын 14-нд батлагдсан Иргэний процессын хуулийн 327 дугаар зүйлд /Давж заалдах шатны шүүх хэргийг хянах хүрээ/[31];

1. Давж заалдах шатны шүүх давж заалдах гомдолд болон татгалзалд дурдсан үндэслэлийн хүрээнд хэргийг хянан хэлэлцэнэ. Давж заалдах шатны шүүх хэрэгт байгаа болон нэмэлт нотлох баримтыг үнэлнэ. Хэрэв нэмэлт нотлох баримтыг анхан шатны шүүхэд хэргийн оролцогч этгээдээс үл шалтгаалан гаргаж өгөх боломжгүй болсон нь үндэслэлтэй, мөн шүүх үүнийг хүндэтгэн үзэх шалтгаантай хэмээн үзсэн тохиолдолд Давж заалдах шатны шүүх хүлээн авна. Шинэ нотлох баримтыг хүлээн авсан тухай давж заалдах шатны шүүх магадлал гаргана.

2. Давж заалдах ажиллагааны журмаар шүүхийн шийдвэрийн зөвхөн зарим хэсэгт гомдол гаргасан бол зөвхөн гомдолтой хэсгийг давж заалдах шатны шүүх

---

[28] Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар, УДШ, УБ., 2007 он, 369 дэх тал.

[29] Нийслэлийн иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч Н.Батзориг, Давж заалдах шатны шүүхээс шийдвэрийг хянан үзэх хэмжээ хязгаар /гар бичмэлийн эрхтэй/, 2017 он.

[30] Д.Хуяг, Давж заалдах шатны шүүхээс иргэний хэргийг хянан шийдвэрлэх хэмжээ хязгаар, Монголын төр эрх зүй сэтгүүл, УБ., 2005 он, №2, 5 дахь тал.

[31] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федераций от 14.11.2002 N138-ФЗ

анхан шатны шүүхийн шийдвэрийн хууль ёсны эсэх болон үндэслэлтэй эсэхийг шалгана. Давж заалдах шатны шүүх хууль ёсны байх шаардлагын үүднээс анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг бүхэлд нь хянах эрхтэй.

3. Давж заалдах гомдлын үндэслэлээс үл хамаарч давж заалдах шатны шүүх анхан шатны шүүх энэхүү Кодексын дөрөвдүгээр хэсгийн 330 дугаар зүйлд заасан анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгох процессын эрхийн хэм хэмжээг зөрчсөн эсэхийг шалгана.

Энэ нь давж заалдах шатны шүүх давж заалдах гомдолд дурдагдаагүй боловч хэргийн болон шүүхийн харьяалал зөв эсэх, төлөөлөгчийн итгэмжлэл хуулийн шаардлага хангасан эсэх, улсын тэмдэгтийн хураамж, шүүхийн зардлыг төлөөгүй буюу дутуу төлсөн эсэх, хуваагдахгүй эд хөрөнгөтэй холбогдсон маргааны хамтран хариуцагчдад хариуцлага хүлээлгэх тухай, хэргийг шийдвэрлэсэн шүүх бүрэлдэхүүн хуулийн заалтад нийцэж байгаа эсэх зэрэг процессын хуулийн заалтуудыг зөв хэрэглэсэн эсэхийг хянах тухай асуудлыг хамаарч байна.[32]

Япон Улсын Иргэний процессын хуулийн 296 дугаар зүйлийн 296.1 дэх хэсэгт “Шүүхийн хэлэлцүүлэг нь талууд анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг өөрчлөхийг шаардаж байгаа хүрээнд явагдана” гэж хуульчилсан байдаг. Япон Улсын Иргэний процессын хуулийн 304 дугаар зүйлийн 304.1 дэх хэсэгт “Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгох болон өөрчлөхдөө гомдлын хүрээнд явуулна” гэж заажээ. Энэ нь давж заалдах гомдол гаргахад гомдлынхоо хүрээг тодорхойлохыг шаарддаггүй шүүх хуралдаан дуусах хүртэл гомдол гаргагч нь гомдлын хүрээгээ ихэсгэж болдог, гомдол гаргаагүй эсрэг тал нь мөн давж заалдах гомдол гаргах боломжтой байдагтай холбоотой байдаг. Иймээс давж заалдах шатны шүүх нь давж заалдах гомдлоор хязгаарлагдалгүй анхан шатны шүүхийн адилаар нэхэмжлэлийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулдаг байна.[33]

Манай улсын хувьд давж заалдах шатны шүүх гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянахаар зохицуулсан зохицуулалт судлаачдын дунд ихээхэн маргаан дагуулдаг.

ХБНГУ-ын хуульч Юпп Ёоахимски манай улсын хуулийн зохицуулалтыг судлан үзээд “... Давж заалдах шатны шүүх хэргийг илүү өргөн хүрээнд хянадаг. Давж заалдах гомдлын үндэслэлд заасан зүйлсийг шүүх харгалзан үзэх хэрэгтэй ч зөвхөн түүнд хязгаарлагдалгүй хэргийг бүхэлд нь хянана. Гэхдээ энэ нь эрх зүйн хэм хэмжээг үр дүнтэй хэрэглэхэд саад учруулж байна. Учир нь энэ зохицуулалт мэтгэлцэх зарчмыг зөрчөөд зогсохгүй давж заалдах шатны шүүхэд ихээхэн ачаалал нэмж байна”[34] хэмээн үзжээ.

“Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтэд гарч буй хүндрэл, бэрхшээл” сэдэвт хэлэлцүүлэгт Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд асан С.Бямбацогт “... 2015 онд нийтдээ шүүх дэх иргэний хэрэг маргаан 35 орчим хувь байсан бол 2016 онд даруй 45 хувь болж, жилдээ 10 хувиар нэмэгдэж байна. Үүний цаана иргэдийн өмч хөрөнгө, эдийн болон эдийн бус баялаг ард иргэдийн амьдралтай холбоотой асуудал яригдаж байна. Тийм учраас хуулиа боловсронгуй болгох, зөв хэрэглэх, хэрэгжүүлэх хуулийн дагуу шийдвэрээ зөв гаргах бол нэлээд чухал асуудал юм. Иймд өнөөдөр бид хуулийг хэрэгжүүлэх, хууль иргэн бүрт тэгш, хүртээмжтэй, ялгаваргүй ижил тэгш үйлчилдэг байх зарчмыг барьж ажиллах

[32] Нийслэлийн иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч Н.Батзориг, Давж заалдах шатны шүүхээс шийдвэрийг хянан үзэх хэмжээ хязгаар /гар бичмэлийн эрхтэй/, 2017 он.

[33] Н.Норовсамбуу, Иргэний процессын эрх зүй дэх давж заалдах гомдол гаргагчийн эрх зүйн байдлыг дордуулахыг хориглох зарчим, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, ШЕЗ, 2017 он, №3, 84-85 дахь тал.

[34] Юпп Ёоахимски, Монгол Улсын иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар, Мюнхен хот, 2004 он, 402 дахь тал.

хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл, хэн нэгэнд хууль өөр өөр үйлчилдэг байж таарахгүй” гэж хэлсэн байна. [35]

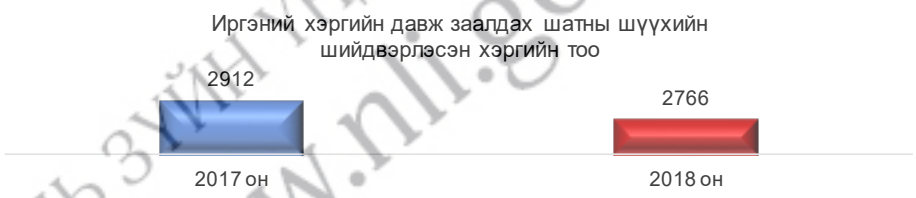
Сүүлийн жилүүдэд иргэний хэргийн Давж заалдах шатны шүүхийн ачаалал нэмэгдэж байгаа. Үүнийг Монгол Улсын шүүхийн тайлангаас судлан үзвэл:

*Хүснэгт 3. Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн хэрэг хянан шийдвэрлэсэн байдал*[36]

| № | Маргааны төрөл | | Онууд | | Өсөлт, бууралт | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2016 он | 2017 он | Тоо | Хувь |
| 1 | Нийт (хүлээн авсан) | | 3475 | 4167 | 692 | 19.9 |
| 2 | Нийт шийдвэрлэсэн | | 3143 | 3776 | 633 | 20.1 |
| 3 | Үүнээс | Хянан шийдвэрлэсэн бүгд | 3108 | 3721 | 613 | 19.7 |
| 4 | | Арбитрын шийдвэрийг хүчингүй болгох тухай хүсэлтийг хянан шийдвэрлэсэн | 13 | 38 | 25 | 2.9 |
| 5 | | Шинээр илэрсэн нөхцөл байдлын улмаас шүүхийн шийдвэрийг хянасан | 22 | 17 | -5 | -22.7 |
| 6 | Давж заалдах гомдлыг хэлэлцэхээс татгалзсан | | 54 | 70 | 16 | 29.5 |
| 7 | Давж заалдах гомдлоосоо татгалзсан | | 44 | 39 | -5 | -11.4 |
| 8 | Үлдэгдэл | | 234 | 282 | 48 | 20.5 |

Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхүүд 2018 оны 3 дугаар улиралд нийт 2766 хэргийг шүүх хуралдаанаар хянан шийдвэрлэснээс 1190 хэрэг буюу 43 хувьд нь анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээж, 867 хэрэг буюу 31.3 хувьд нь шийдвэрт өөрчлөлт оруулж, 709 хэрэг буюу 25.6 хувьд нь шийдвэрийг хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн байна.[37]

*График 1. Шийдвэрлэсэн хэргийг өмнөх оны мөн үетэй харьцуулсан байдал*[38]




Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүх 2018 оны 3 дугаар улиралд 2766 хэрэг хянан шийдвэрлэсэн нь өмнөх оны мөн үетэй харьцуулахад 5 хувиар буурсан байна.

Иргэний хэргийн шүүхийн 2018 оны жилийн эцсийн тайлан мэдээ гараагүй байгаа учир 2017 оны иргэний хэргийн шүүхийн тайлангаас жилд шийдвэрлэдэг хэргийн тоог харуулахыг зорилоо.

Иргэний хэргийн анхан шатны шүүх 2017 онд нийт 63220 нэхэмжлэл, гомдол, хүсэлт хүлээн авснаас 11331 нэхэмжлэлийг хуульд заасан үндэслэлээр хүлээн авахаас татгалзаж буцаах, харьяаллын дагуу шилжүүлэх зэрэг ажиллагааг хийж, 45223 хэргийг хянан шийдвэрлэж, 6656 хэргийн үлдэгдэлтэй байжээ. Энэ үед анхан шатны шүүхийн шийдвэрлэсэн иргэний хэргийн тоо өмнөх оны мөн үеэс 940 хэрэг буюу 2 хувиар буурсан байна.[39]

[35] 2016 оны 12 сарын 19-ний өдөр зохион байгуулагдсан “Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтэд гарч буй хүндрэл, бэрхшээл” хэлэлцүүлгийн тэмдэглэлээс.

[36] Монгол Улсын Шүүхийн тайлан /2017 он/, ШЕЗ,УБ., 2018 он, 236 дахь тал.

[37] Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн албан ёсны цахим хуудас, Монгол Улсын Шүүхийн 2018 оны 3 дугаар улирлын шүүн таслах ажиллагааны тайлангаас, Дэлгэрэнгүйг http://www.judinstitute.mn/main/233--2018-3-.html үзнэ үү.

[38] Мөн тэнд.

[39] Монгол Улсын Шүүхийн тайлан /2017 он/, ШЕЗ,УБ., 2018 он, 229 дэх тал.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

Харин иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхүүд улсын хэмжээнд 2017 онд нийт 4167 хэрэг хүлээн авч, 3721 хэргийг шүүх хуралдаанаар хянан шийдвэрлэсэн байна. энэ нь өмнөх оны мөн үеийнхтэй харьцуулахад 613 буюу 19.7 хувиар өссөн байна.[40]

Нийслэлийн давж заалдах шатны шүүх 2017 онд шийдвэрлэсэн нийт хэргийн магадлалыг судлан үзэхэд, ИХШХШтХ-ийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт заасан заалтыг хэрэглэж дүгнэсэн нь харьцангүй цөөн байна. Ихэвчлэн хууль хэрэглээний болон тооцоолол, найруулгын алдаа гаргасныг давж заалдах шатны шүүхээс 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт заасныг үндэслэн өөрчлөх замаар залруулах боломжтой гэж дүгнэсэн байна.[41]

Нийслэлийн иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч Н.Батзориг, Давж заалдах шатны шүүхээс шийдвэрийг хянан үзэх хэмжээ хязгаар сэдэвт бүтээлдээ ИХШХШтХ-ийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт заасан заалтыг давж заалдах шатны шүүхээс хэрхэн хэрэглэсэн талаар хяналтын шатны шүүх дүгнэлт хийсэн байдлыг УДШ-ийн 2015 - 2017 оны тогтоолуудыг судлан 4 төрөл болгон авч үзсэн байна. Үүнд:

1. Анхан шатны шүүх ИХШХШтХ-ийн 40 дүгээр зүйлийн 40.2 дахь хэсэгт заасныг зөрчиж, алдаатай дүгнэлт хийснээс шийдвэр хууль ёсны бөгөөд үндэслэл бүхий болж чадаагүй байхад давж заалдах шатны шүүх хэвээр үлдээснээр мөн хуулийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт заасныг зөрчсөн гэж дүгнээд өөрөөр дүгнэлт хийж шийдвэр магадлал хүчингүй болгож нэхэмжлэл хэрэгсэхгүй болгосон. /УДШ-ийн 2015 оны 759 дугаар тогтоол Б.Б –ийн нэхэмжлэлтэй Засгийн газарт холбогдох маргаан/;

2. Давж заалдах шатны шүүх хэргийг бүхэлд нь хянахдаа анхан шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцэгдсэн нотлох баримтын хүрээнд хэргийг шийдвэрлэх байтал маргааны үйл баримт бүрэн тогтоогдоогүй, эрх зүйн дүгнэлт өгөх боломжгүй гэж шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгосон нь ИХШХШтХ-ийн 168 дугаар зүйлийн 168.1.1-т нийцээгүй, 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт заасан үүргээ хэрэгжүүлээгүй гэж магадлалыг хүчингүй болгож шийдвэрт нь дүгнэлт хийж өөрчлөлт оруулсан. /УДШ-ийн 2015 оны 548 дугаар тогтоол/;

3. УДШ-ийн тогтоолоор шийдвэр, магадлалыг тус тус хүчингүй болгож буцаахдаа ихэвчлэн давж заалдах шатны шүүх анхан шатны шүүхийн алдааг илрүүлэх үүргээ хэрэгжүүлээгүй ИХШХШтХ-ийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт заасныг зөрчсөн гэж дүгнэсэн байна. /УДШ-ийн 2017 оны 1135 дугаар тогтоол/;

4. УДШ магадлалыг хэвээр үлдээхдээ анхан шатны шүүх Иргэний хуулийн холбогдох заалтыг зөв баримтлаагүй, мөн тооцооны алдаа гаргасныг давж заалдах шатны шүүхээс залруулж, шийдвэрт өөрчлөлт оруулсан нь ИХШХШтХ-ийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт нийцсэн гэж дүгнэсэн байна. /УДШ-ийн 2015 оны 1117 дугаар тогтоол/[42]

Ийнхүү судлан үзсэний үндсэн дээр тэрээр давж заалдах шатны шүүх хувийн эрх зүйн /материаллаг эрх зүйн/ маргааны хувьд зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлан хэргийг хянах нь иргэний процессын эрх зүйн диспозитив зарчмын агуулгатай тохирч байна. Харин хуулийн хэрэгжилтийг хангах үүднээс процессын хуулийн хэм хэмжээг ноцтойгоор зөрчсөн, нийтийн буюу төр нийгмийн ашиг сонирхлыг хамгаалах шаардлага гарч байгаа тохиолдолд буюу оффициал

[40] Мөн тэнд, 236 дахь тал.

[41] Нийслэлийн иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч Н.Батзориг, Давж заалдах шатны шүүхээс шийдвэрийг хянан үзэх хэмжээ хязгаар /гар бичмэлийн эрхтэй/, 2017 он.

[42] Мөн тэнд.

зарчмын үүднээс хэргийг бүхэлд нь хянах зарчим үйлчлэх ялгааг хуулийн уг зохицуулалтанд нэмэлтээр тодруулж оруулах шаардлагатай[43] гэж үзсэн байна.

Дээрхээс дүгнэвэл, иргэний эрх зүйн харилцаа нь талуудын эрх тэгш байх зарчимд үндэслэдэг. Гэтэл хуульд гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянахаар заасан нь талуудын дээрх эрхийг зөрчиж байна гэж үзэх үндэслэлтэй байна. Иймээс энэхүү зохицуулалтыг өөрчлөн найруулж, мэтгэлцэх болон диспотив зарчимд нийцүүлэн хуульчлах нь зүйтэй хэмээн үзэж байна.

## ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

### 4.1. ДҮГНЭЛТ

Манай улсын ИХШХШтХ-ийг 2002 эхлэн дагаж мөрдсөнөөс хойш өнөөдрийг хүртэл арван зургаан жилийн хугацааг ардаа үджээ. Энэ хугацаанд ИХШХШтХ нь харьцангуй тогтвортой үйлчилж ирсэн боловч цаг хугацааны явцад хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой алдаа дутагдалтай, тодорхой бус практикт хэрэгжихэд хүндрэлтэй, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зарчмуудтайгаа зөрчилдсөн заалтуудыг судлан үзэх зайлшгүй шаардлага бий болсон байна. Иймд энэхүү үнэлгээгээр ИХШХШтХ-ийн 31 дүгээр зүйлийн 31.1 дэх хэсэг, мөн хуулийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт заасан заалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийж, дараах дүгнэлтэд хүрч байна. Үүнд:

1. ИХШХШтХ-ийн 31 дүгээр зүйлийн 31.1 дэх хэсэгт заасан прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох тухай зохицуулалт нь практикт хэрэгжихэд хүндрэлтэй, судлаачдын дунд олон талын маргаан дагуулсан заалтуудын нэг юм. Тухайлбал, прокурорын үндсэн чиг үүрэг нь улсын яллагч буюу яллах чиг үүрэг бүхий субъект атал иргэний хэрэгт төрийн байгууллагыг өмгөөлөхөөр зохицуулсан прокурорын үндсэн чиг үүрэгтэй зөрчилдөж байна.

Иймд төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн тохиолдолд төрийн байгууллагын хүсэлтээр прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох тохиолдлыг хязгаарлах нь зүйтэй. Гэхдээ иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд прокурорыг огт оролцуулахгүй байх нь учир дутагдалтай Учир нь прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд зайлшгүй тохиолдолд оролцох нь зүйтэй. Тухайлбал, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шүүгч, прокурор, мөрдөгч, эрх бүхий албан тушаалтны хууль зөрчсөн ажиллагааны улмаас учирсан хохирлыг арилгуулахаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан тохиолдолд прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох нь зүйтэй гэж үзэж байна.

2. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 14-т “... шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах эрхтэй” гэж заасан нь иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааны оролцогч, иргэн хуулийн этгээдэд хамааралтай бөгөөд энэхүү заалт нь тэдгээрийн эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах бодит баталгаа юм. Энэхүү эрхийнхээ дагуу иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогч нь өөрийн эрх, ашиг сонирхлыг зөрчсөн гэж үзэн шүүхийн шийдвэрт гомдол гаргах эрхтэй.

ИХШХШтХ-ийн 166 дугаар зүйлийн 166.4 дэх хэсэгт “Давж заалдах журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэж буй шүүх зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянан үзнэ” гэж заасан нь шүүхийн шийдвэрийг хууль ёсны ба үндэслэлтэй болсон эсэхийг хянахын зэрэгцээ гомдолд дурдсан үндэслэлээс гадна гомдол гаргаагүй хэргийн оролцогчийн хувьд хэргийг хянахаар ойлгогдож байна.

[43] Мөн тэнд.

Өөрөөр хэлбэл, давж заалдах шатны шүүх гомдол гаргагчийн гомдолд дурдсан хүсэлтэд ач холбогдол бага өгч, гомдолд дурдаагүй зүйлийг авч хэлэлцэж, зарим талаар давж заалдах гомдол гаргагчид өөрт нь ашиггүй байдлаар анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг өөрчлөх буюу хүчингүй болгоно гэсэн утгыг давхар агуулдаг. Тиймээс ч энэхүү заалт нь мэтгэлцэх болон диспозитив зарчимтай нийцэж байгаа эсэх нь өнөөдрийг хүртэл маргаантай байдаг.

Иймд энэхүү асуудлыг шийдвэрлэж, иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны суурь зарчимтай уялдуулах нь зүйтэй. Үүний тулд давж заалдах шатны шүүх зөвхөн гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлалгүй хэргийг бүхэлд нь хянан үзэх тухай зохицуулалтыг өөрчилж, давж заалдах шатны шүүх анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах гомдлын хүрээнд хянахаар зохицуулж, хэргийг бүхэлд нь хянах зайлшгүй тохиолдлыг судлан хуульчлах нь зүйтэй хэмээн үзэж байна.

### 4.2. ЗӨВЛӨМЖ

Судалгааны үр дүнд гарсан дүгнэлтэд тулгуурлан дараах зөвлөмжийг гаргаж байна. Үүнд:

1. Прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох эрхийг хязгаарлах, зайлшгүй оролцох тохиолдлуудыг тодорхойлон хуульчлах. Тухайлбал, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шүүгч, прокурор, мөрдөгч, эрх бүхий албан тушаалтны хууль зөрчсөн ажиллагааны улмаас учирсан хохирлыг арилгуулахаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан тохиолдолд прокурор төрийн байгууллагын хүсэлтгүйгээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд шууд оролцдог байх;

2. Давж заалдах шүүх хэргийг “бүхэлд нь хянадаг” үзэл баримтлалыг өөрчилж, хэргийг гомдолд дурдсан үндэслэлээр хязгаарлан хянадаг үзэл баримтлалд шилжих, энэ талаар ИХШХШтХ-д өөрчлөлт оруулах, мөн давж заалдах шүүх хэргийг хянахдаа давж заалдах гомдол гаргагчийн эрх зүйн байдлыг дордуулахгүй байх тухай үзэл баримтлалыг судлах;

3. Давж заалдах шатны шүүх хэргийг бүхэлд нь хянах зайлшгүй шаардлагатай тохиолдлыг судлан хуульд тусгайлан зааж өгөх. Тухайлбал, ЗХШХШтХ-ийн 118 дугаар зүйлд тусгасан байдлаар;

4. ИХШХШтХ-д цаашид зайлшгүй судлан үзэх шаардлагатай асуудлууд байх бөгөөд тэдгээрийг дэлгэрүүлэн судлан нь зүйтэй. Тухайлбал, хяналтын шатны шүүхийн чиг үүрэг, гуравдагч этгээдийн эрх зүйн байдал, иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хугацаа гэх мэт.

## ТАВ. СУДАЛГААНЫ ЭХ СУРВАЛЖ

### Хууль, эрх зүйн акт

1.Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992, №1;

2.Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002, №8;

3.Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016, №9;

4.Эрүүгийн хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017, №23;

5.Прокурорын байгууллагын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002, №29;

6.Прокурорын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017, №24;

7.Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1996, №11;

8.Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр, Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоол;

9.Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай Монгол Улсын хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай, УДШ-ийн 2002 оны 7 сарын 24-ний өдрийн 236 дугаар тогтоол;

10.УДШ-ийн 2009 оны 11 сарын 30-ны өдрийн 5 дугаар зөвлөмж, Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хянах давж заалдах шатны шүүхийн бүрэн эрх, хэмжээ, хязгаар;

11.Улсын Ерөнхий Прокурорын 2015 оны А/88 тоот дугаар тушаалаар батлагдсан Прокурор шүүх хуралдаанд төрийг төлөөлөх ажлын аргачилсан заавар;

12.Улсын Ерөнхий Прокурорын 2017 оны А/62 тоот дугаар тушаалаар батлагдсан Прокурор шүүх хуралдаанд төрийг төлөөлөх ажлын аргачилсан заавар.

**Судалгааны тайлан, эмхэтгэл**

1.Монгол Улсын шүүхийн тайлан /2017 он/, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2018 он;

**Ном, сурах бичиг, гарын авлага, сэтгүүл**

1.Д.Хуяг, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүйн үндсэн болон тулгамдсан асуудлууд, 2013 он;

2.З.Мөнхжаргал, Монгол Улсын иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүй /ерөнхий анги/, 2009 он;

3.Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүй /ерөнхий анги/, МУИС-ХЗС, 2011 он;

4.Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар, УДШ, 2007 он;

5.Юпп Ёоахимски, Монгол Улсын иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар, 2004 он;

6.Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх эрх зүй /гарын авлага/, ХЗДХЯ, 2007 он;

7.Тушаал, заавар, журмын эмхэтгэл, УЕПГ, 2017 он;

8.Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, ХЗҮХ, 2016 он, №2;

9.Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, ШЕЗ, 2017 он, №3;

10.Монголын төр, эрх зүй сэтгүүл, УДШ, 2014 он, №2 (76);

11.Монголын төр, эрх зүй сэтгүүл, УДШ, 2018 он, №2 (91);

12.Эрх зүй сэтгүүл, МУИС-ХЗС, 2003 он, №10-11;

13.Эрх зүй сэтгүүл, МУИС-ХЗС, 2014 он, №4 (30).

**Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл**

1.Н.Батзориг, Давж заалдах шатны шүүхээс шийдвэрийг хянан үзэх хэмжээ хязгаар /гар бичмэлийн эрхтэй/, 2017 он.

**Цахим эх сурвалж**

1.http://www.supremecourt.mn/act/view/65

2.http://www.judinstitute.mn/main/233--2018-3-.html

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРГЭЭЛЬ
www.nli.gov.mn

# КОМПАНИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ [1]

## УДИРТГАЛ

УИХ-ын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн “Тав” дахь хэсгийн 5.2.3-т эдийн засаг, бизнес, худалдаа, өмч, санхүүгийн эрх зүйн үндсийг боловсронгуй болгож, өмчлөх эрхийн баталгааг алдагдуулсан хууль тогтоомж, шийдвэрийг засаж сайжруулах зорилт тусгагдсан.

Энэ зорилтыг хэрэгжүүлэх хүрээнд УИХ-ын 2017 оны 11 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 131-д Засгийн газраас “Компанийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга”-ын төслийг боловсруулж, УИХ-д өргөн мэдүүлэхээр тусгасан байна.

Энэ дагуу ХЗДХЯ-ны 2018 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний “Нэг”-ийн 1.1.30-д Компанийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулж, энэ оны IV улиралд багтаан ЗГХЭГ-т хүргүүлэхээр төлөвлөсөн байна. Уг хуулийн төслийг боловсруулах ажилд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор ХЗҮХ-ийн 2018 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд Компанийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт судалгаа хийхээр тусгагдсан.

Энэхүү судалгааны зорилт нь 2011 онд батлагдсан Компанийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, хэрэгжүүлэх явцад гарч буй хүндрэл бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг үнэлэн, цаашид үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлоход чиглэгдсэн.

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Компанийн тухай хууль /цаашид “КтХ” гэх/-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх ажлыг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шаттайгаар гүйцэтгэсэн ба “төлөвлөх” шатанд дараах ажлыг хийж гүйцэтгэв. Үүнд:

1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох;
2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох;
3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох;
4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох;
5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох;
6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох.

### 1.1. Үнэлгээ хийх шалтгаан

Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал” /цаашид “аргачлал” гэх/-ын 3.2-т заасан таван нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд тухайн хуулийн хэрэгжилтэд үнэлгээ хийх журамтай. КтХ-д эдгээр нөхцөл байдал үүссэн эсэхийг судалж үзээд аргачлалын 3.2.1, 3.2.2 -т заасан нөхцөл байдал үүссэн байх магадлалтай гэж үзэв. Тодруулбал:

1. Аргачлалын 3.2.1-д тухайн хууль тогтоомжийг шүүхийн практикт хэрэглэн хэрэг маргааныг шийдвэрлэхэд хүндрэл, бэрхшээл гарах, ойлгомжгүй, зөрчилтэй зохицуулалттай байх, тэдгээр нь цаашид тухайн харилцаанд сөрөг үр дагавар үүсгэх шинжтэй байвал үүнийг үнэлгээ хийх нөхцөл байдал үүссэн хэмээн үзнэ гэжээ.

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан М.Төрбаяр гүйцэтгэв.

КтХ-тай холбоотой мэдээлэл цуглуулж, дүн шинжилгээ хийх явцад холбогдох субъектээс судалгаа авах аргыг ашиглан хэд хэдэн шүүгчтэй ярилцлага хийсэн ба тэд уг хуулийг шүүхийн практикт хэрэглэх шатанд зарим хүндрэл гардаг тухай дурдаж байв. Тухайлбал, Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани /цаашид "ХХК" гэх/-ийн харилцааг Хувьцаат компани /цаашид "ХК" гэх/-ийн зарим хэм хэмжээгээр зохицуулахаар иш татан заасан нь хэрэглэхэд хүндрэлтэйн гадна зарим хэм хэмжээний агуулга нь тухайн хэрэг маргааныг шийдвэрлэх боломжгүй байдаг. ХХК-ийн харилцааг нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай зэрэг асуудлаар санал бодлоо илэрхийлж байв. Мөн зарим эрдэмтэн судлаачид үүнтэй адил байр суурьтай байсан болно. Үүнийг уг хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх нэг дэх нөхцөл байдал гэж үзэв.

2.Аргачлалын 3.2.2-т хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад түүний зохицуулалт бодит байдалд нийцээгүй, тухайн харилцааг зохицуулах боломжгүй, эсхүл нийгмийн харилцааны өөрчлөлт, хөгжлөөс хоцорсон, зайлшгүй зохицуулах ёстой харилцааг хамарч зохицуулаагүй, эсхүл тэдгээрээс улбаалсан сөрөг үр дагавар бий болсон бол үнэлгээ хийх нөхцөл байдал үүссэн хэмээн үзнэ гэжээ.

КтХ-тай холбоотой мэдээлэл цуглуулж, дүн шинжилгээ хийх явцад энэ хуулиар зайлшгүй зохицуулах шаардлагатай зарим харилцааг бүрэн зохицуулаагүйгээс / Компанийн ойлголт, хэлбэр, зохион байгуулалтыг ялгамжтай гаргаж чадаагүй, ХХК-ийн харилцааг нарийвчлан тусгаагүй зэрэг/ гадна хуулиар зохицуулах гол харилцааны бүтэц, уялдаа алдагдсанаас хуулийн хийдэл, зөрчил үүссэн байх магадлалтай гэсэн таамаглал дэвшүүлсэн. Үүнийг уг хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх хоёр дахь нөхцөл байдал гэж үзэв.

**1.2. Үнэлгээний хүрээ**

Үнэлгээний хүрээ тодорхойлох ажиллагаа нь тухайн хуулийн хэрэгжилтэд хамгийн их нөлөө /эерэг болон сөрөг/ үзүүлж буй зохицуулалтыг тусгаарлан сонгох ажиллагаа бөгөөд эдгээрийг хэр оновчтой сонгохоос судалгааны чанар ихээхэн хамаардаг.

Иймээс уг асуудалд гол анхаарлаа чиглүүлсэн ба ХЗДХЯ-аас өгсөн чиглэл, салбарын мэргэжилтэн, эрдэмтэн судлаачдын санал, судалгааны эх сурвалж зэргийг үндэслэн КтХ-ийн "Компани, түүний хэлбэр" гэсэн 3 дугаар зүйлийн холбогдох зүйл, хэсгийг үнэлгээний хүрээнд хамруулахаар /цаашид "үнэлгээний хүрээнд хамаарах хэм хэмжээ" гэх/ тодорхойлсон.

**1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт**

Үнэлгээний хүрээнд хамаарах хэм хэмжээг тодорхойлсны дараа аргачлалын 3.4-т заасан зургаан шалгуур үзүүлэлтээс аль нэгийг буюу хэд хэдийг сонгон, уг шалгуур үзүүлэлтээр тухайн хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх журамтай.

Энэ дагуу аргачлалын 3.4.1-д заасан зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийг сонгон энэхүү үнэлгээг хийсэн ба уг шалгуур үзүүлэлт нь тухайн хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойшхи хугацаанд хуулийн зорилго, зорилтдоо хүрсэн эсэхийг тогтооход чиглэгддэг.

**1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр**

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ аргачлалын 3.5.3-т заасан дөрвөн харьцуулах хэлбэрийн аль тохиромжтойг нь сонгох журамтай. Энэ дагуу аргачлалын 3.5.3.2, 3.5.3.4-т заасан хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон

хууль тогтоомж батлагдсанаас хойшхи нөхцөл байдал болон тохиолдол судлах хэлбэрийг сонгосон бөгөөд үнэлгээний хүрээнд хамаарах хэм хэмжээг аль болох бусад улс орны энэ төрлийн харилцааны зохицуулалт, чиг хандлагатай харьцуулан судлахыг зорьсон.

**1.5. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох**

Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох гэдэг нь сонгосон шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр таамаглал дэвшүүлэх буюу асуулт тавихыг хэлдэг бөгөөд "үнэлгээний хүрээнд хамаарах хэм хэмжээ нь зохицуулалтын зорилгодоо хүрч байна уу?" гэсэн асуултаар энэхүү үнэлгээг хийсэн.

**1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох**

Аргачлалын 3.7.3-т үнэлгээ хийхэд шаардлагатай мэдээлэл цуглуулах дөрвөн аргыг тодорхойлсон бөгөөд эдгээрээс дараах хоёр аргыг сонгон, мэдээлэл цуглуулав. Үүнд:

1/ байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах;

2/ холбогдох субъектээс судалгаа авах.

Байгаа мэдээллийг цуглуулах хүрээнд: Холбогдох хууль тогтоомж, ном, сурах бичиг, гарын авлага, судалгааны тайлан, эмхэтгэл, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл, шаардлагатай тоо мэдээ зэргийг цуглуулан, үнэлгээ хийхэд ашигласан.

Холбогдох субъектээс судалгаа авах хүрээнд: Салбарын мэргэжилтнүүд, уг хуулийн үйлчлэлд хамаардаг иргэн, хуулийн этгээдийн төлөөлөл, холбогдох эрдэмтэн судлаачидтай тусгайлан гаргасан жагсаалтын дагуу уулзалт, ярилцлага хийж, нэмэлт мэдээлэл авч ашигласан.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Байгаа мэдээллийг цуглуулан ашиглах аргаар үнэлгээг хийхээр төлөвлөсний дагуу дараах хууль тогтоомж, ном, сурах бичиг гарын авлага, судалгааны тайлан, эмхэтгэл, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл, статистик тоо мэдээг цуглуулж судлав. Үүнд:

**Хууль тогтоомж**

Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.

БНМАУ-ын Иргэний хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль, 1990.

Иргэний хууль, 2002.

Аж ахуйн нэгжийн тухай хууль, 1991.

БНМАУ-ын өмч хувьчлах тухай хууль, 1991.

Нөхөрлөл, компанийн тухай хууль, 1995.

Компанийн тухай хууль, 1999.

Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, 2011.

**Ном, сурах бичиг , гарын авлага**

Б.Чимид нар , "Бизнесийн эрх зүй", "ХЗҮХ", УБ., 2003.

Очи-Ай Сэйчи, "Компанийн эрх зүйн үндсэн ойлголт", "Admon", УБ., 2017.

Ю.К.Толстой, "Гражданское право", "ПРОСПЕКТ", Москва., 1997.

Т.В.Кашанина, "Корпоративное право", "НОРМА-ИНФРА", Москва., 1997.

О.М.Крапивин, "Федеральному закону об ационерных обшествах", "ОМЕГА", Москва., 2002.

Е.А.Суханова, "Гражданское право Том I", МГУ, "Волтерс Клувер", Москва., 2010.

Фионна Коннел нар,"Компанийн эрх зүй", "ХЗҮТ", УБ., 2008.

Д.Дүгэржав, "Бизнесийн эрх зүй", "Интерпресс" , УБ., 1998.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Судалгааны тайлан, эмхэтгэл

“Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” сэдэвт судалгааны үндсэн тайлан, ХЗҮХ, УБ.,2016. /25-55 дахь тал/, хавсралт тайлан, /84-115 дахь тал/

“Компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах үндсэн аргууд: Япон болон зарим орны туршлага”, ХЗҮХ, УБ., 2013.

“Монгол Улс, Япон Улсын хууль тогтоомжийн хөгжил: Худалдаа /Арилжаа/-ны эрх зүй” илтгэлийн эмхэтгэл, УБ., 2017.

**Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл**

С.Батбаяр, “Монгол улсын компанийн эрх зүйн зохицуулалтын түүх ба компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулаг/-ийн онцлог”, Эрх зүй сэтгүүл №2, УБ., 2013.

С.Батбаяр, “Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ дахь хяналтын тогтолцоо ба хяналтын загвар”, Эрх зүй сэтгүүл №3, УБ., 2013.

С.Батбаяр, “Компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах асуудал”, Эрх зүй сэтгүүл №1, УБ., 2014.

Г.Жаргал, “Компанийн эрх зүйн зохицуулалтын зарим тулгамдсан асуудал”, Монголын төр, эрх зүй сэтгүүл №2, УБ., 2011.

Б.Амарсанаа, “Компанийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга, шинэлэг зохицуулалт”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №2, УБ., 2012.

Б.Амарсанаа, “Хувьцаа эзэмшигч компанийн эрх ашгийг хамгаалан нэхэмжлэл гаргах боломж ба ТУЗ болон гүйцэтгэх удирдлагыг хамгаалах эрх зүйн боломж”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №1, УБ., 2012.

И.Идэш, “Компанийн гүйцэтгэх удирдлагын эрх зүйн асуудал”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №3, УБ., 2017.

Б.Амарсанаа, “Нээлттэй болон хаалттай компанид хяналтаа хадгалах компанийн эрх зүйн механизм”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №1, УБ., 2011.

Ярилцлагын аргаар хийсэн судалгаа: Уг хуулийн үйлчлэлийн хүрээнд хамаардаг байгууллага, эрдэмтэн судлаачдын төлөөллөөс ярилцлагын аргыг ашиглан зарим нэмэлт мэдээлэл авсан. Тухайлбал, ХЗДХЯ-ны ахлах мэргэжилтэн Б.Гантуяа, Чингэлтэй дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч Б.Баярмаа, Сүхбаатар дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч Д.Уранчимэг, Хан-Уул дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч Д.Хулан болон доктор Б.Амарсанаа, Б.Батзориг нарын судлаачидтай КтХ-тай холбогдох асуудлаар ярилцлага хийв.

Шүүгчид уг хуулийг шүүхийн практикт хэрэглэх шатанд багагүй хүндрэл гарч байгаа тухай санал бодлоо илэрхийлж байв. Тухайлбал, шүүгч Б.Баярмаа ХХК-ийн ихэнх харилцааг ХК хэм хэмжээгээр зохицуулахаар иш татсан нь хэрэглэхэд хүндрэлтэйн гадна зарим хэрэг маргааныг шийдвэрлэхэд тухайн хэм хэмжээний агуулга нь тохирохгүй байх явдал гардаг . Иймд КтХ-ийн ХХК-тай холбоотой хэсгийг бүхэлд нь авч үзэж зохицуулалтыг нь илүү нарийвчлах шаардлагатай [2], мөн шүүгч Д.Уранчимэг ХХК-тай холбоотой зохицуулалт одоогийн КтХ-д бараг байхгүй. Иймээс ХХК-тай холбоотой маргааныг шийдвэрлэхэд багагүй хүндрэл үүсч байна [3].МУИС-ийн ХЗС-ийн ХЭЗ-н тэнхимийн эрхлэгч доктор, Б.Амарсанаа КтХ нь үндсэндээ ХК-ийн харилцааг зохицуулахад чиглэгдсэн байдаг. ХХК-тай холбоотой зохицуулалт тун цөөн. Энэ тухай хэд хэдэн удаа илтгэл тавьж, ярилцлага өгсөн. Түүний дараа уг хуульд зарим нэмэлт, өөрчлөлт орсон боловч засаж сайжруулах

[2] 2017 оны 12 дугаар сарын 01-ний өдөр хийсэн уулзалтын тэмдэглэл.

[3] 2018 оны 6 дугаар сарын 11-ний өдөр хийсэн уулзалтын тэмдэглэл.

зүйл цөөнгүй байгаа[4]. СЗХ-ны газрын дарга , доктор Б.Батзориг бирж дээр бүртгэлгүй ХХК-ийн зохицуулалтыг уг хуульд нэмж тусгах шаардлагатай гэх зэргээр санаа бодол, байр суууриа илэрхийлж байв .

**ГУРАВ. ҮНЭЛГЭЭ ХИЙХ ҮЕ ШАТ**

КтХ-тай холбоотой мэдээлэл цуглуулж, дүн шинжилгээ хийх явцад энэ хуулиар зайлшгүй зохицуулах шаардлагатай зарим харилцааг бүрэн зохицуулж чадаагүйн гадна хуулиар зохицуулах гол зүйл /бизнесийн нэгжийн бүтэц, хэлбэр, төрөл/-ийн бүтэц, уялдаа алдагдсан байдал ажиглагдсан. Үүнтэй холбоотойгоор хуулийн хийдэл, зөрчил үүссэн байх магадлалтай гэсэн таамаглал дэвшүүлсэн ба үүнийг тодруулах үүднээс бусад улс орны бизнесийн хэв маяг, хэлбэр, зохион байгуулалт, уялдаа холбоо, шинж ялгааг өөрийн орны бизнесийн нэгжтэй харьцуулан судлах шаардлага үүссэн.

Дэлхийн бизнесийн эрх зүйн хөгжил 500 гаруй жилийн түүхтэй ба манай улсын хувьд 30 орчим жилийн түүхтэй.

Иймд өөрийн орны аж ахуйн нэгжийн хэлбэр, зохион байгуулалтыг бусад орны бизнесийн хэв маягтай харьцуулан үзэхэд цаг хугацааны хувьд хэтэрхий зөрүүтэй боловч тодорхой хэмжээнд гүнзгийрүүлэн судалж, өөрийн түвшинд харьцуулан дүгнэхийг оролдов.

**3.1. Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал**

**Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1.**

Монгол Улсын аж ахуйн нэгжийн хэлбэр, зохион байгуулалт бусад орны бизнесийн хэв маягтай хир нийцэж байна вэ?

Үнэлгээ :

Бизнесийн эрх зүйн харилцааны хамгийн гол зүйл нь “бизнесийн хэлбэр, зохион байгуулалт” бөгөөд судалгааны зарим эх сурвалжид[5] дэлхийн улс орнуудад бизнес эрхлэх дараах түгээмэл хэв маяг /хэлбэр/ байдаг тухай бичсэн байна. Үүнд:

1/ Individually-owned /бидний нэршлээр “Хувираа эрхлэх аж ахуй”/;

2/ Partnership /бидний нэршлээр “Нөхөрлөл”/;

3/ Company /бидний нэршлээр “Компани”/.

Дэлхийн бизнесийн түүхээс харвал эдгээр бизнесийн хэв маяг өөр хоорондоо уялдаа холбоотой аажим, аажмаар өөрчлөгдөн хөгжиж ирсэн байна. Иймд зөвхөн компанийн харилцааг эдгээрээс салган авч үзэх нь учир дутагдалтай бөгөөд асуудлын мөн чанарыг дараалалтай ойлгоход хүндрэлтэй.

Манай улсын хувьд эдгээрийг “аж ахуйн нэгж” хэмээн нэрлэдэг бөгөөд 1991 онд батлагдсан ”Аж ахуйн нэгжийн тухай”[6] хуулийн /цаашид “ААНтХ” гэх/ 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт аж ахуй нэгж нь “Хувираа эрхлэх аж ахуй”; “Хоршоо”, “Компани” гэсэн 3 хэлбэртэй байхаар заасан.

Үүнийг харьцуулан харуулбал: /хүснэгт 1/

| Дэлхийн бизнесийн түгээмэл хэв маяг | Монгол Улсын аж ахуйн нэгж |
|---|---|
| 1/ Individually-owned | 1/ Хувираа эрхлэх аж ахуй |
| 2/ Partnership | 2/ Хоршоо |
| 3/ Company /corporation/ | 3/ Компани |

[4] 2018 оны 2 дугаар сарын 26-ны өдөр хийсэн уулзалтын тэмдэглэл.

[5] Cooperatives in Agribusiness , “ Educational Circular 33, Farmer Coop.Servise, U.S.D.A., Washington D.C., 1968.

[6] Аж ахуйн нэгжийн тухай хууль, “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл , № 4

Үүнээс харахад манай улсын аж ахуйн нэгжийн хэлбэр, ангилал дэлхийн бизнесийн түгээмэл хэв маягтай үндсэндээ нийцэж байна. Харин “нөхөрлөл”-д “хоршоо” гэж буруу нэр оноосныг 1995 онд батлагдсан “Нөхөрлөл, Компанийн тухай хууль” /цаашид “НКтХ” гэх/-иар залруулсан байна. Энэхүү хуулиар аж ахуйн нэгжийн хэлбэр, зохион байгуулалтыг нилээд оновчтой тодорхойлсон боловч уг хуулийг 2002 онд хүчингүй болгосон тул үүнийг хуулиар тогтоосон хэлбэр, ангилал гэж үзэх боломжгүй гэж үзэж байна.

Дэлхийн бизнесийн түгээмэл хэв маяг тус бүрийг өөрийн орны аж ахуйн нэгжтэй харьцуулан үзвэл:

**1. Individually-owned** /Хувь хүний өмчлөлийн/;

Дэлхийд бизнесийн хэв маяг хэзээ, хаана үүссэн тухай эрдэмтдийн дунд хэд хэдэн үзэл баримтлал байдаг тухай судалгааны зарим эх сурвалжид[7] тэмдэглэжээ. Тухайлбал,

- Зарим эрдэмтэд[8] бизнесийн хэлбэр, зохион байгуулалтыг харьцангүй сүүлд үүссэн /XIV зуунд/ гэж үздэг бөгөөд гол шалтгааныг нь Европт хөгжсөн худалдааны болон далайн тээвэртэй холбон тайлбарладаг ажээ.
- Нөгөө нэг хэсэг[9] нь бизнесийн хэлбэр, зохион байгуулалтыг эртний Римд үүссэн гэж үздэг бөгөөд гол шалтгааныг нь Римд хувь хүний эрх, эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрч , төрийн байгууламж бий болсонтой холбон тайлбарладаг байна.
- Бизнесийн хэлбэр, зохион байгуулалтыг эртний Грект /Герег/ эхэлж үүсээд Римд уламжлагдан хөгжсөн хэмээн таамаглах эрдэмтэд[10] байдаг ч энэ тухай албан ёсны судалгааны эх сурвалж олдоогүй тухай мөн энэ эх сурвалжид тэмдэглэсэн байна.

Гэхдээ ихэнх эрдэмтэд Римд үүссэн гэдэгтэй санал нэг байдаг байна. Судлаачийн хувьд үүнтэй санал нэг байгаа ба хувийн өмч, бизнесийн эрх, эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрсөн улс оронд ийм боломж бүрдэх өндөр магадлалтай.

Түүнчлэн тухайн цаг үед Римийн ноёрхол Итали болон Дорнод европт хүчээ авч, ард иргэдийн гар дээр амьжиргааны хэрэгцээнээс нь харьцангуй их хөрөнгө, мөнгө төвлөрч эхэлсэн байна. Энэ нь нийгмийг бүхэлд нь хамарсан ”аж ахуй эрхлэх” санаачлагын үр дүнд бий болсон ба энэ үеэс Римийн иргэд хувиараа аж ахуй эрхэлж эхэлсэн тухай дээрх эх сурвалжид бичсэн байна. Гэвч хэлбэр, зохион байгуулалтын хувьд дөнгөж эхлэл төдий байсан учраас эрх зүйн зохицуулалт нь төдийлөн тодорхой бус байжээ.

Зарим улс оронд ийм хэв маягийн бизнесийг “Эзний аж ахуй”, “Ганцаарчилсан аж ахуй”, “Хувийн аж ахуй” гэх зэргээр нэрлэдэг. Үүнийг бизнесийн хамгийн энгийн, жижиг хэлбэр гэж үздэг бөгөөд ялангуяа азийн орнуудад ийм бизнес түгээмэл дэлгэрсэн байдаг. Тухайлбал, Хятад загасчин, Энэтхэг бөс даавууны эзэн, Перу үсчин, Бангладеш самрын худалдаачин, Вьетнам оёдолчин, Тайланд цагчин, Филиппин мухлагийн эзэн гэх зэрэг. Харин манай улсын хувьд ийм хэв маягийн бизнесийг “Хувиараа эрхлэх аж ахуй” /цаашид “ХЭАА” гэх/ гэдэг.

Монгол Улс дахь Хувиараа эрхлэх аж ахуй:

Ийм хэв маягийн бизнес хувийн өмч дээр үндэслэн бий болсон тухай дээр дурдсан.

Тэгвэл саяхныг болтол манай улсад хувийн өмчийн тухай ойлголт үндсэндээ байгаагүй ба социалист өмчийн төрөл болох “улсын”, “хоршооллын”, “иргэдийн амины” өмчид суурилан улс орны эдийн засаг хөгжиж байв. Харин 1990-ээд оноос

[7] Т.В. Кашанина, “Корпоративное право”, Москва, 1999., ст 89-90.

[8] Мөн тэнд

[9] Мөн тэнд

[10] Т.В. Кашанина, “Корпоративное право”, Москва, 1999., ст 89-90.

тус улс зах зээлийн харилцаанд шилжиж эхэлснээр хэд хэдэн томоохон зорилт тулгарсан.

Энэхүү зорилтыг хэрэгжүүлэхийн тулд юуны өмнө “хувийн өмчийг хүлээн зөвшөөрч”, “төрийн өмчийг хувьчлан задалж”, “бизнесийн хэлбэр, зохион байгуулалтыг тодорхойлох” шаардлага үүссэн. Энэ зорилт, шаардлагын дагуу манай улс 1990-ээд оны эхээр хэд хэдэн цоо шинэ хууль боловсруулж баталсан байна. Тодруулбал:

1/ 1990 онд “БНМАУ-ын Иргэний хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай” [11] хууль батлагдсан бөгөөд энэхүү хуулиар манай улс анх удаа хувийн өмчийг хүлээн зөвшөөрсөн.

2/ 1991 онд “БНМАУ-ын өмч хувьчлах тухай”[12] хууль батлагдсан ба уг хуулиар социализмын үед дангаар ноёрхож байсан төрийн өмчийг задалж, хувийн өмчийн хэлбэрт шилжүүлэх хууль зүйн үндсийг бүрдүүлсэн.

3/ 1991онд ”ААНт”[13] хууль батлагдсан ба уг хуулиар аж ахуй эрхлэх хэлбэр, зохион байгуулалтыг тодорхойлж өгсөн. Ингэснээр хувийн өмчид суурилсан аж ахуй эрхлэх боломж бүрдсэн. Тодруулбал, Римийн иргэдэд XIV зуунд ийм боломж бүрдэж байсан бол манай иргэд XIX зууны сүүлчээр ийм боломжтой болсон.

4/ Эдгээрээс гадна 1992 онд батлагдсан шинэ Үндсэн хуулийн арванзурга дугаар зүйлийн 3, 4 дэх хэсэгт иргэдийн “өмчлөх эрх” болон “аж ахуй эрхлэх” эрхийг тодотгон тусгаж , хуульчлан баталгаажуулж өгсөн.

Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар /цаашид “УБЕГ” гэх/-ын ирүүлсэн мэдээгээр[14] манай улсад 2002 оны 9 дүгээр сарын 01-ний байдлаар 4395 ХЭАА үйл ажиллагаа явуулж байна.

ХЭАА нь иргэдийн гар дээр хөрөнгийн хуримтлал үүсгэн, бизнесийн туршлага бий болгож цаашид илүү том бизнес хийх боломж, нөхцөлийг бүрдүүлдэг.

Тус улс зах зээлийн эхэн үед ХЭАА-г хөгжүүлэх, дэмжих чиглэлээр багагүй анхаарч байсан боловч одоо нөхцөл байдал өөр болсон байна. Тодруулбал, эрх зүйн хувьд өмнөхөөс дордсон дүр зурагтай байна. Учир нь:

- Манай улсын хувьд 1991 онд батлагдсан “Аж ахуй нэгжийн тухай” хуулийн Хоёрдугаар бүлгээр[15] ХЭАА-н харилцааг зохицуулж байсан бөгөөд уг хуулийг 2002 онд хүчингүй болгосон тул энэ төрлийн харилцааг зохицуулах хуульгүй болжээ.
- 1995 онд батлагдсан “НКтХ”-ийг боловсруулах явцад хуулийн этгээд байгуулахгүйгээр аж ахуй эрхлэх тухай бие даасан хуулийн төсөл боловсруулах үзэл баримтлал яригдаж байсан боловч тодорхойгүй шалтгаанаар одоог хүртэл ажил хэрэг болоогүй байна.
- Хувиараа эрхлэх аж ахуйн хувьд КтХ-тай уялдаатай нэг онцлог зохицуулалт байдаг. КтХ-д зааснаар “компани нэг гишүүнтэй” байж болдог. Гэтэл практикт ийм компанийг ХЭАА-тай адилтган ойлгох явдал цөөнгүй гардаг. Эдгээрийн гол ялгаа нь ХЭАА-г тусгаарласан эд хөрөнгөтэй байхыг хуулиар шаарддаггүй учраас хуулийн этгээдийн шинж агуулдаггүй. Өөрөөр хэлбэл, бусдын өмнө учруулсан хохирлоо өөрийн хувийн өмчөөр бүрэн хариуцдаг гэсэн үг. Тэгвэл нэг гишүүнтэй компанийн хувьд гишүүн нь зөвхөн тухайн компанид оруулсан хөрөнгийнхөө хэмжээгээр хязгаарлагдмал хариуцлага хүлээдэг.

---

[11] 1990 оны 12 дугаар сарын 06-ны өдөр баталсан “БНМАУ-ын Иргэний хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай” хуулийн 59 дүгээр зүйл. /Тайлбар: “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэлд хэвлэгдээгүй/

[12] БНМАУ-ын өмч хувьчлах тухай хууль, “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл, №4, 277-283 дахь тал.

[13] Аж ахуйн нэгжийн тухай хууль, “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл, № 4, 253-275 дахь тал.

[14] УБЕГ-ын 2018 оны 06 дугаар сарын 28-ны өдрийн 8/246 тоот албан бичгээр ирүүлсэн мэдээ.

[15] Аж ахуйн нэгжийн тухай хууль, “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл № 4, 1991, 257-258 дахь тал.

Өнгөц харвал эдгээрийн аль аль нь нэг хүний өмчид үндэслэн бизнес эрхэлж байгаа мэт харагдавч “бизнест эхэлж оруулах хөрөнгө”, “хариуцлагын тогтолцоо”, “бизнесийн хүрээ” зэрэг олон асуудлаар ялгаатай.

Одоо эдгээрийг зохицуулсан хэм хэмжээ аль нэг хуульд байхгүй бөгөөд КтХ-ийн нэг гишүүнтэй компанитай холбоотой зохицуулалт маш бүдэг байна. Түүнчлэн ХХК-ийн зохицуулалт ч ийм дүр зурагтай байна. Иймд КтХ-ийн ХХК-тай холбоотой хэсгийг тусад нь авч үзэж, үнэлгээний 3.2. дахь хэсэгт нилээд тодорхой тусгасан болно. /29-31 хуудас /

Үүнээс үүдэн КтХ-тай холбоотой хэрэг маргааныг шүүхээр шийдвэрлэх шатанд багагүй хүндрэл үүсч байгаа тухай шүүгчид санаа, бодлоо илэрхийлж байсныг дурдах нь зүйтэй гэж үзэв.

Дүгнэлт: Манай орны хувьд зах зээлийн эхэн үед **Indvidually-owned** буюу ХЭАА-г хөгжүүлэх, дэмжих чиглэлээр нилээд анхаарч байсан боловч 2002 онд ААНтХ-ийг хүчингүй болгосон тул ХЭАА-н харилцааг зохицуулах хуульгүй болсон байна. Иймээс энэ төрлийн харилцаанд хуулийн **“хийдэл”** үүссэн гэж дүгнэх үндэслэлтэй байна.

**2. Partnership /Нөхөрлөл/;**

Дэлхийн бизнесийн түүхээс харахад[16] дундад зууныг хүртэл иргэд эхлээд ихэвчлэн **Indvidually-owned** буюу ганцаарчилсан аж ахуй эрхэлж байсан байна. Үүнд нэг хүний хөрөнгө, мөнгө ч хүрэлцээтэй байжээ.

Цаашдаа эрсдэл ихтэй томоохон бизнес эрхлэхэд хүч хөдөлмөр, хөрөнгө мөнгө илүү их шаардлагатай болсон тул хэд хэдэн чинээлэг иргэд өөр хоорондоо гэрээ, хэлцэл хийж, хөрөнгө, хүчээ нэгтгэн бизнес эрхлэх болсон байна.

Яваандаа ийм хэлбэрээр зохион байгуулагдсан нэгдэл /корпораци/-ийг “Нөхөрлөл” хэмээн нэрлэх болсон. Гэхдээ ийм “нэгдэл” буюу корпораци нь орчин үеийн бидний ойлгодог корпорациас арай өөр агуулгатай. Оросын эрдэмтэн Т.В.Кашанина Англо-саксоны буюу нийтлэг эрх зүйн системд корпораци гэх нэр томьёог өргөн хэрэглэдэг бөгөөд ингэж нэршсэн байгууллага нь “нэгдмэл нэг цогц” гэсэн утгыг агуулдаг хэмээн бүтээлдээ[17] тэмдэглэжээ.

Манай практикт хэд хэдэн бие даасан компани нийлж “корпораци” хэмээх том аж ахуйн нэгж байгуулдаг бөгөөд түүнийг хуульчлан зохицуулах шаардлагатай гэх зэргээр ойлгож, ярих нь байдаг. Тэгвэл энэ нь нэр томьёоноос үүдэлтэй буруу ойлголт бөгөөд Англо-саксоны эрх зүйн бүлд хамаарах цөөн орон /АНУ зэрэг/ “компани”-ийг “корпораци” хэмээн нэрлэдэг. Өөрөөр хэлбэл, компанийн “нэршил” бөгөөд хамгийн том бизнесийн хэлбэр гэсэн утгыг агуулдаггүй байна.

Түүнээс гадна Англи, Франц, Унгар, Чех, ОХУ болон ОХУ-ын бүтцэд байсан ихэнх орнууд “компани”-ийг “нийгэмлэг” хэмээн нэрлэдэг.

Дундад зууны үед Европын улс орнуудад үйлдвэрлэлийн шинэ хэрэгсэл бий болж эдийн засгийн хөгжил нилээд эрчимжсэн. Ялангуяа Голландад далайн тээвэр, худалдаа эрчимтэй хөгжиж “далайчдын нөхөрлөл” үүсч эхэлсэн тухай судалгааны зарим эх сурвалжид тэмдэглэсэн[18] байна.

Ийм Нөхөрлөлийн гол зорилго нь далайн тээвэр хийх явдал бөгөөд оролцогчид нь хамтын хөдөлмөрийн харилцааг голчлохын зэрэгцээ хамтын хөрөнгийн харилцааг нилээд чухалчлах болсон тухай мөн дээрх эх сурвалжид бичсэн байна.

Далайчдын нөхөрлөлийн гол “хөрөнгө” нь усан онгоц бөгөөд онгоц хийх шийдвэр гаргасан этгээдийг патрон гэдэг байжээ. Патрон нь усан онгоцны хэмжээ бүтэц, түүнийг хийхэд зарцуулах хөрөнгийн хэмжээг зарлаж, хөрөнгө бүрдүүлэхэд

[16] Т.В. Кашанина, “Корпоративное право”, Москва, 1999., ст 89-90.

[17] Т.В. Кашанина, Корпоративное право, учебник для вузов, Москва, 1999, ст 138.

[18] Т.В. Кашанина, “Корпоративное право”, Москва, 1999., ст 89-90.

оролцож буй этгээд тус бүр тэнцүү хэмжээний хөрөнгө гаргах журамтай байв. Түүнчлэн үйл ажиллагааныхаа зардал болон усан онгоцны засвар, сэлбэгт зориулсан төлбөр, хөлсийг нөхөрлөлийн оролцогчид хамтран хариуцдаг байжээ.

Эдгээрийг бизнесийн эрх зүйн түүхэнд хамгийн анхны "Нөхөрлөл" гэж үздэг бөгөөд үүнийг эрдэмтэд санал нэгтэй хүлээн зөвшөөрдөг тухай Оросын эрдэмтэн Т.В. Кашанина өөрийн бүтээлдээ[19] бичсэн байна. Тодруулбал, иргэд хөрөнгө, хүчээ нэгтгэн хамтран бизнес эрхлэх хэв маяг анх Голландад үүссэн гэдэгтэй эрдэмтэд санал нэг байдаг ажээ.

Түүнчлэн энэ үед "уул уурхайн нөхөрлөл" үүсч эхэлсэн ба үйл ажиллагааны ерөнхий зарчим нь далайчдын нөхөрлөлтэй адил боловч илүү олон оролцогчтой /зарим нь 100 гаруй оролцогчтой/ учраас бүгд хамтран хуралдаж, олонхоороо шийдвэр гаргадаг журам үйлчилж эхэлжээ. Мөн Италийн Венец, Генуя , Флоренц хотод банк үүсч эхэлсэн ба ажиллах зарчим, журам нь эдгээр нөхөрлөлтэй адил төстэй байв.

Ийнхүү Европт "далайчдын нөхөрлөл", "уул уурхайн нөхөрлөл", "банк" үүсч бий болсноор нөхөрлөлийн эрх зүйн харилцааны зарчим, хэм хэмжээ бүрэлдэж эхэлсэн ба эдгээр зарчим, хэм хэмжээ нь орчин үеийн бизнесийн эрх зүйн үндэс суурь болсон байна. Гэхдээ ямар нэг хэлбэржсэн эрх зүйн актын түвшинд гарч амжаагүй байсныг дурдах нь зүйтэй.

Цаашид ийм хэлбэрийн бизнес мөн л түгэн дэлгэрч, эрх зүйн зохицуулалт нь улам боловсронгуй болон хөгжиж ирсэн ба орчин үед ийм хэлбэрийн бизнесийн нэгжийг дараах байдлаар ангилан авч үздэг түгээмэл жишиг байна. Үүнд:

1/Partnership-unlimited liability /Хязгаарлагдмал бус хариуцлагатай нөхөрлөл/;

2/ Partnership-limited liability /Хязгаарлагдмал хариуцлагатай нөхөрлөл/.

"Нөхөрлөл"-ийн компаниас ялгагдах гол онцлог нь бусдын өмнө учруулсан хохирлоо бүрэн хариуцдаг явдал юм. Ийм учраас нөхөрлөлийн гишүүдийн хариуцлагын тогтолцоог үндэслэн ийнхүү ангилдаг. Тодруулбал:

-Нөхөрлөлийн хүлээсэн үүрэгтэй холбогдон үүссэн хохирлыг тухайн нөхөрлөлийн бүх гишүүд нөхөрлөлд оруулсан хувь хөрөнгө болон хувийн өмчийн эд хөрөнгөөрөө бүрэн хариуцахаар "нөхөрлөл байгуулах гэрээ"-нд заасан байвал ийм нөхөрлөлийг "unlimited liability partnership" /хязгаарлагдмал бус хариуцлагатай/ гэдэг байна.

- Харин нөхөрлөлийн хүлээсэн үүрэгтэй холбогдон үүссэн хохирлыг наад зах нь нэг буюу хэд хэдэн гишүүн нөхөрлөлд оруулсан хувь хөрөнгө болон хувийн өмчийн эд хөрөнгөөрөө бүрэн хариуцахаар, бусад нь зөвхөн нөхөрлөлд оруулсан хувь хөрөнгөөрөө хариуцахаар "нөхөрлөл байгуулах гэрээ"-нд заасан байвал ийм нөхөрлөлийг "limited liability partership" гэдэг. Нэрийг нь махчлан орчуулбал ийм төрлийн нөхөрлөл нь "хязгаарлагдмал хариуцлагатай" юм шиг ойлгогдож болох боловч агуулгаар нь судалж үзвэл тухайн нөхөрлөлийн "зарим гишүүн нь хязгаарлагдмал хариуцлагатай" болохыг илэрхийлсэн утгатай байна. Өөрөөр хэлбэл, нөхөрлөл болохынхоо хувьд бусдын өмнө хязгаарлагдмал хариуцлага хүлээнэ гэсэн үг биш бөгөөд хэрэв ийм байвал ХХК-иас ялгаагүй болох билээ.

Түүнчлэн нөхөрлөл нь бусдын өмнө бүрэн хариуцлага хүлээдэг онцлогтойгоо уялдан том хэмжээний бизнес эрхлэх боломж багатай бөгөөд хөрөнгийн хөдөлгөөн, бизнесийн үйл ажиллагаандаа хяналт тавих боломжийг нь хангах үүднээс түүний гишүүдийн тоог /5-7 зэргээр/ хуулиар хязгаарладаг байна.

Удирдлагын бүтэц нь маш энгийн бөгөөд бүрэн хариуцлагатай гишүүд нь бүгд /хязгаарлагдмал хариуцлагатай гишүүдээс бусад/ нөхөрлөлийг удирдах, төлөөлөх эрхтэйн гадна заавал биечлэн ажиллах шаардлагатай байдаг. Энэ нь нөхөрлөлийн

[19] Т.В. Кашанина, Корпоративное право, учебник для вузов, Москва, 1999, ст 90.

өмнөөс бүрэн хариуцлагатай гишүүд нь хариуцлага хүлээдэгтэй уялдаатай. Гэхдээ удирдах, төлөөлөх эрхээ аль нэг гишүүндээ шилжүүлж болох тухай үүсгэн байгуулах гэрээнд заахыг хуулиар зөвшөөрдөг. Манай улсын хувьд ийм хэв маягийн бизнесийг "Нөхөрлөл" гэж нэрлэдэг.

Монгол Улс дахь нөхөрлөл:

Тус улсад Нөхөрлөлийн эрх зүйн харилцааг 1995 онд батлагдсан НКтХ-иар зохицуулдаг[20]. Уг хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт Нөхөрлөл нь дор дурдсан хэлбэрээр зохион байгуулагдаж болно гэж заасан. Үүнд:

- Бүх гишүүд нь бүрэн хариуцлагатай ;
- Зарим гишүүд нь бүрэн хариуцлагатай ;

Нөхөрлөлийн ангилал болон хэлбэр тус бүрийн зохицуулалт бусад улс орны энэ төрлийн харилцааны зохицуулалт, чиг хандлагатай хамгийн дөхүү болсон бөгөөд дээрх хууль 20 гаруй жил харьцангуй тогтвортой үйлчилж иржээ.

Гэтэл 2013 оны 07 сарын 09-ны өдрийн хуулиар НтХ-ий 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Хязгаарлагдмал хариуцлагатай нөхөрлөл" гэсэн шинэ хэлбэр нэмж тусган, хуулийн зохицуулатын бүтэц, уялдааг алдагдуулж, нөхөрлөл, компанийн гол ялгааг үгүй болгосон байна.

УБЕГ-аас ирүүлсэн мэдээгээр[21] манай улсад 2017 оны жилийн эцсийн байдлаар 6000 гаруй нөхөрлөл үйл ажиллагаа явуулж байна. Иймээс уг хууль зохих түвшинд хэрэгжиж байна гэж үнэлэх үндэслэлтэй.

Үүнийг хэлбэр тус бүрээр харуулбал: /хүснэгт 2/

| Нэр | БГБХН | БГБХН | ХХН |
|---|---|---|---|
| Тоо | 1178 | 1473 | 3548 |

**Дүгнэлт:** 2013 он хүртэл Нөхөрлөлийн ангилал, хэлбэр болон хэлбэр тус бүрийн зохицуулалт дэлхийн чиг хандлагатай нийцэж байсан боловч 2013 онд уг хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж "Хязгаарлагдмал хариуцлагатай нөхөрлөл"-ийн шинэ хэлбэр нэмж тусгаснаас хуулийн зохицуулалтын бүтэц алдагдаж, ХХК-ийн зохицуулалттай давхардал үүссэн байна.Тодруулбал, 2013 оноос хойш бүртгүүлсэн 3548 ХХН-ийн зохицуулалт КтХ-ийн дагуу байгуулагдсан ХХК-ийн зохицуулалттай давхардаж байна гэсэн уг юм. Иймээс үүнийг анхааралдаа авч энэхүү гажуудлыг залруулах шаардлагатай.

**3.Company /Компани/**

Бизнесийн эрх зүйн зохицуулалт, чиг хандлага улс орон тус бүрийн хөгжлийн онцлогоос шалтгаалан тодорхой цаг хугацаанд өөр өөр байсан байна. Гэхдээ Голланд, Англи, Франц, Герман, Америк зэрэг улс орныг дэлхийн бизнесийн эрх зүйн хөгжилд чухал хувь нэмэр оруулсан гэж үздэг хэмээн зарим судлаачид бүтээлдээ [22] бичсэн байна.

Түүнчлэн Компанийн эрх зүйн зохицуулалтын анхны мэдээллүүдийг онол, хууль тогтоомжоос биш, хувь хүмүүсийн нийлүүлсэн хөрөнгө дээр үүссэн, компаниудын дүрэм, журам бусад эрх зүйн актаас судлах нь оновчтой бөгөөд эдгээр баримт бичгээс энэ төрлийн харилцааны онол, хууль тогтоомжуудын ойлголт бий болсон хэмээн Оросын эрдэмтэн Т.В. Кашанина бүтээлдээ [23] тэмдэглэсэн байна.

[20] Нөхөрлөлийн тухай хууль, "Төрийн мэдээлэл" эмхэтгэл, № 8-9

[21] УБЕГ-ын 2018 оны 06 дугаар сарын 28-ны өдрийн 8/246 тоот албан бичгээр ирүүлсэн мэдээ.

[22] Т.В. Кашанина, Корпоративное право, учебник для вузов, Москва, 1999, ст 94.

[23] Т.В. Кашанина, Корпоративное право, учебник для вузов, Москва, 1999, ст 96.

Монгол улс дахь компани:

Компани нь төрийн, хувийн, холимог өмчийн хэлбэрт үндэслэн үүсдэг онцлогтой.

1991 онд ААНтХ[24] батлагдсанаар тус улсад урд өмнө огт байгаагүй “компани” гэх хуулийн этгээд үүсч эхэлсэн.

Гэхдээ манай улсын хөгжлийн онцлогтой холбоотойгоор гол төлөв “БНМАУ-ын Өмч хувьчлах тухай” хуулийн дагуу хувьчлагдсан социализмын үеийн үйлдвэр, аж ахуйн газруудыг өөрчлөн байгуулах замаар “компани” үүсч байсан.

Манай улсад 1995 онд НКтХ, 1999 онд КтХ, 2011 онд КтХ-ийн шинэчилсэн найруулга тус тус батлагдсанаар энэ төрлийн харилцааны зохицуулалт зохих түвшинд боловсронгуй болсон. Ялангуяа ХК-ийн зохицуулалт нилээд дэлгэрэнгүй болсон байна. Харин ХХК-ийн тухайд зарим учир дутагдалтай зүйл ажиглагдаж байна. Иймээс энэ тухай үнэлгээний 3.2. хэсэгт тусд нь авч үзсэн болно.

Дүгнэлт: Дэлхийн бизнесийн чиг хандлагаас харахад компанийн эрх зүйн зохицуулалт нилээд тогтвортой үйлчилдэг байдал ажиглагдаж байна. Учир нь бизнесийн хамгийн нарийн түвэгтэй хэлбэр болох компанийн бодлого, зохицуулалт тухайн улс орны эдийн засгийн хөгжилд шууд нөлөөлдөг.

Гэтэл манай улсын хувьд 30 хүрэхгүй жилийн түүхтэй боловч энэ төрлийн харилцааг зохицуулдаг суурь хууль /Аж ахуй нэгжийн тухай хууль/-ийг 4 удаа бүхэлд нь өөрчилж, хэдэн арван удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулан, эцэст нь хүчингүй болгосон байна.

Ингэхдээ уг хуулиар тодорхойлсон бизнесийн нэгжийн бүтэц, зохицуулалтыг гажуудуулан бизнесийн хэлбэр, зохион байгуулалт тус бүрийн зохицуулалтын ялгаа онцлогийг өмнөхөөс бүдгэрүүлсэн байна.

Иймээс КтХ-ийг шинэчлэн боловсруулахдаа эдгээрийн уялдаа холбоог сайтар анхаарч, цогц байдлаар авч үзэх шаардлагатай гэж үзэж байна.

**3.2. Практикт нийцэж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал.**

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2. КтХ-ийн 3 дугаар зүйлд тусгагдсан үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалт практикт нийцэж байна уу?

**3 дугаар зүйл**. Компани, түүний хэлбэр

3.1. Хувьцаа эзэмшигчийн оруулсан хөрөнгө нь тодорхой тооны хувьцаанд хуваагддаг, өөрийн тусгайлсан эд хөрөнгөтэй, үндсэн зорилго нь ашгийн төлөө хуулийн этгээдийг компани гэнэ.

3.4.Компани нь хязгаарлагдмал хариуцлагатай болон хувьцаат компани гэсэн хэлбэртэй байна.

3.5.Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани гэж хувьцаа эзэмшигчийн оруулсан хөрөнгө нь хувьцаанд хуваагдаж, түүнийг захиран зарцуулах эрх нь хууль болон компанийн дүрмээр хязгаарлагддаг компанийг хэлнэ.

3.6.Хувьцаат компани нь нээлттэй болон хаалттай гэсэн төрөлтэй байна.

3.7.”Нээлттэй хувьцаат компани” гэж хувьцаа эзэмшигчийн оруулсан хөрөнгө нь хувьцаанд хуваагдаж, хувьцаа нь үнэт цаасны арилжаа эрхлэх байгууллагад бүртгэгдэж, нийтэд чөлөөтэй арилжаалагддаг компанийг хэлнэ.

3.8.”Хаалттай хувьцаат компани” гэж хувьцаа эзэмшигчийн оруулсан хөрөнгө нь хувьцаанд хуваагдаж, хувьцаа нь үнэт цаасны хадгаламжийн үйл ажиллагаа эрхлэх байгууллагад бүртгэгдэж, үнэт цаасны арилжаа эрхлэх байгууллагаас гадуур зах зээлд хаалттай хүрээнд арилжаалагддаг компанийг хэлнэ.

[24] Аж ахуйн нэгжийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, № 4

Үнэлгээ:

КтХ-ийн 3 дугаар зүйл нь бүтцийн хувьд 9 хэсэгтэй бөгөөд үнэлгээний хүрээнд хамаарах хэм хэмжээ /3.1, 3.4-3.8 дахь хэсэг/ тус бүрт дүн шинжилгээ хийж үзэхэд дараах байдалтай байна.

| |
|---|
| **3 дугаар зүйл**. Компани, түүний хэлбэр<br>3.1. Хувьцаа эзэмшигчийн оруулсан хөрөнгө нь тодорхой тооны хувьцаанд хуваагддаг, өөрийн тусгайлсан эд хөрөнгөтэй, үндсэн зорилго нь ашгийн төлөө хуулийн этгээдийг компани гэнэ. |

Энэ зүйлийн нэр болон 3.1 дэх хэсгийн агуулгаас харахад компанийн тухай ойлголтыг тодорхойлох зорилго тавьсан боловч оновчтой тодорхойлж чадаагүй байна.

Иргэний хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.2-т Компанийн эрх зүйн байдлыг хуулиар тогтоохоор заасан байна. Иймээс КтХ-д компанийн ерөнхий ойлголт болон компанийн хэлбэр, төрөл тус бүрийн ойлголт, тодорхойлолтыг тэдгээрийн мөн чанар, шинж агуулгад нийцүүлэн оновчтой тодорхойлох шаардлагатай.

Гэтэл эдгээрийг нарийвчлан судалж, үзэлгүйгээр Иргэний хуульд заасан компанийн тухай ерөнхий тодорхойлолтыг шууд хуулбарлан тусгасан байна.

Дээрх тодорхойлолтоос үүдэн практикт компанийн тухай ойлголт бус хувьцаат компанийн тухай ойлголт, зохицуулалт давамгайлах хандлага ажиглагдаж байгааг анхаарах шаардлагатай гэж үзэв.

| |
|---|
| **3 дугаар зүйл. Компани, түүний хэлбэр**<br>3.4.Компани нь хязгаарлагдмал хариуцлагатай болон хувьцаат компани гэсэн хэлбэртэй байна. |

Энэ зүйлийн 3.4 дэх хэсэгт заасан компанийн хэлбэр нь дэлхий нийтийн чиг хандлагатай нийцэж байгаа бөгөөд зохих түвшинд хэрэгжиж байна гэж үзэв.

Тус улсад 1991 оноос өмнө иймэрхэлбэрийн бизнесийн нэгж огт байгаагүй бөгөөд УБЕГ-ын ирүүлсэн мэдээгээр[25] 2017 оны жилийн эцсийн байдлаар 129725 ХХК, 285 ХК улсын бүртгэлд бүртгэгдсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, тус улсад энэ хэлбэр, зохион байгуулалтын дагуу хэдэн зуун бизнесийн нэгж шинээр үүсч бий болсон байна. Иймээс энэ хэм хэмжээг зохих түвшинд хэрэгжиж байна гэж үзэх үндэслэлтэй. Гэхдээ энэ нь төгс төгөлдөр хэрэгжиж байна гэсэн үг биш бөгөөд энэ тухай дараагийн хэсэгт тодруулан авч үзэх болно.

| |
|---|
| **3 дугаар зүйл. Компани, түүний хэлбэр**<br>3.5.Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани гэж хувьцаа эзэмшигчийн оруулсан хөрөнгө нь хувьцаанд хуваагдаж, түүнийг захиран зарцуулах эрх нь хууль болон компанийн дүрмээр хязгаарлагддаг компанийг хэлнэ. |

Энэ зүйлийн 3.5 дахь хэсэгт дүн шинжилгээ хийж үзэхэд дараах байдал ажиглагдаж байна. Үүнд:

1. Энэхүү хэсэгт ХХК-ийн ойлголтыг тодорхойлсон боловч томьёолол нь оновчгүй болжээ. Өөрөөр хэлбэл уг тодорхойлолт нь ХХК-ийн мөн чанар, шинж агуулгыг бус ХК-ийн шинжийг илүү агуулсан байна.

Иймээс бусад улс орны энэ төрлийн зохицуулалтын чиг хандлага, өөрийн орны өмнө нь үйлчилж байсан зарим хууль тогтоомжийг эргэн судалж, ХХК-ийн ойлголтыг дахин тодорхойлох шаардлагатай.

1995 онд батлагдсан НКтХ-ийн 87 дугаар зүйлд ХХК-ийн ойлголтыг нилээд дөхүү тодорхойлсны гадна ОХУ-ын Иргэний хуульд ХХК-ийн ойлголтыг нилээд илүү

[25] УБЕГ-ын 2018 оны 06 дугаар сарын 28-ны өдрийн 8/246 тоот албан бичгээр ирүүлсэн мэдээ.

оновчтой тодорхойлсон тухай судалгааны зарим эх сурвалжид[26] бичсэн байна.

2. КтХ-ийн 5 дугаар зүйлээр ХХК-ийн харилцааг зохицуулдаг. Гэтэл энэ зүйл нь бүтцийн хувьд 11 хэсэг /хэтэрхий цөөн/-тэй бөгөөд үүний 50 хувь нь хувьцаатай холбоотой хэм хэмжээ байна.

3. ХХК нь нэр, тодорхойлолт бусад олон шинжээр "Нөхөрлөл"-өөс ялгаатай. Гэтэл тэдгээр ялгаа шинж энэ хуулиас тодорхой ойлгогдохгүй байна.

ХХК-ийн бүх гишүүд нь компанид оруулсан хувь хөрөнгийнхөө хэмжээгээр хязгаарлагдмал хариуцлага хүлээдэг онцлогтой бөгөөд үүгээрээ нөхөрлөлөөс ялгаатай.

Гэтэл 2013 оны 07 сарын 09-ны өдрийн хуулиар НтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Хязгаарлагдмал хариуцлагатай нөхөрлөл" гэсэн шинэ хэлбэр нэмж тусган энэ хоёрын ялгааг байхгүй болгосон байна.

Япон Улс "нөхөрлөл", "компани" хоёрыг нэг нэршилд оруулан, "компани" гэх нэр оноож, дараах байдлаар ангилсан тухай зарим судалгааны эх сурвалжид[27] бичсэн байна. Үүнд:

1/ Бүх гишүүд нь бүрэн хариуцлагатай компани;

2/ Зарим гишүүд нь бүрэн хариуцлагатай компани;

3/ Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани;

4/ Хувьцаат компани.

Энэ нь манай улс шиг будилхаас болгоомжилсон байж болох юм. Иймээс дээрх гажуудлыг залруулахдаа үүнийг жишиг болгож болох талтай.

4. ХХК-нь ХК-иас маш олон зүйлээр ялгаатай бөгөөд судалгааны зарим эх сурвалжид[28] ХХК нь ХК-иас 30 гаруй зүйлээр ялгаатай хэмээн /хөрөнгийн биржид хувьцаагаа бүртгүүлэх шаардлагагүй, тодорхой ажил гүйцэтгэх, үйлчилгээ үзүүлэх ажлыг үнэлгээнд оруулах хэлбэрээр компанид хувь хөрөнгө оруулах, мөнгөн бус хэлбэрээр компанид оруулж буй эд зүйлийг үнэлгээний байгууллагаар заавал үнэлүүлэхийг хориглох, цэвэр ашиг их багаас үл шалтгаалан шаардлагатай гэж үзвэл нөөц сангаас зохих хэмжээгээр ногдол ашиг хуваарилж болохыг дүрэмд заах, төрийн өмчийн компаниас бусад компанид зээл олгох зэрэг/ тэмдэглэсэн байна. Өөр нэг эх сурвалжид[29] энэ тухай маш тодорхой авч үзжээ. Энд бүгдийг нь тоочих боломжгүй бөгөөд зарим онцлог зүйлийг дурдвал: ХХК нь капитал /хөрөнгө/-ын нэгдэл гэдгээрээ Нөхөрлөлөөс ялгаатай бөгөөд тэдгээрийн компанид оруулсан хөрөнгө дээр тухайн компанийн үйл ажиллагаа явагддаг.

Иймээс харилцагчийн эрх ашгийг хамгаалах үүднээс: тухайн компанийн хөрөнгийн доод хэмжээг дүрэмд тодорхой заах, хөрөнгийн хэмжээ нь дүрэмд зааснаас багасах тохиолдолд харилцагчид заавал мэдээлэх, мэдээлээгүй тохиолдолд шууд татан буулгах, ингэхдээ тухайн жилийн ашиг, алдагдлыг тодорхой болсны дараа энэ ажиллагааг хийх, хувь нийлүүлэгчийн /гишүүн/ эрх ашгийг хамгаалах зорилгоор ашиг, алдагдал хуваарилах зарчмыг маш тодорхой зохицуулах, тухайн хувь нийлүүлэгч нас барах, гарах тохиолдолд түүний хувь хөрөнгийг ямар зарчим, журмаар шилжүүлэх, буцаан олгох /биет болон биет бус хэлбэрээр/ түүнийг хэрхэн бүртгүүлэх зэргийг "үүсгэн байгуулах гэрээ", дүрэмд маш тодорхой тусгахыг жагсаан хуульчлах шаардлагатай гэжээ.

Гэтэл КтХ-ийн 13 дугаар зүйлийн 13.3-д заасан "компани үүсгэн байгуулах хамтран ажиллах гэрээ"-нд энэ тухай маш бүдэг тусгасны гадна уг гэрээг үүсгэн байгуулах баримт бичигт хамаарахгүй гэж заажээ. Үүнээс үүдэн практикт эдгээртэй

[26] Суханова, Гражданское право, Том I, МГУ, Москва, 2010., ст 287.

[27] Очи-Ай Сэчи, Компанийн эрх зүйн үндсэн ойлголт. УБ, 2017, 91-95 дахь тал.

[28] MC Oliver,Enid Marshal, Company law, Person Professional Limited, 1994., p 342

[29] Суханова, Гражданское право, Том I, МГУ, Москва, 2010., ст 284-291

холбоотой хэрэг маргааныг шүүхээр шийдвэрлэх болон хөрөнгийн хөдөлгөөнийг бүртгэх шатанд нилээд хүндрэл үүсч байгаа тухай шүүгчид болон УБЕГ-ын алба хаагчид санал бодлоо илэрхийлж байсныг дурдах шаардлагатай.

Энэ хуульд заасан компани үүсгэн байгуулах гэрээг ОХУ зэрэг зарим оронд “Хөрөнгө оруулалтын гэрээ” гэж нэрлэн түүнд тусгах зүйл болон агуулгыг нь тайлбарлан маш нарийн жагсааж, түүнийг хадгалах, бүртгүүлэх талаар нарийвчлан зааж өгдөг байна. Учир нь энд хувь хүний хөрөнгө, түүний өөрчлөлт хөдөлгөөнтэй холбоотой харилцаа явагдаж байдаг.

Энэ мэт нарийн зүйлийг КтХ-ийн 5 дугаар зүйлээр зохицуулах ямар ч боломжгүй бөгөөд үндсэндээ энэ төрлийн харилцааг зохицуулсан заалт байхгүй гэж үзэж болохоор байна. Манай улсад 129725 ХХК үйл ажиллагаа явуулж байгаа ба энэ нь нийт аж ахуйн нэгжийн 90 хувийг эзэлж байна. Гэтэл энэ төрлийн харилцааны зохицуулалт ийм дүр зурагтай байна.

**3 дугаар зүйл. Компани, түүний хэлбэр**

3.6.Хувьцаат компани нь нээлттэй болон хаалттай гэсэн төрөлтэй байна.

3.7.”Нээлттэй хувьцаат компани” гэж хувьцаа эзэмшигчийн оруулсан хөрөнгө нь хувьцаанд хуваагдаж, хувьцаа нь үнэт цаасны арилжаа эрхлэх байгууллагад бүртгэгдэж, нийтэд чөлөөтэй арилжаалагддаг компанийг хэлнэ.

3.8.”Хаалттай хувьцаат компани” гэж хувьцаа эзэмшигчийн оруулсан хөрөнгө нь хувьцаанд хуваагдаж, хувьцаа нь үнэт цаасны хадгаламжийн үйл ажиллагаа эрхлэх байгууллагад бүртгэгдэж, үнэт цаасны арилжаа эрхлэх байгууллагаас гадуур зах зээлд хаалттай хүрээнд арилжаалагддаг компанийг хэлнэ.

Энэ зүйлийн 3.6 дахь хэсэгт ХК-ийг нээлттэй болон хаалттай гэсэн төрөлтэй байхаар зааж төрөл тус бүрийн ойлголтыг тодорхойлсон нь дэлхийн чиг хандлагатай нийцэж байна.

Гэхдээ энэ зүйлийн 3.8 дахь хэсэгт заасан “хаалттай хувьцаат компани” болон мөн зүйлийн 3.5-д заасан ХХК-ийн ялгаа, шинж энэ хуулиас тодорхой харагдахгүй байна. Иймээс энэ хуулийг КтХ гэхээсээ илүү ХК-ийн тухай хууль гэж ойлгож болохоор байна. МУИС-ийн ХЗС-ийн ХЭЗ-н тэнхимийн эрхлэгч, доктор, Б.Амарсанаа “Компанийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга, шинэлэг зохицуулалт” сэдэвт эрдэм шинжилгээний өгүүлэлдээ [30] “КтХ-д ХХК болон ХК-ийн үндсэн шинж хэвээр байгаа мэт харагдавч үнэн хэрэгтээ КтХ-ийн шинэчилсэн найруулгын дагуу үйл ажиллагаа явуулах ХХК нь нэрийн хувьд адил боловч зарчмын хувьд нилээд өөр хэлбэр болжээ” хэмээн энэ санааг илэрхийлжээ. Судлаачийн хувьд үүнтэй санал нэг байна.

Дүгнэлт: КтХ-нь бүхэлдээ ХК-ийн харилцааг зохицуулахад чиглэсэн шинжтэй байх бөгөөд манай улсын нийт аж ахуйн нэгжийн 90 хувийг эзэлж буй 130 орчим мянган ХХК-ийн зохицуулалт шаардлага хангахааргүй байна. Иймээс ХХК-ийн харилцаанд хэм хэмжээний хомсдол үүссэн гэж дүгнэх үндэслэлтэй бөгөөд компанийн тухай хуулийн төслийг боловсруулахдаа үүнд гол анхаарлаа чиглүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна.

[30] Б. Амарсанаа, “Компанийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулага, шинэлэг зохицуулалт” сэдэвт эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2012 он , № 2 , УБ., 5-11 дэх тал.

## ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

### 4.1. Дүгнэлт

**1.** Дэлхийн бизнесийн чиг хандлагаас харахад бизнесийн эрх зүйн зохицуулалт нь нилээд тогтвортой үйлчилдэг байдал ажиглагдаж байна.

Гэтэл манай улсын хувьд 30 хүрэхгүй жилийн түүхтэй боловч энэ хооронд энэ төрлийн харилцааг зохицуулдаг суурь хууль /1991 онд батлагдсан "Аж ахуй нэгжийн тухай"/-ийг 4 удаа бүхэлд нь өөрчилж, хэдэн арван удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулан эцэст нь хүчингүй болгосон байна. Ингэхдээ уг хуулиар тодорхойлсон бизнесийн нэгжийн бүтэц, зохицуулалтыг гажуудуулан бизнесийн хэлбэр, зохион байгуулалт тус бүрийн зохицуулалтын ялгаа онцлогийг өмнөхөөс бүдгэрүүлсэн байна. Тодруулбал:

1/ 1991 онд батлагдсан ААНтХ-ийн[31] 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт аж ахуй нэгж нь "Хувиараа эрхлэх аж ахуй", "Хоршоо", "Компани" гэсэн 3 хэлбэртэй байхаар заасан нь дэлхийн бизнесийн хэв маягтай үндсэндээ нийцэж байна. Гэхдээ энэхүү ангиллыг тодорхойлсон ААНтХ-ийг 2002 онд хүчингүй болгосон тул үүнийг хуулиар тогтоосон ангилал гэж үзэх боломжгүй байна.

2/ "Хувиараа эрхлэх аж ахуйн" харилцааг мөн 1991 онд батлагдсан ААНтХ-иар зохицуулж байсан бөгөөд уг хуулийг хүчингүй болгосноор ХЭАА-н харилцааг зохицуулах хуульгүй болж, КтХ-д заасан "нэг гишүүнтэй" компанийн зохицуулалтын уялдаа холбоо бүдгэрсэн байна .

3/ 1995 онд батлагдсан НКтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт 2013 оны 07 сарын 09-ний өдөр батлагдсан "Хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль"-иар хязгаарлагдмал хариуцлагатай нөхөрлөлийн хэлбэрийг нэмж тусгасан нь хуулийн зохицуулалтын бүтэц /нөхөрлөлд ийм төрөл байхгүй/-ийг алдагдуулж, КтХ-ийн 5 дугаар зүйлд заасан ХХК-ийн зохицуулалттай давхардал үүсгэсэн байна.

4/ 1995 онд батлагдсан НКтХ-ийн компанитай холбоотой зохицуулалтыг салгаж, 1999 онд бие даасан КтХ батлан, уг хуулийг 2011 онд шинэчлэн найруулсан боловч энэ хуулиар зайлшгүй зохицуулах шаардлагатай зарим харилцаа /ХХК-ийн харилцаа бүхэлдээ/-г бүрэн зохицуулж чадаагүй байна.

Аж ахуйн нэгж тус бүрийн харилцааг бие даасан хуулиар зохицуулах эсхүл нэг ойлголтын хүрээнд багц байдлаар зохицуулахын аль аль нь боломжтой боловч хамгийн гол нь бизнесийн хэлбэр, төрөл тус бүрийн мөн чанар, шинж агуулгад нийцсэн ялгамжтай зохицуулалт байх учиртай.

Үүнийг судалсны үндсэн дээр өөрийн хөрөнгө мөнгө, хүч хөдөлмөрт тохируулан аль нэгийг нь байгуулах буюу тэдгээрт хөрөнгө оруулах боломжийг бүрдүүлэх зорилгоор эдгээр хуулийг төрөөс баталдаг. Гэвч энэ төрлийн харилцааны одоогийн дүр зураг ийм боломж нөхцөл бүрдүүлж чадахааргүй байна.Тодруулбал:

Тус улс зах зээлийн эхэн үед бизнесийн хэлбэр, зохион байгуулалтыг нилээд оновчтой тодорхойлж, зохицуулалтын суурийг нь зөв тавьсан боловч өөрчлөн, сайжруулах шатандаа алдаж, будлисаар дээрх дүр зурагтай болгосон байна.

**2.** КтХ-ийн зохицуулалтад хамаарах өөр нэг гол зүйл нь төрийн өмчийн оролцоотой компанитай холбоотой хэм хэмжээ юм. Зах зээлийн бизнесийн харилцаанд төрийн өмчийн оролцоог аль болох хязгаарладаг байдал ажиглагдаж байна.

Манай улсын хөгжлийн онцлогоос шалтгаалан төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой компани амь бөхтэй оршсоор байна. Цаашид ийм төрлийн компани нэмэгдэх хандлага ажиглагдаж байгаа ба улс орны эдийн засагт төрийн өмчийн оролцоо голлох байр суурь эзлэх тохиолдолд нийгмийн харилцаа өмнөх нийгэмтэй төстэй болж эрсдэл үүсгэх магадлалтай. Иймд үүнийг төрийн зүгээс

[31] Аж ахуйн нэгжийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, № 4

тусгайлан анхаарах шаардлагатай бөгөөд КтХ-ийн нилээд тулгамдсан асуудлын нэг гэж үздэг.

Төрийн өмчийн компанитай холбогдох судалгааг ХЗДХЯ-ын захиалгаар "Германы хамтын ажиллагааны нийгэмлэг" /GIZ/-ийн шугамаар өөр байгууллага, судлаач гүйцэтгэж байгаа тул уг асуудлыг яамнаас өгсөн чиглэлийн дагуу энэхүү судалгааны хүрээнд хамруулаагүй болно.

**3.** КтХ-ийг зөв хэрэглэн, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх үйл явцад шүүх байгууллага онцгой үүрэг гүйцэтгэх боломж, эрх мэдэлтэй бөгөөд АНУ-ын туршлагаас үүнийг харж болно хэмээн Оросын эрдэмтэн Т.В.Кашанина өөрийн бүтээлдээ[32] бичсэн байна. Манай улсын шүүх байгууллагад ч ийм эрх, боломж адилхан бий.

Иймд үүнд чиглэсэн бодлого, арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх /хууль боловсруулах ажиллагаанд иргэний хэргийн шүүгчдийг өргөнөөр оролцуулах, саналыг нь авах, сургалт явуулах зэрэг/ шаардлагатай бөгөөд ямар ч сайн хууль батлагдсан түүнийг хэрэглэдэг албан тушаалтнууд уг асуудлаар ойлголт, мэдлэг муутай бол хуулийн хэрэгжилтэд сөрөг нөлөө үзүүлж, хэрэгжих магадлал нь улам буурдаг. Үүнд хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн чиг үүрэг бүхий ажилтнууд мөн адил хамаарна.

**4.2. Зөвлөмж**

Судалгааны хүрээнд хамаарах зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийж, дараах зөвлөмжийг гаргаж байна. Үүнд:

**1.** Дэлхийн бизнесийн дор дурдсан түгээмэл 3 хэв маягийг өөрийн орны бизнесийн нэгжтэй харьцуулан судлаад үндсэндээ нийцэж байна гэж дүгнэсэн.

Гэхдээ энэхүү ангиллыг тодорхойлсон ААНтХ-ийг 2002 онд хүчингүй болгосон тул үүнийг хуулиар тогтоосон ангилал гэж үзэх боломжгүй бөгөөд үүнийг анхаарч, сэргээн хуульчлах;

**2.** ХЭАА-н харилцааг мөн 1991 онд баталсан ААНтХ-иар зохицуулж ирсэн бөгөөд уг хуулийг хүчингүй болгосноор энэ төрлийн харилцааг зохицуулах хууль байхгүй болсны гадна КтХ-д заасан "нэг гишүүнтэй" компанийн зохицуулалтын уялдаа холбоо бүдгэрсэн байна. Иймд эдгээр асуудлыг хуульчлан зохицуулах шаардлагатайг анхаарах;

**3.** 1995 онд батлагдсан НКтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт 2013 оны 07 сарын 09-ний өдрийн "Хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай" хуулиар хязгаарлагдмал хариуцлагатай нөхөрлөлийн хэлбэрийг нэмж тусгаснаар хуулийн зохицуулалтын бүтэц /нөхөрлөлд ийм төрөл байдаггүй/ алдагдаж, КтХ-ийн 5 дугаар зүйлд заасан ХХК-ийн зохицуулалттай давхардсан гэж үзсэн.

Иймд 2013 оны 07 сарын 09-ний өдрийн "Хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай" хуулийг эргэн судалж, өөрчлөн залруулах замаар хуулийн хэм хэмжээний давхардлыг арилгах;

**4.**1995 онд батлагдсан НКтХ-ийн компанитай холбоотой зохицуулалтыг салгаж, 1999 онд бие даасан КтХ батлан, уг хуулийг 2011 онд шинэчлэн найруулсан боловч энэ хуулиар зайлшгүй зохицуулах шаардлагатай зарим харилцаа /Компанийн ойлголт, хэлбэр, ХХК-ийн зохицуулалт бүхэлдээ/-г бүрэн зохицуулж чадаагүй гэж дүгнэсэн. Иймд бизнесийн хэлбэр тус бүрийн ойлголт, тодорхойлолтыг оновчтой томьёолж, ХХК-ийн харилцааг нарийвчлан зохицуулах шаардлагатайг анхаарах;

**5.** Бизнесийн нэгж тус бүрийн харилцааг бие даасан хуулиар зохицуулах эсхүл нэг ойлголтын хүрээнд багц байдлаар зохицуулахын аль аль нь боломжтой боловч хамгийн гол нь бизнесийн хэлбэр, төрөл тус бүрийн мөн чанар, шинж агуулгад нийцсэн ялгамжтай зохицуулалт байх учиртайг анхаарч, эдгээр асуудлыг цогц байдлаар нь авч үзэх;

**6**. КтХ-ийг зөв хэрэглэн, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх үйл явцад шүүх байгууллага

[32] Т.В. Кашанина, Корпоративное право, учебник для вузов, Москва, 1999, ст 108-111.

онцгой үүрэг гүйцэтгэх боломжтойг анхаарч энэ чиглэлийн хууль тогтоомж боловсруулах ажилд иргэний хэргийн шүүгчдийг өргөнөөр оролцуулж, саналыг нь тусгах шаардлагатайг анхаарах.

**ТАВ. СУДАЛГААНЫ ЭХ СУРВАЛЖ**

**Хууль, эрх зүйн акт**

Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.
БНМАУ-ын Иргэний хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, 1990.
Иргэний хууль, 2002.
Аж ахуйн нэгжийн тухай хууль, 1991.
БНМАУ-ын өмч хувьчлах тухай хууль, 1991.
Нөхөрлөл, компанийн тухай хууль, 1995 он
Компанийн тухай хууль, 1999.
Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, 2011.

**Ном, сурах бичиг , гарын авлага**

Б.Чимэд, Ж.Амарсанаа, Т.Мөнхжаргал, бусад зохиогч “Бизнесийн эрх зүй”, “ХЗҮХ”, УБ., 2003.

Очи-Ай Сэйчи, “Компанийн эрх зүйн үндсэн ойлголт”, “Admon”, УБ., 2017.

Н.Д.Егоров, А.П.Сергеев, Ю.К.Толстой, “Гражданское право”, “ПРОСПЕКТ”, Москва., 1997.

Т.В.Кашанина, “Корпоративное право”, “НОРМА-ИНФРА”, Москва., 1997.

О.М.Крапивин, В.И.Власов, “Федеральному закону об ационерных обществах”, “ОМЕГА”, Москва., 2002.

Е.А.Суханова, “Гражданское право Том I”, МГУ, “Волтерс Клувер”, Москва., 2010.

Фионна Коннел, Н.Цогт, “Компанийн эрх зүй”, “ХЗҮТ”, УБ., 2008.

ХЗҮХ-ийн ИЭЗЭЗСектор, “Толгой ба охин компанийн хариуцлагын асуудал”, “ХЗҮХ”, УБ., 2010.

**Судалгааны тайлан, эмхэтгэл**

“Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” сэдэвт судалгааны үндсэн тайлан, ХЗҮХ, УБ.,2016. /25-55 дахь тал/, хавсралт тайлан, /84-115 дахь тал/

“Компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах үндсэн аргууд: Япон болон зарим орны туршлага”, ХЗҮХ, УБ., 2013.

“Монгол Улс, Япон улсын хууль тогтоомжийн хөгжил: Худалдаа /Арилжаа/-ны эрх зүй” илтгэлийн эмхэтгэл, УБ., 2017.

**Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл**

С.Батбаяр, “Монгол улсын компанийн эрх зүйн зохицуулалтын түүх ба компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулаг/-ийн онцлог”, Эрх зүй сэтгүүл №2, УБ., 2013.

С.Батбаяр, “Компанийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ дахь хяналтын тогтолцоо ба хяналтын загвар”, Эрх зүй сэтгүүл №3, УБ., 2013.

С.Батбаяр, “Компани худалдан авах, өөрчлөн байгуулах”. Эрх зүй сэтгүүл №1, УБ., 2014.

Г.Жаргал, “Компанийн эрх зүйн зохицуулалтын зарим тулгамдсан асуудал”. Монголын төр, эрх зүй сэтгүүл №2, УБ., 2011.

Б.Амарсанаа, “Компанийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга, шинэлэг зохицуулалт”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №2, УБ., 2012.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.lri.gov.mn

Б.Амарсанаа, “Хувьцаа эзэмшигч компанийн эрх ашгийг хамгаалан нэхэмжлэл гаргах боломж ба ТУЗ болон гүйцэтгэх удирдлагыг хамгаалах эрх зүйн боломж”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №1, УБ., 2012.

И.Идэш, “Компанийн гүйцэтгэх удирдлагын эрх зүйн асуудал”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №3, УБ., 2017.

Б.Амарсанаа. “Нээлттэй болон хаалттай компанид хяналтаа хадгалах компанийн эрх зүйн механизм”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №1, УБ., 2011.

Б.Буянтогос. “Компанийн эрх зүйн сонирхлын зөрчилтэй хэлцлийн зохицуулалт”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №1, УБ., 2017.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

# МОНГОЛ УЛСЫН ИРГЭН ГАДААДАД ХУВИЙН ХЭРГЭЭР ЗОРЧИХ, ЦАГААЧЛАХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

### 1.1. Үнэлгээ хийх үндэслэл, шаардлага

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.3 дахь хэсэгт "... хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийнэ" гэж заасан. Энэ хүрээнд Улсын Их Хурлын 2017 оны 11 дүгээр тогтоолоор батлагдсан "Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл"[2] болон Засгийн газрын 2016 оны 121 дүгээр тогтоолоор батлагдсан "Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө"[3]-нд Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулан Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэхээр тус тус тусгасан байна.

Энэхүү үндэслэл, шаардлагын хүрээнд Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас ирүүлсэн захиалгын дагуу Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуульд Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлагдсан "Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал"-ын дагуу энэхүү үнэлгээг хийж гүйцэтгэлээ.

Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хууль нь 1993 онд батлагдаж, хэрэгжиж эхэлснээс хойш 25 жилийн хугацаа өнгөрчээ. Энэ хугацаанд тус хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар нийтдээ 13 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна.[4] Эдгээр өөрчлөлтийн тухайд уг хуулийн агуулга, үзэл баримтлалыг өөрчлөхөд бус, зарим талаар бусад хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлттэй уялдуулж хийгдэж байсан өөрчлөлт болсон нь харагдаж байна.

Энэ хууль батлагдсанаар Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах, эх орондоо буцаж ирэх, насанд хүрээгүй иргэн гадаадад хувийн хэргээр цагаачлах эрх зүйн үндэс бүрдэхэд чухал ач холбогдолтой болсон боловч практикт зарим тулгамдсан асуудал гарсаар байна.

Тухайлбал, Монгол Улсын иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг нь түдгэлзүүлэх үндэслэл, түдгэлзүүлэх шийдвэрийг гаргаж буй эрх бүхий байгууллага, эсхүл субъект зэрэг нь тодорхой бус байна. Нөгөө талаас одоогийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хуульд иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг нь эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр түдгэлзүүлэхээр хуульчилсан нь дурын этгээд иргэнд Үндсэн хуулиар олгосон энэхүү эрхийг нь зөрчихийг үгүйсгэх аргагүй юм. Мөн гадаадад суралцах, ажил, хөдөлмөр эрхлэх зорилгоор амьдарч буй манай улсын иргэдийн тоо бүртгэлийг нэгдсэн байдлаар хөтлөн явуулах талаар хуульд зохицуулж өгсөн боловч практикт асуудал дагуулсаар байна.

Иймд энэхүү судалгаагаар дээр дурдсан зарим асуудлын талаар судалж, үнэлгээг хийх болно.

---

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал, эрдэм шинжилгээний ажилтан Х.Дөлгөөн, Х.Ариунсүрэн нар хамтран гүйцэтгэв.

[2] https://www.legalinfo.mn/law/details/12448 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.12.26.

[3] https://www.legalinfo.mn/law/details/12308 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.12.26.

[4] https://www.legalinfo.mn/additional/?lawid=345 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.12.26.

**1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ**

Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хууль батлагдсанаас хойш тус хуулийн хэрэгжилтэд гарч буй тулгамдсан асуудлын талаар эрдэмтэн, судлаачдаас зарим санал, шүүмжлэл[5] гарч байжээ. Эдгээр тулгамдсан асуудлыг тоймлон авч үзвэл Монгол Улсын иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг нь түдгэлзүүлэх шийдвэрийг гаргаж буй эрх бүхий байгууллага гэдэгт аль байгууллага, эсхүл ямар албан тушаалтныг ойлгох, цаашилбал эрх бүхий байгууллагаас иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг түдгэлзүүлэх шийдвэрийг гаргахдаа үндэслэл болгож буй нөхцөл байдал, гадаадад цагаачлан амьдарч буй Монгол Улсын иргэдийн нэгдсэн тоо бүртгэл зэрэг болно.

Иймд энэхүү судалгаагаар Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.5 дахь заалт, 6 дугаар зүйлийн 6.10 дахь заалтыг тус тус сонгон авч, хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээг хийхээр судалгааны хүрээг тогтоосон болно.

**1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт**

1.3.1. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуулийн хэрэгжилтэд гарч буй тулгамдсан асуудлын нэг бол иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг нь түдгэлзүүлж буй нөхцөл байдал юм. Мөн иргэний уг эрхийг нь түдгэлзүүлэх шийдвэрийг гаргаж буй эрх бүхий байгууллага гэдэгт ямар байгууллага, албан тушаалтныг ойлгох нь одоогийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хуулиар тодорхой бус байна. Иймээс эдгээр асуудлыг зохицуулж буй хуулийн зүйл, заалтын хэрэгжилтийг судалж, тухайн зохицуулалтын эерэг болон сөрөг үр дагаврыг тодруулан үнэлгээг хийх болно. Ингээд сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 1. Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалтууд*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | 5 дугаар зүйл | Гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг түдгэлзүүлэх 5.1.5.хуурамч, бусдын паспорт, баримт бичиг ашигласан, эсхүл 2 буюу түүнээс дээш удаа өөрийн буруугаас гадаад паспортаа гэмтээсэн, хаяж үрэгдүүлсэн этгээдийг эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр 2 жил хүртэл хугацаагаар гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг түдгэлзүүлнэ. |

*“Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл*

Монгол Улс ардчилсан тогтолцоонд шилжиж, 1992 оны шинэ Үндсэн хуулиар иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг нь баталгаажуулж өгснөөс хойш иргэд энэ эрхийнхээ хүрээнд суралцах, ажил, хөдөлмөр эрхлэх зорилгоор гадаад улсад чөлөөтэй зорчсоор байна. Гэсэн хэдий тийм боловч дэлхийн хэдэн улсад манай улсын хэдэн иргэн суралцаж, мөн ажил хөдөлмөр эрхлэн амьдарч байгаа талаар нарийн тоо бүртгэл байхгүй байна. Иймээс уг асуудлыг зохицуулж

[5] Г.Мөнхтулга, “Олон улсын шилжилт хөдөлгөөний талаар гадаад орнуудын төрөөс баримталж буй бодлогын чиг хандлага ба Монгол Улс: тулгамдсан зарим асуудал”, Эрх зүй 2017 №3 *(39), 137-158 дахь* тал, Ч.Нямсүрэн, “Монгол Улсын хилээр гарч явахыг хязгаарлах ба хүний эрх”*, “Хилийн аюулгүй байдалд тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх арга зам” сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, 242-248 дахь тал.*

буй хуулийн зүйл, заалтын хэрэгжилтийг судалж, тухайн зохицуулалтын эерэг болон сөрөг үр дагаврыг тодруулан үнэлгээг хийх болно. Ингээд сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 2. Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалтууд*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | 6 дугаар зүйл | Гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлахад зөвшөөрөл олгох<br><br>6.10.Гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага гадаадад цагаачлан гарсан Монгол Улсын иргэдийн тоо бүртгэлийг нэгтгэн хөтөлнө. |

**1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр**

Тухайн хуульд үнэлгээ хийхдээ аргачлалын 3.5.3-т заасан дөрвөн харьцуулах хэлбэрээс аль тохиромжтойг нь сонгох журамтай. Үүний дагуу аргачлалын 3.5.3.1-д заасан харьцуулах хэлбэрийг сонгосон ба энэ нь одоо байгаа нөхцөл байдлыг илрүүлэн тогтооход чиглэсэн үнэлгээ хийх хэлбэр юм.

**1.5. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох**

“Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох” гэдэг нь сонгосон шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр тодорхой таамаглал дэвшүүлэх буюу асуулт тавихыг хэлэх бөгөөд үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалтад “зорилгод хүрсэн түвшин ямар байна вэ?”, “хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал ямар түвшинд байна вэ?” гэсэн асуулт тавьж үнэлгээг гүйцэтгэлээ.

**1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох**

Аргачлалын 3.7.3-т мэдээлэл цуглуулах дөрвөн аргыг тодорхойлсон ба үүнээс дараах хоёр аргыг сонгож, үнэлгээ хийх мэдээллийг цуглуулав. Үүнд:

1. Байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах;
2. Холбогдох субъектээс судалгаа авах.

Байгаа мэдээллийг цуглуулах хүрээнд: Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах үед тулгамдаж буй асуудлыг илрүүлэхийн тулд өмнө хийгдэж байсан зарим судалгаа, ном, товхимол, мөн энэ асуудлыг судалдаг цөөн тооны эрдэмтэн, судлаачдын дотоодын болон олон улсын эрдэм шинжилгээний хуралд танилцуулж байсан илтгэл, өгүүлэл, хууль зүйн салбарын эрдэм шинжилгээний сэтгүүлд нийтлүүлсэн нийтлэл[6] зэргийг цуглуулан үнэлгээ хийхэд ашигласан болно.

Холбогдох субъектээс судалгаа авах хүрээнд: Уг хуулийн үйлчлэлийн хүрээнд хамаардаг байгууллага, судлаачдын төлөөллөөс ярилцлагын аргыг ашиглан нэмэлт мэдээлэл авсан. Тухайлбал, Гадаадын иргэн, харьяатын газрын Тамгын газрын Эрх зүй, гадаад харилцааны хэлтсийн дарга, мэргэжилтэнтэй уулзалт хийж, Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуулийн хэрэгжилтийн нөхцөл байдал, практикт гарч буй тулгамдсан асуудал, уг хуулиар зайлшгүй зохицуулах шаардлагатай асуудлын талаар санал солилцон мэдээлэл авч үнэлгээг хийхэд ашиглалаа.

[6] “Хилийн аюулгүй байдалд тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх арга зам” сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, (УБ, 2018), Хууль сахиулахын их сургууль.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуульд зохицуулсан иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг нь түдгэлзүүлж буй нөхцөл байдал, мөн гадаад улсад суралцах, ажил, хөдөлмөр эрхлэх зорилгоор амьдарч буй иргэдийн нэгдсэн тоо бүртгэл зэрэгт холбогдох асуудлыг судлахдаа харьцуулах, түүхчлэх, задлан шинжлэх (анализ), баримт бичигт дүн шинжилгээ хийх гэсэн хууль зүйн судалгааны үндсэн арга зүйг ашигласан.

Түүнчлэн үнэлгээ хийхэд шаардлагатай мэдээллийг бүрдүүлэхдээ байгаа мэдээллийг цуглуулах аргыг сонгосон тухай дээр дурдсан ба дараах хууль, эрх зүйн акт, эрдэмтэн, судлаачдын илтгэл, өгүүлэл, ном, гарын авлага, нийтлэлд үндэслэн энэхүү үнэлгээг хийв. Үүнд:

**Олон улсын гэрээ, хууль тогтоомж, дүрэм журам, тогтоол**

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал /1948 он/

Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт /1966 он/

Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль /1940 он/

Монгол Улсын Үндсэн хууль /1992 он/

Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хууль /1993 он/

Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль /2000.12.7/

Монгол Улсын хилийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга, 2016 он/

Монгол Улсын иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг түр түдгэлзүүлэх болон иргэний баримт бичигт бүртгэл хөтлөхөд хориг тавих, цуцлах бүртгэл хөтлөх журам /Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын даргын 2013 оны 9 дүгээр сарын 3-ны өдрийн 1040 дүгээр тушаалын нэгдүгээр хавсралт/

**Ном, гарын авлага, сэтгүүл, эмхэтгэл, өгүүлэл, нийтлэл**

Ж.Амарсанаа нар, Монгол Улсын Үндсэн хууль: баримт бичиг, (УБ, 2004)

Ж.Амарсанаа нар, Иргэний харьяалал ба шилжилт хөдөлгөөн: гарын авлага, Би Си Ай, (УБ, 2013)

Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, Хууль зүйн яам, (УБ, 2000)

Төрийн мэдээлэл, №1, (УБ, 1992), Улсын Их Хурлын Тамгын газар

Төрийн мэдээлэл, тусгай дугаар: 1 дүгээр боть, (УБ, 2004), Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Гадаад хэргийн яам

Хууль дээдлэх ёс 2018 оны Цуврал 1 (66)

Эрх зүй 2017 (№3) Цуврал 39

“Хилийн аюулгүй байдалд тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх арга зам” сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, Сэлэнгэпресс, (УБ, 2018)

Г.Мөнхтулга “Олон улсын шилжилт хөдөлгөөний талаар гадаад орнуудын төрөөс баримталж буй бодлогын чиг хандлага ба Монгол Улс: тулгамдсан зарим асуудал”

Г.Мөнхтулга “Олон улсын шилжилт хөдөлгөөний талаархи орчин үеийн онол, сургаал”

Ч.Нямсүрэн “Монгол Улсын хилээр гарч явахыг хязгаарлах ба хүний эрх”

Ярилцлагын аргаар хийсэн судалгаа: Энэ хуулийн үйлчлэлд хамаардаг байгууллага, судлаачдын төлөөллөөс ярилцлагын аргыг ашиглан зарим нэмэлт мэдээлэл авсан тухай дээр дурдсан. Тухайлбал, Гадаадын иргэн, харьяатын газрын Тамгын газрын Эрх зүй, гадаад харилцааны хэлтсийн дарга, мэргэжилтэнтэй уулзалт хийж, Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуулийн хэрэгжилтийн нөхцөл байдал, тулгамдаж буй асуудал, уг хуульд

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nlt.gov.mn

нэмж зохицуулах, мөн нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай асуудлын талаар санал солилцон мэдээлэл авч үнэлгээ хийхэд ашиглалаа.

**ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ**

**3.1. "Зорилгод хүрсэн түвшин" шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал**

**5 дугаар зүйл. Гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг түдгэлзүүлэх**

5.1.5.хуурамч, бусдын паспорт, баримт бичиг ашигласан, эсхүл 2 буюу түүнээс дээш удаа өөрийн буруугаас гадаад паспортаа гэмтээсэн, хаяж үрэгдүүлсэн этгээдийг эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр 2 жил хүртэл хугацаагаар гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг түдгэлзүүлнэ.

Манай улс иргэнийхээ оршин суух газраа сонгох, гадаадад зорчих, эх орноо орхин явах, цагаачлах эрхийн талаар 1992 оны шинэ Үндсэн хуулиас өмнө анх 1940 оны Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хуульд тодорхой хэмжээнд тусгаж байжээ. Тодруулбал, БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн Наян дөрөвдүгээр зүйлд "Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын ард иргэн хэн бүхэн Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын нутаг дэвсгэр дотор өөрийн биеэр чөлөөтэйгөөр шилжин явах ба оршин суух газраа шилэн сонгох эрхтэй"[7] гэж тусгаж өгсөн нь тухайн үеийн эрдэмтэн судлаач, хуульчид болон хууль тогтоогчид аливаа улсын иргэн гадаадад зорчих, оршин суух газраа чөлөөтэй сонгох, эх орноо орхин явах, цагаачлах нөхцөл боломжоор хангагдах ёстой гэдгийг ойлгон ухамсарлаж байсны илрэл юм.

Нөгөөтээгүүр 1948 онд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейн тогтоолоор батлагдсан Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, 1966 оны Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактыг батлагдахаас өмнө уг асуудлыг Үндсэн хуульдаа тусгаж өгсөн нь тухайн үеийн Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулсан эрдэмтэн судлаач, хууль тогтоогчид цаг үеийн нөхцөл байдлыг хэрхэн соргог, мэдрэмжтэй хүлээн авч байсныг үүнээс харж болох юм.

Харин 1960 оны Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хуульд уг эрхийн талаар зохицуулалт тусгаж өгөөгүй бол үүний дараа батлагдсан Монгол Улсын 1992 оны шинэ Үндсэн хуулиар Монгол Улсын иргэний гадаадад зорчих, цагаачлах эрхийг баталгаажуулж өгсөн байдаг.

Монгол Улсын 1992 оны шинэ Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 18 дахь хэсэгт "Монгол Улсын иргэн улсынхаа нутаг дэвсгэрт чөлөөтэй зорчих, түр буюу байнга оршин суух газраа сонгох, гадаадад явах, оршин суух, эх орондоо буцаж ирэх эрхтэй. ..."[8] гэж заасны дагуу 1993 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуулийг баталсан байна.

Аливаа улсын иргэний оршин суух газраа чөлөөтэй сонгох, зорчих, мөн эх орноо орхин явах эрхийн тухайд Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 13 дугаар зүйлд "Хэн боловч улсынхаа дотор чөлөөтэй зорчих, оршин суух газраа чөлөөтэй сонгох эрхтэй. Хэн боловч аливаа улс орныг, түүний дотроо эх орноо орхин явах, эх орондоо эргэж очих эрхтэй"[9] гэж заасан бол 1966 оны Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 12 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Аль нэг улсын

[7] Ж.Амарсанаа нар, Монгол Улсын Үндсэн хууль: баримт бичиг (УБ, 2004), 157 дахь тал.

[8] Төрийн мэдээлэл, №1, (УБ, 1992), Улсын Их Хурлын Тамгын газар.

[9] Төрийн мэдээлэл, тусгай дугаар: 1 дүгээр боть, (УБ, 2004), Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Гадаад хэргийн яам, 7 дахь тал.

нутаг дэвсгэрт хууль ёсоор байгаа аливаа хүн тухайн нутаг дэвсгэрийн дотор чөлөөтэй шилжин явах, оршин суух газраа чөлөөтэй сонгох эрхтэй", мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Хүн бүр аливаа улсыг, түүний дотор эх орноо орхин явах эрхтэй"[10] гэж тус тус заажээ.

Монгол Улсын иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийн талаар доктор Г.Совд "Монгол иргэдийн чөлөөтэй зорчих, оршин суух газраа сонгох эрхийг Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 18 дахь хэсэгт заасан нь хүний хувийн эрх чөлөөний нэг чухал хэлбэр бөгөөд хүн бүрт өөрийн аж амьдралаа аятай таатай зохион байгуулах, оюун санаагаа хөгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой эрх чөлөө юм"[11] гэж тодорхойлон авч үзсэн байна.

Түүнчлэн, доктор Х.Гэрэлчулуун "Хүн байнга оршин суух газраа урт, богино хугацаагаар сольж байгаа нь нийгмийн үзэгдэл бөгөөд энэ нь шилжих хөдөлгөөн юм. Гол шинж нь нутаг дэвсгэрийн хувьд өөрчлөгдөх явдал юм. Хүн амын шилжих хөдөлгөөнийг дотоод, гадаад гэж ангилах бөгөөд гадаад шилжих хөдөлгөөн нь хүмүүс байнга оршин суугаа газраа өөрчлөхдөө улсын хил хязгаарыг давж, өөр улсад шилжин очдогоороо онцлогтой. Гадаад шилжих хөдөлгөөнийг гол төлөв "олон улсын" гэж нэрлэдэг ..." гэж үзээд гадаад шилжих хөдөлгөөн буюу олон улсын шилжих хөдөлгөөний "эерэг тал"-ыг илгээгч орны жишээн дээр дурджээ.[12] Үүнд:

- Ажиллах хүчийг "экспортлож" байгаа оронд ажилгүйдэл багасч, ажилгүйчүүд, тэдний гэр бүл, үр хүүхдэд олгодог нийгмийн халамж, үйлчилгээний зарлага багасна;
- Гадаадад ажиллаж байгаа шилжигч өөрийн орлогын хэсгийг уугуул орондоо шилжүүлдэг нь тэр улс орны хүн амын амьдрал ахуй, төлбөрийн балансыг дээшлүүлдэг;
- Хилийн чанадад ажиллаж байгаа хөдөлмөрийн шилжигчид илүү өндөр мэргэжил эзэмшиж, боловсролын түвшнээ дээшлүүлэх боломжтой болдог;
- Гадаадад ажиллаж байгаад буцаж ирэгчид ур чадвар, ажлын дадлага туршлагад суралцаж ирдэг. Тэд шинэ мэдлэг чадвар, технологийг эх орондоо дэлгэрүүлдэг;
- Түр хугацаагаар гадаадад ажиллахаар явсан шилжигчид буцаж эх орондоо ирэхдээ капиталыг мөнгөн ба материаллаг хэлбэрээр авч ирдэг гэж тус тус үзсэн байна.

Дээрхээс үзэхэд манай улс 1992 оны шинэ Үндсэн хуулиар иргэнийхээ гадаадад зорчих, оршин суугаа газраа өөрчлөх, чөлөөтэй зорчих, эх орноо орхин явах эрхийг нь баталгаажуулж, тусгайлсан хуулиар зохицуулж өгсөн нь нэг талаас дээр дурдсан Монгол Улсын олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлж буй нэг хэлбэр гэж үзэж болох юм. Нөгөө талаас тухайн иргэн оршин суух газраа өөрчилж, гадаад улсад зорчсоноор өөрийн аж амьдралыг сайжруулах, таатай нөхцөлөөр хангах, боловсрол болон оюун санааны хувьд өөрийгөө хөгжүүлэх зэрэг эерэг боломжийг бий болгоход ач холбогдолтой болох нь харагдаж байна.

Манай улс 1992 оны шинэ Үндсэн хууль болон 1993 оны Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуулиар өөрийн иргэндээ гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах боломжийг бий болгосон боловч энэ эрхийг түдгэлзүүлэх тохиолдлыг мөн хуульд тусгаж өгчээ.

Тухайлбал, гэмт хэрэгт сэжигтэн, яллагдагчаар татагдсан бол уг хэргийг шийдвэрлэх хүртэл, эрүүгийн ял шийтгүүлсэн бол уг ялыг эдэлж дуусах буюу ялаас чөлөөлөх хүртэл, хуулиар тогтоосон төрийн нууцыг мэдэж байгаа болон түүнийг

[10] Мөн тэнд, 15 дахь тал.

[11] Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар (УБ, 2000), Хууль зүйн яам, 125 дахь тал.

[12] Ж.Амарсанаа нар, Иргэний харьяалал ба шилжих хөдөлгөөн: гарын авлага (УБ, 2013), Би Си Ай, 47-50 дахь тал.

шууд хариуцаж байгаа албан тушаалтан цагаачлах хүсэлт гаргасан бол уг ажлаас халагдсан, чөлөөлөгдсөн өдрөөс хойш 3 жилийн дотор, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд заасны дагуу гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг түдгэлзүүлсэн шүүх, прокурор, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын шийдвэр байгаа бол шийдвэрт заасан хугацаагаар тухайн иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг түдгэлзүүлэхээр Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд тусгасан байна.

Энэхүү зохицуулалт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арванзургадугаар зүйлийн 18 дахь хэсэгт "... Гадаадад явах, оршин суух эрхийг үндэсний болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахын тулд зөвхөн хуулиар хязгаарлаж болно"[13], 1966 оны Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 12 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт "Хуульд заасан бөгөөд үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, эрүүл мэнд, ёс суртахуун буюу бусдын эрх, эрх чөлөө болон энэхүү Пактаар хүлээн зөвшөөрсөн бусад эрхийг хамгаалахад шаардлагатай хязгаарлалтаас бусдаар дээр дурдсан эрхийг хязгаарлаж болохгүй"[14] гэж тус тус заасныг дэлгэрүүлэн хуульчилсан зохицуулалт болсон гэж үзэж байна. Өөрөөр хэлбэл ямар тохиолдлыг хүн амын болон үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хамгаалах нөхцөл байдал гэдэгт ойлгохыг дэлгэрүүлэн тусгасан зохицуулалт юм.

Энэ талаар доктор Г.Совд "Монголын иргэний гадаадад зорчих, оршин суух эрхэнд хуулиар хязгаарлалт тогтоож болох бөгөөд тэр нь нэгдүгээрт Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, хоёрдугаарт тухайн иргэний эрх ашгийг хамгаалах, гуравдугаарт тодорхой тогтоосон түр хугацаатай байх учиртай. Жишээ нь улсын онц чухал нууцыг эрхлэн хариуцаж байсан эсхүл очсон газрынхаа хэл заншлыг огт мэдэхгүйгээс буюу насны болон эрүүл мэндийн хувьд бие дааж гадаадад амьдрах чадваргүй хүмүүсийн тухайд тухайн саад бэрхшээлийг арилах хүртэл тодорхой хугацаа, болзолтой хязгаарлалт хуулиар тогтоохыг үгүйсгэхгүй" гэж үзжээ.

Дээрхээс үзэхэд тухайн иргэний гадаадад зорчих, цагаачлах эрхийг зөвхөн үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, түүнчлэн тухайн иргэний өөрийнх нь эрх ашгийг хамгаалах зорилгын хүрээнд түдгэлзүүлэхээр байна.

Харин иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг хуурамч, бусдын паспорт, бичиг баримт ашигласан, эсхүл 2 буюу түүнээс дээш удаа өөрийн буруугаас гадаад паспортаа гэмтээсэн, хаяж үрэгдүүлсэн тохиолдолд эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр 2 жил хүртэл хугацаагаар түдгэлзүүлэхээр хуульчилжээ.[15] Өөрөөр хэлбэл дээр дурдсан тохиолдлыг хүн амын болон үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хамгаалах нөхцөл байдал гэдэгт тооцох эсэх нь эргэлзээтэй юм.

Дээр дурдсан иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг түдгэлзүүлэх тохиолдлыг Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2000 оны 12 дугаар сарын 7-ны өдрийн хуулиар[16] нэмсэн боловч иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих,

---

[13] Төрийн мэдээлэл, №1, (УБ, 1992), Улсын Их Хурлын Тамгын газар.

[14] Төрийн мэдээлэл, тусгай дугаар: 1 дүгээр боть, (УБ, 2004), Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Гадаад хэргийн яам, 7 дахь тал.

[15] Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.5 дахь хэсэг https://www.legalinfo.mn/law/details/345 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.12.26.

[16] https://www.legalinfo.mn/additional/details/601?lawid=345 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.12.26.

цагаачлах эрхийг түдгэлзүүлэх “эрх бүхий байгууллага” гэдэгт ямар байгууллага, албан тушаалтныг хамааруулж ойлгох нь тодорхой бус байна. Мөн тухайн “эрх бүхий байгууллага”-ын зүгээс “2 буюу түүнээс дээш удаа өөрийн буруугаас гадаад паспортаа гэмтээсэн, эсхүл хаяж үрэгдүүлсэн” гэдэг хууль зүйн фактыг хэрхэн тодорхойлж, тогтоох нь ч мөн адил ойлгомжгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2000 оны 12 дугаар сарын 7-ны өдрийн хуулиар нэмсэн уг зохицуулалтыг огт хэрэгжихгүй, ач холбогдолгүй зохицуулалт болжээ гэж судлаачийн зүгээс үзэж байна.

Үүнээс гадна Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуулийн дээр дурдсан зохицуулалтын хүрээнд Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын даргын 2013 оны 9 дүгээр сарын 3-ны өдрийн 1040 дүгээр тушаалын нэгдүгээр хавсралтаар “Монгол Улсын иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг түр түдгэлзүүлэх болон иргэний баримт бичигт бүртгэл хөтлөхөд хориг тавих, цуцлах бүртгэл хөтлөх журам”[17] батлагджээ.

Тус Монгол Улсын иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг түр түдгэлзүүлэх болон иргэний баримт бичигт бүртгэл хөтлөхөд хориг тавих, цуцлах бүртгэл хөтлөх журмын 2 дугаар зүйлд гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг түдгэлзүүлэх болон иргэний баримт бичигт бүртгэл хөтлөх үйл ажиллагаанд хориг тавихтай холбогдох асуудлыг тусгаж өгсөн бөгөөд мөн зүйлийн 2.1.2 дахь хэсэгт “бүртгэлийн хяналтын улсын байцаагчийн шийдвэр”-ийг үндэслэн хуурамч, бусдын паспорт, бичиг баримт ашигласан, эсхүл 2 буюу түүнээс дээш удаа өөрийн буруугаас гадаад паспортаа гэмтээсэн, хаяж үрэгдүүлсэн тохиолдолд иргэний баримт бичигт бүртгэл хөтлөх үйл ажиллагаанд хориг тавих тухай заасан байна.

Уг зохицуулалтаас харахад иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг дээр дурдсан үндэслэлээр түдгэлзүүлэх “эрх бүхий байгууллага” гэдэгт ямар байгууллага, албан тушаалтныг ойлгох талаар, мөн “2 буюу түүнээс дээш удаа өөрийн буруугаас гадаад паспортаа гэмтээсэн, эсхүл хаяж үрэгдүүлсэн” гэдэг ойлголтыг хэрхэн тодорхойлж, тогтоох талаар нарийвчлан тусгалгүй, ойлгомжгүй хэвээр үлдээжээ. Өөрөөр хэлбэл улсын байцаагчийн шийдвэрийг үндэслэн улсын бүртгэлийн байгууллага зөвхөн иргэний баримт бичгийн бүртгэл хөтлөх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхээр зохицуулсан байна.

Дээрх бүгдээс дүгнэн үзвэл иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг гагцхүү хүн амын болон үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, тухайн иргэний өөрийнх нь эрх ашгийг хамгаалах үүднээс түдгэлзүүлэх тухай Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээнд тодорхой заасан байхад хүн амын болон үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хамгаалах тохиолдол гэдэгт “хуурамч, бусдын паспорт, бичиг баримт ашигласан, эсхүл 2 буюу түүнээс дээш удаа өөрийн буруугаас гадаад паспортаа гэмтээсэн, хаяж үрэгдүүлсэн” гэх нөхцөл байдлыг хамааруулан авч үзэж байгаа мэт ойлгогдохоор хуульчилсан нь нэг талаас Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээний заалтын агуулгаас давсан гэж үзэж болохоор, нөгөө талаас уг зохицуулалтыг практикт хэн, хэрхэн хэрэгжүүлэх нь тодорхой бус, ойлгомжгүй байдлаар нэмж зохицуулсан нь энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт зорилгодоо бүрэн хүрч чадаагүй гэж судлаачийн зүгээс үзэж байна.

[17] http://burtgel.gov.mn/index.php/laws/ubegdarga-item/tushaal-civil-item/960-2015-12-18-03-07-36 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.12.26.

Иймээс Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг түдгэлзүүлэх тохиолдлыг тусгахдаа Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээний үзэл баримтлалыг зайлшгүй харгалзан үзсэний үндсэн дээр хүн амын болон үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хамгаалах тохиолдолд хамаарах нөхцөл байдлыг нарийвчлан авч үзэх шаардлагатай байна гэсэн зөвлөмжийг хүргүүлж байна.

### 3.2. “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

**6 дугаар зүйл. Гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлахад зөвшөөрөл олгох**

6.10. Гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага гадаадад цагаачлан гарсан Монгол Улсын иргэдийн тоо бүртгэлийг нэгтгэн хөтөлнө.

Монгол Улс 1992 оны шинэ Үндсэн хуулиар иргэнийхээ гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг баталгаажуулж өгснөөр манай улсын маш олон тооны иргэд суралцах болон ажил, хөдөлмөр эрхлэх зорилгоор гадаад улсад амьдарч байна.

Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.10 дахь хэсэгт зааснаар суралцах болон ажил, хөдөлмөр эрхлэх зорилгоор гадаад улсад амьдрах болон цагаачлахаар гарсан иргэдийн нэгдсэн тоо бүртгэлийг Гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага болох Гадаадын иргэн, харьяатын газар хөтлөн явуулж байхаар хуульчилсан хэдий ч практикт энэ асуудал орхигдсоор байна. Өөрөөр хэлбэл, тус газраас гадаад улсад зорчиж буй болон цагаачилж буй иргэдийн нэгдсэн тоо бүртгэлийг хөтлөн явуулдаггүй байна. Учир нь Гадаадын иргэн, харьяатын газраас Монгол Улсад суралцах, ажил хөдөлмөр эрхлэх, түр болон байнга оршин суух зэрэг шалтгаанаар ирсэн гадаадын иргэдийн асуудлыг хариуцан шийдвэрлэхээс гадна уг байгууллагаа өөрөө болон түүний ажилтан, албан хаагчид хилийн шалган нэвтрүүлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлдэггүй зэрэг шалтгааны улмаас дээр дурдсан иргэдийн нэгдсэн тоо бүртгэлийг хөтлөн явуулдаггүй байна.[18]

Энэ талаар судлаач Г.Мөнхтулга “Хүн амын гадаад шилжих хөдөлгөөний анхан шатны мэдээллийн сан бий болгох үндсэн зорилго бүхий Монгол Улсын Үндэсний статистикийн хорооноос 2005 онд олон улсын жишигт нийцүүлэн шинэчлэн боловсруулсан, аялалын зорилго болон бусад шаардлагатай мэдээллийг агуулдаг бүртгэлийн маягт болох “Монгол Улсын хилээр орох, гарах хуудас”-ыг хилийн боомтоор нэвтэрч буй зорчигчдын тоо эрс нэмэгдсэн гэх үндэслэлээр Хил хамгаалах ерөнхий газрын шийдвэрээр 2012 оны 4 дүгээр сарын 15-ны өдрөөс эхлэн Монгол Улсын иргэдээр бөглүүлэхгүй байхаар шийдвэрлэсэн нь өнгөц харахад иргэдийн хил нэвтрэх үйл ажиллагааг хугацааны хувьд түргэн шуурхай болгож буй мэт боловч нөгөө талаар тус улсын иргэдийн гадаад шилжих хөдөлгөөний талаарх анхдагч, бодит мэдээлэл цуглуулах, дүн шинжилгээ хийх ажиллагааг үндсэнд нь мухардалд ороход хүргэж байна”[19] гэж санал шүүмжлэл хэлсэн байна.

Үүнээс харахад гадаадад хувийн хэргээр зорчих болон цагаачлахаар зорчиж буй Монгол Улсын иргэдийн тоо бүртгэлийг “Монгол Улсын хилээр орох, гарах

[18] Гадаадын иргэн, харьяатын газрын танилцуулга http://www.immigration.gov.mn/about Сүүлд үзсэн огноо: 2018.12.26.

[19] Г.Мөнхтулга, “Олон улсын шилжих хөдөлгөөний талаархи орчин үеийн онол, сургаал”, Хууль дээдлэх ёс 2018 оны Цуврал 1 (66), 77 дахь тал.

хуудас”-аар дамжуулан хөтлөн явуулж байсан гэж үзэх боломжтой боловч уг хуудсыг бөглүүлэхээ больсноор иргэдийн нэгдсэн тоо бүртгэлийг хөтлөн явуулах үйл ажиллагаа үндсэндээ зогсож, хуулийн дээрх заалт хэрэгжихгүйд хүрчээ.

**ШИГТГЭЭ 1**

Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 10 дахь хэсэгт гадаадад цагаачлан гарсан Монгол Улсын иргэдийн тоо бүртгэлийг Гадаадын иргэн, харьяатын газар нэгтгэн хөтлөхөөр заасан байгаа хэдий ч үүнийг хэрэгжүүлэх механизм манай байгууллагад байхгүй байна. Мөн 2017 оны 2 дугаар сараас хэрэгжиж эхэлсэн Монгол Улсын хилийн тухай хуульд Гадаадын иргэн, харьяатын газар нь хилийн хяналтыг хэрэгжүүлэх дөрвөн байгууллагын нэг гэж байгаа боловч хил дээр ажиллаж, «улсын хилээр гарах хөдөлгөөн» болон «улсын хилээр орох хөдөлгөөн»-д хяналт тавих байгууллага дотор манай байгууллага байхгүй байгаа. Тэгэхээр манай байгууллага өөрөө энэ хуулийг хэрэгжүүлэх чадамжгүй болсон. Монгол Улсын хилийн тухай хуулиар ийм зохицуулалттай болсон тул манай байгууллага хилийн шалган дээр очоод мэргэжлийн хяналт, гааль болон хил хамгаалах байгууллагатай зэрэгцэн зогсож байгаад гадаадын иргэний, эсхүл Монгол Улсын иргэний бичиг баримтыг шууд шалгаад та явж байгаа хугацаагаа бүртгүүлэх ёстой тул бүртгүүлнэ үү гэж хэлээд бүртгэж авах эрх зүйн чадамж байхгүй байна.

*Ярилцлагын аргаар хийсэн судалгааанаас ...*

Дээрх бүгдээс үзэхэд гадаадад хувийн хэргээр болон цагаачлахаар зорчиж буй Монгол Улсын иргэдийн нэгдсэн тоо бүртгэлийг хөтлөн явуулахгүй байгаа учир шалтгааныг хилийн боомтоор зорчигчдын тоо эрс нэмэгдсэн тул иргэдэд түргэн шуурхай үйлчилгээ үзүүлэх үүднээс Монгол Улсын хилээр орох, гарах хуудсыг бөглүүлэхээ больсон гэх нөхцөл байдалтай холбон тайлбарлаж болох юм. Мөн энэхүү чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр хуулиар тусгайлан үүрэг хүлээсэн гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын хувьд нэг талаас хуулийн уг заалтыг хэрэгжүүлэх механизм байхгүй, хилийн шалган нэвтрүүлэх чиг үүргийг гардан хэрэгжүүлдэггүй, нөгөө талаас 2017 оны 2 дугаар сарын 1-ний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Монгол Улсын хилийн тухай хуулиар улсын хилийн орох, гарах хөдөлгөөнд тавих хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэн ажиллах дөрвөн байгууллагын дотор тус байгууллагыг оруулаагүй байна гэх үндэслэлээр дээрх иргэдийн нэгдсэн тоо бүртгэлийг хөтлөн явуулахгүй байгаа нь харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, дээр дурдсан иргэдийн нэгдсэн тоо бүртгэлийг албан ёсоор хөтлөн явуулж буй байгууллага нь одоогийн байдлаар тодорхой бус, хуулийн дээрх зохицуулалт хэрэгжихгүй байгаа тул энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт зорилгодоо бүрэн хүрч чадаагүй гэж дүгнэхээр байна.

Иймээс цаашид гадаадад хувийн хэргээр болон цагаачлахаар эх орноо орхин явж буй Монгол Улсын иргэдийн нэгдсэн тоо бүртгэлийг хөтлөн явуулах зайлшгүй шаардлагатай тул уг чиг үүргийг хэрэгжүүлэх төрийн захиргааны байгууллагыг тодорхойлохдоо тухайн байгууллагын хэрэгжүүлэх үндсэн чиг үүрэг, үйл ажиллагааг нь харгалзан үзсэний үндсэн дээр Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд тусгаж өгөх шаардлагатай гэж үзэж байна.

## ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

### 4.1. Дүгнэлт

Монгол Улсын иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг гагцхүү хүн амын болон үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, тухайн иргэний өөрийнх нь эрх ашгийг хамгаалах үүднээс түдгэлзүүлэх тухай Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээнд тодорхой заасан байхад хүн амын болон үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хамгаалах тохиолдол гэдэгт "хуурамч, бусдын паспорт, бичиг баримт ашигласан, эсхүл 2 буюу түүнээс дээш удаа өөрийн буруугаас гадаад паспортаа гэмтээсэн, хаяж үрэгдүүлсэн" гэх нөхцөл байдлыг хамааруулан авч үзэж байгаа мэт ойлгогдохоор хуульчилсан нь нэг талаас Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээний заалтын агуулгаас давсан гэж үзэж болохоор, нөгөө талаас уг зохицуулалтыг практикт хэн, хэрхэн хэрэгжүүлэх нь тодорхой бус, ойлгомжгүй байдлаар нэмж хуульчилсан нь хуулийг хэрэгжихгүйд хүргэж байна гэж судлаачийн зүгээс үзэж байна.

Гадаадад хувийн хэргээр болон цагаачлахаар зорчиж буй Монгол Улсын иргэдийн нэгдсэн тоо бүртгэлийг хөтлөн явуулахгүй байгааг хилийн боомтоор зорчигчдод түргэн шуурхай үйлчилгээ үзүүлэх үүднээс Монгол Улсын хилээр орох, гарах хуудсыг бөглүүлэхээ больсон гэх нөхцөл байдалтай холбон тайлбарлаж болох юм. Мөн энэхүү чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр хуулиар тусгайлан үүрэг хүлээсэн гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын хувьд хуулийн уг заалтыг хэрэгжүүлэх механизм байхгүй, хилийн шалган нэвтрүүлэх чиг үүргийг гардан хэрэгжүүлдэггүй зэрэг нөхцөл байдлаас нь иргэдийн нэгдсэн тоо бүртгэлийг хөтлөн явуулдаггүй нь харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, иргэдийн нэгдсэн тоо бүртгэлийг албан ёсоор хөтлөн явуулж буй байгууллага нь одоогийн байдлаар тодорхой бус байгаа тул хуулийн дээрх зохицуулалт хэрэгжихгүй байна гэж судлаачийн зүгээс үзэж байна.

### 4.2. Зөвлөмж

Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг түдгэлзүүлэх тохиолдлыг тусгахдаа Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээний үзэл баримтлалыг зайлшгүй харгалзан үзэхээс гадна хүн амын болон үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хамгаалах тохиолдолд хамаарах нөхцөл байдлыг нарийвчлан авч үзсэний үндсэн дээр хуульд тусгах шаардлагатай байна.

Гадаадад хувийн хэргээр болон цагаачлахаар эх орноо орхин явж буй Монгол Улсын иргэдийн нэгдсэн тоо бүртгэлийг хөтлөн явуулах зайлшгүй шаардлагатай тул уг чиг үүргийг хэрэгжүүлэх төрийн захиргааны байгууллагыг тодорхойлохдоо тухайн байгууллагын үндсэн чиг үүрэг, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг нь харгалзан үзсэний үндсэн дээр Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд тусгаж өгөх шаардлагатай байна.

## НОМ ЗҮЙ

**Олон улсын гэрээ, хууль тогтоомж, дүрэм журам, тогтоол**

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал /1948 он/

Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт /1966 он/

Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль /1940 он/

Монгол Улсын Үндсэн хууль /1992 он/

Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хууль /1993 он/

Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль /2000.12.7/

Монгол Улсын хилийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга, 2016 он/

Монгол Улсын иргэний гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг түр түдгэлзүүлэх болон иргэний баримт бичигт бүртгэл хөтлөхөд хориг тавих, цуцлах бүртгэл хөтлөх журам /Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын даргын 2013 оны 9 дүгээр сарын 3-ны өдрийн 1040 дүгээр тушаалын нэгдүгээр хавсралт/

**Ном, гарын авлага, сэтгүүл, эмхэтгэл, өгүүлэл, нийтлэл**

Ж.Амарсанаа нар, Монгол Улсын Үндсэн хууль: баримт бичиг, (УБ, 2004)

Ж.Амарсанаа нар, Иргэний харьяалал ба шилжилт хөдөлгөөн: гарын авлага, Би Си Ай, (УБ, 2013)

Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, Хууль зүйн яам, (УБ, 2000)

Төрийн мэдээлэл, №1, (УБ, 1992), Улсын Их Хурлын Тамгын газар

Төрийн мэдээлэл, тусгай дугаар: 1 дүгээр боть, (УБ, 2004), Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Гадаад хэргийн яам

Хууль дээдлэх ёс 2018 оны Цуврал 1 (66)

Эрх зүй 2017 (№3) Цуврал 39

“Хилийн аюулгүй байдалд тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх арга зам” сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, Сэлэнгэпресс, (УБ, 2018)

Г.Мөнхтулга “Олон улсын шилжилт хөдөлгөөний талаар гадаад орнуудын төрөөс баримталж буй бодлогын чиг хандлага ба Монгол Улс: тулгамдсан зарим асуудал”

Г.Мөнхтулга “Олон улсын шилжилт хөдөлгөөний талаархи орчин үеийн онол, сургаал”

Ч.Нямсүрэн “Монгол Улсын хилээр гарч явахыг хязгаарлах ба хүний эрх”

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЛЫН ЭРХЭЛЭН www.nli.gov.mn

# МОНГОЛ УЛСЫН ШҮҮХИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

### 1.1. Үнэлгээ хийх үндэслэл, шаардлага

“Хууль тогтоомжийн тухай” хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.3-т “... хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийнэ” гэсэн. Энэ хүрээнд Монгол Улсын Их Хурлын 2017 оны 1 дүгээр сарын 12-ны өдөр батлагдсан Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлд “Монгол Улсын шүүхийн тухай” хуульд нэмэлт, өөрчлөлт хийхээр тусгажээ.

Энэхүү үндэслэл, шаардлагын хүрээнд ХЗДХЯ-наас ирүүлсэн захиалгын дагуу Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээг хийж, гүйцэтгэлээ.

Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль /цаашид “ШТХ” гэх/ нь 2012 оны 3 дугаар сарын 7-нд батлагдсан бөгөөд хэрэгжиж эхэлснээс хойш 5 жилийн хугацаа өнгөрчээ. Энэ хугацаанд тус хуулийн хэрэгжилтийн эерэг болон сөрөг үр дагаврын талаар зарим судалгаа хийгдэж, энэ хуулийн хэрэгжилтийг дүгнэж байжээ.

Тухайлбал, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн 2016 онд хийгдсэн “Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” мониторингийн судалгаанд шүүхийн тухай багц хуулиуд батлагдан гарснаар шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад тодорхой ахиц дэвшил гарсан гэж үнэлсэн байна.[2]

Түүнчлэн ГОУХАН /GIZ/-ийн хийсэн “Монгол Улсын шүүхийн цогц зураглал” үнэлгээний тайланд дурдсанаар “Монгол Улсад 2002 оноос эхэлсэн шүүхийн шинэтгэлийн үйл явц 2013 оноос эрчимжсэн бөгөөд уг шинэтгэл нь нийгэм, эдийн засгийн хувьд ижил төстэй гарааны нөхцөлтэй байсан бусад орнуудтай харьцуулахад ихээхэн түрүүлж байна. Мөн шүүхийн бие даасан байдлын талаар тогтоосон олон улсын стандартуудын дийлэнх хэсгийг хуульд тусгасан бөгөөд шүүхийн практикт энэ нь хэрэгжиж байна гэж үнэлжээ.”[3]

Хэдийгээр дээр дурдсан судалгааны үр дүнгээр шүүхийн тухай багц хуулийн хэрэгжилтэд тодорхой ахиц дэвшил гарсан гэсэн үр дүн гарч байгаа боловч ШТХ-ийн хэрэгжилтэд зарим хүндрэлтэй асуудлууд гарч байна.

Тухайлбал, шүүхийн тогтолцоог өөрчлөхтэй холбогдуулан хууль тогтоомжийн үр нөлөөний судалгаа хийгээгүй; дагнасан шүүхийн тогтолцоог бүрэн хэрэгжүүлж чадаагүй; түүнчлэн шүүгчийн хараат бус байдал тэр дундаа шүүгчийн томилгоо, сонгон шалгаруулалт шударга явагдахгүй байгаа; мөн шүүхийн эдийн засгийн баталгааг дордуулсан зэрэг сөрөг үр дагаврууд үүсч байна. Иймд энэхүү үнэлгээгээр эдгээр тулгамдсан асуудлыг судалж, хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ хийх болно.

---

[1] Тус судалгааг хууль зүйн доктор, профессор Д.Зүмбэрэллхам удирдан, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан А.Алтансүх гүйцэтгэв.

[2] Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь, судалгааны тайлан, Шүүхийн шинэтгэлийн хэрэгжилт, үр дүн, цаашдын асуудал, Хавсралт тайлан 2, /УБ, 2016/, 106 дахь тал.

[3] Монгол Улсын шүүхийн цогц зураглал, судалгааны тайлан, ГОУХАН /GIZ/, /УБ, 2016/. http://www.judcouncil.mn/main/4005--giz-.html Сүүлд үзсэн огноо: 2018.01.10.

**1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ**

Судлаачийн хувьд үнэлгээний хүрээг тогтоохдоо ШТХ-ийн хэрэгжилтийн талаар өмнө хийгдэж байсан судалгааны тайлангууд, мөн энэ талаар хийгдэж байсан социологийн судалгааны дүнг харгалзан үзлээ.

Тухайлбал, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн 2016 онд хийсэн "Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь" мониторингийн судалгаанд дурдсанаар өмнө хэрэгжиж байсан шүүхийн тогтолцоог өөрчилсөн боловч хууль санаачлагчийн зүгээс шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдлийг гаргахдаа хууль тогтоомжийн онолын буюу суурь судалгаа хангалттай хийгээгүй, түүнчлэн хууль тогтоомжийн үр нөлөөний судалгааг хийгээгүйгээс болж шүүхийн шинэтгэлийн томоохон ажлуудын нэг болох шүүхийн дагнасан шүүхийн тогтолцооны өөрчлөлтөд хүндрэл учирсан[4] гэжээ.

Мөн ШТХ-д шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах тухай дэвшилттэй зохицуулалтыг тусгасан байсан боловч хууль тогтоох байгууллагын зүгээс шүүхийн эдийн засгийн баталгааны гол чухал баталгаа болсон заалтууд буюу ШТХ-ийн 28.5-д "шүүхийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх жилийн хэмжээнээс бууруулахыг хориглоно", ШЭЗБТХ-ийн 23.5-д заасан "Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй" гэсэн заалтуудыг тус тус хүчингүй болгосон. Энэ нь шүүхийн бие даасан байдлын зарчмыг алдагдуулсан, дордуулсан акт гаргах замаар хууль тогтоох байгууллага шүүхийн хараат бус байдалд халдсан алхам болжээ гэж дүгнэсэн байна.[5]

Мөн ШТХ-ийн хэрэгжилттэй холбоотой өөр нэгэн асуудал бол шүүхийн үйл ажиллагаа олон нийтэд нээлттэй, ил тод байгаа эсэх тухай асуудал юм. "Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь" мониторингийн судалгаанд дурдсанаар "шүүхийн шийдвэрийн ил тод байдал зарим талаар сайжирч байгаа боловч хувь хүн, байгууллага, төрийн нууцтай холбоотой шийдвэрийн нууцлал, ялангуяа гэр бүлийн хүрээний маргаан зэрэг хувь хүний нууцтай холбоотой шийдвэрүүдийг олон нийтэд нээлттэй, ил тод байрлуулах эсэх нь зохистой эсэхэд цаашид анхаарах шаардлагатай"[6] гэж дүгнэжээ.

Иймд энэхүү судалгаагаар 1/ Шүүхийн тогтолцоо өөрчлөгдсөнтэй холбоотой зохицуулалтын хэрэгжилт, 2/ Шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангахтай холбоотой зохицуулалтын хэрэгжилт, 3/ Шүүхийн ил тод, нээлттэй байдал хэрхэн хэрэгжиж байгаа байдал гэсэн асуудлыг судалж, хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээг хийхээр судалгааны хүрээг тогтоосон болно.

**1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт**

1.3.1. "Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал" шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

ШТХ-д гарч буй тулгамдсан асуудлын нэг бол шүүхийн тогтолцоог өөрчилснөөр эрх зүйн ямар үр дагавар үүссэн тухай асуудал юм. Энэ асуудлаар өмнө дурдсанчлан энэхүү өөрчлөлтийг хийхдээ хууль тогтоогчийн зүгээс хангалттай судалгаа хийгээгүй талаар дурдсан. Үүнээс үүдэн энэ хуулийн хэрэгжилтэд зарим хүндрэлүүд үүсч байжээ.

---

[4] Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь, судалгааны тайлан, Шүүхийн шинэтгэлийн хэрэгжилт, үр дүн, цаашдын асуудал, Хавсралт тайлан 2, /УБ, 2016/, 71 дэх тал.

[5] Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь, судалгааны тайлан, Шүүхийн шинэтгэлийн хэрэгжилт, үр дүн, цаашдын асуудал, Хавсралт тайлан 2, /УБ, 2016/, 83 дахь тал.

[6] Мөн тэнд, 101 дэх тал.

Иймээс энэ хэсэгт ШТХ-ийн хэрэгжилтэд тулгамдаж буй асуудлын нэг болох шүүхийн тогтолцооны өөрчлөлтийг “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд судлах нь зүйтэй гэж үзэж, шалгуур үзүүлэлтийг тогтоосон болно. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 1. “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | ШТХ-ийн 5 дугаар зүйл, 10 дугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг. | **5 дугаар зүйл**<br>5.1.Шүүхийн тогтолцоо нь нэгдмэл байх бөгөөд шүүх зохион байгуулалтын хувьд бие даасан байна.<br>5.2.Шүүхийн тогтолцоо, зохион байгуулалтыг Монгол Улсын Үндсэн хууль /цаашид Үндсэн хууль гэх/ болон энэ хуулиар тогтоох замаар шүүхийн тогтолцооны нэгдмэл байдлыг хангана.<br>**10 дугаар зүйл**<br>10.1.Шүүхийн үндсэн тогтолцоо нь Улсын дээд шүүх /хяналтын шатны шүүх/, аймаг, нийслэлийн шүүх /давж заалдах шатны шүүх/, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүх /анхан шатны шүүх/-ээс бүрдэнэ.<br>10.2.Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийг нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хүн амын нягтаршил, шийдвэрлэгдсэн хэрэг, маргааны тоог харгалзан засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хэд хэдэн нэгжийг харьяалуулан эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулна. |

1.3.2. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

ШТХ-ийн 1 дүгээр зүйлд тусгаснаар энэ хуулийн зорилтыг “ шүүхийн тогтолцоо, зохион байгуулалт, бүрэн эрх, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх баталгааг тогтоохтой холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” гэж тодорхойлжээ.

Үүнээс үзэхэд ШТХ-аар зохицуулах шаардлагатай үндсэн зорилтын нэг бол шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх баталгааг тогтоохтой холбогдсон харилцааг зохицуулах болох нь харагдаж байна. Иймд энэхүү үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо дээр дурдсан зорилтыг хангахтай холбогдуулан тусгасан зүйл, заалтыг сонгож “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлгээг хийх нь зүйтэй гэж үзлээ. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 2. Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалтууд*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | 26 дугаар зүйл | Шүүхийн бие даасан байдлыг хангах баталгаа<br>26.1.Шүүхийн бие даасан байдлыг хангах улс төр, хууль зүй, эдийн засгийн болон бусад баталгаа, нөхцөлийг төрөөс хангана. |
| 2 | 28 дугаар зүйл | 28.2.Шүүх бие даасан төсөвтэй байх бөгөөд Монгол Улсын шүүхийн төсөв нь улсын төсвийн бүрэлдэхүүн хэсэг байна. |
| 3 | 29 дүгээр зүйл | 29.1.Шүүх өөрийн байртай байна.<br>29.4.Шүүхийн байранд шүүн таслах ажиллагаанаас өөр үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно. |

1.3.3. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

ШТХ-д гарч буй тулгамдсан асуудлын нэг бол шүүхийн үйл ажиллагаа олон нийтэд нээлттэй байх тухай асуудал юм. Энэ талаар өмнө дурдсанчлан “шүүхээс хувь хүн, байгууллага, төрийн нууцтай холбоотой шийдвэрийн нууцлал, ялангуяа гэр бүлийн хүрээний маргаан зэрэг хувь хүний нууцтай холбоотой шийдвэрүүдийг олон нийтэд нээлттэй, ил тод байрлуулах нь зохистой эсэхэд анхаарах шаардлагатай гэсэн үр дүн гарч байжээ.

Иймээс энэхүү хэсэгт “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд шүүхийн ил тод, нээлттэй байдалтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалтуудыг сонгож, эерэг болон сөрөг үр дагаврыг тодруулан үнэлгээ хийхээр шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон болно. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 3. “Практикт нийцэж байгаа байдал”шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | 8 дугаар зүйл | **8 дугаар зүйл. Шүүхийн үйл ажиллагаа нээлттэй, ил тод байх**<br><br>8.1.Шүүхийн үйл ажиллагаа олон нийтэд нээлттэй, ил тод байна.<br>8.2.Шүүх хуралдааныг хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд нээлттэй явуулна.<br>8.4.Анхан шатны шүүх хэрэг, маргааныг хамтран шийдвэрлэхдээ ил тод байдал, шударга ёс, олон нийтийн хяналтыг бий болгох зорилгоор иргэдийн төлөөлөгчийг хуульд заасан журмын дагуу оролцуулах бөгөөд иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлыг хуулиар тогтооно.<br>8.6.Шүүх бүр өөрийн цахим хуудастай байж, шийдвэр, үйл ажиллагаагаа нийтэд тогтмол мэдээлж байна.<br>8.7.Шүүх хэрэг, маргааныг хэрхэн шийдвэрлэсэн тухай төр, хувь хүн, хуулийн этгээдийн хуулиар хамгаалагдсан нууцад хамаарахгүй мэдээллийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр олон нийтэд мэдээлж байна. |

**1.4. Үнэлгээний арга зүй**

Энэхүү үнэлгээг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ыг баримтлан хийж гүйцэтгэв. Түүнчлэн ШТХ-ийн хэрэгжилтийг судлахдаа харьцуулах, түүхчлэх, задлан шинжлэх (анализ), баримт бичигт дүн шинжилгээ хийх гэсэн хууль зүйн судалгааны үндсэн арга зүйг ашигласан.

Түүнчлэн, Шүүхийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн хүрээнд гарч буй тулгамдсан асуудлыг илрүүлэхийн тулд өмнө хийгдэж байсан судалгааны тайлангуудаас гадна, иргэд, шүүгчид болон шүүхийн захиргааны ажилчдаас авсан социологийн судалгааны үр дүнг ашигласан болно.

**1.5. Судлагдсан байдал**

Энэхүү үнэлгээнд Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль 2012 онд батлагдахаас өмнө хийгдэж байсан дараах судалгаануудыг ашигласан. Тухайлбал, Доктор Б.Чимидийн 2004 онд хэвлүүлсэн “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл”; Профессор Брент Т.Вайтын 2008 онд ННФ-ын захиалгаар хийсэн “Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан”; Академич Ж.Амарсанаа, Б.Чимид, Р.Мухийт, Л.Төр-Од нарын 2010 онд хэвлүүлсэн “Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн шинэтгэл” /сүүлийн 20 жилийн тойм/; Доктор Н.Лүндэндорж, Ч.Өнөрбаяр, М.Батсуурь нарын 2010 онд хэвлүүлсэн “Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь” /ННФ/ бодлогын тойм судалгаа;

Мөн Монгол Улсын Шүүхийн тухай багц хуулиуд хэрэгжсэнээс хойш хийгдсэн дараах судалгаануудыг ашиглалаа. Тухайлбал, Доктор О.Мөнхбат, О.Мөнхсайхан нарын 2013 оны “Шүүгчийн цалин, хангамжийг тогтоох, үндэслэл, шаардлага” /Шүүхийн ерөнхий зөвлөл/; Доктор О.Мөнхсайхан, судлаач Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх нарын 2015 онд хамтран хийсэн “Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам” /ННФ/, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн хэвлүүлсэн “Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” сэдэвт мониторингийн судалгаа, ГОУХАН /

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.legal.mn

GIZ/-ийн хийсэн “Монгол Улсын шүүхийн цогц зураглал” гэсэн судалгаануудыг үндсэн эх сурвалж болгон ашиглалаа.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

2.1. Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал[7]

5 дугаар зүйл. Шүүхийн тогтолцооны нэгдмэл байдал

5.1.Шүүхийн тогтолцоо нь нэгдмэл байх бөгөөд шүүх зохион байгуулалтын хувьд бие даасан байна.

5.2.Шүүхийн тогтолцоо, зохион байгуулалтыг Монгол Улсын Үндсэн хууль /цаашид Үндсэн хууль гэх/ болон энэ хуулиар тогтоох замаар шүүхийн тогтолцооны нэгдмэл байдлыг хангана.

**10 дугаар зүйл. Шүүхийн тогтолцоо**

10.1.Шүүхийн үндсэн тогтолцоо нь Улсын дээд шүүх /хяналтын шатны шүүх/, аймаг, нийслэлийн шүүх /давж заалдах шатны шүүх/, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүх /анхан шатны шүүх/-ээс бүрдэнэ.

10.2.Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийг нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хүн амын нягтаршил, шийдвэрлэгдсэн хэрэг, маргааны тоог харгалзан засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хэд хэдэн нэгжийг харьяалуулан эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулна.

Шүүх эрх мэдлийн бие даасан, хараат бус байдал нэмэгдэх нь тухайн улсын эдийн засгийн өсөлтөд эерэг нөлөө үзүүлэхийн сацуу[8] авлига, хээл хахуулийн гэмт хэрэг буурах нэг хүчин зүйл болдог. Судлаачдын үзэж байгаагаар шүүхийн тогтолцоо сул, шүүхийн үйлчилгээ иргэдэд хүртээмжгүй, чанаргүй бол нэг хүнд ногдох дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хэмжээ болон хөрөнгө оруулалтыг 10 хүртэл хувиар бууруулдаг байна.[9] Ийм учраас дэлхийн улс орнууд хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсыг хангаж ажиллах бие даасан шүүх эрх мэдлийг төлөвшүүлэх, институтын хувьд чадавхыг нь бэхжүүлэх талаар анхаарч шүүхийн улс төр, эдийн засаг, хууль зүйн баталгааг хангаж ажиллаж ирсэн.

**Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “**Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Улсын Дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх бөгөөд эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр шүүхийг дагнан байгуулж болно. Дагнасан шүүхийн үйл ажиллагаа, шийдвэр нь Улсын дээд шүүхийн хяналтаас гадуур байж үл болно” гэж заасан бөгөөд 2002 оны Шүүхийн тухай хуульд шүүхийн тогтолцоог анхан шатны буюу сум, сум дундын, дүүргийн шүүх; давж заалдах шатны буюу аймаг, нийслэлийн шүүх; хяналтын шатны буюу Улсын Дээд шүүхээс бүрдэхээр тусгасан. Мөн Үндсэн хуулийн 48 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Шүүхийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно”, 47.3-т “Шүүхийг зөвхөн Үндсэн хууль болон бусад хуулийн дагуу байгуулна” гэж тус тус заасан. 2002 онд батлагдсан “Шүүх байгуулах тухай” хуулийн дагуу байгуулагдсан шүүхийн тогтолцоог 2004 оноос 2013 оны байдлаар зураг 1-т харуулав.

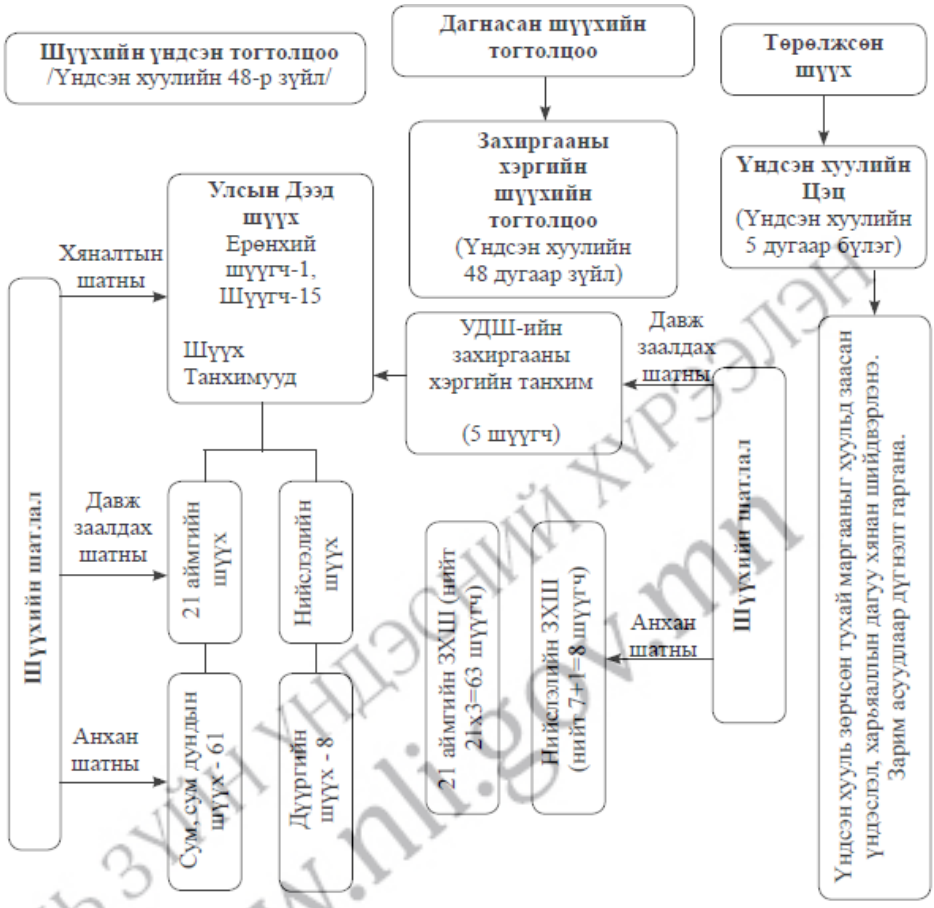
---

[7] Ж.Алтансүх, “Шүүхийн тогтолцоонд хийсэн дүн шинжилгээ”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2016, №2 /57/ дугаарын 84-94 дэх талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

[8] Wittrup, Jesper. “Budgeting in the Era of Judicial Independence.” International Journal for Court Administration, April 2010. http://www.iaca.ws/files/Jesper_Wittrup4-2010.pdf.

[9] 2012 онд УИХ-д өргөн баригдсан Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн төсөл болон түүнтэй холбогдох бусад хуулийн төслийн танилцуулга. www.parliament.mn.

*Зураг 1. 2004 оноос 2013 он хүртэлх шүүхийн тогтолцоо*[10]



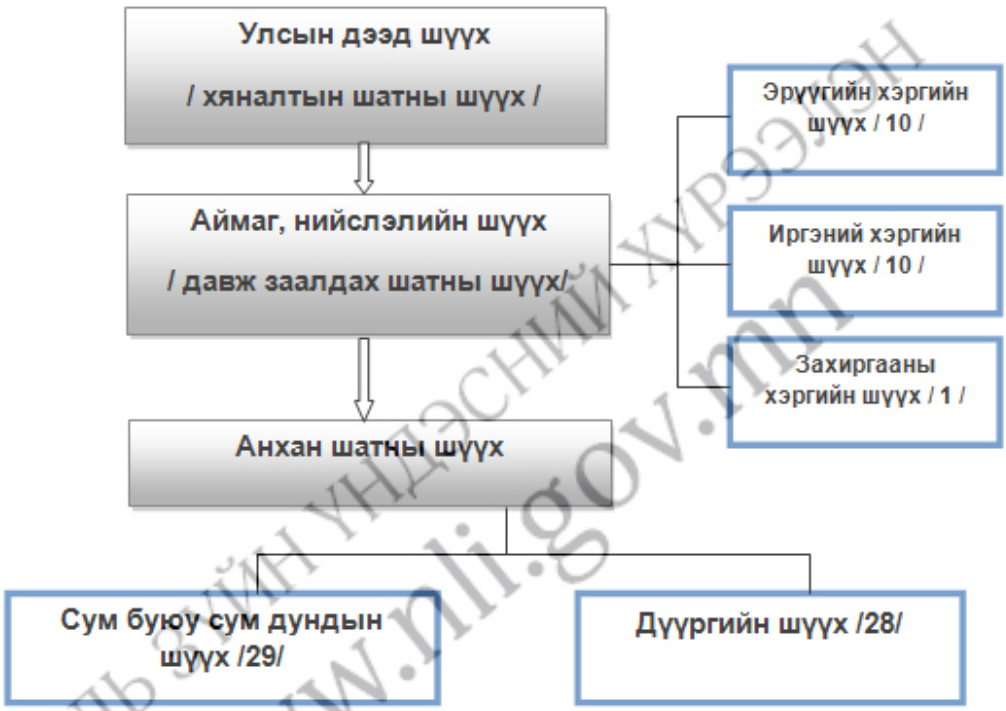

Дээр зурагт үзүүлсний дагуу Монгол Улсын шүүхийн тогтолцоо нь “үндсэн” ба “дагнасан” шүүхийн тогтолцооноос бүрдэх бөгөөд шүүхийн үндсэн тогтолцоо нь Улсын Дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, Сум буюу сум дундын, Дүүргийн шүүхээс бүрдэх, мөн дагнасан шүүхийн тогтолцоонд Захиргааны хэргийн шүүх хамаарахаар тусгагдсан нь харагдаж байна.

2013 оны 03 дугаар сарын 07-ны өдөр батлагдсан “Шүүхийн тухай хууль”-аар /ШТХ-ийн 10.1/ “Шүүхийн үндсэн тогтолцоо нь Улсын Дээд шүүх /хяналтын шатны шүүх/, аймаг, нийслэлийн шүүх /давж заалдах шатны шүүх/, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүх /анхан шатны шүүх/-ээс бүрдэнэ” мөн “Улсын Дээд шүүхээс бусад шүүхийг нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хүн амын нягтаршил, шийдвэрлэгдсэн хэрэг, маргааны тоог харгалзан засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хэд хэдэн нэгжийг харьяалуулан эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулна” гэж заасан, 2013 оны 01 дүгээр сарын 24-ний өдрийн “Шүүх байгуулах тухай хууль”-ийн 1, 2 дугаар зүйлд зааснаар аймаг, нийслэлийн давж заалдах шатны шүүхийг иргэний, эрүүгийн болон захиргааны шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулж, тэдгээрийн байршил, нутаг дэвсгэрийн харьяаллыг харгалзан байгуулахаар тусгасан. Уг өөрчлөлтийн дагуу улсын хэмжээнд нутаг дэвсгэрийн

[10] Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, /УБ, 2008/, 312 дахь тал.

ойр дөт байдал, шүүхийн ачааллыг харгалзан тус бүр 2-3 аймгийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг харьяалсан дагнаж байгуулсан давж заалдах шатны 21, сум дундын 29, Захиргааны хэргийн анхан шатны 20, дүүргийн эрүү, иргэний 8, нийт 78 шүүх шинээр зохион байгуулагдсан.[11] **Шинэчлэгдэн зохион байгуулагдсан шүүхийн тоотолцоог дор зураг 2-т үзүүлэв.**[12]

*Зураг 2. 2013 оны Шүүхийн тухай хууль болон Шүүх байгуулах тухай хуульд тусгагдсан шүүхийн тоотолцоо.*




ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

[11] Монгол Улсын Их Хурлаас 2013 оны 01 дүгээр сарын 24-ний өдөр баталсан “Шүүх байгуулах тухай хууль”, http://www.legalinfo.mn/law/details/9037?lawid=9037.

[12] http://www.legalinfo.mn/details/251.

**Эдгээр шүүхийг тамгын газартай нь дараах хүснэгтээс харна уу?**

*Хүснэгт 4. 2013 онд байгуулагдсан шүүх, шүүхийн тамгын газрын тоог хүснэгтээр харуулсан байдал*

Шүүх, шүүхийн тамгын газрын тоо

| ШҮҮХ | | | | | ШҮҮХИЙН ТАМГЫН ГАЗАР | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Хяналтын шатны шүүх | Улсын дээд шүүх | 1 | 1 | 79 | 1 | 1 | 41 |
| Давж заалдах шатны шүүх | Эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүх | 10 | 21 | | 10 | 11 | |
| | Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүх | 10 | | | | | |
| | Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх | 1 | | | 1 | | |
| Анхан шатны шүүх | Дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүх | 4 | 57 | | 6 | 29 | |
| | Дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүх | 4 | | | | | |
| | Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх | 20 | | | 23 | | |
| | Сум дундын шүүх | 29 | | | | | |

Дээрхээс үзэхэд 2014 оны байдлаар улсын хэмжээнд нийт анхан болон давж заалдах шатны нийт 78 шүүхэд 40 тамгын газар байгуулагдсанаар нийт 79 шүүх, 41 тамгын газар үйл ажиллагаа явуулж байсан нь харагдаж байна.[13] Ийнхүү тойргийн журмаар давж заалдах шатны шүүхийг байгуулсан нь дараах ач холбогдолтой гэж хууль санаачлагч үзэж хууль тогтоомжийн төслөө боловсруулсан. [14]

- аймгийн нутаг дэвсгэрийн байршлаас үл шалтгаалан иргэдэд ойр дөт сум, дүүрэгт харьяалуулсан нь шүүхийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах, чирэгдэлгүй, хөнгөн шуурхай хүргэх;
- шүүгч нарыг хэргийн төрлөөр дагнан мэргэшиж, чадварлаг болох;
- иргэдээс зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулах эрх сэргээлгэх боломжийг хангах;
- гэмт хэргийн гаралтын статистик тоо, хүн амын нягтаршил зэргийг харгалзан шийдвэрлэх зорилготой байсан **боловч** Үндсэн хуулийн цэцэд нэр бүхий иргэд[15] шүүхийн тогтолцоог "тойргийн" журмаар байгуулах нь Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх асуудлаар мэдээлэл гаргасан.

Нэр бүхий иргэдийн Үндсэн хуулийн цэцэд гаргасан тус мэдээлэлд "Шүүх байгуулах тухай хуулийн 2 дугаар зүйл нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан "Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх бөгөөд эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр шүүхийг дагнан байгуулж болно..." гэсэн заалтыг зөрчсөн байх тул хянан хэлэлцэж дүгнэлт гаргаж өгнө үү" гэсэн. Үндсэн хуулийн цэцээс уг мэдээллийг хүлээн авч маргаан үүсгэж 2013 оны 01 дүгээр сарын 24-ний өдөр батлагдсан "Шүүх байгуулах тухай" хуулийн

[13] 2014 оны Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн тайлан.

[14] 2012 онд УИХ-д өргөн баригдсан Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн төсөл болон түүнтэй холбогдох бусад хуулийн төслийн танилцуулга. www.parliament.mn.

[15] Иргэн С.Номынбаясгалан ба Г.Нацагдорж нар Үндсэн хуулийн цэцэд хандаж мэдээлэл гаргасан ба уг хуралдаанд УИХ-ын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр УИХ-ын гишүүн Х.Тэмүүжин оролцсон. http://www.legalinfo.mn/law/details/11621?lawid=11621.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

шинэчилсэн найруулга нь Үндсэн хууль зөрчсөн гэж 2014 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдөр дүгнэлт гаргасан.[16] Уг дүгнэлтээр дээрх хуулийн заалтыг түдгэлзүүлж УИХ-аас Шүүх байгуулах тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж давж заалдах шатны шүүхийг Шүүх байгуулах тухай хуульд тоогоор дугаарлаж байсан нэршлийг өөрчилж, тухайн шүүхийн байрших газрын нэрээр нэрлэхээр тусгасан.

Нэр бүхий иргэд уг өөрчлөлтийг мөн л эсэргүүцэж Үндсэн хуулийн цэцэд дахин мэдээлэл гаргасан бөгөөд уг мэдээлэлдээ "Монгол Улсын Их Хурлаас 2013 оны 1 дүгээр сарын 24-ний өдөр баталсан "Шүүх байгуулах тухай хууль"-ийн зарим заалтаар "2-3 аймгийн нутаг дэвсгэрийг харьяалуулан дунд нь давж заалдах шатны нэг шүүх байхаар ..., "..." хэд хэдэн дүүргийг нэг шүүхэд ..., "..." харьяалуулсан нь шүүхийн үндсэн тогтолцоог үгүйсгэж, иргэний үндсэн эрхийг баталгаатай эдлүүлэх, төрийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах Үндсэн хуулийн суурь зарчим, шүүхийн нэгдсэн тогтолцоог бэхжүүлсэн Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн заалтыг зөрчсөн" хэмээн үзэж Үндсэн хуулийн цэцээс 2014 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдөр 07 дугаар дүгнэлт гаргасан, мөн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцээс 2015 оны 1 дүгээр сарын 30-ны өдөр 01 дүгээр тогтоол гаргасан. Гэтэл Үндсэн хуулийн цэцийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийг хууль тогтоогч үл тоон засаг захиргааны нэгжийн дунд шүүх байгуулж урьд өмнө нь гаргаж байсан хоёр ч алдаагаа дахин давтаж байна" гэсэн. Энэхүү нэр бүхий иргэдээс гаргасан мэдээллийг Үндсэн хуулийн цэц хэлэлцээд:

"Монгол Улсын Их Хурлаас 2015 оны 6 дугаар сарын 19-ний өдөр баталсан Шүүх байгуулах тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн Нэг. Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүх гэсэн хэсгийн 1-8 дахь заалт, Хоёр. Эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүх гэсэн хэсгийн 1-8 дахь заалт, 2 дугаар зүйлийн Нэг. Дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны шүүх гэсэн хэсгийн 1, 2, 4 дэх заалт, Хоёр. Дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүх гэсэн хэсгийн 1, 2, 4 дэх заалт нь тус тус Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн "Шүүхийн үндсэн тогтолцоо ... аймаг ... дүүргийн шүүхээс бүрдэх ..." гэснийг зөрчсөн байх тул хүчингүй болгосугай" гэж дүгнэлт гаргасан.

Үндсэн хуулийн цэцийн энэхүү дүгнэлтийг 2016 оны 06 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөхөөр тусгасан. Ингээд Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг хууль тогтоогчид хүлээн авч 2015 оноос хойш хэрэгжиж ирсэн шүүхийн тогтолцоог Үндсэн хуульд нийцүүлэх хүрээнд шүүхийн тогтолцоог Монгол Улсад 100 шүүх, 41 тамгын газартай байсныг өөрчилж,[17] УИХ-ын нэгдсэн чуулганаар 2016 оны 05

[16] Улсын Их Хурлаас 2013 оны 1 дүгээр сарын 24-ний өдөр баталсан "Шүүх байгуулах тухай" хуулийн /шинэчилсэн найруулга/ 1 дүгээр зүйлд аймаг, нийслэлийн давж заалдах шатны шүүхийг иргэний, эрүүгийн болон захиргааны шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулж, тэдгээрийн байршил, нутаг дэвсгэрийн харьяаллыг тогтоохдоо 2-3 аймгийн нутаг дэвсгэрийг харьяалуулан дунд нь давж заалдах шатны нэг шүүх байхаар; Нийслэлийн шүүхийн оронд Иргэний хэргийн давж заалдах шатны 10 дугаар шүүх, Эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны 10 дугаар шүүх гэж нэрлэн Нийслэлийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн бүх нэгж болон Төв, Хэнтий аймгийн зарим сумын нутаг дэвсгэрийг харьяалуулсан; мөн хуулийн 2 дугаар зүйлд анхан шатны шүүхийн байршил, тэдгээрийн нутаг дэвсгэрийн харьяаллыг тогтоохдоо Дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны 1, 2, 3, 4 дүгээр шүүх, Дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны 1, 2, 3, 4 дүгээр шүүх гэж нэрлэн хэд хэдэн дүүргийг нэг шүүхэд; мөн нийслэлийн зарим дүүрэг болон Төв, Хэнтий аймгийн зарим сумыг нэг шүүхэд харьяалуулан дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны 4, эрүүгийн хэргийн анхан шатны 4 шүүх байгуулж Улаанбаатар хотод зүүн, баруун бүс, Багануур, Налайх дүүрэгт байршуулсан; Захиргааны хэргийн анхан шатны 6, 11 дүгээр шүүхийг байгуулахдаа тус бүр 2 аймгийн нутаг дэвсгэрийг нэг шүүхэд харьяалуулсан нь шүүхийн үндсэн тогтолцоог үгүйсгэж, иргэний үндсэн эрхийг баталгаатай эдлүүлэх, төрийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах Үндсэн хуулийн суурь зарчим, шүүхийн нэгдсэн тогтолцоог бэхжүүлсэн Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн заалтыг зөрчсөн гэж үзэх үндэслэлтэй байна гэж Үндсэн хуулийн цэц дүгнэлт гаргасан. http://www.legalinfo.mn/law/details/10782?lawid=10782.

[17] Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, "Шүүхийн шинэтгэл-эрх зүйн" тайлан, 2015 он.

дугаар сарын 13-нд Шүүх байгуулах тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж одоогийн байдлаар Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж байгаа давж заалдах шатны 19 шүүх 26 болж, дүүргийн 8 шүүх 16 болж, нийтдээ 15 шүүх шинээр байгуулагдан анхан болон давж заалдах шатны 99 шүүхийг 115 болгож нэмэгдүүлэхээр Шүүх байгуулах тухай хуульд тусгажээ. Уг өөрчлөлтөөр шүүгчдийн тоог нэмэгдүүлэхгүйгээр 13 аймагт байгуулагдах давж заалдах шатны шүүхэд 38 шүүгч буюу орон нутгийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчдийн 55,8 хувийг нүүлгэн шилжүүлэх, улмаар улсын хэмжээнд нийтдээ 693 шүүгчийн орон тоотойгоор үйл ажиллагаагаа явуулахаар тусгажээ.[18] Дээрхээс үзэхэд Монгол Улсын шүүхийн тогтолцоо 2013-2016 онуудын хооронд 3 жилийн дотор 3 удаа өөрчлөгдсөн болох нь харагдаж байна. Ингээд шүүхийн тогтолцоог дээр дурдсанчлан ойр ойрхон өөрчилснөөр практикт ямар асуудал гарч байгаа талаар дор товч шинжилгээ хийе.

Хууль тогтоох үйл ажиллагаанд хууль санаачлагчаас хуулийн төслийг нэр томьёо, хэллэг, агуулгын хувьд зөрчилтэй, уялдаа холбоо муутай боловсруулах / өөрөөр хэлбэл нэг салбарын явцуу эрх ашгийг хамгаалсан хууль тогтоомж гарч тэр нь бусад салбарын хуулиудтай зөрчилдөх/, мөн аливаа хуулийн төслийг ямар нэгэн санхүүгийн тооцоо судалгаагүй, түүнийг гаргаснаар ямар үр дагавар бий болох, хэрэгжүүлэх механизм зэргийг тодорхойгүй боловсруулснаас шалтгаалан тухайн хууль хэрэгждэггүй, түүнчлэн хуулийн төсөл боловсруулахад иргэд, төрийн бус байгууллага өөрөөр хэлбэл уг хуулийг хэрэглэх этгээдийн санал, дүгнэлтийг авах, түүнийг энэ ажилд ямар хэлбэрээр, яаж оролцуулах журам боловсронгуй биш байх зэрэг нь хуулийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлдөг.

Судлаачийн зүгээс судалж үзэхэд Шүүхийн тухай хууль болон Шүүх байгуулах тухай хуулийн төслүүдэд шүүхийн тогтолцоог өөрчлөхдөө ямар үндэслэлээр уг өөрчлөлтийг хийх болсон, уг шинэтгэлийн ач холбогдол, мөн дээр дурдсан хууль тогтоомжийн төслийг УИХ-д өргөн барихдаа хууль тогтоомжийн үр нөлөөний буюу хууль тогтоомжийн урьдчилан тандан судлах ажиллагааг ямар хүрээнд хийсэн болохыг судалж үзэхэд хууль санаачлагчийн зүгээс судалгаа хангалттай хийгээгүй[19] болох нь тогтоогдсон.

Шүүх байгуулах тухай болон Шүүхийн тухай хуулиуд хэрэгжиж эхэлснээс хойш шүүхийн тогтолцоо ойр ойрхон өөрчлөгдсөнөөр дараах хүндрэлтэй асуудлууд цаашид гарч болзошгүй. Тухайлбал, 1/ Шүүхийн тогтолцоо өөрчлөгдсөнөөр шүүхийн харьяаллын хувьд иргэдэд тодорхойгүй байдал үүсгэх; 2/ Шүүхийн тогтолцоо өөрчлөгдсөнөөр шүүхэд ажиллаж байгаа шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан мөн бусад ажилтнуудын ажлын байрны тогтворгүй байдал үүсгэх; 3/ шүүхийн тогтолцоо өөрчлөгдсөнөөр улсын төсөвт дарамт үүсгэж, шүүхийн зардал өсөх / Тухайлбал, шүүх нүүдэллэн ажиллах зардал өсөх гэх мэт/; 4/ шүүхийн тогтолцоо өөрчлөгдсөнтэй холбогдуулан иргэдэд эдийн засгийн дарамт учрах зэрэг асуудлууд гарч болзошгүй. Үүнээс үүдэн дээр судалгаанд дурдагдсан шүүхийн тогтолцоог өөрчлөхтэй холбогдон гарсан хүндрэл бэрхшээлүүд нь хууль санаачлагчийн зүгээс хууль тогтоомжийн үр нөлөөний судалгааг хангалтгүй хийсэнтэй холбогдон гарсан гэж дүгнэхээр байна. Иймд дээрх сургамжид үндэслэн цаашид хууль тогтоомжийн үр нөлөөний судалгааг ул суурьтай хийж хэвших шаардлагатай болох нь харагдаж байна.

Судлаачид шүүхийн тогтолцоог тойргийн системд оруулсантай холбогдуулан дараах үнэлгээг хийжээ. Тухайлбал, Судлаач Ж.Бариаширсүрэн нарын “Шүүхийн

[18] Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн албан ёсны цахим сайт, http://www.judcouncil.mn/main/print:page,1,3782--.html сүүлд нэвтэрсэн 2016 оны 05 дугаар сарын 30 дахь тал.

[19] Ж.Бариаширсүрэн нар, “Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь сэдэвт хэлэлцүүлэг”, “Шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт”, /УБ, 2015/, 25 дахь тал.

тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт” судалгаанд[20] дурдсанаар 2013 оны 01 дүгээр сарын 24-ний өдөр батлагдсан “Шүүх байгуулах тухай” хууль хэрэгжиж эхэлснээр “шүүгчийн ажлын ачаалал буурч, тодорхой нэг чиглэлээр мэргэших, хэргийн материалтай бүрэн танилцаж, оновчтой шийдвэр гаргах нөхцөл бүрэлдэж байна. Шүүх иргэний, эрүүгийн, захиргааны хэргээр дагнан үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн нь шүүгчийн мэдлэг, мэргэжлийн ур чадварыг дээшлүүлэх, мэргэших боломж олгохын зэрэгцээ шүүгчийн ажлын ачаалал буурснаар шүүхийн үйлчилгээ хурдан, шуурхай болж, шүүгчийн гаргаж буй шийдвэрийн чанар сайжирсан” гэсэн. Хэдийгээр шүүхийн тогтолцоог өөрчлөхтэй холбогдуулан дэвшилттэй өөрчлөлтүүд гарч байгаа боловч практикт хэрэгжилтийн түвшинд зарим хүндрэлтэй асуудлууд гарч байна.

Тухайлбал, 1/ Шүүхийг тойргийн журмаар байгуулж засаг захиргаа, түүнд нутаг дэвсгэрийн хэд хэдэн нэгжийг харьяалуулахдаа цагдаагийн болон прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаанд үзүүлэх үр нөлөөг тооцоогүйн улмаас “...” цагдаа, прокурорын байгууллагын албан хаагчдын ажлын ачааллыг нэмэгдүүлж, багагүй чирэгдэл үүсгэсэн;[21] 2/ Шүүхийн тогтолцоонд өөрчлөлт орсноор иргэдэд үүсэх ачаалал буюу зардлын үр нөлөөг “...” аймгийн жишээн дээр тооцож үзэхэд “шүүхийг иргэдэд ойр сум, дүүрэгт харьяалуулан, тойргийн журмаар байгуулах нь шүүхийн үйлчилгээг иргэдэд аль болох ойртуулах” гэсэн зорилготой нийцүүлэн шүүхийн орон зайг [нутаг дэвсгэрийн хувьд] ойртуулсан[22] мэт боловч бодит байдал дээр иргэдэд үүсэх зардал нэмэгдсэн, иргэдийн ачааллыг нэмэгдүүлж шүүхийн үйлчилгээг улам холдуулсан зэрэг сөрөг үр дагаврыг үүсгэсэн; 3/ Иргэдийн дунд шүүхийн тухай багц хуулийн талаар мэдээлэл хомс, тэр дундаа шүүхийн тогтолцооны өөрчлөлтийн талаар мэдээлэл хангалтгүй байсан бөгөөд нөгөө талаар шүүхийн тогтолцооны өөрчлөлттэй холбогдон гарах иргэдэд үүсэх эдийн засгийн зардал нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор иргэдийн сэтгэл ханамжийн түвшин доогуур гарсан зэрэг талаар дурджээ. Улмаар дээрх судлаачид шүүхийн тогтолцооны өөрчлөлттэй холбогдон гарсан өөрчлөлтүүдийг үнэлэхдээ 2013 онд батлагдсан Шүүхийн тухай хууль, Шүүх байгуулах тухай хууль хэрэгжсэнээр “шүүхийг иргэдэд ойр сум, дүүрэгт харьяалуулан, тойргийн журмаар байгуулах нь шүүхийн үйлчилгээг иргэдэд аль болох ойртуулах” гэсэн зорилгодоо хүрээгүй байна гэжээ.

Дээрхээс үзэхэд шүүхийн тогтолцоо өөрчлөгдсөнөөр шүүгчдийн хувьд шүүхийг эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн төрлөөр дагнан байгуулах асуудлыг дэмжиж байгаа нь харагдаж байна. Учир нь шүүхийг дагнан байгуулснаар шүүгч илүү мэргэшиж, энэ нь шийдвэрийн чанарт нөлөөлөн улмаар ажлын ачаалал буурах эерэг үзүүлэлттэй холбоотой. Харин сөрөг үр дагаврын хувьд дээр дурдсан судалгааны дүнд шүүхийг тойргийн журмаар байгуулах нь иргэдэд эдийн засгийн хувьд нэмэлт дарамт учруулах, ингэснээр шүүхийн үйлчилгээ иргэдээс улам холдох, нөгөө талаар цагдаагийн байгууллага зэрэг хууль сахиулах зарим байгууллагын ажлын ачаалал нэмэгдсэн зэрэг хүндрэлтэй асуудлууд гарчээ. Тухайлбал,

Судлаач Ж.Бариаширсүрэн нарын бичсэн “Шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт” судалгаанд дурдсанаар:

---

[20] Мөн тэнд, 58-59 дахь тал.

[21] Ж.Бариаширсүрэн нар, “Шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт”, /УБ, 2015/, 25 дахь талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

[22] Шүүхийг тойргийн журмаар байгуулсан нь хэдийгээр тойргийн шүүхүүд орон зайн хувьд иргэдэд ойртсон боловч нийтийн тээвэр, зам харилцаа, дэд бүтэц сайн хөгжөөгүй зэргээс шалтгаалан иргэдэд эдийн засгийн зардал ихсэж шүүх иргэдээс улам холджээ. Ж.Бариаширсүрэн нар, “Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь сэдэвт хэлэлцүүлэг”, “Шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт”, /УБ, 2015/, 25 дахь тал.

Эрүүгийн хэргийн гэрчээр шүүх, цагдаад дуудагдаад жил орчим болж байна. Өнгөрсөн хугацаанд олон удаа дуудагдлаа, их хэцүү. Анх шүүхэд дуудагдсаныхаа дараа л Хархорины шүүхэд харьяалагдаж байгаагаа мэдсэн. Өмнө нь Зуунмодод очдог байсан нь илүү амар байсан. Эндээс 10,000 төгрөгөөр хот хоорондын унаанд суугаад хот ордог, хотоос 2,000 төгрөгөөр аймаг ордог. Аймаг орох шаардлага хүн бүхэнд байна. Очоод ажлаа бүтээхээс гадна амьтан ах дүүтэйгээ уулзах, буцахдаа хотоос хэрэгтэй зүйлээ худалдаж авах гээд хэд хэдэн ажил амжуулаад ирдэг байсан бол одоо Өвөрхангайд хүн танихгүй, очих айлгүй болохоор гудамжинд суугаад л шүүгч, цагдаа нь хэзээ дуудахыг хүлээгээд суух нь үнэхээр хүнд байна. Хөдөөний бид мөнгө төгрөг муутай. Танилгүй газар чинь аяга цай хүртэл мөнгөөр авдаг. Хоол, буудал гэвэл бүр ч барахгүй. Гэхдээ гэрээсээ авч явсан хүнс дуусвал хоол авч идэхээс яахав. Хоолны зардлаас илүү замын зардал их хүндрэлтэй. Манай эндээс Хархорин явдаг унаа байхгүй. Шүүх явах гээд унаа хайна, хамт яваад зардал хуваалцах хүн хайна. Бөөн ажил. Хүмүүст тийшээ явах шаардлага ер алга. Ганцаараа явахаар шатахууны зардал талдаа 20 гаруй мянга болно, дээрээс нь жолоочдоо жаал жуул юм өгнө. Сүүлдээ бүр цагаандаа гарсан. Мөнгөгүй үедээ мөрдөн байцаагчийнхаа унаанд дайгдах болсон. Ингээд бодохоор шүүх хэдий ойртсон ч гэлээ хүрч очиход улам хэцүү болсон. Шүүх шилжсэнээр иргэнээс гарах зардал ер нь хамгийн багадаа 2 дахин их болсон.[23]

Түүнчлэн энэхүү судалгаагаар мөрдөн байцаагч, цагдаа нарын ажлын ачаалал нэмэгдсэн талаар судалгаанд оролцогчид ийнхүү хариулсан байна.

Миний хувьд хуучин тогтолцоо нь илүү давуу талтай гэж үзэж байгаа. Манай прокурорын хувьд бол Төв аймгаас 4 сум нэмээд орон тооны хувьд нэмсэн боловч зардал нэмж тусгаж өгөөгүй. Гэтэл ачаалал илт нэмэгдсэн, ачааллаа дагаад зардал ч нэмэгдсэн. Иргэдийн хувьд хүндрэлтэй асуудал давж заалдах шатанд яах аргагүй байгаа. Давж заалдах шатны шүүх Дарханд байрлах болсоноор амьдралын боломж хэцүү иргэд бол давж заалдахгүй хаях асуудал байгаа. Энэ бол амьдралд гарцаагүй байна. Шүүхийн тогтолцоонд мэргэшүүлсэн явдал харин дэвшил болж өгсөн.

Прокурорын ярилцлагаас...

Манай ачаалал бол бараг тал хувиар нэмэгдсэн байгаа. Орон тооны хувьд нэгээр л нэмсэн. Засаг захиргааны харьяалалтай холбоотой асуудал бол гардаг. Тухайлбал, Төв аймгийн нэг сумын цагдаа байна гэж бодоход манай аймгийнх байсан бол бид нар тухайн цагдаагийн ажлын алдаа дутагдлын талаар шууд удирдлагад нь мэдэгдээд, эсвэл зөвлөлдөөд, дэмжлэг аваад явах боломжтой бол Зуунмодод байгаа удирдлагатай бол ийм байдлаар хамтарч ажиллах боломжгүй, албан бичиг явуулдаг, хугацаа алддаг.[24]

Прокурорын ярилцлагаас...

Иймд дээрхээс үзэхэд хууль тогтоогчид нэг талаас шүүхийн ачааллыг бууруулах, шүүгчийг хэрэг маргааны хувьд дагнаж мэргэших бололцоог хангах нөгөө талаас иргэдэд үүсэх эдийн засгийн дарамт, шүүхийн үйлчилгээний хүртээмж, хууль сахиулах байгууллагуудын ажлын ачааллыг харгалзан үзэж, эдгээр байгууллагын үйл ажиллагаа, чиг үүргийг уялдуулах замаар шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх шаардлагатай байсан нь харагдаж байна.

[23] Ж.Бариаширсүрэн нар, Шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт, /УБ, 2015/, 21 дэх тал.

[24] Мөн тэнд, 31 дэх тал.

2.2. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал[25]

| |
|---|
| 26 дугаар зүйл.Шүүхийн бие даасан байдлыг хангах баталгаа<br>26.1.Шүүхийн бие даасан байдлыг хангах улс төр, хууль зүй, эдийн засгийн болон бусад баталгаа, нөхцөлийг төрөөс хангана.<br>28 дугаар зүйл.Шүүхийн эдийн засгийн баталгаа<br>28.2.Шүүх бие даасан төсөвтэй байх бөгөөд Монгол Улсын шүүхийн төсөв нь улсын төсвийн бүрэлдэхүүн хэсэг байна.<br>29 дүгээр зүйл.Шүүхийн зохион байгуулалтын баталгаа<br>29.1.Шүүх өөрийн байртай байна.<br>29.4.Шүүхийн байранд шүүн таслах ажиллагаанаас өөр үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно. |

Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ.”, “Ямарч нөхцөлд хуулиас гадуур шүүх байгуулах, шүүх эрх мэдлийг өөр байгууллага эрхлэн хэрэгжүүлэхийг хориглоно” гэж тусгасан боловч шүүх эрх мэдэл чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай төсвийг батлахгүй зөрчил гарсаар байна.

Төрийн эрх мэдлийн салаа мөчрийн дунд шүүх нь материаллаг утгаараа хамгийн сул юм. Шүүхийн нийгэм дэх үүрэг нь өөрийн үйл ажиллагааг идэвхжүүлэхийн тулд хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлээс идэвхтэй туслалцааг шаарддаг. Парламент нь зохистой санхүүжилтээр хангах бөгөөд гүйцэтгэх эрх мэдэл нь шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэхэд туслалцаа үзүүлдэг онцлогтой.[26] Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Шүүх Улсын төсвөөс санхүүжнэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана” гэж тусгасан боловч Улсын Их Хурал болон Засгийн газрын зүгээс шүүх эрх мэдлийн хэвийн үйл ажиллагаагаа явуулах хэмжээний төсөв олгох талаар хангалтгүй ажиллаж байна.

Монгол Улсад 1993-2012 оны хооронд шүүхийн төсвийн улсын төсөвт эзлэх хувь ойролцоогоор 0.39-0.48 орчим хувьтай хэлбэлзэж ирсэн.[27] Мөн шүүхийн төсвийг УИХ болон ЗГ-аас 30-40 хувь танах үзэгдэл газар авсан байсан. Энэ нь шүүх үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахад хүндрэлтэй буюу эдийн засгийн хувьд хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат байдалд орсон тухай судалгаа гарч байжээ.

Иймээс Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн 2010 оны 4 дүгээр сарын 15-ны өдрийн хуралдаанаар зөвлөмж болгосон “Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх хөтөлбөр”-ийн хүрээнд 2012 онд шүүхийн тухай багц хууль батлагдсан.[28] Эдгээр багц хуулийг боловсруулан, батлах нэг чухал үндэслэл бол шүүхийн эдийн засгийн баталгааг баталгаажуулах явдал байсан. Энэ хүрээнд 2012 онд батлагдсан Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай /цаашид “ШЭЗБТХ” гэх/ хуулийн 23.5-д “Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй”, ШТХ-ийн 28 дугаар зүйлийн 28.5-д заасан “шүүхийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх жилийнхээс бууруулахыг хориглоно” гэж тусгаж, шүүхийн эдийн засгийн баталгааг сайжруулсан боловч УИХ-аас 2015 онд хүчингүй болгосон.

Энэ нь цаашид УИХ болон ЗГ-аас шүүхэд шаардлагатай төсвийг батлахгүйгээр шүүхийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлийг бий болгож, улмаар шүүхийн тухай

[25] Ж.Алтансүх, “Монгол Улсын Үндсэн хууль ба шүүхийн эдийн засгийн баталгаа”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2017, №2 /62/, 151-165 дахь хэсгээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

[26] Ж.Амарсанаа, “Шүүгчийн ёс зүй,” Хуульчийн ёс зүй (гарын авлага), (УБ, 2004), 24 дэх тал.

[27] Д.Солонго, “Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм,” 4–5 дахь тал.

[28] Эдгээр хуулиудыг дурдвал 1/ Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль; 2/ Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль; 3/ Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай; 4/ Шүүхийн захиргааны тухай хууль; 5/ Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай; 6/ Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай гэсэн нийт 6 хууль батлагдсан.

хуулийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлөхөд хүргэсэн байна. Энэхүү хэсэгт шүүхийн эдийн засгийн баталгааны хэрэгжилтийг шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалин, шүүхийн дэд бүтэц гэсэн хэсгүүдийн хүрээнд үнэлгээг хийх болно.

Шүүхийн эдийн засгийн баталгаа, түүний хэрэгжилт

Шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах гэдэг нь шүүхийн шүүн таслах ажиллагааны зардал, шүүгчийн цалин, хангамж шүүхийн дэд бүтэц зэрэг нэг нэгнээсээ харилцан хамааралтай цогц асуудлыг шийдвэрлэж, шүүгчийн хараат бус ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх явдал юм. Шүүх нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн эрх бүхий албан тушаалтны шийдвэр, үйл ажиллагаа хуульд нийцэж буй эсэхэд хяналт тавьж, хэрэв хуульд нийцээгүй бол тухайн шийдвэрийг хүчингүй болгодог. Үүгээрээ зарим талаар хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс шүүхэд дарамт шахалт үзүүлэх, шүүхэд шаардлагатай санхүүгийн дэмжлэг туслалцаа үзүүлэхээс татгалзах үйлдэл хийхэд хүргэдэг. Энэ хэсэгт шүүхийн эдийн засгийн баталгаа түүний хэрэгжилт, тулгамдсан асуудлын талаар өгүүлнэ.

Шүүхийн төсөв

Үндсэн хуульд “Шүүх Улсын төсвөөс санхүүжнэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана” гэж ерөнхий байдлаар шүүхийн эдийн засгийн баталгааг баталгаажуулсан /Үндсэн хуулийн 48.3/. Улмаар 2012 оны ШТХ-д шүүх эрх мэдлийг аливаа байгууллага, этгээдээс хараат бусаар хэрэгжүүлэх, шүүх бие даасан төсөвтэй байх талаар тусгасан. Энэ нь шүүхийн үйл ажиллагааг төрийн бусад эрх мэдлээс тусгаар хэрэгжүүлэх үндсэн нөхцөлийг Үндсэн хуульд хамгаалж өгсний нэг хэлбэр. Шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах нь шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нэг үндсэн нөхцөл болдог.

Монгол Улсын хувьд 1993-2012 оны хооронд шүүхийн төсвийн улсын төсөвт эзлэх хувь ойролцоогоор 0.39-0.48 орчим хувьтай хэлбэлзэж ирсэн.[29] Үүний улмаас шүүх үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахад хүндрэлтэй буюу эдийн засгийн хувьд хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат байдалд орсон. Тухайлбал, 1994-2002 онуудын хооронд шүүхийн төсөв хүрэлцэхгүй буюу 36.2-49.5 сая төгрөгийн өртэй, шүүгчийн цалин хүрэлцэхгүй гэсэн шалтгаанаар шүүгчийн орон тоог хассан /2003 онд шүүхийн төсвийг 15 хувиар хасч, шүүхийн 79 ажилтны орон тоог цомхтгосон асуудал гарсан/ түүнчлэн шүүхийн дэд бүтцийн бүрэлдэхүүн хэсэг болох орон байр /Төв аймгийн шүүх банкны байранд түрээсээр үйл ажиллагаа явуулдаг/, машин тэрэгний дутагдалтай /Сум дундын 2 шүүх дундаа нэг УАЗ 469 машинтай/ зэрэг асуудлууд гарч байсан.[30] Үүнд судлаачид шүүмжлэлтэй хандаж шүүхийн төсвийн доод хэмжээний хувийг тогтоож Улсын нэгдсэн төсвийн ядаж нэг хувьд хүргэх шаардлагатай гэж шүүмжилж байв. Тухайлбал, Доктор Б.Чимид:

“Шүүх мэт нь хөрөнгө оруулалтын төсөвт нэр нь дурдагддаггүй, “гүйцэтгэлийг харж” өвдөл цөвдөлхөн өгдөг урьдын зуршил арилаагүй юм шиг. Эдийн засгийн эрх мэдэлтнүүд түүгээрээ “өөр өөрсдийн байгууллагад” ахиухан мөнгө хуваагаад шүүхээ үлдэгдлээр санхүүжүүлдэг... гээд шүүхийн төсвийг улсын төсвийн ядаж нэг хувьд хүргэх шаардлагатай...” [31]

гэж хэлж байв. Энэ нь шүүхийн төсвийн төслийг Сангийн яам [УИХ-д] өргөн барихдаа танаж, улмаар төсөвлөснөөс бууруулж батлагддаг байсантай холбоотой.[32]

[29] Д.Солонго, “Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм,” 4–5 дахь тал.

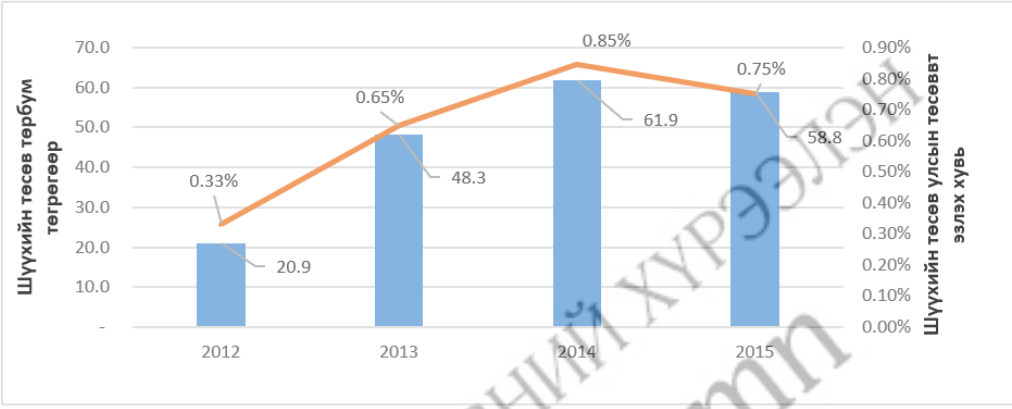
[30] Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл, 2 дугаар дэвтэр, /УБ, 2004/, 146-149 дэх тал.

[31] Мөн тэнд, 147 дахь тал.

[32] Н.Лүндэндорж нар, Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь, бодлогын тойм судалгаа, /УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2010 он/, 31 дэх тал.

ШЕЗ-ийн 2014 оны тайлангаас үзэхэд шүүхэд хуваарилсан төсвийн хэмжээ 2013 онд улсын нэгдсэн төсвийн 0.65 хувь, 2014 онд 0.85 хувь, 2015 онд 0.82 хувь[33] байгаа нь 2012 онтой харьцуулахад харьцангуй нэмэгдсэн боловч дээр дурдсанчлан улсын нэгдсэн төсөв дэх шүүхийн төсвийн хэмжээ бага байсаар байна.

*Зураг 3. Шүүхийн сүүлийн 4 жилийн төсөв, улсын нэгдсэн төсвийн нийт зарлагад эзлэх хувь хэмжээ*[34]




Дээрх зургаас үзэхэд шүүхийн төсвийн хэмжээ 2012-2015 оны хооронд дунджаар 1-1.5 дахин өссөн үзүүлэлттэй байгаа нь дэвшилтэй алхам болсон боловч дэлхийн дундажтай харьцуулахад 1-2 дахин бага хэмжээтэй байна.[35] Иймд цаашид шүүхийн төсвийн хэмжээг бууруулахгүй байх үүднээс улсын төсөвт шүүхийн төсвийн эзлэх хувийн доод хэмжээг Үндсэн хууль болон бусад органик хуульд шууд тусгаж хуульчлах шаардлагатай.

Үндсэн хуульд шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангаж өгөх тухай ерөнхий заалт тусгасан боловч практикт хэрэгжихгүй, шүүх эдийн засгийн хувьд төрийн бусад эрх мэдлээс хараат байдалд байсаар байна. [36] Үүний улмаас шүүх эрх мэдэл эдийн засгийн хувьд хараат бус үйл ажиллагаа явуулах, шүүн таслах чиг үүргээ хэвийн хэрэгжүүлэхэд цаашид ноцтой хүндрэлүүд гарч болзошгүй. Судалгаагаар шүүхийн тухай багц хуулиуд батлагдсанаар шүүхийн эдийн засгийн баталгаа тодорхой хувиар сайжирсан гэж гарсан боловч ШЭЗБТХ болон ШТХ-д заасан шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалинг бууруулахгүй байх агуулгаар тусгагдсан заалтыг хүчингүй болгосон нь цаашид шүүхийн хараат бус байдлыг хангахад учир дутагдалтай болжээ.[37] Иймээс Үндсэн хуульд шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалингийн хэмжээг өмнөх оныхоос бууруулж болохгүй агуулгатай заалтыг тусгах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Шүүгчийн цалин

Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал гэдэг нь шүүгч аливаа

[33] Д.Одхүү, О.Одгэрэл, Монгол Улсын шүүхийн тайлан, /УБ, 2014 он/, 64 дэх тал.

[34] Мөн тэнд.

[35] Дэлхийн улс орнуудад шүүх эрх мэдэлд дунджаар улсын нийт төсвийн 2.2 хувьтай тэнцэх хэмжээний төсвийг хуваарилдаг байна. Ж.Алтансүх, "Монгол Улсын Үндсэн хууль ба шүүхийн эдийн засгийн баталгаа", Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2017, №2 /62/, 154 дэх тал.

[36] Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл*, 2 дугаар дэвтэр, /УБ, 2004/, 147 дахь тал.

[37] ХЗҮХ, Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь, Хавсралт тайлан, Зарим хүрээний эрх зүйн шинэтгэл, үр дүн, цаашдын асуудал гарчиг дотор, УБ, 2016, 84 дэх тал.

этгээдээс хараат бус байж, гагцхүү Үндсэн хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан, албан ёсоор нийтлэгдсэн бусад хууль, олон улсын гэрээг мөрдөхийг ойлгоно. Шүүхийн бие даасан байдлыг хангах цогц аргын дотроос шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах, тэр дундаа шүүгчийн цалин хангамж, нийгмийн баталгааг хангаж өгөх нь чухал байр суурь эзэлдэг. Судлаачид шүүгчийн цалинг нэмэгдүүлэх нь 1/ шүүхийн хараат бус байдлыг нэмэгдүүлж, шүүгчдийн ажлын бүтээмж нэмэгдэх, шийдвэрийн чанар сайжрах; 2/ шүүгчийн чадавхыг бэхжүүлж, хүний нөөцийн тогтвортой бодлого хэрэгжүүлэх үндэс суурийг хангах; 3/ шүүгч аливаа нөлөөллөөс ангид, бие даасан шударга байх эдийн засгийн тулгуур болно гэж үздэг.[38]

Шүүгч гэдэг нь нийгэмд шударга ёсыг тогтоох онцгой субьектүүдийн нэг болохын хувьд тэр хэрээрээ өөрийн иргэний хувьд эдлэх зарим эрхээ хязгаарлуулдаг. Өөрөөр хэлбэл шүүгч улс төр, эдийн засаг, нийгмийн аливаа үйл ажиллагаанд оролцох, тэр дундаа шүүх, шүүгчийн нэр хүндийг бууруулж болзошгүй аливаа үйл ажиллагаанаас татгалзан гарах хуулийн зохицуулалттай. ШЭЗБТХ-ийн 27 дугаар зүйлд зааснаар шүүгч нь багшлах болон эрдэм шинжилгээний ажил гүйцэтгэхээс бусад хуулиар тогтоосон ажил, албан тушаал хавсрахыг хориглосон байдаг. Энэ нь шүүгч зөвхөн өөрийн албан үүргээ гүйцэтгэж олсон орлогооров л амьдрах шаардлагатай бөгөөд шүүгч хүн зөвхөн төрөөс тогтоосон цалингийн хүрээнд амьдрах шаардлагатай болохыг харуулж байна. Иймээс шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь эдийн засгийн хувьд бусдаас хараат бус ажиллах, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байх боломжийг хангахад төр анхаарах шаардлагатай.

2012 онд ШЭЗБТХ батлагдахаас өмнө Монгол Улсын шүүгчийн цалин хөлсний хэмжээ гадаадын зарим орны шүүгчдийн цалин болон хувийн хэвшилд ажиллаж байгаа хуульчидтай харьцуулахад доогуур байсан талаар судалгаа хийгдэж байсан. Тухайлбал, Германы Техникийн Хамтын Ажиллагааны Нийгэмлэгийн /хуучин нэрээрээ/ “Эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийн эрх зүйн орчинг баталгаажуулах төсөл”-ийн хүрээнд 2009 онд МУИС-ийн Нийгмийн Судалгааны Хүрээлэнгээс явуулсан “Шүүх эрх мэдлийн талаарх олон нийтийн санал бодол, төсөөлөл”-ийн судалгаанаас үзэхэд судалгаанд хамрагдсан нийт оролцогчдын 73.3 хувь “цалин хөлс бага, шүүгчдийн нийгмийн асуудал шийдэгдээгүй байгаа нь тэднийг шударга, ур чадвартай ажиллахад тодорхой хэмжээгээр сөргөөр нөлөөлж байна” гэж үзсэн байна.[39] Энэ нь шүүгч ажлаа хийсний төлөө олгогдох цалин нь тэдний хийж байгаа ажилтай тохирохгүй буюу шүүгчийн цалин хөлс хангалттай биш байгаа нь шүүгчийг шударгаар ажиллахад саад болдог гэж үзэхэд хүргэж байсан.

Иймээс 2010 онд Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлөөс батлагдсан “Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх хөтөлбөр”-ийн 2.1.6-д “Шүүгчдийн цалин, онцгой нөхцөлийн болон удаан жилийн нэмэгдэл, мэргэжлийн ур чадварын болон эрдмийн зэргийн шан харамж, тэтгэвэр тэтгэмжийн хэр хэмжээг тэдгээрийн аж амьдралын хэвийн нөхцөлийг хангахуйц хэмжээнд шинэчлэн тогтооно. Шүүгчдийн цалин, нэмэгдлийг захиргааны үзэмж зэрэг хөндлөнгийн нөлөө, оролцоогоор буурахгүй, зэрэг дэвийн нэмэгдлийг хуулийн хугацаанд нь ямар нэгэн саад тавихгүйгээр олгож байх хууль зүйн баталгаа тогтооно” гэж тусгасан.

Үүний дагуу шинэчлэгдэн батлагдсан ШЭЗБТХ-ийн 23 дугаар зүйлийн 23.1 дэх хэсэгт “Шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь шүүгч эдийн засгийн хувьд хараат бусаар ажиллаж, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байна” гэж тусгажээ.

---

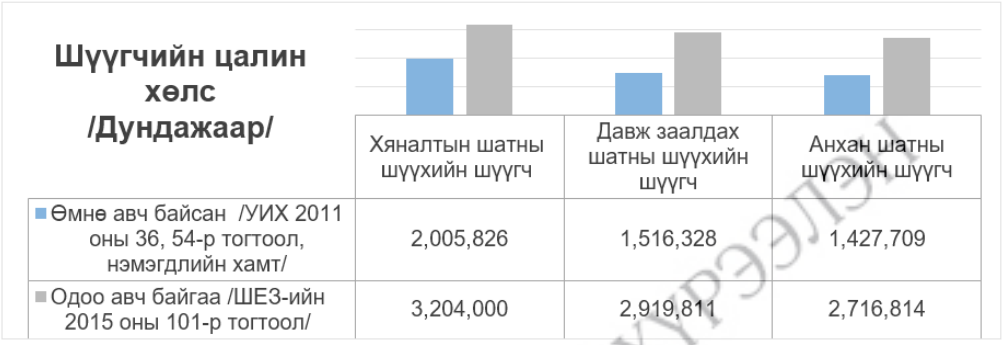
[38] Watson R, Wolf M /2008/ comparing judicial compensation: apples, oranges and cherrypicking. http://works.bepress.com/matthew_wolfe/1, О.Мөнхбат, О.Мөнхсайхан, Шүүгчийн цалин, хангамжийг тогтоох, үндэслэл, шаардлага /УБ: Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2013/.,8.

[39] МУИС, Нийгмийн судалгааны хүрээлэн “Шүүгчийн цалин хөлс: үндэслэл, шалгуурыг тодорхойлох нь” , Судалгаа.

Ингэж хуульчилсны ач холбогдол нь шүүгчийн цалинг төрөөс тогтоохдоо бодит тооцоо судалгаанд үндэслэн тогтоодоггүй байдлыг хязгаарлах ач холбогдолтой.

ШЕЗ-өөс 2015 онд гаргасан тайланд тусгасан шүүгчийн цалингийн дундаж хэмжээг Зураг 4-өөс харна уу.

*Зураг 4. Монгол Улсын шүүгчийн цалингийн харьцуулалт*[40]




| | Хяналтын шатны шүүхийн шүүгч | Давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч | Анхан шатны шүүхийн шүүгч |
|---|---|---|---|
| Өмнө авч байсан /УИХ 2011 оны 36, 54-р тогтоол, нэмэгдлийн хамт/ | 2,005,826 | 1,516,328 | 1,427,709 |
| Одоо авч байгаа /ШЕЗ-ийн 2015 оны 101-р тогтоол/ | 3,204,000 | 2,919,811 | 2,716,814 |

Дээрх тоо баримтаас үзэхэд шүүгчдийн цалин, хангамж нь шүүхийн тухай багц хуулиуд батлагдахаас өмнөхтэй харьцуулахад ойролцоогоор 1.5-2 дахин нэмэгдсэн бөгөөд УИХ-ын 2015 оны 101 дүгээр тогтоолоор шүүгчийн албан тушаалын үндсэн цалинг төрийн өндөр албан тушаалтны дундаж цалингаас 2-3 дахин их хэмжээнд тогтоосон нь харагдаж байна.[41]

Шүүгч гэдэг нь ажил үүргийн болоод чиг үүргийн хувьд онцлог субьектийн хувьд хуульч мэргэжлээр ажилладаг бусад хуульчтай харьцуулахад давуу нийгмийн баталгаагаар хангагдах буюу өндөр хэмжээний цалин урамшуулал авах шаардлагатай. Иймд Монгол Улсад хувийн хэвшилд ажиллаж буй хуульчидтай харьцуулахад илүү хэмжээний цалин хөлс авахгүй бол ажил мэргэжлийн хувьд чадвартай хуульчид шүүгчээр ажиллах идэвхи сонирхолгүй болно. Ингэснээр шүүгчид мэргэжлийн хувьд чадваргүй хуульчид ажиллах нөхцөл бүрдэж үүнээс шалтгаалан шүүгчийн шийдвэрийн чанар буурч иргэдийн шүүхэд итгэх итгэл суларна.

Шүүгчийн цалинг 2013 оноос хойш шат дараатай нэмэгдүүлж шүүхийн тухай багц хуулиуд хэрэгжиж эхлэхээс өмнөх үетэй харьцуулахад 1.5-2 дахин өндөр болж дунджаар 3 сая төгрөгийн цалин авч байгаа зэрэг эерэг үзүүлэлт харагдаж байгаа боловч цаашид шүүгчийн цалинг тогтооход эдийн засгийн бодит тооцоололд үндэслэх, инфляцийн түвшинг харгалзан үзэх зэрэгт анхаарлаа хандуулах шаардлага тулгарч байна. Жишээлбэл, Монгол Улсын инфляцийн сүүлийн жилүүдийн дундаж түвшинг 2009-2015 оны байдлаар авч үзэхэд дунджаар 10-аас дээш хувьтай байгааг харж болно.[42]

[40] Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2015 оны тайлан, /УБ, 2015 он/, http://www.judcouncil.mn/ 46 дахь тал.

[41] Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2015 оны тайлан, /УБ, 2015 он/, http://www.judcouncil.mn/ 6 дахь тал.

[42] Л.Амар, Азийн хөгжлийн банкны эдийн засагч, "Энэ 2014 онд инфляци өсөх магадлалтай" ярилцлага, ord.mn, хамгийн сүүлд орсон 2016 оны 04 дүгаар сарын 2, http://www.ord.mn/index.php?newsid=963.

*Зураг 5. 2009-2015 оны хооронд дундаж инфляцийн түвшин*




Эх үүсвэр: Азийн хөгжлийн төлөв-н мэдээлэлийн сан
Азийн хөгжлийн төлөв 2014

Дээрх зургаас үзэхэд инфляцийн түвшин дунджаар 10-аас дээш хувьтай хэлбэлздэг манай улсын хувьд шүүгчдийн цалинг тогтоохдоо Монгол банк болон Үндэсний статистикийн хороо зэрэг байгууллагын урьдчилан таамагласан инфляцийн түвшингийн дундаж үзүүлэлтийг ашиглаж шүүгчийн цалинг тогтоож болох юм. ШЭЗБТХ-ийн 23.2-т "Тухайн шүүгчийн цалингийн хэмжээ шүүгчээр ажилласан тав дахь жилээс эхлэн жил бүр өмнөх оныхоос хоёр хувиар нэмэгдэж байна" гэсэн нь дээр зурагт үзүүлсэн инфляцийн түвшинг гүйцэхгүй байгаа нь харагдаж байна. Иймд шүүгчийн цалинг тогтоохдоо инфляцийн түвшинг угтуулж тооцдог зохицуулалтыг хийх боломжтой.

Шүүгчийн цалин нэмэгдүүлэхэд тэр дундаа ШЭЗБТХ-ийн 23.1-д заасан "Шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь эдийн засгийн хувьд бусдаас хараат бус ажиллах, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байх боломжийг хангасан байна" гэсэн заалтын хүрээнд шүүгчийн эдийн засгийн хувьд хараат бус ажиллах баталгаа тодорхой хэмжээгээр сайжирсан боловч шүүгчийн цалинг бууруулах ёстой гэсэн хандлага хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудын дунд гарсаар байна.[43]

Тухайлбал, 2014 онд Монгол Улсын ЗГ-аас эдийн засгийн хүндрэлтэй гэсэн шалтгаанаар /УИХ болон ЗГ хоорондоо үгсэн тохиролцож/ шүүхийн төсвийг 23.4 хувиар, шүүгчийн цалингийн санг 35 хувиар бууруулах төсөл УИХ дээр өргөн баригдсан бөгөөд 2015 оны 10-р сард ЗГ-аас Монгол Улсын 2016 оны төсвийн тухай хуулийн төслийг боловсруулан УИХ-д өргөн барьсныг холбогдох Байнгын хороо болон УИХ-ын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэхээр товлосон.[44] Уг төсөлд шүүхийн төсвийг 23.4, шүүгчдийн цалингийн санг 35 хувиар тус тус бууруулахаар тооцож, «Шүүгчийн цалингийн хэмжээ тогтоох итгэлцүүр тогтоох тухай" УИХ-ын тогтоолын төсөл, ШЭЗБТХ-ийн 23.5-д «Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй" гэсэн заалтыг хүчингүй болгох хуулийн төслийг УИХ-д өргөн барьсан.[45] Уг хуралдаанаар шүүхийн төсвийг бууруулаагүй баталсан боловч дээр дурдагдсан ШЭЗБТХ-ийн 23.5 дахь заалтыг хүчингүй болгосон.

[43] ШЕЗ-ийн албан ёсны цахим сайт. Judcouncil.mn, сүүлд нэвтэрсэн 2015 оны 11 дүгээр сар 6. http://www.judcouncil.mn/main/2413--.html,

[44] "2016 Оны Төсвийн Тухай Хуулийг Дагалдан Өөрчлөлт Орох Хууль, Тогтоомжийн Төслийг Хэлэлцэхийг Дэмжлээ," 2015 оны 10 дугаар сарын 16-нд үзсэн, http://www.parliament.mn/news/open/categories/30/pages/25223.

[45] "Монголын Шүүгчдийн Холбооны Мэдэгдэл," Judcouncil.mn, сүүлд нэвтэрсэн 2015 оны 10 дугаар сарын 16-нд үзсэн, http://www.judcouncil.mn/main/2345--.html.

Ингэж хүчингүй болгосноор Үндсэн хуулийн 48-р зүйлийн 3 дахь хэсгийн «Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана" гэсэн заалт, ШЭЗБТХ-ийн 20.3-т заасан «...шүүгчийн эрх зүй, эдийн засаг, нийгмийн хамгаалалт зэрэг хараат бус, халдашгүй байдлын баталгааг ямар нэг хэлбэрээр дордуулсан хууль тогтоомж, захиргааны акт гаргахыг хориглоно," мөн хуулийн 23.1-т «Шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь эдийн засгийн хувьд бусдаас хараат бус, ажиллаж, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байх боломжийг хангасан байна" гэсэн заалтуудыг зөрчихөд хүргэж, дараа дараачийн парламентаас шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний хэмжээг бууруулах боломжийг нээж өгсөн нь шүүхийн эдийн засгийн баталгаанд ноцтой эрсдэл үүсгэсэн. Үүнийг судлаачид шүүхийн эдийн засгийн баталгаат байдлыг алдагдуулж, шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдалд ноцтой эрсдэлийг үүсгэж байна гэж шүүмжилсэн.[46] Иймд шүүгчийн цалин хөлс олгох баталгааны гол заалт болох ШЭЗБТХ-ийн 23.5-д заасан шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн хэсгийг бууруулж болохгүй гэсэн заалтыг хууль тогтоогчид Үндсэн хууль болон бусад органик хуульд сэргээн хуульчлах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Шүүхийн дэд бүтэц

Шүүх эрх мэдлийн хэвийн тасралтгүй үйл ажиллагааг хангахад шүүхийн дэд бүтэц чухал ач холбогдолтой. Шүүхийн дэд бүтэц сайжирснаар шүүхийн аюулгүй байдал хангагдаж, шүүхээс иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээ чанаржиж шүүн таслах ажиллагаа тасралтгүй, хэвийн явагдах нөхцөл хангагдана. Энэ талаар ШЕЗ-өөс 2008 онд гаргасан гарын авлагад: Хууль барьсан шүүгч гудамжинд /эсвэл хээр хөдөө/ зогсож байгаад ганцаараа яаж хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх вэ? Түүнд шүүх хуралдааны танхим, бичиг, цаас, ажлаа явуулах өрөө тасалгаа, байр, унаа тэрэг, туслах ажилтан зэрэг наад захын зүйлс хэрэгтэй болно. Тэрээр улсаас цалин авч бусад баталгаагаар хангагдах... шаардлагатай.[47] Үүнээс үзэхэд шүүхэд үйлчилгээгээ үзүүлэхэд наад захын шаардлагатай зүйл болох шүүхийн байр, материал хангамжийн хомсдолыг шийдвэрлэхгүй бол шүүх үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулах боломжгүй болох нь харагдаж байна. Үүнд шүүгчийн шүүн таслах ажилагаагаагаа хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай орон байр, техник хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж, тавилга эд хогшил түүнчлэн шүүгчийн туслах, нарийн бичиг зэрэг шүүгчийн хэвийн үйл ажиллагааг хангахад шаардлагатай бүх зүйлс хамаарна. Монгол Улсын хувьд шүүхийн үйлчилгээг иргэдэд хүргэхэд тодорхой хүндрэлүүд гарч байна. Тухайлбал, Шүүх хэвийн үйл ажиллагаагаа явуулах зохих байраар хангагдаагүй мөн шүүхийн байранд шүүхээс бусад байгууллагууд /прокурорын байгууллага/ хамт байршиж байгаа нь шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангахад хүндрэл учруулж байна.

ШЕЗ-өөс эрхлэн гаргасан "Шүүхийн шинэтгэл-эрх зүй" тайлангаас үзэхэд Монгол Улсад өнөөгийн байдлаар /2015 оны байдлаар/ улсын хэмжээнд 100 шүүх, 41 тамгын газар нийтдээ 46 байранд үйл ажиллагаа явуулж байна.[48] Үүнээс харахад Монгол Улсад шүүхэд орон байрны хомсдолтой байгааг харуулж байна. Уг тайланд дурдсанаар 2016 оны байдлаар улсын хэмжээнд нийт 13 шүүхийн 7 тамгын газар түрээсийн байранд үйл ажиллагаа явуулж байгаа ба эдгээр шүүхийг өөрийн мэдлийн байртай болгох хөрөнгө санхүүгийн эх үүсвэрийг шийдвэрлүүлэх шаардлагатай байгаа талаар дурджээ. Тухайлбал, Дархан-Уул аймгийн Сум дундын

[46] О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015 он/, 82 дахь тал.

[47] Р.Мэндсайхан, "Шүүхийн захиргааны менежмент," Шүүхийн менежментийн үндсэн асуудал /гарын авлага/, /УБ, 2008/, 53–54 дахь тал.

[48] Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, "Шүүхийн шинэтгэл-эрх зүйн" тайлан, /УБ, 2015 он/.

7-р шүүх, Захиргааны хэргийн анхан шатны 6-р шүүх нь өөрийн байргүй бөгөөд ОХУ-ын мэдлийн түрээсийн байранд өнөөг хүртэл байрлаж байна. Түүнчлэн зарим шүүх шүүн таслах ажиллагааг явуулахад боломжгүй зориулалтын бус, хуучирч муудсан, стандартын шаардлага хангаагүй актлагдсан байранд явуулж байгаа зөрчил гарч байна.[49] Мөн нийт шүүх хуралдааны танхимаас 16 нь эрүүл ахуйн болон стандартын шаардлагыг бүрэн хангасан, үлдэх хэсэгт засвар үйлчилгээ хийх, нэмэлт тоноглолоор тоноглох зэргээр холбогдох журам,[50] зааварт нийцүүлэх шаардлагатай байх бөгөөд шүүх хуралдааны танхимын засвар, тохижилтод 807 сая төгрөгийн санхүүжилт хийгдэх шаардлагатай талаар дурджээ.[51] Энэ нь шүүхийн эдийн засгийн баталгааны хэрэгжилт сул байгааг харуулж байгаа учраас Монгол Улсын ШТХ-ийн 29 дүгээр зүйлийн 29.1 дэх заалтад заагдсан “Шүүх өөрийн байртай байна” гэсэн заалтыг зөрчихөд хүргэж байна.

Түүнчлэн Монгол Улсын ШТХ-ийн 29 дүгээр зүйлийн 29.4-т “Шүүхийн байранд шүүн таслах ажиллагаанаас өөр үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно” гэж заасан боловч зарим шүүхийн байранд прокурорын байгууллагууд хамт байршиж, үйл ажиллагааг явуулж байгаа асуудал гарч байна.[52] Энэ нь прокурор хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавьж, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ хэргийн эсрэг талтай харьцуулахад давуу байдал үүсгэх мөн шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд нөлөөлөх байдал гарч болзошгүй учраас цаашид прокурорын байгууллагыг шүүхийн байрнаас тусдаа газарт шилжүүлэх асуудал тулгарч байна. Мөн ШЗТХ-ийн 26.1-д шүүгч бүр туслахтай байх тухай тусгагдсан боловч энэ заалт хэрэгжихэд хүндрэл учирч байна. ШЕЗ-ийн 2015 оны тайлангаас үзэхэд 2014 онд Монгол Улсад нийт 475 шүүгчид 394 шүүгчийн туслах ажилласан бол 2015 онд 516 шүүгчид 421 шүүгчийн туслах ажиллажээ.[53] Үүнээс үзэхэд 2014 онд 81 шүүгчийн туслах, 2015 онд 95 шүүгчийн туслах дутагдалтай ажиллажээ. Иймээс ШЗТХ-ийн 26.1 дэх заалтыг хэрэгжүүлж ажиллахад цаашид анхаарах шаардлагатай.

2014 онд Монгол Улсын эдийн засгийн хүндрэл, төсвийн орлогын тасалдал зэргээс шалтгаалсан бөгөөд улсын нийт төсөвт байгууллагын зарим зардлыг хэмнэлтийн горимд шилжүүлснээр УИХ-аас төсөвт тодотгол хийж, ШЕЗ-ийн даргын төсвийн багцыг 1.2 тэрбум төгрөгөөр бууруулж, 58.4 тэрбум төгрөгөөр, УДШ-ийн Ерөнхий шүүгчийн төсвийн багцыг 916.5 сая төгрөгөөр бууруулан 3.4 тэрбум төгрөгөөр баталж, хөрөнгө оруулалтын төсвийг “0” болгосон.[54] Иймээс эдийн засгийн байдалтай уялдуулан шүүхийн төсвийг батлахдаа аль болох бууруулахгүй байх баталгааг хангаж ажиллахгүй бол төрөөс шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах Үндсэн хуулийн заалт зөрчигдөхөд хүрнэ. Иймд дээрх шүүхүүдийг зориулалтын байраар хангах, өөрийн байртай болгох, шүүгчийн туслах зэрэг дэд бүтцэд шаардлагатай хөрөнгө оруулалтын төсвийг батлах шаардлагатай.

---

[49] Тухайлбал, Завхан аймгийн Улиастай хотод байрлах “Говь- Алтай, Завхан аймгийн эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүх” нь 1954 онд цэцэрлэгийн зориулалтаар баригдсан бөгөөд энэхүү байр элэгдэж муудан, хана нь цууралт өгч, тааз нь нурах аюулд орсоноос хүн ажиллах боломжгүй гэсэн актыг холбогдох байгууллагаас удаа дараа гаргасан боловч өнөөг хүртэл тус шүүхийн байранд үйл ажиллагаагаа явуулсаар байна. Judcouncil.mn, сүүлд 2016 оны 04 дүгээр сарын 1-нд үзсэн, http://www.judcouncil.mn/main/3274--.html

[50] Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2014 оны 100 дугаар тогтоолоор батлагдсан «Шүүхийн байрны нийтлэг шаардлага”.

[51] Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2015 оны тайлан, /УБ, 2015 он/, http://www.judcouncil.mn/ 21 дэх тал.

[52] Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, “Шүүхийн шинэтгэл-эрх зүйн” тайлан, /УБ, 2015 он/.

[53] Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн 2014 оны тайлан, /УБ, 2014 он/, http://www.judcouncil.mn/ 50 дахь тал.

[54] Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн 2014 оны тайлан, /УБ, 2014 он/, http://www.judcouncil.mn/ 65 дахь тал.

2.3. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал[55]

| |
|---|
| 8 дугаар зүйл. Шүүхийн үйл ажиллагаа нээлттэй, ил тод байх<br>8.1.Шүүхийн үйл ажиллагаа олон нийтэд нээлттэй, ил тод байна.<br>8.2.Шүүх хуралдааныг хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд нээлттэй явуулна.<br>8.4.Анхан шатны шүүх хэрэг, маргааныг хамтран шийдвэрлэхдээ ил тод байдал, шудрага ёс, олон нийтийн хяналтыг бий болгох зорилгоор иргэдийн төлөөлөгчийг хуульд заасан журмын дагуу оролцуулах бөгөөд иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлыг хуулиар тогтооно.<br>8.6.Шүүх бүр өөрийн цахим хуудастай байж, шийдвэр, үйл ажиллагаагаа нийтэд тогтмол мэдээлж байна.<br>8.7.Шүүх хэрэг, маргааныг хэрхэн шийдвэрлэсэн тухай төр, хувь хүн, хуулийн этгээдийн хуулиар хамгаалагдсан нууцад хамаарахгүй мэдээллийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр олон нийтэд мэдээлж байна. |

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавин дөрөвдүгээр зүйлд “Хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд шүүх хэргийг ил таслан шийдвэрлэнэ” гэсэн мөн 2002 оны Шүүхийн тухай хуульд шүүх хуралдааныг нээлттэй явуулна гэж тусгажээ.[56] Энэ нь шүүх хуралдаан хориглосноос бусад тохиолдолд нээлттэй явагдах, шүүхийн шийдвэр нээлттэй байх гэсэн утгыг илэрхийлж байна. 2012 оны Шүүхийн тухай хуулийн 8.1-д шүүхийн үйл ажиллагаа олон нийтэд нээлттэй, ил тод байна, мөн хуулийн 8.3-д “Шүүх хуралдааныг нээлттэй явуулах нөхцөл шаардлагыг хангасан шүүх хуралдааны танхимын зохион байгуулалт, стандартыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл баталж мөрдүүлнэ” гэж шүүх хуралдааныг нээлттэй явуулах үүргийг тодорхой субьектэд хүлээлгэж, тус хуулийн 8.5-д “Шүүх хуралдааны явцыг дуу болон дүрс бичлэгээр баталгаажуулж архивт хадгална”, 8.6-д “Шүүх бүр цахим хуудастай байж, шийдвэр үйл ажиллагаагаа нийтэд тогтмол мэдээлж байна” гэж шүүхийн шийдвэрийг цахим хэлбэрээр олон нийтэд хүргэх ажлыг хуульчилсан. Үүнээс үзэхэд шүүхийн тухай багц хуулиудад заагдсан дээрх зохицуулалтууд хуульчлагдсанаар шүүхийн тухай хууль батлагдахаас өмнөх үетэй харьцуулахад шүүхийн ил тод, нээлттэй байдал сайжрах эрх зүйн үндэс бүрэлдсэн гэж үзэхээр байна. Хэдийгээр шүүхийн ил тод, нээлттэй байдлын эрх зүйн зохицуулалт өмнөх үетэй харьцуулахад сайжирч байгаа боловч практикт энэ зохицуулалтын хэрэгжилт зарим талаар сул байгаа талаар судалгаа гарчээ.

Тухайлбал, судлаач П.Баттулга нарын 2017 онд хийсэн “Шүүх хуралдааны ажиглалт” судалгаанд:

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 235 дугаар зүйлийн 235.1 дэх хэсэгт төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг хамгаалах болон насанд хүрээгүй этгээдэд холбогдох хэрэг хянан шийдвэрлэхээс бусад тохиолдолд шүүх хуралдааныг нээлттэй явуулна гэж тусгасан боловч энэ заалтын хэрэгжилт сул байна. Нээлттэй шүүх хуралдаанд ажиглагчаар оролцохыг хүссэн иргэн бүрийг ямар нэгэн зөвшөөрөл шаардахгүйгээр шүүх хуралдаанд оролцуулах, ингэхдээ шүүх хуралдааны аюулгүй байдлыг хангах үүднээс зөвхөн бичиг баримт, шаардлагатай тохиолдолд биедээ авч яваа эд зүйлийг шалгаж нэвтрүүлэх учиртай.

Гэсэн хэдий боловч ажиглалт хийсэн эрүүгийн хэргийн нийт шүүх хуралдаанаас үзэхэд шүүх хуралдааныг нээлттэй явуулах зарчим бүрэн хэрэгжиж байна гэж

[55] Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь, судалгааны тайлан, Шүүхийн шинэтгэлийн хэрэгжилт, үр дүн, цаашдын асуудал, Хавсралт тайлан 2, /УБ, 2016/, 99 дэх тал.

[56] Шүүхийн тухай хууль /2002/-ийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1 дэх хэсэг.

дүгнэх боломжгүй байна. Ажиглалтын дүнгээс харахад 76.6 хувьд нь ажиглагчдыг шүүх хуралдааны танхимд саадгүй нэвтрүүлж, 22.7 хувьд нь биеийн байцаалтыг шалган оруулж, 2 шүүх хуралдаан буюу 0.7 хувьд нь ажиглагчдыг оруулахаас татгалзсан байна.[57]

Үүнээс үзэхэд шүүх хуралдаан хориглосноос бусад тохиолдолд нээлттэй явагдах, шүүхийн шийдвэр нээлттэй байх гэсэн зохицуулалтын хэрэгжилтийг хангахад шүүх, шүүхийн тамгын газрын ажилтнууд анхаарах шаардлагатай болох нь харагдаж байна.

Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн 2010 оны 4 дүгээр сарын 15-ны өдрийн хурлаар дэмжсэн “Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх хөтөлбөр”-т заагдсан зорилтыг хэрэгжүүлэх хүрээнд шүүхийн ил тод, нээлттэй байдлыг хангахаар “Шүүхийн шийдвэрийн цахим сан”-г /www.shuukh.mn/ ажиллуулж эхэлсэн. Мөн Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн даргын 2010 оны 11 сарын 10-ны өдрийн 39 дүгээр захирамжаар батлагдсан “Үндсэн чиглэл”-ийн хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны 1.4.2, 1.4.3-т Шүүхийн байгууллагаас иргэд, олон нийтэд зориулсан мэдээлэл боловсруулах, түгээх үйл ажиллагааг сайжруулах замаар шүүх, шүүгчийн үйл ажиллагааны талаар үнэн зөв, бодит мэдээллийг хүргэх чадавхыг бэхжүүлэх, шүүхийн шийдвэрийг цахим хуудсанд байршуулж олон нийтийн хүртээл болгох гэж заасны дагуу бүх шатны шүүхийн шийдвэрийг нэгдсэн цахим санд байршуулах ажлыг зохион байгуулах ажлын хэсэг байгуулагдаж олон нийтэд хүргэж эхлээд байна.[58]

Шүүхийн шийдвэрийг цахим санд байршуулах нь шүүхийн үйл ажиллагааг олон нийтэд ил тод, нээлттэй, хүртээмжтэй байлгах, шүүгч, эрдэмтэн, судлаач, шинжээч, хуульчдад судалгааны ажил хийх, оюутан сурагчдад гарын авлага болгох, хуулийг нэг мөр, зөв хэрэглэх, жишиг тогтооход чухал ач холбогдолтой болсон. Уг цахим санд 2011 оноос хойших нийт анхан шатны шүүхийн шийдвэр, тогтоол, шүүгчийн захирамж, шийтгэх /цагаатгах/ тогтоол, давж заалдах шатны шүүхийн магадлал, хяналтын шатны шүүхийн тогтоол байрлах бөгөөд хувь хүн, байгууллага, төрийн нууцтай холбоотой шийдвэрээс бусдыг татан авах боломжтой. Мөн нийт шүүхийн цахим хуудас, и-мэйл хаяг, утас, факсын мэдээлэл авч болох бөгөөд шүүх хуралдааны зар, тойм зэргийг байрлуулсан.

Шүүх байгуулах тухай хууль өөрчлөгдсөнтэй холбогдуулан шүүхийн цахим сан /www.shuukh.mn/-гийн гурав дахь хувилбарыг ажиллуулснаар дараах ач холбогдолтой болсон. Үүнд:

- Өөрийн эсхүл хариуцагчийн гэрийн хаягийг оруулахад эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн шүүхийн хувьд аль шүүхэд хандахыг зааж өгөх мөн тухайн шүүхийн холбогдох бүх мэдээллийг хүргэх;
- Иргэний эрх зүйн маргааныг хянан шийдвэрлүүлэхээр шүүхэд нэхэмжлэл гаргахад төлөх тэмдэгтийн хураамжийн дүн, хэрхэн тооцоолсон аргачлалыг харуулах;
- Нийт шүүхийн байршлыг шүүхийн төрөл, шатыг google map дээр маш ойлгомжтой сонгон харуулах;
- Мэдээлэл лавлагааны буланг шинээр хийснээр иргэний шүүхэд мэдүүлэх эрхийн талаарх цогц мэдээллийг нэг дороос авах боломжтой болсон. [59]

[57] П.Баттулга нар, Шүүх хуралдааны ажиглалт, судалгааны тайлан, Нээлттэй нийгэм форум, /УБ, 2017/, 11 дэх тал.

[58] http://old.shuukh.mn/, Шүүхийн цахим сангийн албан ёсны сайт.

[59] Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2015 оны тайлан, http://www.judcouncil.mn/ 30 дахь тал.

Уг ажлыг хэрэгжүүлснээр улсын хэмжээнд нээлттэй явагдсан шүүх хуралдаанаас гарсан бүх шийдвэрийг, хаалттай явагдсан хуралдаанаас гарсан шийдвэрийн хувьд зөвхөн тогтоох хэсэгтэй танилцах боломжтой бөгөөд тус санд 2016 оны 4 дүгээр сарын 16-ны байдлаар нийт 156746 хэргийн 210289 шийдвэр байршсан байна.[60] Мөн нийт шүүхийн 105 шүүх хуралдааны танхимд дуу болон дүрс бичиж, архивлах тоног төхөөрөмж суурилуулснаар сонирхсон этгээд нээлттэй шүүх хуралдааныг шүүхийн байранд шууд үзэх, хэргийн оролцогчид бичлэгийг хуулж авах, прокурор, цагдаагийн байгууллага сургалтад ашиглах, давж заалдах шатны шүүх хуулбарлан авах, шүүхийн ёс зүйн хороо тухайн шүүгчид холбогдох шүүх хуралдааны бичлэгийг хуулбарлан авах зэрэг байдлаар ашиглах боломжтой болсон нь дэвшилттэй алхам болжээ. Хэдийгээр шүүхийн шийдвэрийн ил тод байдал сайжирсан нь дэвшилтэй алхам болсон боловч хувь хүн, байгууллага, төрийн нууцтай холбоотой шийдвэрийн нууцлал, ялангуяа гэр бүлийн хүрээний маргаан зэрэг хувь хүний нууцтай холбоотой шийдвэрүүдийг олон нийтэд нээлттэй, ил тод байрлуулах эсэх нь зохистой эсэхэд цаашид анхаарах шаардлагатай.

**ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль 2012 онд батлагдсанаас хойш 5 жил өнгөрчээ. Энэ хугацаанд тус хуулийн хэрэгжилтийн талаар хэд хэдэн судалгаа хийгдэж байсан байна. Эдгээр судалгааны үр дүнгээс үзэхэд 2012 онд батлагдсан ШТХ батлагдсанаар шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад тодорхой ахиц дэвшил гарсан гэж үнэлсэн байна. Гэсэн хэдий боловч энэ хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой зарим тулгамдсан асуудал гарч байна. Тухайлбал, шүүхийн тогтолцоо хэд хэдэн удаа өөрчлөгдсөнөөр шүүх эрх мэдлийн хүрээний байгууллагуудын үйл ажиллагаанд зарим хүндрэл үүссэн, дагнасан шүүх байгуулахад зарим талаар хүндрэл үүссэн, шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хууль тогтоох байгууллагаас дордуулсан, мөн шүүхийн ил тод, нээлттэй байдлыг хангахад зарим хүндрэл бэрхшээлүүд үүсч байгаа зэрэг асуудал гарч байна. Иймээс энэхүү үнэлгээний ажилд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд дараах саналыг дэвшүүлж байна.

*“Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд*

Шүүхийн тогтолцооны өөрчлөлтийн талаар хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ хийхэд шүүхийн тогтолцоог өөрчилж, шүүхийг дагнан байгуулснаар шүүгч илүү мэргэших, энэ нь шийдвэрийн чанарт нөлөөлөн улмаар ажлын ачаалал буурах зэрэг эерэг үзүүлэлт гарч байна. Гэсэн хэдий боловч хууль санаачлагчийн зүгээс шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдлийг гаргахдаа хууль тогтоомжийн онолын буюу суурь судалгаа хангалттай хийгээгүй, түүнчлэн хууль тогтоомжийн үр нөлөөний судалгааг хийгээгүй зэргээс болж шүүхийн тогтолцооны өөрчлөлтөд хүндрэл учирсан байна. Иймд хууль тогтоогчоос аливаа шинэтгэлийн ажлыг эхлүүлэхдээ маш сайн судалгаатай хандах, онолын болон хууль тогтоомжийн үр нөлөөний судалгааг ул суурьтай хийж хэвших шаардлагатай гэж үзэж байна. Ингээд дараах саналыг дэвшүүлж байна.

1. Шүүхийн тогтолцоонд “тойргийн” зарчим нэвтрүүлснээр буюу шүүхийг хэрэг маргааны төрлөөр дагнан байгуулснаар шүүхийн харилцан адилгүй ачааллыг бууруулах, шүүх, шүүгчийг мэргэшүүлэх, мэргэшсэн шүүгчээр хэрэг маргаанаа шийдвэрлүүлэх эрх зүйн үндэс бүрдэх ач холбогдолтой. Иймд цаашид шүүхийн дагнасан тогтолцооноос ухрахгүй байх, одоогийн хүрсэн амжилтаа ахиулж, цаашид шүүхийг хэрэг маргааны төрлөөр дагнах, шүүгчийг мэргэшүүлэх асуудлыг аль болох хөгжүүлэхэд хууль тогтоогчид анхаарах шаардлагатай.

[60] Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн тайлан, “Шүүхийн шинэтгэлийн үр дүн /2013-2016 он/” тайлан.

2. Шүүхийн тогтолцоо өөрчлөгдсөнтэй холбогдуулан дээр дурдсан хүндрэл бэрхшээлүүдийг цаашид давтахгүйн үүднээс хууль тогтоогчоос хууль тогтоомжийн төслийг боловсруулахдаа маш сайн судалгаатай хандах буюу онолын суурь болон хавсарга судалгааг хийх, түүнчлэн хууль тогтоомжийн үр нөлөөний судалгааг ул суурьтай хийж хэвших шаардлагатай.

**“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд**

ШТХ-ийн 26, 28, 29 дүгээр зүйлд тусгасан шүүхийн эдийн засгийн баталгааны хэрэгжилтийг өөрийн орны болон гадаадын зарим орнуудын эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан судлахад манай улсын шүүхийн эдийн засгийн баталгааны хэрэгжилт харьцангуй сул байна. Үүнтэй холбогдуулан Шүүхийн тухай хуульд тусгасан эдийн засгийн баталгааг хангахын тулд дараах арга хэмжээг авах шаардлагатай гэж үзэж байна.

1. Монгол Улсын шүүхийн эдийн засгийн баталгааг баталгаажуулах үүднээс шүүхийн төсвийн улсын нэгдсэн төсөвт эзлэх хувийн доод хэмжээг холбогдох хуульд тусгах шаардлагатай.

2. Үндсэн хуулийн 48 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Шүүх улсын төсвөөс санхүүжинэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана” гэж тусгасан нь хэт ерөнхий заалт учраас УИХ болон ЗГ-аас уг заалтыг өөр өөрийн үзэмжээр тайлбарлах, мөн дур зоргоороо шүүхийн төсвийг бууруулж батлахад хүргэж байна. Иймээс Үндсэн хуульд “шүүхийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх жилийн хэмжээнээс бууруулахыг хориглоно”, “Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй” гэсэн агуулга бүхий заалтыг Үндсэн хуульд тусгах шаардлагатай гэж үзэж байна.

**“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд**

2012 онд батлагдсан Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль батлагдсанаар өмнө үйлчилж байсан хуулиудтай харьцуулахад шүүхийн ил тод, нээлттэй байдал сайжирч байгаа гэж үнэлж байна. Үүнтэй холбогдуулан дараах саналыг дэвшүүлж байна.

1. Шүүхийн шийдвэрийн ил тод байдлыг хангахтай холбогдуулан хувь хүн, байгууллагын нууцтай холбоотой шийдвэрийн нууцлал, ялангуяа гэр бүлийн хүрээний маргаан зэрэг хувь хүний нууцтай холбоотой шийдвэрүүдийг олон нийтэд нээлттэй, ил тод байрлуулах нь зохистой эсэхэд анхаарах;

2. Шүүхийн шийдвэрт анализ, дүн шинжилгээг тогтмол хийх, судалгааны эргэлтэд оруулахад анхаарах гэсэн саналыг дэвшүүлж байна.

**АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛЫН ЖАГСААЛТ**

**Хууль, хууль тогтоомж**

Монгол Улсын Үндсэн хууль /1992/
Шүүхийн тухай хууль /1993/
Шүүхийн тухай хууль /2002/
Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль /2012/
Шүүх байгуулах тухай хууль /1993/
Шүүх байгуулах тухай хууль /2015/
Шүүхийн захиргааны тухай /2012/
Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль /2012/
Төсвийн тухай хууль /2011/
Монгол Улсын 2016 оны төсвийн тухай хууль /2015/

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2014 оны 100 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Шүүхийн байрны нийтлэг шаардлага” журам.

**Бусад ном, судалгаа шинжилгээний бүтээл, бусад эх сурвалж**

Монгол хэл дээр

Ж.Амарсанаа, Б.Чимид, Р.Мухийт, Л.Төр-Од, Монгол Улсын Шүүх Эрх Мэдлийн Шинэтгэл /сүүлийн 20 Жилийн Тойм, Нээлттэй нийгэм форум, /УБ, 2010/.

Ж.Алтансүх, “Шүүхийн тогтолцоонд хийсэн дүн шинжилгээ”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2016, №2 /57/.

Ж.Алтансүх, “Монгол Улсын Үндсэн хууль ба шүүхийн эдийн засгийн баталгаа”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2017, №2 /62/.

Б.Баярсайхан, and Л.Бямбаа, Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл 20 Жил, /УБ, 2013/.

Ж.Бариаширсүрэн нар, “Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь сэдэвт хэлэлцүүлэг”, *“Шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт”,* /УБ: 2015/.

П.Баттулга нар, Шүүх хуралдааны ажиглалт, судалгааны тайлан, Нээлттэй нийгэм форум, /УБ, 2017/.

Ч.Ганбат, “Шинэ зуун ба шүүх” илтгэл, Шүүх эрх мэдэл-Шинэ зуун олон улсын онол-практикийн бага хурал, /УБ, 2001 он/.

Ц.Раашзэвэг, Г.Нацагдорж, ҮХЦ-ийн гишүүний тогтоол, №36, 2015.03.26.

С.Жанцан, Шүүх эрх мэдлийн болон хууль сахиулах байгууллагын тогтолцоо, /УБ, 2005/.

Кристофер Осакве Харьцуулсан эрх зүйн судлал: ерөнхий ба тусгай анги. Бүдүүвч, Орчуулсан Ж.Нямдорж, Л.Намхай, Л.Ундрах, /УБ, 2005/.

Н.Лүндэндорж, Ч.Өнөрбаяр, ба М.Батсуурь, Монгол Улсад Шүүхийн Хараат Бус Байдлыг Бэхжүүлэх нь, Бодлогын Тойм Судалгаа, /УБ, 2010/.

Монгол Улсын Дээд Шүүх, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар, /УБ, 2014/.

Монгол Улсын шүүхийн цогц зураглал, судалгааны тайлан, ГОУХАН /GIZ/, /УБ, 2016/. http://www.judcouncil.mn/main/4005--giz-.html

МУИС, Шүүгчийн цалин хөлс: үндэслэл, шалгуурыг тодорхойлох нь судалгаа”, /УБ: Нийгмийн судалгааны хүрээлэн/

О.Мөнхбат, ба О.Мөнхсайхан, Шүүгчийн Цалин, Хангамжийг Тогтоох, Үндэслэл, Шаардлага /УБ, 2013/.

О.Мөнхсайхан, Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/.

“Ойлт судалгааны төв”, “Эрх зүйн шинэтгэлийн одоогийн байдал ба ирээдүйн төлөв” судалгааны тайлан, УБ., 2015-2016.

Г.Совд Шүүх, шүүгчдийн хараат бус байдлыг хангах асуудалд, Монголын төр, эрх зүй. Дугаар 02, /УБ, 1997/.

Д.Солонго, “Шүүхийн Захиргааны Талаарх Судалгааны Тойм”, /УБ, 2014/.

М.Туяа, “Шүүхэд Шинэчлэл Эхлсэн үү?”, Социологийн Судалгаа, Хууль Дээдлэх Ёс, дугаар. 2 /УБ, 2013/.

Уайт Б.Т, “Голдоо хүртэл ялзарсан уу?” Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан, Нээлттэй нийгэм форум, / УБ, 2008/.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн (ХЗҮХ) болон Германы олон улсын хамтын нийгэмлэг,“Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” судалгаа, /УБ, 2016/.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.legal.mn

Ж.Хунан нар, Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн томилгоо, Бодлогын тойм судалгаа, Нээлттэй нийгэм форум, / УБ, 2015/.

Б.Чимид, Үндсэн Хуулийн Үзэл Баримтлал: Хүний Эрх, Шүүх Эрх Мэдэл, 2 дугаар дэвтэр, /УБ, 2004/.

Б.Чимид, Ц.Сарантуяа нар, Захиргааны хэргийн шүүх: Монгол дахь шинэтгэл, дэлхийн улсуудын жишиг, /УБ, 2004/.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, “Шүүхийн шинэтгэл-эрх зүйн” тайлан, /УБ, 2015/.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн тайлан, “Шүүхийн шинэтгэлийн үр дүн /2013-2016 он/” тайлан.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэнгийн 2016 оны 05 дугаар сарын 26-ны өдрийн албан тоот бичгээр ирүүлсэн санал.

Ч.Энхбаатар нар, Монгол Улсад Ардчиллыг бэхжүүлэхэд үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ, “Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагааг дэмжих нь” НҮБХХ болон МУИХ-ын хамтарсан төсөл, /УБ, 2015/.

**Гадаад хэл дээр**

Jackson, Vicki C. “Judicial Independence: Structure, Context, and Attitude.” In Judicial Independence in Transition, edited by Anja Seibert-Fohr, 19–86. Springer Science & Business Media, 2012.

Sumati L., and Sergelen Ts. “Trend Lines in Public Perception of Judicial Administration in Mongolia /Comparative Study Based on Nationwide Surveys 2001, 2003, 2005, 2007/.” Sant Maral, 2007. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACL250.pdf.

Wittrup, Jesper. “Budgeting in the Era of Judicial Independence.” International Journal for Court Administration, April 2010. http://www.iaca.ws/files/Jesper_Wittrup4-2010.pdf.

Watson R, Wolf M /2008/ comparing judicial compensation: apples, oranges and cherrypicking. http://works.bepress.com/matthew_wolfe/1.

**Цахим эх сурвалж**

Л.Амар, Азийн хөгжлийн банкны эдийн засагч, “Энэ 2014 онд инфляци өсөх магадлалтай” ярилцлага, http://www.ord.mn/index.php?newsid=963.

“2016 Оны Төсвийн Тухай Хуулийг Дагалдан Өөрчлөлт Орох Хууль, Тогтоомжийн Төслийг Хэлэлцэхийг Дэмжлээ” Монгол Улсын Их Хурал, 2015 оны 10 дугаар сарын 16, http://www.parliament.mn/news/open/categories/30/pages/25223.

Монгол Улсын Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл “Шүүхэд Итгэх Иргэдийн Итгэл Судалгааны Тайлан”, /УБ, 2015/.

Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2014 оны тайлан, /УБ, 2015/ http://www.judcouncil.mn/.

Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2015 оны тайлан, /УБ, 2015/, http://www.judcouncil.mn/.

“Монголын Шүүгчдийн холбооны мэдэгдэл,” Монгол Улсын шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2015 оны 10 дугаар сарын 16, http://www.judcouncil.mn/main/2345--.html.

“Монголын Шүүгчдийн Холбооны Мэдэгдэл” Монгол Улсын Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, 2015 оны 10 дугаар сарын 16, http://www.judcouncil.mn/main/2345--.html.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, http://www.judcouncil.mn/main/2413--.html, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн албан ёсны цахим сайт. Хамгийн сүүлд нэвтэрсэн 2015 оны 11 дүгээр сар 6.

Уайт, Брент Т, Монгол Улсын Шүүхийн Шинэтгэлийн Өнөөгийн Байдалд Хийсэн Судалгааны Тайлан, Нээлттэй нийгэм форум, /УБ, 2009/ http://www.vss.justice.bg/en/root/f/upload/5/sjc-regulation.pdf.

2012 онд УИХ-д өргөн баригдсан Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн төсөл болон түүнтэй холбогдох бусад хуулийн төслийн танилцуулга. www.parliament.mn

Иргэн С.Номынбаясгалан ба Г.Нацагдорж нар Үндсэн хуулийн цэцэд хандаж мэдээлэл гаргасан ба уг хуралдаанд УИХ-ын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр УИХ-ын гишүүн Х.Тэмүүжин оролцсон. http://www.legalinfo.mn/law/details/11621?lawid=11621

Сангийн яамны 2005 оны 49 дүгээр тушаал. *legalinfo.mn,* “Төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн төсвийн төсөл боловсруулах журам”, http://www.legalinfo.mn/annex/details/4688?lawid=8305.

http://old.shuukh.mn/, Шүүхийн цахим сангийн албан ёсны сайт.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

# НОТАРИАТЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

### 1.1. Үнэлгээ хийх үндэслэл, шаардлага

Эрх зүйн үндэслэл

Улсын Их Хурлаас баталсан Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлийн 195 дугаар зүйлд Нотариатын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг батлахаар тусгасан бөгөөд нотариатчийг хуульч байхаар тогтоох, нотариатын цахим үйлдэл, нотариатын акт үйлдэх зэрэг шинэ төрлийн үйл ажиллагааг зохицуулахыг заасан.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 5.6.9-д “Хилийн чанадад ажиллаж, амьдарч, сурч байгаа иргэдийнхээ хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг тууштай хамгаалж, эрх нь зөрчигдсөн тохиолдолд хууль, эрх зүйн туслалцааг шуурхай үзүүлж, иргэний бүртгэл, нотариатын болон консулын үйлчилгээний хүртээмж, чанарыг сайжруулна ...” хэмээн заасан.

Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны 2018 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний 4.4-т “Нотариатын байгууллагатай харилцах болон төлбөрийн чадваргүй яллагдагчид хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах” зэргийг тусгажээ.

Мөн Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас Нотариатын тухай хууль /цаашид “НтХ” гэх/-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийлгэх захиалга ирүүлсэнтэй холбогдуулан энэхүү судалгааг гүйцэтгэв.

Практик үндэслэл

НтХ холбогдох харилцааг зохицуулж чадаж байгаа эсэх болон нийгэмд үзүүлж байгаа эерэг, сөрөг үр дагаврыг илрүүлэх нь хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх шалтгааны нэг болно.

Монгол Улсын нутаг дэвсгэр өргөн уудам, хүн амын нягтаршил сийрэг байдгаас шалтгаалан хөдөө, орон нутгийн зарим алслагдмал бүсэд нотариатын үйлчилгээг зохих жүрмын дагуу эрх авсан этгээд буюу нотариатч бус өөр субъект /засаг дарга/ үзүүлэх тохиолдол байсаар байна.

Мөн нотариатын үйлчилгээ явуулах тусгай зөвшөөрлийг хугацаагүйгээр түдгэлзүүлэх зохицуулалт үйлчилж байгаа нь тусгай зөвшөөрөл бүхий этгээд удаан хугацаагаар өөр ажил эрхлэх, улмаар иргэдэд үзүүлэх нотариатын үйлчилгээний хүртээмж багасах, эрх зүйн үйлчилгээ авах эрх нь хязгаарлагдахад хүргэдэг.

Дээрх нөхцөл байдлаас үзэхэд аргачлалын 3.2.1-д “тухайн хууль тогтоомжийг шүүхийн практикт хэрэглэн хэрэг, маргааныг шийдвэрлэхэд хүндрэл, бэрхшээл гарах, ойлгомжгүй, зөрчилтэй зохицуулалттай байх, тэдгээр нь цаашид тухайн харилцаанд сөрөг үр дагавар үүсгэх шинжтэй байвал”, 3.2.2-т “...зайлшгүй зохицуулах харилцааг зохицуулаагүй, эсхүл тэдгээрээс шалтгаалан сөрөг үр дагаварт бий болсон бол”, 3.2.3-д “захиргааны байгууллага эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад хүндрэл бэрхшээл үүссэн бол” гэсэн нөхцөлүүд хангагдаж байгаа тул НтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх үндэслэл, шаардлага байна гэж үзлээ.

Иймд дээр дурдсан хэрэгцээ, шаардлагыг харгалзан Засгийн газрын 2017 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгцээ,

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Б.Гончигсумлаа, Х.Ариунсүрэн нар хамтран гүйцэтгэв.

шаардлагыг урьдчилан тандан судлах аргачлал”-ыг баримтлан уг судалгааг гүйцэтгэхээр төлөвлөв.

**1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ**

Судалгааг гүйцэтгэхдээ хуулийн бүхий л зүйл, заалтад хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ хийх нь үнэлгээний ач холбогдлыг бууруулах магадлалтай байдаг. Өөрөөр хэлбэл хэлбэрийн төдий, тулгамдсан асуудалгүй зохицуулалт бүрт үнэлгээ хийснээр судалгааны хүрээ хэт өргөн, судалгааны объект тодорхойгүй, нуршуу болох нь тохиолддог.

Иймд НтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ хуулийн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, тулгамдаж буй асуудалд холбогдох дараах зохицуулалтыг сонгон авч үнэлгээний хүрээг тогтоов. Үүнд:

1. Нотариатын үйл ажиллагааг эрхлэх тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэх хүрээнд

НтХ-ийн 17 дугаар зүйлийн 17.1.Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрлийг дараах үндэслэлээр түдгэлзүүлж болно:

17.1.1.энэ хуульд заасан нотариатын үйлдэл хийх журмыг зөрчсөн нь тогтоогдсон бол 3 сар хүртэл хугацаагаар;

17.1.2.нотариатч эрүүгийн хариуцлагад татагдсан тохиолдолд эрх бүхий байгууллагын саналыг үндэслэн эцсийн шийдвэр гартал;

17.1.3.энэ хуулийн 21.2, 21.3, 22.1, 24.1-д заасныг зөрчсөн бол 6 сар хүртэл хугацаагаар;

17.1.4.нотариатч төрийн албан тушаалд томилогдсон, сонгогдсон тохиолдолд тухайн шийдвэрийг нь үндэслэн.

17.2.Энэ хуулийн 17.1-д заасан түдгэлзүүлэх үндэслэл арилсан тохиолдолд хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрлийг сэргээнэ.

2. Цахим нотариатын үйлчилгээг хөгжүүлэх асуудлын хүрээнд

НтХ-ийн 8 дугаар зүйлийн 8.6. Танхим нь нийт нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд нотариатын үйл ажиллагаатай холбогдсон бүртгэл, мэдээллийн нэгдсэн цахим санг бүрдүүлж ажиллах бөгөөд хуульд заасан төр, байгууллага, хувь хүний нууцтай холбоотойгоос бусад мэдээ, мэдээлэл, тайлан, тоо баримтыг улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагатай үнэ төлбөргүй солилцож, харилцан мэдээлнэ.

3. Нотариатчид тавигдах шаардлагын хүрээнд

НтХ-ийн 6 дугаар зүйл. Нотариатчид тавих шаардлага:

6.1.Дараах шаардлагыг хангасан Монгол Улсын иргэн нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх эрхтэй:

6.1.3.нотариатын үйлдэл хийх ажлын байртай.

**1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт**

Хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхдээ оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдал, сонгон авсан зохицуулалтын онцлог зэргийг харгалзан үнэлгээний аргачлалын 3.4-т заасан 6 шалгуур үзүүлэлтээс “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгон авлаа.

Тус шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд НтХ-ийн зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, түүний эерэг болон сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй хүндрэл бэрхшээлийг тодорхойлно. Сонгосон зохицуулалтыг практикт нийцсэн байдлыг

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлэх бөгөөд шаардлагатай гэж үзвэл зөвлөмж, санал боловсруулна.

**1.4. Үнэлгээний арга зүй**

Нотариатын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх судалгааг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан "Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал"-ыг баримтлан гүйцэтгэв. Ингэхдээ баримт бичиг судлах, харьцуулах, ярилцлагын арга, задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх аргыг тус тус ашиглав.

**1.5. Судлагдсан байдал**

Судлагдсан байдлын хувьд нотариатын салбар бусад салбар эрх зүйгээс харьцангуй бага судлагдсан гэж хэлж болох ба судалгааны эх сурвалж мөн цөөн байдаг. Тэдгээрээс дурдвал, Д.Долгорсүрэн "Нотариат: Түүхэн практик, үйл ажиллагаа" УБ.,2005 номондоо нотариатын тухай ойлголт, нотариатын үйлдлийг авч үзэхийн зэрэгцээ нотариатын үйл ажиллагааг түүхэн баримтад тулгуурлан судалсан.

Ч.Баянжаргал "Нотариат" УБ.,2005 он бүтээлдээ нотариатын онолын үндэс, нотариатын байгууллагын тогтолцоо, нотариатын үйл ажиллагааны талаар авч үзсэн байна. Мөн тэрээр "Нотариатын байгууллагын менежмент" УБ.,2009 он бүтээлдээ нотариатын байгууллагын удирдлагын үйл ажиллагаанд менежментийн шинжлэх ухааны үүднээс хандаж, түүний онол, практикийн туршлагад тулгуурлан байгууллагын эрхэм зорилго, зорилтуудыг тодорхойлон, цаашид авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний талаарх санал дэвшүүлжээ.

Монголын Нотариатчдын танхим, МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль хамтран 2010 оны 10 дугаар сарын 16-ны өдөр зохион байгуулсан "Нотариатын эрх зүйн орчин, хөгжлийн чиг хандлага" сэдэвт эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэлд нотариатын үйл ажиллагаанд тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх санаачилга болон шинээр өргөн баригдаад буй НтХ-ийн төсөлтэй холбоотой онол, практикийн асуудлыг хөндсөн байна.

Мөн А.Оюунчимэг "Нотариатын үйлдэл: Мэргэжлийн аргачилсан зөвлөмж" УБ.,2007 он бүтээл зэргийг тус тус туурвиж байжээ.

**II. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Энэхүү үе шатанд НтХ-иас сонгосон зохицуулалтад шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлгээ хийв.

**1.1. <u>Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1</u>**

*Хуулийн 17 дугаар зүйлд заасан нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэхтэй холбогдох зохицуулалт практикт хэр нийцсэн бэ?*

<u>Нотариатын үйл ажиллагаа явуулах тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэхэд хугацаа тогтоож өгөөгүйтэй холбогдон үүсэж буй бэрхшээлийг зохицуулах хүрээнд шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1-ийг боловсруулав.</u>

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

**17 дугаар зүйл.Нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэх**

17.1.Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрлийг дараах үндэслэлээр түдгэлзүүлж болно:

17.1.1.энэ хуульд заасан нотариатын үйлдэл хийх журмыг зөрчсөн нь тогтоогдсон бол 3 сар хүртэл хугацаагаар;

17.1.2.нотариатч эрүүгийн хариуцлагад татагдсан тохиолдолд эрх бүхий байгууллагын саналыг үндэслэн эцсийн шийдвэр гартал;

17.1.3.энэ хуулийн 21.2, 21.3, 22.1, 24.1-д заасныг зөрчсөн бол 6 сар хүртэл хугацаагаар;

17.1.4.нотариатч төрийн албан тушаалд томилогдсон, сонгогдсон тохиолдолд тухайн шийдвэрийг нь үндэслэн.

17.2.Энэ хуулийн 17.1-д заасан түдгэлзүүлэх үндэслэл арилсан тохиолдолд хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрлийг сэргээнэ.

НтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.1-д заасан шаардлагыг хангасан иргэнд Мэргэшлийн хорооны саналыг үндэслэн хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл олгохоор заасан. Тусгай зөвшөөрөл авсан этгээд нотариатын үйлчилгээ явуулах бөгөөд хуульд заасан тусгай зөвшөөрлийг хүчингүй болгох нөхцөл байдал тогтоогдсоноор хүчингүй болгосон, эсхүл эрх бүхий этгээд нас барсан, Монгол Улсын харьяатаас гарсны улмаас нотариатын үйл ажиллагаа явуулах эрх дуусгавар болдог.

НтХ-ийн 17 дугаар зүйлийн 17.1 дэх хэсэгт “нотариатч төрийн албан тушаалд томилогдсон, сонгогдсон тохиолдолд тухайн шийдвэрийг нь үндэслэн” нотариатын үйл ажиллагаа явуулах тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэхээр заасан. Энэхүү зохицуулалт нь мэргэшсэн нотариатчийн нөөцийг тогтвортой хадгалах эерэг талтай байж болох ч практикт нотариатаар ажиллахаас илүүтэй тусгай зөвшөөрлөө түдгэлзүүлэн өөр төрлийн ажил эрхлэх хандлагыг нэмэгдүүлсээр байна. Энэхүү байдал “нотариатын ажлыг төрийн албаны дараа оруулан ойлгох зэрэглэлийг бий болгож байна” гэх шүүмжлэлийг дагуулж байгаа юм. Цаашид дээрх шүүмжлэлд анхаарлаа хандуулах шаардлагатай байна.

НтХ-д тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэх асуудлыг ерөнхий зохицуулсан, үүнд тусгай зөвшөөрлийг хугацаагүйгээр түдгэлзүүлсэн байдаг нь нэг талаас иргэдийн нотариатын үйлчилгээ авах эрх зөрчигдөх, нөгөө талаас нотариатаар ажиллах сонирхол бүхий бусад этгээдийн боломжийг хаах нөхцөлийг бүрдүүлж байна.[2]

Хууль зүйн сайдын 2015 оны А/202 дугаартай тушаалаар нотариатчийн ажиллах тойрог, орон тоог шинэчлэн тогтоохдоо 66 тойрогт, 317 нотариатч ажиллахаар заасан.[3]

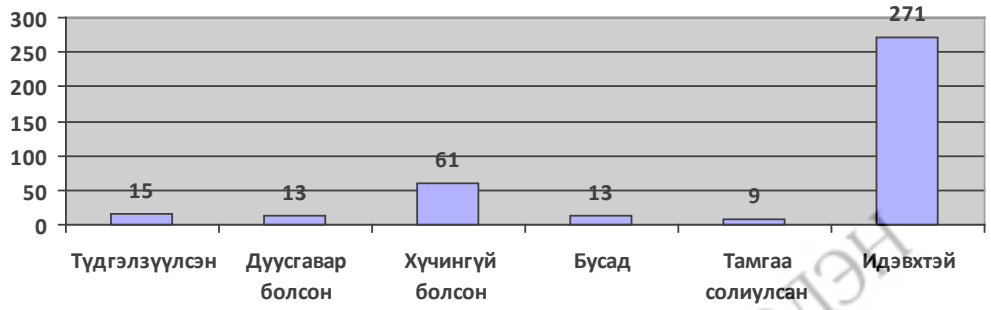
2017 онд боловсруулсан НтХ-ийн төслийн үзэл баримтлалын төсөлд 27 нотариатч тусгай зөвшөөрлөө түдгэлзүүлсэн болон бусад шалтгаанаар үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахгүй байгаа талаар дурджээ. Харин 2018 онд нийт 15 нотариатч тусгай зөвшөөрлөө түдгэлзүүлсэн байдалтай байна.[4]

[2] Нотариатын тухай хуулийн төрслийн үзэл баримтлалын төсөл. 2018 он. 2 дахь тал.

[3] Нотариатын тойрог, орон тоог хавсралт 1-д дэлгэрэнгүй үзүүлэв.

[4] Монголын Нотариатчдын танхимын 2018.03.23-ны өдрийн №209 дугаартай албан бичгээр ирүүлсэн мэдээ.

**Нотариатчдын орон тооны талаарх мэдээлэл /2018 оны байдлаар/**




Нотариатын үйл ажиллагаа явуулах тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэх зохицуулалтыг НтХ-д бүрэн тусгаж чадаагүй гэж болно. Үүнийг тайлбарлавал НтХ-д нотариатын үйл ажиллагаа явуулах тусгай зөвшөөрлийг хугацаагүй түдгэлзүүлж болохоор зохицуулсан. Иймд дээрх тусгай зөвшөөрлийг удаан хугацаагаар түдгэлзүүлэн өөр ажил эрхлэх тохиолдол түгээмэл байдаг. Практик дээр ихэвчлэн төрийн албан тушаалд томилогдон олон жил ажилласны дараа халагдахаараа, эсхүл тэтгэвэрт гарахаараа нотариатын үйл ажиллагаагаа эрхэлдэг. Иймд энэ байдлыг даруй зогсоох нь зүйтэй бөгөөд нотариатын ажлын нэр хүнд, үйлчилгээний чанарт сөргөөр нөлөөлж байна.

*Чингэлтэй дүүргийн нотариатч*
*Сүхбаатар дүүргийн нотариатчтай хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс.*

Дээр дурдсанаас үзэхэд нотариатын үйл ажиллагаа явуулах тусгай зөвшөөрлийг “төрийн албан тушаалд томилогдсон” гэх үндэслэлээр хугацаагүй түдгэлзүүлэх нь практикт оновчгүй зохицуулалт байж болохоор байна. Иймд шаардлагатай гэж үзвэл богино хугацаанд түдгэлзүүлэн, урт хугацаанд түдгэлзүүлэхгүйгээр хүчингүй болгох зохицуулалтыг хэрэглэх нь тохиромжтой байна.

Нотариатын үйл ажиллагаа явуулах тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэхдээ ямар ч тохиолдолд хугацаагүйгээр түдгэлзүүлэх нь зохимжгүй бөгөөд үйлчилгээ авч буй иргэн, энэ төрлийн үйлчилгээ эрхлэх сонирхол бүхий бусад этгээдийн эрхийг зөрчиж байна гэж үзэж болно.

### 1.2. Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2

*Хуулийн 17 дугаар зүйл практикт хэр нийцсэн бэ?*

Цахим нотариатын үйл ажиллагааг нэвтрүүлэх, дэмжих хүрээнд шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2-ийг боловсруулав.

**8 дугаар зүйл. Нотариатын байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт.**

8.6.Танхим нь нийт нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд нотариатын үйл ажиллагаатай холбогдсон бүртгэл, мэдээллийн нэгдсэн цахим санг бүрдүүлж ажиллах бөгөөд хуульд заасан төр, байгууллага, хувь хүний нууцтай холбоотойгоос бусад мэдээ, мэдээлэл, тайлан, тоо баримтыг улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагатай үнэ төлбөргүй солилцож, харилцан мэдээлнэ.

*Цахим нотариатын үйлчилгээг нэвтрүүлэх хэрэгцээ, шаардлага*. Үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэл, гэрээ болон гэрлэлт цуцлалт, үрчлэлт гэх мэт эрх зүйн үйлдлийг нотариатаар гэрчилсэн баримт бичиг нь төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаагаа явуулах үндэслэл, бүртгэл үнэн зөв байх баталгаа болдог. Баримт бичгийг нотариатаар баталгаажуулахын ач холбогдол өндөр боловч орчин цагт түүнийг уламжлалт байдлаар хэрэгжүүлэх нь иргэд, албан байгууллагад хүндрэл дагуулах болжээ.

Иргэд төрийн байгууллагаар үйлчлүүлэхдээ гэрээ, хэлцэл, өв залгамжлал, гэрлэсэн эсэх зэрэг холбогдох мэдээллээ өөрийн биеэр цуглуулдаг бөгөөд нотариатаар баталгаажуулсны дараа хувийг төрийн байгууллагад хүргэж өгдөг. Дээрх байдал нь иргэдэд олон дахин явах, цаг алдах, нэмэлт зардал гарах, байгууллагад ажлыг ачаалал үүсэх зэрэг шалтгаан болдог байна.

Засгийн газрын цахим бодлогын хүрээнд болон Улсын бүртгэлийн багц хууль батлагдсантай холбогдуулан нотариатын үйлчилгээг уялдуулах, нотариатын үйлчилгээнд цахим нотариатын системийг бий болгох хэрэгцээ шаардлага үүсээд байна.

Цахим нотариатыг нэвтрүүлснээр дараах эерэг үр дүн гарах боломжтойг “Цахим нотариат” хэлэлцүүлэг дээр онцолсон байна. Үүнд[5]:

Төрд

- Төрийн байгууллага хоорондын уялдаа холбоо сайжирч, үйлчилгээ чанартай, түргэн шуурхай, найдвартай, чирэгдэлгүй болох;
- Төрийн мэдээллийн цахим нэгдсэн сан сайжрах;
- Төрийн албан хаагчдын ажлын бүтээмж нэмэгдэх;
- Далд эдийн засгийн орлого ил болж татварын орлого нэмэгдэх;
- Шүүхийн ачаалал буурах, нотлох баримт цуглуулахад хялбар болох;
- Эрх зүйн үйлчилгээ боловсронгуй баталгаатай болох;
- Бусад.

Иргэнд

- Нотариатын үйлчилгээ хялбар, хурдан шуурхай, чирэгдэлгүй, орон зайнаас хамааралгүй байх;
- Төрийн бүх үйлчилгээг хялбар, хурдан, найдвартай авах;
- Цаг хугацаа, эдийн засгийн хэмнэлт гаргах;
- Эрх зүйн ухамсар дээшлэх;
- Бусад.

Нийгэмд

- Иргэдийн өмчлөх эрх баталгаатай хамгаалагдах;
- Эд хөрөнгийн болон эд хөрөнгийн бус харилцаа хөгжлийн шинэ түвшинд гарах;
- Хууль бус үйлдэл буурах;
- Бусад.

НтХ 2011 онд батлагдсанаас хойш тус хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.6 дахь хэсгийн зохицуулалт бүрэн агуулгаараа хэрэгжээгүй байна. Уг зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор 2014 онд Монголын нотариатчдын танхимын Ерөнхийлөгчийн тушаалаар нотариатын байгууллага цахим системд шилжих бэлтгэл ажлыг хангах “Цахим нотариат” ажлын хэсэг байгуулан ажиллаж байна. Ажлын хэсгийг 2017 онд шинэчлэн 20 хүний бүрэлдэхүүнтэй болгож өргөжүүлсэн.

Монголын нотариатчдын танхимаас “Цахим нотариатын эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхээр Нотариатын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл, Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн ажлын хэсэгт холбогдох санал өгөх зэргээр ажилласан байна.[6]

“Цахим нотариат” ажлын хэсэг үйл ажиллагааныхаа хүрээнд Үндэсний Дата төв УТҮГ, Харилцаа, холбоо, мэдээллийн технологийн газар болон төрийн байгууллагуудтай хамтарсан уулзалтууд зохион байгуулахын зэрэгцээ “Цахим

[5] “Цахим нотариат” хэлэлцүүлэг. 2015.01.30-ны өдөр. http://news.gogo.mn/r/155350. Сүүлд үзсэн: 2018.08.30.

[6] Монголын Нотариатчдын танхимын 2016 онд хийсэн ажлын тайлан. 16 дахь тал.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

нотариат” төслийн програм хангамжийн ажил гүйцэтгэх” техник эдийн засгийн үндэслэлийг боловсруулан, захиалгаар программ бүтээх ажлыг эхлүүлсэн байна.

Одоогоор програмын ажил 80 хувийн гүйцэтгэлтэй байгаа талаар Монголын Нотариатчдын танхимын 2017 онд хийсэн ажлын тайланд тусгажээ.[7]

Улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1 дэх хэсэгт “Улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага энэ хуулийн 5 дугаар зүйлд заасан бүртгэлийг цахим хэлбэрт оруулж, мэдээллийн сан үүсгэх, түгээх, ашиглах, түүний байнгын тасралтгүй үйл ажиллагаа, хадгалалт, хамгаалалт, нууцлалын найдвартай байдлыг хангана”, 14.2 дахь хэсэгт “Цахим мэдээллийн сан дахь мэдээллийг хуулбарлан, технологийн дагуу хадгална.”, 12 дугаар зүйлийн 12.10 дахь хэсэгт “Лавлагаа, мэдээллийг цахим хэлбэрээр олгож болно.” хэмээн тус тус зохицуулсан байна.

Нотариатын болон бусад байгууллагын үйл ажиллагаа цахим хэлбэрт шилжиж байгаатай холбогдуулан нотариатын үйлчилгээг иргэдэд хүртээмжтэй, чирэгдэлгүй хүргэх зорилгоор нотариатын үйлдлийг цахимжуулах, улсын бүртгэлийн болон бусад холбогдох байгууллагатай цахим хэлбэрээр мэдээлэл дамжуулах, баяжуулах, харилцан мэдээлэл солилцох зохицуулалтыг бий болгох хэрэгцээ, шаардлага үүсэж байна.[8] Иймд цахим нотариатын ажлыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд НтХ-ийн 8 дугаар зүйлийн 8.6 дахь хэсгийн зохицуулалтыг нарийвчлах, бусад хууль тогтоомжтой нийцүүлэх шаардлагатай юм.

**1.3. Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 3**

Хуулийн 6 дугаар зүйл практикт хэр нийцсэн бэ?

Нотариатчид тавих шаардлагыг хууль тогтоомжид нийцүүлэх хүрээнд шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2-ийг боловсруулав.

| |
|---|
| НтХ-ийн 6 дугаар зүйл. Нотариатчид тавих шаардлага<br>6.1.Дараах шаардлагыг хангасан Монгол Улсын иргэн нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх эрхтэй:<br>6.1.3.нотариатын үйлдэл хийх ажлын байртай. |

НтХ-ийн 6 дугаар зүйлд нотариатчид тавих шаардлагыг мэргэшлийн шалгалтад тэнцсэн, ял шийтгэлгүй, нотариатын үйлдэл хийх ажлын байртай байхаар заасан. Гэвч энэхүү шаардлагыг хангалттай бус, одоогийн шалгуурыг өндөрсгөх, хуульд нийцүүлэх, нотариатч хуульч мэргэжилтэй байх шаардлагатай талаар салбарын мэргэжилтнүүд онцолдог.

НтХ-иар Нотариатч нь үндсэн болон тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр заасан. Нотариатч төрийн нэрийн өмнөөс хөндлөнгийн гэрчийн үүрэг гүйцэтгэж, эд хөрөнгийн болон түүнтэй холбоотой эд хөрөнгийн бус харилцаанд оролцож байгаа этгээдэд эрх зүйн зөвлөгөө өгөх үндсэн чиг үүрэг,[9] нотариатаар гэрчлүүлснээр хүчин төгөлдөр, үл маргах шинжтэй болох үйлдэл, баримт бичгийг гэрчлэх, үйлчлүүлэгч хүсвэл нотариатаар гэрчлүүлэхээр хуульд зааснаас бусад үйлдэл, баримт бичгийг үл маргах шинжтэй болгох зорилгоор гэрчлэх, гарын үсгийн үнэн зөвийг гэрчлэх, хууль зүйн агуулга бүхий үйлдэл, баримт бичгийг хуульд заасан тохиолдолд болон шүүх, төрийн бусад байгууллагын хүсэлтээр гэрчлэх болон хуульд заасан бусад үүргийг тодорхой чиг үүрэгт[10] хамаарахаар хуульчилжээ. Дээрхээс үзэхэд нотариатчийн үйл ажиллагаа нь талуудын эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалан эрх зүйн зөвлөгөө өгөх, эрх зүйн гэрээ, хэлцлийг гэрчлэх зэрэг мэргэшсэн хуульч гүйцэтгэвэл зохих чиг үүргийг гүйцэтгэж байна.

[7] Монголын Нотариатчдын танхимын 2017 онд хийсэн ажлын тайлан. 21 дэх тал.

[8] Нотариатын тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлалын төсөл.

[9] НтХ. 4 дүгээр зүйлийн 4.3 дахь хэсэг.

[10] НтХ. 4 дүгээр зүйлийн 4.4 дэх хэсэг.

Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлд Хуульчийн эрхлэх мэргэжлийн үйл ажиллагааны төрөлд “хууль зүйн асуудлаар амаар болон бичгээр лавлагаа, зөвлөгөө өгөх” үүргийг хуульчилсан нь нотариатын үйл ажиллагааг хуульч эрхлэх нь тохиромжтой болохыг харуулж байна.

1997 онд батлагдсан НтХ-иар Хуульч сонгон шалгаруулах тухай хуульд заасан сонгон шалгаруулалтад тэнцэж, гэрчилгээ авсан иргэн тусгай зөвшөөрөл авахаар мэргэшлийн шалгалт өгөх эрхтэй байсныг 2011 онд баталсан НтХ-иар өөрчилж заавал хуульчийн гэрчилгээтэй байх шаардлагыг хассан юм. Гэвч бусад хууль тогтоомжид нотариатчийг хуульч байхыг шаардсан зохицуулалт байсаар байна.

Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 46 дугаар зүйлийн 46.6-д “Хуульчдын их хурлын төлөөлөгчдийн 40 хувь нь өмгөөлөгч, 40 хувь нь шүүгч, прокурор, 20 хувь нь бусад хуульчдын төлөөлөл байх”-аар заасан ба бусад хуульчдын төлөөлөлд нотариатыг багтаан ойлгож байна. Үүнээс шалтгаалан хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхтэй болон эрхгүй нотариатч хэмээх ойлголтоор ангилан авч үзэхэд хүргэж байна.

Нотариатын үйл ажиллагаа бол яахын аргагүй маш чухал, өндөр хариуцлага шаардсан ажил байдаг. Нотариатчид ямагт эрх зүйн үр дагавар өөрчлөгдөж болохуйц харилцаанд орж эрх зүйн баримт бичгийг гэрчилдэг. Иймээс нотариатын үйл ажиллагааг хууль, эрх зүйн өндөр мэдлэгтэй этгээд эрхлэх нь зүйтэй. Өндөр мэргэжилтэй гэдгийг харилцан ялгаатай тайлбарлах боломжтой. Тиймээс хамгийн зөв хувилбар бол хуульчийн мэргэшлийн үйл ажиллагаа явуулах тусгай зөвшөөрөлтэй буюу хуульчийн эрхтэй этгээд нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх зүйтэй гэж үздэг.

*Монголын Нотариатчдын танхимын ерөнхийлөгчтэй хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс*

Иймд нотариатын гүйцэтгэх чиг үүргийн онцлогийг харгалзан хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй этгээд нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх тухай зохицуулалтыг НтХ-д тусгах шаардлагатай байна.

Мөн нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх этгээдэд ажлын байртай байх шаардлага тавигддаг. Энэ нь шинээр мэргэшлийн шалгалт өгөх гэж байгаа иргэдэд хүндрэл учруулдаг бөгөөд бүрдүүлбэрийг хангахын тулд дүр үзүүлсэн баримт бичиг бүрдүүлэхэд хүргэдэг байна.

НтХ-иар нотариатчид тавигдах шаардлагад нотариатын үйлдэл хийх ажлын байртай байхыг шаарддаг. Нотариатын үйл ажиллагаа явуулах эрх авах нь өрсөлдөөн өндөртэй шалгаруулалт болдог. Нотариатын сонгон шалгаруулалтын тухайд нийслэлд гэхэд л нэг ажлын байран дээр 50-70 хүн шалгалт өгдөг бөгөөд эдгээр хүмүүс бүгд хуульд заасны дагуу нотариатын үйлдэл хийх ажлын байраа бэлдсэн байх боломжгүй юм. Энэ байдлыг ч ойлгон 2015 онд ХЗДХЯ-аас шалгалтыг зарлахдаа 6.1.3-д заасан шаардлагыг тавиагүй.

*Сүхбаатар дүүргийн нотариатч*

Тиймээс шалгалтанд бүртгүүлэгчдэд ХЗДХЯ-аас дээрх шаардлагыг тавьдаггүй байна.

Нотариатчийн чиг үүргийг тусгай зөвшөөрлийн үндсэн дээр эрхлэн гүйцэтгэж, нотариатын үйлчилгээний хөлс, орлогоор санхүүжин ажиллаж байгаа иргэнийг нотариатч хэмээн хуульд тодорхойлсон байна. НтХ-ийн 6 дугаар зүйлд “Дараах шаардлагыг хангасан Монгол Улсын иргэн нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх эрхтэй” гэж тодорхой заасан нь энэ чиг үүргийг гүйцэтгэх этгээд дурдсан шаардлагыг зайлшгүй хангасан байхыг онцолсон.

Гэвч НтХ-ийн 16 дугаар зүйлийн 16.2 дахь хэсэгт “Нотариатч ажиллаагүй суманд хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүнээс эрх авсан сумын Засаг даргын Тамгын газрын дарга нотариатчийн үүргийг хавсран гүйцэтгэнэ.”,

16.3 дахь хэсэгт “Хилийн чанадад ажиллаж байгаа дипломат төлөөлөгчийн газарт хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүнээс эрх авсан албан тушаалтан нотариатчийн үүргийг хавсран гүйцэтгэнэ” гэж заасан нь нотариатын гүйцэтгэх чиг үүргийг хуулийн 6 дугаар зүйлд заасан шаардлага хангаагүй, мэргэшсэн шалтгалт өгөөгүй этгээд эрхэлж болохоор зохицуулжээ.

Нөгөө талаас алслагдмал байршилтай хөдөө орон нутагт иргэд нотариатын үйлчилгээ авах нь цөөн байдаг тул уг үйлчилгээ нь өөрийгөө санхүүжүүлэн тогтовортой үйл ажиллагаагаа явуулж чаддаггүй. Иймд нотариатчдын зүгээс орлого багатай алслагдмал хөдөө орон нутагт ажиллах нь хүндрэлтэй байдаг байна. Иймээс дээрх нөхцөл байдлыг давхар харгалзан үзэх шаардлагатай.

### 1.4. Монголын Нотариатчдын танхимын эрх зүйн байдал, түүний Сахилгын зөвлөлийн бүрэлдэхүүн

#### Монголын Нотариатчдын танхимын эрх зүйн байдал

Монголын Нотариатчдын танхим нь НтХ-д заасны дагуу Нотариатчдыг эгнээндээ нэгтгэсэн, тэдний мэргэжлийн үйл ажиллагааг хууль тогтоомжид заасны дагуу уялдуулан зохицуулах, эрх ашгийг нь хамгаалах зорилготой байгууллага юм. Тус байгууллага нь гишүүддээ үйлчилдэг төрийн бус байгууллагын статустай байхаар дүрэмдээ заасан байна. [11]

Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.3 дэх хэсэгт “гишүүддээ үйлчилдэг төрийн бус байгууллага” гэж өөрийн гишүүдэд үйлчилдэг, тэдний хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах үндсэн зорилготой, нийгэмд үйлчилдэгээс бусад төрийн бус байгууллагыг тодорхойлжээ. Нотариатчдын танхим гишүүнчлэлээрээ дамжуулан нийгмийн харилцаанд чухал үүргийг гүйцэтгэдэг тул зөвхөн “гишүүддээ үйлчилдэг төрийн бус байгууллага” гэж тодорхойлох нь түүний ач холбогдлыг бууруулсан байж болохоор байна. Нотариатчдын танхимыг Улсын их хурлын тогтоолоор байгуулсан, Нотариатын үйлдэл хийх зааврыг батлах, нотариатын үйлдэл эрхлэх тусгай зөвшөөрөл олгоход Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын тушаалаар шийдвэрлэдэг зэргээс үзэхэд уг байгууллага нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн шинжийг агуулж байна.

Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн шинжийг авч үзвэл нийтийн зорилгыг хэрэгжүүлэхээр нийтийн эрх зүйн хууль тогтоомжид тулгуурлан зохион байгуулагддаг бөгөөд тэдгээрт төрийн болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд, төрийн өмчийн байгууллагууд буюу улсын сургууль, сүм, хийд, төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч бусад байгууллагууд буюу улсын радио, телевизийн газар зэргийг ойлгож болно.[12]

Нотариатын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсэгт Нотариатчдын танхимийн үндсэн чиг үүргийг тодорхойлсон[13] бөгөөд Монголын Нотариатчдын танхимын дүрмийн 6 дугаар зүйлд “Нотариатчдын танхим нь нотариатчдыг мэргэжил арга зүйн нэгдсэн удирдлагаар хангах, үйл ажиллагааг нь уялдуулан зохицуулах, тэдгээрийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах, төрийн болон төрийн бус байгууллагад төлөөлөх, нотариатчдын нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэхэд тус дэмжлэг үзүүлэх, гишүүдийн сар тутмын үйлдэл, орлогын мэдээ гаргалт, татвар

[11] Монголын Нотариатчдын танхимын дүрмийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2 дахь хэсэг. Монголын Нотариатчдын танхим нь мэргэшлийн нотариатчдыг эгнээндээ нэгтгэсэн гишүүддээ үйлчилдэг төрийн бус байгууллага мөн.

[12] Хуулийн этгээдийн төрөл ба тэдгээрт оноосон нэр, томьёоны тухай. http://advocate.mn/news/119/single/774. Сүүлд үзсэн: 2018.08.31-ний өдөр.

[13] НтХ. 8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсэг. Нотариатчдыг эгнээндээ нэгтгэсэн, тэдний мэргэжлийн үйл ажиллагааг энэ хууль болон өөрийн дүрэмд заасны дагуу уялдуулан зохицуулах, эрх ашгийг нь хамгаалах зорилготой Монголын Нотариатчдын танхим /цаашид “Танхим” гэх/ ажиллана.

төлөлт, нотариатчийн ёс зүйн хэм хэмжээг сахин биелүүлж байгаа эсэхэд хяналт тавихад үйл ажиллагаагаа чиглүүлнэ.” хэмээн нарийвчлан зохицуулжээ. Дээрх чиг үүргээс дүгнэн үзэхэд Монголын Нотариатчдын танхим нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн статустай байх нь тохиромжтой байна.

**Монголын Нотариатчдын танхимын дэргэдэх Сахилгын зөвлөл**

Нотариатын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.4 дэх хэсэгт Монголын нотариатчдын танхимын дэргэд Сахилгын /цаашид “Сахилгын зөвлөл” гэх/ болон Хяналтын зөвлөл ажиллах бөгөөд тэдгээрийн эрх хэмжээг Танхимын дүрмээр тогтоохоор заасан. Сахилгын зөвлөл нь нотариатчдын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, Нотариатын тухай хууль, Монголын Нотариатчдын танхимын дүрэм, Монголын Нотариатчдын танхимын дэргэдэх Сахилгын зөвлөлийн дүрэм, Нотариатчийн ёс зүйн дүрэм, Монголын Нотариатчдын танхимын гишүүн нотариатчаас иргэн, хуулийн этгээдэд эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх үйлчилгээнд тавигдах шаардлага, нотариатчийн үйл ажиллагаандаа баримталбал зохих бусад хууль тогтоомжийн биелэлтийг шалгаж нотариатчид сахилгын шийтгэл оногдуулах эсэх асуудлыг хянан шийдвэрлэх эрх бүхий үүрэгтэй орон тооны бус зөвлөл юм.[14]

Монголын Нотариатчдын танхимын дүрмийн 12 дугаар зүйлийн 12.2 дахь хэсэгт “Сахилгын зөвлөлийг 7-9 хүний бүрэлдэхүүнтэйгээр нотариатчдын танхимын бүх гишүүдийн хурлаас сонгож байгуулна” гэж заасан бол 12 дугаар зүйлийн 12.3 дахь хэсэгт “Сахилгын зөвлөлд ажлын туршлагатай, хамт олны итгэл хүлээсэн нотариатчийг нэр дэвшүүлж бүх гишүүдийн хуралд оролцсон гишүүдийн олонхийн санал авсан нотариатчийг сонгоно” хэмээн тодорхойлжээ. Дээрх зохицуулалтаас нотариатчдын ёс зүй, сахилгын асуудлыг шийдвэрлэж буй сахилгын хорооны гишүүн нь нотариатч байхаар тодорхойлсныг харж болно.

Дээрх зохицуулалтаас шалтгаалан дараах 2 асуудал нэн түрүүнд хөндөх болсон байна. Үүнд:

1. Нотариатчийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, сахилгын шийтгэл оногдуулах эсэх асуудлыг адил статустай өөр нотариатчид хэрэгжүүлэх болсон

Сахилгын зөвлөлийн гишүүд нотариатч мэргэжилтэй байгаа нь асуудлыг хэт туйлшруулах, нэгэн хэвийн байдлаар хандах, зөрчил гаргасан этгээдэд хөнгөн хариуцлага хүлээлгэх гэх мэт ашиг сонирхлын зөрчилтэй шийдвэр гаргаж болзошгүй хэмээн судлаачид үздэг.

2. Сахилгын зөвлөл өөрөө өөрийнхөө асуудлыг шийдвэрлэх болсон.

Сахилгын зөвлөлийн гишүүн нотариатч сахилгын зөрчил гаргасан бол түүнийг зөвлөл хэрхэн шийдвэрлэх талаар хууль тогтоомжид тодорхой тусгаагүй байна. Гэхдээ энэхүү нөхцөлийг шийдвэрлэхдээ Монголын Нотариатчдын танхимын дэргэдэх Сахилгын зөвлөлийн дүрмийн 41 дүгээр зүйлийн 41.1 дэх хэсэгт “Нотариатчид холбогдох сахилгын хэргийг Сахилгын зөвлөлийн гишүүдийн ердийн олонхийн бүрэлдэхүүнтэйгээр шийдвэрлэнэ” гэх заалтыг хэрэглэх замаар бусад гишүүдийн бүрэлдэхүүнтэйгээр шийдвэрлэх төлөвтэй байна. Дээрхээс үзэхэд Сахилгын зөвлөл гишүүнийхээ асуудлыг өөрөө шийдвэрлэхээр байгаа нь зөвлөлд итгэх, түүний хараат бус, бие даасан байх зарчим алдагдахад нөлөөлөх боломжтой байна.

Орчин үед Сахилгын хороо нэг төрлийн статустай гишүүдээс бүрдэх загвараас татгалзаж тухайн салбарын боловч өөр байгууллагуудын төлөөлөл, эрдэмтэн судлаачдыг багтаах хандлагатай болсон бөгөөд Монгол Улсад эрх зүйн шинэтгэлийн явцад зарим салбарт нэвтрээд байна. Үүнээс жишээ болгон дурдвал Шүүхийн сахилгын хорооны гишүүдийн бүрэлдэхүүнийг дурдаж болно.

[14] Монголын Нотариатчдын танхимын дүрэм, 12 дахь хэсэг.

Академич Ж.Амарсанаа “Шүүгчийн ёс зүй” бүтээлдээ “Ардчилсан нийгэмд шүүх эрх мэдлийг бусад эрх мэдэлтэй харилцан тэнцвэржүүлж, хянаж шалгаж чаддаг тогтолцоо байх хэрэгтэй бөгөөд үүний нэг хэсэг нь өөр өөр субъектээс нэр дэвшүүлж байгуулсан Сахилгын хороо юм.” хэмээн тэмдэглэсэн байдаг. Шүүхээс өөр байгууллагаас шүүгчийн ёс зүйн хорооны бүрэлдэхүүний олонхыг нэр дэвшүүлэх нь шүүгчийн ёс зүйн хэм хэмжээний шаардлагад иргэдийн тавих хяналтыг бий болгосон шинэлэг зохицуулалт болсон[15] бөгөөд шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангахад чухал нөлөөтэйг харуулж байна.

Дээрх дурдсаныг харгалзан Сахилгын зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд нотариатчдаас гадна бусад хөндлөнгийн байгууллагын төлөөллийг оруулахад анхаарч гүнзгийрүүлэн судлах нь зүйтэй байна.

## ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

### 3.1. Дүгнэлт

2011 онд шинэчлэн баталсан НтХ-ийн үзэл санаа, зохицуулалт орчин үеийн чиг хандлагад нийцсэн, нотариатын эрх зүйн харилцааг боломжит түвшинд сайн зохицуулсан гэж салбарын мэргэжилтнүүд үздэг байна.

Үнэлгээний явцад тус хуульд бүхэлд нь эерэг үнэлгээ өгч болох ч практик дээр нотариатчид тавих шаардлага, цахим нотариат, нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх этгээд, тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэх хугацаа зэрэг зохицуулалтаас шалтгаалсан хүндрэл байсаар байна.

Иймд тус хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэхдээ дээр дурдсан асуудлын хүрээнд “практикт нийцсэн байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлгээг гүйцэтгэж дараах дүгнэлтэд хүрэв.

**Хуулийн 17 дугаар зүйлд заасан нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэхтэй холбогдох зохицуулалт практикт хэр нийцсэн бэ?**

Хуулийн 17 дахь хэсэгт заасны дагуу нотариатч төрийн албан тушаалд томилогдсон, сонгогдсон тохиолдолд нотариатын үйл ажиллагаа явуулах тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэх явдал нь нотариатын үйлчилгээ хүртээмжтэй байхад сөргөөр нөлөөлөх хандлагатай байна. Иймд дээрх шалтгаан бий болсон тохиолдолд түдгэлзүүлэх бус тусгай зөвшөөрлийг цуцлах нь илүү оновчтой байж болох юм. Нөгөө талаас НтХ-д тусгай зөвшөөрлийг хугацаагүйгээр түдгэлзүүлэхээр заасан нь нотариат нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэхгүйгээр хойш тавих, өөр ажил эрхлэх нийтлэг тохиолдол гардаг байна. Энэ нь иргэдийн нотариатын үйлчилгээ авах эрхийг хөндөөд зогсохгүй нотариатчийн ажлын нэр хүндийг бууруулж байна.

**Цахим нотариатын үйл ажиллагааг нэвтрүүлэх, дэмжих хүрээнд НтХ-ийн 8 дугаар зүйлийн 8.6 дахь хэсэг практикт хэр нийцсэн бэ?**

НтХ 2011 онд батлагдсанаас хойш 8 дугаар зүйлийн 8.6 дахь хэсэг хэрэгжээгүй гэж хэлж болохоор байна. Хуулийн хэрэгжилтийг хангах үүднээс Монголын Нотариатчдын танхимаас нотариатын байгууллага цахим системд шилжих бэлтгэл ажлыг хангах “Цахим нотариат” ажлын хэсгийг байгуулан ажиллаж байгаа бөгөөд программ бичилтийн ажил 80 хувьтай байна.

Засгийн газраас төрийн захиргааны байгууллагын бүртгэлийг цахим хэлбэрт оруулж, мэдээллийн сан үүсгэх, түгээх, ашиглах, хадгалалт, хамгаалалт, нууцлалын найдвартай байдлыг хангаж ажиллах хүрээнд Улсын бүртгэлийн тухай хуулийн зохицуулалттай уялдуулан авч үзэх шаардлагатай.

[15] Л.Бямбаа. Шүүгчийн ёс зүйн хэм хэмжээний шаардлага, түүний эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал”, 37 дахь тал.

**Нотариатчид тавигдах шаардлагыг хууль тогтоомжид нийцүүлэх хүрээнд хуулийн 6 дугаар зүйл практикт хэр нийцсэн бэ?**

Нотариатч нь иргэдэд эрх зүйн зөвлөгөө өгөх, эрх зүйн гэрээ, хэлцлийг гэрчлэх чиг үүргийг гүйцэтгэдэг бөгөөд түүний үйлдлээс бий болох эрх зүйн үр дагавар өндөр байдаг. Иймд нотариатын үйл ажиллагааг эрх зүйч мэргэжилтэй этгээд эрхлэх шаардлагатай бөгөөд тэр дундаа мэргэшсэн хуульч байх нь тохиромжтой байна. Гэвч нотариатчийн гүйцэтгэх чиг үүрэг, мэргэшлийн шалгалтын өгөгдлөөс хамааран эрх зүйч мэргэжилтэй иргэд нотариатын сонгон шалгаруулалтад орох нь түгээмэл байна.

Мөн хуульд нотариатын үйлдэл хийх ажлын байртай этгээд нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэхээр зохицуулсан байна. Өөрөөр хэлбэл мэргэшлийн шалгалт өгч тэнцсэн иргэн бүр ажлын байртай байх шаардлага тавигдахаар байгаа нь хүсэлт гаргагч нарт бэрхшээл үүсгэх талтай.

**3.2. Зөвлөмж**

Нотариатын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний үр дүнд тулгуурлан хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг илүү хүртээмжтэй, үр нөлөөтэй болгох талаар дараах зөвлөмж, саналыг гаргаж байна. Үүнд:

- Нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрлийг хугацаагүй түдгэлзүүлдэг өнөөгийн зохицуулалтыг өөрчлөн хугацаатай түдгэлзүүлэх зохицуулалтыг хуульд тусгах;
- Нотариатч төрийн албан тушаалд томилогдсон, сонгогдсон тохиолдолд нотариатын үйл ажиллагаа явуулах тусгай зөвшөөрлийг хүчингүй болгох, эсхүл богино хугацаатай түдгэлзүүлэх бөгөөд энэ хугацаа хэтэрсэн тохиолдолд хүчингүй болгох зохицуулалтыг хуульд тусгах;
- Нотариатын үйлчилгээг цахим болгохтой холбогдуулан улсын бүртгэлийн байгууллага болон бусад байгууллагын үйл ажиллагаатай уялдуулах;
- Нотариатчид тавигдах шалгуурыг өндөрсгөх, нотариатын үйл үйлдэл эрхэлж буй этгээд нь мэргэшсэн хуульч байх;
- НтХ-иар Нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх хүсэлтэй иргэнд нотариатын үйлдэл хийх ажлын байртай байхыг шаардаж буй өнөөгийн зохицуулалтыг анхаарч, тусгай зөвшөөрлөө авсны дараа ажлын байрыг шаардах гэх мэт уян хатан зохицуулалтыг тусгах;
- Нотариатч биш боловч нотариатын үүргийг гүйцэтгэх этгээдийн талаар авч үзэх, хуулийн уялдаа холбоог сайжруулах
- Монголын Нотариатчдын танхимын эрх зүйн байдлыг тодорхой болгох, Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд байхаар тодорхойлох
- Монголын Нотариатчдын танхимын дэргэдэх Сахилгын зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг өргөтгөх, хөндлөгийн байгууллагийн төлөөллийг оролцуулах замаар зөвлөлийн хараат бус, бие даасан байдлыг дээшлүүлэх.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

**АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛЫН ЖАГСААЛТ**

**Хууль тогтоомж, эрх зүйн баримт бичиг**

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл сэтгүүлийн 1992 оны №1;

2. Нотариатын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл сэтгүүлийн 2011 оны №9;

3. Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл сэтгүүлийн 2002 оны №8;

4. Нотариатын үйлдэл хийх журам, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2011 оны 171 дүгээр тушаалын хавсралт;

5. Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл. Улсын Их Хурлын 2017 оны №12 тогтоолын хавсралт;

6. Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр. Улсын Их Хурлын 2016 оны №45 тогтоолын хавсралт;

7. Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө. Засгийн газрын 2016 оны 121 дүгээр тогтоолын хавсралт;

8. Нотариатын тухай хуулийн үзэл баримтлалын төсөл. 2017 он

9. Нотариатын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл. 2017 он.

**Нэг сэдэвт бүтээл, судалгаа**

10. Монголын Нотариатчдын танхим. Нотариатын эрх зүйн орчин хөгжлийн чиг хандлага. Эмхэтгэл. УБ.,2010;

11. Ч.Баянжаргал. Нотариатын байгууллагын менежмент. УБ.,2009;

12. Ч.Баянжаргал. Нотариат. УБ.,2005;

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

*Хавсралт-1*

**НОТАРИАТЫН ТОЙРОГ, ОРОН ТОО**




Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн
www.nli.gov.mn

---o0o---

# ТЭСЭРЧ ДЭЛБЭРЭХ БОДИС, ТЭСЭЛГЭЭНИЙ ХЭРЭГСЛИЙН ЭРГЭЛТЭД ХЯНАЛТ ТАВИХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## УДИРТГАЛ

Монгол Улс зах зээлийн харилцаанд шилжиж, төрийн өмчийн үйлдвэрүүдийн бүтэц задарч, хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжүүд бий болж, эдийн засаг нийгмийн хөгжлийн түлхэц болсон уул уурхайн салбар хурдацтай хөгжиж, тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлт нэмэгдсэнээр хэрэглээ эмх замбараагүй болж зөрчил, гэмт хэргийн гаралт нэмэгдэх болов. Ийнхүү уг харилцаанд хяналт тавих эрх зүйн орчинг шинээр бүрдүүлэх цаг үеийн хэрэгцээ, шаардлагаар Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хуулийг анх 2004 онд баталсан.

Уул уурхайн салбар улам эрчимтэй хөгжиж ашигт малтмалын томоохон ордууд эдийн засгийн эргэлтэд орсноор тэсрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн үйлдвэрлэл, хэрэгцээ, импорт эрс нэмэгдсэн. Үүнтэй уялдуулан аж ахуйн зарим үйл ажиллагаанд тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой харилцааг зохицуулах, онцгой аюултай тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгсэлд тавих төрийн хяналтыг сайжруулах шаардлага зүй ёсоор тавигдаж Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хуулийг 2013 онд дахин шинэчлэн баталжээ.

"Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл"-ийн 152-т Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийг санаачлан боловсруулна гэж төлөвлөсөн. Мөн Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны 2017 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний 1.1.15-д тус хуулийн төслийн үзэл баримтлалыг батлуулах, 2018 онд хуулийн төслийг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэхээр тусгажээ.

Иймд Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор батлагдсан "Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал"-ын дагуу Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээг хийв.

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

### 1.1. Үнэлгээ хийх үндэслэл, шаардлага

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлд "Монгол Улсын иргэн дараах эрх, эрх чөлөөг баталгаатай эдэлнэ." гэсэн тус зүйлийн 1 дэх хэсгийн 2-т "эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхтэй." гэж, Арван есдүгээр зүйлийн 1-д "Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна" гэж, мөн зүйлийн 2-т "Хүний эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй" гэж тус тус заасан.

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51.3-т "хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийнэ" гэж заасан.

Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хууль /цаашид ТДБТХЭХТТХ гэх/-ийг хэрэгжсэнээс хойш 14 жилийн хугацаанд нийт

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Д.Цэцэгдарь, Ж.Ариунцэцэг, Б.Алтангэрэл нар хамтран гүйцэтгэв.

2 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна.[2]

Ийнхүү тэсэрч дэлбэрэх бодисын хяналтыг зохицуулах эрх зүйн орчин шинэчлэгдэн сайжирсан хэдий ч тус хуулийн хэрэгжилтийн байдлаас үзэхэд тэсрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн үйлдвэрлэл, ашиглалт, хадгалалт, тээвэрлэлт хяналтын зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, зарим нэг салбарын хуулийн шинэчлэлтэй холбогдуулан хууль хоорондын зөрчлийг арилгах шаардлага байсаар байна.

ТДБТХЭХТТХ нь тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтийн хяналтад бодит хувь нэмэр оруулсан бөгөөд тэсэлгээний хор хөнөөлөөс урьдчилан сэргийлэх болон аюулгүй ажиллагааны хүрээнд мэдэгдэхүйц дэвшилтийг авчирсан. Гэсэн хэдий ч хэрэгжиж эхэлснээс хойш 5 жилийн хугацаанд энэ хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөө харьцангуй тодорхой болж, практикт хэрхэн хэрэгжиж байгааг гүнзгийрүүлэн судлах, тулгамдаж буй асуудлыг тодорхойлон шийдвэрлэх арга замыг эрэлхийлэх нь зүйтэй байна.

Уг үнэлгээгээр Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудал, хэрэгжилтийн хувьд үр нөлөө тааруу байгаа зүйл, заалтыг тодруулах зорилгоор тохирох шалгуур үзүүлэлтээр үнэлгээ хийсэн болно.

**1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ**

Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох үүднээс ТДБТХЭХТТХ-ийн үйлчлэлд хамаарах төрийн байгууллагын төлөөллөөс ганцааарчилсан ярилцлага авсан бөгөөд оролцсон субъектүүд энэхүү хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зарим санал илэрхийлсэн болно.[3]

Үнэлгээг хууль сахиулах байгууллагын тэсэрч дэлбэрэх бодисын эргэлтэд тавих хяналтын асуудлын хүрээнд гүйцэтгэв. Үүнд:

1. Пиротехникийн хэрэгслийн талаарх зохицуулалт;
2. Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хууль сахиулах байгууллагын тавих хяналтын асуудал гэсэн хүрээг сонгосон болно.

**1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт**

1.3.1. Пиротехникийн хэрэгслийн талаарх зохицуулалтын хүрээнд “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

ТДБТХЭХТТХ-ийг анх баталснаас хойш, пиротехникийн хэрэгслийг импортлох, ашиглах асуудал тус хуулийн 17.1-д заасны дагуу тусгай дүрмээр зохицуулагдсаар иржээ.

Пиротехникийн хэрэгслийг үйлдвэрлэх, импортлох, ашиглах хуулийн этгээдэд тусгай зөвшөөрөл олгох талаар хууль заагаагүй ч өнөөгийн практикт мэргэжлийн зөвлөлийн санал дүгнэлтийг үндэслэн Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яамнаас зөвшөөрөл олгож байна. [4]

[2] Энэ хуульд 2015, 2017 онд тус бүр нэг удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна. Эдгээр нэмэлт, өөрчлөлтүүд нь уг хуулийн агуулга, үзэл баримтлалыг үндсээр нь өөрчлөхөд чиглэсэн бус 14 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 24 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт тус тус өөрчлөлт оруулжээ.

[3] 2018 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яамны Уул уурхай бодлогын газрын ахлах мэргэжилтэн Т.Зууннаст, тус яамны Бодлогын хэрэгжилтийг зохицуулах газрын ахлах мэргэжилтэн Б.Дашбал нартай хийсэн ярилцлага.

[4] ТДБТХЭХТТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал.

Өөрөөр хэлбэл, пиротехникийн хэрэгслийг тэсрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслээс ялгаатай байхаар хуульд заасан боловч түүнийг үйлдвэрлэх, импортлох, ашиглах этгээд нь хэн байх, хаанаас ямар зөвшөөрөл авахыг тодорхойгүй тул холбогдох дүрмээр[5] энэ эрхийг хувь хүнд ч олгож болохоор байна.

Олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах, иргэдийн болзошгүй аюулаас урьдчилан сэргийлэх, пиротехникийн хэрэгслийг худалдах, ашиглахтай холбоотой зохицуулалт сул байгаа нь практикт хүндрэл, бэрхшээл үүсгэж байна.

Сонгосон зохицуулалтыг практикт нийцсэн байдлыг шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлэх бөгөөд шаардлагатай гэж үзвэл зөвлөмж, санал боловсруулна.

Энэ хүрээнд сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 1. "Практикт нийцэж байгаа байдал" шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| | 17 дугаар зүйлийн 17.1 | Пиротехникийн хэрэгсэл<br>17.1. Пиротехникийн хэрэгслийг импортлох, ашиглах асуудлыг тусгай дүрмээр зохицуулна. |

1.1.2. Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хууль сахиулах байгууллагын тавих хяналтын хүрээнд "Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал*" шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл:*

Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтийн асуудлаар мэргэжлийн санал, дүгнэлт, зөвлөмж гаргах үүрэг бүхий Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яамны дэргэд төрийн бус байгууллага болон холбогдох төрийн байгууллагыг төлөөлсөн мэргэжилтнүүдээс бүрдсэн "Мэргэжлийн зөвлөл" ажиллаж байна. Зөвлөл байгуулагдсанаар зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд байгаа байгууллагуудын харилцаа, хамтын ажиллагаа, уялдаа холбоо, хяналтын тогтолцоог бүрдүүлэх үндсэн суурь бүрдсэн байна.

Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд уул уурхай болон батлан хамгаалах асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага, ашигт малтмал, мэргэжлийн хяналт, тагнуул, зэвсэгт хүчин, цагдаа болон онцгой байдлын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага, холбогдох их, дээд сургууль, мэргэжлийн холбоодын төлөөлөл[6] байдаг бөгөөд уг төлөөлөл /Мэргэжлийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүн[7]/-ийг Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайд томилдог.

Гэсэн хэдий ч өнөөдрийн практикт мэргэжлийн зөвлөлийн төлөөллийг томилохдоо ямар шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгож ажиллуулж байгаа нь тодорхой бус, уг асуудлын талаар ТДБТХЭХТТХ-д[8] болон Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн асуудлаар санал, дүгнэлт гаргах үүрэг бүхий мэргэжлийн зөвлөлийн дүрэм[9]-д тусгаагүй байна.

Иймд мэргэжлийн зөвлөлийн төлөөллийг томилохдоо шударга, нээлттэй, үр дүнтэй байгаа эсэх, зөвлөлийн үйл ажиллагааны зарчим бодитойгоор, хэрхэн

[5] Монгол Улсын Засгийн газрын 2006 оны 149 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралт, дам ишлэв. ТДБТХЭХТТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал.

[6] "Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн асуудлаар санал, дүгнэлт гаргах үүрэг бүхий мэргэжлийн зөвлөлийн дүрэм" Засгийн газрын 2013 оны 139 дүгээр тогтоолын хавсралт.

[7] Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын 2016 оны 9 дүгээр сарын 12-ны өдрийн 22 дугаар тушаалын 1 дүгээр хавсралт.

[8] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №8, 2013 он, Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/ 7 дугаар зүйлийн 7.2 дахь хэсэгт.

[9] Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн асуудлаар санал, дүгнэлт гаргах үүрэг бүхий мэргэжлийн зөвлөлийн дүрмийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2 дахь хэсэгт.

хэрэгжиж буй практик, хууль сахиулах байгууллагын тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд тавих хяналт болон мэдээллийн нэгдсэн сангийн хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдлыг авч үзэх нь зүйтэй юм.

Энэ хүрээнд сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 2. "Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал" шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1. | 23 дугаар зүйлийн 23.4, 23.5 | Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд тавих хяналт<br>23.4.Мэргэжлийн зөвлөлийн гишүүн нь хууль бусаар бусад гишүүндээ нөлөөлөхийг хориглоно.<br>23.5.Мэргэжлийн зөвлөлийн гишүүн нь төрийн байгууллагыг төлөөлөн албан үүргээ хэрэгжүүлэх үед хувийн ашиг сонирхлыг нийтийн ашиг сонирхлоос дээгүүр тавихгүй. |
| 2. | 22 дугаар зүйлийн 22.1, 22.2, 22.4 | Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн мэдээллийн нэгдсэн сан<br>22.1.Геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нь хуулийн этгээдэд хадгалагдаж байгаа болон үйлдвэрлэсэн, импортолсон, экспортолсон, худалдсан, ашигласан, устгасан тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн нэр төрөл, тоо ширхэг, байршлыг нарийвчлан тусгасан мэдээллийн нэгдсэн сантай байна.<br>22.2.Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн мэдээллийн нэгдсэн сангийн хөрөнгийн эх үүсвэрийг геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний төсвийн багцаас санхүүжүүлнэ.<br>22.4.Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн мэдээллийн нэгдсэн сантай холбогдолтой мэдээллийг батлан хамгаалахын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, мэргэжлийн хяналтын төв байгууллага, гамшгаас хамгаалах байгууллага, цагдаагийн болон тагнуулын байгууллага авч ашиглана. |

1.4. Үнэлгээний арга зүй

Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор батлагдсан "Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал"-ыг баримтлан гүйцэтгэв.

Үнэлгээнд хараат бус, бие даасан байдлаар гүйцэтгэх шинжлэх ухааны арга зүйг баримтлан, баримт бичиг судлах арга болон ярилцлагын аргыг ашигласан бөгөөд үнэлгээний дүгнэлт, зөвлөмжийг зөвхөн тухайн үнэлгээгээр тогтоосон үр дүнд үндэслэсэн болно.

| № | Үнэлгээний хүрээ | Сонгосон зүйл, заалт | Шалгуур үзүүлэлт | Харьцуулах хэлбэр |
|---|---|---|---|---|
| 1. | Пиротехникийн хэрэгслийн талаарх зохицуулалт | 17 дугаар зүйл. Пиротехникийн хэрэгсэл 17.1 | Практикт нийцэж байгаа байдал | Байх ёстой болон одоо байгаа |
| 2. | Хууль сахиулах байгууллагын тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд тавих хяналт | 22 дугаар зүйл. Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн мэдээллийн нэгдсэн сан 22.1, 22.2, 22.4 | Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал | Хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш |

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

2.1. Пиротехникийн хэрэгслийн талаарх зохицуулалт: "Практикт нийцэж байгаа байдал" шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Үнэлгээний энэ хэсэгт пиротехникийн хэрэгслийн талаарх зохицуулалттай холбоотой үүсч буй хүндрэл, бэрхшээлийг "Практикт нийцэж байгаа байдал"

шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тодруулан, холбогдох зүйл, заалтын хэрэгжилтийг үнэлэв.

**Хуулийн** 17 **дугаар зүйл. Пиротехникийн хэрэгсэл**

17.1.Пиротехникийн хэрэгслийг импортлох, ашиглах асуудлыг тусгай дүрмээр зохицуулна.

Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хуулийн 4.1.3- т “пиротехникийн хэрэгсэл” гэж хурц гэрэл гэгээ цацруулдаг буюу чанга дуу чимээ үүсгэдэг баяр ёслол, үзвэр, цэнгээний зориулалтаар ашиглагдах хэрэгслийг ойлгоно гэж заасан.

Одоогийн байдлаар Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам нь пиротехникийн хэрэгслийг тэсэрч, дэлбэрэх бодистой адилтган үзэж импортлох, худалдах зөвшөөрөл 2, ашиглах зөвшөөрөл 1-ийг тус тус олгосон байна.[10]

Зөрчлийн тухай хуулийн 5.14 дүгээр зүйлийн 6 дахь хэсэгт зааснаар шатамхай бодис, эсхүл пиротехникийн эдлэхүүнийг ашиглах журам зөрчсөн бол хүнийг нэг зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг нэг мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгохоор зохицуулсан.

Нийслэлийн Засаг даргын 2016 оны “Хууль ёс, дэг журам, аюулгүй байдлыг хангах талаар авах зарим арга хэмжээний тухай” 03 дугаар албан даалгавар, Нийслэлийн Онцгой байдлын газрын даргын “Шалгалт зохион байгуулах тухай” А/89 дүгээр тушаалыг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд тус газрын гал түймрийн улсын хяналтын байцаагч, гал түймэр унтраах, аврах ангиудын салааны захирагч нар хамтран нийслэлийн нутаг дэвсгэрт шинэ жилийн баяр тэмдэглэх, хүлээн авалт зохион байгуулах, аж ахуйн нэгж, иргэдийн барилга байгууламжийн галын аюулгүй байдал, үзвэр үйлчилгээ, томоохон худалдааны төвүүдэд пиротехникийн хэрэгсэл худалдан борлуулж байгаа байдалд хяналт шалгалтын ажлыг 2016 оны 12 дугаар сарын 12-ны өдрөөс эхлүүлэн ажилласан байна. Шалгалтын ажлын хэсгээс нийт 278 объектыг шалгаж, худалдааны төв, зах, нийтийн эзэмшлийн талбайд шинэ жилийн тоглоом хэрэгсэл, худалдан борлуулж буй иргэдээс нийт 16 пиротехникийн хэрэгсэл, бенгалын гал 500 ш, диманик 200 ш, оргилуур салют 55 ширхгийг тус тус хураан авч, 3 субъектийг 550.000 төгрөгөөр торгож захиргааны арга хэмжээ тооцож ажиллажээ.[11]

Өнгөрсөн онд Нийслэлийн Онцгой байдлын газраас нийслэлийн 9 дүүргийн нутаг дэвсгэрт байршилтай нийт 425 объектыг шалгаж, галын аюулгүй байдлын норм дүрэм, стандарт зөрчсөн 1049 зөрчил илрүүлэн гал түймрийн улсын хяналтын байцаагчийн 121 заавал биелүүлэх албан шаардлага, 144 мэдэгдэл, 6 танилцуулга, 11 дүгнэлтийг байгууллагын шийдвэр гаргах эрх бүхий албан тушаалтанд хүргүүлж хэрэгжилтэд нь хяналт тавин ажилласан байна.[12]

Засгийн газрын 149 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар Пиротехникийн хэрэгслийг импортлох, ашиглах дүрэм

Энэхүү дүрэм нь пиротехникийн хэрэгслийг импортлох, хадгалах, худалдах, тээвэрлэх харилцаа болон тэдгээртэй холбоотой аюулгүй ажиллагааны горимыг зохицуулдаг. Тус дүрэмд заасны дагуу пиротехникийн хэрэгслийг аюул учруулах зайгаар нь ангилна. Пиротехникийн хэрэгсэл нь 20 метрээс их зайд аюул учруулах хүч чадалтай бол үзвэрийн ангилалд, 20 метрээс бага зайд аюул учруулах хүч чадалтай бол хэрэглээний ангилалд хамруулдаг.

[10] ТДБТХЭХТТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал.

[11] Пиротехникийн хэрэгслийн аюулгүй байдлын хяналт шалгалт үргэлжилж байна. http://nobg.ub.gov.mn/?p=7445 (сүүлд үзсэн 2018.08.10)

[12] Пиротехникийн хэрэгслийн аюулгүй байдлын хяналт шалгалт явагдаж байна. http://www.control.mn/i/13805#.W5OF_egzYdU (сүүлд үзсэн 2018.08.10)

Уг дүрэмд пиротехникийн хэрэгсэл импортлох, бөөнөөр худалдах аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэн нь тухайн хэрэгслийн зориулалт, тоо хэмжээ, хадгалах, тээвэрлэх нөхцөл зэргийг тодорхой заасан өргөдлийг геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад гаргаж бүртгүүлэхээр заасан. Мөн пиротехникийн хэрэгслийг жижиглэн худалдах аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэн нь тухайн нутаг дэвсгэрийн мэргэжлийн хяналтын байгууллагад бүртгүүлсэн байна.

Пиротехникийн хэрэгслийг үзвэрийн зориулалтаар ашиглах аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэн тухайн нутаг дэвсгэрийн цагдаагийн болон онцгой байдлын байгууллагад үзвэр зохион байгуулахаас 3-аас доошгүй хоногийн өмнө бүртгүүлэх ёстой.

Нийслэлийн Засаг даргын 2009 оны 662 дугаар захирамж:

Энэхүү захирамжаар нийслэлийн нутаг дэвсгэрт соёл урлаг, худалдаа, үзвэр үйлчилгээний чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байгаа төрийн болон төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн барилга, байгууламж дотор пиротехникийн хэрэгслийг ашиглан салют, гэрэлт үзүүлбэр зохион байгуулахыг хориглосон.

Нийслэлийн ИТХ-ын тэргүүлэгчдийн 2011 оны 27 дугаар тогтоол*:*

Энэхүү тогтоолд “Төрийн захиргааны байгууллагуудын байр, соёл, боловсрол, эрүүл мэндийн байгууллага, гэр хороолол, нийтийн эзэмшлийн орон сууц, түүний ойр орчинд, барилгын зоорийн давхар, задгай талбай, худалдааны төв, хүнс, барааны зах, болон гар дээрээс пиротехникийн хэрэгслийг худалдахгүй, ашиглахгүй байх”-аар зохицуулсан.

Ялангуяа, шинэ жилийн баярын үеэр олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах, иргэдийг болзошгүй аюулаас урьдчилсан сэргийлэх арга хэмжээ жил бүр зохион байгуулах шаардлагатай болдог.

Мөн пиротехникийн хэрэгсэл худалдан борлуулдаг аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, худалдааны төв, зах, дэлгүүр, гудамж талбайд тавих хяналтыг эрчимжүүлэх шаардлага гардаг байна.

Нийслэлд пиротехникийн хэрэгслийг худалдах зөвшөөрөлтэй аж ахуйн нэгж нь пиротехникийн хэрэгслийг худалдсан тохиолдолд мэргэжлийн операторчноор буудлага хийлгэх журамтай.

Олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах, иргэдийг болзошгүй аюулаас урьдчилан сэргийлэх, баярын арга хэмжээг зөв зохистой тэмдэглэн өнгөрүүлэх зорилгоор Нийслэлийн Цагдаагийн газраас “Пиротехникийн хэрэгсэл” арга хэмжээг зохион байгуулж эхэлжээ. Иргэдэд протехникийн хэрэгсэл буюу салютыг хувь хүний гар дээрээс худалдан авахгүй байх, зөвшөөрөлтэй газраас нь худалдан авч мэргэжлийн хүмүүсээр буудлага хийлгүүлэх хэрэгтэйг анхааруулсан байна.[13]

Пиротехникийн хэрэгсэл (бенгалын гал, салют, г.м) нь тэсрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгсэл багагүй хэмжээгээр агуулдаг ба үүнээс үүдэлтэй эрсдэл үүслээ гэхэд учруулж болох хохирлын хэмжээ багагүй байна. Эдгээр бүтээгдэхүүнийг импортлох худалдан борлуулах үйл ажиллагааг Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хуулийн хүрээнд Уул уурхайн яамнаас тусгай зөвшөөрөл олгосон аж ахуй нэгж худалдан борлуулдаг хэдий ч хүмүүсийн, тэр дундаа өсвөр үеийнхний түүнтэй харьцах, өөрийгөө хамгаалах мэдлэг хангалтгүй байгаагаас бэртэж гэмтсэн тохиолдол нэлээдгүй гарсан байдаг.[14]

---

[13] Пиротехникийн хэрэгсэл арга хэмжээ үргэлжилж байна. http://old.eagle.mn/content/read/10133.htm (сүүлд үзсэн 2018.07.25).

[14] Тэсэрч дэлбэрэх бодисын хэрэглээнд тулгамдаж буй зарим асуудал” сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл; 2015 он, УБ.,

Пиротехникийн хэрэгслийг тусгай зөвшөөрлөөр олгоно гэсэн хууль, эрх зүйн зохицуулалт байдаггүй. Пиротехникийн хэрэгслийг импортлох, ашиглах дүрэм батлагдсан. Яг тусгай зөвшөөрөлтэй байна гэснийг зохицуулаагүй. Зарим компаниуд ямар ч байсан албан ёсны бичиг баримттай байх нь зөв гээд ирээд авсан компани байна.[15]

Тэсэлгээний зөвшөөрөлгүй компани, хувираа ашигт малтмал олборлогч иргэд тэсрэх материалыг ашиглах сонирхол их байгаагаас тэсрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгсэл хулгайлах, хууль бусаар борлуулах, тэсэлгээ хийх, мөн иргэд баяр ёслол тэмдэглэх зорилгоор пиротехникийн хэрэгсэл ашиглах, хилээр хууль бусаар нэвтрүүлэх, зөвшөөрөлгүйгээр гар дээрээс худалдаалах зэрэг зөрчил, гэмт хэргийн гаралт төдийлөн буурахгүй байна.[16]

Дээр дурдсанаас үзэхэд ч пиротехникийн хэрэгслийг импортлох, ашиглахад тавих шаардлагыг хуульчлах нь зүйтэй байна.

2.2. Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хууль сахиулах байгууллагын тавих хяналт: “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хуулийн дагуу УУЯ, ТЕГ, ЦЕГ, МХЕГ, ЗХЖШ, ОБЕГ, АМГ, ШУТИС болон мэргэжлийн холбоо, судалгаа, шинжилгээний байгууллагын төлөөлөл оролцсон 15 хүний бүрэлдэхүүнтэй Мэргэжлийн зөвлөл ажиллаж байна.[17] Уг зөвлөлийн ажиллах журам[18]-ыг 2016 онд Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайд батлалсан.

Мэргэжлийн зөвлөлийн үндсэн үйл ажиллагаа нь хуулийн этгээдийн бүрдүүлсэн бичиг баримтыг хүлээн авах, гишүүдэд танилцуулах, холбогдох байгууллагын саналыг авах, Зөвлөлийн хурлыг зохион байгуулах, хурлын албан ёсны санал, дүгнэлт, зөвлөмжийг Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдад танилцуулж холбогдох шийдвэр гаргуулахад чиглэгдэнэ.[19]

Өөрөөр хэлбэл, хууль сахиулах байгууллагаас хэрэгжүүлэх хяналтын нэг хэлбэр нь тэдгээрийн Мэргэжлийн зөвлөл дэх оролцоо болж байна. Тус зөвлөлөөс гаргаж буй санал, дүгнэлт, зөвлөмж нь хараат бус, бие даасан, холбогдох хууль тогтоомжид бүрэн нийцсэн байх ёстой.

Мэргэжлийн зөвлөл нь тэсэлгээ хийдэг аж ахуйн нэгжүүдэд тусгай зөвшөөрөл олгох, импортлох, үйлдвэрлэх, үйл ажиллагаанд нь хяналт тавих, үйл ажиллагаанд нь мэргэжлийн зөвлөгөө өгөх үүрэгтэй ажилладаг. Харин тэсэрч, дэлбэрэх бодисын ашиглалт, хэрэглээ болон газар нутагтаа тэсэлгээг зөв хийж байгаа эсэхэд МХЕГ-аас хяналт тавих үүрэгтэй.[20]

ТЕГ-аас ирүүлсэн саналд “Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтийн асуудлаар санал, дүгнэлт гаргах үүрэг бүхий Мэргэжлийн зөвлөл ажиллаж эхэлснээр аж ахуйн нэгжүүдэд тусгай зөвшөөрөл шинээр нэмж олгох, хугацааг дахин сунгах асуудалд тус зөвлөлийн гишүүд өөрсдийн чиглэлийн дагуу хяналт тавин ажиллаж, хуулийн шаардлага хангаж *ажиллахгүй* байгаа аж ахуйн нэгжүүдийн тусгай зөвшөөрлийг хүчингүй болгох, шинээр тусгай зөвшөөрөл олгох

[15] 2018 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яамны Бодлогын хэрэгжилтийг зохицуулах газрын ахлах мэргэжилтэн Б.Дашбалтай хийсэн ярилцлага.

[16] ТДБТХЭХТТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал.

[17] ТЕГ-ын 2017 оны 12 дугаар сарын 28-ны 01/1652 дугаартай албан бичиг.

[18] Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын 2016 оны 9 дүгээр сарын 12-ны өдрийн 22 дугаар тушаалын 2 дугаар хавсралт. “Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтийн асуудлаар санал, дүгнэлт гаргах үүрэг бүхий Мэргэжлийн зөвлөлийн ажиллах журам”

[19] Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын 2016 оны 9 дүгээр сарын 12-ны өдрийн 22 дугаар тушаалын 1 дүгээр хавсралт. “Мэргэжлийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүн”

[20] Тэсэрч дэлбэрэх бодисын хэрэглээнд тулгамдаж буй зарим асуудал” сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл; 187 дахь тал, 2015 он, УБ.,

асуудлыг багасгасан”[21] гэж үзсэн.

Мөн тус байгууллагаас ирүүлсэн албан бичигт тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгсэл импортлох, ашиглах, худалдах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгж, байгууллагууд дараах нийтлэг зөрчил, дутагдлыг гаргадаг гэжээ.[22]

Үүнд:

- Тэсэлгээний ажлыг зөвшөөрөлгүй хийх;
- Тэсрэх материалыг хууль бусаар худалдах;
- Тэсрэх материал ашиглах, шаардлага хангаагүй агуулах, саванд хадгалах;
- Зориулалтын бус тээврийн хэрэгслээр тээвэрлэх;
- Зарцуулалтын тайлан хөтлөхгүй байх;
- Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгсэлтэй харьцаж байгаа хүмүүсийг даатгалд хамруулахгүй байх зэрэг нийтлэг зөрчил, дутагдал багтаж байна.

Эдгээр зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, хянах чиглэлээр ТДБТХЭХТТХ-ийн холбогдох зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх чиг үүргийг Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар, Батлан хамгаалах яам, Онцгой байдлын ерөнхий газар, Цагдаагийн ерөнхий газар, Тагнуулын ерөнхий газар, Дотоодын цэрэг, Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтийн асуудлаар мэргэжлийн санал, дүгнэлт, зөвлөмж гаргах үүрэг бүхий мэргэжлийн зөвлөл зэрэг байгууллага хэрэгжүүлж ажилладаг.

ТДБТХЭХТТХ-ийн 23.1-т “Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хууль тогтоомжийн биелэлтэд мэргэжлийн хяналтын байгууллага хяналт тавьж ажиллана” гэсэн нь цагдаагийн байгууллагаас тавих хяналтын хүрээг хязгаарласан заалт хэмээн үзэж байна.[23]

Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам болон хууль хяналтын байгууллагууд энэ төрлийн бодисыг үйлдвэрлэдэг, импортолдог, ашигладаг аж ахуйн нэгжүүд болон тэдгээрийн харуул хамгаалалтын үйл ажиллагаанд тавих хяналтаа сайжруулахгүй бол нийгэмд айдас төрүүлэхүйц, олныг цочроосон гэмт хэрэг, терроризмын шинжийг агуулсан халдлага гарахгүй гэсэн баталгаа байхгүй байна.

Монгол Улсын хэмжээнд “Тэсрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгсэл үйлдвэрлэх, импортлох, худалдах, тэсэлгээний ажил үйлчилгээ хийх” тусгай зөвшөөрөл бүхий нийт 64 аж ахуйн нэгж үйл ажиллагаа явуулж байгаагаас гадаадын хөрөнгө оруулалттай 7, дотоодын хөрөнгө оруулалттай 46, хамтарсан хөрөнгө оруулалттай 11 аж ахуйн нэгж үйл ажиллагаа явуулж байна.[24]

ТДБТХЭХТТХ-ийн 18.3-т заасны дагуу батлагдсан “Тэсэлгээний ажлын аюулгүй ажиллагааны нэгдсэн дүрэм”-ийн 4 дүгээр хавсралтын дагуу тэсрэх материалын агуулахад оруулж гаргаж байгаа тэсрэх материалын бүртгэлийг хөтлөх үүрэгтэй.

Мөн тусгай зөвшөөрөл эзэмшиж байгаа аж ахуйн нэгжүүд нь ТДБТХЭХТТХ, Гэрээт харуул хамгаалалтын тухай хууль, “Тэсэлгээний аюулгүй ажиллагааны нэгдсэн дүрэм” зэрэг хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангалтгүй биелүүлж байгаагаас гадна тэсрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн аюулгүй байдлыг хангах, бүртгэл судалгаа, гэмт халдлагаас урьдчилан сэргийлэх ажил огт хийгээгүй, гамшгаас хамгаалах төлөвлөгөө, гамшгийн эрсдэлийн үнэлгээ, агуулахын зураг төсөл хийгээгүй, нэр төдий байна.[25]Тэсрэх материалын агуулахын харуул

[21] ТЕГ-ын 2017 оны 12 дугаар сарын 28-ны 01/1652 дугаартай албан бичиг.

[22] ТЕГ-ын 2017 оны 12 дугаар сарын 28-ны 01/1652 дугаартай албан бичиг.

[23] “Тэсэрч дэлбэрэх бодисын хэрэглээ түүнд тавигдах шаардлага” сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл. 26 дахь тал, 2014 он, Уб.,

[24] Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгсэлтэй холбоотой хууль, эрх зүйн орчин, хэрэгжилт. http://www.mnb.mn/i/142993 (сүүлд үзсэн 2018.07.25).

[25] ТЕГ-ын 2017 оны 12 дугаар сарын 28-ны өдрийн 01/1652 дугаартай албан бичиг.

хамгаалалтыг хариуцан ажиллаж байгаа гэрээт харуул хамгаалалтын байгууллагууд нь хамгаалагч нараа мэргэжлийн сургалтад хамруулаагүй, хамгаалагч нар зориулалтын бус хувцастай үүрэг гүйцэтгэж, аюултай бүсэд гадны хүн нэвтрэх, бүртгэл судалгааг хэрхэн явуулах талаар мэдэгдэхүүнгүй байна.[26]

Уул уурхайн ашиглалтын тусгай зөвшөөрөлтэй боловч тэсэлгээний тусгай зөвшөөрөлгүй компаниуд болон хувираа ашигт малтмал олборлогч иргэд тэсрэх материал ашиглах сонирхол их байгаагаас хууль бус эргэлт нэмэгдэх, улмаар энэ төрлийн хууль бус наймаа эрхлэгчдийг өөгшүүлснээр үйл ажиллагаа нь зохион байгуулалтад орж, улам бүр далд хэлбэрт шилжин, зам суваг улам нарийсаж байгаа нь харагдаж байна. Мөн хууль, хүчний байгууллагаас тэсрэх материалын хууль бус эргэлтэд тавих хяналтыг сайжруулж тодорхой арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлснээр тэсрэх материал хууль бусаар зарж борлуулдаг, ашигладаг этгээдүүдийг хяналтад авч ажиллаж байна. ТДБТХЭХТТХ-д импортолсон болон үйлдвэрлэсэн тэсрэх бодис бүр дугаартай байх, тэсрэх материалын эргэлтийн мэдээллийн нэгдсэн сантай байхаар заасан боловч өнөөг хүртэл уг хуулийн зохицуулалт хэрэгжихгүй байгаа нь тэсрэх материалын хууль бус эргэлтэд сөргөөр нөлөөлж байна.[27]

2017 оны байдлаар Монгол Улсад үйлдвэрлэлийн зориулалтаар тэсэлгээний ажил, үйлчилгээ үзүүлэх, тэсрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгсэл импортлох, үйлдвэрлэх, худалдах тусгай зөвшөөрөлтэй нийт 60 аж ахуйн нэгж үйл ажиллагаа явуулж байна. Үүнд, гадаадын 100 хувийн хөрөнгө оруулалттай 7, дотоодын 100 хувийн хөрөнгө оруулалттай 42, хамтарсан хөрөнгө оруулалттай 11 аж ахуйн нэгж байна.[28]

Мэдээллийн сан:

ТДБТХЭХТТХ-ийн 4.1.7-д “мэдээллийн нэгдсэн сан” гэж төрийн захиргааны байгууллага болон хуулийн этгээдээс энэ хуульд заасны дагуу ирүүлсэн тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтийн талаарх мэдээ мэдээлэл, тайлангийн нэгтгэлийг ойлгоно.

Геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нь хуулийн этгээдэд хадгалагдаж байгаа болон үйлдвэрлэсэн, импортолсон, экспортолсон, худалдсан, ашигласан, устгасан тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн нэр төрөл, тоо ширхэг, байршлыг нарийвчлан тусгасан мэдээллийн нэгдсэн сантай байна.[29]

ТДБТХЭХТТХ-д “Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийг зөвшөөрөгдсөн чиглэлийн дагуу тээврийн стандартыг баримтлан тусгай тоноглосон тээврийн хэрэгслээр аюулгүй байдлыг хангаж, харуул хамгаалалттай тээвэрлэх бөгөөд тээврийн хэрэгслийн зөвшөөрөл, тээвэрлэлтийн маршрут, харуул хамгаалалтыг цагдаагийн байгууллага олгож, аюулгүй байдалд хяналт тавина”[30] гэж хуульчилсан.

Энэ хүрээнд төрийн захиргааны эрх бүхий байгууллага /яам/-аас тэсэлгээний ажил гүйцэтгэх, тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийг үйлдвэрлэх, импортлох, экспортлох, худалдах, тэсэлгээний ажил, үйлчилгээ үзүүлэх тусгай

[26] Мөн тэнд.

[27] Мөн тэнд.

[28] Мөн тэнд.

[29] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №8, 2013 он, Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/ 22 дугаар зүйлийн 22.1 дэх хэсэгт.

[30] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №8, 2013 он, Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/ 14 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт.

зөвшөөрлийг хуульд заасны дагуу авсан аж ахуйн нэгж, байгууллагад тээврийн хэрэгслийн зөвшөөрөл, тээвэрлэлтийн маршрут олгох үйл ажиллагааг хөнгөвчлөх, олон шат дамжлагыг багасгаж, төрийн үйлчилгээг иргэдэд хүртээмжтэй хүргэх, нөгөө талаар тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн нэгдсэн мэдээллийн сан бүрдүүлэх, тухайн бодисын эргэлтэд болон тухайн үйл ажиллагааг эрхлэгч байгууллагуудын үйл ажиллагаанд болон аюулгүй байдалд хяналт тавих зорилгоор “Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтийн бүртгэлийн програм хангамж”-ийг боловсруулж нэвтрүүлээд байна.

Хуулийн этгээд тус програмд www.eis.police.gov.mn цахим хаягаар хандаж, өөрийн нэгжийн тухай мэдээллийг санд бүртгүүлснээр тээврийн хэрэгслийн болон маршрутын зөвшөөрөл авах эрхтэй юм.[31]

ТДБТХЭХТТХ-ийн 22 дугаар зүйлийн холбогдох хэсэг хэрэгжихгүй байна. Тодруулбал, **Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн** мэдээлэлд нэвтрэх боломж байхгүй тул хяналт бүрэн хэрэгжих боломжгүй байдаг байна. Тус хуулийн хүрээнд хууль сахиулах байгууллагаас хэрэгжүүлэх хяналт нь иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангах, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулахгүй байх зорилгыг хангах ёстой. Гэвч тэсэлгээний ажил зөвшөөрөлгүй хийх, тэсрэх материалыг хууль бусаар худалдах, ашиглах, шаардлага хангаагүй агуулах, саванд хадгалах, зориулалтын бус тээврийн хэрэгслээр тээвэрлэх, зарцуулалтын тайлан хөтлөхгүй байх, ажилчдыг зохих даатгалд хамруулахгүй байх зэрэг зөрчил түгээмэл байна.[32]

Түүнчлэн тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хуулийн этгээд нь хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлэхгүй, үйл ажиллагааныхаа талаар зохих журмын дагуу цаг хугацаандаа тайлагнахгүй байх зэргээр хариуцлагагүй хандах нь нийтлэг байна. Тухайлбал: Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрын 2016 онд тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийг үйлдвэрлэх тусгай зөвшөөрөл бүхий 5 хуулийн этгээдэд шалгалт хийхэд үйлдвэрийн байр, агуулахад гамшгийн эмзэг байдал, эрсдэлийн үнэлгээ хийлгээгүй, аюулгүйн бүс тогтоолгоогүй, зориулалтын агуулах, ачиж буулгах тусгай тоног төхөөрөмж, дотоодын тээврийн хэрэгсэлгүй зэрэг зөрчил илэрсэн бол 2017 оны шалгалтад хамрагдсан тэсэлгээний ажил эрхэлж байгаа 13 хуулийн этгээдийн хувьд тогтоосон хугацаанд мэдээ, тайланг ирүүлдэггүй, мөн дотоод хяналт шалгалтын нэгж, ажилтангүй, хяналтыг зохион байгуулах журамгүй үйл ажиллагаа явуулж байсан байна.[33]

Уул уурхайн ашиглалтын лицензтэй боловч тэсэлгээний тусгай зөвшөөрөлгүй компани, хувиараа ашигт малтмал олборлогч иргэд тэсрэх материалыг ашиглах сонирхол их байгаагаас хууль бус эргэлт нэмэгдэхийн зэрэгцээ тэсрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгсэл хулгайлах, хууль бусаар борлуулах, тэсэлгээ хийх, мөн иргэд баяр ёслол тэмдэглэх зорилгоор пиротехникийн хэрэгсэл ашиглах, хилээр хууль бусаар нэвтрүүлэх, зөвшөөрөлгүйгээр гар дээрээс худалдаалах зэрэг зөрчил, гэмт хэргийн гаралт буурахгүй байна. Энэ төрлийн зөрчил, гэмт хэргийн улмаас хүний эрүүл мэнд, амь нас хохирсон тохиолдол мөн цөөнгүй байна. Тухайлбал, энэ төрлийн гэмт хэрэг 2013 онд 48, 2014 онд 61, 2015 онд 48, 2016 онд 29, 2017 оны эхний 9 сарын байдлаар 21 бүртгэгдсэн байна.[34]

[31] Мэдээлэл, технологийн төвийн мэдээ. http://ict.police.gov.mn/news/content/id/706/type/78 (сүүлд үзсэн 2018.07.25).

[32] ТДБТХЭХТТХ-ийн хэрэгжилтийн талаар 2017 онд Мэргэжлийн зөвлөлийн хийсэн шалгалтын зөвлөмж. дам ишлэв. ТДБТХЭХТТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал.

[33] Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрын статистик бүртгэл, 2017 дам ишлэв. ТДБТХЭХТТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал.

[34] ЦЕГ-ын 2017 оны статистик мэдээлэл дам ишлэв. ТДБТХЭХТТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал.

Гамшгаас хамгаалах асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага хураагдсан тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийг мэргэжлийн байгууллагын хяналтын дор тэсэлгээний ажил явуулах эрх бүхий байгууллагад худалдах буюу шинэчилж сэлгэн сольж байршуулж болох ба энэ тухайгаа ТДБТХЭХТТХ-ийн 22 дугаар зүйлд заасан нэгдсэн мэдээллийн санд тухай бүр мэдэгдэх ёстой.

“Хуулийн этгээд нь тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн орлого, зарлага, үлдэгдлийн бүртгэлийг тэсэлгээний ажлын аюулгүй ажиллагааны нэгдсэн дүрмийн дагуу хөтөлж, улирал тутам тооллого явуулна”[35] гэж заасныг уул уурхайн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуйн нэгж, байгууллагууд бодитой хэрэгжүүлж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй байна. Төрийн байгууллагуудын хооронд тэсрэх бодис, тэсэлгээний материалтай холбоотой мэдээллийн санг ашиглах байдал хангалтгүй байна. Цагдаа, тагнуул, мэргэжлийн хяналт, онцгой байдлын асуудал эрхэлсэн байгууллагуудын дүн мэдээ зөрдөг, мэдээ, тайланг харилцан солилцох тогтолцоо сайн бүрдээгүй байна.[36]

Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн мэдээллийн сан бүрдүүлэх APPS програм хангамжид 2017 оны эхний хагас жилийн байдлаар, Улсын хэмжээнд тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгсэл импортлох, худалдаалах, үйлдвэрлэх, тэсэлгээний ажил, үйлчилгээ явуулах тусгай зөвшөөрөлтэй аж ахуйн нэгж, байгууллагаас 78 аж ахуйн нэгж, байгууллагын мэдээллийг цахим санд бүртгэсэн байна.[37]

Цаашид Монгол Улсад уул уурхайн салбар улам эрчимтэй хөгжиж ашигт малтмалын томоохон ордууд эдийн засгийн эргэлтэд орсноор тэсрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн хэрэглээг даган үйлдвэрлэл, импорт нэмэгдэхээр байна. Тэсэрч дэлбэрэх бодисын ашиглалт, хадгалалт, тээвэрлэлтийн хяналтыг улам чангатгах, тэсэрч, дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийг ашиглаж байгаа аж ахуй нэгжүүд нь тэсрэх материалыг үйлдвэрлэсэн, ашигласан талаарх мэдээ, тайлангаа хуулийн хугацаанд холбогдох байгууллагуудад өгөх, мэдээллийн санг ашиглалтад оруулах шаардлага тулгарч байна.

**ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ**

3.1. Үнэлэлт, дүгнэлт

Үнэлгээний ажилд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу дараах дүгнэлтийг хүргүүлж байна.

Пиротехникийн хэрэгслийн талаарх зохицуулалтын тухайд “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Пиротехникийн хэрэгслийг импортлох, хадгалах, худалдах, тээвэрлэх харилцаа болон тэдгээртэй холбогдох аюулгүй ажиллагааны горимын хэрэгжилт хангалтгүй байна. ТДБТХЭХТТХ батлагдахаас өмнө пиротехникийн хэрэгслийг практикт бүрэн ашиглаж байсан зэрэг бэрхшээл өнөө хэр шийдвэрлэгдээгүй байгаа зэргээс харж болохоор байна.

Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд пиротехникийн хэрэгслийг ашиглах явцад тавих хяналт сул байгаа нь ажиглагдав.

---

[35] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №8, 2013 он, Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/ 18 дугаар зүйлийн 18.3 хэсэгт

[36] Тэсэрч дэлбэрэх бодисын хэрэглээнд тулгамдаж буй зарим асуудал” сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл; 35 дахь тал, 2015 он, Уб.,

[37] Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн бүртгэлийн мэдээллийн сан бүрдүүлэх чиглэлээр. http://www.police.gov.mn/a/3547 (сүүлд үзсэн 2018.07.25).

Пиротехникийн хэрэгслийг тэсрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслээс ялгаатай байхаар хуульд заасан боловч түүнийг үйлдвэрлэх, импортлох, ашиглах этгээд нь хэн байх, хаанаас ямар зөвшөөрөл авахыг тодорхойлоогүй тул холбогдох дүрмээр[38]энэхүү эрхийг хувь хүнд ч олгож болохоор байна.

Түүнчлэн пиротехникийн хэрэгслийг импортлох, хадгалах, худалдах, тээвэрлэх явцад холбогдох субъектүүдийн эрх үүрэг тодорхой бус, тэнцвэртэй тогтолцоо бүрдээгүй зэрэг нь нийгэм дэх хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдлын үнэлгээ хангалтгүй гарахад нөлөөлсөн гэж үзэж байна.

Энэ хүрээнд ашиглалтын пиротехникийн хэрэгслийг ашиглах тусгай зөвшөөрлийг зөвхөн хуулийн этгээдэд олгох, иргэн болон аж ахуй нэгжид хэрэглээний пиротехникийн хэрэгслийг ямар нэгэн болзолгүйгээр ашиглуулах гэсэн саналыг дэвшүүлж байна.[39]

Хууль сахиулах байгууллагын тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд тавих хяналтын тухайд “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Хууль сахиулах байгууллагын тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд тавих хяналт хангалттай бус байна.

Мэргэжлийн зөвлөлийн үйл ажиллагааг үр нөлөөтэй, бодитой хэрэгжих нөхцөлийг бүрдүүлснээр холбогдох дүрмийн хэрэгжих түвшинг дээшлүүлэх боломжтой.

Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн асуудлаар санал, дүгнэлт гаргах үүрэг бүхий мэргэжлийн зөвлөлийн төлөөллийг томилохдоо мэргэжлийн зөвлөлд ажиллах шалгуурыг тодорхойлох шаардлагатай.

Өнөөдөр Улсын хэмжээнд тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгсэлтэй холбоотой мэдээллийн нэгдсэн сангийн тусгайлсан ажиллагаа дутагдалтай, аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэг бүхий төрийн захиргааны байгууллагуудад тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хяналт, бүртгэл тооцоо дутагдалтай, мэдээлэл харилцан солилцох тогтолцоо бүрэн хэмжээгээр бүрдээгүй, хязгаарлагдмал байна.[40]

Дээрх нөхцөл байдлаас дүгнэхэд хууль сахиулах байгууллагуудын статистик мэдээ хоорондоо харилцан зөрүүтэй байдаг ба мэдээллийг солилцох тогтолцоо нийгмийн харилцааны түвшинг ханган ажиллаж чадахгүй байна гэж дүгнэж болохоор байна. Иймд тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд тавих төрийн хяналт, бүртгэл тооцоо, судалгаа, мэдээлэл солилцох үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох, хууль сахиулах байгууллагуудын хяналт, хамтын ажиллагааг шинэчлэх, уялдаа холбоотой ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх, тэсэрч, дэлбэрэх бодис тэсэлгээний хэрэгслийг ашиглаж байгаа аж ахуй нэгжүүд мэдээ, тайлангаа хуульд заасан хугацаанд Уул уурхайн төрийн захиргааны төв байгууллага болон цагдаа, тагнуулын байгууллагад хүргүүлэх хэрэгцээ, шаардлага тулгарч байна.

### 3.2. Зөвлөмж

Үнэлгээний ажилд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу дараах зөвлөмжийг хүргүүлж байна.

Пиротехникийн хэрэгслийн талаарх зохицуулалтын тухайд “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

[38] Монгол Улсын Засгийн газрын 2006 оны 149 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралт, дам ишлэв. ТДБТХЭХТТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал.

[39] Энэ санал ТДБТХЭХТТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн танилцуулгатай давхцаж байна.

[40] “Тэсэрч дэлбэрэх бодисын хэрэглээнд тулгамдаж буй зарим асуудал” сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл 163 дахь тал, 2015 он.,

Пиротехникийн хэрэгслийг үйлдвэрлэх, импортлох, ашиглахад тавих шаардлагыг хуульчлах;

Стандарт, заавар, шаардлагыг тодорхой болгосноор зохицуулалтыг боловсронгуй болгох чиглэлээр илүүтэй анхаарах нь зүйтэй. Тухайлбал: Зааврыг Монгол хэл дээр орчуулж тухайн бүтээгдэхүүн дээр наасан байх шаардлагыг хэрэгжүүлэх боломжтой. Энэ хүрээнд гаалийн хяналт, шалгалтыг боловсронгуй болгох, уялдуулах шаардлагатай болно;

Хууль сахиулах байгууллагын тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд тавих хяналтын тухайд “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн ашиглалт, хяналттай холбоотой харилцааг зохицуулах нарийвчилсан дүрэм, журам батлах эрх шилжүүлсэн зохицуулалтыг Захиргааны ерөнхий хуультай нийцүүлэн тодорхой хуульчлах;

Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн асуудлаар санал, дүгнэлт гаргах үүрэг бүхий мэргэжлийн зөвлөлийн төлөөллийг томилохдоо тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн чиглэлээр мэргэшсэн байх, магистраас доошгүй зэрэгтэй, мэргэжилтэн ба түүнээс дээш албан тушаал эрхэлдэг байх гэсэн шаардлагыг хуульчлах;

Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгсэл импортлох, ашиглах үйл ажиллагаа эрхэлдэг аж ахуй нэгж, байгууллагын тэсэлгээний сургалт төгссөн талаарх бүртгэл судалгааг авах;

Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд тавих хяналтыг сайжруулах, хууль хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий цагдаагийн байгууллагын оролцоог нэмэгдүүлэх;

Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний бодисын эргэлт, хэрэгцээнд энэ чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуй нэгж, байгууллагын хариуцлагыг өндөржүүлэх, харуул хамгаалалтын үйл ажиллагааны нэгдсэн стандарттай болох шаардлагатай;

Хууль сахиулах байгууллагууд ажлын уялдаа холбоогоо сайжруулан тэсрэх бодис, тэсэлгээний материалтай холбоотой мэдээ, тайланг мэдээллийн сангийн цахим сүлжээг ашиглан хууль заасан хугацаанд оруулж байх;

Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийг ашиглаж байгаа аж ахуй нэгжүүд тэсрэх материалын үйлдвэрлэсэн, ашигласан талаарх мэдээ, тайланг хууль заасан хугацаанд холбогдох байгууллагад хүргүүлж, мэдээллийн санг ашиглалтад оруулах тухай зөвлөмж тус тус багтана.

**АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ**

**Хууль тогтоомж, дүрэм журам**

- Гэрээт харуул хамгаалалтын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №4, 2000 он;
- Зөрчлийн тухай хууль,Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №24, 2017 он;
- Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №1, 1992 он;
- Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №8, 2013 он;
- Засгийн газрын 2006 оны 149 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралт “Пиротехникийн хэрэгслийг импортлох, ашиглах дүрэм”;
- Засгийн газрын 2013 оны 139 дүгээр тогтоолын хавсралт “Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн асуудлаар санал, дүгнэлт гаргах үүрэг бүхий мэргэжлийн зөвлөлийн дүрэм”;
- Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын 2016 оны 22 дугаар тушаалын 1 дүгээр хавсралт “Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтийн асуудлаар санал, дүгнэлт гаргах үүрэг бүхий Мэргэжлийн зөвлөлийн ажиллах журам, бүрэлдэхүүн батлах тухай”;
- Цагдаагийн ерөнхий газар, Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрын дарга нарын хамтарсан 2015 оны А/32/231 дүгээр тушаалаар баталсан “Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн тээвэрлэлтийн үед мөрдөх аюулгүй ажиллагааны журам”;
- Нийслэлийн Засаг даргын 2009 оны 662 дугаар захирамж;
- Нийслэлийн ИТХ-ын тэргүүлэгчдийн 2011 оны 27 дугаар тогтоол.

**Бусад эх сурвалж**

- ТДБТХЭХТТХ-ийн хэрэгжилтийн талаар 2017 онд Мэргэжлийн зөвлөлийн хийсэн шалгалтын зөвлөмж;
- ТДБТХЭХТТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал;
- “Тэсэрч дэлбэрэх бодисын хэрэглээ түүнд тавигдах шаардлага” сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл; 2014 он, УБ.,
- Тэсэрч дэлбэрэх бодисын хэрэглээнд тулгамдаж буй зарим асуудал” сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл; 2015 он, УБ.,
- ТЕГ-ын 2017 оны 12 дугаар сарын 28-ны өдрийн 01/1652 дугаартай албан бичиг;
- ЦЕГ-ын 2017 оны статистик мэдээлэл.

**Цахим эх сурвалж**

- Мэдээлэл, технологийн төвийн мэдээ.

http://ict.police.gov.mn/news/content/id/706/type/78

- Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн бүртгэлийн мэдээллийн сан бүрдүүлэх чиглэлээр.

http://www.police.gov.mn/a/3547

- Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгсэлтэй холбоотой хууль, эрх зүйн орчин, хэрэгжилт.

http://www.mnb.mn/i/142993

- Пиротехникийн хэрэгслийн аюулгүй байдлын хяналт шалгалт явагдаж байна.

http://www.control.mn/i/13805#.W5OF_egzYdU (сүүлд үзсэн 2018.08.10)

- “Пиротехникийн хэрэгсэл” арга хэмжээ үргэлжилж байна.

http://old.eagle.mn/content/read/10133.htm

---o0o---

# ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## УДИРТГАЛ

Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал” /цаашид “Аргачлал” гэх/-ын дагуу үнэлгээ хийв.

Үнэлгээ хийх ажлын зорилт нь Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн явц дахь ололтыг бататгах, түүний хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, гарч байгаа хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж байгаа эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэх, цаашид тухайн хуулийг зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлоход орших бөгөөд төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шатны дагуу гүйцэтгэлээ.

Үнэлгээг Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны захиалгаар Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн гүйцэтгэв.

## ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН

### НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

#### 1.1. Үнэлгээ хийх үндэслэл

Улсын Их Хурлаас 1997 онд батлсан Төрийн бус байгууллагын тухай хууль /цаашид “ТББтХ” гэх/ иргэний эвлэлдэн нэгдэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийн хэрэгжилтэд бодитой хувь нэмэр оруулсан билээ. Хууль хэрэгжсэнээс хойш 6 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон боловч зарчмын шинжтэй, томоохон өөрчлөлт хийгдээгүй байна.

Иргэний нийгмийн хөгжлийн явцад ТББтХ өнөөгийн хөгжлийн түвшинд нийцэхгүй болсон, зөрчил хийдэлтэй, хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байгаа талаарх нийтлэг дүгнэлтийг холбогдох судалгаа, эх сурвалжид дурдах болжээ. Тухайлбал, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс 2013 онд гүйцэтгэсэн “Төрийн бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал” судалгаанд ТББтХ нь нийгмийн хөгжлийг бүрэн дэмжиж, системийг байх ёстой агуулгаар нь авч үзээгүй ба байгууллагын харилцааг хэт зохицуулсан хууль болсон гэж дүгнэсэн. Мөн тус судалгаагаар нийтийн эрх ашгийн төлөө, хүний эрхийг хамгаалах, төрд хяналт тавих сөрөг хүчин байх чиг үүрэг бүхий ТББ-ын чадавхийг бэхжүүлэх асуудал тулгамдаж байгааг онцолжээ.

Түүнчлэн иргэний нийгмийн байгууллагын зүгээс тус хуулийг өөрчлөх, шинэчлэх талаар судалгаа хийж, хуулийн төсөл боловсруулсан байдаг.[2]

Аргачлалын 3.2.2-т “Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад түүний зохицуулалт бодит байдалтай нийцээгүй, тухайн харилцааг зохицуулах боломжгүй, эсхүл нийгмийн харилцааны өөрчлөлт, хөгжлөөс хоцорсон, зайлшгүй зохицуулах ёстой харилцааг хамарч зохицуулаагүй, эсхүл тэдгээрээс улбаалсан сөрөг үр дагавар бий болсон бол”, 3.2.4-т “нийгмийн бүлэг, төрийн бус байгууллага хуулийн хэрэгжилттэй

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Б.Гончигсумлаа, М.Очирбат, Г.Халиунаа нар хамтран гүйцэтгэв.

[2] 2010 онд Нээлттэй нийгэм форумаас ТББтХ-ийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал, ТББтХ-ийн төслийг боловсруулсан байна. https://www.forum.mn/p_pdf.php?obj_id=_3726. Сүүлд үзсэн: 2018.03.27-ны өдөр.

холбоотой тодорхой асуудлаар түүнийг өөрчлөх, шинэчлэх, эсхүл хүчингүй болгох талаар үндэслэл бүхий санал гаргасан бол" хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд үнэлгээ хийх тухай тус тус заасан. Дээрх нөхцөл байдлыг үндэслэн ТББтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх шаардлагатай гэж үзлээ.

Үнэлгээг хийх явцад судалгаанд хамрагдсан мэргэжилтэн, судлаачид ТББтХ-ийг шинэчлэх шаардлагатай хэмээн үзсэнийг дараах графикаас харж болно.

*График 1*




*/Судалгааны хүрээнд хамрагдсан Татварын ерөнхий газар, Оюуны өмч, улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын холбогдох мэргэжилтэн, төрийн бус байгууллагуудын төлөөлөл, судлаач нарын байр суууриас/*

**1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ**

Үнэлгээ хийх хүрээ нь агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой бөгөөд хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг судлах явцад нөлөөлөл үзүүлэх хамгийн чухал зохицуулалтыг тодорхойлоход чиглэгддэг.[3]

Судалгааг гүйцэтгэхдээ хуулийн бүхий л зүйл, заалтад хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ хийх нь үнэлгээний ач холбогдлыг бууруулах тохиолдол гардаг. Өөрөөр хэлбэл хэлбэрийн төдий, тулгамдсан асуудалгүй зохицуулалт бүрт үнэлгээ хийснээр судалгааны хүрээ хэт өргөн, судалгааны обьект тодорхойгүй, нуршуу болдог.

Иймд ТББтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ хуулийн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд голлох нөлөө үзүүлэхүйц, тулгамдаж буй асуудалд холбогдох зохицуулалтуудыг сонгохыг зорьлоо.

ТББтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх хүрээг тогтоохдоо судалгааны баг хууль тогтоомжийг судалж, холбогдох тайлан, үнэлгээг ашиглахын зэрэгцээ хуулийг хэрэгжүүлэгч болон энэ хуулиар хууль ёсны эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөх бүлгийн зарим төлөөлөл, холбогдох субьектын дунд урьдчилсан тандан судалгаа явуулсан болно. Тус судалгааны явцад төрийн бус байгууллагын ангилал тодорхойгүй, ач холбогдол бага, ил тод байдал хангалтгүй, санхүүгийн хяналт сул зэрэг нөхцөл байдал тулгамдсан шинжтэй байгаа тул дараах зохицуулалтад үнэлгээ хийхээр сонгон авсан болно.

Үүнд:

- Төрийн бус байгууллагын төрөл, ангилалтай холбогдох асуудлын хүрээнд:

ТББтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэг болон 5 дугаар зүйлийн 5.6 дахь хэсэг

- Төрийн бус байгууллагын ил тод байдал, төрийн шийдвэр гаргах ажиллагаан дахь ТББ-ын оролцоотой холбогдох асуудлын хүрээнд:

[3] Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал. 3.3.1 дэх хэсэг.

ТББтХ-ийн 5 дугаар зүйлийн 5.5 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 9.5, 9.6 дахь хэсэг

- Төрийн бус байгууллагын санхүүжилт, орлого, татвартай холбоотой асуудлын хүрээнд:

ТББтХ-ийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1, 19.2, 19.3 дахь хэсэг.

1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт

Үнэлгээний хүрээ, онцлогоос хамааран аргачлалын 3.1-т дурдсан шалгуур үзүүлэлтээс нэг буюу хэд хэдийг сонгож болох ба тус судалгааны асуудлын хүрээ, онцлогоос хамааран дараах хоёр шалгуур үзүүлэлтийг сонгон үнэллээ. Үүнд:

1. Зорилгод хүрсэн түвшин;
2. Практикт нийцэж байгаа байдал.

ТББтХ-ийн 1 дүгээр зүйлд тус хуулийн зохицуулах харилцааг тодорхойлсон бөгөөд хууль хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж эхэлсэн үеэс уг харилцаа хэрхэн өөрчлөгдсөн, ингэхдээ хуульд заасан зохицуулалтын түвшинд хүрсэн эсэхийг тодруулах зайлшгүй шаардлагатай байна. Иймд “зорилгодоо хүрсэн түвшин” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгох нь ач холбогдолтой.

ТББтХ 1997 онд батлагдсанаас хойш 21 жил хэрэгжиж байна. Хуулийн хэрэгжилтийн явцад практикт гарч буй хүндрэл бэрхшээлийг тодорхойлж, тэдгээрийг хэрхэн шийдвэрлэх арга замыг судлах шаардлагатай тул “практикт нийцэж байгаа байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгож авлаа.

**1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр**

Судалгааны явцад дараах харьцуулалтын аргаас “Байх ёстой болон одоо байгаа”, “Тохиолдол судлах*” хэлбэрийг* ашиглав. Үүнд:

- **Байх ёстой болон одоо байгаа.** ТББтХ-ийн зохицуулалт, түүний хэрэгжилт нь орчин үеийн хөгжлийн чиг хандлагатай нийцэж байгаа эсэх болон сайжруулах шаардлагатай зохицуулалтыг илрүүлэн онцолж, байх ёстой түвшинд харьцуулан дүгнэлт гаргах нь судалгааны явцад ач холбогдолтой байна.
- *Хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойших.* ТББтХ 1997 онд батлагдсанаар энэ төрлийн харилцааг хуулиар зохицуулах болсон. Тус хууль нийгмийн харилцаанд олон өөрчлөлт, шинэлэг ойлголтыг бий болгосон боловч хууль батлагдсанаас хойш 20 жил буюу багагүй хугацаа өнгөрсөн тул хуулиар зохицуулагдаж буй харилцааг зохих хэмжээнд төлөвшсөн гэж үзэж болно. Иймд энэхүү харьцуулалтын хэлбэрийг сонгох нь оновчтой биш юм.
- *Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших.* Энэхүү харьцуулалтын хэлбэрийг хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойших харьцуулалтын хэлбэртэй адил шалтгаанаар сонгох нь ач холбогдолгүй гэж үзсэн.
- ***Тохиолдол судлах.*** Тус хуулийн хэрэгжилтийн явцад тулгамдаж буй хүндрэл, бэрхшээлийг бодит тохиолдлыг үнэлэх замаар судлах нь ач холбогдолтой.

**1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох**

Шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр ТББтХ-иас сонгон авсан хэсэгт тохируулан дараах таамаглал дэвшүүлж, асуулт боловсруулав.

**Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:**

1. ТББтХ-ийн 5 дугаар зүйлийн 5.5 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 9.5, 9.6 дахь хэсэг буюу төрийн бус байгууллагын ил тод байдал, төрийн шийдвэр гаргах ажиллагаан дахь ТББ-ын оролцоотой холбогдох зохицуулалт зорилгодоо хэр хүрсэн бэ?

2. ТББтХ-ийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1, 19.2, 19.3 дахь хэсэг буюу Төрийн бус байгууллагын санхүүжилт, орлого, татвартай холбогдох зохицуулалт зорилгодоо хэр хүрсэн бэ?

**Практик нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:**

1. ТББтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1, 5.6 дахь хэсэг буюу төрийн бус байгууллагын төрөл, ангилалтай холбогдох зохицуулалт практикт хэр нийцсэн бэ?

2. ТББтХ-ийн 5 дугаар зүйлийн 5.5 дэх хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 9.5, 9.6 дахь хэсэг буюу төрийн бус байгууллагын ил тод байдал, төрийн шийдвэр гаргах ажиллагаан дахь ТББ-ын оролцоотой холбогдох зохицуулалт практикт хэр нийцсэн бэ?

3. ТББтХ-ийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1, 19.2, 19.3 дахь хэсэг буюу төрийн бус байгууллагын санхүүжилт, орлого, татвартай холбогдох зохицуулалт практикт хэр нийцсэн бэ?

**1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох**

Үнэлгээ хийх шалтгаан, хүрээ, шалгуур үзүүлэлт, харьцуулалтын хэлбэр, томьёолсон шалгуур үзүүлэлт зэргийг харгалзан шаардлагатай материалыг дараах аргаар цуглуулав. Үүнд:

- **Холбогдох эх сурвалжийг ашиглах:** ТББтХ, холбогдох журам болон мэргэжлийн ном, товхимол, гарын авлага, эмхэтгэл, өгүүлэл, илтгэл, эрдэм шинжилгээ, судалгааны тайлан, статистикийн тоо баримт, судалгааны хүрээнд албан бичгээр ирүүлсэн тоо баримт, санал болон хэвлэл мэдээллийн эх сурвалж;
- **Холбогдох субьектээс ярилцлага, судалгаа авах:** Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн хэрэгжилтэд шууд болон шууд бус байдлаар холбогдох этгээд болох Татварын ерөнхий газрын мэргэжилтнүүд, Оюуны өмч, улсын бүртгэлийн газрын мэргэжилтнүүд, төрийн бус байгууллагын төлөөлөлтэй тус тус ярилцлага хийж, тэмдэглэл хөтлөв. Холбогдох байгууллагаас үйл ажиллагааны тайлан, судалгаа, бусад мэдээлэл (тухайн байдлын чанарын үзүүлэлт)-ийг гаргуулан авч үнэлгээнд ашиглав.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Үнэлгээг хийхдээ Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн гүйцэтгэсэн төрийн бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтад холбогдох дараах судалгааны тайланг ашигласан болно. Үүнд:

- Төрийн бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал. (2014 он);
- Төрийн бус байгууллагад төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх нь. (2013 он);
- Төрийн бус байгууллагын татварын эрх зүйн асуудал. (2015 он).

ТББтХ, түүний бүлэг, зүйл, хэсэг, заалтын хэрэгжилтэд дүн шинжилгээ хийхэд тохиромжтой байх үүднээс өгүүлэл, ярилцлага зэрэг нийтлэгдсэн эх сурвалжийг ашиглав.

Түүнчлэн үнэлгээг гүйцэтгэхдээ эрх бүхий субьекттэй ярилцлага хийх, судалгаа авах, холбогдох материал гаргуулах зэрэг хэлбэрийг хэрэглэсэн. Тухайлбал, Татварын ерөнхий газрын мэргэжилтнүүд, Монголын Эмнести Интерншейшнл, Хүний эрх хөгжил төв, Захиргааны шинэ санаачилга, Ардчиллын боловсрол төв зэрэг ТББ-ын төлөөлөлтэй ярилцлага зохион байгуулж судалгаа авлаа.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.legal.mn

**ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Энэхүү үе шатанд судалгааны явцад сонгосон шалгуур үзүүлэлтээр ТББтХ-ийн холбогдох хэсэгт үнэлгээ хийв. Үнэлгээний тайланг боловсруулж, үнэлгээний үр дүнг нэгтгэн, зөвлөмж гаргав.

**“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал**

ТББ-ын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлд “Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээгээр тодорхойлсон хүний эрхийг хэрэгжүүлэх зорилгоор иргэд эвлэлдэн нэгдэх, төрийн бус байгууллагыг үүсгэн байгуулах болон төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаатай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино” хэмээн заасан байна. Тус хуулийн зорилго нь иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх, ингэхдээ хэсэг бүлгээр нэгдэн бие даасан субьект байгуулж болох бөгөөд түүгээрээ дамжуулан эрхээ эдлэх боломжийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн байна.

Гэвч судалгааны явцад ТББтХ-ийн зохицуулалтууд бүхэлдээ уг зорилгод нийцэж байгаа эсэх, нөгөө талаас тухайн байгууллагын үйл ажиллагаа нь зорилгоосоо хазайх, өөр чиглэлийг эрхэмлэх явдал практикт гарч байгааг анхаарах хэрэгтэй.

**“Практикт нийцсэн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал**

Судалгааны хүрээнд ТББтХ-ийн сонгон авсан зүйл, хэсэг практикт нийцэж буй эсэх, хэрхэн хэрэгжиж байгаа, тэдгээр зохицуулалтын эерэг болон сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй хүндрэл, бэрхшээлийг тодорхойлохыг зорилоо.

**3.1. Төрийн бус байгууллагын төрөл, ангилалтай холбогдох асуудлын хүрээнд хийсэн үнэлгээ**

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1.*** *ТББтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсгийн зохицуулалт практикт хэр нийцсэн бэ?*

| |
|---|
| **3 дугаар зүйл. Хуулийн үйлчлэх хүрээ** |
| 1.Энэ хууль нам, үйлдвэрчний эвлэл, сүм хийдээс бусад төрийн бус байгууллагад хамаарна. |

Оюуны өмч, улсын бүртгэлийн газраас авсан мэдээллээр 2017 оны 9 дүгээр сарын байдлаар Монгол Улсын хэмжээнд 17763 төрийн бус байгууллага бүртгэлтэй байна.[4] Эдгээрээс “нийгэмд үйлчилдэг” төрийн бус байгууллагын тоо 87 хувийг эзэлж байгаа бол үлдсэн 13 хувийг гишүүддээ үйлчилдэг төрийн бус байгууллага эзэлж байна. Үүнээс үзэхэд нийгэмд үйлчилдэг төрийн бус байгууллагын тоо дийлэнх хувийг эзэлж байна.

ТББтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт хуулийн үйлчлэл хамаарахгүй ашгийн бус байгууллагын төрөлд “нам, үйлдвэрчний эвлэл, сүм хийд” зэргийг заасан. Үүнээс үзэхэд төрийн бус байгууллагын үйлчлэлд дээрх гурван төрлийн байгууллагаас бусад төрөл хамаарахаар хуульчлагдсан нь харагдаж байна.

Холбогдох хууль тогтоомжийг авч үзвэл Улс төрийн намын тухай /2005 он/, Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай /1993 он/, Үйлдвэрчний эвлэлүүдийн эрхийн тухай /1991 он/ хуулиуд батлагдсан төдийгүй ашгийн бус байгууллагын чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулах дараах бие даасан ашгийн бус байгууллагын тухай хууль байдаг. Тухайлбал, Монголын улаан загалмай нийгэмлэгийн эрх зүйн байдлын тухай /2000 он/, Худалдаа, аж үйлдвэрийн танхимын тухай /1995 он/, Нотариатын тухай /2011 он/, Боловсролын тухай /2002 он/, Эрүүл мэндийн тухай /2011 он/, Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай /2012 он/ зэрэг хуулиуд болно. Эдгээр хуулийн

[4] Оюуны өмч, Улсын бүртгэлийн газар энэхүү судалгааны хүрээнд ирүүлсэн төрийн бус байгууллагын талаарх мэдээллийг боловсруулж ангилав. Дэлгэрэнгүйг хавсралт 1-ээс үзнэ үү.

агуулга, үзэл баримтлалаас үзэхэд нийтлэг байдлаар ашгийн бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтыг тодорхойлсон байна. Энэ нь нэг талаас 1997 онд батлагдсан “Төрийн бус байгууллагын тухай” хуулийн үйлчлэлд хамаарах боловч практикт энэ нь зөрчилтэй хэвээр байна.

Нөгөө талаар Иргэний хуульд “Иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцогч нь иргэн, хуулийн этгээд, хуулийн этгээдийн эрхгүй байгууллага байна.”[5], “Хуулийн этгээд нь ашиг олох зорилготой ашгийн төлөө, хууль буюу дүрэмд заасан зорилготой, ашгийн төлөө бус байж болно.”[6] хэмээн хуулийн этгээдийн төрлийг тодорхойлжээ.

Энэхүү заалтын дагуу ашгийн төлөө хуулийн этгээдэд нөхөрлөл, компани хамаарах бөгөөд тусгайлсан хууль батлагдсан. Харин ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг холбоо, сан, хоршооны хэлбэрээр байгуулах тухай заасан боловч эдгээр хуулийн этгээдийн хэлбэрт яг ямар байгууллага хамаарах, зохион байгуулалтын хувьд ямар хэлбэр, төрөлтэй байх нь тодорхойгүй байсаар байна. Үүнээс үүдэн иргэний нийгмийн байгууллага, ашгийн бус байгууллага, төрийн бус байгууллага зэрэг адил төстэй нэр томьёо бий болж, улмаар хууль зүйн хувьд давхардал, хийдэл бий болох болон хуулийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж болохоор байна.

Түүнчлэн Иргэний хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.3 дахь хэсэг “холбоо, сангийн эрх зүйн байдлыг хуулиар тогтооно” гэж заасан боловч эдгээрийг зохицуулсан хууль гараагүй байна. Тиймээс “ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд” гэдэгт Иргэний хуульд заасан холбоо, сан, хоршоог хамааруулан авч үзэх, эсхүл тусгайлсан хуулиар зохицуулагддаг бусад байгууллагыг хамааруулан авч үзэх тухайд ч мөн эрх зүйн зохицуулалт тодорхойгүй юм.[7] Үүнээс үүдэн ТББтХ-ийн төрөл, хэлбэрийг тодорхойлохдоо хууль тогтоогчид 1/ Холбоо ба сангийн тухай бие даасан хуулиудыг батлан гаргах; 2/ эсхүл иргэний хуульд нийцүүлэн “ашгийн бус байгууллагын тухай” агуулга бүхий нэршлээр уг хуулийн агуулга концепцыг өргөжүүлэн хуульчлах хувилбарын аль тохирохыг сонгож хуулийн төслийг боловсруулах шаардлагатай болох нь харагдаж байна.

Төрийн бус байгууллагыг ангилан төрөлжүүлэх нь тухайн харилцааг нарийвчлан зохицуулах, ялгамжтай авч үзэхэд дөхөм болдог. Гадаад орны туршлагаас авч үзвэл БНУУ, БНХАУ-д төрийн бус байгууллагыг нийгэмд үйлчилдэг болон гишүүддээ үйлчилдэг гэж хоёр ангилдаг бөгөөд алинд хамаарахаас шалтгаалан орлого, татварын ялгамжтай эрх зүйн дэглэм үйлчлэх боломжийг хуулиар бий болгосон байна.[8] Монгол Улсад ч нэгэн адил ТББтХ-иар төрийн бус байгууллагыг гишүүдээ үйлчилдэг болон нийгэмд үйлчилдэг төрийн бус байгууллага хэмээн ангилдаг.[9] Гэвч Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хууль дээрх ТББ-ын ангиллыг харгалзахгүйгээр нийтэд нь уг хуульд хамруулаагүй бөгөөд ТББ-ын ангилал татвар ялгамжтай оногдуулах үндэслэл болох эсэх талаар нарийвчлан зохицуулаагүй тул цаашид гарах үр дагавар тодорхойгүй байна.

Мөн Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн хамрах хүрээнд түүнийг оновчтой нэрлэх асуудал тавигддаг. Монгол Улсад ашгийн төлөө бус байгууллагын талаарх ойлголтыг “Төрийн бус байгууллага” хэмээн нэрлэсэн нь орчуулгын хувьд оновчгүй байх магадлалтай бөгөөд ““Non government organization” гэх утга нь “Засгийн газрын бус байгууллага” гэсэн утгыг илүү илэрхийлж байна. Нөгөө талаар Монгол Улсын

[5] Иргэний хууль, 7 дугаар зүйлийн 7.1 дэх хэсэг.

[6] Иргэний хууль, 25 дугаар зүйлийн 25.2 дахь хэсэг.

[7] Төрийн бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал. Лавлагаа, ХЗҮХ. УБ.,2013 он, 14 дэх тал.

[8] Төрийн бус байгууллагын татварын эрх зүйн асуудал. Бодлогын судалгаа, ХЗҮХ. УБ.,2015 он, 33 дахь тал.

[9] Төрийн бус байгууллагын тухай хууль, 4 дүгээр зүйл.

иргэний хуульд “Төрийн бус байгууллага” гэсэн нэр томьёо тусгагдаагүй байгаа нь энэ хуулийн нэршлийг дахин авч үзэх хэрэгтэй байгааг харуулж болох юм.[10] Иймд “Төрийн бус байгууллагын тухай” гэсэн хуулийн нэршлийг Иргэний хуульд нийцүүлэн “Ашгийн төлөө бус байгууллагын тухай” гэсэн нэртэйгээр агуулга, концепцийг өргөжүүлж хуульчлах нь оновчтой байж болох юм. Дээрхээс дүгнэж үзэхэд Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн заалт практикт хэрэгжих боломжгүй буюу энэ заалтыг уг хуулийн үзэл баримтлалтай нийцүүлэн нэмэлт, өөрчлөлт хийх нь зүйтэй гэсэн саналтай байна.

***<u>Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2.</u>*** *Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.6 дахь хэсгийн зохицуулалт практикт хэр нийцсэн бэ?*

Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.6 дахь хэсэгт “Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт хууль ёсоор байнга оршин суугаа гадаадын иргэд, харьяалалгүй хүмүүс Монгол Улсын хууль, олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол энэ хуульд заасан журмын дагуу төрийн бус байгууллага байгуулах буюу төрийн бус байгууллагад эвлэлдэн нэгдэж болно. “ гэж тусгасан. Үүнээс үзэхэд Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа гадаадын иргэд төрийн бус байгууллага байгуулах, мөн төрийн бус байгууллагад эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй болох нь харагдаж байна.

Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн хүрээнд гадаадын иргэн ТББ байгуулахыг дэмжих нь нэг талаас гадаадаас (санхүүжилт) хөрөнгө оруулалт авахад чухал ач холбогдолтой боловч нөгөө талаас үндэсний аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй.

Удирдлагын академийн зөвлөгөө бизнесийн төв ба Зохистой хөгжлийн жендэр төвийн хамтарсан судалгаанд[11] 1996-2000 оны хооронд ТББ-ын нийт санхүүжилтийн 93 хувийг гадаадын донор байгууллагын, үлдсэн 7 хувийг Монгол Улсын дотоодын санхүүжилтээр хийгдсэн тухай дурджээ.

Түүнчлэн Ардчиллын боловсрол төвийн 2005 онд хийсэн судалгаанд[12] “ТББ-ууд нийт санхүүжилтийнхээ 59.5%-ийг гадаадын донор байгууллагуудаас, хувь хүн болон аж ахуйн нэгж, байгууллагын хандиваас 27.9%, үйл ажиллагааны орлогоосоо 12.6%-ийг тус тус олжээ” гэж дурдсан байна. Үүнээс үзэхэд төрийн бус байгууллагын санхүүжилтийн тодорхой хэсгийг гадаадын хөрөнгө оруулалт, санхүүжилт эзэлдэг болох нь харагдаж байна. Иймд гадаадын санхүүжилт, хөрөнгө оруулалтыг нийгмийн тодорхой салбарт буюу эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг нийгмийн салбарт хөрөнгө оруулахад дэмжих нь төрд үүсэх ачаалал, зардлыг хөнгөвчлөх давуу талтай.

Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.6 дахь хэсэгт “Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт хууль ёсоор байнга оршин суугаа гадаадын иргэд, харьяалалгүй хүмүүс Монгол Улсын хууль, олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол энэ хуульд заасан журмын дагуу төрийн бус байгууллага байгуулах буюу төрийн бус байгууллагад эвлэлдэн нэгдэж болно. “ гэж тусгасан боловч практикт хэрэгжих боломжгүй байдал үүссэн. Тухайлбал, 1993 онд батлагдсан “Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай” хуулиар гадаадын иргэн “байнга оршин суугч”-ийн тухай ойлголт 2010 оны шинэчилсэн найруулгаар өөрчлөгдөж “байнга оршин

[10] Төрийн бус байгууллагын татварын эрх зүйн асуудал. Бодлогын судалгаа, ХЗҮХ. УБ.,2015 он. 19 дэх тал.

[11] Д.Сүхжаргалмаа, Төрийн бус байгууллагуудын нийгмийн салбарт хэрэгжүүлсэн төсөл, хөтөлбөрийн судалгаа, УБ, 2000 он. https://www.forum.mn/res_mat/Report_Sukhjargalmaa_mong.pdf. Сүүлд үзсэн: 2018.05.01-ний өдөр.

[12] Г.Ундрал, Б.Оюунгэрэл нар, Монголын төрийн бус байгууллагуудын дүр зураг, УБ, 2005 он.

суух” гэсэн нэр томьёо байхгүй болсон. Үүнтэй холбоотойгоор 1997 оны Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай байна.

**3.2. Төрийн бус байгууллагын ил тод байдал, төрийн шийдвэр гаргах ажиллагаан дахь ТББ-ын оролцоотой холбогдох асуудлын хүрээнд хийсэн үнэлгээ**

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1.*** *Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.5 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 9.5, 9.6 дахь хэсгийн зохицуулалт зорилгодоо хэр хүрсэн бэ? Түүний хэрэгжилтийн түвшин?*

ТББТХ-ын 5 дугаар зүйлийн 5.5 дахь хэсэг. Төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаа нь олон түмэнд ил тод байх ба түүний гишүүд болон иргэд хэн ч тухайн байгууллагын тайлантай танилцаж болно.

ТББТХ-ын 9 дүгээр зүйлийн 9.5 дахь хэсэг. Хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас гаргах шийдвэрийн төсөл боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд саналыг нь үндэслэн төрийн бус байгууллагыг оролцуулж болно.

9 дүгээр зүйлийн 9.6 дахь хэсэг. Төрийн бус байгууллага төрийн байгууллагаас гаргасан шийдвэрийн талаар байр сууриа илэрхийлж мэдэгдэл хийж болно.

***Нэг. Төрийн шийдвэр гаргах ажиллагаан дахь ТББ-ын оролцоо***

2017 оны 9 дүгээр сарын 18-ны өдрийн байдлаар Монгол Улсын хэмжээнд хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа нийт 639 хууль байна[14]. Үүнээс 18% буюу 114 хуульд ТББ-ын оролцоог хэсэгчлэн зохицуулсан заалт байгаа[15] бол иргэдийн оролцоог хэсэгчлэн зохицуулсан 105 заалт[16] байна.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөнд “төрийн зарим чиг үүргийг иргэний нийгмийн байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх бодлого баримталж, хэрэгжилтийг хангах эрх зүйн орчинг цогцоор бүрдүүлнэ.[17]” хэмээн заасан. Энэхүү зорилтыг хэрэгжүүлэхээр дараах арга хэмжээг тусгасан байна. Үүнд:

- Эрүүл мэндийн чиглэлээр үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрлийн хэрэгцээний үнэлгээ хийх, магадлан итгэмжлэх, эмнэлгийн мэргэжилтний мэргэжлийн зэрэг олгох, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх, нийгмийн эрүүл мэндийн мэдээлэл, сургалт, сурталчилгааны чиг үүргийг ТББ-ын оролцоотойгоор хэрэгжүүлэх;
- Төрийн бус байгууллагын тухай, Төрийн зарим чиг үүргийг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх тухай зэрэг багц хуулийн төслийг боловсруулах арга хэмжээ багтана.

---

[13] Тус судалгааны хүрээнд Оюуны өмч, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын 2017 оны 9 дүгээр сарын 22-ний өдрийн 8/8020 дугаартай албан бичгээр ирүүлсэн санал.

[14] http://legalinfo.mn/law/?cat=27. Сүүлд үзсэн: 2017.09.18-ны өдөр.

[15] www.legalinfo.mn цахим хуудаснаас шүүлт хийн тооцоолов.

[16] Монгол Улсын хүчин төгөлдөр хууль, холбогдох захиргааны хэм хэмжээний актад тусгасан төрийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас шийдвэр гаргах аливаа зохицуулалтын өнөөгийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн үнэлгээ. Судалгааны тайлан. “Иргэдийн оролцоо” төсөл. УБ.,2016 он. 14 дэх тал.

[17] Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө, 5.1.19 дэх хэсэг.

Мөн “Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030”-д Монгол Улс 2030 онд хөгжлийн бодлогоо бүх түвшинд хэрэгжүүлэх чадвартай, авилгаас ангид, иргэдийн оролцоог хангасан, мэргэшсэн тогтвортой засаглал төлөвшсөн байна, уг үзэл баримтлалыг амжилттай хэрэгжүүлэх нэг үндсэн нөхцөл нь тогтвортой засаглал мөн[18]. Тогтвортой засаглалыг хангахдаа төвлөрлийг сааруулж, шийдвэр гаргахад бүх талын оролцоог хангах зарчмыг баримтлан үйл ажиллагаа явуулах ба эцсийн зорилго нь төрийн бүх шатны байгууллагын удирдлагын манлайллыг дээшлүүлэх, бүх нийтийн оролцоо, төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг хангасан ил тод, хариуцлагатай засаглалыг үндэсний болон орон нутгийн түвшинд бүрдүүлнэ гэж тусгажээ.

Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.6 дахь хэсэгт “Шаардлагатай бол нам, олон нийтийн байгууллага, хувийн өмчийн аж ахуйн нэгжийн удирдлагын хүсэлтийг үндэслэн тэдгээрийн мэдээллийг хэлэлцэж болно”[19], “Засгийн газар нь олон нийтийн байгууллагаас улс орныг хөгжүүлэх, төр нийгмийн байгууллагыг бэхжүүлэх, төрийн бодлого, хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангахад тус дөхөм үзүүлэх талаар гаргасан санал, санаачилгыг дэмжих шаардлагатай арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх талаар тэдгээр байгууллагатай харилцан ажиллана”[20] гэж заасан байна. Энэ утгаараа Монгол Улсын бүх төрийн захиргааны төв байгууллагын стратеги, бодлого зохицуулалтын хэрэгцээнд ТББ-ыг хамруулсан байдаг. Яам нь сайдын эрхлэх асуудлын хүрээний тодорхой чиглэлээр үйл ажиллагаа эрхэлдэг төрийн бус байгууллагад нийтлэг зорилтыг хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлнэ[21], Яам нь хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгж, байгууллагын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалахтай холбогдсон нийтлэг асуудлаар тэдгээрийн улсын чанартай холбоо, нийгэмлэг зэрэг нэгдлээр нь дамжуулан тодорхой асуудлаар шууд харилцана[22] гэж заажээ. Засгийн газар, яамдын эрх зүйн байдал, бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах бүтцийг үзэхэд иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагатай зөвлөлдөх, идэвхтэй оролцоог дэмжихэд чиглэсэн ямар нэгэн зохицуулалт одоогоор алга байна.

Барилгын тухай хуульд “иргэн, төрийн бус байгууллага барилга байгууламжийн норм, нормативын баримт бичиг санал өгч болно”[23] гэж заасан нь олон нийтийн оролцоог шийдвэр гаргах түвшинд санал өгөх байдлаар хангаж өгсөн заалт болсон. Норм стандарт бол тухайн зүйлийнхээ цаашид ямар байдалтай байхыг тогтоож өгдөг билээ. Үүнийг батлах ажиллагаанд олон нийтийн саналыг авч тусгаж болно гэж заасан нь шийдвэр гаргах түвшинд ТББ-ын оролцоог хангах нэг эрх зүйн үндэс болсон байна. Монголын барилгын салбарын мэргэжлийн холбоод 2011 онд үйл ажиллагаагаа нэгтгэн, төрийн байгууллагатай нэгдмэл байдлаар харилцах зорилгоор “Барилгын хөгжлийн үндэсний нэгдсэн төв” ТББ-ыг байгуулах болсон. Тус төвд 11 ТББ нэгдэж, төрийн болон орон нутгийн түвшинд үйл ажиллагаагаа явуулж байна.

Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуульд “Зөвлөлдөх зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд тухайн асуудлаар мэргэшсэн, хараат бус, мэдлэг, туршлага бүхий хорин нэгэн насанд хүрсэн Монгол Улсын иргэн, эрдэмтэн, судлаач, хувийн хэвшлийн болон тухайн чиглэлийн төрийн бус байгууллагын төлөөллийг оруулна”[24] гэж заасан.

[18] Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 19 дүгээр тогтоолын хавсралт “Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030”, 2.4 дэх хэсэг.

[19] Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль. 7 дугаар зүйлийн 7.6 дахь хэсэг.

[20] Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль, 28 дугаар зүйлийн 28.3 дахь хэсэг.

[21] Монгол Улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль, 22 дугаар зүйлийн 22.5 дахь хэсэг.

[22] Монгол Улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль, 22 дугаар зүйлийн 22.6 дахь хэсэг.

[23] Барилгын тухай хууль, 36 дугаар зүйлийн 36.3 дахь хэсэг.

[24] Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль, 8 дугаар зүйлийн 8.3 дахь хэсэг.

Ингэснээр шийдвэр гаргах явцад иргэд олон нийтийн санаа бодлыг харгалзан үзэх үндэслэл бүрдсэн хэдий ч энэхүү заалт уг хуульд заагдсан тодорхой чиглэлийн асуудалд хамааралтай байгаа учраас хэт явцуу хүрээг хамаарч байгаа юм.

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд "Төрийн болон төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэн тухайн шатны хуралд, сум, дүүрэг, баг, хорооны хурал зохих дээд шатны хуралд асуудал хэлэлцүүлэхээр санал дэвшүүлж болно"[25] гэж заасан нь мөн л төлөөллийн байгууллагаараа дамжуулан шийдвэр гаргах түвшинд олон нийтийн оролцоог хангасан эрх зүйн зохицуулалт болж өгсөн. Гэвч баг, хорооны хурал зарлахад мэдээлэлгүй байсан зэрэг шалтгааны улмаас хурлын ирц төдийлөн хангалтгүй байдаг. Иргэд асуудлаа шийдвэрлүүлэхээр хаана хэрхэн хандах талаар анхан шатны мэдээлэлгүй байдаг учраас ТББ-ыг энэхүү үйл ажиллагаанд татан оролцуулах нь чухал юм.

Хот байгуулалтын тухай /шинэчилсэн найруулга/ хуульд "Хэсэгчилсэн ерөнхий төлөвлөгөө нь тухайн хот, тосгоны хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөнд үндэслэсэн дүүрэг, хороолол, бичил хороолол, талбайн өндөржилт, зай хэмжээ, инженерийн шугам сүлжээний шийдэл, ногоон байгууламж, орчны тохижилтын төлөвлөлтийн норм ба дүрмийн шаардлагыг хангасан, иргэдийн оролцоотой төлөвлөгдсөн байна"[26], "Хот төлөвлөлтийн үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоотой төлөвлөлтийн зарчмыг тусгаж ажиллана"[27] гэж зааснаар иргэд, олон нийт өөрийн амьдрах таатай орчинг бүрдүүлэх асуудалд мөн шууд хэлбэрээр оролцох эрхтэй болсон хэдий ч бодит байдал дээр ард иргэдийг бухимдуулсан үйл ажиллагаа өдөр тутам гарсаар байна.

Монгол Улсад төрийн аливаа шийдвэр гаргах түвшинд олон нийт оролцох хамгийн наад захын оролцоо нь өөрийн төлөөллөө сонгох эрх юм. Төлөөлөгч сонгох үйл явц хэрхэн шударга, үнэн бодитой явагдаж буйг хянах хяналтын үйл ажиллагаанд олон нийтийн оролцоог хангаж өгсөн нь нэлээд сайшаалтай. Тухайлбал, Сонгуулийн тухай хуульд "Төрийн хэргийг удирдахад иргэдийг оролцуулах дүрмийн үүрэг, зорилт бүхий төрийн бус байгууллага сонгуулийн төв байгууллагаас тогтоосон журмын дагуу сонгуулийн байгууллага, сонгуульд оролцогч бусад байгууллага, албан тушаалтан сонгуулийн хууль тогтоомжийг хэрхэн биелүүлж байгаад хяналт шинжилгээ /мониторинг/ хийх, ажиглалт хийх, сонгогчийн боловсрол, мэдлэгийг дээшлүүлэх, сонгогчид эрхээ эдлэхэд нь аргачилсан туслалцаа үзүүлэх зэргээр сонгуулийг хуулийн дагуу, шударгаар явуулахад дэмжлэг үзүүлэх, сургалт зохион байгуулах эрхтэй"[28] гэсэн заалт юм. Энэ нь иргэд, олон нийтийн оролцоог мөн л дэмжсэн зохицуулалт болжээ. 2017 онд явагдсан УИХ, Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн ажиллагаанд ТББ-ын оролцоо нэмэгдсэн нь ажиглагдаж байв.

Аливаа үйл ажиллагаа явуулахад төлөвлөлт нэн тэргүүний асуудал болдог. Улс орны хөгжлийг тодорхойлох, төлөвлөх үйл хэрэгт олон нийт оролцох оролцоог Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуулиар зохицуулж өгсөн байна. Тус хуульд "Засгийн газар Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлалын төслийг төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага, төрийн бус байгууллага, эрдэм шинжилгээ, судалгааны байгууллага, мэргэжлийн холбоод, хувийн хэвшил, иргэдийн оролцоог ханган боловсруулна"[29] гэж заажээ. Монгол Улсын хөгжлийн

[25] Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 24 дүгээр зүйлийн 24.2 дахь хэсэг.

[26] Хот байгуулалтын тухай хууль, 12 дугаар зүйлийн 12.5 дахь хэсэг.

[27] Хот байгуулалтын тухай хууль, 17 дугаар зүйлийн 17.1 дэх хэсэг.

[28] Сонгуулийн тухай хууль, 5 дугаар зүйлийн 5.5 дахь хэсэг.

[29] Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хууль, 7 дугаар зүйлийн 7.3 дахь хэсэг.

асуудалд оролцохоосоо илүүтэйгээр аль нэг бүлгийн эрх ашиг зөрчигдөж буй асуудлаар ТББ-ууд төр засагт хандах үзэгдэл элбэг байна.

Хууль батлах нь УИХ-ын үүрэг бөгөөд хуулийг боловсруулах нь олон шат дамжлагатай, нарийн төвөгтэй үйл явц юм. Олон нийтийн оролцоог хамгийн ихээр дэмжиж өгсөн эрх зүйн акт бол Хууль тогтоомжийн тухай /шинэчилсэн найруулга/ хууль юм. Тухайлбал "хуульд эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх иргэн, хуулийн этгээдийн төлөөлөл, олон нийтээр хууль тогтоомжийн төслийг хэлэлцүүлж, санал авах"[30], "Хууль тогтоомжийн төсөлд холбогдох төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн болон судалгааны байгууллагын саналыг авах"[31], "хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах явцад холбогдох төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн болон судалгааны байгууллага, шинжээч, эрдэмтэн, иргэн, хуулийн этгээдээс санал авч, төсөл боловсруулахад харгалзан үзнэ"[32] гэсэн заалтууд бий.

2013 онд Улс төрийн боловсролын академиас хийсэн судалгаагаар иргэдийн оролцоог дүгнэхдээ иргэдийн төрийн үйл ажиллагаанд шууд оролцох эрх нь өнөөдрийн байдлаар ИТХ, УИХ, Ерөнхийлөгчийн сонгуульд оролцох, баг хорооны ИНХ-д оролцох, ард нийтийн санал асуулгад оролцох, мөн дээрх байгууллагуудад сонгогдох эрхээр хуульчлагдсан байна. Гэтэл бодит байдал дээр ард нийтийн санал асуулгын тухай хуулийг баталснаас хойш нэг ч хэрэглээгүй, иргэдийн сонгох болон сонгогдох эрх зөрчигдөх байдал гарсаар байна. Иргэд төлөөллийн байгууллага болон төлөөлөгчдөөр дамжуулан оролцох боломжийн тухайд эдгээр хуулиудад иргэдийн төлөөллийн байгууллага болон төлөөлөгчдийн эрх хэмжээг хуульчилсан заалт голдуу байгаагаас тэдгээрийн үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог хангаж ажиллахтай холбоотой зохицуулалт маш бага байна. Гэхдээ ТББ-ын түншлэл ЗГ-тай хамтран ажиллаж байгаа нь сайшаалтай гэж дүгнэж байсан бол 2015 онд батлагдсан Хууль тогтоомжийн тухай хууль боловсруулах явцад иргэд, олон нийт хуулийн төсөл боловсруулах үйл ажиллагаанд шууд оролцохоор заасан нь төрийн аливаа шийдвэрт өөрсдийн дуу хоолойг хүргэх хамгийн таатай эрх зүйн орчин бүрдүүлсэн юм.[33] Гэвч төр болон иргэд, олон нийтийн эргэх холбоо сул байгаа тул хуулийн хэрэгжилтийг сайн байгаа гэж дүгнэх боломжгүй[34] юм.

Хууль нийтийн эрх ашгийг хангахад чиглэсэн байх боловч түүнд шууд өртөж буй өөрөөр хэлбэл, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй иргэд, нийгмийн бүлгүүд байдаг. Тухайн иргэн эсхүл тодорхой бүлгийн эрх ашгийг шийдвэрт заавал тусгах гэдэг утгаар биш харин төр эрх ашгийн тэнцвэрийг хангасан шийдвэр гаргахдаа тэднийг юун түрүүнд сонсох хэрэгтэй ба цаашлаад асуудлыг шийдэх хувилбарууд, нарийвчилсан мэдээллийг олж авч болдог. Нийтийн сонсголын тухай хууль батлагдсан нь энэхүү боломжийг баталгаажуулсан хэлбэр болсон юм. Тус хуулийн зорилт нь төрийн байгууллага, албан тушаалтан энэ хуульд заасан асуудлаар нийтийн сонсголыг зохион байгуулж төрийг удирдах хэрэгт иргэдийн оролцоог

---

30 Хууль тогтоомжийн тухай хууль,8 дугаар зүйлийн 8.1.5 дахь хэсэг.

31 Мөн тэнд, 8 дугаар зүйлийн 8.1.6 дэх хэсэг.

32 Мөн тэнд, 9 дүгээр зүйлийн 9.5 дахь хэсэг.

33 Иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчин ба үнэлгээ. Судалгааны тайлан. Улс төрийн боловсролын Академи. УБ.,2013 он, 12 дахь тал.

34 2016 онд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, Швейцарийн хөгжлийн агентлаг хамтран хэрэгжүүлж буй "Иргэдийн оролцоо" төслийн хүрээнд Монголын хууль эмэгтэйчүүдийн холбооноос өнөөгийн Монгол Улсын хүчин төгөлдөр хууль, холбогдох захиргааны хэм хэмжээний актад тусгасан төрийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас шийдвэр гаргахад иргэдийн оролцоог хангах аливаа зохицуулалтын хэрэгжилтийн байдалд хийсэн үнэлгээгээр шийдвэр гаргах түвшинд иргэдийн оролцоо хангалтгүй байна гэсэн дүнэлт гарсан байна.

хангахад оршино[35] гэжээ. Нээлттэй сонсгол нь юуны өмнө төрийн үйл ажиллагааны ил тод байдлыг дээшлүүлж, иргэд сонгогдсон албан тушаалтнуудтайгаа шууд харилцах, хууль тогтоох үйл явцад өргөн хүрээтэй оролцох таатай боломжийг нээж өгдөг. Тодруулбал, нээлттэй сонсгол нь оролцогчдод хууль, шийдвэрийн төслийг засаж сайжруулах, хууль тогтоомжийн төсөл, төрийн бодлогын асуудлаар үзэл бодлоо сонгогдсон албан тушаалтнуудад шууд илэрхийлэх боломж олгодог. Өөрөөр хэлбэл, нээлттэй сонсголын явцад оролцогч өөрөө үзэл бодлоо илэрхийлж, саналаа хэлэхээс гадна бусад оролцогч, тухайлбал, иргэд, төр засгийн төлөөлөгч, мэргэжлийн хүмүүсийн үнэлгээ дүгнэлт, байр суурийг сонсон тэднээс суралцах, мэдээлэл авах боломжтой харилцан ашигтай үйл явц юм. Иргэд, олон нийтийн сонсгол зэрэг тайван арга хэлбэрээр төр, засгийн үйл ажиллагаанд оролцсоноор нийгэмд бухимдал хуримтлагдахаас сэргийлж, харилцан ойлголцсон тогтвортой тайван байдал хадгалагдах боломж бүрдэх юм[36]. Иргэд олон нийт шийдвэр гаргах түвшинд нөлөөлөх, өөрсдийн үзэл бодлыг илэрхийлэх бас нэг чухал эрх зүйн орчин бүрдсэн байгаа юм.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тамгын газраас хэрэгжүүлсэн “Иргэдийн оролцоо” төслийн үр дүнд дурдсанаар ТББтХ нь иргэдийн оролцооны мэдээлэх хэлбэрийн эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилт, иргэдийн оролцооны зөвлөлдөх хэлбэрийн эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилт, иргэдийн оролцооны бусад хэлбэрийн эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилт харьцангуй сайн гэсэн үнэлгээ өгсөн байна. Харин иргэдийн оролцооны идэвхтэй хэлбэрийн эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилт, иргэдийн оролцооны хяналтын хэлбэрийн эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилтийн талаар үнэлэлт дүгнэлт өгөөгүй байна.[37]

ТББтХ дахь төрийн шийдвэр гаргах ажиллагаан дахь ТББ-ын оролцоо зохих түвшинд хэрэгжиж байгаа боловч цаашид сайжруулах хэрэгцээ, шаардлага байсаар байна.

> Төрийн зүгээс ТББ-тай хамтрах, тэдний оролцоог хангах тал дээр нэг үеэ бодвол хамаагүй сайжирсан. Гэсэн хэдий оролцоог цааш нэмэгдүүлэх хэрэгтэй байна. Жижиг ТББ-тай уулзаж тэдний хэрэгцээ шаардлагыг сонсох шаардлагатай. Зөвхөн арай том гэсэн цөөн тооны ТББ-тай уулзах шаардлагагүй болж өгвөл нийтийг хамарсан хэлэлцүүлэг хийгээд бүх төрлийн үйл ажиллагаа явуулдаг ТББ-ын төлөөллийг оролцуулж байвал зүгээр байна.
>
> *Ардчиллын боловсрол төвийн захиралтай хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс*
>
> *“Хүний эрх хөгжил төв”-ийн тэргүүн*

***Хоёр. Төрийн бус байгууллагын мэдээллийн ил тод байдал***

Монгол Улсын Үндсэн хуульд төрийн болон байгууллагын нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх болон хүлээн авах эрхийг баталгаажуулсан.

Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэгт тус хуулийн үйлчлэх хүрээг тодорхойлсон бөгөөд төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тодорхой чиг үүргийг гүйцэтгэж байгаа төрийн бус байгууллагыг хамруулсан байна. Мөн төрийн байгууллагын гүйцэтгэх тодорхой чиг үүргийг төрийн бус байгууллага гүйцэтгэж байгаа тохиолдолд тухайн төрийн бус байгууллагын нэр, хаяг, цахим хуудас, эрхэлж байгаа үйл ажиллагааны чиглэлийг

[35] Нийтийн сонсголын тухай хууль, 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэг.

[36] “Нээлттэй сонсгол” бодлого боловсруулах үйл явцад оролцох иргэдийн гарын авлага. Нээлттэй Нийгэм Форум. УБ.,2009 он. 15 дахь тал.

[37] Монгол Улсын хүчин төгөлдөр хууль, холбогдох захиргааны хэм хэмжээний актад тусгасан төрийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас шийдвэр гаргах аливаа зохицуулалтын өнөөгийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн үнэлгээ. Судалгааны тайлан. Иргэдийн оролцоо. УБ.,2016 он.

цахим хуудас болон мэдээллийн самбартаа ойлгомжтой байдлаар байрлуулан мэдээлэх[38] гэж заасан байна. Эдгээр заалт нь Монгол Улсын хэмжээнд бүртгэлтэй үйл ажиллагаа явуулж байгаа ТББ-д нийтэд нь хамаарах заалт биш учраас дээрх эрх зүйн зохицуулалтын гадна үлдсэн ТББ-ын хувьд зохицуулалт орхигджээ.

Шилэн дансны тухай хуульд төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил, үйлчилгээг хууль тогтоомж, гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэгч, түүний эд хөрөнгө захиран зарцуулах эрх бүхий албан тушаалтан энэ хуулийн үйлчлэлд хамаарах[39] ба өөрөөр хэлбэл, арван сая төгрөгөөс дээш үнийн дүнгээр улс, орон нутгийн төсөв, засгийн газрын болон орон нутгийн тусгай зориулалтын сан, орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгө оруулалт, санхүүжилт, засгийн газар, түүний харьяа байгууллагаас гаргасан бонд, үнэт цаас, өрийн бичиг, баталгаа, төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн гэрээний дагуу хэрэгжүүлж байгаа төсөл, хөтөлбөр, арга хэмжээний дагуу санхүүжиж байгаа этгээд нь нийт төсөвт өртөг, хэрэгжилтийн явц, үе шат, зарлага, санхүүжилтийн мэдээллийг засгийн газраас тогтоосон журмын дагуу улирал бүр хөрөнгө оруулалт, санхүүжилтээ хүлээн авсан төсвийн байгууллагын цахим хуудас, мэдээллийн самбар, шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд байрлуулах ба шаардлагатай гэж үзвэл олон нийтийн бусад цахим хуудас, өөрийн цахим хуудсаар давхар мэдээлж болно[40] гэжээ. Энэхүү заалт нь мөн л төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр хэрэгжүүлж байгаа хуулийн этгээдэд хамаарч байна. Тиймээс ТББ-ын хувьд санхүүгийн ил тод байх явдал энэ хуулиар зохицуулагдах боломжгүй байна.




Харин Авлигын эсрэг хуульд төрийн бус байгууллага гишүүнийхээ ёс зүйн дүрмийг баталж, үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайлангаа ил тод мэдээлж байх[41] тухай заасан нь бусад байгууллага болоод иргэд тухайн төрийн бус байгууллагын хийсэн ажлын санхүүгийн нэгдсэн мэдээллийг ил тод, хурдан шуурхай мэдэх боломжоор хангагдах үндэслэл болсон. Гэвч ТББ-ын хувьд санхүүгийн тайлан мэдээгээ цаг хугацаанд нь гаргаж өгөх, ялангуяа нийтэд ил тодоор байршуулах явдал хангалтгүй байгааг дараах статистик мэдээнээс харж болно.

Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Оюуны өмч, улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын цахим хуудсанд санхүүгийн тайлангаа 6 ба түүнээс дээш сараар гаргаж өгөөгүй 22165 хуулийн этгээд байна. /Жич: Улсын хэмжээнд бүртгэлтэй хуулийн этгээдийн мэдээлэл болно/.

Мөн Сангийн яамны цахим хуудсанд санхүүгийн тайлангаа гаргаж өгөх үүрэгтэй нийт 113 887 хуулийн этгээд байгаагаас 47 047 буюу 41,3% баталгаажсан,

[38] Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, 7 дугаар зүйлийн 7.1.7 дахь хэсэг.

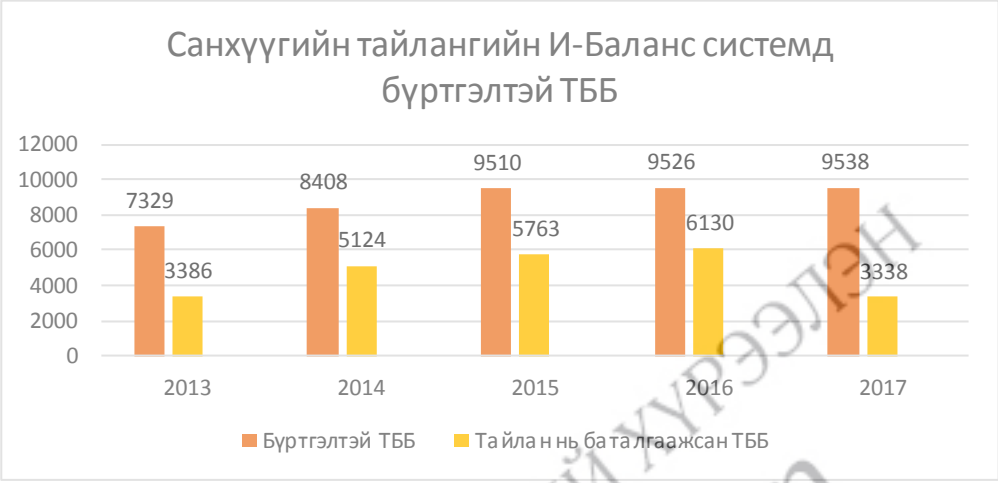
[39] Шилэн дансны тухай хууль, 3 дугаар зүйлийн 3.1.5 дахь хэсэг.

[40] Мөн тэнд, 6 дугаар зүйлийн 6.9 дэх хэсэг.

[41] Авилгын эсрэг хууль, 6 дугаар зүйлийн 6.5.1 дэх хэсэг.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

13 278 буюу 11.7% баталгаажаагүй, 53 549 буюу 47% нь огт тайлангаа ирүүлээгүй гэсэн мэдээлэл байна[42].




Дээрх тоон мэдээллээс харахад Сангийн яаманд бүртгэлтэй нийт ТББ-аас жилд ойролцоогоор 60 орчим хувь нь санхүүгийн тайлангаа гаргаж өгч баталгаажуулдаг байна.

ОӨУБЕГ-с ирүүлсэн мэдээлэлд 17763 (давхардсан тоогоор) төрийн бус байгууллага бүртгэлтэй байна. Сангийн яамнаас ирүүлсэн мэдээгээр 2017 оны 9 дүгээр сарын 20-ны байдлаар 9538 бүртгэлтэй ТББ байна. Тэгэхээр бусад ТББ-ууд санхүүгийн тайлан гаргадаг, түүнчлэн бүртгүүлдэг эсэх нь эргэлзээтэй юм. Санхүүгийн тайлангаа эрх бүхий байгууллагад тайлагнахгүй байгаа ТББ-ын мэдээлэл нээлттэй, ил тод байна гэдэг бүр эргэлзээтэй асуудал юм.

### 3.3. Төрийн бус байгууллагын санхүүжилт, орлого, татвартай холбогдох асуудлын хүрээнд хийсэн үнэлгээ

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1.*** *ТББтХ-ийн 19 дүгээр зүйлд заасан төрийн бус байгууллагын орлогын талаарх зохицуулалт зорилгодоо хэр хүрсэн бэ?*

> ТББТХ-ын 19 дүгээр зүйл. 19 дүгээр зүйл. Төрийн бус байгууллагын орлого
> 19.1. Гишүүний хандив;
> 19.2. Иргэд, аж ахуйн нэгж, байгууллагын хандив;
> 19.3. Дүрмийнхээ зорилгыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон орлого

Төрийн бус байгууллага оршин тогтнох, үйл ажиллагаагаа тогтвортой явуулахад түүний санхүүгийн байдал шууд нөлөөлдөг. ТББтХ-ийн 19 дүгээр зүйлд төрийн бус байгууллагын орлогын төрлийг дараах байдлаар тодорхойлсон байна. Үүнд:

- Гишүүний татвар;
- Иргэд, аж ахуйн нэгж, байгууллагын хандив;
- Дүрмийнхээ зорилгыг хэрэгжүүлэх хүрээнд аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон орлого;
- Зээлийн, өвийн болон төсөл хэрэгжүүлэх зорилгоор улсын төсвөөс олгосон хөрөнгө зэрэг орно.

[42] https://e-balance.mof.gov.mn/EBalance/pages/guest/statistic.jsf/. Сүүлд үзсэн: 2017.09.15-ны өдөр.

Төрийн бус байгууллага зөвхөн дээр дурдсан 4 чиглэлээр санхүүжихийг хуулиар зөвшөөрсөн ба бусад хэлбэрийг хориглосон гэж ойлгож болно. ТББ-ын орлогыг дээрх ангилалд хуваан тайлагнаж байгаагаас үзэхэд тус зохицуулалт зорилгодоо хүрсэн гэж үзэж болохоор байна. Гэвч агуулгын хувьд ТББ-ын орлогын эх үүсвэр тодорхойгүй, дүрэмд заагаагүй үйл ажиллагаа явуулдаг, аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон орлогын хэмжээ үндсэн үйл ажиллагааны зарлагаас илүү гардаг зэрэг олон асуудлууд байсаар байна. Иймд дээрх асуудлыг нарийвчлан судлах нь зүйтэй.

**Санхүүжилт**

Аливаа байгууллага үйл ажиллагаагаа явуулах, оршин тогтноход зайлшгүй чухал хүчин зүйл бол тогтвортой санхүүгийн эх үүсвэр байдаг. Ингэхдээ нэг удаагийн гэхээсээ илүүтэйгээр урт хугацааны санхүүжилтийг бий болгох нь үйл ажиллагааны тогтвортой байдлыг хадгалдаг. Монгол Улсад үйл ажиллагаа эрхэлж буй ТББ-аас дөнгөж 1 орчим хувь нь тогтвортой үйл ажиллагаа явуулдаг байна.[43] Тус байгууллагын дийлэнх хэсэг нь олон улсын байгууллага, тухайлсан улсын байгууллагаас зарласан төсөл хөтөлбөрийн хүрээнд санхүүжиж байна. Энэ нь тус төсөл хөтөлбөр зогссон тохиолдолд үйл ажиллагаа нь хамт зогсох эрсдэлд байдаг гэж болно.

> Монгол Улсад тогтвортой үйл ажиллагаа явуулж байгаа төрийн бус байгууллагууд ихэнхдээ олон улсын байгууллага болон гадаад орны байгууллагаас санхүүждэг. Энэ нь тухайн байгууллагад тогтвортой үйл ажиллагаагаа явуулахад маш их тус болдог. Гэвч тухайн байгууллага санхүүжилтээ багасгах, зогсоох, төсөл хөтөлбөр дууссан тохиолдолд ТББ-ын байгууллагын үйл ажиллагаа тасалдах, хаагдах эрсдэлийг үргэлж дагуулж байдаг.
>
> “Хүний эрх хөгжил төв” ТББ-ийн тэргүүнтэй хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс.

**Төрийн бус байгууллагын аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олох санхүүжилт**

ТББтХ-иар төрийн бус байгууллагыг ашгийн төлөө бус гэж тодорхойлсон байдаг[44] боловч мөн хуульд төрийн бус байгууллагын санхүүжилтийн нэг эх үүсвэрийг дүрэмд заасан зорилгоо хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон орлого байхаар заажээ.[45] Энэ нь төрийн бус байгууллагыг ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулахыг зөвшөөрсөн зохицуулалт юм.

Төрийн бус байгууллага аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулснаас олсон орлого хэдий хэмжээний байх боломжтой вэ?

Төрийн бус байгууллага ашгийн төлөө бус байгууллага болохыг дээр дурдсан. Иргэний хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.2 дахь хэсэгт “Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг холбоо, сан, хоршооны хэлбэрээр байгуулна” гэж зааснаас үзэхэд Монгол Улсад ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд холбоо, сан, хоршоо гэсэн гурван хэлбэртэй байна. Гэхдээ эдгээр нэгдлийг төрийн бус байгууллага гэж үзэх шууд дүгнэлтэд хүргэхгүй.[46] Гэсэн хэдий ч практикт уг нэгдлүүдийг төрийн бус байгууллагатай адилтгах тохиолдлууд түгээмэл байна.

**Хандивын зохицуулалт**

Иргэн, байгууллагаас ТББ-д өгөх хандивын асуудлыг хууль тогтоомжоор хэт ерөнхий зохицуулсан байна. Тухайлбал ТББтХ-д гишүүний татвараас гадна хандив авах зохицуулалтыг тусгасан боловч хандивын хэмжээ, эх үүсвэрийг тодорхойлох, хянан шалгах эрх зүйн зохицуулалтыг нарийвчлан зохицуулаагүй нь шийдвэрлэвэл зохих тулгамдсан асуудал болжээ. Үүнээс улбаалан ТББ-д хандив өгөх хэлбэрээр

[43] Төрийн бус байгууллагад төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх нь. Харьцуулсан судалгаа, ХЗҮХ. 2013 он, 3 дахь тал.

[44] Төрийн бус байгууллагын тухай хууль, 4 дүгээр зүйл.

[45] Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 13 дугаар зүйл.

[46] Төрийн бус байгууллагын татварын эрх зүйн асуудал. ХЗҮХ. УБ.,2015 он, 19 дэх тал.

эх үүсвэр тодорхойгүй хөрөнгийг эргэлтэд оруулах, улмаар мөнгө угаах гэх мэт гэмт хэрэг үйлдэх нөхцөлийг бүрдүүлэх магадлалтай.

“Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх Ази, номхон далайн орнуудын нийгэмлэг”-ээс Монгол Улсын Засгийн газартай хамтран 2017 оны 7 дугаар сард Улаанбаатар хотод зохион байгуулсан зөвлөгөөн болон тус зөвлөгөөнөөс гарсан тайланд Монгол Улс дахь төрийн бус байгууллагын орлогын эх үүсвэр тодорхой бус байгааг анхаарах, гаднын байгууллагаас хандив нэрийн дор мөнгө угаах эрсдэлтэй байгааг онцолсон байна.

Дээрх нөхцөл байдлаас дүгнэж үзэхэд ТББтХ-ын 19 дүгээр зүйлд заасан зохицуулалт зорилгодоо бүрэн хүрээгүй байна.

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2.*** *Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн зохицуулалт практикт хэр хэрэгжсэн бэ?*

Төрийн бус байгууллага дээр дурдсан 4 төрлийн орлогоор санхүүжиж байгаа эсэх, ингэхдээ хууль ёсны дагуу хэрэгжүүлж байгаа эсэх асуудлын практик байдлыг дүгнэх нь тохиромжтой.

**Төрийн бус байгууллагын аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олох санхүүжилт**

Хуулиар олгогдсон эрхийн хүрээнд төрийн бус байгууллага аж ахуйн шинжтэй үйл ажиллагаа явуулах нь түгээмэл байгаа боловч үүнд хяналт тавих боломж хязгаарлагдмал байна.

> Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хуульд зааснаар зөвхөн ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулж байгаа хуулийн этгээдийн олсон ашиг орлогоос татвар ногдуулна гэж заасан байдаг. ТББ нь ашиг орлого олсон тохиолдолд ямар нэгэн байдлаар татвар ногдуулах, хяналт тавих эрх зүйн орчин бүрдээгүй байна. Өмнө нь “Аж ахуйн нэгж, байгууллагын орлогын албан татварын тухай хууль” нэртэй байхад татвар ногдуулах боломж байсан. Харин одоогийн нөхцөлд “Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хууль” болж өөрчлөгдсөнөөр ТББ уг хуульд хамаарагдах субьект биш болсон учир хяналт тавих эрх зүйн үндэслэлгүй болсон.
>
> *Татварын ерөнхий газрын мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс.*

Практикт төрийн бус байгууллага дүрэмд заасан зорилгын хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг боловч тэдний зарим нь өөрийн статусыг ашиглан сургалт, судалгаа хийх, ном гарын авлага эрхлэн гаргах, борлуулах гэх мэт аж ахуйн

> ТББ-ын нэр дор бизнесийн үйл ажиллагаа явуулан татвараас зайлсхийж байна. ТББ-ын санхүүжилтийг үндсэн үйл ажиллагаандаа зориулж буй эсэхийг хянах эрхтэй субьект байхгүй. Иймд эрх зүйн орчныг сайжруулах нь зүйтэй.
>
> *Татварын ерөнхий газрын мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс.*

шинжтэй үйл ажиллагааг голчлон эрхлэх явдал түгээмэл ажиглагддаг. Үүнээс гадна төрийн бус байгууллагын аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон орлогын хэмжээ үндсэн үйл ажиллагааны зардлаас хэтэрсэн тохиолдолд уг хөрөнгийг хэрхэн зохицуулах нь тодорхойгүй байгаа болно.

**Төрийн бус байгууллагын хандив**

Төрийн бус байгууллага хандиваар санхүүжиж болохыг хуульд тусгасан боловч хандивын эх үүсвэрийг шалгах, хяналт тавих нарийвчилсан зохицуулалт хангалтгүй байна.

Олон улсын байгууллагаас Монгол Улс дахь төрийн бус байгууллагын санхүүжилттэй холбоотой дараах асуудалд анхаарлаа хандуулахыг зөвлөсөн байна. Үүнд:[47]

[47] Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Mongolia, Mutual Evaluation Report September 2017, Compliance with FATF Recommendations, p.153.

- Ашгийн бус байгууллагын аюулгүй байдал, эрсдэлийн талаар Үндэсний эрсдэлийн үнэлгээ байхгүй;
- Эрсдэлтэй төрийн бус байгууллагын дунд мэдлэг ойлголтыг нэмэгдүүлэх, тэдэнд хүрч үйлчлэх, дэмжих;
- Эрсдэлтэй төрийн бус байгууллагатай хамтран ажиллах;
- Терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлд өртөхөөс урьдчилан сэргийлсэн туршлагыг бий болгох;
- Ашгийн бус байгууллага нь бусад этгээдээс санхүүгийн дэмжлэг авсан тохиолдолд хяналт дор гүйлгээ хийх.

Төрийн бус байгууллага нь зохих журмын дагуу тухайн жилийн тайлан тэнцлийг гаргаж дараа оны 2 дугаар сарын 15-ны дотор Татварын албанд өгнө. Мөн үйл ажиллагааныхаа тайланг дээрх хугацаанд багтаан улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад гаргаж өгөх тухай хуульчилсан байдаг. Тус зохицуулалт ч мөн адил хангалтгүй хэрэгжиж байна.

ТББ-ын тайлан ирүүлсэн баримтыг авч үзвэл 2017 оны 2 дугаар улирлын байдлаар Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тайлан ирүүлбэл зохих 307 ТББ-аас 187 байгууллага тайлангаа ирүүлсэн, үлдсэн 120 байгууллага тайлангаа ирүүлээгүй байна. Ирүүлсэн тайлангаас 120 нь “Х” тайлан буюу ямар нэг үйл ажиллагаа явуулаагүй тухай мэдэгдсэн.

Цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын албан татварын тайлангийн хувьд дээрх хугацаанд тайлангаа ирүүлбэл зохих 15651 ТББ-аас 7698 нь тайлан ирүүлсэн, 7953 нь ирүүлээгүй байна. Ирүүлсэн нийт тайлангийн 5707 нь “Х” тайлан буюу ямар нэг үйл ажиллагаа явуулаагүй тухай мэдэгджээ.[48]

> Дээр дурдсан Улсын бүртгэлийн байгууллагад өгдөг үйл ажиллагааны тайлан нь ач холбогдолгүй, мөн аньдрал дээр хэрэгждэггүй заалт учраас хасах саналтай. Үйл ажиллагааны тайлангаа ирүүлдэг ТББ бараг байхгүй, ирүүллээ ч тэрийг ашиглаж, бичиж ирүүлсэн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж байгаа эсэхийг шалгах, нотлох чиг үүрэг, болон, хүний нөөц, цаг хугацааны боломж бүртгэлийн байгууллагад байхгүй. Ирүүлсэн тайланг зөвхөн хадгалаад л явж байгаа.
>
> Оюуны өмч, улсын бүртгэлийн газраас ирүүлсэн, ТББ-ын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах саналын тайлбар хэсэг

/Хавсралт 4-өөс үзнэ үү./

Төрийн зүгээс дээр дурдсанчлан үйл ажиллагаа явуулдаггүй, тайлан ирүүлдэггүй ТББ-ын асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх нь хүндрэлтэй байсаар ирсэн. Хууль тогтоогчийн зүгээс дээрх тохиолдолд тухайн байгууллагыг татан буулгах нь зүйтэй гэсэн байр суурь баримтлан зохих бэлтгэл ажлыг гүйцэтгэж байсан ч хэвээр үлдээсэн байна.

Харин иргэний нийгмийн зүгээс ТББтХ-д төрийн бус байгууллагын талаарх ойлголт, ангилал, төрлийг бүрэн тодорхойлоогүй, шинээр тогтож буй нийгмийн нэгдэл бүрийн агуулга, үндсэн шинжийг бүрэн тусгаагүй байтал эвлэлдэн нэгдэх эрхийнхээ хүрээнд нэгдсэн нэгдэл бүрийг бүртгэлжүүлэх, түүнээс санхүүгийн тайлан авахыг шаардах нь зохимжгүй. Өөрөөр хэлбэл санхүүгийн тайлангаа ирүүлэхгүй байгаа ТББ-ыг татан буулгах тухай үргэлж хөнддөг нь буруу хандлага хэмээн шүүмжилдгийг үгүйсгэх аргагүй юм.

[48] Татварын ерөнхий газраас тус судалгааны хүрээнд ирүүлсэн мэдээ. 2017.9.20-ны өдөр.

Ардчилсан нийгэмд иргэд сайн дурааараа эвлэлдэн нэгдсэн маш олон төрлийн нэгдэл байдаг. Тэдгээрээс өргөн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж, тогтвортой байгаа томоохон нэгдлийг нь бүртгэлжүүлж хуулийн этгээдийн эрх олгодог. Энэ нь зүй ёсны зүйл юм. Гэхдээ бүх нэгжийг ингэж бүртгэлжүүлэх, бүртгэснийхээ дараа санхүүгийн тайлан нэхэх нь тохиромжгүй. Жишээлбэл: Нэг удаа өвчтэй хүнд тусламж цуглуулахаар нэгдсэн хэсэг залуус, эсхүл хөдөө орон нутгийн замд цасанд суусан иргэдэд туслах хүсэлтэй жип машинтай залуусын нэгдэл бүрийг бүртгэлжүүлэх, хариуцлага оногдуулах гэж зүтгэх нь боломжгүй. Магадгүй эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хангаж бүртгэх процессыг нээлттэй болгох нь хэрэгтэй. Татварын болон санхүүгийн тайлангаа ирүүлдэггүй ТББ-уудыг татан буулгах тухай үе үе ярьдаг нь бас л зөв зүйл биш. Хүсэл сонирхлоороо эвлэлдэн нэгдсэн хүмүүсийг тараах асуудал байж болохгүй. Өнөөдөр хуулийн зохицуулалт маш ерөнхий, хязгаарлагдмал байгаагаас л дээрх нөхцөл байдал үүсэж байгаа юм.

*Монголын Эмнести интернейшнл ТББ-ын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс.*

Хууль тогтоомж дахь зохицуулалтыг үзвэл ТББтХ-д төрийн бус байгууллагыг татан буулгах эрхтэй хоёр субьектыг хуульчилсан байна. Нэгдүгээрт, дүрэмд заасан зорилгоо бүрэн хэрэгжүүлж дууссан болон дүрэмд заасан бусад үндэслэлээр төрийн бус байгууллагын эрх барих этгээд. Хоёрдугаарт, дүрмийнхээ зорилгод нийцээгүй үйл ажиллагаа явуулсан болон хууль тогтоомж ноцтой, эсхүл удаа дараа зөрчсөн бол шүүх албадан татан буулгана.[49] Тус хуульд дээрх хоёр үндэслэлийг заасан нь Чөлөөтэй эвлэлдэн нэгдэх болон байгууллага байгуулах эрхийг хамгаалах тухай конвенцид нийцүүлэх[50], төрийн бус байгууллагын эрхийг хамгаалах зорилготой ажээ.

2010-2017 онд нийт 148[51] ТББ татан буугдсан[52] бөгөөд шүүхийн шийдвэрээр албадан татан буулгасан тохиолдол байхгүй байна.[53] Иймд дээрх тохиолдол нь төрийн бус байгууллага өөрөө татан буугдах шийдвэр гаргасан гэж үзэж болохоор байна.

## ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлалын дагуу ТББтХ дахь зарим заалтад үнэлгээ хийж, хууль тогтоомжийн хүртээмжтэй, үр нөлөөтэй байдлыг нэмэгдүүлэх талаар зөвлөмж гаргасан болно.

4.1. Үнэлгээний дүгнэлт

Төрийн бус байгууллагын төрөл, ангиллын асуудлын хүрээнд хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1, 5 дугаар зүйлийн 5.6 дахь хэсгийн хэрэгжилтийн үр дагаварт “Практикт хэрэгжсэн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлгээ хийв.

Үнэлгээний үр дүнг дүгнэхэд дараах байдалтай байна.

**Практикт хэрэгжсэн байдал**

ТББтХ-д ТББ-ыг гишүүддээ үйлчилдэг болон нийгэмд үйлчилдэг төрийн бус байгууллага хэмээн ангилсан боловч түүнээс гарах эрх зүйн үр дагавар болон ач холбогдол харьцангуй бага байна. Мөн төрийн бус байгууллагад татвар ялгамжтай оногдуулах тогтолцоо, төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагааны чиглэл гэх мэт нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй бөгөөд цаашид гарах үр дагавар тодорхойгүй байна.

---

[49] Төрийн бус байгууллагын тухай хууль, 7,8 дугаар зүйл.

[50] Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн төслийн танилцуулга. 1996.12.28.

[51] Хавсралт 2-оос дэлгэрэнгүй графикийг үзнэ үү.

[52] Оюуны өмч, улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын 2017.09.22-ны өдрийн 8/8020 тоот албан бичигт дурдсан тоон мэдээлэл.

[53] www.shuukh.mn болон бусад эх сурвалжаас.

ТББтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэг практикт хэрэгжих боломжгүй буюу энэ хэсэгт уг хуулийн үзэл баримтлалтай нийцүүлэн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нь зүйтэй.

**Практикт нийцсэн байдал**

Дээр дурдсанаас ТББтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэг нь практикт хэрэгжихэд хүндрэлтэй болсон байна. Иймээс энэхүү заалтыг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар нарийвчилсан судалгаа хийх шаардлагатай.

Төрийн бус байгууллагын ил тод байдал, төрийн шийдвэр гаргах ажиллагаан дахь ТББ-ын оролцоотой холбогдох асуудлын хүрээнд ТББтХ-ын 5 дугаар зүйлийн 5.5 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 9.5. 9.6 дахь хэсгийн хэрэгжилтийн үр дагаварт “Зорилгод хүрсэн түвшин”, “Практикт хэрэгжсэн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлгээ хийв.

Үнэлгээний үр дүнг дүгнэхэд дараах байдалтай байна.

**Зорилгод хүрсэн түвшин**

Төрийн шийдвэр гаргах ажиллагаан дахь ТББ-ын оролцоог хэд хэдэн хуульд тусгаж өгсөн боловч ч хэрэгжилт хангалтгүй байсаар иржээ. Төрийн зүгээс иргэний нийгэм, ТББ-тай түншлэх, шийдвэр гаргах ажиллагааны оролцоог нэмэгдүүлэх санаачилгыг илэрхийлж байсан боловч энэ чиглэлээр хийх ажлууд орхигджээ.

Харин Авлигын эсрэг хуульд төрийн бус байгууллага гишүүнийхээ ёс зүйн дүрмийг баталж, үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайлангаа ил тод мэдээлж байх үүрэгтэй гэсэн ганцхан заалт ТББ-ын тухай хуулийн холбогдох заалттай уялдаж байгаа юм. Эрх зүйн орчныг хувьд ийнхүү зааж өгсөн хэдий ч бодит байдал дээрх тоо баримтаас харахад ТББ-ын мэдээллийн ил тод байдал хангалтгүй гэж дүгнэгдсээр хүрч байна.

Олон нийтэд чиглэсэн үйл ажиллагаа тогтмол явуулдаг, цөөн тооны төрийн бус байгууллагын хувьд ил тод мэдээлэлтэй байна.

Дээр дурдсанаас үзэхэд төрийн бус байгууллагын оролцоо, ил тод байдал хангалттай сайн гэж дүгнэх боломжгүй байна.

**Практикт нийцсэн байдал**

2015 онд Нийтийн сонсголын тухай хууль, Хууль тогтоомжийн тухай хууль, Сонгуулийн тухай хуулиуд батлагдсан нь шийдвэр гаргах ажиллагаан дахь төрийн бус байгууллагын үүрэг, хариуцлагыг нэмэгдүүлсэн агуулгатай болжээ.

Дээрх хууль тогтоомжийг нийтлэг байдлаар авч үзэхэд иргэд, олон нийт, төрийн бус байгууллагыг оролцуулж санал, зөвлөмж авах талаар хууль тогтоомжид дурдсан байгаа хэдий ч эцсийн шийдвэрийг төрийн албан тушаалтан гаргахаар хуульчилсан байна. Энэ нь иргэд, олон нийт, ТББ-ын санал, зөвлөмжийг харгалзан үзэх, тэдний хяналттайгаар шийдвэр гаргах оролцоог бууруулах боломжтой байна. Өөрөөр хэлбэл, олон нийтийн оролцоог зохицуулсан материаллаг хуулийн зохицуулалт байгаа боловч ч хэрэгжих механизмын талаар нарийвчлан зохицуулаагүй байна.

Төрийн бус байгууллагын ил тод байдал хэд хэдэн хуульд тусгагдаж өгсөн ч нийт үйл ажиллагаа явуулж байгаа ТББ-д хамаарахгүй байна. Тухайлбал, Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай, Шилэн дансны тухай хуулиудад зөвхөн төрийн зарим чиг үүргийг гүйцэтгэж байгаа буюу Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тодорхой чиг үүргийг гүйцэтгэж байгаа төрийн бус байгууллагуудад тэдний үйл ажиллагааны талаарх мэдээлэл, төсөв санхүүгийн талаарх мэдээлэл ил тод нээлттэй байхаар зааж өгчээ.

Төрийн бус байгууллагын санхүүжилт, орлого, татвартай холбогдох зохицуулалт болон хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1., 19.2., 19.3 дахь хэсгийн хэрэгжилтийн

үр дагаварт “Зорилгод хүрсэн түвшин”, “Практикт хэрэгжсэн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлгээ хийв.

Үнэлгээний үр дүнг дүгнэхэд дараах байдалтай байна.

**Зорилгод хүрсэн түвшин**

Шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон хуулийн зохицуулалтын зорилгыг төрийн бус байгууллагын санхүүжилтийн төрлийг тогтоох, бусад хэлбэрийг хориглох хүрээнд дээр тодорхойлсон. Төрийн бус байгууллага нь дурдсан чиглэлээр санхүүжиж байна. Гэвч агуулгын хувьд ТББ-ын орлогын эх үүсвэр тодорхойгүй, дүрмийнхээ зорилгод нийцээгүй үйл ажиллагаа явуулдаг, аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон орлогын хэмжээ үндсэн үйл ажиллагааны зарлагаас илүү гардаг зэрэг олон асуудлууд байгаа нь судалгаанаас харагдаж байна.

Иймд тус зохицуулалтыг зорилгодоо бүрэн хүрсэн гэж үзэх боломжгүй байна.

**Практикт нийцсэн байдал**

Сонгон авсан зохицуулалтын практик хэрэгжилт хангалттай бус гэж дүгнэж болно. Үүнд дараах шалтгаан нөлөөлж байна. Аливаа этгээд аж ахуйн шинжтэй үйл ажиллагаа явуулахдаа төрийн бус байгууллагын хэлбэрийг ашиглах замаар татвар болон шалгалтаас зайлсхийх тохиолдол бий. Татварын ерөнхий газар ТББ-ын санхүүжилтэд хяналт тавих боломж хязгаарлагдмал юм.

Мөн аж ахуй эрхлэлттэй холбогдуулан Төрийн бус байгууллагын аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон орлогын хэмжээ үндсэн үйл ажиллагааны зардлаас хэтэрсэн тохиолдолд уг хөрөнгийг хэрхэн зохицуулах нь тодорхойгүй байна.

**4.2. Зөвлөмж**

Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний дүгнэлтэд үндэслэн ТББтХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, үр нөлөөг сайжруулах нь оновчтой гэсэн саналыг дэвшүүлж байна. Ингэхдээ дараах зохицуулалтыг тусгах нь ач холбогдолтой.

Үүнд:

- “Төрийн бус байгууллага” хэмээх нэршлийг дахин гүнзгийрүүлэн судлах, иргэний хуульд нийцүүлэн “Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд” гэж өргөн хүрээнд томьёолж болох талаар анхаарах;
- Төрийн бус байгууллагын ангиллын үр дагавар тодорхойгүй, ач холбогдол сул байгааг сайжруулах;
- Төрийн бус байгууллагын ангилал, төрлийг нэмэгдүүлэх, ингэхдээ иргэний нийгмийн нэгдэл бүрийн агуулга, шинж байдлыг судлан тусгах;
- Төр болон ТББ-ын хоорондын харилцаа, хамтын ажиллагааны хүрээ, зарчмыг тогтоосон үндэсний хөтөлбөр, бодлогын баримт бичиг батлах;
- ТББ-ын хамтын ажиллагааг дэмжин ажиллах зорилго бүхий төрийн тусгай байгууллага буюу албан тушаалтныг бий болгох, түүнд зөвлөх нэгжийг иргэний нийгмийн төлөөллөөс бүрдүүлэх;
- Засгийн газар, яам агентлагийн түвшинд нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоосон бусад актын төслийг боловсруулах явцад иргэд, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдээс санал авах талаар журам боловсруулах, түүнийг бүх шатанд мөрдүүлэх ажлыг хэрэгжүүлэх;
- ТББ-ын нэгдсэн портал сайттай болох, түүнийг хөтөлж явуулах журам боловсруулах;
- Одоо бүртгэгдээд буй Төрийн бус байгууллагын бүртгэл, хяналтын тогтолцоог сайжруулах.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

**ТАВ. ЭХ СУРВАЛЖ**

**Нэг. Эрх зүйн баримт бичиг**

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.
2. Төрийн бус байгууллагын тухай хууль, 1997.
3. Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай, 1997.

**Хоёр. Статистик мэдээ, судалгааны тайлан**

4. Төрийн бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал. Бодлогын судалгаа, ХЗҮХ. УБ.,2015.
5. Төрийн бус байгууллагад төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх нь. Бодлогын судалгаа, ХЗҮХ. УБ.,2014.
6. Төрийн бус байгууллагын татварын эрх зүйн асуудал. Бодлогын судалгаа, ХЗҮХ. УБ.,2015.
7. Төрийн бус байгуулагуудын нийгмийн салбарт хэрэгжүүлсэн төсөл, хөтөлбөрийн судалгаа. Удирдлагын академийн зөвөлгөө, бизнесийн төв. УБ.,2000 он.
8. “Төрийн үйлчилгээ-Иргэдийн мониторинг” төслийн мониторингийн дүн. Улс төрийн Боловсролын Академи.
9. Д.Сүхжаргалмаа. Монголын төрийн бус байгууллагуудын санхүүжилтийн байдал. 2002 он.
10. Татварын ерөнхий газрын Мэдээллийн технологи, статистикийн төвөөс ирүүлсэн мэдээ. 2017.09.19-ны өдөр.
11. Оюуны өмч, улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын 2017.09.22-ны өдрийн 8/8020 тоот албан бичгээр ирүүлсэн тоон мэдээлэл, хууль, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгоход өгсөн санал.
12. Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын үзэл баримтлалын төсөл. ХЗДХЯ, 2009 он.
13. Төрийн бус байгууллага. Харьцуулсан судалгаа. ХЗҮХ. УБ., 2018 он.
14. Стефан Клингелхофер. Төрийн бус байгууллагын тухай Монгол Улсын хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн талаарх санал, зөвлөмж. УБ.,2003 он.
15. Р.Нарангэрэл. Монголын нийгэмд үйлчилдэг ТББ-ын төлөв. “Ашгийн төлөө бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалт” сургалт семинарт тавьсан илтгэл.
16. Х.Сүрэнхорол. Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн төслийн шинэчилсэн найруулга. Илтгэл. 2014 он.

**Гурав. Мэргэжлийн ном, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, тэмдэглэл, мэдээлэл**

17. Д.Ламжав. Монгол дахь ашгийн бус байгууллагуудын эрх зүйн зохицуулалтын одоогийн байдал. 2003.10.31.
18. Ашгийн төлөө бус байгууллагыг зохицуулсан хууль тогтоомжид заавал тусгагдах заалтууд. https://forum.mn/res_mat/Checklist%20for%20NPO%20_Laws_mong.pdf.
19. Төрийн бус байгууллагуудын чадавхийг бэхжүүлэх. Ардчиллын боловсрол Төв. УБ.,2003.
20. Татварын ерөнхий газрын Татвар төлөгчтэй харилцах газрын даргатай хийсэн ярилцлагын тэмдэглэл. 2017.11.16-ны өдөр.
21. Татварын ерөнхий газрын Татварын удирдлага, хамтын ажиллагааны газрын даргатай хийсэн ярилцлагын тэмдэглэл. 2017.11.15-ны өдөр.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

22. Татварын ерөнхий газрын Хуулийн хэлтсийн даргатай хийсэн ярилцлагын тэмдэглэл. 2017.02.12-ны өдөр.

23. “Захиргааны шинэ санаачилга” ТББ-ын тэргүүн Ч.Сосормаатай хийсэн ярилцлагын тэмдэглэл. 2017.02.13-ны өдөр.

24. “Захиргааны шинэ чанаачилга” ТББ-ын гүйцэтгэх захирал С.Цэндсүрэнтэй хийсэн ярилцлагын тэмдэглэл. 2017.02.18-ны өдөр.

25. Ардчиллын боловсрол төвийн захирал Г.Ундралтай хийсэн ярилцлагын тэмдэглэл. 2017.02.21-ний өдөр.

26. “Монголын Эмнести Интернейшнл” ТББ-ын тэргүүн Б.Алтантуяатай хийсэн ярилцлагын тэмдэглэл. 2017.02.21-ний өдөр.

27. “Хүний эрх-хөгжил төв” ТББ-ын тэргүүн Г.Уранцоожтой хийсэн ярилцлагын тэмдэглэл. 2017.02.24-ний өдөр.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

## ЗУРГАА. ХАВСРАЛТ

*Хавсралт 1*

*Улсын хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулж буй төрийн бус байгууллагын талаарх тоон мэдээлэл*

| | үйл ажиллагааны чиглэл | НҮТББ | | | | | | ГҮТББ | | | | | | нийт | эзлэх хувь |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | ахмад настан | 41 | 37 | 25 | 42 | 31 | 176 | 41 | 22 | 17 | 10 | 16 | 106 | 282 | 1,6 |
| 2 | байгаль орчин, экологи | 206 | 265 | 209 | 414 | 228 | 1322 | 14 | 20 | 12 | 14 | 14 | 74 | 1396 | 7,9 |
| 3 | боловсрол, шинжлэх ухаан, эрдэм шинжилгээ | 684 | 459 | 397 | 254 | 187 | 1981 | 50 | 35 | 19 | 47 | 5 | 156 | 2137 | 12 |
| 4 | бүс нутаг, орон нутгийн хөгжил | 112 | 96 | 218 | 139 | 80 | 645 | 15 | 11 | 14 | 22 | 17 | 79 | 724 | 4,1 |
| 5 | жендер судлал | 4 | 31 | 14 | 39 | 21 | 109 | 207 | 4 | 0 | 6 | 1 | 218 | 327 | 1,8 |
| 6 | мэргэжил, үйлдвэрлэл, сонирхлын бүлгүүд | 286 | 336 | 668 | 284 | 212 | 1786 | 0 | 118 | 241 | 95 | 104 | 558 | 2344 | 13,2 |
| 7 | нийгмийн халамж, эмзэг бүлэг, хүмүүнлэг | 225 | 148 | 231 | 222 | 115 | 941 | 2 | 1 | 3 | 8 | 0 | 14 | 955 | 5,4 |
| 8 | олон улсын найрамдал, хамтын ажиллагаа | 54 | 24 | 39 | 47 | 62 | 226 | 6 | 6 | 6 | 11 | 6 | 35 | 261 | 1,5 |
| 9 | спорт, амралт, чөлөөт цаг | 332 | 675 | 291 | 231 | 237 | 1766 | 56 | 164 | 35 | 34 | 17 | 306 | 2072 | 11,7 |
| 10 | түүх, соёл урлаг утга зохиол, өв уламжлал | 203 | 187 | 207 | 147 | 187 | 931 | 15 | 16 | 9 | 17 | 13 | 70 | 1001 | 5,6 |
| 11 | хөдөлмөр эрхлэлт, ядуурлыг бууруулах | 67 | 16 | 30 | 102 | 40 | 255 | 13 | 6 | 3 | 17 | 11 | 50 | 305 | 1,7 |
| 12 | хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд | 104 | 63 | 73 | 64 | 62 | 366 | 22 | 19 | 12 | 17 | 4 | 74 | 440 | 2,5 |
| 13 | хүний эрх, ардчилал, хууль эрх зүй | 178 | 66 | 99 | 111 | 154 | 608 | 17 | 7 | 11 | 92 | 8 | 135 | 743 | 4,2 |
| 14 | хүнс, хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэл | 37 | 103 | 49 | 136 | 55 | 380 | 20 | 25 | 26 | 38 | 28 | 137 | 517 | 2,9 |
| 15 | хүүхэд, залуучууд, оюутнууд | 231 | 284 | 333 | 373 | 123 | 1344 | 17 | 30 | 13 | 32 | 15 | 107 | 1451 | 8,2 |
| 16 | хэвлэл мэдээлэл, харилцаа холбоо, технологи | 26 | 40 | 30 | 53 | 61 | 210 | 6 | 3 | 3 | 20 | 3 | 35 | 245 | 1,4 |
| 17 | шашин шүтлэг, зан заншил, зурхай | 59 | 42 | 17 | 100 | 17 | 235 | 6 | 1 | 2 | 8 | 0 | 17 | 252 | 1,4 |
| 18 | эрүүл мэнд, сэтгэл зүй, гэр бүлийн боловсрол | 161 | 141 | 161 | 212 | 178 | 853 | 6 | 9 | 12 | 0 | 10 | 37 | 890 | 5 |
| 19 | бусад | | | | | | 1200 | | | | | | 221 | 1421 | 8 |
| | **нийт дүн** | 3010 | 3013 | 3091 | 2970 | 2050 | 15334 | 513 | 497 | 438 | 488 | 272 | 2429 | 17763 | 100,0 |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.mi.gov.mn

*Хавсралт 2*

**ТАТАН БУУГДАЖ УЛСЫН БҮРТГЭЛЭЭС ХАСАГДСАН ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГЫН МЭДЭЭ[54]**

| Д/д | Он | Хэлбэр | Тоо |
|---|---|---|---|
| 1 | 2010 | ТББ | 2 |
| 2 | 2012 | ТББ | 7 |
| 3 | 2013 | ТББ | 10 |
| 4 | 2014 | ТББ | 24 |
| 5 | 2015 | ТББ | 41 |
| 6 | 2016 | ТББ | 42 |
| 7 | 2017 | ТББ | 22 |
| Бүгд | - | - | 148 |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

[54] Оюуны өмч, улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын 2017.09.22-ны өдрийн 8/8020 дугаартай албан бичгээр ирүүлсэн мэдээ.

*Хавсралт 3*

## Төрийн бус байгууллагын татвар төлөлтийн мэдээ[55]

/Мянган төгрөгөөр/

| Татварын нэр төрөл | Он | |
|---|---|---|
| | 2016 | 2017 |
| Аж ахуй нэгжийн орлогын албан татвар | 1.425.730.5 | 4.556.830.0 |
| Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр | 1.278.127.1 | 2.448.000.0 |
| Өсөн нэмэгдэх Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр | 15.090.0 | |
| Дотоодын бараа, үйлчилгээний НӨАТ | 3.583.233.0 | 2.573.719.8 |
| Оршин суугч бус этгээдээс суутгасан НӨАТ | 1.282.760.2 | 80.442.9 |
| Автын агаарын бохирдлын төлбөр | 1.860.2 | 671.8 |
| Авто тээврийн, өөрөө явагч хэрэгслийн татвар | 275.709.2 | 42.146.6 |
| Цалин хөлс болон түүнтэй адилтгах орлого /Суутган-1/ | 13.506.358.0 | 9.247.474.2 |
| Хувь хүний орлогын албан татвар | 98.380.9 | 52.369.4 |
| Газрын төлбөр | 50.675.3 | 11.334.6 |
| Галт зэвсгийн албан татвар | 351.0 | 290.0 |
| Иргэний үл хөдлөх эд хөрөнгө борлуулсны албан татвар | 200.0 | 7.906.0 |
| Үл хөдлөх хөрөнгийн татвар | 1.242.950.3 | 629.707.4 |
| Нийслэл хотын албан татвар | 10.287.2 | 200.7 |
| Нүүрсний агаарын бохирдлын татвар | 458.584.5 | |
| Суутгагчийн хувь хүнд олгосон орлогоос суутгасан татварын тайлан | 1.847.339.9 | 2.180.878.8 |
| Татварын алдангийн орлого | 784.6 | 5.596.1 |
| Татварын бус хүү торгуулийн орлого | 939.6 | 495.0 |
| Татварын торгуулийн орлого | 1.934.0 | 29.331.2 |
| Татварын хүү торгуулийн орлого | 1.664.2 | 2.051.9 |
| Түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр | | 90.0 |
| Улсын тэмдэгтийн хураамж | 12.621.595.7 | 25.789.401.3 |
| Ус ашигласны төлбөр | 286.335.1 | 1.603.4 |
| Ус, рашаан ашигласны төлбөр | 11.008.1 | 224.0 |
| Хог хаягдлын хураамж | 1.907.3 | 1.375.0 |
| Бусад орлого | 183.818.9 | 1.033.8 |
| **НИЙТ ДҮН** | 38.187.625.1 | 47.663.154.1 |

[55] Татварын ерөнхий газрын Мэдээллийн технологи, статистикийн төвийн энэхүү судалгааны хүрээнд ирүүлсэн мэдээ. 2017.09.19-ны өдөр.

ХҮНИЙ ЭРХИЙН ҮНДСНИЙ ХУРЭЭЛЭНГ www.nhrc.gov.mn

*Хавсралт 4*

| Татварын нэр төрөл | Нийт бүртгэлтэй ТББ тоо | Үүнээс: 2016 оны байдлаар | | | Нийт бүртгэлтэй ТББ тоо | Үүнээс:2017 оны 02-р улирлын байдлаар | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Тайлан ирүүлбэл зохих | Тайлан ирүүлсэн | Үүнээс :Х тайлан | | Тайлан ирүүлбэл зохих | Тайлан ирүүлсэн | Үүнээс :Х тайлан |
| Аж ахуй нэгжийн орлогын албан татварын тайлан | 16014 | 285 | 217 | 134 | 17230 | 307 | 187 | 120 |
| Цалин хөлс түүнтэй адилтгах орлогын албан татварын тайлан | 16014 | 14509 | 8279 | 5972 | 17230 | 15651 | 7698 | 5707 |

Төрийн бус байгууллагын тайлангийн мэдээлэл[56]

[56] Татварын ерөнхий газрын Мэдээллийн технологи,статистикийн төвөөс ирүүлсэн мэдээ. 2017.09.19-ны өдөр.



---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

# ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ХАРИУЦЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЦЭЭ, ШААРДЛАГЫГ УРЬДЧИЛАН ТАНДАХ СУДАЛГАА[1]

## ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ХАРИУЦЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЦЭЭ, ШААРДЛАГЫГ УРЬДЧИЛАН ТАНДАХ СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

### УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор батлсан Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 5 дахь хэсгийн 5.1-д “Тогтвортой, хариуцлагатай улс төрийн соёлыг төлөвшүүлж, хүчтэй, чадамжтай, хууль дээдэлсэн төрт ёсыг бэхжүүлэх зарчмыг баримтална” гэж тусгасан, “Төрийн албан хаагчийн хариуцлагыг нэмэгдүүлж, хууль тогтоомж, төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг зөрчин бусдад хохирол учруулсан албан тушаалтан хохирлыг өөрөө хариуцан төлж барагдуулах хуулийн зохицуулалтын хэрэгжилтийг хангана.”, “Мэргэжлийн мэдлэг, ур чадварын хувьд шаардлага хангахгүй, хариуцлага алдаж, ёс зүйн алдаа гаргасан төрийн бүхий л албан тушаалтныг танил тал, нам эвслийн эрх ашгийг харгалзахгүйгээр хуулийн дагуу хариуцлага тооцож, төрийн албаны нэр хүндийг өсгөнө.” гэсэн зорилтуудыг дэвшүүлсэн.

Энэ хүрээнд Засгийн газраас Төрийн албан хаагчийн сахилга хариуцлагын тухай хуулийн төслийг санаачлан боловсруулж байгаа бөгөөд Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор батлсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах аргачлал” /цаашид “Аргачлал” гэх/-ыг ашиглан, аргачлалын 2.1-д зааснаар (1) асуудалд дүн шинжилгээ хийх, (2) асуудлыг шийдвэрлэх зорилгыг томьёолох, (3) тухайн асуудлыг зохицуулах хувилбаруудыг тогтоож, тэдгээрийн эерэг болон сөрөг талыг харьцуулан судлах, (4) зохицуулалтын хувилбарын үр нөлөөг тандан судлах, (5) зохицуулалтын хувилбаруудыг харьцуулж дүгнэлт хийх, (6) тухайн зохицуулалтын талаарх олон улсын эрх зүйн зохицуулалтын харьцуулсан судалгаа хийх, (7) зөвлөмж боловсруулах үе шатны дагуу энэхүү судалгааг гүйцэтгэлээ.

### НЭГ. АСУУДАЛД ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ ХИЙСЭН БАЙДАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн.” гэж, Дөчин зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Монгол Улсын төрийн жинхэнэ албан хаагч Монгол Улсын иргэн байх бөгөөд Үндсэн хууль, бусад хуулийг чандлан баримталж ард түмнийхээ тусын тулд, иргэний ёсоор төрийн ашиг сонирхолд захирагдан ажиллана” гэж, Төрийн албаны тухай хуулийн 4.1 дэх хэсэгт “Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн”, мөн хуулийн 3.2-т “Төрийн албаны мөн чанар нь ард түмэндээ үйлчилж, төрд чин үнэнчээр зүтгэхэд оршино” гэж тус тус хуульчлан төрийн албаны үйл ажиллагааны суурь үзэл баримтлал, зарчмыг тодорхойлсон.

УИХ-аас 1995 онд Төрийн албаны тухай хуулийг баталж 2002 онд шинэчлэн найруулсан бөгөөд төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээ, сахилгын хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн үндсийг бий болгосон. Төрийн албаны тухай хуульд “...төрийн болон тусгай албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг хуулиар тогтооно” гэж, төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг төрийн албаны төв байгууллагын

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Б.Гончигсумлаа, Э.Уянга нар хамтран гүйцэтгэв.

саналыг үндэслэн Засгийн газар тогтооно" гэж, "төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг болон улс төрийн аливаа нөлөөлөлд автахгүй төвийг сахихтай холбогдсон зохицуулалтыг төрийн албаны төв байгууллагын саналыг үндэслэн хөдөлмөрийн дотоод журам болон хөдөлмөрийн гэрээ, контрактраар тодорхойлно" гэж тус тус тодорхойлон төрийн албан хаагчдад хүлээлгэх хариуцлагын талаар зохицуулан хуульчилсан нь төрийн албан хаагчийг төрийн албанаас чөлөөлөх, огцруулах үндэслэлийг зааж, төрийн албаны үндсэн зарчим зөрчигдөхөөс сэргийлж төрийн албаны хариуцлагыг бэхжүүлэх чухал нөхцөл болсон.[2]

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг хуулиар тогтоохоор хуульчилсан боловч Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн, бүх шатны Засаг дарга, Засаг даргын орлогч зэрэг улс төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг тусгайлан тогтоосон хууль тогтоомж, дүрэм гараагүй байна.

**1.1. Асуудлын мөн чанар, цар хүрээг тодорхойлох**

*Судалгаанд* Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын тухай хуулийн хэрэгцээ, шаардлага, мөн чанар, цар хүрээг дараах байдлаар тогтоов. Үүнд:

Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын тогтолцооны нэгдсэн зохион байгуулалт, үр нөлөө

Төрийн албан хаагчид ёс зүйн хэм хэмжээ, хариуцлагын талаар хууль, дүрэм, журам багагүй батлагдан хэрэгжиж байгаа хэдий ч төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим, төрийн улс төрийн албан тушаалтан болон төрийн өндөр албан тушаалтны эрх зүйн байдлын онцлог зэргээс хамаарч Төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлагын тогтолцоо төрийн албаны бүх хүрээнд үйлчилдэггүй, албан тушаалтныг огцруулах, чөлөөлөх зохицуулалт нь хэрэгждэггүй явдал байсаар байна.[3]

Төрийн албан хаагчид хүлээлгэх хариуцлагыг тус бүрийн хууль болон холбогдох дүрэм журмаар зохицуулсан нь хариуцлага оногдуулах нийтлэг журам, нэгдсэн тогтолцоог алдагдуулах, асуудлыг ойлгомжгүй байдалд хүргэж болохоор байна.

Төрийн албаны зөвлөлийн 2017 оны үйл ажиллагааны тайланд тусгагдсанаар төрийн захиргааны байгууллагуудын дэргэд 618 ёс зүйн хороо ажиллаж байгаа бөгөөд эдгээр ёс зүйн хороодоос ирүүлсэн мэдээг нэгтгэн үзвэл 2017 онд нийт 334 ёс зүйн зөрчил бүртгэгдэн хянан шийдвэрлэгдсэн нь 2016 оноос 141-ээр өсжээ.[4]

Төрийн албан хаагчийн гаргасан ёс зүйн зөрчил буурах бус эрчимтэй өссөн дээрх тоон үзүүлэлт нь өнөөгийн төрийн албан хаагчийн хариуцлагын тогтолцооны үр нөлөө хангалттай бус буюу өөрчлөлт, шинэчлэлт хийх зайлшгүй шаардлагатай байгааг харуулж байна.

УИХ-ын Тамгын газрын Судалгаа, шинжилгээ, олон нийттэй харилцах төвөөс 2009 онд гүйцэтгэсэн "Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн асуудлаарх хэвлэлийн нийтлэлийн контент-анализ" судалгаанд төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагаатай холбогдсон харилцааг зохицуулах, төрийн албаны мэргэшсэн тогтвортой байдлыг хангах, иргэнд хүргэх төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх чиглэлээр 20 шахам зохих хууль тогтоомж, эрхийн актуудыг батлан гаргаж байгааг дурдаад төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм хичнээн олныг баталсан ч гэсэн эдгээр ёс зүйн дүрмүүд нь төрийн албан хаагч бүрийн үйл ажиллагаанд хэвшил болон мөрдөгдөж хараахан чадахгүй байгааг дурдсан[5] байна.

---

[2] Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал. 2 дахь тал.

[3] Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал. 3 дахь тал.

[4] Мөн мэнд.

[5] Бодлогын судалгаа, шинжилгээ. УИХ-ын Тамгын газрын Судалгаа, шинжилгээ, олон нийттэй харилцах төв. УБ.,2009. 326 дахь тал.

Төрийн албан хаагчийн төрд учруулсан хохирлыг нөхөн барагдуулах

Төрийн албан хаагчийн хариуцлагыг сайжруулах нэг чухал үзэл санаа бол төрийн албан хаагч үүргээ гүйцэтгэх явцдаа өөрийн буруутай үйл ажиллагаанаас төрд учруулсан хохирлыг нөхөн барагдуулах явдал юм. Энэхүү зохицуулалт өнөөгийн хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй хууль тогтоомжид бүрэн тусгагдаж чадаагүй тул хохирлыг нөхөн гаргуулах ажил бодитойгоор хийгдэхгүй байна.

2002 онд баталсан Төрийн албаны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.7 дахь хэсэгт “хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх явцад гаргасан алдааны улмаас төрийн албан хаагчийн учруулсан хохирлыг төр хариуцах” тухай заасан бол 35.1.2. “төрийн албаны тухай хууль тогтоомжийн биелэлтийг зохион байгуулах, төрийн албанд шударга ёсны зарчмыг хэрэгжүүлэх мэргэшил, арга зүйн удирдлагаар хангах, төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулсан стандартын хэрэгжилтийг шалган зааварлах, зөрчлийг арилгуулах хугацаатай үүрэг өгөх, гүйцэтгэлд нь хяналт тавих, энэ хуулийн 39.1-д заасан маргааныг хянан шийдвэрлэх, албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагаанаас төрд учруулсан хохирлыг арилгуулахаар төрийн нэрийн өмнөөс шүүхэд нэхэмжлэл гаргах”-аар заасан байна.

Сонгогдсон болон томилогдсон төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх

Монгол Улсад төрийн өндөр албан тушаалтныг УИХ-ын 2002 оны 73 дугаар тогтоолоор тодорхойлсон бөгөөд төрийн захиргааны, төрийн тусгай, төрийн улс төрийн албан тушаалууд багтдаг.

Төрийн үйлчилгээний албан хаагчдад сахилгын хариуцлага хүлээлгэх харилцаа нь хөдөлмөрийн эрх зүй буюу хувийн эрх зүйн зохицуулах зүйл байдаг бол төрийн тусгай албан хаагчид хүлээлгэх сахилгын хариуцлага нь мэргэжлийн болон албаны эрх ашгийн шаардлагаас хамааруулан өргөн агуулгаар тодорхойлогдож, захиргааны эрх зүй дэх төрийн албаны эрх зүйн хэмээх институтийн зохицуулалтад хамаарна.[6]

Төрийн албаны тухай хуулийн 17.1-т Төрийн өндөр албан тушаалтны зэрэг зиндаа, түүнтэй адилтгах төрийн албан тушаалтны зэрэглэлийг төрийн албаны төв байгууллагын саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал тогтоох тухай заасан бол Улсын Их Хурлын 2002 оны 73 дугаар тогтоолоор “Төрийн өндөр албан тушаалтны зэрэг зиндаатай адилтгах төрийн албан тушаалтны зэрэглэл”-ийг батлан дараах байдлаар тогтоосон байдаг. Үүнд:

- Улс төрийн албан тушаалд: Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Монгол Улсын Их Хурлын дарга, Монгол Улсын Ерөнхий сайд, Монгол Улсын Их Хурлын дэд дарга, Монгол Улсын Их хурлын гишүүн, Монгол Улсын Засгийн газрын гишүүн, Монгол Улсын сайд, Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн дарга, Нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын Захирагч, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын дарга, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын дарга, Аймгийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын Тэргүүлэгчдийн дарга, Аймгийн засаг дарга, дэд сайдын албан тушаал, Ерөнхийлөгчийн зөвлөх, Улсын Их Хурлын даргын зөвлөх, Ерөнхий сайдын зөвлөх;
- Захиргааны албан тушаалд: Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга, Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөлийн дарга, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүн, Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гүйцэтгэх нарийн бичгийн дарга, Төрийн албаны зөвлөлийн орон тооны гишүүн,

[6] Н.Мөнхзул. Төрийн тусгай албан хаагчид хүлээлгэх сахилгын хариуцлагын эрх зүйн зохицуулалт. Докторын зэрэг горилсон бүтээл. УБ.,2016 он. 26 дахь тал.

- Төрийн тусгай албан тушаалд: Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн дарга, Монгол Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Монгол Улсын Ерөнхий прокурор, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, Монгол Улсын Ерөнхий аудитор, Авилгатай тэмцэх газрын дарга, Монгол Улсын дээд шүүхийн шүүгч, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга, Монгол банкны Ерөнхийлөгч, Санхүүгийн зохицуулах хорооны дарга, Үндэсний статистикийн газрын дарга, Монгол Улсын Ерөнхий прокурорын орлогч, Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын дарга, Сонгуулийн ерөнхий хорооны дарга, Авилгатай тэмцэх газрын дэд дарга, Монгол банкны дэд ерөнхийлөгч, Монгол Улсын Ерөнхий аудиторын орлогч, Үндэсний статистикийн газрын дэд дарга, Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын гишүүн, Санхүүгийн зохицуулах хорооны орон тооны гишүүн, Сонгуулийн ерөнхий хорооны нарийн бичгийн даргын албан тушаал байна.

Дээрх албан тушаалд сонгогдсон болон томилогдсон иргэдэд хариуцлага хүлээлгэх хууль, эрх зүйн орчин хангалтгүй байгаа тухай, төрийн өндөр албан тушаалтны ёс зүй, хариуцлагын талаар хуульчлан баталгаажуулах талаар ярьж, бичиж, хууль тогтоомж батлах тухай санал, санаачилга гаргасаар байна. Тухайлбал “Төрийн өндөр албан тушаалтны ёс зүйн тухай” хуулийг шинээр боловсруулж 1998 онд багтаан Улсын Их Хуралд оруулах талаар Улсын Их Хурлын 1998 оны “Төрийн хяналтыг сайжруулах зарим арга хэмжээний тухай” 10 дугаар тогтоол[7]-оор зааж өгч байжээ. Мөн 2015 онд Сонгогдсон болон томилогдсон албан тушаалтанд хариуцлага тооцох, эргүүлэн татах тухай хуулийн төслийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч санаачилсан[8], Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөс 2015 онд “Авилгатай тэмцэх, хариуцлага, шударга ёсыг бэхжүүлэх үндэсний хөтөлбөр батлах тухай” Улсын Их Хурлын тогтоолын төслийг Монгол Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлснийг нэгдсэн хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонх хэлэлцэхийг дэмжээгүй байна.

Улсын Их Хурлаас 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 5.1-т “Тогтвортой хариуцлагатай улс төрийн соёлыг төлөвшүүлж, хүчтэй, чадамжтай, хууль дээдэлсэн төрт ёсыг бэхжүүлэх зарчмыг баримтална” гэж тусган Төрийн албан хаагчийн хариуцлагыг нэмэгдүүлж, хууль тогтоомж, төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг зөрчин бусдад хохирол учруулсан албан тушаалтан хохирлыг өөрөө хариуцан төлж барагдуулах хуулийн зохицуулалтын хэрэгжилтийг хангана”, “Мэргэжлийн мэдлэг, ур чадварын хувьд шаардлага хангахгүй, хариуцлага алдаж, ёс зүйн алдаа гаргасан төрийн бүхий л албан тушаалтныг танил тал, нам эвслийн эрх ашгийг харгалзахгүйгээр хуулийн дагуу хариуцлага тооцож, төрийн албаны нэр хүндийг өсгөнө” гэсэн зорилтуудыг дэвшүүлсэн.

Эдгээр зорилтуудыг хэрэгжүүлэхээр 2016 онд Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө батлах тухай 121 дүгээр тогтоолд 1/Захиргааны ерөнхий хууль, Төрийн албаны тухай хуулиудын холбогдох заалтуудын хэрэгжилтэд хяналт тавих, 2/ Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх тухай хууль, Төрийн албаны тухай хуулиудын холбогдох заалтуудын хэрэгжилтэд хяналт тавих ажлыг хэрэгжүүлэх тухай заасан.

Засгийн газраас 2018 оны 4 дүгээр сард Төрийн албаны сахилга, хариуцлагын тухай хуулийн төсөл[9], Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын тухай хуулийн төслийн

---

[7] Улсын Их Хурлын 1998 оны 10 дугаар тогтоол. Төрийн хяналтыг сайжруулах зарим арга хэмжээний тухай. http://legalinfo.mn/law/details/6675?lawid=6675. Сүүлд үзсэн 2018.10.04.

[8] Ч.Өнөрбаяр: Төрийн албыг хариуцлагажуулах чиглэлд иж бүрэн, цогц хуулиуд гаргахыг зорьж байна. 2015.1.15 http://www.olloo.mn/n/10266.html сүүлд үзсэн. Сүүлд үзсэн 2018.10.04.

[9] http://zasag.mn/news/view/19624

үзэл баримтлал, хуулийн төслийг бэлтгэсэн байгаа нь дээрх Улсын Их Хурлаас 2016 оны 45 дугаар тогтоол, Засгийн газрын 121-р тогтоолын үйл ажиллагаатай уялдахгүй байна.

Тиймээс өнөөгийн нийгмийн хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэн төрийн албаны хариуцлагын тогтолцоог төгөлдөржүүлэх, хууль тогтоомжид ёс зүйн болон улс төрийн хариуцлагын талаарх зохицуулалт шаардлагатай эсэхийг тодруулахыг зорилоо.

Төрийн албанд сонирхлын зөрчил газар авч, эрх ашгийн эрэмбэ алдагдсанаар хэсэг бүлэг хүнд тухайн цаг үедээ ашигтай ч хэтдээ улс үндэсний аюулгүй байдалд хохиролтой, аюулт эрсдэл буй болгох хорлон сүйтгэх гэмт хэргийн шинжтэй үйлдлийн хүрээ өргөсөж байгаа..., төрийн цэгцтэй, туйлбартай, хариуцлагатай, бие даасан, нээлттэй ил тод, хуулийг чандалсан бодлого тодорхойгүй..., Монголын төрд сахилга хариуцлагагүй, хууль зөрчдөг, хувийн эрх ашгийг эрхэмлэдэг, үндэсний аюулгүй байдал, язгуур эрх ашгийн талаар төсөөлөлгүй, төрийн албанд бэлтгэгдээгүй хүмүүс олширсон[10].

Хуулийг дээрээ дэндүү зөрчиж үлгэргүй байдал үзүүлэн..., УИХ Үндсэн хууль зөрчжээ гэж Цэц дүгнэлт гаргасан нь олон ч хэнд ч ямар ч хариуцлага яригдаагүй. Хуулийг дэмий л үгүйсгэхийн оронд түүнийг дээдэс зөрчиж байгаатай тодорхой хариуцлага тооцох “бага чулуугаар их чулуу хагална” гэдэг шиг өнөөгийн “нийгмийн захиалга” болжээ.[11]

Төрийн захиргааны байгууллагад гүйцэтгэх албан тушаалтнууд өөрийн удирдах албан тушаалтны ёс зүйн байдлыг үнэлсэн байдлыг дүгнэхэд 44% сэтгэл ханамж маш муу, 28% сэтгэл ханамж муу, 16% сэтгэл ханамж дунд, үлдсэн 12% нь сэтгэл ханамж сайн гэсэн үр дүн гарсан байна. 70-аас илүү хувь нь сэтгэл ханамж муу байгаа нь удирдлагууддаа сэтгэл ханалуун бус байдаг[12], Төрийн албаны зөвлөлөөс 2014 онд нийт 347 ёс зүйн зөрчил бүртгэгдсэнээс төрийн удирдах албан тушаалтантай холбоотой 31 зөрчил, 2015 онд нийт 212 ёс зүйн зөрчил бүртгэгдсэнээс төрийн удирдах албан тушаалтантай холбоотой 28 зөрчил, 2016 онд нийт 193 ёс зүйн зөрчил бүртгэгдсэнээс 19 нь удирдах албан тушаалтантай холбоотой[13] байна. Энэ мэт төрийн өндөр албан тушаалтнаас эхлэн доошлох тусам хариуцлага улам бүр чангарч, үндэслэлгүйгээр ажлаас халагдах явдал газар авсныг[14] төрийн зардлаар нөхөн олговор олгож цайруулан хууль бус шийдвэр гаргасан удирдлагад хариуцлага тооцсон нь цөөхөн байна.

Сонгогдсон болон томилогдсон төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх тухай буюу төрийн албан хаагчид хариуцлага хүлээлгэх тогтолцоо алдагдсан, зөв системчлэх шаардлагатай, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай байгаа талаар манай улсад судалгаа нэлээд их байна. Улс төрийн нэг намын тогтолцоонд орсон, төрийн албыг улс төрийн үзэл бодол нэгтгэн, ойр төрөл, танил талд даатгадаг тогтолцоог /spoil system[15]/ мэргэшсэн тогтвортой,

---

[10] С.Энхзориг. Төрийн тусгай чиг үүрэг бүхий байгууллагуудын менежментэд тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам. Төрийн тусгай албадын хөгжлийн нийтлэг чиг хандлага ба сорил онол практикийн бага хурлын эмхэтгэл. УБ.,2015 он. 226 дахь тал.

[11] Б.Чимид. Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр. УБ.,2006 он. 126 дахь тал.

[12] МУИС, МУБИС, ШУТИС, ШУА-ийн Философийн хүрээлэн. МУИС-ийн философийн салбар төгсөгчдийн холбоо. Хэрэглээний ёс зүйн асуудлууд: Эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл. УБ.,2017 он. 118 дахь тал.

[13] Төрийн албаны зөвлөл. Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн мэдээ.УБ., 2017 он.

[14] Хууль бусаар ажлаас халагдсан хүмүүсийн нөхөн олговрыг олгох зорилгоор 2017 оны төсвийн тодотголд 4.6 тэрбум төгрөгийг тусгасан байгаа юм. http://www.olloo.mn/n/47956.html. Сүүлд үзсэн 2018.10.05.

[15] Г.Тамир “Чадахуйн зарчим ба төрийн албанд тулгамдаж буй зарим асуудал, шийдвэрлэх арга зам”

үр дүн, ур чадварт суурилсан тогтолцоо /“merit system” [16]/-оор солиход одоогийн үйлчилж буй төрийн тогтолцооны аль хэсэгт алдаа дутагдал байгаад анхаарч үзэх нь зүйтэй юм. Гадаад улсын туршлага, дотоодын төрийн албыг тал бүрээс нь судалсан судалгааны ажлууд нэлээд байна. Тухайлбал залуу эрдэмтэн, хууль зүйн доктор (Ph.D) П.Амаржаргал Япон Улсын туршлагаас дүгнэж үзэхдээ “улс орны нийгэм, эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах, гол үүргийг хэрэгжүүлэгч төрийн албанд улс төрийн нөлөөллийг багасгах чиглэлээр улс төрийн соёл, төлөвшил, хүсэл зориг зайлшгүй шаардлагатай” гэжээ. Хууль зүйн доктор Н.Мөнхзул төрийн жинхэнэ албан хаагчийн сахилгын хариуцлагын эрх зүйн зохицуулалтыг судлан “Төрийн албан дахь сахилгын хариуцлага хүлээлгэхтэй холбогдсон харилцааг нэгдсэн тогтолцоонд оруулж, Төрийн албаны тухай хуульд сахилгын шийтгэлийн төрлийг нэгдмэл байдлаар хуульчлах” тухай тусгажээ.

Мөн хууль зүйн шинжлэх ухааны эрдэмтдээс Б.Уранцэцэг (Ph.D) “Төрийн албаны тухай хууль, бусад хууль хоорондын зөрчил, хийдэл, түүнийг арилгах арга зам” сэдэвт илтгэлдээ “Төрийн албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулахтай холбогдсон 26 дугаар зүйлийн 26.1.3 (халах шийтгэл) дахь заалтыг 25 дугаар зүйлийн төрийн албанаас халах гэсэн зохицуулалттай холбож уялдуулаагүй нь энэ хуулийн хийдэл гэж үзэж байна.”, “Төрийн албаны хууль дахь зарим хэлбэрийн зохицуулалт төрийн алба мэргэшсэн байх зарчимд харш, төрийн алба чанартай байх явдалд сөрөг нөлөөлсөн, оновчгүй зохицуулалт байгаад шүүмжлэлтэй хандах нь зүйтэй” гэсэн байна.

Ингэхдээ “Аливааг лавтай судалъя гэвэл эхлээд тухайн үзэгдлийг төрүүлсэн эх, үндэс, язгуурыг нь авч үзэх хэрэгтэй. Нэг нь нөгөөгөөсөө урган гарсан буюу том нь жижгээ багтаасан ойлголтууд үзэгдлүүд байдаг” гэж Хөдөлмөрийн баатар, гавьяат хуульч Б.Чимид асан хэлсэн тухай Б.Уранцэцэг (Ph.D) илтгэлдээ дурдсан байгааг анхааран үзэх шаардлагатай юм.

1.2. Эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдийг тодорхойлох

Өмнөх бүлэгт тодорхойлсон судалгаа гүйцэтгэх хүрээ, тулгамдсан асуудалтай холбоотойгоор дараах нийгмийн бүлэг, иргэд, аж ахуйн нэгж, байгууллага, бусад этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдөж байна.

*Хүснэгт 1*

| Эрх ашиг нь хөндөгдөх бүлэг | | Нөлөөлж буй хэлбэр |
|---|---|---|
| | Төрийн албан хаагч | Төрийн албан хаагчид хүлээлгэх хариуцлагыг тодорхой болгосноор сахилгын хариуцлагын талаарх нэгдсэн зохион байгуулалт сайжирна. Төрийн албан хаагч өөрийн үйлдлийн үр нөлөөг ухамсарлах, хариуцлагын түвшин нэмэгдэнэ. Төрийн өндөр албан хаагч нарын үйлдэлд эрх зүйн хариуцлага хүлээлгэх боломж нэмэгдэнэ. |
| | Төрийн байгууллага | Төрийн албан хаагчдад хариуцлага хүлээлгэх тогтолцоо сайжирснаар төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа тогтвортой, үр дүнтэй болно. Ажлаас үндэслэлгүй халсан, шилжүүлсэн зэрэг төрийн албан хаагчийн буруутай үйл ажиллагаанаас учирсан хохирлыг төсвийн хөрөнгөөр барагдуулдаг байсныг бодитоор эргэн төлүүлэх боломж бүрдэнэ. |

Төрийн тусгай чиг үүрэг бүхий байгууллагуудын менежментэд тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам (онол практикийн бага хурлын эмхэтгэл). ХЗЯ, НҮБ-ын хүн амын сан, ХАХНХЯ. УБ.,2015 он. 226 дахь тал.

[16] “Мэргэшсэн тогтвортой, үр дүнд суурилсан боловсон хүчин төрийн албаны үндэс болох нь: Япон Улсын туршлага.” П.Амаржаргал. (Ph.D). Төрийн албаны шинэтгэл ба тулгамдсан асуудал. Эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөл. УБ., 2017 он.

| | | |
|---|---|---|
| | Иргэн | Төрийн албан хаагчид хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоог сайжруулснаар төрийн байгууллагын иргэдэд үйлчлэх үйлчилгээний стандарт нэмэгдэнэ. Иргэд ая тухай орчинд, түргэн шуурхай үйлчилгээ авах боломжоор хангагдахын зэрэгцээ хууль тогтоомжийн хэрэгжилт сайжрах талтай. |
| | Аж ахуйн нэгж | Төрийн албан хаагчид хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоог сайжруулснаар төрийн байгууллагаас иргэн, аж ахуйн нэгжид үйлчлэх үйлчилгээний стандарт нэмэгдэнэ. Төрийн үйлчилгээг түргэн шуурхай авах боломжоор хангаснаар аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаанд эерэг нөлөө үзүүлнэ. |

**ХОЁР· АСУУДЛЫГ ШИЙДВЭРЛЭХ ЗОРИЛГЫГ ТОДОРХОЙЛСОН БАЙДАЛ**

Төрийн албан хаагчид хариуцлага хүлээлгэх явцад тулгамдсан асуудал болон тухайн асуудлаар эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдийн талаар авч үзэв. Үүнд үндэслэн төрийн албан хаагчид хариуцлага оногдуулах үр нөлөөтэй тогтолцоо бүрдүүлэх явдлыг ерөнхий зорилго болгосон бөгөөд төрийн албан хаагчийн төрд учруулсан хохирлыг нөхөн барагдуулах, сонгогдсон болон томилогдсон төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх асуудлыг дэд зорилго болгон дэвшүүллээ.

Үүнд:

1) Төрийн албан хаагчид хариуцлага хүлээлгэх оновчтой тогтолцоог бий болгох;

2) төрийн албан хаагчийн төрд учруулсан хохирлыг нөхөн барагдуулах, сонгогдсон болон томилогдсон төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх.

**ГУРАВ. АСУУДЛЫГ ЗОХИЦУУЛАХ ХУВИЛБАРУУД, ТЭДГЭЭРИЙН ЭЕРЭГ, СӨРӨГ ТАЛЫН ХАРЬЦУУЛАЛТ**

Төрийн албан хаагчийн улс төрийн гишүүнчлэл болон санхүүжилтэд холбогдох асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор зохицуулалтын түвшний хувилбар бүрийг “зорилгод хүрэх байдал” болон “зардал, үр өгөөжийн харьцаа” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлэв.

Үнэлгээг Хүснэгт 2-оос үзнэ үү.

*Хүснэгт 2*

| Хувилбар | | Зорилгод хүрэх байдал | Зардал, үр өгөөжийн харьцаа | Үр дүн |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Тэг хувилбар буюу шинээр зохицуулалт хийхээс татгалзах | Өнөөгийн тулгамдаж буй бэрхшээл хэвээр үргэлжлэх бөгөөд зорилгод хүрэх боломжгүй. | Нэмэлт зардал гарахгүй бөгөөд тулгамдсан асуудал хэвээр үргэлжилнэ. | Үр дүн сөрөг. |
| 2 | Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр ухуулга, сурталчилгаа хийх | Төрийн албан хаагчийн сахилгын хэм хэмжээ болон иргэний шаардлага тавих эрхийн талаар сурталчилгаа хийх боломжтой. Уг арга хэмжээ нь зорилгоо биелүүлэхэд бага хэмжээгээр нөлөөлөх боломжтой. Харин тулгамдаж буй бэрхшээлийг бүрэн шийдвэрлэх боломжгүй. | Зардал ихээхэн хэмжээнд шаардагдах бөгөөд сурталчилгааг тогтмол явуулах хэрэгтэй. Асуудлыг үүсгэх гол шалтгааныг арилгаж, сөрөг үр дагаврыг бууруулж чадахгүй. | Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй. |
| 3 | Зах зээлийн эдийн засгийн хэрэгслүүдийг ашиглан төрөөс зохицуулалт хийх | Төрийн албан хаагчийн сахилгын хэм хэмжээг дагаж мөрдөх, тэдэнд хариуцлага оногдуулах харилцаанд эдийн засгийн хэрэгслийг ашиглан төрөөс зохицуулалт хийхэд тохиромжгүй болно. | Асуудлыг үүсгэж байгаа гол шалтгааныг арилгахад нөлөөлөхгүй бөгөөд сөрөг үр дагаврыг бууруулж чадахгүй. | Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй. |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 4 | Төрөөс санхүүгийн интервенц хийх | Төрөөс санхүүгийн интервенц хийх аргаар асуудлыг шийдвэрлэх зорилгыг биелүүлэх боломжгүй. | Төрөөс санхүүгийн интервенц хийх аргаар асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй. | Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй. |
| 5 | Төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлээр тодорхой чиг үүргийг гүйцэтгүүлэх | Төрийн албан хаагчид хариуцлага хүлээлгэх харилцаа нь Төрийн албаны тухай хууль болон түүнд нийцүүлсэн бусад хууль тогтоомжоор зохицуулагддаг бөгөөд хуульд заасан эрх бүхий этгээд хариуцлага оногдуулдаг. Иймд хариуцлага хүлээлгэхтэй холбогдох асуудлыг төрийн бус байгууллагад шилжүүлэх боломжгүй юм. Гэвч төрийн албан хаагчийн сахилгын хэм хэмжээг дагаж мөрдүүлж хэвшихэд төрийн бус байгууллагын хяналт ач холбогдолтой байна. | Иргэний нийгмийн оролцоог дэмжихэд зохих хэмжээний зардал гарах боловч үр ашиг хангалттай бус байна. | Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй. |
| 6 | Захиргааны шийдвэр гаргах | Тухайн салбарын түвшинд болон Засгийн газар, УИХ-аас дүрэм батлах замаар асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой. Төрийн албаны тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.”Энэ хуулийн 10.1.1, 10.1.3-т заасан албан тушаал эрхэлж байгаа төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг хууль тогтоомжоор тогтооно.” хэмээн заасны дагуу төрийн албан хаагчийн хариуцлагаар дагнасан хууль батлах замаар зохицуулах нь илүү үр дүнтэй байж болох юм. | Тусгайлсан хууль баталснаар нэмэлтээр өндөр зардал гарахгүй. | Зарим үр дүн гарах боловч зорилгодоо бүрэн хүрэхгүй. |
| 7 | Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах | Төрийн албан хаагчийн сахилгын хэм хэмжээ болон түүнд хүлээлгэх хариуцлагыг дүрмээр тогтоох боломжтой хэдий ч төрийн албан хаагчид хариуцлага хүлээлгэх оновчтой нэгдсэн тогтолцоог бий болгохдоо хууль батлах замаар хэрэгжүүлэх нь ач холбогдолтой. Мөн төрийн албан хаагчийн төрд учруулсан хохирлыг нөхөн барагдуулах, сонгогдсон болон томилогдсон төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэхтэй холбогдох бусад зохицуулалт хуульчлагдсан байдаг тул энэхүү эрэмбийг алдагдуулалгүй ижил түвшинд зохицуулалт хийх нь чухал байна. | Хоёрдугаар бүлэгт заасан зорилгуудыг хууль батлах замаар гүйцэтгэхэд хуулийн хэрэгжилттэй холбогдуулан зохих хэмжээнд зардал гарах боловч тусгайлсан хэт өндөр зардал гарахааргүй байна. 1-д заасан намын гишүүнчлэлтэй холбогдох зорилгыг хууль батлах замаар биелүүлэхэд бага хэмжээний зардал гарахаар байна. Мөн энэ зохицуулалтын үр дүнд нийгэмд өгөх үр өгөөж сайн байна. | Зорилгодоо бүрэн хүрэх боломжтой. |

Дээрх харьцуулалтаас авч үзвэл 2 дугаар бүлэгт заасан зорилго буюу Төрийн албан хаагчийн хариуцлагатай холбогдох асуудлыг хууль батлах замаар шийдвэрлэх хамгийн оновчтой хувилбар байна.

Аргачлалын 5.5-т “асуудалд дүн шинжилгээ хийж, зохицуулалтын хувилбаруудыг сонгож тандан судлах явцад тухайн асуудлыг зөвхөн хууль гаргах замаар шийдвэрлэнэ гэсэн дүгнэлт гарсан тохиолдолд хууль тогтоомжийн төслийн бүтэц, агуулга, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, шинээр боловсруулах шаардлагатай

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.legal.gov.mn

хууль тогтоомжийг ерөнхий байдлаар бичнэ” гэж заасны дагуу Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын тухай хуулийн төсөл боловсруулах нь зүйтэй гэж үзэв. Мөн хуулийн төсөлд тусгагдвал зохих зарим зохицуулалтын агуулгыг тодорхойлов. Үүнд:

1. Төрийн албан хаагчийн сахилгын хэм хэмжээний нэгдсэн стандарт тогтооно. Ингэхдээ зарим албан тушаалын онцлогийг харгалзан хүлээлгэх хариуцлагын төрөл, хэлбэр, баталгаанд ялгавартай авч үзэх боломжийг бусад тусгайлсан хуульд нь нээлттэй үлдээх;
2. Төрийн албан хаагчид хариуцлага хүлээлгэх ажиллагааг зохицуулах;
3. Төрийн албан хаагчид хүлээлгэх хариуцлагыг төрөлжүүлэн тусгах.

Хуулийн төсөлд тусгагдвал зохих зохицуулалт.

1. Төрийн албан хаагчид хариуцлага хүлээлгэх оновчтой тогтолцоог бий болгох.
2. Төрийн албан хаагчийн төрд учруулсан хохирлыг нөхөн барагдуулах;
3. Сонгогдсон болон томилогдсон төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх.

## ДӨРӨВ. ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХУВИЛБАРУУДЫН ҮР НӨЛӨӨГ ТАНДАН СУДЛАХ

Аргачлалын 6 дахь хэсэгт заасны дагуу сонгон авсан зохицуулалтын хувилбар бүрийн үр нөлөөг дараах шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлсэн болно.

5.1. Хүний эрхэд үзүүлэх үр нөлөө

Дэвшүүлсэн зохицуулалтын хувилбаруудыг ерөнхийд нь дүгнэвэл Төрийн албан хаагчид хариуцлага хүлээлгэх оновчтой тогтолцоог бий болгох, Төрийн албан хаагчийн төрд учруулсан хохирлыг нөхөн барагдуулах, сонгогдсон болон томилогдсон төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх нь шударгаар төрийн үйлчилгээ авах иргэний эрхийн баталгаа нэмэгдэх давуу талтай байна. Мөн төрийн албан хаагчийн хариуцлага дээшилснээр хууль дээдлэх зарчим бодитой хэрэгжих байдлыг нэмэгдүүлнэ.

5.2. Эдийн засагт үзүүлэх үр нөлөө

Зохицуулалтын хувилбарууд нь дотоод болон гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаа, тэдгээрийн чөлөөт өрсөлдөөнд нөлөөлөхөөргүй байна. Хуулийн хэрэгжилттэй холбогдуулан аж ахуйн нэгжийн захиргааны зардал нэмэгдэхгүй бөгөөд зөвлөл, ажлын албатай холбогдох зардлыг улсын төсвөөс гаргана.

5.3. Нийгэмд үзүүлэх үр нөлөө

Нийгэмд ямар нэгэн сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй. Төрийн албан хаагчийн хариуцлага нэмэгдэх, иргэдийн дунд төрийн албаны нэр хүнд өсөх эерэг талтай.

5.4. Байгаль орчинд үзүүлэх үр нөлөө

Байгаль орчинд ямар нэгэн шууд болон шууд бус сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.

Жич: Хүний эрх, эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчинд үзүүлэх үр нөлөөг шалгуур асуултын дагуу тандан судалсан байдлыг 1, 2, 3, 4 дүгээр Хавсралтаас үзнэ үү.

## ТАВ. ГАДААД ОРНУУДЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХАРЬЦУУЛАЛТ

Парламентын гишүүн ёс зүйн дүрэм зөрчсөн тохиолдолд ямар хариуцлага хүлээлгэх болон хэн хариуцлага ногдуулах ёстой вэ гэх асуулт зүй ёсоор гарч ирнэ. Үүнд гишүүний гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдлыг харуулаагүй болно.

Ихэнх орны хувьд ёс зүйн дүрэм зөрчсөн үйлдэл хүлээлгэх хариуцлага нь парламентын дэг журмыг зөрчигсдөд хүлээлгэх сахилгын шийтгэлтэй адил байх боловч зарим парламент ёс зүйн алдаа гаргасан гишүүнд тусгай шийтгэл ногдуулдаг байна. Их Британид ёс зүйн зарим дүрмийг зөрчсөн үйлдлийг парламентыг үл хүндэтгэсэнд тооцдог бөгөөд онолын хувьд Нийтийн танхим нь зөрчил гаргасан гишүүнд хорих шийтгэл оногдуулах, тодорхой хугацаагаар гишүүний эрхийн түдгэлзүүлэх, гишүүнийг парламентын бүрэлдэхүүнээс хасах эрхтэй байх боловч практик дээр дээрх шийтгэлүүд төдийлөн хэрэгждэггүй байна. Ёс зүйн дүрэм зөрчсөн эсэхийг тогтоож, шийтгэл ногдуулах асуудлыг зөвхөн тусгай хороогоор дамжуулан Танхим шийдвэрлэнэ.

Япон Улсад парламентын гишүүн ёс зүйн дүрэм зөрчсөн бол хариуцлага тооцох асуудлыг Улс төрийн ёс зүйн зөвлөлдөх зөвлөл шийдвэрлэнэ. Дээр дурдсанчлан зөрчил гаргасан гишүүн хорооны сонсголд үг хэлэх эрхтэй байна. Гишүүнийг ёс зүйн дүрэм зөрчсөн гэж шийдвэрлэсэн тохиолдолд дараах шийтгэлийг ногдуулна. Үүнд: 1/цаашид ёс зүйн дүрмийг баримтлах шаардлага тавих, 2/гишүүний хуралдаанд оролцох эрхийг тодорхой хугацаагаар хасах, 3/ гишүүнийг тодорхой өндөр албан тушаалаас огцрохыг шаардах зэрэг байна. Нөгөөтээгүүр, зөвлөл нь гомдлыг хянан шалгасны дүнд гишүүнийг гэм буруугүйд тооцсон тохиолдолд гишүүний нэр хүндийг сэргээх арга хэмжээ авч болно.[17]

Канад Улсын хувьд төрийн албан хаагчид нь хуулийн дагуу олон нийтэд үйлчлэх үндсэн үүргийг хүлээдэг бөгөөд сонгуулийн дагуу байгуулагдсан Засгийн газрын удирдлага дор олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалж ажилладаг байна. Канад Улсын Үндсэн хууль болон Засгийн газрын үйл ажиллагааны зарчмууд нь нийтийн албаны үүрэг, хариуцлага, үнэт зүйлсийг бий болгодог гэж тодорхойлжээ. Төрийн албан хаагчид ёс зүйн дүрмийг даган мөрдөх, төрийн албаны үнэт зүйлсийг өөрийн үйл ажиллагаа, зан төлөвөөрөө харуулах ёстой. Хэрэв төрийн албан хаагч төрийн албаны үнэ цэнийг алдагдуулж, зан төлөвийн зөрчил гаргавал сахилгын болон захиргааны арга хэмжээ авах, ажил эрхлэлтийг зогсоох хүртэл арга хэмжээ авдаг байна. Төрийн албаны удирдах албан тушаалтнууд нь хуулийн хүрээнд тусгай үүрэг хүлээдэг ба тухайлбал байгууллагынхаа ёс зүйн дүрмийг тогтоох, ёс зүй, үнэт зүйлсийг дээдэлсэн орчинг бий болгох, үлгэрлэх зэрэг болно. Түүнчлэн ажилтнуудын ёс зүйн асуудлууд, түүний дотор ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой асуудлаар зөвлөгөө авч, урьдчилан сэргийлэх боломжтой байдаг байна.[18]

### ЗУРГАА. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандах судалгаагаар зохицуулалтын хувилбаруудыг харьцуулж үзсэний дүнд төрийн албан хаагчид хариуцлага хүлээлгэхтэй холбогдсон тулгамдсан асуудлыг хууль батлах замаар шийдвэрлэх нь хамгийн оновчтой хувилбар байна.

Судалгаанаас үзвэл одоо байгаа Төрийн албаны тухай хуулийн зохицуулалтыг Монгол Улсын Үндсэн хууль, Хөдөлмөрийн тухай хууль, Захиргааны ерөнхий хууль, Зөрчлийн тухай хууль, Авилгын эсрэг хууль зэрэг хууль тогтоомжтой нийцүүлэн Сонгогдсон болон томилогдсон төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх, бусад төрийн албан хаагчид хариуцлага хүлээлгэх тогтолцоог бүрдүүлэх, хууль хоорондын уялдааг хангах нь зүйтэй байна.

---

[17] Парламентын гишүүнд хариуцлага тооцох эрх зүйн зохицуулалт: Бусад орнуудын туршлага. УИХ-ын Тамгын газрын Мэдээлэл, хяналт шинжилгээ, үнэлгээний хэлтэсийн судалгаа, мэдээлэл лавлагааны алба. 16 дахь тал.

[18] Канад улсын Нийтийн албаны ёс зүйн дүрэм болон үнэт зүйлс.

Судалгаагаар, дээр дурдсан тулгамдсан асуудлын зохицуулалтын хувилбаруудыг харьцуулж үзсэний дүнд хамгийн оновчтой шийдвэрлэх хувилбар бол шинээр хуулийн төсөл боловсруулах явдал мөн хэмээн дүгнэж, дараах зарчмын шинжтэй асуудлыг анхаарах шаардлагатай байна. Үүнд:

Судалгаанд дурдсан асуудлыг шийдвэрлэхэд дараах бодлогын хувилбаруудыг хуулийн төсөлд тусгах нь ач холбогдолтой гэж үзлээ. Үүнд:

- Төрийн албан хаагчид хариуцлагын тухай хуулийг батлах замаар сахилгын хэм хэмжээний нэгдсэн тогтолцоог бий болгох;
- Төрийн албан хаагчид хариуцлага хүлээлгэж буй хоорондоо ялгаатай журмуудыг халж, тус хуулиар хариуцлага хүлээлгэх нийтлэг журмыг нарийвчлан тогтоох;
- Төрийн албан хаагчийн хүлээх хариуцлагын төрлүүдийг төрөлжүүлэн тусгах;
- Төрийн албан хаагчийн төрд учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх журмыг нарийвчлан хуульчлах;
- Төрийн албан хаагчид хариуцлага хүлээлгэх тогтолцоо мерит зарчимд суурилсан байж чадахгүй алдагдсан байгаа явдлыг зөв системчлэх шаардлагатай байна. 2008 оны Төрийн албаны тухай хуулинд улс төрөөс хараат бус байлгаж тогтвортой ажиллуулах талаар өөрчлөлт хийгдсэн хэдий ч зөвхөн төрийн албаны хуулиндаа өөрчлөлт оруулаад нэмэргүй байгаа нь өнгөрсөн 10 жилийн туршлагаас харагдаж байна. Тиймээс уг сууриас нь буюу эрх мэдэл хуваарилахаас эхлэх өөрөөр хэлбэл төрийн албыг хэрэгжүүлэгч нь гүйцэтгэх засаглал байх тул гүйцэтгэх засаглалын эрх мэдлийг дангаараршуулах нь хариуцлага нэмэгдэх, төрийн албанд улс төрийн нөлөөллийг багасгах, улс төрийн соёл, төлөвшил бий болох сайн талтай;
- Хуулийн уялдаа холбоог хангах. Өнөөгийн 600 гаруй хуулийг хэрэгжүүлэгч нь төр, засаг, хуулийн хэрэгжилт хангагдахгүй байгаа явдалд төр, засаг хариуцлага хүлээнэ. Өөрөөр хэлбэл хуулиар эрх олгосон, үүрэг бий болгосон Улсын Их Хурлын, Засгийн газрын гишүүнээр удирдуулсан эрх бүхий албан тушаалтан буюу албан хаагчид хариуцлага үүрэх учиртай. Төрийн алба нь 400 гаруй хуулийг дангаар хэрэгжүүлэгч буюу шууд оролцоотой байна. Өөрөөр хэлбэл төрийн албан хаагч эрх эдэлж, үүрэг хүлээсэн 400 гаруй хууль, төрийн захиргааны албан хаагчийн талаар зохицуулсан 188 хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Иймд хариуцлагыг сайжруулахад эдгээр хуулийн уялдаа холбоог хангах хийдсэн, зөрчилдсөн асуудлыг засах явдал дутагдалтай байна;
- Төрийн бодлогоор зохицуулах. Монголд төрийн алба нь олон мянган жилийн түүхтэй өөрийн гэсэн өвөрмөц онцлогтой хөгжиж ирсэн. Гадаад улсын туршлагыг судлан өнөөгийн нийгмийн хөгжил, дэвшилтэй хөл нийлүүлэн алхах нь зүйтэй боловч өөрийн суурь бодлогын зарчим, аюулгүй байдлыг алдагдуулж болохгүй юм. 100 гаруй жилийн түүхтэй Төрийн удирдах ажилтан бэлтгэх сургуулиар дамжуулан төрийн бодлого, судалгаа, эрдэм шинжилгээний ажил хийгдэж байсан нь өнөөг хүртэл уламжлагдан хэрэгжиж байгаа боловч төр, засгаас ач холбогдол өгөх нь улам бүр багассаар байгааг өргөжүүлэн хөгжүүлэх, судалгаанд суурилсан, мэргэжлийн дагнасан судлаачдын саналыг төрийн бодлого, хөтөлбөр төлөвлөгөөтэй уялдуулах шаардлагатай юм.

**ДОЛОО. ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ**
**НЭГ.МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ**

1. Авлигын эсрэг хууль ТМЭ., 2006 он, №35
2. Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай ТМЭ., 2001 он, №6
3. Багшийн хөгжлийг дэмжих тухай ТМЭ., 2018 он, №31
4. Гаалийн тухай /шинэчилсэн найруулга/ ТМЭ., 2008 он, №23
5. Дипломат албаны тухай ТМЭ., 2000 он, №39
6. Захиргааны ерөнхий хууль ТМЭ., 2015 он, №28
7. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай /Шинэчилсэн найруулга/ ТМЭ., 2016 он, №9
8. Зөрчлийн тухай /шинэчилсэн найруулга/ ТМЭ., 2017 он, №24
9. Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай ТМЭ., 2017 он, №24
10. Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай ТМЭ., 2017 он, №9
11. Зэвсэгт хүчний тухай (шинэчилсэн найруулга) ТМЭ., 2016 он, №36
12. Иргэний хууль ТМЭ., 2002 он, №7
13. Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай ТМЭ., 1995 он, №7
14. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль ТМЭ., 1993 он, №3
15. Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай ТМЭ., 2007 он, №2
16. Монгол Улсын Засгийн газрын тухай ТМЭ., 1993 он, №3
17. Монгол Улсын Их Хурлын тухай /шинэчилсэн найруулга/ ТМЭ., 2006 он, №8
18. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай ТМЭ., 1992 он, №3
19. Монгол Улсын Үндсэн хууль ТМЭ., 1992 он, №1
20. Монгол Улсын Яамны эрх зуйн байдлын тухай ТМЭ., 2004 он, №16
21. Монгол Улсын шүүхийн тухай ТМЭ., 2012 он, №11
22. Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай ТМЭ., 2011 он, №26
23. Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай ТМЭ., 2012 он, №8
24. Прокурорын тухай /шинэчилсэн найруулга/ ТМЭ., 2017 он, №24
25. Сонгуулийн тухай ТМЭ., 2016 он, №4
26. Тагнуулын байгууллагын тухай ТМЭ., 1999 он, №35
27. Төрийн албаны тухай ТМЭ., 2002 он, №28
28. Төрийн албаны тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/. ТМЭ., 2018 он №1
29. Төрийн аудитын тухай ТМЭ., 2003 он, №2
30. Төрийн болон албаны нууцын тухай ТМЭ., 2017 он, №11
31. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай ТМЭ., 1996 он, №11
32. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай ТМЭ., 2005 он, №48
33. Төрийн хяналт шалгалтын тухай ТМЭ., 2003 он, №2
34. Төсвийн тухай /шинэчилсэн найруулга/ ТМЭ., 2012 он, №03
35. Хөдөлмөрийн тухай ТМЭ., 1999 он, №25
36. Цагдаагийн албаны тухай /шинэчилсэн найруулга/ ТМЭ., 2017 он, №8
37. Цэргийн алба хаагчийн эд хөрөнгийн хариуцлагын тухай ТМЭ., 2002 он, №25

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nlt.gov.mn

38. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай /Шинэчилсэн найруулга/ ТМЭ., 2017 он, №24

39. Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай ТМЭ., 2012 он, №11

40. Шүүхийн захиргааны тухай ТМЭ., 2012 он, №24

**ХОЁР. НОМ, ГАРЫН АВЛАГА**

41. Б.Чимид. Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр. УБ.,2006 он;

42. Б.Чимид. Төр, нам эрх зүйн шинэтгэлийн асуудал. Нэгдүгээр дэвтэр. УБ.,2008 он;

43. Б.Чимид. Төр, нам эрх зүйн шинэтгэлийн асуудал. Хоёрдугаар дэвтэр. УБ.,2008 он;

44. Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. УБ.,2017 он;

45. Г.Баяр-Эрдэнэ. Цэргийн албан хаагчийн ёс зүйн зарим асуудал. УБ.,2010 он;

46. Р.Вандангомбо. Төрийн албаны ёс зүй. Удирдлагын академи. УБ.,2007 он;

47. “Төрийн албан хаагчдын хөдөлмөрийн харилцааны зарим хэлбэрийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай”. Б.Уранцэцэг (Ph.D). Монголын төр, эрх зүй сэтгүүл. №4(62), УБ.,2010 он;

48. Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл-I. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. (2003-2009) “Төрийн байгууллага, албан тушаалтны хууль бус үйлдлээс учирсан гэм хорыг арилгаж байгаа байдал”. УБ.,2012 он.

49. Төрийн албаны шинэтгэл ба тулгамдсан асуудал. (Эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл) Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, Монгол Улсын төрийн албаны зөвлөл. УБ., 2017 он.

50. Төрийн албан дахь сонирхлын зөрчлийн менежмент. (Гарын авлага) Европын Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны хөгжлийн нийгэмлэг /OECD/ УБ.,2007 он.

51. Төрийн тусгай чиг үүрэг бүхий байгууллагуудын менежментэд тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам (онол практикийн бага хурлын эмхэтгэл). ХЗЯ, НҮБ-ын хүн амын сан, ХАХНХЯ. УБ.,2015 он.

52. Хууль дээдлэх ёс. Хууль зүйн эрдэм шинжилгээ, судалгаа, практикийн улирал тутмын сэтгүүл. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. “Улс төрийн албан хаагчийн ёс зүй” М.Долгорсүрэн. №1(66), УБ.,2018 он.

53. Удирдахуйн онол, практикийн асуудлууд. Удирдлагын академи. “Төрийн албаны шинэтгэл, төрийн албан хаагчийн төлөвшлийн ёс зүйн тулгамдсан зарим асуудал” Г.Чулуунбаатар (Sc.D), “Салбарын хэм хэмжээ-ажилтныг идэвхжүүлэх хөшүүрэг болох нь” Б.Уранцэцэг (Ph.D). Эрдэм шинжилгээний бичиг №7, УБ.,2008 он.

54. Удирдахуйн онол, практикийн асуудлууд. Удирдлагын академи. “Төрийн захиргааны байгууллагын менежментийн чадамжид хийсэн шинжилгээ” Ч.Чулуунцэцэг (Ph.D), Ц.Өнөржаргал, Ё.Батсүх, “Хөдөлмөрийн харилцааны хүрээн дэх үл ялгаварлах зарчим ба төрийн албан хаагчдын хөдөлмөрийн зохицуулалт дахь тэгш бус хандлага” Б.Уранцэцэг (Ph.D). Төрийн албанд хүний нөөцийг шилж сонгох ажилд сөргөөр нөлөөлж буй зарим хүчин зүйлс, Г.Энхтуяа. Эрдэм шинжилгээний бичиг №9, УБ.,2010 он.

55. Удирдахуйн онол, практикийн асуудлууд. Удирдлагын академи. “Төрийн албан дахь ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай” Ц.Самбаллхүндэв (Ph.D), “Төрийн албан хаагчийн сахилга, хариуцлага, түүний эрх зүйн зохицуулалт” Б.Уранцэцэг (Ph.D) , “Төрийн захиргааны удирдах ажилтны манлайллыг дээшлүүлэх бодлого,

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.lri.gov.mn

түүний хэрэгжилт” В.Өлзийбаяр (Ph.D), “Төрийн үйлчилгээний удирдах ажилтны ажлын хандлага” Ш.Оюунцэцэг, “Төрийн байгууллагын хүний нөөцийг идэвхжүүлэх зарим асуудал” Д.Даваасүрэн, Эрдэм шинжилгээний бичиг №9, УБ.,2010 он.

56. УИХ-ын Тамгын газар. Бодлогын судалгаа, шинжилгээ I боть. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн асуудлаарх хэвлэлийн нийтлэлийн контент-анализ (2004-2008). Ц.Норовдондог (Ph.D), Ю.Эрдэнэтуяа (Ph.D), К.Пүрэвсүрэн, Т.Мягмаржав, Б.Мөнхцэцэг, О.Алтансүх, Б.Ариунжаргал, З.Бауыржан, Ч.Онончимэг, Д.Золбоо, У.Мөнхбат, О.Нарантуяа, Б.Цолмонбаяр, Ш.Хишигсүрэн, Ц.Түвшинзаяа, Д.Жигваагүнсэл УБ.,2009 он.

57. УИХ-ын Тамгын газар. Бодлогын судалгаа, шинжилгээ II боть. Авилга, төрийн албаны хүнд суртал, төрийн албан хаагчийн ашиг, сонирхлын зөрчлийн асуудлаар хийгдсэн судалгааны тойм. У.Мөнхбат, К.Пүрэвсүрэн, Ш.Хишигсүрэн, УБ.,2009 он.

58. УИХ-ын Тамгын газар. Бодлогын судалгаа, шинжилгээ II боть. Төрийн албан хаагчийн ангиллын тухай. (лавлагаа, мэдээлэл) У.Мөнхбат, К.Пүрэвсүрэн, Ш.Хишигсүрэн, УБ.,2010 он.

59. УИХ-ын Тамгын газар. Судалгааны эмхэтгэл XIV боть. “Төрийн өндөр албан тушаалтны эрхийг хязгаарлах” зарим асуудал. Г.Чулуун, “Төрийн албаны тогтолцоо, шинэтгэлийн талаарх бусад орнуудын туршлага ба Монгол Улсын нөхцөл байдал” Ц.Норовдондог (Ph.D), Ц.Товуусүрэн, Ө.Мөнхтунгалаг, Ц.Болормаа, Б.Нарантуяа УБ.,2013 он.

60. УИХ-ын Тамгын газар. Судалгааны эмхэтгэл XXVI боть. Гадаадын зарим орны Үндсэн хуульд яамдын нэрийг заадаг эсэх, ерөнхий сайдын яам байгуулах, эрх болон төрийн албаны төв байгууллагын талаарх зохицуулалт. Г.Алтан-Оч (Ph.D), Г.Билгээ, Д.Жигваагүнсэл, Д.Халиун, УБ.,2018 он.

61. Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал. Онол арга зүй, хэрэгжилт. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц. “Монгол Улсын төрийн тогтолцоо: Эрх зүйн зохицуулалт, улс төрийн практик Ч.Энхбаатар” (Sc.D). УБ.,2017 он.

62. Ш.Дуламсүрэн. Хуульчийн мэргэжлийн ёс зүй. УБ.,2007 он.

63. Шударга ёс. Мэдээлэл онол аргазүйн улирал тутмын цуврал. “Төрийн албаны ёс зүйг хөхиүлэн дэмжих ба авилгаас урьдчилан сэргийлэх нь” Фредрик Боудэр, Янос Берток, Роберт Бешел. №1(10), УБ.,2014 он.

64. Эрх зүй. Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл. “Монгол Улсын төрийн албаны шинэтгэлийн зарим асуудал” Б.Батбаяр, А.Түвшинтулга. №1(33), УБ.,2016 он.

65. Эрх зүй. Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл. “Сахилгын зөрчил, хөдөлмөрийн гэрээг цуцлах үндэслэл болох нь: хуулийн зохицуулалт ба практик” Б.Уранцэцэг (Ph.D) . №1(37), УБ.,2017 он.

66. Шүүх эрх мэдэл. Мэдээлэл арга зүйн улирал тутмын эмхэтгэл. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл. Гэм хор учруулснаас үүсэх үүргийн тусгай төрөл: Төрийн албан хаагчийн учруулсан гэм хорыг төр хариуцан арилгах асуудал” Ж.Оюунтунгалаг (LL.D), №3, УБ.,2015 он.

**ГУРАВ.ЦАХИМ ЭХ СУРВАЛЖ**

1. Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем дэх эрх зүйн акт. http://legalinfo.mn/

2. Монгол Улсын төрийн албан хаагчдын тоо, бүтэц, өөрчлөлт (1995-2017он) http://1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=төрийн_албан_хаагч_2017.pdf&ln=Mn

3. Төрийн албан хаагч улс төрийн намын гишүүн байж болохгүй гэж заажээ. http://vip76.mn/content/45165 2017.10.30 нийтлэл . сүүлд үзсэн 2018.10.01-ний өдөр.

4. Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм. http://www.pcsp.gov.mn/file/2674 сүүлд үзсэн 2018.10.01-ний өдөр

5. Монгол улсын төрийн албаны зөвлөлийн дарга доктор, профессор Б.Цогоогийн төрийн албаны удирдах ажилтны улсын зөвлөгөөн дээр тавьсан илтгэл http://www.csc.gov.mn/s/44/385 сүүлд үзсэн 2018.10.01-ний өдөр

6. Төрийн албан хаагчдын үр дүн, мэргэшлийн түвшинг үнэлнэ. http://www.olloo.mn/n/56368.html сүүлд үзсэн 2018.10.01-ний өдөр

7. Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern(Beamtenstatusgesetz - BeamtStG), BeamtStG. Ausfertigungsdatum: 17.06.2008

8. https://www.med.uni-goettingen.de/de/media/G3-2_personal_rubriken/BeamtStG.pdf

9. Федеральный закон “О системе государственной службы Российской Федерации” от 27.05.2003 N 58-ФЗ (последняя редакция) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/

*Хавсралт 1*

ХҮНИЙ ЭРХЭД ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

| Үзүүлэх үр нөлөө | Холбогдох асуулт | Хариулт | | | Тайлбар |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын нэлсэн тогтолцоо, үр нөлөө | Сонгогдсон болон томилогдсон төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх | Төрийн албан хаагчийн төрд учруулсан хохирлыг нөхөн барагдуулах | |
| 1. Хүний эрхийн суурь зарчмуудад нийцэж буй эсэх | **1.1. Ялгаварлан гадуурхахгүй ба тэгш байх** | | | | |
| | 1.1.1.Ялгаварлан гадуурхахыг хориглох эсэх | Тийм | Үгүй | | Ялгаварлан гадуурхалтыг хориглож буй зохицуулалт агуулаагүй. |
| | 1.1.2.Ялгаварлан гадуурхсан буюу аль нэг бүлэгт давуу байдал үүсгэх эсэх | Тийм | Үгүй | | Аль нэг бүлэгт давуу байдал үүсгээгүй. |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.hii.gov.mn

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 1.1.3.Энэ нь тодорхой бүлгийн эмзэг байдлыг дээрдүүлэхийн тулд авч буй түр тусгай арга хэмжээ мөн бол олон улсын болон үндэсний хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцэж буй эсэх | Тийм | Үгүй | Тусгайлан эмзэг бүлгийн иргэдэд чиглэгдээгүй бөгөөд олон улсын болон үндэсний хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцсэн. |
| | **1.2. Оролцоог хангах** | | | |
| | 1.2.1.Зохицуулалтын хувилбарыг сонгохдоо оролцоог хангасан эсэх, ялангуяа эмзэг бүлэг, цөөнхийн оролцох боломжийг бүрдүүлсэн эсэх | Тийм | Үгүй | |
| | 1.2.2.Ялангуяа зохицуулалтыг бий болгосноор эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй, эсхүл хөндөгдөж болзошгүй иргэдийг тодорхойлсон эсэх | Тийм | Үгүй | |
| | **1.3.** Хууль дээдлэх зарчим ба сайн засаглал хариуцлага | | | |
| | 1.3.1.Зохицуулалтыг бий болгосноор хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хангах, хамгаалах явцад ахиц дэвшил гарах эсэх | Тийм | Үгүй | |
| | 1.3.2.Зохицуулалтын хувилбар нь хүний эрхийн Монгол Улсын олон улсын гэрээ, НҮБ-ын хүний эрхийн механизмаас тухайн асуудлаар өгсөн зөвлөмжид нийцэж байгаа эсэх | Тийм | Үгүй | Монгол Улсын олон улсын гэрээнд нийцсэн. |
| | 1.3.3.Хүний эрхийг зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагыг тусгах эсэх | Тийм | Үгүй | |
| 2. Хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт агуулсан эсэх | 2.1. Зохицуулалт нь хүний эрхийг хязгаарлах бол энэ нь хууль ёсны зорилгод нийцсэн эсэх | Тийм | Үгүй | Хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт агуулаагүй. |
| | 2.2. Хязгаарлалт тогтоох нь зайлшгүй эсэх | Тийм | Үгүй | Хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт агуулаагүй. |

Хүний эрхийн үндэсний хүрээлэн www.nhri.gov.mn

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 3. Эрх агуулагч | 3.1. Зохицуулалтын хувилбарт хамаарах бүлгүүд буюу эрх агуулагчдыг тодорхойлсон эсэх | Тийм | Үгүй | Иргэн, намын гишүүн, төрийн албан хаагч, бизнес эрхлэгч нарыг тодорхойлсон. |
| | 3.2. Эрх агуулагчдыг эмзэг байдлаар нь ялгаж тодорхойлсон эсэх | Тийм | Үгүй | Ялгаж тодорхойлсон зохицуулалт байхгүй. |
| | 3.3. Зохицуулалтын хувилбар нь энэхүү эмзэг бүлгийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзэж, тэдний эмзэг байдлыг дээрдүүлэхэд чиглэсэн эсэх | Тийм | Үгүй | Эмзэг бүлэгт чиглэсэн зохицуулалт байхгүй. |
| | 3.4. Эрх агуулагчдын, ялангуяа эмзэг бүлгийн ялгаатай хэрэгцээг тооцсон мэдрэмжтэй зохицуулалтыг тусгах эсэх /хөгжлийн бэрхшээлтэй, үндэстний цөөнх, хэлний цөөнх, гагцхүү эдгээрээр хязгаарлахгүй/ | Тийм | Үгүй | Эмзэг бүлэгт чиглэсэн зохицуулалт байхгүй. |
| 4. Үүрэг хүлээгч | 4.1. Үүрэг хүлээгчдийг тодорхойлсон эсэх | Тийм | Үгүй | |
| 5. Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуульд нийцүүлсэн эсэх | 5.1. Жендэрийн үзэл баримтлалыг тусгасан эсэх | Тийм | Үгүй | Тулгамдсан асуудлын хүрээнд жендерт холбогдох хэсэг байхгүй тул зохицуулаагүй. |
| | 5.2.Эрэгтэй, эмэгтэй хүний тэгш эрх, тэгш боломж, тэгш хандлагын баталгааг бүрдүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Тэгш боломжтой. |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

*Хавсралт 2*

## ЭДИЙН ЗАСАГТ ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

| **Үзүүлэх үр нөлөө** | Холбогдох асуулт | Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын нэгдсэн тогтолцоо, үр нөлөө | Сонгогдсон болон томилогдсон төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх | Төрийн албан хаагчийн төрд учруулсан хохирлыг нөхөн барагдуулах | Тайлбар |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Хариулт | | | |
| 1.Дэлхийн зах зээл дээр өрсөлдөх чадвар | 1.1.Дотоодын аж ахуйн нэгж болон гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж хоорондын өрсөлдөөнд нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 1.2.Хил дамнасан хөрөнгө оруулалтын шилжилт хөдөлгөөнд нөлөө үзүүлэх эсэх (эдийн засгийн байршил өөрчлөгдөхийг оролцуулан) | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 1.3.Дэлхийн зах зээл дээрх таагүй нөлөөллийг Монголын зах зээлд орж ирэхээс хамгаалахад нөлөөлж чадах эсэх | Тийм | Үгүй | | Энэ чиглэлээр зохицуулалт агуулаагүй. |
| 2.Дотоодын зах зээлийн өрсөлдөх чадвар болон тогтвортой байдал | 2.1.Хэрэглэгчдийн шийдвэр гаргах боломжийг бууруулах эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 2.2.Хязгаарлагдмал өрсөлдөөний улмаас үнийн хөөрөгдлийг бий болгох эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 2.3.Зах зээлд шинээр орж ирж байгаа аж ахуйн нэгжид бэрхшээл, хүндрэл бий болгох эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 2.4.Зах зээлд шинээр монополийг бий болгох эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.mli.gov.mn

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 3.Аж ахуйн нэгжийн үйлдвэрлэлийн болон захиргааны зардал | 3.1.Зохицуулалтын хувилбарыг хэрэгжүүлснээр аж ахуйн нэгжид шинээр зардал үүсэх эсэх | Тийм | Үгүй | Аж ахуйн нэгжид шинээр зардал үүсэхгүй. |
| | 3.2.Санхүүжилтийн эх үүсвэр олж авахад нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 3.3.Зах зээлээс тодорхой бараа бүтээгдэхүүнийг худалдан авахад хүргэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 3.4.Бараа бүтээгдэхүүний борлуулалтад ямар нэг хязгаарлалт, эсхүл хориг тавих эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 3.5.Аж ахуйн нэгжийг үйл ажиллагаагаа зогсооход хүргэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 4.Мэдээлэх үүргийн улмаас үүсэж байгаа захиргааны зардлын ачаалал | 4.1.Хуулийн этгээдэд захиргааны шинж чанартай нэмэлт зардал (Тухайлбал, мэдээлэх, тайлан гаргах г.м) бий болгох эсэх | Тийм | Үгүй | Нэмэлт зардал үүсэхгүй. |
| 5.Өмчлөх эрх | 5.1.Өмчлөх эрхийг (үл хөдлөх, хөдлөх эд хөрөнгө, эдийн бус баялаг зэргийг) хөндсөн зохицуулалт бий болох эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 5.2.Өмчлөх эрх олж авах, шилжүүлэх болон хэрэгжүүлэхэд хязгаарлалт бий болгох эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 5.3.Оюуны өмчийн (патент, барааны тэмдэг, зохиогчийн эрх зэрэг) эрхийг хөндсөн зохицуулалт бий болгох эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 6.Инновaци болон судалгаа шинжилгээ | 6.1.Судалгаа шинжилгээ, нээлт хийх, шинэ бүтээл гаргах асуудлыг дэмжих эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 6.2.Үйлдвэрлэлийн шинэ технологи болон шинэ бүтээгдэхүүн нэвтрүүлэх, дэлгэрүүлэхийг илүү хялбар болгох эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮЙЛЧЛЭЛИЙН ХҮРЭЭЛЭН www.mn.gov.mn

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 7.Хэрэглэгч болон гэр бүлийн төсөв | 7.1.Хэрэглээний үнийн түвшинд нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 7.2.Хэрэглэгчдийн хувьд дотоодын зах зээлийг ашиглах боломж олгох эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 7.3.Хэрэглэгчдийн эрх ашигт нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй |
| | 7.4.Хувь хүний/гэр бүлийн санхүүгийн байдалд (шууд буюу урт хугацааны туршид) нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй |
| 8.Тодорхой бүс нутаг, салбарууд | 8.1.Тодорхой бүс нутагт буюу тодорхой нэг чиглэлд ажлын байрыг шинээр бий болгох эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй |
| | 8.2.Тодорхой бүс нутагт буюу тодорхой нэг чиглэлд ажлын байр багасгах чиглэлээр нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 8.3.Жижиг, дунд үйлдвэр, эсхүл аль нэг салбарт нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 9.Төрийн захиргааны байгууллага | 9.1.Улсын төсөвт нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Улсын төсөвт нөлөө үзүүлнэ. |
| | 9.2.Шинээр төрийн байгууллага байгуулах, эсхүл төрийн байгууллагад бүтцийн өөрчлөлт хийх шаардлага тавигдах эсэх | Тийм | Үгүй | |
| | 9.3.Төрийн байгууллагад захиргааны шинэ чиг үүрэг бий болгох эсэх | Тийм | Үгүй | |
| 10.Макро эдийн засгийн хүрээнд | 10.1.Эдийн засгийн өсөлт болон ажил эрхлэлтийн байдалд нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ажил эрхлэлтийн байдалд эерэг нөлөө үзүүлэх боловч, улсын төсөвт тодорхой хэмжээний зардал нэмэгдэнэ. |
| | 10.2.Хөрөнгө оруулалтын нөхцөлийг сайжруулах, зах зээлийн тогтвортой хөгжлийг дэмжих эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 10.3.Инфляци нэмэгдэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 11.Олон улсын харилцаа | 11.1.Монгол Улсын олон улсын гэрээтэй нийцэж байгаа эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн байдлаар зөрчилдөхгүй. |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.mn.gov.mn

*Хавсралт 3*

## НИЙГЭМД ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

| Үзүүлэх үр нөлөө | Холбогдох асуулт | Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын нэгдсэн тоттолцоо, үр нөлөө | Сонгогдсон болон томилогдсон төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх | Төрийн албан хаагчийн төрд учруулсан хохирлыг нөхөн барагдуулах | Тайлбар |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Хариулт | | | |
| 1.Ажил эрхлэлтийн байдал, хөдөлмөрийн зах зээл | 1.1.Шинээр ажлын байр бий болох эсэх | Тийм | Үгүй | | Ажлын байр цөөн тоогоор бий болж болно. |
| | 1.2.Шууд болон шууд бусаар ажлын байрны цомхотгол бий болгох эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 1.3.Тодорхой ажил мэргэжлийн хүмүүс болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 1.4.Тодорхой насны хүмүүсийн ажил эрхлэлтийн байдалд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 2.Ажлын стандарт, хөдөлмөрлөх эрх | 2.1.Ажлын чанар, стандартад нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 2.2.Ажилчдын эрүүл мэнд, хөдөлмөрийн аюулгүй байдалд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй. |
| | 2.3.Ажилчдын эрх, үүрэгт шууд болон шууд бусаар нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 2.4.Шинээр ажлын стандарт гаргах эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 2.5.Ажлын байранд технологийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон өөрчлөлт бий болгох эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 3.Нийгмийн тодорхой бүлгийг хамгаалах асуудал | 3.1.Шууд болон шууд бусаар тэгш бус байдал үүсгэх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 3.2.Тодорхой бүлэг болон хүмүүст сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх. Тухайлбал, эмзэг бүлэг, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, ажилгүй иргэд, үндэстний цөөнхөд гэх мэт | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 3.3.Гадаадын иргэдэд илэрхий нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |

Хууль зүйн яамны хэрэгжүүлэлтийн хяналтын мэдээллийн сан www.mojha.gov.mn

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 4.Төрийн удирдлага, сайн засаглал, шүүх эрх мэдэл, хэвлэл мэдээлэл, ёс суртахуун | 4.1.Засаглалын харилцаанд оролцогчдод нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 4.2.Төрийн байгууллагуудын үүрэг, үйл ажиллагаанд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 4.3.Төрийн захиргааны албан хаагчдын эрх, үүрэг, харилцаанд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 4.4.Иргэдийн шүүхэд хандах, асуудлаа шийдвэрлүүлэх эрхэд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 4.5.Улс төрийн нам, төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 5.Нийтийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал | 5.1.Хувь хүн/нийт хүн амын дундаж наслалт, өвчлөлт, нас баралтын байдалд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 5.2.Зохицуулалтын хувилбарын улмаас үүсэх дуу чимээ, агаар, хөрсний чанарын өөрчлөлт хүн амын эрүүл мэндэд сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 5.3.Хүмүүсийн амьдралын хэв маяг (хооллолт, хөдөлгөөн, архи, тамхины хэрэглээ)-т нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 6.Нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэнд, боловсролын систем | 6.1.Нийгмийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжид нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Төрийн албаны үйлчилгээ сайжрахад эерэг нөлөөтэй. |
| | 6.2.Ажилчдын боловсрол, шилжилт хөдөлгөөнд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 6.3.Иргэдийн боловсрол (төрийн болон хувийн хэвшлийн боловсролын байгууллага) олох, мэргэжил эзэмших, давтан сургалтад хамрагдахад сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 6.4.Нийгмийн болон эрүүл мэндийн үйлчилгээ авахад сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 6.5.Их, дээд сургуулиудын үйл ажиллагаа, өөрийн удирдлагад нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 7.Гэмт хэрэг, нийгмийн аюулгүй байдал | 7.1.Нийгмийн аюулгүй байдал, гэмт хэргийн нөхцөл байдалд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 7.2.Хуулийг албадан хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 7.3.Гэмт хэргийн илрүүлэлтэд нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 7.4.Гэмт хэргийн хохирогчид, гэрчийн эрхэд сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 8.Соёл | 8.1.Соёлын өвийг хамгаалахад нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 8.2.Хэл, соёлын ялгаатай байдал бий болгох эсэх, эсхүл уг ялгаатай байдалд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 8.3.Иргэдийн түүх, соёлоо хамгаалах оролцоонд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

*Хавсралт 4*

## БАЙГАЛЬ ОРЧИНД ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

| **Үзүүлэх үр нөлөө** | Холбогдох асуулт | Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын нэгдсэн тогтолцоо, үр нөлөө | Сонгогдсон болон томилогдсон төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх | Төрийн албан хаагчийн төрд учруулсан хохирлыг нөхөн барагдуулах | Тайлбар |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Хариулт | | | |
| 1.Агаар | 1.1.Зохицуулалтын хувилбарын үр дүнд агаарын бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 2.Зам тээвэр, түлш, эрчим хүч | 2.1.Тээврийн хэрэгслийн түлшний хэрэглээг нэмэгдүүлэх/бууруулах эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 2.2.Эрчим хүчний хэрэглээг нэмэгдүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 2.3.Эрчим хүчний үйлдвэрлэлд нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 2.4.Тээврийн хэрэгслийн агаарын бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 3.Ан амьтан, ургамлыг хамгаалах | 3.1.Ан амьтны тоо хэмжээг бууруулах эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 3.2.Ховордсон болон нэн ховор амьтан, ургамалд сөргөөр нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 3.3.Ан амьтдын нүүдэл, суурьшилд сөргөөр нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 3.4.Тусгай хамгаалалттай газар нутагт сөргөөр нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 4.Усны нөөц | 4.1.Газрын дээрх ус болон гүний ус, цэвэр усны нөөцөд сөргөөр нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 4.2.Усны бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 4.3.Ундны усны чанарт нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 5.Хөрсний бохирдол | 5.1.Хөрсний бохирдолтод нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 5.2.Хөрсийг эвдэх, ашиглагдсан талбайн хэмжээг нэмэгдүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй |
| 6.Газрын ашиглалт | 6.1.Ашиглагдаагүй байсан газрыг ашиглах эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 6.2.Газрын зориулалтыг өөрчлөх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 6.3.Экологийн зориулалтаар хамгаалагдсан газрын зориулалтыг өөрчлөх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 7.Нөхөн сэргээгдэх/ нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн баялаг | 7.1.Нөхөн сэргээгдэх байгалийн баялгийг өөрөө нөхөн сэргээгдэх чадавхийг нь алдагдуулахгүйгээр зохистой ашиглах эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 7.2.Нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн баялгийн ашиглалт нэмэгдэх эсэх | Тийм | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |

---o0o---

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nji.gov.mn

# ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ХАРИУЦЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛЭХ ҮНЭЛГЭЭ[1]

## УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 5.1-т “Тогтвортой хариуцлагатай улс төрийн соёлыг төлөвшүүлж, хүчтэй, чадамжтай, хууль дээдэлсэн төрт ёсыг бэхжүүлэх зарчмыг баримтална”, мөн Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-т “Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийг санаачлах, боловсруулах ажиллагааны үндэслэл, чанарыг сайжруулах, түүнд олон нийтийн оролцоог хангах, хууль тогтоомжийн төсөлд тавих шаардлагыг тодорхойлох, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлэх замаар хууль дээдлэх ёсыг бэхжүүлнэ” гэж тусгасан.

Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ыг баримтлан Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас өгсөн чиглэлийн дагуу Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын тухай хуулийн төсөлд “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээ хийх, нөгөө талаар хуулийн төсөл боловсруулагчид жишиг болохуйц гарын авлага боловсруулахад оршино.

Түүнчлэн энэхүү судалгаагаар Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын тухай хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлж, уг төслийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах замаар эрх зүйн орчныг сайжруулах боломжийг тодорхойлох, мөн хуулийг хэрэглэхэд ойлгомжтой, хэрэгжих боломжтой байдлаар боловсруулахад хууль санаачлагчид дэмжлэг үзүүлэх, улмаар хуулийн төслийн чанарыг сайжруулахад чиглэсэн зөвлөмж өгөхийг зорилоо.

Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын тухай хуулийн төслийн /цаашид “төсөл” гэх/ үр нөлөөг үнэлэх ажиллагааг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хуулийн төслийн үр нөлөө тооцох аргачлал” /цаашид “Аргачлал” гэх/-д заасны дагуу дараах үе шаттайгаар хийлээ. Үүнд:

1. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгох;
2. Хуулийн төслөөс үр нөлөөг тооцох хэсгээ тогтоох;
3. Урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийн дагуу үр нөлөөг тооцох;
4. Үр дүнг үнэлэх, зөвлөмж өгөх.

## НЭГ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОСОН БАЙДАЛ, ҮНДЭСЛЭЛ

Төслийн үр нөлөөний үнэлгээг тооцохдоо төслийн зорилго, хамрах хүрээ, зохицуулах асуудалтай уялдуулан, аргачлалд дурдсан дараах 4 шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон.

1. Зорилгод хүрэх байдал
2. Практикт хэрэгжих боломж
3. Ойлгомжтой байдал
4. Харилцан уялдаа

Эдгээр шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо дараах үндэслэлийг харгалзан үзсэн.

1. Төсөл нь “Тогтвортой хариуцлагатай улс төрийн соёлыг төлөвшүүлж, хүчтэй, чадамжтай, хууль дээдэлсэн төрт ёсыг бэхжүүлэх зарчмыг баримтална” гэсэн зорилгодоо хүрсэн эсэх;

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Б.Гончигсумлаа, Э.Уянга нар хамтран гүйцэтгэв.

2. Төсөлд тусгагдсан асуудлууд болох 1/ төрийн албан хаагчийн баримтлах нийтлэг ёс зүйн хэм хэмжээ, 2/ төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид хүлээлгэх хариуцлагын төрөл, хэмжээг төрийн албан ангилал бүрээр тодорхойлох, 3/ хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл журмын талаарх зохицуулалт нь практикт хэрэгжих боломжтой эсэх;

3. Төсөлд тусгагдсан зохицуулалтуудыг хэрэглэх, хэрэгжүүлэх субъектүүдийн хувьд ойлгомжтой, логик дараалалтайгаар боловсруулагдсан эсэх;

4. Төслийн зүйл, заалт нь өөр хоорондоо болон бусад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжтой нийцсэн эсэх, мөн төрийн байгууллагын чиг үүрэгтэй давхардсан, зөрчилдсөн эсэхийг тус тусад нь шалгана.

## ХОЁР. ХУУЛИЙН ТӨСЛӨӨС ҮР НӨЛӨӨГ НЬ ТООЦОХ ХЭСГЭЭ ТОГТООСОН БАЙДАЛ

Энэхүү хэсэгт уг төслөөс үр нөлөөг нь үнэлэх хэсгээ тогтоож, сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд холбогдох зүйл, заалтыг сонгоно. Энэхүү зүйл, заалтыг сонгохдоо хууль зүйн хувьд шууд үр дагавар үүсгэж байгаа голлох ач холбогдол бүхий заалтуудыг сонгож авсан. Өөрөөр хэлбэл тухайн төслийн үр нөлөөг үнэлэхдээ цаг хугацаа, зардал хэмнэх үүднээс төсөлд голлох ач холбогдол бүхий заалтыг сонгож, тухайн сонгож буй зүйл, заалтын үр нөлөөг судална.

Түүнчлэн төсөл батлагдсанаар тодорхой субъектэд үүрэг хүлээлгэсэн, тодорхой байгууллагад шинээр чиг үүрэг хүлээлгэж байгаа, мөн тухайн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгоор шинээр нэгж, байгууллага бий болгох шаардлагатай эсэх зэргийг харгалзан үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон.

Ингээд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдлыг шалгуур үзүүлэлт тус бүрийн дагуу авч үзье.

### 1.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал

Төслийн үндсэн зорилго нь Тогтвортой хариуцлагатай улс төрийн соёлыг төлөвшүүлж, хүчтэй, чадамжтай, хууль дээдэлсэн төрт ёсыг бэхжүүлэх зарчмыг баримтлахад оршиж байна. Энэ зорилгод хүрэхийн тулд дараах зорилтуудыг дэвшүүлсэн байна.

- Төрийн албан хаагчийн хариуцлагыг нэмэгдүүлж, хууль тогтоомж, төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг зөрчин бусдад хохирол учруулсан албан тушаалтан хохирлыг өөрөө хариуцан төлж барагдуулах хуулийн зохицуулалтын хэрэгжилтийг хангана,
- Мэргэжлийн мэдлэг, ур чадварын хувьд шаардлага хангахгүй, хариуцлага алдаж, ёс зүйн алдаа гаргасан төрийн бүхий л албан тушаалтныг танил тал, нам эвслийн эрх ашгийг харгалзахгүйгээр хуулийн дагуу хариуцлага тооцож, төрийн албаны нэр хүндийг өсгөнө.

Иймд дээрх зорилтуудтай холбогдсон, эдгээр зорилтуудыг хангахад чиглэсэн зүйл, заалтыг сонгон авч “зорилгод хүрэх байдал”-ын үр нөлөөг нь тооцно.

| № | Зорилгод хүрэх байдал/ дагалдах зорилтууд | Сонгосон зүйл, заалт |
|---|---|---|
| 1. | Төрийн албан хаагчийн хариуцлагыг нэмэгдүүлж, хууль тогтоомж, төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг зөрчин бусдад хохирол учруулсан албан тушаалтан хохирлыг өөрөө хариуцан төлж барагдуулах хуулийн зохицуулалтын хэрэгжилтийг хангана. | 1 дүгээр зүйл, 6 дугаар зүйл, 8 дугаар зүйл, 10.1.3 дэх заалт |
| 2. | Мэргэжлийн мэдлэг, ур чадварын хувьд шаардлага хангахгүй, хариуцлага алдаж, ёс зүйн алдаа гаргасан төрийн бүхий л албан тушаалтныг танил тал, нам, эвслийн эрх ашгийг харгалзахгүйгээр хуулийн дагуу хариуцлага тооцож, төрийн албаны нэр хүндийг өсгөнө. | 10.1.1.1, 10.3, 11.3, 11.9 дэх хэсгүүд |

**1.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал**

“Практикт хэрэгжих боломж” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд 1/ төрийн албан хаагчийн баримтлах нийтлэг үүрэг, ёс зүйн хэм хэмжээ, 2/ төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид хүлээлгэх хариуцлагын төрөл, хэмжээг төрийн албаны ангилал бүрээр тодорхойлох, 3/ хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл журмын талаарх зохицуулалтыг сонгон “Практикт хэрэгжих боломж”-ын үр нөлөөг нь тооцсон болно. Сонгосон зүйл, заалтуудыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

| № | Практикт хэрэгжих боломж | Сонгосон зүйл, заалт |
|---|---|---|
| 1 | төрийн албан хаагчийн баримтлах нийтлэг үүрэг, ёс зүйн хэм хэмжээ; | 9 дүгээр зүйл. |
| 2 | төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид хүлээлгэх хариуцлагын төрөл, хэмжээг төрийн албаны ангилал бүрээр тодорхойлох; | 8.1, 8.2 |
| 3 | хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл журмын талаар; | 8.3, 8.4, 10.3, 11.3, 11.9 |

**1.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал**

“Ойлгомжтой байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд уг төслийн зүйл, заалтад бүхэлд нь дүн шинжилгээ хийж, үр нөлөөг тооцно. / төсөл 6 бүлэг, 20 зүйлтэй./

**1.4. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал**

“Харилцан уялдаа” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд уг төслийн зүйл, заалтад бүхэлд нь дүн шинжилгээ хийж, үр нөлөөг тооцно. / төсөл 6 бүлэг, 20 зүйлтэй./

## ГУРАВ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТЭД ТОХИРОХ ШАЛГАХ ХЭРЭГСЛИЙН ДАГУУ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ

Өмнөх үе шатуудад төслийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг сонгож, үр нөлөөг үнэлэх хэсгээ тогтоосон тул тэдгээрт тохирох шалгах хэрэгслийг дараах байдлаар харуулав:

| № | Шалгуур үзүүлэлт | Үр нөлөөг үнэлэх хэсэг | Тохирох шалгах хэрэгсэл |
|---|---|---|---|
| 1 | Зорилгод хүрэх байдал | 1 дүгээр зүйл, 6 дугаар зүйл, 8 дугаар зүйл, 10.1.3, 10.1.1.1, 10.3, 11.3, 11.9 | Зорилгод дүн шинжилгээ хийх |
| 2 | Практикт хэрэгжих боломж | 8.1- 8.4, 10.3, 11.3, 11.9, 9 дүгээр зүйл. 5 дугаар бүлэг | Практикт тухайн төрлийн харилцаа, чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй этгээдээс ярилцлага авах, одоо болж байгаа үйл явцад дүн шинжилгээ хийх замаар шалгах |
| 3 | Ойлгомжтой байдал | төслийг бүхэлд нь тооцно | Ойлгомжтой байдлыг судлах, ингэхдээ Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон аргачлалд заасан асуулгаар хуулийн төслийг шалгах |
| 4 | Харилцан уялдаа | төслийг бүхэлд нь тооцно | Төслийн уялдаа холбоог Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон аргачлалд заасан асуулгуудаар шалгах |

Хуулийн зүйлийн хэлэлцээний www.nhs.gov.mn

Дээрх урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирсон шалгах хэрэгслийн дагуу төслийн үр нөлөөг дараах байдлаар үнэллээ:

**1.1. "Зорилгод хүрэх байдал" шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал**

Тогтвортой хариуцлагатай улс төрийн соёлыг төлөвшүүлж, хүчтэй, чадамжтай, хууль дээдэлсэн төрт ёсыг бэхжүүлэх зарчмыг баримтлан ажиллах ерөнхий зорилгын хүрээнд:

Төрийн албан хаагчийн хариуцлагыг нэмэгдүүлж, хууль тогтоомж, төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг зөрчин бусдад хохирол учруулсан албан тушаалтан хохирлыг өөрөө хариуцан төлж барагдуулах хуулийн зохицуулалтын хэрэгжилтийг хангах тухай зорилтын хүрээнд төслийн 1 дүгээр зүйл, 6 дугаар зүйл, 8 дугаар зүйл, 10.1.3 дахь заалтад дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

1 дүгээр зүйлд, "Энэ хуулийн зорилт нь төрийн албан хаагчийн ёс зүйн болон сахилгын хэм хэмжээг тогтоож, зөрчсөн тохиолдолд ёс зүйн болон сахилгын хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл, журмыг тогтооход оршино." хэмээн тодорхойлж өгсөн байна. Ерөнхий зорилгын хүрээнд хэрэгжүүлэх зорилтод туссан "төрийн албан хаагчийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэх" гэдэгт "төрийн албан хаагчийн ёс зүйн болон сахилгын хэм хэмжээг тогтоож, зөрчсөн тохиолдолд ёс зүйн болон сахилгын хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл, журмыг тогтоох" гэж заасан төслийн зорилтод нийцсэн байна.

6 дугаар зүйлд, Монгол Улсын Үндсэн хуулинд заасан төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчмаас гадна хариуцлага гарцаагүй байх, зөрчилд тохирсон байх, төрийн удирдах албан тушаалтан төрийн албан хаагчийн сахилга, ёс зүйг манлайлдаг байх, хариуцлагыг давхардуулахгүй байх, хариуцлага нь олон нийтэд ил тод байх гэсэн төрийн албан хаагчийн хариуцлагын тогтолцооны зарчмын талаар дурдсан нь ерөнхий зорилгын хүрээнд нийцсэн боловч энэ тухай төслийн зорилтод тусгаагүй байна.

8 дугаар зүйлд, төрийн албан хаагч уучлал гуйх, сайн дурааараа албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөх ёс зүйн хариуцлага хүлээх тухай, нээлттэй болон хаалттай сануулах, албан тушаалын цалингийн хэмжээг бууруулах, төрийн албанд тодорхой хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах, төрийн албанаас халах сахилгын хариуцлага хүлээлгэх тухай, 10.1.3 дугаар заалтад, албан үүргээ гүйцэтгэх явцад алдаа гаргасан тохиолдолд түүнийгээ залруулахаар иргэд олон нийтийн өмнө уучлалт гуйдаг байх, гэм буруугаа засах үйлдэл хийдэг байх, иргэд олон нийтийн эргэх холбоонд тулгуурлан ажил үүргээ сайжруулах, алдаагаа засах үйлдэл үйл ажиллагаа хийдэг байх хариуцлагын талаар заасан хэдий ч төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг зөрчин бусдад хохирол учруулсан албан тушаалтан хохирлыг өөрөө хариуцан төлж барагдуулах талаар зохицуулалтгүй байна.

Мэргэжлийн мэдлэг, ур чадварын хувьд шаардлага хангахгүй, хариуцлага алдаж, ёс зүйн алдаа гаргасан төрийн бүхий л албан тушаалтныг танил тал, нам эвслийн эрх ашгийг харгалзахгүйгээр хуулийн дагуу хариуцлага тооцож, төрийн албаны нэр хүндийг өсгөнө гэсэн ерөнхий зорилтын хүрээнд 10.1.1.1, 10.3, 11.3, 11.9 дэх хэсгүүдэд дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

10.1.1.1-т албан үүргээ гүйцэтгэх мэдлэг чадвартай байх, ажлын байрны зорилгоо бүрэн мэддэг байх тухай заасан бол 10.3-т сахилгын шийтгэл ногдуулах журмыг хуулиар эсхүл түүнд нийцүүлэх эрх бүхий этгээд тогтоох тухай, 11.3-т төрийн жинхэнэ албан хаагчид түүнийг томилсон эрх бүхий албан тушаалтан, хамтын удирдлага бүхий байгууллага томилсон бол тухайн байгууллагын даргын шийдвэрээр сахилгын шийтгэл ногдуулна, 11.9-т сахилгын шийтгэл ногдуулах, түүнд гомдол гаргах журмыг төрийн албаны төв байгууллага, Засгийн газар хамтран батлах тухай заасан.

Эдгээр зүйл, заалт нь зорилтыг хангахад чиглэж байгаа боловч “хариуцлага алдаж, ёс зүйн алдаа гаргасан төрийн бүхий л албан тушаалтныг танил тал, нам эвслийн эрх ашгийг харгалзахгүйгээр хуулийн дагуу хариуцлага тооцож, төрийн албаны нэр хүндийг өсгөнө” гэсэн ерөнхий зорилтод бүрэн дүүрэн нийцэхгүй байна. Уг хуулийн төслөөр хариуцлага тооцох үндэслэлийг журамлаж өгөх байтал “сахилгын шийтгэл ногдуулах журмыг хуулиар эсхүл түүнд нийцүүлэх эрх бүхий этгээд тогтоох тухай” заасан нь энэ хуулиас гадна дахин хууль батлагдсанаар сахилга хүлээлгэх журам хэрэгжинэ гэж үзэж байна.

Үүнээс үзэхэд ерөнхий зорилгод хүрэхээр зорилтуудыг дэвшүүлсэнд хуулийн төслийн зохицуулалт бүрэн нийцэхгүй байна. Мөн бусад хуультай уялдуулах зохицуулалт, төрийн албан хаагчид хариуцлага хүлээлгэхтэй холбоотой зарим асуудал тусахгүй үлдэж байна.

**1.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал**

Судалгааны багийн зүгээс “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоохдоо төрийн албан хаагчийн ёс зүй, хариуцлагын талаар олон нийт, судлаачдын зүгээс цахим хуудсаар ярьсан, бичсэн мэдээлэл, судлаачдын судалгаа, холбогдох хүмүүстэй ярилцлага хийх, хууль тогтоомж, мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх замаар шалгасан.

Төслийн 9 дүгээр зүйлд Төрийн албан хаагчийн баримтлах нийтлэг үүрэг, ёс зүйн хэм хэмжээ, 8.1, 8.2-т төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид хүлээлгэх хариуцлагын төрөл, хэмжээг төрийн албаны ангилал бүрээр тодорхойлох, 8.3, 8.4, 10.3, 11.3, 11.9-т хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл журмын талаарх зүйл, заалтуудыг сонгон судлах болно.

Дээрх зүйл, заалтуудыг практикт хэрэгжих боломжтой эсэхийг судлахдаа одоо хэрэгжиж буй төрийн албан хаагчид хариуцлага хүлээлгэх үйл ажиллагаа хоорондоо хэрхэн уялдаж байгаа эсэх, төслийн дээрх заалтыг хүлээн зөвшөөрөх эсэх, төрийн албан хаагчид хариуцлага хүлээлгэх ажлыг хэрэгжүүлэх үйл явцын талаар ярилцлагын аргаар санал авч, олон нийт, судлаачдын зүгээс ярьсан, бичсэн цахим хуудас дахь мэдээлэл, холбогдох судлаачдын судалгаа, мэдээлэлд үнэлэлт өгч, дараах асуултад хариулахыг зорилоо.

1.Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх субъект байгаа эсэх;

2.Хуулийн төслийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд боломж бололцоо байгаа эсэх.

Төрийн албан хаагчийн баримтлах нийтлэг үүрэг, ёс зүйн хэм хэмжээтэй холбогдох зүйл, заалтын хэрэгжих боломж байгаа эсэх гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд төслийн 9 дүгээр зүйлийг сонгосон ба холбогдох заалтуудыг авч үзье.

1.Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх субъект байгаа эсэх;

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн[2] Нэгдүгээр зүйлийн 2-т “Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн” гэж, Дөчин зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Монгол Улсын төрийн жинхэнэ албан хаагч Монгол Улсын иргэн байх бөгөөд Үндсэн хууль, бусад хуулийг чандлан баримталж ард түмнийхээ тусын тулд, иргэний ёсоор төрийн ашиг сонирхолд захирагдан ажиллана” гэж, Төрийн албаны тухай[3] хуулийн 3.2.Төрийн албаны мөн чанар нь ард түмэндээ үйлчилж, төрд чин үнэнчээр зүтгэхэд оршино. Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-ын 3.3.2.6-д “төрийн

[2] Монгол Улсын Үндсэн хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. 1992 он, №1

[3] Төрийн албаны тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. 2002 он, №28,

албан хаагчид тавигдах ёс зүй, мэдлэг, чадварын шалгуурыг олон улсын жишигт нийцүүлэн шинэчилж, цалин, хангамжийг нэмэгдүүлж, тогтвор суурьшилтай, үр бүтээлтэй ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлнэ”[4] гэж төрийн албанд ажиллах иргэний үйл ажиллагаандаа баримтлах зарчим, мөн чанарыг дурдсан бөгөөд аюулгүй байдлыг хангахын зэрэгцээ нийгмийн баталгааг хангах тухай тодорхойлсон байна.

Төрийн албаны тухай хуулиар төрийн албан тушаалыг төрийн улс төрийн, төрийн захиргааны, төрийн тусгай, төрийн үйлчилгээний гэж ангилах бөгөөд төрийн захиргааны, төрийн тусгай албан тушаал нь төрийн жинхэнэ албан тушаал юм. Төрийн албан тушаал нь удирдах, гүйцэтгэх, туслах гэсэн төрөлтэй байна. Төрийн албан тушаалыг эрхэлж, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлсний төлөө төрөөс цалин хөлс авч, ажиллах нөхцөл, баталгаагаар хангагдан ажиллаж байгаа этгээдийг төрийн албан хаагч гэж заасан.

Төрийн албаны тухай хуулийн 3.1-т заасан төрийн зорилт, чиг үүргийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхийн хүрээнд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг төрийн алба гэж тодорхойлсон бол төрийн алба нь төрийн албан хаагчаар дамжин нийгмийн сайн сайхан, олон нийтийн төлөө үйлчилгээ үзүүлдэг. Энэхүү төслөөр төрийн албан хаагч бүр, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Монгол Улсын Их Хурлын дарга, Монгол Улсын Ерөнхий сайд зэрэг төрийн өндөр албан тушаалтнаас эхлэн бүхий л албан хаагчид 9 дүгээр зүйлд заасан нийтлэг үүрэг, ёс зүйн хэм хэмжээг баримтлах юм.

Тухайлбал, 9.1-т хувийн ашиг сонирхлоос үндэсний болон нийтийн ашиг сонирхлыг дээгүүр тавих үүрэгтэй тухай, 9.2-т ёс зүйн нийтлэг хэм хэмжээг дагаж мөрдөх тухай буюу буруу үг хэллэг хэрэглэх, бусдын нэр хүндийг гутаан доромжлох, этгээд гаж байдлаар хувцаслах, бусдад шалтгаангүйгээр саад болох, бусдыг шалтгаангүй хүлээлгэж цагийг нь үрэх, согтууруулах ундаа хэрэглэх, албан тушаалын нэр болон төрийн байгууллагын өмчийг хувийн ашиг сонирхолд ашиглахгүй байх, төрийн албаны нэр төрийг гутаах, дипломат ёс жаягийг хатуу баримтлах, иргэнийг аливаа хэлбэрээр ялгаварлан гадуурхахгүй байх, албан бус байр сууринаас төрийн бодлого, улс төрийн талаар үзэл бодлоо илэрхийлэхгүй байх, шүүхийн шийдвэр эцэслэн гараагүй байхад албан тушаалын томилгоо хийх, шүүхийн шийдвэр гарсан тохиолдолд албан тушаалаа хүлээлгэн өгөхөөс татгалзах, нийтийн сонголд оролцох, зохион байгуулах журмыг зөрчих, хувийн ашиг сонирхлын мэдүүлгээ үнэн зөв гаргаж өгөх, хуульд заасан бусад гэх мэт зохицуулалтыг тусгажээ. Мөн 9.3-т төрийн албан хаагчийн тусгайлсан хууль, дүрэм, журмыг боловсруулж батлахдаа ёс зүйн хорооны саналыг авах, 9.4-т төрийн албан хаагч ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн тайлбар бүрдээ үнэн зөв тайлбар өгөх үүрэгтэй тухай заасан байгаа нь бодит байдалтай буюу практикт хэр нийцэх талаар дараах байдлаар авч үзлээ.

Ёс зүйн талаар судлаачид үзэхдээ, “Ёс зүй бол арга хэрэгсэл юм.”[5] Ёс зүйг эрх зүйн тайлбар тольд “нийгмийн ухамсрын хэлбэр болох ёс суртахууны тухай онол, сургалт мөн нийгмийн тодорхой бүлэг хүмүүсийн зан төлөвийн журам бөгөөд төрийн албан хаагчийн ёс зүй бол иргэн төрийн албан тушаал эрхэлж, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон зарчим хэм хэмжээ шаардлага” гэж тайлбарласан.

“Ёс зүй” нь хүний үйлдэл, сэтгэл оюуныг зөв замд чиглүүлэх, буруу зан үйлээс сэргийлэхэд тусалдаг,... ёс зүй гэдэг үгэнд шударга ёс, хүнлэг ёс, нийгмийн ёс, журамт ёс, хуульт ёс гэсэн утга агуулагдана гэж манай судлаачид[6] үзсэн. Эртний

[4] Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралт, “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал” http://www.legalinfo.mn/annex/details/8070?lawid=6163 сүүлд үзсэн 2018.10.05

[5] Р.Вандангомбо. Төрийн албаны ёс зүй. Уб.,2007 он. 21 дэх тал.

[6] Цагдаагийн алба хаагчдын мэргэжлийн ёс зүйн асуудалд. Ю.Бадамханд. Төрийн тусгай чиг үүрэг

Грекийн сэтгэгч Аристотель “Ёс зүй бол төр улсын бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Олон нийтийн болон төр улсын амьдралд оролцох этгээд сайн үйлийн суртахуунтай хүн байвал зохино.” гэж үзсэн бол АНУ-ын эрдэмтэн Ноам Чомский “Ёс суртахуун төрд биш, харин хүнд л байдаг” хэмээн авч үзжээ.[7]

Хаана ёс зүй өндөр байна, тэр улс оронд ард түмэн нь аз жаргалтай амьдардаг. Бүшидо ёсонд суурилсан Японы ард түмний ёс зүй буюу шударга ёс, туйлын ажилсаг, хөдөлмөрч чанар, хатуужил тэвчээр, нинжин, өрөвч сэтгэл, эелдэг чанар, нэр төрөө эрхэмлэх, сэтгэлийн хөөрлөө нууж, ил гаргадаггүй чанар... энэ бүхэн нь Япон улсыг дэлхийн шинжлэх ухаан, технологийн тэргүүлэгч гүрэн болгон хувиргажээ. [8] Тиймээс манай улсад ч мөн адил ёс зүйтэй, ёс суртахуунтай хүнийг шилж, сонгохоос эхлэн төрийн албанд өндөр шаардлага тавьж, хууль дээдлэх үндсэн зарчмыг дагаж мөрддөг, мөрдүүлж чаддаг шударга ёс зүйтэй иргэн төрийг бий болгодог байна.

2.Хуулийн төслийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд боломж бололцоо байгаа эсэх.

Хөдөлмөрийн баатар, доктор Б.Чимид асан “Оюун сэтгэлгээ бол амьд хүч, арга барил бол хүн мөн”, “Монголын засаг төр (хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх, нутгийн эрх барих байгууллагуудын нийлбэр цогц) бол ардчилсан утгаараа ард түмэн нийтээрээ хэлэлцэн бүтээж, Үндсэн хуулиар бэхжүүлсэн нийлмэл хийц, нарийн тохиргоотой, өндөр бүтээмжтэй ажлын машин гэж хэлж болно. Түүнийг тухайлан судалж эзэмшээгүй, төрийн ажлын зүггүй, мөнгө хөрөнгөнд дөрлөгдсөн, бардам дураараа хүмүүсийн гарт өгч сул тавивал төдөлгүй эвдэж хэмхлээд, “төмрийн хаягдал”-д тушаачхаж болзошгүй. Тиймээс ...сайтар эзэмшин, арчилгаа, тослогоо, тохируулгыг цагт нь хийж, эрэг шургыг нь чангалж, ачааллыг тааруулж хүчийг нь гүйцэд ашиглавал төрт ёс сэргэж, өгөөж арвин болно.”, “Төрт ёсны зүй тогтол, түүхэн уламжлал, шинэтгэлийн үзэл баримтлал, түүнийг хэрэгжүүлэх арга ухаанд уйгагүй суралцаж, мэргэшиж дадсан, сахилга ариун, бүтээх чадвартайгаа харуулсан хүмүүсийг өндөр албанд тохируулан тавьж, тэдний хойчийг эртнээс бэлтгэх нь шинэтгэсэн засаг төрөө зөв авч явахын зам мөр мөн.” гэж дурдаад Чингис хааны үеийн үндсэн гурван шалгуур (мөнгөнд ариг, хуульд чанд, цэрэгт баатарлаг гэх) буюу Богд хаант төрийн хуулиар түшмэдүүдийг эрдэм, сахилга, хэрэг (ажил), насыг харгалзан шалгаруулж, найман зүйлээр (ховдог, харгис, зөөлөн үхээнц, чадалгүй, хичээнгүй үгүй, өвчтэй, долгин хатан, эрдэм дорой) буруутгаж байжээ[9] гэж төрийн албa түүний албан хаагчийг шилж, сонгож ажиллуулах талаар тайлбарлажээ.

Өмнөх дэглэмийн үед баримталж байсан “Хууль ёсыг сахих зарчим” гэдэгт төр олон нийтийн бүх байгууллага албан тушаалтан ард иргэд, хууль болон түүнд үндэслэн гаргасан эрх зүйн бүхий л актыг нэг мөр ойлгож биелүүлэх утга санааг агуулж байсан бол ардчилсан төр улсын нэгэн үндсэн зарчим “Хууль дээдлэх” ёс юм. Үндсэн хууль ба түүнд нийцүүлэн хууль тогтоох байгууллагаас гаргасан бусад шийдвэрийг нийтээр дээдэлж биелүүлэх гэсэн нарийн хэмжүүр, хязгаартайгаар шинэчлэгдсэн утга агуулгатай болов. ...засаг төрийн байгууллага, албан тушаалтан бүр зөвхөн хуулиар зөвшөөрсөн буюу ногдуулсан ажил үүргийг хуульд заасан арга, хэлбэрээр хийж гүйцэтгэх ёсыг баримтлах зэрэг гол шинж бүрдсэн байвал

---

бүхий байгууллагуудын менежментэд тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам (онол практикийн бага хурлын эмхэтгэл). ХЗЯ, НҮБ-ын хүн амын сан, ХАХНХЯ. Уб.,2015 он. 163 дахь тал.

[7] Хууль дээдлэх ёс. Хууль зүйн эрдэм шинжилгээ, судалгаа, практикийн улирал тутмын сэтгүүл. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. “Улс төрийн албан хаагчийн ёс зүй” М.Долгорсүрэн. №1(66), УБ.,2018 он. 34 дэх тал.

[8] Мөн тэнд.

[9] Б.Чимид. Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр. Уб.,2006 он. 138 дахь тал.

хууль дээдлэх ёс хэрэгжиж байгаа нь тэр болно[10] гэсэн байгаагаас үзвэл хууль дээдлэх ёсыг баримталсан засаг төрийн байгууллага, албан тушаалтан бүр зөвхөн хуулиар зөвшөөрсөн буюу ногдуулсан ажил үүргийг хуульд заасан арга, хэлбэрээр гүйцэтгэдэг байх юм.

Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулинд заасан зарчмыг баримтлан ажиллах өндөр ёс суртахуун, хүмүүжилтэй иргэнийг Төрийн албаны тухай хуулиар шилж, сонгон томилох талаар заасан байх бол, бусад хуулиар хүлээлгэсэн үүргийг баримтлан ажиллах төрийн албан хаагчид албан үүргээ биелүүлээгүй хууль зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага нь Төрийн албаны тухай хууль болон Захиргааны ерөнхий хууль, Зөрчлийн тухай хууль, Эрүүгийн хуулиар хүлээлгэх хариуцлагын хэлбэр тодорхой байж төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээ өргөн утгаар хэрэгжих боломж бололцоо бүрдэх юм. Харин 9 дүгээр зүйлд заасан нийтлэг үүрэг, ёс зүйн хэм хэмжээг Төрийн албаны тухай хууль, бусад хууль, дүрэм журамтай давхардсан байгааг уялдуулан зохицуулж, хэрэгжилтийг хангах нь төрийн албан хаагчийн ёс зүй, ёс суртахуун нэмэгдэх төдийгүй төрийн албаны нэр хүнд дээшлэх юм.

Төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид хүлээлгэх хариуцлагын төрөл, хэмжээг төрийн албаны ангилал бүрээр тодорхойлох, эсэх гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд төслийн 8.1, 8.2-т заасныг, хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл журмын талаар 8.3, 8.4, 10.3, 11.3, 11.9-т заасныг сонгосон ба холбогдох заалтуудыг авч үзье.

1.Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх субъект байгаа эсэх;

Төрийн албаны тухай хуулийн 3.3-т төрийн албыг төрийн улс төрийн алба, төрийн захиргааны алба, төрийн тусгай алба, төрийн үйлчилгээний алба гэж ангилдаг бол төслийн төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид хүлээлгэх ёс зүйн хариуцлагад уучлал гуйх, сайн дураараа албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөх, сахилгын хариуцлагад нээлттэй болон хаалттай сануулах, албан тушаалын цалингийн хэмжээг бууруулах, төрийн албанд тодорхой хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах, төрийн албанаас халах гэсэн зохицуулалтыг тусгасан.

Төрийн улс төрийн алба, *төрийн захиргааны алба, төрийн тусгай алба*, төрийн үйлчилгээний албыг энэ хуулиар хэрэгжүүлэхээс гадна дараах байдлаар зохицуулсан байна. Төрийн албаны тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлд “улс төрийн албан тушаал” эрхэлдэг төрийн албан хаагчийн эрх зүйн байдлыг хуулиар тогтоох, “төрийн жинхэнэ албан хаагч”[11]-ийн эрх зүйн байдлыг хууль тогтоомжийн бусад актаар тогтоох, “үйлчилгээний албан тушаал” эрхэлдэг төрийн албан хаагчийн эрх зүйн байдлыг Хөдөлмөрийн хууль болон хууль тогтоомжийн бусад актаар тогтоож байгаагаас үзвэл тус бүрийн хуулиар уг төслийг хэрэгжүүлэх субъект тодорхойлогдож байна.

2.Хуулийн төслийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд боломж бололцоо байгаа эсэх.

Төрийн албаны тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлд “улс төрийн албан тушаал” эрхэлдэг төрийн албан хаагчийн эрх зүйн байдлыг хуулиар тогтоох тухай зааснаас үзвэл Төрийн албаны тухай хуулийн 6.1-т Төрийн улс төрийн албан тушаалд Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуулиар тогтоосон болзол, журам, шалгуурын дагуу сонгогддог болон уг сонгуулийн үр дүнд томилолтын журмаар ажиллах, мөн тэдгээрийн бүрэн эрхийнх нь хугацаанд өөрт нь үйлчлэх орон тооны дараах албан тушаал хамаардаг тухай заасан.

1.Монгол Улсын Ерөнхийлөгч;

2.Монгол Улсын Их Хурлын дарга;

[10] Мөн тэнд. 145 дахь тал.

[11] Төрийн албаны тухай хуулийн 3.4-т төрийн захиргааны алба, төрийн тусгай албыг төрийн жинхэнэ алба гэж заасан. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. 2002 он, №28

3.Монгол Улсын Ерөнхий сайд;
4.Монгол Улсын Их Хурлын дэд дарга, гишүүн;
5.Монгол Улсын Засгийн газрын гишүүн;
6.Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дарга;
7.Дэд сайд, Ерөнхий сайдын зөвлөх;
8.Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын дарга;
9.Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зөвлөх;
10.бүх шатны Засаг дарга болон аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын орлогч;
11.улс төрийн албан тушаалтны бүрэн эрхийнх нь хугацаанд зөвхөн өөрт нь үйлчлэх орон тооны зөвлөх, туслах, хэвлэл мэдээллийн ажилтны албан тушаал;
12.Улсын Их Хурал дахь нам, эвслийн бүлгийн ажлын албаны албан тушаал;
13.хуульд заасан бусад албан тушаал. /Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн дарга, хот, тосгоны захирагчийн албан тушаалыг төрийн улс төрийн албан тушаалтай адилтган үзэж болно, 11-т заасан албан тушаал эрхэлдэг ажилтан нь улс төрийн тухайн албан тушаалтанд захирагдах боловч төрийн албан хаагчийн хувьд холбогдох төрийн байгууллагын ажлын албанд харьяалагдана, Улс төрийн албан тушаалтан хуульд заасан үндэслэлээр уг албан тушаалаас өөрчлөгдвөл энэ зүйлийн 11-т заасан ажилтан чөлөөлөгдөнө. Гэхдээ шинээр сонгогдсон буюу томилогдсон төрийн улс төрийн албан тушаалтан хүсвэл уг ажилтныг өөрт нь үйлчлэх орон тооны ажилтнаар үргэлжлүүлэн ажиллуулж болно./ Эдгээр улс төрийн албан тушаалтанд тус бүрийн хуулиар хүлээлгэх хариуцлагыг заасан байдаг.

Тухайлбал, Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай, Монгол Улсын Засгийн газрын тухай, Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай зэрэг холбогдох бусад хууль тогтоомжоор зохицуулагддаг.

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай[12] хуулиас Засаг даргад хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодруулж авч үзвэл, Засаг дарга гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхийн хүчин төгөлдөр шийтгэх тогтоолоор нотлогдсон, түүнчлэн хууль тогтоомж зөрчсөн буюу чиг үүргээ хэрэгжүүлж чадаагүй бол тухайн шатны Хурал түүнийг бүрэн эрхийнх нь хугацаа дуусахаас өмнө огцруулах саналыг дээд шатны Засаг дарга буюу Ерөнхий сайдад хүргүүлнэ. Дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайд саналыг ажлын 5 хоногт хянаж огцруулах эсэх асуудлыг шийдвэрлэнэ. Дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайд Засаг даргыг огцруулах бол саналаа зохих шатны Хуралд хүргүүлэх бөгөөд Хурал 15 хоногийн дотор хэлэлцэж санал хураалт явуулж хариу өгнө. Хурлын төлөөлөгчдийн гуравны нэгээс доошгүй нь Засаг даргыг огцруулах саналд гарын үсэг зурж Хурлын даргад өргөн мэдүүлсэн бол Хурал 15 хоногийн дотор уг саналыг хуралдаанаараа хэлэлцэж олонхийн саналаар шийдвэрлэнэ. Засаг даргыг чөлөөлсөн, огцруулсан бол Засаг даргыг шинээр томилох хүртэлх хугацаанд түүний бүрэн эрхийг нь Засаг даргын орлогч хэрэгжүүлж хариуцлагыг нь бүрэн хүлээдэг байна.

*“Төрийн жинхэнэ албан хаагч”*-ийн[13] эрх зүйн байдлыг хууль тогтоомжийн бусад актаар тогтооно. Төрийн захиргааны албан тушаалд төрийн бодлого боловсруулахад мэргэшлийн зөвлөгөө өгөх, уг бодлогыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг төрийн захиргааны удирдлагаар хангах чиг үүрэг бүхий дараах албан тушаал хамаарна:

[12] Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. 2007 он, №2,

[13] Төрийн албаны тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. 2002 он, №28,

1. Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, шүүх, Үндсэн хуулийн цэц, прокурорын байгууллагын ажлын албаны удирдах ба гүйцэтгэх албан тушаал;

2. Сонгуулийн ерөнхий хорооны ажлын албаны албан тушаал;

3. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн ажлын албаны, бүх шатны шүүхийн тамгын газар, судалгааны төв, бусад туслах нэгжийн болон /Монголбанкны Ерөнхийлөгч, тэргүүн дэд, дэд Ерөнхийлөгч, Санхүүгийн зохицуулах хорооны дарга, орон тооны гишүүн, Үндэсний статистикийн газрын дарга, дэд даргаас бусад/ Санхүүгийн зохицуулах хороо, Үндэсний статистикийн хорооны ажлын албаны удирдах ба гүйцэтгэх албан тушаал;

4. Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн ажлын албаны удирдах ба гүйцэтгэх албан тушаал;

5. Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын ажлын албаны удирдах ба гүйцэтгэх албан тушаал;

6. Монгол Улсын яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга, яам болон хуульд өөрөөр заагаагүй бол тохируулах, хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий Засгийн газрын агентлагийн удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаал;

7. Төрийн албаны зөвлөлийн орон тооны гишүүн;

8. Төрийн албаны зөвлөлийн ажлын албаны удирдах ба гүйцэтгэх албан тушаал;

9. Хуульд өөрөөр заагаагүй бол аймаг, нийслэлийн Засаг даргын дэргэдэх улсын төсвөөс санхүүждэг нутгийн захиргааны байгууллагын удирдах ба гүйцэтгэх албан тушаал;

10. Аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын нарийн бичгийн дарга, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын болон Засаг даргын ажлын албаны удирдах ба гүйцэтгэх албан тушаал;

11.Хуульд заасан бусад албан тушаал хамаарна.

Төрийн тусгай албан тушаалд Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан журмын дагуу үндэсний болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, хууль дээдлэх үндсэн зарчмыг сахиулах, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахтай холбогдсон төрийн тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлэх дараах албан тушаал хамаарна:

1. Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, бүх шатны шүүхийн шүүгч, прокурор;

2. Монголбанкны Ерөнхийлөгч, тэргүүн дэд, дэд Ерөнхийлөгч, Санхүүгийн зохицуулах хорооны дарга, орон тооны гишүүн, Үндэсний статистикийн газрын дарга, дэд дарга;

3. Сонгуулийн ерөнхий хорооны дарга, нарийн бичгийн дарга, Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын дарга, гишүүн, Үндэсний болон орон нутгийн аудитын газар, Авлигатай тэмцэх газрын удирдах ба гүйцэтгэх албан тушаал;

4. Зэвсэгт хүчний Жанжин штабын дарга, цагдаагийн төв байгууллагын дарга, улсын хил хамгаалах байгууллагын дарга, Онцгой байдлын ерөнхий газрын дарга, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газрын дарга, шүүхийн шинжилгээний байгууллагын дарга;

5. дипломат албан тушаал;

6. зэвсэгт хүчин, хилийн ба дотоодын цэрэг, тагнуул, цагдаа, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх, онцгой байдлын байгууллагын офицер, ахлагч, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч, гаалийн байцаагч, шүүхийн шинжилгээний байгууллагын шинжээч, мэргэжилтэн;

7. Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга;

8. хуульд заасан бусад албан тушаал хамаардаг.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Төрийн албаны тухай хуулиар[14] дээрх албан тушаалтанд үүрэгжүүлсэн, хориглосон зохицуулалт байх бөгөөд үүнд:

- Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуулийг дээдлэн хүндэтгэж, сахин биелүүлэх;
- өргөсөн тангарагтаа үнэнч байх;
- эх орон, ард түмнийхээ тусын тулд иргэний ёсоор төрийн ашиг сонирхолд захирагдан өөрт олгогдсон бүрэн эрхийн хүрээнд ажиллах;
- харьяа дээд шатны албан тушаалтны хуульд нийцсэн шийдвэрийг биелүүлэх;
- төрийн албаны болон төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээ, төрийн байгууллагын соёл, дэг журмыг сахиж, төрийн байгууллага, албан хаагчийн нэр хүндийг эрхэмлэн дээдлэх;
- албан тушаалын бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх шаардлагад нийцүүлэн мэргэшлээ дээшлүүлэх;
- албан үүргээ гүйцэтгэж байхдаа болон тухайн албан тушаалыг эрхлэхээ зогсоосноос хойшхи хугацаанд төр, байгууллага, хувь хүний хуулиар хамгаалагдсан нууцыг чандлан хадгалах;
- албан тушаалын бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ улс төрийн аливаа нөлөөлөлд автахгүй төвийг сахих, хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр төр, засгийн бодлоготой холбогдсон асуудлаар зөвхөн албан ёсны байр суурийг илэрхийлэх;
- албан тушаалтны хууль бус, шударга бус явдалтай эвлэршгүй байх;
- төрийн албан тушаалд томилогдмогц өөрийн өмчийн байдлын талаар мэдэгдэж, өмчийн байдалд орсон өөрчлөлт, орлогын талаар зохих байгууллагад мэдээ өгч байх;
- хууль тогтоомжид заасан бусад үүргийг хүлээлгэсэн байна.

**Төрийн жинхэнэ албан хаагч дараах үйл ажиллагаа явуулахыг хориглосон.**

- албан үүрэгтэйгээ холбогдолгүй асуудлаар нам, төрийн бус болон шашны байгууллагын үйл ажиллагаанд төрийн албан хаагчийн хувьд оролцох;
- ажил хаялт болон төрийн байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулахад чиглэсэн бусад арга хэмжээ төлөвлөх, зохион байгуулах, тэдгээрт оролцох;
- албан тушаалын бүрэн эрхээ шашны, эсхүл шашингүйн үзлийн ухуулга, сурталчилгаа хийхэд ашиглах;
- Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зөвшөөрөлгүйгээр гадаад орны төрийн дээд цол, одон, медаль, төрийн бусад шагнал авах;
- Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан болон Монгол Улс, гадаад улсын төрийн байгууллагын хоорондхарилцан тохиролцсон албан томилолт болон ажиллаж байгаа төрийн байгууллагынхаа эрх бүхий албан тушаалтны зөвшөөрснөөс бусад тохиолдолд албан үүргээ гүйцэтгэхдээ аж ахуйн нэгж, иргэн, түүний дотор гадаадын байгууллага, иргэний зардлаар гадаад, дотоодод зорчих;
- албаны бус зорилгод төрийн байгууллагын эд хөрөнгө, техник хэрэгсэл, санхүүгийн эх үүсвэр, мэдээллийн хангамж болон албаны мэдээллийг ашиглан завших;
- аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын төлөөлөгчөөр сонгогдох, аж ахуйн нэгж, нам, олон нийтийн бусад байгууллагад орон тооны албан тушаал хавсран гүйцэтгэх; (аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын төлөөлөгчөөр сонгогдохыг хориглосон нь Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 10.5-д заасны дагуу төрийн захиргааны албан тушаал эрхлэх аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын төлөөлөгчид хамаарахгүй.)

[14] Төрийн албаны тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. 2002 он, №28,

- Ерөнхийлөгчийн болон Улсын Их Хурал, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн сурталчилгаанд аливаа хэлбэрээр оролцох, түүнд зориулалтын бус төсвийн хөрөнгө зарцуулах, төрийн өмч хөрөнгийг дайчлах, албаны унаа ашиглах;

- иргэнийг Жендэрийн эрх тэгш байдлын тухай хуулийн 4.1.5, 4.1.6, 6.4-т заасан жендэрийн шууд ба шууд бус хэлбэрээр ялгаварлан гадуурхах;

- нийтийн сонсголыг зохион байгуулан явуулах, сонсголд оролцох журмыг зөрчих зэргийг төрийн жинхэнэ албанд хориглосон байна.

Төрийн албаны тухай хуулиар үүрэгжүүлсэн, хориглосон зохицуулалтыг зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг дараах байдлаар тусгаж өгсөн. Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг захиргааны санаачилгаар албан тушаалаас нь бууруулах, төрийн албанаас чөлөөлөх, түр чөлөөлөх, удаа дараа /2 ба түүнээс дээш/ албан үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн төрийн жинхэнэ албан хаагчийг төрийн албанаас халах, Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сануулах, албан тушаалын цалингийн хэмжээг 6 сар хүртэл хугацаагаар 20 хүртэл хувиар бууруулах, төрийн албанд 1 жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах сахилгын шийтгэл ногдуулахдаа түүнийг томилсон төрийн байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтны шийдвэрээр ногдуулдаг байна.

*“Төрийн үйлчилгээний албан тушаалд”* төрийн суурь үйлчилгээг адил тэгш, чанартай, хүртээмжтэй хүргэх болон төрийн байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад туслах чиг үүрэг бүхий хөдөлмөрийн гэрээний үндсэн дээр ажиллах албан тушаал хамаарна.

- төрийн байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад туслах албан тушаал;

- боловсрол, шинжлэх ухаан, эрүүл мэнд, соёл, урлаг зэрэг улсын төсвөөс санхүүждэг төрийн үйлчилгээний байгууллагын дарга, захирал, эрхлэгч, бусад удирдах ба гүйцэтгэх, туслах албан тушаал;

- яам, агентлагийн харьяа буюу дэргэд ажилладаг, улсын төсвөөс санхүүждэг төрийн үйлчилгээний байгууллагын удирдах ба гүйцэтгэх албан тушаал.

Төрийн үйлчилгээний албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийг төрийн албаны төв байгууллагын саналыг үндэслэн Засгийн газар тогтоодог бол хөдөлмөрийн гэрээний үндсэн дээр ажиллах албан тушаалын албан хаагчид тус бүрийн хуулиар болон Хөдөлмөрийн тухай[15] хуулиар хариуцлага ногдуулан хэрэгжүүлэх тул төслийн 10.3, 11.3, 11.9 дэх зохицуулалтад туссаныг давхардуулалгүй Төрийн албаны тухай хуулинд нэмж тусгаснаар бүхий л төрийн албан хаагчид адил мөрдөх боломжтой юм.

Дээрх төрийн албан хаагчийн төрөл, ангилал, хүлээлгэх хариуцлага зэргээс үзвэл Хуулийн төслийн холбогдох шаардлагатай зохицуулалтыг Төрийн албаны тухай хуулинд тусган бүхий л төрийн албан хаагчид адил мөрдөх хэлбэрээр тусган хэрэгжүүлэх боломжтой юм.

**1.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал**

Төсөл нь хэрэгжүүлэх, хэрэглэх этгээдүүдэд ойлгомжтой байдлаар томъёологдсон эсэхийг шалгах үүднээс төсөлд санал авахаар Төрийн албыг хэрэгжүүлэгч зарим этгээдээс авсан санал болон судалгааны багийн зүгээс төслийн ойлгомжтой байдалд дүн шинжилгээ хийсэн болно.

[15] Хөдөлмөрийн тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1999 он, №25

| № | Ойлгомжгүй байгаа хуулийн төслийн зохицуулалт | Тайлбар | Санал |
|---|---|---|---|
| | 1.1.Энэ хуулийн зорилт нь төрийн албан хаагчийн ёс зүйн болон сахилгын хэм хэмжээг тогтоож, зөрчсөн тохиолдолд ёс зүйн болон сахилгын хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл, журмыг тогтооход оршино. | Ёс зүйн хэм хэмжээ, сахилгын хэм хэмжээг тогтоож ёс зүйн болон сахилгын хариуцлага хүлээлгэх гэж заасан нь ойлгомжгүй байна. | Ёс зүйгүй, ёс суртахуунгүй үйлдлээр хууль зөрчсөн албан хаагчид хүлээлгэх хариуцлага байх. |

Түүнчлэн энэхүү шалгах хэрэгслийн дагуу хуулийн төслийг хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлд заасан хууль тогтоомжийн төслийн эх бичвэрийн агуулгад тавих нийтлэг шаардлага, 30 дугаар зүйлд заасан төслийн хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлагад нийцүүлэн боловсруулсан эсэхийг шалгасан.

| Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлд заасан Хуулийн төслийн эх бичвэрийн агуулгад тавих нийтлэг шаардлага | |
|---|---|
| Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн зохицуулалт | Хуулийн төслийн зохицуулалтад үнэлгээ хийсэн байдал |
| 29.1.1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд нийцсэн, бусад хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалтай уялдсан байх; | *Ардчилсан ёс, шударга ёс*, *эрх чөлөө*, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, *хууль дээдлэх* гэсэн төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалтай уялдуулах нь зүйтэй байна. |
| 29.1.2. Тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаанд хамаарах асуудлыг бүрэн тусгасан байх; | Төслийн үзэл баримтлал болон гарчигт, нийгэмд тулгамдсан төрийн албан хаагчийн ёс зүйн алдаа дутагдал байгааг илтгэсэн байгаа боловч төслийн зорилтоос эхлэн уг асуудал бүрэн тусгагдаагүй байна. |
| 29.1.3. Тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцааны хүрээнээс хальсан асуудлыг тусгахгүй байх; | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |
| 29.1.4. Тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаанд үл хамаарах хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах буюу хүчингүй болсонд тооцох тухай заалт тусгахгүй байх; | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |
| 29.1.5. Зүйл, хэсэг, заалт нь хоорондоо зөрчилгүй байх; | Төслийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.3.Төрийн албанаас халах, 11.1.4.Төрийн албанд гурван жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах гэж заасан бол 11.6.Төрийн жинхэнэ албан хаагч сахилгын шийтгэл ногдуулсан өдрөөс хойш 1 жилийн дотор сахилгын шийтгэл хүлээгээгүй бол түүнийг сахилгын шийтгэлгүйд тооцно гэж заасан нь хоорондоо зөрчилдсөн байна. |
| 29.1.6. Хэм хэмжээ тогтоогоогүй, тунхагласан шинжтэй буюу нэг удаа хэрэгжүүлэх заалт тусгахгүй байх; | 10.3-т Төрийн албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах журмыг хуулиар эсхүл түүнд нийцүүлэн эрх бүхий этгээд тогтооно гэж заасан нь **одоо хэрэгжиж буй Төрийн албаны тухай хуулийн зохицуулалтаас илүү хэрэгжих боломжгүй тул тунхагласан заалт гэж үзэж байна.** |
| 29.1.7. Бусад хуулийн заалтыг давхардуулан заахгүйгээр шаардлагатай бол түүнийг эш татах, энэ тохиолдолд ишлэлийг тодорхой хийж, хуулийн нэр болон хэвлэн нийтэлсэн албан ёсны эх сурвалжийг бүрэн гүйцэд заасан байх; | Төрийн албаны тухай хуулийн 15.1.14 Төслийн 9.2.15 дахь заалт давхардсан, Төрийн албаны тухай хуулийн 15.1.2-15.1.5, Төслийн 9.2.16-9.2.19 дахь заалтууд давхардсан, Төрийн албаны тухай хуулийн 15.1.15 дахь заалт, Төслийн 9.2.20 дахь заалттай давхардсан байгааг ишлэл хийх. |

Хуулийн үндэсний мэдээллийн сан www.legalinfo.mn

| | |
|---|---|
| 29.1.8. Тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаа, хуулийн үйлчлэх хүрээ, эрх зүйн харилцаанд оролцогч хүн, хуулийн этгээдийн эрх, үүрэг, зохицуулалтад удирдлага болгох, харгалзан үзэх нөхцөл байдал, нийтийн эрх зүйн этгээдийн чиг үүрэг, эрх хэмжээ, тэдгээрийг биелүүлэх журам; | Хууль бүхэлдээ. |
| 29.1.9.шаардлагатай тохиолдолд эрх зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын төрөл, хэмжээ, хуулийн хүчин төгөлдөр болох хугацаа, хууль буцаан хэрэглэх тухай заалт, хуулийг дагаж мөрдөх журмын зохицуулалт, бусад хуулийн зүйл, заалтыг хүчингүй болсонд тооцох, хасах заалт; | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |
| 29.1.10.шаардлагатай тохиолдолд бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах болон хууль хүчингүй болсонд тооцох тухай дагалдах хуулийн төслийг боловсруулсан байх; | Бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хууль хүчингүй болсонд тооцох тухай дагалдах хуулийн төслийг боловсруулаагүй байна. |
| 29.1.11.хуулийн төсөл нь хуулийн зорилго гэсэн зүйлтэй байж болох бөгөөд зорилгод тус хуулиар хангахаар зорьж байгаа иргэний үндсэн эрх, бэхжүүлэх үндсэн зарчим, хүрэх үр дүнг тусгана. | 5 дугаар зүйлд Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын тогтолцооны талаар мөн зорилгыг тодорхойлсон хэдий ч энэ тухай 1.1-т заасан зорилтод тусгаагүй байна. |
| Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйлд заасан Хуулийн төслийн хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлага. | |
| 30.1.1.Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд хэрэглэсэн нэр томъёог хэрэглэх; | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |
| 30.1.2.нэг нэр томъёогоор өөр өөр ойлголтыг илэрхийлэхгүй байх; | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |
| 30.1.3. үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих; | 1/ Төслийн 2 дугаар зүйлд “...энэ хууль болон эдгээртэй нийцүүлэн гаргасан бусад хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ.”<br>2/ 4.1-т “...дараахь...”, 7.1-т “...дараах...” 8.1-т “... дараахь...”, 8.2-т “...дараахь...”, 9.2-т “...дараахь...”, 10.1-т “...дараахь...”, 11.1-т “...дараахь...”, 18.1-т “... дараахь...”, Монгол хэлний журмалсан толь бичигт дараах гэж бичих тухай заасан.<br>3/ 6.1.3. “...ёс зүйг манлайлалдаг байх,”<br>4/ 19.1-т “... үүрэг бүхийн ёс зүйн...” |
| 30.1.4.хүч оруулсан нэр томъёо хэрэглэхгүй байх; | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |
| 30.1.5.жинхэнэ нэрийг ганц тоон дээр хэрэглэх. | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

### 1.4. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Хуулийн төслийн уялдаа холбоог шалгах хэрэгслээр хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг судлан, төслийн дотоод болон бусад хуультай уялдах уялдаа холбоог сайжруулах юм. Түүнчлэн хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлалд заасан дараах асуудлыг тодорхойлох байдлаар төслийн харилцан уялдаатай байдлыг үнэллээ.

| Аргачлалд заасан асуулт | Хуулийн төслийг үнэлсэн байдал |
|---|---|
| Хуулийн төслийн зохицуулалт нь тухайн хуулийн зорилттой нийцэж байгаа эсэх | 1/ Хоёрдугаар бүлэгт төрийн албан хаагчийн хариуцлагын тогтолцоог тусгаж өгсөн байгаа нь зорилттой бүрэн нийцэхгүй байна.<br>2/ Тавдугаар бүлэгт төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хорооны талаар тусгаж өгсөн байгаа нь зорилттой бүрэн нийцэхгүй байна.<br>3/ 19 дүгээр зүйлд Ёс зүйн удирдлагын ажилтан байх тухай зохицуулсан нь зорилттой бүрэн нийцэхгүй байна.<br>4/ 4.1.3-т “Төрийн албан хаагчийн хариуцлага” гэж. “...хариуцлагын төрлийг” ойлгох тухай хуулийн гарчгийг тайлбарласан нь зорилттой нийцэхгүй байна. |
| Хуулийн төслийн нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэх, | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |
| Хуулийн төсөлд тодорхойлсон нэр томъёо тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн нэр томъёотой нийцэж байгаа эсэх | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй |
| Хуулийн төслийн зүйл, заалт нь тухайн хуулийн төсөл болон бусад хуулийн заалттай нийцэж байгаа эсэх | Хуулийн төслийн зүйл, заалт өөр хоорондоо нийцэж байгаа эсэх:<br>1/ 9.2-т Төрийн албан хаагч ёс зүйн дараах нийтлэг хэм хэмжээг заавал дагаж мөрдөнө.”<br>9.2.7. ...албаны мэдээллийг ашиглах завших,<br>9.2.9. ...гадаадын аливаа иргэн, хуулийн этгээдэд хууль бусад давуу байдал олгох, үгсэн тохирох, амлалт өгөх, шан харамж, хөнгөлөлттэй үйлчилгээ, зээл авах,<br>9.2.10. ... биелүүлэхийг шаардах,<br>9.2.11.албаны эрх мэдлээ хэтрүүлэх,<br>9.2.12. хуульд нийцээгүй шийдвэр гаргах,<br>9.2.13. албан тушаалын эрхээ урвуулан ашиглах, бусдыг бэлгийн болон хувийн ашиг сонирхолдоо нийцүүлэн аливаа хэлбэрээр дарамтлах, хавчин гадуурхах, эрхшээлдээ байлгах,<br>9.2.14.улс төрийн намын гишүүн байх, ...хуулиар зөвшөөрснөөс бусад тохиолдолд аливаа хэлбэрээр оролцох,<br>9.2.15. ...сонгуулийн сурталчилгаанд аливаа хэлбэрээр оролцох, түүнд зориулалтын бус төсвийн хөрөнгө зарцуулах, төрийн өмч хөрөнгө, албаны унаа ашиглах,<br>9.2.16. ажил хаялт болон төрийн албаны хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулахад чиглэсэн бусад арга хэмжээ төлөвлөх, зохион байгуулах, тэдгээрт оролцох,<br>9.2.17.албан тушаалын бүрэн эрхээ шашны, эсхүл шашингүй үзлийн ухуулга, сурталчилгаа хийхэд ашиглах<br>9.2.18.Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зөвшөөрөлгүйгээр гадаад орны төрийн дээд цол, одон медаль, төрийн бусад шагнал авах,<br>9.2.19. ...гадаадын байгууллага, иргэний зардлаар гадаад дотоодод зорчих,<br>9.2.20. ...иргэнийг ялгаварлан гадуурхах,<br>9.2.21. ...эрэг, сөрөг мэдээ мэдээлэл тараах,<br>9.2.22. төрийн бодлого үйл ажиллагааг эсэргүүцсэн аливаа жагсаал цуглаанд оролцох, мэдээ, мэдээлэл тараах,<br>9.2.23. ...ажлын байранд томилгоо хийх,<br>9.2.24. ...ажлын байр, тамга тэмдэг, холбогдох баримт бичгийг хүлээлгэн өгөхөөс татгалзах, |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРАЛ www.legal.gov.mn

| | |
|---|---|
| | 9.2.25. нийтийн сонсголыг зохион байгуулах болон сонсголд оролцох журмыг зөрчих,<br>9.2-т заасан заавал дагаж мөрдөх хэсэгтэй 9.2.7, 9.2.9-9.2.25 заасан заалт нь дээрх байдлаар ёс зүйг зөрчсөн байх тул төслийн 6.1-т заасан зарчимтай нийцэхгүй байна. нийцэхгүй байна.<br>2/ 11 дүгээр зүйлд Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулахдаа 9 дүгээр зүйлд заасныг зөрчсөн, албан үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд сануулах, цалингийн хэмжээг бууруулах, төрийн албанаас халах, төрийн албанд 3 жил эргэж орохгүйгээр халах тухай заасан нь төслийн 8.3 дахь хэсэгтэй нийцэхгүй байна. 9 дүгээр зүйлд заасныг зөрчсөн тохиолдолд 8.3-т ёс зүйн хариуцлага буюу уучлал гуйх, сайн дураараа албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөх тухай заасан байтал 11 дүгээр зүйлд сахилгын шийтгэл оногдуулах тухай заасан байна.<br>Төслийн зүйл, заалт бусад хуультай нийцэж байгаа эсэх:<br>1/ 11.4-т заасан 12 сарын дотор сахилгын шийтгэл ногдуулж болох тухай заалт нь Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 131.2-т “Сахилгын зөрчил гаргаснаас хойш зургаан сар, илрүүлснээс хойш нэг сарын дотор сахилгын шийтгэл ногдуулна” гэж заасантай нийцэхгүй байна.<br>2/ 11.4-т заасан 12 сарын дотор сахилгын шийтгэл ногдуулж болох тухай заалт нь Төрийн албаны тухай хуулийн 26.4-т “Сахилгын зөрчлийг илрүүлснээс хойш 1 сар, зөрчил гаргаснаас хойш 6 сараас илүү хугацаа өнгөрсөн бол сахилгын шийтгэл ногдуулж болохгүй” гэж заасантай нийцэхгүй байна. |
| Хуулийн төслийн зүйл, заалт нь тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн заалттай давхардсан эсэх | 1/ Төрийн албаны тухай хуулийн 15.1.14 төслийн 9.2.15 дахь заалт давхардсан, Төрийн албаны тухай хуулийн 15.1.2-15.1.5, төслийн 9.2.16-9.2.19 дахь заалтууд давхардсан, Төрийн албаны тухай хуулийн 15.1.15 дахь заалт, төслийн 9.2.20 дахь заалттай давхардсан, Төрийн албаны тухай хуулийн 26.5. төслийн 11.2 дахь заалт давхардсан байна.<br>2/ Төслийн 8.2-т Төрийн албан хаагч дараах сахилгын хариуцлага хүлээнэ.<br>8.2.1. нээлттэй болон хаалттай сануулах,<br>8.2.2. албан тушаалын цалингийн хэмжээг бууруулах,<br>8.2.3. төрийн албанд тодорхой хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах,<br>8.2.4. Төрийн албанаас халах гэж заасан хариуцлага хүлээлгэх үндэслэлийг энэ төслийн 11.1-т заасантай, мөн Төрийн албаны тухай хуульд заасан 26.1-т заасан сахилгын шийтгэл ногдуулах заалттай давхардсан.<br>3/ Төслийн 10.1.1.-т ...хууль тогтоомжоор хүлээсэн албаны чиг үүргээ шударгаар биелүүлэх үүргийн хүрээнд, гэсэн байгаа нь 10.1.1.2-т албаны үүргээ холбогдох хууль тогтоомж, дүрэм журмын дагуу чин шударгаар гүйцэтгэх гэж агуулгын хувьд давхардуулсан. |
| Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх | Төслийн 10.2-т сахилгын хэм хэмжээ зөрчсөн албан хаагчид эрх бүхий албан тушаалтан сахилгын шийтгэл ногдуулах,10.3-т Төрийн албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах журмыг хуулиар эсхүл түүнд нийцүүлэн эрх бүхий этгээд тогтоох тухай заасан нь хариуцлага хүлээлгэх этгээдийг тодорхой тусгаж өгөөгүй байна. Харин төрийн жинхэнэ албан хаагчийн тухайд 11.3-т түүнийг томилсон эрх бүхий албан тушаалтан, хамтын удирдлага бүхий байгууллага томилсон бол тухайн байгууллагын даргын шийдвэрээр сахилгын шийтгэл ногдуулах тухай заасан нь тодорхой байна. |
| Хуулийн төсөлд байх шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.mli.gov.mn

| | |
|---|---|
| Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх | Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг 11.3-т томилсон эрх бүхий албан тушаалтан, хамтын удирдлага бүхий байгууллага томилсон бол тухайн байгууллагын даргын шийдвэрээр сахилгын шийтгэл ногдуулах тухай заасан нь төрийн албаны тухай хуулиар заасан гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан хуульчилсан. |
| Татварын хуулиас бусад хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр хураамж тогтоосон эсэх | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |
| Тухайн хуулийн төсөлд тусгасан тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд тусгаж байгаа эсэх | Энэ хуулийн төслөөр шинээр тусгай зөвшөөрөл бий болгох зохицуулалт байхгүй. |
| Хуулийн төслийн зүйл, заалт нь жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангасан эсэх | Төслөөр хүйсийн ялгавартай байдал бий болгосон зүйл, заалт байхгүй. |
| Шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэгдсэн заалт тусгагдсан эсэх | Төслөөр шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэсэн, бий болгосон заалт байхгүй. |
| Авилга, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэгдсэн заалт тусгагдсан эсэх | Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй. |

## ДӨРӨВ. ҮР ДҮНГ ҮНЭЛЖ, ЗӨВЛӨМЖ ӨГСӨН БАЙДАЛ

### 1.1. Үнэлэлт, дүгнэлт

Төслийн үр нөлөөг үнэлэхдээ шалгуур үзүүлэлт бүрээр дараах байдлаар үнэлж дүгнэлээ.

Зорилгод хүрэх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Төслийн үзэл баримтлалд туссан зорилго, түүнийг хэрэгжүүлэх зорилтыг тодорхойлж, эдгээр зорилго, зорилтод төслийн зүйл, заалт хэрхэн нийцэж байгаад үнэлгээ хийсэн. Тогтвортой хариуцлагатай улс төрийн соёлыг төлөвшүүлж, хүчтэй, чадамжтай, хууль дээдэлсэн төрт ёсыг бэхжүүлэх зарчмыг баримтлах зорилгын хүрээнд дэвшүүлсэн “Төрийн албан хаагчийн хариуцлагыг нэмэгдүүлж, хууль тогтоомж, төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг зөрчин бусдад хохирол учруулсан албан тушаалтан хохирлыг өөрөө хариуцан төлж барагдуулах хуулийн зохицуулалтын хэрэгжилтийг хангах” зорилтод дүн шинжилгээ хийж үзвэл төсөлд “төрийн албан хаагчийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэх” асуудлын хүрээнд “төрийн албан хаагчийн ёс зүйн болон сахилгын хэм хэмжээг тогтоож, зөрчсөн тохиолдолд ёс зүйн болон сахилгын хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл, журмыг тогтоох” тухай 1.1-т заасан.

Гэвч “Хууль тогтоомж, төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг зөрчин бусдад хохирол учруулсан албан тушаалтан хохирлыг өөрөө хариуцан төлж барагдуулах хуулийн зохицуулалтын хэрэгжилтийг хангах” асуудлын хүрээнд “албан үүргээ гүйцэтгэх явцад алдаа гаргасан тохиолдолд түүнийгээ залруулахаар иргэд олон нийтийн өмнө уучлалт гуйдаг байх, гэм буруугаа засах үйлдэл хийдэг байх, иргэд олон нийтийн эргэх холбоонд тулгуурлан ажил үүргээ сайжруулах, алдаагаа засах үйлдэл үйл ажиллагаа хийдэг байх” тухай зааснаас өөрөөр бусдад хохирол учруулсан албан тушаалтан нь хохиролоо хэрхэн тооцож барагдуулах талаар зохицуулалтгүй байгаа нь зорилгод хүрэх эхний зорилтыг бүрэн хангахгүй байна.

Дараагийн зорилт “Мэргэжлийн мэдлэг, ур чадварын хувьд шаардлага хангахгүй, хариуцлага алдаж, ёс зүйн алдаа гаргасан төрийн бүхий л албан

Хуулийн хүрээлэнгийн хүрээлэн www.legal.gov.mn

тушаалтныг танил тал, нам эвслийн эрх ашгийг харгалзахгүйгээр хуулийн дагуу хариуцлага тооцож, төрийн албаны нэр хүндийг өсгөнө” гэдэгт холбогдох заалтыг түүвэрлэн дүн шинжилгээ хийж үзвэл, төслийн 10.1.1.1-т албан үүргээ гүйцэтгэх мэдлэг чадвартай байх, ажлын байрны зорилгоо бүрэн мэддэг байх тухай, 10.3-т ...сахилгын шийтгэл ногдуулах журмыг хуулиар эсхүл түүнд нийцүүлэх эрх бүхий этгээд тогтоох тухай, 11.3-т төрийн жинхэнэ албан хаагчид түүнийг томилсон эрх бүхий албан тушаалтан, хамтын удирдлага бүхий байгууллага томилсон бол тухайн байгууллагын даргын шийдвэрээр сахилгын шийтгэл ногдуулна, 11.9 дүгээр зүйлд сахилгын шийтгэл ногдуулах, түүнд гомдол гаргах журмыг төрийн албаны төв байгууллага, Засгийн газар хамтран батлах тухай заасан.

Үүнээс үзэхэд “хариуцлага алдаж, ёс зүйн алдаа гаргасан төрийн бүхий л албан тушаалтныг танил тал, нам эвслийн эрх ашгийг харгалзахгүйгээр хуулийн дагуу хариуцлага тооцож, төрийн албаны нэр хүндийг өсгөнө” гэсэн боловч хуулийн төслөөр хариуцлага тооцох үндэслэлийг “сахилгын шийтгэл ногдуулах журмыг хуулиар эсхүл түүнд нийцүүлэх эрх бүхий этгээд тогтоох тухай” гэсэн байгаа нь энэ хуулиас гадна дахин өөр төрлийн хэм хэмжээ үйлчилж батлагдсанаар сахилгын хариуцлага тооцох тул зорилтод бүрэн нийцээгүй гэж үзэж байна.

Практикт хэрэгжих байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Уг төслийн хүрээнд сонгож авсан төрийн албан хаагчид хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл журмын талаарх зүйл, заалтууд нь практикт хэрэгжих боломж байгаа эсэх талаар судлаад дараах дүгнэлтийг хийлээ. Үүнд:

Төслийн 9 дүгээр зүйлд төрийн албан хаагчийн баримтлах нийтлэг үүрэг, ёс зүйн хэм хэмжээг зааж өгсөн. Төрийн албаны тухай хуулиар төрийн зорилт, чиг үүргийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхийн хүрээнд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа нь төрийн албан хаагчаар дамжин нийгмийн сайн сайхан, олон нийтийн төлөө үйлчилгээ үзүүлэхэд чиглэдэг бол энэхүү хуулийн төслөөр төрийн албан хаагч бүр Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Монгол Улсын Их Хурлын дарга, Монгол Улсын Ерөнхий сайд зэрэг төрийн өндөр албан тушаалтнаас эхлэн бүхий л албан хаагчид нийтлэг үүрэг, ёс зүйн хэм хэмжээг мөрдүүлэхээр тусгасан нь хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй юм. Албан хаагчийн хашиж буй тухайн албан тушаал бүр холбогдох хэм хэмжээгээр зохицуулагдаж хүлээх үүрэг, хориглох зүйлийг тусгасан байдаг. Хэрэв хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд ёс зүй буюу ёс суртахууны, сахилгын буюу зөрчлийн, захиргааны, эрүүгийн, хуулиар хариуцлага хүлээлгэх, холбогдох хуулиудад шаардлагатай асуудлыг цогцоор тусган хэрэгжүүлснээр олон нийтийн, нийгмийн өмнө зорилго нь хангагдах юм.

Төрийн албанд ёс зүйтэй, ёс суртахуунтай хүнийг шилж сонгохоос эхлэн өндөр шаардлага тавьж холбогдох хуулиудыг нарийн чанд баримталж, мөрддөг байх нь шударга ёс зүйтэй төрийг бий болгодог байна.

Үндсэн хуулинд заасан зарчмыг баримтлан ажиллах ёс суртахуун, хүмүүжилтэй иргэнийг Төрийн албаны тухай хуулиар шилж сонгон томилох талаар заасан байх бол, бусад хуулиар хүлээлгэсэн үүргийг баримтлан ажиллах төрийн албан хаагчид албан үүргээ биелүүлээгүй хууль зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага нь Төрийн албаны тухай хууль болон Захиргааны ерөнхий хууль, Зөрчлийн тухай хууль, Эрүүгийн хууль бусад хууль тогтоомжид тусгаж өгсөн. Дээрх хуулиудыг хэрэгжүүлэх уялдаа холбоог хангаснаар төрийн албан хаагчийн ёс зүй, сахилга, хариуцлага нэмэгдэнэ.

Төрийн албан тушаалтан, албан хаагчид хүлээлгэх хариуцлагын төрөл, хэмжээг төрийн албаны ангилал бүрээр тодорхойлоход төслийн 8.1, 8.2-т заасан ёс зүйн, сахилгын хариуцлагыг 8.3, 8.4-т заасан нийтлэг үүргийг биелүүлээгүй

тохиолдолд 10.3-т сахилгын шийтгэл ногдуулах журмыг хуулиар эсхүл түүнд эрх олгосон этгээд, 11.3-т төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах, 11.9-т сахилгын шийтгэл ногдуулах, түүнд гомдол гаргах журмыг төрийн албаны төв байгууллага, Засгийн газар хамтран батлах тухай заалтуудыг авч үзсэн. Харин Төрийн албаны тухай хуулийн 3.3-т төрийн албыг төрийн улс төрийн алба, төрийн захиргааны алба, төрийн тусгай алба, төрийн үйлчилгээний алба гэж ангилдаг бол "улс төрийн албан тушаал" эрхэлдэг төрийн албан хаагчийн эрх зүйн байдлыг хуулиар тогтоох, "төрийн жинхэнэ албан хаагч"-ийн эрх зүйн байдлыг хууль тогтоомжийн бусад актаар тогтоох, "үйлчилгээний албан тушаал" эрхэлдэг төрийн албан хаагчийн эрх зүйн байдлыг Хөдөлмөрийн хууль болон хууль тогтоомжийн бусад актаар тогтоосон байгаагаас үзвэл тус бүрийн хуулиар хариуцлага хүлээлгэх субъектийг тусган хэрэгжүүлж байна.

Төрийн улс төрийн албан тушаалд сонгогддог болон сонгуулийн үр дүнд томилолтын журмаар ажилладаг, мөн тэдгээрийн бүрэн эрхийнх нь хугацаанд өөрт нь үйлчлэх орон тооны албан тушаалтан тус бүрийн хуулиар хүлээлгэх хариуцлагын талаар заасан байдаг. Төрийн жинхэнэ албан хаагчид Төрийн албаны тухай хуулиар үүрэгжүүлсэн, хориглосон зохицуулалтыг зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг тусгаж өгсөн. Төрийн үйлчилгээний албан тушаалд төрийн суурь үйлчилгээг адил тэгш, чанартай, хүртээмжтэй хүргэх болон төрийн байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад туслах чиг үүрэг бүхий хөдөлмөрийн гэрээний үндсэн дээр ажиллах албан тушаалын албан хаагч байх бөгөөд тус бүрийн хуулиар болон Хөдөлмөрийн хуулиар хариуцлага ногдуулан хэрэгжүүлэх тул төслийн 10.3, 11.3, 11.9 дэх зохицуулалтад туссаныг давхардуулалгүй Төрийн албаны тухай хуулинд нэмж тусгаснаар бүхий л төрийн албан хаагчид адил мөрдөх боломжтой юм.

Ойлгомжтой байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Хуулийн төслийн ойлгомжтой байдлыг Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлд заасан төслийн эх бичвэрийн агуулгад тавих нийтлэг шаардлага, 30 дугаар зүйлд заасан хуулийн төслийн хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлага, мөн Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах аргачлалыг баримталсан эсэхийг харгалзан үнэллээ.

Дээрх байдлаар төслийн ойлгомжтой байдлыг үнэлэхэд төсөл нь хуулийн төслийн эх бичвэрт тавигдах нийтлэг шаардлага, хуулийн төслийн хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлагыг зарим талаар хангаагүй, мөн Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах аргачлалыг зарим тохиолдолд баримтлаагүй байна гэж үзлээ. Тухайлбал,

1/Төслийн 1.1-т заасан зорилтод "Ёс зүйн хэм хэмжээ, сахилгын хэм хэмжээг тогтоож ёс зүйн болон сахилгын хариуцлага хүлээлгэх" гэж заасан нь ойлгомжгүй байна. Ёс зүй бол ёс суртахууны тухай шинжлэх ухаан[16] гэж үздэг тул нэгэнт төлөвшсөн бие хүнийг шилж сонгох, төрийн албанд тэнцүүлэхэд тавигдах шаардлага түүнд тавигдах хяналтыг нэмэгдүүлж, холбогдох хууль тогтоомжоор заасан албан үүрэгтэй холбоотой хэм хэмжээг зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагын хэрэгжилтийг хангах, төрийн өндөр албан тушаал, улс төрийн албан тушаалд хариуцлага ногдуулах журмыг боловсронгуй болгох нь чухал байна.

2/ Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах тухай 11 дүгээр зүйлийн 11.1.4.Төрийн албанд гурван жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах тухай заасан бол 11.6.Төрийн жинхэнэ албан хаагч сахилгын шийтгэл ногдуулсан өдрөөс хойш 1 жилийн дотор сахилгын шийтгэл хүлээгээгүй бол түүнийг сахилгын шийтгэлгүйд тооцох тухай заасан нь төрийн жинхэнэ албан хаагчид 3

[16] Р.Вандангомбо. Төрийн албаны ёс зүй. Уб.,2007 он. 13 дахь тал.

жилийн хугацаанд төрийн албанд эргэж орохгүй байх сахилгын шийтгэл ногдуулсан заалттай зөрчилдсөн.

3/ Төслийн 10.3-т “Төрийн албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах журмыг хуулиар эсхүл түүнд нийцүүлэн эрх бүхий этгээд тогтооно” гэж заасан нь одоо хэрэгжиж байгаа Төрийн албаны тухай хуулийн зохицуулалтаас илүү хэрэгжих боломжгүй заалт гэж үзэж байна.

4/ Төрийн албаны тухай хуулийн 15.1.14-т заасантай төслийн 9.2.15 дахь заалт давхардсан, Төрийн албаны тухай хуулийн 15.1.2-15.1.5-т заасантай төслийн 9.2.16-9.2.19 дахь заалтууд давхардсан, Төрийн албаны тухай хуулийн 15.1.15 дахь заалттай төслийн 9.2.20 дахь заалт давхардсан байгааг ишлэл хийх.

5/ Төслийн 5 дугаар зүйлд Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын тогтолцооны талаар мөн тогтолцооны зорилго гэж тодорхойлсон хэдий ч энэ тухай төслийн 1.1-т заасан зорилтод тусаагүй, зорилгод тус хуулиар хангахаар зорьж байгаа иргэний үндсэн эрх, бэхжүүлэх үндсэн зарчим, хүрэх үр дүнг тусгаагүй байна.

6/ Хуулийн төслийн хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлагын тухайд 2 дугаар зүйлд “...энэ хууль болон эдгээртэй нийцүүлэн гаргасан бусад хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ.” гэж, 4.1-т “...дараахь...”, 7.1-т “...дараах...” 8.1-т “...дараахь...”, 8.2-т “...дараахь...”, 9.2-т “...дараахь...”, 10.1-т “...дараахь...”, 11.1-т “...дараахь...”, 18.1-т “...дараахь...” гэж, 6.1.3.-т “...ёс зүйг манлайлалдаг байх,” гэж 19.1-т “... үүрэг бүхийн ёс зүйн...” гэж алдаатай бичсэн байна.

Харилцан уялдаа шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийг бүхэлд нь үнэлэхийг зорьж, хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлалд заасан асуудлуудыг тодруулж, хуулийн төслийн дотоод болон бусад хууль тогтоомжтой хэрхэн уялдаж байгаа талаар үнэлэлт дүгнэлт өгөхийг зорьсон.

Хуулийн төслийн үр нөлөөг тооцох аргачлалын дагуу тодруулах шаардлагатай 14 төрлийн асуулгаас Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын тухай хуулийн төсөл нь 7 төрлийн асуулгын шаардлага хангагдсан гэж дүгнэлээ.

Төсөлд тодорхойлсон нэр томъёо Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн албаны тухай хууль, Хөдөлмөрийн тухай хууль, Захиргааны ерөнхий хууль болон бусад хуулийн нэр томъёотой нийцэж байна. Төсөлд байх шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулаагүй, шинээр татвар, хураамж тогтоосон зүйлгүй, аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийг шинээр бий болгоогүй, жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангасан, шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэсэн зохицуулалт хийгээгүй, авлига хүнд суртал бий болгоход чиглэсэн заалт тусгаагүй гэж дүгнэлээ.

Шалгуур үзүүлэлтэд заасан 7 асуулгын хүрээнд төслийн зарим зүйл, заалт уялдаа холбоотой байх шаардлага хангахгүй байна гэж үзлээ. Үүнд,

- Тухайн төслийн зорилттой зохицуулалт нь нийцэж байгаа эсэх талаарх зохицуулалтад Хоёрдугаар бүлэг, Тавдугаар бүлэг, 19 дүгээр зүйл, 4.1.3-т заасан зүйл нийцэхгүй байна.

- Төслийн зүйл, заалт нь тухайн төсөл болон бусад хуулийн заалттай нийцэж байгаа эсэх талаарх зохицуулалтын 9.2-т Төрийн албан хаагч ёс зүйн нийтлэг хэм хэмжээг заавал дагаж мөрдөх тухай заасан хэдий ч ашиглах, завших, үгсэн тохирох, амлалт өгөх, гадуурхах, эрхшээлдээ байлгах, гэх мэт ёс бус үйлдлийг зөвшөөрсөн байгаа нь төслийн 6.1-т заасантай зөрчилдсөн.

- 11 дүгээр зүйлд Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулахдаа 9 дүгээр зүйлд заасныг зөрчсөн, албан үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд сануулах, цалингийн хэмжээг бууруулах, төрийн албанаас халах, төрийн албанд 3 жил эргэж орохгүйгээр халах тухай заасан нь төслийн 8.3 дахь хэсэгтэй нийцэхгүй

байна. Өөрөөр хэлбэл, 9 дүгээр зүйлд заасныг зөрчсөн тохиолдолд 8.3-т ёс зүйн хариуцлага буюу уучлал гуйх, сайн дураараа албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөх тухай заасан байтал 11 дүгээр зүйлд сахилгын шийтгэл оногдуулах тухай заасан.

- 11.4-т заасан 12 сарын дотор сахилгын шийтгэл ногдуулж болох тухай заалт нь Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 131.2 дахь хэсэг, Төрийн албаны тухай хуулийн 26.4 дэх заалтад 6 сарын дотор сахилгын шийтгэл ногдуулах тухай заасантай зөрчилдсөн.

- 8.2-т заасныг 11.1-т заасантай, мөн Төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлагатай давхардуулсан, 10.1.1.-т ...хууль тогтоомжоор хүлээсэн албаны чиг үүргээ шударгаар биелүүлэх үүргийн хүрээнд, гэсэн байгаа нь 10.1.1.2-т албаны үүргээ холбогдох хууль тогтоомж, дүрэм журмын дагуу чин шударгаар гүйцэтгэх гэж агуулгын хувьд давхардуулсан.

- Хариуцлага хүлээлгэх этгээдийг тодорхой тусгаж өгөөгүй байна. Харин төрийн жинхэнэ албан хаагчийн тухайд 11.3-т түүнийг томилсон эрх бүхий албан тушаалтан, хамтын удирдлага бүхий байгууллага томилсон бол тухайн байгууллагын даргын шийдвэрээр сахилгын шийтгэл ногдуулах тухай заасан нь тодорхой байна.

- Төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг төрийн жинхэнэ албан хаагчийн тухайд 11.3-т түүнийг томилсон эрх бүхий албан тушаалтан, хамтын удирдлага бүхий байгууллага томилсон бол тухайн байгууллагын даргын шийдвэрээр сахилгын шийтгэл ногдуулах тухай заасан нь төрийн албаны тухай хуулиар заасан гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулсан.

**ЗӨВЛӨМЖ**

Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын тухай төслийн үр нөлөөг тооцох ажиллагааны үр дүнд гарсан дүгнэлтэд тулгуурлан дараах зөвлөмжийг гаргаж байна.

Зорилгод хүрэх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

“Хууль тогтоомж, төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг зөрчин бусдад хохирол учруулсан албан тушаалтан хохирлыг өөрөө хариуцан төлж барагдуулах хуулийн зохицуулалтын хэрэгжилтийг хангах” зорилтын хүрээнд бусдад хохирол учруулсан албан тушаалтан хохирол хэрхэн тооцож барагдуулах талаарх зохицуулалтгүй байгаа, мөн “хариуцлага алдаж, ёс зүйн алдаа гаргасан төрийн бүхий л албан тушаалтныг танил тал, нам эвслийн эрх ашгийг харгалзахгүйгээр хуулийн дагуу хариуцлага тооцож, төрийн албаны нэр хүндийг өсгөнө” гэсэн дараагийн зорилтод хүрэх үндэслэлийг төслөөс гадна дахин өөр төрлийн хэм хэмжээ үйлчилж батлагдсанаар сахилгын хариуцлага тооцох зэрэг нь зорилгод хүрэхгүй байна.

Иймд төрийн албан хаагчтай холбоотой зохицуулалт бүхий 400 гаруй хууль, төрийн албаны хуулийг иш татсан 220 гаруй хуультай уялдуулан төрийн албан хаагчид хүлээлгэх хариуцлагын бүхий л асуудлыг системтэйгээр зохицуулах нь төрийн албаны мерит тогтолцоог боловсронгуй болгох сайн талтай.

Практикт хэрэгжих байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Төрийн албанд ёс зүйтэй, ёс суртахуунтай хүнийг шилж сонгохоос эхлэн шаардлагыг өндөр тавьж төрийн алба хашуулснаар хэм хэмжээг нарийн чанд баримталж, мөрддөг, мөрдүүлж чаддаг олон нийтийн эрх ашгийн төлөө ажиллах шударга, ёс зүйтэй хүн төрийг бий болгодог. Тиймээс төрийн улс төрийн албан тушаалд сонгогддог болон сонгуулийн үр дүнд томилолтын журмаар ажилладаг, мөн тэдгээрийн бүрэн эрхийнх нь хугацаанд өөрт нь үйлчлэх орон тооны албан тушаалтанд тус бүрийн хуулиар хүлээлгэх хариуцлагын талаар заасныг, төрийн

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

жинхэнэ албан хаагчид Төрийн албаны тухай хуулиар үүрэгжүүлсэн, хориглосон зохицуулалтыг зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг, төрийн үйлчилгээний албан тушаалд хөдөлмөрийн гэрээний үндсэн дээр ажиллах албан тушаалын албан хаагчид тус бүрийн хуулиар болон Хөдөлмөрийн хуулиар хариуцлага ногдуулан хэрэгжүүлж буйг давхардуулалгүйгээр Төрийн албаны тухай хуулинд шаардлагатай зохицуулалтыг нэмэгдүүлэн бүхий л төрийн албан хаагчид адил мөрдөх нь зүйтэй.

Ойлгомжтой байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Ойлгомжтой байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд дараах зөвлөмжийг гаргаж байна. Үүнд:

1/ Төслийн 1 дүгээр зүйлд заасан зорилтод нийцэхгүй заалтыг өөрчлөх, ёс зүйн хэм хэмжээ, сахилгын хэм хэмжээг тогтоож ёс зүйн болон сахилгын хариуцлага хүлээлгэхээс илүүтэй нэгэнт төлөвшсөн бие хүнийг төрийн албанд сонгох, томилох, тэнцүүлэхэд тавигдах шаардлага түүнд тавигдах хяналтыг нэмэгдүүлж, холбогдох хууль тогтоомжоор заасан албан үүрэгтэй холбоотой хэм хэмжээг зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагын хэрэгжилтийг хангах, эрх зүйн орчинг бүхэлд нь боловсронгуй болгох нь чухал байна.

2/ 11.6-т заасныг “3 жилийн дотор сахилгын шийтгэл хүлээгээгүй бол” гэж өөрчлөн найруулах.

3/ 9.2.15 дахь заалт, 9.2.16-9.2.19 дахь заалт, 9.2.20 дахь заалтад Төрийн албаны тухай хуулийн холбогдох заалтыг ишлэх

4/ 5 дугаар зүйл дахь Төрийн албан хаагчийн хариуцлагын тогтолцооны талаар заасныг 1.1-т заасан зорилтод тусгах, зорилтод тус хуулиар хангахаар зорьж байгаа иргэний үндсэн эрх, бэхжүүлэх үндсэн зарчим, хүрэх үр дүнг тусгах.

6/ Хуулийн төслийн хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлагын тухайд:

- 2 дугаар зүйлд “...энэ хууль болон эдгээртэй нийцүүлэн гаргасан бусад хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ.” гэдгийг “...энэ хууль болон эдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ” гэж өөрчлөх.

- 4.1-т “...дараахь...”, 7.1-т “...дараах...” 8.1-т “...дараахь...”, 8.2-т “...дараахь...”, 9.2-т “...дараахь...”, 10.1-т “...дараахь...”, 11.1-т “...дараахь...”, 18.1-т “...дараахь...” гэж заасныг дараах гэж нэг мөр болгох.

- 6.1.3.-т “...ёс зүйг манлайлалдаг байх,” гэдгийг “...ёс зүйг манлайлдаг байх,”гэж өөрчлөх,

- 19.1-т “... үүрэг бүхийн ёс зүйн...” гэдгийг “... үүрэг бүхий ёс зүйн...” гэж өөрчлөн найруулахаар байна.

Харилцан уялдаа шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

1/ Тухайн төслийн зорилттой зохицуулалт нь нийцэж байгаа эсэх талаарх зохицуулалтад Хоёрдугаар бүлэг, Тавдугаар бүлэг, 19 дүгээр зүйл, 4.1.3-т заасан зүйл нийцэхгүй байх тул агуулгыг зорилтод тусгах.

2/ 9.2-т заасан ашиглах, завших, үгсэн тохирох, амлалт өгөх, гадуурхах, эрхшээлдээ байлгах, гэх мэт үгсийг үгүйсгэх хэлбэрээр бичих.

3/ 11 дүгээр зүйлд Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулахдаа 9 дүгээр зүйлд заасныг зөрчсөн, албан үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд сануулах, цалингийн хэмжээг бууруулах, төрийн албанаас халах, төрийн албанд 3 жил эргэж орохгүйгээр халах тухай заасан нь төслийн 8.3 дахь хэсэгтэй нийцэхгүй 9 дүгээр зүйлд заасныг зөрчсөн тохиолдолд 8.3-т ёс зүйн хариуцлага буюу уучлал гуйх, сайн дураараа албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөх тухай заасан байтал 11 дүгээр зүйлд сахилгын шийтгэл оногдуулах тухай заасныг уялдуулах.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nlt.gov.mn

4/ 11.4-т заасан 12 сарын дотор сахилгын шийтгэл ногдуулж болох тухай заалт нь Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 131.2 дахь хэсэг, Төрийн албаны тухай хуулийн 26.4-тэй зөрчилдсөнийг нийцүүлэх.

5/ 8.2-т заасныг төслийн 11.1-т заасантай, мөн Төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлагатай давхардуулсан, төслийн 10.1.1.-т ...хууль тогтоомжоор хүлээсэн албаны чиг үүргээ шударгаар биелүүлэх үүргийн хүрээнд, гэсэн байгаа нь 10.1.1.2-т албаны үүргээ холбогдох хууль тогтоомж, дүрэм журмын дагуу чин шударгаар гүйцэтгэх гэж агуулгын хувьд давхардуулсан заалтыг хасах.

6/ Төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг төрийн жинхэнэ албан хаагчийн тухайд 11.3-т түүнийг томилсон эрх бүхий албан тушаалтан, хамтын удирдлага бүхий байгууллага томилсон бол тухайн байгууллагын даргын шийдвэрээр сахилгын шийтгэл ногдуулах тухай заасан нь Төрийн албаны тухай хуулиар заасан гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулсан байх тул 11.3 дахь заалтыг хасах.

**АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ**
**НЭГ.МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ**

Авлигын эсрэг хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2006 он, №35

Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2001 он, №6

Багшийн хөгжлийг дэмжих тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2018 он, №31

Гаалийн тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2008 он, №23

Дипломат албаны тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2000 он, №39

Захиргааны ерөнхий хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2015 он, №28

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016 он, №9

Зөрчлийн тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №24

Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №24

Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №9

Зэвсэгт хүчний тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016 он, №36

Иргэний хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002 он, №7

Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1995 он, №7

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1993 он, №3

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2007 он, №2

Монгол Улсын Засгийн газрын тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1993 он, №3

Монгол Улсын Их Хурлын тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2006 он, №8

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992 он, №3

Монгол Улсын Үндсэн хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992 он, №1

Монгол Улсын Яамны эрх зүйн байдлын тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2004 он, №16

Монгол Улсын шүүхийн тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №11

Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2011 он, №26

Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №8

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭНГ www.legal.mn

Прокурорын тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №24
Сонгуулийн тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016 он, №4
Тагнуулын байгууллагын тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1999 он, №35
Төрийн албаны тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002 он, №28
Төрийн албаны тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2018 он №1
Төрийн аудитын тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2003 он, №2
Төрийн болон албаны нууцын тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №11
Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1996 он, №11
Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2005 он, №48
Төрийн хяналт шалгалтын тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2003 он, №2
Төсвийн тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №03
Хөдөлмөрийн тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1999 он, №25
Цагдаагийн албаны тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №8
Цэргийн алба хаагчийн эд хөрөнгийн хариуцлагын тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002 он, №25
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017 он, №24
Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №11
Шүүхийн захиргааны тухай. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012 он, №24

**ХОЁР. НОМ, ГАРЫН АВЛАГА**

1. Б.Чимид. Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр. УБ.,2006 он;
2. Б.Чимид. Төр, нам эрх зүйн шинэтгэлийн асуудал. Нэгдүгээр дэвтэр. УБ.,2008 он;
3. Б.Чимид. Төр, нам эрх зүйн шинэтгэлийн асуудал. Хоёрдугаар дэвтэр. УБ.,2008 он;
4. Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. УБ.,2017 он;
5. Г.Баяр-Эрдэнэ. Цэргийн албан хаагчийн ёс зүйн зарим асуудал. УБ.,2010 он;
6. Р.Вандангомбо. Төрийн албаны ёс зүй. Удирдлагын академи. УБ.,2007 он;
7. “Төрийн албан хаагчдын хөдөлмөрийн харилцааны зарим хэлбэрийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай”. Б.Уранцэцэг (Ph.D). Монголын төр, эрх зүй сэтгүүл. №4(62), УБ.,2010 он;
8. Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл-I. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. (2003-2009) “Төрийн байгууллага, албан тушаалтны хууль бус үйлдлээс учирсан гэм хорыг арилгаж байгаа байдал”. УБ.,2012 он.
9. Төрийн албаны шинэтгэл ба тулгамдсан асуудал. (Эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл) Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, Монгол Улсын төрийн албаны зөвлөл. УБ., 2017 он.
10. Төрийн албан дахь сонирхлын зөрчлийн менежмент. (Гарын авлага) Европын Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны хөгжлийн нийгэмлэг /OECD/ УБ.,2007 он.
11. Төрийн тусгай чиг үүрэг бүхий байгууллагуудын менежментэд тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам (онол практикийн бага хурлын эмхэтгэл). ХЗЯ, НҮБ-ын хүн амын сан, ХАХНХЯ. УБ.,2015 он.
12. Хууль дээдлэх ёс. Хууль зүйн эрдэм шинжилгээ, судалгаа, практикийн улирал тутмын сэтгүүл. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. “Улс төрийн албан хаагчийн ёс зүй” М.Долгорсүрэн. №1(66), УБ.,2018 он.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.rli.gov.mn

13. Удирдахуйн онол, практикийн асуудлууд. Эрдэм шинжилгээний бичиг. Удирдлагын академи. “Төрийн албаны шинэтгэл, төрийн албан хаагчийн төлөвшлийн ёс зүйн тулгамдсан зарим асуудал” Г.Чулуунбаатар (Sc.D), “Салбарын хэм хэмжээ-ажилтныг идэвхжүүлэх хөшүүрэг болох нь” Б.Уранцэцэг (Ph.D). №7, УБ.,2008 он.

14. Удирдахуйн онол, практикийн асуудлууд. Эрдэм шинжилгээний бичиг. Удирдлагын академи. “Төрийн захиргааны байгууллагын менежментийн чадамжид хийсэн шинжилгээ” Ч.Чулуунцэцэг (Ph.D), Ц.Өнөржаргал, Ё.Батсүх, “Хөдөлмөрийн харилцааны хүрээн дэх үл ялгаварлах зарчим ба төрийн албан хаагчдын хөдөлмөрийн зохицуулалт дахь тэгш бус хандлага” Б.Уранцэцэг (Ph.D). Төрийн албанд хүний нөөцийг шилж сонгох ажилд сөргөөр нөлөөлж буй зарим хүчин зүйлс, Г.Энхтуяа. №9, УБ.,2010 он.

15. Удирдахуйн онол, практикийн асуудлууд. Эрдэм шинжилгээний бичиг. Удирдлагын академи. “Төрийн албан дахь ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай” Ц.Самбаллхүндэв (Ph.D), “Төрийн албан хаагчийн сахилга, хариуцлага, түүний эрх зүйн зохицуулалт” Б.Уранцэцэг (Ph.D), “Төрийн захиргааны удирдах ажилтны манлайллыг дээшлүүлэх бодлого, түүний хэрэгжилт” В.Өлзийбаяр (Ph.D), “Төрийн үйлчилгээний удирдах ажилтны ажлын хандлага” Ш.Оюунцэцэг, “Төрийн байгууллагын хүний нөөцийг идэвхжүүлэх зарим асуудал” Д.Даваасүрэн, №9, УБ.,2010 он.

16. УИХ-ын Тамгын газар. Бодлогын судалгаа, шинжилгээ I боть. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн асуудлаарх хэвлэлийн нийтлэлийн контент-анализ (2004-2008). Ц.Норовдондог (Ph.D) нарын хамтарсан бүтээл, УБ.,2009 он.

17. УИХ-ын Тамгын газар. Бодлогын судалгаа, шинжилгээ II боть. Авилга, төрийн албаны хүнд суртал, төрийн албан хаагчийн ашиг, сонирхлын зөрчлийн асуудлаар хийгдсэн судалгааны тойм. У.Мөнхбат, К.Пүрэвсүрэн, Ш.Хишигсүрэн, УБ.,2009 он.

18. УИХ-ын Тамгын газар. Бодлогын судалгаа, шинжилгээ II боть. Төрийн албан хаагчийн ангиллын тухай. (лавлагаа, мэдээлэл) У.Мөнхбат, К.Пүрэвсүрэн, Ш.Хишигсүрэн, УБ.,2010 он.

19. УИХ-ын Тамгын газар. Судалгааны эмхэтгэл XIV боть. “Төрийн өндөр албан тушаалтны эрхийг хязгаарлах” зарим асуудал. Г.Чулуун, “Төрийн албаны тогтолцоо, шинэтгэлийн талаарх бусад орнуудын туршлага ба Монгол Улсын нөхцөл байдал” Ц.Норовдондог (Ph.D) нарын хамтарсан бүтээл, УБ.,2013 он.

20. УИХ-ын Тамгын газар. Судалгааны эмхэтгэл XXVI боть. Гадаадын зарим орны Үндсэн хуульд яамдын нэрийг заадаг эсэх, ерөнхий сайдын яам байгуулах, эрх болон төрийн албаны төв байгууллагын талаарх зохицуулалт. Г.Алтан-Оч (Ph.D) нарын хамтарсан бүтээл, УБ.,2018 он.

21. Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал. Онол арга зүй, хэрэгжилт. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц. “Монгол Улсын төрийн тогтолцоо: Эрх зүйн зохицуулалт, улс төрийн практик Ч.Энхбаатар” (Sc.D). УБ.,2017 он.

22. Ш.Дуламсүрэн. Хуульчийн мэргэжлийн ёс зүй. УБ.,2007 он.

23. Шударга ёс. Мэдээлэл онол аргазүйн улирал тутмын цуврал. “Төрийн албаны ёс зүйг хөхиүлэн дэмжих ба авилгаас урьдчилан сэргийлэх нь” Фредрик Боудэр, Янос Бертоқ, Роберт Бешел. №1(10), УБ.,2014 он.

24. Эрх зүй. Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл. “Монгол Улсын төрийн албаны шинэтгэлийн зарим асуудал” Б.Батбаяр, А.Түвшинтулга. №1(33), УБ.,2016 он.

25. Эрх зүй. Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл. “Сахилгын зөрчил, хөдөлмөрийн гэрээг цуцлах үндэслэл болох нь: хуулийн зохицуулалт ба практик” Б.Уранцэцэг (Ph.D). №1(37), УБ.,2017 он.

26. Шүүх эрх мэдэл. Мэдээлэл арга зүйн улирал тутмын эмхэтгэл. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл. Гэм хор учруулснаас үүсэх үүргийн тусгай төрөл: Төрийн албан хаагчийн учруулсан гэм хорыг төр хариуцан арилгах асуудал" Ж.Оюунтунгалаг (LL.D), №3, УБ.,2015 он.

**ГУРАВ.ЦАХИМ ЭХ СУРВАЛЖ**

1. Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем дэх эрх зүйн акт. http://legalinfo.mn/
2. Монгол Улсын төрийн албан хаагчдын тоо, бүтэц, өөрчлөлт (1995-2017он) http://1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=төрийн_албан_хаагч_2017.pdf&ln=Mn
3. Төрийн албан хаагч улс төрийн намын гишүүн байж болохгүй гэж заажээ. http://vip76.mn/content/45165 2017.10.30 сүүлд үзсэн 2018.10.01-ний өдөр.
4. Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм. http://www.pcsp.gov.mn/file/2674 сүүлд үзсэн 2018.10.01-ний өдөр
5. Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөлийн дарга доктор Б.Цогоо http://www.csc.gov.mn/s/44/385 сүүлд үзсэн 2018.10.01-ний өдөр
6. Төрийн албан хаагчдын үр дүн, мэргэшлийн түвшинг үнэлнэ. http://www.olloo.mn/n/56368.html сүүлд үзсэн 2018.10.01-ний өдөр
7. Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ldndern(Beamtenstatusgesetz - BeamtStG), BeamtStG. Ausfertigungsdatum: 17.06.2008
8. https://www.med.uni-goettingen.de/de/media/G3-2_personal_rubriken/BeamtStG.pdf
9. Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации" от 27.05.2003 N 58-ФЗ (последняя редакция) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН МЭДЭЭЛЛИЙН ҮНДЭСНИЙ САН www.nli.gov.mn

# УЛС ТӨРИЙН НАМЫН ТУХАЙ ХУУЛЬ (Шинэчилсэн найруулга)-ИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор батлсан Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн “Тав” дахь хэсгийн 5.1.2-т Парламентын засаглалыг бэхжүүлж, улс төрийн намуудын төлөвшлийг хангах эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох зорилт тусгагдсан.

Уг зорилтыг хэрэгжүүлэх хүрээнд УИХ-ын даргын 2017 оны 12 дугаар сарын 11-ний өдрийн 194 дүгээр захирамжаар Улс төрийн намын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг боловсруулж, Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх үүрэг бүхий ажлын хэсэг байгуулагдсан. Ажлын хэсэг нь парламентад суудалтай намын төлөөлөл бүхий УИХ-ын гишүүдээс бүрдсэн байна.

Мөн дээрх ажлын хэсэгт туслах үүрэг бүхий дэд ажлын хэсгийг холбогдох байгууллага, эрдэмтэн, судлаачдын төлөөлөлтэйгээр байгуулсан ба Хууль зүйн Үндэсний хүрээлэнгийн захирал уг ажлын хэсэгт оролцсон.

Тус Хүрээлэн хуулийн төсөл боловсруулах ажилд дэмжлэг үзүүлэх үүднээс Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу 2005 онд батлагдсан Улс төрийн намын тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/- ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийж, судалгааны тайлан гаргав.

Үнэлгээний зорилт нь уг хуулийн хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, хэрэгжүүлэх явцад гарч буй хүндрэл бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэн, цаашид үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлоход оршино.

Энэхүү үнэлгээг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан М.Төрбаяр, эрдэм шинжилгээний ажилтан У.Эрдэнэзаяа нар батлагдсан удирдамж, төлөвлөгөөний дагуу 2018 оны 1 дүгээр сарын 08-наас 2018 оны 3 дугаар сарын 12-ны хооронд хийж гүйцэтгэв.

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Улс төрийн намын тухай хууль /цаашид “УТНтХ” гэх/-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх ажлыг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор батлсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шаттайгаар гүйцэтгэсэн. “Төлөвлөх” үе шатанд дараах ажлыг хийж гүйцэтгэв. Үүнд:

1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох;
2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох;
3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох;
4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох;
5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох;
6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох.

### 1.1. Үнэлгээ хийх шалтгаан

“Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал” /цаашид “аргачлал” гэх/-ын 3.2-т заасан таван нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд тухайн хуулийн хэрэгжилтэд үнэлгээ хийх журамтай. Иймээс УТНтХ-д эдгээр нөхцөл байдал үүссэн эсэхийг судалж үзээд уг аргачлалын 3.2.2, 3.2.4-т заасан нөхцөл байдал үүссэн гэж үзсэн. Тодруулбал:

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал С.Энхцэцэг удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан М.Төрбаяр, У.Эрдэнэзаяа нар хамтран гүйцэтгэв.

1. Аргачлалын 3.2.2-т хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад түүний зохицуулалт бодит байдалд нийцээгүй, тухайн харилцааг зохицуулах боломжгүй, эсхүл нийгмийн харилцааны өөрчлөлт, хөгжлөөс хоцорсон, зайлшгүй зохицуулах ёстой харилцааг хамарч зохицуулаагүй, эсхүл тэдгээрээс улбаалсан сөрөг үр дагавар бий болсон бол үнэлгээ хийх нөхцөл байдал үүссэн гэж үзэхээр заажээ.

УТНтХ-тай холбоотой мэдээлэл цуглуулж, дүн шинжилгээ хийх явцад уг хуулиар зайлшгүй зохицуулах шаардлагатай зарим асуудал /намын санхүүжилт, түүний ил тод байдал, хяналт, намын гишүүнчлэл зэрэг/-ыг бүрэн зохицуулж чадаагүйгээс хуулийн хэрэгжилтэд хүндрэл үүссэн байх магадлалтай тул үүнийг уг хуульд үнэлгээ хийх нэг дэх нөхцөл байдал гэж үзсэн.

2. Аргачлалын 3.2.4-т хуулийг хэрэгжүүлэх явцад нийгмийн бүлэг, төрийн бус байгууллага тухайн хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой тодорхой асуудлаар өөрчлөх, шинэчлэх, эсхүл хүчингүй болгох үндэслэл бүхий санал гаргасан бол үнэлгээ хийх нөхцөл байдал үүссэн гэж үзнэ гэж заасан.

УТНтХ-ийн тухайд дээрх нөхцөл байдал үүссэн гэж үзэх үндэслэлтэй байна. Тухайлбал, Улс төрийн намууд УИХ дахь төлөөллөөрөө дамжуулан уг хуулийг бүхэлд нь буюу зарим хэсгийг нь өөрчлөх, шинэчлэх асуудлаар удаа дараа шийдвэр, шийдэл гаргаж энэ дагуу хэд хэдэн хуулийн төсөл боловсруулж байсан байна. Үүнд:

1. УИХ-ын гишүүн асан З.Алтай, Н.Батбаяр, Л.Гантөмөр, Ш.Сайхансамбуу, О.Чулуунбат, Д.Энхбат нарын санаачлан боловсруулж, 2012 онд УИХ-д өргөн мэдүүлсэн “Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл”;

2. УИХ-ын даргын 2013 оны 28 дугаар захирамжаар байгуулагдсан ажлын хэсгийн боловсруулсан “Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл”, “Улс төрийн үйл ажиллагааны санхүүжилтийн тухай” хуулийн төсөл;

3. 2016 онд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн санаачлан боловсруулсан “Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл”;

4. 2016 онд УИХ-аас боловсруулсан “Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл” зэргийг дурдаж болох юм. Үүнийг уг хуульд үнэлгээ хийх **хоёр дахь нөхцөл** байдал гэж үзсэн.

Үүнээс гадна УИХ-ын даргын 2017 оны 12 дугаар сарын 11-ний өдрийн 194 дүгээр захирамжаар Улс төрийн намын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг боловсруулж, Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх үүрэг бүхий ажлын хэсгийг байгуулсан байна.

1.2. Үнэлгээний хүрээ

Үнэлгээний хүрээ тодорхойлох ажиллагаа нь тухайн хуулийн хэрэгжилтэд хамгийн их нөлөөлөл /эерэг болон сөрөг/ үзүүлж буй зүйл, заалтыг тусгаарлан сонгох ажиллагаа бөгөөд үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалтыг хэр оновчтой тодорхойлсноос судалгааны чанар ихээхэн хамаардаг.

Иймээс уг ажиллагаанд гол анхаарлаа чиглүүлсэн ба УТНтХ-ийн дараах зүйл, заалтыг үнэлгээний хүрээнд хамруулахаар /цаашид “үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалт” гэх/ тодорхойлсон.

Нэг. Намын санхүүжилт, ил тод байдал, хяналттай холбогдох зохицуулалт

16 дугаар зүйл.Намын хөрөнгө, орлого;

19 дүгээр зүйл.Төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг; 20 дугаар зүйл.Намын санхүүгийн хяналт /20.1, 20.3/.

Хоёр. Намын гишүүнтэй холбогдох зохицуулалт

3 дугаар зүйл.Намд эвлэлдэн нэгдэх Монгол Улсын иргэний эрх /3.1/;

9 дүгээр зүйл.Намыг улсын бүртгэлд бүртгэх /9.3.7/;

13 дугаар зүйл.Намын байгууллага /13.3, 13.6/.

1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт

Үнэлгээний хүрээг тодорхойлсны дараа аргачлалын 3.4-т заасан зургаан шалгуур үзүүлэлтээс аль нэгийг буюу хэд хэдийг сонгон уг шалгуур үзүүлэлтээр тухайн хуульд үнэлгээ хийх журамтай.

Энэ дагуу аргачлалын 3.4.5-д заасан практикт нийцэж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтийг сонгон УТНтХ-д үнэлгээ хийсэн ба энэ шалгуур үзүүлэлт нь тухайн хууль тогтоомж практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа болон тэдгээрийн нийгмийн харилцаанд үзүүлж буй эерэг, сөрөг үр дагавар, хүндрэл бэрхшээл, хэрэгжих бодит нөхцөл зэргийг тодорхойлдог.

1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр

Тухайн хуульд үнэлгээ хийхдээ аргачлалын 3.5.3-т заасан дөрвөн харьцуулах хэлбэрийн аль тохиромжтойг нь сонгох журамтай. Энэ дагуу уг аргачлалын 3.5.3.4-т заасан тохиолдол судлах хэлбэрийг сонгосон бөгөөд үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалтыг аль болох бусад улс орны энэ төрлийн харилцааны зохицуулалт, чиг хандлагатай харьцуулан судлахыг зорьсон болно.

1.5. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох

“Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох” гэдэг нь сонгосон шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр тодорхой таамаглал дэвшүүлэх буюу асуулт тавихыг хэлдэг бөгөөд үнэлгээний хүрээнд хамаарах зүйл, заалт бүр дээр “практикт хэрхэн нийцэж байна вэ?” гэсэн асуулт тавьж үнэлгээг хийсэн болно.

1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

Аргачлалын 3.7.3-т мэдээлэл цуглуулах дөрвөн аргыг тодорхойлсон ба үүнээс дараах хоёр аргыг сонгон, үнэлгээ хийх мэдээллийг цуглуулсан. Үүнд:

1. байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах;

2. холбогдох субъектээс судалгаа авах.

Байгаа мэдээллийг цуглуулах хүрээнд: Уг хуулийг хэрэгжүүлэх зорилгоор эрх бүхий байгууллагаас гаргасан шийдвэр, уг сэдэвтэй холбоотой мэргэжлийн ном, товхимол, эмхэтгэл, өгүүлэл, эрдэм шинжилгээ, судалгааны тайлан, статистик тоо баримт, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр гарсан эх сурвалж зэргийг цуглуулан энэхүү үнэлгээг хийхэд ашигласан.

Холбогдох субъектээс судалгаа авах хүрээнд: УТНтХ-тай холбоотой өмнө хийгдсэн судалгааны материал цөөнгүй байсан учраас аль болох байгаа мэдээллийг ашиглах чиглэл баримталсан ба уг хуулийн үйлчлэлд хамаардаг хуулийн этгээд, эрдэмтэн, судлаачдын зарим төлөөлөл /МАН-ын дарга асан, шинжлэх ухааны доктор, Б.Даш-Ёндон, ИЗН-ын дарга асан С.Оюун зэрэг/-өөс ярилцлагын аргыг ашиглан зарим нэмэлт мэдээлэл авсан болно.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Үнэлгээ хийхэд шаардлагатай мэдээллийг бүрдүүлэхдээ байгаа мэдээллийг цуглуулах аргыг түлхүү ашигласан тухай дээр дурдсан ба дараах хууль тогтоомж, эрдэмтэн, судлаачдын бүтээл, судалгааны тайлан, цахим эх сурвалж, бусад баримт бичиг, статистик мэдээлэлд үндэслэн энэхүү үнэлгээг хийсэн. Үүнд:

Хууль, эрх зүйн акт

Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.

Улс төрийн намуудын тухай хууль, 1990.

Улс төрийн намын тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, 2005. Сонгуулийн тухай хууль , 2015.

**Ном, сурах бичиг**

Б.Чимид, “Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр”, “Admon” ХХК, УБ., 2006. С.Мөнхбат, “Улс төрийн шинжлэх ухаан”, “Экимо”, УБ., 2010.

**Судалгааны тайлан, эмхэтгэл**

“Улс төрийн намуудад төсвөөс олгосон мөнгөн дэмжлэг, санхүүжилтийн үр дүн”, Аудитын тайлан, Үндэсний Аудитын газар, УБ., 2007.

“Улс төрийн намуудын санхүүжилт, гишүүнчлэл, орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намын оролцоог боловсронгуй болгох нь”, Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр, УБ., 2014.

**Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл**

С.Мөнхбат, “Улс төрийн намын санхүүжилт, түүний эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал”, УТШУ-ны Алтернатив сэтгүүл, УБ., 2003.

**Цахим эх сурвалж**

Д.Баасансүрэн, “Улс төрийн намын хөгжлийн өнөөгийн чиг хандлага: бүхнийг шүүрэгч өргөн хүрээний намаас картель загварт”, ЭШӨ, 2017, https://ip.ac.mn/?id=33239

Д.Болд-Эрдэнэ, “Монголын ардчиллын дүр төрх”, Монголын мэдээ сонин, нийтлэл, 2015, www.mongolnews.mn/1rkg

Д.Болд-Эрдэнэ, “Улс төрийн хөгжлийн хандлага”, www.mas.ac.mn

Д.Лүндээжанцан, “Нам гишүүнчлэлгүй болсноор бүх юм сайхан болно гэдэг эндүүрэл”, http://time.mn/n/6P1

Олхонуд Баярхүү, “Улс төрийн намуудын гуужилт”, нийтлэл, 2010, www.forum.mn

Д.Тэрбишдагва, “Би хэн нэгэн болон аль нэг намд өргүй”, Өнөөдөр сонин, 2016. www.unuudur.mn/article/86617

Л.Цог, “Гадны эрх ашгийн төлөөх том бүлэглэлүүдийн сонирхлыг хазаарлахын тулд сонгуулийг хараат бус явуулахад төр хянаж байх учиртай”, 2013, www.arawt.mn/content/read/122768.htm

Г.Чулуунбаатар, “Иргэн нь тархиндаа, төр нь шинжлэх ухаандаа тулгуурлаж байж л үндэстэн оршин тогтоно”, 2015, www.ugluu.mn/88978.html

Н.Энхболд, “Нэгдсэн шийдэлд хүрч байж улс төрийн намын тухай хуульд гар хүрэх ёстой”, 2015,www.sonin.mn/news/politics-economy/41795

Зууны мэдээ сонин, https://zms.mn/zaluusyg-namyn-gishuunchlelees-chuluuluhiig-husev/

“Улс төрийн намууд гишүүнчлэлгүй, эд хөрөнгөгүй болно”, 2014, www.news.gogo.mn/r/134318

Улсын Дээд Шүүх, www.supremecourt.mn/nam

www.ikon.mn/n/463

Ярилцлагын аргаар хийсэн судалгаа: Уг хуулийн үйлчлэлд хамаардаг хуулийн этгээд, эрдэмтэн судлаачдын төлөөллөөс ярилцлагын аргыг ашиглан зарим нэмэлт мэдээлэл авсан тухай дээр дурдсан. Тухайлбал, МАН-ын дарга асан, шинжлэх ухааны доктор Б.Даш-Ёндонтой судалгааны хүрээнд хамаарах асуудлаар ярилцлага хийсэн. Тэрээр одоогийн хуульд байгаа намын санхүүжилттэй холбоотой зохицуулалтын ерөнхий концепцийг эвдэх шаардлагагүй; Харин хэрэгжилтэд нь илүү анхаарах ёстой. Ялангуяа намыг төрөөс санхүүжүүлэх концепцийн хувьд нухацтай хандах шаардлагатай, дэлхийн олон улс орон энэ асуудалд эргэлзэж эхэлсэн гэсэн байр суурьтай байв.

Хуулийн үндэсний хүрээлэн www.li.gov.mn

Мөн Иргэний зориг намын дарга асан С.Оюунтай ярилцлага хийсэн. Тэрээр шинээр байгуулагдсан жижиг намуудын хувьд үйл ажиллагаагаа тогтвортой явуулахад санхүүгийн бэрхшээл тулгардаг; Санхүүгийн хувьд төрийн дэмжлэг үнэхээр шаардлагатай. Бусад улс оронд ийм агуулгатай хуулийн зохицуулалт байдаг. Одоогийн хуульд тусгагдсан төрийн дэмжлэгтэй холбогдох заалт зөвхөн парламентад суудалтай намд хамааралтай тул суудалгүй намуудад үйлчилдэггүй; Манай улсад нам олноор байгуулагддаг ч цаашид хөгжиж, бэхжих хууль зүйн болон эдийн засгийн боломж муутай; Дэлхийд “нэг намын”, “хоёр намын”, ”олон намын” тогтолцоо байдаг. Манай улс олон намын тогтолцоог хүлээн зөвшөөрсөн. Гэтэл хууль зүйн орчин ялангуяа сонгуулийн тогтолцооны хувьд хоёр намын систем рүү түлхэх эрсдэл үүсгэж байна. Бид олон намын тогтолцоог хүлээн зөвшөөрсөн ардчилсан улс. Үүнээсээ ухарч болохгүй гэсэн байр суурьтай байв.

**ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ**

1990 оноос өмнө Монгол Улс нэг намын тогтолцоотой байсан ба намын үйл ажиллагааг зохицуулдаг тусгайлсан хууль байхгүйгээс гадна намын байгууллагыг төрөөс шууд санхүүжүүлдэг байв.

Харин 1990 онд анх Улс төрийн намуудын тухай хуулийг баталж, намын үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг хуульчлан тогтоосон ба уг хуулиар олон намын тогтолцоог хүлээн зөвшөөрснөөр намын байгууллагыг төрөөс санхүүжүүлдэг өмнөх журам үндсээрээ өөрчлөгдсөн байна.

Энэхүү хуулийг 2005 онд шинэчлэн найруулж, “Улс төрийн намын тухай” хууль хэмээн нэрийг нь өөрчилсөн ба уг хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхэд дараах байдалтай байна.

3.1.Практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол **1.** УТНтХ-ийн 16 дугаар зүйлд заасан намын хөрөнгө, орлоготой холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

| |
|---|
| **16 дугаар зүйл.Намын хөрөнгө, орлого** |
| 16.1.Намын хөрөнгөд үл хөдлөх хөрөнгө, хөдлөх эд хөрөнгө байна. 16.2.Намын хөрөнгөд дараахь зүйл хамаарна: |
| гишүүний татвар; |
| гишүүн, талархан дэмжигч иргэн, хуулийн этгээдээс өгсөн хандив; 16.2.3.төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг; |
| 16.2.4.намын бэлэгдэл бүхий бэлэг дурсгалын зүйлс, намын өмчлөлд байгаа эд юмс; 16.2.5.намын хэвлэл, мэдээлэл, сурталчилгааны орлого; |
| өөрийн өмчлөлийн эд хөрөнгийг худалдах буюу түрээслүүлж ашиглуулснаас олсон орлого; |
| намын мөнгөн хөрөнгийг банкинд хадгалуулсны хүү. |
| 16.3.Энэ хуулийн 16 дугаар зүйлд зааснаас бусад хэлбэрээр ашиг олох аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэхийг хориглоно. |

**Үнэлгээ:**

УТНтХ-ийн 16 дугаар зүйлийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ аль болох бусад орны энэ төрлийн харилцааны зохицуулалт, чиг хандлагатай харьцуулан дүн шинжилгээ хийхийг зорьсон.

УТНтХ-ийн 16 дугаар зүйл бүтцийн хувьд 3 хэсэгтэй. Уг хуулийн 16.1-д намын хөрөнгөд үл хөдлөх болон хөдлөх хөрөнгө хамаарахаар заасан байна.

1. Улс төрийн нам өөрийн гэсэн хөдлөх болон үл хөдлөх хөрөнгөтэй байх нь бусад улс оронд байдаг түгээмэл жишиг юм. Түүнчлэн намын байгууллагын тухайд үл хөдлөх хөрөнгөө барьцаалж зээл авах, худалдах, түрээслэх замаар

орлого олох нөхцөл боломж бусад хуулийн этгээдийн нэгэн адил хуулиар хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдаг. Зарим улс оронд намыг дэмжихэд чиглэсэн шалгууруар зээл авах боломжийг ч хуульчилж өгсөн байна. Жишээ нь, Болгарын Намын хуульд зааснаар, нам өмнөх жил олсон орлогынхоо 2/3-той тэнцэх хэмжээний зээлийг банкнаас авч болдог. Энэхүү зохицуулалт нь намыг хөрөнгө, санхүүгийн хувьд дэмжих бодлогын хүрээнд тусгагдсан нэлээд чухал зохицуулалт бөгөөд зохих түвшинд хэрэгжиж байна гэж үнэлсэн.

2. Уг зүйлийн 16.2-т намын хөрөнгө орлогод “намын гишүүний татвар”, “намын гишүүн, талархан дэмжигч иргэн, хуулийн этгээдээс өгсөн хандив”, “төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг”, “намын өмч, үйл ажиллагаанаас олох орлого” зэрэг долоон эх үүсвэр /16.2.1-16.2.7/-ийг хамруулахаар заасан байна.

Эдгээр зүйл нь улс төрийн намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг бүрдүүлдэг учраас хуулийн хэрэгжилтэд эерэг нөлөө үзүүлэх магадлалтай нэлээд чухал зохицуулалт юм. Иймээс эдгээр эх үүсвэр тус бүрийг бусад орны энэ төрлийн зохицуулалтын чиг хандлагатай харьцуулан дүн шинжилгээ хийхийг хичээв.

Судалгааны зарим эх сурвалж[2]-д улс төрийн намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг дараах байдлаар ангилсан байна. Үүнд:

1/ Гишүүдийн татвар, хандив, намаас томилогдсон албан тушаалтнуудын хураамж, хандив;

2/ Тухайн улсын хуулиар зөвшөөрөгдсөн аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон орлого;

3/ Хувийн хандив буюу иргэд, аж ахуйн нэгжээс өгөх хандив, тусламж; 4/ Намын өөрийн хөдлөх ба үл хөдлөх хөрөнгө, түүнээс олсон орлого; 5/ Төрөөс өгөх санхүүгийн дэмжлэг;

6/ Гадаадын иргэн, байгууллага, олон улсын байгууллагаас өгөх хандив тусламж.

Дээрх эх сурвалжид заасныг 16.2.1-16.2.7-д заасан намын орлогод хамаарах долоон эх үүсвэрийг харьцуулан үзэхэд ерөнхийдөө адил боловч зарим ялгаатай зүйл ажиглагдаж байна. Тухайлбал, дээрх ангилалд тусгагдсан “гадаадын иргэн, байгууллага, олон улсын байгууллагаас намд өгөх хандив тусламж” болон “намаас санал болгож томилогдсон албан тушаалтнаас намд өгөх хандив, хураамж”-тай холбоотой зохицуулалт энэ хэсэгт байхгүй бөгөөд гүнзгийрүүлэн судалж үзэхэд:

1/ УТНтХ-ийн 18.7.4-т намд олон улсын байгууллага, гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгүй хүнээс хандив авахыг хориглохоор заасан байна. Энэ нь бусад орны чиг хандлага, өөрийн орны онцлогтой нийцэж байгаа.

Энэ төрлийн санхүүжилтийн эх үүсвэрийг хуулиар хүлээн зөвшөөрдөг маш цөөхөн орон /Албани, Эстони, Литва зэрэг/ байдаг.

2/ Намын гишүүний намд өгөх хандивын хэмжээ болон намаас санал болгож томилогдсон албан тушаалтнаас намд өгөх хандив, хураамжтай холбоотой ойлголт, зохицуулалт энэ хуульд огт байхгүй бөгөөд уг асуудлыг намын дотоод дүрмээр зохицуулах эрхийг хуулиар олгодог жишиг байдаг талаар дээрх эх сурвалжид мөн тэмдэглэсэн байна.

Түүнчлэн УТНтХ-ийн 18.1-д намын гишүүн намын дүрмээр зохицуулсан хэмжээгээр намд татвар өгч болох тухай заасан боловч намын гишүүн болон намаас санал болгож томилогдсон албан тушаалтны намд өгөх хандив, хураамжийг дүрмээр зохицуулах тухай тусгагдаагүй байна.

---

[2] Улс төрийн намуудын санхүүжилт, гишүүнчлэл, орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намын оролцоог боловсронгуй болгох нь” сэдэвт судалгааны тайлан, Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр, УБ., 2014, 15 дахь тал

Гэтэл сүүлийн жилүүдэд намын гишүүдээс намд хандив өгөх, авах ялангуяа намаас санал болгож албан тушаалд томилогдсон намын гишүүн болон бусад этгээд намд их хэмжээний хандив өгдөг, авдаг тухай яриа, ойлголт газар авч, хандиваар дамжуулан албан тушаал худалдаж авдаг тухай үнэн худал нь тодорхойгүй мэдээлэл байнга яригдах болсон. Хамгийн сүүлийн жишээ дурдахад "60 тэрбумын схем"-тэй холбоотой яриа, маргаан удтал үргэлжилж байна.

Судалгааны зарим эх сурвалж[3]-д намын гишүүд намд хандив өгөх, хандив цуглуулах, намаас зохион байгуулж буй арга хэмжээг санхүүжүүлэх, УИХ-ын болон орон нутгийн сонгуульд нэр дэвших эрх авахын тулд намд их хэмжээний хандив өгдөг жишиг улс төрийн намуудад хэвшил болсон тухай дурдсан байна. Ийм жишээ, баримт цөөнгүй байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй ба цаашид тусгайлан судлах шаардлагатай байж болох юм.

Судалгааны өөр нэг эх сурвалж[4]-д намд өгөх хандивын хэмжээг төр оролцон зохицуулдаг тухай дурдаж, ихэнх улс оронд хандивын хэмжээнд хязгаар тогтоох, их хэмжээний хандив өгсөн намын гишүүн болон бусад этгээдийг нийтэд зарлах, хандивын эх үүсвэрийг шалгах зэрэг нарийвчилсан зохицуулалт байдаг тухай тэмдэглэж, шалтгааныг нь дараах зүйлтэй холбон тайлбарласан байна. Үүнд:

- Улс төрийн авлигаас сэргийлэх, хязгаарлах;
- Эрүүгийн болон бусад бүлэглэл хууль бус санхүүгийн эх үүсвэрийг ашиглан шийдвэр гаргах түвшинд нөлөөлөл тогтоохоос сэргийлэх;
- Томоохон санхүүжүүлэгчийн өгсөн хандивын цаад зорилгоос болгоомжлох зэрэг.

Иймээс намын гишүүний болон намаас санал болгож томилогдсон албан тушаалтны намд өгөх хандив, хураамжтай холбоотой харилцааг тодруулан зохицуулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

3. Уг зүйлийн 16.2.1, 16.2.2-т намын хөрөнгө, орлогод намын гишүүний татвар болон гишүүн, талархан дэмжигч иргэн, хуулийн этгээдийн өгсөн хандивыг хамруулахаар заасан байна.

Эдгээрийг улс төрийн намын санхүүжилтийн гол эх үүсвэр гэж үздэг бөгөөд бусад улс оронд байдаг нийтлэг зохицуулалт юм.

Гэхдээ УТНтХ-ийн бичилтийн техникээс шалтгаалан эдгээр заалтыг хэрэгжүүлэх шатанд зарим хүндрэл үүссэн байна. Тухайлбал, Уг зүйлийн 16.2.2- т "гишүүн", "талархан дэмжигч иргэн", "хуулийн этгээд"-ийн өгсөн хандивыг намын хөрөнгө, орлогод хамруулахаар зааж, 18.3-т намд зориулж нэг удаа өгөх хандивын дээд хэмжээг хуулийн этгээд 10 сая төгрөг, иргэн 1 сая төгрөг байхаар тусгасан боловч "намын гишүүн"-ий намд өгөх хандивын хэмжээг заалгүй орхигдуулсан байна.

4. Мөн зүйлийн 16.2.3-т төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгийг намын хөрөнгө, орлогод хамруулахаар заасан нь агуулгын хувьд төрийн дэмжлэгийг намын санхүүжилтийн эх үүсвэрт хамааруулж буй нэлээд чухал зохицуулалт юм.

Кени улсын Засаглалын хөгжлийн төвөөс хийсэн бодлогын судалгаанд намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг зохицуулах[5] төрийн бодлогыг дараах хоёр үндсэн загварт хуваан авч үзсэн тухай судлаачид тэмдэглэсэн байна. Үүнд:

---

[3] Улс төрийн намын тухай хуулийн санхүүжилттэй холбоотой заалтуудын мониторинг, Нийгмийн дэвшил эмэгтэйчүүдийн хөдөлгөөн, УБ., 2008, 84 дэх тал

[4] Улс төрийн намуудын санхүүжилт, гишүүнчлэл, орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намын оролцоог боловсронгуй болгох нь" сэдэвт судалгааны тайлан, Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр, УБ., 2014, 16 дахь тал.

[5] Улс төрийн намуудын санхүүжилт, гишүүнчлэл, орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намын оролцоог боловсронгуй болгох нь" сэдэвт судалгааны тайлан, Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр, УБ., 2014, 18 дахь тал.

1/ Төрөөс үзүүлэх санхүүжилтийг голчлон анхаардаг Европын загвар; 2/ Хувийн хандив, дэмжлэгийг гол болгодог АНУ-ын загвар.

Европын загварын тухайд төр нь ардчилал, иргэний оролцоог дэмжих үүрэгтэй ба үүний тулд улс төрийн намуудад дэмжлэг үзүүлэх ёстой гэж үздэг. Энэхүү загварыг голчлон Төв болон Зүүн Европын шилжилтийн орнууд төрийн бодлого болгон хэрэгжүүлдэг гэжээ.

Хувийн хандив, дэмжлэгийг гол болгодог АНУ-ын загварыг АНУ болон Их Британи, түүний хуучин колони байсан орнууд голчлон хэрэгжүүлдэг ба эдгээр улс орны төрийн бодлого намд төрөөс дэмжлэг үзүүлэхээс илүүтэй санхүүгийн эх үүсвэрийг нь ил тод зарлах, хянах тогтолцоо давамгайлдаг байна.

Гэхдээ ихэнх улс орнууд энэ хоёр загварыг хослуулан хэрэглэж ирсэн ба хэрхэн тэнцвэртэй хэрэглэх нь тухайн улсын төрийн бодлогоос шалтгаалдаг тухай АНУ-ын судлаач М.Жонстон дээрх эх сурвалжид тэмдэглэсэн байна.

Энэхүү эх сурвалжид дурдсаныг УТНтХ-ийн 2.6-д заасан эх үүсвэрийг харьцуулан үзэхэд манай улс дээрх хоёр загварыг хослуулан хэрэглэх концепци баримталсан боловч тэнцвэртэй хэрэглэх бодлогын тухайд эргэн нягтлах шаардлага байна гэж үзэв. Тухайлбал, Уг зүйлийн 16.2.2-т намын хөрөнгө орлогод талархан дэмжигч иргэн, хуулийн этгээдээс өгсөн хандивыг хамруулахаар заасан бөгөөд үүнд ашгийн төлөө хуулийн этгээд хамаарч байгааг анхаарах шаардлагатай. Учир нь энэ төрлийн санхүүжилтийн эх үүсвэр давамгайлах тохиолдолд үүгээр дамжин намууд цөөн тооны аж ахуйн нэгжийн эрхшээлд орох эрсдэл үүсдэг.

Судалгаа хийх явцад төрөөс үзүүлэх санхүүжилтийг голчлон анхаардаг Европын загварыг сонирхох чиг хандлага нэлээд давамгай ажиглагдсан бөгөөд эдгээр хоёр загварын аль аль нь эерэг, сөрөг талтайг сайтар судалсны үндсэн дээр намын санхүүжилтийн төрийн бодлогыг тодорхойлох шаардлагатай гэж үзэж байна.

5. Уг зүйлийн 16.2.5, 16.3-т намын байгууллагаас аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх хүрээг тодорхойлж, 17 дугаар зүйлд аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон орлогыг зөвхөн намын мөрийн хөтөлбөр, дүрэмд заасан зориулалтаар зарцуулахаар зааж, гишүүдэд ногдол ашиг болгон хуваарилахыг хориглосон нь энэ төрлийн харилцааны дэлхийн чиг хандлагатай нийцэж байна.

Ихэнх улс орны хуульд намын байгууллага зөвхөн зорилгодоо нийцсэн аж ахуйн үйл ажиллагаанаас /намын мэдээлэл, сурталчилгаа, намын бэлгэдэл, бүхий бэлэг дурсгалын зүйл хэвлэх, үйлдвэрлэх зэрэг/ орлого олж болох тухай заасан байдаг. Харин Казакстан улсад улс төрийн нам бизнесийн үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй байдаг байна.

6. Мөн зүйлийн 16.2.4-т заасан намын бэлгэдэл бүхий бэлэг дурсгалын зүйл, намын өмчлөлд байгаа эд юмс, 16.2.6-д заасан өөрийн өмчлөлийн эд хөрөнгийг худалдах буюу түрээслүүлж ашиглуулснаас олсон орлого, 16.2.7-д заасан намын мөнгөн хөрөнгийг банкинд хадгалуулсны хүү зэргийг намын хөрөнгө, орлогод хамруулахаар тусгасан нь олон улсын чиг хандлагад нийцэж байгаа бөгөөд эдгээр зохицуулалт хэвийн хэрэгжиж байна.

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2. УТНтХ-ийн 19 дүгээр зүйлд заасан төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгтэй холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

19 дүгээр зүйл.Төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг

Улсын Их Хурлын сонгуулиар тухайн намын авсан саналыг нийт хүчинтэй саналын тоотой харьцуулах зарчмаар нэг саналыг мянган төгрөгөөр тооцож, сонгуулийн дүн гарсны дараа гурван сарын дотор багтаан Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд төр нэг удаа мөнгөн дэмжлэг үзүүлнэ.

Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд түүний авсан суудлын тоогоор Улсын Их Хурлын гишүүний нэг суудлыг жилд арван сая төгрөгөөр тооцож, Улсын Их Хурлын тухайн бүрэн эрхийн хугацаанд улирал тутам улсын төсвөөс санхүүжилт олгоно. Энэхүү санхүүжилтийн 50 хувийг Улсын Их Хурлын гишүүдийн сонгуулийн тойрогт явуулах үйл ажиллагаанд зарцуулна.

Энэ хуулийн 19.1, 19.2-т заасан мөнгөний дүнг мөнгөний ханшийн өөрчлөлтийг харгалзан өөрчлөн тогтоож байна.

Үнэлгээ:

УТНтХ-ийн 19 дүгээр зүйл бүтцийн хувьд 3 хэсэгтэй.

1. Уг зүйлийн 19.1-д Улсын Их Хурлын сонгуулиар тухайн намын авсан саналыг нийт хүчинтэй саналын тоотой харьцуулах зарчмаар нэг саналыг мянган төгрөгөөр тооцож Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд төр нэг удаа мөнгөн дэмжлэг үзүүлэхээр зааснаас гадна 19.2-т Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд түүний авсан суудлын тоогоор Улсын Их Хурлын гишүүний нэг суудлыг жилд арван сая төгрөгөөр тооцож төсвөөс санхүүжилт олгохоор заасан.

Энэ дагуу төрөөс улс төрийн намд зохих дэмжлэг үзүүлж ирсэн ба энэ тухай зарим судалгааны эх сурвалж[6] -д дараах байдлаар тусгасан байна.

*Хүснэгт 1. Намуудад төсвөөс өгсөн санхүүжилт /2005-2012 он/*

| | Намын нэр | Төсвөөс өгсөн санхүүжилт |
|---|---|---|
| 1 | Монгол Ардын нам | 4 392 027 915,00 |
| 2 | Ардчилсан нам | 106 398 977,00 3 |
| 3 | Иргэний зориг ногоон нам | 222 952 497,00 4 |
| 4 | Эх орон нам | 11 625 000,00 5 |
| 5 | Бүгд найрамдах нам | 22 500 000,00 |
| 6 | Бие даагч | 15 000 000,00 |

Дээрх судалгаанаас үзэхэд зөвхөн 2005-2012 онд УИХ-д суудал авсан нам, нэр дэвшигчид 8 тэрбум гаруй төгрөгийг дэмжлэг үзүүлжээ.

Түүнчлэн өөр нэг эх сурвалж[7]-д 2000-2011 онд УИХ-д суудалтай намуудад төрөөс нийт 6.9 тэрбум төгрөгийн дэмжлэг үзүүлсэн тухай дурдсан байна.

Эдгээр эх сурвалжаас үзэхэд уг зүйлийн 19.1, 19.2 дахь хэсэг зохих түвшинд хэрэгжиж ирсэн боловч эдгээрийг хэрэгжүүлэх явцад зарим хүндрэл үүссэн байна. Тодруулбал:

1/ УИХ-д суудалтай намуудад төрөөс дэмжлэг болгон өгсөн 6.9 тэрбум төгрөгийн 54 орчим хувь нь зориулалтын дагуу зарцуулагдаж, үлдсэн хэсэг нь зориулалт бусаар зарцуулагдсан тухай дээрх эх сурвалжид дурдсан байна.

2/ 1990 онд батлагдсан Улс төрийн намуудын тухай хуулиар Улсын Их Хурлын гишүүний нэг суудлыг жилд нэг сая төгрөгөөр тооцож, улсын төсвөөс санхүүжүүлж байхаар заасан боловч хуульд өөрчлөлт оруулалгүйгээр 2001 оноос эхлэн хоёр сая таван зуун мянга болгон өөрчилж, төсвөөс санхүүжилт хийсэн нь хууль бус үйлдэл

[6] "Улс төрийн намуудын санхүүжилт, гишүүнчлэл, орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намын оролцоог боловсронгуй болгох нь" сэдэвт судалгааны тайлан, Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр, УБ., 2014, 11-12 дахь тал.

[7] "Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага" судалгааны тайлан, УИХ-ын ТББХороо, UNDP Mongolia, УБ., 2012, 21 дэх тал.

болохыг 2007 онд Үндэсний Аудитын газраас шалган тогтоосон[8] бөгөөд 2005 онд батлагдсан УТНтХ-ийн 19.2-т уг хэмжээг 10 сая болгон өөрчилсөн боловч дээрх зөрчил одоог хүртэл үргэлжилсээр байгааг энэ эх сурвалжид мөн тэмдэглэсэн байна.

2. Уг зүйлийн 19.3 дахь хэсэгт энэ хуулийн 19.1, 19.2-т заасан мөнгөний дүнг мөнгөний ханшийн өөрчлөлтийг харгалзан өөрчлөн тогтоож байхаар заасан боловч одоог хүртэл нэг ч удаа өөрчлөөгүйг анхаарах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Төрийн санхүүжилттэй холбоотой судлаачдын байр суурийг авч үзвэл:

1. Судалгааны зарим эх сурвалж[9]-д орчин үед улс төрийн үйл ажиллагаа явуулах процесс өндөр өртөгтэй болсон тухай дурдаж, үүнийг дараах шалтгаантай холбон тайлбарласан байна.[10] Тухайлбал:

1/ Их хэмжээний мөнгө хаясан сонгуулийн кампанит ажлууд зохион байгуулагдах болсон;

2/ Сонгуулийн сурталчилгаанд мэдээллийн хэрэгслийг түлхүү ашиглах болсон;

3/ Намын гишүүдийн тоо цөөрч, тэдгээрийг сонгуулийн кампанит ажилд цалин хөлсгүй ажиллуулдаг цаг үе өнгөрч, мэргэжлийн хүмүүсийг хөлслөн ажиллуулах болсон зэрэг.

Үүнтэй холбоотойгоор төрөөс улс төрийн намыг санхүүгийн хувьд дэмжих бодлого нэлээд түгээмэл болсон ба үүнийг судлаачид дараах нөхцөл байдалтай холбон авч үзсэн[11] байна.

Намууд харилцан адилгүй бөгөөд ялангуяа жижиг намууд чинээлэг хандивлагчдын анхаарлыг татдаггүйгээс гадна үйлдвэрчний эвлэл болон бусад сонирхлын бүлгүүдээс дэмжлэг авч чаддаггүй. Иймээс жижиг намуудад төрийн дэмжлэг үзүүлэх явдал чухал бөгөөд ингэснээр тэдгээрт санхүүгийн хувьд хүчтэй, давуу байр суурьтай намуудтай өрсөлдөх адил тэгш боломж нөхцөлийг бүрдүүлж өгдөг. Энэ нь шинээр ардчилалд шилжсэн орнууд, үүний дотор пост- коммунист орнуудын намуудад голчлон хамааралтай гэжээ.

2. Доктор С.Мөнхбат төрийн санхүүжилт нь янз бүрийн төрөл, хэлбэртэй бөгөөд үүнд “ерөнхий” болон “тусгай” санхүүжилт хамаардаг хэмээн бүтээлдээ дурдсан байна.[12]

Тэрээр ерөнхий санхүүжилт нь улс төрийн намын өдөр тутмын үйл ажиллагаа /намын аппаратын их, бага хурлууд зохион байгуулах зэрэг/-г явуулахад төрөөс олгож байгаа тэтгэлэг бөгөөд тусгай санхүүжилт нь тодорхой үйл ажиллагааны төрөл /сонгуулийн кампанит ажил зохион байгуулах, парламент дахь намын бүлгийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх зэрэг/-өөр олгож байгаа тэтгэлэг хэмээн бичсэн байна.

3. Ардчилал, сонгуулийн туслалцааны олон улсын хүрээлэнгээс хийсэн судалгаанд[13] хамрагдсан 111 орны 65 нь буюу 59 хувь нь ямар нэг хэмжээгээр төрийн санхүүжилт, дэмжлэг авдаг бөгөөд төрөөс санхүүжилт олгох дараах нийтлэг үндэслэл байдаг хэмээн дурдсан байна. Үүнд:

---

[8] “Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага” судалгааны тайлан, УИХ-ын ТББХороо, UNDP Mongolia, УБ., 2012, 21 дэх тал.

[9] “Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага” судалгааны тайлан, УИХ-ын ТББХороо, UNDP Mongolia, УБ., 2012, 10 дахь тал.

[10] Мөн тэнд.

[11] Мөн тэнд.

[12] С. Мөнхбат, “Улс төрийн намын санхүүжилт, түүний эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал”, УТШУ-ны Алтернатив сэтгүүл, УБ., 2003, 37 дахь тал.

[13] Austin,R and Tjernstrom, “The International IDEA Handbook series: Funding of Political Parties and Election Campaigns”, 2003, p.205-208.

1/ Намуудад төрөөс адил хэмжээний санхүүжилт олгох /Аргентин, Азербайжан зэрэг 12 орон/;

2/ Тухайн сонгуульд авсан саналд үндэслэдэг /Франц, Итали зэрэг 19 орон/;

3/ Өмнөх сонгуулийн дүнд үндэслэдэг /Польш, Румын зэрэг 25 орон/;

4/ Тухайн парламентад байгаа намын суудлын тоог харгалздаг /Их Британи, Швейцар зэрэг 25 орон/;

5/ Тухайн сонгуульд дэвшүүлсэн нэр дэвшигчийн тоог харгалздаг /Малави, Марокко зэрэг 8 орон/;

Гэхдээ эдгээрээс хамгийн түгээмэл хувилбар нь парламент дахь суудлын тоо /босго/ бөгөөд сонгуульд авсан саналыг тодорхой томьёогоор тооцоолон санхүүжилт хийдэг гэжээ.

Эдгээр эх сурвалжтай УТНтХ-ийн 19.1, 19.2 дахь хэсгийг харьцуулан үзэхэд манай улс төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгийн хамгийн түгээмэл хувилбарыг сонгон УТНтХ-д тусгасан гэж дүгнэх үндэслэлтэй байна. Гэвч уг зохицуулалтын бодит үр дүн практикт дараах байдалтай байна. Тодруулбал:

1. Уг зүйлийн 19.1-д заасан мөнгөн дүнгийн хэмжээ орчин үеийн намын үйл ажиллагаанд гарч буй өндөр зардалтай харьцуулахад дэмжлэг болох магадлал багатайгаас гадна одоогоор Улсын дээд шүүхэд бүртгэлтэй 27 намаас зөвхөн 3 нам /МАН, АН, МАХН/ төрөөс санхүүгийн дэмжлэг авч байна.

2. Парламентад суудалгүй намууд төрөөс огт санхүүгийн дэмжлэг авдаггүй бөгөөд жижиг намуудыг төрийн дэмжлэгт хамруулахад чиглэсэн бодлого, зохицуулалт шаардлагатайг анхаарах учиртай.

Улс төрийн намыг санхүүгийн хувьд төрөөс дэмжих бодлого, зохицуулалт нь намуудыг улс төрийн өрсөлдөөнд адил тэгш оролцох боломж, нөхцөлөөр хангахад чиглэдэг. Иймээс эдгээр зохицуулалт нь хуулийн хэрэгжилтэд эерэг нөлөө үзүүлэх магадлалтай маш чухал зохицуулалт болович намуудад адил тэгш, хүртээмжтэй дэмжлэг болж чадахгүй байна.

**<u>Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 3.</u>** УТНтХ-ийн 20 дугаар зүйлд заасан намын санхүүгийн хяналттай холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

> 20 дугаар зүйл.Намын санхүүгийн хяналт
> 20.1.Намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд тухайн намын хяналтын байгууллага хяналт тавина. 20.3.Нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж, нийтэд мэдээлнэ.

Үнэлгээ:

УТНтХ-ийн 20 дугаар зүйл бүтцийн хувьд 6 хэсэгтэй. Эдгээрээс үнэлгээний хүрээнд 20.1, 20.3 дахь хэсгийг хамруулахаар тодорхойлсон.

1. Уг зүйлийн 20.1-д намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд тухайн намын "хяналтын байгууллага" хяналт тавихаар заасан байна.

Олон эх үүсвэрээс орж ирж буй намын санхүүжилтийн бүрдүүлэлт, зарцуулалтыг тухайн намын дотоод бүтцийн байгууллага хянах нь оновчгүй бөгөөд хуулийн хэрэгжилтэд эерэг үр дагавар үүсгэх магадлал багатай. Иймээс уг зохицуулалтыг эргэн нягтлах шаардлагатай гэж үзэв.

Зарим судалгааны эх сурвалж[14] -д уг заалтыг ёс төдий зохицуулалт бөгөөд намууд санхүүгийн хувьд дураар авирлах боломж бүрдүүлж байна гэсэн дүгнэлт хийсэнтэй санал нэг байна.

[14] "Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага", судалгааны тайлан, УИХ-ын ТББХороо, UNDP Mongolia, УБ., 2012, 22 дахь тал.

2. Мөн зүйлийн 20.3-т нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэж, нийтэд мэдээлж байхаар заасан нь иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг хангахтай холбоотой чухал зохицуулалт юм. Учир нь тухайн намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийн бүрдүүлэлт, зарцуулалтыг олон нийтийн хяналтад байлгах зорилготой билээ. Гэвч уг зохицуулалтын хэрэгжилт мөн л хангалтгүй байна. Тодруулбал:

1/ Монгол Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо, НҮБ- ын Хөгжлийн хөтөлбөрөөс 2012 онд хамтран хийсэн "Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага" сэдэвт судалгааны тайланд, өнөөг хүртэл нэг ч нам санхүүгийн тайлангаа хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан нийтэд мэдээлээгүй ба "Ардчилсан нам" 2008 онд санхүүгийн тайландаа аудит хийлгэж, дүнгээ намын цахим хуудсанд байршуулсан боловч зөвхөн энэ хэлбэрээр олон нийтэд нээлттэй болгох нь учир дутагдалтай; "Иргэний зориг" нам санхүүгийн тайландаа аудит хийлгэсэн боловч нийтэд мэдээлээгүй өнгөрсөн тухай дурдсан байна.[15]

2/ 2007 онд Нээлттэй нийгэм форум, Сонгогчдын боловсролын төв хамтран хийсэн "Улс төрийн намын санхүүжилтийн мониторинг" сэдэвт судалгааны тайланд "намууд хандивлагчдын нэр, хандивын хэмжээ, хандивтай холбоотой бусад мэдээллийг маш их нууцалж байна" хэмээн дурдсаныг Монгол Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрөөс 2012 онд хамтран хийсэн "Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага" сэдэвт судалгааны тайланд тэмдэглэж, зарим нам /МАН, АН/ санхүүжилтийн журамдаа хандивын хэмжээ, зарцуулалтыг олон нийтэд нээлттэй бус байлгах агуулга бүхий цөөнгүй заалт тусгасан байна хэмээн дурджээ.[16]

3/ Үнэлгээ хийх явцад аль нэг намын аудит хийлгэсэн тайланг нийтэд мэдээлсэн тухай нэмэлт эх сурвалж олдоогүй болно.

3. УТНтХ-д намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийн бүрдүүлэлт, зарцуулалтыг нийтэд мэдээлэхтэй холбоотой зохицуулалт огт байхгүй бөгөөд Сонгуулийн тухай хуулийн 58 дугаар зүйлийн 58.1-д заасны дагуу намууд зөвхөн сонгуулийн үйл ажиллагаанд зориулан өгсөн хандивын талаар Сонгуулийн төв байгууллагад тайлагнадаг байна.

Иймд намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг бүрдүүлэх, зарцуулах, тайлагнах, ил тод мэдээлэх процессийг нарийвчлан зохицуулахаас гадна хяналтын чиг үүргийг нь намын бүтцийн бус байгууллага /Сонгуулийн төв байгууллага зэрэг/-аар гүйцэтгүүлэх нь оновчтой байж болох юм.

**Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 4.** УТНтХ-ийн намын гишүүнтэй холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

УТНтХ-д "намын гишүүн", "гишүүнчлэл" зэрэг нэр томьёог тодорхойлсон тайлбар, эдгээртэй холбогдох харилцааг зохицуулсан зүйл, заалт байхгүй байна.

Иймд уг хуульд байгаа намын гишүүнтэй агуулгаараа холбоотой зарим зохицуулалт /3 дугаар зүйлийн 3.1, 9 дүгээр зүйлийн 9.3.7, 13 дугаар зүйлийн 13.3 , 13.6 /-ыг түүвэрлэн үнэлгээ хийв.

> **3** дугаар зүйл.Намд эвлэлдэн нэгдэх Монгол Улсын иргэний эрх
> 3.1.Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэн сайн дурын үндсэн дээр нам байгуулах, намд элсэх, намаас гарах, хууль болон тухайн намын дүрэм, мөрийн хөтөлбөрт нийцүүлэн улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох эрхтэй.

Уг хэсгийн зохицуулалт сонгуулийн эрх бүхий иргэн сайн дурын үндсэн дээр нам байгуулах, намд элсэх, намаас гарах, улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох эрх зүйн үндсийг тавьжээ.

[15] "Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага" судалгааны тайлан, УИХ-ын ТББХороо, UNDP Mongolia, УБ., 2012, 22 дахь тал.

[16] Мөн тэнд.

Ингэснээр өнгөрсөн хугацаанд иргэдийн сайн дурын үндсэн дээр нам байгуулах сонирхол нэмэгдсэн байна. Үүний нэг илрэл нь өнөөгийн байдлаар Улсын дээд шүүхэд 27 нам[17] бүртгүүлсэн байна.

Ийнхүү сонгуулийн эрх бүхий иргэн сайн дурын үндсэн дээр нам байгуулах, намд элсэх, намаас гарах улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцоход чухал хөшүүрэг болж тус харилцаанд эерэг нөлөө үзүүлж байна.

> **9 дүгээр зүйл.Намыг улсын бүртгэлд бүртгэх**
> 9.3.7.намын 801-ээс доошгүй гишүүний бүртгэл /овог, эцгийн болон өөрийн нэр, иргэний үнэмлэхийн болон регистрийн дугаар, оршин суугаа газрын хаяг, гарын үсэг/;

УТНтХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.3-т заасан Улсын дээд шүүхэд бүртгүүлэх баримт бичигт, мөн хэсгийн 9.3.7-д заасан “намын 801-ээс доошгүй гишүүний бүртгэлийг бүрдүүлэх ёстой. Өөрөөр хэлбэл тус хуулиар, нам байгуулахад 801-ээс доошгүй гишүүний гарын үсэг цуглуулсан байх шаардлага тавигдсан. Энэ нь хамгийн багадаа 801 сонгуулийн эрх бүхий иргэн сайн дурын үндсэн дээр, үзэл бодол, эрх ашгаараа эвлэлдэн нэгдэж нам байгуулах ёстой гэсэн босго шалгуурыг тогтоож өгсөн зохицуулалт мөн.

Үүнийг Монгол Улсын гавьяат хуульч Б.Чимид асан “Мэргэжсэн ажилтнаас буюу улс төрийн ажил сонирхон эрхлэгчээс бүрддэг байх жишгийг баримтлан “801” гэдэг тоог нам байх, байгуулах болзол болгон хуульчилсан хэрэг шүү дээ”[18] хэмээн тайлбарласан байна.

Дээрх зохицуулалтаар иргэдийн улс төрийн оролцооны чухал хэлбэрийг хуульчилсан. Иргэд эвлэлдэн нэгдэх эрхийнхээ хүрээнд өөрсдийн нийтлэг сонирхол, үзэл баримтлалын үндсэн дээр улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох эрхийг хүлээн зөвшөөрснөөр тус харилцаанд эерэг нөлөө үзүүлж байна.

> 13 дугаар зүйл.Намын байгууллага
> 13.3.Намын Их Хурлын чөлөөт цагт намын бага, бүгд хурал, тэдгээртэй адилтгах намын төлөөллийн төв байгууллагыг намын Их Хурлаар сонгож байгуулна. Сонгуулийг нууц санал хураалтаар явуулна.
> 13.6.Нам энэ хуульд нийцүүлэн өөрийн онцлогт тохирсон зохион байгуулалтын бүтцийг төв, орон нутгийн түвшинд байгуулан ажиллуулна.

УТНтХ-д “намын их, болон бага, бүгд хуралтай байх”, “төв, орон нутгийн байгууллагатай байх” зэргээр хуульчилж өгсөн. Ийнхүү намын бүтэц, зохион байгуулалтыг “хатуу” хуульчилсан нь намын дотоод ардчиллыг хумисан хэт нүсэр бүтэцтэй, хатуу гишүүнчлэлтэй байх үндсийг тавьсан. Ингэснээр намын удирдлагын бүтэц нь дотогшоо чиглэсэн, хэсэг удирдлагын гарт төвлөрсөн, гишүүдийн шийдвэр гаргах үйл явц дахь хязгаарлагдмал байдал, үүрэг, оролцоо нь алсрах зэрэг сөрөг үзэгдлийг бий болгодог байна. Тухайлбал, гишүүд, дэмжигчдийн оролцоонд суурилсан байх зарчмыг мөрдлөг болгоогүйгээс гишүүдийн оролцоо хумигдсан.

Намуудын бодлого, шийдвэр нь дээд шатнаас шууд доошоо чиглэдэг тул анхан шатны байгууллагын үүрэг, оролцоо сул байна.

Намууд үзэл баримтлал, үйл ажиллагаа, бодлогоороо өрсөлдөхөөс илүүтэй гишүүнчлэлийн тоогоор “уралдах” болсон. Үүний нэг илрэл нь намуудын Улсын дээд шүүхэд хүргүүлсэн гишүүдийн тооноос харахад 656520[19] намын гишүүн байна. Ийнхүү намын гишүүнчлэлийн тоо өндөр байгаа нь иргэд намын бодлого, үзэл баримтлалд өөрийн итгэл үнэмшлээр намд элссэн гэхээс илүүтэй хувийн явцуу ашиг сонирхлоо гүйцэлдүүлэх зорилгоор, мөн сонгуулийн үед кампаничлан

[17] www.supremecourt.mn/nam, сүүлд үзсэн: 2018.01.12.

[18] Б.Чимид, “Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр”, Шинэ бодлого хүрээлэн, “Admon” ХХК, УБ., 2006.

[19] www.supremecourt.mn/nam, сүүлд үзсэн: 2018.01.12.

элсүүлэх, гишүүдийн бүртгэлийг бодит бусаар хөтлөхтэй холбоотой зохиомол өсөлт байж болох талтай. Энэ байдал нь бүх л шатанд намчирхах, намын гишүүнчлэлээр талцах, улмаар сөргөлдөх байдалд хүргэдэг ба нөгөөтэйгүүр намын байгууллагын чадавх, үйл ажиллагаа, нэр хүндийг сулруулах хүчин зүйл болдог байна.

Энэ талаар эрдэмтэн, судлаачдын байр суурийг авч үзье. Намууд нүсэр бүтцээсээ татгалзаж, цомхон, маневарлах чадвар сайтай, зохион байгуулалт бүхий бүтцийн хэлбэрт шилжих шаардлагатай байна. Намд хатуу гишүүнчлэл хэрэггүй. Энэ нь намууд нийгмийн байр сууриа алдаж буй хэрэг биш. Намын нийгмийн суурь бол тухайн намын мэргэшсэн болон мэргэжлийн улс төрчид, ажилтнууд, тэдгээрийг дэмжигч олон түмэн байх болно. Намын хатуу гишүүнчлэл бол нийгэмд намчирхлыг өдөөгч хөрс болоод зогсохгүй, хүн ардыг үзэл бодлоор нь талцуулах, нийгмийг задлах суурь үндэс болдог.[20] Манай намууд бүтэц зохион байгуулалтаасаа эхлээд бүх зүйл нь олон түмний намын шинжтэй, хатуу гишүүнчлэлтэй мөртөө бодит үйл ажиллагаа нь картель намын хэв шинжтэй болчихоод байна. Улс төрийн төлөвшлийн процесс хуулийн дагуу явах учиртай. Энд нэн даруй шийдэх хэдэн тодорхой асуудлын нэг нь гишүүнчлэлийн асуудал буюу хатуу, сул, гишүүнчлэлгүй гэх мэтийг шийдэх ёстой.[21]

Өмнөх тогтолцоо, социалист нийгмийн үеэс уламжлагдсан удирдлага зохион байгуулалтын шаталсан, нүсэр бүтэц, хатуу гишүүнчлэлтэй, нэг нэгнээ хуулбарласан популист үйл ажиллагаатай намууд орчин цагийн хэрэгцээ шаардлагыг хангахгүй байна.[22] Улс төрийн намуудын тухай хуулийг засч өөрчлөн намын хатуу гишүүнчлэлгүй болгож, ард түмнээ намчирхлаас салгах хэрэгтэй.[23]

Судалгаагаар намын бүтэц зохион байгуулалт буюу намын хэлбэр, гишүүнчлэлийн хэв маягийг зохицуулж өгөх шаардлага гарч байна. Түүнчлэн эрдэмтэн, судлаачид хатуу гишүүнчлэл бүхий олон түмний намаас татгалзаж, сул гишүүнчлэлтэй, намын бүтэц зохион байгуулалтын хувьд мэргэшсэн намын хэв загварыг оновчтой хувилбар гэж үзжээ.

Мөн судалгаанд намын гишүүнчлэлийн талаарх зарим намууд болон нийгэмд идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллагын төлөөллийн үзэл, бодлыг түүвэрлэн авч үзлээ.

Монголын Ногоон намын дарга асан Д.Энхбатын 2008 онд МНН-ын 7-р Их Хуралд тавьсан “Улс төрийн тэргүүлэгч хүчин болохын төлөө” илтгэлд: “...Бид коммунист маягийн бус, харин нээлттэй зохион байгуулалттай, сул гишүүнчлэлтэй, сонирхлын болон мэргэжлийн бүлэг, клубын зарчмаар ажилладаг орчин үеийн нам болох зорилт тавьж байгаа. Үүнийгээ ч хэрэгжүүлэхийн төлөө тууштай тэмцэх болно”[24] гэж цохон тэмдэглэжээ.

Монголын залуучуудын холбооноос намуудын хувьд хатуу гишүүнчлэлээс татгалзахыг санал болгож, түүнчлэн хатуу гишүүнчлэл бус дэмжигч гишүүдтэй байх тогтолцоог онцолжээ.[25] Мөн “Залуучуудын хууль, эрх зүйн хороо”-ны тэргүүлэгч

---

[20] Д.Болд-Эрдэнэ, “Монголын ардчиллын дүр төрх”, Монголын мэдээ сонин, 2015, http://mongolnews.mn/1rkg, сүүлд үзсэн: 2018.01.10.

[21] Г.Чулуунбаатар, “Иргэн нь тархиндаа, төр нь шинжлэх ухаандаа тулгуурлаж байж л үндэстэн оршин тогтоно”, 2015, http://www.ugluu.mn/88978.html, сүүлд үзсэн: 2018.01.09.

[22] Д.Баасансүрэн, “Улс төрийн намын хөгжлийн өнөөгийн чиг хандлага: бүхнийг шүүрэгч өргөн хүрээний намаас картель загварт”, ЭШӨ, 2017, https://ip.ac.mn/?id=33239, сүүлд үзсэн: 2018.01.09.

[23] Олхонуд Баярхүү, “Улс төрийн намуудын гуужилт”, 2010, http://www.forum.mn, сүүлд үзсэн: 2018.01.16.

[24] Монголын Социал Демократ Намын Улсын Их Хурлын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр, УБ., 2012.

[25] Зууны мэдээ сонин, https://zms.mn/zaluusyg-namyn-gishuunchlelees-chuluuluhiig-husev/, сүүлд үзсэн:

Т.Өсөхболд “Манай улсад залуусыг улс төрийн намын дэргэдэх төрийн бус байгууллагаар дамжуулан томилж байгаа гажууд тогтолцоо бий болсон. Нөгөө талд нь намчирхалаас үүдэж эрх ашиг нь зөрчигдөж байгаа олон залуус байгаа. Тиймээс аливаа албан тушаал, нийгмийн хөгжилд залуус намаар бус ур чадвараар оролцох эх үндэс нь намын гишүүнчлэлгүй байх явдал”[26] хэмээн үзжээ.

Монголын консерватив намын дарга Н.Дашдаваа: Улс төрийн намууд гишүүнчлэлгүй байхыг тусгайлан хуульчилмаар байна.[27]

Иргэний зориг, Ногоон намын ерөнхий нарийн бичгийн дарга асан Ц.Ганбат: “Намуудын хувьд гишүүнчлэлтэй байхыг Иргэний зориг нам анхнаасаа эсэргүүцэж ирсэн”.[28]

Монголын Социал Демократ Намаас боловсруулсан Улсын Их Хурлын 2012 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт “Улс төрийн намуудыг хатуу гишүүнчлэлгүй болгон, төрийн албан хаагчдыг намын үзэл суртлаас бүрэн чөлөөлнө; Улс төрийн намуудыг хатуу гишүүнчлэлгүй болгосноор, иргэдийн үзэл бодлоороо сонголтоо хийх боломжийг чөлөөтэй болгоно”[29] хэмээн тусгажээ.

УИХ-ын гишүүн Д.Тэрбишдагва: Монголын улс төрийн намууд үзэл баримтлал ойролцоогоороо нэгдэж, Улс төрийн намуудын тухай хуулийг шинэчилж, хатуу гишүүнчлэлгүй, улс төржихөөсөө илүү бодлого, үйл ажиллагаагаараа өрсөлддөг болмоор байна.[30]

УИХ-ын дэд дарга асан Л.Цог: Би хатуу гишүүнчлэлийн эсрэг байгаа. Ер нь дэлхийн намуудын өөрийнх нь хөгжлөөр л явж байгаа зүйл. Хатуу гишүүнчилдэг нь 70, 80-аад оны үед явсан зам. Өнөөдөр танай нам хичнээн гишүүнтэй гэхээр том тоо хэлдэг. Бодитой юм шиг харагдаж байгаа ч худлаа тоо. Ингэж хатуу гишүүнчлэлийн дор намд ардчилалгүй болох явдал гараад байгаа юм. Энэ бүхнийг л цэгцлэх юм. Хүн чөлөөтэй байх ёстой. Одоо нэг ам бүлийнхэн гурав дөрвөн намд хуваагдчихвал хоорондоо талцаад хэрэлдэж байна. Энэ байдлаас дүгнэлт хийгээд ерөөсөө дэлхийн эрүүл хандлагыг дагая...”[31] хэмээн санал болгожээ.

Иргэний хөдөлгөөний намын дэд дарга Ж.Занаа: Сүүлийн үед манай улс төрчдийн туйлшраад байгаа намуудыг хатуу гишүүнчлэлгүй болгоно гэдэгтэй санал нэгдэхгүй байна. Нам бол иргэний нийгмийн байгууллага. Тийм учраас улс төрийн намууд бусад иргэний нийгмийн байгууллагууд шиг гишүүнчлэлтэй байх уу, гишүүнчлэлгүй байх уу гэдгээ өөрсдөө шийдэх дотоод асуудал юм. Иргэний Хөдөлгөөний нам бол гишүүнчлэлгүй нам, гэсэн хэдий ч төрийн эрхийг монголчуудтайгаа хамт барилцана гэсэн бодлоготой[32] байгаа гэжээ.

УИХ-ын гишүүн Д.Лүндээжанцан: Улс төрийн намуудаар дамжиж, төр төлөвшдөг учраас намуудынх нь хүчийг бууруулж болохгүй. Тэгвэл улс орны эв нэгдэлд хохирол учруулж төрийг хүчгүйдүүлэх болно. Одоогийн байгаа намуудаа хэрхэн төлөвшүүлж, үйл ажиллагаанд нь шударга, ардчилсан зарчмыг тууштай

2018.01.16.

[26] Зууны мэдээ сонин, https://zms.mn/zaluusyg-namyn-gishuunchlelees-chuluuluhiig-husev/, сүүлд үзсэн: 2018.01.16.

[27] “Улс төрийн намууд гишүүнчлэлгүй, эд хөрөнгөгүй болно”, 2014, www.news.gogo.mn/r/134318, сүүлд үзсэн: 2018.01.11.

[28] Мөн тэнд.

[29] Монголын Социал Демократ Намын Улсын Их Хурлын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр, УБ., 2012.

[30] Д.Тэрбишдагва, “Би хэн нэгэн болон аль нэг намд өргүй”, Өнөөдөр сонин, 2016. www.unuudur.mn/article/86617, сүүлд үзсэн: 2018.01.15.

[31] Л.Цог, “Гадны эрх ашгийн төлөөх том бүлэглэлүүдийн сонирхлыг хазаарлахын тулд сонгуулийг хараат бус явуулахад төр хянаж байх учиртай”, 2013, www.arawt.mn/content/read/122768.htm, сүүлд үзсэн: 2018.01.15.

[32] www.ikon.mn/n/463, сүүлд үзсэн: 2018.01.16.

нэвтрүүлэх вэ гэх мэт асуудал байгаа болохоос намыг гишүүнчлэлгүй болгочихоор бүх зүйл сайхан болно гэсэн үг биш. Тэр бол эндүүрэл[33] хэмээсэн байна.

УИХ-ын гишүүн Н.Энхболд: Улс орон болгонд өөр өөр байдаг юм билээ. Хатуу гишүүнчлэлтэй нь ч бий. Намын гишүүнчлэлгүй явдаг орнууд ч байна. Бидэнд аль нь илүү тохиромжтой вэ? гэдгээ сонгох асуудал байгаа. Өнөөдөр бидэнд учирсан бэрхшээлээс үүдээд өөрийн орны онцлог, иргэдийн сэтгэлгээ, улс төрийн төлөвшлийн түвшинг харгалзахгүйгээр сэтгэлийн хөдөлгөөнөөр асуудалд хандаж болохгүй[34] хэмээн тус бүр өөрсдийн үзэл бодол, байр суурийг илэрхийлсэн байна.

Өнөөдөр намуудын хувьд гишүүнчлэлийн талаар зохистой бодлого зайлшгүй шаардагдаж байна гэж үзэж байна.

Намын гишүүнчлэлийн хэв маягийн хувьд олон түмний намын тогтолцоотой байхаар хуульчилсан байна. Энэ нь гишүүддээ үүрэг оногдуулдаг, гишүүнчлэлээ бүртгэж, намын батлах гардуулан, гишүүний татвар хураах авдаг хатуу гишүүнчлэлийн шинж мөн.

Нам нь цаг хугацааны туршид хувьсан өөрчлөгдөж байдаг тул намуудын зөв төлөвшлийн үндэс нь юун түрүүн ямар хэв шинжийн нам болохоо тодорхойлох нь чухал юм. Гэхдээ энэ нь тухайн намууд үйл ажиллагаандаа ямар үнэт зүйлийг баримтлах, нийгмийн хөгжил, улс төрийн манлайлал, сонгуулийн систем, ардчиллын ямар хэв загвар байгаагаасаа хамаарч харилцан адилгүй байдаг.

Монгол Улсын хувьд улс төрийн намууд хөгжингүй улс орнуудын улс төрийн намуудын хөгжлөөс даруй 30, 40 жил хоцрогдсон. Гэтэл орчин үед намын уламжлалт хэлбэрүүд үеэ өнгөрөөж оронд нь сул гишүүнчлэлтэй "өргөн хүрээний" нам /catch-all party/, /cartel party/ буюу хоршсон намын хэлбэр идэвхтэй гарч ирэн, "намуудын хувьд бүгдийг хамарсан буюу "catch-all" юм уу хоршсон намын хэлбэр болох картел загварт шилжих шилжилт эрчимтэй явагдаж байна.[35]

Академич Г.Чулуунбаатар "...картель хэв шинжийн нам руу шилжих үйл явц эрчимтэй өрнөж байна. Ийм намд гишүүнчлэл гэхээсээ илүү дэмжигчид чухал. Бүтэц, зохион байгуулалт нь түүндээ нийцсэн байдаг. Гэтэл манай намууд бүтэц, зохион байгуулалтаасаа эхлээд бүх зүйл нь олон түмний намын шинжтэй, хатуу гишүүнчлэлтэй мөртөө бодит үйл ажиллагаа нь картель намын хэв шинжтэй болчихоод байна".[36] хэмээн үзсэн. Шинжлэх ухааны доктор, профессор Д.Болд-Эрдэнэ "өнөө үед намын уламжлалт хэлбэрүүд үеэ өнгөрөөх болж оронд нь өргөн хүрээний нам /catch-all party/, картель /cartel party/ буюу хоршсон намын хэлбэр идэвхтэй гарч ирэх болсон"[37] гэж дүгнэсэн байна.

Дээрх судалгааны үр дүнгээс үзэхэд намууд хатуу гишүүнчлэл, нүсэр бүтцээсээ татгалзаж, үүний оронд сул гишүүнчлэл бүхий намын загвар буюу цомхон, чадварлаг зохион байгуулалт бүхий бүтцийн хэлбэрт шилжих нь оновчтой байж болох юм.

Намыг гишүүнчлэлгүй болгох нь Монгол Улсын нөхцөлд тохиромжгүй болох нь судалгааны дүнгээр батлагдаж байна. Иймд гишүүдийн оролцоонд суурилж, гишүүдийг намын үйл ажиллагаа, шийдвэр гаргах үйл явцад татан оролцуулах нь нэн тэргүүний зохицуулах зүйл болж байна.

[33] Д.Лүндээжанцан, "Нам гишүүнчлэлгүй болсноор бүх юм сайхан болно гэдэг эндүүрэл", http://time.mn/n/6P1, сүүлд үзсэн: 2018.01.12.

[34] Н.Энхболд, "Нэгдсэн шийдэлд хүрч байж улс төрийн намын тухай хуульд гар хүрэх ёстой", 2015, www.sonin.mn/news/politics-economy/41795, сүүлд үзсэн: 2018.01.15.

[35] Д.Баасансүрэн, "Улс төрийн намын хөгжлийн өнөөгийн чиг хандлага: бүхнийг шүүрэгч өргөн хүрээний намаас картель загварт", 2017, https://ip.ac.mn/?id=33239, сүүлд үзсэн: 2018.01.09

[36] Г.Чулуунбаатар, "Иргэн нь тархиндаа, төр нь шинжлэх ухаандаа тулгуурлаж байж л үндэстэн оршин тогтоно", 2015, http://www.ugluu.mn/88978.html, сүүлд үзсэн: 2018.01.09.

[37] Д.Болд-Эрдэнэ, "Улс төрийн хөгжлийн хандлага", www.mas.ac.mn, сүүлд үзсэн: 2018.01.10.

**1.1. Дүгнэлт**

## ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

УТНтХ-ийн үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийж, дараах дүгнэлтийг хийж байна.

16 дугаар зүйл. Намын хөрөнгө, орлого

УТНтХ-ийн 16 дугаар зүйл бүтцийн хувьд 3 хэсэг, 7 заалттай бөгөөд үнэлгээг хэсэг, заалт тус бүрээр харуулбал:

1. Энэ зүйлийн 16.1-д үл хөдлөх болон хөдлөх хөрөнгийг намын хөрөнгө, орлогод хамруулахаар заасан ба уг зохицуулалтыг хэвийн хэрэгжиж байна гэж үзсэн;

2. Уг зүйлийн 16.2-т намын хөрөнгө орлогод “намын гишүүний татвар”, “намын гишүүн, талархан дэмжигч иргэн, хуулийн этгээдээс өгсөн хандив”,

“төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг”, “намын өмч, үйл ажиллагаанаас олох орлого” зэрэг долоон эх үүсвэр /16.2.1-16.2.7/-ийг хамруулахаар заасан байна.

Эдгээр заалтыг бусад улс орны энэ төрлийн зохицуулалт, чиг хандлагатай харьцуулан үзэхэд ерөнхийдөө адил боловч зарим ялгаатай зүйл байгаа нь ажиглагдсан. Тухайлбал, “Гадаадын иргэн, байгууллага, олон улсын байгууллагаас намд өгөх хандив тусламж” болон “намаас санал болгож томилогдсон албан тушаалтнаас намд өгөх хандив, хураамж”-тай холбоотой зохицуулалт энэ хэсэгт огт байхгүй бөгөөд үүнийг гүнзгийрүүлэн судалж үзэхэд:

1/ УТНтХ-ийн 18.7.4-т олон улсын байгууллага, гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгүй хүнээс нам хандив авахыг хориглосон байна. Энэ нь бусад орны чиг хандлага, өөрийн орны онцлогтой нийцэж байгаа бөгөөд энэ төрлийн санхүүжилтийн эх үүсвэрийг хуулиар хүлээн зөвшөөрдөг цөөхөн улс орон /Албани, Эстони, Литва зэрэг/ байдаг байна. Иймээс уг зохицуулалт нь бусад улс орны нийтлэг чиг хандлагатай нийцэж байгаа бөгөөд хэвийн хэрэгжиж байна гэж үзсэн.

2/ Намын гишүүний намд өгөх хандивын хэмжээ болон намаас санал болгож томилогдсон албан тушаалтнаас намд өгөх хандив, хураамжтай холбоотой ойлголт, зохицуулалт энэ хуульд огт тусгагдаагүй байна. Үүнээс үүдэн уг хуулийн хэрэгжилтэд хүндрэл үүссэн гэж дүгнэсэн ба намын гишүүний болон намаас санал болгож томилогдсон албан тушаалтны намд өгөх хандив, хураамжтай холбоотой харилцааг тодруулан зохицуулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

3. Уг зүйлийн 16.2.1, 16.2.2-т намын хөрөнгө, орлогод “намын гишүүний татвар” болон “гишүүн, талархан дэмжигч иргэн, хуулийн этгээдийн өгсөн хандив”-ыг хамруулахаар заасан байна.

Эдгээрийг намын санхүүжилтийн гол эх үүсвэр гэж үздэг бөгөөд энэ нь бусад улс оронд байдаг нийтлэг зохицуулалт юм. Гэвч УТНтХ-ийн бичиглэлийн техникээс шалтгаалан эдгээр зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх явцад зарим хүндрэл үүссэн гэж дүгнэсэн. Тухайлбал, энэ зүйлийн 16.2.2-т “гишүүн”, “талархан дэмжигч иргэн”, “хуулийн этгээд”-ийн өгсөн хандивыг намын хөрөнгө, орлогод хамруулахаар зааж, уг хуулийн 18.3-т намд зориулж нэг удаа өгөх хандивын дээд хэмжээг хуулийн этгээд 10 сая төгрөг, иргэн 1 сая төгрөг байхаар тусгасан боловч “намын гишүүн”-ий намд өгөх хандивын хэмжээг заалгүй орхигдуулсан. Үүнийг хуулийн зохицуулалтын хийдэл гэж дүгнэх үндэслэлтэй ба уг заалтыг 18.3-тай уялдуулан зохицуулах шаардлагатай.

4. Мөн зүйлийн 16.2.3-т төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгийг намын хөрөнгө, орлогод хамруулахаар заасан нь агуулгын хувьд маш чухал зохицуулалт боловч үр дүн багатай байгаа тул төрийн санхүүжилтийн төрөл, хэлбэрийг цаашид нэмэгдүүлэх бодлого баримтлах нь хуулийн хэрэгжилтэд эерэг нөлөө үзүүлэх магадлалтай гэж үзэв.

5. Уг зүйлийн 16.2.5, 16.3-т намын байгууллагаас аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх хүрээг тодорхойлж, 17 дугаар зүйлд аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон орлогыг зөвхөн намын мөрийн хөтөлбөр, дүрэмд заасан зориулалтаар зарцуулахаар зааж, гишүүдэд ногдол ашиг болгон хуваарилахыг хориглосон нь энэ төрлийн харилцааны дэлхийн чиг хандлагатай нийцэж байна. Иймд уг зохицуулалтыг хэвийн хэрэгжих боломжтой гэж үзсэн болно.

6. Мөн зүйлийн 16.2.4-т заасан намын бэлгэдэл бүхий бэлэг дурсгалын зүйл, намын өмчлөлд байгаа эд юмс, 16.2.6-д заасан өөрийн өмчлөлийн эд хөрөнгийг худалдах буюу түрээслүүлж ашиглуулснаас олсон орлого, 16.2.7-д заасан намын мөнгөн хөрөнгийг банкинд хадгалуулсны хүү зэргийг намын хөрөнгөд хамруулахаар тусгасан нь олон улсын чиг хандлагад нийцэж байна.

Иймд эдгээр зохицуулалтыг хэвийн хэрэгжиж байна гэж үнэлсэн. Үл хөдлөх хөрөнгө барьцаалж зээл авах, худалдах, түрээслүүлэх хэлбэрээр орлого олох зэрэг нь намын байгууллагад бусад хуулийн этгээдийн нэг адил хуулиар зөвшөөрөгдсөн байдаг.

19 дүгээр зүйл.Төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг

УТНтХ-ийн 19 дүгээр зүйл нь бүтцийн хувьд 3 хэсэгтэй бөгөөд үнэлгээг хэсэг тус бүрээр харуулбал:

1. Энэ зүйлийн 19.1 дэх хэсэгт Улсын Их Хурлын сонгуулиар тухайн намын авсан саналыг нийт хүчинтэй саналын тоотой харьцуулах зарчмаар нэг саналыг мянган төгрөгөөр тооцож, Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд төр нэг удаа мөнгөн дэмжлэг үзүүлэхээр заасан нь намын үйл ажиллагаанд гарч буй өндөр зардалтай харьцуулахад дэмжлэг болох магадлал багатай гэж үзсэн.

2. Мөн зүйлийн 19.2 дахь хэсэгт Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд түүний авсан суудлын тоогоор Улсын Их Хурлын гишүүний нэг суудлыг жилд арван сая төгрөгөөр тооцож, улирал тутам улсын төсвөөс санхүүжилт олгохоор заасан. Уг заалт зохих түвшинд хэрэгжиж байгаа боловч хэрэгжилтийн явцад хүндрэл үүссэн гэж дүгнэсэн.

Энэхүү зохицуулалт нь төрийн санхүүжилтийн хамгийн түгээмэл хувилбар боловч үүний үр дүнд, Улсын дээд шүүхэд бүртгэлтэй 27 намаас одоогийн байдлаар зөвхөн 3 нам /МАН, АН, МАХН/ төрөөс санхүүгийн дэмжлэг авч байна. Парламентад суудалгүй намууд төрөөс санхүүгийн дэмжлэг огт авдаггүй бөгөөд жижиг намуудыг төрийн дэмжлэгт хамруулахад чиглэсэн бодлого, зохицуулалт шаардлагатай гэж үзсэн.

3. Уг зүйлийн 19.3 дахь хэсэгт энэ хуулийн 19.1, 19.2-т заасан мөнгөн дүнг мөнгөний ханшийн өөрчлөлтийг харгалзан өөрчлөн тогтоож байхаар заасан

боловч одоог хүртэл нэг ч удаа өөрчлөөгүйг анхаарах шаардлагатай гэж үзсэн болно.

20 дугаар зүйл.Намын санхүүгийн хяналт

УТНтХ-ийн 20 дугаар зүйл бүтцийн хувьд 6 хэсэгтэй.

Судалгааны хүрээнд 20.1, 20.3 дахь хэсгийг хамруулахаар тодорхойлсон ба үнэлгээг хэсэг тус бүрээр харуулбал:

1.Уг зүйлийн 20.1-д намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд тухайн намын байгууллагын “хяналтын байгууллага” хяналт тавихаар заасан нь оновчгүй зохицуулалт бөгөөд хуулийн хэрэгжилтэд эерэг үр дагавар үүсгэх магадлал багатай гэж үзсэн. Иймээс уг чиг үүргийг намын бүтцийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх нь оновчтой байж болох юм .

2. Мөн зүйлийн 20.3-т нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж, нийтэд мэдээлж байхаар заасан нь маш чухал зохицуулалт боловч хэрэгжилт нь хангалтгүй байна гэж үнэлсэн.

Намын санхүүжилт нь олон төрлийн эх үүсвэрээс бүрддэг учир түүний бүрдүүлэлт, зарцуулалт олон нийтэд нээлттэй байх шаардлагатай.

Ялангуяа намын санхүүжилтийн гол эх үүсвэр болох хандивын бүрдүүлэлт зарцуулалтыг тухай бүр нийтэд мэдээлэх шаардлагатай гэж үздэг ба үүнтэй холбоотой зохицуулалт УТНтХ-д огт байхгүй байна.

Иймээс УТНтХ-д намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг бүрдүүлэх, зарцуулах, тайлагнах, ил тод мэдээлэх, хянах процессийг нарийвчлан зохицуулсан бүлэг, зүйл, хэсэг, заалт нэмж тусгах шаардлагатай гэж үзсэн болно.

УТНтХ-ийн намын гишүүнтэй холбоотой зохицуулалт:

Энэ хуульд “намын гишүүн”, “гишүүнчлэл” зэрэг нэр томьёотой холбоотой тайлбар, намын гишүүнтэй холбогдох зүйл, заалт байхгүй тул агуулгаараа холбоотой зарим зохицуулалыг түүвэрлэн үнэлгээ хийсэн. Үнэлгээг хэсэг, заалт тус бүрээр харуулбал:

3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэг

“Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэн сайн дурын үндсэн дээр нам байгуулах, намд элсэх, намаас гарах, хууль болон тухайн намын дүрэм, мөрийн хөтөлбөрт нийцүүлэн улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох эрхтэй.” гэж заасны дагуу иргэд сайн дурын үндсэн дээр нам байгуулж улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох нь нэмэгдэх болсон.

Уг хуулийн 3.1 дэх хэсгийн зохицуулалт сонгуулийн эрх бүхий иргэн сайн дурын үндсэн дээр нам байгуулах, намд элсэх, намаас гарах улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцоход чухал хөшүүрэг болж тус харилцаанд эерэг нөлөө үзүүлж байна.

9 дүгээр зүйлийн 9.3.7 заалт

Тухайн нам улсын бүртгэлд бүртгүүлэхэд намын 801-ээс доошгүй гишүүний бүртгэлтэй байхаар заасан. Уг зохицуулалт нь иргэдийн улс төрийн оролцооны чухал хэлбэрийг хуульчилсан. Иргэдийн /өөрсдийн/ нийтлэг сонирхол, үзэл баримтлалын үндсэн дээр нам байгуулж улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн бөгөөд хэрэгжилт нь хэвийн байна.

13 дугаар зүйлийн 13.3, 13.6 дахь хэсэг

УТНтХ-аар намын бүтэц, зохион байгуулалтыг “хатуу” хуульчилж өгснөөр практикт зарим сөрөг үр дагавар гарч байна. Үүнд:

1. Намын дотоод ардчиллыг хумисан хэт нүсэр бүтэцтэй, хатуу гишүүнчлэлтэй байх шалтгаан болж байна. Ингэснээр намын удирдлагын бүтэц нь дотогшоо чиглэсэн, хэсэг удирдлагын гарт төвлөрсөн, гишүүдийн шийдвэр гаргах үйл явц дахь хязгаарлагдмал байдал, үүрэг, оролцоо багасах, алсрах хандлагатай болох зэрэг сөрөг үзэгдлийг бий болгодог.

2. Гишүүд, дэмжигчдийн оролцоонд суурилсан байх зарчмыг хуульчлаагүйгээс гишүүдийн оролцооны хүрээ хумигдсан.

3. Намуудын бодлого, шийдвэр нь дээд шатнаас шууд доошоо чиглэдэг тул анхан шатны байгууллагын үүрэг, оролцоо сул байна.

4. Намын гишүүнчлэлтэй холбоотой асуудлын тухайд иргэд намын бодлого, үзэл баримтлалд итгэл үнэмшлээрээ хандаж намд элсэх гэхээс илүүтэй хувийн явцуу ашиг сонирхлоо гүйцэлдүүлэх зорилгоор элсэх, мөн гишүүдийн бүртгэлийг бодит бусаар хөтлөх, сонгуулийн үед кампаничлан элсүүлснээр намын гишүүнчлэлээр талцах, улмаар сөргөлдөх байдал ажиглагдаж байна.

1.2. Зөвлөмж

Судалгааны хүрээнд хамруулах зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийж, дараах зөвлөмжийг гаргаж байна. Үүнд:

1. УТНтХ-ийн 16.1, 16.3 хэсгийг хэвийн хэрэгжиж байна гэж үзсэн тул эдгээр зохицуулалтыг цаашид хэвээр үргэлжлүүлэн мөрдөх.

2. Мөн зүйлийн 16.2-т намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг бусад улс орны энэ төрлийн зохицуулалтын чиг хандлагад нийцүүлэн боломжийн тодорхойлсон боловч намын гишүүний намд өгөх хандивын хэмжээ болон намаас санал болгож томилогдсон албан тушаалтнаас намд өгөх хандив, хураамжтай холбоотой ойлголт, зохицуулалтыг тусгаагүйгээс хуулийн хэрэгжилтэд хүндрэл үүссэн гэж дүгнэсэн. Иймээс намын гишүүний болон намаас санал болгож томилогдсон албан тушаалтны намд өгөх хандив, хураамжтай холбоотой харилцааг тодруулан зохицуулах.

3. УТНтХ-ийн 19.1-д Улсын Их Хурлын сонгуулиар тухайн намын авсан саналыг нийт хүчинтэй саналын тоотой харьцуулах зарчмаар нэг саналыг мянган төгрөгөөр тооцож, Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд төр нэг удаа мөнгөн дэмжлэг үзүүлэхээр заасан нь намын үйл ажиллагаанд гарч буй өндөр зардалтай харьцуулахад дэмжлэг болох магадлал багатай гэж үзсэн. Иймээс тухайн намын сонгуульд авсан саналыг тодорхой томьёогоор тооцоолон санхүүжилт хийдэг бусад улс орны чиг хандлагыг анхаарах.

4. Мөн хуулийн 19.2-т Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд түүний авсан суудлын тоогоор Улсын Их Хурлын гишүүний нэг суудлыг жилд арван сая төгрөгөөр тооцож, улирал тутам улсын төсвөөс санхүүжилт олгохоор заасан нь зохих хэмжээгээр хэрэгжиж байгаа боловч үр дүн муутай байгаа тул уг зохицуулалтыг эргэн нягтлах.

5. Парламентад суудалгүй намууд төрөөс огт санхүүгийн дэмжлэг авдаггүй бөгөөд жижиг намуудыг төрийн дэмжлэгт хамруулахад чиглэсэн бодлого, зохицуулалт шаардлагатай тул төрийн дэмжлэгийн хэлбэр, төрлийг нэмэгдүүлэх.

6. УТНтХ-ийн 20.1-д намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд тухайн намын байгууллагын “хяналтын байгууллага” хяналт тавихаар заасныг оновчгүй зохицуулалт гэж үзсэн тул уг чиг үүргийг намын бүтцийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх хувилбар /Сонгуулийн төв байгууллага зэрэг/ байж болохыг анхаарч судлах.

7. Мөн зүйлийн 20.3-т нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж, нийтэд мэдээлж байхаар заасан нь маш чухал зохицуулалт боловч хэрэгжилт нь хангалтгүй байна гэж үзсэн тул хэрэгжүүлэх ажлыг эрчимжүүлэх.

8. Намын санхүүжилт нь олон төрлийн эх үүсвэрээс бүрддэг учир түүний бүрдүүлэлт, зарцуулалтыг нийтэд нээлттэй байх шаардлагатай бөгөөд үүнтэй холбоотой зохицуулалт УТНтХ-д огт тусгагдаагүй байна. Иймд намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг “бүрдүүлэх”, “зарцуулах”, “хянах”, “тайлагнах”, “мэдээлэх” процессийг нарийвчлан зохицуулсан бүлэг, зүйл нэмж тусгах /зарим улс оронд бие даасан хууль байгааг анхаарах/.

9. Нам нь цаг хугацааны туршид хувьсан өөрчлөгдөж байдгийг тооцоолж намын гишүүний тогтолцоонд анхаарах.

10. Намыг гишүүнчлэлгүй болгох нь Монгол Улсын нөхцөлд тохиромжгүй тул гишүүд, дэмжигчдийн оролцоонд суурилсан байх зарчмыг хуульчлах.

11. Одоогийн мөрдөж буй УТНтХ-д намын гишүүний эрхийн талаар зохицуулалт байхгүй тул намын гишүүний эрхийг хуульчлан баталгаажуулах.

12. Хэт намчирхал, намын гишүүнчлэлээр талцаж сөргөлдөх үзэгдлийг хязгаарлах улс төр, эрх зүйн орчин, хэрэгжих механизмыг бий болгоход анхаарах.

13. Намын дотоод ардчиллыг хангах үүднээс намын бодлого, шийдвэр дээд шатнаас бус уг үйл явцын урсгал доороос эхтэй байх зарчмыг хуульчилж, анхан

шатны бүтэц, зохион байгуулалтын эрх, үүргийг оновчтой зохицуулж өгөх тухай зөвлөмж багтана.

**ТАВ. СУДАЛГААНЫ ЭХ СУРВАЛЖ**

**Хууль, эрх зүйн акт**

Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.

Улс төрийн намуудын тухай хууль, 1990.

Улс төрийн намын тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, 2005. Сонгуулийн тухай хууль , 2015.

**Ном, сурах бичиг**

Б.Чимид, “Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр”, “Admon” ХХК, УБ., 2006. С.Мөнхбат, “Улс төрийн шинжлэх ухаан”, “Экимо”, УБ., 2010.

**Судалгааны тайлан, эмхэтгэл**

“Улс төрийн намуудад төсвөөс олгосон мөнгөн дэмжлэг, санхүүжилтийн үр дүн”, Аудитын тайлан, Үндэсний Аудитын газар, УБ., 2007.

“Улс төрийн намуудын санхүүжилт, гишүүнчлэл, орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намын оролцоог боловсронгуй болгох нь”, Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр, УБ., 2014.

**Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл**

С.Мөнхбат, “Улс төрийн намын санхүүжилт, түүний эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал”, УТШУ-ны Алтернатив сэтгүүл, УБ., 2003.

**Цахим эх сурвалж**

Д.Баасансүрэн, “Улс төрийн намын хөгжлийн өнөөгийн чиг хандлага: бүхнийг шүүрэгч өргөн хүрээний намаас картель загварт”, ЭШӨ, 2017, https://ip.ac.mn/?id=33239, сүүлд үзсэн: 2018.01.09.

Д.Болд-Эрдэнэ, “Монголын ардчиллын дүр төрх”, Монголын мэдээ сонин, нийтлэл, 2015, www.mongolnews.mn/1rkg, сүүлд үзсэн: 2018.01.10.

Д.Болд-Эрдэнэ, “Улс төрийн хөгжлийн хандлага”, www.mas.ac.mn, сүүлд үзсэн: 2018.01.10.

Д.Лүндээжанцан, “Нам гишүүнчлэлгүй болсноор бүх юм сайхан болно гэдэг эндүүрэл”, http://time.mn/n/6P1, сүүлд үзсэн: 2018.01.12.

Олхонуд Баярхүү, “Улс төрийн намуудын гуужилт”, нийтлэл, 2010, www.forum.mn, сүүлд үзсэн: 2018.01.16.

Д.Тэрбишдагва, “Би хэн нэгэн болон аль нэг намд өргүй”, Өнөөдөр сонин, 2016. www.unuudur.mn/article/86617, сүүлд үзсэн: 2018.01.15.

Л.Цог, “Гадны эрх ашгийн төлөөх том бүлэглэлүүдийн сонирхлыг хазаарлахын тулд сонгуулийг хараат бус явуулахад төр хянаж байх учиртай”, 2013, www.arawt.mn/content/read/122768.htm, сүүлд үзсэн: 2018.01.15.

Г.Чулуунбаатар, “Иргэн нь тархиндаа, төр нь шинжлэх ухаандаа тулгуурлаж байж л үндэстэн оршин тогтоно”, 2015, www.ugluu.mn/88978.html, сүүлд үзсэн: 2018.01.09.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Н.Энхболд, “Нэгдсэн шийдэлд хүрч байж улс төрийн намын тухай хуульд гар хүрэх ёстой”, 2015,www.sonin.mn/news/politics-economy/41795, сүүлд үзсэн: 2018.01.15.

Зууны мэдээ сонин, https://zms.mn/zaluusyg-namyn-gishuunchlelees-chuluuluhiig-husev/, сүүлд үзсэн: 2018.01.16.

“Улс төрийн намууд гишүүнчлэлгүй, эд хөрөнгөгүй болно”, 2014, www.news.gogo.mn/r/134318, сүүлд үзсэн: 2018.01.11.

Улсын Дээд Шүүх, www.supremecourt.mn/nam, сүүлд үзсэн: 2018.01.12.

www.ikon.mn/n/463, сүүлд үзсэн: 2018.01.16.

**Гадаад хэл дээрх эх сурвалж**

Austin.R and Tjernstrom, “The International IDEA Handbook series: Funding of Political Parties and Election Campaigns”, 2003, p.205-208.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

# УЛС ТӨРИЙН НАМЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ХЭРЭГЦЭЭ, ШААРДЛАГЫН УРЬДЧИЛАН ТАНДАН СУДЛАХ СУДАЛГАА[1]

## УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор баталсан Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн “Тав” дахь хэсгийн 5.1.2-т “Парламентын засаглалыг бэхжүүлж, улс төрийн намуудын төлөвшлийг хангах эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох” зорилт тусгагдсан.

Уг зорилтыг хэрэгжүүлэх хүрээнд Улсын Их Хурлын даргын 2017 оны 12 дугаар сарын 11-ний өдрийн 194 дүгээр захирамжаар Улс төрийн намын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг боловсруулж, Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх үүрэг бүхий ажлын хэсэг байгуулагдсан болно.

Дээрх ажлын хэсэгт туслах үүрэг бүхий дэд ажлын хэсгийг холбогдох байгууллага, эрдэмтэн, судлаачдын төлөөлөлтэйгөөр байгуулсан ба Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал уг ажлын хэсэгт оролцсон. Тус хүрээлэн хуулийн төсөл боловсруулах ажилд дэмжлэг үзүүлэх үүднээс Улс төрийн намын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалж, тайлан боловсруулав.

Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах аргачлал” /цаашид “Аргачлал” гэх/-ыг ашиглан, аргачлалын 2.1-д зааснаар (1) асуудалд дүн шинжилгээ хийх, (2) асуудлыг шийдвэрлэх зорилгыг томьёолох, (3) тухайн асуудлыг зохицуулах хувилбаруудыг тогтоож, тэдгээрийн эерэг болон сөрөг талыг харьцуулан судлах, (4) зохицуулалтын хувилбарын үр нөлөөг тандан судлах, (5) зохицуулалтын хувилбаруудыг харьцуулж дүгнэлт хийх, (6) тухайн зохицуулалтын талаарх олон улсын болон бусад улсын эрх зүйн зохицуулалтын харьцуулсан судалгаа хийх, (7) зөвлөмж боловсруулах үе шатын дагуу энэхүү судалгааг гүйцэтгэлээ.

## НЭГ. АСУУДАЛД ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ ХИЙСЭН БАЙДАЛ

1920 оны 6 дугаар сарын 25-ны өдөр Монгол Ардын Нам (МАН)-ыг байгуулж, 1921 оны 3 дугаар сарын 1-3-ны өдрүүдэд хийсэн намын Анхдугаар хурлаар “одоо цагийн байдал, ардын цэргийн хэргийг захирах газар байгуулах болон намын суртал ухуулгын ажил, эрмэлзэх зүйл, намын төв хороо байгуулах” асуудлыг хэлэлцсэн байна.[2] Ийнхүү Монгол Улсад анхны улс төрийн нам байгуулагджээ. Үүнээс хойш 70 гаруй жилийн турш уг нам засгийн эрхийг дангаар удирдан чиглүүлж байв.[3]

Ардчилсан хувьсгалын үр дүнд 1990 онд Ардчилсан нам байгуулагдсан (1990.02.18) бөгөөд тухайн онд Монголын Социал Демократ Нам (1990.03.02), Монголын үндэсний дэвшлийн нам (1990.03.11), Монголын ногоонтны нам (1990.05.26), Монголын чөлөөт хөдөлмөрийн нам[4] (1990.03.11) байгуулагдсанаа зарлаж, Улсын дээд шүүхэд бүртгүүлсэн байна.

Монгол Улсад 1992 онд Ардчилсан шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаар хүний эрх, эрх чөлөөг дээдэлж, улс төрийн олон ургальч үзлийг хүлээн зөвшөөрсөн тогтолцоо бүрдэх үндсийг тавьсан юм. Ингэснээр нэг нам дангаар засгийн эрхийг барих хэлбэрийг халж, олон намын тогтолцоотой болсноор иргэд улс төрийн эрхээ эдлэх, ардчилсан сонгуулиар төлөөлөгчөө сонгох эрхтэй болжээ. Ийнхүү улс төрийн

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал С.Энхцэцэг удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Б.Гончигсумлаа гүйцэтгэв.

[2] Ж.Болдбаатар. Монгол Ардын нам: Өнгөрсөн, эдүгээ. УБ.,2011, 24 дэх тал.

[3] Мөн тэнд, 3 дахь тал.

[4] Улсын дээд шүүхэд бүртгүүлсэн огноог тэмдэглэв.

нөхцөл байдал идэвхжиж эхэлсэн нь Монгол Улсад энэ төрлийн харилцааг хуулиар тусгайлан зохицуулах зайлшгүй шаардлагатай болохыг харуулсан юм. Иймд 1990 оны 5 дугаар сарын 10-ны өдөр БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын тэргүүлэгчдээс Улс төрийн намуудын тухай хуулийг баталжээ.

Улс төрийн намуудын тухай хууль улс төрийн нам байгуулах, нийгэм, улс төрийн амьдралд оролцох эрх зүйн баталгааг хангах, намын үйл ажиллагааг зохицуулах түүхэн чухал үүргийг гүйцэтгэсэн. Гэвч уг хуулийн нийгмийн харилцааг зохицуулах чадамж хангалтгүй байсан тул 2005 онд Улс төрийн намын тухай хуулийг баталсан. Уг хууль иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хангах зорилгоор улс төрийн нам байгуулах, үйл ажиллагааг нь зогсоох, бүртгэх, намын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тогтоож, түүнтэй холбогдох харилцааг зохицуулах зорилготой.

Улс төрийн намын тухай хууль /цаашид “УТНтХ” гэх/ батлагдаад 13 жил хэрэгжсэн хугацаанд улс төрийн намын санхүүжилтийн эх үүсвэр тодорхойгүй, хяналт сул, намын гишүүнчлэлийн статус тодорхойгүй, намын бүртгэлийн тогтолцоо төвөгтэй зэрэг бэрхшээл тулгамдаж байна. Мөн нийгмийн хөгжлийн явцад энэ төрлийн харилцаа улам бүр өөрчлөгдөн хөгжиж байгаа тул эрх зүйн зохицуулалтыг системтэйгээр боловсронгуй болгох шаардлага тавигдах боллоо.

1.1. Асуудлын мөн чанар, цар хүрээг тодорхойлох

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн 2018 онд гүйцэтгэсэн “Улс төрийн намын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”-ний тайланд уг хуулийн хэрэгжилтэд улс төрийн намын гишүүнчлэл болон санхүүжилттэй холбоотой хүндрэл, бэрхшээл гарч байгаа тухай дурдсан.[5] Дээрх судалгааны үр дүнд үндэслэж, тулгамдсан асуудлыг сонгон авах замаар УТНтХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн хэрэгцээ, шаардлагыг тандан судлах хүрээний асуудлын мөн чанар, цар хүрээг тодорхойлов.

Улс төрийн намын гишүүнчлэлтэй холбогдох асуудлын хүрээнд

Монгол Улс дахь улс төрийн намууд гишүүнчлэлийн хувьд хатуу гишүүнчлэлээс сул гишүүнчлэлтэй болон гишүүнчлэлгүй намын тогтолцоо руу шилжих эсэх асуудал тодорхойгүй байна. Энэ нь УТНтХ-аар улс төрийн намын хатуу гишүүнчлэлтэй байх нөхцөлийг бүрдүүлсэнтэй холбоотой.

Орчин үед намууд хатуу эсвэл сул гишүүнчлэлтэйгээс үл хамааран тухайн үнэт зүйлийг дэмжигч гишүүд болон сонгогчдод хэр хүрч, нээлттэй, хариуцлагатай байгаагаас хамааран сонгуульд ялалт байгуулах тохиолдол олон байгаа[6] тул хатуу намын тогтолцоог эрс буруутгах нь зохимжгүй юм. Гэвч Монгол Улс дахь улс төрийн намын төлөвшлөөс шалтгаалан хатуу гишүүнчлэл тохиромжтой эсэх нь эргэлзээ дагуулсаар байна.

Улс төрийн намын гишүүнчлэлийн хатуу зарчим нь улс төрийн намын гишүүн байснаар ямар нэг байдлаар давуу байдал бий болгох, хууль, шүүхийн өмнө иргэн бүр тэгш эрхтэй байх зарчим алдагдахад хүргэж байгаа төдийгүй улс төрийн намын гишүүн аль нэг сонгуульд өрсөлдөх эрхийн төлөө татвар, хандив их хэмжээгээр төлөх, түүний хариуд намд өгсөн зардалаа нөхөхийн тулд янз бүрийн байдлаар хууль бусаар хөрөнгөжих нөхцөлийг бий болгож байна.[7] Түүнчлэн төрийн албанд намын харьяаллаар томилогдох явдал түгээмэл байгаа нь намын үзэл баримтлалыг

[5] Улс төрийн намын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. УБ.,2018. 23 дахь тал.

[6] Улс төрийн намын гишүүнчлэлийн асуудал. УИХ-ын Тамгын газрын Судалгааны төв. Бодлогын судалгаа, шинжилгээ-VIII. УБ.,2011. 237 дахь тал.

[7] Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн танилцуулга. 2012 он. З.Алтай, Н.Батбаяр нар. 2 дахь тал.

дэмжихээс илүүтэйгээр тодорхой албан тушаалд очих, эсвэл аль нэг ажилд орох зорилгоор намд элсэх хандлагыг төрүүлж байна. Дээрх нөхцөл байдал намын төлөвшилд сөргөөр нөлөөлдөг.

Улс төрийн намын санхүүжилттэй холбогдох асуудлын хүрээнд

Улс төрийн нам тогтвортой үйл ажиллагаа явуулах, гишүүд, дэмжигчдийн тоог нэмэгдүүлэх, сонгуульд ялалт байгуулан засгийн эрх авах зэрэг үндсэн зорилгоо биелүүлэхэд намын санхүүгийн чадавхи чухал үүргийг гүйцэтгэдэг. Өөрөөр хэлбэл улс төрийн намын санхүүжилт өндөр байх тусам тэдгээрийн улс төрд гаргах амжилт нэмэгддэг тул намууд санхүүгийн чадавхиа сайжруулахын тулд хуулийн дагуу болон хууль бус санхүүжилт төвлөрүүлэх тохиолдол түгээмэл байна. Хууль бус санхүүжилтийг хязгаарлахгүй бол мөнгө угаах, авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг газар авах, албан тушаал наймаалах, бизнесийн тэгш бус орчин бий болох зэрэг сөрөг үр дагавар үүсдэг.

Фрийдом Хаус олон улсын судалгааны байгууллагаас Монголын ардчиллын төлөв байдлыг үнэлсэн судалгаагаар ардчилал бэхэжсэн гэж дүгнэсэн боловч нийгмийн харилцааны гүнд ардчиллын үнэт зүйл бүрэн шингэж төлөвшиж чадахгүй болохыг тайландаа дурдсан байна.[8] Үүний нэг шалтгаан нь төлөөллийн ардчиллыг хэрэгжүүлэгч институт болох улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудал юм.

Намын гишүүдийн татвар тухайн намын байнгын үйл ажиллагааг хангалттай санхүүжүүлэхэд хүрэлцдэггүй, зөвхөн Улсын Их Хурал /цаашид "УИХ" гэх/-д суудал авсан намууд төрийн дэмжлэг авах боломжтой байдаг учраас[9] бизнесийн салбарынхны хандив дэмжлэг санхүүгийн гол эх үүсвэр болсоор ирсэн.

Дээр дурдсан, улс төрийн намын гишүүнчлэл болон санхүүжилттэй холбоотой асуудлыг шийдвэрлэх хүрээнд эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох явдал нэн шаардлагатай байна.

1.2. Эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдийг тодорхойлох

Өмнөх хэсэгт тодорхойлсон улс төрийн намын гишүүнчлэл болон санхүүжилтийн асуудалтай холбоотойгоор дараах нийгмийн бүлэг, иргэд, аж ахуйн нэгж, байгууллага, бусад этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдөж байна.

*Хүснэгт 1*

| | Эрх ашиг нь хөндөгдөх бүлэг | Нөлөөлж буй хэлбэр |
|---|---|---|
| 1 | Иргэн | Ардчилсан нийгэмд иргэд төлөөллөөрөө дамжуулан засгийн эрхийг барихад оролцдог ба үүнийг хэрэгжүүлэгч гол механизм нь улс төрийн нам иргэн байдаг. Нам бол иргэдийн эрх чөлөө, улс төрийн оролцооны илэрхийлэл болж ардчиллыг бэхжүүлэхэд чухал үүрэгтэй, улс төрийн хариуцлагыг төлөвшүүлдэг |
| | | нийгмийн болон улс төрийн институт юм.[10] Хэрэв улс төрийн нам үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлж чадахгүй бол хамгийн түрүүнд ардчиллын үнэт зүйлс алдагдах эрсдэл тулгарах бөгөөд дэмжигч, иргэдийн хүсэл сонирхлыг гуйвуулах аюултай. |

[8] Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага. НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөр. УБ.,2012 он. 18 дахь тал.

[9] Мөн тэнд, 9 дэх тал.

[10] Улс төрийн намын гишүүнчлэлийн асуудал. УИХ-ын Тамгын газрын Судалгааны төв. Бодлогын судалгаа, шинжилгээ-VIII. УБ.,2011. 237 дахь тал.

| | | |
|---|---|---|
| 2 | Намын гишүүн | Намын удирдлага гишүүдийнхээ саналд хүндэтгэлтэй хандах байдал сул, улс төрийн нам бүрэн төлөвшөөгүй зэрэг нь намын гишүүдийн эвлэлдэн нэгдэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэхэд бэрхшээл учруулж байна.<br>Намын гишүүнчлэлээр хэт хөөцөлдөх нь намын бусад гишүүдийг шахан хавчих, ялгавартай хандах шалтгаан болдог байна. |
| 3 | Төрийн албан хаагч | Улс төрийн намаар ялгаварлах хандлага төрийн албаны бүх шатанд байгаа нь төрийн албаны мэргэшсэн, тогтвортой байх зарчимд сөргөөр нөлөөлж байна. Сонгууль бүрийн дараа төрийн албан хаагчдын дунд томоохон халаа сэлгээ хийгдэж, ялалт байгуулсан намын дэмжигчид, өөрийн талын хүмүүсийг захиргааны албан тушаалд томилж байгаа нь засгийн газрыг бүрдүүлэхэд хүндрэл учруулж байна.[11] Намын гишүүнчлэл, улс төрийн үзлээсээ шалтгаалан албан тушаалаасаа халагдах, гадуурхагдах тохиолдол байсаар байна. |
| 4 | Бизнес эрхлэгч | Улс төрийн намын санхүүжилтийн хяналт сул, эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй байгаагаас шалтгаалан зарим томоохон бизнес эрхлэгчид улс төрийн намд их хэмжээний хандив өгөх, хариуд нь албан тушаалд очих, өөрт ашигтай байдлыг бий болгох сонирхол байдаг. Энэ байдал нь бусад бизнес эрхлэгчдийн эдийн засгийн таатай нөхцөлд сөргөөр нөлөөлж, эрх ашгийг зөрчдөг. Мөн улс төрийн намын зүгээс бизнес эрхлэгчдийг хандив өгөхийг шаардах, нөгөө талаас бизнес эрхлэгчид өөрийн бизнесийн үйл ажиллагааг хамгаалах, өргөжүүлэх зорилгоор улс төрийн холбоо тогтоох явдал нэмэгдэж байна. |

1.3 Асуудлыг үүсгэж буй шалтгаан нөхцөлийг тодорхойлох

Улс төрийн намын гишүүнчлэлтэй холбогдох асуудлын хүрээнд

2018 оны 2 дугаар сарын байдлаар, Улсын дээд шүүхэд бүртгэлтэй нийт 27 нам байна. Эдгээр намаас хамгийн олон гишүүнтэй нь Монгол Ардын нам /МАН/ 161 300, Эх орон нам 160 000, Ардчилсан нам 150 000 гишүүнтэй байна. Улсын хэмжээнд авч үзвэл, 658 310 иргэн намын гишүүн байгаа бөгөөд энэ нь нийт хүн амын 21%, сонгуулийн насны 1 836 548 иргэний 35,8%-ийг эзэлж байгаа нь иргэд намын гишүүнчлэлийн асуудалд өндөр ач холбогдол өгдөг болох нь харагдаж байна.

**Улс төрийн намын гишүүдийн тоон мэдээлэл[13]**

*Хүснэгт 2*

| № | Намын нэр | Гишүүдийн тоо |
|---|---|---|
| 1 | Монгол Ардын нам | 161300 |
| 2 | Ардчилсан нам | 150000 |
| 3 | Монголын Ногоон нам | 2100 |
| 4 | Иргэний зориг ногоон нам | 35000 |
| 5 | Монголын Уламжлалын Нэгдсэн нам | 863 |
| 6 | Монголын Либерал, Ардчилсан нам | 1503 |
| 7 | Эх Орон нам | 160000 |
| 8 | Монголын Либерал нам | 1300 |
| 9 | Бүгд найрамдах нам | 50000 |
| 10 | Монголын Эмэгтэйчүүдийн Үндэсний Нам | 1069 |

[11] Улс төрийн намын гишүүнчлэлийн асуудал. УИХ-ын Тамгын газрын Судалгааны төв. Бодлогын судалгаа, шинжилгээ-VIII. УБ.,2011. 237 дахь тал.

[12] Улс төрийн намын санхүүжилт, гишүүнчлэл, орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намын оролцоог боловсронгуй болгох нь. НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөр. УБ., 46 дахь тал.

[13] Улсын дээд шүүхийн цахим хуудас. http://www.supremecourt.mn/nam. Сүүлд үзсэн: 2018.02.06.

| | | |
|---|---|---|
| 11 | Монголын Социал Демократ Нам | 3000 |
| 12 | Ард Түмний Нам | 11859 |
| 13 | Монгол Үндэсний Ардчилсан Нам | 26000 |
| 14 | Эрх Чөлөөг Хэрэгжүүлэгч Нам | 1600 |
| 15 | Иргэний Хөдөлгөөний Нам | 315 |
| 16 | Хөгжлийн Хөтөлбөрийн Нам | 933 |
| 17 | Монголын Ардчилсан Хөдөлгөөний Нам | 850 |
| 18 | Монгол Ардын Хувьсгалт нам | 35000 |
| 19 | Хамуг Монголын Хөдөлмөрийн нам | 2000 |
| 20 | Хөдөлмөрийн үндэсний нам | 2014 |
| 21 | Эх орончдын нэгдсэн нам | 2150 |
| 22 | Монгол Консерватив нам | 959 |
| 23 | Тусгаар тогтнол, эв нэгдлийн нам | 3131 |
| 24 | Ард түмнээ хайрлая нам | 1388 |
| 25 | Монголын хүний төлөө нам | 1135 |
| 26 | Үнэн ба Зөв нам | 819 |
| 27 | Зон олны нам | 2022 |

Улсын дээд шүүхэд бүртгэлтэй нам бүр улс төрийн идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаггүй, бүртгэл төдий байдаг ба өмнө явагдсан УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуульд дунджаар 3-7 хүртэл нам оролцож байжээ. Иргэдийн хувьд ч дээр дурдсанчлан, улс төрийн идэвхтэй байдаггүй нь сонгуулийн санал хураалтаас ажиглагддаг.[14] Улс төрийн намын гишүүдийн тоо хэт өндөр байгаа нь намууд гишүүдийн тоогоор хөөцөлдөж, олон гишүүнтэй харагдахыг эрмэлздэгтэй холбоотой.

Үндсэн хууль болон бусад хуульд улс төрийн намын гишүүдийн эрх, эрх чөлөөг хэрхэн хангах, шийдвэр гаргах төвшинд хэрхэн оролцуулах, намууд ямар үүрэгтэй байх, мөн гишүүдийн үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлоогүй[15] байна.

Асуудалд нөлөөлж буй дараагийн шалтгаан бол улс төрийн намын гишүүнчлэлийн хэлбэр болно. Дэлхийн нийтийн чиг хандлагаас харахад улс төрийн нам нь хатуу гишүүнчлэлээс татгалзан дэмжигч гишүүнчлэлтэй хэлбэрт шилжих болсон. Харин манай улсад улс төрийн намууд хатуу гишүүнчлэлтэй байгаа нь өмнөх үеэс дамжин ирсэн уламжлалтай холбоотой байж болох юм.

Улс төрийн намын санхүүжилттэй холбогдох асуудлын хүрээнд

Улс төрийн намын санхүүжилтийг зохицуулсан эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй байгаагаас шалтгаалан намын санхүүжилтийн ил тод байдал алдагдах, улмаар авлига, хээл хахууль дэлгэрэх, улс төрийн үйл явц хөрөнгө оруулагч талаас хэт хараат болох эрсдэлийг бий болгодог.

УТНтХ-ийн 16 дугаар зүйлийн 16.2-т заасны дагуу намын хөрөнгөд дараах зүйл хамаарна. Үүнд:

- Гишүүний татвар;
- Гишүүн, талархан дэмжигч иргэн, хуулийн этгээдээс өгсөн хандив;
- Төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг;

[14] 2009 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд сонгуулийн насны иргэдийн 73.5% нь санал өгсөн. 2012 оны УИХ-ын сонгуульд сонгуулийн насны иргэдийн 67.29% нь санал өгсөн байна.

[15] Улс төрийн намын гишүүнчлэлийн асуудал. УИХ-ын Тамгын газрын Судалгааны төв. УБ.,2011. 237 дахь тал.

- Намын бэлгэдэл бүхий бэлэг дурсгалын зүйлс, намын өмчлөлд байгаа эд юмс;

- Намын хэвлэл, мэдээлэл, сурталчилгааны орлого;

- Өөрийн өмчлөлийн эд хөрөнгийг худалдах буюу түрээслүүлж ашиглуулснаас олсон орлого;

- Намын мөнгөн хөрөнгийг банкинд хадгалуулсны хүү багтана.

Улс төрийн намын гишүүдийн татвар тухайн намын үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхэд хангалттай хүрэлцдэггүй ба намын санхүүжилтийн маш бага хувийг гишүүдийн татвар эзэлдэг. Зарим нам олон гишүүнтэй боловч гишүүдээс татвар авах үр дүнтэй тогтолцоо бүрдээгүй байна.

УТНтХ-ийн 19 дүгээр зүйлд улс төрийн намд төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх зохицуулалтыг тусгасан. Үүнд: (1) Улсын Их Хурлын сонгуулиар тухайн намын авсан саналыг нийт хүчинтэй саналын тоотой харьцуулах зарчмаар нэг саналыг мянган төгрөгөөр тооцож, сонгуулийн дүн гарсны дараа гурван сарын дотор багтаан Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд төр нэг удаа мөнгөн дэмжлэг үзүүлнэ; (2) Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд түүний авсан суудлын тоогоор Улсын Их Хурлын гишүүний нэг суудлыг жилд арван сая төгрөгөөр тооцож, Улсын Их Хурлын тухайн бүрэн эрхийн хугацаанд улирал тутам улсын төсвөөс санхүүжилт олгоно. Энэхүү санхүүжилтийн 50 хувийг Улсын Их Хурлын гишүүдийн сонгуулийн тойрогт явуулах үйл ажиллагаанд зарцуулахаар заасан байна.

Дээрх зохицуулалт УИХ-ын сонгуулийн үйл ажиллагаатай ихээхэн хамааралтай бөгөөд ялалт байгуулсан сонгуулийн тойрогт тодорхой хэсгийг зарцуулахаар тогтоосон. Харин УТНтХ-д Ерөнхийлөгчийн сонгууль, Орон нутгийн сонгуульд ялалт байгуулсан тохиолдолд төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгийн талаар тусгаагүй үлдээжээ. УИХ-д суудал бүхий намд төрөөс санхүүгийн дэмжлэг олгохоор заасан нь УИХ-д суудалгүй нам төрөөс дэмжлэг авах боломжийг хязгаарлаж байна. Ялангуяа дээр дурдсан, УТНтХ-ийн 19 дүгээр зүйлийн 19.2-т заасныг үндэслэвэл, мажоритар сонгуулийн тогтолцоотой нөхцөлд сонгуульд ялагдал хүлээсэн нам улс төрийн тавцан дахь байр сууриасаа үл хамааран санхүүжилт олж авах боломжгүй юм.

Намын бэлгэдэл бүхий бэлэг дурсгалын зүйлс, намын өмчлөлд байгаа эд юмс, намын хэвлэл, мэдээлэл, сурталчилгааны орлого, өөрийн өмчлөлийн эд хөрөнгийг худалдах буюу түрээслүүлж ашиглуулснаас олсон орлого зэргээс намын санхүүжилт бүрдэх боломжтой боловч эдгээр нь санхүүжилтийн багахан хэсгийг эзэлдэг байна.

Иймд улс төрийн намын санхүүжилтийн дийлэнх хэсгийг намын гишүүн, талархан дэмжигч иргэн, хуулийн этгээдээс өгсөн хандиваар бүрдүүлэх хандлага давамгайлж байна. УТНтХ-ийн 18 дугаар зүйлд гишүүн, дэмжигчдээс өгөх хандивын асуудлыг зохицуулж өгсөн. Гишүүн, дэмжигчид үзэл бодол, итгэл үнэмшлээрээ намыг дэмжин хандив өргөж болно. Хандивыг зөвхөн тухайн шатны намын байгууллагын дансаар дамжуулж авна. Намд зориулж нэг удаа өгөх хандивын дээд хэмжээ хуулийн этгээдээс арван сая, иргэдээс нэг сая төгрөгөөс хэтэрч болохгүй бөгөөд нэг хандивлагч намын нэг байгууллагад жилд 2-оос дээш удаа хандив өгөхийг хориглохоор заасан байна. Ийнхүү хандивын хэмжээнд хязгаарлалт тогтоосноор нэг субъектээс их хэмжээний санхүүжилт төвлөрүүлэх, улс төрийн хүрээн дэх бизнес бүлэглэлийн ашиг сонирхлоос хараат болох зэрэг эрсдэлийг бууруулдаг давуу талтай.

Гэвч улс төрийн намууд хуульд заасан үүргээ биелүүлдэггүй бөгөөд санхүүгийн үйл ажиллагаандаа аудит хийлгэдэггүй, нийтэд мэдээлдэггүй зэрэг

зөрчлүүд нийтлэг гардаг. Энэ нь улс төрийн намын санхүүжилт шударга бүрдэж байгаа эсэхэд олон нийтийн зүгээс үл итгэх, улмаар шүүмжлэх байдалд хүргэдэг.

ХОЁР. АСУУДЛЫГ ШИЙДВЭРЛЭХ ЗОРИЛГЫГ ТОДОРХОЙЛСОН БАЙДАЛ

УТНтХ-ын хэрэгжилтэд тулгамдсан асуудал болон тухайн асуудлаар эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдийн талаар авч үзсэн болно. Үүнд үндэслэн, улс төрийн намын гишүүнчлэл болон санхүүжилтэд холбогдох асуудлыг шийдвэрлэхийг ерөнхий зорилго болгож, түүнийг хэрэгжүүлэх хүрээнд дараах зорилтыг томьёолж байна. Үүнд:

1) Улс төрийн намын хатуу гишүүнчлэлээс татгалзах, намын гишүүнчлэлийг нэмэгдүүлэхээс илүүтэйгээр дэмжигчдэд чиглэсэн бодлогыг дэмжих, гишүүд, дэмжигчдийн шийдвэр гаргах түвшний оролцоог нэмэгдүүлэх, намын гишүүнчлэл, улс төрийн үзэл баримтлалаар ялгаварлан гадуурхах, давуу байдал бий болгох нөхцөлийг хязгаарлах;

2) Улс төрийн намын санхүүжилтийг шийдэх зохистой хувилбарыг дэвшүүлэх, улс төрийн намын санхүүжилтэд тавих хяналтыг сайжруулах зорилт багтана.

**ГУРАВ. АСУУДЛЫГ ЗОХИЦУУЛАХ ХУВИЛБАРУУД, ТЭДГЭЭРИЙН ЭРЭГ, СӨРӨГ ТАЛЫН ХАРЬЦУУЛАЛТ**

Улс төрийн гишүүнчлэл болон санхүүжилтэд холбогдох асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор зохицуулалтын түвшний хувилбар бүрийг “зорилгод хүрэх байдал” болон “зардал, үр өгөөжийн харьцаа” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлэв. Үнэлгээг Хүснэгт 3-аас үзнэ үү.

*Хүснэгт 3*

| | Хувилбар | Зорилгод хүрэх байдал | Зардал, үр өгөөжийн харьцаа | Үр дүн |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Тэг хувилбар буюу шинээр зохицуулалт хийхээс татгалзах | Өнөөгийн тулгамдаж буй бэрхшээл хэвээр үргэлжлэх бөгөөд зорилгод хүрэх боломжгүй. | Нэмэлт зардал гарахгүй бөгөөд тулгамдсан асуудал хэвээр үргэлжилнэ. | Үр дүн сөрөг. |
| 2 | Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр ухуулга, сурталчилгаа хийх | Намын гишүүд болон дэмжигчдийн улс төрийн идэвхи сэргэх, шийдвэр гаргах түвшинд оролцоо нэмэгдэх, намын удирдлага болон эрх бүхий этгээдэд тавих шаардлага нэмэгдэх давуу талтай. Зорилгоо биелүүлэхэд бага хэмжээгээр нөлөөлөх боломжтой. Харин тулгамдаж буй бэрхшээлийг бүрэн шийдвэрлэх боломжгүй. | Зардал ихээхэн хэмжээнд шаардагдах бөгөөд сурталчилгааг тогтмол явуулах хэрэгтэй. Асуудлыг үүсгэх гол шалтгааныг арилгаж, сөрөг үр дагаврыг бууруулж чадахгүй. | Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй. |

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.jri.gov.mn

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 3 | Зах зээлийн эдийн засгийн хэрэгслүүдийг ашиглан төрөөс зохицуулалт хийх | Улс төрийн намын гишүүнчлэл болон санхүүжилтэд тулгамдсан асуудалд энэ хувилбарыг ашиглан зохицуулалт хийхэд тохиромжгүй байна. УТНтХ-аар намын санхүүжилт олгох хэлбэрүүдийг тодорхойлон хязгаарлалт тогтоосон тул чөлөөтэйгөөр санхүүжилт төвлөрүүлэхэд бэрхшээлтэй. | Асуудлыг үүсгэж байгаа гол шалтгааныг арилгахад нөлөөлөхгүй бөгөөд сөрөг үр дагаврыг бууруулж чадахгүй. | Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй. |
| 4 | Төрөөс санхүүгийн интервенц хийх | Төрөөс санхүүгийн интервенц хийх аргаар асуудлыг шийдвэрлэх зорилгыг биелүүлэх боломжгүй. | Төрөөс санхүүгийн интервенц хийх аргаар асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй. | Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй. |
| 5 | Төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлээр тодорхой чиг үүргийг гүйцэтгүүлэх | Намын гишүүд, дэмжигчдийн шийдвэр гаргах түвшний оролцоог нэмэгдүүлэх, улс төрийн үзэл баримтлалаар ялгаварлан гадуурхах явдалтай тэмцэхэд төрийн бус байгууллагын оролцоо чухал ач холбогдолтой. | Иргэний нийгмийн оролцоог дэмжихэд зохих хэмжээний зардал гарах боловч үр ашиг хангалттай бус байна. | Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй. |
| 6 | Захиргааны шийдвэр гаргах | Намын гишүүнчлэл болон санхүүжилтийн асуудлаар намын дүрэмд өөрчлөлт оруулах замаар зохих хэмжээнд шийдвэрлэх боломжтой. Гэвч суурь харилцааг тусгайлсан хуулиар зохицуулсан тул төлөвлөсөн үр дүнд хүрэхгүй. | Намын дүрмээр шийдвэрлэх асуудлын хүрээнд хамаарах тул өндөр зардал гарахгүй. | Зарим үр дүн гарах боловч зорилгодоо хүрч чадахгүй. |
| 7 | Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах | Улс төрийн намын хатуу гишүүнчлэлээс татгалзах, намын гишүүнчлэлийг нэмэгдүүлэхээс илүүтэйгээр дэмжигчдэд чиглэсэн бодлогыг дэмжих, намын санхүүжилтийг шийдвэрлэх, түүнд тавих хяналтыг сайжруулах зэрэг зорилгыг биелүүлэхдээ хууль батлах замаар хэрэгжүүлэх нь хамгийн оновчтой, ач холбогдолтой хувилбар болно. | Хоёрдугаар бүлгийн 1-д заасан намын гишүүнчлэлтэй холбогдох зорилгыг хууль батлах замаар биелүүлэхэд бага хэмжээний зардал гарахаар байна. Мөн энэ зохицуулалтын үр дүнд нийгэмд өгөх үр өгөөж сайн байна.<br><br>Хоёрдугаар бүлгийн 2-т заасан намын санхүүжилттэй холбогдох зорилгыг хэрэгжүүлэх хүрээнд төрөөс улс төрийн намыг санхүүжүүлэх тохиолдолд зардал их шаардагдах боловч үр өгөөж сайн байх боломжтой. | Зорилгодоо хүрэх боломжтой тул үр дүнтэй. |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

Хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах аргачлалын 5.4.4-д “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу хийсэн үнэлгээний дүнд тухайн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай гэсэн зөвлөмж гарсан бол хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг эхлүүлэхээр заасан байдаг. “Улс төрийн намын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”-ний тайланд улс төрийн намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг “бүрдүүлэх”, “зарцуулах”, “тайлагнах”, “мэдээлэх”-тэй холбоотой харилцааг хуулиар нарийвчлан зохицуулж, шаардлагатай гэж үзвэл хяналтын чиг үүргийг хөндлөнгийн субъектээр хэрэгжүүлэх нь зүйтэй зэрэг дүгнэлт, зөвлөмж[16] гарсан. Түүнчлэн аргачлалын 5.4.4-т “асуудалд дүн шинжилгээ хийж, зохицуулалтын хувилбаруудыг сонгож тандан судлах явцад тухайн асуудлыг зөвхөн хууль гаргах замаар шийдвэрлэх дүгнэлт гарсан бол хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах хувилбарыг шууд сонгоно” гэж заасныг үндэслэн УТНтХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл боловсруулах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Аргачлалын 5.5-д хэрэв хуулийн төсөл боловсруулах нь зүйтэй гэж дүгнэсэн бол хууль тогтоомжийн төслийн бүтэц, агуулга, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, шинээр боловсруулах шаардлагатай хууль тогтоомжийг ерөнхий байдлаар томьёолж бичихээр заасны дагуу хуулийн төсөлд тусгагдвал зохих зарим зохицуулалтыг тодорхойлов.

УТНтХ-ийн хэрэгжилтэд тулгамдсан асуудлыг ерөнхийд нь авч үзвэл (1) улс төрийн намын гишүүнчлэл; (2) улс төрийн намын санхүүжилттэй холбогдох зохицуулалтад анхаарал хандуулах нь зүйтэй байна.

Улс төрийн намд гишүүнээр элсэх нь улс төрийн оролцооны хамгийн идэвхтэй, тогтвортой хэлбэр бөгөөд иргэдийн улс төрийн сонирхлыг илэрхийлэх, нэгтгэх, хэрэгжүүлэх өвөрмөц үүрэгтэй улс төрийн институци юм[17]. 2012 онд Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын дэргэд байгуулагдсан ажлын хэсгийн боловсруулсан “Улс төрийн намын ба улс төрийн санхүүжилтийн үзэл баримтлал”-ын төсөлд намын бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах төвшин дэх намын гишүүдийн оролцоо, эрх үүрэг хязгаарлагдмал байгааг онцлон дурдсан байна. Намын хатуу гишүүнчлэлийн эерэг болон сөрөг талаас дурдвал, нийгмийн дээд болон доод давхаргатай харьцуулахад, улс төрийг хамгийн их сонирхдог, улс төрийн үйл ажиллагаанд татагдан оролцдог дунд давхарга буюу сонгогчдын хамгийн олон тоотой хэсгийн дэмжлэгийг авах боломжтой байдаг. Харин сул тал нь олон гишүүнтэй байснаар гишүүдийн идэвх өндөр байж чаддаггүй бөгөөд харин ч тодорхой хувь нэмэр оруулахгүйгээр ашиг тус хүртэх сонирхол давамгайлж эхэлдэг.[18] Түүгээр зогсохгүй намын гишүүнчлэлээр ялгаварлан гадуурхах, давуу тал олгох болон нүсэр бүтцээс шалтгаалсан хүнд суртал ихэсэх байдал бий болно.

Улс төрийн намыг бүрдүүлэгч үндсэн шинжид гишүүнчлэл зайлшгүй багтах тул гишүүнчлэлийг бүхэлд нь үгүйсгэх боломжгүй. Харин намын удирдлага, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг нийт гишүүд болон дэмжигчдийн оролцоонд суурилах нь үр ашигтай зохицуулалт юм.

Улс төрийн намыг санхүүжүүлэх олон хэлбэр байгаагаас төрөөс санхүүжүүлэх хэлбэрийг дэлхийн олон орон хэрэгжүүлж байна.

Улс төрийн намыг төрөөс санхүүжүүлснээр санхүүгийн нөөц бололцооноос

---

[16] Улс төрийн намуудын санхүүжилт, гишүүнчлэл, орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намын оролцоог боловсронгуй болгох. НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөр. УБ.,2014. 55 дахь тал.

[17] Улс төрийн намын гишүүнчлэлийн асуудал. УИХ-ын Тамгын газрын Судалгааны төв. УБ.,2011. 252 дахь тал

[18] Улс төрийн намуудын санхүүжилт, гишүүнчлэл, орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намын оролцоог боловсронгуй болгох. НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөр. УБ.,2014. 55 дахь тал.

үл хамааран иргэдийн үзэл бодлыг илэрхийлэх, адил тэгш өрсөлдөх боломжийг намуудад олгодог. Доктор Б.Эрдэнэдалай “Улс төрийн намуудад олгож буй санхүүжилт: Монгол Улсын жишээн дээр” бүтээлдээ “Төрийн санхүүжилт нь хувийн санхүүжилтийн нөлөөг бууруулахаас гадна хяналттай, хязгаартай, зохицуулалттай байдгаараа улс төрийн авлигыг хязгаарлах, хориглох чухал нөхцөл болдог. Тухайлбал, эдийн засгийн үр ашиггүй байдал, төсвийн алдагдал, тооцоо төлөвлөгөөгүй зарцуулалтыг багасгах, хүн амын амьжиргааны түвшинг дээшлүүлэх, ядуурал, ажилгүйдлийг нааштай шийдвэрлэхэд тодорхой нөлөө үзүүлэх боломжтой болно. Мөн ардчиллыг бэхжүүлэх, намуудын дотоод ардчиллыг бий болгох, зохион байгуулалтын оновчтой бүтэц бүрдүүлэх, үйл ажиллагаагаа олон нийтэд нээлттэй, ил тод явуулдаг, сонгогчдын төлөө ажилладаг намыг төлөвшүүлэхэд эерэгээр нөлөөлнө”[19] хэмээн тэмдэглэсэн.

Улс төрийн намын гишүүнчлэл болон санхүүжилтэд холбогдох асуудлыг шийдвэрлэх хүрээнд дараах зохицуулалтын хувилбарыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

- Улс төрийн намын хатуу гишүүнчлэлээс татгалзах;
- Улс төрийн намыг төрөөс санхүүжүүлэх боломжийг нэмэгдүүлэх;
- Сонгуулийн ерөнхий хорооны дэргэд намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, ил тод байдлыг дэмжих зорилгоор улсын төсвөөс олгосон хөрөнгө, хандивын орлогыг төвлөрүүлэх чиг үүрэг бүхий сан байгуулах;
- Санхүүгийн тайлангаа эрх бүхий байгууллагад хугацаандаа өгөөгүй, ил тод байдлыг хангаагүй зөрчил гаргасан тохиолдолд дараагийн санхүүжилтэд хязгаарлалт тогтоох замаар хариуцлага тооцдог болох;
- Намын дотоодын аливаа сонгуульт албан тушаалд болон бүх шатны сонгуульд нэр дэвшихийн тулд намд хандив өгөх явдлыг хориглох зэрэг хувилбар багтана.

## ДӨРӨВ. ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХУВИЛБАРУУДЫН ҮР НӨЛӨӨНИЙ ХАРЬЦУУЛАЛТ

Дэвшүүлсэн зохицуулалтын хувилбаруудын эерэг болон сөрөг талыг “Зорилгод хүрэх байдал”, “Зардал, үр өгөөжийн харьцаа” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд харьцуулав.

*Хүснэгт 4*

| № | Зохицуулалтын хувилбар | Зорилгод хүрэх байдал | Зардал, үр өгөөжийн харьцаа |
|---|---|---|---|
| 1 | Улс төрийн намын хатуу гишүүнчлэлээс татгалзах | Улс төрийн намын хатуу гишүүнчлэлгүй байснаар иргэдийн дунд намаар талцан хуваагдах, намын харьяаллаар албан тушаалд томилох үйл явц, хүмүүсийн дунд намыг ашиг хонжооны хэрэгсэл гэж үзэх явдал тодорхой хэмжээгээр багасах боломжтой. Олон тооны гишүүд идэвхгүй удаан явах нь аажимдаа сонгуулийн идэвх буурах шалтгаан болдог.[19] Намын хатуу гишүүнчлэлтэй тогтолцоо нь уян хатан бус, хүнд суртал бий болоход хялбар байдаг тул хатуу гишүүнчлэлээс зайлсхийх нь зохимжтой байна. | Өнөөгийн улс төрийн намуудын хатуу гишүүнчлэл сөрөг үр дагавар ихтэй байна. Нийгмийг талцуулах, улс төржилт газар авах, байнгын санхүүжилтийг шаардах, чөлөөт сэтгэлгээг боомилох, уян хатан бус зэрэг сөрөг үзэгдлийг бий болгож байна.[20] Намуудын хувьд хатуу гишүүнчлэлээс татгалзсанаар гишүүний татварын орлогын хэмжээ буурах магадлалтай. Нийгэмд үзүүлэх үр өгөөж сайн байна. |

[19] Улс төрийн намыг төрөөс санхүүжүүлэх нь. Ж.Төртогтох, Б.Эрдэнэдалай нар. УБ.,2015. 6 дахь тал.

[20] Улс төрийн намуудын санхүүжилт, гишүүнчлэл, орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намын оролцоог боловсронгуй болгох нь. НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөр. УБ.,2014. 54 дэх тал.

[21] Доктор Д.Болд-Эрдэнэтэй хийсэн ярилцлагын тэмдэглэл. file:///C:/Users/Gonchigsumlaa/Downloads/2%20(5).pdf. Сүүлд үзсэн: 2018.02.09.

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2 | Намын гишүүнчлэл, улс төрийн үзлээр ялгаварлан гадуурхалтыг зогсоох зарчмыг тусгах | Хатуу гишүүнчлэлтэй намын тогтолцоонд намууд гишүүнчлэлийн хойноос хөөцөлдөх сонирхол их байна. Улмаар нийгэмд намын харьяаллаар талцах үзэгдэл ихээхэн дэлгэрдэг. Ялангуяа Монгол Улсын хувьд иргэдийн улс төрийн идэвх өндөр, нийт хүн амын 21% намын гишүүнчлэлтэй байгаа тохиолдолд намаар болон нам бусаар ялгаварлан гадуурхах | Энэхүү хувилбар нь зарчмын шинжтэй зохицуулалт тул хэрэгжүүлэх явцад илүү нарийвчлсан хувилбар гарах боломжтой. Иймд зардал, үр өгөөжийг тодорхойлоход бэрхшээлтэй байна. |
| 3 | Улс төрийн намыг төрөөс санхүүжүүлэх боломжийг нэмэгдүүлэх | Намууд санхүүгийн хувьд харилцан адилгүй нөөцтэй байдаг. Олон жил үйл ажиллагаа явуулсан нам санхүүгийн нөөц сайн байдаг бол шинээр байгуулагдсан намууд томоохон намуудтай өрсөлдөх санхүүгийн чадавхи сул байдаг. Иймд тэдгээр ялгааг арилгах замаар тэгш өрсөлдөх боломжийг олгоно.<br>Улс төрийн намд цөөн этгээдээс томоохон санхүүжилт хийх нь сонгуулийн дараа улс төрийн шийдвэрт нөлөөлөх, өөрт ашигтай давуу байдлыг бий болгохоор нөлөөлөх явдал гарахаас урьдчилан сэргийлэх эерэг талтай. | Улс төрийн намд төрийн санхүүжилтийг ижил олгох эсэхэд анхааралтай хандах хэрэгтэй. Учир нь Улсын дээд шүүхэд бүртгэлтэй 27 намаас улс төрийн идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг, нийгмийн зохих хэсгийн төлөөлөл болсон, өөрийн гэсэн гишүүн, дэмжигчтэй нам цөөн байдгийг өмнө дурдсан. Иймд намуудад санхүүжилт олгохдоо тодорхой шалгуур тавих нь зүйтэй.<br>Улс төрийн нам төрөөс санхүүжилт авах тохиолдолд эрх баригч намын зүгээс бусад намын санхүүжилтэд хяналт тавих, хязгаарлалт хийхийг оролдох, өөрийн намд шалгуур багатайгаар санхүүжилт олгох зэрэг хандлагууд ажиглагддаг. |
| 4 | Сонгуулийн ерөнхий хорооны дэргэд намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, ил тод байдлыг дэмжих зорилгоор улсын төсвөөс олгосон хөрөнгө, хандивын орлогийг төвлөрүүлэх чиг үүрэг бүхий сан байгуулах | Улс төрийн намын үйл ажиллагааг хуульд нийцүүлэн явуулах, нийгэмд шударга ёсыг баримтлахад хамгийн үр дүнтэй арга зам бол санхүүгийн хяналтыг сайжруулах явдал юм. Улс төрийн нам нь санхүүгийн үйл ажиллагаандаа аудит хийлгэсэн байх[21] бөгөөд сонгуулийн зардлын тайлангаа санал хураалт явагдсан өдрөөс хойш 45 хоногт багтаан сонгуулийн төв байгууллагад хүргүүлэхээр заасан байдаг. [22]<br>2018 оны байдлаар, энэ зохицуулалт тун хангалтгүй хэрэгжиж байгаа бөгөөд намууд санхүүгийн үйл ажиллагаандаа аудит хийлгэдэг нь тодорхойгүй ба сонгуулийн зардлын тайлангаа Сонгуулийн ерөнхий хороонд ирүүлдэггүй байна.[23] Энэ нь намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг сулруулдаг. Иймд хяналтыг сайжруулах үүднээс Сонгуулийн ерөнхий хорооны дэргэд тусгайлсан сан байгуулах нь зорилгоо биелүүлэхэд нийцэж байна. | Сангийн үйл ажиллагааг явуулахад тодорхой хэмжээний зардал гарах боловч үр өгөөж харьцангуй давуу байна. |

Хууль зүйн яамны Хууль зүйн судалгаа, хөгжлийн төв www.legalresearch.mn

| | | | |
|---|---|---|---|
| 5 | Санхүүгийн тайлангаа эрх бүхийбайгууллагад хугацаандаа өгөөгүй, ил тод байдлыг хангаагүй зөрчил гаргасан тохиолдолд дараагийн санхүүжилтэд хязгаарлалт тогтоох замаар хариуцлага тооцдог болох | Улс төрийн намууд санхүүгийн тайлангаа зохих байгууллагад хүргүүлэх ажил хангалтгүй байгааг дээр дурдсан. Учир нь УТНтХ, Зөрчлийн тухай хууль, Эрүүгийн хуульд энэ төрлийн зөрчилд хариуцлага оногдуулах зохицуулалт байхгүй байна. Иймд санхүүгийн тайлангаа өгөөгүй, хоцроосон, ил тод байлгахаас зайлсхийсэн зэрэг үйлдлүүдэд хариуцлага оногдуулах, ингэхдээ зөрчлийн шинж байдлаас хамааран санхүүжилтэд нь хязгаарлалт тавих нь зүйтэй байна. | Өмнө дурдсан хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар шийдвэрлэх боломжтой. Хариуцлага оногдуулахтай холбогдон шууд зардал бий болохгүй боловч шууд бусаар бага хэмжээний зардал гарч болно. Хувилбарын нийгэмд үзүүлэх үр өгөөж сайн байна. |
| 6 | Намын дотоодын аливаа сонгуульт албан тушаал болон бүх шатны сонгуульд нэр дэвшихийн тулд намд хандив өгөх явдлыг хориглох | Намын гишүүн намын дотоодын аливаа сонгуульд нэр дэвшихдээ их хэмжээний хандив өгч байгаа нь тухайн албан тушаалыг мөнгөтэй хамаарал бүхий болоход нөлөөлж, намын гишүүдийн нэр дэвших эрхийг хязгаарлахад хүргэдэг. Иймд тус хандивыг хориглох нь зорилгодоо хүрэх байдлыг нэмэгдүүлж байна. | Хандивын хэлбэрийг хориглосонтой холбогдон зардал гарахгүй бөгөөд үр өгөөж өндөр байна. |

**ТАВ. ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХУВИЛБАРУУДЫН ҮР НӨЛӨӨГ ТАНДАН СУДЛАХ**

Аргачлалын 6 дахь хэсэгт заасны дагуу сонгон авсан зохицуулалтын хувилбар бүрийн үр нөлөөг дараах шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлсэн болно.

1.1. Хүний эрхэд үзүүлэх үр нөлөө

Дэвшүүлсэн зохицуулалтын хувилбаруудыг ерөнхийд нь дүгнэвэл, намын хатуу гишүүнчлэлийг өөрчлөх, намын нийт гишүүдийн оролцоог дэмжих, намаар эвлэлдэн нэгдэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, ялгаварлан гадуурхалтад өртөхгүй байх эрхийн хэрэгжилтэд үр дүн гарч болохоор байна. Мөн улс төрийн намын санхүүжилтэд тавих хяналтыг сайжруулснаар хууль дээдлэх зарчим бодитой хэрэгжих байдлыг нэмэгдүүлнэ.

1.2. Эдийн засагт үзүүлэх үр нөлөө

Зохицуулалтын хувилбарууд нь дотоод болон гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаа, тэдгээрийн чөлөөт өрсөлдөөнд нөлөөлөхөөргүй байна. Аж ахуйн нэгжийн захиргааны зардал нэмэгдэх зэрэг нэмэлт зардал үүсэхгүй. Харин намыг санхүүжүүлэхэд шаардагдах зардал, Сонгуулийн Ерөнхий хорооны дэргэд байгуулах тусгай сангийн үйл ажиллагаатай холбогдох зардлыг улсын төсвөөс гаргана.

1.3. Нийгэмд үзүүлэх үр нөлөө

Нийгэмд ямар нэгэн сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй. Харин иргэдийн улс төрийн идэвх нэмэгдэх эерэг нөлөөтэй.

1.4. Байгаль орчинд үзүүлэх үр нөлөө

Байгаль орчинд ямар нэгэн шууд болон шууд бус сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.

Жич: Хүний эрх, эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчинд үзүүлэх үр нөлөөг шалгуур асуултын дагуу тандан судалсан байдлыг *1, 2, 3, 4* дүгээр Хавсралтаас үзнэ үү.

**ЗУРГАА. ГАДААД ОРУУДЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХАРЬЦУУЛАЛТ**

Улс төрийн намуудыг санхүүжилтийн тэгш боломжоор хангаснаар тэдгээрийн байр суурь, өрсөлдөөний тэгш байдлыг бий болгодог төдийгүй сонгуулийн

дараа харилцан хяналттай ажиллахад чухал нөлөөтэй. Намын санхүүжилтийн зохицуулалтууд засаглах үйл явц, сонгуулийн үйл явц, нэр дэвшүүлэх процесс, телевиз, радиогийн цагийг ашиглах бодлого, үйл ажиллагаагаа сурталчлах зэрэг олон үйл ажиллагааны төрлүүдийг хамардаг.[22] Судалгааны энэ хэсэгт, улс төрийн намын институт бүрэн төлөвшсөн хөгжингүй орнуудын төлөөлөл ХБНГУ-ын болон эрх зүйн тогтолцоо ойролцоо посткоммунист орнуудын улс төрийн намын санхүүжилтийн талаарх зохицуулалтыг судлав.

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын улс төрийн намын санхүүжилтийн зохицуулалт

Тус улсад 1958 оноос хойш улс төрийн намуудыг төрөөс санхүүжүүлж эхэлсэн. 1967 онд батлагдсан ХБНГУ-ын Улс төрийн намын тухай хуулиар намын дотоод зохион байгуулалт, намууд сонгуульд өөрийн төлөөлөгчдийн нэрийг дэвшүүлэх, улс төрийн намыг улсаас санхүүжүүлэх талаар нарийвчлан зохицуулсан байна. Германд төрөөс улс төрийн намуудад санхүүжилт өгөхөөс гадна намын санхүүжилтийн үлдсэн хэсэг болох 60 орчим хувийг намын гишүүд, дэмжигчдийн бага хэмжээний хандиваас бүрдүүлдэг байна.[23]

Өнөөгийн байдлаар Германы улс төрийн намууд жилдээ нийт 133 сая еврогийн санхүүжилт төрөөс авч байгаа юм. Германы Улс төрийн намын тухай хуулийн 18.4-д зааснаар Европарламент болон Бундестагийн сонгуульд тухайн нам 0.5 хувиас доошгүй санал авсан, эсвэл Ландтагийн сонгуульд нийт сонгогчдын 1%-иас доошгүй санал авсан бол төрөөс санхүүжилт авах эрхтэй болдог. Тухайн намд өгсөн 4 сая хүртэлх санал бүрт 0.85 евро, 4 саяас илүү гарсан санал бүрт 0.7 евро авдаг байна. Мөн үүнээс гадна гишүүнчлэлийн татвар, хандиваас олсон нэг евро бүрт 0.38 еврогийн “дүйцүүлэх санхүүжилт” авах бөгөөд ингэхдээ нэг хүний 3300 еврогоос дээшгүй хандивыг тооцох юм. Энэхүү дүйцүүлэх санхүүжилт нь улс төрийн намуудыг бизнесийн бүлэглэл, цөөхөн том санхүүжүүлэгчийн нөлөөнөөс хамгаалах зорилготой. Германы Улс төрийн намын тухай хуулийн 18.5-д зааснаар “Төрийн санхүүжилт нь тухайн намын гишүүнчлэлийн татвар, хандив, бусад орлогын нэг жилийн дүнгээс хэтэрч болохгүй” юм.[24]

Посткоммунист орнууд дахь улс төрийн намын санхүүжилтийн зохицуулалт

Улс төрийн болон эдийн засгийн шилжилтийг нэгэн зэрэг хийж байгаа Төв ба Зүүн Европ, хуучин ЗХУ-ын харьяалалд байсан улсуудын хувьд улс төрийн намын төлөвшлийг дэмжихийн тулд төрийн санхүүжилтийг түлхүү хэрэг лэдэг тул хяналт зохицуулалт мөн адил хатуу чанд байдаг.

Улс төрийн намын санхүүжүүлэх олон хэлбэр байгаагаас төрөөс санхүүжүүлэх хэлбэрийг дэлхийн олон орон хэрэгжүүлдэг тухай өмнө дурдсан.

Төв ба Зүүн Европын 17 улсыг харьцуулсан судалгааны дүнгээс үзэхэд Латвиас бусад бүх улсад төрөөс улс төрийн намд санхүүжилт олгодог байна.[25]

Үүнийг Хүснэгт 5-д дэлгэрэнгүй үзүүлэв.

Хүснэгтээс үзэхэд Төв ба Зүүн Европын ихэнх улсад хувь хүн, компанийн зүгээс улс төрийн намд өгөх хандивт хязгаар тогтоодог байна.

---

[22] Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага. УБ., Монгол Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо, НҮБ-ын хөгжлийн агентлаг. УБ.,2012 он, 8 дахь тал.

[23] Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага. УБ., Монгол Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо, НҮБ-ын хөгжлийн агентлаг. УБ.,2012 он, 8 дахь тал.

[24] Мөн тэнд, 25 дахь тал.

[25] Улс төрийн намуудын санхүүжилт, гишүүнчлэл, орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намын оролцоог боловсронгуй болгох нь. НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөр. УБ.,2014. 29 дэх тал.

*Хүснэгт 5*

| Улс | Төрийн санхүүжилт | | | Зохицуулалт | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Төрийн санхүүжилт | Татварын хөнгөлөлт | Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг | Санхүүжилтээ ил болгодог эсэх | Хандивт хязгаар тогтоодог эсэх | Зарцуулалтад хязгаар | Гадаадын санхүүжилтийг хориглодог эсэх | Төлберт ХМХ-ийг хориглодог эсэх |
| Албани | + | - | + | + | - | - | Хэсэгчлэн хязгаарладаг | - |
| Армени | + | - | + | + | + | + | ХХ | + |
| Босни Герцеговин | + | + | + | + | + | + | - | - |
| Болгар | + | - | + | + | + | + | + | + |
| Чех | + | - | + | + | + | - | ХХ | - |
| Эстони | + | - | + | + | - | - | ХХ | - |
| Гүрж | + | - | + | + | - | ХХ | ХХ | - |
| Хорват | - | - | + | + | + | - | - | - |
| Унгар | + | + | + | + | + | + | ХХ | - |
| Литва | + | - | + | + | ХХ | + | ХХ | - |
| Латви | - | - | + | + | + | - | + | - |
| Македони | + | + | + | + | + | + | + | - |
| Монтенегро | + | + | + | + | + | + | + | + |
| Польш | + | - | + | + | - | + | + | - |
| Румын | + | - | + | + | + | - | ХХ | - |
| Серби | + | - | + | + | + | + | + | + |
| Словак | + | - | + | + | - | ХХ | + | + |
| Словени | + | - | + | + | + | + | + | + |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭНГ
www.nli.gov.mn

## ДОЛОО. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

2005 онд батлагдсан Улс төрийн намын тухай хууль улс төрийн нам байгуулах, үйл ажиллагааг нь зогсоох, тараах, улсын бүртгэлд бүртгэх, намын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тогтоож, үүнтэй холбогдон үүсэх харилцааг зохицуулж ирсэн. Гэвч хуулийн хэрэгжилтийн явцад улс төрийн намын гишүүнчлэл болон санхүүжилттэй холбоотой асуудал тулгамдаж байгаа талаар Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн гүйцэтгэсэн “Улс төрийн намын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”-ний тайланд дүгнэж, уг хуулийг боловсронгуй болгох чиглэлээр зөвлөмжилсөн байна. Үүнийг үндэслэн, хуулийн төсөл боловсруулах ажилд дэмжлэг үзүүлэх хүрээнд, Улс төрийн намын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судаллаа.

Судалгаагаар, дээр дурдсан тулгамдсан асуудлын зохицуулалтын хувилбаруудыг харьцуулж үзсэний дүнд хамгийн оновчтой шийдвэрлэх хувилбар бол шинээр хуулийн төсөл боловсруулах явдал мөн хэмээн дүгнэж, дараах зарчмын шинжтэй асуудлыг анхаарах шаардлагатай байна. Үүнд:

- Намын гишүүнчлэлээр ялгаварлан гадуурхах, намын харьяаллаар талцах байдлыг зогсоох;
- Намын нийт гишүүд, дэмжигчдийн шийдвэр гаргах оролцоог нэмэгдүүлэх;
- Улс төрийн намын санхүүжилтэд тавих хяналтыг сайжруулах;
- Цөөн этгээдээс хандив авах бус, олон этгээдээс бага хандив төвлөрүүлэх байдлаар хараат бус байдлыг бэхжүүлэх;
- Хандивлагч этгээдийн ашиг сонирхлын зөрчлөөс улс төрийн намыг ангид байлгах.

Дээр дурдсан асуудлыг шийдвэрлэх дараах бодлогын хувилбаруудыг хуулийн төсөлд тусгах нь ач холбогдолтой гэж үзлээ. Үүнд:

- Улс төрийн намын хатуу гишүүнчлэл бүхий зохицуулалтаас татгалзах, дэмжигч гишүүдийн оролцоонд суурилах;
- Улс төрийн намыг төрөөс санхүүжүүлэх боломжийг нэмэгдүүлэх;
- Сонгуулийн ерөнхий хорооны дэргэд улс төрийн намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, ил тод байдлыг дэмжих зорилгоор улсын төсвөөс олгосон хөрөнгө болон хандивын орлогийг төвлөрүүлэх чиг үүрэг бүхий сан байгуулах;
- Улс төрийн нам санхүүгийн үйл ажиллагааны тайлангаа эрх бүхий байгууллагад хугацаандаа өгөөгүй, ил тод байдлыг хангаагүй зөрчил гаргасан тохиолдолд дараагийн санхүүжилтэд хязгаарлалт тогтоох замаар хариуцлага тооцдог байх;
- Улс төрийн намын дотоодын аливаа сонгуульт албан тушаал болон бусад бүх шатны сонгуульд нэр дэвшихийн тулд намд мөнгө хандивлах явдлыг хориглох хувилбар багтана.

**Хууль**

**ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ**

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992
2. Улс төрийн намуудын тухай хууль, 1990
3. Улс төрийн намын тухай хууль, 2005
4. Сонгуулийн тухай хууль, 2015 Бодлогын баримт бичиг

**Бодлогын баримт бичиг**

1. Улс төрийн намын ба улс төрийн санхүүжилтийн үзэл баримтлал, 2012
2. Улс төрийн үйл ажиллагааны санхүүжилтийн тухай, 2012
3. Улс төрийн намын ба улс төрийн санхүүжилтийн үзэл баримтлал, 2012

**Судалгааны бүтээл**

1. Гадаадын зарим орны улс төрийн намын тухай хууль дахь санхүүжилттэй холбоотой асуудлаархи харьцуулсан судалгаа. УИХ-ын Тамгын газрын Судалгааны төв. Бодлогын судалгаа, шинжилгээ. Судалгааны эмхэтгэл VIII. УБ.,2011 он.
2. Улс төрийн намын гишүүнчлэлийн асуудал. УИХ-ын Тамгын газрын Судалгааны төв. Бодлогын судалгаа, шинжилгээ. Судалгааны эмхэтгэл VIII. УБ.,2011 он.
3. Б.Чимид. Төр, нам эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал. УБ.,2008.
4. Б.Чимид. Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр. УБ.,2006.
5. Ж.Төртогтох, Б.Эрдэнэдалай. Улс төрийн намыг төрөөс санхүүжүүлэх нь. УБ.,2015.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

6. С.Мөнхбат.Монголын улс төрийн намын бүтэц, зохион байгуулалтын шинжилгээ. УБ.,2015.

7. Улс төрийн намуудын санхүүжилт, гишүүнчлэл, орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намын оролцоог боловсронгуй болгох нь. НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөр. УБ.,2014.

Хавсралт 1

## ХҮНИЙ ЭРХЭД ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

| **Үзүүлэх үр нөлөө** | **Холбогдох асуулт** | Намын хатуу гишүүнчлэ лээс татгалзах | Намаар ялгаварлан гадуурха лтыг зогсоох зарчмыг тусгах | Улс төрийн намыг төрөөс санхүүжүүлэх хэмжээг нэмэгдүүлэх | Сонгуулийн ерөнхий хорооны дэргэд тусгай сан байгуулах | Санхүүгийн тайлангийн хуулцаа хэтрүүлсэн, нийтэд мэдээлээгүй бол хариуцлага хүлээлгэх | Намын дотоодын сонгуульд нэр дэвшихэд хандив егөхийг хориглох | **Тайлбар** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | **Хариулт** | | | | | | |
| 1. Хүний эрхийн суурь зарчмуудад нийцэж буй эсэх | **1.1. Ялгаварлан гадуурхахгүй ба тэгш байх** | | | | | | | |
| | 1.1.1.Ялгаварлан гадуурхахыг хориглох эсэх | **Тийм** | | | | Үгүй | | Ялгаварлан гадуурхалтыг хориглож буй зохицуулалт агуулсан. |
| | 1.1.2.Ялгаварлан гадуурхсан буюу аль нэг бүлэгт давуу байдал үүсгэх эсэх | **Тийм** | | | | **Үгүй** | | Улс төрийн намуудыг тэгш, шударга өрсөлдөх боломжийг хангахад чиглэсэн. |
| | 1.1.3.Энэ нь тодорхой бүлгийн эмзэг байдлыг дээрдүүлэхийн тулд авч буй түр тусгай арга хэмжээ мөн бол олон улсын болон үндэсний хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцэж буй эсэх | Тийм | | | | **Үгүй** | | Тусгайлан эмзэг бүлгийн иргэдэд чиглэгдээгүй бөгөөд олон улсын болон үндэсний хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцсэн. |
| | **1.2. Оролцоог хангах** | | | | | | | |
| | 1.2.1.Зохицуулалтын хувилбарыг сонгохдоо оролцоог хангасан эсэх, ялангуяа эмзэг бүлэг, цөөнхийн оролцох боломжийг бүрдүүлсэн эсэх | **Тийм** | | | | Үгүй | | Намын анхан шатны нэгж дэх гишүүд, дэмжигчдийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн. |
| | 1.2.2.Ялангуяа зохицуулалтыг бий болгосноор эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй, эсхүл хөндөгдөж болзошгүй иргэдийг тодорхойлсон эсэх | **Тийм** | | | | Үгүй | | Иргэн, намын гишүүн, төрийн албан хаагч, бизнес эрхлэгчдийн эрх ашиг зохих хэмжээнд хөндөгдөж байгаа бөгөөд Хүснэгт 1-д тэдгээрт үзүүлэх үр нөлөөг тооцов. |
| | **1.3. Хууль дээдлэх зарчим ба сайн засаглал хариуцлага** | | | | | | | |

Хүүльзүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 1.3.1.Зохицуулалтыг бий болгосноор хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хангах, хамгаалах явцад ахиц дэвшил гарах эсэх | **Тийм** | Үгүй | Улс төрийн намыг гишүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, намын төлөвшлийг сайжруулахад ахиц гарна. |
| | 1.3.2.Зохицуулалтын хувилбар нь хүний эрхийн Монгол Улсын олон улсын гэрээ, НҮБын хүний эрхийн механизмаас тухайн асуудлаар өгсөн зөвлөмжид нийцэж байгаа эсэх | **Тийм** | Үгүй | Монгол Улсын олон улсын гэрээнд нийцсэн. |
| | 1.3.3.Хүний эрхийг зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагыг тусгах эсэх | **Тийм** | Үгүй | Санхүүгийн тайлангаа хугацаанд нь хүлээлгэн өгөөгүй улс төрийн намд хариуцлага тооцох саналыг дэвшүүлсэн. |
| 2. Хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт агуулсан эсэх | 2.1. Зохицуулалт нь хүний эрхийг хязгаарлах бол энэ нь хууль ёсны зорилгод нийцсэн эсэх | Тийм | **Үгүй** | Хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт агуулаагүй. |
| | 2.2. Хязгаарлалт тогтоох нь зайлшгүй эсэх | Тийм | **Үгүй** | Хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт агуулаагүй. |
| 3. Эрх агуулагч | 3.1. Зохицуулалтын хувилбарт хамаарах бүлгүүд буюу эрх агуулагчдыг тодорхойлсон эсэх | **Тийм** | Үгүй | Иргэн, намын гишүүн, төрийн албан хаагч, бизнес эрхлэгч нарыг тодорхойлсон |
| | 3.2. Эрх агуулагчдыг эмзэг байдлаар нь ялгаж тодорхойлсон эсэх | Тийм | **Үгүй** | Ялгаж тодорхойлсон зохицуулалт байхгүй. |
| | 3.3. Зохицуулалтын хувилбар нь энэхүү эмзэг бүлгийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзэж, тэдний эмзэг байдлыг дээрдүүлэхэд чиглэсэн эсэх | Тийм | **Үгүй** | Эмзэг бүлэгт чиглэсэн зохицуулалт байхгүй |
| | 3.4. Эрх агуулагчдын, ялангуяа эмзэг бүлгийн ялгаатай хэрэгцээг тооцсон мэдрэмжтэй зохицуулалтыг тусгах эсэх /хөгжлийн бэрхшээлтэй, үндэстний цөөнх, хэлний цөөнх, гагцхүү эдгээрээр хязгаарлахгүй/ | Тийм | **Үгүй** | Эмзэг бүлэгт чиглэсэн зохицуулалт байхгүй. |
| 4. Үүрэг хүлээгч | 4.1. Үүрэг хүлээгчдийг тодорхойлсон эсэх | **Тийм** | Үгүй | Сонгуулийн ерөнхий хороо болон улс төрийн намууд нэмэлт үүрэг хүлээнэ. |

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5. Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуульд нийцүүлсэн эсэх | 5.1. Жендэрийн үзэл баримтлалыг тусгасан эсэх | Тийм | **Үгүй** | Тулгамдсан асуудлын хүрээнд жендерт холбогдох хэсэг байхгүй тул зохицуулаагүй. |
| | 5.2.Эрэгтэй, эмэгтэй хүний тэгш эрх, тэгш боломж, тэгш хандлагын баталгааг бүрдүүлэх эсэх | **Тийм** | Үгүй | Тэгш боломжтой. |

*Хавсралт 2*

## ЭДИЙН ЗАСАГТ ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

| Үзүүлэх үр нөлөө | Холбогдох асуулт | Намын хатуу пишүүчлэ лээс татгалзах | Намаар ялгаварлан гадуурха лтыг зогсоох зарчмыг тусгах | Улс төрийн намыг төрөөс санхүүжүүлэх хэмжээг нэмэгдүүлэх | Сонгуулийн ерөнхий хорооны дэргэд тусгай сан байгуулах | Санхүүгийн тайлангийн хугацаа хэтрүүлсэн, нийтэд мэдээлээгүй бол хариуцлага хүлээлгэх | Намын дотоодын сонгуульд нэр дэвшихэд хандив өгөхийг хориглох | Тайлбар |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Хариулт | | | | | | |
| 1.Дэлхийн зах зээл дээр өрсөлдөх чадвар | 1.1.Дотоодын аж ахуйн нэгж болон гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж хоорондын өрсөлдөөнд нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 1.2.Хил дамнасан хөрөнгө оруулалтын шилжилт хөдөлгөөнд нөлөө үзүүлэх эсэх (эдийн засгийн байршил өөрчлөгдөхийг оролцуулан) | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 1.3.Дэлхийн зах зээл дээрх таагүй нөлөөллийг Монголын зах зээлд орж ирэхээс хамгаалахад нөлөөлж чадах эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Энэ чиглэлээр зохицуулалт агуулаагүй. |

Хуулийн үндэсний төв www.nli.gov.mn

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 2.Дотоодын зах зээлийн өрсөлдөх чадвар болон тогтвортой байдал | 2.1.Хэрэглэгчдийн шийдвэр гаргах боломжийг бууруулах эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 2.2.Хязгаарлагдмал өрсөлдөөний улмаас үнийн хөөрөгдлийг бий болгох эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 2.3.Зах зээлд шинээр орж ирж байгаа аж ахуйн нэгжид бэрхшээл, хүндрэл бий болгох эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 2.4.Зах зээлд шинээр монополийг бий болгох эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 3.Аж ахуйн нэгжийн үйлдвэрлэлийн болон захиргааны зардал | 3.1.Зохицуулалтын хувилбарыг хэрэгжүүлснээр аж ахуйн нэгжид шинээр зардал үүсэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 3.2.Санхүүжилтийн эх үүсвэр олж авахад нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 3.3.Зах зээлээс тодорхой бараа бүтээгдэхүүнийг худалдан авахад хүргэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 3.4.Бараа бүтээгдэхүүний борлуулалтад ямар нэг хязгаарлалт, эсхүл хориг тавих эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 3.5.Аж ахуйн нэгжийг үйл ажиллагаагаа зогсооход хүргэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 4.Мэдээлэх үүргийн улмаас үүсэж байгаа захиргааны зардлын ачаалал | 4.1.Хуулийн этгээдэд захиргааны шинж чанартай нэмэлт зардал (Тухайлбал, мэдээлэх, тайлан гаргах г.м) бий болгох эсэх | Тийм | Үгүй | Нэмэлт зардал үүсэхгүй. |

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5.Өмчлөх эрх | 5.1.Өмчлөх эрхийг (үл хөдлөх, хөдлөх эд хөрөнгө, эдийн бус баялаг зэргийг) хөндсөн зохицуулалт бий болох эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 5.2.Өмчлөх эрх олж авах, шилжүүлэх болон хэрэгжүүлэхэд хязгаарлалт бий болгох эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 5.3.Оюуны өмчийн (патент, барааны тэмдэг, зохиогчийн эрх зэрэг) эрхийг хөндсөн зохицуулалт бий болгох эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 6.Инноваци болон судалгаа шинжилгээ | 6.1.Судалгаа шинжилгээ, нээлт хийх, шинэ бүтээл гаргах асуудлыг дэмжих эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 6.2.Үйлдвэрлэлийн шинэ технологи болон шинэ бүтээгдэхүүн нэвтрүүлэх, дэлгэрүүлэхийг илүү хялбар болгох эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 7.Хэрэглэгч болон гэр бүлийн төсөв | 7.1.Хэрэглээний үнийн түвшинд нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 7.2.Хэрэглэгчдийн хувьд дотоодын зах зээлийг ашиглах боломж олгох эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 7.3.Хэрэглэгчдийн эрх ашигт нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 7.4.Хувь хүний/гэр бүлийн санхүүгийн байдалд (шууд буюу урт хугацааны туршид) нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 8.Тодорхой бүс нутаг, салбарууд | 8.1.Тодорхой бүс нутагт буюу тодорхой нэг чиглэлд ажлын байрыг шинээр бий болгох эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 8.2.Тодорхой бүс нутагт буюу тодорхой нэг чиглэлд ажлын байр багасгах чиглэлээр нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 8.3.Жижиг, дунд үйлдвэр, эсхүл аль нэг салбарт нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 9.Төрийн захиргааны байгууллага | 9.1.Улсын төсөвт нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Улсын төсөвт нөлөө үзүүлнэ. |
| | 9.2.Шинээр төрийн байгууллага байгуулах, эсхүл төрийн байгууллагад бүтцийн өөрчлөлт хийх шаардлага тавигдах эсэх | Тийм | Үгүй | Сонгуулийн ерөнхий хорооны дэргэд шинээр сан байгуулахтай холбоотой бүтцийн өөрчлөлт хийх боломжтой. |
| | 9.3.Төрийн байгууллагад захиргааны шинэ чиг үүрэг бий болгох эсэх | Тийм | Үгүй | Сонгуулийн ерөнхий хорооны дэргэд намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, ил тод байдлыг дэмжих зорилгоор улсын төсвөөс олгосон хөрөнгө, хандивын орлогийг төвлөрүүлэх чиг үүрэг бүхий сан байгуулна. |
| 10.Макро эдийн засгийн хүрээнд | 10.1.Эдийн засгийн өсөлт болон ажил эрхлэлтийн байдалд нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 10.2.Хөрөнгө оруулалтын нөхцөлийг сайжруулах, зах зээлийн тогтвортой хөгжлийг дэмжих эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 10.3.Инфляци нэмэгдэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 11.Олон улсын харилцаа | 11.1.Монгол Улсын олон улсын гэрээтэй нийцэж байгаа эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

*Хавсралт 3*

## НИЙГЭМД ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

| Үзүүлэх үр нөлөө | Холбогдох асуулт | Намын хатуу гишүүнчлэл сэс татгалзах | Намаар ялгаварлан гадуурха лтыг зогсоох зарчмыг тусгах | Улс төрийн намыг төрөөс санхүүжүүлэх хэмжээг нэмэгдүүлэх | Сонгуулийн ерөнхий хорооны дэргэд тусгай сан байгуулах | Санхүүгийн тайлангийн хугацаа хэтрүүлсэн, нийтэд мэдээлээгүй бол харицуцлага хүлээлгэх | Намын дотоодын сонгуульд нэр дэвшихэд хандив өгөхийг хориглох | Тайлбар |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Хариулт | | | | | | |
| 1.Ажил эрхлэлтийн байдал, хөдөлмөрийн зах зээл | 1.1.Шинээр ажлын байр бий болох эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ажлын байр цөөн тоогоор бий болж болно. |
| | 1.2.Шууд болон шууд бусаар ажлын байрны цомхотгол бий болгох эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 1.3.Тодорхой ажил мэргэжлийн хүмүүс болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 1.4.Тодорхой насны хүмүүсийн ажил эрхлэлтийн байдалд нөлөөлөх эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 2.Ажлын стандарт, хөдөлмөрлөх эрх | 2.1.Ажлын чанар, стандартад нөлөөлөх эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 2.2.Ажилчдын эрүүл мэнд, хөдөлмөрийн аюулгүй байдалд нөлөөлөх эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 2.3.Ажилчдын эрх, үүрэгт шууд болон шууд бусаар нөлөөлөх эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 2.4.Шинээр ажлын стандарт гаргах эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 2.5.Ажлын байранд технологийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон өөрчлөлт бий болгох эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 3.Нийгмийн тодорхой бүлгийг хамгаалах асуудал | 3.1.Шууд болон шууд бусаар тэгш бус байдал үүсгэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 3.2.Тодорхой бүлэг болон хүмүүст сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх. Тухайлбал, эмзэг бүлэг, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, ажилгүй иргэд, үндэстний цөөнхөд гэх мэт | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 3.3.Гадаадын иргэдэд илэрхий нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 4.Төрийн удирдлага, сайн засаглал, шүүх эрх мэдэл, хэвлэл мэдээлэл, ёс суртахуун | 4.1.Засаглалын харилцаанд оролцогчдод нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 4.2.Төрийн байгууллагуудын үүрэг, үйл ажиллагаанд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 4.3.Төрийн захиргааны албан хаагчдын эрх, үүрэг, харилцаанд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 4.4.Иргэдийн шүүхэд хандах, асуудлаа шийдвэрлүүлэх эрхэд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 4.5.Улс төрийн нам, төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 5.Нийтийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал | 5.1.Хувь хүн/нийт хүн амын дундаж наслалт, өвчлөлт, нас баралтын байдалд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 5.2.Зохицуулалтын хувилбарын улмаас үүсэх дуу чимээ, агаар, хөрсний чанарын өөрчлөлт хүн амын эрүүл мэндэд сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 5.3.Хүмүүсийн амьдралын хэв маяг (хооллолт, хөдөлгөөн, архи, тамхины хэрэглээ)т нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 6.Нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэнд, боловсролын систем | 6.1.Нийгмийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжид нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Улс төрийн намын үйл ажиллагаа төлөвшихөд эерэг нөлөөтэй. |
| | 6.2.Ажилчдын боловсрол, шилжилт хөдөлгөөнд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 6.3.Иргэдийн боловсрол (төрийн болон хувийн хэвшлийн боловсролын байгууллага) олох, мэргэжил эзэмших, давтан сургалтад хамрагдахад сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 6.4.Нийгмийн болон эрүүл мэндийн үйлчилгээ авахад сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 6.5.Их, дээд сургуулиудын үйл ажиллагаа, өөрийн удирдлагад нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 7.Гэмт хэрэг, нийгмийн аюулгүй байдал | 7.1.Нийгмийн аюулгүй байдал, гэмт хэргийн нөхцөл байдалд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 7.2.Хуулийг албадан хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 7.3.Гэмт хэргийн илрүүлэлтэд нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 7.4.Гэмт хэргийн хохирогчид, гэрчийн эрхэд сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 8.Соёл | 8.1.Соёлын өвийг хамгаалахад нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 8.2.Хэл, соёлын ялгаатай байдал бий болгох эсэх, эсхүл уг ялгаатай байдалд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 8.3.Иргэдийн түүх, соёлоо хамгаалах оролцоонд нөлөөлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

*Хавсралт 4*

## БАЙГАЛЬ ОРЧИНД ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

| Үзүүлэх үр нөлөө | Холбогдох асуулт | Намын хатуу гишүүнчлэ лээс татгалзах | Намаар ялгаварлан гадуурха лтыг зогсоох зарчмыг тусгах | Улс төрийн намыг төрөөс санхүүжүүлэх хэмжээг нэмэгдүүлэх | Сонгуулийн ерөнхий хорооны дэргэд тусгай сан байгуулах | Санхүүгийн тайлангийн хугацаа хэтрүүлсэн, нийтэд мэдээлээгүй бол хариуцлага хүлээлгэх | Намын дотоодын сонгуульд нэр дэвшихэд хандив өгөхийг хориглох | Тайлбар |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Хариулт | | | | | | |
| 1.Агаар | 1.1.Зохицуулалтын хувилбарын үр дүнд агаарын бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 2.Зам тээвэр, түлш, эрчим хүч | 2.1.Тээврийн хэрэгслийн түлшний хэрэглээг нэмэгдүүлэх/бууруулах эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 2.2.Эрчим хүчний хэрэглээг нэмэгдүүлэх эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 2.3.Эрчим хүчний үйлдвэрлэлд нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 2.4.Тээврийн хэрэгслийн агаарын бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 3.Ан амьтан, ургамлыг хамгаалах | 3.1.Ан амьтны тоо хэмжээг бууруулах эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 3.2.Ховордсон болон нэн ховор амьтан, ургамалд сөргөөр нөлөөлөх эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 3.3.Ан амьтдын нүүдэл, суурьшилд сөргөөр нөлөөлөх эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 3.4.Тусгай хамгаалалттай газар нутагт сөргөөр нөлөөлөх эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 4.Усны нөөц | 4.1.Газрын дээрх ус болон гүний ус, цэвэр усны нөөцөд сөргөөр нөлөөлөх эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 4.2.Усны бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 4.3.Ундны усны чанарт нөлөөлөх эсэх | Тийм | | | | Үгүй | | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5.Хөрсний бохирдол | 5.1.Хөрсний бохирдолтод нөлөө үзүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 5.2.Хөрсийг эвдэх, ашиглагдсан талбайн хэмжээг нэмэгдүүлэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 6.Газрын ашиглалт | 6.1.Ашиглагдаагүй байсан газрыг ашиглах эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 6.2.Газрын зориулалтыг өөрчлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 6.3.Экологийн зориулалтаар хамгаалагдсан газрын зориулалтыг өөрчлөх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| 7.Нөхөн сэргээгдэх/нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн баялаг | 7.1.Нөхөн сэргээгдэх байгалийн баялгийг өөрөө нөхөн сэргээгдэх чадавхийг нь алдагдуулахгүйгээр зохистой ашиглах эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |
| | 7.2.Нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн баялгийн ашиглалт нэмэгдэх эсэх | Тийм | Үгүй | Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй. |

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

# ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

### 1.1. Үнэлгээ хийх үндэслэл, шаардлага

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.3 дахь хэсэгт "... хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийнэ" гэж заасан. Энэ хүрээнд Улсын Их Хурлын 2017 оны 11 дүгээр тогтоолоор батлагдсан Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулахаар тусгажээ.

Түүнчлэн Монгол Улсын Засгийн газрын 2010 оны 3 дугаар сарын 24-ний өдрийн "Хуулийн давхардал, зөрчил, хийдлийг арилгах зарим арга хэмжээний тухай" 68 дугаар тогтоолын[2] хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн давхардал, зөрчил, хийдлийн талаарх Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс 2011 онд хийсэн судалгаанаас өөр тус хуулийн хэрэгжилтийг үнэлсэн судалгаа хийгээгүй байна.

Энэхүү үндэслэл, шаардлагын хүрээнд Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас ирүүлсэн захиалгын дагуу Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлагдсан "Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал"-ын дагуу энэхүү үнэлгээг хийж гүйцэтгэлээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль нь 1992 онд батлагдаж, хэрэгжиж эхэлснээс хойш 26 жилийн хугацаа өнгөрчээ. Энэ хугацаанд тус хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар нийтдээ 8 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна.[3] Эдгээр өөрчлөлтийн тухайд уг хуулийн агуулга, үзэл баримтлалыг өөрчлөхөд бус, зарим талаар бусад хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлттэй уялдуулж хийгдэж байсан өөрчлөлт болсон нь харагдаж байна.

Энэ хууль батлагдсанаар Үндсэн хуулийн цэц буюу Үндсэн хуулийн шүүхийн байгууллагын тогтолцоо, чиг үүрэг, зохион байгуулалтын эрх зүйн үндэс бүрдэхэд чухал ач холбогдолтой болсон боловч практикт зарим тулгамдсан асуудал гарсаар байна.

Тухайлбал, Үндсэн хуулийн цэцийн дарга, гишүүний бүрэн эрхийн баталгаа, тэр дундаа нийгэм, эдийн засгийн баталгаа төдийлөн хангагдаж чадахгүй байна. Энэ нь цаашилбал, Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан, хараат бус байдалд нөлөөлж болзошгүй юм. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнээр томилогдож буй иргэн хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй байх гэсэн шаардлагын аль алиныг хангаж байх, эсхүл аль нэг шаардлагыг хангасан тохиолдолд уг албан тушаалд томилогдох боломжтой эсэх агуулгаар хуульд туссан зэрэг байдлаар асуудал, маргаан гарсаар байна.

Үүнээс гадна Үндсэн хуулийн цэц нь иргэний өргөдөл, мэдээлэл болон эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны хүсэлтийг үндэслэн Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх маргааныг харьяалан шийдвэрлэж байгаа боловч Монгол Улсын иргэний

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Х.Дөлгөөн, Ц.Номиндарь нар хамтран гүйцэтгэв.

[2] http://legalinfo.mn/law/details/5438?lawid=5438 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.11.2.

[3] http://www.legalinfo.mn/law/details/365 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.10.15.

үндсэн эрх зөрчигдсөн тохиолдолд харьяалан шийдвэрлэх боломжгүй байдлаар хуульд туссан нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжилд тулгамдсан асуудал байсаар байна. Иймд энэхүү судалгаагаар дээр дурдсан зарим асуудлын талаар судалж, үнэлгээг хийх болно.

### 1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль батлагдсанаас хойш тус хуулийн хэрэгжилтэд гарч буй тулгамдсан асуудлын талаар үндсэн хуулийн эрх зүйн салбарын эрдэмтэн, судлаачдаас зарим санал, шүүмжлэл гарч байжээ. Эдгээр тулгамдсан асуудлыг тоймлон авч үзвэл 1/ Үндсэн хуулийн цэцийг байгуулах журам; 2/ Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнд тавигдах шаардлага; 3/ Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн баталгаа; 4/ Үндсэн хуулийн цэцийн үйл ажиллагааны нөхцөл; 5/ Үндсэн хуулийн цэцийн харьяалан шийдвэрлэх маргаан зэрэг болно.

Энэхүү судалгаагаар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1, 4 дүгээр зүйлийн 4.1, 4.4, 5 дугаар зүйлийн 5.5, 7 дугаар зүйлийн 7.3, 8 дугаар зүйл, 9 дүгээр зүйлийн 9.1 гэсэн зүйл, заалтыг тус тус сонгон авч, хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээг хийхээр судалгааны хүрээг тогтоосон болно.

### 1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт

#### 1.3.1. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн хэрэгжилтэд гарч буй тулгамдсан асуудлын нэг бол Үндсэн хуулийн цэцийн дарга, гишүүний бүрэн эрхийн баталгааг бүрэн хангах тухай асуудал юм. Үүнээс гадна Үндсэн хуулийн цэцийг үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулах нөхцөл боломжоор хангахтай холбогдох асуудал юм. Иймээс эдгээр асуудлыг зохицуулж буй хуулийн зүйл, заалтын хэрэгжилтийг судалж, тухайн зохицуулалтын эерэг болон сөрөг үр дагаврыг тодруулан үнэлгээг хийнэ. Ингээд сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 1. Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалтууд*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | **5** дугаар зүйл | Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн баталгаа<br>5.5.Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болсон, энэ зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан болон Төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн алба хаах насны дээд хязгаарт хүрснээс бусад үндэслэлээр Цэцийн гишүүнээс чөлөөлөгдвөл гишүүнээр томилогдохын өмнөх ажилд нь эгүүлэн ажиллуулах, эсхүл түүнтэй тэнцэх цалин хангамж бүхий ажлаар хангана. Хэрэв тийм боломжгүй бол ажил эрхлэх хүртэлх 6 сарын хугацаанд Цэцийн гишүүн байсан үеийн авч байсан цалингийн хэмжээнээс бууруулахгүйгээр тэтгэмж, хэрэв бага цалинтай ажил эрхэлж байгаа бол цалингийн зөрүүтэй тэнцэх хэмжээний тэтгэмж улсын төсвөөс мөн хугацаанд олгоно. |
| 2 | **7** дугаар зүйл | Цэцийн үйл ажиллагааны нөхцөл<br>7.3.Цэцийн төсөв, цалингийн сан, гишүүдийн цалингийн хэмжээг Цэцийн даргын санал болгосноор Улсын Их Хурал тогтоож батална. |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

**1.3.2. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл**

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлд Үндсэн хуулийн цэц нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй байгууллага, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа мөн болохыг дурдаад мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Цэцийн үйл ажиллагааны зарчим, арга хэлбэр, зохион байгуулалт, бүрэн эрхийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хуулиар тодорхойлно” гэж тусгажээ.

Түүнчлэн мөн хуулийн 4 дүгээр зүйлд Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнд тавигдах мэргэжил болон мэргэшлийн шаардлага, Цэцийн гишүүний албан тушаалаас чөлөөлөгдөж болох үндэслэл зэргийг хуульчилсан байгаагаас үзэхэд Үндсэн хуулийн цэцийн үйл ажиллагааны зарчим, арга хэлбэр, зохион байгуулалт болон Үндсэн хуулийн цэцийн дарга, гишүүний бүрэн эрхийн асуудлыг зайлшгүй хуулиар зохицуулах шаардлагатай болох нь харагдаж байна. Иймд энэхүү хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1, 4 дүгээр зүйлийн 4.1 болон 4.4 дэх хэсгийг “практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлгээ хийхээр сонгосон болно. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 2. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | 3 дугаар зүйл | Цэцийг байгуулах журам<br><br>3.1.Цэцийн есөн гишүүний гурвыг Улсын Их Хурал, гурвыг Ерөнхийлөгч, гурвыг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор Улсын Их Хурал зургаан жилийн хугацаагаар томилно. |
| 2 | 4 дүгээр зүйл | Цэцийн гишүүн<br><br>4.1.Цэцийн гишүүн хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй, эрүүгийн ял шийтгэлгүй, Монгол Улсын дөчин нас хүрсэн иргэн байх ба Цэцийн гишүүд эрх тэгш байна.<br><br>4.4.Цэцийн гишүүн Төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн алба хаах насны дээд хязгаарт хүрсэн бол тэтгэвэрт гарах буюу Цэцийн гишүүний албан тушаалаас чөлөөлөгдөж болно. |

**1.3.3. “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл**

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлд Үндсэн хуулийн цэцийн харьяалан шийдвэрлэх маргааныг заасан бөгөөд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлд Цэцийн харьяалан шийдвэрлэх эдгээр маргааны төрлийг дэлгэрүүлэн тусгасан. Үндсэн хуулийн цэц өөрт нь хуулиар харьяалуулсан эдгээр маргааныг иргэний өргөдөл, мэдээлэл болон эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны хүсэлтийг үндэслэн хянан шийдвэрлэж байгаа боловч цаашид зөвхөн эдгээр төрлийн маргааныг харьяалан шийдвэрлэх нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа болохынхоо хувьд Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих үндсэн чиг үүргээ бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлэх боломж нь тодорхой хэмжээнд хязгаарлагдах үндэслэлтэй юм. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын объектыг тоочих зарчмаар бус ерөнхийлөн заах зарчмаар Цэцийн эрх хэмжээг тэлэх хэрэгцээ, шаардлага бий

хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.legal.gov.mn

болсон нь харагдаж байна. Иймд энэхүү хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1, 8.2, 8.3 дахь хэсэг болон 9 дүгээр зүйлийн 9.1 дэх хэсгийг “хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлгээ хийхээр тогтоосон болно. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 3. “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | **8 дугаар зүйл** | Үндсэн хуулийн биелэлтэд тавих дээд хяналт<br>8.1.Цэц Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа болох хувьдаа Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрхээ энэ зүйлд заасан маргаантай асуудлаар дүгнэлт гарган, энэ зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан маргаантай асуудлыг дахин хянан үзэх замаар хэрэгжүүлнэ.<br>8.2.Цэц Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай дараах маргаантай асуудлыг хянан үзэж, дүгнэлт гарган Улсын Их Хуралд оруулах бөгөөд хэрэв дүгнэлтийг нь Улсын Их Хурал хүлээн зөвшөөрөөгүй бол Цэц дахин хянан үзэж Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасныг баримтлан эцсийн шийдвэр гаргана:<br>8.2.1.хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх;<br>8.2.2.зарлиг, Ерөнхийлөгчийн бусад шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх;<br>8.2.3.Засгийн газрын тогтоол, бусад шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх;<br>8.2.4.Монгол Улсын олон улсын гэрээ Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх;<br>8.2.5.ард нийтийн санал асуулгын талаар сонгуулийн төв байгууллагын гаргасан шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх;<br>8.2.6.Улсын Их Хурал, түүний гишүүний ба Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн талаар сонгуулийн төв байгууллагын гаргасан шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх.<br>8.3.Цэц Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай дараах маргаантай асуудлыг хянан үзэж, дүгнэлт гарган Улсын Их Хуралд оруулна:<br>8.3.1.Ерөнхийлөгч Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх;<br>8.3.2.Улсын Их Хурлын дарга, гишүүн Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх;<br>8.3.3.Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх;<br>8.3.4.Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх;<br>8.3.5.Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, Ерөнхий сайдыг огцруулах, Улсын Их Хурлын гишүүнийг эгүүлэн татах Үндсэн хууль зөрчсөн гэх үндэслэл байгаа эсэх. |
| 2 | **9** дүгээр зүйл | Иргэдийн өргөдөл, мэдээллийг хянан шийдвэрлэх<br>9.1.Иргэд Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай асуудлаар Цэцэд өргөдөл, мэдээлэл ирүүлнэ. |

### 1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр

Тухайн хуульд үнэлгээ хийхдээ аргачлалын 3.5.3-т заасан дөрвөн харьцуулах хэлбэрээс аль тохиромжтойг нь сонгох журамтай. Үүний дагуу аргачлалын 3.5.3.1-т заасан харьцуулах хэлбэрийг сонгосон ба энэ нь практик дээр байгаа бодит нөхцөл байдал хэрхэн байгааг илрүүлэн тогтооход чиглэсэн үнэлгээ хийх хэлбэр юм.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.legal.gov.mn

**1.5. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох**

“Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох” гэдэг нь сонгосон шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр тодорхой таамаглал дэвшүүлэх буюу асуулт тавихыг хэлэх бөгөөд үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалтад “зорилгод хүрсэн түвшин ямар байна вэ?”, “практикт хэрхэн нийцэж байна вэ?, “хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал ямар түвшинд байна вэ?” гэсэн асуулт тавьж үнэлгээг гүйцэтгэлээ.

**1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох**

Аргачлалын 3.7.3-т мэдээлэл цуглуулах дөрвөн аргыг тодорхойлсон ба үүнээс дараах хоёр аргыг сонгож, үнэлгээ хийх мэдээллийг цуглуулав. Үүнд:

1. Байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах;
2. Холбогдох субъектээс судалгаа авах.

Байгаа мэдээллийг цуглуулах хүрээнд: Үндсэн хуулийн цэц, түүний үйл ажиллагаанд тулгамдаж буй асуудлыг илрүүлэхийн тулд өмнө хийгдэж байсан зарим судалгаа, ном, товхимол, мөн үндсэн хуулийн эрх зүйн салбарын эрдэмтэн, судлаачдын дотоодын болон олон улсын эрдэм шинжилгээний хуралд танилцуулж байсан илтгэл, өгүүлэл, хууль зүйн салбарын эрдэм шинжилгээний сэтгүүлд нийтлүүлсэн нийтлэл, нэг сэдэвт бүтээл зэргийг цуглуулан үнэлгээ хийхэд ашигласан болно.

Холбогдох субъектээс судалгаа авах хүрээнд: Уг хуулийн үйлчлэлийн хүрээнд хамаардаг байгууллага, судлаачдын төлөөллөөс ярилцлагын аргыг ашиглан нэмэлт мэдээлэл авсан. Тухайлбал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн Тамгын газрын Хууль зүйн үйлчилгээний газрын дарга, мэргэжилтэнтэй уулзалт хийж, Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн нөхцөл байдал, уг хуульд нэмж зохицуулах шаардлагатай асуудлын талаар санал солилцон мэдээлэл авч үнэлгээ хийхэд ашиглалаа.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд зохицуулсан Цэцийг байгуулах журам, үйл ажиллагааны нөхцөл, Цэцийн гишүүнд тавигдах шаардлага, түүний бүрэн эрхийн баталгаа, Цэцийн харьяалан шийдвэрлэх маргаан, бусад тулгамдаж буй асуудлыг судлахдаа харьцуулах, түүхчлэх, задлан шинжлэх (анализ), баримт бичигт дүн шинжилгээ хийх гэсэн хууль зүйн судалгааны үндсэн арга зүйг ашигласан.

Түүнчлэн үнэлгээ хийхэд шаардлагатай мэдээллийг бүрдүүлэхдээ байгаа мэдээллийг цуглуулах аргыг сонгосон тухай дээр дурдсан ба дараах хууль, эрх зүйн акт, эрдэмтэн, судлаачдын илтгэл, өгүүлэл, ном, гарын авлага, нийтлэлд үндэслэн энэхүү үнэлгээг хийв. Үүнд:

**Хууль тогтоомж, дүрэм журам, тогтоол**

Монгол Улсын Үндсэн хууль /1992 он/

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль /1992 он/

Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль /2012 он/

Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль /1997 он/

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль /2012 он/

Монгол Улсын Бага Хурлын “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай” 1992 оны 5 дугаар сарын 15-ны өдрийн тогтоол

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.uli.gov.mn

Улсын Их Хурлын “Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнээр томилох тухай” 2018 оны 5 дугаар сарын 24-ний өдрийн 35 тоот тогтоол

Засгийн газрын “Хуулийн давхардал, зөрчил, хийдлийг арилгах зарим арга хэмжээний тухай” 2010 оны 3 дугаар сарын 24-ний өдрийн тогтоол

**Ном, гарын авлага, өгүүлэл, нийтлэл**

Арне Мавчич, Үндсэн хуулийн хяналт, Мэргэн Их Монгол, (УБ, 2014)

Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, Хууль зүйн яам, (УБ, 2000)

Ж.Амарсанаа, Ц.Сарантуяа, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц: өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл, Хууль зүйн үндэсний төв, (УБ, 2007)

Н.Жанцан нар, Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал: онол, арга зүй, хэрэгжилт, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, (УБ, 2017)

П.Очирбат, Монгол Улсын Үндсэн хууль: хэрэгжилт, хяналт, судалгаа, Мөнхийн үсэг, (УБ, 2017)

Ж.Бямбадорж, “Үндсэн хуулийн шүүхийн өнөөгийн тулгамдсан зорилт”

Н.Жанцан, “Үндсэн хуулийн цэц ба Үндсэн хуулийн үзэл санаа”

С.Жанцан, “Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан байдлыг хангах зохион байгуулалтын болон материаллаг баталгаа”

Д.Наранчимэг, “Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан, гишүүний хараат бус байх зарчим”

Ц.Сарантуяа, “Шүүгчдэд тавих Үндсэн хуулийн шаардлага ба Цэцийн бүрэлдэхүүн”

Ц.Сарантуяа, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн онцлог, эрх зүйн харьцуулалт”

**Шүүхийн шийдвэр**

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2016 оны 2 дугаар сарын 15-ны өдрийн 03 дугаар дүгнэлт

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2016 оны 6 дугаар сарын 17-ны өдрийн 04 дүгээр тогтоол

**Бусад эх сурвалж**

Ч.Энхбаатар нар, Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, Бест Колор Интернэшнл, (УБ, 2016)

“Үндсэн хуулийн эрх зүй ба цаашдын чиг хандлага” сэдэвт хуралдааны протокол /“Хуульчдын форум-2018”/.

Ярилцлагын аргаар хийсэн судалгаа: Энэ хуулийн үйлчлэлд хамаардаг байгууллага, судлаачдын төлөөллөөс ярилцлагын аргыг ашиглан зарим нэмэлт мэдээлэл авсан тухай дээр дурдсан. Тухайлбал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн Тамгын газрын холбогдох мэргэжилтэнтэй уулзалт хийж, Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн нөхцөл байдал, хуулийг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй хүндрэл бэрхшээл, хуульд тусгаж өгсөн боловч нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай болон цаашид нэмж тусгах шаардлагатай асуудлын талаар санал солилцон мэдээлэл авч үнэлгээ хийхэд ашиглалаа.

## ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

### 3.1. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

1. Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн баталгаа

Хуулийн Үндэсний Хүрээлэн www.ni.gov.mn

**5 дугаар зүйл. Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн баталгаа**

5.5.Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болсон, энэ зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан болон Төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн алба хаах насны дээд хязгаарт хүрснээс бусад үндэслэлээр Цэцийн гишүүнээс чөлөөлөгдвөл гишүүнээр томилогдохын өмнөх ажилд нь эгүүлэн ажиллуулах, эсхүл түүнтэй тэнцэх цалин хангамж бүхий ажлаар хангана. Хэрэв тийм боломжгүй бол ажил эрхлэх хүртэлх 6 сарын хугацаанд Цэцийн гишүүн байсан үеийн авч байсан цалингийн хэмжээнээс бууруулахгүйгээр тэтгэмж, хэрэв бага цалинтай ажил эрхэлж байгаа бол цалингийн зөрүүтэй тэнцэх хэмжээний тэтгэмж улсын төсвөөс мөн хугацаанд олгоно.

Монгол Улсын 1992 оны шинэ Үндсэн хуулиар Үндсэн хуулийн цэцийн үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс тавигдсан бөгөөд Үндсэн хуулийн Жаран дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц бол Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий байгууллага, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа мөн”, мөн зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний хараат бус байдал Үндсэн хууль, бусад хуулиар тогтоосон баталгаагаар хангагдана ” гэж тус тус заасны дагуу 1992 оны 5 дугаар сарын 8-ны өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийг баталсан.

Үндсэн хуулийн цэцийн дарга, гишүүний үйл ажиллагаа аливаа байгууллага, албан тушаалтнаас ангид, бие даан явагдсанаар Цэцийн гишүүний хараат бус байдал хангагдах юм. Энэ талаар доктор П.Очирбат “Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний хараат бус байдал нь хууль зүй, нийгэм, эдийн засаг, үйл ажиллагааны бусад баталгаагаар хангагдсан байх ёстой ба Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан байдал нь гишүүний хараат бус байдлын нэг чухал баталгаа болдог. Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний эдийн засаг, нийгмийн баталгааг хангах асуудал хараат бус байдалд чухал ач холбогдолтой бөгөөд энэ талаарх харилцааг зарим улсад тусгайлсан актаар зохицуулах хандлага давамгайлах болсон байна. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнд ийм баталгаа байхгүй”[4] гэж тодорхойлжээ.

Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан байдал Цэцийн гишүүний хараат бус байдлын урьдач нөхцөл болдог бол хараат бус байх зарчим өөрөө Цэцийн дарга, гишүүнийг нийгэм, эдийн засгийн болон бусад баталгаагаар бүрэн дүүрэн, бодитой хангасан тохиолдолд хэрэгжих боломж бүрдэх юм.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн баталгааг тусгаж өгсөн нь сайшаалтай боловч гэмт хэрэг үйлдэж байхад нь буюу хэргийн газарт гэмт үйлдлийнх нь нотлох баримттайгаар баривчилснаас бусад тохиолдолд Цэцийн зөвшөөрөлгүйгээр баривчлах, албадан саатуулах буюу цагдан хорих, эрүүгийн хариуцлагад татах, шүүхийн журмаар Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага оногдуулах, орон байр, албан тасалгаа, биед нь үзлэг, нэгжлэг хийх, бичиг баримт, эд зүйлийг хураан авахыг, Цэцийн гишүүн хувийн хүсэлтээ гаргасан, эрүүл мэндийн улмаас, мөн төрийн алба хаах насны дээд хязгаарт хүрснээс бусад үндэслэлээр бүрэн эрхийнх нь хугацаа дуусахаас нь өмнө албан тушаалаас чөлөөлөх, эгүүлэн татах, өөр ажилд шилжүүлэхийг хориглох төдий хэмжээнд зохицуулжээ.[5]

Түүнчлэн Цэцийн дарга, гишүүнийг нийгэм, эдийн засгийн баталгаагаар хангах асуудлын тухайд Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болсон, Цэцийн гишүүнийг эгүүлэн татсан болон төрийн алба хаах насны дээд хязгаарт хүрснээс бусад үндэслэлээр буюу зөвхөн Цэцийн гишүүн хувийн хүсэлтээ гаргасан, эрүүл

[4] П.Очирбат, Монгол Улсын Үндсэн хууль: хэрэгжилт, хяналт, судалгаа (УБ, 2017), Мөнхийн үсэг, 341 дэх тал.

[5] http://www.legalinfo.mn/law/details/365 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.10.23.

мэндийн улмаас Цэцийн гишүүний албан тушаалаас чөлөөлөгдсөн тохиолдолд л гишүүнээр томилогдохын өмнөх ажилд нь эгүүлэн ажиллуулах, эсхүл түүнтэй тэнцэх цалин хангамж бүхий ажлаар хангах, хэрэв тийм боломжгүй бол ажил эрхлэх хүртэлх 6 сарын хугацаанд Цэцийн гишүүн байсан үеийн авч байсан цалингийн хэмжээнээс бууруулахгүйгээр тэтгэмж, хэрэв бага цалинтай ажил эрхэлж байсан бол цалингийн зөрүүтэй тэнцэх хэмжээний тэтгэмжийг олгохоор хуульчилжээ. Мөн Үндсэн хуулийн цэцийн дарга, гишүүнээр ажиллах бүрэн эрхийн хугацаа дуусаж, насны тэтгэвэрт гарах тохиолдолд Цэцийн гишүүний цалингийн 60 хувиар бодон тэтгэвэр тогтоож, тэтгэврийг нийгмийн даатгалын сангаас олгохоор зохицуулсан байна.

Үүнээс үзэхэд одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуульд заасны дагуу Цэцийн дарга, гишүүн нь дээр дурдсанаас өөр төрлийн нийгэм, эдийн засгийн баталгаагаар хангагдахгүй байгаагаас гадна бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх хугацаандаа нийгэм, эдийн засгийн баталгаагаар хангах асуудал зохицуулагдаагүй орхигдсон нь харагдаж байна.

Тухайлбал, Гүрж Улс нь 1996 оны 6 дугаар сарын 25-ны өдөр “Үндсэн хуулийн шүүгчдийн нийгмийн баталгааны тухай хууль”-ийг баталсан байдаг бөгөөд уг хуулийн нэгдүгээр зүйлд төр нь Үндсэн хуулийн шүүхийн гишүүний хараат бус байдлыг хангах зорилгоор түүний амьдрах болон ажиллах тааламжит нөхцөлийг бий болгох үүргийнхээ хүрээнд энэхүү актыг баталсан болохыг дурдаад дараах харилцааг зохицуулжээ.[6] Үүнд:

- Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчийн цалингийн хэмжээг хуулиар тогтоох бөгөөд Үндсэн хуулийн шүүхийн Дээд ерөнхийлөгч болон Нарийн бичгийн даргын сарын үндсэн цалин нь Үндсэн хуулийн шүүхийн Ерөнхийлөгчийн цалингийн 90 хувиас багагүй, харин гишүүний цалин нь 85 хувиас багагүй байх;
- Үндсэн хуулийн шүүхийн Ерөнхийлөгчийн сарын нэмэгдэл цалин нь түүний цалингийн 90 хувиас багагүй, харин Дээд ерөнхийлөгч, Нарийн бичгийн дарга, гишүүний нэмэгдэл цалин нь тэдгээрийн үндсэн цалингийн 50 хувиас багагүй байхаас гадна тэдгээрт ажилласан жил, эрдмийн зэргийн нэмэгдэл олгох;
- Үндсэн хуулийн шүүхийн гишүүдэд жилд 45 хоногийн ээлжийн амралт эдлүүлэх бөгөөд амралт авахаас нь өмнө хоёр сарын цалинтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн дэмжлэг үзүүлэх;
- Үндсэн хуулийн шүүхийн Ерөнхийлөгч, Дээд ерөнхийлөгч гадаад улсад албан айлчлал хийх нөхцөлд цалингийн 50, 40, 35 хувьтай тэнцэх хэмжээний нэмэлт цалин олгох;
- Үндсэн хуулийн шүүхийн Ерөнхийлөгч, Дээд ерөнхийлөгч, Нарийн бичгийн дарга, гишүүнийг тэтгэвэрт гарах үед авч байсан цалингийн 100 хувиар тэтгэвэр тогтоох;
- Үндсэн хуулийн шүүхийн гишүүн болон гишүүн байсан хүн нас барсан эсхүл сураггүй алга болсонд тооцогдсон тохиолдолд түүгээр тэжээн тэтгүүлж байсан түүний эхнэр, нөхөр болон 18 насанд хүрээгүй хүүхдэд тэтгэврийн хэмжээгээр тэтгэвэр олгох;
- Үндсэн хуулийн шүүхийн гишүүн болон гишүүн байсан хүн нь албаны чиг үүрэгтэй холбоотойгоор бусдын халдлагад өртөн нас барсан тохиолдолд түүний эхнэр, нөхөр болон хүүхдэд түүний авч байсан цалин, эсхүл тэтгэврийн 10 жилтэй тэнцэх хэмжээний тэтгэмжийг материаллаг бусад тусламж үзүүлснээс үл хамааран олгох;

[6] Д.Наранчимэг “Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан, гишүүний хараат бус байх зарчим”, Н.Жанцан нар, Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал: онол, арга зүй, хэрэгжилт *(*УБ, 2017*)*, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, 230-231 дэх тал.

- Үндсэн хуулийн шүүхийн гишүүн нь хөдөлмөрийн чадвараа хэсэгчлэн алдсан тохиолдолд түүний 1 жилийн цалинтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн тусламж, хөдөлмөрийн чадвараа бүрэн алдсан тохиолдолд 5 жилийн цалинтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн тусламж үзүүлэхээс гадна гишүүний бүрэн эрхийн хугацаанд түүний цалин, бусад хангамжийг бууруулахыг хориглосон байна.

Дээрхээс үзэхэд Гүрж Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн Ерөнхийлөгч, Дэд ерөнхийлөгч, Нарийн бичгийн дарга, гишүүний цалингийн хэмжээг хуулиар тогтоож байгаагаас гадна гишүүн байгаа болон гишүүн байсан хүнд нийгэм, эдийн засгийн баталгааг өргөн хүрээнд эдлүүлэхээр зохицуулжээ. Түүнчлэн энэхүү баталгааг баталгаатай эдлүүлэх эсэх нь гишүүний бүрэн эрхийн хугацаанд түүний цалин, бусад хангамжийг бууруулахыг хориглоно гэж зааснаар илэрч байна.

Түүнчлэн Словени Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуулийн 71-79 дүгээр зүйлд Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчийн ажлын байрны орчин нөхцөл болох цалин урамшуулал, ажиллах хугацаа болон нийгмийн даатгал, бусад хувийн орлого болон нөхөн олговор, ээлжийн амралт болон чөлөө, шүүгчийн бүрэн эрхийн хугацаа дууссаны дараа эдлэх эрх, шүүхийн бусад албан хаагчдын цалин, урамшуулал болон нөхөн олговрыг дараах байдлаар зохицуулжээ.[7] Үүнд:

- Үндсэн хуулийн шүүхийн Ерөнхийлөгч нь Үндэсний Ассамблейн Ерөнхийлөгчтэй ижил хэмжээний цалин болон нэмэгдэл авах;
- Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгч нь Үндэсний Ассамблейн Дэд Ерөнхийлөгчтэй ижил хэмжээний цалин болон нэмэгдэл авах;
- Үндсэн хуулийн шүүх Нарийн бичгийн даргын цалинг тогтоох бөгөөд цалингийн хэмжээ нь Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчийн цалинтай тэнцүү хэмжээтэй байх;
- Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгч нь ээлжийн амралтын хугацаанд, эрүүл мэндийн болон ослын шалтгаанаар чөлөө авсан хугацааны эхний 30 хоногт сарын цалингийн хэмжээтэй тэнцүү хэмжээний цалин авах;
- Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчид ажилдаа ирэх, буцах унааны зардал, томилолтын зардал, үдийн хоолны зардал, ээлжийн амралтын мөнгө, нүүх зардал, ажлын байр нь байрладаг газраас байнга оршин суудаг газар руугаа ирж, буцах зардал, байнга оршин суудаг газраасаа ажлын байрны ойролцоо газар нүүх зардал, мэргэжил дээшлүүлэх сургалтын зардал, удаан жилийн нэмэгдэл, тэтгэвэрт гарсны тэтгэмж зэрэг нөхөн олговор авах;
- Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгч нь жилд нэг удаа 40 хоногийн ээлжийн амралт, хувийн шалтгаанаар 7 хүртэл хоногийн цалинтай чөлөө авах;
- Үндсэн хуулийн шүүгчээр сонгогдохоосоо өмнө аль нэг шатны шүүхэд, эсхүл төрийн аль нэг байгууллагад байнгын ажил, албан тушаал эрхэлж байсан бол бүрэн эрхийн хугацаа дууссанаас хойш өмнөх ажлын байрны тодорхойлолтыг бүрэн хангаж байвал гурван сарын дотор тухайн байгууллагад өмнөх ажилдаа эргэн очих тухай мэдэгдэж, уг ажилдаа эргэн томилогдох;
- Үндсэн хуулийн шүүгчээр сонгогдохоосоо өмнө аль нэг байгууллага, олон нийтийн компани, байгууллагад ажиллаж байсан бол бүрэн эрхийн хугацаа дууссанаас хойш гурван сарын дотор уг ажилдаа эргэн томилогдох, эсхүл өөрийн боловсрол, мэргэжлийн түвшинд тохирсон ажил эрхлэх;
- Бүрэн эрхийн хугацаа дууссан ч бодит шалтгааны улмаас өмнө хашиж байсан ажил албан тушаалыг эрхлэх боломжгүй болсон, эсхүл тохирох ажлын байраа олж чадаагүй байгаа Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгч нь тэтгэвэр тогтоолгох

[7] Арне Мавчич, Үндсэн хуулийн хяналт (УБ, 2014), Мэргэн Их Монгол, 40-42 дахь тал. https://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitutional-court-act/ Сүүлд үзсэн огноо: 2018.12.24.

насанд хүрээгүй бол сарын цалингийн хэмжээтэй тэнцүү хэмжээний нөхөн олговрыг нэг жилийн хугацаанд авах эрхтэй байхаар зохицуулсан байна.

Дээрхээс үзэхэд Словени Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн Ерөнхийлөгч, Дэд Ерөнхийлөгч, Нарийн бичгийн дарга, шүүгч болон бусад албан хаагчдын ажиллах орчин нөхцөл, цалин, урамшуулал, ээлжийн амралт, нөхөн олговор, бүрэн эрхийн хугацаа дууссаны дараа эдлэх эрх зэргийг Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай 2007 оны хуульд нэг бүрчлэн, дэлгэрэнгүй тусгажээ. Өөрөөр хэлбэл тус улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн бие даасан, хараат бус байдал хуулиар хамгаалагдаж байгаа бөгөөд аливаа бусад байгууллага, албан тушаалтнаас хараат бус байдлаар чиг үүргээ хэрэгжүүлэх бүрэн боломжтой байна.

Мөн Беларусь Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн Ерөнхийлөгч, Дэд Ерөнхийлөгч болон шүүгчдийн цалинг тус улсын Дээд зөвлөлийн дарга, нэгдүгээр орлогч дарга, орлогч дарга нартай ижил хэмжээнд тогтоосон байна. Мөн орон байргүй, эсхүл нийтийн байранд амьдардаг зэрэг бусад шалтгаанаар амьдрах нөхцөлөө сайжруулах шаардлагатай шүүгчдэд томилогдсон даруй болон ийм шаардлага бий болсон үеэс хойш зургаан сарын хугацаанд багтааж улсын төсвийн хөрөнгөөр Минск хотод орон сууцаар хангах тухай Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйлд тусгажээ.

Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчийн бүрэн эрхийн хугацаа тэтгэвэрт гарах, эсхүл хуульд заасан бусад шалтгаанаар хугацаанаас өмнө дуусгавар болсон тохиолдолд шүүгчээр томилогдохоос өмнө эрхэлж байсан ажилдаа, энэ ажил нь үгүй болсон байвал ижил түвшний өөр ажилд томилогдох эрхтэй байхаар зохицуулсан байна. Харин бүрэн эрхийн хугацаа дууссан болон тэтгэвэрт гарсан шүүгч нь хуульд заасны дагуу ердийн шүүхийн шүүгч нарын нэгэн адил баталгаагаар хангагдахаар байна.[8]

Харин Оросын Холбооны Улсын тухайд “Оросын Холбооны Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн үйл ажиллагааг хангах, шүүгчдэд, тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүдэд төрийн болон нийгмийн баталгаа эдлүүлэх тухай” тус улсын Ерөнхийлөгчийн 2000 оны 306 дугаар зарлигт зааснаар:[9]

- ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгч нарт зэрэг, цолны нэмэгдлээс гадна гадаад хэлний мэдлэгээ албаны үүргээ хэрэгжүүлэхдээ ашигласны төлөө сар бүрийн цалин дээр мөнгөн шагнал болгон нэмэгдэл олгох,
- ОХУ-ын нутаг дэвсгэрийн хүрээнд төмөр зам, усан болон агаарын тээврийн хэрэгсэл, таксинаас бусад хот хоорондын тээврийн хэрэгслээр үнэ төлбөргүй зорчих, орон сууц, албаны унаа, харилцаа холбооны хэрэгслээр хангагдах, орон сууцны төлбөрийн болон орон сууцны ашиглалтын бүх зардлын 50 хувийг төрөөс хариуцах,
- Засгийн газрын тэргүүн, түүний орлогч, тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүдэд тогтоосонтой адил нөхцөл, журмаар нийгэм-ахуй, эмнэлэг, амралт, сувиллын үйлчилгээний аливаа хөнгөлөлтийг Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчдэд, тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүдэд адил эдлүүлэх,
- Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгч тэтгэвэрт гараад нас барсан тохиолдолд түүний гэр бүлийн гишүүн тус бүрт өндөр насны тэтгэврийн хуулийн дагуу тогтоосон суурь тэтгэврийн хэмжээг 165 хувиар нэмэгдүүлсэн хэмжээтэй тэнцэх мөнгөн тэтгэлгийг сар бүр олгохын зэрэгцээ гэр бүлд нь шүүхийн шүүгчийн 1 жилийн цалинтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн тэтгэлгийг 1 удаа олгох, бэлбэсэн эхнэр, нөхөр болон насанд хүрээгүй хүүхэд нь орон сууцны ашиглалтын бүх зардлын 50 хувийн

[8] Арне Мавчич, Үндсэн хуулийн хяналт (УБ, 2014), Мэргэн Их Монгол, 39 дэх тал.

[9] Д.Наранчимэг “Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан, гишүүний хараат бус байх зарчим”, Н.Жанцан нар, Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал: онол, арга зүй, хэрэгжилт *(*УБ, 2017*)*, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, 231 дэх тал. http://kremlin.ru/acts/bank/15164 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.12.24.

хөнгөлөлтийг үргэлжлүүлэн эдлэх эрхтэй байх зэрэг олон төрлийн нийгэм, эдийн засгийн баталгааг эдлүүлэхээр тусгасан байна.

Дээрхээс үзэхэд Словени болон Оросын Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчид бүрэн эрхийнхээ хугацаанд болон бүрэн эрхийн хугацаагаа дууссаны дараа, мөн тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүд болох эхнэр, нөхөр, насанд хүрээгүй хүүхэд нь насанд хүртлээ дээр дурдсан олон төрлийн нийгэм, эдийн засгийн баталгааг эдэлж байна. Эдгээр нийгэм, эдийн засгийн баталгааг Словени Улс хуулиар, Орос Улс Ерөнхийлөгчийн зарлигаар тусгайлан зохицуулж байгаа нь баталгаатай эдлүүлэхийн үндэс болж байна гэж үзэх боломжтой юм.

Манай улсын хувьд Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан байдал, түүний дотор Цэцийн дарга, гишүүний хараат бус байдлыг хангахын тулд тэдгээрт одоогийн хуулиар эдлүүлж байгаа нийгэм, эдийн засгийн баталгаанаас гадна өөр төрлийн баталгааг бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж байх хугацаанд нь эдлүүлэх шаардлагатай юм. Учир нь Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүдэд одоо эдлүүлж байгаагаас шинэ төрлийн нийгэм, эдийн засгийн баталгааг хуульд нарийвчлан тусгаж, баталгаатай эдлүүлснээр аливаа байгууллага, албан тушаалтны зүгээс Цэцийн дарга, гишүүний хараат бус байдал, цаашилбал, Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан байдалд нөлөөлөх оролдлогоос урьдчилан сэргийлэх, хамгаалах эрх зүйн орчин бий болох юм.

Үүнээс гадна цаашид зайлшгүй анхаарах асуудлын нэг бол Цэцийн гишүүнд хориглох зүйл юм. Ихэнх улсад Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгч нь шинжлэх ухааны болон оюуны бүтээлийн үйл ажиллагаа явуулж болох ба улс төр, арилжааны чиглэлийн үйл ажиллагаа эрхлэх ёсгүй. Улс төрийн үйл ажиллагааны хувьд улс төрийн намын гишүүн байхыг шууд хориглохоос эхлээд сонгуулийн өмнө тодорхой хугацаанд намаас гарсан байхыг шаардах, намын дэргэдэх төрийн бус байгууллагын гишүүн байхыг хориглох зэрэг олон төрлийн хязгаарлалт бий.[10]

Тухайлбал, Словени Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчдийг Засгийн газар, нутгийн захиргааны байгууллага, улс төрийн намд давхар ажил, албан тушаал эрхлэх, мөн Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчийн ажил, албан тушаалтай харшлах бусад ажил, албан тушаал эрхлэхийг хориглодог байна.[11]

Манай улсын хувьд уг асуудлыг огт зохицуулалтгүй орхигдуулжээ. Өөрөөр хэлбэл, Цэцийн дарга, гишүүн нь бүрэн эрхийнхээ хугацаанд бусад аливаа ажил, албан тушаал давхар эрхлэх боломж нь хуулиар нээлттэй байна.

Харин шүүгчдийн тухайд Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн[12] 9 дүгээр зүйлийн 9.2.11 дэх хэсэгт “Шүүгч нь албан үүргээ цалгардуулахгүйгээр багшлах болон эрдэм шинжилгээний ажил эрхлэх бүрэн эрхтэй” гэж заасан бөгөөд энэхүү эрхийг нь эдлүүлэхдээ хориглох тохиолдлыг мөн хуулийн 27 дугаар зүйлд дэлгэрэнгүй зохицуулж өгсөн байна. Тухайлбал, шүүгчид Монгол Улсын олон улсын гэрээ, гадаад улсын шүүх, олон улсын болон гадаадын байгууллагатай харилцан тохиролцсоноос бусад гадаад улс болон олон улсын байгууллага, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний санхүүжилтээр багшлах, эрдэм шинжилгээний болон бусад ажил эрхлэхийг хорижложээ.

Иймээс одоогийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулиар Цэцийн дарга, гишүүнд шинэ төрлийн нийгэм, эдийн засгийн баталгааг эдлүүлэхтэй холбогдох асуудлыг зохицуулж, энэ талаар хуульд нарийвчлан тусгаж өгөхөөс гадна Цэцийн дарга, гишүүнд хориглох зүйлийг хуулиар

[10] Арне Мавчич, Үндсэн хуулийн хяналт (УБ, 2014), Мэргэн Их Монгол, 38-39 дэх тал.

[11] Арне Мавчич, Үндсэн хуулийн хяналт (УБ, 2014), Мэргэн Их Монгол, 40 дэх тал.

[12] https://www.legalinfo.mn/law/details/8660?lawid=8660 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.11.28.

зохицуулах зайлшгүй шаардлагатай байгаа тул энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт зорилгодоо бүрэн хүрч чадаагүй гэж дүгнэхээр байна.

2. Цэцийн үйл ажиллагааны нөхцөл

**7 дугаар зүйл. Цэцийн үйл ажиллагааны нөхцөл**
7.3.Цэцийн төсөв, цалингийн сан, гишүүдийн цалингийн хэмжээг Цэцийн даргын санал болгосноор Улсын Их Хурал тогтоож батална.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1 дэх хэсэгт “Үндсэн хуулийн цэц нь ажлын албатай байна. Түүний орон тоог Улсын Их Хурлаас баталсан төсөвт багтаан Цэцийн ажлын албаны дарга тогтооно”[13] гэж тусгасан нь Үндсэн хуулийн цэц өөрийн ажлын албаар дамжуулан хуулиар олгосон чиг үүргийнхээ хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулах юм.

Үндсэн хуулийн цэцийн ажлын алба нь Тамгын газар байх бөгөөд тодорхой бүтэц, зохион байгуулалтын нэгжтэй 40 орчим хүнтэй ажиллаж байна. Цэц нь эдүгээ үйл ажиллагаа явуулах нөхцөл хангасан өөрийн байртай бөгөөд түүнийг Үндсэн хуулийн цэцийн ордон гэнэ. Үндсэн хуулийн шүүхийн байр нь төрийн тусгай хамгаалалтад байх бөгөөд Цэц нь анх байгуулагдсанаасаа хойш өөрийн гэсэн байргүй 17 жил болсны дараа буюу 2009 онд бие даасан байртай болсон байна.[14] Үүнээс үзэхэд Үндсэн хуулийн цэц нь өөрийн гэсэн байргүй байсан 17 жилийн хугацаанд уг хуулиар олгосон ажиллах үйл ажиллагааны нөхцөлөөр огт хангуулж чадаагүй нь харагдаж байна. Үндсэн хуулийн цэц өөрийн байртай байх нь нэг талаар Монгол Улсын Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хуулиар олгосон бүрэн эрх, түүнчлэн Үндсэн хуулийн биелэлтэд хяналт тавих, түүнийг сахин хамгаалах чиг үүргээ тасралтгүй, шуурхай хэрэгжүүлэх, түүнчлэн иргэний өргөдөл, мэдээлэл болон эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны хүсэлтийг үндэслэн Үндсэн хууль зөрчсөн гэх маргааныг ямар нэгэн саад бэрхшээлгүй шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой юм.

Үүнээс гадна Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.3 дахь хэсэгт “Цэцийн төсөв, цалингийн сан, гишүүдийн цалингийн хэмжээг Цэцийн даргын санал болгосноор Улсын Их Хурал тогтоож батална” гэж тусгажээ. Уг зохицуулалтын хүрээнд хэдийгээр Үндсэн хуулийн цэцийн дарга өөрийн үйл ажиллагааны онцлогийг харгалзан тухайн жилд шаардагдах төсөв, цалингийн сан болон гишүүдийн цалингийн хэмжээг тооцоолон гаргаж, Улсын Их Хуралд санал болгох боловч эцсийн дүндээ Улсын Их Хурлаас тогтоохоор зохицуулалт байна.

Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн цэцийн даргын санал болгосон тухайн жилд шаардагдах төсөв, цалингийн сан, гишүүдийн цалингийн хэмжээг түүний санал болгосон хэмжээнээс их байдлаар, эсхүл бууруулж ч тогтоох боломжтой байна. Энэхүү хуулийн Улсын Их Хурал тогтоож батална гэсэн зохицуулалт нь өөрөө Үндсэн хуулийн цэцийн төсвийг түүний даргын санал болгосон тухайн хэмжээгээр нь батлахгүй байх боломжийг Улсын Их Хуралд олгожээ. Энэ талаар эрдэмтэн судлаачид өөрсдийн байр суурийг тодорхой хэмжээнд илэрхийлсэн байна.

Тухайлбал, доктор С.Жанцан “Үндсэн хуулийн цэц, түүний гишүүдийн цалин хангамж, байр сууц, тэтгэвэр, тэтгэмж, ажиллах нөхцөл нь материаллаг шинжтэй баталгаанд хамаарна. Аливаа худалдааны үйл ажиллагаа эрхлэх эрхгүй Цэцийн гишүүний амьдралын ганц эх үүсвэр цалин хангамж гэдэг нь хэнд ч ойлгомжтой. Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавьж, гаргасан шийдвэр нь эцсийн байдаг

[13] http://www.legalinfo.mn/law/details/365 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.11.2.

[14] П.Очирбат, Монгол Улсын Үндсэн хууль: хэрэгжилт, хяналт, судалгаа (УБ, 2017), Мөнхийн үсэг, 340 дахь тал.

Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүдийн цалин хангамж ямар ч тохиолдолд төрийн бусад өндөр албан тушаалтнуудынхаас доогуур байх ёсгүй бөгөөд Цэцийн гишүүний цалинг бууруулахгүй байхыг ч хуульчлах шаардлагатай"[15] гэж үзжээ.

Мөн Үндсэн хуулийн цэц нь иргэний өргөдөл, мэдээлэл болон эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны хүсэлтийг үндэслэн Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэж, шийдвэрээ Монгол Улсын нэрийн өмнөөс гаргаж буй явдал нь шүүхийн чиг үүргийг, тэр дундаа онцгой шүүхийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэн ажиллаж байгаа юм. Энэ талаас нь авч үзвэл Үндсэн хуулийн цэцийн хараат бус, бие даасан байдал, түүнчлэн Цэцийн дарга, гишүүний бүрэн эрхийн баталгаа нь бусад шүүхийн шүүгчдийн нэгэн адил хэмжээнд байх ёстой юм.

Монгол Улсын шүүхийн тухай 2012 оны хуульд шүүх бие даасан төсөвтэй байх бөгөөд шүүхийн төсөв нь улсын төсвийн бүрэлдэхүүн хэсэг байхаар тусгажээ. Түүнчлэн шүүхээс үйл ажиллагаагаа тасралтгүй явуулах нөхцөлийг төр хангахаар заасан байна.[16] Үүнээс үзэхэд Улсын Их Хурлаас Үндсэн хуулийн цэц буюу Үндсэн хуулийн шүүхээс бусад шүүхийн төсвийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргын өргөн барьсан тэр хэмжээгээр нь батлахаар харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, Улсын Их Хурал шүүхийн тухайн жилд шаардагдах төсвийг тогтоох бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх боломжгүй байна.

Дээрхээс үзэхэд Үндсэн хуулийн цэц нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавьж, Үндсэн хуулийг сахин хамгаалж, зөрчигдсөн тохиолдолд иргэний өргөдөл, мэдээлэл болон эрх бүхий байгууллага, этгээдийн хүсэлтийг үндэслэн маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлэн ажилладаг онцгой шүүхийн хувьд бусад шүүхийн нэгэн адил бие даасан төсөвтэй байх зайлшгүй хэрэгцээ, шаардлага тулгарч байна. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн цэцийн төсвийг батлахдаа өмнөх жилийн төсвөөс доошлуулахгүй байх шаардлагатай юм. Иймээс одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулж, дээр дурдсан асуудлыг нарийвчлан тусгах шаардлагатай тул Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 7.3 дахь заалт зорилгодоо бүрэн нийцээгүй гэж дүгнэхээр байна.

### 3.2. "Практикт нийцэж байгаа байдал" шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

1. Цэцийг байгуулах журам

**3 дугаар зүйл. Цэцийг байгуулах журам**

3.1.Цэцийн есөн гишүүний гурвыг Улсын Их Хурал, гурвыг Ерөнхийлөгч, гурвыг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор Улсын Их Хурал зургаан жилийн хугацаагаар томилно.

Үндсэн хуулийн цэцийг байгуулах журмын талаар Үндсэн хууль болон Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд заасан байх бөгөөд Цэц нь есөн гишүүнээс бүрдэнэ. Тэдгээрийн гурван гишүүнийг Улсын Их Хурал, гурвыг Ерөнхийлөгч, гурвыг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор Улсын Их Хурал зургаан жилийн хугацаагаар томилно. Цэцийн даргаар есөн гишүүний аль нэг гишүүнийг гурван жилийн хугацаагаар гишүүдийн олонхийн саналаар сонгож, түүнийг нэг удаа улируулан сонгож болох[17] тухай заасан байдаг. Үндсэн хуулийн цэцийг байгуулах журмын талаар зарим судлаачид өөрсдийн байр суурийг илэрхийлсээр иржээ.

---

[15] С.Жанцан, "Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан байдлыг хангах зохион байгуулалтын болон материаллаг баталгаа", Ж.Амарсанаа нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц: өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл (УБ, 2007), Хууль зүйн үндэсний төв, 99-100 дахь тал.

[16] http://www.legalinfo.mn/law/details/8659 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.11.2.

[17] http://www.legalinfo.mn/law/details/367 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.11.2.

Тухайлбал, доктор С.Жанцан “Үндсэн хуулийн цэц есөн гишүүнээс бүрдэнэ. Тэдгээрийн гурвыг Улсын Их Хурал, гурвыг Ерөнхийлөгч, гурвыг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор Улсын Их Хурал зургаан жилийн хугацаагаар томилно гэж заасан нь гүйцэтгэх, хууль тогтоох, шүүх засаглалын тэнцүү төлөөллийг бүрдүүлэх үндэс болж байгаагаараа Цэцийн бие даасан, хараат бус байдлын баталгаа болно”[18] гэж үзсэн бол доктор Н.Жанцан “Цэцийн бүрэлдэхүүнийг гурван газраас адил тоотой гишүүдийг санал болгон төрийн эрх барих дээд байгууллагаас томилж буй явдал нь ардчилсан ёсны засаглалын тэнцлийг хангаж байгаа хууль зүйн чухал ач холбогдолтой юм. Өөрөөр хэлбэл, Цэц нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засаглалыг төлөөлсөн бүрэлдэхүүнтэй байгаа тул нэг талаас аль ч засаглах эрх мэдлээс хараат бус бие даан ажиллах, нөгөө талаас засаглал хоорондын харилцааны тэнцлийг дээд шаттай нь уялдуулсан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрэлдүүлж байгаа юм”[19] гэж үзжээ.

Үүнээс гадна Үндсэн хуулийн цэцийг байгуулах журмын талаарх маргаан бүхий асуудлын нэг бол “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай” Улсын Бага Хурлын 1992 оны 5 дугаар сарын 15-ны өдрийн 34 дүгээр тогтоолоор[20] Цэцийн дарга болон гурван гишүүнийг орон тооны, таван гишүүнийг орон тооны бус байхаар Цэцийн бүрэлдэхүүнийг тогтоосон. Энэ асуудлын тухайд үндсэн хуулийн эрх зүйн салбарын зарим эрдэмтэн, судлаачид шүүмжлэлтэй хандсаар иржээ.

Тухайлбал, доктор С.Жанцан “Үндсэн хууль зөрчиж Цэцийн гишүүдийн олонхийг орон тооны бус болгосон Улсын Бага Хурлын 1992 оны 34 дүгээр тогтоол одоо хүртэл хүчинтэй үйлчилсээр, цаашид үйлчлэх магадлалтай хэвээр байна. Гүйцэтгэх ачааллын хувьд орон тооны гишүүдтэй эн тэнцүү байдаг гэж хэлэхэд болно. Энэ бүх бодит байдал Цэцийн гишүүний бие даасан байдал, эдийн засгийн баталгааг жинхэнэ алдагдуулж байна. Үндсэн хууль зөрчсөн Улсын Бага Хурлын тогтоолоор томилогдсон гишүүд Үндсэн хуулиа манаж байна”[21] гэжээ.

Түүнчлэн доктор Ж.Бямбадорж “Цэцийн гишүүдийн цалин төрийн бусад өндөр албан тушаалтнуудтай харьцуулахад боломжийн байдаг боловч 5 гишүүн орон тооны бусаар ажиллаж байна. Энэ нь төрийн өндөр албан тушаалтан болон Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүд өөр ажил алба давхар эрхэлж, ингэснээрээ ямар нэг байдлаар хардлагад өртөх, гишүүдийн дунд ялгаварлал гарах, тэдэнд тавих шаардлагыг сулруулах зэрэг сөрөг үр дагавартай байгаа билээ”[22] гэж үзсэн байна.

Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүдийг орон тооны, орон тооны бус гэж хууль бусаар ангилан орон тооны бус гишүүдэд 2009 он хүртэл цалин өгдөггүй байсан бол 2009 оны 1 дүгээр сараас орон тооны гишүүдийн цалингийн 40 хувьтай тэнцэх цалинг олгодог болсон баэйна. Энэ байдал 2013 он хүртэл үргэлжилж байгаад 2014 оны 1 дүгээр сараас бүх гишүүдэд адил хэмжээний цалин олгодог болжээ.[23]

[18] С.Жанцан, “Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан байдлыг хангах зохион байгуулалтын болон материаллаг баталгаа”, Ж.Амарсанаа нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц: өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл *(*УБ, 2007*)*, Хууль зүйн үндэсний төв, 98 дахь тал.

[19] Н.Жанцан, “Үндсэн хуулийн цэц ба Үндсэн хуулийн үзэл санаа”, Ж.Амарсанаа нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц: өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл *(*УБ, 2007*)*, Хууль зүйн үндэсний төв, 158 дахь тал.

[20] http://legalinfo.mn/law/details/6227?lawid=6227 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.10.31.

[21] С.Жанцан, “Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан байдлыг хангах зохион байгуулалтын болон материаллаг баталгаа”, Ж.Амарсанаа нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц: өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл *(*УБ, 2007*)*, Хууль зүйн үндэсний төв, 100-101 дэх тал.

[22] Ж.Бямбадорж, “Үндсэн хуулийн шүүхийн өнөөгийн тулгамдсан зорилт”, Ж.Амарсанаа нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц: өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл *(*УБ, 2007*)*, Хууль зүйн үндэсний төв, 334 дэх тал.

[23] П.Очирбат, Монгол Улсын Үндсэн хууль: хэрэгжилт, хяналт, судалгаа (УБ, 2017), Мөнхийн үсэг, 342 дахь тал.

Дээрхээс үзэхэд тэдгээр орон тооны бус гишүүд нь 2009 он хүртэл огт цалингүй ажиллаж байгаад 2009 оноос 2013 оныг дуустал орон тооны гишүүний цалингийн 40 хувьтай тэнцэх хэмжээний цалин авч эхэлсэн ба 2014 оноос л эхэлж бүх гишүүд адил хэмжээний цалин авдаг болсон. Энэхүү Улсын Бага Хурлын 1992 оны 34 дүгээр тогтоол нь Үндсэн хуулийн Жаран тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Үндсэн хуулийн цэц есөн гишүүнээс бүрдэнэ"[24] гэж заасныг зөрчсөн шийдвэр болсон төдийгүй уг тогтоол одоо ч хүчин төгөлдөр хэвээр үйлчилсээр байна. Иймээс цаашид тодорхой бус, эргэлзээтэй нөхцөл байдал бий болгохгүйн тулд, мөн Үндсэн хууль болон холбогдох хуулийг ноцтой зөрчиж буй энэхүү байдлыг арилгах үүднээс уг тогтоолыг хүчин төгөлдөр бусад тооцох асуудлыг анхаарах хэрэгтэй тул энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт практикт нийцээгүй байна гэж дүгнэхээр байна.

2. Цэцийн гишүүнд тавигдах шаардлага

**4 дүгээр зүйл. Цэцийн гишүүн**

4.1.Цэцийн гишүүн хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй, эрүүгийн ял шийтгэлгүй, Монгол Улсын дөчин нас хүрсэн иргэн байх ба Цэцийн гишүүд эрх тэгш байна.

4.4.Цэцийн гишүүн Төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн алба хаах насны дээд хязгаарт хүрсэн бол тэтгэвэрт гарах буюу Цэцийн гишүүний албан тушаалаас чөлөөлөгдөж болно.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнээр өнгөрсөн хугацаанд давхардсан тоогоор нийт 30 хүн томилогдон ажилласан бөгөөд тэдгээрийн 26 гишүүн нь хууль зүйн, 4 гишүүн нь улс төрийн өндөр мэргэшилтэй хүмүүс[25] байжээ.

Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнд тавигдах шаардлагын тухайд Үндсэн хуулийн Жаран тавдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнээр хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй, Монгол Улсын дөчин нас хүрсэн иргэнийг томилно"[26] гэж маш тодорхой заасан байдаг боловч сүүлийн үед практикт энэхүү заалтыг Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнээр томилогдож буй иргэн хүн зөвхөн хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй байх, эсхүл зөвхөн улс төрийн өндөр мэргэшилтэй байх шаардлагыг хангахад болно гэсэн агуулгаар тайлбарлаж, хэрэглэж байгаа явдал ажиглагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, уг хоёр шаардлагын аль нэг шаардлагыг хангасан байх тохиолдолд Цэцийн гишүүнээр томилогдох боломжтой гэсэн байдлаар тайлбарлах болжээ.

Энэ талаар үндсэн хуулийн эрх зүйн салбарын зарим эрдэмтэн судлаачид өөрсдийн байр суурийг илэрхийлж байжээ. Тухайлбал, доктор Г.Совд "Цэцийн гишүүний үндсэн мэргэжил нь хуульч байх учиртай. Гэхдээ зөвхөн хуульч гэдэг мэргэжлээс гадна улс төрийн талаар зохих боловсрол, дадлага давхар эзэмшсэн байх шаардлагатай. Хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй гэдэг нь мэргэжлийн дипломыг эзэмшсэн төдий ойлголт биш. Хуульч, улс төрчийн хувьд өндөр мэргэшсэн байх шаардлагатай бөгөөд тэр нь уг хүний академик боловсрол, практик үйл ажиллагааны үр дүн нь нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн, тун үгүйдээ тухайн мэргэжлийн хэсгийн дотор зохих хэмжээнд алдаршиж, эерэг үнэлэгдсэн хүн байх ёстой"[27] гэж үзжээ.

[24] http://www.legalinfo.mn/law/details/367 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.11.2.

[25] П.Очирбат, Монгол Улсын Үндсэн хууль: хэрэгжилт, хяналт, судалгаа (УБ, 2017), Мөнхийн үсэг, 342 дахь тал.

[26] http://www.legalinfo.mn/law/details/367 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.11.1.

[27] Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар (УБ, 2000), Хууль зүйн яам, 255-256 дахь тал.

Түүнчлэн Доктор Ц.Сарантуяа “Үндсэн хуулийн шүүхийн хувьд тэрээр хуулийн байгууллага байхаас гадна нэгэн зэрэг улс төрийн түвшний шийдвэр гаргах ёстой /энэ нь гэхдээ аль нэг улс төрийн хүчний талд орж шийдвэр гаргана гэсэн үг биш/ гэсэн түүний хоёрдмол мөн чанараас үүдэн түүнд ажиллаж буй шүүгч зүгээр ч нэг хуульч бус, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй хуульч байх ёстой гэдгийг Монгол Улсын Үндсэн хууль шаардлага болгож байна. Энэ нь тухайлбал, аль нэг аж ахуйн нэгжид олон жил үр бүтээлтэй ажилласан, магадгүй дан ганц салбарынхаа хууль тогтоомжийг илүү сайн мэддэг болсон, улс төрийн боловсрол нь хангалтгүй хуульч хүн Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн байх нь Үндсэн хуулийн шаардлагыг хангахгүй гэсэн үг юм”[28] гэж үзсэн байна.

Мөн доктор Б.Гүнбилэг “Улс төрийн болон хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй гэдгийн дунд нь таслал байгаа тул тус тусдаа, аль алиных нь шаардлагыг хангасан байвал тэнцэж байна гэсэн маягаар тайлбарлаж ирсэн. ... Монгол Улсын Үндсэн хуулийг ямар ч байсан хэрэглэдэг байх ёстой. Үндсэн хуулийг хэрэглэхийн тулд ямар мэдлэг шаардлагатай вэ гэх үүднээс өндөр мэргэшилтэй гэх шалгуурыг тавьсан байна гэж ойлгосон. Өөрөөр хэлбэл, мэргэшил гэдэг бол эхлээд мэргэжил эзэмшсэний дараа мэргэших асуудлыг ярьдаг. ... Үндсэн хуулийг уншиж ойлгоход улс төрийн мэдлэг шаардагдана. Улс төрийн мэдлэг шаардлагатай болж байгаа учраас Үндсэн хуулийг уншиж судлахын тулд улс төрийн ном бүтээлийг уншиж таарна. Мөн эсрэгээрээ, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй хүн Үндсэн хуулийг уншихад хуулийн мэдлэгтэй байх, тэр дундаа үндсэн хуулийн эрх зүйн онолын мэдлэгийг сайн эзэмшсэн байх ёстой. ... Үндсэн хуулийн шүүхийн цэцээр ажиллаж байгаа хүн хуулийн мэдлэгтэй, хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй байх ёстой гэдэг дээр маргах ёсгүй. Хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй гэдэг дээр Үндсэн хуулийг өөрийн болгосон байх ёстой, улс төрийн мэргэшил гэдэг бол улс төрийн онол арга зүй, практик талын мэдлэгтэй байх ёстой юм”[29] гэж үзсэн байна.

Дээр дурдсан хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй байх гэсэн хоёр шаардлагын аль нэг шаардлагыг хангасан Монгол Улсын иргэн Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний албан тушаалд томилогдох тохиолдол практикт гарч байна. Тухайлбал, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Улсын Их Хурлын 2018 оны 35 дугаар тогтоолоор[30] томилогдсон нэр бүхий Цэцийн гишүүдийг дурдаж болох юм.

Дээрхээс үзэхэд Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавьж, түүнийг зөрчсөн гэх маргааныг шийдвэрлэж, Монгол Улсын нэрийн өмнөөс шийдвэр гаргаж байгаагийн хувьд хуулийн байгууллага байхаас гадна зарим тохиолдолд гаргасан шийдвэр нь улс төрийн шинжтэй байх тул Цэцийн гишүүн нь зөвхөн хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй байх, эсхүл зөвхөн улс төрийн өндөр мэргэшилтэй байх бус эдгээр хоёр шаардлагын аль алиныг хангасан байж Үндсэн хуулийг сахин хамгаалах үүргээ хуульд заасан агуулгаар нь бүрэн дүүрэн гүйцэтгэх боломж нь бүрдэх юм. Иймээс Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнд тавигдах шаардлагыг одоогийн хуульд заасан агуулгаас нь гажуудуулан тайлбарлаж, үүний үндсэн дээр зөвхөн аль нэг шаардлагыг хангасан иргэнийг Цэцийн гишүүний албан тушаалд томилж буй байдлыг хязгаарлах үүднээс Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулан Үндсэн хуульд заасан дээрх шаардлагын агуулгыг

---

[28] Ц.Сарантуяа, “Шүүгчдэд тавих Үндсэн хуулийн шаардлага ба Цэцийн бүрэлдэхүүн”, Ж.Амарсанаа нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц: өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл *(УБ, 2007)*, Хууль зүйн үндэсний төв, 140 дэх тал

[29] “Үндсэн хуулийн эрх зүй ба цаашдын чиг хандлага” сэдэвт хуралдааны хэсгээс /“Хуульчдын форум-2018”/.

[30] http://legalinfo.mn/law/details/13397?lawid=13397 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.11.2.

нарийвчлан тусгах шаардлагатай уг шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт практик нийцээгүй байна гэж дүгнэхээр байна.

Үүнээс гадна Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн нь Төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн алба хаах насны дээд хязгаарт хүрсэн тохиолдолд тэтгэвэрт гарах тухай зохицуулалтыг нэмэлт, өөрчлөлтөөр оруулж ирсэн. Энэхүү зохицуулалт нь Үндсэн хууль болон Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд заасан Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа 6 жил байх тухай зохицуулалттай зөрчилдсөн гэж үзэх боломжтой юм. Учир нь Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн нь бүрэн эрхийн хугацаагаа дуусахаас өмнө дээр дурдсан хуулийн дагуу тэтгэвэрт гарах насанд хүрээд, тэтгэвэрт гарснаар Цэцийн чиг үүргээ шуурхай, тасралтгүй хэрэгжүүлэх чиг үүрэгт сөргөөр нөлөөлж болзошгүй юм.

Энэ талаар Цэцийн гишүүн асан Д.Наранчимэг "60 настай хүн Цэцийн гишүүнээр томилогдлоо гэхэд Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхийн 6 жилийн хугацаагаар 66 нас хүртлээ ажиллах уу, эсхүл насны дээд хязгаар хүрээд чөлөөлөгдөх үү гэдэг асуудал үүсч болзошгүй юм. Үндсэн хуулийн шүүхтэй ихэнх улс орнууд Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчийг аль болох урт хугацаагаар, тухайлбал, 9-15 жилээр, эсхүл хугацаагүй томилдог ба Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчээр ажиллах насны дээд хязгаарыг ихэвчлэн 65-70 насаар хязгаарлан хуульчилсан байдаг. Ингэснээр шүүгч аль болох нэг удаагийн томилгоо буюу хугацаагүй томилогдсон шүүгч насны дээд хязгаар хүртлээ ажиллах бололцоогоор хангаж, дахин томилогдох зохицуулалтаас аль болох татгалзсан байдал ажиглагдаж байна. Энэ нь гишүүний хараат бус байдлыг хангах бас нэг баталгаа юм"[31] гэж үзжээ.

Дээрхээс үзэхэд хэдийгээр Үндсэн хуулийн цэцээс энэ зохицуулалтыг "... Улсын Их Хурал бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Цэцийн гишүүнээр ажиллах хүний насны дээд хязгаарыг хуульчлан тогтоох нь Үндсэн хуулийн зөрчлийн шинжийг агуулаагүй"[32] гэж үзсэн боловч цаашид хуулийн уг зохицуулалтын дагуу Цэцийн гишүүд бүрэн эрхийн хугацаагаа дуусахаас өмнө гишүүний албан тушаалаас ойр ойрхон чөлөөлөгдөх тохиолдолд Цэцийн хэвийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөхийг үгүйсгэх аргагүй юм. Түүнчлэн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.4 дэх хэсэгт "Цэцийн гишүүн Төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн алба хаах насны дээд хязгаарт хүрсэн бол тэтгэвэрт гарах буюу Цэцийн гишүүний албан тушаалаас чөлөөлөгдөж болно"[33] гэж тусгасан нь тухайн гишүүн албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөхгүй ч байх боломжтой мэт агуулгыг илэрхийлж байна. Нөгөөтэйгүүр уг зохицуулалтын дагуу тухайн гишүүн тэтгэвэрт гарах тохиолдолд түүнийг хэрхэн албан тушаалаас нь чөлөөлөхтэй холбогдох журам нь мөн бүрхэг байна.

Иймээс дээр дурдсан журмыг хуульд нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай байна. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.4 дэх хэсгийг "Цэцийн гишүүн Төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн алба хаах насны дээд хязгаарт хүрсэн бол тэтгэвэрт гарах буюу Цэцийн гишүүний албан тушаалаас чөлөөлөгдөнө" гэж өөрчлөн найруулж болох тул энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт практикт нийцээгүй байна гэж дүгнэхээр байна.

---

31 Д.Наранчимэг, "Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан, гишүүний хараат бус байх зарчим", Н.Жанцан нар, Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал: онол, арга зүй, хэрэгжилт *(УБ, 2017)*, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, 226-227 дахь тал.

32 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2016 оны 2 дугаар сарын 15-ны өдрийн 03 дугаар дүгнэлт http://legalinfo.mn/law/details/11632?lawid=11632, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2016 оны 6 дугаар сарын 17-ны өдрийн 04 дүгээр тогтоол http://www.legalinfo.mn/law/details/11992?lawid=11992 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.11.1.

33 http://www.legalinfo.mn/law/details/365 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.11.1.

### 3.3. “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

| |
|---|
| **8 дугаар зүйл. Үндсэн хуулийн биелэлтэд тавих дээд хяналт** |
| 8.1.Цэц Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа болох хувьдаа Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрхээ энэ зүйлд заасан маргаантай асуудлаар дүгнэлт гарган, энэ зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан маргаантай асуудлыг дахин хянан үзэх замаар хэрэгжүүлнэ. |
| 8.2.Цэц Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай дараах маргаантай асуудлыг хянан үзэж, дүгнэлт гарган Улсын Их Хуралд оруулах бөгөөд хэрэв дүгнэлтийг нь Улсын Их Хурал хүлээн зөвшөөрөөгүй бол Цэц дахин хянан үзэж Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасныг баримтлан эцсийн шийдвэр гаргана: |
| 8.2.1.хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх; |
| 8.2.2.зарлиг, Ерөнхийлөгчийн бусад шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх; |
| 8.2.3.Засгийн газрын тогтоол, бусад шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх; |
| 8.2.4.Монгол Улсын олон улсын гэрээ Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх; |
| 8.2.5.ард нийтийн санал асуулгын талаар сонгуулийн төв байгууллагын гаргасан шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх; |
| 8.2.6.Улсын Их Хурал, түүний гишүүний ба Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн талаар сонгуулийн төв байгууллагын гаргасан шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх. |
| 8.3.Цэц Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай дараах маргаантай асуудлыг хянан үзэж, дүгнэлт гарган Улсын Их Хуралд оруулна: |
| 8.3.1.Ерөнхийлөгч Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх; |
| 8.3.2.Улсын Их Хурлын дарга, гишүүн Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх; |
| 8.3.3.Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх; |
| 8.3.4.Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх; |
| 8.3.5.Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, Ерөнхий сайдыг огцруулах, Улсын Их Хурлын гишүүнийг эгүүлэн татах Үндсэн хууль зөрчсөн гэх үндэслэл байгаа эсэх. |
| **9 дүгээр зүйл. Иргэдийн өргөдөл, мэдээллийг хянан шийдвэрлэх** |
| 9.1.Иргэд Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай асуудлаар Цэцэд өргөдөл, мэдээлэл ирүүлнэ. |

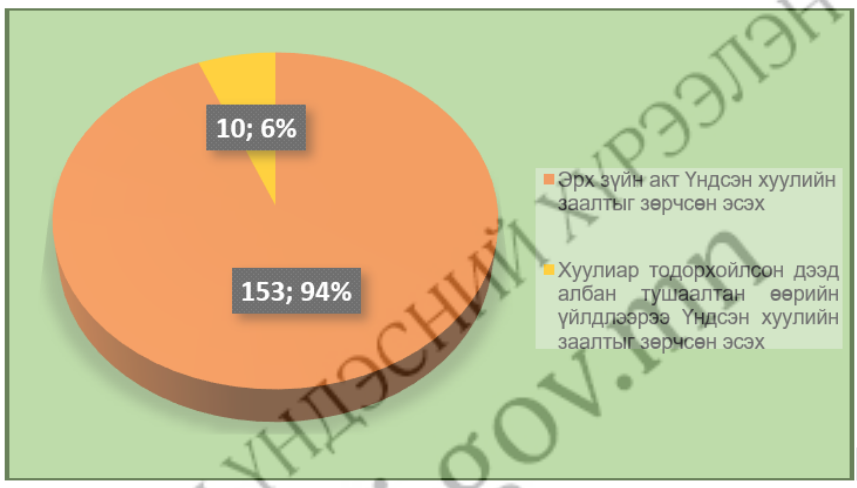
Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлд Цэцийн харьяалан шийдвэрлэх маргааныг зааж өгсөн бөгөөд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлд эдгээр маргааныг дэлгэрүүлэн тусгасан байдаг. Үндсэн хуулийн цэцийн харьяалан шийдвэрлэж буй маргаан буюу хяналтын объектоос харахад одоогийн хуулиар Улсын Их Хурал, Засгийн газар, Ерөнхийлөгчийн шийдвэр болон ард нийтийн санал асуулга, Улсын Их Хурал, түүний гишүүний ба Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн талаарх сонгуулийн төв байгууллагын шийдвэр, мөн Монгол Улсын олон улсын гэрээ Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх, түүнчлэн Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, гишүүн, Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор нь үйл ажиллагаагаараа дамжуулан Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг иргэний өргөдөл, мэдээлэл болон эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны хүсэлтийг үндэслэн хянан шийдвэрлэж байна. Өөрөөр хэлбэл, иргэн Үндсэн хуулийн цэцэд хандахдаа өөрийн үндсэн эрх зөрчигдсөн асуудлаар бус аль нэгэн эрх зүйн акт, эсхүл албан тушаалтан Үндсэн хууль зөрчсөн гэх үндэслэлээр Цэцэд өргөдөл, мэдээлэл гаргаж байна.

Үндсэн хуулийн цэц нь анх 1992 онд байгуулагдсанаас хойш 2016 он хүртэлх хугацаанд нийт 2067 өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлт хүлээн авчээ. Үүний ихэнх нь иргэдээс ирсэн өргөдөл байсан байна. Харин Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.3 дахь хэсэгт заасан эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас гаргасан хүсэлтийг тооны хувьд авч

үзвэл Ерөнхий прокуророос 1, Улсын дээд шүүхээс 6, Ерөнхийлөгчөөс 2, нийт 9 хүсэлт хүлээн авсан бөгөөд Улсын Их Хурлаас 24 жилийн хугацаанд хүсэлт ирж байгаагүй байна.[34]

Үүний зэрэгцээ Үндсэн хуулийн цэц нийт 182 маргаан үүсгэснээс 16 маргаантай холбогдуулан магадлал гаргасан байна. Мөн дурдсан хугацаанд Цэцийн шийдвэрлэсэн нийт 163 маргааныг эрх зүйн акт Үндсэн хуулийн заалтыг зөрчсөн эсэх, хуулиар тодорхойлсон дээд албан тушаалтан өөрийн үйлдлээрээ Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх гэсэн байдлаар хоёр бүлэгт хуваан авч үзвэл:[35]

*График 1. Шийдвэрлэсэн маргааны төрлийн тоо*




Эрх зүйн акт Үндсэн хуулийн заалтыг зөрчсөн эсэх маргаан дотор зонхилох хувийг хуулийн заалт Үндсэн хуулийн заалтыг зөрчсөн эсэх маргаан эзэлжээ (101 буюу нийт маргааны 76 хувь). Харин Улсын Их Хурлын тогтоолтой холбоотой 8 маргаан (6 хувь), Засгийн газрын тогтоолтой холбоотой 10 маргаан (7.5 хувь), Ерөнхийлөгчийн зарлигтай холбоотой 2 маргаан (1.5 хувь), Сонгуулийн ерөнхий хорооны шийдвэртэй холбоотой 2 маргаан (1.5 хувь) тус тус байна.[36]

Дээрхээс үзэхэд хэдийгээр Үндсэн хуулийн цэцэд гаргасан нийт 2067 өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийн дийлэнхийг иргэдээс гаргасан харагдаж байгаа боловч Үндсэн хуулиар олгосон үндсэн эрх нь зөрчигдсөн асуудлаар гаргаагүй нь уг тоон үзүүлэлтээс тодорхой харагдаж байна. Монгол Улсын иргэн өөрийнх нь үндсэн эрх зөрчигдсөн тохиолдолд Үндсэн хуулийн цэцэд хандаж, шийдвэрлүүлэх асуудлын талаар үндсэн хуулийн эрх зүйн салбарын эрдэмтэн, судлаачид өөрсдийн санал, зөвлөмжийг гаргаж байжээ.

Тухайлбал, доктор Ц.Сарантуяа “Монголд иргэн хүн хүсэлт гаргагчийн нэгэн адил, өөрөөр хэлбэл, өөрийнх нь үндсэн эрх зөрчигдөөгүй байхад ханддаг байхаар хуульд туссан учир Үндсэн хуулийн цэц иргэн хүний индивидуаль үндсэн эрхийн бодит байдал дээр зөрчигдсөн тохиолдолд түүнийг шүүхийн журмаар Үндсэн хуулийг хэрэглэн сэргээх боломжгүй байдаг. Зөрчигдсөн эрхийг манайд ч гэсэн ердийн шүүх сэргээдэг, харин үндсэн эрх зөрчигдвөл түүнийг Үндсэн хуулийн цэц

[34] Ч.Энхбаатар нар, Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ (УБ, 2016), Бест Колор Интернэшнл ХХК, 179 дэх тал

[35] Мөн тэнд.

[36] Ч.Энхбаатар нар, Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ (УБ, 2016), Бест Колор Интернэшнл ХХК, 179 дэх тал.

www.ikh.gov.mn ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН

Үндсэн хуулийн нэрийн өмнөөс сэргээх боломж хараахан бүрдээгүй байна. ... Иргэн хүн Үндсэн хуульд заасан цөөн тооны объектоор Цэцэд хандах эрхтэй бөгөөд үндсэн эрх энэхүү объектод ордоггүй. Иймд Үндсэн хуулийн "хүний эрх" бүлгийн хэрэгжилт бодит байдалд хамгаалалтгүй орхигджээ"[37] гэж үзсэн байна.

Түүнчлэн энэ талаар доктор О.Мөнхсайхан "Тодорхой иргэний эрх зөрчигдсөн тохиолдолд иргэн Үндсэн хуулийн цэцэд хандах эрх байхгүй. Цэц тодорхой иргэний зөрчлийг авдаггүй. Маш олон эрхүүдийн ноцтой зөрчлүүд сүүлийн 26 жилд байгаад л байна. Хууль тогтоомжийн аргаар шийдэж байгаа ч дорвитой өөрчлөлт гарахгүй байна"[38] гэж үзжээ.

Үүнээс гадна одоогийн хуулиар иргэд Үндсэн хуулийн цэцэд өргөдөл гаргах замаар хандахаас гадна мэдээлэл гаргах арга хэрэгслээр хандаж байна. Энэ нь тухайн иргэний эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөөгүй боловч нийтийн буюу бусдын эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн тохиолдолд тэдгээрийг төлөөлөн хандаж буй явдал юм. Энэ талаар доктор Ц.Сарантуяа "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцэд мэдээлэл гаргах болсон явдал нь өөрөө шүүхэд хандах зүй тогтоолд нийцэхгүй байна. Үндсэн хуулийн цэцэд хандаж мэдээлэл гаргах хүнд ямар ч шалгуур байхгүй байгаа нь заримдаа сөрөг үр дагавар дагуулдаг. Мэдээллийг алдаатай шийдвэрийг мэргэжлийн хүн эсхүл бусад иргэн хянуулахаар гаргаж байгаагаас гадна улс төржүүлэх зорилгоор, эсхүл бусдын захиалгаар гаргаж байна. ... Энэ мэдээлэл гаргахыг хуулиас гаргавал Үндсэн хуулийн цэц улс төржилгүйгээр үйл ажиллагаагаа явуулах боломжтой байна"[39] гэж үзжээ.

Мөн доктор Д.Гангабаатар "Зөвхөн манай улсад бус бусад улсад улс төрийн байгууллагуудын гаргасан шийдвэрийг хянадаг, хүчингүй болгодог, хууль зөрчсөн эсэхийг тогтоодог байгууллагуудад улс төрчид нөлөөлөх гэсэн хандлага байдаг. Энэ манай улсад байгаа гэдэгт эргэлзэхгүй байна. Үүн дээр иргэд Үндсэн хуулийн цэцэд өөрт хамааралгүй асуудлаар, өөрийн эрх зөрчигдсөнтэй холбоогүй асуудлаар мэдээлэл гаргаж байгаа нь асуудлыг илүү дэвэргэж байгаа нэг шалтгаан болж байна"[40] гэж үзсэн байна.

Дээрх бүгдээс үзэхэд Монгол Улсын иргэн өөрийнх нь үндсэн эрх зөрчигдсөн тохиолдолд Цэцэд хандаж, тэдгээр үндсэн эрхээ сэргээлгэх боломжгүй байдлаар хуульд тусгалаа олжээ. Энэ нь нэг талаас Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хууль зөрчсөн гэх цөөхөн тооны шийдвэрийг хянах боломжтой учраас үндсэн эрхийн зөрчил байсаар байгааг үгүйсгэх аргагүй юм. Түүнчлэн иргэд өөрт хамааралгүй асуудлаар буюу олон нийтийн эрх, ашиг сонирхол хөндөгдсөн тохиолдолд Үндсэн хуулийн цэцэд хандах боломжтой байгаа нь зарим талаар Цэцийг улс төржиж байгаа мэт нөхцөл байдалд хүргэж байна. Иймээс иргэний үндсэн эрх зөрчигдсөн тохиолдолд Үндсэн хуулийн цэцэд хандаж, зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэх боломжийг цаашид бий болгох, мөн олон нийтийн зүгээс Үндсэн хуулийн цэцэд итгэх итгэлийг илүү нэмэгдүүлэхийн тулд мэдээлэл гаргаж буй иргэнд болон гаргаж буй мэдээлэлд нь тодорхой хэмжээнд шаардлага тавих зэрэг зохицуулалтыг хуульд тусгах шаардлагатай байна. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн цэцийн харьяалан шийдвэрлэх маргааныг жагсаах зарчмаар бус түүний эрх хэмжээг нь нэмэгдүүлэх шаардлагатай байх тул энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй байна гэж дүгнэхээр байна.

[37] Ц.Сарантуяа, "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн онцлог, эрх зүйн харьцуулалт", Ж.Амарсанаа нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц: өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл *(*УБ, 2007*)*, Хууль зүйн үндэсний төв, 232-233 дахь тал.

[38] "Үндсэн хуулийн эрх зүй ба цаашдын чиг хандлага" сэдэвт хуралдааны хэсгээс /"Хуульчдын форум-2018"/.

[39] Мөн тэнд.

[40] "Үндсэн хуулийн эрх зүй ба цаашдын чиг хандлага" сэдэвт хуралдааны хэсгээс /"Хуульчдын форум-2018"/.

## ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

### 4.1. Дүгнэлт

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль нь 1992 онд батлагдсан бөгөөд хэрэгжиж эхэлснээс хойш 26 жилийн хугацаа өнгөрсөн боловч энэ хугацаанд тус хууль болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн давхардал, зөрчил, хийдлийн талаарх судалгаанаас гадна хэрэгжилтийг үнэлсэн цогц судалгаа хийгдээгүй байна.

Уг хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш Үндсэн хуулийн цэцийн тогтолцоо, чиг үүрэг, зохион байгуулалтын эрх зүйн үндэс бүрдэхэд чухал ач холбогдолтой болсон боловч практикт зарим тулгамдсан асуудал гарсаар байна. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнд эдлүүлэх нийгэм, эдийн засгийн баталгаа болох цалин, бусад материаллаг хангамж, ажиллах нөхцөлийг сайжруулах тал дээр анхаарах шаардлагатай юм.

Үүнээс гадна Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнээр томилогдож буй иргэнд тавигдах шаардлага, Цэцийн харьяалан шийдвэрлэж буй маргаан, иргэн мэдээлэл гаргах замаар Цэцэд хандах зэрэг нөхцөл байдалтай холбогдох зохицуулалтыг хуульд нарийвчлан тусгах шаардлага гарч байна. Ингээд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн судалгааны хүрээнд хамаарах зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийж, дараах дүгнэлтэд хүрсэн болно. Үүнд:

- Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 5, 7 дугаар зүйлд тусгасан Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн баталгаа, цэцийн үйл ажиллагааны нөхцөлийг тусгасан зүйл, заалтууд нь тус хуулийн 1 дүгээр зүйлд тусгасан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах зорилтыг хангахад зарим талаар хангалтгүй байна;
- Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн баталгааг тодорхойлсон боловч тэдгээрийн бүрэн эрхийн хугацааны үед эдлүүлэх нийгэм, эдийн засгийн баталгааг дэлгэрэнгүй тодорхойлж, нарийвчлан тусгасан зохицуулалт уг хуульд дутмаг байгаа нь харагдаж байна. Үндсэн хуулийн цэцийн дарга, гишүүнд эдлүүлэх нийгэм, эдийн засгийн баталгааг нарийвчлан тусгахгүй бол Цэцийн дарга, гишүүний хараат бус байдал, цаашилбал, Үндсэн хуулийн цэцийн хэвийн үйл ажиллагаа, түүний бие даасан байдалд нөлөөлж болзошгүйг үгүйсгэх аргагүй юм;
- Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулиар Цэцийн дарга, гишүүн нь бүрэн эрхийнхээ хугацаанд бусад аливаа ажил, албан тушаал давхар эрхлэх боломж нь нээлттэй байгаа бөгөөд хэрэв энэ асуудлыг цаашид зохицуулалтгүй орхигдуулбал Цэцийн бие даасан, хараат бус байдалд нөлөөлж болзошгүй юм;
- Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд Цэцийн үйл ажиллагааны нөхцөлийг тусгасан боловч Цэц нь одоог хүртэл түүний төсөв, цалингийн сан, гишүүдийн цалингийн хэмжээний тухайд зарим талаар Улсын Их Хурлаас хараат байгаа байдал ажиглагдаж байна;
- Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 3, 4 дүгээр зүйлд тусгасан Үндсэн хуулийн цэцийг байгуулж буй журам, мөн Цэцийн дарга, гишүүнд тавьж буй шаардлагыг тусгасан зүйл, заалтууд нь зарим талаар практикт хангалттай хэмжээнд хэрэгжихгүй байна. Тухайлбал,
- Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд Цэцийн гишүүний гурвыг Улсын Их Хурал, гурвыг Ерөнхийлөгч, гурвыг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор Улсын Их Хурал зургаан жилийн хугацаатай томилохоор тусгажээ. Гэсэн хэдий боловч Улсын Бага Хурлын 1992 оны 34 дүгээр тогтоолоор Цэцийн дарга, гурван гишүүнийг орон тооны, таван гишүүнийг орон тооны бус байхаар томилсон

нь Үндсэн хуулийн Жаран тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Үндсэн хуулийн цэц есөн гишүүнээс бүрдэнэ” гэж заасныг зөрчсөн шийдвэр болсон төдийгүй энэхүү тогтоол одоо ч хүчин төгөлдөр хэвээр үйлчилсээр байна;

- Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд Цэцийн гишүүнд тавигдах шаардлагыг маш тодорхой тусгасан боловч практикт Цэцийн гишүүнээр томилогдож буй тухайн иргэн нь хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй байх, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй байх гэсэн хоёр шаардлагын аль нэг шаардлагыг хангасан тохиолдолд Цэцийн гишүүний албан тушаалд томилогдох шаардлагыг бүрэн дүүрэн хангаж буй мэтээр тайлбарлаж, улмаар хэрэглэх явдал ажиглагдаж байна;

- Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас өмнө Төрийн албаны тухай хуульд заасны дагуу төрийн алба хаах насны дээд хязгаарт хүрсэн тохиолдолд уг албан тушаалаас чөлөөлөгдөх эсэх, чөлөөлөгдөх тохиолдолд хэрхэн чөлөөлөгдөх зэрэг журам нь тодорхой бус байна. Өөрөөр хэлбэл, энэ асуудлыг хуульд зохицуулалтгүй орхигдуулжээ. Мөн Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.4 дэх хэсэгт “Цэцийн гишүүн Төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн алба хаах насны дээд хязгаарт хүрсэн бол тэтгэвэрт гарах буюу Цэцийн гишүүний албан тушаалаас чөлөөлөгдөж болно”[41] гэж тусгасан нь тухайн гишүүний албан тушаалаас чөлөөлөгдөхгүй ч байх боломжтой мэт агуулгыг илэрхийлж байна;

- Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 8, 9 дүгээр зүйлд тусгасан Үндсэн хуулийн цэцийн харьяалан шийдвэрлэж буй маргаан буюу Цэцийн хяналтын объект хязгаарлагдмал түвшинд байгаа тул зарим талаар учир дутагдалтай байна гэж үзэллээ. Үндсэн хуулийн цэц иргэний өргөдөл, мэдээлэл, эрх бүхий албан тушаалтны хүсэлтийг үндэслэн Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлд дэлгэрүүлэн тусгасан маргааныг хүлээн авч шийдвэрлэж байна. Гэсэн хэдий боловч Монгол Улсын иргэн хүний үндсэн эрх зөрчигдсөн тохиолдолд Цэцэд хандаж, тэдгээр үндсэн эрхээ сэргээлгэх боломжгүй байдлаар хуульд тусгалаа олсон нь бодит байдал дээр Үндсэн хуульд заасан хүний эрх хэрэгжихгүйд хүргэж байна. Нөгөөтэйгүүр Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хууль зөрчсөн гэх цөөхөн тооны шийдвэрийг хянах боломжтой учраас үндсэн эрхийн зөрчил байсаар байгааг үгүйсгэх аргагүй юм. Үүнээс гадна иргэд өөрт хамааралгүй асуудлаар буюу олон нийтийн зөрчигдсөн эрх, ашиг сонирхлыг төлөөлөн мэдээлэл гаргах замаар Үндсэн хуулийн цэцэд хандах боломжтой байдлаар хуульд туссан нь зарим талаар Цэцийг улс төржиж байгаа мэт нөхцөл байдалд хүргэж байна.

### 4.2. Зөвлөмж

Судалгааны хүрээнд хамаарах зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлж, дээрх дүгнэлтэд үндэслэн дараах зөвлөмжийг гаргаж байна. Үүнд:

- Үндсэн хуулийн цэцийн дарга, гишүүнд эдлүүлэх нийгэм, эдийн засгийн баталгааны төрлийг одоо байгаагаас нэмэгдүүлж, энэ талаар Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд нарийвчлан тусгах;

- Үндсэн хуулийн цэцийн дарга, гишүүнд бүрэн эрхийнхээ хугацаанд багшлах болон эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажлаас бусад хуулиар тогтоосон чиг үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсран эрхлэхийг хориглох тухай зохицуулалт нэмж тусгах;

- Үндсэн хуулийн цэц нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавьж, Үндсэн хуулийг сахин хамгаалах чиг үүрэг бүхий онцгой шүүхийн хувьд бусад шүүхийн нэгэн адил бие даасан төсөвтэй байх шаардлагатай юм. Иймээс одоогийн

[41] http://www.legalinfo.mn/law/details/365 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.11.1.

хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулж, Цэцийг бусад шүүхийн нэгэн адил бие даасан төсөв байх, мөн Цэцийн тухайн жилийн төсвийг батлахдаа өмнөх жилийн төсвөөс доошлуулахгүй байх зэрэг төсөвтэй холбогдох зохицуулалтыг хуульд нарийвчлан тусгах;

- Үндсэн хуулийн цэц анх байгуулагдсанаас хойш 2009 он хүртэлх хугацаанд томилогдож байсан тэдгээр орон тооны бус гишүүд огт цалингүй, 2009 оноос 2013 оныг дуустал орон тооны гишүүний цалингийн 40 хувьтай тэнцэх цалинтай ажиллаж байсан нь бусад орон тооны гишүүдийн адил эдийн засгийн баталгаагаар хангагдаж чадалгүй явсаар иржээ. Хэдийгээр 2014 оноос бүх гишүүд адил хэмжээний цалин авдаг болсон ч цаашид тодорхой бус нөхцөл байдал бий болгохгүйн тулд үнэлгээний багийн зүгээс Улсын Бага Хурлын 34 дүгээр тогтоолыг хүчингүй болгож, асуудлыг нэг мөр болгох;

- Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавьж, Үндсэн хуулийг сахин хамгаалах онцгой шүүхийн үүргийг гүйцэтгэдэг хуулийн байгууллагын хувьд зарим тохиолдолд шийдвэр нь улс төрийн шинжтэй байх тул Цэцийн гишүүн нь хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй байх, аль эсхүл улс төрийн өндөр мэргэшилтэй байх бус эдгээр хоёр шаардлагын аль алиныг хангасан байж гэмээнэ Үндсэн хуулийг сахин хамгаалах чиг үүргээ хуульд заасан агуулгаар нь бүрэн дүүрэн гүйцэтгэх боломжтой юм. Иймээс Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнд тавигдах шаардлагыг одоогийн хуульд маш тодорхой тусгасан агуулгаас нь гажуудуулан тайлбарлаж, үүний үндсэн дээр зөвхөн аль нэг шаардлагыг хангасан иргэнийг Цэцийн гишүүнээр томилох байдлыг хязгаарлах үүднээс Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд тусгасан дээрх шаардлагыг дэлгэрүүлэн зохицуулах;

- Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас өмнө Төрийн албаны тухай хуульд заасны дагуу төрийн алба хаах насны дээд хязгаарт хүрсэн тохиолдолд уг албан тушаалаас чөлөөлөгдөх журмыг хуульд дэлгэрүүлэн зохицуулах;

- Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.4 дэх хэсгийг “Цэцийн гишүүн Төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн алба хаах насны дээд хязгаарт хүрсэн бол тэтгэвэрт гарах буюу Цэцийн гишүүний албан тушаалаас чөлөөлөгдөнө” гэж өөрчлөн найруулах;

- Иргэний үндсэн эрх зөрчигдсөн тохиолдолд Үндсэн хуулийн цэцэд хандаж, зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэх боломжийг бий болгохын тулд энэ талаар хуульд нарийвчлан тусгах;

- Үндсэн хуулийн цэцийн эрх хэмжээг нь нэмэгдүүлж, Цэцэд итгэх олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлэх, нөгөө талаас Цэцийг улс төржиж байгаа мэт ойлголт төрүүлж буй явдлыг хязгаарлах үүднээс мэдээлэл гаргаж буй иргэн, түүний гаргаж буй мэдээлэлд мэдээллийн томъёолол ойлгомжтой байх, агуулга тодорхой байх, нэр, хаяг тодорхой байх зэрэг шаардлага тавьж, зохицуулалтыг хуульд нарийвчлан тусгах шаардлагатай байна гэсэн саналыг тус тус гаргаж байна.

**НОМ ЗҮЙ**

**Хууль тогтоомж, дүрэм журам, тогтоол**

Монгол Улсын Үндсэн хууль /1992 он/

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль /1992 он/

Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль /2012 он/

Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль /1997 он/

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль /2012 он/

Монгол Улсын Бага Хурлын "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай" 1992 оны 5 дугаар сарын 15-ны өдрийн тогтоол http://legalinfo.mn/law/details/6227?lawid=6227

Улсын Их Хурлын "Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнээр томилох тухай" 2018 оны 5 дугаар сарын 24-ний өдрийн 35 тоот тогтоол http://legalinfo.mn/law/details/13397?lawid=13397

Засгийн газрын "Хуулийн давхардал, зөрчил, хийдлийг арилгах зарим арга хэмжээний тухай" 2010 оны 3 дугаар сарын 24-ний өдрийн тогтоол http://legalinfo.mn/law/details/5438?lawid=5438

**Ном, гарын авлага, өгүүлэл, нийтлэл**

Арне Мавчич, Үндсэн хуулийн хяналт, Мэргэн Их Монгол, (УБ, 2014)

Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, Хууль зүйн яам, (УБ, 2000)

Ж.Амарсанаа, Ц.Сарантуяа, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц: өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл, Хууль зүйн үндэсний төв, (УБ, 2007)

Н.Жанцан нар, Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал: онол, арга зүй, хэрэгжилт, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, (УБ, 2017)

П.Очирбат, Монгол Улсын Үндсэн хууль: хэрэгжилт, хяналт, судалгаа, Мөнхийн үсэг, (УБ, 2017)

Ж.Бямбадорж, "Үндсэн хуулийн шүүхийн өнөөгийн тулгамдсан зорилт"

Н.Жанцан, "Үндсэн хуулийн цэц ба Үндсэн хуулийн үзэл санаа"

С.Жанцан, "Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан байдлыг хангах зохион байгуулалтын болон материаллаг баталгаа"

Д.Наранчимэг, "Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан, гишүүний хараат бус байх зарчим"

Ц.Сарантуяа, "Шүүгчдэд тавих Үндсэн хуулийн шаардлага ба Цэцийн бүрэлдэхүүн"

Ц.Сарантуяа, "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн онцлог, эрх зүйн харьцуулалт"

**Шүүхийн шийдвэр**

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2016 оны 2 дугаар сарын 15-ны өдрийн 03 дугаар дүгнэлт http://legalinfo.mn/law/details/11632?lawid=11632

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2016 оны 6 дугаар сарын 17-ны өдрийн 04 дүгээр тогтоол http://www.legalinfo.mn/law/details/11992?lawid=11992

**Бусад эх сурвалж**

Ч.Энхбаатар нар, Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, Бест Колор Интернэшнл, (УБ, 2016)

"Үндсэн хуулийн эрх зүй ба цаашдын чиг хандлага" сэдэвт хуралдааны протокол /"Хуульчдын форум-2018"/.

---o0o---

# ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦЭД МАРГААН ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГААНЫ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## УДИРТГАЛ

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд дээрх хугацаанаас өмнө хийж болно.” гэж заасан.

Улсын Их Хурлын 2017 оны 11 дүгээр тогтоолын хавсралт “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 154-т: “Үндсэн хуулийн цэцэд хандах эрх бүхий этгээдийн хүрээг өргөжүүлэх, тэдгээрээс Үндсэн хуулийн цэцэд хандах зарчмыг тодорхой болгох, иргэний үндсэн эрхийн баталгааг сайжруулах, маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үе шат, журмыг нарийвчлан хуульчлах” чиглэлээр 2019 онд “Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль”-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар заасан байна.

Энэ дагуу Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны 2018 оны Үйл ажиллагааны тайлангийн 1.1.37-д уг хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийсэн байна гэж тусгагдсан. Тус хүрээлэн Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхээр 2018 оны Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгасны дагуу уг судалгааг гүйцэтгэв. Уг хуулийг хэрэгжүүлэх явцад шүүмжлэл дагуулсан нэлээд зүйлүүд гарсаар байна. Тухайлбал, энэ салбарын эрдэмтэн судлаачдын үзэж байгаагаар судалгааны зорилго нь цэц шийдвэр гаргах, цэцийн шийдвэрийг биелүүлэх түүний хэрэгжилттэй холбоотой тулгамдсан асуудал, хуулийн хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, хэрэгжүүлэх явцад гарч буй хүндрэл бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэн, цаашид үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлоход чиглэгдсэн.

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн /цаашид “ҮХЦМХШАтХ” гэх/ хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх ажлыг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ийн дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шаттайгаар гүйцэтгэсэн ба “төлөвлөх” шатанд дараах ажлыг гүйцэтгэв. Үүнд:

1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох;
2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох;
3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох;
4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох;
5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох;
6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох.

### 1.1. Үнэлгээ хийх шалтгаан**ы** тодорхойлох

Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал” /цаашид “аргачлал” гэх/ 3.2-т заасан таван нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд тухайн хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх журамтай.

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Ц.Номиндарь, Х.Дөлгөөн нар хамтран гүйцэтгэв.

ҮХЦМХШАтХ-тай холбоотой мэдээлэл цуглуулж, тэдгээрт дүн шинжилгээ хийх үе шатанд уг хуулийн тухайд аргачлалын **3.2.2-т** заасан нөхцөл байдал үүссэн байж болзошгүй байдал ажиглагдсан.Тодруулбал:

Аргачлалын 3.2.2-т хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад түүний зохицуулалт бодит байдалд нийцээгүй, тухайн харилцааг зохицуулах боломжгүй, эсхүл нийгмийн харилцааны өөрчлөлт, хөгжлөөс хоцорсон, зайлшгүй зохицуулах ёстой харилцааг бүрэн хамарч зохицуулаагүй, эсхүл тэдгээрээс улбаалсан сөрөг үр дагавар бий болсон бол үнэлгээ хийх нөхцөл байдал үүссэн гэж үзнэ хэмээн заасан байдаг.

Үндсэн хуулийн хяналтын гүйцэтгэх үүрэг улам бүр нэмэгдэж, үүнтэй зэрэгцээд улс орны Үндсэн хуулийн шүүхийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, шийдвэр нь улам бүр дэлгэрэнгүй, тусгайлсан зохицуулалттай болж байна. Иймд дээрх нөхцөл байдлаас үүдэн ҮХЦМХШАтХ-ийн зарим зүйл заалтын хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлэх шаардлагатай болсон байна.

**1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох**

Үнэлгээний хүрээ тодорхойлох ажиллагаа нь тухайн хуулийн хэрэгжилтэд хамгийн их нөлөөлөл /эерэг болон сөрөг/ үзүүлж буй хэм хэмжээг тусгаарлан сонгох ажиллагаа бөгөөд эдгээрийг хэр оновчтой сонгохоос судалгааны чанар ихээхэн хамаардаг. Иймд уг асуудалд гол анхаарлаа чиглүүлэн, ҮХЦМХШАтХ-ийн дор дурдсан хэм, хэмжээ /цаашид “үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалт гэх”/-г үнэлгээний хүрээнд хамруулахаар тодорхойлсон болно. Тодруулбал: ҮХЦМХШАтХ-ийн 32 дугаар зүйлийн Цэц шийдвэр гаргах, 36 дугаар зүйлийн Цэцийн шийдвэрийг биелүүлэх зэрэг зүйл, заалтыг сонгон авсан болно.

**1.3.** Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох

Үнэлгээний хүрээнд хамаарах хэм хэмжээг тодорхойлсны дараа аргачлалын 3.4-т заасан зургаан шалгуур үзүүлэлтээс аль нэгийг буюу хэд хэдийг сонгон, уг шалгуур үзүүлэлтээр тухайн хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх журамтай.

Үнэлгээ хийх аргачлалын дагуу ҮХЦМХШАтХ-н хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой хэмжиж болохуйц байдлыг баримталж, үнэлгээний хүрээ онцлогоос хамааран дараах хоёр шалгуур үзүүлэлтийг сонгов. Үүнд:

1. Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал
2. Практикт нийцэж байгаа байдал.

**1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох**

Тухайн хуульд үнэлгээ хийхдээ аргачлалын 3.5.3-т заасан дөрвөн харьцуулах хэлбэрээс аль тохиромжтойг нь сонгох журамтай. Энэ дагуу аргачлалын 3.5.3.4 -д заасан харьцуулах хэлбэрийг сонгосон ба энэ нь хууль тогтоомж (түүний зүйл, хэсэг, заалт), эсхүл үнэлгээний хүрээгээр тогтоосон ижил төстэй эрх зүйн хэм хэмжээ өөр, өөр орчин нөхцөлд хэрэгжиж байгаа байдлыг харьцуулан дүн шинжилгээ хийхэд ашиглах хэлбэр юм.

ҮХЦМХШАтХ-ийн хэрэгжилт үр нөлөөг судлахын тулд Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулиудыг мөн судлах нь зүйтэй юм. Иймд “Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ” судалгааг ашиглан энэхүү үнэлгээг хийсэн болно.

**1.5. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох**

“Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох” гэдэг бол сонгосон шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр тодорхой таамаглал дэвшүүлэх буюу асуулт тавихыг хэлэх бөгөөд үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалт тус бүр дээр “практикт хэрхэн нийцэж байна вэ?”, “хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал хэр байна вэ?” гэсэн асуулт тавьж үнэлгээг хийв.

**1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох**

Аргачлалын 3.7.3-т мэдээлэл цуглуулах дөрвөн аргыг тодорхойлсон ба үүнээс дараах хоёр аргыг сонгон, үнэлгээ хийх мэдээллийг цуглуулав. Үүнд:

1/ байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах;

2/ холбогдох субъектээс судалгаа авах.

Байгаа мэдээллийг цуглуулах хүрээнд: ҮХЦМХШАтХ-ийг хэрэгжүүлэх зорилгоор эрх бүхий байгууллагаас гаргасан шийдвэр, уг судалгаатай холбоотой мэргэжлийн ном, товхимол, эмхтгэл, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл, судалгааны тайлан, статистик мэдээлэл, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл зэргийг цуглуулан, үнэлгээ хийхэд эх сурвалж болгон ашиглав.

Холбогдох субъектээс судалгаа авах хүрээнд: Хуулийг хэрэгжүүлэгч субъект болох Үндсэн хуулийн цэц болон Үндсэн хуулийн цэцийн Тамгын газрын Хууль үйлчилгээний газрын албан хаагчидтай ярилцлага хийсэн.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Үнэлгээ хийхэд шаардлагатай мэдээллийг бүрдүүлэхдээ байгаа мэдээллийг цуглуулах аргыг сонгосон тухай дээр дурдсан ба дараах хууль тогтоомж, эрдэмтэн, судлаачдын бүтээл, судалгааны тайлан, бусад баримт бичиг, статистик мэдээлэлд үндэслэн энэхүү үнэлгээг хийв. Үүнд:

**Хууль тогтоомж, дүрэм журам, тогтоол**

Монгол Улсын Үндсэн хууль /1992/

Монгол Улсын Цэцийн тухай хууль /1992/

Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хууль /1997/

Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль /2002/

Монгол Улсын шүүхийн тухай /2012/

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль /2016/

Ном, сурах бичиг, гарын авлага

Арне Мавчич. Үндсэн хуулийн хяналт. УБ., 2001 он

Ц.Сарантуяа. Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй. УБ., 2005 он

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн эмхтгэл. УБ., 2017 он

Монгол Улсын их сургууль, Эрх зүй судлал клуб. Үндсэн хуулийн маргаан. УБ., 2018 он

**Судалгааны тайлан, эмхтгэл**

**“**Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ” Ч.Энхбаатар, Том Гинсбург, П.Амаржаргал, Ц.Даваадулам, Г.Золжаргал, Д.Солонго. 2016 он

**Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл**

Ч.Өнөрбаяр. “Үндсэн хуулийн хөгжлийг эрх зүйт ёсны үүднээс тайлбарлах нь” Хууль дээдлэх ёс. 2013 он. № 41/1

О.Мөнхсайхан. “Цэцийн гишүүнд хариуцлага хүлээлгэх асуудалд хийсэн дүн шинжилгээ” Хууль дээдлэх ёс. 2014 он. № 48/2

Х.Мөнхжаргал. “Шүүхийн шинэтгэл ба шүүгчийн хараат бус байдал” Хууль дээдлэх ёс. 2014 он. № 48/2

Т.Азжаргал. “Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах үндэслэл, хууль зүйн үр дагавар” Хууль дээдлэх ёс. 2017 он. № 62/2

Ж.Алтансүх. “Үндсэн хуулийн цэцийн эрх зүйн байдал, тулгамдсан асуудал” Хууль дээдлэх ёс. 2017 он. № 63/3

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Х.Сэлэнгэ. “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ” Эрх зүй. /эрдэм шинжилгээний өгүүллийн эмхтгэл/ 2017 он. №1/37

Ярилцлагын аргаар хийсэн судалгаа: Энэ хуулийн үйлчлэлд хамаардаг байгууллага, эрдэмтэн судлаачдын төлөөллөөс ярилцлагын аргыг ашиглан зарим нэмэлт мэдээлэл авсан тухай дээр дурдсан. Тухайлбал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн Тамгын газар, Хууль зүйн үйлчилгээний газрын албан хаагчид уг хуулийн хэрэгжилт, бусад хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн шинэчлэл болон нийгмийн хөгжлийн байдлаас шалтгаалан дээрх хуулийг шинэчлэх зайлшгүй шаардлага байгаа талаар ярилцсан юм.

**ГУРАВ. ҮНЭЛГЭЭ ХИЙХ ҮЕ ШАТ**

ҮХЦМХШАтХ-тай холбоотой мэдээлэл цуглуулж, дүн шинжилгээ хийх явцад уг хуулийн зарим хэм, хэмжээ бодит байдалд нийцээгүй, нийгмийн харилцааны өөрчлөлт, хөгжлөөс хоцрогдсон байдал ажиглагдсан.

Тухайлбал, Хууль дээдлэх ёсыг баримталдаг орчин үеийн улсад эрх зүйн анхдагч арга хэрэгсэл нь шүүх эрх мэдэл болон Үндсэн хуулийн хяналт юм. Үндсэн хуульт ёсны шүүхийн хамгаалалт буюу Үндсэн хуулийн хяналт нь анх төрийн байгууллагуудын шийдвэр Үндсэн хуулийг зөрчиж байгаа нь тодорхой болсон тэр үед бичмэл Үндсэн хуультай хамт Үндсэн хуулийг хамгаалах хамгийн дээд хэлбэр нь Үндсэн хуулийн цэц юм.[2] Үндсэн хуулийн цэцийн үйл ажиллагааг боловсронгуй болгохын тулд ҮХЦМХШАтХ-г дэлгэрүүлэх, зарим зүйл заалтыг шинэчлэх шаардлага байгаа эсэх талаар судаллаа.

Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992 онд батлагдсанаар Үндсэн хуулийн цэцийн үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс тавигдсан. Үндсэн хуулийн Жаран дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц бол Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий байгууллага, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа мөн” гэж, мөн зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний хараат бус байдал Үндсэн хууль, бусад хуулиар тогтоосон баталгаагаар хангагдана ” гэж тусгасны дагуу 1992 оны 5 дугаар сарын 8-ны өдөр “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль”[3]-ийг баталсан.

Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль (цаашид ҮХЦтХ гэх) батлагдан хэрэгжиж эхэлснээс хойш 5 жил орчим хугацаанд Үндсэн хуулийн цэцийн бүхий л үйл ажиллагааг уг хуулиар зохицуулж ирсэн боловч эрх бүхий этгээдээс гаргасан хүсэлт, иргэдээс ирүүлсэн өргөдөл, мэдээлэл, гомдлыг хүлээн авч маргаан үүсгэх эсэх, хуралдаан явуулах, маргааныг хэлэлцэх, шийдвэр гаргах гэх мэт үйл ажиллагааг тусгай хуулиар нарийвчлан зохицуулах зайлшгүй шаардлага бий болжээ. Энэ үүднээс 1997 онд Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийг 4 бүлэг 36 зүйлтэйгээр баталсан бөгөөд уг хуульд нийт 4 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна.[4]

**3.1. “Практик нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал**

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1. ҮХЦМХШАтХ-ийн 32 дугаар зүйлийн *32.1 дэх хэсэгт* заасан зүйл, заалт практикт нийцэж байгаа эсэх?

---

[2] О.Мөнхсайхан. “Цэцийн гишүүнд хариуцлага хүлээлгэх асуудалд хийсэн дүн шинжилгээ” Хууль дээдлэх ёс. 2014 он. № 48/2

[3] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль. Төрийн мэдээлэл, эмхтгэл. 1992 он №3

[4] www.legalinfo.mn/law/details/19?lawid=19 Сүүлд үзсэн огноо: 2018.11.28

| | |
|---|---|
| Үнэлэх зүйл, заалт | **32 дугаар зүйл. Цэц шийдвэр гаргах**<br>32.1.Өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтэд тавьсан шаардлагыг бүрэн хангах буюу хэрэгсэхгүй болгох, эсхүл зарим хэсгийг хэрэгсэхгүй болгох тухай шийдвэр гаргана. Ийнхүү шийдвэрлэхдээ гагцхүү хуралдааны явцад батлагдсан баримт нотолгоог үндэслэнэ. |

Үнэлгээ:

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавдугаар бүлэг, Жаран дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц бол Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий байгууллага, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа мөн.” хэмээн заасан бөгөөд хяналт тавих ажиллагаа нь ҮХЦМХШАтХ-иар зохицуулагддаг. ҮХЦМХШАтХ нь бусад хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулиудаас харьцангуй бага зүйл заалттай хураангуй байдлаар батлагдсан. Гэвч практикт энэ хуулийн зарим зохицуулалтыг нарийвчлан зохицуулах шаардлага бий болоод байна. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн цэцээс гаргаж буй шийдвэрт уг шийдвэрийг гаргах болсон үндэслэл тодорхойгүй, хангалтгүй бичигдсэн байна гэсэн шүүмжлэл гардаг.[5]

Иргэд болон төрийн байгууллага албан тушаалтнаас өргөдөл, гомдол мэдээлэл өгснөөр Үндсэн хуулийн цэц хэрэг маргааны хянан шийдвэрлэх ажиллагааг эхлүүлэхээр хуульчилсан байна. Уг маргааныг хянан шийдвэрлэх эрх зүйн зохицуулалт нь 1997 онд батлагдсан Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль юм. Тус хуульд тусгасан Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилт нь Үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргааныг бүх талаас нь бүрэн гүйцэд, бодитой хянан үзэж, магадлан шийдвэрлэж Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгааг хангах явдал юм. Одоогийн байдлаар гомдол гаргах эрхийг хийсвэр байдлаар авч үзэж байгаа бөгөөд өөрөөр хэлбэл, иргэн хүн өөрт нь шууд хамааралтай асуудлаар бус харин тодорхой хууль, эсхүл хуульд заасан албан тушаалтан Үндсэн хууль зөрчсөн асуудлаар гомдол гаргадаг. Энэ нь Цэц эрх зөрчигдсөн гэж үзсэн тухай иргэний гомдлыг хянаж шийдвэрлэх боломжгүй байна гэсэн үг. Бусад улсын үндсэн хуулийн шүүхтэй харьцуулахад Цэц хүний эрхийн зөрчлийн талаар гомдлыг хүлээн авах бололцоогүй байгаа нь түүний эрх хэмжээ хязгаарлагдмал байгааг харуулж байна.[6]

ҮХЦМХШАтХ-н 32 дугаар зүйл 32.1 дэх хэсэгт цэц шийдвэр гаргахдаа “Өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтэд тавьсан шаардлагыг бүрэн хангах буюу хэрэгсэхгүй болгох, эсхүл зарим хэсгийг хэрэгсэхгүй болгох тухай шийдвэр гаргана. Ийнхүү шийдвэрлэхдээ гагцхүү хуралдааны явцад батлагдсан баримт нотолгоог үндэслэнэ.” гэж заасан. Гадаадын зарим улсад өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийг хянан шийдвэрлэх, Үндсэн хуулийн эрх зүйн зохицуулалт нь өөр өөр байдаг. Тухайлбал, Солонгос Улсын хувьд нийтийн эрх ашиг хөндөгдсөн тохиолдолд мэдээллийг Үндсэн хуулийн шүүхэд бусдын буюу нийтийн эрх ашгийн өмнөөс гаргадаг. Тиймээс мэдээллийн хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь өөрийн гэсэн онцлог хэлбэртэй байхаар хуулиар зохицуулсан байдаг. Мөн Үндсэн хуулийн шүүхэд өөрийн эрх ашгийг хамгаалуулах зорилготой өргөдөл гаргадаг. Харин төрийн байгууллага албан тушаалтантай холбоотой маргаан байх тохиолдолд хүсэлт гаргадаг. Энэ нь иргэдэд Үндсэн хуулийн шүүхэд хандахад ямар нэг хүндрэлгүй бөгөөд маргааныг нарийвчлан хянан шийдвэрлэх зорилготой байдаг.[7]

[5] Х.Сэлэнгэ. “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ” Эрх зүй сэтгүүл. 2017 он №37

[6] Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. Ч.Энхбаатар нарын судлаачдын бай. УБ., 2016 он

[7] Н.Болортунгалаг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн Тамгын газрын Хууль зүйн үйлчилгээний газрын даргын ярилцлага

Харин Монгол Улсын ҮХЦМХШАтХ-н 16 дугаар зүйлийн 16.1 дэх хэсэгт “Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх асуудлаар өргөдөл, мэдээллийг иргэд; хүсэлтийг Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал, Ерөнхий сайд, Улсын дээд шүүх, Улсын ерөнхий прокурор гаргах эрхтэй.” гэж заасан. Өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг тус тусад нь тусгайлан зохицуулах нь Үндсэн хуулийн цэцэд хандаж буй иргэдэд маргааныг шийдвэрлүүлэхэд хялбар байдаг байна.

ҮХЦМХШАтХ-ийн 32 дугаар зүйл 32.1 дэх хэсэгт заасан заалтыг гадаадын зарим улс орны Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуулийн жишгээр өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийг гаргах үндэслэл, мөн хянан шийдвэрлэх ажиллагааг тус тусад нь тусгайлан зохицуулах нь Үндсэн хуулийн цэцэд хандаж буй иргэдэд маргааныг шийдвэрлүүлэхэд хялбар болох юм.

ҮХЦМХШАтХ-ийн 32 дугаар зүйлийн 32.1 дэх хэсэгт зааснаар маргааны хянан шийдвэрлэж байгаа нь иргэдийн эрх ашгийг бүрэн хангаж чадахгүй байгаа бөгөөд энэ дундаа цэцэд хандах боломжгүй байдал болон маргаан хянан шийдвэрлүүлэх эрх үүсэхгүй байх тохиолдолд үүсдэг. Тиймээс сонгож авсан зүйл заалтын хувьд практик нийцэхгүй байгаа бөгөөд практик нийцүүлэн нэмж өөрчлөх шаардлага байна.

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2. ҮХЦМХШАтХ-ийн 32 дугаар зүйлийн *32.3 дахь хэсэгт* заасан зүйл, заалт практикт нийцэж байгаа эсэх?

| | |
|---|---|
| Үнэлэх зүйл, заалт | **32 дугаар зүйл. Цэц шийдвэр гаргах**<br>32.3.Цэцийн хуралдаанаас гаргасан шийдвэрийг нэн даруй уншин сонсгоно. |

Үнэлгээ:

ҮХЦМХШАтХ-н 32 дугаар зүйл 32.3 дахь хэсэгт “Цэцийн хуралдаанаас гаргасан шийдвэрийг нэн даруй уншин сонсгоно.” гэж зааснаас үүдэн цэцийн шийдвэрийг нэн даруй шуурхай бичгээр үйлдэж оролцогчдод гардуулдаг байна. Энэ нь зарим талаараа ҮХЦМХШАтХ-н 11 дүгээр зүйл 11.3 дахь хэсэгт “Маргааныг шийдвэрлэхэд ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлуудыг хуралдааны үед бүх талаас нь бүрэн гүйцэд, бодитой хянан үзэж, гарах дүгнэлтийг нотлох баримтуудаар хангалттай баталсан нөхцөлд Цэцийн шийдвэр үндэслэлтэй болно.” гэж заасныг хэрэгжүүлэхэд цаг хугацааны хувьд бодит байдал дээр хэрэгжүүлэх боломж нөхцөл хангалттай биш болсон байна. Харин бусад хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль буюу Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд зохицуулснаар шийдвэрийн тогтоох хэсгийн агуулгыг танилцуулж, шаардлагатай бусад асуудлыг тайлбарлан, шийдвэр танилцуулан сонсгосноор хүчинтэй болно, шийдвэр хүчинтэй болсон өдрөөс хойш 14 хоногийн дотор шийдвэрийн агуулгыг бүрэн эхээр нь бичгээр үйлдэж шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүн гарын үсэг зурна[8] гэсэн нь шийдвэрт хууль зүйн үндэслэл болон маргаан хянан шийдвэрлэх явцад хангалттай батлагдсан нөхцөл байдал зэргийг бүрэн бичгээр үйлдэх боломж нөхцөлийг бий болгодог байна.

Дээрх нөхцөл байдалтай холбогдуулан Үндсэн хуулийн цэц нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 1 дэх хэсэгт “ Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилт нь Үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргааныг бүх талаас нь бүрэн гүйцэд, бодитой хянан үзэж, магадлан шийдвэрлэж Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгааг хангахад оршино”, 11.1 дэх хэсэгт “Цэцийн шийдвэр нь Үндсэн хууль, Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль болон энэ хуулийн холбогдох заалтын үг үсэг, утга санаанд бүрэн нийцсэн нөхцөлд хууль ёсны болно”, 33.8 дахь хэсэгт “Цэцийн шийдвэрт Цэцийн шийдвэрийн үндэслэл болон нотлох баримт, материалын тухай дүгнэлт” байна

[8] Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль. /Шинэчилсэн найруулга/ Төрийн мэдээлэл, эмхтгэл. №9 2016 он

гэсэн заалтуудыг зөрчсөн дүгнэлтийг гаргасан байна гэжээ.[9]

Энэхүү шүүмжлэл гарахад хууль тогтоомжийн дараах зохицуулалтууд нөлөөлж байна гэж үзэж болохоор байна. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 32 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар “Цэцийн хуралдаанаас гаргасан шийдвэрийг нэн даруй уншиж сонсгоно”, 34 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Цэцийн шийдвэрийн товч агуулгыг хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр нийтэд нэн даруй мэдээлнэ”,[10] мөн Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны дэгийн 13 дугаар зүйлийн 13.7 дахь хэсгийн “Цэцийн хуралдаан хаасны дараа маргааныг шалгасан Цэцийн гишүүний туслах Цэцийн шийдвэрийн талаарх товч мэдээллийг хариуцан бичиж, Цэцийн гишүүнээр хянуулж, Цэцийн даргад танилцуулна. Хянуулж танилцуулсан мэдээллийг хуралдааны нарийн бичгийн дарга нэн даруй нийтэд мэдээлэх ажлыг зохион байгуулна.”, 16 дугаар зүйлийн 16.1 дэх хэсэгт “Цэцийн хуралдаанаас гаргаж буй дүгнэлт, тогтоолыг 3 хувь үйлдэж бүрэлдэхүүнд орсон гишүүд гарын үсэг зурна”, 16.2 дахь хэсэгт “Цэцийн шийдвэрийн 1 хувийг хэргийн материалд, 1 хувийг холбогдох дүгнэлт, тогтоолын санд хадгалж, 1 хувийг ёсчилсноос хойш 24 цагийн дотор Улсын Их Хуралд хүргүүлнэ” гэж тус тус заасны дагуу Үндсэн хуулийн цэц шийдвэрээ нийтэд нэн даруй мэдээлэхээр[11] тусгагдсан.

Энэхүү зохицуулалтын дагуу цэцийн шийдвэр нэн даруй бичигдэхээр заагдсан нь Үндсэн хуулийн цэц шийдвэрийн үндэслэлээ бичих боломжийг хязгаарлаж, цэцийн албан хаагчдын ажлын ачааллыг нэмэгдүүлж болзошгүй байдал үүсдэг. Иймд дээр дурдсанчлан цэцийн шийдвэрийг гарснаас хойш шийдвэрийн үндэслэлээ бичих хугацааг сунгаж өгөх буюу наад зах нь 14 хоног болгох шаардлагатай гэж зарим судлаачид үзсэн байна.[12]

Энэ нь Үндсэн хуулийн цэц шийдвэр гаргахдаа Үндсэн хуулийн заалтын агуулга, мөн чанарыг дордуулсан тайлбар хийх, мөн тайлбар хийхдээ, дан ганц үгчилсэн болон түүхчилсэн тайлбар хийж байгаа талаар судлаачдын шүүмжлэлд өртөж байна. Үүнээс үүдэн Үндсэн хуулийн цэцээс гаргаж буй шийдвэр чанаргүй гарах, цэцийн шийдвэрийн үндэслэл тодорхойгүй гарахад нөлөөлж байна гэж үзэж болохоор байна.

ҮХЦМХШАтХ-ийн 32 дугаар зүйлийн 32.3 дахь хэсэгт заасны дагуу цэцийн шийдвэрийг нэн даруй уншиж сонгох нь практикт нийцэхгүй байна. Нэн даруй гэх ойлголт нь цаг хугацааны хувьд цэцийн шийдвэрт хуулийн үндэслэл, шийдвэрийн агуулгыг бүрэн тусгах боломжгүй байдлын үүсгэж байна. Үүнийг дараах байдлаар шийдвэрлэх боломжтой. Тухайлбал, Цэцийн шийдвэрийн үндэслэлийг онолын түвшинд, ойлгомжтой, үндэслэл сайтай гаргах шаардлагын үүднээс Цэцийн шийдвэрийн тогтоох хэсгийн агуулгыг танилцуулснаас хойш хамгийн багадаа 14 хоногийн дотор шийдвэрийг бүрэн хэмжээгээр, бичгээр үйлдэхээр хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хувилбар байж болох юм.

Энэ талаар Үндсэн хуулийн чиглэлээр мэргэшсэн эрдэмтэн, судлаачид ч мөн Үндсэн хуулийн шинжлэх ухааны тайлбарыг гаргах, мөн Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай гэж үздэг байна.

[9] Х.Сэлэнгэ. “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ” Эрх зүй сэтгүүл. 2017 он №37

[10] Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль. Төрийн мэдээлэл, эмхтгэл. 1997 он №6

[11] Нэн даруй мэдээлэх гэдэгт Үндсэн хуулийн цэц шийдвэрээ нэн даруй олон нийтэд мэдээлэх, мөн шийдвэр гарсны дараа 24 цагийн дотор шийдвэрээ хэлбэржүүлж УИХ-д явуулахыг ойлгоно.

[12] Ж.Алтансүх. “Үндсэн хуулийн цэцийн эрх зүйн байдал, тулгамдсан асуудал” Хууль дээдлэх ёс. 2017 он №63/3 37 дэх тал

**3.2. “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал**

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1. ҮХЦМХШАтХ-ийн 36 дугаар зүйлийн 36.2. дахь хэсэгт заасан зүйл, заалт хүлээн зөвшөөрөгдсөн эсэх?

| | |
|---|---|
| Үнэлэх зүйл, заалт | **36 дугаар зүйл. Цэцийн шийдвэрийг биелүүлэх**<br>36.2. Цэцийн дүгнэлтийг Улсын Их Хурал хүлээн авснаас хойш 15 хоногийн дотор; хэрэв Улсын Их Хурлын чуулганы чөлөөт цагт гаргасан бөгөөд тэр нь онц болон, дайны байдал зарласнаас бусад асуудлаар гарсан бол Улсын Их Хурлын дараагийн чуулганы хуралдаан эхэлсэн өдрөөс хойш 15 хоногийн дотор Улсын Их Хурлын хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 27 дугаар зүйлд заасан журмын дагуу шийдвэрлэнэ. |

Үнэлгээ:

Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуулиар олгогдсон өөрийнхөө бүрэн эрхийн хүрээнд Үндсэн хууль зөрчсөн хууль, тогтоол, зарлиг, Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал, Засгийн газрын гаргасан бусад шийдвэрийг хүчингүй болгохоос гадна эрх бүхий албан тушаалтны үйл ажиллагаа Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг тогтоодог.[13] Үндсэн хуулийн цэцийн маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилт нь Үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргааныг бүх талаас нь бүрэн гүйцэд, бодитой хянан үзэж, магадлан шийдвэрлэж Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгааг хангахад оршдог.

Үндсэн хуулийн цэц Улсын Их Хурлаас баталж байгаа хуулийг хүчингүй болгох эрхтэй тул нэг ёсны “сөрөг хууль тогтоогч”-ийн үүрэг гүйцэтгэдэг. Ийм учраас Улсын Их Хурал ба Үндсэн хуулийн цэцийн харилцаа нь цэцийн өнөөгийн эрх зүйн байдал, үүргийг ойлгоход чухал ач холбогдолтой. Үндсэн хуулийн цэц байгуулагдсан цагаас эхлэн энэ харилцаа ихэнхдээ зөрчилтэй байсан. Улсын Их Хурал, Үндсэн хуулийн цэц хоёрын хоорондын харилцаанд хуулиар тогтоосон гол онцлог нь Цэц үндсэн хуулийн маргааныг авч хэлэлцэхдээ эхлээд заавал дүгнэлт гаргаж Улсын Их Хуралд оруулахаар хуульчилсан явдал юм.

Сонгон авсан заалт нь эерэг болоод сөрөг үр дагавартай. Эерэг талаас нь авч үзвэл, энэ заалт нь Цэцийн эцсийн шийдвэр гарахыг хүлээхгүйгээр Үндсэн хуультай зөрчилдсөн заалтуудыг засах боломжийг Улсын Их Хуралд олгож байгаа юм. Зарим харьцуулсан бүтээлд Үндсэн хуулийн шүүх болон хууль тогтоох байгууллагуудын хооронд тодорхой шийдвэрээр санал солилцоход чиглэгдсэн Үндсэн хуулийн хэлцлийн үүргийг онцолсон байдаг. Нийтийн эрх зүйн тогтолцооны уламжлалтай зарим оронд шүүхийн шийдвэрийг эцсийн гэж хүлээж авахгүй байх систем нэвтрүүлжээ.[14] Нөгөө талаас Улсын Их Хурал нь Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх тохиолдол элбэг байна. Заримдаа ийн татгалзах нь Үндсэн хуулийн дэглэмийн шударга байдлыг мөрдүүлэх жинхэнэ хүсэл эрмэлзлээс илүү улс төрийн байр сууринаас хандсан мэт харагддаг. Үүний дээр Улсын Их Хурал Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг авч хэлэлцэх хуулиар заасан хугацааг олон удаа хэтрүүлж, ингэснээр хэрэг маргаан шийдвэрлэх ажиллагааг зогсонги байдалд оруулж байсан. Улсын Их Хуралд оруулаад хэдэн жил өнгөрсөн, Улсын Их Хурлын шийдвэрийг хүлээсээр байгаа Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтүүд ч байна.

[13] О.Мөнхсайхан. “Цэцийн гишүүнд хариуцлага хүлээлгэх асуудалд хийсэн дүн шинжилгээ” Хууль дээдлэх ёс. 2014 он. № 48/2

[14] Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. Ч.Энхбаатар нарын судлаачдын баг. УБ., 2016 он

Улсын Их Хурлаас баталсан хуультай холбоотой Үндсэн хуулийн цэцийн хуралдаанд Улсын Их Хурлын гишүүнийг итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр томилж оролцуулдаг. Гэтэл эдгээр төлөөлөгч тухайн хуулийн заалт Үндсэн хуулийн заалтыг зөрчиж байгааг хувь хүний хувьд хүлээн зөвшөөрсөн байлаа ч, ямар ч аргаар Улсын Их Хурлын байр суурийг хамгаалах хандлага ажиглагддаг. Үндсэн хуулийн цэцийн хуралдаанаас гарсан эцсийн шийдвэрээс хамааран олон нийт Үндсэн хуулийн цэц ба Улсын Их Хурлыг нэгийг нь "ялагч", нөгөөг нь "ялагдагч" хэмээн хардаг. Олон нийтэд ийм таагүй төсөөлөл төрүүлэх нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийг хэрэгжүүлэх, хүний үндсэн эрхийг хамгаалах, хууль дээдлэх ёсыг төлөвшүүлэхэд төрийн энэ хоёр байгууллага мөр зэрэгцэн ажиллах ёстой гэсэн үзэл санаанд нийцэхгүй байгаа юм.[15]

Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа болдог бөгөөд шийдвэр нь эцсийн байх ёстой байдаг. Цэц гагцхүү Үндсэн хуульд захирагддаг. Гэвч дээрх сонгон авсан зүйл, заалтын хэрэгжилт нь Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн хэрэгжилтийг удаашруулах мөн УИХ дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрөөгүй тогтоол гаргасан бол Цэц дахин маргааныг эхнээс нь хэлэлцдэг нь Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр эцсийнх биш бөгөөд цэцийн гишүүн УИХ-с хараат байдалтай байдаг гэсэн ташаа ойлголт бий болдог.

ҮХЦМХШАтХ-н 12 дугаар зүйлийн 12.1 дэх хэсэгт "Маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулж байгаа Цэцийн гишүүн аливаа байгууллага, албан тушаалтан, бусад иргэнээс хараат бус байж, гагцхүү Үндсэн хуульд захирагдан, дотоод итгэлээрээ асуудлыг шийдвэрлэнэ." гэж заасан байдаг. Мөн 3 дугаар зүйлийн 3.1-дэх хэсэгт "Цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хуулиар тогтоосон журмын дагуу томилогдсон Цэцийн гишүүн хэрэгжүүлнэ." гэж заасан. Харин ҮХЦтХ-н 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэгт "Цэцийн гишүүн хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй, эрүүгийн ял шийтгэлгүй, Монгол Улсын дөчин нас хүрсэн иргэн байх ба Цэцийн гишүүд эрх тэгш байна." гэж заасан. Гэвч одоогийн цэцийн гишүүд болон өмнөх цэцийн зарим гишүүд хуульд заасан шаардлагыг хангаагүй байх тохиолдол байсан. Энэ тал дээр эрдэмтэн судлаачид ихээхэн шүүмжлэлтэй ханддаг.

Өнөөгийн Монголын олон төрлийн ашиг сонирхол зэрэгцэн оршсон нээлттэй зах зээлийн нийгэмд иргэдийн үндсэн эрхийг хамгаалах, Үндсэн хуульт ёсыг сахин бэхжүүлэх нь амар хялбар ажил биш. Хэдийгээр Эрх зүйт төрийн үзэл баримтлалыг хүлээн авч хөгжүүлж байгаа ч өөрсдийн улс төрийн болон амин хувийн явцуу ашиг сонирхолдоо нийцүүлэн эрх баригчид Үндсэн хуулийн үзэл санааг гуйвуулан тайлбарлахаас эхлээд, эрх мэдэл бүхий албан тушаалтнууд Үндсэн хуулийн заалтуудыг санаатай, санамсаргүйгээр өөрсдөдөө ашигтай байдлаар буруу хэрэглэн гажуудуулах тохиолдол гарсаар байна.[16] Ийм зөрчлийг Үндсэн хуульт ёсны үүднээс хамгаалж, таслан зогсоох үүрэг бол яах аргагүй Үндсэн хуулийн цэцэд хадгалагддаг. Иргэдийн эрх, эрх чөлөө баталгаатай хэрэгжсэнээр ардчилал, тэгш эрхийн зарчим бодит биелэл болж, төр, ард түмний эв нэгдлийг бататган тогтоох нөхцөл бүрддэг.

Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуульд дээд хяналт тавих чиг үүрэгтэй байгууллага болохын хувьд Монгол Улсын иргэний эрх, эрх чөлөөг байгуулагдсан цагаасаа эхлэн хамгаалан баталгаажуулж, энэ талаарх хэм хэмжээний зөрчлийг таслан зогсоож ирсэн билээ. Эрх зүйт төрийг бий болгох буюу хууль дээдлэх ёсыг төлөвшүүлэх нь хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах гол баталгаа бөгөөд төрийн эрх

[15] Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. Ч.Энхбаатар нарын судлаачдын баг. УБ., 2016 он

[16] Ц.Сарантуяа. Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй. УБ., 2005 он 128 дахь тал

мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэлд зөв тэнцвэржүүлэн хуваарилах нь үүнийг хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлдэг.

Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал нь эрх мэдэл хуваарилах онолоос урган гарсан гэж үзэж болно.Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан, гишүүдийн хараат бус байдал нь Үндсэн хуулийн шүүх эрх мэдэл оршин тогтнох баталгаа төдийгүй иргэдийн эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхлыг хамгаалах, эрх мэдлийн тэнцвэрт байдал хангагдах суурь нөхцөл мөн. Шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлын зарчим нь маш нарийн, олон талт ойлголтыг багтаадаг бөгөөд түүний дархлаа болох бүхий л хамгаалалт хангагдсан нөхцөлд хараат бус байдал нь бүрэн хамгаалагдана.

Гадаадын зарим улс орны практикийг судлахад АНУ, Германд Үндсэн хуулийн шүүх нь хууль тогтоогчдод хуулийг тодорхой чиглэлээр батлахыг зааварчилдаг явдал юм.[17] Мөн саяхан зарим оронд хууль тогтоогчдод чиглэл өгөх замаар Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэх эрхийн тухай заалтыг баталжээ.[18] Хэдийгээр явцуу ч гэсэн энэ маягийн “позитив” эрх олгох хэлбэр Герман, Австри, Польш болон, Итали, Португали, Унгар, Бразилийн тогтолцоонд илүү тод томруун тусжээ. Португалийн Үндсэн хуулийн шүүх нь хуулийн хийдлийн улмаас Үндсэн хуулийн зөрчил бий болсныг тогтоох эрхтэй болсон байна. Гэхдээ энэ нь Үндсэн хуулийн ерөнхий хяналтын явцад хууль тогтоогчийн орхисон асуудлыг бүрэн гүйцэд, эцэслэн шийдвэрлэнэ гэсэн үг биш, харин хууль тогтоогчийн гаргасан хуулийн хийдлийг шууд, хараат бус дүгнэлт гарган илрүүлж байгаа хэрэг юм.

Эрдэмтэн судлаачдын үзсэнээр цэцийн гишүүн нь УИХ-ын томилгооноос шалтгаалан шийдвэрээ нийгмийн болон иргэний эрх ашгийн төлөө бус УИХ-д нийцүүлж гаргаж байна гэж дурдсан байна.[19] Энэ шалтгаанаар цэцийн шийдвэрийн биелэлт хангалтгүй байна гэсэн ойлголт нийгэмд төрсөн байж болох юм. Үндсэн хуулийн хяналт нь Үндсэн хуулийн хэм хэмжээг ёсчлон биелүүлж, ардчиллыг хангахад чиглэгдэх учиртай. Аливаа улс Үндэстэн хуулийнхаа биелэлтэд хяналт тавихад түүнийг аль болох улс төрд татан оруулж болохгүй юм. Үндсэн хуулийн хяналтыг улс төржүүлснээр ардчилсан зарчмыг зөрчиж, улс төрийн хүчнүүдийн хоорондын зөрчлийг хурцатгаж, нийгэмд бухимдал үүсгэж нийгмийн хөгжлийг саатуулах болон бусад сөрөг үр дагаврыг төрүүлдэг аюултай. Хэрэв энэ зарчим алдагдвал Үндсэн хуулийн хяналтын байгууллага Үндсэн хуулийн ардчиллыг цөөнхийн ардчиллаар сольж хэрэгжүүлэхэд үйлчилнэ гэсэн хэрэг болно. Тиймээс Үндсэн хуулийн цэцийн үйл ажиллагааг эрх бүхий байгууллага албан тушаалтнаас хараат бус байлгаж, түүний бүрэн эрхийг хуулиар хамгаалах хэрэгтэй. Үндсэн хуулийн цэц үйл ажиллагаагаа явуулахдаа аливаа томилгоо болон бусад хүчин зүйлийг үл харгалзан маргааныг шийдвэрлэх боломжийг бүрдүүлснээр шийдвэрийн биелэлт бүрэн хангагдах боломжтой.

ҮХЦМХШАтХ-ийн 36 дугаар зүйлийн 36.2. дахь хэсэг нь Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр УИХ-ын чуулганаас хараат байгаа мэт зохицуулалт болжээ. Тиймээс сонгон авсан зүйл, заалт нь бодит байдалд хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй байна. Цэцийн шийдвэр нь эцсийн биш бөгөөд биелэлтийн цаг хугацаа нь УИХ-ын чуулганаас хамааралтай байхаар зохицуулагдсан байна.

[17] Арне Мавчич. Үндсэн хуулийн хяналт. УБ., 2014 он 36 дах тал

[18] Мөн тэнд

[19] О.Мөнхсайхан. “Цэцийн гишүүнд хариуцлага хүлээлгэх асуудалд хийсэн дүн шинжилгээ” Хууль дээдлэх ёс. 2014 он. № 48/2

## ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

### 4.1 Дүгнэлт

Судалгааны хүрээнд хамаарах зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийж, дараах дүгнэлтэд хүрч байна.

Үндсэн хуульт ёс, Үндсэн хуулийг дээдлэх болон хуулийг сахин биелүүлэх, хүний болон иргэний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах явдлыг хангах шаардлагаас урган Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн хууль зүйн хүчин чадлыг Үндсэн хуулиар баталгаажуулан тодорхойлсон байдаг. Ер нь Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрүүд нь тухайн асуудлаар цаашид нийтээр дагаж мөрдөх, удаан хугацаанд үйлчлэх, жишиг тогтоох хандлагатай байдгаараа бусад байгууллагын шийдвэрүүдээс онцлог төдийгүй нийгэмд үзүүлэх нөлөө ихтэй, иргэд болон албан тушаалтнуудын хууль дээдлэх чиг хандлагыг тодорхойлж өгдөг билээ.

ҮХЦМХШАтХ-н 32 дугаар зүйл 32.1 дэх хэсэгт “Өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтэд тавьсан шаардлагыг бүрэн хангах буюу хэрэгсэхгүй болгох, эсхүл зарим хэсгийг хэрэгсэхгүй болгох тухай шийдвэр гаргана” гэж заасан. Харин ҮХЦМХШАтХ-н 16 дугаар зүйлийн 16.1 дэх хэсэгт “Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх асуудлаар өргөдөл, мэдээллийг иргэд; хүсэлтийг Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал, Ерөнхий сайд, Улсын дээд шүүх, Улсын ерөнхий прокурор гаргах эрхтэй” гэж заасан. Гадаадын зарим улсад өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийг хянан шийдвэрлэх, Үндсэн хуулийн эрх зүйн зохицуулалт нь өөр өөр байдаг. Энэ нь Үндсэн хуулийн цэцэд хандаж буй иргэдэд маргааныг шийдвэрлүүлэхэд хялбар байдаг байна. Манай улсын хувьд дээрх зүйл, заалтын хэрэгжилтийн үр дүнд Үндсэн хуулийн цэцэд харьяалагдахгүй маргаан болон хандах боломжгүй этгээдийг бий болгоод байна. Тиймээс уг зүйл, заалт нь практик нийцэхгүй байна.

ҮХЦМХШАтХ-н 32 дугаар зүйл 32.3 дахь хэсэгт зааснаар шийдвэрийг нэн даруй уншин сонсгох нь тус хуулийн 1 дүгээр зүйлд заасан “Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилт нь Үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргааныг бүх талаас нь бүрэн гүйцэд, бодитой хянан үзэж, магадлан шийдвэрлэж Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгааг хангахад оршино”, 11 дүгээр зүйлийн 11.1 дэх хэсэгт “Цэцийн шийдвэр нь Үндсэн хууль, Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль болон энэ хуулийн холбогдох заалтын үг үсэг, утга санаанд бүрэн нийцсэн нөхцөлд хууль ёсны болно”, 33 дугаар зүйлийн 33.8 дахь хэсэгт “Цэцийн шийдвэрт Цэцийн шийдвэрийн үндэслэл болон нотлох баримт, материалын тухай дүгнэлт” байна гэсэн заалтуудыг зөрчсөн нөхцөл байдлуудыг бий болгож байна. Тиймээс судалгааны үр дүнд энэхүү зүйл, заалт нь практикт нийцэхгүй байна гэж үзэж байна. Мөн цэцийн шийдвэрийн үндэслэлийг хангалтгүй байгаа мэт болгож, цэцийн шийдвэрийн үнэ цэнийг алдагдуулж нийгэмд сөрөг ойлголт төрүүлж байна.

ҮХЦМХШАтХ-ийн 36 дугаар зүйлийн 36.2 дахь хэсэгт заасан зүйл, заалтын хэрэгжилтийн үр дүнд Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн хэрэгжилтийг удаашруулах, мөн УИХ дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрөөгүй тогтоол гаргасан бол Цэц дахин маргааныг эхнээс нь хэлэлцэх бөгөөд Цэцийн шийдвэр эцсийнх биш, цэцийн гишүүн УИХ-ын томилгооноос шалтгаалан хараат байдалтай байдаг гэсэн ташаа ойлголтыг бий болгоод байна. Энэ талаар эрдэмтэн судлаачид, иргэд нэг адил үзэл бодолтой байна. Тиймээс дээрх сонгон авсан зүйл заалт нь нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй гэж үзэж болохоор байна. Мөн уг зүйл заалт нь Үндсэн хуулийн цэцийн үйл ажиллагаа нь УИХ-ын чуулганаас хамааралтайгаар маргаан хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагаагаа явуулахаар зохицуулагдсан байна.

**4.2 Зөвлөмж**

Судалгааны хүрээнд хамаарах зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийж, дараах зөвлөмжийг гаргаж байна.

Практик нийцэж байгаа байдлын хүрээнд: ҮХЦМХШАтХ-ийн 32 дугаар зүйл 32.1 дэх хэсэгт заасан заалтыг гадаадын зарим улс орны Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуулийн жишгээр өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийг гаргах үндэслэл, мөн хянан шийдвэрлэх ажиллагааг тус тусад нь тусгайлан зохицуулах нь Үндсэн хуулийн цэцэд хандаж буй иргэдэд маргааныг шийдвэрлүүлэхэд хялбар болох юм.

ҮХЦМХШАтХ-н 32 дугаар зүйл 32.3 дахь хэсэгт заасныг хэрэгжүүлэхэд цаг хугацааны хувьд бодит байдал дээр хэрэгжүүлэх боломж нөхцөл хангалттай биш байна. Тухайлбал, ҮХЦМХШАтХ-н 32 дугаар зүйл 32.3 дахь заалтыг "Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль"-д зохицуулснаар шийдвэрийн тогтоох хэсгийн агуулгыг танилцуулж, шаардлагатай бусад асуудлыг тайлбарлан, шийдвэр танилцуулан сонсгосноор хүчинтэй болно, шийдвэр хүчинтэй болсон өдрөөс хойш 14 хоногийн дотор шийдвэрийн агуулгыг бүрэн эхээр нь бичгээр үйлдэж шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүн гарын үсэг зурна[20] гэсэн нь шийдвэрт хууль зүйн үндэслэл болон маргаан хянан шийдвэрлэх явцад хангалттай батлагдсан нөхцөл байдал зэргийг бүрэн бичгээр үйлдэх боломж нөхцөлийг бүрдүүлсэн эрх зүйн зохицуулалттай болгох.

Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдлын хүрээнд: Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийн шүүх бөгөөд маргаан хянан шийдвэрлэх замаар Үндсэн хуулийн хяналт, хэрэгжилтийн баталгаа болж байдаг. Иймээс ҮХЦМХШАтХ-г бусад шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулиудын адилаар нарийвчлан дэлгэрүүлж зарим арга ажиллагааг тодорхой болгох шаардлагатай байна. Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний хараат бус байдлыг хангах, шийдвэрийн биелэлтийн эрх зүйн орчныг өөрчилж хэрэгжилтийг үр дүнтэй болгох.

**ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ**

Нэг. Хууль, эрх зүйн акт

- Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992,Төрийн мэдээлэл эмхтгэл, 1992, №1;
- Монгол Улсын цэцийн тухай хууль, 1992, №3
- Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 1997, №6
- Монгол Улсын шүүхийн тухай, 2012, №11
- Иргэнхий хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2002, №8
- Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2016, №9

**Хоёр. Ном, сурах бичиг, гарын авлага**

- Арне Мавчич. Үндсэн хуулийн хяналт. УБ., 2001 он
- Ц.Сарантуяа. Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй. УБ., 2005 он
- Монгол Улсын Их Сургууль, Эрх зүй судлал клуб. Үндсэн хуулийн маргаан. УБ., 2018 он
- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн эмхтгэл. УБ., 2017 он

**Гурав. Судалгааны тайлан, эмхтгэл**

- **"**Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ" Ч.Энхбаатар, Том Гинсбург, П.Амаржаргал, Ц.Даваадулам, Г.Золжаргал, Д.Солонго. 2016 он

[20] Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль. /Шинэчилсэн найруулга/ Төрийн мэдээлэл, эмхтгэл. №9 2016 он

**Дөрөв. Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл**


- Ж.Алтансүх. “Үндсэн хуулийн цэцийн эрх зүйн байдал, тулгамдсан асуудал” Хууль дээдлэх ёс. 2017 он. № 63/3
- Т.Азжаргал. “Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах үндэслэл, хууль зүйн үр дагавар” Хууль дээдлэх ёс. 2017 он. № 62/2
- Ч.Өнөрбаяр. “Үндсэн хуулийн хөгжлийг эрх зүйт ёсны үүднээс тайлбарлах нь” Хууль дээдлэх ёс. 2013 он. № 41/1
- О.Мөнхсайхан. “Цэцийн гишүүнд хариуцлага хүлээлгэх асуудалд хийсэн дүн шинжилгээ” Хууль дээдлэх ёс. 2014 он. № 48/2
- Х.Мөнхжаргал. “Шүүхийн шинэтгэл ба шүүгчийн хараат бус байдал” Хууль дээдлэх ёс. 2014 он. № 48/2
- Х.Сэлэнгэ. “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ” Эрх зүй. /эрдэм шинжилгээний өгүүллийн эмхтгэл/ 2017 он. №1/37


---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

# ШҮҮХИЙН ИРГЭДИЙН ТӨЛӨӨЛӨГЧИЙН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДЛЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

### 1.1. Үнэлгээ хийх үндэслэл, шаардлага

Эрх зүйн үндэслэл

Улсын Их Хурлаас баталсан Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлийн 156 дугаар зүйлд Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд /цаашид "ШИТЭЗБтХ" гэх/ шинэчилсэн найруулга хийхээр төлөвлөсөн байна. Ингэхдээ Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлыг тодорхой болгох, ажиллах журмыг нарийвчлан хуульчлах, хуулийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгохыг үндэслэл болгожээ.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 5.3.2-т "...Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг шинэчлэн сайжруулна" хэмээн заасан бөгөөд хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөнд 2018-2019 онд гүйцэтгэхээр заасан байна.[2]

Дээрх эрх зүйн үндэслээр Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас 2017 оны 11 дүгээр сарын 23-ны өдрийн 1-1/4413 тоот албан бичгээр Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай (цаашид "ШИТЭЗБтХ" гэх) хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх судалгааны захиалгыг ирүүлсэн зэргийг тус тус авч үзлээ.

Практик шаардлага

ШИТЭЗБтХ нь холбогдох харилцааг зохицуулж чадаж байгаа эсэх болон нийгэмд үзүүлж байгаа эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэх нь хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх шалтгааны нэг болно.

Хуулийн хэрэгжилтийн явцад шийдвэрлэвэл зохих хэд хэдэн асуудал тулгарахын зэрэгцээ зарим заалт Үндсэн хуультай зөрчилдсөн зэрэг бэрхшээлүүд гарсан юм.

Ерөнхийд нь авч үзвэл Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн гаргасан дүгнэлт, саналд ач холбогдол өгдөггүй буюу шүүхийн шийдвэрт тусгадаггүй, шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдөд олгож буй хөлс, замын зардал гэх мэт төсвийн зарцуулалт хангалттүй, шүүх хуралдаанд оролцож буй иргэдийн төлөөлөгчийн тоо цөөн буюу иргэний төлөөллийг илэрхийлэхэд хангалттай бус зэрэг асуудал тулгамдаж байна.

Өнөөдрийн байдлаар иргэдийн төлөөлөгчийн шүүх хуралдаанд оролцох нэг цагийн хөлс 1428 төгрөгөөр үнэлэгдэж байгаа[3] нь тун хангалттүй үзүүлэлт юм.

Дээрх нөхцөл байдлаас үзэхэд аргачлалын 3.2.1-д "тухайн хууль тогтоомжийг шүүхийн практикт хэрэглэн хэрэг, маргааныг шийдвэрлэхэд хүндрэл, бэрхшээл гарах, ойлгомжгүй, зөрчилтэй зохицуулалттай байх, тэдгээр нь цаашид тухайн харилцаанд сөрөг үр дагавар үүсгэх шинжтэй байвал", 3.2.2-т "...зайлшгүй зохицуулах харилцааг зохицуулаагүй, эсхүл тэдгээрээс шалтгаалан сөрөг үр дагаварт бий болсон бол", 3.2.3-д "захиргааны байгууллага эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад хүндрэл бэрхшээл үүссэн бол" гэсэн нөхцөлүүд хангагдаж байгаа тул ШИТЭЗБтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх үндэслэл, шаардлага байна гэж үзлээ.

---

[1] Тус судалгааг хууль зүйн доктор, профессор Д.Зүмбэрэллхам удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Б.Гончигсумлаа гүйцэтгэв.

[2] Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний нарийвчилсан төлөвлөгөө. Засгийн газрын 2016 оны 121 дүгээр тогтоолын хавсралт.

[3] Ж.Сайнхишиг. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох санал. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн улсын зөвлөгөөний эмхтгэл. УБ.,2017, 52 дахь тал.

**1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ**

Судалгааг гүйцэтгэхдээ хуулийн бүхий л зүйл, заалтад хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ хийх нь үнэлгээний ач холбогдлыг бууруулдаг. Өөрөөр хэлбэл хэлбэрийн төдий, тулгамдсан асуудалгүй зохицуулалт бүрт үнэлгээ хийснээр судалгааны хүрээ хэт өргөн, судалгааны объект тодорхойгүй, нуршуу болох тохиолдол байдаг.

Иймд ШИТЭЗБтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ хуулийн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, тулгамдаж буй асуудалд холбогдох дараахь зохицуулалтыг сонгон авч үнэлгээний хүрээг тогтоов. Үүнд:

**1. Иргэдийн төлөөлөгчийн гаргасан дүгнэлт, саналыг шүүхийн шийдвэрт тусгадаггүй, үнэлэлт өгдөггүй байдлыг өөрчлөх**

ШИТЭЗБтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.3 дахь хэсэг. Иргэдийн төлөөлөгч хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх анхан шатны шүүх хуралдаанд оролцохдоо дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:

3.3.1.хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэхэд оролцох;

3.3.2.хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх тухай хууль тогтоомжид заасан бусад бүрэн эрх.

1.2. Шүүх хуралдаанд оролцож буй иргэдийн төлөөлөгчдийн тоо хэт цөөн байгааг нэмэх

ШИТЭЗБтХ-ийн 3 дугаар зүйийн 3.1 дэх хэсэг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавин хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар анхан шатны шүүх эрүүгийн хэрэг, эрх зүйн маргаан /цаашид “хэрэг, маргаан” гэх/-ыг анхан шатны журмаар, хамтын зарчмаар хянан шийдвэрлэхдээ иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулна.

3.2.Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгч /цаашид “иргэдийн төлөөлөгч” гэх/ шүүгчийн дангаар шийдвэрлэх шүүх хуралдаанд оролцохгүй.

**2. Иргэдийн төлөөлөгчдөд олгож буй хөлс бага, замын зардал олгодоггүй гэх мэт төсвийн хангалтгүй байдлыг сайжруулах**

ШИТЭЗБтХ-ийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1 дэх хэсэг. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл болон шүүхийн тамгын газар иргэдийн төлөөлөгчийн цагийг хэмнэх, зардал гаргуулахгүй байх зохистой арга хэмжээ авна.

15 дугаар зүйлийн 15.1 дэх хэсэг. Иргэдийн төлөөлөгчийн хөлсийг шүүхийн төсвөөс олгоно.

**1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт**

Хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхдээ оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг харгалзан үнэлгээний аргачлалын 3.4-т заасан 6 шалгуур үзүүлэлтээс сонгон авсан зохицуулалтад тохирох дараахь шалгуур үзүүлэлтийг сонгон авлаа.

Үүнд:

- Зорилгод хүрсэн түвшин;
- Практикт нийцэж байгаа байдал;

“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд ШИТЭЗБтХ хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацаанд хуулийн зорилго, зорилтдоо хүрсэн эсэхийг тогтооно. Ингэхдээ ШИТЭЗБтХ-ийн зорилго болон энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгон авсан 3 дугаар зүйлийн 3.3.1-3.3.3 дахь хэсгийн зохицуулалтын зорилгыг тодорхойлж, хэрэгжилтийн явцад тухайн харилцаанд хэрхэн өөрчлөлт орсон, зохицуулалтын түвшинд хүрсэн эсэхийг тодорхойлно. Хэрэв хуулийн зохицуулалт дэвшүүлсэн зорилгодоо хүрч чадахгүй байвал түүний шалтгаан нөхцөлийг бодитойгоор тодорхойлж, асуудлыг шийдвэрлэх боломжийг эрэлхийлнэ.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.legal.mn

“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд ШИТЭЗБтХ-ийн зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, түүний эерэг сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй хүндрэл бэрхшээлийг тодорхойлно. Ингэхдээ Хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1 дэх хэсгийн зохицуулалтын практикт нийцсэн байдлыг шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлнэ. Мөн шаардлагатай гэж үзвэл зөвлөмж, саналыг боловсруулна.

**1.4. Үнэлгээний арга зүй**

Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх судалгааг Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ыг баримтлан гүйцэтгэв. Ингэхдээ баримт бичгийн судалгааны арга, харьцуулалтын арга, ярилцлагын арга, задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх, аргыг ашиглав.

**1.5. Судлагдсан байдал**

Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн тухай ойлголт, ач холбогдлын талаар тодорхой хэмжээнд судлагдсан боловч 2012 онд шинээр батлагдсан ШИТЭЗБтХ-тай холбогдуулан гарсан бүтээл харьцангуй цөөн байна. Тэдгээрээс дурдвал Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэнгээс 2015 онд гүйцэтгэсэн “Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн тогтолцоог оновчтой бүрдүүлэх нь”, 2014 онд гүйцэтгэсэн “Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгч, шүүхийн сонгон шалгаруулалт, шүүхийн эдийн засагтай холбоотой зарим лавлагаа” зэрэг тайлан, доктор О.Мөнхсайханы “Шүүн таслах ажиллагаан дахь иргэдийн оролцоо, түүний ач холбогдол, хөгжлийн хандлага”, судлаач Л.Галбаатарын “Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн тогтолцоог бүрдүүлэх нь” зэрэг бүтээлд шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн тогтолцоо, чиг үүрэг, шүүх хуралдаанд оролцох хэлбэрийг гадаад орнуудын зохицуулалттай харьцуулан, өөрийн орны хууль тогтоомжийн хүрээнд судалсан байна.

ШИТЭЗБтХ-ийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн тухай Үндсэн Хуулийн Цэцийн 2014 оны №1 дүгнэлт гарсантай холбогдуулан доктор О.Мөнхсайхан “Цэцийн шийдвэрийн шүүмж: Анхан шатны шүүх бүрэлдэхүүнд иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулах нь Үндсэн хууль зөрчөөгүй”, судлаач С.Сүхчулуун, Ж.Содномдаржаа нар “Шүүх бүрэлдэхүүнд иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулах нь үндсэн хууль зөрчсөн эсэх асуудалд үндсэн хуулийн эрх зүйн үүднээс үнэлэлт өгөх нь” зэрэг өгүүлэл бичиж хэвлэн нийтлүүлжээ. Өгүүлэлд үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр үндэслэлтэй эсэх, гадаад орнуудад энэ төрлийн асуудлыг хэрхэн зохицуулдаг тухай авч үзсэн байна.

Мөн 2017 оны 4 дүгээр сарын 17-ны өдөр Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл хамтран “Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн улсын зөвлөгөөн”-ийг анх удаа зохион байгуулж энэ чиглэлээр дагнан судалдаг эрдэмтэн, судлаачдын илтгэл болон иргэдийн төлөөлөгчдийн саналыг сонсон хэлэлцжээ.

## II. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

Энэхүү үе шатанд ШИТЭЗБтХ-аас сонгосон зохицуулалтад шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлгээ хийв.

2012 онд Монгол Улсын Их Хурал ШИТЭЗБтХ-ийг баталсан бөгөөд “шүүх эрх мэдлийн байгууллагад ил тод, нээлттэй байх зарчмыг бэхжүүлэх, шүүн таслах ажиллагаанд олон нийтийн зүгээс хяналт тавих тогтолцоог бий болгох” зорилгыг агуулсан юм.[4] Хуулийн үзэл баримтлалд иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн статусыг тодорхойлж, эрх хэмжээг нэмэгдүүлэн тодорхой болгосноор иргэдийн төлөөлөгчийн

[4] ШИТЭЗБтХ-ийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэг.

шүүх хуралдаанд бодитой, үр нөлөөтэй оролцох боломжийг бүрэн нээж, олон нийтийн хяналтыг хэрэгжүүлэх..."[5] зорилтыг дэвшүүлсэн байна.

Хуулийн гол агуулга нь эрх зүйн хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх шүүх бүрэлдэхүүнд нэг иргэдийн төлөөлөгчийг таслах эрхтэй оролцуулахыг зөвшөөрсөн юм. Гэсэн хэдий ч энэхүү хуулийн зохицуулалтыг Үндсэн хуулийн цэц 2014.01.08-ны өдрийн №01 тогтоолоороо хүчингүй болгосон бөгөөд Үндсэн хуулийн 49.2-т "Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын Их Хурлын дарга ба Засгийн газрын гишүүн, төр, нам, олон нийтийн бусад байгууллагын албан тушаалтан, иргэн хэн боловч шүүгчээс шүүн таслах үүргээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцож болохгүй" гэсэн заалтыг зөрчсөн гэж дүгнэсэн байна.

Шүүх бүрэлдэхүүнд иргэдийн төлөөлөгч оролцуулах тухай заалт Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх талаар эрдэмтэн, судлаачдын анхаарлыг татаж, байр сууриа илэрхийлсэн хэд хэдэн бүтээл хэвлэгджээ. Доктор О.Мөнхсайхан "Цэцийн шийдвэрийн шүүмж: Анхан шатны шүүх бүрэлдэхүүнд иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулах нь Үндсэн хууль зөрчөөгүй" нийтлэлдээ[6] "Шүүх бүрэлдэхүүнд нэг иргэдийн төлөөлөгч мэргэжлийн хоёр шүүгчтэй хамт оролцох зохицуулалт нь Үндсэн хууль зөрчөөгүй гээд Цэц ШИТЭЗБтХ-ийн амин сүнсийг нь үгүй хийж, 1992 оноос хойш өдийг хүртэл Үндсэн хууль дахь шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн оролцооны заалтыг жинхэнэ агуулгаар нь хэрэгжүүлээгүй практикийг дахин сэргээж байна" гэж дүгнэсэн байна.

Мөн хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд иргэдийн төлөөлөгчийг өмнөх шиг хэлбэр төдийхөн, ач холбогдол багатайгаар шүүх хуралдаанд оролцох тогтолцоо руу буцан орж, хуулийн зарим зохицуулалт зөрчилдөж, улмаар уг хуулийг цаашид амьдрал дээр хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдлыг бий болгож байгаа бөгөөд анхан шатны шүүх хэрэг, маргааныг хамтын зарчмаар шийдвэрлэхдээ иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулах, шүүн таслах ажиллагаанд иргэдийн оролцоо, итгэлийг нэмэгдүүлэх зэрэг Үндсэн хуулийн зарчим жинхэнэ утгаараа хэрэгжихэд учир дутагдалтай байгаа тул Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах шаардлага зүй ёсоор тулгарч байна.[7]

**1.1. <u>Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 1</u>**

Хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1- 3.1.3 дах хэсэг практикт хэр нийцсэн бэ?

<u>Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд иргэдийн төлөөлөгчөөс гаргасан дүгнэлт, саналыг шүүхийн шийдвэрт тусгах, үнэлэлт өгдөггүй байдлыг өөрчлөх хүрээнд шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 1-ийг боловсруулав.</u>

| |
|---|
| ШИТЭЗБтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.3 дахь хэсэг. Иргэдийн төлөөлөгч хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх анхан шатны шүүх хуралдаанд оролцохдоо дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:<br>3.3.1.хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэхэд оролцох;<br>3.3.2.хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх тухай хууль тогтоомжид заасан бусад бүрэн эрх.<br>3.3.Иргэдийн төлөөлөгч хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх анхан шатны шүүх хуралдаанд оролцохдоо дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: |

Энэхүү зохицуулалтын хүрээнд эрх зүйн хэрэг маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд иргэдийн төлөөлөгчийн гаргасан дүгнэлтэд шүүх хэрхэн үнэлэлт өгч байгаа, цаашид тэдгээрийн ач холбогдлыг нэмэгдүүлэхийн тулд ямар арга хэмжээ авах нь тохиромжтой эсэхийг авч үзлээ.

---

[5] Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн төсөл болон түүнтэй холбогдох бусад хуулийн төслийн үзэл баримтлал. 2012.

[6] Шүүхийн Ерөнхий зөвлөл. Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1 (2015).

[7] Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал. 2015.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тавин хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Анхан шатны шүүх хэрэг, маргааныг хамтран шийдвэрлэхдээ иргэдийн төлөөлөгчдийг хуульд заасан журмын дагуу оролцуулна.” гэж заасан нь шүүхээс хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд иргэдийн төлөөлөгчдийн хяналтыг хэрэгжүүлэх үндсэн зохицуулалт болсон байна.

Иргэдийн төлөөлөгчийг шүүх хуралдаанд оролцуулах журмыг тусгайлан зохицуулсан ШИТЭЗБтХ-ийг 2012 онд батлан хэрэгжүүлж байгаа боловч иргэдийн төлөөлөгчийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь оролцоо сул, хэлбэр төдий байдал ажиглагдсаар байна. Үүний нэг шалтгаан бол иргэдийн төлөөлөгчийн гаргасан дүгнэлтэд шүүхээс ач холбогдол өгч, шүүхийн шийдвэрт тусгахгүй байгаатай холбоотой байна.

Судлаач Л.Галбаатарын гүйцэтгэсэн Монгол Улсын шүүхийн 2014 оны 77 сонгомол шийдвэрт хийсэн судалгаанаас харахад шүүх хуралдаанд гаргасан иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийг тусгасан шүүхийн шийдвэр 4 байгаа нь шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлт шүүхийн шийдвэрт нөлөөлдөг эсэх асуудал тодорхойгүй байгааг харуулж байна.

Мөн Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2015 онд гүйцэтгэсэн “Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн тогтолцоог оновчтой бүрдүүлэх нь” судалгаанд дурдсанаар “Шүүхийн сонгомол шийдвэрийн эмхэтгэл”-д орсон шүүхийн шийдвэр, магадлал, тогтоолд дүн шинжилгээ хийхэд иргэдийн төлөөлөгч оролцуулсан эрүүгийн хэргийн 8 шүүх хуралдааны тогтоолд иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийн талаар бичээгүй, хяналтын шатны шүүх хуралдааны 1 шийдвэрт иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийн талаар өмгөөлөгчийн гаргасан саналыг дурдаж бичсэн байна. Иргэний хэрэгт хяналтын шатны шүүхийн тогтоолд иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийг дурдаж бичсэн байна. Харин захиргааны хэргийн 4 шүүх хуралдаанд бүгдэд нь иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийн талаар бичжээ. Энэ нь Монгол Улсын сонгомол шүүхийн шийдвэрүүдэд шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийг үнэлэх асуудал орхигдож байгаа нь шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийг шүүх үнэлэх, шүүхийн шийдвэрт иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлт хэрхэн нөлөөлж байгааг тодорхойлох асуудал шийдэл хүлээж буйг харуулж байна.[8]

Иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтэд тавигдах шаардлага. Хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулиуд болон ШИТЭЗБтХ-д шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийн агуулга, хэлбэрийн шаардлагыг хангалттай заагаагүй байна. Гэхдээ хууль тогтоомжид дүгнэлтийн хэлбэрийн шаардлагад бичгээр үйлдсэн байх, агуулгын шаардлагад гэм буруугийн талаар бичсэн байхаар заажээ. Энэ шаардлагыг хангаагүй буюу бүрэн бус хангасан дүгнэлтийг шүүх хэрхэн үнэлэх, засвар оруулахыг шаардах эсэх асуудал нээлттэй үлджээ.[9]

Харин дээр дурдсанаас гадна иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийн агуулга, бүтэц болон санал гаргах процесс /гурван төлөөлөгчтэй шүүх хуралд саналаа нэгтгэх/ зэрэг асуудлыг зохицуулаагүй байна.

Мөн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны төрлөөс хамааран иргэдийн төлөөлөгчийн гаргаж буй дүгнэлт нь харилцан адилгүй байх боломжтой харагдаж байна. Учир нь Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль /цаашид “ИХШХШтХ” гэх/-ийн 86 дугаар зүйлийн 86.2.4 дэх хэсэгт “хэргийн үйл баримт, зохигчийн гэм буруугийн талаар бичгээр дүгнэлт гаргах”, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль /цаашид “ЗХШХШтХ” гэх/-ийн 75 дугаар зүйлийн 75.2.5 дахь хэсэгт “хэргийн үйл баримт, захиргааны үйл ажиллагаа үндэслэлтэй

[8] Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн тогтолцоог оновчтой бүрдүүлэх нь. Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл -2015. УБ.,2016. 111 дэх тал.

[9] Мөн тэнд.

эсэх талаар дүгнэлт гаргах” хэмээн “дүгнэлт” гаргахаар заасан. Харин Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль /цаашид “ЭХХШтХ” гэх/-ийн 2 дугаар зүйлийн 2.2 дахь хэсэгт “шүүгдэгчийн гэм буруугийн талаар санал бичих, уншиж сонсгох” гэж заасан юм. Дээрх байдал нь эрх зүйн ялгаатай үр дагаварт хүргэх эсэх нь тодорхойгүйн дээр иргэдийн төлөөлөгчид дүгнэлт, саналын аль нь болох талаар ойлгомжгүй байдлыг үүсгэж байна.

Хэдийгээр Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг бататгаж, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд 3 хүртэл тооны иргэдийн төлөөлөгчийг шүүх хуралдаанд оруулах зохицуулалт байгаа боловч дүр үзүүлсэн байдал бүрэн өөрчлөгдөөгүй байна.

Иргэдийн төлөөлөгчийн гаргасан дүгнэлт нь ИХШХШтХ-ийн 86.2.4 дэх хэсэгт “хэргийн үйл баримт, зохигчийн гэм буруугийн талаар гаргасан иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийг шүүх хуралдаанд уншиж сонсгоно.”, ЭХХШтХ-ийн 2.2 дахь хэсэгт “шүүгдэгчийн гэм буруугийн талаар санал бичих, уншиж сонсгох” гэж заасны дагуу шүүх хуралдаан дээр уншиж сонсгохоор хязгаарлагдаж байв. Энэ зохицуулалт нь иргэдийн төлөөлөгчийн гаргасан дүгнэлтийн ач холбогдлыг бууруулж, цаашлаад хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь иргэдийн хяналт сулрахад нөлөөлж байна. Харин 2016 онд шинэчлэн найруулсан ЗХШХШтХ-ийн 107 дугаар зүйлийн 107.3 дахь хэсэгт шүүхийн шийдвэрийн “Тодорхойлох хэсэгт нэхэмжлэлийн шаардлага, хариуцагч, гуравдагч этгээд, тэдгээрийн төлөөлөгч, өмгөөлөгчийн тайлбар, иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийн агуулгыг тусгана” гэж заасан нь иргэдийн төлөөлөгчийн идэвх, оролцоог бодитоор үнэлэхэд чухал алхам болжээ.

Нээлттэй нийгэм форумын захиалгаар 2017 онд гүйцэтгэсэн “Шүүх хуралдааны ажиглалт” судалгааны тайланд ажиглалтын явцад шүүх хуралдааны 20 хувьд иргэдийн төлөөлөгч оролцсон бол иргэдийн төлөөлөгч шүүгдэгчийн гэм буруугийн талаарх дүгнэлтээ уншиж сонсгодоггүй байдал нийтлэг байгаа нь ажиглалтын дүнгээс харагджээ.[10] Энэхүү байдал нь иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлт, саналыг шүүхийн шийдвэрт тусгаснаараа иргэний үүрэг, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх эерэг талтайг харуулж байна.

Хууль тогтоогч ба шүүгчийн зүгээс иргэдийн чадварт үл итгэх, иргэдийн төлөөлөгчөөр ажиллах нөхцөлийг хангахгүй байх, шүүхийн захиргааны ажилтнууд хэлбэрдэх, амар хялбар аргаар төлөөлөгч оролцуулах зэрэг сэтгэлгээний хөшүүн, арга ажиллагааны хэвшмэл байдал ажиглагдсаар байгаа нь хуулийн хэрэгжилтэд багагүй бэрхшээл дагуулж байна хэмээн эрдэмтэн, судлаачид тэмдэглэжээ.[11] 1992 оноос шүүхийн иргэдийн төлөөлөгч анхан шатны шүүх хуралдаанд оролцож, санал дүгнэлт хэлдэг идэвхгүй арга хэлбэр бүхий практик эхэлсэн. Бүр байнгын буюу жижүүрийн төлөөлөгч иргэдийг оролцуулдаг дүр эсгэсэн аргыг хэрэглэж, энэ хэвшмэл байдлаас одоо хүртэл гарахгүй байна.[12] Шүүх хуралдаанд иргэдийн төлөөлөгчийн гаргасан дүгнэлтийн үр нөлөө, ач холбогдол хангалтгүй байгааг дээр дурдсанаас харж болно.

Дээрхтэй холбогдуулан иргэдийн төлөөлөгчдийн тоог нэмэх замаар шүүх хуралдаанд иргэдийн төлөөлөгчийн оролцоог сайжруулах, үр нөлөөг дээшлүүлж болох юм. Учир нь өнөөгийн практикаар шүүх хуралдаанд 1 иргэдийн төлөөлөгч оролцож байгаа нь биеэ барих, өөрийгөө дутуу үнэлэх, ганцаардах, мэдлэг, ур

[10] Шүүх хуралдааны ажиглалт. Судалгааны тайлан. Нээлттэй нийгэм форум. 2017. 37 дахь тал.

[11] Т.Мэндсайхан. Монгол Улсад шүүхийн иргэдийн төлөөллийн тогтолцоо үүсч хөгжсөн нь”. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн улсын зөвлөгөөний эмхэтгэл. УБ.,2017, 21 дэх тал.

[12] Мөн тэнд.

чадвар хүрэлцэхгүй байх зэрэг байдал давамгайлахад нөлөөлдөг. Иймд иргэдийн төлөөлөгчийн тоог нэмэгдүүлэх эсэх талаар судлах нь зүйтэй байна.

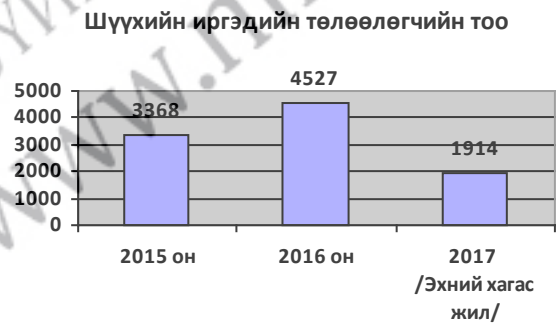
**Шүүх хуралдаанд оролцож буй иргэдийн төлөөлөгчдийн тоо, үр дагавар**

3.1.Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавин хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар анхан шатны шүүх эрүүгийн хэрэг, эрх зүйн маргаан /цаашид “хэрэг, маргаан” гэх/-ыг анхан шатны журмаар, хамтын зарчмаар хянан шийдвэрлэхдээ иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулна.

3.2.Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгч /цаашид “иргэдийн төлөөлөгч” гэх/ шүүгчийн дангаар шийдвэрлэх шүүх хуралдаанд оролцохгүй.

Шүүн таслах ажиллагаанд иргэдийн төлөөлөгч оролцуулах нь ардчилсан ёсыг хангах, иргэдийн дуу хоолойг тусгах, бодитой шийдвэр гаргах ач холбогдолтой. Уул уурхайн компани, малчид хоорондын бэлчээрийн маргаан, байгаль орчны бохирдол, агаарын бохирдол хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэл зэрэг чухал асуудлуудыг шийдвэрлэхэд иргэд бодитоор таслах эрхтэй оролцоно гэдэг бол төрийг удирдахад шууд оролцож байгаа хэлбэр юм.[13] Шүүх хуралдаанд иргэдийн төлөөлөгчдийг үр дүнтэй оролцуулахад тулгарч буй нэг асуудал нь тэдний тоо цөөн байгаатай холбоотой байна.

ШИТЭЗБтХ-д хэрэг маргааныг анхан шатны журмаар, хамтын зарчмаар хянан шийдвэрлэхэд иргэдийн төлөөлөгчийн оролцоог хуульчлан шүүх хуралд оролцох иргэдийн төлөөлөгчдийн тоог заасан. ИХШХШтХ-ийн 86 дугаар зүйлийн 86.1 дэх хэсэгт “Хэргийг анхан шатны журмаар шүүх бүрэлдэхүүнтэйгээр хянан шийдвэрлэх шүүх хуралдаанд гурав хүртэл иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулна” гэж заасан бол 2016 онд батлагдсан ЗХШХШтХ-д захиргааны хэргийг анхан шатны журмаар шүүх бүрэлдэхүүнтэйгээр хянан шийдвэрлэх шүүх хуралдаанд нэг иргэдийн төлөөлөгч оролцуулахаар заасан байна. Харин 2017 онд батлагдсан ЭХХШтХ-д иргэдийн төлөөлөгчдийн тоог заагаагүй байна.




2015 онд улсын хэмжээнд анхан шатны шүүхэд шүүх бүрэлдэхүүнтэйгээр шийдвэрлэсэн нийт 3077 хуралдаанд 3368 иргэдийн төлөөлөгч[14], 2016 онд 4460 шүүх хуралдаанд 4527 иргэдийн төлөөлөгч[15], 2017 оны эхний хагас жилийн байдлаар 1884 шүүх хуралдаанд 1914 иргэдийн төлөөлөгч оролцсон байна.[16] Эдгээрийг дундажлавал нэг шүүх хуралд 2015 онд 1.09, 2016 онд 1.01, 2017 оны эхний хагас жилийн байдлаар 1.01 иргэдийн төлөөлөгч тус тус оролцсон бөгөөд нэг шүүх хуралд ойролцоогоор 1 иргэдийн төлөөлөгч оролцжээ.

[13] О.Мөнхсайхан. Шүүн таслах ажиллагаан дахь иргэдийн оролцоо, түүний ач холбогдол, хөгжлийн хандлага”. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн улсын зөвлөгөөний эмхэтгэл. УБ.,2017. 46 дахь тал.

[14] Монгол Улсын Шүүхийн тайлан (2015 он). Шүүхийн ерөнхий зөвлөл. 224 дэх тал.

[15] Монгол Улсын Шүүхийн тайлан (2016 он). Шүүхийн ерөнхий зөвлөл. 46 дэх тал.

[16] Монгол Улсын Шүүхийн тайлан (2017 оны эхний хагас жил). Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл. 59 дэх тал.

Дээрх байдал нь иргэдийн төлөөлөгчийн оролцоонд сөргөөр нөлөөлж байна. Гэм буруугийн асуудлыг шийдвэрлэдэг тангарагтаны загварын шүүх бүрэлдэхүүнтэй АНУ-д 12, БНСУ-д 5,7,9 иргэдийн төлөөлөгч шүүх хуралдаанд оролцдог. Монгол Улсын иргэдийн төлөөлөгчид тангарагтаны бүрэлдэхүүнтэй загвартай адил чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг буюу хэргийн үйл баримт, гэм буруугийн асуудалд дүгнэлт өгдөг.[17] Иймд иргэдийн төлөөлөгчдийн тоо олон байх тусам асуудалд бодитой хандах, гэм буруугийн тухайд бодит дүгнэлт өгөх боломж нэмэгддэг байна. Харин дүгнэлтийн үр нөлөө, ач холбогдлыг нэмэгдүүлэхэд дан ганц иргэдийн төлөөлөгчдийн тоог нэмэх явдал хангалтгүй болно.

**1.2. Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 2**

Хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1 дэх хэсгийн хүрээнд иргэдийн төлөөлөгчид хөлс олгох, зардал гаргуулахгүй байх зохицуулалт практикт хэр нийцсэн бэ?

Иргэдийн төлөөлөгчдөд олгож буй хөлс хангалтгүй, шаардлагатай зардлыг олгодоггүй зэрэг төсвийн хангалтгүй байдлыг нэмэгдүүлэх асуудлын хүрээнд шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 2-ийг боловсруулав.

> ШИТЭЗБтХ-ийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1.Шүүхийн ерөнхий зөвлөл болон шүүхийн тамгын газар иргэдийн төлөөлөгчийн цагийг хэмнэх, зардал гаргуулахгүй байх зохистой арга хэмжээ авна.
>
> 15.1.Иргэдийн төлөөлөгчийн хөлсийг шүүхийн төсвөөс олгоно.

Иргэдийн төлөөлөгчийн шүүн таслах ажиллагаанд олон нийтийн зүгээс хяналт тавих чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд тэдэнд олгож буй хөлс бага хэмжээтэй, замын зардал гэх мэт шаардлагатай зардлыг олгодоггүй асуудлууд ихээхэн бэрхшээлийг үүсгэдэг. Хуульд замын зардлын тухай зохицуулалт байхгүй хэдий ч хуулийн хэрэгжилтэд бодитоор нөлөөлж байгаа шалтгаан нөхцөлийг судлах нь зүйтэй.

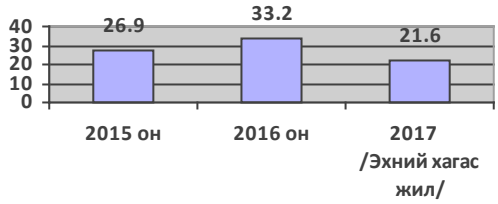
ШИТЭЗБтХ-ийн 15 дугаар зүйлийн 15.1 дэх хэсэгт “Иргэдийн төлөөлөгчийн хөлсийг шүүхийн төсвөөс олгоно”, 15.2 дахь хэсэгт “Иргэдийн төлөөлөгчид хөлс олгох журмыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, санхүүгийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн хамтран батална” гэж заасан байна.

Тус хуульд шүүх хуралдаанд оролцсон иргэдийн төлөөлөгчид зөвхөн “хөлс” олгох талаар зохицуулсан нь замын зардал, түр байрлах байр гэх мэт бусад зардлыг олгох боломжгүй болжээ.

2015 оны 5 дугаар сарын 6-ны өдөр Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга, сангийн сайдын хамтарсан №65/110 тоот тушаалаар “Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчид хөлс олгох журам”-ыг баталсан. Журмын 1.1 дэх хэсэгт “шүүх хуралдаанд оролцож байгаа иргэдийн төлөөлөгчид ажлын хөлс, томилолт, замын зардал олгохтой холбогдсон харилцааг энэ журмаар зохицуулна” хэмээн хүрээг өргөжүүлэн тодорхойлж, мөн “Иргэдийн төлөөлөгчийн томилолтын болон замын зардлыг олгох” гэсэн бие даасан 3 дугаар хэсгийг журамласнаараа практикт тулгамдаж буй иргэдийн төлөөлөгчид олгож буй хөлсийг нэмэх, томилолт, замын зардлыг олгох асуудлыг шийдвэрлэхийг зорьжээ. Гэвч ШИТЭЗБтХ-д тодорхой заасан тул журмын энэ хэсгийн зохицуулалт санхүүгийн эх үүсвэргүйн улмаас хэрэгжээгүй байна.

[17] Ж.Сайнхишиг. Иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох санал. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн улсын зөвлөгөөний эмхэтгэл. УБ.,2017. 51 дэх тал.

**Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчид олгосон хөлс /2015-2017 он/**




Улсын хэмжээнд 2015 онд нийт 3368 иргэдийн төлөөлөгчид 26.9 сая, 2016 онд нийт 4527 иргэдийн төлөөлөгчид 33.2 сая, 2017 оны эхний хагас жилд нийт 1914 иргэдийн төлөөлөгчид 21.6 сая төгрөгийн хөлс олгосон байна.[18] 2015, 2016 онд нэг иргэдийн төлөөлөгчид дунджаар 7300 төгрөг зарцуулсан бол 2017 онд энэхүү хөлс 11300 төгрөг болж өсчээ.

Иргэдийн төлөөлөгчийн ажилласан цагийг тооцохдоо шүүх хуралдааны талаар мэдээлэл өгсөн, тангараг өргөсөн, хэргийн материалтай танилцсан, шүүх хуралдаанд оролцсон цагийн нийлбэрээр тооцно. Иргэдийн төлөөлөгчөөр сонгогдон ажилласан иргэний шүүхэд ажилласан 1 цагийн хөлсийг нэг цагийн хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээгээр тооцож, шүүх хуралдаан дууссаны дараа бэлнээр болон бэлэн бусаар олгохоор журамд заасан.[19] Энэ зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж буйг авч үзвэл иргэдийн төлөөлөгчид олгох нэг цагийн хөлс 1428 төгрөгөөр үнэлэгдэж байгаа бөгөөд нэг шүүх хуралд оролцоход ойролцоогоор 7-8 цаг шаардагдаж, 7000-8000 төгрөгний хөлс авдаг.[20]

Дээр дурдсанчлан иргэдийн төлөөлөгчийн хөлс бага, бусад зардлыг олгодоггүй байдал нь хөдөө орон нутагт, сум дамжин шүүхэд ирэх иргэдэд ихээхэн чирэгдэл учруулдаг байна.

ШИГТГЭЭ 1[1]

Иргэдийн төлөөлөгч нь хэргийг эцэслэн шийдвэрлэх хүртэл шүүх хуралдаанд оролцдог. Гэтэл иргэдийн төлөөлөгчийн урамшууллын мөнгө маш бага байсан. Шүүх хуралдаан хойшлох гэх мэт олон удаа ирж буцах тохиолдолд унааны зардал гарч маш хүндрэлтэй байсан.

*Хөвсгөл аймгийн шүүхийн иргэдийн төлөөлөгч н.Батцоож*

ШИГТГЭЭ 2[2]

Би 3 удаа иргэдийн төлөөлөгчөөр сонгогдож байсан. Иргэдийн төлөөлөгчдийн хөлсний хувьд Монгол Улсад байх ёстой гэж үзэж байна. Учир нь энэ нь орон нутагт газар зүйн алслагдсан байдал болон нийслэлд нийтийн тээврийн асуудалтай холбоотой. Шүүх иргэдийн төлөөлөгчид олгох урамшуулал байх ёстойгоос гадна одоо байгаа хөлсийг нэмэх ёстой.

*Өмнөговь аймгийн шүүхийн иргэдийн төлөөлөгч н.Жанцанхүү*

Дээрхээс харахад ИТЭЗБтХ-ийн 15 дугаар зүйлийн 15.1 дэх хэсгийн зорилго хэрэгжиж байна гэж хэлж болох ч хангалттай хөлс олгож чадахгүй байгаа тул бүрэн биелсэн гэж дүгнэх боломжгүй юм.

[18] Монгол Улсын Шүүхийн тайлан (2017 оны эхний хагас жил). Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл. 59 дэх тал.

[19] Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчид хөлс олгох журмын 2.1, 2.2 дугаар зүйл.

[20] Ж.Сайнхишиг. Иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох санал. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн улсын зөвлөгөөний эмхэтгэл. УБ.,2017. 51 дэх тал.

**ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ**

**3.1. Дүгнэлт**

Шүүхийн шинэчлэлийн хүрээнд 2012 онд ШИТЭЗБтХ батлагдсанаар энэ төрлийн энэ төрлийн харилцааг нарийвчлан зохицуулах, тулгамдсан асуудлыг нэг мөр шийдэх боломжийг олгожээ. Иргэдийн төлөөлөгч шүүх хуралдаанд оролцохдоо хөндлөнгийн байрь сууринаас хандан дүгнэлт гаргах, түүнийгээ уншиж сонсгох өмнөх хэлбэрт өөрчлөлт оруулан шүүх бүрэлдэхүүнд иргэдийн төлөөлөгч оролцож, шүүгчтэй хамтран хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэхээр тусгасан байна. Уг зохицуулалт нь иргэдийн төлөөлөгчийн оролцоог өндрөөр үнэлж, идэвх санаачлагыг дэмжсэн эерэг үр нөлөөтэй байна. Гэвч Үндсэн хуулийн Цэц дээрх зохицуулалтыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн хэмээн дүгнэлт гаргаснаар тус зохицуулалт цаашид хэрэгжих боломжгүй болжээ.

Шүүх бүрэлдэхүүнд иргэдийн төлөөлөгч оролцож, шүүгчтэй хамтран хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх зохицуулалт ШИТЭЗБтХ-ийн гол үзэл санаа байсан бөгөөд хэрэгжих боломжгүй болсноор тус хуулийн үр нөлөө бүхэлдээ буурч, бие даасан хуулиар зохицуулах ач холбогдол багасчээ.

Иймд тус хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг тодорхойлохдоо бусад зохицуулалтын хүрээнд үнэлгээг гүйцэтгэлээ.

ШИТЭЗБтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1, 3.2, 3.3 дахь хэсэг болон 14 дүгээр зүйлийн 14.1, 15.1 дэх хэсэгт “Практикт нийцсэн байдал”, “зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлгээ хийв.

Иргэдийн төлөөлөгчийн гаргасан дүгнэлтийг шүүхийн шийдвэрт тусгадаггүй, үнэлэлт өгдөггүй байдлыг өөрчлөх хүрээнд хуулийн 3.3 дахь хэсгийг үнэлэв.

**“Зорилгодоо хүрсэн түвшин”**

Хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэхэд иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулж байгаа нь олон улсад хэвшсэн ойлголт бөгөөд оролцоог хэрхэн хангаж байгаагаас шалтгаалан үр нөлөө нь харилцан адилгүй байдаг. ШИТЭЗБтХ болон хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулиудад иргэдийн төлөөлөгч гэм буруугийн талаар дүгнэлт гаргах, түүнийгээ уншиж сонсгохоор тусгасан, өөрөөр хэлбэл дүгнэлтийг шүүхийн шийдвэр гаргахад үндэслэх, үндэслэхгүй бол ямар шалтгаанаар няцаасан тухай үнэлэлт өгөхгүй байгаа нь иргэдийн төлөөлөгчдийн оролцоо сул, хэлбэр төдий байх нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Мөн иргэдийн төлөөлөгчийн гаргаж байгаа саналууд нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны төрлөөс хамааран дүгнэлт, санал гэсэн ялгаатай нэршилтэй байгаа нь практикт ойлгомжгүй байдлыг үүсгэж байна.

2016 онд батлагдсан ЗХШХШтХ, 2017 онд батлагдсан ЭХХШтХ-д иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийг шүүхийн шийдвэрийн үндэслэх, тогтоох хэсэгт дурдахаар заасан нь шүүх хуралд идэвх багатай оролцож ирсэн иргэдийн төлөөлөгчдийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд чухал алхам болжээ. Гэсэн хэдий ч иргэдийн төлөөлөгчдийн оролцоо хангалтгүй байгаа нь дүгнэлтийн ач холбогдлыг бууруулж, цаашлаад хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь иргэдийн хяналт сулрахад нөлөөлж байна.

Дээрхтэй холбогдох өөр нэгэн шалтгаан бол иргэдийн төлөөлөгчдийн бүрэлдэхүүн цөөн буюу 1 хүнээс бүрдэж байгаа явдал юм. АНУ, Солонгос зэрэг гадаад орнуудын туршлагаас харахад шүүх хуралд оролцох иргэдийн төлөөлөгчид 3 буюу түүнээс дээш байна.

ИТЭЗБтХ-ийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1, 15.1 дэх хэсгийн хүрээнд иргэдийн төлөөлөгчөөс зардал гаргуулахгүй байх, түүнд хөлс олгох зохицуулалтын хүрээнд практикт хэр нийцсэн эсэхийг үнэлэв.

**“Практикт нийцсэн байдал”**

Иргэдийн төлөөлөгчид олгож буй хөлс хангалтгүй, бусад зардал олгодоггүй зэрэг нь шүүн таслах ажиллагаанд олон нийтийн зүгээс хяналт тавих чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь ихээхэн бэрхшээл үүсгэж байна.

2015-2017 оны эхний хагас жил хүртэлх Иргэдийн төлөөлөгчийн хөлсөд зарцуулсан төсвөөс үзэхэд жилд дунджаар 30 гаруй сая төгрөг зарцуулж байгаа ба шүүх хуралдааны явцад нэг иргэнд 7300 төгрөгийн хөлс олгожээ.

ШИТЭЗБтХ-д иргэдийн төлөөлөгчид зөвхөн “хөлс” олгохоор заасан тул орон байр, замын зардал зэргийг олгох эрх зүйн үндэс бүрдээгүй байна. Энэ нь хөдөө орон нутгийн иргэдэд ихээхэн хүндрэл учруулдаг. Мөн иргэд шүүх хуралдаанд оролцохоор сум дамжин ирэх, хурал олон удаа хойшилох, зарим тохиолдолд түр байрлах байр шаардлагатай болох зэрэг бэрхшээл тулгарч байгааг дурджээ. Дээрхээс үзэхэд холбогдох зохицуулалт нь практикт бүрэн нийцсэн гэж дүгнэх боломжгүй байна.

**3.2. Зөвлөмж, санал**

Үнэлгээний үр дүн болох дүгнэлтэд тулгуурлан хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг илүү хүртээмжтэй, үр нөлөөтэй болгох талаар дараахь зөвлөмж, саналыг гаргаж байна. Үүнд:

- ШИТЭЗБтХ анх батлагдсан үзэл санаа болон хуулийн хэрэгжилтэд хийсэн үнэлгээнээс үзэхэд энэ төрлийн харилцааг тусгайлсан хуулиар зохицуулах ач холбогдол буурсныг анхааран сэргээх;
- Иргэдийн төлөөлөгчдийн гаргасан дүгнэлтийг шүүхийн шийдвэр гаргахад заавал харгалзан үзэх чиглэлээр хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох;
- Хэрэг хянан шийдвэрлэх хуулиуд дахь иргэдийн төлөөлөгчийн гаргасан шийдвэр ялгаатай нэрлэгдэж байгааг /дүгнэлт, санал/ нэг мөр болгох;
- Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн оролцоо, эрх хэмжээг нэмэгдүүлэх, шүүх хуралдаанд 3-аас доошгүй иргэдийн төлөөлөгч оролцдог байх;
- Иргэдийн төлөөлөгчид олгох хөлсийг нэмэгдүүлэх;
- Хөдөө орон нутгаас иргэдийн төлөөлөгчөөр сонгогдон оролцож байгаа иргэнд шаардлагатай зардлыг олгох зохицуулалтыг бий болгох.

**АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛЫН ЖАГСААЛТ**

**Хууль тогтоомж, эрх зүйн баримт бичиг**

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992;
2. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, 2012;
3. Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2002;
4. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2017;
5. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2016;
6. Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн Цэцийн 2014.01.08-ны өдрийн №01 дүгнэлт;
7. Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл. Улсын Их Хурлын 2017.01.12-ний өдрийн №12 тогтоолын хавсралт;
8. Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр. Улсын Их Хурлын 2016.09.09-ны өдрийн №45 тогтоолын хавсралт;
9. Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө. Засгийн газрын 2016 оны 121 дүгээр тогтоолын хавсралт;
10. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчид хөлс олгох журам. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга, сангийн сайдын хамтарсан 2015.05.06-ны өдрийн №65/110 тушаалын хавсралт;

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭНГ
www.legal.mn

11. Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны 2017 оны 11 дүгээр сарын 23-ны өдрийн 1-1/4413 тоот албан бичиг;

12. Монгол Улсын Шүүхийн тухай төсөл болон түүнтэй холбогдох бусад хуулийн төслийн танилцуулга. 2012;

13. Монгол Улсын Шүүхийн тухай төсөл болон түүнтэй холбогдох бусад хуулийн төслийн үзэл баримтлал. 2012;

14. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл болон танилцуулга. 2015;

**Судалгаа**

15. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн тогтолцоог оновчтой бүрдүүлэх нь. Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн. Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл-2015, УБ.,2016;

16. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгч, шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, шүүхийн эдийн засагтай холбоотой зарим лавлагаа. Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн. Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл-2014, УБ.,2015;

17. Шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл. Санал асуулгын судалгааны тайлан. 2017; http://www.judinstitute.mn/main/214--.html

18. Шүүх хуралдааны ажиглалт. Судалгааны тайлан. Нээлттэй нийгэм форум. УБ.,2017;

19. Монгол Улсын Шүүхийн тайлан (2015 он). Шүүхийн ерөнхий зөвлөл. 2016;

20. Монгол Улсын Шүүхийн тайлан (2016 он). Шүүхийн ерөнхий зөвлөл. 2017;

21. Монгол Улсын Шүүхийн тайлан (2017 оны эхний хасаг жил). Шүүхийн ерөнхий зөвлөл. 2017;

**Өгүүлэл, нийтлэл**

22. Т.Мэндсайхан. Монгол Улсад шүүхийн иргэдийн төлөөллийн тогтолцоо үүсч хөгжсөн нь. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн улсын зөвлөгөөний эмхэтгэл. УБ.,2017;

23. О.Мөнхсайхан. Шүүн таслах ажиллагаан дахь иргэдийн оролцоо, түүний ач холбогдол, хөгжлийн хандлага. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн улсын зөвлөгөөний эмхтгэл. УБ.,2017;

24. О.Мөнхсайхан. Цэцийн шийдвэрийн шүүмж: Анхан шатны шүүх бүрэлдэхүүнд иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулах нь Үндсэн хууль зөрчөөгүй. Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл. 2015. №1;

25. Ж.Сайнхишиг. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох санал. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн улсын зөвлөгөөний эмхтгэл. УБ.,2017;

26. Л.Галбаатар. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн тогтолцоог бүрдүүлэх нь. Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл. 2015. №2;

27. Ж.Содномдаржаа. Монгол Улсын шүүх эрх мэдэл дэх иргэдийн оролцооны тогтолцоо, үндсэн хуулийг тайлбарлах асуудлын хүрээнд http://legaldata.mn/buteel/pdf?id=78. Сүүлд зочилсон 2018.01.10-ны өдөр;

28. С.Сүхчулуун. Шүүх бүрэлдэхүүнд иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулах нь үндсэн хууль зөрчсөн эсэх асууудалд үндсэн хуулийн эрх зүйн үүднээс үнэлэлт өгөх нь (монгол улсын үндсэн хуулийн цэцийн 2013.11.13-ны өдрийн дүгнэлт болон япон улсын туршлага дээр үндэслэв). http://legaldata.mn/buteel/pdf?id=243. Сүүлд зочилсон 2018.01.08-ны өдөр;

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

**Мэдээ, мэдээлэл**

29. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчид ярьж байна. http://www.judcouncil.mn/main/5694--.html;

30. Иргэний төлөөлөгч гэдэг “ял”. http://www.judcouncil.mn/main/5592--.html;

31. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн нэрсийн жагсаалт. http://www.judcouncil.mn/ main/6733--.html;

32. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн улсын зөвлөгөөн дээр хэлсэн санал. Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн улсын зөвлөгөөний эмхтгэл. УБ.,2017;

ХҮСЭГТЭН ДАХЬ ИШЛЭЛ

[1] Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн улсын зөвлөгөөн дээр хэлсэн санал. Хурлын эмхэтгэл. 30 дахь тал.

[2] Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн улсын зөвлөгөөн дээр хэлсэн санал. Хурлын эмхэтгэл. 57 дахь тал.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

# ШҮҮГЧИЙН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДЛЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВРЫН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

### 1.1. Үнэлгээ хийх үндэслэл, шаардлага

“Хууль тогтоомжийн тухай” хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.3-т “... хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийнэ” гэсэн. Энэ хүрээнд Монгол Улсын Их Хурлын 2017 оны 1 дүгээр сарын 12-ны өдөр батлагдсан Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлд “Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай” хуульд шинэчилсэн найруулга хийхээр тусгажээ.

Энэхүү үндэслэл, шаардлагын хүрээнд ХЗДХЯ-наас ирүүлсэн захиалгын дагуу “Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай” хуульд Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээг хийж, гүйцэтгэлээ.

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг 2012 онд Шүүхийн багц хуулийн хүрээнд баталсан. Үүнээс өмнө шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа, түүнтэй холбогдсон бусад харилцаа нь Үндсэн хууль болон 2002 онд батлагдсан Шүүхийн тухай хуулиар зохицуулагдаж байсан. Мөн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулиуд шүүхийн шийдвэрийн хараат бус байдалд хамаарал бүхий зохицуулалтуудыг агуулж байдаг. Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд дагаж мөрдөхөөс өмнө нэг удаа, дагаж мөрдсөнөөс хойш 7 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон байна.

Тус хууль нь шүүхийн шинэтгэлд бодит хувь нэмэр оруулсан бөгөөд тодорхой асуудлуудын хүрээнд мэдэгдэхүйц дэвшилт авчирсан. Гэсэн хэдий ч хэрэгжиж эхэлснээс хойшх 5 жилийн хугацаанд энэ хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөө харьцангуй тодорхой болж, практик асуудлууд нь ил гарч, дараагийн үе шатанд орох, болохгүй байгаа асуудлаа эргэж харах, улмаар хуулиа дахин нягтлан сайжруулах үе болсон гэж үзэж байна.

Энэхүү судалгаагаар Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудал, хэрэгжилтийн хувьд үр нөлөө тааруу байгаа зүйл, заалтыг илрүүлэх зорилгоор судлагдсан байдлыг танадах хүрээнд илэрсэн үндсэн асуудлуудын талаар судалж, тохирох шалгуур үзүүлэлтээр үнэлгээ хийх болно.

### 1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ

Шүүхийн шинэтгэлтэй холбогдуулан 2015 онд Нээлттэй нийгэм форумын судалгааны тэтгэлэгт хөтөлбөрийн хүрээнд Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн холбогдох асуудлуудаар өргөн хүрээг хамарсан, олон судалгаа хийгдсэн бөгөөд албан бусаар энэхүү хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлсэн гэж хэлж болохуйц хэмжээнд судалгаанууд хийгдсэн. Судлаачийн хувьд үнэлгээний хүрээг тогтоохдоо энэ хуулийн хэрэгжилтийн талаар өмнө хийгдэж байсан судалгаанаас гадна энэ талаар хийгдсэн социологийн судалгааны дүнг харгалзан үзэж, үнэлгээг дараах 2 асуудлын хүрээнд, холбогдох зүйл заалтыг сонгон гүйцэтгэв. Үүнд:

1. Шүүгчийн сонгон шалгаруулалт
2. Шүүгчийн хариуцлага

[1] Тус судалгааг хууль зүйн доктор, профессор Д.Зүмбэрэллхам удирдан, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан Ж.Ариунцэцэг гүйцэтгэв.

**1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт**

1.3.1. Шүүгчийн сонгон шалгаруулалтын тухай асуудлын хүрээнд “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар зохицуулах нэг үндсэн асуудал нь шүүгчийг сонгон шалгаруулах, ингэхдээ шударга, хараат бус байдлаар явуулах баталгааг зохицуулалтын түвшинд хангах зорилго юм. Гэтэл энэ хуулийн хүрээнд хийгдсэн судалгааны бүтээлүүдийн ихэнх хэсэг нь сонгон шалгаруулалтын асуудлыг тодорхой хэмжээнд хөндсөн байх бөгөөд шүүмжлэлтэй хандсан байр суурь цөөнгүй байна. Иймд сонгон шалгаруулалтын үйл явц, түүнд оролцох субъектуудын үйл ажиллагаа, эрх мэдлийн хэрэгжилтийн хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал ямар байгааг зайлшгүй тодруулах шаардлага байна гэж үзлээ. Энэ хүрээнд сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 1. Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалтууд*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | 10 дугаар зүйл | **Шүүгчийг сонгон шалгаруулах журам**<br>10.1.Шүүгчийн албан тушаалд нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах ажлыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл зохион байгуулна. |
| 2 | 12 дугаар зүйл | Шүүхийн мэргэшлийн хорооны үнэлгээ<br>12.1.Нэр дэвшигч нь энэ хуулийн 4-7 дугаар зүйлд заасан шаардлагыг хангасан эсэх талаарх үнэлгээг Шүүхийн мэргэшлийн хороо бүртгэл дууссанаас хойш 14 хоногийн дотор гарган Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд хүргүүлнэ.<br>12.2.Хуульчдын холбоо нэр дэвшигчийн мэргэшил, ур чадвар, нэр хүндийн талаарх дүгнэлтийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд хүргүүлнэ. |
| 3 | 13 дугаар зүйл | Нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулах<br>13.1.Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь энэ хуулийн 11.2-т заасан баримт бичиг, энэ хуулийн 11.6-д заасан мэдээллийг судлан үзэж, нэр дэвшигч бүртэй ганцаарчилсан ярилцлага зохион байгуулж дүгнэлт гаргана. |
| 4 | 15 дугаар зүйл | Шүүгчийг томилох<br>15.2.Ерөнхийлөгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигчийг судлан үзэж, түүнийг томилох буюу томилохоос татгалзах шийдвэрийн аль нэгийг гаргана. |

1.3.2. Шүүгчийн хариуцлагын тухай асуудлын хүрээнд “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтий*г сонгосон үндэслэл*

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль анх батлагдахад шүүгчийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэх зорилгоор шүүгч өөрийн мэдлэг боловсрол, ур чадвараа ямагт дээшлүүлж байх шаардлагатай гэсэн үзэл баримтлалын хүрээнд тодорхой цаг хугацааны давтамжтайгаар шүүгчийн “мэргэшлийн түвшинг нь тогтоож” байх зохицуулалт шинээр нэвтрүүлсэн. Гэвч эдгээр зохицуулалт энэ талаар үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт гарч, Улсын Их Хурал хүлээж авсанаар хүчингүй болсон.

Гэсэн хэдий ч шүүгчийн хариуцлагын стандартыг гол төлөв ёс зүйн дүрмийн дагуу тавих ба үлдсэн орон зайг шүүгчийн хараат бус байдлын зарчмууд болон олон улсын хүний эрхийн стандартуудаар нөхөж байдаг тул энэ хүрээнд ёс зүйн зөрчил хэрхэн шийдвэрлэгдэж буй практикийг авч үзэх нь зүйтэй. Энэ хүрээнд сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 2. Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур*
*үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалтууд*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | 31 дүгээр зүйл | Шүүгчид хүлээлгэх хариуцлага<br>31.1.Шүүгч зөвхөн хуульд захирагдах, шударга ёсны зарчим болон шүүгчийн ёс зүйг санаатай буюу болгоомжгүйгээр зөрчсөн бол холбогдох сахилгын болон хуульд заасны дагуу хариуцлага хүлээнэ. |
| 2 | 33 дугаар зүйл | Сахилгын хэрэг үүсгэх эрх<br>33.1.Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийг зөрчсөн гэж үзсэн иргэн, албан тушаалтан, хуулийн этгээд шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгэхээр Ёс зүйн хороонд гомдол гаргана. |

**1.4. Үнэлгээний арга зүй**

Энэхүү үнэлгээг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ыг баримтлан хийж, гүйцэтгэв.

Түүнчлэн практикт тулгамдаж буй асуудлыг илрүүлэхийн тулд өмнө хийгдэж байсан социологийн судалгаануудаар илэрсэн үр дүнг ихэвчлэн ашигласан болно.

Өмнө дурдсанчлан 2015 онд Нийлттэй нийгэм форумын судалгааны тэтгэлэгт хөтөлбөрийн хүрээнд энэ чиглэлээр өргөн хүрээг хамарсан олон судалгаа хийгдсэн бөгөөд албан бусаар энэхүү хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлсэн гэж хэлж болохуйц хэмжээнд судалгаанууд хийгдсэн гэж үзэж байна. Иймд эдгээр судалгааны үр дүнг энэ үнэлгээний ажилд голчлон ашиглах бөгөөд ашигласан гол эх сурвалжуудыг дараагийн хэсэгт товч тайлбарлалаа.

**1.5. Судлагдсан байдал**

Үнэлгээг хийхдээ дараах судалгаануудын анкет, ярилцлагын асуулгын үр дүнг ашиглах болно. Үүнд:

1. Ж.Хунан, П.Баттулга, М.Мөнхжаргал, “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо”, Нээлттэй нийгэм форум, 2015 он

Тус судалгааны хүрээнд **284** шүүгчээс урьдчилан боловсруулсан сонголтот болон нээлттэй санал асуулга авсан байна. Мөн Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Монголын Хуульчдын холбооны удирдлага, Шүүхийн мэргэшлийн хорооны зарим гишүүд, шүүгчийн сонгон шалгаруулалтад оролцож байсан хуульчидтай ганцаарчилсан ярилцлага хийж, тэдгээрийн хандлага, байр суурийг тусгасан байна.

Судалгаагаар шүүгчийг сонгон шалгаруулах ажиллагаанаас эхлээд Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, цаашлаад ШЕЗ-өөс Ерөнхийлөгч хүртэл шүүгчийн томилгооны бүх үе шат, шүүгчийг шилжүүлэн томилох, сэлгэн ажиллуулах асуудал, үүнээс гадна шүүгчийн сонгон шалгаруулалтад оролцдог байгууллагуудын чиг үүрэг, эдгээр байгууллагыг байгуулж буй арга, хараат бусаар ажиллах нөхцөл хангагдсан байдлыг цогцоор нь шинжлэн судалж, үнэлэлт, дүгнэлт өгчээ.

2. П.Цэцгээ, “Шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа, хэрэгжилт”, Нээлттэй нийгэм форум, 2015 он

Шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа, түүний хэрэгжилтэд нөлөөлөх хүчин зүйл, сэтгэл ханамжийн байдлыг судлах зорилгоор Улаанбаатар хот болон нэр бүхий 5 аймгийн шүүхийн нийт **187 шүүгч, 80 хуульч, 381 иргэнийг** түүвэрлэн анкетын судалгаа авч, боловсруулан дүн шинжилгээ хийсэн байна.

Судалгаанд хамрагдсан шүүгчдийн дийлэнх олонх буюу 73.3 хувь нь анхан болон давж заалдах шатны шүүгчид, мөн 72.7 хувь нь 10-аас дээш жил ажилласан туршлагатай байсан байна.

Хуулъ зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

3. О.Мөнхсайхан, Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх, “Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам”, Нээлттэй нийгэм форум, 2015 он[2]

Судалгааны хүрээнд бүх салбарын, бүх шатны шүүхүүд төдийгүй Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн баруун, зүүн, төвийн бүсэд орших шүүхүүдийн төлөөллөөс судалгаанд оролцуулсан байна. Эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн шүүхийн анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүгчид болон шүүхийн захиргааны ажилтнуудаас санал асуулгад хариулжээ. Судалгаанд нийт **215 хүн** хамрагдсанаас Улаанбаатар хотын 138 шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан, Сэлэнгэ, Увс, Ховд, Хэнтий аймгуудын 77 төлөөлөл оролцсон байна.

Эрхэлдэг ажлын хувьд шүүгчийн туслах 40.8 хувь, шүүгч 28.9 хувь, захиргааны ажилтан 19 хувь, шүүх хуралдааны нарийн бичгийн дарга 4.7 хувь, ерөнхий шүүгч 4.3 хувь, эвлэрүүлэн зуучлагч 0.9 хувь тус тус энэхүү судалгаанд оролцжээ. Шүүхийн байгууллагад ажилласан хугацааны хувьд нийт оролцогчдын 50-аас дээш хувь нь 5-аас доош жил ажилласан байна.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

2.1. Шүүгчийн сонгон шалгаруулалт: “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Судалгааны энэ хэсэгт шүүгчийн сонгон шалгаруулалттай холбогдон үүсч буй хүндрэл, бэрхшээлийг хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тодруулан, холбогдох зүйл, заалтын хэрэгжилтийг үнэлэв.

Хуулийн 10 дугаар зүйл. Шүүгчийг сонгон шалгаруулах журам

10.1.Шүүгчийн албан тушаалд нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах ажлыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл зохион байгуулна.

Хуулийн 12 дугаар зүйл. Шүүхийн мэргэшлийн хорооны үнэлгээ

12.1.Нэр дэвшигч нь энэ хуулийн 4-7 дугаар зүйлд заасан шаардлагыг хангасан эсэх талаарх үнэлгээг Шүүхийн мэргэшлийн хороо бүртгэл дууссанаас хойш 14 хоногийн дотор гарган Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд хүргүүлнэ.

12.2.Хуульчдын холбоо нэр дэвшигчийн мэргэшил, ур чадвар, нэр хүндийн талаарх дүгнэлтийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд хүргүүлнэ.

Хуулийн 13 дугаар зүйл. Нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулах

13.1.Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь энэ хуулийн 11.2-т заасан баримт бичиг, энэ хуулийн 11.6-д заасан мэдээллийг судлан үзэж, нэр дэвшигч бүртэй ганцаарчилсан ярилцлага зохион байгуулж дүгнэлт гаргана.

Хуулийн 15 дугаар зүйл. Шүүгчийг томилох

15.2.Ерөнхийлөгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигчийг судлан үзэж, түүнийг томилох буюу томилохоос татгалзах шийдвэрийн аль нэгийг гаргана.

Холбогдох судалгаа, эрдэмтэн судлаачдын бүтээлүүдэд шүүгчийн албан тушаалд нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах ажлыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс зохион байгуулах ажиллагаанаас хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал хамгийн бага байгаа хэсэг нь ШЕЗ-өөс нэр дэвшигч бүртэй хийх ганцаарчилсан ярилцлага болох нь тодорхой харагдаж байна.

Ж.Хунан нарын “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо” сэдэвт судалгаанд хамрагдсан шүүгчдийн дийлэнх буюу 78 хувь нь “Ерөнхий зөвлөл нэр дэвшигч бүртэй ганцаарчилсан ярилцлага хийж дүгнэлт гаргадаг. Уг дүгнэлт нь ямар хэлбэрээр, юуг үндэслэж гардаг нь ил тод, тодорхой байдаг” гэсэн бодомжтой санал нийлээгүй байна. Тус судалгаагаар

[2] Тус судалгааны анкет судалгааны үр дүнгийн файлыг судлаачийн зөвшөөрөлтэйгээр авч ашиглан, энэхүү судалгаанд зориулан зарим нэмэлт үзүүлэлтийг тооцоолон гаргасан болно.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл энэ дүгнэлтийг ямар шалгуур, үзүүлэлтэд үндэслэж гаргах талаар хуульд тодорхой зохицуулаагүйгээс уг дүгнэлт зөвлөлийн гишүүдийн хувийн үзэмжид хэт тулгуурласан шинжтэй болсон гэж дүгнэжээ[3]. Цаашлаад Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн ганцаарчилсан ярилцлагаар хангалтгүй үнэлгээ авсан нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгчид санал болгодог, эсхүл хангалттай үнэлгээ авсан нэр дэвшигчийг санал болгодоггүй байх зөрчилдөөнтэй, ойлгомжгүй тохиолдол практикт гарч байна гэсэн байна[4].

Судалгаанд хамрагдсан зарим шүүгчид "Сонгон шалгаруулалтын үеэр Ерөнхий зөвлөлийн ганцаарчилсан ярилцлагад орсон оролцогчдыг зөвлөлийн гишүүд загнах, доромжлох зэргээр зүй бус харьцаж байгаа нь ойлгомжгүй" гэж бичжээ[5]. Судалгаанд хамрагдсан шүүгчдийн 58 хувь буюу 158 шүүгч Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх нэр дэвшигчийг сонгох асуудлыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүд үзэмжээрээ шийдвэрлэх боломжтой гэж хариулсан байна.

О.Мөнхсайхан нарын "Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам" сэдэвт судалгаанд ШЕЗ-өөс Шүүхийн мэргэшлийн хорооны шалгалтад хамгийн өндөр оноо авсан хүмүүсийг шүүгчээр томилуулахаар нэр дэвшүүлэхгүй байна гэсэн шүүмжлэл нэр дэвшигчид болон олон нийтийн дунд яригддаг гэжээ. Шүүхийн мэргэшлийн хорооны шалгалтад тэнцсэнээс оноогоор 2,3-т жагссан нэр дэвшигчийн нэрийг ШЕЗ Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлсэн хэд хэдэн жишээг дурджээ. Мөн судлаачдын багийн зүгээс Шинжээчдийн зөвлөгөөн зохион байгуулахад оролцогчид эргэлзсэн байр суурийг илэрхийлсэн байна. "ШЕЗ-ийн гишүүд шүүгчид нэр дэвшигчтэй ярилцлага хийхдээ өөрийн субъектив хандлага гаргах магадлалтай. Учир нь ярилцлагын явц дахь үнэлгээ тодорхой бус, ямар үндэслэлээр тухайн нэр дэвшигчийг дүгнэж байгаа үйл явц тодорхойгүй" гэсэн байр суурийг илэрхийлж байсан байна[6].

Тус судалгааны асуулгаар шүүгчийн шалгаруулалтад ШЕЗ идэвхтэй оролцох нь шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлөх эрсдэлтэй юу гэсэн асуултад судалгаанд оролцогчдын 18.5 хувь нь шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлж байна, 48.1 хувь нь зарим талаар нөлөөлнө, 23.1 хувь нь шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлөх явдал гарахгүй, үлдсэн 10.2 хувь нь дүгнэж мэдэхгүй гэж хариулжээ. Өөрөөр хэлбэл, шүүгчийн шалгаруулалт, томилгоонд ШЕЗ идэвхтэй оролцох нь шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлж байна гэж судалгаанд оролцогсдын бараг 20 хувь, зарим талаар нөлөөлөх эрсдэлтэй гэж бараг 50 хувь дүгнэжээ. Харин эдгээрээс зөвхөн шүүгчдийг авч үзвэл 65.2 хувь нөлөөлнө гэж үзсэн байна[7].

П.Цэцгээгийн "Шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа, хэрэгжилт" сэдэвт судалгаанд шүүгчийн томилгоо чадавхид нь тулгуурладаг эсэхэд судалгаанд оролцогчдын 61 хувь нь хангалтгүй гэж хариулсан нь мөн энэ хандлагыг бататгасан байна.

Сонгон шалгаруулалтын явцад "үзэмжээр шийдвэрлэх" асуудал зөвхөн ШЕЗ-ийн ярилцлагын үе шатаар зогсохгүй бусад үе шатанд ч эргэлзээ төрүүлж байгааг судалгааны дүнгүүдээс харж болно. Тухайлбал, Ж.Хунан нарын "Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо" сэдэвт судалгаанд шүүгчийг сонгон шалгаруулах журамд зааснаар Мэргэшлийн

[3] Ж.Хунан нар, Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо, /УБ, 2015 он/, ННФ.

[4] Мөн тэнд.

[5] Мөн тэнд.

[6] О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ.

[7] Энэ үзүүлэлтийг судлаачаас файлаар авсан тоон мэдээлэлд үндэслэн гаргав.

хороо шүүгчид нэр дэвшигчийн зан төлөвийг ярилцлага хийх аргаар шалгаж, 25 хувь хүртэл оноогоор дүгнэж байсантай холбогдуулан “Энэ шалгалтын оноог Мэргэшлийн хорооны гишүүд өөрийн үзэмжээрээ тавьдаг гэж хэлэхэд буруудахгүй. Ямар үндэслэлээр их, бага оноо авсан нь ч нэр дэвшигчид ойлгомжтой байдаггүй” гэж үзсэн байна[8].

Сонгон шалгаруулалттай холбоотой эргэлзээ төрүүлж буй бас нэгэн асуудал нь Хуульчдын холбооны шүүгчид нэр дэвшигчийн талаарх дүгнэлт байна. Ж.Хунан нарын “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо” сэдэвт судалгаанд оролцогчдын олонх нь Хуульчдын холбоо шүүгчид нэр дэвшигчийн дүгнэлтийг бодит шалгуурт үндэслэж гаргадаг гэдэгтэй санал нийлээгүй боловч үүнийг судалгааны багийн зүгээс Хуульчдын холбоо шүүгчид нэр дэвшигчийн талаарх дүгнэлт гаргахтай холбоотой дүрэм, журмаа сурталчлан таниулах ажлаа хангалттай хийгээгүйтэй холбоотой байж мэднэ гэж тайлбарласан байна[9]. 2015 оны 8 дугаар сарын байдлаар Ерөнхий зөвлөл Хуульчдын холбооноос тухайн шатны шүүхийн шүүгчээр ажиллах шаардлагыг хангахгүй гэсэн дүгнэлттэй 12 нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлж шүүгчээр томилуулсан тохиолдол гарсан гэж судалгааны баг тооцоолсон байна.

Өөр нэгэн шүүмжлэл дагуулж буй асуудал нь Ерөнхийлөгчийн томилох шийдвэр гаргах бүрэн эрхтэй холбоотой асуудал юм. 2010 онд Н.Лүндэндорж нарын “Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх” нь сэдэвт бодлогын тойм судалгаагаар “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс тусгай журмаар сонгон шалгаруулж, нэр дэвшүүлсэн хүнийг шүүгчээр томилохоос Ерөнхийлөгч татгалзах үндэслэлүүдийг тусгах шаардлагатай”[10] гэж үзсэн. Энэ нөхцөл байдал одоо ч өөрчлөгдөөгүй байна.

Тухайлбал, Ж.Хунан нарын “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо” сэдэвт судалгаанд оролцогчдын дийлэнх буюу 84 хувь нь Ерөнхийлөгч шүүгчид нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзахдаа тодорхой үндэслэл заадаг байх ёстой гэж үзсэн байна. Мөн “Ерөнхийлөгчийн үед шүүгчээр томилогдож чадаагүй хүн дараагийн Ерөнхийлөгчийн үед шүүгчээр томилогддог, эсхүл Ерөнхийлөгч өөрөө өмнө нь шүүгчээр томилохоос татгалзаж байсан хүнээ дараа нь Ерөнхий зөвлөлөөс дахин нэр дэвшүүлэхээр татгалзахгүй томилж байгаа зэрэг бодит тохиолдлуудаас харахад л шүүгчийн томилгоонд Ерөнхийлөгч, түүний ажлын албаны хувийн үзэмж, субъектив хандлага хэрхэн нөлөөлдгийг харуулж байна”[11] гэсэн байна. Түүнчлэн Ерөнхийлөгчийн зөвлөх ганцаарчлан уулздаг нэг шат дамжлага, гаж практик тогтоод удаж байгааг судлаач болон шүүгчид шүүмжилж байна гэжээ[12].

Энэ талаар О.Мөнхсайхан нарын “Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам” сэдэвт судалгаанд “ШЕЗ-өөс танилцуулсан эсхүл санал болгосон нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгч заавал томилох үүрэгтэй юу эсхүл томилохоос татгалзах бүрэн эрхтэй юу гэдгийг судлах хэрэгтэй. Тэгнэ, ингэнэ гэсэн бичлэг хуульд ихэвчлэн үүрэгжүүлсэн утгатай хэрэглэгддэг жишгээр бол Ерөнхийлөгч татгалзаж болохгүй. Энийг зөв тайлбар гэж үзвэл Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 15.2-т “Ерөнхийлөгч ШЕЗ-өөс санал

[8] Ж.Хунан нар, Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо, /УБ, 2015 он/, ННФ.

[9] Ж.Хунан нар, Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо, /УБ, 2015 он/, ННФ.

[10] Н.Лүндэндорж нар, Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь бодлогын тойм судалгаа, /УБ, 2010/, ННФ.

[11] Ж.Хунан нар, Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо, / УБ, 2015 он/, ННФ.

[12] Мөн тэнд.

болгосон нэр дэвшигчийг судлан үзэж, түүнийг томилох буюу томилохоос татгалзах шийдвэрийн аль нэгийг гаргана" гэж заасан нь Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн үг."[13] гэсэн өөр нэгэн тайлбарыг дэвшүүлсэн байна.

Энэ бүгдээс үзэхэд сонгон шалгаруулалттай холбоотой субъектуудын оролцоо, тэдгээрийн эдлэх эрх мэдлийн талаарх тодорхойгүй зохицуулалтууд байгаа нь сонгон шалгаруулалтын явцын талаарх нийгэм дэх хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдлын үнэлгээ хангалтгүй гарахад хүргэж байна.

Шүүгчийн шударга томилгоо нь цаашлаад энэ хууль бүхэлдээ үр нөлөөтэй хэрэгжих эсэхэд чухал нөлөөтэй асуудал юм. Тухайлбал, 2013 оны 5 дугаар сард ХЗҮХ-ээс бүх шатны шүүгчдийн цугларалтын үеэр 150 орчим шүүгчдээс шүүхийн шинэтгэлтэй холбогдох асуудлуудын хүрээнд санал асуулга авсан. Энэ судалгаанд оролцогчид "Эрх зүйн шинэтгэлийг шат ахиулан хэрэгжүүлэх тулгуур цэгийг" шүүгчид "шүүгчдийн шударга томилгоо /68.9%/" гэж үзсэн байдаг. Иймд шүүгчийн сонгон шалгаруулалтын талаарх дээр дурдсан учир дутагдалтай хэрэгжиж буй асуудлуудыг зайлшгүй өөрчлөх шаардлагатай.

2.2. Шүүгчийн хариуцлага: "Зорилгод хүрсэн түвшин" шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль анх батлагдахад шүүгч өөрийн мэдлэг боловсрол, ур чадвараа ямагт дээшлүүлж байх шаардлагатай гэсэн үзэл баримтлалын хүрээнд тодорхой цаг хугацааны давтамжтайгаар шүүгчийн "мэргэшлийн түвшинг нь тогтоож" байх зохицуулалт шинээр нэвтрүүлсэн. Ингэхдээ, хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3 дахь хэсэгт "Шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны түвшинг гурваас таван жилд дүгнэх .."-ээр, улмаар Шүүхийн захиргааны тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.6.2-т "Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8.3-т заасан шүүгчийн мэргэшлийн үйл ажиллагааны түвшинг тогтоох ажлыг Ерөнхий зөвлөлийн удирдамжийн дагуу зохион байгуулж, үнэлгээ өгч, дүгнэлт гаргах"-аар, мөн хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.7 дахь хэсэгт "... үнэлгээ, дүгнэлт тухайн шүүгчийг албан тушаалаас нь чөлөөлөх эсэх асуудлыг Ерөнхий зөвлөлийн хуралдаанаар хэлэлцэх үндэслэл ..." байхаар тус тус заасан. Гэвч эдгээр зохицуулалт энэ талаар Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт гарч, Улсын Их Хурал хүлээж авсанаар хүчингүй болсон.

Гэсэн хэдий ч шүүгчийн хариуцлагын стандартыг гол төлөв ёс зүйн дүрмийн дагуу тавих ба үлдсэн орон зайг шүүгчийн хараат бус байдлын зарчмууд болон олон улсын хүний эрхийн стандартуудаар нөхөж байдаг тул энэ хүрээнд ёс зүйн зөрчил хэрхэн шийдвэрлэгдэж буй практикийг авч үзэх нь зүйтэй. Олон улсын баримт бичгүүдэд шүүхийн үйл ажиллагаанд шүүгчид хэрхэн зохистой байдлаар албан үүргээ гүйцэтгэх, ёс зүйтэй болон ёс зүйн стандартад нийцэж албан үүргээ гүйцэтгэх талаар "үүрэг", "хариуцлагатай байдал", "хариуцлага" зэрэг олон нэр томъёогоор шүүгчийн хариуцлагын тухай ойлголтыг илэрхийлэхэд ашигладаг[14].

Иймд шүүгчийн хариуцлагын асуудалтай холбогдуулан шүүгчид хариуцлага хүлээлгэхтэй холбогдох дараах зүйл, заалтын хэрэгжилтийг зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлэв.

**Хуулийн 31 дүгээр зүйл. Шүүгчид хүлээлгэх хариуцлага**

31.1.Шүүгч зөвхөн хуульд захирагдах, шударга ёсны зарчим болон шүүгчийн ёс зүйг санаатай буюу болгоомжгүйгээр зөрчсөн бол холбогдох сахилгын болон хуульд заасны дагуу хариуцлага хүлээнэ.

[13] О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ.

[14] ШЕЗ-ийн Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн, "Шүүгчийн хариуцлагын тогтолцоо" сэдэвт судалгаа, 2015 он.

Хуулийн 33 дугаар зүйл. Сахилгын хэрэг үүсгэх эрх

33.1.Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийг зөрчсөн гэж үзсэн иргэн, албан тушаалтан, хуулийн этгээд шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгэхээр Ёс зүйн хороонд гомдол гаргана.

Сахилгын хэрэг үүсгэн шийдвэрлэж байгаа практикийг авч үзвэл хэрэгжилтийн хувьд хангалттай бус гэж үзэх зарим асуудал ажиглагдаж байна.

О.Мөнхсайхан нарын "Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам" сэдэвт судалгаанд "2002 оны ШТХ-ийн 30.7.2-т зааснаар Шүүхийн мэргэшлийн хороо "шүүгчийг ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшний хувьд албан тушаалдаа тэнцэхгүй үндэслэлээр албан тушаал бууруулах, чөлөөлөх тохиолдолд дүгнэлт гаргах" бүрэн эрхтэй байсан. Шүүхийн тухай багц хуулиар Шүүхийн мэргэшлийн хорооны энэ чиг үүргийг хасч, голлон шүүгчийн шалгаруулалтыг хариуцуулдаг болсон. Гэвч сүүлийн үед шүүгчийн мэдлэг, ур чадварын хувь хангалтгүй, шүүгчийн асуудлыг шийдвэрлэх газаргүй болсон эсхүл Шүүхийн мэргэшлийн хороонд энэ төрлийн асуудлыг шийдвэрлэдэг чиг үүргийг эргүүлж өгөх хэрэгтэй гэж ярих болсон"[15] гэжээ.

Мөн ШЕЗ-ийн Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэнгээс 2015 онд гүйцэтгэсэн "Шүүгчийн ёс зүйн гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагаа" сэдэвт судалгаанаас бодит хэрэгжилтийн байдлыг илтгэх зарим үзүүлэлтийг харж болно. Тус судалгаагаар "Шүүхийн ёс зүйн хорооны гомдол хянан хэлэлцэх хуралдаанаар 2014 онд 276 гомдол шийдвэрлэгдсэний 23 нь сахилгын хэрэг үүсгэсэн тогтоол гарч, эдгээрийн 5-д нь Нийт гишүүдийн хуралдаанаар сахилгын шийтгэл оногдуулжээ. Эдгээр 5 хэрэг нь Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхээр "хөөн хэлэлцэх хугацаа баримтлаагүй", "хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шүүгчийн гаргасан мэргэжил, ур чадвар, дадлага, туршлагатай холбоотой алдаа нь ёс зүйн зөрчилд хамаарахгүй", "шүүгчийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад гаргасан шийдвэр алдаатай эсэхээс үл хамааруч ёс зүйн зөрчилд тооцохгүй" гэх үндэслэлүүдээр хэрэгсэхгүй болжээ. Түүнчлэн Улсын дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн танхимд сахилгын шийтгэл оногдуулсан 1 хэрэг хандсан боловч мөн адил "хөөн хэлэлцэх хугацаа өнгөрсөн" гэдгээр хангагдаагүй үлджээ."[16] гэсэн байна. Тус судалгаагаар "Аливаа ёс зүйн гомдол шалгах ажиллагаа цаг хугацаа их авахаас гадна олон шат дамжлагатай гэдэг нь харагдаж байна. Шүүхийн ёс зүйн хорооноос гарсан шийдвэрийг Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх, цаашлаад Улсын дээд шүүх хүчингүй болгох эрхтэй болсон нь Шүүхийн ёс зүйн хорооны шийдвэр ур нөлөө багатай болсон байгааг харуулж байна."[17] гэж дүгнэсэн.

Үүнээс үзэхэд Шүүхийн ёс зүйн хороонд ирсэн гомдлууд цөөнгүй боловч сахилгын хэрэг үүсгэж, сахилгын шийтгэл оногдуулсан хэрэг үүсгээгүй байна. Ёс зүйн хороо нь 2014 онд гэхэд өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд ёс зүйн гомдлыг шийдвэрлэж, нийт гомдлын 13.8%-д сахилгын шийтгэл оногдуулсан байгаа ч Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх болон Улсын дээд шүүхээр бүгдийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, шүүгчдийн ёс зүйн гомдлыг хөндлөнгийн шинжтэй Ёс зүйн хороо бус, шүүх эцэслэн шийдвэрлэж байгааг харуулж байна[18].

Мөн О.Мөнхсайхан нарын "Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам" сэдэвт судалгаанд оролцогчид Ёс зүйн

[15] О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ.

[16] ШЕЗ-ийн Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн, "Шүүгчийн ёс зүйн гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагаа" сэдэвт судалгаа, 2015 он.

[17] Мөн тэнд.

[18] Мөн тэнд.

хороо ШЕЗ-өөс хараат бусаар ажиллаж буй эсэх талаар асуултад 29.3 хувь нь чадаж байгаа, 53.7 хувь нь дүгнэж мэдэхгүй байна, 17.1 хувь нь чадахгүй байгаа гэж тус тус хариулжээ. Өөрөөр хэлбэл, оролцогчдын тал нь хараат бусаар чиг үүргээ хэрэгжүүлж чадаж байгаа эсэх дээр дүгнэж мэдэхгүй байна гэж хариулсан. Үүнийг судалгааны баг "Ёс зүйн хорооны ажлын талаар шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтнууд хангалттай мэдээлэлгүй болохыг илтгэж байна"[19] гэж дүгнэсэн байна.

Шүүгчийн хариуцлагыг Ёс зүйн хорооны үйл ажиллагааг үр нөлөөтэй, бодитойгоор хэрэгждэг болгосноор тодорхой хэмжээнд хангах боломжтой боловч өнөөгийн хэрэгжилтийн байдлаас үзэхэд зорилгод хүрэх түвшин хангалтгүй байна.

ШЕЗ-ийн Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэнгээс 2015 онд гүйцэтгэсэн "Шүүгчийн хариуцлагын тогтолцоо" сэдэвт судалгааны хүрээнд шүүгчдээс авсан санал асуулгын судалгаагаар сахилга-ёс зүйн хяналтыг бүрдүүлж байгаа өнөөгийн тогтолцоо, ёс зүйн зөрчлөөр хариуцлага тооцох механизмын талаар асуухад шүүгчдийн 46.2 хувь нь шүүгчдэд хариуцлага тооцох боломжийг хэт их олгосон, хараат бус байдалд нөлөөлөх боломж үүсч байна, 37.4 хувь нь одоогийн зохицуулалт нь шүүгчийг хариуцлагатай байх байдлыг дээшлүүлж чадаж байгаа хэдий ч эдгээрийг сайжруулах шаардлагатай, 5.5 хувь нь хангалтгүй буюу шүүгчийн хариуцлагыг дээшлүүлж чадахгүй байна, харин 11 хувь нь хангалттай сайн буюу шүүгчийн хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлж чадаж байна гэж тус тус үзсэн байна. Үүнээс үзэхэд судалгаанд оролцсон шүүгчдийн хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах шаардлагатай, шүүгчийн хариуцлагыг дээшлүүлэхэд хангалтгүй байна гэж үзжээ.

Мөн О.Мөнхсайхан нарын "Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам" сэдэвт судалгаанд "Монгол Улсад шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх зохистой тогтолцоог бий болгох, хэрэгжүүлэх хэрэгцээ бий"[20] гэж тодорхойлжээ. Санал асуулгаар "шүүгчид хариуцлага тооцох эсхүл түүнийг сайшаах зорилготой бус, харин шүүгчид өөрийн мэдлэг, ур чадвар, ёс зүй, зан төлөвтэй нь холбоотой зөвлөгөө өгөх, өөрийгөө хөгжүүлэхэд нь туслах зорилготой шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааг үнэлэх тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатай юу" гэсэн асуултад судалгаанд оролцогсдын 79 хувь нь шаардлагатай гэсэн үнэлгээ өгсөн байна. Харин шаардлагагүй гэж 9 хувь нь, дүгнэж мэдэхгүй гэж 12 хувь нь үзсэн байна.

Энэ талаар Улсын Их Хурлаас 2016.09.09-ний өдрийн 45 дугаар тогтоолоор батлсан "Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр"-ийн 5.3.3-т "Шүүгч бүр дээр хувийн хэрэг нээж, шийдвэрлэсэн хэрэг маргаан нь дээд шатны шүүхээр өөрчлөгдсөн тохиолдол бүрд зөрчлийн оноо тооцон хариуцлагыг дээшлүүлнэ" гэж заасан. Энэ нь Үндсэн хуульд заасан иргэдийн шударга шүүхээр шүүлгэх, шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах эрхийг хангах буюу шүүхийн шийдвэрийн чанарыг сайжруулах зорилготой байж болох хэдий ч арга замын хувьд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2015.04.29-ний өдрийн 05 дугаар дүгнэлт болон Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох зүйлтэй нийцэх эсэх, ямар хор уршигтай болох нь анхаарал татаж байна[21].

Тус асуудлаар Л.Галбаатар, Ч.Содхүү нар "Шүүхийн шийдвэр дараагийн шатны шүүхээс өөрчлөгдөх нь иргэдийн шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах эрхийн бодит баталгаа бөгөөд шүүгчид хариуцлага хүлээлгэх хэмжээний ноцтой асуудал биш юм. Шүүхийн шийдвэр дараагийн шатны шүүхээс "өөрчлөгдөх ёсгүй" гэх үзэл нь

[19] О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ.

[20] Мөн тэнд.

[21] Л.Галбаатар, Ч.Содхүү, "Шударга шүүхээр шүүлгэх, шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах эрхийг хангах нь: Шүүхийн шийдвэрийн чанарыг сайжруулах хүчин зүйлс", илтгэлийн материал.

давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийг “устгах” шинжтэй, шүүх өөрөө дараагийн шатны шүүхээс хараат болох эрсдэлтэй, улмаар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд заасан иргэдийн “... эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах, ... шударга шүүхээр шүүлгэх, ... шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах” эрхийг зөрчих ноцтой эрсдэлтэй юм” гэсэн дүгнэлтийг өгсөн бөгөөд үүнтэй санал нэг байна. Иймд шүүгчийн хариуцлагыг сайжруулах өөр бодлогын хувилбарыг ирэлхийлэх шаардлагатай.

Ингэхдээ анхаарах шаардлагатай өөр нэгэн асуудал нь шүүгчийн хариуцлага, шүүгчийн хараат бус байдлыг тэнцвэртэй хэрэгжүүлэх, өөрөөр хэлбэл нэгийг нь хэрэгжүүлэх зорилгын хүрээнд нөгөөг нь алдагдуулахгүй байх нь хамгийн чухал гэдгийг энэ хүрээнд хэрэгжсэн арга хэмжээнүүдийн өмнөх туршлагууд илтгэж байна[22].

Гэхдээ дээр дурдсанчлан шүүгчийн хариуцлагыг Ёс зүйн хорооны үйл ажиллагааг үр нөлөөтэй, бодитойгоор хэрэгждэг болгосноор тодорхой хэмжээнд хангах боломжтой тул тусгайлсан хууль батлах шаардлагагүй гэж үзэж байна.

**ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Үнэлгээний ажилд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу дараах дүгнэлтийг хүргүүлж байна.

Шүүгчийн сонгон шалгаруулалтын тухайд “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” *шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд*

Шүүгчийн сонгон шалгаруулалт хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал нь хэрэгжилтийн хувьд хангалтгүй байна. Үүнд, багц хууль батлагдахаас өмнө тулгарч байсан зарим бэрхшээлийг бүрэн шийдвэрлэж чадахгүй байгаа нь “үзэмжээр шийдвэрлэх” асуудал сонгон шалгаруулалтын үе шат бүрт одоо ч эргэлзээтэй байна гэж дүгнэсэн судалгааны дүнгүүдээс харж болно.

Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын хувьд хамгийн эргэлзээтэй үе шат нь ШЕЗ-өөс нэр дэвшигчидтэй хийдэг ганцаарчилсан ярилцлага байна гэж дүгнэлээ.

Түүнчлэн сонгон шалгаруулалттай холбоотой субъектуудын оролцоо, эрх мэдлийн талаарх тодорхойгүй зохицуулалтууд энэ талаарх нийгэм дэх хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдлын үнэлгээ хангалтгүй гарахад нөлөөлсөн гэж үзэж байна.

Энэ хүрээнд ШЕЗ-ийн гишүүдийн ярилцлага авдаг үе шатыг өөрчлөх шаардлагатай гэсэн саналыг дэвшүүлж байна.

Шүүгчийн хариуцлагын талаарх асуудлын тухайд *“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд*

Сахилгын хэрэг үүсгэн шийдвэрлэж байгаа практикийг авч үзвэл хэрэгжилтийн хувьд бүрэн хангалттай бус гэж үзэх зарим асуудал ажиглагдаж байна.

Шүүгчийн хариуцлагыг Ёс зүйн хорооны үйл ажиллагааг үр нөлөөтэй, бодитойгоор хэрэгждэг болгосноор тодорхой хэмжээнд хангах боломжтой боловч өнөөгийн хэрэгжилтийн байдлаас үзэхэд зорилгод хүрэх түвшин хангалтгүй байна.

[22] Н.Лүндэндорж нарын “Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх” нь сэдэвт бодлогын тойм судалгаанд “Шүүхийн хараат бус байдлыг шүүгчийн хариуцлагаас ангид авч үзэх аргагүй. Шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах хэрээр хариуцлагын стандарт бас хамт өсөж байх ёстой. Шүүгчийн хараат бус байдал нь хариуцлагаас нуугдах арга хэрэгсэл болох ёсгүй. Шүүгч хараат бус байх, бас хариуцлагатай байх явдлыг тэнцвэржүүлж, шүүгч бүхий л үйлдлийнхээ хариуцлагыг хүлээж чаддаг, мөн хүлээлгэж чаддаг хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлэх нь Монгол Улсын шүүхийн өмнө байгаа цоо шинэ институц гэж хэлж болно. Шүүгчийг томилох, чөлөөлөх, огцруулах, албан тушаал ахиулах ажиллагаа нь зөвхөн мэргэжлийн чадвар, шударга ёсонд суурилсан, шүүгчийн ажлын бүтээмж, үр нөлөө, тунгалагшилт, хариуцлагат байдлаар нь үнэлж дүгнэдэг аргад шилжээгүй байна. Гэхдээ шүүгчийн хариуцлагыг хянах механизмыг шүүгчийн хараат бус байдалд халдах арга хэрэгсэл болгохоос ямагт сэргийлэх ёстой.” гэдгийг анхааруулсан байдаг бөгөөд тэнцвэрийг олох энэ процесс одоо болтол үргэлжилж байна гэж үзэж байна.

Гэхдээ шүүгчийн хариуцлагыг Ёс зүйн хорооны үйл ажиллагааг үр нөлөөтэй, бодитойгоор хэрэгждэг болгосноор тодорхой хэмжээнд хангах боломжтой тул тусгайлсан хууль батлах шаардлагагүй гэж үзэж байна.

Шүүгчийн мэргэжлийн хариуцлагыг дээшлүүлэх, ур чадварыг нэмэгдүүлэх нэг оновчтой хувилбар нь сонгон шалгаруулалтыг шударга, үр дүнтэй болгох, Ёс зүйн дүрмийг бодитойгоор хэрэгждэг болгох явдал юм.

Үүнээс гадна энэ асуудлын хүрээнд анхаарах шаардлагатай өөр нэгэн асуудал нь шүүгчийн хариуцлага, шүүгчийн хараат бус байдлыг тэнцвэртэй хэрэгжүүлж, нэгийг нь хэрэгжүүлэх зорилгын хүрээнд нөгөөг нь алдагдуулахгүй байх нь хамгийн чухал гэдгийг энэ хүрээнд хэрэгжсэн арга хэмжээнүүдийн өмнөх туршлагууд илтгэж байна.

**АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛЫН ЖАГСААЛТ**

Хууль тогтоомж
Монгол Улсын Үндсэн хууль /1992/
Шүүхийн тухай хууль /1993/
Шүүхийн тухай хууль /2002/
Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль /2012/

**Ном, гарын авлага**

Н.Лүндэндорж, Ч.Өнөрбаяр, М.Батсуурь. Монгол Улсад Шүүхийн Хараат Бус Байдлыг Бэхжүүлэх нь, /Бодлогын Тойм Судалгаа, УБ, 2010/.

О.Мөнхсайхан, Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх. Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2015/.

Уайт Б.Т, П.Бадамрагчаа. “Голдоо хүртэл ялзарсан уу?” Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан, / УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2008/.

Ж.Хунан, П.Баттулга, М.Мөнхжаргал. Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн томилгоо, Бодлогын тойм судалгаа, / УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2015/.

Л.Галбаатар, Ч.Содхүү, “Шударга шүүхээр шүүлгэх, шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах эрхийг хангах нь: Шүүхийн шийдвэрийн чанарыг сайжруулах хүчин зүйлс”, илтгэлийн материал.

П.Цэцгээ. “Шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа, хэрэгжилт” сэдэвт судалгаа, / УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2015/.

ШЕЗ-ийн Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн, “Шүүгчийн ёс зүйн гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагаа” сэдэвт судалгаа, 2015 он.

ШЕЗ-ийн Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн, “Шүүгчийн хариуцлагын тогтолцоо” сэдэвт судалгаа, 2015 он.

---o0o---

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nlrc.mn

# ШҮҮХИЙН ЗАХИРГААНЫ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВРЫН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

### 1.1. Үнэлгээ хийх үндэслэл, шаардлага

“Хууль тогтоомжийн тухай” хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.3-т “... хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийнэ” гэж заасан. Энэ хүрээнд Монгол Улсын Их Хурлын 2017 оны 1 дүгээр сарын 12-ны өдөр батлагдсан Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлд “Шүүхийн захиргааны тухай” хуульд шинэчилсэн найруулга хийхээр тусгажээ.

Энэхүү үндэслэл, шаардлагын хүрээнд ХЗДХЯ-наас ирүүлсэн захиалгын дагуу “Шүүхийн захиргааны тухай” хуульд Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээг хийж, гүйцэтгэлээ.

“Шүүхийн захиргааны тухай хууль” нь 2012 оны 5 дугаар сарын 22-нд батлагдсан бөгөөд хэрэгжиж эхэлснээс хойш 5 жилийн хугацаа өнгөрчээ. Энэ хугацаанд энэ хуульд нийтдээ 6 удаа нэмэлт, өөрчлөлт хийсэн[2] бөгөөд тус хуулийн хэрэгжилтийн эерэг болон сөрөг үр дагаврын талаар эрдэмтэн, судлаачид өөрсдийн ялгаатай байр суурийг илэрхийлж байсан байна.

Судалгаанаас үзэхэд Шүүхийн захиргааны тухай хууль батлагдсанаас хойш дараах эерэг үр дүн гарсан талаар судлаачид тэмдэглэжээ. Тухайлбал, энэ хууль батлагдсанаар шүүгчийн хараат бус, шүүийн бие даасан байдлыг хангах чиг үүрэг бүхий шүүхийн захиргааны байгууллагын эрх зүйн байдал тодорхой болсон; шүүхийн бие даасан байдал, тэр дундаа шүүхийн эдийн засгийн баталгаа сайжирсан зэрэг эерэг үр дүнг дурдаж болно.

Гэсэн хэдий боловч энэ хуулийн хэрэгжилтийн талаар дараах сөрөг үр дагавар бий болсон талаар судлаачид шүүмжлэлтэй хандаж байна. Тухайлбал, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл /цаашид “ШЕЗ” гэх/-ийн бүрэн эрх, чиг үүрэг төвлөрсөн байж болзошгүй бөгөөд энэ нь шүүхийн хараат бус байдалд сөргөөр нөлөөлж болзошгүй гэсэн шүүмжлэл гарч байна. Үүнээс үүдэн ШЕЗ-ийн зарим чиг үүргийг өөр байгууллагад шилжүүлэх замаар ШЕЗ-ийн эрх хэмжээг задлах, мөн ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг орон тооны бус гишүүд томилох замаар өргөтгөх, ШЕЗ-ийн гишүүдийн ёс зүйн дүрмийг батлах ёстой гэсэн саналууд гарч байсан. Доктор О.Мөнхсайхан нарын судлаачид “Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам” сэдэвт судалгаагаар дараах дүгнэлтийг хийсэн байна. Үүнд:

“Монгол Улсын ШЕЗ дэлхийн бусад орны шүүхийн зөвлөлтэй харьцуулахад илүү өргөн эрх мэдэлтэй. Шүүхийн захиргааны бараг бүх эрх мэдлийг ШЕЗ дангаар хэрэгжүүлж эсхүл хэрэгжүүлэхэд оролцдог. Тухайлбал, шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой бодлого, шүүхийн менежмент, шүүхийн төсөв, шүүгчийн [сонгон] шалгаруулалт, шүүгчийн гүйцэтгэлийн [үнэлэх] үнэлгээ, шүүгчийн ёс зүй, сахилгатай холбоотой чиг үүрэг, мөн түүнийг дагасан бусад бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр 2012 оны Шүүхийн

[1] Тус судалгааг хууль зүйн доктор, профессор Д.Зүмбэрэллхам удирдан, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан Ж.Алтансүх гүйцэтгэв.

[2] Тухайлбал, энэ хуульд нийтдээ 6 удаа нэмэлт, өөрчлөлт хийгдсэн ба 2012 онд нэг удаа, 2013 онд хоёр удаа, 2015 онд нэг удаа, 2016 онд хоёр удаа тус тус нэмэлт, өөрчлөлт хийгдсэн байна. Эдгээр нэмэлт, өөрчлөлтүүд нь уг хуулийн агуулга, үзэл баримтлалыг үндсээр нь өөрчлөхөд чиглэсэн бус, харин нэмэлт, тодотголын шинжтэй өөрчлөлт болжээ.

тухай багц хуульд заасан. Тиймээс, Монгол Улсын ШЕЗ-ийн хэт төвлөрсөн эрх мэдлийг задалж, өөр өөр бие даасан байгууллагаар хэрэгжүүлж, хяналт тэнцэл бүхий тогтолцоог бий болгох хэрэгтэй[3]гэж үзсэн. Мөн энэхүү судалгаанд дурдсанаар ШЕЗ-ийн бүрэн эрхийг төвлөрүүлж, чиг үүргийг нэмэгдүүлсэн боловч ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоог бууруулсан[4] нь цаашид сөрөг үр дагаврыг үүсгэх эрсдэлтэй гэж дүгнэжээ.

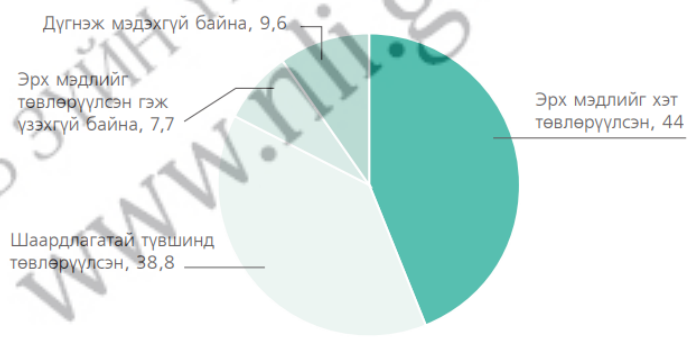
Үүнээс үзэхэд энэхүү судалгаагаар Шүүхийн захиргааны тухай /цаашид "ШЗТХ" гэх/ хуульд тусгасан ШЕЗ-ийн бүрэн эрх, чиг үүрэгт үнэлгээ хийх, нөгөө талаар ШЕЗ-ийн гишүүдийн бүрэлдэхүүнийг өргөтгөх эсэх талаар үнэлгээ хийх шаардлагатай болох нь харагдаж байна. Иймд энэхүү судалгаагаар дээр дурдсан тулгамдсан асуудлын талаар судалж, үнэлгээ хийх болно.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ

ШЗТХ батлагдсанаас хойш энэ хуулийн хэрэгжилтийн талаар зарим социологийн судалгаа хийгдсэн байна. Судлаачийн хувьд үнэлгээний хүрээг тогтоохдоо ШЗТХ-ийн хэрэгжилтийн талаар өмнө хийгдэж байсан судалгаанаас гадна энэ талаар хийгдсэн социологийн судалгааны дүнг харгалзан үзлээ. Тухайлбал, "Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам" сэдэвт судалгаанд дурдсанаар:

Шүүгчид болон шүүхийн захиргааны нийт 215 ажилтны дунд явуулсан санал асуулгын дүнгээр ШЕЗ-ийн эрх мэдлийг 44 хувь нь "эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлсэн," 38.8 хувь нь "шаардлагатай түвшинд нь төвлөрүүлсэн," 7.7 хувь нь "эрх мэдлийг төвлөрүүлсэн гэж үзэхгүй байна," үлдсэн 9.6 хувь нь "дүгнэж мэдэхгүй байна" гэж тус тус хариулж байжээ.[5] Үүнийг зургаар үзүүлбэл:

*Зураг 1. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн эрх мэдлийг та юу гэж үзэж байна вэ?*[6]




Үүнээс үзэхэд одоогийн ажиллаж буй ШЕЗ-ийг өргөн эрх мэдэлтэй гэж шүүгчид болон шүүхийн захиргааны ажилтнууд үнэлдгийг харуулж байна. Түүнчлэн

[3] О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ, 58 дахь тал.

[4] 1993 онд батлагдсан Шүүхийн тухай хуульд ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоог орон тооны бус 12 гишүүнтэй, 2002 онд батлагдсан ШТХ-д ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоог орон тооны бус 14 гишүүнтэйгээр үйл ажиллагаа явуулахаар хуульчилсан байсан. Үүнийг 2012 онд батлагдсан Шүүхийн захиргааны тухай хуулиар орон тооны 5 гишүүнтэй буюу бараг 3 дахин бууруулсан байна. Үүнээс үүдэн ШЕЗ-ийн гишүүдийн эрх мэдэл нэмэгдсэн бөгөөд ШЕЗ-ийн гишүүд өөрсдөө шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлтэй гэжээ. О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ, 48 дахь тал.

[5] О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ, 128 дахь тал.

[6] Мөн тэнд.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.mli.gov.mn

“Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн томилгоо” сэдэвт судалгаагаар:

Шүүгчдийн 39 хувь нь Ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тоо Ерөнхий зөвлөл хараат бусаар ажиллахад хамааралтай, 37 хувь нь хамааралгүй, 24 хувь нь хэлж мэдэхгүй гэж хариулсан байна. Мөн уг судалгаагаар Ерөнхий зөвлөл хэт цөөн тооны гишүүнтэй байх нь зөвлөл өөрөө, эсхүл зөвлөлийн гишүүд нэг нэгнийхээ нөлөөнд орох сул талтай гэж хариулсан байна.[7] Энэ нь ШЕЗ-ийн дотоод хяналтыг сайжруулахад чухал ач холбогдолтой талаар зөвлөмж болгожээ.[8]

Мөн, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар 2017 онд явуулсан анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгын судалгаанд:[9]

**“Санал асуулга I”-**д оролцсон 1570 иргэний 66.5 хувь нь ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг өргөтгөх нь зүйтэй. **“Санал асуулга II”-**д оролцсон 669 иргэнээс 538 хүн үнэлгээ өгснөөс 70.8 хувь нь мөн адил ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг өргөтгөх нь зүйтэй гэж үзсэн байна.

Иймд энэхүү судалгаагаар Шүүхийн захиргааны тухай хуулийн 3 болон 5 дугаар зүйлд заасан Ерөнхий зөвлөлийн чиг үүргийн тухай, мөн 13 дугаар зүйлд заасан Ерөнхий зөвлөлийн бүтэц, бүрэлдэхүүний талаар тус тус хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ хийхээр судалгааны хүрээг тогтоосон болно.

### 1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт

1.3.1. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

ШЗТХ-д гарч буй тулгамдсан асуудлын нэг бол ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүнийг зохистой түвшинд тодорхойлох тухай асуудал юм. Энэ асуудлаар өмнө дурдсанчлан зарим судалгааны үр дүнгээр ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоог нэмэгдүүлэх шаардлагатай гэж зөвлөмж гарч байжээ. Иймээс ШЗТХ-ийн хэрэгжилтэд тулгамдаж буй асуудлын нэг болох ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг практикт хэрхэн нийцэж байгаа талаар тухайн зохицуулалтын эерэг болон сөрөг үр дагаврыг тодруулан үнэлгээ хийн судална. Ингээд сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 1. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | 13 дугаар зүйл | **Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүрэн эрхийн хугацаа**<br>13.1.Ерөнхий зөвлөл нь дарга, дөрвөн гишүүнээс бүрдэх бөгөөд Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг анхан шатны шүүхийн шүүгчдийн болон давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс тус бүр нэг, Хуульчдын холбооноос нэг, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас нэг хүний нэрийг тус тус санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилно.<br>13.2.Ерөнхий зөвлөлийн даргыг Ерөнхий зөвлөлийн гишүүд дотроосоо нэр дэвшүүлэн хуралдаанаараа хэлэлцэж, гишүүдийн олонхын санал авсан хүнийг санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилно.<br>13.3.Ерөнхий зөвлөлийн дарга, гишүүд нь орон тооны байх бөгөөд бүрэн эрхийн хугацаа гурван жил байна.<br>13.4.Ерөнхий зөвлөлийн дарга, гишүүдийг нэг удаа улируулан томилж болно. |

[7] Ж.Хунан нар, Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо, /УБ, 2015 он/, ННФ, 41 дэх тал.

[8] Мөн тэнд, 42 дахь тал.

[9] Монгол Улсын Их Хурал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар, /УБ, 2017/, 117 дахь тал.

1.3.2. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтий*г сонгосон үндэслэл*

ШЗТХ-ийн 1 дүгээр зүйлд тусгаснаар энэ хуулийн зорилтыг “... шүүхийн захиргааны чиг үүрэг, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны зарчим, шүүхийн захиргааны ажилтны эрх зүйн байдлыг тодорхойлохтой холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” гэж тодорхойлжээ.

Үүнээс үзэхэд ШЗТХ-аар зохицуулах шаардлагатай үндсэн зорилт бол шүүхийн захиргааны чиг үүрэг, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тогтоох явдал болох нь харагдаж байна. Иймд энэхүү зүйл, заалтыг “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлгээг хийх нь зүйтэй гэж үзлээ. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

Хүснэгт 2. *Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалтууд*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | 3 дугаар зүйл | Шүүхийн захиргаа<br>3.2.Шүүхийн захиргаа нь шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүнээс хэрэг, маргааныг шийдвэрлэхэд арга зүй, мэдээлэл, судалгаа, санхүү, аж ахуй, техник, зохион байгуулалтын туслалцаа үзүүлэн ажиллах нөхцөлөөр хангах үндсэн чиг үүрэгтэй байна. |
| 2 | 5 дугаар зүйл | Ерөнхий зөвлөлийн чиг үүрэг<br>5.1.1.шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах ажлыг нэгтгэн зохион байгуулах;<br>5.1.2.шүүхийн захиргааны үйл ажиллагааг удирдах;<br>5.1.3.шүүгчийг хуульчдаас шилж олох;<br>5.1.4.шүүгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах;<br>5.1.5.шүүхийн хүний нөөцийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх. |

**1.4. Үнэлгээний арга зүй**

Энэхүү үнэлгээг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ыг баримтлан хийж, гүйцэтгэв. Түүнчлэн ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, чиг үүрэг, бүрэн эрхийг судлахдаа харьцуулах, түүхчлэх, задлан шинжлэх (анализ), баримт бичигт дүн шинжилгээ хийх гэсэн хууль зүйн судалгааны үндсэн арга зүйг ашигласан.

Түүнчлэн, шүүхийн захиргааны хүрээнд практикт тулгамдаж буй асуудлыг илрүүлэхийн тулд өмнө хийгдэж байсан социологийн судалгаагаар иргэд, шүүгчид болон шүүхийн захиргааны ажилчид Шүүхийн захиргааны тухай хуулийн холбогдох заалтуудын хэрэгжилтийг хэрхэн үнэлсэн талаарх судалгаануудыг ашигласан болно.

**1.5. Судлагдсан байдал**

Шүүхийн захиргааны тухай хууль 2012 онд батлагдсанаас хойших хугацаанд энэ хуулийн хэрэгжилтийн талаар хэд хэдэн судалгаа хийгдэж байсан. Тухайлбал, Доктор О.Мөнхсайхан, судлаач Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх нарын 2015 онд хамтран бичсэн *“Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны заг*в*ар: тулгамдс*ан асуудал, шийдвэрлэх арга зам” сэдэвт судалгаа, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн хэвлүүлсэн *“Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь”* сэдэвт мониторингийн судалгаа, ГОУХАН /GIZ/-ийн хийсэн *“Монгол Улсын шүүхийн цогц зураглал”* сэдэвт мониторингийн судалгаа зэргийг дурдаж болно. Энэхүү үнэлгээнд эдгээр судалгааны тайланг голлох эх сурвалж болгон ашигласнаас гадна 2012 онд батлагдсан Шүүхийн захиргааны тухай хуулийг голлох эх сурвалж болгон ашигласан болно.

хууль.mn Хуулийн үүрэгт

Мөн уг судалгаанд гадаад орнуудын шүүхийн захиргааны байгууллагын чиг үүрэг, бүтэц, бүрэлдэхүүнийг өөрийн оронтой харьцуулах үүднээс гадаадын зарим хууль зүйн судалгааг ашигласан болно. Тухайлбал, Seibert-Fohr, Anja /Ed./ 2012, *Judicial independence in Transition*; The European Commission for the Efficiency of Justice /CEPEJ/, report on *"European judicial systems-Edition 2014*"; G.Gregg Webb and Keith E.Whittington, *"Judicial independence, the power of the Purse, and inherent Judicial Powers"* 2004; Guiliana Palumbo, *"Judicial Performance and its determinants: a Cross-country perspective"* зэрэг эх сурвалжуудыг ашиглалаа.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

2.1. "Практикт нийцэж байгаа байдал" шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

**Хуулийн 13 дугаар зүйл. Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүрэн эрхийн хугацаа**

13.1.Ерөнхий зөвлөл нь дарга, дөрвөн гишүүнээс бүрдэх бөгөөд Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг анхан шатны шүүхийн шүүгчдийн болон давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс тус бүр нэг, Хуульчдын холбооноос нэг, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас нэг хүний нэрийг тус тус санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилно.

13.2.Ерөнхий зөвлөлийн даргыг Ерөнхий зөвлөлийн гишүүд дотроосоо нэр дэвшүүлэн хуралдаанаараа хэлэлцэж, гишүүдийн олонхын санал авсан хүнийг санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилно.

13.3.Ерөнхий зөвлөлийн дарга, гишүүд нь орон тооны байх бөгөөд бүрэн эрхийн хугацаа гурван жил байна гэсэн зүйл, заалтад дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Монгол Улсын 1992 онд батлагдсан Үндсэн хууль болон түүний Хавсралт хуульд зааснаар Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан хуулиудыг тогтоосон хугацаанд багтаан батлан гаргах /Тавьдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг/, мөн БНМАУ-ын олон улсын гэрээг Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцүүлэх асуудлыг тухайн гэрээнд заасан болзол, журмын дагуу 1993 онд багтаан шийдвэрлэх /Зургадугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг/, хууль тогтоомжийг Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцүүлэн бүрэн шинэчлэх ажлыг 1996 онд багтаан дуусгах /Тавдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг/ зорилтыг хуульчлан тодорхойлсон.

Улсын бага хурлын 1992 оны 14 дүгээр тогтоолоор баталсан "Монгол Улсын Үндсэн хуулийг бүрнээ дагаж мөрдөх ажлыг зохион байгуулах, АИХ-ын хоёрдугаар хуралдааны шийдвэрийг биелүүлэх талаар нэн тэргүүнд хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө"-нд заасны дагуу юуны өмнө төрийн байгууллагын шинэтгэлийг хийж эхэлсэн байна.[10]

Энэ хүрээнд Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 4, 5 дахь хэсэгт заасны дагуу Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг 1993 онд анх байгуулж, 1993 онд батлагдсан Шүүхийн тухай хуульд ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, чиг үүргийг тусгаж өгчээ. Ингээд ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүн 1993 оноос хойш хэрхэн өөрчлөгдөж ирсэн болон энэхүү өөрчлөлтийн талаар судлаачид хэрхэн үзэж байсан талаар товчхон авч үзье.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүтэц /1993-2002 он/

1993 оны Шүүхийн тухай хуульд ШЕЗ-ийн гишүүний бүрэлдэхүүнийг тус хуулийн 33 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар "Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд

[10] Ж.Амарсанаа нар, "Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн шинэтгэл" сүүлийн 20 жилийн тойм, /УБ, 2010/, ННФ, 12 дахь тал.

Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн засгийн газрын гишүүн, Ерөнхий зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга албан тушаалаараа, Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчөөс томилсон тус бүр нэг хүн, зохих журмын дагуу нэр дэвшүүлж Улсын Дээд шүүх сонгосон, бүх шатны шүүхээс тус бүр 2 шүүгч орно" гэж тусгагдсан байв.[11] Эдгээр нь 12 гишүүнтэй /ШТХ-ийн 33 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг/ бөгөөд, гишүүдийн бүрэн эрхийн хугацааг 6 жилээр тогтоож байсан /ШТХ-ийн 34 дүгээр зүйлийн 6 дахь хэсэг/.

Эдгээр гишүүдийн хувьд орон тооны бус байдлаар ажиллаж байсан бөгөөд ШЕЗ-ийн даргыг гишүүд дотроосоо олонхийн саналаар томилно гэж заасны дагуу тус байгууллагын анхны даргаар УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч сонгогдсон. Улмаар 1996 оны 7 сарын 26-нд ШТХ-ийн 33-р зүйлийн 3 дахь хэсгийг "Ерөнхий зөвлөлийн дарга нь хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн байна" гэж өөрчилсний дагуу 1996 оноос 2002 хүртэл Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн засгийн газрын гишүүн ШЕЗ-ийн дарга болсон.[12]

Энэхүү өөрчлөлтийн талаар зарим судлаачид "ШЕЗ-ийг ийнхүү Хууль зүйн сайд толгойлох болсон нь шүүхийн төсвийн хүндрэлтэй асуудлыг шийдвэрлэхэд зарим талаар ач холбогдолтой байна."[13] Гэсэн хэдий боловч төрийн эрх мэдэл хуваарилах суурь зарчмын дагуу шүүхийг гүйцэтгэх эрх мэдлээс хамааралтай болгох эрсдэлтэй, нөгөө талаар засгийн газрын гишүүн өөрчлөгдөх бүрт ШЕЗ-ийн удирдлага өөрчлөгдөж, улмаар ШЕЗ-ийн тогтвортой ажиллах нөхцөл, боломжийг сулруулах эрсдэлтэй гэж судлаачид шүүмжилж байсан.[14]

Үүнтэй холбогдуулан "Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн стратеги төлөвлөгөө"-г УИХ-ын 2000 оны 39 дүгээр тогтоолоор баталсан. Уг бодлогын баримт бичгийн 1.6-д "Шүүх эрх мэдлийн байгууллагыг улс төрийн хувьд хараат бус байх явдлыг хангана" гэж тусгасан. Улмаар 1.6.3-т тусгаснаар "Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүн улс төрийн нөлөөнөөс аль болох ангид байлгахаар гишүүдийн төлөөллийг бүрдүүлэх асуудлыг судалж хэрэгжүүлнэ" гэсний дагуу 2002 онд батлагдсан Шүүхийн тухай хуульд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүтэц, бүрэлдэхүүнийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас салгаж, ШЕЗ-ийн даргын албыг УДШ-ийн ерөнхий шүүгчид хавсруулах байдлаар хуульчилсан. Ингээд ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүнийг 2002-2012 онд хэрхэн тогтоож байсан талаар дор цухас авч үзье.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүтэц /2002-2012 он/

2002 оны ШТХ-д тусгагдсан онцлог зохицуулалтын нэг бол ШЕЗ-ийн гишүүний тоог 14 болгох замаар шүүгч гишүүдийн тоог хоёроор нэмсэн явдал бөгөөд гишүүдийг 3 жилийн хугацаагаар томилох болсон. Ингэхдээ шүүгчдийн төлөөллийг 2-оор нэмэгдүүлж, ШТХ-ийн 61.4-т зааснаар ШЕЗ-ийн дарга нь УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч байхаар хуульчилсан. Энэ нь "тухайн үедээ шинээр байгуулагдаж буй Шүүхийн захиргааны байгууллага салбарынхаа хэмжээнд нэгдмэл бүтэц, тогтолцоотой, нийтлэг дэг журамтай, бие даан төлөвшихөд ач холбогдлоо өгсөн хэмээн зарим судлаачид үнэлсэн"[15] боловч "... Улсын Дээд шүүхийн ерөнхий шүүгчид ШЕЗ-ийн даргын албан тушаалыг хавсруулснаар шүүхэд босоо удирдлагын тогтолцоо нэвтэрч, Ерөнхий шүүгчдээр дамжин "нэгдсэн бодлого" буюу шууд хяналт хэрэгжүүлэх бололцоо бүрдсэн байна... гэвч шүүхийн захиргаа болон шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаа хоёрыг салгах шаардлагатай"[16] гэсэн судлаачдын санал гарч байв.

[11] Б.Баярсайхан, Л.Бямбаа, *Шүүхийн ерөнхий зөвлөл 20 жил* /УБ, 2013/, Виндзор ХХК,13 дахь тал.

[12] Мөн тэнд, 13 дахь тал.

[13] Д.Солонго, "Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм" (УБ, 2014), 10 дахь тал.

[14] Ч.Ганбат, "Шүүх эрх мэдэл-Шинэ зуун" олон улсын онол-практикийн бага хурал, /УБ, 2001/, 40 дэх тал.

[15] Д.Солонго, "Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм," 10 дахь тал.

[16] Н.Лүндэндорж нар, Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь бодлогын тойм судалгаа, /УБ, 2010/, ННФ, 57 дахь тал.

Түүнчлэн Брент Т.Уайт нарын 2008 онд хийсэн “Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан”-д дурдсанаар Монголын шүүхэд дараах асуудал гарч байгаа талаар дурдсан байна. Тухайлбал,

Монголд харьцангуй түгээмэл байгаа нэг институцлэгдсэн хэм хэмжээ бол клиентелизм юм. Клиентелизм гэдэг нь “хоёр хүний хооронд үүссэн найз нөхдийн онцгой холбоо бөгөөд голдуу тодорхой зорилгод чиглэсэн байх ба нийгэм, эдийн засгийн (эсвэл улс төрийн) хувьд дээгүүр зиндааны нэг этгээд (патрон, ивээн тэтгэгч) нь доогуур зиндааны нөгөөдөө (клиент, дэмжигч) өөрийн нэр нөлөө, боломж бололцоог ашиглан хангамж, хамгаалалт үзүүлж байхад клиент нь мөн хариуд нь ивээн тэтгэчдээ өөрийн биеэр үйлчлэх зэргээр ерөнхий дэмжлэг, туслалцаа үзүүлдэг үзэгдэл юм.”[17]...гээд цааш нь шүүгчийг томилох, өөрчлөх, албан тушаал дэвшүүлэхэд Ерөнхийлөгч тэнцвэргүй их эрх мэдэл эдэлж байх ба энэ бүхэн нь ил тод биш байдаг. ... шүүгчийн сахилгын арга хэмжээ нь ёс зүйгүй болон мэргэжлийн чадваргүй шүүгчийг зайлуулах гэхээс илүү хэтэрхий хараат бус шүүгчийг шийтгэхэд ашиглагддаг байна.[18]

Жишээ нь, Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн шүүгчид баг болон ажиллах нь зүйтэй гэснээс зөрж, шүүгч хараат бусаар шийдвэрээ гаргах ёстой гэж олон нийтийн өмнө хэлснийхээ төлөө нэгэн шүүгч Сахилгын хороогоор орсон байна.[19]

Түүнчлэн шүүгчийг сонгон ажиллуулахад садан төрлийн холбоо харилцаа хамгийн гол үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд ихэнх шүүгчийн албан тушаалыг хэд хэдэн садан төрлөөр нэгдсэн сүлжээ эзэлж байгаа хэмээн шүүмжилсэн байна.[20]

Эдгээр судалгааны үр дүнд үндэслэн Үндэсний ажуулгүй байдлын зөвлөлийн 2010 оны 4 дүгээр сарын 15-ны өдрийн хуралдаанаар зөвлөмж болгосон “Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх хөтөлбөр”-ийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2009 оны 105 дугаар зарлигаар баталсан.

Уг хөтөлбөр дараах асуудлын хүрээнд шинэтгэлийг хэрэгжүүлнэ хэмээн зорилтоо тодорхойлсон байна. Тухайлбал,

1. Шүүхийн тогтолцоо, зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгох;
2. Шүүхийн бие даасан байдлыг бэхжүүлэх, шүүх, шүүгчдийн хэвийн ажиллагааны нөхцөлийг хангах;
3. Шүүгчийн хараат бус байдлыг хангаж бусдын хууль бус нөлөөнөөс хамгаалах механизмыг хүчтэй болгох;
4. Шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлийн хүний нөөц болон ухамсар оюуны хүчин зүйлсийг хөгжүүлэх;
5. Шүүхийн хяналт, шийдвэр гүйцэтгэлийн хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох зарим арга хэмжээ;
6. Шүүх эрх мэдлийн хүрээний бусад /оролцогч/ байгууллага гэсэн чиглэлээр боловсруулагдсан. Ингээд тус хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх зорилтын хүрээнд 2012 онд шүүхийн тухай багц хуулийг баталсан байна.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүтэц (2013 оноос)[21]

2012 онд батлагдсан Шүүхийн тухай багц хуулиар хийгдсэн шинэтгэлийн нэг хэсэг бол шүүхийн захиргааны байгууллага буюу ШЕЗ-ийг шинэчлэн байгуулсан явдал бөгөөд ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, чиг үүргийг өөрчилж ШЕЗ-ийг орон тооны байгууллага болгосон. Тухайлбал, доктор Б.Чимид 2003 онд:

[17] Брент Т. Уайт, Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан (УБ, 2009), ННФ, 16 дахь тал. http://forum.mn/res_mat/Judicial_Reform_Assessment.pdf.

[18] Мөн тэнд 17 дахь тал.

[19] Мөн тэнд 20 дахь тал.

[20] Мөн тэнд 12 дахь тал.

[21] О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ, 44-49 дэх талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл бол Үндсэн хуулиар үндсийг нь тодорхойлсон зорилго чиг үүрэг бүхий харьцангуй биеэ даасан байгууллага мөн. Өөрөөр хэлбэл шүүх шиг хараат бус үндсэн дээр биеэ даасан биш боловч, шүүгч шүүхийн үйл ажиллагааны онцлог байдал, үндсэн зарчмыг төрөөс хангах баталгааг бүрдүүлэх төрийн үүргийг бие дааж үндсэн ажил болон эрхэлсэн зохион байгуулалт "хангалт, үйлчилгээний тусгай байгууллага мөн" гэхэд үзэл баримтлалаас зөрөхгүй. Өөрөөр хэлбэл үүрэг зорилтын хувьд "орон тооны" байгууллага гарцаагүй мөн.[22]

ШЕЗ-ийн орон тооны бус гэж хуульчилж байсан нь шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалах түүний үндсэн чиг үүргийн ач холбогдлыг бууруулж, үндсэн ажлын хажуугаар хийдэг "хавсарга" ажил мэт болгож байсан.[23] Энэхүү сөрөг үр дагавраас сэргийлэх зорилгоор 2012 онд батлагдсан ШЗТХ-аар ШЕЗ-ийн гишүүдийг орон тооны болгосон нь түүний үйл ажиллагааны чанарыг сайжруулах, өөрийн чиг үүргийг бүрэн хэрэгжүүлэх суурь болсон байна. Ингээд энэхүү өөрчлөлтийн талаар хуулийн хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ хийе.

ШЕЗ-ийн гишүүнийг хэн нэр дэвшүүлэх, томилох, эсхүл хэн албан тушаалаараа орох вэ гэдгээс шүүхийн бие даасан, хариуцлагатай байдлыг хамгаалах зорилгод үйлчлэх эсэх хамаардаг. ШЕЗ шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах зорилгод үйлчлэх гол баталгаа нь түүний гишүүдийн олонхыг шүүгчдээс бүрдүүлэх хэрэгтэй гэж зарим судлаачид үздэг. Энэ жишгийн дагуу Монгол Улсад ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг ихэнхдээ шүүгчид бүрдүүлж ирсэн. Иймээс ШЕЗ-ийн үйл ажиллагааны эхний 20 жилд түүний бүрэлдэхүүнд УДШ-ийн нөлөө шууд болон шууд бусаар хүчтэй байсан[24] тухай өмнө өгүүлсэн.

2012 оны ШЗТХ-д ШЕЗ-д шүүхийн төлөөллийг олонх байлгахын зэрэгцээ УДШ-ийн хэт нөлөөг сулруулах зорилготой гэж ойлгогдох өөрчлөлт ШЕЗ-ийн шүүгч гишүүнийг сонгох журамд оруулжээ. Юуны өмнө, УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч албан тушаалаараа ШЕЗ-ийн даргаар ажилладаг байсныг халсан. [25]

ШЗТХ-ийн 13.2-т зааснаар ШЕЗ-ийн даргыг ШЕЗ-ийн гишүүд дотроосоо нэр дэвшүүлэн хуралдаанаараа хэлэлцэж, гишүүдийн олонхын санал авсан хүнийг санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилдог болсон. Түүнчлэн, ШЕЗ дахь шүүгчдийн төлөөллийг сонгоход УДШ-ийн шүүгчид давамгайлдаг байдлаас татгалзаж, шат шатны шүүхийн шүүгчид ШЕЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшигчийг сонгож санал болгох боломжийг нээсэн.[26]

ШЗТХ-ийн 13-р зүйлд зааснаар "Ерөнхий зөвлөл нь дарга, дөрвөн гишүүнээс бүрдэх бөгөөд Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг анхан шатны шүүхийн шүүгчдийн болон давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс тус бүр нэг, Хуульчдын холбооноос нэг, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас нэг хүний нэрийг тус тус санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилно." гэж тусгасан. Энэхүү өөрчлөлттэй холбоотой практикт дараах тулгамдсан асуудал гарч байна.

ШЕЗ-ийн гишүүд Ерөнхийлөгчөөс хараат байх эрсдэл[27]

ШЕЗ-ийн гишүүнийг гурван шатны шүүгчдийн зөвлөгөөн, Хуульчдын холбоо, Хууль зүйн сайдаас нэр дэвшүүлж байгаа ч бүгдийг нь Ерөнхийлөгч томилдог. Урьд

---

[22] Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл, 2:151–152.

[23] О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ, 44 дэх тал.

[24] О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ, 45 дахь тал.

[25] Мөн тэнд.

[26] Мөн тэнд.

[27] Мөн тэнд, 44-49 дэх талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

нь өөр өөр этгээдээс өөрсдийн төлөөлөгчөө томилох эсхүл албан тушаалараа ШЕЗ-д ордог байсан бол 2013 оноос хойш Ерөнхийлөгч бүх гишүүдийг томилох эцсийн шийдвэрийг гаргах болсон нь ШЕЗ дахь түүний нөлөөг хэт өсгөөд зогсохгүй ШЕЗ шүүгчдийн өөрийн удирдлагын байгууллага болох шинжийг сулруулж болзошгүй.

ШЕЗ-д шүүгчдийг төлөөлж байгаа шүүгч гишүүд зөвхөн бусад шүүгчдээсээ шударгаар сонгогдож шууд ШЕЗ-ийн гишүүн болж байгаа нөхцөлд шүүгчдийг төлөөлж чадна. Мөн, ШЕЗ-ийн гишүүд ШЕЗ-ийн даргыг дотроосоо олонхоороо нэр дэвшүүлэх боловч Ерөнхийлөгч томилж байгаа нь ШЕЗ дэх Ерөнхийлөгчийн нөлөөг нэмэгдүүлж байна.

ШЕЗ дэх Ерөнхийлөгчийн нөлөөг багасгах, бие даан ажиллах баталгааг бүрдүүлэхийн тулд цаашид ШЕЗ-ийн гишүүд нууцаар санал хураж олонхоороо даргаа дотроосоо сонгодог байх хэрэгтэй. Тодорхой хүн эсхүл эрх мэдлийн салаанаас шүүхийн зөвлөлийн даргыг хараат болгох эрсдэлийг багасгахын тулд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүд даргаа дотроосоо нууц, олонхын санал хураалтаар сонгодог байхыг гадаадын зарим судлаачид санал болгож байжээ.[28]

ШЕЗ-ийн гишүүдийн нэр дэвшүүлэх ажиллагаа тодорхой бус[29]

Анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүгчдийн зөвлөгөөнөөр ШЕЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх журмыг хуульд нарийвчлан зааж өгөөгүйгээс ШЕЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх сонгууль шударга явагдаагүй гэсэн шүүмжлэл гарсан. Жишээлбэл, ШЕЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх санал хураалтыг шүүгчдийн зөвлөгөөн дээр илээр явуулсан учраас тухайн шүүхийн ерөнхий шүүгч болон дээд шатны шүүхийн шүүгчдийн нөлөө их байсан, жирийн шүүгчид саналаа чөлөөтэй өгөх боломжгүй байсан гэж ярилцлага өгсөн шүүгчид хэлсэн.

Түүнчлэн, Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч Ц.Цогт энэ сонгуулийг ийнхүү үнэлсэн: "…харамсалтай нь 2013 оны тавдугаар сарын 2-нд шат шатны шүүгчдээс сонгох сонгуулийн үйл ажиллагаа эмгэнэлтэй болчихлоо. Үүнд тухайн үед зохион байгуулалт хариуцсан байгууллага, оролцсон хүмүүс тодорхой хэмжээгээр буруутай."[30] Тийм учраас, ШЕЗ-ийн гишүүнд шүүгч өөрөө нэрээ дэвшүүлж, анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүгчдийн зөвлөгөөнд оролцож буй шүүгчид шууд, нууц санал хураалтаар хамгийн олон санал авсан шүүгч ШЕЗ-ийн гишүүнээр сонгогддог болох зэрэг ШЕЗ-ийн гишүүний сонгуультай холбоотой нарийвчилсан зохицуулалтыг хуульчлах хэрэгтэй.

ШЕЗ-ийн гишүүнд тавигдах шалгуур тодорхой бус[31]

ШЕЗ-ийн гишүүнд тавигдах шалгуурыг хуульчилж өгөөгүйгээс түүний бүрэлдэхүүний зохистой харьцаа алдагдах боломжтой (1993, 2002 оны ШТХ-иудаар ч сонгогддог эсхүл томилогддог гишүүдэд тавигдах шалгуурыг нарийвчлан хуульчлаагүй байв). ШЕЗ-ийн одоогийн бүрэлдэхүүн нь Хуульчдын холбооны болон Хууль зүйн яамнаас ШЕЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх бүрэн эрх олгосноороо шүүхийн биш хүн ШЕЗ-ийн гишүүн болох боломжийг нээсэн. Гэвч, Хуульчдын холбоо болон Хууль зүйн яамнаас ямар ч хүний нэрийг дэвшүүлэх боломж нээлттэй. Тиймээс, энэ ШЕЗ-д Хууль зүйн яамнаас хуулийн сургуулийн багшийг нэр дэвшүүлсэн боловч Хуульчдын холбооноос шүүгч гишүүнийг нэр дэвшүүлсэн.

---

28 Muller, "Judicial Administration in Transitional Eastern Countries," 958.

29 О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, 44-49 дэх талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

30 Ц.Цогт, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл өөрөө шүүгчдийн эрх зүйн байдлыг дордуулсан, Өдрийн сонин, 2014.09.26, http://dnn.mn/post/7622/.

31 О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ, 44-49 дэх талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

Тиймээс, ШЕЗ-ийн гишүүнд тавигдах тодорхой шалгуурыг хуульчлаагүй учраас цаашид ШЕЗ-ийн бүх гишүүн шүүгч болоход хязгаарлалт байхгүй болох эрсдэл үүсэж байна.

Иймээс ШЕЗ-ийн төлөөллийн "төлөөллийн чадамжийг нэмэгдүүлэх, ил тод байдлыг хангах үүднээс Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд шүүгчдээр сонгогдсон шүүгч-гишүүнээс гадна хуулийн профессор, магадгүй хуульчдын холбооны гишүүн орох хэрэгтэй."[32] Шүүгчдээс гадна Хуульчдын холбооны гишүүн болон хууль зүйн сургуулийн үндсэн багшийн төлөөллийг оруулах нь зүйтэй бөгөөд ийм шалгуурыг тодорхой хуульчлах хэрэгтэй.

ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоо хэт цөөн[33]

2013 оноос ШЕЗ нь дарга, дөрвөн гишүүнээс бүрдэх болсон. 2002 оны ШТХ-аар ШЕЗ 14 гишүүнтэй байсныг ийнхүү бараг гурав дахин бууруулжээ. ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоо хэт цөөхөн учраас түүний бүрэлдэхүүн шүүгчдийн болон хуульчийн мэргэжлийн төлөөлөл болох, тал талын дуу хоолойг илэрхийлэх боломж хязгаарлагдаж байна. Тиймээс, ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоог 5 биш 10 болгон өсгөх хэрэгтэй. 10 гишүүний 5 нь шүүгч байх бөгөөд анхан шатны шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс 3, давж заалдах шатны шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс 1, хяналтын шатны шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс 1 гишүүнийг тус тус нууц санал хураалтаар сонгодог болох нь зүйтэй. Үлдсэн 5 гишүүний 2 нь мэргэжлээрээ таваас доошгүй жил ажилласан хуульч байх бөгөөд Хуульчдын холбооны удирдах зөвлөлөөс нэр дэвшүүлж олонхоороо нууц санал хураалтаар сонгохоор зохицуулах боломжтой. Үлдсэн 3 гишүүн нь мэргэжлээрээ таваас доошгүй жил ажилласан хууль зүйн сургуулийн үндсэн багш байх бөгөөд тэднийг Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн засгийн газрын гишүүн томилдог болгох саналтай байна.

Гишүүдийн тоо нэмэгдэж, шүүх, хуульч, хуулийн багш нарын төлөөллийн харьцааг зохистой болгосноор ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүний шүүгчдийн болон олон нийтийн төлөөлөх чадвар нэмэгдэнэ. Тиймээс, асуудлыг илүү олон талаас нь харж шийдвэрлэх боломж бүрдэж, шийдвэрийн чанар сайжирна. Мөн, олон гишүүнд зүй бусаар нөлөөлөх эрсдэл нь цөөн гишүүнд нөлөөлөх эрсдэлээс харьцангуй бага. Ингэснээр шүүхийн бие даасан байдлыг хангах бөгөөд иргэний нийгмийн хяналтыг илүү үр нөлөөтэй болгож, ШЕЗ-ийг гадны нөлөөнд автах эрсдэлийг бууруулж олон нийтийн итгэлийг бэхжүүлнэ.

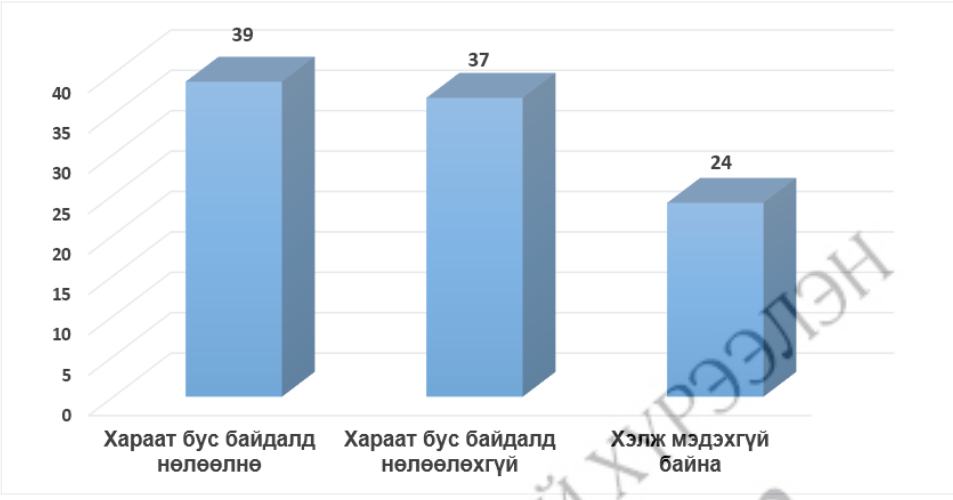
Тухайлбал, Ж.Хунан нарын "Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо" сэдэвт судалгаанд дурдсанаар ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоо ба ШЕЗ-ийн хараат бусаар ажиллах эсэхэд авсан санал асуулгаар дараах үр дүн гарчээ.

---

[32] ODIHR, OSCE and Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, "Meeting Report on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia: Challanges, Reforms and Way Forward," 18.

[33] О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ, 44-49 дэх талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

*Зураг 2. ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоо ба ШЕЗ-ийн хараат бусаар ажиллах эсэх?*[34]




Иймээс дээрх судалгааны үр дүнд үндэслэн ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоог нэмэгдүүлэхэд анхаарах шаардлагатай.

ШЕЗ-ийн бүрэн эрхийн хугацаа[35]

2002 онд ШЕЗ-ийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацааг хоёр дахин багасгасан. ШЕЗ-ийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа 1993-2002 онд 6 жил, түүнээс хойш 3 жил байхаар тус тус хуульчлагджээ. ШЕЗ-ийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацааг 3 жил байхаар 2012 оны ШЗТХ-ийн 13 дугаар зүйлд заасан. Бүрэн эрхийн хугацааг багасгах нь бүрэлдэхүүнийг ойр ойрхон шинэчлэх, цус сэлбэх, шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалах зорилгод үнэнч байгаагүй гишүүнд хариуцлага тооцох давуу талтай. Гэвч, ШЕЗ-ийн бүх гишүүд ойр ойрхон солигдох нь ШЕЗ-өөс явуулах шүүхийн захиргааны бодлого тогтвортой хэрэгжих, үр дүнгээ өгөхөд сөрөг талтай. Одоогийн хуулиар ШЕЗ-ийн 5 гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа дуусвал дараа нь өөр шинэ 5 гишүүн томилогдож болно. Энэ нь ШЕЗ-ийн үйл ажиллагааны залгамж чанар алдагдах эрсдэлийг агуулж байна. Тиймээс, ШЕЗ-ийн гишүүдийг сөөлжүүлэн томилж, шинэчилдэг болох хэрэгтэй. “Сөөлжсөн бүрэн эрхийн хугацаа зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг тогтмол шинэчлэхийн зэрэгцээ залгамж чанарыг хадгалахад чухал ач холбогдолтой.”[36]

Иймээс ШЕЗ-ийн дараагийн бүрэлдэхүүн дээр дурдсан ёсоор 10 гишүүн байх нэмэлт өөрчлөлт оруулж, уг нэмэлт өөрчлөлтийг хүчин төгөлдөр болсны дараах анхны бүрэлдэхүүний 3 нь нэг жил, 3 нь хоёр жил, 4 нь гурван жилийн хугацаатай томилогдох бөгөөд эдгээр анхны гишүүдийн бүрэн эрх дуусгавар болсны дараа томилогдсон гишүүд тус бүр гурван жилээр томилогдоно гэж хуульчлах нь зохистой байна. Ийм өөрчлөлт хийсний дараа томилогдох хоёр дахь бүрэлдэхүүнээс эхлээд ШЕЗ-ийн гишүүдийн гуравны нэг жил бүр шинэчлэгдэхийн зэрэгцээ үлдсэн гишүүд нь залгамж чанараа хадгалах давуу талтай.

---

[34] Ж.Хунан нар, Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо, /УБ, 2015 он/, ННФ, 41.

[35] О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ, 44-49 дэх талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

[36] Autheman and Elena, “Global Best Practices: Judicial Council (Lessons Learned from Europe and Latin America),” 18.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.legal.mn

### 2.2. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

**Хуулийн 3 дугаар зүйл**

3.2.Шүүхийн захиргаа нь шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүнээс хэрэг, маргааныг шийдвэрлэхэд арга зүй, мэдээлэл, судалгаа, санхүү, аж ахуй, техник, зохион байгуулалтын туслалцаа үзүүлэн, ажиллах нөхцөлөөр хангах үндсэн чиг үүрэгтэй байна.

Хуулийн 5 дугаар зүйл

5.1.1.шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах ажлыг нэгтгэн зохион байгуулах;

5.1.2.шүүхийн захиргааны үйл ажиллагааг удирдах;

5.1.3.шүүгчийг хуульчдаас шилж олох;

5.1.4.шүүгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах;

5.1.5.шүүхийн хүний нөөцийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх гэсэн зүйл, заалтад дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана.”, 4 дэх хэсэгт зааснаар “Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүх, шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд оролцохгүйгээр, гагцхүү хуульчдаас шүүгчийг шилж олох, эрх ашгийг нь хамгаалах зэрэг шүүхийг бие даан ажиллах нөхцлөөр хангахтай холбогдсон үүргийг биелүүлнэ” гэж тусгагдсан.

Үүнээс үзэхэд ШЕЗ-ийн үндсэн зорилго бол шүүхийн бие даасан байдал ба шүүгчийн хараат бусаар ажиллах нөхцлийг бүрдүүлэх зорилгоор байгуулагдсан болох нь харагдаж байна. Эдгээр заалтуудаас харахад ШЕЗ нь Нэгдүгээрт, шүүх, шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд оролцохгүй байх; Хоёрдугаарт, хуульчдаас шүүгчийг шилж олох, Гуравдугаарт, шүүгчийн эрх ашиг хөндөгдсөн бол хамгаалах гэсэн үндсэн чиг үүрэгтэй болох нь харагдаж байна.

1993, 2002 оны ШТХ-иудаар ШЕЗ-д зөвхөн шүүхийг байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах саналыг эрх бүхий этгээдтэй зөвшилцөн УИХ-д гаргах бүрэх эрхийг олгосон зэрэг хязгаарлагдмал хүрээнд чиг үүргээ хэрэгжүүлдэг байсан бол 2012 оны ШЗТХ-аар энэ бүрэн эрхийг нь хадгалахын зэрэгцээ маш өргөн чиг үүргийг ШЗТХ-д тусгаж өгчээ.[37]

Үндсэн хуульд заасан дээрх чиг үүргийг ШЗТХ-ийн 3 дугаар зүйл, 5 дугаар зүйлийн хүрээнд 6 чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр дэлгэрүүлэн хуульчилсан боловч эдгээр чиг үүргийг дагаад 40 гаруй бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр тусгажээ. Энэ нь ШЕЗ анх байгуулагдсан үетэйгээ харьцуулахад чиг үүргийн хувьд маш өргөн болоход хүргэсэн бөгөөд үүнд зарим судлаачид шүүмжлэлтэй хандаж “Өргөн эрх мэдэлтэй шүүхийн зөвлөл эргээд шүүгчийн хараат бус, хариуцлагатай байдалд халдах эрсдэлтэй учраас Монгол Улсын ШЕЗ-ийн хэт төвлөрсөн эрх мэдлийг задалж, өөр өөр бие даасан байгууллагаар хэрэгжүүлж, хяналт тэнцэл бүхий тогтолцоог бий болгох хэрэгтэй. [38] гэсэн саналыг гаргаж байжээ.

Тухайлбал, 2013 онд батлагдсан Шүүхийн захиргааны тухай хуулиар ШЕЗ-ийн эрх мэдлийг нэг талаас төвлөрүүлсэн боловч нөгөө талаар гишүүдийн тоог бууруулсан байна. Үүнээс үүдэн ШЕЗ-ийн гишүүдийн эрх мэдэл нэмэгдсэн бөгөөд ШЕЗ-ийн гишүүд өөрсдөө шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлтэй.[39]

Доктор О.Мөнхсайхан нарын судлаачдын бичсэнээр Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн чиг үүрэг дэлхийн бусад орнуудын ижил төстэй үйл ажиллагаа

---

[37] О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ, 56 дахь тал.

[38] Мөн тэнд, 58 дахь тал.

[39] ШЕЗ-ийн гишүүд шүүгчид нэр дэвшигчтэй ярилцлага хийхдээ өөрийн субьектив хандлага гаргах магадлалтай. О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015 он/, ННФ, 88 дахь тал.

явуулдаг шүүхийн захиргааны байгууллагуудтай харьцуулахад харьцангуй өргөн эрх мэдэлтэй байна. Тухайлбал, ШЕЗ нь Шүүхийн захиргааны дор дурьдсан нийтлэг чиг үүрэг бүгдээрээ ШЕЗ-д төвлөрдөг: (1) шүүх эрх мэдлийн талаарх бодлого; (2) шүүхийн менежмент, (3) шүүхийн төсөв; (4) шүүгчийн сонгон шалгаруулалт; (5) шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ, (6) шүүгчийн сахилга гэх зэрэг чиг үүргүүд болно. [40]

Энэ талаар шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтнаас авсан санал асуулгаар мөн нотлогдож "ШЕЗ-ийн эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлсэн гэж санал асуулгад оролцогчид хариулжээ. Энэ нь нэг талаас одоогийн ажиллаж буй ШЕЗ-ийг өргөн эрх мэдэлтэй гэж шүүгчид болон шүүхийн захиргааны ажилтнууд үнэлдгийг харуулж байгаа ба нөгөө талаас гадаад орнуудын ижил төстэй үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагуудтай харьцуулахад өргөн эрх мэдэлтэй гэж үзэхэд хүргэж байна гэжээ. Мөн дээрх судлаачид уг судалгаандаа:

Монгол Улсын хувьд ШЕЗ чиг үүргийн хувьд төвлөрсөн болохыг илтгэж байна. ШЕЗ-д хэтэрхий их эрх мэдэл олгогдсон боловч үүнийг дагаад тэдний зохисгүй үйлдэл, эс үйлдэхүйг хянах, журамлах талаар ёс зүйн хэм хэмжээ хуульд хомс бөгөөд ШЕЗ-ийн гишүүний ёс зүйн дүрэм алга. Иймээс ШЕЗ-ийн гишүүний ёс зүйн дүрэм батлах шаардлагатай гэсэн.[41]

Түүнчлэн Монгол Улсад шүүхийн захиргааны нийтлэг чиг үүргүүдийг бараг бүгдийг нь ШЕЗ-д төвлөрүүлсэн учраас хэт хүчтэй шүүхийн захиргааны байгууллага бий болж энэ нь цаашид шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэл үүсгэж болзошгүй. Шүүхийн захиргааны байгууллагын чиг үүрэг өргөн болохын хэрээр шүүхийн захиргааны байгууллагаас үзүүлэх үйлчилгээний чанар муудах, чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд доголдох эрсдэл гарч болзошгүй. Иймд шүүхийн захиргааны зарим чиг үүргийг хороодоор дамжуулан хэрэгжүүлэх бөгөөд шүүгчид ийм хороодод үндсэн ажлынхаа хажуугаар сайн дураараа ажилладаг туршлагыг нэвтрүүлэх хэрэгтэй.[42]гэжээ.

Түүнчлэн Ж.Хунан нарын "Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо" сэдэвт судалгаанд дурдсанаар:

Шүүхийн багц хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш Ерөнхий зөвлөл 2014 онд нийт 154, 2015 онд 26 нийт 180 хүнийг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэн Ерөнхий шүүгч, шүүгчийн албан тушаалд томилуулжээ. Эдгээр 180 шүүгчийг Мэргэшлийн хорооноос өгсөн үнэлгээний дагуу эрэмбэлснийг авч үзэхэд 101 шүүгч тухайн шүүхийн шүүгчийн сул орон тоонд сонгогдох боломжтойгоор оноо авч эрэмбэлэгдсэн, энэхүү 101 шүүгчээс 53 шүүгч тухайн сул орон тоонд зөвхөн ганцаараа буюу өөр хүн нэр дэвшээгүй, харин бусад 48 шүүгчийн өрсөлдсөн сул орон тоонд 2 буюу түүнээс дээш хүн нэр дэвшсэн байна. Бусад 79 шүүгчийн хувьд тухайн шүүхийн шүүгчийн сул орон тоонд сонгогдох боломжтойгоор оноо авч эрэмбэлэгдээгүй байна. Ерөнхий зөвлөл эдгээр 79 хүнийг ямар үндэслэлээр Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлсэн нь, мөн 79 хүний оронд тухайн шүүгчийн сул орон тоонд сонгогдох боломжтойгоор үнэлгээ авч эрэмбэлэгдсэн нэр дэвшигчдийг ямар үндэслэлээр Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлээгүй үндэслэл нь тодорхой бус байна. Үүнээс үзэхэд нэр дэвшигчдээс хэнийг сонгох нь Ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн үзэмжийн асуудал хэвээр үлджээ.[43] Түүнчлэн Ерөнхийлөгчийн зүгээс Үндсэн хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу шүүгчдийг томилохдоо өөрийн үзэмжээр хандах явдал гарч болзошгүй

[40] О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ, 56 дахь тал.

[41] Мөн тэнд, 53 дахь тал.

[42] Мөн тэнд, 55 дахь тал.

[43] Ж.Хунан нар, Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо, /УБ, 2015 /, 72 дахь тал.

гэж судалгаандаа дурджээ. [44]

Дээрхээс үзэхэд Шүүхийн ерөнхий зөвлөл дээр дурсанчлан ийм өргөн эрх мэдэл олгогдсонтой холбогдуулан нэг талаас ШЕЗ-ийн гишүүний ёс зүйн дүрмийг батлах, нөгөө талаас шүүхийн захиргааны зарим чиг үүргийг хороодоор дамжуулан хэрэгжүүлэх туршлагыг цаашид нэвтрүүлэх шаардлагатай болох нь харагдаж байна.

**ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Шүүхийн захиргааны тухай хууль 2012 онд батлагдсанаас хойш 5 жил өнгөрчээ. Энэ хугацаанд тус хуулийн хэрэгжилтийн талаар хэд хэдэн судалгаа хийгдэж байсан байна. Эдгээр судалгааны үр дүнгээс үзэхэд 2012 онд батлагдсан ШЗТХ-д ШЕЗ-ийн чиг үүргийг хэтэрхий өргөн хүрээгээр тусгасан бөгөөд энэ нь цаашид ШЕЗ-ийн зүгээс өөрөө шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлтэй гэж дүгнэжээ.

Судлаачийн хувьд энэхүү дүгнэлттэй санал нэг байгаа бөгөөд уг үнэлгээнд дурдсанчлан ШЕЗ-д ийм өргөн эрх мэдэл олгогдсонтой холбогдуулан нэг талаар ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоог нэмэгдүүлэх, нөгөө талаас шүүхийн захиргааны зарим чиг үүргийг хороодоор дамжуулан хэрэгжүүлж болох талаар гадаад орнуудын туршлагыг судлах шаардлагатай гэж үзэж байна. Ингээд уг үнэлгээний ажилд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу дараах саналыг дэвшүүлж байна.

*“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд*

ШЗТХ-ийн 13 дугаар зүйлд тусгаснаар ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүн, бүрэн эрхийн хугацааны талаар “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлгээ хийхэд эерэг үр дүн багагүй гарсан байна. Гэсэн хэдий боловч энэхүү хуульд ШЕЗ-ийн гишүүдийн төлөөллийн зохистой харьцаа, гишүүдийн сонгон шалгаруулалт, бүрэн эрхийн хугацаа зэрэг асуудлыг тодорхой тусгаж өгөөгүй байна. Үүнтэй холбогдуулан уг шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд дараах саналыг дэвшүүлж байна. Тухайлбал,

- ШЕЗ-ийн төлөөлөх чадавхыг нэмэгдүүлэх, бие даасан байдлыг бэхжүүлэхийн тулд ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоог 10-аас дээш болгон нэмэгдүүлэх;
- Шүүгчдийн зөвлөгөөн, Хуульчдын холбоо дээр ШЕЗ-ийн гишүүнийг сонгоход чөлөөтэй, шууд, тэгш байх зарчмыг баримталж, нууцаар санал хураах шаардлагыг хуульчлах;
- Шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлын хамгаалалтыг сайжруулахын тулд ШЕЗ-ийн гишүүдийг Ерөнхийлөгч томилдог одоогийн зохицуулалтыг хүчингүй болгох;
- ШЕЗ-ийн гишүүний ёс зүйн дүрмийг баталж мөрдүүлэх, зөрчсөн эсэх маргааныг Шүүхийн ёс зүйн хороонд харьяалуулах.

*“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд*

ШЗТХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.2 дахь хэсэг болон 5 дугаар зүйлийн 5.1.1-5.1.5 дахь заалтад тусгасан асуудлыг “зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэллээ. Үнэлгээгээр ШЕЗ-ийн чиг үүрэг нь уг хуулийн үндсэн зорилгод нийцэж байгаа боловч Үндсэн хуульд тусгасан агуулга, үзэл баримтлалын хүрээнээс

[44] Ерөнхийлөгч бүх шатны шүүхийн шүүгчийг томилохоос гадна, шүүгчид нэр дэвшигчийг өөрт нь санал болгодог байгууллага болох Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг томилох болсон нь улс төрөөс ялангуяа Ерөнхийлөгчөөс шүүгчийн томилгоогоор дамжуулан шүүхийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох боломжийг улам нэмэгдүүлж, шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал, шүүгчийн эрх ашгийг хамгаалах ёстой үүрэг бүхий байгууллага нь Ерөнхийлөгчийн институтын “хавсарга” байгууллага болох нөхцлийг бүрдүүлж болзошгүй. Ж.Хунан нар, Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн томилгоо, Бодлогын тойм судалгаа, /УБ, 2015/, ННФ, 39 дэх тал.

хальсан байж болзошгүй гэж үнэлэхэд хүргэж байна. Үүнтэй холбогдуулан энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

• Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн чиг үүргийг Үндсэн хуульд нийцүүлж, чиг үүргийг хязгаарлагдмал хүрээнд дахин авч үзэх;

• ШЕЗ-ийн хэт төвлөрсөн эрх мэдлийг задалж, өөр өөр бие даасан байгууллагаар хэрэгжүүлэх. Үүний тулд шүүхийн захиргааны зарим чиг үүргийг хороодоор дамжуулан хэрэгжүүлэх туршлагыг цаашид нэвтрүүлэх. Тухайлбал, шүүгчийн ёс зүйн зөвлөмж өгөх хороо, шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх хороо зэргийг байгуулах боломжтой гэсэн саналыг дэвшүүлж байна.

**АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛЫН ЖАГСААЛТ**

**Хууль тогтоомж**

Монгол Улсын Үндсэн хууль /1992/
Шүүхийн тухай хууль /1993/
Шүүхийн тухай хууль /2002/
Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль /2012/
Шүүх байгуулах тухай хууль /1993/
Шүүх байгуулах тухай хууль /2015/
Шүүхийн захиргааны тухай /2012/
Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль /2012/

**Ном, гарын авлага**

Ж.Амарсанаа, Б.Чимид, Р.Мухиит, Л.Төр-Од. Монгол Улсын Шүүх Эрх Мэдлийн Шинэтгэл /сүүлийн 20 Жилийн Тойм, Нээлттэй нийгэм форум, УБ, 2010/.

Б.Баярсайхан, and Л.Бямбаа. Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл 20 Жил, /Виндзор ХХК, УБ, 2013/.

Ж.Бариаширсүрэн, Б.Доржпагма, Ж.Ариунцэцэг. “Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь сэдэвт хэлэлцүүлэг”, *“Шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт”,* /УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2015/.

Н.Лүндэндорж, Ч.Өнөрбаяр, М.Батсуурь. Монгол Улсад Шүүхийн Хараат Бус Байдлыг Бэхжүүлэх нь, /Бодлогын Тойм Судалгаа, УБ, 2010/.

О.Мөнхсайхан, Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх. Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2015/.

Уайт Б.Т, П.Бадамрагчаа. “Голдоо хүртэл ялзарсан уу?” Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан, / УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2008/.

Ж.Хунан, П.Баттулга, М.Мөнхжаргал. Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн томилгоо, Бодлогын тойм судалгаа, / УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2015/.

Б.Чимид. Үндсэн Хуулийн Үзэл Баримтлал: Хүний Эрх, Шүүх Эрх Мэдэл, 2 дугаар дэвтэр, /УБ, 2004/.

Ч.Энхбаатар нар. Монгол Улсад Ардчиллыг бэхжүүлэхэд үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ, “Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагааг дэмжих нь” НҮБХХ болон МУИХ-ын хамтарсан төсөл, /УБ: Мөнхийн үсэг ХХК, 2015/.

**Гадаад хэл дээр**

Jackson, Vicki C. “Judicial Independence: Structure, Context, and Attitude.” In Judicial Independence in Transition, edited by Anja Seibert-Fohr, 19–86. Springer Science & Business Media, 2012.

Sumati L., and Sergelen Ts. “Trend Lines in Public Perception of Judicial Administration in Mongolia /Comparative Study Based on Nationwide Surveys 2001,

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.legal.mn

2003, 2005, 2007/.” Sant Maral, 2007. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACL250.pdf.

Wittrup, Jesper. “Budgeting in the Era of Judicial Independence.” International Journal for Court Administration, April 2010. http://www.iaca.ws/files/Jesper_Wittrup4-2010.pdf.

Watson R, Wolf M /2008/ comparing judicial compensation: apples, oranges and cherrypicking. http://works.bepress.com/matthew_wolfe/1.

**Цахим эх сурвалж**

Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2014 оны тайлан, /УБ, 2015/ http://www.judcouncil.mn/.

Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2015 оны тайлан, /УБ, 2015/, http://www.judcouncil.mn/.

Уайт, Брент Т, Монгол Улсын Шүүхийн Шинэтгэлийн Өнөөгийн Байдалд Хийсэн Судалгааны Тайлан, /УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2009/ http://www.vss.justice.bg/en/root/f/upload/5/sjc-regulation.pdf.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭЛ
www.nli.gov.mn

# ЭРҮҮГИЙН ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## УДИРТГАЛ

Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 5.3-т "Хууль заавал хэрэгждэг, хүн бүрт эрх тэгш, алагчлалгүй, шударга үйлчилдэг, итгэл хүлээсэн хүний эрхийн мэдрэмжтэй, шударга ёсны засаглалыг бэхжүүлэх зарчмыг баримтлана" гэж, 5.4.1-д "Хуулийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй болгож, иргэдэд чирэгдэлгүй, ялгаваргүй, тэгш, шударгаар үйлчлэх эрх зүйн орчинг цогцоор нь бүрдүүлнэ" гэж тус тус заасан байна. Үүний дагуу шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулийн зарим зүйл, заалт нь дээрх үйл ажиллагааны хөтөлбөрт нийцэж байгаа эсэхийг тогтоох үүднээс хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхээр тус хүрээлэн 2018 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгасны дагуу уг судалгааг хийж гүйцэтгэв.

Эрүүгийн хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх энэхүү үнэлгээний зорилго нь тус хуулийн хэрэгжилтийн явц дахь хохирогчийн эрхийг хамгаалахад илүүтэй чиглэсэн, ялын уян хатан бодлогыг бий болгосон зэрэг ололтыг бататгахын зэрэгцээ хуулийг хэрэгжүүлснээр гарч буй хүндрэл, бэрхшээл, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэн, цаашид зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлж, үнэлэлт дүгнэлт өгөх, зөвлөмж боловсруулахад оршино.

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Эрүүгийн хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх ажлыг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор батлсан "Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал"-ын дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шаттайгаар хийж гүйцэтгэсэн. Төлөвлөх үе шатанд дараах ажлыг хийж гүйцэтгэв. Үүнд:

1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох;
2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох;
3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох;
4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох;
5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох;
6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох;

### 1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан хүний суурь эрх, халдашгүй байдлыг илүү баталгаажуулсан, олон улсын нийтийн эрх зүйн хөгжлийн чиг хандлагад нийцсэн урт хугацаанд тогтвортой үйлчлэх хуулийг батлан гаргах зүй ёсны шаардлага бий болж[2] улмаар Улсын Их Хурал Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгыг 2015 онд баталж, 2017 оноос эхлэн дагаж мөрдөх болсон билээ.

Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулийн ялын шинэчлэлийн нэг хэсэг болох тэнсэх, албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх тухай заалт нь хорих ял биечлэн эдлэх явдлыг багасгах, гэмт хэрэг үйлдсэн хүний гэм бурууг өөрөөр нь ухамсарлуулах, хохирол нөхөн төлүүлэх, цаашид гэмт хэргийн карьер ахиж, мэргэшсэн гэмт хэрэгтэн бий болгохгүйн тулд авч буй шинэлэг арга хэмжээ юм.[3]

---

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Б.Ариунжаргал, Ж.Булгансүрэн нар хамтран гүйцэтгэв.

[2] Эрүүгийн хуулийн төслийн үзэл баримтлал, ХЗЯ, УБ., 2013 он.

[3] Сургагч багш нарт зориулсан гарын авлага, ХЗДХЯ, УБ., 2017 он, 72 дахь тал.

Дэлхийн бусад орнуудын Эрүүгийн хуулийн ялын бодлогод энэхүү ойлголтыг “probation” /пробаци/ гэж нэрлэж, ялын уян хатан, үр нөлөөтэй байх гол шинжийг энэхүү институтээр зохицуулж ирсэн байдаг.[4]

2015 оны Эрүүгийн хуулийн тусгай анги нь 20 бүлэг, 209 төрлийн гэмт хэргийн 424 заалтаас бүрдэж байна. Үүнээс хөнгөн гэмт хэрэгт[5] 289 , хүнд гэмт хэрэгт[6] 135 заалт нь хамаарна. Хөнгөн гэмт хэрэгт хамаарах 289 заалтаас 84 заалт нь хорих ял оногдуулахаар заагаагүй буюу хорихоос өөр төрлийн ялтай гэмт хэрэг байх бөгөөд хорих ял оногдуулахаар заагаагүй 84 заалтаас хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр заасан 34 заалт байна.

Өөрөөр хэлбэл, хорих ял оногдуулахаар заагаагүй 50 хөнгөн гэмт хэрэгт Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “тэнсэх” албадлагын арга хэмжээг хэрэглэх боломжгүй байгаа учраас “Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх” тухай заалт нь практикт маргаан дагуулж, эргэлзээтэй байдал үүсгээд байна. Тухайлбал, хорих ялтай, хөнгөн гэмт хэрэг үйлдсэн хүний ялыг хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэж болох боловч хорих ял оногдуулахаар заагаагүй[7] / хорихоос өөр төрлийн ялтай/ гэмт хэрэгт эрүүгийн хариуцлага заавал хүлээлгэж, ял оногдуулж буй нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна” гэсэн заалтыг зөрчиж, Эрүүгийн хуулийн 1.3 дугаар зүйлд заасан “Шударга ёсны зарчим”-ыг алдагдуулж байна гэж үзэж болохоор байна.

Иймд Эрүүгийн хуулийг хэрэгжүүлэх явцад зарим зүйл, заалтыг нэг мөр ойлгож, хэрэглэхэд хүндрэлтэй, эрх зүйн хийдэлтэй зохицуулалт нэлээдгүй байгаа учир тухайн заалтуудыг практикт нэг мөр хэрэгжүүлэхийн тулд тодорхой асуудлаар хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зайлшгүй шаардлагатай[8] хэмээн практикт ажиллаж буй хуульчид болон салбарын эрдэмтэн, судлаачдын үзэж байгаа нь хуулийн хэрэгжилтийн талаар зохион байгуулагдаж буй хэд хэдэн удаагийн хэлэлцүүлэг[9], хурлын үр дүнгээс харагдаж байна. Дээрх нөхцөл байдал бий болсон тул хуулийн энэхүү зохицуулалтад үнэлгээ хийх зайлшгүй шаардлага үүссэн гэж үзлээ.

Харин Эрүүгийн хуулийн 8 дугаар бүлэгт өсвөр насны хүнд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхтэй холбоотой асуудлыг зохицуулсан бөгөөд уг бүлгийн зарим зүйл заалт буюу 8.7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “хорих ялтай хөнгөн гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнсэх боловч хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнсэх боломжгүй” байдлаар хуульчилсан, мөн 8.6 дугаар зүйлд гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүнийг эрх зүйн байдлыг насанд хүрсэн хүнтэй адил зохицуулсан нь хуулийн зорилго болон уг бүлгийн ач холбогдолд хэр нийцсэн эсэхийг судлан үзэх шаардлагатай болсон.

Үүнийг УИХ-ын гишүүн О.Батнасангийн санаачилсан Эрүүгийн хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлалд “... олон улсын хэмжээнд

[4] Мөн тэнд, 71 дэх тал.

[5] Эрүүгийн хуулийн 2.6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг “Энэ хуулийн тусгай ангид хорих ялын дээд хэмжээг таван жил, түүнээс доош хугацаагаар оногдуулахаар тогтоосон, эсхүл хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэргийг хөнгөн гэмт хэрэг гэнэ”.

[6] Эрүүгийн хуулийн 2.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “ Энэ хуулийн тусгай ангинд хорих ялын доод хэмжээг хоёр жил, түүнээс дээш хугацаагаар оногдуулахаар тогтоосон гэмт хэргийг хүнд гэмт хэрэг гэнэ”.

[7] Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан хорих ялгүй 50 хөнгөн гэмт хэрэгт Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйлийн 1.1, 1.2 дахь хэсэг, мөн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт тус тус заасан “тэнсэх” албадлагын арга хэмжээг хэрэглэх боломжгүй байна.

[8] Эрүүгийн хуулийн 1.10 дугаар зүйл, 6.7 дугаар зүйл.

[9] Тухайлбал, УИХ-ын ХЗБХ, ХЗДХЯ-тай хамтран “Эрүүгийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн талаарх хэлэлцүүлэг”, “Шүүхийн шийдвэр түүний хэрэглээ ач холбогдол” сэдэвт хэлэлцүүлэг, “Эрүүгийн хуулийн шинэтгэлийн үйл явц” сэдэвт хэлэлцүүлэг, “Хүний эрх, эрх чөлөөний хууль зүйн баталгаа – онол практикийн асуудал” олон улсын эрдэм шинжилгээний хурал.

“насанд хүрээгүй хүүхдийн шүүн таслах ажиллагаа” гэх нэр томьёог хэрэглэж, гэмт хэрэгт яллагдаж, сэжиглэгдэж байгаа хүүхдийн шүүн таслах ажиллагааг насанд хүрэгсдийн ерөнхий процессоос ялгаж, тусгайлсан шүүн таслах ажиллагаа ялын бодлого авч хэрэгжүүлдэг[10] хэмээн тайлбарлажээ.

Гэтэл шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулиар гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүнд хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагыг өмнөх хуулиас дордуулж зохицуулсан нь практикт нэлээдгүй маргаан дагуулж, 18 насанд хүрээгүй хүүхдийг аль болохоор хорихоос өөр ялаар шийтгэх хувилбарыг баримтлах олон улсын гэрээ, конвенц, пактын зарчимд нийцэхгүй байна. Тухайлбал, 2002 оны Эрүүгийн хуулиар насанд хүрээгүй хүүхдийн хувьд хорих ял оногдуулахдаа гэмт хэргийн ангилал харгалзахгүйгээр хорих ял оногдуулсан шийтгэлийг тэнсэх, хойшлуулах зохицуулалттай байсныг шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулиар зөвхөн “хөнгөн гэмт хэрэг” гэж хязгаарласан нь өсвөр насны хүний эрх зүйн байдлыг дордуулсан зохицуулалт болсон гэж хуульч, шүүгч, судлаачид үзэж байна.[11]

Иймд энэхүү үнэлгээгээр дээрх дурдсан зохицуулалтуудын хэрэгжилтийг үнэлэх болно.

**1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох**

Үнэлгээний хүрээг тогтоох ажиллагаа нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг судлах явцад агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, нөлөөлөл үзүүлэх гол зохицуулалтыг тодорхойлоход чиглэдэг.

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт бүхэлд нь үнэлгээ хийхэд ихээхэн цаг хугацаа, хөдөлмөр, зардал шаардагдана. Иймд хуулийн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд чухал нөлөөлөл үзүүлэх зарим зохицуулалтыг тусгайлан сонгож үнэлгээ хийх нь илүү үр дүнтэй байдаг.

Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулийн онцлог нь хорих ялыг биечлэн эдлүүлэх явдлыг багасгах, гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэхэд анхаарч, зорчих эрхийг хязгаарлах ял, хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэж үүрэг хүлээлгэх, эрх хязгаарлах албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх, гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүнд насанд хүрсэн хүнээс ялгамжтай байдлаар эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх нөхцөлийг бүрдүүлж, ялын агуулга хэлбэрийг шинэчлэн тодорхойлж, хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх институтийг тусгасан явдал юм.[12]

Эрүүгийн хуулийн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд нөлөө үзүүлэх 7.1 дүгээр зүйл “Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх”, Эрүүгийн хуулийн 8 дугаар бүлэг “Өсвөр насны хүнд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх” зохицуулалтын талаарх асуудлыг судлан үзэхээр судалгааны хүрээг тогтоон, судалгааны удирдамжаа боловсруулсан. Гэсэн хэдий ч Эрүүгийн хуулийн 8 дугаар бүлэг “Өсвөр насны хүнд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх” зохицуулалтын хүрээнд зохих судалгааг хийж гүйцэтгэн, 2018 оны хуулиар өөрчлөлт орсон байх тул Эрүүгийн хуулийн хэрэгжилтэд хийж буй энэхүү үнэлгээгээр өсвөр насны хүнд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалтыг үнэлээгүй болно.

Харин энэхүү судалгаагаар хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх зохицуулалтын хэрэгжилт, хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх зохицуулалтын эерэг, сөрөг талыг судалж, хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээг хийхээр судалгааны хүрээг тогтоосон.

**1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох**

“Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу Эрүүгийн хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой, хэмжиж

[10] УИХ-ын гишүүн О.Батнасангийн санаачилсан Эрүүгийн хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал.

[11] Мөн тэнд.

[12] Сургагч багш нарт зориулсан гарын авлага, ХЗДХЯ, УБ., 2017 он, 4 дэх тал.

болохуйц байдлыг баримталж, мөн үнэлгээний хүрээ, онцлогоос хамааран дараах хоёр шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон болно.

1. Зорилгод хүрсэн түвшин;
2. Практикт нийцэж байгаа байдал;

1.3.1. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

Эрүүгийн хуулийн 1.1 дүгээр зүйлд энэ хуулийн зорилгыг “Монгол Улсын Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан хүний эрх, эрх чөлөө, нийтийн болон үндэсний ашиг сонирхол, Үндсэн хуулийн байгуулал, үндэсний болон хүн төрөлхтний аюулгүй байдлыг гэмт халдлагаас хамгаалах, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэхэд оршино” хэмээн тодорхойлжээ.

Үүнээс үзвэл, Эрүүгийн хуулийн үндсэн зорилгын нэг нь хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон харилцааг зохицуулах явдал болох нь харагдаж байна. Иймд энэхүү үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо дээр дурдсан зорилгыг хангахтай холбогдуулан тусгасан зүйл, заалтын нэг болох 7.1 дүгээр зүйлийг сонгож “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлгээг хийлээ. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 1. Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалтууд*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг | 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг. Хөнгөн гэмт хэрэг үйлдсэн хүн гэм буруугаа хүлээн зөвшөөрч гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлж хор уршгийг арилгасан, эсхүл гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлөхөө илэрхийлсэн бол гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, гэмт хэрэг үйлдсэн хүний хувийн байдлыг харгалзан тухайн зүйл, хэсэг, заалтад заасан хорих ялыг оногдуулахгүйгээр таван жил хүртэл хугацаагаар тэнсэж болно. |
| 2 | 7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг | 7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг. Тэнссэн хугацаанд энэ хуулийн тусгай ангид заасан санаатай гэмт хэрэг үйлдсэн бол шүүх тэнссэн шийдвэрийг хүчингүй болгож, энэ хуулийн 6.8, 6.9 дүгээр зүйлд заасан журмаар ял оногдуулна. |

**1.3.2. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл**

Энэхүү шалгуур үзүүлэлт нь тухайн хууль тогтоомжийн зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, түүний эерэг, сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлоход чиглэгддэг.

Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай зохицуулалт нь Эрүүгийн хуулийн тулгамдаж буй асуудлуудын нэгд зүй ёсоор тооцогдож байна. Учир нь хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнсэх боломжгүй байдлаар хуульчилсан.

Судалгааны энэ хэсэгт “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай зохицуулалтыг сонгож, уг зүйл, заалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа байдал, түүний эерэг болон сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд гарч буй хүндрэл, бэрхшээл байгаа эсэхийг тодорхойлохыг зорьсон болно. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 2. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг | 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг. Хөнгөн гэмт хэрэг үйлдсэн хүн гэм буруугаа хүлээн зөвшөөрч гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлж хор уршгийг арилгасан, эсхүл гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлөхөө илэрхийлсэн бол гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, гэмт хэрэг үйлдсэн хүний хувийн байдлыг харгалзан тухайн зүйл, хэсэг, заалтад заасан хорих ялыг оногдуулахгүйгээр таван жил хүртэл хугацаагаар тэнсэж болно. |
| 2 | 7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг | 7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг. Тэнссэн хугацаанд энэ хуулийн тусгай ангид заасан санаатай гэмт хэрэг үйлдсэн бол шүүх тэнссэн шийдвэрийг хүчингүй болгож, энэ хуулийн 6.8, 6.9 дүгээр зүйлд заасан журмаар ял оногдуулна. |

**1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох**

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ үнэлэх болсон шалтгаан, үнэлгээний хүрээ, шалгуур үзүүлэлт зэргийг харгалзан дор дурдсан харьцуулах хэлбэрүүдээс сонгоно. Үүнд:

- Байх ёстой болон одоо байгаа;
- Хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойших;
- Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших;
- Тохиолдол судлах.

Судалгааны явцад Эрүүгийн хуулиас сонгон авсан зохицуулалтыг өмнөх хууль тогтоомж дахь заалттай харьцуулан авч үзэх хэлбэрийг ашиглана.

**1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох**

Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолохдоо сонгосон шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр Эрүүгийн хуулийн сонгон авсан хэсэгт тохируулан дараах таамаглал дэвшүүлж, асуулт боловсруулаа.

Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1. Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хөнгөн гэмт хэрэгт хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай зохицуулалт зорилгодоо хүрсэн эсэх?

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2. Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт зааснаар тэнссэн хугацаанд санаатай гэмт хэрэг үйлдсэн бол шүүх тэнссэн шийдвэрийг хүчингүй болгож, 6.8, 6.9 дүгээр зүйлд заасан журмаар ял оногдуулах тухай зохицуулалт зорилгодоо хүрсэн эсэх?

Практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1. Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хөнгөн гэмт хэрэгт хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2. Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан тэнссэн хугацаанд санаатай гэмт хэрэг үйлдсэн бол шүүх тэнссэн шийдвэрийг хүчингүй болгож, 6.8, 6.9 дүгээр зүйлд заасан журмаар ял оногдуулах тухай зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

www.legalinfo.mn

**1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох**

Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд үнэлгээ хийх хуулийн зүйл, заалтын зорилгод хүрсэн түвшин, практик хэрэгжилтийг илрүүлэх зорилгоор баримт бичиг, судалгааны тайлан, илтгэл, өгүүлэл уншиж, судлах, харьцуулалт хийх, мөрдөгч, прокурор, шүүгчидтэй уулзаж ярилцлага, анкетын судалгааны аргаар санал авах зэрэг ажлуудыг хийж гүйцэтгэсэн бөгөөд аргачлалын 3.7.3-т мэдээлэл цуглуулах дөрвөн аргыг тодорхойлсноос дараах хоёр аргыг сонгон үнэлгээ хийх мэдээллийг цуглуулсан болно.

1. Байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах;
2. Холбогдох субъектээс судалгаа авах.

Байгаа мэдээллийг цуглуулах хүрээнд: Эрүүгийн хууль, холбогдох ном сурах бичиг, гарын авлага, эмхэтгэл, өгүүлэл, илтгэл, эрдэм шинжилгээ, судалгааны тайланг цуглуулж, үнэлгээ хийхэд ашиглав.

Холбогдох субъектээс судалгаа авах хүрээнд: Эрүүгийн хуулийг хэрэгжүүлэх явцад тулгамдаж буй асуудлыг илрүүлэхийн тулд мөрдөгч, прокурор, шүүгчидтэй уулзаж, ярилцлага болон анкетын аргаар судалгаа авсан. Мөн холбогдох байгууллагаас үйл ажиллагааны тайлан, судалгаа, бусад мэдээллийг гаргуулан авч үнэлгээ хийхэд ашиглав.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Эрүүгийн хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх судалгааны мэдээллийг цуглуулахдаа баримт бичгийн судалгаа, мөрдөгч, прокурор, шүүгчдээс анкетын судалгаа авч, ярилцлагын аргад тулгуурлаж энэхүү судалгааг гүйцэтгэв.

Баримт бичгийн судалгаа: Эрүүгийн хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ дор дурдсан хууль тогтоомж, дүрэм, журам, эрдэмтэн, судлаачдын эрдэм шинжилгээний бүтээлүүд, илтгэл, өгүүлэл, тайланг ашигласан болно. Үүнд:

**Хууль, эрх зүйн акт**

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992, №1;

Эрүүгийн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002, №5;

Эрүүгийн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016, №7;

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017, №23;

Хууль баталсантай холбогдуулан авах зарим арга хэмжээний тухай, Улсын Их Хурлын 2017 оны 34 дүгээр тогтоол;

Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр, Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоол;

Улсын Ерөнхий Прокурорын 2017 оны А/64 дүгээр тушаал;

Улсын Ерөнхий Прокурорын 2017 оны А/87 дугаар тушаал.

**Судалгааны тайлан, эмхэтгэл**

“Албадлагын арга хэмжээнд тавих хяналтын тогтолцоо: Хэрэгжилт чиг хандлага” эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, ХЗДХЯ, ХСИС, ШШГЕГ, ШУТС, 2018 он;

Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийг шинэтгэх төслийн санал, ХЗЯ, 2010 он;

Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн талаарх танилцуулга, ХЗДХЯ, 2016 он;

“Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” судалгааны үндсэн тайлан, ХЗҮХ, 2016 он;

“Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” хавсралт тайлан, ХЗҮХ, 2016 он;

УИХ-ын гишүүн О.Батнасангийн санаачилсан Эрүүгийн хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал, 2017 он.

**Ном, сурах бичиг, гарын авлага**

Монгол Улсын 2002 ба 2015 оны Эрүүгийн хуулийн харьцуулсан судалгаа, МУИС-ХЗС, 2016 он;

Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн тайлбар, 2010 он;

С.Жанцан, Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүй /Ерөнхий ба тусгай анги/, 2011 он;

С.Жанцан, Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн онол – I боть, 2009 он;

С.Жанцан, Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн онол /Ялын тухай сургаал/ - II боть, 2014 он;

Сургагч багш нарт зориулсан гарын авлага, ХЗДХЯ, 2017 он;

Эрүүгийн хариуцлага, ХЗҮХ, 2006 он;

Эрүүгийн эрх зүй гарын авлага, ХЗДХЯ, 2007 он.

Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл

Г.Ганбаатар, Ж.Эрдэнэбулган, “Эрүүгийн хуулийн шинэчлэлийн тухай цөөн үг” нийтлэл, 2017 он;

Г.Гантулгабат, “Хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай” нийтлэл, 2018 он.

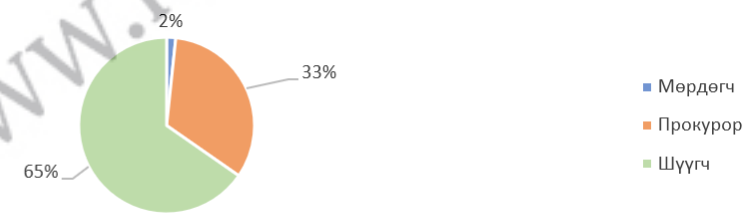
Холбогдох субъектээс авсан судалгаа

Эрүүгийн хуулийн хэрэгжилтийн талаар мөрдөгч, прокурор, шүүгчдээс ярилцлагын болон анкетын аргаар судалгаа авсан.

Ярилцлагын арга: Эрүүгийн хуулийн холбогдох зүйл, заалтын хэрэгжилтийн бодит байдал, хууль хэрэглээнд тулгамдаж буй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг тодруулахаар мөрдөгч, прокурор, шүүгчдийн төлөөлөлтэй ярилцлага хийсэн.

Мөн мөрдөгч, прокурор, шүүгчдээс анкетын аргаар нийт 179 судалгаа авсан бөгөөд анкетын судалгаанд оролцогчдын мэдээллийг хувиар харуулбал:

*График 1. Судалгаанд оролцогчдын мэдээлэл (хувиар)*




Судалгааны анхдагч мэдээллийг ярилцлагын болон анкетын судалгааны аргаар практикт ажиллаж буй мөрдөгч, прокурор, шүүгчдээс авсан тул илүү бодитой, үр дүнтэй байдлыг хангаж чадна гэж үзсэн болно.

## ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

Үнэлэх үе шатанд Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, мөн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан заалтад сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлгээ хийсэн.

### 3.1. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Эрүүгийн хуулийн зорилгыг “Монгол Улсын Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан хүний эрх, эрх чөлөө, нийтийн болон үндэсний ашиг сонирхол, Үндсэн хуулийн

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nlrc.gov.mn

байгуулал, үндэсний болон хүн төрөлхтний аюулгүй байдлыг гэмт халдлагаас хамгаалах, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх" хэмээн 1.1 дүгээр зүйлд заасан байна. Иймд уг хуулийн бүхий л зохицуулалт энэхүү үндсэн зорилгыг хангахад чиглэн үйлчлэх учиртай.

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1. Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хөнгөн гэмт хэрэгт хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай зохицуулалт зорилгодоо хүрсэн эсэх?

> 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг. Хөнгөн гэмт хэрэг үйлдсэн хүн гэм буруугаа хүлээн зөвшөөрч гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлж хор уршгийг арилгасан, эсхүл гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлөхөө илэрхийлсэн бол гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, гэмт хэрэг үйлдсэн хүний хувийн байдлыг харгалзан тухайн зүйл, хэсэг, заалтад заасан хорих ялыг оногдуулахгүйгээр таван жил хүртэл хугацаагаар тэнсэж болно.

Үнэлгээ:

Гэмт хэрэг бүрт нийгэмд аюултай байдлын шинж чанар, хэр хэмжээ оногдуулж болох ялын хүнд, хөнгөн зэрэг шалгууруудыг харгалзан нийт гэмт хэргүүдийг тодорхой төрөлд хуваахыг ангилалт гэнэ.[13] Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулиар гэмт хэргийг хөнгөн, хүнд гэсэн төрөлд ангилан авч үзсэн.

Тус хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд "Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх" асуудлыг зохицуулсан бөгөөд уг зохицуулалтын ач холбогдлыг "...шүүхээс хуульд заасан шинжийг хангасан хүнд хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэж, албадлагын арга хэмжээ өргөнөөр авснаар хорих ял биечлэн эдлэх явдал багасна гэж үзэж байна"[14] хэмээн тайлбарлажээ. Өөрөөр хэлбэл, энэхүү зохицуулалт нь Эрүүгийн хуулийн зорилгод нийцсэн, тухайн зорилгод хүрэхэд тодорхой нөлөө үзүүлж, болохуйц заалт юм.

Хууль зүй, дотоод хэргийн дэд сайд Б.Энхбаяр "Эрүүгийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн талаарх хэлэлцүүлэг"-т оролцохдоо "... Гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд шүүхээс хорих ял оногдуулах, түүнийг биечлэн эдлүүлэх үзүүлэлт 3 дахин багассан нь хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэж албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх Эрүүгийн хуулийн зохицуулалттай холбоотой байна. Тодруулбал, 2016 онд анхан шатны шүүхээр 4267 хүнд хорих ял оногдуулж шийдвэрлэж байсан бол 2017 онд анхан шатны шүүх 1314 хэрэгт хорих ял оногдуулж, 639 хүнд хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэж, 370 хүний ялыг тэнсэж, албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх шийдвэр гаргажээ. Хамгийн гол нь тэнсэж, албадлагын арга хэмжээ авагдсан этгээд дахин гэмт хэрэг үйлдэж, шүүхээр шийтгэгдсэн тохиолдол байхгүй байгаа нь хуулийн зорилго байгаа оножээ гэж үзэхэд хүргэсэн сайн мэдээ болж чадлаа"[15] хэмээн цохон тэмдэглэсэн байна.

"Албадлагын арга хэмжээнд тавих хяналтын тогтолцоо: Хэрэгжилт, чиг хандлага" сэдэвт эрдэм шинжилгээний хуралд ШШГЕГ-ын Хорихоос өөр төрлийн ял эдлүүлэх албаны ахлах мэргэжилтэн, хошууч Ц.Ганчимэг "Үүрэг хүлээлгэх, эрх хязгаарлах албадлагын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх явцад гарч буй хүндрэлтэй зарим асуудлууд" сэдэвт илтгэлдээ "... 2018 оны 10 сарын 20-ны өдрийн байдлаар шүүхээс үүрэг хүлээлгэх, эрх хязгаарлах албадлагын арга хэмжээг хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнссэн 1293, хорихоос өөр төрлийн ял шийтгүүлсэн 50, хорих ял оногдуулсан шүүхийн шийтгэх тогтоол биелүүлэхийг хойшлуулсан 23, хорих ялаас хугацаанаас өмнө суллаж хяналт тогтоосон 15, нийт 1381 хүн байна..."[16] гэжээ.

[13] С.Жанцан, Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн онол I боть, УБ., 2009 он, 206 дахь тал.

[14] Сургагч багш нарт зориулсан гарын авлага, ХЗДХЯ, УБ., 2017 он, 72 дахь тал.

[15] УИХ-ын ХЗБХ, ХЗДХЯ-аас 2018 оны 3 сарын 3, 4-ний өдөр зохион байгуулсан "Эрүүгийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн талаарх хэлэлцүүлэг".

[16] ХСИС-аас 2018 оны 11 сарын 14-ний өдөр зохион байгуулсан "Албадлагын арга хэмжээнд тавих хяналтын тогтолцоо: Хэрэгжилт, чиг хандлага" эрдэм шинжилгээний хурал.

Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай зохицуулалт нь гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд заавал хорих ял оногдуулахгүйгээр гэм буруугаа ухамсарлан, гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлоо нөхөн төлөх, өөрийн гэмт зан үйлийг засах боломжийг бүрдүүлж байгаа нь "шоронжуулах"[17] бодлогын эсрэг зохицуулалт болохын хувьд практикт эерэг нөлөөллийг бий болгож байгаа хэдий ч зөвхөн хорих ялтай, хөнгөн гэмт хэрэгт ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх боломжтой харин хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнсэх боломжгүй байдлаар хуульчлагдсан нь хорихоос өөр төрлийн ялтай гэмт хэрэг үйлдсэн хүний эрх зүйн байдлыг дордуулж байна.

Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулийн тусгай анги нь 20 бүлэг, 209 төрлийн гэмт хэргийн 424 заалтаас бүрдэж байна. Үүнээс хөнгөн гэмт хэрэгт 289, хүнд гэмт хэрэгт 135 заалт нь хамаарна. Хөнгөн гэмт хэрэгт хамаарах 289 заалтаас 84 заалт нь хорих ял оногдуулахаар заагаагүй, хорихоос өөр төрлийн ялтай гэмт хэрэг байх бөгөөд энэхүү 84 заалтаас хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр заасан 34 заалт байна. Өөрөөр хэлбэл хорих ял оногдуулахаар заагаагүй 50 хөнгөн гэмт хэрэгт Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар тэнсэх боломжгүй нөхцөл байдал бий болсон нь Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна" гэсэн заалтыг зөрчиж, Эрүүгийн хуулийн 1.2 дугаар зүйлд заасан "Шударга ёсны зарчим"-ыг алдагдуулж буй хэрэг юм.

Практикт түгээмэл үйлдэгддэг Эрүүгийн хуулийн 11.6 дугаар зүйлд заасан "Хүний эрүүл мэндэд хөнгөн хохирол учруулах" гэмт хэрэгт хорихоос өөр төрлийн ял оногдуулахаар зохицуулсан. Хорихоос өөр төрлийн ялыг тэнсэж болохгүй[18] учир энэ гэмт хэрэгт ял оногдуулж, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ. Жишээ нь:

"А" нь "Б"-г зодож эрүүл мэндэд нь хөнгөн хохирол учруулсан хэрэгт шүүхээс "А"-д Эрүүгийн хуулийн 11.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар торгох эсхүл нийтэд тустай ажил хийлгэх ял оногдуулахаар заасан байна. Шүүхээс "А"-д хорихоос өөр төрлийн ял оногдуулж, "А" уг ялыг биелүүлээгүй тохиолдолд Эрүүгийн хуулийн 5.6 дугаар зүйлийн 9 дэх хэсэгт заасны дагуу тухайн ялыг хорих ялаар солино. Хэрэв хорихоос өөр төрлийн ялыг хорих ялаар соливол гэмт хэрэг үйлдсэн хүн уг хорих ялыг биечлэн эдэлнэ.

Өөрөөр хэлбэл, хорих ялтай, хөнгөн гэмт хэрэгт хууль тогтоогч гэмт хэрэг үйлдсэн хүний гэм буруу болон бусад байдлыг харгалзан заавал хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэж, тухайн хүнд боломж олгож байхад хорихоос өөр төрлийн ялтай гэмт хэрэг үйлдсэн хүний хувьд заавал тухайн ялыг биелүүлэхээс өөр сонголт байхгүй байна.

Хорих ял нь гэмт хэрэг үйлдсэн, гэм буруутай нь тогтоогдвол шүүх Эрүүгийн хуульд заасан хугацаанд эрх чөлөөг нь хязгаарлаж, олон нийтээс тусгаарлаж, тусгай дэглэм бүхий хорих анги, гянданд албадан байлгадаг төрийн албадлагын хатуу цээрлэл агуулсан арга хэмжээ.[19] Иймд хорих ял нь Эрүүгийн хуульд хуульчилсан хамгийн хүнд төрлийн ял юм.

Хуулийн энэхүү зохицуулалт нь шоронжуулах бодлогын эсрэг заавал тухайн хүнийг хорих ял эдлүүлэхгүйгээр, засан хүмүүжих боломжийг бүрдүүлж байгаа хэдий ч хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд ялгамжтай

[17] Г.Ганбаатар, Ж.Эрдэнэбулган," Эрүүгийн хуулийн шинэчлэлийн тухай цөөн үг" нийтлэлдээ "2002 оны Эрүүгийн хуулийн хуучирсан, шоронжуулахад чиглэгдсэн зарим зохицуулалтыг өөрчлөх, боловсронгуй болгох талаар ... 15 орчим жил эгэл иргэдээ "шоронжуулах"-д чиглэгдсэн ялын хатуу бодлого, харин авлига албан тушаалын хэргийн эрх мэдэлтэнд эсрэгээр зөөлөн бодлого хэрэгжүүлдэг байсан талаар дурдсан байна. Дэлгэрэнгүйг http://www.judcouncil.mn/inder/6706--.html цахим хуудаснаас үзнэ үү.

[18] Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйлийн 1.1, 1.2 дахь хэсэг болон 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт.

[19] Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн тайлбар, УДШ, Ханнс-Зайделийн Сан, УБ., 2010 он, 163 дахь тал.

байдлаар хандаж, оногдуулах ялыг тэнсэх боломжгүй байгаа нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хүн бүр хууль шүүхийн өмнө эрх тэгш байх зохицуулалтад нийцэхүйц байж чадахгүй байгааг харуулж байна.

2002 болон 2015 оны Эрүүгийн хуулийн тэнсэхтэй холбоотой заалтыг харьцуулан үзвэл:

2002 оны Эрүүгийн хуулийн 61 дүгээр зүйлд тэнсэх, 74 дүгээр зүйлд хорих ял эдлэхээс хугацаанаас өмнө тэнсэн суллах тухай зохицуулсан бөгөөд 2015 оны Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйлд гэм буруугаа хүлээн зөвшөөрсөн хүнд оногдуулах хорих ялыг хөнгөрүүлэх, хорих ялаас чөлөөлөх, албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх, 7.1 дүгээр зүйлд хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх, мөн хуулийн 8.7 дугаар зүйлд хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээ буюу 8.7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт өсвөр насны хүнд тэнсэх албадлагын арга хэмжээ авах талаар тус тус ялгамжтай байдлаар зохицуулжээ.

Түүнчлэн 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 74 дүгээр зүйлд “Хорих ял эдлэхээс хугацаанаас нь өмнө тэнсэн суллах” зохицуулалт байсныг 2015 оны Эрүүгийн хуулийн 6.12 дугаар зүйлд “Хорих ялаас хугацаанаас өмнө суллаж, хяналт тогтоох” гэж өөрчлөн найруулсан байна. Өөрөөр хэлбэл, 2002 оны Эрүүгийн хуулиар хорих ял эдэлж буй ялтанд оногдуулсан ялыг тодорхой хугацаанд эдэлсний дараа ялтан засарч хүмүүжсэнээ, зан байдлаараа харуулж, гэмт хэрэг үйлдэж учруулсан хохирлоо нөхөн төлсөн, гэм хорыг арилгасан бол шүүх ял эдлэхээс хугацаанаас өмнө тэнсэн суллах зохицуулалттай байсныг 2015 оны Эрүүгийн хуулиар хорих ял эдлэхээс хугацаанаас өмнө тэнсэн суллах бус харин хорих ялаас хугацаанаас өмнө суллаж, хяналт тогтоож буй хэлбэр хэмээн үзэж тэнсэх гэсэн нэр томьёог хасаж, өөрчлөн найруулсан байна.

Харин 2015 оны Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгад тэнсэхтэй холбоотой шинэ ойлголт орж ирсэн нь 7.1 дүгээр зүйлд заасан “Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх” зохицуулалт юм.

Тэнсэх институтыг шинээр авч үзсэнээр хүнийг гэмт зан үйлд суралцуулж “мэргэшсэн гэмт хэрэгтэн” бий болгохоос сэргийлж, гэмт хэрэг үйлдсэн хүний гэм бурууг нь ухамсарлуулах, учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх зэргээр үр нөлөөтэй ялын тогтолцоог бий болгоход чиглэнэ.[20]

[20] Сургагч багш нарт зориулсан гарын авлага, ХЗДХЯ, УБ., 2017 он, 72 дахь тал.

*Хүснэгт 3. 2002 болон 2015 оны Эрүүгийн хуульд заасан "Тэнсэх" -тэй холбоотой зохицуулалт, түүний харьцуулалт*

| № | 2002 оны Эрүүгийн хууль | 2015 оны Эрүүгийн хууль |
|---|---|---|
| 1 | 61 дүгээр зүйл.Тэнсэх<br>61.1.Хүндэвтэр гэмт хэрэгт анх удаа хорих ял шийтгүүлсэн этгээдийн үйлдсэн гэмт хэргийн нийгмийн аюулын шинж чанар, хэр хэмжээ, гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн хувийн байдал, гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдлыг харгалзан гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг нөхөн төлсөн буюу гэм хорыг арилгасан тохиолдолд түүнд оногдуулсан ялыг биечлэн эдлүүлэх шаардлагагүй гэж шүүх үзвэл уг ялыг тэнсэж, нэгээс таван жилийн хугацаагаар хянан харгалзахаар тогтоож болно. Тэнсэгдсэн ялтан шүүхээс тогтоосон хянан харгалзах хугацаанд гэмт хэрэг шинээр үйлдээгүй, засарч хүмүүжсэнээ харуулсан бол шүүхийн шийтгэх тогтоолыг биелүүлэхгүй. | 7.1 дүгээр зүйл. Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх<br>/Энэ зүйлийн гарчигт 2017 оны 5 дугаар сарын 11-ний өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан/<br>1.Хөнгөн гэмт хэрэг үйлдсэн хүн гэм буруугаа хүлээн зөвшөөрч гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлж хор уршгийг арилгасан, эсхүл гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлөхөө илэрхийлсэн бол гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, гэмт хэрэг үйлдсэн хүний хувийн байдлыг харгалзан тухайн зүйл, хэсэг, заалтад заасан хорих ялыг оногдуулахгүйгээр таван жил хүртэл хугацаагаар тэнсэж болно. |

2002 оны Эрүүгийн хуулиар хорих ял оногдуулсны дараа биечлэн эдлэх ялыг тэнсэн харгалздаг байсныг 2015 онд хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх болгон өөрчилсөн. Гэхдээ Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйлийн 1.1, 1.2 дахь хэсэгт хорих ял оногдуулж, тэнсэх зохицуулалтыг мөн тусгасан байна.

1986 болон 2002 оны Эрүүгийн хуульд хорих ял шийтгүүлж, тэнсэгдсэн хүнд шүүхээс тогтоосон хянан харгалзсан хугацаанд "ялтай" гэсэн статустай байхаас гадна түүнийг зөрчсөнөөс үүдэх үр дагаврыг анхааруулаагүйгээс уг ялыг биечлэн эдлэх, гэмт хэрэг үйлдсэн ял нэгтгэгдэх тохиолдолд гардаг байсан. Иймд гэмт хэрэг үйлдсэн хүний гэм бурууг тогтоож, ял оногдуулсны дараа тэнсэх нь ялын үр нөлөөг багасгадаг талтай байсныг өөрчилж, хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэхээр хуульчилсан.[21]

2002 оны Эрүүгийн хуулийн 61 дүгээр зүйлд хүндэвтэр гэмт хэрэгт анх удаа хорих ял шийтгүүлсэн этгээдийн үйлдсэн гэмт хэргийн нийгмийн аюулын шинж чанар, хэр хэмжээ, гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн хувийн байдал, гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдлыг харгалзан гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг нөхөн төлсөн буюу гэм хорыг арилгасан тохиолдолд түүнд оногдуулах ялыг биечлэн эдлүүлэх шаардлагагүй гэж шүүх үзвэл уг ялыг тэнсэж болохоор заасан.

Хүндэвтэр гэмт хэргийг тус хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.3-т зааснаар "Энэ хуулийн тусгай ангид нэг сарын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг тавин нэгээс хоёр зуун тавь дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, хоёр зуун тавин нэгээс таван зуун цаг хүртэл хугацаагаар албадан ажил хийлгэх, гурваас дээш зургаан сар хүртэл хугацаагаар баривчлах, эсхүл таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэхээр заасан гэмт хэргийг хүндэвтэр гэмт хэрэг гэнэ" хэмээн тодорхойлжээ.

Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулиар гэмт хэргийг хөнгөн, хүнд хэмээн ангилан авч үзэх болсон.

Гэмт хэргийн ангилал нь гэмт хэргийг нийгмийн хор аюул, шинж чанараар нь ангилахын зэрэгцээ хууль зүйн үр дагаврыг ангилалаас нь хамааран ялгамжтайгаар тогтоох, эрүүгийн хариуцлагыг оновчтой тодорхойлоход ач холбогдолтой төдийгүй хууль зүйн техникийн хувьд ерөнхий ангид заасан гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацаа, эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлөх, тэнсэх, хорих ялаас чөлөөлөх,

[21] Сургагч багш нарт зориулсан гарын авлага, УБ., 2017 он. 72 дахь тал.

албадлагын арга хэмжээ хэрэглэхэд чухал ач холбогдолтой тул гэмт хэргийг хөнгөн, хүнд гэсэн хоёр ангилалтай байхаар тусгасан.[22]

Ийнхүү гэмт хэргийг хөнгөн, хүнд хэмээн ангилан авч үзсэн хэдий ч хөнгөн гэмт хэрэгт хамаарах хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнсэх, чөлөөлөх боломжгүй байдлаар хуульчилсан нь 2002 оны Эрүүгийн хуультай харьцуулахад гэмт хэрэг үйлдсэн хүний эрх зүйн байдлыг дордуулсан зохицуулалт болсон. Учир нь 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 70 дугаар зүйлийн 70.1-д "Хөнгөн гэмт хэрэг анх удаа үйлдэж, сайн дурааараа хэргээ илчилж ирсэн этгээд учруулсан хохирлоо бүрэн төлсөн гэм хорыг арилгасан...", мөн хуулийн 71.1-д "хөнгөн гэмт хэрэг анх удаа үйлдсэн гэм буруутай этгээд хохирогчтой сайн дурааараа эвлэрсэн бөгөөд учруулсан хохирлоо бүрэн төлсөн, гэм хорыг арилгасан бол түүнийг эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлж болохоор хуульчилсан байсан.

Өөрөөр хэлбэл, шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулийн "хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх" зохицуулалт нь хэт чангатгасан ялын бодлогын эсрэг зохицуулалт болсон хэдий ч 2002 оны Эрүүгийн хуулийн ялын бодлогыг шинэчлэн найруулсан хуультай харьцуулан үзэхэд гэмт хэрэг үйлдсэн хүний эрх зүйн байдлыг зарим талаараа дордуулсан гэж үзэх үндэслэлтэй байна.

Тухайлбал, "Г" нь "Х"-г зодож бие махбодид нь хүндэвтэр гэмтэл учруулсан тохиолдолд 2002 оны Эрүүгийн хуулиар бол түүнийг 98 дугаар зүйлийн 98.1 дэх хэсэгт заасан "Бусдын бие махбодид хүндэвтэр гэмтэл санаатай учруулах" гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцон шүүхээс хорих ял оногдуулж, улмаар Эрүүгийн хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан үндэслэлээр тэнсэх боломжтой юм.

Харин 2015 оны Эрүүгийн хуулиар "Г"-ийн үйлдэл нь тус хуулийн 11.4 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан "Хүний эрүүл мэндэд хүндэвтэр хохирол санаатай учруулах" гэмт хэрэг бөгөөд шүүх түүнд торгох эсхүл нийтэд тустай ажил хийлгэх ял оногдуулж болох боловч энэхүү ялыг тэнсэх эсхүл ялаас чөлөөлөх боломжгүй.

Дээрхээс дүгнэвэл, 2015 оны Эрүүгийн хуулиар хорих ял оногдуулахаар заагаагүй хөнгөн гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнсэх боломжгүй байдлаар хуульчилсан нь 2002 оны эрх зүйн зохицуулалтаас гэмт хэрэг үйлдсэн хүний эрх зүйн байдлыг дордуулж байна.

Түүнчлэн Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд заасан хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх зохицуулалт нь мөн хуулийн 6.7 дугаар зүйлийн 1.1, 1.2 дахь хэсэг, 8.7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт тус тус заасан тэнсэх албадлагын арга хэмжээний бусад зохицуулалттайгаа шууд байдлаар холбогдож байгаа юм.

Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйлд заасан "тэнсэх" тухай ойлголтыг тодорхой байдлаар тайлбарлавал:[23]

ЭХХШтХ-ийн 17.4 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт "...Шүүх хялбаршуулсан журмаар хэргийг хянан шийдвэрлэх үндэслэл тогтоогдвол шүүгдэгчийг гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцож, Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйлд заасныг баримтлан прокурорын саналын хүрээнд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх тухай шийдвэр гаргана" гэж заажээ.[24]

Прокурорын саналын хүрээнд хэмээх ойлголт нь прокурорын хяналтын шатанд яллагдагчтай "ял наймаалцаж" оногдуулах эрүүгийн хариуцлагыг тохирч, харилцан зөвшөөрч, шүүхээр тухайн тохиролцооны дагуу шийдвэрийг гаргуулах

[22] ХЗДХЯ-аас гаргасан Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн талаарх танилцуулга.

[23] Ц.Гантулгабатын "Хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай" нийтлэлд үндэслэн тайлбарласан болно.

[24] Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, "Төрийн мэдээлэл" эмхэтгэлийн 2017 оны 23 дугаарт нийтлэгдсэн.

буюу баталгаажуулах үйл явц гэхэд буруудахгүй. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн энэ зохицуулалтын хүрээнд яллагдагч, прокурор хоёрын тохиролцсон ялын төрөл, хэмжээг шүүх өөрчлөх боломжгүй байна.[25]

Харин ЭХХШтХ-ийн 17.5 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэгт "Шүүх шүүгдэгчийг гэм буруутай гэж үзвэл прокурорын саналыг харгалзан эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх шийдвэр гаргана" гэж заасан нь шүүх шүүгдэгчийг гэм буруутай гэж үзвэл прокурорын саналыг харгалзан шийдвэр гаргах буюу прокурорын саналаас өөр шийдвэр гаргах боломжтойгоор ойлгогдож байна.

Энэхүү хоёр ойлголтын гол үр дагавар нь шүүх эрүүгийн хариуцлага оногдуулахдаа эхний тохиолдолд "прокурорын саналын хүрээнд", хоёр дахь тохиолдолд "прокурорын саналыг харгалзан" шийдвэрлэхээр зохицуулсан нь эрх зүйн үр дагаврын хувьд асар зөрүүтэй хоёр ойлголт байх тул дээрх асуудлыг ижил тэгш болгох нь зүйтэй.[26]

Дээрхээс дүгнэвэл, шүүхээс Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйлийн 1.1, 1.2 дахь хэсэгт заасныг журамлан хэргийг шийдвэрлэхдээ "прокурорын саналыг харгалзах" эсхүл "прокурорын саналын хүрээнд" тухайн хэргийн шийдвэрийг гаргах эсэх нь шүүхийн эрх мэдэл буюу шүүгч өөрийн дотоод итгэл үнэмшлээрээ дээрх хоёр хувилбараас сонгох боломжтой мэт харагдаж байна. Иймд энэхүү хоёр ойлголтыг цэгцэлж, нэг мөр болгох нь зүйтэй.

Эрүүгийн хуулийн 8 дугаар бүлэгт "Өсвөр насны хүнд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх" талаар тусгайлан зохицуулсан нь энэ хуулийн бас нэгэн онцлог, давуу тал болсон[27]. Энэ нь өсвөр насны хүүхдийг бусад гэмт хэрэг үйлдсэн хүнээс тусгайлан авч үзэж буй нь өсвөр насны хүүхдийн сэтгэхүйн онцлог, сурч боловсрох, бие хүн болон төлөвших үйл явц нь явагдаж, өөрийн хийж буй үйлдлийнхээ эрх зүйн үр дагаврыг үнэлэх чадвар насанд хүрсэн хүнээс дутмаг байдаг зэргийг анхааран үзэж буйн илрэл.

Өсвөр насны хүний бие, сэтгэл зүйн онцлогийг харгалзан насанд хүрсэн хүнээс ялгамжтай ял оногдуулах, аль болох хорих ял оногдуулахаас зайлсхийж, хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээг үр дүнтэй хэрэглэх нь нийгэм, хамт олных нь дунд хүмүүжүүлэх боломжийг бүрдүүлдэг.[28]

Энэ бүлгийн хэд хэдэн заалтад 2018 онд өөрчлөлт оруулсны нэг нь 8.7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан "Энэ хуулийн тусгай ангид хорих ялын дээд хэмжээг найман жил, түүнээс доош хугацаагаар тогтоосон, эсхүл энэ хуулийн тусгай ангид хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүний гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, учруулсан хохирол, хор уршгийн шинж чанар, хувийн байдлыг харгалзан ял оногдуулахыг тэнсэж нэг жилээс гурван жил хүртэл хугацаагаар хянан хүмүүжүүлэхээр шийдвэрлэж болно" хэмээх заалт юм.

Уг заалтад өөрчлөлт орсноор зөвхөн хорих ялтай, хөнгөн гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүнд л Эрүүгийн хуулийн 8.7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасныг журамлан тэнсэх боломжтой байсныг "Энэ хуулийн тусгай ангид хорих ялын дээд хэмжээг найман жил, түүнээс доош хугацаагаар тогтоосон эсхүл энэ хуулийн

---

[25] БЗД-ийн прокурорын газрын хяналтын прокурор, хууль цаазын дэд зөвлөх Ц.Гантулгабат "Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 17 дугаар бүлэгт заасан "Хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай" нийтлэл. Дэлгэрэнгүйг http://www.prokuror.mn/a/2293 цахим хуудаснаас үзнэ үү.

[26] Мөн тэнд.

[27] 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 62, 62[1], 69 дүгээр зүйлд насанд хүрээгүй этгээдэд эрүүгийн хариуцлага оногдуулах талаар зохицуулсан бөгөөд 2015 оны Эрүүгийн хуульд өсвөр насны хүнд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх талаарх зохицуулалтыг бие даасан бүлэг болгон хуульчилсан.

[28] Сургагч багш нарт зориулсан гарын авлага, ХЗДХЯ, УБ., 2017 он, 85 дахь тал.

тусгай ангид хорих ял оногдуулахаар заагаагүй..."[29] хэмээн өөрчилсөн нь гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүний эрх зүйн байдлыг дээрдүүлж, эрх зүйн хийдлийг арилгах эхлэл болсон гэж үзэж байна.[30]

Үүний тод илрэл нь хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдолд ч тэнсэх боломжтой байхаар өөрчлөлт оруулсан явдал юм.

Харин Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйлийн 1.1, 1.2 дахь хэсэг, 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан зохицуулалт нь хорих ял оногдуулахаар заагаагүй хэргийг тэнсэх боломжгүй байгаа нь алдаа дутагдалтай хэвээр байна. Тиймээс тэнсэх албадлагын арга хэмжээг практикт зөв хэрэглэх, тус хуулийн зорилго, ач холбогдолд нийцүүлэн өөрчлөлт оруулах шаардлагатай хэмээн үзэж байна.

Прокуроруудаас авсан судалгааны үр дүнгээр[31]:

Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд заасан хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх. Хэрэв тийм бол ямар бэрхшээл тулгарч байна вэ? гэсэн асуултад:

Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйл, 7.1 дүгээр зүйлд заасныг журамлан тэнсэхэд ижил гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд ялгамжтай байдлаар хоёр өөр шийдвэр гаргаж байна. Өөрөөр хэлбэл, ижил гэмт хэрэг үйлдсэн хоёр хүний нэгийг нь хорих ял оногдуулахгүй тэнсэж, нөгөөг нь ял оногдуулж тэнсэж байгаа нь учир дутагдалтай хэмээн судалгаанд хамрагдсан прокуроруудын 6.8 хувь нь үзсэн байна.[32]

Шүүгчдээс авсан анкетын судалгаагаар[33] шүүхээс хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх, хорих ял оногдуулж тэнсэх асуудлыг зааглаж, ямар тохиолдолд хуулийн аль заалтыг журамлаж ял оногдуулах асуудлыг нэг мөр болгож цэгцлэхгүй бол шүүх үзэмжээрээ шийдвэрлэж, хуулийн заалтыг өөр өөрөөр хэрэглэж байна хэмээн үзсэн байна.

Түүнчлэн Эрүүгийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт "... хөнгөн гэмт хэрэг үйлдсэн..." гэж заасан хэрнээ хөнгөн гэмт хэрэг дотроо зөвхөн хорих ялтай гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнсэж байгаа нь эрх зүйн хийдлийг бий болгож байна. Иймд Эрүүгийн хуулийн 7.1 зүйлд заасан Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай зохицуулалт нь зорилгодоо бүрэн хүрээгүй болох нь харагдаж байна.

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2. Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан тэнссэн хугацаанд санаатай гэмт хэрэг үйлдсэн бол шүүх тэнссэн шийдвэрийг хүчингүй болгож, 6.8, 6.9 дүгээр зүйлд заасан журмаар ял оногдуулах тухай зохицуулалт зорилгодоо хүрсэн эсэх?

7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг. Тэнссэн хугацаанд энэ хуулийн тусгай ангид заасан санаатай гэмт хэрэг үйлдсэн бол шүүх тэнссэн шийдвэрийг хүчингүй болгож, энэ хуулийн 6.8, 6.9 дүгээр зүйлд заасан журмаар ял оногдуулна.

Үнэлгээ:

Уг заалтын тухайд тэнссэн хугацаанд санаатай гэмт хэрэг үйлдвэл тухайн үйлдсэн гэмт хэрэгт нь ял оногдуулж, өмнө нь үйлдсэн гэмт хэрэг буюу Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд зааснаар хорих ял оногдуулахгүй тэнссэн хэрэгт оногдуулах ялыг энэ хуулийн 6.8, 6.9 дүгээр зүйлийг журамлан нэмж нэгтгэн ял оногдуулахаар заасан боловч хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнссэн хугацааг хэдэн жилийн хорих ялтай дүйцүүлэн тооцох, эсхүл хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнссэн гэмт хэрэгт шүүхээс хэрхэн ял оногдуулах нь ойлгомжгүй байна.

---

[29] Мөн тэнд.

[30] Эрүүгийн хуулийг дагаж мөрдөж эхэлснээс хойш орсон анхны өөрчлөлт.

[31] Дэлгэрэнгүйг хавсралт 2-оос үзнэ үү.

[32] Мөн тэнд.

[33] Дэлгэрэнгүйг хавсралт 1-ээс үзнэ үү.

Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулийн дээрх зохицуулалтыг 2002 оны Эрүүгийн хуулийн зохицуулалттай харьцуулан үзвэл:

*Хүснэгт 4. 2002 болон 2015 оны Эрүүгийн хуульд заасан "Тэнсэх" -тэй холбоотой зохицуулалтын харьцуулалт*

| № | 2002 оны Эрүүгийн хууль | 2015 оны Эрүүгийн хууль |
|---|---|---|
| 1 | 61 дүгээр зүйл. Тэнсэх<br>3. Тэнсэгдсэн ялтан хянан харгалзах хугацаанд гэмт хэрэг шинээр үйлдвэл шүүх түүнд энэ хуулийн 58 дугаар зүйлд заасан журмыг баримтлан ял оногдуулна. | 7.1 дүгээр зүйл. Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх<br>5. Тэнссэн хугацаанд энэ хуулийн тусгай ангид заасан санаатай гэмт хэрэг үйлдсэн бол шүүх тэнссэн шийдвэрийг хүчингүй болгож, энэ хуулийн 6.8, 6.9 дүгээр зүйлд заасан журмаар ял оногдуулна.<br>6. Тэнссэн хугацаанд болгоомжгүй гэмт хэрэг үйлдсэн бол тухайн гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, учирсан хохирол, хор уршгийн шинж чанар, гэмт хэрэг үйлдсэн хүний хувийн байдал, үүрэг хүлээлгэх, эрх хязгаарлах албадлагын арга хэмжээ авагдсан хугацаанд хүлээлгэсэн үүргийг биелүүлсэн байдлыг харгалзан уг албадлагын арга хэмжээг хүчингүй болгох эсэхийг шүүх шийдвэрлэнэ. |

2002 оны Эрүүгийн хуулиар тэнсэгдсэн ялтан хянан харгалзах хугацаанд гэмт хэрэг шинээр үйлдвэл түүнд ял оногдуулдаг байсныг шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулиар санаатай гэмт хэрэг үйлдсэн бол шүүхээс тэнссэн шийдвэрийг хүчингүй болгож ял оногдуулах, болгоомжгүй гэмт хэрэг үйлдсэн бол тухайн гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, учирсан хохирол, хор уршгийн шинж чанар, гэмт хэрэг үйлдсэн хүний хувийн байдал, үүрэг хүлээлгэх, эрх хязгаарлах албадлагын арга хэмжээ авагдсан хугацаанд хүлээлгэсэн үүргийг биелүүлсэн байдлыг харгалзан уг албадлагын арга хэмжээг хүчингүй болгох эсэхийг шүүх шийдвэрлэхээр өөрчлөн найруулсан байна.

Эрүүгийн хуулийн 6.9 дүгээр зүйл буюу хэд хэдэн шийтгэх тогтоолоор ял оногдуулах тухай заалт нь 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 58 дугаар зүйлийн шинэчилсэн найруулга бөгөөд энэхүү ойлголтыг "хэд хэдэн шийтгэх тогтоолоор ял оногдуулах гэдэг нь шүүхийн шийтгэх тогтоолоор ял шийтгүүлж түүнийгээ бүрэн эдэлж дуусахын өмнө гэмт хэрэг шинээр үйлдсэн тохиолдолд ял оногдуулахад хэрэглэдэг хуулиар тогтоосон журам" хэмээн үздэг байсан. Гэтэл шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулиар хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэж, улмаар тэнсэн хугацаанд санаатай гэмт хэрэг үйлдвэл өмнөх ялыг хэрхэн тооцох нь тодорхойгүй байдлыг бий болгосон.

Энэхүү асуудлаар прокуроруудаас авсан анкетын судалгаанаас харвал:

Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд заасан хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх. Хэрэв тийм бол ямар бэрхшээл тулгарч байна вэ? гэсэн асуултад "Хорих ял оногдуулж тэнсэх нь зөв. Учир нь хорих ял оногдуулахгүй тэнссэнээр Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт зааснаар тэнссэн хугацаанд санаатай гэмт хэрэг үйлдвэл Эрүүгийн хуулийн 6.8 дугаар зүйл, мөн 6.9 зүйлийг хэрхэн хэрэглэх нь тодорхойгүй болж байна" гэж судалгаанд хамрагдсан нийт прокурорын 10,2 хувь нь хариулсан байна.

**ШИГТГЭЭ 1**

Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйл нь практикт бүрэн хэрэгжих боломжгүй байдлыг бий болгосон хэмээн үзэж байна. Учир нь энэхүү заалт нь зөвхөн хорих ялтай, хөнгөн гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг л тэнсэх боломжтой байх бөгөөд хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнсэх боломжгүй байгаа нь тэгш бус байдлыг бий болгож байна...

*Шүүгчээс авсан анкетын судалгаанаас...*

Мөн дээрх заалтуудын хүрээнд Эрүүгийн хуулийг засаж, сайжруулах талаар ямар санал байна вэ? гэсэн асуултад "Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд зааснаар хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнссэн тохиолдолд 7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт

зааснаар тэнссэн хугацаанд санаатай гэмт хэрэг үйлдвэл Эрүүгийн хуулийн 6.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийг хэрхэн хэрэглэх нь тодорхойгүй байх тул энэхүү заалтанд өөрчлөлт оруулах санал гаргасан" нь нийт саналын 10,2 хувийг эзэлж байна.

Өөрөөр хэлбэл, хуулийн заалтын уялдаа холбоотой байдлын хүрээнд дан ганц Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй мэт харагдаж буй асуудлууд нь хуулийн бусад заалтдаа тодорхой хэмжээгээр нөлөөлж буйг анзаарч болохоор байна.

Дээрхээс дүгнэвэл, Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан заалтыг практикт хэрхэн хэрэглэх нь ойлгомжгүй, эргэлзээтэй байдлаар хуульчлагдсан байгаа нь уг заалтыг зорилгодоо хүрээгүй болохыг илэрхийлж байна.

**3.2. "Практикт нийцэж байгаа байдал" шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд**

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1. Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хөнгөн гэмт хэрэгт хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

> 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг. Хөнгөн гэмт хэрэг үйлдсэн хүн гэм буруугаа хүлээн зөвшөөрч гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлж хор уршгийг арилгасан, эсхүл гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлөхөө илэрхийлсэн бол гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, гэмт хэрэг үйлдсэн хүний хувийн байдлыг харгалзан тухайн зүйл, хэсэг, заалтад заасан хорих ялыг оногдуулахгүйгээр таван жил хүртэл хугацаагаар тэнсэж болно.

Үнэлгээ:

Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх зохицуулалттай холбоотойгоор хорих ял шийтгүүлсэн шүүгдэгчийн тоо буурсан. Тухайлбал: 2017 оны эхний хагас жилийн байдлаар анхан шатны шүүхээс 2617 шүүгдэгчид хорих ял оногдуулж байсан бол 2017 оны сүүлийн хагас жилд 1314 шүүгдэгчид хорих ял оногдуулсан нь 49.7 хувиар буурч, 639 шүүгдэгчид хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэж, 370 шүүгдэгчийн ялыг тэнсэх албадлагын арга хэмжээ хэрэглэсэн байна. Энэ мэтчилэн хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх зохицуулалт нь практикт эерэг нөлөөллийг бий болгож байгаа хэдий ч хорих ял оногдуулахаар заасан хөнгөн гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд оногдуулах ялыг л тэнсэх боломжтой, харин хорих ял оногдуулахаар заагаагүй хөнгөн гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд оногдуулах ялыг тэнсэх боломжгүй байгаа нь уг заалтыг эрх зүйн хийдэлтэй болохыг илэрхийлж байна.

Хэрэв энэхүү эрх зүйн хийдлийг арилгавал уг зохицуулалт практикт хэрэгжихэд асуудал үүсэхгүй бөгөөд Эрүүгийн хуулийн зорилгодоо нийцэж, нийгэмд эерэг нөлөөллийг бий болгох боломжтой заалт юм.

Хорих ял нь бусад ялын төрлөөс нийгмийн хор аюулын шинж чанараараа хамгийн их. Гэтэл хамгийн хүнд төрлийн ялтай гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнссэн аталаа хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд оногдуулах ялыг тэнсэх боломжгүй байгаа нь тэгш бус байдлыг бий болгож байна.

Нөгөөтэйгүүр, нуухыг нь авах гээд нүдийг нь сохлов гэгчээр Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн гарчигт 2017 онд өөрчлөлт оруулахдаа анх "тэнсэх" хэмээн нэрийдсэн байсныг "хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх" хэмээн өөрчилснөөр хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнсэх боломжгүй болгосон хэмээн дүгнэж болохоор байна.

Өөрөөр хэлбэл, Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйлийн 1.1, 1.2 дахь хэсэг, 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 8.7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт тус тус тэнсэх тухай

зохицуулалтыг хуульчилж өгсөн. Ийнхүү хуульчлахдаа хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнсэх боломжгүй байдлаар хуульчилсан байна.

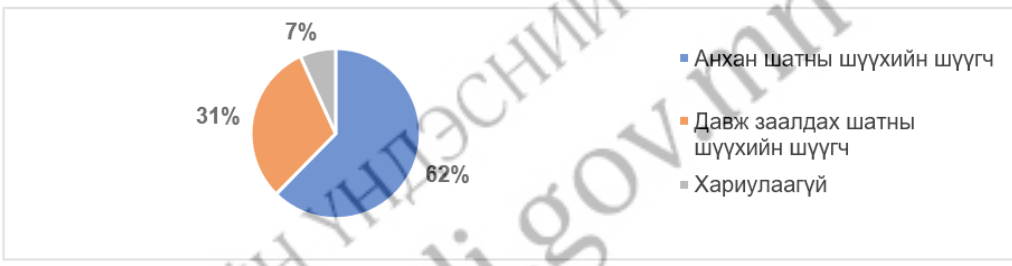
Харин 2018 онд Эрүүгийн хуулийн 8 дугаар бүлгийн хэд хэдэн заалтад өөрчлөлт орсны нэг нь 8.7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан тэнсэхтэй холбоотой зохицуулалтад хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг ч мөн тэнсэх боломжтойгоор өөрчлөлт оруулсан нь гэмт хэрэг үйлдсэн хүний эрх зүйн байдлыг дээрдүүлж, тэнсэхтэй холбоотой зохицуулалтын эрх зүйн хийдлийг арилгах эхлэл болсон.

Гэсэн хэдий ч Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйлийн 1.1, 1.2 дахь хэсэг, мөн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан тэнсэх тухай зохицуулалт нь одоо ч хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнсэх боломжгүй хэвээр байна.

Дээр дурдсан асуудлаар Эрүүгийн хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ 3 мөрдөгч, 59 прокурор, 117 шүүгч, нийт 179 хүнээс анкетын аргаар судалгаа авсан.

Шүүгчдээс авсан анкетын судалгааны үр дүнгээр:

*График 2. Судалгаанд хамрагдсан байдал*




Нийт 117 шүүгчээс анкетын аргаар судалгаа авснаас анхан шатны шүүхийн шүүгч 73 буюу 62,4 хувь, давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч 36 буюу 30,8 хувь, энэхүү асуултад хариулаагүй шүүгч 8 буюу 6,8 хувийг тус тус эзэлж байна.

Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд заасан хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай заалтыг прокурор хэрэгжүүлэх боломжтой юу? гэсэн асуултад хэрэгжих боломжгүй гэж 15,4 хувь, хэрэгжүүлэх боломжтой гэж 73,5 хувь нь үзсэн байна. Дээрх үзүүлэлтээс харахад шүүгчдийн дунд хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай заалтыг хэрхэн хэрэглэх талаар өнөөдрийг хүртэл тогтсон нэг ойлголт байхгүй байгаагаас хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх зохицуулалтыг практикт хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байгаа нь ажиглагдаж байна.

**ШИГТГЭЭ 3**

Гэмт хэрэг үйлдсэн хүн хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнссэн хугацаанд санаатай гэмт хэрэг үйлдвэл Эрүүгийн хуулийн 6.8, 6.9 дүгээр зүйлд заасныг баримтлан ял оногдуулна гэж заасан. Гэхдээ өмнө нь гэмт хэрэг үйлдэж хорих ял оногдуулахгүй тэнссэн хүнд сүүлд үйлдсэн санаатай гэмт хэрэг нь ял оногдуулж, хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнссэн гэмт хэрэгт нь хэрхэн ял оногдуулж тооцох нь ойлгомжгүй буюу хуулийн 6.8, 6,9 дүгээр зүйлийг практикт хэрхэн хэрэглэж, ялыг хэрхэн нэмж нэгтгэх нь тодорхой бус байдлыг бий болгож байна.

*Шүүгчээс авсан анкетын судалгаанаас...*

Мөн энэхүү судалгаагаар Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан заалт нь зөвхөн шүүхийн бүрэн эрхэд хамаарна тиймээс зөвхөн шүүх хэрэглэнэ гэж нийт судалгаанд хамрагдсан шүүгчдийн 82 хувь нь, хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх талаар прокурор санал гаргах эрхтэй хэмээн

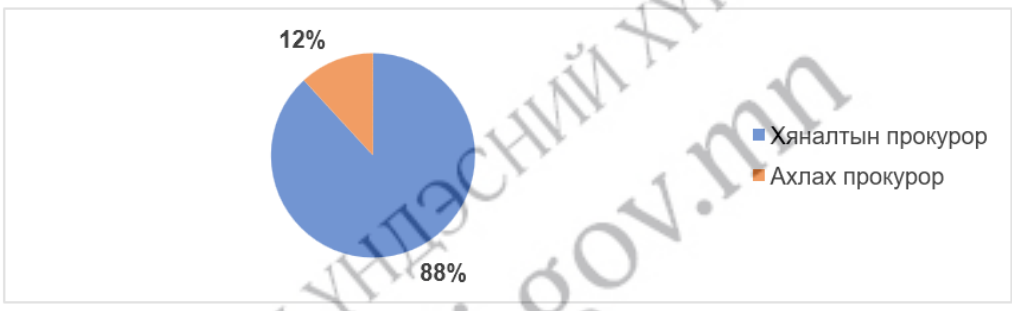
ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

8,6 хувь нь, хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай прокурорын саналыг үндэслэн шүүх хэргийг шийдвэрлэх нь зөв гэж 3,4 хувь нь тус тус хариулжээ. Судалгааны үр дүнгээс Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд заасан хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай зохицуулалтыг практикт нэг мөр ойлгож, хэрэглэхэд хүндрэлтэй, эрх зүйн хийдэлтэй заалт болохыг харж болохоор байна.

Нөгөөтэйгүүр, шүүгчдийн дунд хуулийн энэхүү заалтыг хэрхэн ойлгох талаар нэгдсэн нэг үзэл суртал төлөвшөөгүй, өөр өөрийн дотоод итгэл үнэмшлээр ялгамжтай байдлаар хандаж байгаа нь харагдаж байна. Учир нь шүүгчдийн олонх буюу 82 хувь нь Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйл нь зөвхөн шүүхийн бүрэн эрхэд хамаарах заалт хэмээн үзсэн байхад прокурор хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх санал гаргах эрхтэй хэмээн үзэж буй шүүгчид ч байгааг дурдах нь зүйтэй. Иймхүү хуулийн нэг заалт нь олон утга санааг агуулж, улмаар хэргийг прокурорт буцаах үндэслэл болж байна.

Прокуроруудаас авсан анкетын судалгааны үр дүнгээс дурдвал:

*График 3. Судалгаанд хамрагдсан байдал*




Судалгаанд нийт 59 прокурор хамрагдсанаас хяналтын прокурор 52 буюу 88 хувь, ахлах прокурор 7 буюу 12 хувийг тус тус эзэлж байна.

Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд заасан хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх? Хэрэв тийм бол ямар бэрхшээл тулгарч байна вэ? гэсэн асуултад прокуроруудын 18,6 хувь нь хэргийн хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэх үед прокурор Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд заасны дагуу хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх санал гаргахад шүүх “шүүхийн эрх мэдэлд халдаж байна” гэж үзээд хүлээж авдаггүй. Улмаар хэргийг прокурорт буцаадаг. Иймд энэхүү заалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй хэмээн үзсэн байна.

**Шигтгээ 2**

Прокуророос хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх санал гаргаж, шүүх дээр очиход шүүх энэ бол прокурорын эрх хэмжээний асуудал бус, гагцхүү шүүхийн бүрэн эрхийн асуудал хэмээн тайлбарлаж, хэргийг прокурорт буцаадаг. Харин хуульд прокурор хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх санал гаргах боломж байгаа. Тухайлбал, Хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэж буй хэргүүдэд гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруугаа хүлээн зөвшөөрсөн, гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлж, хор уршгийг арилгасан эсхүл гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлөхөө илэрхийлсэн тохиолдолд прокурор гэмт хэрэг үйлдсэн хүнтэй ял наймаалцаж байгаа. Тухайн хүний үйлдсэн гэмт хэргийн нийгмийн аюулын шинж чанарыг харгалзан анх удаа тохиолдлын шинжтэй үйлдлийн улмаас гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдолд заавал хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх боломжтой. Прокурор ял наймаалцахдаа тухайн хүнд заавал хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх боломж байхад үүнийг зөвхөн шүүхийн эрх хэмжээний асуудал хэмээн хэргийг прокурорт буцааж байгаа нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг удаашруулан, явцуурууллж чирэгдэл учруулж байна.

*Прокурорын ярилцлагаас...*

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.lri.gov.mn

*Прокуророос хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх санал гаргахад, шүүх хэргийг шийдвэрлэхгүй прокурорт буцааж байгаа нь Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан заалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдлыг бий болгож байна.*

*Өөрөөр хэлбэл, прокуророос хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх санал гаргахад шүүх хэргийг прокурорт буцааж байгаагаас үүдэн хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа зогсонги байдалд оруулж байна*. Гэхдээ хуулинд энэхүү заалтыг прокурор хэрэглэн, хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх санал гаргах эрх, боломж бий хэмээн *судалгаанд хамрагдсан прокурорууд олонх нь үзэж байна.*

Түүнчлэн хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх явцад прокурор яллагдагчтай ял наймаалцаж, улмаар Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх боломжтой нөхцөлд энэхүү заалтыг үндэслэн шүүхэд ялын саналаа гаргадаг боловч шүүхээс хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх зохицуулалт нь шүүхийн бүрэн эрхийн асуудал хэмээн хэргийг прокурорт буцааж байгаа учир хэргээ хурдан шийдвэрлүүлэхийн тулд дээрх заалтыг баримталж, ялын санал гаргаж буй тохиолдол эрс цөөрсөн тухай судалгаанд хамрагдсан прокурорууд хэлж байсан.

Шүүгч, прокурорууд Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд заасныг үндэслэн прокурор хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх санал гаргах эрхтэй эсэх дээр өнөөдрийг хүртэл нэгдсэн нэг ойлголтод хүрээгүй байна. Түүнчлэн прокурорууудын хувьд хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх санал гаргахад шүүхээс хэргийг шийдвэрлэхгүй буцааж байгаатай холбоотойгоор энэхүү заалтыг хэрэглэхгүй байгаа тухайгаа ярилцлага болон анкетын аргаар авсан судалгааны явцад хэлж байсан.

Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай зохицуулалтыг практикт хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байгаа асуудлуудыг тоймлон авч үзвэл хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнсэх боломжгүй, прокурор шүүхэд ялын саналаа гаргахдаа уг заалтыг үндэслэн хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх санал гаргах эрхтэй эсэх нь хуульд тодорхой байдлаар хуульчлагдаагүй, Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйлийн 1.1, 1.2 дахь хэсэг, мөн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан заалтын ялгааг сайтар тайлбарлан хэрэглэхгүй бол ижил төрлийн гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд ялгамжтай байдлаар ял оногдуулж буй явдал юм.

Шүүгч, прокурорууд аас авсан судалгааны үр дүнгээс үзвэл прокурорууд ын хувьд хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх зохицуулалтыг практикт хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байна хэмээн олонх нь үзсэн бол судалгаанд хамрагдсан шүүгчдийн 82 хувь нь энэхүү заалтыг хэрэгжүүлэх боломжтой гэж үзсэнээс дүгнэвэл энэхүү хоёр субъект өөр хоорондоо харилцан адилгүй байр суурьтай байгааг илэрхийлэхийн сацуу уг заалт практикт өөр өөр байдлаар ойлгогдон хэрэгжиж буйг харуулж байна.

Дээрхээс дүгнэвэл, Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хөнгөн гэмт хэрэгт хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх зохицуулалт нь практикт хэрэгжихэд нэлээд хүндрэлтэй зохицуулалт болохыг прокурор, шүүгчдээс авсан судалгааны үр дүн баталж байна. Иймд Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан заалт нь практикт бүрэн нийцсэн гэж дүгнэх боломжгүй байна.

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2. Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан “Тэнссэн хугацаанд санаатай гэмт хэрэг үйлдсэн бол шүүх тэнссэн шийдвэрийг хүчингүй болгож, 6.8, 6.9 дүгээр зүйлд заасан журмаар ял оногдуулах” тухай зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх?

7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг. Тэнссэн хугацаанд энэ хуулийн тусгай ангид заасан санаатай гэмт хэрэг үйлдсэн бол шүүх тэнссэн шийдвэрийг хүчингүй болгож, энэ хуулийн 6.8, 6.9 дүгээр зүйлд заасан журмаар ял оногдуулна.

Үнэлгээ:

Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнссэн хугацаанд гэмт хэрэг үйлдсэн хүн санаатай гэм хэрэг үйлдвэл шүүх тэнссэн шийдвэрийг хүчингүй болгож, тус хуулийн 6.8, 6.9 дүгээр зүйлд заасныг журамлан ял оногдуулахаар хуульчилсан. Гэсэн хэдий ч 6.8 дугаар зүйл, 6.9 дүгээр зүйлийг хэрхэн хэрэглэх нь практикт тодорхойгүй байдлыг бий болгож байна. Өөрөөр хэлбэл, тухайн хорих ял оногдуулахгүй тэнссэн хэрэгт хэрхэн ял оногдуулах, тухайн оногдуулсан ялыг хэрхэн нэмж нэгтгэх нь тодорхой бус байна.

Хэд хэдэн шийтгэх тогтоолоор ял оногдуулах гэдэг нь ялтан шүүхийн шийтгэх тогтоолоор оногдуулахад хэрэглэдэг хуулиар тогтоосон журам бөгөөд хэд хэдэн шийтгэх тогтоол гэдэг нь шүүгдэгчийн гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайг нотолж, улмаар түүнд оногдуулсан хоёр буюу түүнээс дээш тооны шүүхийн шийдвэр юм.

**ШИГТГЭЭ 4**

Гэм буруугийн талаар маргаагүй учир шүүх тухайн хүний гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцож ял оногдуулдаг. Гэтэл шүүх гэм буруутайд тооцсон атлаа эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхгүйгээр буюу хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэж байгаа нь хуулийн зарчимд нийцэхгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх нь буруу, харин хорих ял оногдуулсны дараа тэнсэх нь хуулийн хэрэгжилтэнд эерэгээр нөлөөлж, хууль хэрэглэхэд асуудал үүсгэхгүй байх боломжтой.

*Шүүгчээс авсан анкетын судалгааанаас...*

Улсын Ерөнхий Прокурорын орлогч, Төрийн хууль цаазын шадар зөвлөх Б.Амгаланбаатар "... Эрүүгийн хууль тогтоомжид орсон чухал өөрчлөлтийн нэг нь үйлдсэн гэмт хэрэг тус бүрт нь эрүүгийн хэрэг үүсгэн, яллагдагчаар татаж, шүүхээр шийдвэрлэх боломж бүрдсэн гэж ойлгож байсан. Гэтэл шүүх эрүүгийн хуулийн 6.9 дүгээр зүйлд зааснаар оногдуулсан ялыг эдэлж дуусахаас өмнө шинэ гэмт хэрэг үйлдсэн бол хэд хэдэн шийтгэх тогтоолоор ял оногдуулж бусад тохиолдолд хэргийг прокурорт буцааж шийдвэрлэж байна. Иймд Эрүүгийн хуулийн 6.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн "шинээр гэмт хэрэг үйлдсэн" гэсний дараа "эсхүл шүүхээр ял шийтгүүлэхийн өмнө өөр гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхийн шийтгэх тогтоол гарсаны дараа тогтоогдсон бол" гэж нэмэх шаардлагатай хэмээн үзсэн байна.

Түүнчлэн Эрүүгийн хуулийн 6.9 дүгээр зүйлд хөнгөн ялыг хүндэд нь багтаах тухай ойлголт байхгүйгээс зөвхөн ялыг нэмж нэгтгэж байгаа нь гэмт хэрэг үйлдсэн хүний эрх зүйн байдлыг дордуулж байна хэмээн анкетын санал асуулгад оролцсон прокурор, шүүгчид дурдсан байх бөгөөд 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 57.3-т заасан "Ялтан шүүхээр ял шийтгүүлэхийн өмнө өөр гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхийн шийтгэх тогтоол гарсны дараа тогтоогдвол түүнд энэ зүйлд заасан журмыг баримтлан ял оногдуулна. Ингэж шийдвэрлэхдээ өмнөх шүүхийн шийтгэх тогтоолоор бүрэн буюу хагас эдэлсэн ялыг оруулан тоолно" гэсэн заалтыг сэргээх нь зүйтэй хэмээн үзсэн тохиолдол цөөнгүй байна.

"Ял тэнсэх институцийн үр нөлөөг сайжруулахад Академич С.Нарангэрэлийн "Хянан харгалзах хугацааг шүүхээс оногдуулсан ялын хугацаатай дүйцүүлэн тогтоох...зэрэг нэмэлтийг Эрүүгийн хуульд оруулах нь ач холбогдолтой" гэсэн саналыг дэмжүүштэй[34] гэж бичсэн байх бөгөөд Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан заалтыг практикт хэрэгжүүлэхэд

[34] С.Жанцан, "Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн онол /Ялын тухай сургаал/ II боть", УБ., 2014 он, 315 дахь тал.

энэхүү санал эерэг нөлөө үзүүлж болохуйц байна. Нэгэнт хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэж байгаа учир тэнссэн хугацааг тухайн гэмт хэрэгт оногдуулж буй хорих ялын хэмжээ гэж үзвэл Эрүүгийн хуулийн 6.9 дүгээр зүйлд зааснаар ял оногдуулахад учирч буй асуудлыг зохицуулахад дөхөм болох юм.

Мөн шүүхийн шийтгэх тогтоол гарахын өмнө үйлдсэн хэрэг шийтгэх тогтоол гарсны дараа илэрсэн тохиолдолд ялыг хэрхэн нэмж нэгтгэх талаар хуульд тодорхой байдлаар заагаагүйгээс энэхүү заалтыг хэрэглэхэд хүндрэлтэй байна хэмээн үзэж байна.

Дээрхээс дүгнэвэл, Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан заалтыг практикт хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байна. Учир нь Эрүүгийн хуулийн 6.8, 6.9 дүгээр зүйлд заасан зохицуулалт нь дээр дурдсан эрх зүйн хийдэл, алдаа дутагдлыг агуулж буй нь 7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан заалтын хэрэгжилтэд шууд байдлаар нөлөөлж, практикт хэрэгжихэд хүндрэлтэй байдлыг бий болгосон байна.

## ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

### 4.1. ДҮГНЭЛТ

Эрүүгийн хуулийг дагаж мөрдөөд жил гаруй хугацаа өнгөрч байна. Энэ хугацаанд эрх зүйн хийдэлтэй зохицуулалт болон маргаан дагуулж буй заалтуудыг хэрхэн засаж, сайжруулах талаар олон талын сургалт, хэлэлцүүлэг[35], судалгаанууд хийгдсээр байгаа билээ. Энэ хүрээнд Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсгийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийж, дараах дүгнэлтэд хүрч байна. Үүнд:

**1. Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай хуулийн зохицуулалтыг шинээр**

2015 оны Эрүүгийн хуульд хуульчилж өгсөн нь 2002 оны Эрүүгийн хуулийг боловсронгуй болгож, гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд заавал ял оногдуулсны дараа тэнсэн харгалздаг байсныг өөрчлөн, хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэхээр хуульчилсан нь шинэ хуулийн давуу талыг илэрхийлж байгаа хэдий ч Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан заалт нь зөвхөн хорих ял оногдуулахаар заасан, хөнгөн гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд л хамаарах бөгөөд хорих ял оногдуулахаар заагаагүй / хорихоос өөр төрлийн ялтай/ гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнсэх боломжгүй байдлаар хуульчлагдсан нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна” гэсэн заалтыг зөрчсөн байж болзошгүй **байна.**

Мөн хорихоос өөр төрлийн ялтай 50 хөнгөн гэмт хэрэгт[36] Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, мөн хуулийн 6.7 дугаар зүйлийн 1.1, 1.2 дахь хэсэгт заасан заалтыг хэрэглэх боломжгүй гэж үзэж байна.

Иймд 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт хорихоос өөр төрлийн ялтай гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнсэх боломжгүй байдлаар хуульчилсан нь уг заалтын хэрэгжилтэд хүндрэл үүсгэсэн гэж дүгнэж байна.

2. Эрүүгийн хуульд хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнссэн хугацаанд санаатай гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдолд хорих ял оногдуулахгүй тэнссэн гэмт хэргийн ялыг

[35] Тухайлбал, УИХ-ын ХЗБХ, ХЗДХЯ-тай хамтран “Эрүүгийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн талаарх хэлэлцүүлэг”, “Шүүхийн шийдвэр түүний хэрэглээ ач холбогдол” сэдэвт хэлэлцүүлэг, “Эрүүгийн хуулийн шинэтгэлийн үйл явц” сэдэвт хэлэлцүүлэг, “Хүний эрх, эрх чөлөөний хууль зүйн баталгаа - онол практикийн асуудал” олон улсын эрдэм шинжилгээний хурал гэх мэт.

[36] Дээрх заалтуудад хорих ялтай, хөнгөн гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнсэх боломжтой боловч хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнсэх боломжгүй байдлаар хуульчилсан байна.

хэрхэн нэмж нэгтгэх талаар нарийвчлан заагаагүйгээс дээрх зохицуулалтыг хэрхэн хэрэгжүүлэх нь тодорхойгүй байдлыг бий болгож байна.

Түүнчлэн тус хуулийн 6.9 дүгээр зүйлд хөнгөн ялыг хүндэд нь багтаах талаар зохицуулалтыг тусгаагүй нь гэмт хэрэг үйлдсэн хүний эрх зүйн байдлыг дордуулж, Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулийн ач холбогдлыг алдагдуулж байна хэмээн үзэх тохиолдол цөөнгүй байна.

Судалгааны явцад хуулийн заалтуудын уялдаа холбоотой байдлаас шалтгаалан 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан заалт нь мөн хуулийн 6.7 дугаар зүйлийн 1.1,1.2 дахь хэсэгт заасан заалттай холбогдож байх бөгөөд уг заалт нь ЭХХШтХ-ийн 17.4 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг, 17.5 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэгт заасан заалтуудтай уялдаж, улмаар дээрх заалтуудын алдаа, зөрчилтэй байдлыг энэхүү судалгааны явцад дурдсан болно.

### 4.2. ЗӨВЛӨМЖ

Судалгааны үр дүнд гарсан дүгнэлтэд тулгуурлан дараах зөвлөмжийг гаргаж байна. Үүнд:

1. Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай зохицуулалтыг боловсронгуй болгон хуульчлах;

Үүний тулд Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн гарчгийг “тэнсэх” хэмээн өөрчилж, 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “... хөнгөн гэмт хэрэг[37] /хорих ялтай болон хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэргийг хамтатган ойлгох/ үйлдсэн хүн гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлж хор уршгийг арилгасан, эсхүл гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлөхөө илэрхийлсэн бол гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, хувийн байдлыг харгалзан оногдуулах ялыг тэнсэх боломжтой байдлаар” хуульчлах шаардлагатай.

2. Мөн хуулийн 6.7 дугаар зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт өөрчлөлт оруулах.[38] Үүний тулд уг зүйл, хэсэгт “Энэ хуулийн тусгай ангид хорих ялын дээд хэмжээг гурван жил хүртэл, түүнээс бага хугацаагаар тогтоосон эсхүл хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэг үйлдсэн хүн тухайн гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлж, эсхүл гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлөхөө илэрхийлсэн бол ялаас чөлөөлөх, эсхүл гурван жил хүртэл хугацаагаар тэнсэж үүрэг хүлээлгэх, эрх хязгаарлах албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх” хэмээн өөрчлөлт оруулж болох юм.

3. Шүүхийн шийтгэх тогтоол гарахын өмнө үйлдсэн гэмт хэрэг шийтгэх тогтоол гарсны дараа илэрсэн тохиолдолд ялыг хэрхэн нэмж нэгтгэх, мөн хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнссэн хугацаанд санаатай гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдолд тэнссэн гэмт хэргийн ялыг хэрхэн тооцох талаар хуульд тодорхой байдлаар заагаагүйгээс Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсгийг практик хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байна. Энэхүү заалтыг хэрэгжүүлэхийн тулд Эрүүгийн хуулийн 6.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт өөрчлөлт оруулах нь зүйтэй.

4. Хуульд заасан үндэслэл журмыг нэг мөр болгох /олон салаа утгагүй/; Тухайлбал, ЭХХШтХ-ийн 17.4 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан “...прокурорын санал хүрээнд”, мөн хуулийн 17.5 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэгт заасан “... прокурорын саналыг харгалзан” гэсэн заалтууд нь өөр хоорондоо ялгаатай утгыг илэрхийлж байна.

[37] Эрүүгийн хуулийн 2.6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “... хорих ялын дээд хэмжээг 5 хүртэл жил, түүнээс доош хугацаагаар оногдуулахаар тогтоосон, эсхүл хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэргийг хөнгөн гэмт хэрэг гэнэ” хэмээн заажээ. Иймд Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйлийн 1.1, 1.2 дахь хэсэг, 7.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан тэнсэх албадлагын арга хэмжээний эрх зүйн хийдлийг арилгахын тулд зөвхөн хорих ялтай хөнгөн гэмт хэрэг бус, хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэгт ч оногдуулах ялыг тэнсэх боломжтой байдлаар өөрчлөлт оруулах.

[38] Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнсэх боломжгүй байдлаар хуульчилсан.

5. 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 57.3 дахь хэсэгт заасан “Ялтан шүүхээр ял шийтгүүлэхийн өмнө өөр гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхийн шийтгэх тогтоол гарсны дараа тогтоогдвол түүнд энэ зүйлд заасан журмыг баримтлан ял оногдуулна. Ингэж шийдвэрлэхдээ өмнөх шүүхийн шийтгэх тогтоолоор бүрэн буюу хагас эдэлсэн ялыг оруулан тоолно” гэсэн заалтыг сэргээн хуульчлах нь зүйтэй.

6. Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуульд эрх зүйн хийдэл, алдаа дутагдалтай заалтууд олон байна. Тухайлбал,Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангийн 1.10 дугаар зүйлд заасан Гэмт хэргийг хөөн хэлэлцэх хугацаа, Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 13.5 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт оногдуулж буй хорих ялын доод хэмжээ 3 сар байгаа нь ерөнхий ангийн хэм хэмжээтэйгээ зөрчилдсөн, мөн Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 17.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан заалт нь ялын бодлоготойгоо зөрчилдөж байгаа гэх мэт олон асуудлуудыг цаашид зайлшгүй судлан үзэх шаардлагатай байна

**ТАВ. СУДАЛГААНЫ ЭХ СУРВАЛЖ**

**Хууль, эрх зүйн акт**

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992, №1;

2. Эрүүгийн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002, №5;

3. Эрүүгийн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2016, №7;

4. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017, №23;

5. Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр, Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоол;

6. Хууль баталсантай холбогдуулан авах зарим арга хэмжээний тухай, Улсын Их Хурлын 2017 оны 34 дүгээр тогтоол;

7. Улсын Ерөнхий Прокурорын 2017 оны А/64 дүгээр тушаал;

8. Улсын Ерөнхий Прокурорын 2017 оны А/87 дугаар тушаал.

**Судалгааны тайлан, эмхэтгэл**

1. Албадлагын арга хэмжээнд тавих хяналтын тогтолцоо: Хэрэгжилт чиг хандлага” эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, ХЗДХЯ, ХСИС, ШШГЕГ, ШУТС, 2018 он;

2. Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийг шинэтгэх төслийн санал, ХЗЯ, 2010 он;

3. Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн талаарх танилцуулга, ХЗДХЯ, 2016 он;

4. “Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” судалгааны үндсэн тайлан, ХЗҮХ, 2016 он;

5. “Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” хавсралт тайлан, ХЗҮХ, 2016 он;

6. УИХ-ын гишүүн О.Батнасангийн санаачилсан Эрүүгийн хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал, 2017 он.

**Ном, сурах бичиг, гарын авлага**

1. Монгол Улсын 2002 ба 2015 оны Эрүүгийн хуулийн харьцуулсан судалгаа, МУИС-ХЗС, 2016 он;

2. Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн тайлбар, 2010 он;

3. С.Жанцан, Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүй /Ерөнхий ба тусгай анги/, 2011 он;

4. С.Жанцан, Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн онол – I боть, 2009 он;

5. С.Жанцан, Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн онол /Ялын тухай сургаал/ - II боть, 2014 он;

6. Сургагч багш нарт зориулсан гарын авлага, ХЗДХЯ, 2017 он;

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

7. Эрүүгийн хариуцлага, ХЗҮХ, 2006 он;
8. Эрүүгийн эрх зүй гарын авлага, ХЗДХЯ, 2007 он.

**Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл**

1. Г.Ганбаатар, Ж.Эрдэнэбулган, “Эрүүгийн хуулийн шинэчлэлийн тухай цөөн үг” нийтлэл, 2017 он;
2. Г.Гантулгабат, “Хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай” нийтлэл, 2018 он.

ХАВСРАЛТ

*Хавсралт 1. Шүүгчдээс авсан анкетын судалгааны үр дүн*
*Судалгаанд хамрагдсан байдал*

| № | Албан тушаал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Анхан шатны шүүхийн шүүгч | 73 | 62,4% |
| 2 | Давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч | 36 | 30,8% |
| 3 | Хяналтын шатны шүүхийн шүүгч | 0 | 0% |
| 4 | Хариулаагүй | 8 | 6,8% |
| Нийт | | 117 | 100% |

Асуулт 1. Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйл “Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх” тухай заалтыг прокурор хэрэгжүүлэх боломжтой юу?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Хэрэгжүүлэх боломжтой. | 86 | 73,5% |
| 2 | Хэрэгжүүлэх боломжгүй. | 18 | 15,4% |
| 3 | Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх нь гэмт хэрэг үйлдсэн хүн дахин гэмт хэрэг үйлдэхэд нөлөөлж байна. | 13 | 11,1% |
| Нийт | | 117 | 100% |

Асуулт 2. Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай заалт нь:

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Энэхүү заалт нь зөвхөн шүүхийн бүрэн эрхэд хамаарна. Тиймээс зөвхөн шүүх хэрэглэнэ. | 96 | 82% |
| 2 | Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх санал прокурор гаргах эрхтэй. | 10 | 8,6% |
| 3 | Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай прокурорын саналыг үндэслэн шүүх хэргийг шийдвэрлэх нь зөв. | 4 | 3,4% |
| 4 | Хариулаагүй. | 7 | 6% |
| Нийт | | 117 | 100% |

Асуулт 3. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 14.9 дүгээр зүйлд заасан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээлтэй ямар асуудал байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Шүүхээс яллагдагчид цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах эсэхийг цагдан хорионы хурал хийн шийдвэрлэж байгаа нь зөв. | 57 | 30,5% |
| 2 | Прокурорын саналыг үндэслэн цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авдаг байсан бол одоо цагдан хорионы хурал хийдэг болсноор шүүхийн ажлын ачаалал нэмэгдэх болсон. | 33 | 17,7% |
| 3 | Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд оргон зайлж болзошгүй хүнийг цагдан хорих үндэслэл байхгүй байгаа нь хүндрэлтэй байна. | 46 | 24,6% |
| 4 | Хуулийн энэхүү заалтаар зөвхөн нотлох баримтад үндэслэн, бодитой нотлох баримт шаардаж байгаагаас хэргийн илрүүлэлт удааширч, цаг хугацаа алдах нөхцөл байдал үүсч байна. | 18 | 9,6% |
| 5 | Хариулаагүй | 3 | 1,6% |
| Нийт | | 186 | 100% |
| Олон хариулттай. | | 30 | |

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.lri.gov.mn

Олон хариулт сонгосон тохиолдол:

| № | Сонгосон байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 6 | А, Б, Г, Д хувилбар | 1 | 3,3% |
| 2 | А, В хувилбар | 12 | 40% |
| 5 | А, В, Г хувилбар | 2 | 6,7% |
| 1 | Б, В хувилбар | 7 | 23,3% |
| 3 | Б, В, Г хувилбар | 5 | 16,7% |
| 4 | В, Г хувилбар | 3 | 10% |
| Нийт | | 30 | 100% |

Асуулт 4. Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай юу?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Шаардлагатай. | 45 | 38,5% |
| 2 | Шаардлагагүй. | 30 | 25,6% |
| 3 | Хуучин хуулийн зөвхөн сэжигтэн, яллагдагч оргон зайлж болзошгүй гэх үндэслэлийг нэмэх шаардлагатай. | 39 | 33,3% |
| 4 | Бусад | 1 | 0,9% |
| 5 | Хариулаагүй. | 2 | 1.7% |
| Нийт | | 117 | 100% |

Асуулт 5. Хэргийг прокурорт буцаах асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх нь зүйтэй вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Шүүхээс эрүүгийн хэрэгт нэмэлт ажиллагаа хийлгэхээр хэргийг прокурорт буцаах нь зөв. | 43 | 25,3% |
| 2 | Шүүхээс эрүүгийн хэрэгт нэмэлт ажиллагаа хийлгэхээр хэргийг прокурорт буцаах нь буруу. | 0 | 0% |
| 3 | Урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийг прокурорт буцаах нь зөв. | 19 | 11,2% |
| 4 | Зүйлчлэлийг өөрчилж, ял хүндрүүлэх нөхцөлд шүүхээс хэргийг прокурорт буцаах хуулийн зохицуулалтыг нэмэх нь зөв. | 35 | 20,6% |
| 5 | Урьдчилсан хэлэлцүүлэг гэлтгүй бүх шатны шүүх хуралдааны явцад хэргийг прокурорт буцаах үндэслэлтэй гэж үзвэл хэргийг прокурорт буцаах нь зөв. | 73 | 42,9% |
| Нийт | | 170 | 100% |
| Олон хариулттай | | 35 | |

Олон хариулт сонгосон тохиолдол:

| № | Сонгосон байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | А, В хувилбар | 1 | 2,9% |
| 2 | А, В, Г хувилбар | 1 | 2,9% |
| 3 | А, В, Г, Д хувилбар | 2 | 5,7% |
| 4 | А, В, Д хувилбар | 1 | 2,9% |
| 5 | А, Г хувилбар | 2 | 5,7% |
| 6 | А, Г, Д хувилбар | 11 | 31,4% |
| 7 | А, Д хувилбар | 9 | 25,7% |
| 8 | В, Г хувилбар | 5 | 14,2% |
| 9 | В, Г, Д хувилбар | 1 | 2,9% |
| 10 | Г, Д хувилбар | 2 | 5,7% |
| Нийт | | 35 | 100% |

Асуулт 6. Хэргийг прокурорт буцаах үндэслэлийг нэмэх шаардлагатай юу?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Шаардлагатай. | 89 | 76,1% |
| 2 | Шаардлагагүй. | 21 | 17,9% |
| 3 | Хариулаагүй. | 7 | 6% |
| Нийт | | 117 | 100% |

ХУУЛЬ ЗҮЙН УНИВЕРСИТЕТИЙН ХУРЭЭЛЭН www.li.gov.mn

Асуулт 7. Зүйлчлэлийг өөрчилж, ял хүндрүүлэх нөхцөлд шүүхээс хэргийг прокурорт буцаах нь зөв үү?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Буцаах нь зөв. | 106 | 90,6% |
| 2 | Буцаах нь буруу. ЭХХШтХ-ийн үзэл санааг алдагдуулна. | 11 | 9,4% |
| Нийт | | 117 | 100% |

Асуулт 8. Танд Эрүүгийн хуулийг засч, сайжруулах талаар ямар санал байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Санал өгсөн. | 63 | 53,8% |
| 2 | Санал өгөөгүй. | 54 | 46,2% |
| Нийт | | 117 | 100% |

Асуулт 9. Танд Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг засч, сайжруулах талаар ямар санал байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Санал өгсөн. | 56 | 47,9% |
| 2 | Санал өгөөгүй. | 61 | 52,1% |
| Нийт | | 117 | 100% |

*Хавсралт 2. Прокуроруудаас авсан анкетын судалгааны үр дүн*
*Судалгаанд хамрагдсан байдал*

| № | Албан тушаал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Хяналтын прокурор | 52 | 88,1% |
| 2 | Ахлах прокурор | 7 | 11,9% |
| 3<br>Нийт | | 59 | 100% |

Асуулт 1. Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд заасан хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх? Хэрэв тийм бол ямар бэрхшээл тулгарч байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Шүүх, прокурорын байгууллага нэгдсэн нэг ойлголтгүй байна. Тиймээс хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэхдээ хэрэг бүрд энэхүү заалтыг өөр өөр хэрэглэж байна. | 13 | 22% |
| 2 | Хоёр хөнгөн гэмт хэрэг үйлдвэл тэнсэх боломжгүй байгаа нь учир дутагдалтай байна. | 1 | 1,7% |
| 3 | Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан заалт нь гэмт хэрэг үйлдсэн хүний эрх зүйн байдлыг дордуулж, практикт хэрэгжих боломжгүй байна. | 2 | 3,4% |
| 4 | Хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх явцад прокурор ялын саналаа Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйлд заасны дагуу гаргахад тэнсэх санал гаргах эрх прокурорт байхгүй хэмээн шүүх хэргийг буцааж байх тул Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд заасныг үндэслэн ялын саналаа гаргаж байна. | 1 | 1,7% |
| 5 | Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйл, 7.1 дүгээр зүйлд заасныг журамлан тэнсэхэд ижил гэмт хэрэг үйлдсэн хүний нэгэнд нь хорих ял оногдуулахгүй тэнсэж, нөгөөд нь хорих ял оногдуулж тэнсэж, хоёр өөр ялгамжтай шийдвэр гаргаж байна учир дутагдалтай байна. | 4 | 6,8% |
| 6 | Хорих ял оногдуулж байж тэнсэх нь зөв. Учир нь хорих ял оногдуулахгүй тэнссэнээр Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт зааснаар тэнссэн хугацаанд санаатай гэмт хэрэг үйлдвэл Эрүүгийн хуулийн 6.8 дугаар зүйл, мөн 6.9 зүйлийг хэрхэн хэрэглэх нь тодорхойгүй болж байна. | 7 | 11,9% |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

| | | | |
|---|---|---|---|
| 7 | Хэргийг хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэх үед прокурор Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд заасныг үндэслэн хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай санал гаргахад шүүх “шүүхийн эрх мэдэлд халдаж байна” гээд хүлээн авдаггүй. Улмаар хэргийг прокурорт буцаах тохиолдол гарч байна. Иймд энэ заалтыг хэрэгжүүлэхэд бэрхшээлтэй байна. | 11 | 18,6% |
| 8 | Гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруугаа хүлээн зөвшөөрч, гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлоо нөхөн төлөхөө илэрхийлсэн боловч хохирогчтой эвлэрээгүй шүүх хуралдаанд орж байгаа нь хэргийг шийдвэрлэхэд хүндрэл учруулж байна. | 1 | 1,7% |
| 9 | Зөвхөн шүүхийн эрх мэдэлд хамаарах заалт учир прокурор хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх санал гаргах эрхгүй. | 2 | 3,4% |
| 10 | Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийг өөрчлөх. Хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнсэх боломжтой болгох нь зүйтэй. | 1 | 1,7% |
| 11 | Гэмт хэргийн ангилал хамаарахгүй хорих ял оногдуулах хэмжээний хүрээнд тэнсэх зохицуулалт илүү үр дүнтэй. | 3 | 5,1% |
| 12 | Хүндрэл бэрхшээл байхгүй. | 10 | 17% |
| 13 | Хариулаагүй | 3 | 5% |
| Нийт | | 59 | 100% |

Асуулт 2. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 14.9 дүгээр зүйлд заасан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл тулгарч байна уу? Хэрэв тийм бол ямар хүндрэлтэй асуудал байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Цагдан хорионы хурал хийж байгаа нь ажлын ачаалллыг нэмэгдүүлж байна. | 5 | 8,5% |
| 2 | Хэргийн холбогдогч өмгөөлөгч авахгүй байхад түүнийг цагдан хорих эсэхийг шийдвэрлэхэд заавал өмгөөлөгч оролцуулахаар заасан нь бэрхшээлтэй. | 3 | 5,1% |
| 3 | Цагдан хорих таслах сэргийлэх арга хэмжээ авахад яллагдагчийг заавал өмгөөлөгчөөр хангах нь зүйтэй. | 3 | 5,1% |
| 4 | Гэмт хэрэг үйлдсэн оршин суух тодорхой хаяггүй хүнийг цагдан хорих боломж хязгаарлагдмал байгаагаас яллагдагч /шүүгдэгч/ эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас оргож, хэргийг шалган шийдвэрлэх ажиллагааг удаашруулж байна. | 11 | 18,6% |
| 5 | ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан заалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байна. Учир нь яллагдагч мэдсэн атлаа хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр хүрэлцэн ирээгүй тохиолдолд цагдан хорих саналыг шүүхэд хүргүүлэхэд хүлээн авдаггүй. Эсхүл хүрэлцэн ирэх боломжит хугацаа болоогүй хэмээн татгалздаг. Иймд мэдэгдэх хуудсыг хүлээн авснаас хойш ямар хугацаанд ирэх ёстойг тодорхой байдлаар хуульчлах шаардлагатай байна. | 1 | 1,7% |
| 6 | ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан үндэслэлийг нотлоход хүндрэлтэй. Гэтэл шүүхээс заавал нотлох баримт шаарддаг. Үүнээс болж гэмт хэрэг үйлдсэн хүн мөрдөн байцаалтаас оргодог. | 12 | 20,3% |
| 7 | Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний хугацаа сунгах болгонд цагдан хорионы хурал хийдэг. Энэ хурлын үеэр шүүгч бараг хэлэлцүүлэг хийж байгаа учир мөрдөн шалгах ажиллагааны нууцлал алдагдахад хүрч байна. | 1 | 1,7% |
| 8 | Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлд “дахин гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй” гэсэн үндэслэл нэмэх. | 6 | 10,2% |
| 9 | Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлд “Оргон зайлж болзошгүй” гэсэн үндэслэл нэмэх. | 4 | 6,8% |
| 10 | Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлд “Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд саад учруулж, мөрдөгч, прокурор, шүүхээс дуудсан цагт хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирэхгүй байх” гэсэн үндэслэл нэмэх. | 5 | 8,5% |
| 11 | Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах үндэслэл нь ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлд заасан үндэслэлтэй уялдаагүй учир үргэлжлүүлэн цагдан хориход ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн аль заалтыг үндэслэх нь тодорхойгүй. | 1 | 1,7% |
| 12 | Хүндрэл бэрхшээл тулгараагүй. | 4 | 6,8% |
| 13 | Хариулаагүй | 3 | 5% |
| Нийт | | 59 | 100% |

хуулийн судалгаа эрэлгүй

Асуулт 3. Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлийг нэмэх шаардлагатай юу? Хэрэв тийм бол ямар үндэслэлийг нэмэх шаардлагатай байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Шаардлагатай. | 48 | 81,4% |
| 2 | Шаардлагагүй. | 11 | 18,6% |
| 3 | Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлд “дахин гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй” гэх үндэслэл нэмэх. | 6 | |
| 4 | Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлд “Оргон зайлж болзошгүй” гэх үндэслэл нэмэх. | 4 | |
| 5 | Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлд “Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд саад учруулж, мөрдөгч, прокурор, шүүхээс дуудсан цагт хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирэхгүй байх” гэх үндэслэл нэмэх. | 6 | |
| 6 | Оршин суух тодорхой хаяггүй буюу ЭХХШтХ-ийн 14.3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан үндэслэл тогтоогдохгүй бол, | 14 | |
| 7 | Гэмт хэрэг үйлдсэн хүний хувийн байдлыг 14.9 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар л харгалзан үзэж байна. Үүнийг ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт харгалзан үзэх шаардлагатай. | 4 | |
| 8 | Сэжигтэнд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг авах талаар зохицуулах. | 2 | |

Асуулт 4. Нотлох баримтаар тогтоогдсон нөхцөл байдлыг үндэслэн хэргийн зүйлчлэлийг хүндрүүлэхээр бол хэргийг прокурорт буцаах нь зөв үү?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Буцаах нь зөв. | 20 | 33,9% |
| 2 | Буцаах нь буруу. Учир нь ЭХХШтХ-ийн үзэл санааг алдагдуулна. | 39 | 66,1% |
| Нийт | | 59 | 100% |

Асуулт 5. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 33.3 дугаар зүйл заасан “Хэргийг прокурорт буцаах” тухай заалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл тулгарч байна уу? Хэрэв тийм бол ямар хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Хэргийг прокурорт буцаахгүй байх. | 1 | 1,7% |
| 2 | Урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийг буцаахад хүндрэл бэрхшээл байхгүй. Харин гэм буруугийн шүүх хуралдаанаас хэргийг прокурорт буцааж байна. Иймд энэ асуудлыг хуулиар нэг мөр болгон зохицуулах | 15 | 25,4% |
| 3 | Шүүгч нар өмнөх сэтгэлгээ, хандлагаасаа салж чадахгүй байна. | 2 | 3,4% |
| 4 | Урьдчилсан хэлэлцүүлэг хийлгэхээр гаргаж байгаа хүсэлтийн үндэслэл тодорхойгүй, хэт товч байдаг. | 2 | 3,4% |
| 5 | Анхан шатны шүүх урьдчилсан хэлэлцүүлэг хийлгүй улмаар гэм буруугийн хурлаас хэргийг прокурорт буцаах тохиолдол их байна. | 6 | 10,2% |
| 6 | Шүүгдэгч гэмт хэрэг үйлдсэнээ хүлээн зөвшөөрч хэргийг хурдан шуурхай шийдвэрлүүлэх хүсэлтээ гаргасаар байхад хэргийг прокурорт буцааж байгаа нь хэргийн оролцогчдод чирэгдэл учруулж, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг удаашруулж байна. | 2 | 3,4% |
| 7 | Шүүх өөрийн санаачилгаар урьдчилсан хэлэлцүүлэг зарласан тохиолдолд ямар үндэслэлээр урьдчилсан хэлэлцүүлэг зарласнаа урьдчилан бичгээр мэдэгддэг байх. | 2 | 3,4% |
| 8 | Хэргийг нэгтгэн шалгуулахаар буцаахад хүндрэлтэй байна. | 1 | 1,7% |
| 9 | Шүүхээс яллагдагч урьд ял шийтгэгдэж байсан шийтгэх тогтоолыг хэрэгт хавсаргаагүй гэсэн үндэслэлээр хэргийг прокурорт буцааж байгаа нь хүндрэлтэй байна | 1 | 1,7% |
| 10 | Хүндрэл бэрхшээл байхгүй. | 10 | 16,9% |
| 11 | Хариулаагүй. | 17 | 28,8% |
| Нийт | | 59 | 100% |

Асуулт 6. Дээрх заалтуудын хүрээнд Эрүүгийн хууль, ЭХХШтХ-ийг засаж, сайжруулах талаар ямар санал байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Цагдан хорионы хурал хийдэг болсноор шүүх, прокурорын байгууллагын ачаалал нэмэгдсэн. | 4 | 6,8% |
| 2 | ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлд “хувийн байдлыг нь харгалзан, оргон зайлж болзошгүй” гэх үндэслэлийг нэмж оруулах. | 3 | 5,1% |
| 3 | Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлд “оргон зайлж болзошгүй” гэх үндэслэл нэмж оруулах. | 2 | 3,4% |
| 4 | Хөнгөн гэмт хэрэг анх удаа үйлдсэн хүн хохирогчтой сайн дураар эвлэрсэн тохиолдолд прокурорын хяналтын шатанд хэргийг шийдвэрлүүлэх зохицуулалт оруулах. | 2 | 3,4% |
| 5 | Эрүүгийн хуулийн 6.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт өөрчлөлт оруулах. | 6 | 10,2% |
| 6 | Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйл болон 7.1 дүгээр зүйлд өөрчлөлт оруулах. | 8 | 13,5% |
| 7 | Цагдан хорих үндэслэлд “нэг төрлийн гэмт хэргийг 2 ба түүнээс дээш удаа үйлдсэн бол” гэх үндэслэл нэмж оруулах. | 1 | 1,7% |
| 8 | Урьдчилсан хэлэлцүүлэг хийхгүйгээр шүүгчийн захирамжаар хэргийг прокурорт буцаахгүй байх. | 1 | 1,7% |
| 9 | Хялбаршуулсан журмаар хэргийг хянан шийдвэрлэж байгаа тохиолдолд прокурор тэнсэх саналыг шүүхэд гаргадаг байх. | 3 | 5,1% |
| 10 | Хорих ял оногдуулахгүй тэнссэн хугацаанд санаатай гэмт хэрэг үйлдвэл Эрүүгийн хуулийн 6.8 дугаар зүйл, мөн хуулийн 6.9 дүгээр зүйлийг хэрхэн хэрэглэх нь тодорхойгүй байна. Энэ асуудлыг нэг мөр болгох. | 3 | 5,1% |
| 11 | Хэргийг прокурорт буцаах үндэслэлийг тодорхой болгох. Хуульд урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийн буцаахаар заасан ч гэм буруугийн хурлын үед шүүхээс хэргийн прокурорт буцааж байна. Энэ асуудлыг нэг мөр болгон шийдвэрлэх. | 3 | 5,1% |
| 12 | Хэргийн зүйлчлэлийг өөрчилж, ял хүндрүүлэх нөхцөлд хэргийг прокурорт буцаах талаар үндэслэл нэмэх. | 4 | 6,8% |
| 13 | Эрүүгийн хуулийн 2.2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар олон үйлдэлтэй хулгай, залилангийн гэмт хэргийг үргэлжилсэн үйлдэл гэж үзэн нэг гэмт хэрэг гэж шийдвэрлэж байгаа, гэтэл гэмт хэрэг тус бүрд нь ял оногдуулна гэсэн заалтыг үгүйсгэж, байгааг өөрчлөх. | 2 | 3,4% |
| 14 | Хариулаагүй. | 17 | 28,7% |
| Нийт | | 59 | 100% |

*Хавсралт 3. Мөрдөгчдөөс авсан анкетын судалгааны үр дүн.*
*Судалгаанд хамрагдсан байдал*

| № | Албан тушаал | Тоо |
|---|---|---|
| 1 | Ахлах мөрдөгч | 3 |

Асуулт 1. Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд заасан хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх. Хэрэв тийм бол ямар бэрхшээл тулгарч байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо |
|---|---|---|
| 1 | Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйл заалтыг хэрэгжүүлэх эрх бүхий албан тушаалтан биш учир хариулах боломжгүй. | 1 |
| 2 | Хэрэгжүүлэх боломжтой. | 1 |
| 3 | Хариулаагүй | 1 |

Асуулт 2. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 14.9 дүгээр зүйлд заасан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл тулгарч буй эсэх. Хэрэв тийм бол ямар бэрхшээлтэй асуудал байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо |
|---|---|---|
| 1 | Заавал өмгөөлөгч оролцуулахаар заасан нь хүндрэлтэй байна. | 1 |
| 2 | Сэжигтнийг баривчлах хугацааг 48 цаг байгааг 72 цаг болгон өөрчлөх. | 1 |

Хууль зүйн үндэсний үүрэгтэн www.mn.gov.mn

| | | |
|---|---|---|
| 3 | Оршин суух тодорхой хаяггүй, бүртгэлгүй хүнийг цагдан хорих боломжгүй байгаагаас хүндрэл учирч байна. | 1 |

Асуулт 3. Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай юу? Хэрэв тийм бол ямар үндэслэлийг нэмэх шаардлагатай байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо |
|---|---|---|
| 1 | Шаардлагатай. | 3 |
| 2 | Шаардлагагүй. | |
| 3 | Дахин гэмт хэрэг үйлдсэн | 1 |
| 4 | Оршин суух тодорхой хаяггүй. | 2 |

Асуулт 4. Нотлох баримтаар тогтоогдсон хэргийн нөхцөл байдлыг үндэслэн хэргийн зүйлчлэлийг хүндрүүлэхээр бол хэргийг прокурорт буцаах нь зөв үү?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо |
|---|---|---|
| 1 | Буцаах нь зөв. | |
| 2 | Буцаах нь буруу. ЭХХШтХ-ийн үзэл санааг алдагдуулна. | 3 |

Асуулт 5. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 33.3 дугаар зүйл заасан “Хэргийг прокурорт буцаах” тухай заалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх. Хэрэв тийм бол ямар хүндрэл, бэрхшээл байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо |
|---|---|---|
| 1 | Хүндрэл, бэрхшээл тулгараагүй. | 1 |
| 2 | Шүүхээс ЭХХШтХ-ийн 33.3 дугаар зүйлд зааснаар хэргийг прокурорт буцаахад хэргийн холбогдогч оргон зайлдаг. | 1 |
| 3 | Хэргийг буруу тусгаарласан гэх үндэслэлийг хуулиас хасах. | 1 |
| 4 | Хариулаагүй | 1 |

Асуулт 6. Дээрх заалтуудын хүрээнд Эрүүгийн хууль, ЭХХШтХ-ийг засаж, сайжруулах талаар ямар санал байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо |
|---|---|---|
| 1 | Сэжигтнийг баривчлах хугацааг 48 цаг байгааг 72 цаг болгон өөрчлөх. | 1 |
| 2 | Эзэнгүй хэргийн түдгэлзүүлэх үндэслэл нэмэх. | 1 |
| 3 | Хулгайлах, залилах гэх мэт олон удаагийн үйлдэлтэй гэмт хэрэг үйлдсэн нь тогтоогдсон тохиолдол үйлдэл тус бүрийг шүүхээр шийдвэрлэж байхыг хуульд тодорхой байдлаар тусгах. | 1 |

---o0o---

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.li.gov.mn

# ЭРҮҮГИЙН ХЭРЭГ ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ[1]

## УДИРТГАЛ

Монгол Улсын иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөний талаар Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 13 дахь хэсэгт “халдашгүй, чөлөөтэй байх эрхтэй. Хуульд заасан үндэслэл, журмаас гадуур дур мэдэн хэнийг ч нэгжих, баривчлах, хорих, мөрдөн мөшгих эрх чөлөөг нь хязгаарлахыг хориглоно” гэж заасан.

Мөн Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 5.3-т “Хууль заавал хэрэгждэг, хүн бүрт эрх тэгш, алагчлалгүй, шударга үйлчилдэг, итгэл хүлээсэн хүний эрхийн мэдрэмжтэй, шударга ёсны засаглалыг бэхжүүлэх зарчмыг баримтлана” гэж заасны дагуу шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зарим зүйл, заалт нь дээрх үйл ажиллагааны хөтөлбөрт нийцэж байгаа эсэхийг судлан үзлээ.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэх судалгаа нь хуулийн хэрэгжилтийн явц дахь хүндрэл, бэрхшээл, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг байдлыг илрүүлэн, цаашид зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлж, үнэлэлт дүгнэлт өгөх, зөвлөмж боловсруулах зорилгоор Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ыг баримтлан энэхүү үнэлгээний судалгааг хийв.

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх ажлыг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шаттайгаар хийж гүйцэтгэв. Төлөвлөх үе шатанд дараах ажлыг хийсэн. Үүнд:

1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох;
2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох;
3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох;
4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох;
5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох;
6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох.

### 1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох

Манай улс Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг /цаашид ЭХХШтХ гэх/ дагаж мөрдөөд нэг жил гаруй хугацаа өнгөрч байна.

ЭХХШтХ-аар эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад хүний хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх, шударгаар шүүлгэх эрхийг хангах асуудлыг олон улсын хэм хэмжээнд нийцүүлэн тусгасан.[2] Гэсэн хэдий ч хуулийн зарим заалтууд нь ойлгомжгүй, алдаа дутагдалтай байдлаар хуульчлагдсаны улмаас практикт хэрэгжихэд хүндрэлтэй байна.

---

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Б.Ариунжаргал, Ж.Булгансүрэн нар хамтран гүйцэтгэв.

[2] ХЗДХЯ-аас гаргасан Хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах зорилгоор боловсруулсан “Эрүүгийн хууль нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, Зөрчлийн тухай хууль нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, Шүүхийн шийдвэр

Тухайлбал, Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах тухай зохицуулалт нь практикт нэлээдгүй маргаан дагуулаад байна. Нэг талаас хуульд заасан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэл учир дутагдалтай байдлаар хуульчлагдсанаас эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг удаашруулж байна хэмээн үзэж байгаа бол нөгөө талаас мөрдөн шалгах ажиллагааны хугацааг өмнөх хуультай харьцуулахад богино хугацаанд хийж гүйцэтгэх боломжийг хангаж, хүний эрхийг хамгаалахад чиглэгдсэн хэмээн судлаачид өөр өөрийн байр суурийг илэрхийлж байна.[3] Түүнчлэн хэргийг прокурорт буцаах тухай зохицуулалт нь шүүхийн эрх хэмжээг хумьж, шүүхийн шийдвэр хууль ёсны байх зарчмыг алдагдуулж байна хэмээн ярилцлагын болон анкетын судалгаанд хамрагдсан мөрдөгч, прокурор, шүүгч нар үзэж байна.

Дээрх шалтгаанаас үүдэн ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлд заасан “Цагдан хорих таслах сэргийлэх арга хэмжээ”, мөн хуулийн 33.3 дугаар зүйлд заасан “Хэргийг прокурорт буцаах” хуулийн зохицуулалтын талаар судалж, хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийсэн болно.

**1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох**

Үнэлгээний хүрээг тогтоох ажиллагаа нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг судлах явцад агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, нөлөө үзүүлэх гол зохицуулалтыг тодорхойлоход чиглэдэг.

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт бүхэлд нь үнэлгээ хийхэд ихээхэн цаг хугацаа, хөдөлмөр, зардал шаардагдана. Иймд хуулийн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлэх зарим зохицуулалтыг тусгайлан сонгож үнэлгээ хийх нь илүү үр дүнтэй байдаг.

Үнэлгээний хүрээг тогтоохдоо ЭХХШтХ-ийн хэрэгжилтийн талаар өмнө хийгдэж байсан судалгааны тайлангууд, үр дүнг харгалзан үзлээ. Тухайлбал, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн 2017 онд хийсэн “Шүүхээс эрүүгийн хэргийг нэмэлт хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт хийлгэхээр прокурорт буцаах нь” сэдэвт судалгааны тайланд “... мөрдөгч, прокурор, өмгөөлөгч, шүүгч, энэ чиглэлийн судлаачдаас хэсэгчлэн авсан санал асуулгын судалгааны дүнг нэгтгэсэн байдлаас үзэхэд санал асуулгад оролцогчдын 88.1 хувь шүүхээс хэргийг прокурорт буцаах нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилтыг хангахад ач холбогдолтой гэж үзжээ.

Шүүхээс хэргийг буцаахыг дэмжсэн үндэслэлийг харахад ихэнх нь хэргийн бодит үнэнийг тогтооход тустай хэмээн үзсэн байна. Харин хэргийг буцаахын эсрэг санал өгсөн үндэслэлд хугацаа сунжирч, чирэгдэл үүсдэг, мөн эцэслэн шийдвэрлэхээс зайлсхийх боломжийг шүүгчид олгодог гэсэн үндэслэлүүд давамгайлж байна”[4] хэмээн дүгнэжээ. Тиймээс хэргийг прокурорт буцаах тухай зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхээр тогтсон болно.

Түүнчлэн ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлд заасан “Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах” тухай зохицуулалтыг хүнийг цээрлүүлэх, шийтгэх хэрэгсэл болгон ашиглахыг халах зорилгоор хэрэг бүртгэлтийн ажиллагаа явуулж, тухайн хүнийг гэмт хэрэг үйлдсэн гэх хангалттай баримт, үндэслэл бий болсныг үндэслэн прокурор эрүүгийн хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татсаны дараа яллагдагчид тодорхой үндэслэлээр цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авч болохоор хуульчилсан.

гүйцэтгэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн талаарх танилцуул га.

[3] Анкетын судалгааны үр дүнгээс. Дэлгэрэнгүйг хавсралт 1, 2-оос үзнэ үү.

[4] “Шүүхээс эрүүгийн хэргийг нэмэлт хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтанд хийлгэхээр прокурорт буцаах нь” сэдэвт судалгааны тайлан, ХЗҮХ, 2017 он.

Мөн тус хуульд эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас оргон зайлахыг завдсан, оргон зайлсан, шүүгч, прокурор, мөрдөгч, хохирогч, гэрч, шинжээч, гэмт хэрэг хамтран үйлдсэн хүнийг дарамталсан, сүрдүүлсэн, эсхүл тэдгээрийн болон өөрийн амь нас, эрүүл мэндэд аюул учруулах болон гэмт хэрэг дахин үйлдэх талаар үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа, урьд нь авсан таслан сэргийлэх арга хэмжээг зөрчсөн, шүүх, прокурорын мэдэгдэх хуудсаар дуудахад хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирээгүйгээс бусад тохиолдолд цагдан хорихыг хориглосон.[5]

Гэсэн хэдий ч практикт хуульд заасан үндэслэлээр цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахад ихээхэн хүндрэл, бэрхшээлийг дагуулахын зэрэгцээ гэмт хэрэг үйлдсэн хүн эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад оргох эрсдэлийг бий болгож, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг удаашруулах нөхцөл байдлыг бий болгож байна хэмээн мөрдөгч, прокуророууд үзэж байна.

Иймд энэхүү судалгааны тайлангаар 1/Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэл, түүний хэрэгжилт 2/Хэргийг прокурорт буцаах хуулийн зохицуулалтын эерэг, сөрөг талыг судалж, хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээг хийхээр хүрээг тогтоосон.

### 1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож, тогтоох

“Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу ЭХХШтХ-ийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг баримталж, мөн үнэлгээний хүрээ, онцлогоос хамааран дараах хоёр шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон болно.

1. Зорилгод хүрсэн түвшин;
2. Практикт нийцэж байгаа байдал.

1.3.1.“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

ЭХХШтХ-ийн 1.1 дүгээр зүйлд зааснаар “Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилт нь гэмт хэргийг шуурхай, бүрэн илрүүлэх, гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг олж тогтоон шударгаар ял оногдуулах, гэм буруугүй хэнийг ч гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцохгүй байх, хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээхэд оршино” хэмээн тодорхойлжээ.

Үүнээс үзвэл ЭХХШтХ-ийн үндсэн зорилтын нэг нь гэмт хэргийг шуурхай илрүүлэх, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх болох нь харагдаж байна. Иймд энэхүү үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо дээр дурдсан зорилгыг хангахтай холбогдуулан тусгасан зүйл, заалтыг сонгож “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлгээг хийх нь зүйтэй гэж үзлээ. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

[5] Мөн тэнд.

*Хүснэгт 1. Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалтууд*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйл | 14.9 дүгээр зүйл. Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ<br>1.Шүүх дараахь үндэслэлийн аль нэг нь байвал яллагдагчийг цагдан хорих шийдвэр гаргана:<br>1.1.эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас оргон зайлахыг завдсан, оргон зайлсан;<br>1.2.шүүгч, прокурор, мөрдөгч, хохирогч, гэрч, шинжээч, гэмт хэрэг хамтран үйлдсэн хүнийг дарамталсан, сүрдүүлсэн, эсхүл тэдгээрийн болон өөрийн амь нас, эрүүл мэндэд аюул учруулах үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа;<br>1.3.гэмт хэрэг дахин үйлдэх талаар үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа;<br>1.4.урьд нь авсан таслан сэргийлэх арга хэмжээг зөрчсөн, шүүх, прокурорын мэдэгдэх хуудсаар дуудахад хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирээгүй. |
| 2 | ЭХХШтХ-ийн 33.3 дугаар зүйл | 33.3 дугаар зүйл.Хэргийг прокурорт буцаах<br>1.Урьдчилсан хэлэлцүүлгийн үед дараахь үндэслэлээр шүүх өөрийн санаачилгаар, эсхүл хэргийг буцаах тухай прокурорын санал, яллагдагч, хохирогч, тэдгээрийн хууль ёсны төлөөлөгч, өмгөөлөгчийн хүсэлтийг харгалзан хэргийг прокурорт буцаахаар шийдвэрлэнэ:<br>1.1.хэргийг буруу тусгаарласан бол;<br>1.2.шүүх хуралдаанаар нөхөн гүйцэтгэх боломжгүй мөрдөн шалгах ажиллагааг хийлгэх бол;<br>1.3.мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулахад Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг ноцтой зөрчсөн бол. |

1.3.2.“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

Хэргийг прокурорт буцаах болон цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээтэй холбоотой хуулийн зохицуулалт нь практикт хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй, тулгамдаж буй асуудлуудын нэгд зүй ёсоор тооцогдож байна.

Иймд энэхүү хэсэгт “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд “Хэргийг прокурорт буцаах” болон “Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ”-тэй холбоотой хуулийн зохицуулалтыг сонгож, эерэг болон сөрөг үр дагаврыг тодруулан үнэлгээ хийхээр шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон болно. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

*Хүснэгт 2. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт*

| № | Сонгосон зүйл, заалт | Зүйл, заалтын агуулга |
|---|---|---|
| 1 | ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйл | 14.9 дүгээр зүйл. Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ<br>1.Шүүх дараахь үндэслэлийн аль нэг нь байвал яллагдагчийг цагдан хорих шийдвэр гаргана:<br>1.1.эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас оргон зайлахыг завдсан, оргон зайлсан;<br>1.2.шүүгч, прокурор, мөрдөгч, хохирогч, гэрч, шинжээч, гэмт хэрэг хамтран үйлдсэн хүнийг дарамталсан, сүрдүүлсэн, эсхүл тэдгээрийн болон өөрийн амь нас, эрүүл мэндэд аюул учруулах үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа;<br>1.3.гэмт хэрэг дахин үйлдэх талаар үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа;<br>1.4.урьд нь авсан таслан сэргийлэх арга хэмжээг зөрчсөн, шүүх, прокурорын мэдэгдэх хуудсаар дуудахад хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирээгүй. |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

| | | |
|---|---|---|
| 2 | ЭХХШтХ-ийн 33.3 дугаар зүйл | 33.3 дугаар зүйл. Хэргийг прокурорт буцаах<br>1.Урьдчилсан хэлэлцүүлгийн үед дараахь үндэслэлээр шүүх өөрийн санаачилгаар, эсхүл хэргийг буцаах тухай прокурорын санал, яллагдагч, хохирогч, тэдгээрийн хууль ёсны төлөөлөгч, өмгөөлөгчийн хүсэлтийг харгалзан хэргийг прокурорт буцаахаар шийдвэрлэнэ:<br>1.1.хэргийг буруу тусгаарласан бол;<br>1.2.шүүх хуралдаанаар нөхөн гүйцэтгэх боломжгүй мөрдөн шалгах ажиллагааг хийлгэх бол;<br>1.3.мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулахад Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг ноцтой зөрчсөн бол. |

**1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох**

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ үнэлэх болсон шалтгаан, үнэлгээний хүрээ, шалгуур үзүүлэлт зэргийг харгалзан дор дурдсан харьцуулах хэлбэрүүдээс сонгоно. Үүнд:

Байх ёстой болон одоо байгаа;

- Хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойших;
- Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших;
- Тохиолдол судлах;

Судалгааны явцад ЭХХШтХ-аас сонгон авсан зохицуулалтыг өмнөх хууль тогтоомж дахь заалттай харьцуулан авч үзэх хэлбэрийг ашигласан.

**1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг том**ьёолох

Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолохдоо сонгосон шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр ЭХХШтХ-ийн сонгон авсан хэсэгт тохируулан дараах таамаглал дэвшүүлж, асуулт боловсрууллаа.

**Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:**

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1. ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах зохицуулалт зорилгодоо хүрсэн эсэх?

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2. ЭХХШтХ-ийн 33.3 дугаар зүйлд заасан хэргийг прокурорт буцаах зохицуулалт зорилгодоо хүрсэн эсэх?

**Практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:**

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1. ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэл практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл гарч байгаа эсэх?

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2. ЭХХШтХ-ийн 33.3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хэргийг прокурорт буцаах үндэслэл практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл гарч байгаа эсэх?

**1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох**

Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд үнэлгээ хийх хуулийн зүйл, заалтын зорилгод хүрсэн түвшин, практик хэрэгжилтийг илрүүлэх зорилгоор баримт бичиг, судалгааны тайлан, илтгэл, өгүүлэл уншиж, судлах, статистик тоо баримт цуглуулах, харьцуулалт хийх, мөрдөгч, прокурор, шүүгчидтэй уулзаж ярилцлага болон анкетын аргаар судалгаа авах зэрэг ажлуудыг хийж гүйцэтгэсэн бөгөөд аргачлалын 3.7.3-т мэдээлэл цуглуулах дөрвөн аргыг тодорхойлсноос дараах хоёр аргыг сонгон үнэлгээ хийх мэдээллийг цуглуулсан болно.

1. Байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах;
2. Холбогдох субъектээс судалгаа авах.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Байгаа мэдээллийг цуглуулах хүрээнд: ЭХХШтХ, холбогдох ном сурах бичиг, гарын авлага, эмхэтгэл, өгүүлэл, илтгэл, эрдэм шинжилгээ, судалгааны тайланг цуглуулж, үнэлгээ хийхэд ашиглав.

Холбогдох субъектээс судалгаа авах хүрээнд: ЭХХШтХ-ийг хэрэгжүүлэх явцад тулгамдаж буй асуудлыг илрүүлэхийн тулд мөрдөгч, прокурор, шүүгчидтэй уулзаж, ярилцлага болон анкетын аргаар судалгаа авсан. Мөн холбогдох байгууллагаас үйл ажиллагааны тайлан, судалгаа, бусад мэдээллийг гаргуулан авч үнэлгээ хийхэд ашиглав.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

ЭХХШтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх судалгааны мэдээллийг цуглуулахдаа баримт бичгийн судалгаа, мөрдөгч, прокурор, шүүгчдээс анкетын судалгаа авч, ярилцлагын арга, статистик тоо баримтад тулгуурлаж энэхүү судалгааг хийв.

Баримт бичгийн судалгаа: ЭХХШтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагавар үнэлгээ хийхдээ дор дурдсан хууль тогтоомж, дүрэм, журам, эрдэмтэн судлаачдын эрдэм шинжилгээний бүтээлүүд, илтгэл, өгүүлэл, тайлан, статистик мэдээллийг ашигласан. Үүнд:

Хууль, эрх зүйн акт

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал;

Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт; Монгол Улс 1974 онд соёрхон баталсан;

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992, №1;

Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенц;

Эрүүгийн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2015, №21;

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017, №23.

Сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих шийдвэрийг гүйцэтгэх тухай хууль,Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1999, №34;

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002, №6;

Улсын Их Хурлын 2003 оны 41 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсад хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөр”

Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”.

Судалгааны тайлан, эмхэтгэл

“Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” судалгааны үндсэн тайлан, ХЗҮХ, 2016 он;

“Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” хавсралт тайлан, ХЗҮХ, 2016 он;

Засгийн газраас гаргасан Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн төслийн танилцуулга;

ХЗДХЯ-аас гаргасан Хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах зорилгоор боловсруулсан “Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай, Зөрчлийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн талаарх танилцуулга;

хуулийнөмнөх.mn

Цагдан хорих арга хэмжээг шийдвэрлэж буй шүүхийн практик ба хүний эрхийн хэрэгжилт, Бодлогын судалгааны тайлан, ШЕЗ-ийн дэргэдэх ШСМСХ, 2014 он;

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн харьцуулсан судалгаа, Бодлогын судалгаа, ХЗҮХ, 2015 он;

ЭХХШтХ-ийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалсан тайлан, УИХ, 2017 он;

“Шүүхээс эрүүгийн хэргийг нэмэлт хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтанд хийлгэхээр прокурорт буцаах нь” судалгааны тайлан, ХЗҮХ, 2017 он;

Шүүхийн 2018 оны 3 дугаар улирлын шүүн таслах ажиллагааны тайлан, ШЕЗ, 2018 он.

Ном, сурах бичиг, гарын авлага

Г.Совд, “Монгол Улсын Үндсэн хууль, хүний эрх” /Харьцуулсан эрх зүй/, 1999 он;

Д.Баярсайхан, “Эрх зүйн сэтгэлгээний орчин цагийн асуудал”, 2012 он;

Сургагч багш нарт зориулсан гарын авлага, ХЗДХЯ, 2017 он;

Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ, Эмхэтгэл 1, 2018 он.

Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл

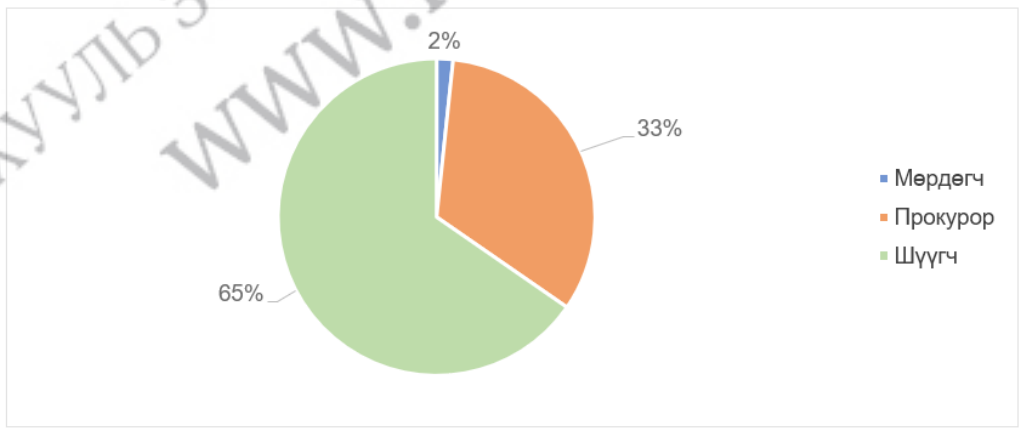
Д.Ширэндэв, “Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэглэх эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох зарим асуудал” магистрын дипломын ажил;

“Эрүүгийн хэргийг прокурорт буцаах шүүхийн эрх хэмжээ” сэдэвт нийтлэл, УДШ, 2018 он.

Холбогдох субъектээс судалгаа авах

ЭХХШтХ-ийн холбогдох зүйл, заалтын хэрэгжилтийн бодит байдал, хууль хэрэглээнд тулгамдаж буй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг болон сөрөг нөлөөллийг тодруулахаар мөрдөгч, прокурор, шүүгчдийн төлөөлөлтэй ярилцлага хийсэн. Мөн мөрдөгч, прокурор, шүүгчдээс анкетын аргаар нийт 179 судалгаа авсан бөгөөд анкетын судалгаанд оролцогчдын мэдээллийг хувиар харуулбал:

*График 1. Судалгаанд оролцогчдын мэдээлэл (хувиар)*




Судалгааны анхдагч мэдээллийг ярилцлагын болон анкетын судалгааны аргаар практикт ажиллаж буй мөрдөгч, прокурор, шүүгчдээс авсан тул илүү бодитой, үр дүнтэй байдлыг хангаж чадна гэж үзсэн болно.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

**ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Үнэлэх үе шатанд ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйл, мөн хуулийн 33.3 дугаар зүйлийг сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлгээ хийсэн.

**3.1.“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал**

ЭХХШтХ-ийн 1.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилт нь гэмт хэргийг шуурхай, бүрэн илрүүлэх, гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг олж тогтоон шударгаар ял оногдуулах, гэм буруугүй хэнийг ч гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцохгүй байх, хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээхэд оршино” хэмээн заажээ. Иймд уг хуулийн бүхий л зохицуулалт энэхүү үндсэн зорилтыг хангахад чиглэн үйлчлэх учиртай.

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1. ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах зохицуулалт зорилгодоо хүрсэн эсэх?

**14.9 дүгээр зүйл. Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ**

1.Шүүх дараахь үндэслэлийн аль нэг нь байвал яллагдагчийг цагдан хорих шийдвэр гаргана:

1.1.эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас оргон зайлахыг завдсан, оргон зайлсан;

1.2.шүүгч, прокурор, мөрдөгч, хохирогч, гэрч, шинжээч, гэмт хэрэг хамтран үйлдсэн хүнийг дарамталсан, сүрдүүлсэн, эсхүл тэдгээрийн болон өөрийн амь нас, эрүүл мэндэд аюул учруулах үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа;

1.3.гэмт хэрэг дахин үйлдэх талаар үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа;

1.4.урьд нь авсан таслан сэргийлэх арга хэмжээг зөрчсөн, шүүх, прокурорын мэдэгдэх хуудсаар дуудахад хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирээгүй.

Үнэлгээ:

Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ нь хүний халдашгүй байх, эрх чөлөөтэй байх салшгүй эрхийг хөндөг учраас үндэсний төдийгүй олон улсын түвшинд эрх зүйн хамгаалалт тогтоодог. Тухайлбал, 1948 оны 12 сарын 10-нд НҮБ-ын Ерөнхий ассамблейгаас баталсан “Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал”-ын 3 дугаар зүйлд “Хүн бүр эрх чөлөөтэй байх, халдашгүй дархан байх эрхтэй”, 9 дүгээр зүйлд “Хэнийг ч дур мэдэн баривчлах, саатуулах буюу хөөн зайлуулах ёсгүй” гэж заажээ.

1966 оны 12 сарын 16-ны өдрийн НҮБ-ын Ерөнхий ассамблейгаас баталсан Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын Пактын 9.1-д “...Хэнийг ч дур мэдэн хэнийг ч нэгжих, баривчлах, хорих, мөрдөн мөшгих, эрх чөлөөг нь хязгаарлахыг хориглоно” гэж тус тус заасан нь хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрхийн баталгаа юм.[6]

НҮБ-аас “Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенц”-ийг 1984 онд, “Цагдан хорих болон хорих ял эдэлж байгаа хүмүүсийг хамгаалах зарчмууд”-ыг 1988 онд тус тус батлан гаргажээ.[7]

Түүнчлэн, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 13 дахь хэсэгт “халдашгүй чөлөөтэй байх эрхтэй. Хуульд заасан үндэслэл, журмаас

[6] Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, №1, УБ., 2014 он, 42 дахь тал.

[7] Цагдан хорих арга хэмжээг шийдвэрлэж буй шүүхийн практик ба хүний эрхийн хэрэгжилт, Бодлогын судалгааны тайлан, ШЕЗ-ийн дэргэдэх ШСМСХ, 2014 он, 4 дэх тал.

гадуур дур мэдэн хэнийг ч нэгжих, баривчлах, хорих, мөрдөн мөшгөх, эрх чөлөөг нь хязгаарлахыг хориглоно. Хэнд боловч эрүү шүүлт тулгаж, хүнлэг бус, хэрцгий хандаж, нэр төрийг нь доромжилж болохгүй. Баривчилсан шалтгаан, үндэслэлийг баривчлагдсан хүн, түүний гэр бүлийнхэн, өмгөөлөгчид нь хуульд заасан хугацаанд мэдэгдэнэ" гэж заасан. Халдашгүй чөлөөтэй байх эрх нь Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан хэн боловч дур мэдэн халдаж болохгүй туйлын эрх юм.[8]

Цагдан хорих гэдэг нь сэжигтэн, яллагдагчийг гагцхүү хуульд заасан үндэслэл байгаа тохиолдолд мөрдөгч, прокурорын санал болгосноор шүүгчийн захирамжаар хуульд заасан хугацаанд нийгмээс тусгаарлаж,Үндсэн хуульд заасан эрх, эрх чөлөөний зарим хэсгийг тодорхой хугацаагаар хязгаарлаж байгаа албадлагын арга хэмжээ юм.[9]

ЭХХШтХ-д тусгасан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх үндэслэлийн талаар"...Цагдан хорих арга хэмжээг тухайн хүнийг цээрлүүлэх, шийтгэх хэрэгсэл болгон ашиглахыг халах зорилгоор хэрэг бүртгэлтийн ажиллагаа явуулж, тухайн хүнийг гэмт хэрэг үйлдсэн гэх хангалттай баримт, үндэслэл бий болсныг үндэслэн прокурор эрүүгийн хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татсаны дараа яллагдагчид тодорхой үндэслэлээр таслан сэргийлэх арга хэмжээ авч болох зохицуулалтыг хуульчилсан" [10] хэмээн тайлбарлажээ.

Анхан шатны шүүх 2018 оны 3 дугаар улиралд эрүүгийн 9231, иргэний 35257, захиргааны 1099 хэрэг нийт 45587 хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэж, 10442 зөрчилд шийтгэл оногдуулж, 661 хүнийг хорих ял эдлэхээс хугацааны өмнө суллаж хяналт тогтоох болон ялаас чөлөөлж, 1618 хүнд баривчлах, цагдан хорих арга хэмжээ авч, 1443 хүний цагдан хорих хугацаа сунгажээ.[11]

Манай улсад 2008 оноос 2018 оны эхний хагас жилийн хооронд цагдан хоригдсон хүний тоог судлан үзэхэд:

*Хүснэгт 3. Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авагдсан тоо*[12]

| Он | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 оны эхний хагас жил | Нийт |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Сэжигтэн, яллагдагчаар цагдан хоригдсон хүний тоо | 4485 | 4190 | 3797 | 3991 | 3854 | 3110 | 2651 | 3005 | 3030 | 1860 | 1005 | 34978 |

Дээрх тоон мэдээнээс харвал 2017 онд цагдан хоригдсон хүний тоо өмнөх онуудтай харьцуулахад даруй 2 дахин багассан нь нотлох баримтад үндэслэн ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлд зааснаар цагдан хорих үндэслэл тогтоогдвол энэхүү таслан сэргийлэх арга хэмжээг авахаар хуульчилсантай холбоотой хэмээн дүгнэж болох юм. Нөгөөтэйгүүр, хүний эрхийг хамгаалж, хангалттай нотлох баримт, үндэслэлгүйгээр хүнийг цагдан хорих явдлыг багасгаж буй хэрэг юм.

---

[8] Г.Совд, "Монгол Улсын Үндсэн хууль, хүний эрх" /Харьцуулсан эрх зүй/, УБ, 1999 он, 51 дэх тал.

[9] Д.Ширэндэв, "Цагдан хорих ТСАХ-г хэрэглэх эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох зарим асуудал" магистрын дипломын ажил, 20 дахь тал.

[10] Танилцуулга, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн төслийн тухай, Засгийн газар.

[11] Шүүхийн 2018 оны 3 дугаар улирлын шүүн таслах ажиллагааны тайлан, ШЕЗ, 2 дахь тал.

[12] Монгол Улсын Ерөнхий Прокурорын газраас ирүүлсэн тоон мэдээ.

Мөн Улсын Ерөнхий Прокурорын орлогч, Төрийн хууль цаазын шадар зөвлөх Б.Амгаланбаатар“Эрүүгийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн талаарх хэлэлцүүлэг”-т “...Хүний эрхэд суурилсан мөрдөн шалгах ажиллагааны шаардлагад нийцэж цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэглэх явдал эрс буурчээ. Энэ нь ЭХХШтХ-д зааснаар нотлох баримт бүрдсэн тохиолдолд яллагдагчаар татах, бусад төрлийн таслан сэргийлэх арга хэмжээг авч түүнийг зөрчсөн үндэслэл бүхий тохиолдолд цагдан хорих зэрэг шинэ зохицуулалтын үр дүн юм. 2017 оны эхний хагас жилийн байдлаар 635 хүнийг хойшлуулшгүйгээр баривчилж, 1680 хүнийг цагдан хорьж байсан бол 2017 оны сүүлийн хагас жилийн байдлаар 229 хүнийг баривчилж, 742 хүнийг цагдан хорьж баривчилсан сэжигтэн 52,9 хувь, цагдан хоригдсон яллагдагч 55,8 хувиар тус тус буурчээ.”[13] хэмээн илтгэлдээ дурдсан байна.

2002 оны Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 68 дугаар зүйлд зааснаар цагдан хорихдоо“...Эрүүгийн хуульд заасан хүнд, онц хүнд хэргийн сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч түүнчлэн удаа дараа ял шийтгэгдэж байсан этгээд, онц аюултай гэмт хэрэгтэн дахин гэмт хэрэгт сэрдэгдсэн бол түүнийг хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт, шүүхээс оргон зайлах, хэргийн бодит байдлыг тогтооход саад учруулах, гэмт хэрэг дахин үйлдэхээс сэрэмжлэх зорилгоор цагдан хорьж болно” хэмээн хуульчилсан байсныг ЭХХШтХ-аар халсан. Учир нь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ нь хүний эрхийг хязгаарлаж байдаг хамгийн хүнд албадлагын арга хэмжээ болохын хувьд ЭБШХ-ийн 68.1-т заасан үндэслэл тогтоогдвол шууд цагдан хорих боломжтой байсныг өөрчлөн, хүний эрхийг хамгаалах үүднээс уг заалтыг хассан байна.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь хүний эрхийн баталгааг илүү бүрдүүлэх, хангах, шаардлагын үүднээс шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлэг явуулах, түүгээр мөрдөх ажиллагаатай холбогдох бүхий л санал гомдол хүсэлтийг хүлээн авах, хэлэлцүүлэх, нягтлан шалгах, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогчдын аюулгүй байдал, мэдээллийн нууцлалыг хангах, оролцогчдын дүр төрхийг халхавчлах, төхөөрөмж ашиглах, мөн биечлэн байлцуулахгүйгээр холбоо харилцааны техник хэрэгсэл ашиглан хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцуулах сэжиг, таамгаар удаан хугацаагаар хорьж, хэрэг хүлээлгэх явдлыг зогсоох, шуурхай богино хугацаанд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг явуулах шаардлагаар цагдан хорих хугацаа 24 сар байсныг 18 сар болгож, шүүгчийн зөвшөөрөлгүй баривчлах 72 цаг байсныг 48 цаг болгосон нь хүний эрхийн баталгаа, хууль ёсны ашиг сонирхлыг нь хангах, хамгаалахад зохих ахиц гарсан гэж үзэж байна.[14]

Гэтэл шүүгчийн зөвшөөрөлгүйгээр баривчлах хугацаа 48 цаг байхаар хуульчилсан нь практикт хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй заалтын нэг болоод байна. Тухайлбал: Баасан гаригт цагдан хорьж баривчлагдсан хүний хувьд даваа гариг хүртэлх цагдан хоригдсон хугацаа нь хуульд заасан 48 цагаас хэтэрч байгаа юм.

Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ нь гагцхүү өөр төрлийн таслан сэргийлэх арга хэмжээг авах боломжгүй тохиолдолд хэрэглэдэг учир Эрүүгийн байцаан шийтгэх албадлагын эцсийн арга хэмжээ. Шүүхийн статистик тайлан мэдээнээс үзэхэд сэжигтэн, яллагдагчийг цагдан хорих хамгийн түгээмэл хэрэглэдэг үндэслэл нь “оргон зайлж болзошгүй” гэх үндэслэл байжээ.[15]

---

[13] УИХ-ын ХЗБХ, ХЗДХЯ-аас 2018 оны 3 сарын 3, 4-ний өдөр зохион байгуулсан “Эрүүгийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн талаарх хэлэлцүүлгээс”.

[14] Ж.Бямбаа, Ж.Эрхэсхулан, “Эрүүгийн процессын эрх зүйн үндсэн асуудал”, УБ., 2018 он, 298 дахь тал

[15] Цагдан хорих арга хэмжээг шийдвэрлэж буй шүүхийн практик ба хүний эрхийн хэрэгжилт, Бодлогын судалгааны тайлан, ШЕЗ-ийн дэргэдэх ШСМСХ, 2014 он, 4 дэх тал.

“Оргон зайлж болзошгүй” гэх үндэслэлийг нарийвчлан тодорхойлсон тодорхойлолт, хуулийн тайлбар байхгүй байсан бөгөөд Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн дэргэдэх Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэнгийн 2014 онд хийсэн Цагдан хорих арга хэмжээг шийдвэрлэж буй шүүхийн практик ба хүний эрхийн хэрэгжилт бодлогын судалгааны тайланд “...Сэжигтэн, яллагдагчийг цагдан хорих тухай шүүгчийн 100 захирамжаас “оргон зайлж болзошгүй” гэсэн үндэслэлд практикт дараах нөхцөл байдлыг хамааруулж авч үзэж байна”. Үүнд:

- Сэжигтэн, яллагдагч нь тодорхой оршин суух хаяггүй;
- Оршин суух хаягийн өөрчлөлтийг мэдэгдээгүй;
- Урьд ял шийтгүүлж байсан этгээд;
- Ялтай байх хугацаандаа дахин гэмт хэрэгт холбогдсон;
- Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт, шүүхэд дуудсан цагт хүрэлцэн ирдэггүй;
- Гадаад улсад гарах магадлалтай /өөр улс руу явах билет захиалсан, авсан/[16] гэсэн субъектив байдлаар авч үзсэн байна.

Судлаач, доктор Д.Баярсайхан “сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч оргон зайлж болзошгүй гэсэн үндэслэл нь хэт субъектив бөгөөд хэнийг баривчлах, хэнийг цагдан хорих эсэх асуудал нь бараг үзэмжийн гэж ойлгоход хүргэдэг”[17] хэмээн үзсэн байна.

Дээрх үндэслэл, шаардлагад тулгуурлан ЭХХШтХ-д уг заалтыг шинэчлэн найруулж“... эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас оргон зайлахыг завдсан, оргон зайлсан” тохиолдолд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахаар хуульчилсан байна.

Ийнхүү өөрчлөн найруулах болсон шалтгаанаа“... Сэжигтнийг гэмт хэрэг үйлдсэн гэх сэжиг таамгаар яах нь мэдэгдэхгүй олон хоногоор хорьдог гэх гомдол иргэдээс их ирдэг. ШШГЕГ-ын судалгаанаас үзэхэд 2014 онд 1863 хүн баривчилснаас 72 цагийн хугацааг дуусгаад баривчлах байрнаас 650 хүнийг суллаж, 913 хүнийг 14 хоногийн хугацаатай сэжигтнээр цагдан хорьсны дараа сулласан байдаг. Үүнээс шалтгаан, баримт, нотолгоогүйгээр хүнийг барьж саатуулдаг байж болзошгүй гэх үндэслэл тогтоогдож байна. Хууль, шүүхийн байгууллага гагцхүү нотлох баримтад үндэслэж байж хүний үндсэн эрхэд халддаг байх ёстой гэсэн шаардлагаар уг өөрчлөлтийг хийсэн[18] хэмээн ХЗДХ-ийн сайд асан С.Бямбацогт хэлсэн байна.

ЭХХШтХ-аар гэмт хэрэгт сэрдэгдсэн бол ... сэрэмжлэх зорилгоор цагдан хорихоор заасан байсныг өөрчилж, дарамталсан, сүрдүүлсэн, аюул учруулах үндэслэл бүхий мэдээлэл байгаа бол гэж бодитой үндэслэл дээр тулгуурлан цагдан хорихоор заасан.[19] Өөрөөр хэлбэл, өмнөх хуультай харьцуулахад илүү нотлох баримтад тулгуурлан, эрүүгийн хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татах тогтоол үйлдсэнээр яллагдагчид /шүүгдэгчид/ таслан сэргийлэх арга хэмжээ авч болохоор хуульчилсан.

Тиймээс ЭХХШтХ-аар хүний эрхэд халдах явдлыг хязгаарлаж, сэжиг таамгаар хүнийг цагдан хорих болон бусад эрхийг хязгаарлахгүй, харин хэрэг бүртгэлтийн шатанд явуулсан ажиллагаагаар тухайн хүн гэмт хэрэг үйлдсэн гэх хангалттай баримт, материал цугларсан тохиолдолд эрүүгийн хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татсаны дараа яллагдагчийн эрхэд хуульд заасны дагуу халдах, хязгаарлалт тогтоож болохоор тусгасан[20] хэмээн тайлбарлажээ.

---

[16] Мөн тэнд, 10 дахь тал.

[17] Д.Баярсайхан, “Эрх зүйн сэтгэлгээний орчин цагийн асуудал” УБ., 2012, 81 дэх тал.

[18] “Өдрийн сонин” өдөр тутмын хэвлэлийн албан ёсны цахим хуудсанд 2017 оны 2 сарын 20-ны өдөр нийтлэгдсэн Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд асан С.Бямбацогтын “Хүний эрх эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх бүх шатанд хангагдах ёстой” сэдэвт ярилцлагаас. Дэлгэрэнгүйг https://dnn.mn үзнэ үү.

[19] Сургагч багш нар зориулсан гарын авлага, ХЗДХЯ, УБ., 2017 он, 401 дэх тал.

[20] Мөн тэнд, 410 дахь тал.

Нэг талаас хуулийн дээрх заалт нь хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалахад чиглэгдсэн заалт мөн боловч практикт хэрэгжихэд хүндрэлтэй байдлыг бий болгож, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг удаашруулж байгаа нь энэхүү заалт зорилгодоо бүрэн хүрч чадахгүй байна хэмээн дүгнэхэд хүргэж байна.

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2. ЭХХШтХ-ийн 33.3 дугаар зүйлд заасан хэргийг прокурорт буцаах зохицуулалт зорилгодоо хүрсэн эсэх?

**33.3 дугаар зүйл.Хэргийг прокурорт буцаах**

1.Урьдчилсан хэлэлцүүлгийн үед дараах үндэслэлээр шүүх өөрийн санаачилгаар, эсхүл хэргийг буцаах тухай прокурорын санал, яллагдагч, хохирогч, тэдгээрийн хууль ёсны төлөөлөгч, өмгөөлөгчийн хүсэлтийг харгалзан хэргийг прокурорт буцаахаар шийдвэрлэнэ:

1.1.хэргийг буруу тусгаарласан бол;

1.2.шүүх хуралдаанаар нөхөн гүйцэтгэх боломжгүй мөрдөн шалгах ажиллагааг хийлгэх бол;

1.3.мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулахад Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг ноцтой зөрчсөн бол.

Үнэлгээ:

Тус хуулийн 33.3 дугаар зүйлд заасан хэргийг прокурорт буцаах тухай зохицуулалтыг хуульчлах болсон үндэслэл шаардлагыг хуулийн төсөл боловсруулагчид“...шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгээр хэлэлцэх асуудал, гаргах шийдвэрийн талаар тусгаж, урьдчилсан хэлэлцүүлгийн тогтолцоог бий болгосноор шүүхээс прокурорт хэрэг буцаахгүй байхаар тусгасан. Ингэснээр Үндсэн хууль болон энэ хуульд заасан гэм буруугүйд тооцох зарчим хэрэгжих боломж бүрдэх юм”[21] гэж тодорхойлжээ.

Мөн Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны аливаа шатанд хамаарах гэм буруугүйд тооцогдох эрх нь шүүхийн шатанд илүү чухал ач холбогдолтой. Гэм буруугүйд тооцогдох эрхийн дагуу шүүх бүрэлдэхүүн өөрийн үүргээ хэрэгжүүлэхдээ яллагдагч тухайн яллаж буй хэргийг үйлдсэн гэсэн урьдчилсан бодолтой шүүх хурлыг эхлүүлж болохгүй, гэм бурууг нотлох нь прокурорын үүрэг бөгөөд ямар нэгэн үндэслэл бүхий эргэлзээ төрвөл тэр нь яллагдагчид ашигтайгаар хэрэглэгдсэн байх, тухайн этгээдийн гэм буруу нотлох баримтаар үндэслэлтэй, эргэлзээгүй нотлогдсон бол гэм буруутай гэж үздэг олон улсын хэм хэмжээнд нийцүүлэн хуулийн төслийн шүүх хуралдааны хэсгийг боловсруулсан болно[22] хэмээн тайлбарлажээ.

Иймд дээр дурдсан үндэслэл, шаардлагатай холбогдуулан ЭХХШтХ-ийн 33.3 дугаар зүйлд заасан хэргийг прокурорт буцаах тухай хуулийн зохицуулалт нь зорилгодоо хүрсэн эсэхийг судлан үзвэл:

ЭХХШтХ-ийн 33.1 дүгээр зүйлийн 6.13, 6.14, 6.15, 6.16-д заасан “нотлох баримт цуглуулж, бэхжүүлэх талаар энэ хуульд заасан журам зөрчигдсөн талаар гаргасан гомдол, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын явцад оролцогчийн эрхийг зөрчсөн хууль бусаар хязгаарласан тухай гомдол, мөрдөн шалгах ажиллагаа нэмж хийлгэх хүсэлт, хөрөнгө хураан авах ажиллагаатай холбоотой санал, хүсэлт зэргийг шүүх талуудын хүсэлт эсхүл өөрийн санаачилгаар хэлэлцэн шийдвэрлэх ба уг ажиллагааг шүүхийн шатанд нөхөн гүйцэтгэх боломжгүй бол хэргийг прокурорт буцаахаар заажээ.[23]

---

[21] Засгийн газраас гаргасан Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн төслийн танилцуулга.

[22] Мөн тэнд.

[23] Сургагч багш нар зориулсан гарын авлага, ХЗДХЯ, УБ., 2017 он, 531 дэх тал.

Шүүгч эрүүгийн хэргийг зөвхөн шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгээс прокурорт буцаах боломжтойг онцгой анхаарч, ЭХХШтХ-ийн 23.1 дүгээр зүйлийн 6.13, 6.14, 6.15, 6.16-д заасан хүсэлт, гомдлыг шийдвэрлэхдээ асуудлыг тал бүрээс нь бүрэн бодитой шинжлэн судалж, гомдолд дурдсан алдаа зөрчлийг шүүхийн шатанд зөвтгөж, нөхөн гүйцэтгэх боломжгүй нөхцөлд хэргийг прокурорт буцаана.[24]

Иймд практикт шүүх гэм буруугийн хурлаас хэргийг прокурорт буцаах тохиолдол түгээмэл байгаа бөгөөд ийнхүү гэм буруугийн хурлаас хэргийг прокурорт буцааж байгаа нь хуулийн энэхүү заалт зорилгодоо огт хүрээгүй болохыг илтгэж байна.

**ШИГТГЭЭ 1**

ЭХХШтХ-ийн 33.3 дугаар зүйлд зааснаар шүүх урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийг прокурорт буцаахад асуудал үүсэхгүй байгаа. Харин гэм буруугийн хурлаас хэргийг прокурорт буцааж буй нь хуулийг буруу хэрэглэж байна хэмээн үзэх үндэслэлтэй. Нөгөөтэйгүүр шүүх урьдчилсан хэлэлцүүлэг хийгээд тухайн хэргийг шийдвэрлэх боломжтой гэж үзэж, гэм буруугийн хурал зарласны дараа гэм буруугийн хурлаас хэргийг прокурорт буцаадаг. Энэ бол шүүхийн хамгийн том завхрал. Гэтэл 2017 оны ЭХХШтХ-д урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийг прокурорт буцааж, гэм буруугийн хурлаас хэргийг прокурорт буцаахгүй байх үүднээс энэхүү зохицуулалтыг хуульчилсан онцлогтой. Өөрөөр хэлбэл, шүүх гэм буруугийн хурлаас хэргийг прокурорт буцааж байгаа нь буруу.

*Прокурорын ярилцлагаас...*

Судалгааны явцад шүүгч нараас авсан анкетын судалгааны үр дүнгээс үзвэл:[25]

Хэргийг прокурорт буцаах асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэвэл зүйтэй вэ? гэсэн асуултад судалгаанд хамрагдсан шүүгчдийн 42,9 хувь нь урьдчилсан хэлэлцүүлэг гэлтгүй бүх шатны шүүх хуралдааны явцад хэргийг прокурорт буцаах үндэслэлтэй гэж үзвэл хэргийг прокурорт буцаах нь зөв, 25,3 хувь нь шүүхээс эрүүгийн хэргийн нэмэлт хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт хийлгэхээр прокурорт буцаах нь зөв, 20,6 хувь нь зүйлчлэлийг өөрчилж, ял хүндрүүлэх нөхцөлд шүүхээс хэргийг прокурорт буцаах хуулийн заалтыг нэмэх нь зөв 11,2 хувь нь шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгээс тухайн хэргийг прокурорт буцаах нь зөв гэж хариулжээ.

Дээрхээс дүгнэвэл, шүүгчдийн хувьд хэргийг урьдчилсан хэлэлцүүлгээс прокурорт буцаах нь зөв гэж 11,2 хувь нь хариулсан байх бөгөөд бүх шатны шүүхээс хэргийг прокурорт буцаах нь зөв гэсэн үзэл баримтлал дийлэнх хувийг эзэлж байна.

Түүнчлэн хэргийг прокурорт буцаах үндэслэлийг нэмэх шаардлагатай юу? гэсэн асуултад судалгаанд хамрагдсан шүүгчдийн 76,1 хувь нь шаардлагатай, 17,6 хувь нь шаардлагагүй хэмээн хариулжээ. Энэ нь шүүгчдийн олонх нь хэргийг прокурорт буцаах тухай хуулийн зохицуулалтыг дахин засаж, сайжруулан боловсронгуй болгох шаардлагатай хэмээн үзэж буйг илэрхийлж байна.

Харин зүйлчлэлийг өөрчилж, ял хүндрүүлэх нөхцөлд шүүхээс хэргийг прокурорт буцаах нь зөв үү? гэсэн асуултад хэргийг прокурорт буцаах нь зөв гэж судалгаанд хамрагдсан шүүгчдийн 90,6 хувь нь, хэргийг прокурорт буцаах нь буруу, учир нь шинэчлэн найруулсан ЭХХШтХ-ийн үзэл санааг алдагдуулна гэж 9,4 хувь нь хариулсан байна.

Өөрөөр хэлбэл, ЭХХШтХ-ийн 33.3 дугаар зүйлд заасан хэргийг прокурорт буцаах тухай зохицуулалтын гол ач холбогдолтой зүйл болох хэргийг зөвхөн урьдчилсан хэлэлцүүлгээс прокурорт буцаах тухай үзэл баримтлалыг шүүхээс практикт хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байна хэмээн үзэж буйг дээрх судалгааны үр дүнгээс харж болох юм.

[24] Мөн тэнд.

[25] Дэлгэрэнгүйг хавсралт 1-ээс үзнэ үү.

Прокуроруудаас авсан анкетын судалгааны үр дүнгээс үзвэл:[26]

Нотлох баримтаар тогтоогдсон нөхцөл байдлыг үндэслэн хэргийн зүйлчлэлийг хүндрүүлэхээр бол хэргийг прокурорт буцаах нь зөв үү? гэсэн асуултад хэргийг прокурорт буцаах нь зөв гэж 33,9 хувь нь, хэргийг прокурорт буцаах нь буруу, учир нь ЭХХШтХ-ийн үзэл санааг алдагдуулна хэмээн 66,1 хувь нь хариулсан байна.

Өөрөөр хэлбэл, прокурор, шүүгч нараас авсан санал асуулгын үр дүн өөр хоорондоо зөрүүтэй байгаа нь уг заалтыг практикт хэрхэн хэрэгжүүлэх нь тодорхойгүй байгааг илэрхийлж байна.

Улсын дээд шүүхийн албан ёсны цахим сайтад нийтлэгдсэн Эрүүгийн хэргийг прокурорт буцаах шүүхийн эрх хэмжээ сэдэвт нийтлэлд“... ЭХХШтХ-д зааснаар шүүх зөвхөн прокуророос шүүхэд шилжүүлсэн хэргийн хэмжээний дотор шүүгдэгчийн гэм бурууг хэлэлцэж, түүний эрх зүйн байдлыг хүндрүүлэхгүйгээр хэргийн зүйлчлэлийг өөрчлөх, харин шүүх хуралдаанд тогтоогдсон хэргийн нөхцөл байдлыг үндэслэн прокуророос шүүхэд шилжүүлсэн хэргийн зүйлчлэлийг зайлшгүй хүндрүүлж өөрчлөх шаардлагатай тохиолдолд тухайн хэргийг прокурорт буцаадаг уламжлалт зохицуулалтыг сэргээх нь хүний эрхийг хангах, түүнд процессын хуульд заасан эрхийг эдлүүлэх талаасаа зөв зохицуулалт юм. Учир нь хүн ямар хэрэгт яллагдаж байгаагаа мэдэх эрхтэй бөгөөд сонгосон ялын эсрэг өөрийгөө өмгөөлөх, өмгөөлөгчөөс мэргэжлийн хууль зүйн туслалцаа авах, нотлох баримт шалгуулах, эсхүл нэмж тодорхой мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах хүсэлт гаргах талаар хуульд заасан эрхийг нь эдлүүлэх, шинээр сонгосон ялыг хүлээн зөвшөөрч, хуульд заасан хөнгөлөлтийг эдлэх боломжоор хангагдах эрхтэй. Эрүүгийн процесс ажиллагаанд хүний эрхийг хангах асуудлыг тухайн хэргийг илрүүлж тогтоох эрх ашигтай нэг түвшинд авч үзэх ёстой”[27] гэж тайлбарлажээ.

Судалгааны явцад дээрх саналтай зарим прокуроруудын хувьд санал нийлж байсан бөгөөд зайлшгүй тохиолдолд хэргийг прокурорт буцаах нь зөв хэдий ч үүнийг хавтгайруулан хэрэгжүүлж болохгүй хэмээн үзэж байна.

**ШИГТГЭЭ 2**

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийг прокурорт буцаахаар ЭХХШтХ-д заасан. Гэтэл анхан шатны шүүх хэргийг гэм буруугийн хурал дээрээс прокурорт буцааж байна. Шүүх хуралдааны явцад хэргийг прокурорт буцаах зайлшгүй шаардлагатай тохиолдол байдаг. Тухайлбал, “А” нь “Б”-г зодож улмаар ШШҮХ-ийн шинжээчийн дүгнэлтээр “Б”-ийн биед хөнгөн гэмтэл учирсан гэсэн дүгнэлт гарсан. Гэтэл “Б” шинжээчийн дүгнэлт гарах үед уг дүгнэлттэй санал нийлэхгүй байна гэж маргаагүй боловч шүүхийн хэлэлцүүлэгт гэмтлийн зэрэг буруу тогтоосон хэмээн маргаж, шүүхийн шатанд шинжээч томилж, улмаар ШШҮХ-ийн шинжээч “Б”-ийн биед хүндэвтэр гэмтэл учирсан гэсэн дүгнэлт гаргавал шүүх хэргийг прокурорт буцааж болно. Учир нь дээрх тохиолдолд прокурорын яллах дүгнэлт үйлдсэн зүйл анги, шинжээчийн дүгнэлт хоёр зөрчилдсөн учир гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд сонгосон ялыг өөрчлөх сонгохын тулд хэргийг прокурорт буцаана. Ийнхүү шүүхэд прокурор дахин яллах дүгнэлт үйлдэж ирүүлэх бөгөөд дээрх тохиолдолд хэргийг прокурорт буцаахаас өөр аргагүй юм. Гэсэн хэдий ч хэргийг прокурорт буцаах асуудлыг хавтгайруулан авч үзэж болохгүй.

*Прокурорын ярилцлагаас...*

Дээрхээс дүгнэвэл, ЭХХШтХ-ийн 33.3 дугаар зүйлд зохицуулалт нь урьдчилсан хэлэлцүүлгийн үед л хэргийг прокурорт буцаах тухай заасан заалт боловч практикт гэм буруугийн хурлаас хэргийг прокурорт буцааж байгаа нь уг заалт зорилгодоо хүрээгүй болохыг илэрхийлж байна.

[26] Дэлгэрэнгүйг хавсралт 2-оос үзнэ үү.

[27] Дэлгэрэнгүйг http://www.supremecourt.mn/news/403 үзнэ үү.

**3.2. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд**

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1. ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэл практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл гарч байгаа эсэх?

**14.9 дүгээр зүйл.Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ**

1.Шүүх дараах үндэслэлийн аль нэг нь байвал яллагдагчийг цагдан хорих шийдвэр гаргана:

1.1.эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас оргон зайлахыг завдсан, оргон зайлсан;

1.2.шүүгч, прокурор, мөрдөгч, хохирогч, гэрч, шинжээч, гэмт хэрэг хамтран үйлдсэн хүнийг дарамталсан, сүрдүүлсэн, эсхүл тэдгээрийн болон өөрийн амь нас, эрүүл мэндэд аюул учруулах үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа;

1.3.гэмт хэрэг дахин үйлдэх талаар үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа;

1.4.урьд нь авсан таслан сэргийлэх арга хэмжээг зөрчсөн, шүүх, прокурорын мэдэгдэх хуудсаар дуудахад хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирээгүй.

Үнэлгээ:

Яллагдагч, шүүгдэгчийн хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт шүүхээс оргон зугтаалгахгүй, хэргийн байдлыг тал бүрээс нь бүрэн бодитойгоор тогтоох, ЭХХШтХ-ийн дагуу явуулахад саад хийлгэхгүй цаашид гэмт хэрэг шинээр үйлдэх бололцоо олгохгүй байх зорилгоор тэдний хууль бус үйлдэл, зан үйлтэй тэмцэхэд чиглэгдсэн, хувийн эрх, эрх чөлөөг нь хуульд заасан журмын дагуу хязгаарлах байдлаар хэрэгжүүлж буй ЭХХШтХ-аар тусгайлан тогтоосон албадлагын хэрэгслийн цогц бүрдлийг таслан сэргийлэх арга хэмжээ гэнэ.[28]

ЭХХШтХ-д заасан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ нь бусад таслан сэргийлэх арга хэмжээтэй харьцуулахад яллагдагч, шүүгдэгчийн эрх, эрх чөлөөг их хэмжээгээр хязгаарладаг хамгийн хатуу арга хэмжээ юм.

Тиймээс цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг зөвхөн шүүх авна. Мөн хуульд заасан төрийн өндөр албан тушаалтан, шүүгч, прокурорт цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахын тулд Ерөнхийлөгч, УИХ, Засгийн газар, УЕП-ын зөвшөөрлийг урьдчилан авах шаардлагыг хуульчилжээ.[29]

ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан 4 үндэслэлээр цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахаар хуульчилжээ. Хуулийн энэхүү заалт нь 2002 оны ЭБШХ-д заасан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг боловсронгуй болгон Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 13-т “халдашгүй, чөлөөтэй байх эрхтэй. Хуульд заасан үндэслэл, журмаас гадуур дур мэдэн хэнийг ч нэгжих, баривчлах, хорих, мөрдөн мөшгих, эрх чөлөөг нь хязгаарлахыг хориглоно. Хэнд боловч эрүү шүүлт тулгаж, хүнлэг бус, хэрцгий хандаж, нэр төрийг нь доромжилж болохгүй. Баривчилсан шалтгаан, үндэслэлийг баривчлагдсан хүн, түүний гэр бүлийнхэн, өмгөөлөгчид нь хуульд заасан хугацаанд мэдэгдэнэ. Иргэний хувийн ба гэр бүл, захидал харилцааны нууц, орон байрны халдашгүй байдлыг хуулиар хамгаална” гэж заасны дагуу хүний эрх, эрх чөлөөг илүү хамгаалахад чиглэсэн зохицуулалт болсон хэмээн үздэг.

[28] Ж.Бямбаа, Ж.Эрхэсхулан, “Эрүүгийн процессын эрх зүйн үндсэн асуудал”, УБ., 2018 он, 136 дахь тал.

[29] ЭХХШтХ-ийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалсан тайлан, 2017 он.

*Хүснэгт 4. УДШ-ээр шийдвэрлэгдсэн хэргийн тоо*
*/УДШ-ийн 2013-2017 оны тайлангаас/[30]*

| Он | Хяналтын журмаар хүлээн авсан хэргийн тоо | | Шийдвэрлэсэн хэргийн тоо | |
|---|---|---|---|---|
| | Эрүүгийн | Цагаатгалын | Эрүүгийн | Цагаатгалын |
| **2013** | 579 | 72 | 463 | 72 |
| **2014** | 634 | 8 | 478 | 6 |
| **2015** | 501 | 0 | 383 | 0 |
| **2016** | 444 | 2 | 335 | 2 |
| **2017** | 455 | 5 | 340 | 2 |

Шүүхээс цагаатгах тогтоол гарган шийдвэрлэж буй хэргийн хувьд тухайн гэмт хэргийг үйлдсэн гэж сэжиглэгдэж, яллагдагчаар татагдсан хүнийг цагдан хорьсон эсэх асуудлыг зайлшгүй шалган үзэх нь зүйтэй юм. Тухайн хүнийг гэмт хэрэг үйлдээгүй байхад цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авсан тохиолдолд хүний эрхийг ноцтой зөрчиж буй хэрэг юм.

Хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөрийн 2.1.3.4 дэх хэсэгт “Иргэний хувийн болон захидал харилцаа, гэр бүл, эрүүл мэнд, эд хөрөнгийн нууцыг задруулсан тохиолдолд эрүүгийн болон захиргааны хариуцлага хүлээлгэхийн зэрэгцээ хохирогчид нөхөн төлбөр олгох эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх, хуулийн хариуцлагад үндэслэлгүй татагдсан, цагдан хоригдсон, хилс ял эдэлсэн хүмүүст эд хөрөнгийн хохирлыг нөхөн төлөхийн зэрэгцээгээр хилсээр хоригдсон хоног тутамд ногдох сэтгэл санааны төлбөрийн хэмжээг тогтоож мөрдүүлнэ” гэж тусгасан байдаг.

Учир нь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ нь хүний хувийн эрх чөлөөг хязгаарлаад зогсохгүй, сэтгэл санаа, биемахбодь, эрүүл мэнд, нэр төр, ажил амьдрал, гэр бүлийн байдалд сөргөөр нөлөөлдөг бөгөөд хүнийг хамгийн их хохироодог албадлагын арга хэмжээ юм.[31]

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалд “...хэнийг ч дур мэдэн албадан саатуулах эрхгүй” гэж тунхагласан байдаг. Үүний үндсэн баталгаа нь тухайн хүнийг гарцаагүй нотлох баримттайгаар, эсхүл хэргийн газарт үйлдэл дээрээ баривчлагдахаас бусад үед эрүүгийн хэрэгт холбогдуулан дур мэдэн хоригдохоос хамгаалсан агуулгатай юм.[32]

Тиймээс ч цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахдаа бодит нотлох баримтад тулгуурлан яллагдагчийг цагдан хорих тухай ЭХХШтХ-д хуульчилсан байна.

Ийнхүү нотлох баримтад үндэслэн яллагдагчийг цагдан хорих нь зүйтэй хэмээн үзсэн нь сайшаалтай ч практикт ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан зарим үндэслэлээр цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахад хүндрэлтэй байна. Тухайлбал, ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1.1-т “эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас оргон зайлахыг завдсан, оргон зайлсан” гэх үндэслэлээр цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахад хүндрэлтэй. Учир нь оргон зайлахыг завдсан гэдэг нь оргон зайлах бодит үйлдэл хийсэн байхыг, оргон зайлсан гэдэг нь гэмт хэрэг үйлдсэн хүн эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас оргож, улмаар эрэн сурвалжлах ажиллагаа хийгдсэн тохиолдол уг заалтад заасан үндэслэлээр цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлтэй болох юм.

Өөрөөр хэлбэл, сэжигтэн, яллагдагч эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас оргон зайлахыг завдсан, оргон зайлсан тодорхой үйлдэл хийсний

[30] Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ, Эмхэтгэл 1, УБ., 2018 он, 125 дахь тал.

[31] Мөн тэнд, 114 дэх тал.

[32] Цагдан хорих арга хэмжээг шийдвэрлэж буй шүүхийн практик ба хүний эрхийн хэрэгжилт, Бодлогын судалгааны тайлан, ШЕЗ-ийн дэргэдэх ШСМСХ, 2014 он, 24 дэх тал.

дараа энэхүү заалтыг үндэслэн цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах боломжтой байдлаар хуульчлагдсан нь сэжигтэн, яллагдагчийг эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас оргон зайлахаас сэрэмжилж, урьдчилан сэргийлэх зорилгоор цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах боломжгүй байдлаар хуульчлагджээ.

Ийнхүү хуульчилсан нь нэг талаас Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд заасан “оргон зайлж болзошгүй” гэх субъектив үндэслэлээр хүнийг цагдан хорихоос сэргийлж байгаа боловч нөгөө талаас гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас оргох боломжийг олгож, тухайн хүнийг эрэн сурвалжлах, мэдэгдэх хуудас хүргүүлэх зэрэг эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг нэмэгдүүлж, хэргийг шалган шийдвэрлэх явцыг удаашруулж байгаа нь ЭХХШтХ-ийн 1.1 дүгээр зүйлд заасан“... гэмт хэргийн түргэн шуурхай, бүрэн илрүүлэх” гэсэн хуулийн зорилтод бүрэн нийцэхгүй байгаа илтгэж байна.

ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1.2 дахь хэсэгт “шүүгч, прокурор, мөрдөгч, хохирогч, гэрч, шинжээч, гэмт хэрэг хамтран үйлдсэн хүнийг дарамталсан, сүрдүүлсэн, эсхүл тэдгээрийн болон өөрийн амь нас, эрүүл мэндэд аюул учруулах үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа” гэсэн заалт нь мөн л тодорхой нотлох баримт шаардаж байх бөгөөд үүсэн бий болох эрсдэлээс хамгаалах бус харин тухайн эрсдэл бодитоор үүсэн бий болох талаар үндэслэл бүхий баримт шаардаж байна.

Мөн тус хуулийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1.3 дахь хэсэгт заасан заалт нь ойлгомжгүй практикт хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдлыг бий болгож байна. Учир нь гэмт хэрэг дахин үйлдэх талаар үндэслэл бүхий баримт мэдээлэл байгаа гэх үндэслэл нь ирээдүйд бий болох асуудлыг хэлж байх бөгөөд ирээдүйд бий болох үйл явдлын талаар урьдчилан үндэслэл бүхий баримт мэдээлэл цуглуулах боломж хязгаарлагдмал учир энэхүү заалт практик хэрэгжихэд хүндрэлтэй байна.

Иймд хуульд заасан үндэслэл бүхий баримт, мэдээллийг цуглуулж, гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах тухай прокурор санал гаргах гэсээр байтал гэмт хэрэг үйлдсэн хүн дахин гэмт хэрэг үйлдэж, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас оргодог. Ийнхүү гэмт хэрэг үйлдсэн хүнээ алдаж, улмаар эрэн сурвалжилж байгаа нь ажлын ачааллыг нэмэгдүүлж, хэрэг илрүүлэлтийг удаашруулж байна.

Тухайлбал, гэмт хэрэг дахин үйлдэх талаар үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа гэх заалтын тухайд дахин гэмт хэрэг үйлдэх үндэслэл бүхий баримт гэдэг нь бараг л дахин гэмт хэрэг үйлдсэнийх нь дараа л олдох боломжтой баримт мэтээр ойлгогдож байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл, мөрдөгч, прокурор ирээдүйд үйлдэгдэх гэмт хэргийн баримтыг урьдчилан таамаглаж, олж цуглуулсан тохиолдолд яллагдагчид цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг авч болох мэтээр ойлгогдож байна.

**Шигтгээ 3.**

Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хуульд заасан 4 үндэслэлээр прокурор санал тавьж цагдан хориход ихээхэн хүндрэлтэй байна. Учир нь оршин суух тодорхой хаяггүй, эсхүл хөдөө орон нутгаас түр хугацаагаар ирсэн байхдаа гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдолд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахгүйгээр эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг явуулахад олон талын саад, бэрхшээл, хүндрэлүүдтэй тулгарч байна. Тухайлбал, оршин суух тодорхой хаяггүй хүнийг мэдэгдэх хуудсаар дуудах гэхээр хаяг нь тодорхойгүй учир боломж хязгаарлагдмал. Хаана байгааг нь мэдэхэд хүндрэлтэй байдаг учир эрэн сурвалжилж явсаар байтал цаг хугацаа, төсөв зардлын хувьд чирэгдэл учирсаар байна.

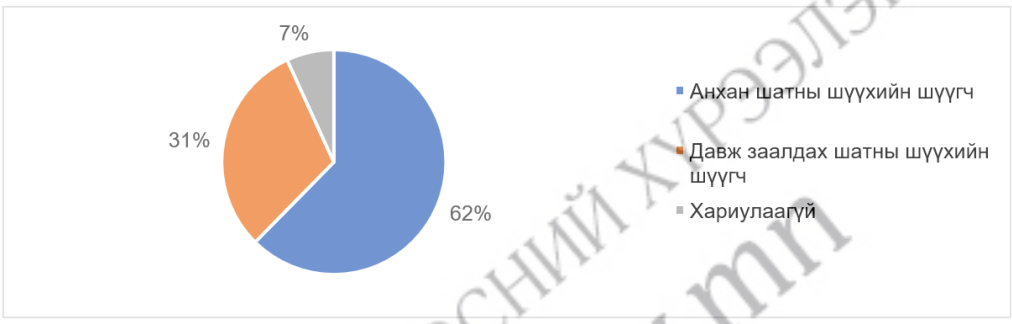
*Прокурорын ярилцлагаас...*

Өөрөөр хэлбэл, практикт хуульд заасан цагдан хорих дөрвөн үндэслэлээс гурвыг нь хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байна. Гагцхүү практикт цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахдаа ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1.4 дэх хэсэгт заасан “урьд нь авсан таслан сэргийлэх арга хэмжээг зөрчсөн, шүүх, прокурорын мэдэгдэх хуудсаар дуудахад хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирээгүй” гэх үндэслэлээр дийлэнх тохиолдолд цагдан хорьж байна.

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ 3 мөрдөгч, 59 прокурор, 117 шүүгч, нийт 179 хүнээс анкетын аргаар судалгаан авсан болно.

Шүүгчдээс авсан анкетын судалгааны үр дүнгээс үзвэл:[33]

*График 2. Судалгаанд хамрагдсан байдал*




Нийт 117 шүүгчээс анкетын аргаар судалгаа авснаас анхан шатны шүүхийн шүүгч 73 буюу 62,4 хувь, давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч 36 буюу 30,8 хувь, энэхүү асуултад хариулаагүй шүүгч 8 буюу 6,8 хувийг тус тус эзэлж байна.

Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай юу? гэсэн асуултад шаардлагатай гэж 38,5 хувь нь, шаардлагагүй гэж 25,6 хувь нь, хуучин хуулийн зөвхөн сэжигтэн, яллагдагч оргон зайлж болзошгүй гэсэн үндэслэлийг нэмэх шаардлагатай гэж 33,3 хувь нь хариулсан байна.[34]

Харин судалгаанд хамрагдсан прокуроруудын 81,4 хувь нь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлийг нэмэх шаардлагатай гэж, 18,6 хувь нь шаардлагагүй гэж хариулсан байна.

Дээрхээс үзвэл прокурор, шүүгчид цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлийг нэмэх шаардлагатай эсэх дээр өөр хоорондоо ялгаатай байр суурийг илэрхийлж байна.

Судалгаанд хамрагдсан шүүгчид ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлд заасан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээлтэй ямар асуудал байна вэ? гэсэн асуултад:

- Шүүхээс яллагдагчид цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах эсэхийг цагдан хорионы хурал хийн шийдвэрлэж байгаа нь зөв гэж 30.5 хувь ;
- Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд оргон зайлж болзошгүй этгээдийг цагдан хорих үндэслэл байхгүй нь хүндрэлтэй байна гэж 24,6 хувь;
- Прокурорын саналыг үндэслэн цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авдаг байсан бол одоо цагдан хорионы хурал хийдэг болсноор цаг хугацаа алдах, шүүхийн ажлын ачаалал нэмэгдэх болсон гэж 17,7 хувь нь;
- Хуулийн энэхүү заалтаар зөвхөн нотлох баримтад үндэслэн, хэргийн хохирогч, мөрдөгч, шинжээч, прокурор, шүүгчийг дарамталсан, сүрдүүлсэн, аюул учруулсан байх нь бодитой нотлох баримт шаардаж байгаа учир хэргийн илрүүлэлт

[33] Дэлгэрэнгүйг хавсралт 1-ээс үзнэ үү.

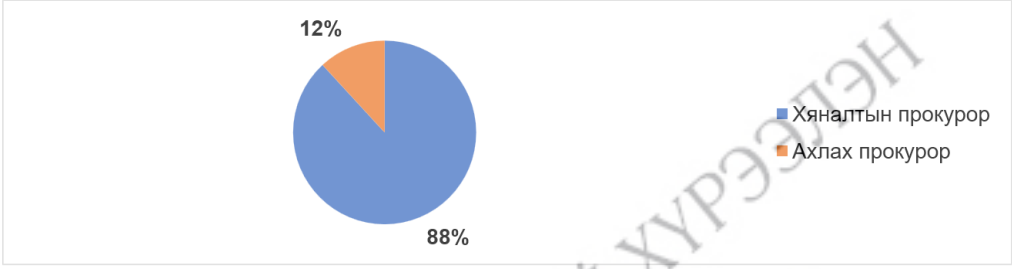
[34] Мөн тэнд.

удаашрах цаг хугацаа алдах нөхцөл байдал үүсч байна гэж 9,6 хувь нь хариулсан байна.

Дээрхээс үзэхэд ЭХХШтХ хэрэгжиж эхэлсэнтэй холбоотойгоор цагдан хорионы хурал хийдэг болсон нь нэг талаас шүүх, прокурорын ачааллыг нэмэгдүүлж байгаа хэдий ч гэмт хэрэг үйлдсэн хүний хуулиар хамгаалагдсан эрх, эрх чөлөөг хангах, хүний эрхийг хамгаалахад чиглэсэн зохицуулалт болсон хэмээн дүгнэж болох юм.

Прокуророос авсан анкетын судалгааны үр дүнгээс үзвэл:[35]

*График 3. Судалгаанд хамрагдсан байдал*




Судалгаанд нийт 59 прокурор хамрагдсанаас хяналтын прокурор 52 буюу 88 хувь, ахлах прокурор 7 буюу 12 хувийг тус тус эзэлж байна.

Прокурорууд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай юу? Хэрэв тийм бол ямар үндэслэлийг нэмэх шаардлагатай байна вэ? гэсэн асуултад судалгаанд хамрагдсан прокурорууд ын 81,4 хувь нь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлийг нэмэх шаардлагатай гэж, 18,6 хувь нь шаардлагагүй гэж хариулсан байна. Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлд:

- Дахин гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй;
- Оргон зайлж болзошгүй;
- Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд саад учруулж, мөрдөгч, прокурор, шүүхээс дуудсан цагт хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирэхгүй байх;
- Оршин суух хаяг тодорхойгүй буюу ЭХХШтХ-ийн 14.3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан үндэслэл тогтоогдохгүй бол гэсэн үндэслэл нэмж оруулах санал гаргасан байна.[36]

ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлд заасан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл тулгарч буй эсэх. Хэрэв тийм бол ямар бэрхшээлтэй асуудал байна вэ? гэсэн асуултад:

ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан үндэслэлийг нотлоход хүндрэлтэй. Гэтэл шүүхээс заавал нотлох баримт шаарддаг. Үүнээс болж гэмт хэрэг үйлдсэн хүн мөрдөн байцаалтаас оргодог гэж 20,3 хувь нь хариулсан байна.

Мөн гэмт хэрэг үйлдсэн оршин суух тодорхой хаяггүй хүнийг цагдан хорих боломж хязгаарлагдмал байгаагаас яллагдагч /шүүгдэгч/ эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас оргож, хэргийг шалган шийдвэрлэх ажиллагааг удаашруулж байна гэж 18,6 хувь нь хариулжээ. Тодруулбал, мөрдөгч гэмт хэрэгт сэжиглэгдсэн шалгагдаж буй эсхүл эрүүгийн хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татагдсан хүнд хуульд заасан цагдан хорих үндэслэл тогтоогдохгүй байна гэсэн шалтгаанаар цагдан хорихгүйгээр хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулдаг. Гэтэл оршин суух тодорхой хаяггүй хүнд мэдэгдэх хуудас хүргүүлэх боломж хязгаарлагдмал байдгаас тухайн хүнийг эрэн сурвалжлах, хайх асуудал тулгардаг байна.

[35] Дэлгэрэнгүйг хавсралт 2-оос үзнэ үү.

[36] Мөн тэнд.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.legal.mn

Түүнчлэн эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд саад учруулж, мөрдөгч, прокурор, шүүхээс дуудсан цагт хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирэхгүй нь тухайн хүнийг цагдан хорих үндэслэл болдоггүй байна. Иймд дээрх үндэслэлийг хуульд нэмж тусгах шаардлагатай хэмээн судалгаанд хамрагдсан прокурорууд үзсэн байна.

Судалгааны үр дүнгээс үзвэл судалгаанд хамрагдсан прокурорууд хуулийн заалтыг өөр хоорондоо ялгамжтай байдлаар ойлгон тайлбарлаж байсан бөгөөд тухайлбал, цагдан хорионы хуралд өмгөөлөгчийг заавал оролцуулах ёстой гэж зарим прокурор ойлгож байхад заавал оролцуулах ёсгүй гэж зарим прокурорууд тайлбарлаж байгаа нь энэхүү заалтыг прокурорууд өөр өөр буюу олон салаа утгаар ойлгож байгааг илтгэж байна.

Энэхүү анкетын судалгааны явцад санал асуулгад оролцсон оролцогчдын дийлэнх нь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлийг нэмэх шаардлагатай хэмээн хариулсан байх бөгөөд оршин суух тодорхой хаяггүй, оргон зайлж болзошгүй, дахин гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд саад учруулж, мөрдөгч, прокурор, шүүхээс дуудсан цагт хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирэхгүй байх гэсэн үндэслэлүүдийг нэмэх шаардлагатай хэмээн санал өгчээ.

Түүнчлэн Улсын Ерөнхий Прокурорын орлогч, Төрийн хууль цаазын шадар зөвлөх Б.Амгаланбаатар “Эрүүгийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн талаарх хэлэлцүүлэг”-т тавьсан илтгэлдээ “... ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1.2 дахь хэсэгт заасан “... дарамталсан” гэсний дараа “нөлөөлсөн” гэж нэмэх, түүнчлэн тус зүйлд “хуульд заасан үндэслэлээс гадна гэмт хэргийн яллагдагчийн хувийн байдал, үйлдэгдсэн гэмт хэргийн шинж, учруулсан хохирол, хор уршгийг харгалзан эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилтод нийцүүлэн цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авч болно” гэсэн зохицуулалтыг шинээр тусгах шаардлагатай байна. Ийм зохицуулалтгүйгээс нийгмийн хор аюул ихтэй эсхүл өмнө нь удаа дараа хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн этгээд дахин гэмт хэрэг үйлдсэн, түүнчлэн авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдүүд нь шүүгч, прокурор, мөрдөгч, хохирогч, гэрч, шинжээч гэмт хэрэг хамтран үйлдсэн этгээдэд нөлөөлсөн тохиолдолд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ хэрэглэх боломжгүй байна. Энэ нь хуулийн байгууллагуудын нэр хүндэд сөргөөр нөлөөлж, тэдэнд итгэх иргэдийн итгэлийг сулруулах, эрх мэдэл, өндөр албан тушаалтай этгээдэд хууль ижил үйлчлэхгүй байна гэх хардлагыг ч төрүүлж байгаад дүгнэлт хийх шаардлагатай[37] хэмээн дурдсан байна.

Дээрхээс дүгнэвэл, цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлийг нэмэх шаардлагатай болох нь харагдаж байна. Мөн хууль бусаар хүнийг цагдан хорих тохиолдлыг багасгахын тулд ЭХХШтХ-д нотлох баримтад үндэслэн тухайн хүнийг цагдан хорихоор заасан нэг талаас хүний эрхийг хамгаалах чиглэсэн зохицуулалт боловч нөгөө талаас эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг удаашруулах үндэслэл болж байна. Иймд хуулийн дээрх заалт нь практикт хэрэгжихэд зарим талаараа хүндрэл, бэрхшээлтэй байдлыг бий болгож байна.

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2. ЭХХШтХ-ийн 33.3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хэргийг прокурорт буцаах үндэслэл практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл гарч байгаа эсэх?

---

[37] УИХ-ын ХЗБХ, ХЗДХЯ-аас 2018 оны 3 сарын 3, 4-ний өдөр зохион байгуулсан “Эрүүгийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн талаарх хэлэлцүүлэг”-т Улсын Ерөнхий Прокурорын орлогч, Төрийн хууль цаазын шадар зөвлөх Б.Амгаланбаатарын хэлэлцүүлсэн илтгэлээс.

**33.3 дугаар зүйл.Хэргийг прокурорт буцаах**

1.Урьдчилсан хэлэлцүүлгийн үед дараах үндэслэлээр шүүх өөрийн санаачилгаар, эсхүл хэргийг буцаах тухай прокурорын санал, яллагдагч, хохирогч, тэдгээрийн хууль ёсны төлөөлөгч, өмгөөлөгчийн хүсэлтийг харгалзан хэргийг прокурорт буцаахаар шийдвэрлэнэ:

1.1.хэргийг буруу тусгаарласан бол;

1.2.шүүх хуралдаанаар нөхөн гүйцэтгэх боломжгүй мөрдөн шалгах ажиллагааг хийлгэх бол;

1.3.мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулахад Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн ноцтой зөрчсөн бол.

Үнэлгээ:

ЭХХШтХ-ийн 33.3 дугаар зүйлд заасан хэргийг прокурорт буцаах тухай зохицуулалт нь практикт ихээхэн маргаан дагуулсан заалтын нэгд зүй ёсоор тооцогдож байна. Учир нь энэхүү зохицуулалтын ач холбогдлыг тайлбарлахдаа шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийг прокурорт буцаах бөгөөд гэм буруугийн хурлаас хэргийг прокурорт буцаахгүйгээр эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэж ажиллагааг шуурхай явуулна гэж үзэж байсан билээ.

Гэтэл ЭХХШтХ-ийг дагаж мөрдөж эхэлснээсээ хойш өнөөдрийг хүртэл бүрэн хэрэгжихгүй байх бөгөөд гэм буруугийн хурлаас хэргийг прокурорт буцаах тохиолдол түгээмэл байна.

Монгол Улсын шүүхийн 2009 оноос 2017 хүртэл хугацааны эрүүгийн хэргийн нэгдсэн мэдээг судалж үзэхэд жилд дундажаар нийт хүлээн авсан эрүүгийн хэргийн 7 орчим хувийг буюу 500-700 орчим хэргийг прокурорт буцааж байсан ба шүүхээс прокурорт буцаасан нийт хэргийн 80 орчим хувийг анхан шатны шүүх, 18 орчим хувийг давж заалдах шатны шүүх, 2 орчим хувийг хяналтын шатны шүүх буцаажээ.[38]

Тухайн үед хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтад буцаасан хэргийн шалтгаан нөхцөлийг судалж үзэхэд Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд талуудын эрх тэгш байдлыг хангаж, мөрдөн шалгах ажиллагааны талаар оролцогчдоос гаргасан үндэслэл бүхий хүсэлтийг хүлээж аваагүй, холбогдох шийдвэрээ хэргийн оролцогч нарт танилцуулж гомдол гаргах эрхийг хангаагүй, оролцогчдын хуулиар олгогдсон эрхийг бүрэн эдлүүлээгүй, хэргийг мөрдөн шалгахдаа хэт нэг талыг барьсан, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 80 дугаар зүйлд заасан “Хэргийн талаар нотолбол зохих зүйл”-ийг дутуу шалгаж, шүүхээс хэргийг эцэслэн шийдвэрлэхэд чухал ач холбогдолтой байж болох байдлыг тодруулахгүй орхигдуулсан, шүүхээс өмнөх шатанд прокурор зарим үйлдэл холбогдлыг үндэслэлгүйгээр хэрэгсэхгүй болгосон, түүнчлэн давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхийн шийдвэрт дурдсан заалтыг биелүүлээгүй зэргээр Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн нийтлэг алдаа зонхилж байжээ.[39]

*Хүснэгт 5. Шүүхээс хэргийг прокурорт буцаасан хэргийн тоо*[40]

| Он | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 оны эхний хагас жил | Нийт |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Шүүхээс хэргийг прокурорт буцаасан тоо | 724 | 765 | 898 | 889 | 842 | 1015 | 1268 | 1333 | 1274 | 1126 | 636 | 10770 |

ЭХХШтХ хэрэгжиж эхэлснээс хойш хэргийг прокурорт буцаасан тохиолдол өмнөх жилүүдтэй харьцуулахад бараг ижил түвшинд байна. Гэхдээ шүүхээс урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийг прокурорт буцаахгүй, гэм буруугийн хурлаас буцааж байгаа нь практикт маргаан дагуулсаар байна. Өөрөөр хэлбэл, ЭХХШтХ-

[38] Дэлгэрэнгүйг http://www.supremecourt.mn/news/403 үзнэ үү.

[39] Мөн тэнд.

[40] Монгол Улсын Ерөнхий Прокурорын газраас ирүүлсэн тоон мэдээ.

ийн 33.3 дугаар зүйлд заасан заалт практикт хэрэгжихгүй байна хэмээн прокурор, шүүгч, мөрдөгчид үзэж байна.

Улсын дээд шүүхийн албан ёсны цахим сайтад нийтлэгдсэн Эрүүгийн хэргийг прокурорт буцаах шүүхийн эрх хэмжээ сэдэвт нийтлэлд "...Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тунхагласан «Шүүх эрх мэдэл»-ийг хэрэгжүүлэх нэг чухал нөхцөл нь шүүхийн эрх хэмжээ болон шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журмыг тусгайлан хуульчилж, шүүхээс хэргийн бодит байдлыг тогтоож, шударга шийдвэр гаргах эрх зүйн орчныг баталгаажуулах явдал билээ. 2015 оны Эрүүгийн хуульд "Энэ хуулийн зорилго нь Монгол Улсын Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан хүний эрх, эрх чөлөө, нийтийн болон үндэсний ашиг сонирхол, Үндсэн хуулийн байгуулал, үндэсний болон хүн төрөлхтний аюулгүй байдлыг гэмт халдлагаас хамгаалах, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэхэд оршино." гэж заасан бол ЭХХШтХ-д "Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилт нь гэмт хэргийг шуурхай, бүрэн илрүүлэх, гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг олж тогтоон шударгаар ял оногдуулах, гэм буруугүй хэнийг ч гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцохгүй байх, хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээхэд оршино" гэж тодорхойлсон байна.[41]

Шүүхээс хэргийг прокурорт буцаах нь Эрүүгийн хуулиар хамгаалагдсан үнэт зүйлсийг гэмт халдлагаас хамгаалах, ... гэмт хэргийг шуурхай, бүрэн илрүүлэх, гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг олж тогтоон шударгаар ял оногдуулах,… хүний … зөрчигдсөн эрхийг сэргээх..." хуулийн зорилтод нийцэж байна. 2012 онд батлагдаж 2013 оны 4 дүгээр сарын 15-ны өдрөөс эхлэн дагаж мөрдсөн Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд "Шүүхийн бие даасан байдлын зарчмыг алдагдуулсан, дордуулсан хууль тогтоомж болон захиргааны акт гаргахыг хориглоно.» гэсэн зарчмыг хуульчилсан.Гэтэл Улсын Их Хурал 2017 онд шинэчлэн найруулсан ЭХХШтХ-ийг хэлэлцэн батлахдаа анхан, давж заалдах болон хяналтын шатны шүүх хуралдаанаас хэргийг прокурорт буцаах заалтыг зарчмын хувьд дэмжихгүй хассан бөгөөд ийнхүү хасахдаа мөн хуулийн 39.9 дүгээр зүйлд заасан "Давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр", мөн хуулийн 40.8 дугаар зүйлд заасан "Хяналтын шатны шүүхийн шийдвэр" гэсэн хэсэгт **"…** нотлох баримтаар тогтоогдсон хэргийн нөхцөл байдлыг үндэслэн хэргийн зүйлчлэлийг өөрчлөх" асуудлыг зохицуулахгүй орхигдуулсан нь уг хуулийн 1.7 дугаар зүйлийн 3, 34.14 дүгээр зүйлийн 2, 39.1 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсгийн заалтуудтай зөрчилдсөн бөгөөд шүүхээс шударга шийдвэр гаргах нөхцөлийг хумьж, шүүхийн эрх хэмжээг дордуулсан нь Монгол Улсын Үндсэн хуулиар баталгаажсан "Шүүхийн хараат бус байдал"-ын зарчмыг зөрчсөн явдал болсон[42] хэмээн тэмдэглэжээ.

Шүүгчдээс авсан анкетын судалгааны үр дүнгээс үзвэл[43] судалгаанд хамрагдсан шүүгчдийн 42,9 хувь нь урьдчилсан хэлэлцүүлэг гэлтгүй бүх шатны шүүх хуралдааны явцад хэргийг прокурорт буцаах үндэслэлтэй гэж үзвэл хэргийг буцаах тухай хуулийн зохицуулалтыг сэргээх нь зөв гэж хариулсан байх бөгөөд хэргийг прокурорт буцаах үндэслэлийг нэмэх шаардлагатай гэж судалгаанд хамрагдсан шүүгчдийн 76,1 хувь нь хариулсан байна.

Дээрхээс дүгнэвэл, шүүгчдийн хувьд шүүхээс хэргийг прокурорт буцаах үндэслэлийг нэмэх нь зүйтэй, дан ганц урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийг прокурорт буцаахаар хуульчилсан буруу хэмээн үзэж байна.

---

41 Дэлгэрэнгүйг http://www.supremecourt.mn/news/403 үзнэ үү.

42 Мөн тэнд.

43 Дэлгэрэнгүйг хавсралт 1-ээс үзнэ үү.

Харин прокуророос авсан анкетын судалгааны үр дүнгээс үзвэл[44] нотлох баримтаар тогтоогдсон хэргийн нөхцөл байдлыг үндэслэн хэргийн зүйлчлэлийг хүндрүүлэхээр бол хэргийг прокурорт буцаах нь зөв үү? гэсэн асуултад буруу, учир нь ЭХХШтХ-ийн үзэл санааг алдагдуулна гэж судалгаанд хамрагдсан нийт прокурорын 66,1 хувь хариулсан байна. Өөрөөр хэлбэл, хуульд хэргийг урьдчилсан хэлэлцүүлгээс прокурорт буцаах боломжтой байдлаар хуульчилсан байхад шүүх хэргийн гэм буруугийн хурлаас буцааж байгаа нь хууль зөрчсөн үйлдэл хэмээн дийлэнх прокурорууд үзэж байна.

**ШИГТГЭЭ 4**

ЭХХШтХ-д хэргийг прокурорт буцаах 3 үндэслэлийг хуульчилж өгсөн. Практикт хамгийн хүндрэлтэй байгаа асуудал нь хэрэг нэгтгүүлэхээр прокурорт буцаадаг. Гэтэл "А" нь Чингэлтэй дүүрэгт 5 удаагийн хулгайн үйлдэлтэй үүнийг шалгаад прокурор яллах дүгнэлт үйлдэж шүүх рүү шилжүүлэхэд урьчилсан хэлэлцүүлгийн явцад "А" нь би Баянзүрх дүүрэгт хулгайн үйлдэлтэй уг хэргийг хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээн шалгагдаж байгаа гэж мэдүүлдэг. Улмаар хэргийн нэгтгэн шалгуулахаар шүүхээс хэргийг прокурорт буцаадаг. Ингээд БЗД-ийн хэргийн нэгтгэн шалгаад шүүх рүү явуулахад дахиад Сүхбаатар дүүрэг дээр хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээн шалгаж байгаа гээд хэргийг буцаалгадаг. Өөрөөр хэлбэл, хэргээ шүүхээр эцэслэн шийдвэрлүүлэх хүсэл байхгүй дээрх байдлаар хэргийг хэдэн ч удаа прокурорт буцааж болох бөгөөд тухайн хүнд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авагдсан байлаа гэхэд ийнхүү хэргийг прокурорт буцаасаар байвал цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах нийт хугацаа дуусч, суллагдан гараад дахин гэмт хэрэг үйлдэх боломжтой юм. Ялангуяа хулгайлах, залилах гэмт хэргүүд. Тиймээс уг асуудлыг шийдвэрлэхийн тул хэрэг бүрийг буцаахгүйгээр шүүхээс шийдвэрлэж, ялыг нь нэмж нэгтгэх шаардлагатай байна.

*Прокурорын ярилцлагаас...*

Ярилцлагын болон анкетын судалгааны үр дүнгээс үзэхэд прокурор, шүүгчид ЭХХШтХ-ийн 33.3 дугаар зүйлд заасан хэргийг прокурорт буцаах хуулийн зохицуулалтын тухайд эсрэг байр суурьтай байгаа нь харагдаж байна.

Прокуроруудаас авсан анкетын судалгаагаар ЭХХШтХ-ийн 33.3 дугаар зүйл заасан "Хэргийг прокурорт буцаах" тухай заалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх? Хэрэв тийм бол ямар хүндрэл, бэрхшээл байна вэ? гэсэн асуултад:

Урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийг прокурорт буцаахад хүндрэл бэрхшээл байхгүй. Харин гэм буруугийн шүүх хуралдаанаас хэргийн буцааж байна. Энэ байдлыг хуулиар зохицуулж нэг мөр болгох гэж 25,4 хувь нь хариулсан байна. Өөрөөр хэлбэл, ЭХХШтХ-д урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийг прокурорт буцаахаар хуульчилсан байхад шүүгчид уг заалтыг зөрчин хэргийг прокурорт буцааж байгаа учир энэхүү зохицуулалтыг нэг мөр болгож, хуульчлан тогтоож өгөх шаардлагатай хэмээн үзэж байна.

Анхан шатны шүүх урьдчилсан хэлэлцүүлэг хийлгүй улмаар гэм буруугийн хурлаас хэргийг прокурорт буцаах тохиолдол их байна гэж судалгаанд хамрагдсан прокурорууд 10,2 хувь нь хариулсан байна.

Түүнчлэн, шүүх өөрийн санаачилгаар урьдчилсан хэлэлцүүлэг зарласан тохиолдолд ямар үндэслэлээр урьдчилсан хэлэлцүүлэг зарласнаа урьдчилан бичгээр мэдэгдэж байх нь зүйтэй гэж 3,4 хувь нь үзжээ. Учир нь урьдчилсан хэлэлцүүлгийг ямар үндэслэлээр зарласныг мэддэггүй болохоор ямар тайлбартай хийх, хэрхэн мэтгэлцэх талаар прокурор хуралд бэлтгэлгүй очдог байна.

[44] Дэлгэрэнгүйг хавсралт 2-оос үзнэ үү.

**ШИГТГЭЭ 5**

Нэмэлт ажиллагаа хийлгэхээр хэргийг гэм буруугийн хурал дээрээс буцааж байгаа нь буруу. Үнэхээр нэмэлт ажиллагаа хийлгэх шаардлагатай бол түүнийгээ урьдчилсан хэлэлцүүлэг дээр тодорхой болгож, хэргийг прокурорт буцаах эсэхээ шийдэн, гэм буруугийн хурлаа хийх боломжтой. Гэтэл урьдчилсан хэлэлцүүлгийн явцад хэргийг шийдвэрлэх боломжтой гэм буруугийн хурал хийх нь зүйтэй гэж үзчихээд гэм буруугийн хурлаас хэргийг прокурорт буцааж байгаа нь өрөөсгөл юм.

*Прокурорын ярилцлагаас...*

ЭХХШтХ-ийн 33.1 дүгээр зүйлийн 6.13, 6.14, 6.15, 6.16-д заасан “нотлох баримт цуглуулж бэхжүүлэх талаар энэ хуульд заасан журам зөрчигдсөн талаар гаргасан гомдол, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын явцад оролцогчийн эрхийг зөрчсөн, хууль бусаар хязгаарласан тухай гомдол, мөрдөн шалгах ажиллагаа нэмж хийлгэх хүсэлт, хөрөнгө хураан авах ажиллагаатай холбоотой санал, хүсэлт” зэргийг шүүх талуудын хүсэлт, эсхүл өөрийн санаачилгаар хэлэлцэн шийдвэрлэх ба уг ажиллагааг шүүхийн шатанд нөхөн гүйцэтгэх боломжгүй бол хэргийг зөвхөн анхан шатны шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийг прокурорт буцаахаар заасан.

Иймд нэгэнт хуульд хэргийг урьдчилсан хэлэлцүүлгээс прокурорт буцаахаар хуульчилсан байхад гэм буруугийн хурлаас хуульд заасан үндэслэл журмыг зөрчин хэргийг шийдвэрлэлгүй буцааж байна хэмээн судалгаанд хамрагдсан прокуроруудын олонх нь үзэж байна. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн дээрх зохицуулалтыг нэг мөр болгохгүй бол шүүхээс дур зоргоороо хуульд заасан үндэслэл журмыг зөрчин хэргийг прокурорт буцаасаар байна хэмээн тайлбарлаж байна.

Харин шүүгчдийн хувьд ЭХХШтХ-ийн 33.1 дүгээр зүйлийн 6.13, 6.14, 6.15, 6.16-д заасан 4 асуудлыг шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгээр эцэслэн шийдвэрлэх боломжгүй, өөрөөр хэлбэл, тухайн асуудлыг тал бүрээс бүрэн бодитой шинжлэн судалж, шийдвэр гаргахад холбогдох оролцогчдын санал, хүсэлт, байр суурийг зайлшгүй сонсох, тэднээс хэрэгт ач холбогдол бүхий зарим зүйлийг тодруулах буюу асуудлыг шүүх хамтын зарчмаар хянан шийдвэрлэх шаардлагатай гэж үзвэл ЭХХШтХ-ийн 33.1 дүгээр зүйлийн 12 дахь хэсэгт заасны дагуу тухайн асуудлыг хэлэлцэхгүй орхиж, анхан шатны шүүх хуралдаанаар уг хүсэлтийг шийдвэрлэнэ гэж заасан хэдий ч анхан шатны шүүх хуралдаанаар шүүх хэргийг прокурорт буцааж болох эсэхийг хуульчлаагүй орхигдуулсан хэмээн үзэж байна.

Өөрөөр хэлбэл, шүүх нотлох баримтаар тогтоогдсон хэргийн нөхцөл байдлыг үндэслэн хэргийн зүйлчлэлийг зөвтгөн өөрчлөх боломжгүй нөхцөл байдал нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “ Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна” гэж заасанд нийцэхгүй бөгөөд шүүхээс хэргийн бодит байдлыг тогтоож, шударга шийдвэр гаргах хууль зүйн баталгааг алдагдуулсан.[45]

Энэхүү асуудал нь хяналтын шатны шүүхэд мөн хамаарах бөгөөд ЭХХШтХ-ийн 40.8 дугаар зүйлийн 1.4 дэх хэсэгт хяналтын шатны шүүх нь “Шүүгдэгчид холбогдох хэргийн нөхцөл байдал, зүйлчлэлийг өөрчлөхгүйгээр ялыг хөнгөрүүлж, эсхүл хүндрүүлж шүүхийн шийдвэрт өөрчлөлт оруулах” гэж заасан нь мөн хуулийн 40.5 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Хяналтын шатны шүүх нь анхан шатны болон давж заалдах шатны шүүх Эрүүгийн хуулийг зөв хэрэглэсэн эсэх, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг ноцтой зөрчсөн эсэхийг хянана”, мөн зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Шүүх хяналтын журмаар хэргийг хянан хэлэлцэхдээ анхан шатны

[45] Дэлгэрэнгүйг http://www.supremecourt.mn/news/403 үзнэ үү.

болон давж заалдах шатны шүүхийн үйл ажиллагаа, шийдвэрийг бүрэн хянаж үзнэ.” гэж заасантай зөрчилдсөн ба хяналтын шатны шүүх нь хэргийн зүйлчлэлийг өөрчлөх, хэргийг прокурорт буцаах эрхгүй гэсэн агуулгаар шүүхийн эрх хэмжээг хязгаарлажээ.

Иймд шүүх хуралдаанаар нөхөн гүйцэтгэх боломжгүй тодорхой мөрдөн шалгах ажиллагаа хийлгэх, хэргийн зүйлчлэл нь хэргийн бодит байдалд нийцээгүй илт хөнгөдсөн тохиолдолд анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүх хуралдаанаас эрүүгийн хэргийг прокурорт буцаах эрх хэмжээг сэргээх нь зүйтэй гэж үзэж байна[46] хэмээн бичжээ.

Дээрхээс дүгнэвэл, хэргийг прокурорт буцаах хууль зохицуулалт нь агуулгын хувьд зөвхөн урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийг прокурорт буцаах боломжтой байдлаар зохицуулагдсан ч практикт шүүхээс хуулийн үндэслэлийг үл харгалзан гэм буруугийн хурлаас хэргийг прокурорт буцаах явдал түгээмэл байна. Иймээс ч энэхүү хуулийн зохицуулалтын хэрэгжилтийн талаар прокурор, шүүгчид өөр өөр байр суурийг илэрхийлж байгаа нь анкетын судалгааны үр дүнгээс харагдлаа.

Шүүгчдийн хувьд шүүхээс хэргийг прокурорт буцаах, хэргийн зүйлчлэлийг зөвтгөж шийдвэрлэх хуулийн зохицуулалт үгүй болсноор шүүх нэг талыг барьж бүрэн бус мөрдөн байцаалтын ажиллагаа явуулсан хэргийг мэдсээр байж эцэслэн шийдвэрлэх, үндэслэлгүйгээр цагаатгасан, эсхүл ялласан шийдвэр гаргах, улмаар хохирогч болон нийтийн эрх ашиг хохирч, шударга ёс гажуудах нөхцөлийг бий болгож байна[47] хэмээн тайлбарлаж байгаа нь хэргийг тал бүрээс нь бүрэн бодитойгоор шалгаж хянах боломжгүй байдлыг бий болгож, хэргийн бодит байдалд нийцсэн, үндэслэл бүхий үнэн зөв шийдвэр гаргахад нөлөөлнө гэж үзэж байна.

Харин прокуроруудын хувьд хэргийг гэм буруугийн хурлаас буцаах нь буруу, хуульд урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийг прокурорт буцаахаар хуульчилсан учир хуулийн энэхүү заалтыг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэж үзэж байгаа нь уг заалтыг хэрэгжүүлэгч субъектүүд нь өөр хоорондоо зөрүүтэй байдлаар ойлгон, тайлбарлаж байгаагаас уг заалтыг практикт хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдлыг бий болгож байна.

## ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

### 4.1. ДҮГНЭЛТ

ЭХХШтХ-ийг дагаж мөрдөөд жил гаруй хугацаа өнгөрч байна. Энэ хугацаанд эрх зүйн хийдэлтэй зохицуулалт болон маргаан дагуулж буй заалтуудыг хэрхэн засаж, сайжруулах талаар олон талын сургалт, судалгаанууд хийгдсээр байгаа билээ. Энэ хүрээнд Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 33.3 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан заалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийж, дараах дүгнэлтэд хүрч байна. Үүнд:

1. Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах тухай зохицуулалтыг шинэчлэн найруулж хуульчилсан зорилго нь гэм буруугүй хүний эрхийг хязгаарлан, цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах явдлыг багасгах бөгөөд уг зорилгод ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлд заасан заалт нь нийцэж байгаа хэдий ч ЭХХШтХ-ийн “гэмт хэргийн шуурхай, бүрэн илрүүлэх” гэсэн зорилтод зарим талаараа нийцэхгүй байгаа юм. Иймд хуулийн энэхүү заалтын зорилгодоо бүрэн хүрээгүй хэмээн үзэж байна.

Практикт ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан 4 үндэслэлээр цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байна. Учир нь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлүүд нь нотлох

[46] Мөн тэнд.

[47] Мөн тэнд.

баримт шаардаж байгаагаас үүдэн тухайн нотлох баримтыг зарим тохиолдолд цуглуулах боломжгүй нөхцөл байдал бий болоод байна.

Өөрөөр хэлбэл, 14.9 дүгээр зүйлийн 1.1, 1.2, 1.3 дахь хэсэгт заасан үндэслэлүүд нь үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл шаардаж байх бөгөөд эдгээр баримт, мэдээллийг цуглуулах боломж хязгаарлагдмал байна. Учир нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас оргон зайлахыг завдсан, оргон зайлсан, шүүгч, прокурор, мөрдөгч, хохирогч, гэрч, шинжээч, гэмт хэрэг хамтран үйлдсэн хүнийг дарамталсан, сүрдүүлсэн, эсхүл тэдгээрийн болон өөрийн амь нас, эрүүл мэндэд аюул учруулах үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл байгаа, гэмт хэрэг дахин үйлдэх талаар үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэл зэргийг шаардаж байгаа нь ирээдүйд бий болох үйл явдлыг урьдчилан таамаглаж, үндэслэл бүхий баримт мэдээлэл цуглуулахыг шаардаж байна.

Нэг талаас хүний эрхийг хамгаалах үүднээс үндэслэл бүхий баримт, мэдээлэлд тулгуурлан цагдан хорих нь зөв ч, нөгөө талаас эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг удаашруулж байх тул дээрх асуудлыг нэг мөр болгох байдлаар шийдвэрлэх нь зүйтэй.

2. ЭХХШтХ-ийн 33.3 дугаар зүйлд зааснаар зөвхөн урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийг прокурорт буцаахаар хуульчилсан. Гэтэл практикт уг зохицуулалт бүрэн хэрэгжихгүй байна. Учир нь гэм буруугийн хурлаас хэргийг прокурорт буцаах тохиолдол цөөнгүй байх бөгөөд ийнхүү буцааж буй үндэслэлээ тайлбарлахдаа шүүхээс хэргийг прокурорт буцаах, хэргийн зүйлчлэлийг зөвтгөж шийдвэрлэх хуулийн зохицуулалт үгүй болсноор шүүх нэг талыг барьж бүрэн бус мөрдөн байцаалтын ажиллагаа явуулсан хэргийг мэдсээр байж эцэслэн шийдвэрлэх, үндэслэлгүйгээр цагаатгасан, эсхүл ялласан шийдвэр гаргах, улмаар хохирогч болон нийтийн эрх ашиг хохирч, шударга ёс гажуудах нөхцөлийг бий болгож байх[48] тул хэргийг прокурор зөвхөн урьдчилсан хэлэлцүүлгээс бус бүх шатны шүүхээс буцаах нь зөв хэмээн үзэж байна.

Харин прокуророуудын хувьд хуульд урьдчилсан хэлэлцүүлгээс л хэргийг прокурорт буцаахаар хуульчилсан учир хуульд заасан үндэслэл журмыг дагаж мөрдөх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Зайлшгүй тохиолдолд шүүхээс хэргийг прокурорт буцаах нь зөв . Гэхдээ хэргийг прокурорт буцаах асуудлыг хавтгайруулан авч үзэж болохгүй тиймээс хуульд энэхүү асуудлыг нэг мөр болгон шийдвэрлэх зайлшгүй шаардлагатай гэж үзэж байна.

Нөгөөтэйгүүр хэргийг прокурорт буцаах үндэслэлийг нэмэх нь зүйтэй ч хэт өргөн хүрээнд хуульчлах нь буруу. Иймд сайтар судлан үзэж зарим үндэслэлүүдийг хуульд нэмж зохицуулах шаардлагатай.

### 4.2. ЗӨВЛӨМЖ

Судалгааны үр дүнд гарсан дүгнэлтэд тулгуурлан дараах зөвлөмжийг гаргаж байна. Үүнд:

1. ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлүүдийг засаж, сайжруулах. Өөрөөр хэлбэл, хүний эрхийг хамгаалахад чиглэгдсэн дээрх заалтуудтай уялдуулан, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг шуурхай явуулах боломжоор хангахад чиглэсэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна. Тухайлбал, батлан даалтад өгөх.

2. Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлүүдийг нэмэх; Тухайлбал,Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд саад учруулж, мөрдөгч, прокурор,шүүхээс дуудсан цагт хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирэхгүй байх" гэсэн үндэслэл нэмэх.

[48] Мөн тэнд.

3. ЭХХШтХ-ийн 33.3 дугаар зүйлд заасан хэргийг прокурорт буцаах тухай зохицуулалтыг нэг мөр болгон хуульчлах. Өөрөөр хэлбэл, зөвхөн урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийг прокурорт буцаах уу? Шүүхийн аль ч шатнаас хэргийг прокурорт буцаах эрх зүйн үндэслэлийг нэмэх үү? хэмээх асуудлыг нэг мөр болгох./ Прокурор, шүүгчдийн хувьд энэхүү ойлголтыг өөр өөрөөр тайлбарлан хэрэглэж байна. ЭХХШтХ-д урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийг прокурорт буцаахаар хуульчилсан боловч шүүх гэм буруугийн хурлаас хэргийг прокурорт буцааж байгаа нь хуулийг гажуудуулж байна/.

4. Хэргийг прокурорт буцаах үндэслэлийг нэмэх; Тухайлбал, шигтгээ 2-т дурдсан тохиолдол болон хэргийг прокурорт буцаах бусад шаардлагатай тохиолдлуудыг хуульд тусгах.

5. ЭХХШтХ-ийн 31.4 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан “Шүүхийн зөвшөөрлөөр баривчилж саатуулах хугацаа 48 цагаас хэтэрч болохгүй” гэсэн заалтыг өөрчлөн найруулж 72 цаг болгох нь зүйтэй.

**ТАВ. СУДАЛГААНЫ ЭХ СУРВАЛЖ**

**Хууль, эрх зүйн акт**

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал;

Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт; Монгол Улс 1974 онд соёрхон баталсан;

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1992, №1;

Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенц;

Эрүүгийн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2015, №21;

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017, №23;

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002, №6;

Сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих шийдвэрийг гүйцэтгэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 1999, №34;

Улсын Их Хурлын 2003 оны 41 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсад хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөр”.

Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”;

**Судалгааны тайлан, эмхэтгэл**

“Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” судалгааны үндсэн тайлан, ХЗҮХ, 2016 он;

“Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” хавсралт тайлан, ХЗҮХ, 2016 он;

Засгийн газраас гаргасан Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн төслийн танилцуулга;

ХЗДХЯ-аас гаргасан Хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах зорилгоор боловсруулсан “Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай, Зөрчлийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн талаарх танилцуулга;

Цагдан хорих арга хэмжээг шийдвэрлэж буй шүүхийн практик ба хүний эрхийн хэрэгжилт, Бодлогын судалгааны тайлан, ШЕЗ-ийн дэргэдэх ШСМСХ, 2014 он;

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.legal.gov.mn

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн харьцуулсан судалгаа, Бодлогын судалгаа, ХЗҮХ, 2015 он;

ЭХХШтХ-ийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалсан тайлан, УИХ, 2017 он.

“Шүүхээс эрүүгийн хэргийг нэмэлт хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтанд хийлгэхээр прокурорт буцаах нь” судалгааны тайлан, ХЗҮХ, 2017 он;

Шүүхийн 2018 оны 3 дугаар улирлын шүүн таслах ажиллагааны тайлан, ШЕЗ, 2018 он;

**Ном, сурах бичиг, гарын авлага**

Г.Совд, “Монгол Улсын Үндсэн хууль, хүний эрх” /Харьцуулсан эрх зүй/, 1999 он;

Д.Баярсайхан, “Эрх зүйн сэтгэлгээний орчин цагийн асуудал”, 2012 он;

Сургагч багш нарт зориулсан гарын авлага, ХЗДХЯ, 2017 он;

Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ, Эмхэтгэл 1, 2018 он.

Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл

Д.Ширэндэв, “Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэглэх эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох зарим асуудал” магистрын дипломын ажил;

“Эрүүгийн хэргийг прокурорт буцаах шүүхийн эрх хэмжээ” сэдэвт нийтлэл, УДШ, 2018 он.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ САНГИЙН ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

## ХАВСРАЛТ

*Хавсралт 1. Шүүгчдээс авсан анкетын судалгааны үр дүн*
*Судалгаанд хамрагдсан байдал*

| № | Албан тушаал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Анхан шатны шүүхийн шүүгч | 73 | 62,4% |
| 2 | Давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч | 36 | 30,8% |
| 3 | Хяналтын шатны шүүхийн шүүгч | 0 | 0% |
| 4 | Хариулаагүй | 8 | 6,8% |
| Нийт | | 117 | 100% |

Асуулт 1. Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйл “Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх” тухай заалтыг прокурор хэрэгжүүлэх боломжтой юу?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Хэрэгжүүлэх боломжтой. | 86 | 73,5% |
| 2 | Хэрэгжүүлэх боломжгүй. | 18 | 15,4% |
| 3 | Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх нь гэмт хэрэг үйлдсэн хүн дахин гэмт хэрэг үйлдэхэд нөлөөлж байна. | 13 | 11,1% |
| Нийт | | 117 | 100% |

Асуулт 2. Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай заалт нь:

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Энэхүү заалт нь зөвхөн шүүхийн бүрэн эрхэд хамаарна. Тиймээс зөвхөн шүүх хэрэглэнэ. | 96 | 82% |
| 2 | Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх санал прокурор гаргах эрхтэй. | 10 | 8,6% |
| 3 | Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай прокурорын саналыг үндэслэн шүүх хэргийг шийдвэрлэх нь зөв. | 4 | 3,4% |
| 4 | Хариулаагүй. | 7 | 6% |
| Нийт | | 117 | 100% |

Асуулт 3. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 14.9 дүгээр зүйлд заасан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээлтэй ямар асуудал байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Шүүхээс яллагдагчид цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах эсэхийг цагдан хорионы хурал хийн шийдвэрлэж байгаа нь зөв. | 57 | 30,5% |
| 2 | Прокурорын саналыг үндэслэн цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авдаг байсан бол одоо цагдан хорионы хурал хийдэг болсноор шүүхийн ажлын ачаалал нэмэгдэх болсон. | 33 | 17,7% |
| 3 | Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд оргон зайлж болзошгүй хүнийг цагдан хорих үндэслэл байхгүй байгаа нь хүндрэлтэй байна. | 46 | 24,6% |
| 4 | Хуулийн энэхүү заалтаар зөвхөн нотлох баримтад үндэслэн, бодитой нотлох баримт шаардаж байгаагаас хэргийн илрүүлэлт удааширч, цаг хугацаа алдах нөхцөл байдал үүсч байна. | 18 | 9,6% |
| 5 | Хариулаагүй | 3 | 1,6% |
| Нийт | | 186 | 100% |
| Олон хариулттай. | | 30 | |

Олон хариулт сонгосон тохиолдол:

| № | Сонгосон байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 6 | А, Б, Г, Д хувилбар | 1 | 3,3% |
| 2 | А, В хувилбар | 12 | 40% |
| 5 | А, В, Г хувилбар | 2 | 6,7% |
| 1 | Б, В хувилбар | 7 | 23,3% |
| 3 | Б, В, Г хувилбар | 5 | 16,7% |
| 4 | В, Г хувилбар | 3 | 10% |
| Нийт | | 30 | 100% |

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.legal.gov.mn

Асуулт 4. Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай юу?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Шаардлагатай. | 45 | 38,5% |
| 2 | Шаардлагагүй. | 30 | 25,6% |
| 3 | Хуучин хуулийн зөвхөн сэжигтэн, яллагдагч оргон зайлж болзошгүй гэх үндэслэлийг нэмэх шаардлагатай. | 39 | 33,3% |
| 4 | Бусад | 1 | 0,9% |
| 5 | Хариулаагүй. | 2 | 1.7% |
| Нийт | | 117 | 100% |

Асуулт 5. Хэргийг прокурорт буцаах асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх нь зүйтэй вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Шүүхээс эрүүгийн хэрэгт нэмэлт ажиллагаа хийлгэхээр хэргийг прокурорт буцаах нь зөв. | 43 | 25,3% |
| 2 | Шүүхээс эрүүгийн хэрэгт нэмэлт ажиллагаа хийлгэхээр хэргийг прокурорт буцаах нь буруу. | 0 | 0% |
| 3 | Урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийг прокурорт буцаах нь зөв. | 19 | 11,2% |
| 4 | Зүйлчлэлийг өөрчилж, ял хүндрүүлэх нөхцөлд шүүхээс хэргийг прокурорт буцаах хуулийн зохицуулалтыг нэмэх нь зөв. | 35 | 20,6% |
| 5 | Урьдчилсан хэлэлцүүлэг гэлтгүй бүх шатны шүүх хуралдааны явцад хэргийг прокурорт буцаах үндэслэлтэй гэж үзвэл хэргийг прокурорт буцаах нь зөв. | 73 | 42,9% |
| Нийт | | 170 | 100% |
| Олон хариулттай | | 35 | |

Олон хариулт сонгосон тохиолдол:

| № | Сонгосон байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | А, В хувилбар | 1 | 2,9% |
| 2 | А, В, Г хувилбар | 1 | 2,9% |
| 3 | А, В, Г, Д хувилбар | 2 | 5,7% |
| 4 | А, В, Д хувилбар | 1 | 2,9% |
| 5 | А, Г хувилбар | 2 | 5,7% |
| 6 | А, Г, Д хувилбар | 11 | 31,4% |
| 7 | А, Д хувилбар | 9 | 25,7% |
| 8 | В, Г хувилбар | 5 | 14,2% |
| 9 | В, Г, Д хувилбар | 1 | 2,9% |
| 10 | Г, Д хувилбар | 2 | 5,7% |
| Нийт | | 35 | 100% |

Асуулт 6. Хэргийг прокурорт буцаах үндэслэлийг нэмэх шаардлагатай юу?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Шаардлагатай. | 89 | 76,1% |
| 2 | Шаардлагагүй. | 21 | 17,9% |
| 3 | Хариулаагүй. | 7 | 6% |
| Нийт | | 117 | 100% |

Асуулт 7. Зүйлчлэлийг өөрчилж, ял хүндрүүлэх нөхцөлд шүүхээс хэргийг прокурорт буцаах нь зөв үү?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Буцаах нь зөв. | 106 | 90,6% |
| 2 | Буцаах нь буруу. ЭХХШтХ-ийн үзэл санааг алдагдуулна. | 11 | 9,4% |
| Нийт | | 117 | 100% |

www.ni.gov.mn Хүний эрхийн Үндэсний Комисс

Асуулт 8. Танд Эрүүгийн хуулийг засч, сайжруулах талаар ямар санал байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Санал өгсөн. | 63 | 53,8% |
| 2 | Санал өгөөгүй. | 54 | 46,2% |
| Нийт | | 117 | 100% |

Асуулт 9. Танд Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг засч, сайжруулах талаар ямар санал байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Санал өгсөн. | 56 | 47,9% |
| 2 | Санал өгөөгүй. | 61 | 52,1% |
| Нийт | | 117 | 100% |

*Хавсралт 2. Прокуроруудаас авсан анкетын судалгааны үр дүн*

*Судалгаанд хамрагдсан байдал*

| № | Албан тушаал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Хяналтын прокурор | 52 | 88,1% |
| 2 | Ахлах прокурор | 7 | 11,9% |
| 3<br>Нийт | | 59 | 100% |

Асуулт 1. Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд заасан хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх? Хэрэв тийм бол ямар бэрхшээл тулгарч байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Шүүх, прокурорын байгууллага нэгдсэн нэг ойлголтгүй байна. Тиймээс хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэхдээ хэрэг бүрд энэхүү заалтыг өөр өөр хэрэглэж байна. | 13 | 22% |
| 2 | Хоёр хөнгөн гэмт хэрэг үйлдвэл тэнсэх боломжгүй байгаа нь учир дутагдалтай байна. | 1 | 1,7% |
| 3 | Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан заалт нь гэмт хэрэг үйлдсэн хүний эрх зүйн байдлыг дордуулж, практикт хэрэгжих боломжгүй байна. | 2 | 3,4% |
| 4 | Хялбаршуулсан журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх явцад прокурор ялын саналаа Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйлд заасны дагуу гаргахад тэнсэх санал гаргах эрх прокурорт байхгүй хэмээн шүүх хэргийг буцааж байх тул Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд заасныг үндэслэн ялын саналаа гаргаж байна. | 1 | 1,7% |
| 5 | Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйл, 7.1 дүгээр зүйлд заасныг журамлан тэнсэхэд ижил гэмт хэрэг үйлдсэн хүний нэгэнд нь хорих ял оногдуулахгүй тэнсэж, нөгөөд нь хорих ял оногдуулж тэнсэж, хоёр өөр ялгамжтай шийдвэр гаргаж байна учир дутагдалтай байна. | 4 | 6,8% |
| 6 | Хорих ял оногдуулж байж тэнсэх нь зөв. Учир нь хорих ял оногдуулахгүй тэнссэнээр Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт зааснаар тэнссэн хугацаанд санаатай гэмт хэрэг үйлдвэл Эрүүгийн хуулийн 6.8 дугаар зүйл, мөн 6.9 зүйлийг хэрхэн хэрэглэх нь тодорхойгүй болж байна. | 7 | 11,9% |
| 7 | Хэргийг хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэх үед прокурор Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд заасныг үндэслэн хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай санал гаргахад шүүх “шүүхийн эрх мэдэлд халдаж байна” гээд хүлээн авдаггүй. Улмаар хэргийг прокурорт буцаах тохиолдол гарч байна. Иймд энэ заалтыг хэрэгжүүлэхэд бэрхшээлтэй байна. | 11 | 18,6% |
| 8 | Гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруугаа хүлээн зөвшөөрч, гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлоо нөхөн төлөхөө илэрхийлсэн боловч хохирогчтой эвлэрээгүй шүүх хуралдаанд орж байгаа нь хэргийг шийдвэрлэхэд хүндрэл учруулж байна. | 1 | 1,7% |
| 9 | Зөвхөн шүүхийн эрх мэдэлд хамаарах заалт учир прокурор хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх санал гаргах эрхгүй. | 2 | 3,4% |

Хуулийн зүйлчлэлийн хүрээлэн www.nlrsoy.mn

| | | | |
|---|---|---|---|
| 10 | Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлийг өөрчлөх. Хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэгт оногдуулах ялыг тэнсэх боломжтой болгох нь зүйтэй. | 1 | 1,7% |
| 11 | Гэмт хэргийн ангилал хамаарахгүй хорих ял оногдуулах хэмжээний хүрээнд тэнсэх зохицуулалт илүү үр дүнтэй. | 3 | 5,1% |
| 12 | Хүндрэл бэрхшээл байхгүй. | 10 | 17% |
| 13 | Хариулаагүй | 3 | 5% |
| Нийт | | 59 | 100% |

Асуулт 2. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 14.9 дүгээр зүйлд заасан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл тулгарч байна уу? Хэрэв тийм бол ямар хүндрэлтэй асуудал байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Цагдан хорионы хурал хийж байгаа нь ажлын ачааллыг нэмэгдүүлж байна. | 5 | 8,5% |
| 2 | Хэргийн холбогдогч өмгөөлөгч авахгүй байхад түүнийг цагдан хорих эсэхийг шийдвэрлэхэд заавал өмгөөлөгч оролцуулахаар заасан нь бэрхшээлтэй. | 3 | 5,1% |
| 3 | Цагдан хорих таслах сэргийлэх арга хэмжээ авахад яллагдагчийг заавал өмгөөлөгчөөр хангах нь зүйтэй. | 3 | 5,1% |
| 4 | Гэмт хэрэг үйлдсэн оршин суух тодорхой хаяггүй хүнийг цагдан хорих боломж хязгаарлагдмал байгаагаас яллагдагч /шүүгдэгч/ эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааанаас оргож, хэргийг шалган шийдвэрлэх ажиллагааг удаашруулж байна. | 11 | 18,6% |
| 5 | ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан заалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байна. Учир нь яллагдагч мэдсэн атлаа хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр хүрэлцэн ирээгүй тохиолдолд цагдан хорих саналыг шүүхэд хүргүүлэхэд хүлээн авдаггүй. Эсхүл хүрэлцэн ирэх боломжит хугацаа болоогүй хэмээн татгалздаг. Иймд мэдэгдэх хуудсыг хүлээн авснаас хойш ямар хугацаанд ирэх ёстойг тодорхой байдлаар хуульчлах шаардлагатай байна. | 1 | 1,7% |
| 6 | ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан үндэслэлийг нотлоход хүндрэлтэй. Гэтэл шүүхээс заавал нотлох баримт шаарддаг. Үүнээс болж гэмт хэрэг үйлдсэн хүн мөрдөн байцаалтаас оргодог. | 12 | 20,3% |
| 7 | Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний хугацаа сунгах болгонд цагдан хорионы хурал хийдэг. Энэ хурлын үеэр шүүгч бараг хэлэлцүүлэг хийж байгаа учир мөрдөн шалгах ажиллагааны нууцлал алдагдахад хүрч байна. | 1 | 1,7% |
| 8 | Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлд “дахин гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй” гэсэн үндэслэл нэмэх. | 6 | 10,2% |
| 9 | Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлд “Оргон зайлж болзошгүй” гэсэн үндэслэл нэмэх. | 4 | 6,8% |
| 10 | Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлд “Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд саад учруулж, мөрдөгч, прокурор, шүүхээс дуудсан цагт хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирэхгүй байх” гэсэн үндэслэл нэмэх. | 5 | 8,5% |
| 11 | Сэжигтнийг шүүхийн зөвшөөрөлгүй баривчлах үндэслэл нь ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлд заасан үндэслэлтэй уялдаагүй учир үргэлжлүүлэн цагдан хориход ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн аль заалтыг үндэслэх нь тодорхойгүй. | 1 | 1,7% |
| 12 | Хүндрэл бэрхшээл тулгараагүй. | 4 | 6,8% |
| 13 | Хариулаагүй | 3 | 5% |
| Нийт | | 59 | 100% |

Асуулт 3. Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлийг нэмэх шаардлагатай юу? Хэрэв тийм бол ямар үндэслэлийг нэмэх шаардлагатай байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Шаардлагатай. | 48 | 81,4% |
| 2 | Шаардлагагүй. | 11 | 18,6% |
| 3 | Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлд “дахин гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй” гэх үндэслэл нэмэх. | 6 | |
| 4 | Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлд “Оргон зайлж болзошгүй” гэх үндэслэл нэмэх. | 4 | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 5 | Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлд “Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд саад учруулж, мөрдөгч, прокурор, шүүхээс дуудсан цагт хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирэхгүй байх” гэх үндэслэл нэмэх. | 6 | |
| 6 | Оршин суух тодорхой хаяггүй буюу ЭХХШтХ-ийн 14.3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан үндэслэл тогтоогдохгүй бол, | 14 | |
| 7 | Гэмт хэрэг үйлдсэн хүний хувийн байдлыг 14.9 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар л харгалзан үзэж байна. Үүнийг ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт харгалзан үзэх шаардлагатай. | 4 | |
| 8 | Сэжигтэнд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг авах талаар зохицуулах. | 2 | |

Асуулт 4. Нотлох баримтаар тогтоогдсон нөхцөл байдлыг үндэслэн хэргийн зүйлчлэлийг хүндрүүлэхээр бол хэргийг прокурорт буцаах нь зөв үү?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Буцаах нь зөв. | 20 | 33,9% |
| 2 | Буцаах нь буруу. Учир нь ЭХХШтХ-ийн үзэл санааг алдагдуулна. | 39 | 66,1% |
| Нийт | | 59 | 100% |

Асуулт 5. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 33.3 дугаар зүйл заасан “Хэргийг прокурорт буцаах” тухай заалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл тулгарч байна уу? Хэрэв тийм бол ямар хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Хэргийг прокурорт буцаахгүй байх. | 1 | 1,7% |
| 2 | Урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийг буцаахад хүндрэл бэрхшээл байхгүй. Харин гэм буруугийн шүүх хуралдаанаас хэргийг прокурорт буцааж байна. Иймд энэ асуудлыг хуулиар нэг мөр болгон зохицуулах | 15 | 25,4% |
| 3 | Шүүгч нар өмнөх сэтгэлгээ, хандлагаасаа салж чадахгүй байна. | 2 | 3,4% |
| 4 | Урьдчилсан хэлэлцүүлэг хийлгэхээр гаргаж байгаа хүсэлтийн үндэслэл тодорхойгүй, хэт товч байдаг. | 2 | 3,4% |
| 5 | Анхан шатны шүүх урьдчилсан хэлэлцүүлэг хийлгүй улмаар гэм буруугийн хурлаас хэргийг прокурорт буцаах тохиолдол их байна. | 6 | 10,2% |
| 6 | Шүүгдэгч гэмт хэрэг үйлдсэнээ хүлээн зөвшөөрч хэргийг хурдан шуурхай шийдвэрлүүлэх хүсэлтээ гаргасаар байхад хэргийг прокурорт буцааж байгаа нь хэргийн оролцогчдод чирэгдэл учруулж, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг удаашруулж байна. | 2 | 3,4% |
| 7 | Шүүх өөрийн санаачилгаар урьдчилсан хэлэлцүүлэг зарласан тохиолдолд ямар үндэслэлээр урьдчилсан хэлэлцүүлэг зарласнаа урьдчилан бичгээр мэдэгддэг байх. | 2 | 3,4% |
| 8 | Хэргийг нэгтгэн шалгуулахаар буцаахад хүндрэлтэй байна. | 1 | 1,7% |
| 9 | Шүүхээс яллагдагч урьд ял шийтгэгдэж байсан шийтгэх тогтоолыг хэрэгт хавсаргаагүй гэсэн үндэслэлээр хэргийг прокурорт буцааж байгаа нь хүндрэлтэй байна | 1 | 1,7% |
| 10 | Хүндрэл бэрхшээл байхгүй. | 10 | 16,9% |
| 11 | Хариулаагүй. | 17 | 28,8% |
| Нийт | | 59 | 100% |

Асуулт 6. Дээрх заалтуудын хүрээнд Эрүүгийн хууль, ЭХХШтХ-ийг засаж, сайжруулах талаар ямар санал байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо | Хувь |
|---|---|---|---|
| 1 | Цагдан хорионы хурал хийдэг болсноор шүүх, прокурорын байгууллагын ачаалал нэмэгдсэн. | 4 | 6,8% |
| 2 | ЭХХШтХ-ийн 14.9 дүгээр зүйлд “хувийн байдлыг нь харгалзан, оргон зайлж болзошгүй” гэх үндэслэлийг нэмж оруулах. | 3 | 5,1% |
| 3 | Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлд “оргон зайлж болзошгүй” гэх үндэслэл нэмж оруулах. | 2 | 3,4% |
| 4 | Хөнгөн гэмт хэрэг анх удаа үйлдсэн хүн хохирогчтой сайн дураар эвлэрсэн тохиолдолд прокурорын хяналтын шатанд хэргийг шийдвэрлүүлэх зохицуулалт оруулах. | 2 | 3,4% |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 5 | Эрүүгийн хуулийн 6.9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт өөрчлөлт оруулах. | 6 | 10,2% |
| 6 | Эрүүгийн хуулийн 6.7 дугаар зүйл болон 7.1 дүгээр зүйлд өөрчлөлт оруулах. | 8 | 13,5% |
| 7 | Цагдан хорих үндэслэлд “нэг төрлийн гэмт хэргийг 2 ба түүнээс дээш удаа үйлдсэн бол” гэх үндэслэл нэмж оруулах. | 1 | 1,7% |
| 8 | Урьдчилсан хэлэлцүүлэг хийхгүйгээр шүүгчийн захирамжаар хэргийг прокурорт буцаахгүй байх. | 1 | 1,7% |
| 9 | Хялбаршуулсан журмаар хэргийг хянан шийдвэрлэж байгаа тохиолдолд прокурор тэнсэх саналыг шүүхэд гаргадаг байх. | 3 | 5,1% |
| 10 | Хорих ял оногдуулахгүй тэнссэн хугацаанд санаатай гэмт хэрэг үйлдвэл Эрүүгийн хуулийн 6.8 дугаар зүйл, мөн хуулийн 6.9 дүгээр зүйлийг хэрхэн хэрэглэх нь тодорхойгүй байна. Энэ асуудлыг нэг мөр болгох. | 3 | 5,1% |
| 11 | Хэргийг прокурорт буцаах үндэслэлийг тодорхой болгох. Хуульд урьдчилсан хэлэлцүүлгээс хэргийн буцаахаар заасан ч гэм буруугийн хурлын үед шүүхээс хэргийн прокурорт буцааж байна. Энэ асуудлыг нэг мөр болгон шийдвэрлэх. | 3 | 5,1% |
| 12 | Хэргийн зүйлчлэлийг өөрчилж, ял хүндрүүлэх нөхцөлд хэргийг прокурорт буцаах талаар үндэслэл нэмэх. | 4 | 6,8% |
| 13 | Эрүүгийн хуулийн 2.2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар олон үйлдэлтэй хулгай, залилангийн гэмт хэргийг үргэлжилсэн үйлдэл гэж үзэн нэг гэмт хэрэг гэж шийдвэрлэж байгаа, гэтэл гэмт хэрэг тус бүрд нь ял оногдуулна гэсэн заалтыг үгүйсгэж, байгааг өөрчлөх. | 2 | 3,4% |
| 14 | Хариулаагүй. | 17 | 28,7% |
| Нийт | | 59 | 100% |

*Хавсралт 3. Мөрдөгчдөөс авсан анкетын судалгааны үр дүн.*
*Судалгаанд хамрагдсан байдал*

| № | Албан тушаал | Тоо |
|---|---|---|
| 1 | Ахлах мөрдөгч | 3 |

Асуулт 1. Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд заасан хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх тухай зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх. Хэрэв тийм бол ямар бэрхшээл тулгарч байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо |
|---|---|---|
| 1 | Эрүүгийн хуулийн 7.1 дүгээр зүйл заалтыг хэрэгжүүлэх эрх бүхий албан тушаалтан биш учир хариулах боломжгүй. | 1 |
| 2 | Хэрэгжүүлэх боломжтой. | 1 |
| 3 | Хариулаагүй | 1 |

Асуулт 2. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 14.9 дүгээр зүйлд заасан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл тулгарч буй эсэх. Хэрэв тийм бол ямар бэрхшээлтэй асуудал байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо |
|---|---|---|
| 1 | Заавал өмгөөлөгч оролцуулахаар заасан нь хүндрэлтэй байна. | 1 |
| 2 | Сэжигтнийг баривчлах хугацааг 48 цаг байгааг 72 цаг болгон өөрчлөх. | 1 |
| 3 | Оршин суух тодорхой хаяггүй, бүртгэлгүй хүнийг цагдан хорих боломжгүй байгаагаас хүндрэл учирч байна. | 1 |

Асуулт 3. Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэслэлийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай юу? Хэрэв тийм бол ямар үндэслэлийг нэмэх шаардлагатай байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо |
|---|---|---|
| 1 | Шаардлагатай. | 3 |
| 2 | Шаардлагагүй. | |
| 3 | Дахин гэмт хэрэг үйлдсэн | 1 |
| 4 | Оршин суух тодорхой хаяггүй. | 2 |

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Асуулт 4. Нотлох баримтаар тогтоогдсон хэргийн нөхцөл байдлыг үндэслэн хэргийн зүйлчлэлийг хүндрүүлэхээр бол хэргийг прокурорт буцаах нь зөв үү?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо |
|---|---|---|
| 1 | Буцаах нь зөв. | |
| 2 | Буцаах нь буруу. ЭХХШтХ-ийн үзэл санааг алдагдуулна. | 3 |

Асуулт 5. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 33.3 дугаар зүйл заасан “Хэргийг прокурорт буцаах” тухай заалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл тулгарч байгаа эсэх. Хэрэв тийм бол ямар хүндрэл, бэрхшээл байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо |
|---|---|---|
| 1 | Хүндрэл, бэрхшээл тулгараагүй. | 1 |
| 2 | Шүүхээс ЭХХШтХ-ийн 33.3 дугаар зүйлд зааснаар хэргийг прокурорт буцаахад хэргийн холбогдогч оргон зайлдаг. | 1 |
| 3 | Хэргийг буруу тусгаарласан гэх үндэслэлийг хуулиас хасах. | 1 |
| 4 | Хариулаагүй | 1 |

Асуулт 6. Дээрх заалтуудын хүрээнд Эрүүгийн хууль, ЭХХШтХ-ийг засаж, сайжруулах талаар ямар санал байна вэ?

| № | Хариулсан байдал | Саналын тоо |
|---|---|---|
| 1 | Сэжигтнийг баривчлах хугацааг 48 цаг байгааг 72 цаг болгон өөрчлөх. | 1 |
| 2 | Эзэнгүй хэргийн түдгэлзүүлэх үндэслэл нэмэх. | 1 |
| 3 | Хулгайлах, залилах гэх мэт олон удаагийн үйлдэлтэй гэмт хэрэг үйлдсэн нь тогтоогдсон тохиолдол үйлдэл тус бүрийг шүүхээр шийдвэрлэж байхыг хуульд тодорхой байдлаар тусгах. | 1 |

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

# ЗӨРЧЛИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬ БОЛОН БУСАД ХҮЧИН ТӨГӨЛДӨР ҮЙЛЧИЛЖ БУЙ ХУУЛЬ ТОГТООМЖИД ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ХҮНИЙГ ЯЛГАВАРЛАН ГАДУУРХСАН ЗААЛТ БУЙ ЭСЭХЭД ҮНЭЛГЭЭ ХИЙХ, БУСАД ОРНЫ ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН ТАЛААР ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА[1]

## УДИРТГАЛ

Энэхүү судалгааг Зөрчлийн тухай хууль болон бусад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг ялгаварлан гадуурхахын эсрэг холбогдох хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг үнэлэх зорилгоор гүйцэтгэв. Судалгааны Нэгдүгээр бүлэгт, Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай, ялгаварлан гадуурхах үзэгдлийн ойлголт, Монгол Улс дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрх, ялгаварлан гадуурхахаас сэргийлэх эрх зүйн орчны талаар авч үзсэн.

Судалгааны Хоёрдугаар бүлэгт, Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнд тулгамдаж буй асуудлыг хөндсөн бөгөөд олон улсын түвшинд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн нөхцөл байдал, ялгаварлан гадуурхах үзэгдэл, бусад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжид ХБХЭ-ийн тулгамдаж буй асуудлыг Монгол Улсад хэрхэн шийдвэрлэх шаардлагатай байгаа талаар судлахыг зорилоо.

Судалгааны Гуравдугаар бүлэгт, Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжид тусгагдсан хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг хамгаалах зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж буйг дүгнэх зорилгоор судалгааны Нэгдүгээр бүлэгт тодорхойлсон Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй зохицуулалтын хэрэгжилтийн байдлыг хууль зүй, боловсрол, хөдөлмөр, дэд бүтэц, нийгмийн даатгал, халамж, хамгаалал, бусад салбарын хүрээнд судалсан.

Энэхүү судалгаагаар хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж дахь холбогдох зохицуулалтын хэрэгжилтийн байдлыг дүгнэхийн зэрэгцээ цаашид боловсронгуй болгох чиглэлээр дүгнэлт, зөвлөмж боловсруулав.

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

### 1.1. Үнэлгээ хийх шалтгаан

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 2006 онд баталсан “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай” конвенци нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг заавал дагаж мөрдөх олон улсын гэрээ болгож баталгаажуулахын зэрэгцээ хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс нийгэмдээ хүндтэй байр суурь эзэлж, биеэ даан амьдрах боломжийг баталгаажуулахыг зорьсон. Уг конвенцид Монгол Улс 2008 онд нэгдэн орсноор Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг хамгаалах, тэднийг нийгэмшүүлэх, нийгмийн амьдралд тэгш оролцох боломжийг дээшлүүлэн 2016 онд “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай” хуулийг шинэчлэн баталсан. [2]

Энэхүү хуулийн хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх арга хэмжээний тухай Засгийн газрын 2017 оны 116 дугаар тогтоолд Төрийн захиргааны төв байгууллагын дэргэд орон тооны бус зөвлөл байгуулах тухай заасны дагуу 2018 онд ХЗДХЯ-ны дэргэдэх хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг хангах орон тооны бус зөвлөл байгуулагдан үйл ажиллагааны төлөвлөгөөгөө баталсан. Төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх арга хэмжээнд “Зөрчлийн тухай хууль болон бусад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжид хөгжлийн бэрхшээлтэй /цаашид ХБ гэх/ хүнийг ялгаварлан гадуурхсан заалт буй эсэхэд үнэлгээ хийх, бусад орны хууль тогтоомжийн талаар харьцуулсан судалгаа” хийх тухай заасан юм.

---

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Э.Уянга гүйцэтгэв.

[2] Лорд Дюпонт. Хүний эрхийн төлөө: хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийг хамгаалах үйл ажиллагаа, нөлөөлөл. Нээлттэй нийгэм форум. “Хүний эрхийн боловсрол” цуврал №6, Уб.,2009. /Х тал/.

ХЗДХЯ-аас ирүүлсэн төлөвлөгөөт ажлын дагуу Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлалын 3 дугаар зүйлийн 3.2.4 дэх хэсэг “нийгмийн бүлэг, төрийн бус байгууллага хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой тодорхой асуудлаар түүнийг өөрчлөх, шинэчлэх, эсхүл хүчингүй болгох талаар үндэслэл бүхий санал гаргасан”, 3.2.5 дахь хэсэг “төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, хангах талаарх үүргээ биелүүлэхгүй байгаа буюу Монгол Улсын Үндсэн хууль, олон улсын гэрээгээр тодорхойлсон хүний эрх, эрх чөлөө зөрчигдөж байгаа бол” гэсэн нөхцөлийг хангаж байгаа хэмээн дүгнэх боломжтой тул энэхүү үнэлгээг гүйцэтгэв.

**1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ**

Судалгааны хүрээг захиалагчаас ирүүлсэн саналын дагуу Зөрчлийн тухай хууль болон бусад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжоос ХБХ ялгаварлан гадуурхалтад хамгийн ихээр өртөж байгаа салбараас сонгож дараах байдлаар үнэлгээний хүрээг тогтоов.

- Хууль зүйн салбарын хүрээнд,
- Боловсролын салбарын хүрээнд,
- Хөдөлмөрийн салбарын хүрээнд,
- Нийгмийн даатгал, халамж хамгааллын салбарын хүрээнд,
- Дэд бүтцийн салбарын хүрээнд,
- Бусад салбарын хүрээнд.

**1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт**

Үнэлгээний ажлын хэрэгжилтийн үр дагаврыг тодорхойлоход дараах шалгуур үзүүлэлтээс тохиромжтойг тогтооно.

- зорилгод хүрсэн түвшин;
- хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал;
- практикт нийцэж байгаа байдал;
- бусад үр дагавар

ХБХЭ-ийг зөрчсөн хуулийн заалтад тохируулан оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц тодорхой нэг шалгуур үзүүлэлтийг сонгон авч үнэлэх юм.

**1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр**

Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж дахь ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ үнэлэх болсон шалтгаан, үнэлгээний хүрээ, шалгуур үзүүлэлт зэргийг харгалзан дор дурдсан харьцуулах хэлбэрээс сонгоно.

| д/д | Харьцуулах хэлбэр | Ойлголт, онцлог |
|---|---|---|
| | Байх ёстой болон одоо байгаа | Хуулиар тогтоосон “байх ёстой” үзүүлэлт практикт хэр байгааг илрүүлэх зорилготой. Үнэлгээ хийх хуульд байвал зохих тодорхой абсолют үзүүлэлтийг зааж өгсөн тохиолдолд одоо бодит байгаа үзүүлэлттэй харьцуулна. |
| | Хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойш | Хууль хүчин төгөлдөр үйлчлэхээс өмнөх нөхцөл байдлыг хууль хүчин төгөлдөр хэрэгжсэний дараах буюу хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй үр дагавартай харьцуулна. |
| | Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш | Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш нөхцөл байдал хэрхэн өөрчлөгдсөнийг он дараалаар тогтоон харьцуулна. |
| | Тохиолдол судлах | Хууль, эсхүл үнэлгээний хүрээгээр тогтоогдсон зүйл, заалт өөр орчин нөхцөлд (бусад улсад, өөр орон нутагт гэх зэрэг) хэрхэн хэрэгжиж буй байдлыг харьцуулна. |

Судалгааны явцад хууль тогтоомжоос сонгон авсан зохицуулалтын өнөөгийн хэрэгжилтийг байх ёстой буюу бүрэн хэрэгжсэн тохиолдолд хэрхэн авч үзэх тухай харьцуулалтын хэлбэрийг ашиглав. ХБХ-ийг ялгаварлан гадуурхахын эсрэг бусад улсын хууль тогтоомжид тусгасан боловсрол эзэмших эрх, хөдөлмөрлөх эрхийн

Хүний эрхийн үндэсний хүрээлэн www.nhrc.gov.mn

хэрэгжилтийн талаар харьцуулах, мөн судалгаанд дурдсан тоо баримт, дэвшүүлсэн санал зэргийг батлах үүднээс тохиолдол судлах аргыг ашиглах нь тохиромжтой байна.

**1.5. Мэдээлэл цуглуулах арга**

Судалгаанд холбогдох хуулийн зохицуулалтын хэрэгжилтийг үнэлэхдээ Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлагдсан "Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал"-ыг баримтлав.

Судалгаанд хараат бус, бие даасан байдлаар гүйцэтгэх шинжлэх ухааны арга зүйг баримтлан, баримт бичгийн судалгааны арга, харьцуулалтын арга, ярилцлагын аргыг ашигласан бөгөөд судалгааны дүгнэлт, зөвлөмжийг зөвхөн тухайн судалгаагаар тогтоосон үр дүнд үндэслэсэн болно. Төрийн байгууллага, Төрийн бус байгууллага, судлаачид, зэрэг 10 орчим оролцогчоос бүлгийн болон ганцаарчилсан ярилцлага авч, баримтжуулан тэдний зөвшөөрөлтэйгөөр авч ашиглав.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

2.1. Монгол Улс дахь ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зохицуулалт: хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнд холбогдох эрх зүйн зохицуулалт

2.1.1. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх эрхийн тухай

Хүний эрхийг дээдлэх нь ардчилсан нийгмийн оршин тогтнох үндэс суурь юм. Хүний эрхийн гол зарчим бол хүний бие, сэтгэл, соёлын болон нийгмийн ялгаанаас үл хамааран бүх хүнд адил тэгш нөхцөл, боломж бий болгоход оршино.

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар хүний эрхийг дээдлэн, бүх төрлийн ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байхыг тунхагласан тухай доктор, профессор Б.Чимид тайлбарлахдаа "Хүнийг дээдэлж, түүний эрх, эрх чөлөөт байдлыг хүлээн зөвшөөрч эрхэмлэсэн нь Үндсэн хуулийн язгуур үзэл баримтлалын нэг юм."[3] Хүний эрх, эрх чөлөөг зөвхөн Үндсэн хуульд тодорхойлсон томьёоллоор хязгаарлан ойлгож, судалж, үнэлж, хамгаалж болохгүй. Монгол Улсын нэгдэн орсон, байгуулсан олон улсын гэрээ, хэлэлцээрийн түвшинд авч үзвэл зохино"[4] гэж үзсэн. Харин Монгол Улсын Үндсэн хуульд хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно гэж заасан байдаг.

ХБХЭТ хуулиар "хүн бүр ХБ эсэхээс үл хамааран хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байж, үндсэн эрх, эрх чөлөөгөө эдлэн, нийгмийн баялгаас адил хүртэх эрхтэй. Хүнийг ХБ болон эрүүл мэндийн байдлаар нь ялгаварлан гадуурхахыг хориглоно." хэмээн Монгол Улсын Үндсэн хуулиар заагдсан хүний эрхийг дэлгэрүүлэн тайлбарласан нь ХБХ эрхийг хангах, ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх утгыг бүрэн дүүрэн илэрхийлж өгсөн байна.

Манай улс ХБХ ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх эрхийн тухай баталгаажуулсан олон улсын баримт бичгүүдэд нэгдэн орж хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. Тухайлбал:

- Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал
- Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенци,
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийн нэмэлт протокол,
- Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт

[3] Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. Уб., 2017 он. 56 дахь тал.

[4] Мөн тэнд. 194 дэх тал

- Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын нэмэлт протокол,
- Тахир дутуу хүмүүсийн мэргэжлийн нөхөн сэргээлт, ажил эрхлэлтийн тухай 168 дугаар зөвлөмж,
- Тахир дутуу хүмүүсийн мэргэжлийн нөхөн сэргээлт, хөдөлмөр эрхлэлтийн тухай олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын 159 дүгээр конвенци,
- Хараагүй, харааны бэрхшээлтэй, эсхүл хэвлэмэл бүтээл унших бэрхшээлтэй хүмүүст зориулан хэвлэн нийтлэгдсэн бүтээлийг хүртээмжтэй болгох тухай,
- Нүд сохлогч лазерийн зэвсгийн тухай протокол,
- Хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлогын тухай 122 дугаар зөвлөмж,
- Хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлогын тухай олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын 122 дугаар конвенци,
- Хүүхдийн эрхийн тухай конвенци, гэх мэт 30 шахам Олон улсын гэрээг дагаж мөрддөг.

"Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенци" болон бусад нэгдэн орсон Олон улсын гэрээ, Монгол Улсын Үндсэн хуулиар заасан эрх, эрх чөлөөг ХБХ бусад иргэний нэгэн адил эдлэх эрхтэй төдийгүй ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх эрхтэй.

2.1.2. Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж.

Монгол Улсын хэмжээнд төр, хувь хүн, төрийн бус байгууллага, хуулийн этгээд, иргэд хоорондын харилцааг зохицуулан үйлчилж буй хүчин төгөлдөр нийт 9278[5] эрх зүйн акт байна. Үүнээс хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнтэй холбоотой хүчин төгөлдөр үйлчилж буй дараах хууль тогтоомж байна.

- Олон улсын гэрээ 29
- Хууль 76
- Улсын Их Хурлын тогтоол 13
- Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр 3
- Улсын дээд шүүхийн тогтоол 21
- Засгийн газрын тогтоол 28 байна. (хавсралт)

Дээрх хууль тогтоомжоос ХБХ-ийг ялгаварлан гадуурхсан зохицуулалтад Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлагдсан "Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал"-ын дагуу үнэлгээг хийх явцад "Тахир дутуу" гэсэн нэр томьёотой зохицуулалтаар 42 хууль тогтоомж, Нийгмийн халамжийн тухай хууль, Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хууль, Эрүүл ахуйн тухай хуульд "Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн хамгааллын тухай" хуулийг ишлэсэн, Боловсролын тухай хуульд эшлэл буруу авсан зэрэг зөрчил илэрч байна. /Дэлгэрэнгүйг 3-р бүлгээс танилцана уу./

2.2. Гадаадын зарим орны туршлага

Дэлхийн банк болон Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага дэлхийн хүн амын 15 хувь нь ХБХ байдаг бөгөөд нэг тэрбум хүн буюу 80 хувь нь буурай хөгжилтэй улс орнуудад амьдарч, тэдгээрийн ихэнх нь халдварт саа өвчин туссан, эсвэл дүлий, хараагүй, оюуны ХБ, чихрийн шижин өвчин, сэтгэл гутрал, гэмтлийн дараах сэтгэцийн хямрал, ХДХВ, ДОХ зэрэг бодит ба далд хэлбэрийн ХБ хүмүүс байна. Хүний эрхийн зөрчлийг бүрэн дүүрэн тусгасан Конгрессийн бүрэн эрхийн хүрээнд боловсруулдаг улс орнуудаас Хүний эрхийн тайланг үргэлжлүүлэн сайжруулж дэлхийн 160 гаруй улс орон ХБХ эрхийн тухай НҮБ-ын Конвенцийг соёрхон баталсан[6].

[5] Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем дэх эрх зүйн акт. http://legalinfo.mn/ сүүлд үзсэн 2018.6.13.

[6] Хатагтай Трүдо 2016 онд хэлсэн үг. https://mn.usembassy.gov/mn/remarks-honor-26th-anniversary-americans-disabilities-act-mn/ сүүлд үзсэн 2018.6.7.

Манай улсад ердийн өвчин, мэргэжлээс шалтгаалах өвчний шинж байдлаар ХБ-ийг тодорхойлж 2017 оны байдлаар 103.630 ХБХ байна гэсэн тоо баримтыг Үндэсний статистикийн хорооноос[7] гаргасан байна. ХБХ нийгэмд бодит хувь нэмэр оруулж чаддаг гэдгийг хууль тогтоомжуудаар дамжуулан иргэдэд хүргэж байх нь зүйтэй бөгөөд тэдний боловсрол эзэмших эрхийг баталгаажуулах, хөдөлмөрлөж нийгэмд эзлэх байр суурыа тодорхойлох нь тэднийг бусдын адил тэгш эрхийг хүртэх бололцоог бий болгох юм. Энэ тухай дэлгэрүүлэн НҮБ Хүний эрхийн тайланг үргэлжлүүлэн сайжруулсан томоохон улсуудаас төлөөлүүлэн АНУ, ОХУ, ХБНГУ-ын тухай авч үзэв.

2.2.1. Америкийн Нэгдсэн Улс

1990 онд Хөгжлийн бэрхшээлтэй Америк иргэдийн тухай хууль[8] батлагдсан нь АНУ-ын 52 сая гаруй ХБ иргэдийн хувьд Эрх чөлөөний тунхаг[9] болсон юм. Тус хуульд ялгаварлан гадуурхахыг хориглодог, нийгмийн харилцаанд ХБ хүмүүс бусад хүмүүстэй адил тэгш оролцох боломж олгодог. Өөрөөр хэлбэл хүмүүсийн хөдөлмөр эрхлэлт, орон сууц, нийтийн байр, боловсрол, тээвэр, харилцаа холбоо, амралт, институцийн зохион байгуулалт, эрүүл мэндийн үйлчилгээ, нийтийн үйлчилгээнд хамрагдах, санал өгөх зэргээр Америкийн өдөр тутмын амьдралд хамгийн өргөн хүрээтэй оролцох эрхээр хангагдсан хууль юм.

Нөгөө талаар ХБ хүнийг хүн амын тооллогын мэдээлэл, үндэсний санал асуулга болон бусад судалгаагаар нийгмийн доод бүлэгт хамруулан үзэж нийгэм, эдийн засаг, боловсролын түвшинд шударга бус, шаардлагагүй ялгаварлан гадуурхах явдлыг тасралтгүй үргэлжлүүлэн оршин тогтнох нь ХБ хүмүүс тэгш эрхтэйгээр өрсөлдөх боломжийг хязгаарлан, АНУ-ын тэрбум тэрбум долларыг шаардлагагүй зардал болгож байгааг үр ашигтай зарцуулах тухай буюу ХБХ нийгмийн харилцаанд оролцоход тулгамдсан асуудлыг зохицуулахад чиглэсэн байна.

Хөдөлмөр эрхлэлт

Хөгжлийн бэрхшээлтэй Америк иргэдийн тухай хуулиар хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжсэн төдийгүй хуулийн 1-р зүйлээс эхлэн хөдөлмөр эрхлэлтийн тухай заасан. Ажилтан, ажил олгогч, хөдөлмөрийн холбоод, нөхөрлөл, корпораци, хууль ёсны төлөөлөгч, хувьцаат компаниуд, итгэмжлэгдсэн байгууллагууд, итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчдийн хоорондын харилцааг зохицуулсан. Хөдөлмөр эрхлэхтэй холбоотой харилцааг энэ хуулиас гадна 1964 оны Иргэний эрхийн тухай хууль[10], Нөхөн сэргээлтийн тухай хууль[11], бусад хууль тогтоомжоор зохицуулсан байна. Ажил олгогч нь ажлын долоо хоногт 20 буюу түүнээс дээш цагтай, 15 буюу түүнээс дээш ажилтантай бизнес эрхэлдэг хүн байх тухай заасан бол ХБ мэргэшсэн ажилтан нь ярилцлага хийх ба ажил үүрэгтэй холбоотойгоор бичгээр тайлбар хийж болно. Ажил олгогчийн зүгээс энэ тодорхойлолтыг ажил үүргийн нэн чухал нотолгоо гэж үзэн үнэлэх, мөн ажилд авах өргөдөл гаргах журам, ажилд авах, дэвшүүлэх, ажлаас чөлөөлөх зэрэгт ялгаварлан гадуурхаж үл болох тухай заасан.

АНУ-ын хувьд бие даан амьдрахад дэмжлэг үзүүлэх үйлчилгээ, байр сууцаар хангах, хөдөлмөр эрхлэх боломжоор хангахад анхаардаг бол, Аж ахуйн нэгж нь ажил үүрэг гүйцэтгэх чадварт нь лавлагаа хийх, эрүүл мэндийн үзлэг шалгалтад

[7] Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, хүйс, аймаг, нийслэлээр. http://www.1212.mn/tables.aspx?TBL_ID=DT_NSO_3300_014V1 сүүлд үзсэн 2018.6.10.

[8] The Americans with Disabilities Act (ADA) was signed into law on July 26, 1990 https://www.ada.gov/ada_intro.htm

[9] Хатагтай Трүдо 2016 онд хэлсэн үг. https://mn.usembassy.gov/mn/remarks-honor-26th-anniversary-americans-disabilities-act-mn/ сүүлд үзсэн 2018.6.7.

[10] Title VII of the Civil Rights Act of 1964: Equal Employment Opportunity https://employment.findlaw.com/employment-discrimination/title-vii-of-the-civil-rights-act-of-1964-equal-employment.html

[11] The Rehabilitation Act of 1973 https://www2.ed.gov/policy/speced/reg/narrative.html

хамрагдахыг ажилд орох бүх ажилтан тахир дутууг үл харгалзан шаардаж болох бөгөөд өргөдөл гаргагчийн эрүүл мэндийн байдал, түүхийн талаар олж авсан нууц мэдээллийг тусдаа маягт болгон хадгалах өөрөөр хэлбэл хувь хүний нууцлалд эрх, тэгш хандах эрхийг хүндэтгэх мөн дэмжлэг шаардагдсан хувь хүн байвал төлөөллийг оролцуулах зэргээр ХБ иргэдэд хөдөлмөр эрхлэх боломж, хөдөлмөр эрхлэлтийн үр дүнг нэмэгдүүлэхэд анхаарч байхад ХБИ-ийн хөдөлмөр эрхлэх боломжийг нэмэгдүүлэх ажлыг АНУ-ын Хөдөлмөрийн яамны дэргэдэх ХБИ-ийн хөдөлмөр эрхлэлтийн алба (The Office of Disability Employment Policy (ODEP))[12] олон нийтийн оролцоонд түшиглэн гүйцэтгэдэг байна.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй Америк иргэдийн тухай хууль батлагдсанаас хойш ажилдаа автобус, галт тэргээр чөлөөтэй зорчдог төдийгүй 70-аад оны эхэнд ХБ-ийн улмаас ажилд авахгүй гэдэг байсан нь өнөөгийн байдлаар ялгаварлан гадуурхалтад тооцогдох болсон.

Боловсрол эзэмших эрх

АНУ-ын Дээд шүүхээс ялгаварлан гадуурхалт байх ёсгүй бөгөөд боловсролыг бүх иргэдэд адил тэгш хэлбэрээр олгож байх нь Засгийн газрын үндсэн үүрэг гэж үзсэн. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний боловсролын тухай хуулиар[13] тэдний өвөрмөц хэрэгцээг хангах, цаашид боловсрол эзэмшихэд нь бэлтгэх олон нийтийн боловсролыг үнэ төлбөргүй олгох эрхээ эдлэх боломжийг олгодог. Мөн энэ хууль нь “А”, “Б”, “С”, “Д” гэсэн үндсэн 4 хэсгээс бүрдэх бөгөөд “А” хэсэг нь үндсэн хэсгийг зохицуулах бөгөөд “Б” хэсэгт 3-21 насны хүүхдүүдэд зориулсан боловсролын туслалцаа үзүүлэх тухай удирдамжийг боловсруулсан, “С” хэсэгт 3 хүртэлх насны хүүхдийн хөгжилд анхаарч, хүүхдийн хөгжлийг төрөөс дэмжих, санхүүжүүлэх тухай зохицуулсан, “Д” хэсэгт ХБ хүүхдийн боловсролыг сайжруулахад чиглэсэн үндэсний үйл ажиллагааг дэмжсэн, ХБ оюутанд олгодог буцалтгүй тусламжийг сайжруулах, ХБ хүүхдэд эерэг үр дүн үзүүлж байгаа төсөл хөтөлбөрийг дэмжихэд чиглэсэн.

Үүнээс гадна Нөхөн сэргээлтийн тухай хуулиар ХБ залуучууд, оюутнуудыг хамгийн боломжтой дээд түвшинд бэлтгэх бололцоогоор хангадаг байна. Сенатын зөвлөгөө, зөвшөөрөлтэйгөөр Боловсролын яаманд Нөхөн сэргээлтийн үйлчилгээний газар хэмээх агентлаг байх бөгөөд Комиссар ахална. Комиссар нь Департментийн гол ажилтан байна. Хөгжлийн бэрхшээлтэй Америк иргэдийн тухай хуулийн 309 дэх хэсэгт ХБИ зориулсан шалгалт болон курсийн тухай тусгаж өгсөн. Мөн Иргэний эрхийн тухай хуулиар зохицуулагдсан байна.

2.2.2. Оросын Холбооны Улс

ОХУ-ын “Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн хамгааллын тухай хууль”[14] 1995 онд батлагдсан. Энэхүү хуулиар ОХУ-д ХБИ-ийн нийгмийн хамгааллын салбарт төрөөс баримтлах бодлогыг тодорхойлж, ОХУ-ын Үндсэн хуульд заасан иргэний, эдийн засаг, улс төрийн болон бусад эрх, эрх чөлөөг хэрэгжүүлэхэд ХБХ-ийг адил тэгш боломжоор хангах зорилготой юм.

Хөдөлмөр эрхлэлт

ОХУ-ын Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн хамгааллын тухай хууль болон ОХУ-ын Хөдөлмөрийн тухай хуулиар[15] ХБИ-ийг хөдөлмөрийн зах зээлд өрсөлдөхөд аюулгүй байдлын баталгаа гаргаж өгдөг төдийгүй мэргэжлээрээ

[12] The Office of Disability Employment Policy (ODEP) under the US Department https://www.nypl.org/blog/2015/06/24/employment-services-disabilities

[13] The individuals with Disabilities Education Act (IDEA) http://www.apa.org/advocacy/education/idea/index.aspx

[14] «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». http://docs.cntd.ru/document/901713539 со ст. 20-24

[15] “Трудовой кодекс”. http://docs.cntd.ru/document/901807664/ со ст. 92-261

ажиллах, шинэ мэргэжил эзэмших, сургалт зохион байгуулах, ажлын байрны нөөцийг нэмэгдүүлэх, ажиллах нөхцөл бололцоогоор хангах буюу нэмэлт тоног төхөөрөмж суурилуулсан тусгай ажлын байрыг бий болгох явдлыг дэмжсэн бөгөөд 100-гаас дээш ажилтантай байгууллагад ажилтны дундаж тоонд хувь тэнцүүлэн 2 хувиас доошгүй 4 хувиас дээшгүй байхаар квот тогтоож өгсөн байна. Хөдөлмөрийн тухай хуулиараа 1-2 дугаар группийн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн ажлын цаг долоо хоногт 35 цагаас илүүгүй, эзлжийн амралтыг хуанлийн 30 хоногоос доошгүй, харин цалингүй амралтыг 60 хоног хүртэл олгох бөгөөд өөрийнх нь бичгээр өгсөн зөвшөөрөлгүйгээр амралтын өдөр, шөнийн цагаар ажиллуулахад татгалзах эрхтэй байх тухай заасан байна.

Боловсрол эзэмших эрх

ОХУ-ын Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн хамгааллын тухай хууль болон Боловсролын тухай хуулиар[16] зохицуулах бөгөөд ХБИ боловсрол, сургалт явуулахад шаардлагатай нөхцөлүүдийг төрөөс баталгаажуулдаг. ХБИ боловсрол эзэмших явдлыг бүхий л талаар дэмжин, үүний тулд шаардлагатай нөхцөлийг баталгаатай хангах, төрийн үүрэг хариуцлагыг баталгаажуулах үүднээс боловсролын салбарт ХБИ өөрсдийн боловсрол эзэмших нөхцөлийг хөгжүүлэх, ХБ-ийг засах, нийгэмд дасан зохицоход чиглэсэн тусгай сурган хүмүүжүүлэх арга барилыг нэмэгдүүлсэн. Мөн бүх шатны боловсролыг үнэ төлбөргүй эзэмших эрхийг баталгаажуулсан нь бусад хүмүүсийн нэгэн адил хүний эрх, эрх чөлөөг эдлэх, тэдгээрийн бие хүний болон хувийн онцлог, боломжийг хөгжүүлэх, нийгмийн хөгжилд татан оролцуулахад чиглэгддэг.

Боловсролын үйл ажиллагаа эрхэлдэг байгууллагууд ХБ хүүхэд залуучууд, тэдгээрийн эцэг, эх, хууль ёсны төлөөлөгчдийг мэдээллээр хангах, сэтгэл зүй, сурган хүмүүжүүлэх, дэмжлэг үзүүлэн, ХБ хүүхдийг гэрийн нөхцөлд нь сургахад дэмжлэг үзүүлэх, гэрээр боловсрол олгоход нь гаргах зардлын хэмжээг эрх зүйн актад тусгасны дагуу эцэг, эхэд олгодог мөн мэргэжлийн боловсролыг нэг бус удаа үнэ төлбөргүй эзэмших эрхтэй ба 1-2 дугаар группийн ХБИ-д техникийн дээд сургууль, техникийн дунд боловсролын сургуульд элсэлтийн уралдаант шалгалтгүйгээр элсэн орох эрхтэй бөгөөд тэдэнд оюутны цалинг 50 хувиар нэмэгдүүлэн олгодог байна.

2.2.3. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийн тухай хууль[17] (Behindertengleichstellungsgesetz-BGG) 2002 онд батлагдсан. Хуулийн зорилго нь ХБ хүмүүсийг ялгаварлан гадуурхах явдлыг арилгах, тэдний нийгмийн амьдралд тэгш оролцох, өөрсдийгөө тодорхойлдог амьдралын хэв маягийг бий болгоход нь туслахын зэрэгцээ тэдний онцгой хэрэгцээг төрөөс харгалзан үзэх явдал юм.

Хөдөлмөр эрхлэлт

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хангах тухай хууль[18] (Schwerbehindertengesetz–SchwbG) нь 1953-2001 онуудад ХБИ-ийн асуудлыг зохицуулсан. 2001 онд дээрх хуулийг Нийгмийн хуулийн IX (Sozialgesetzbuch SGB IX) дэх хэсэгт нэгтгэн мөрдөж эхэлсэн. Үүнд ХБИ-ийн нөхөн сэргээлт, оролцооны зохицуулалтыг оруулсан. Хүнд хэлбэрийн ХБ хүмүүс тэдгээртэй ижил хүмүүс Хөдөлмөрийн тухай хуульд тусгай хамгаалалт эдэлнэ[19]. Түүнчлэн 50 хувиас доош

[16] Об Образований http://www.consultant.ru/search/base/?q=об+образований со ст. 36-95,

[17] Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz - BGG) https://www.gesetze-im-internet.de/bgg/BJNR146800002.html

[18] Schwerbehindertengesetz (SchwbG), Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft https://behinderung.org/gesetze/schwbg.htm

[19] Beschäftigung von Schwerbehinderten Menschen. Stand: Januar 2017. https://www.ihk-kassel.de/solva_

түвшний ХБИ зохих газруудад хандан хүнд хэлбэрийн ХБИ-тэй нэгэн адил эрх эдлэн дээрх хуулийн заалтын дагуу хөдөлмөрлөх эрхээ хамгаалуулах боломжтой.

ХБ-ийг тус улсад тухайн хүний бие организм үүргээ биелүүлэх чадвараа алдсан хувиар тооцож 20-100 хувь хүртэл ангилан тогтоодог бөгөөд 50 хувиас доошгүй ХБ-ийг хүнд хэлбэрийн ХБ гэж тооцон тусгай үнэмлэх олгодог байна. Хүнд хэлбэрийн ХБИ-ийг 6 сараас дээш хугацаагаар ажилласны дараагаар ажлаас халах бол иргэдийн нутгийн холбоо, ХБ иргэд, ажил олгогчдын зөвлөлдөх албаны зөвшөөрлийг заавал авна. Ажил олгогч хуулиар заасан үүргээ санаатай болон санамсаргүй зөрчсөн тохиолдолд 2500 евро хүртэл торгох шийтгэл ногдуулна. Хүнд хэлбэрийн ХБ иргэдэд зориулсан тусгай газруудад ажил хөдөлмөр эрхлэх эрхтэйгээс гадна тусгай нөхөн сэргээх төвүүдэд өөрт тохирсон мэргэжил эзэмших эрхтэй. Мөн хувийн бизнесээ эрхлэх сонирхолтой ХБИ хөдөлмөрийн бирж ба интеграцын товчоогоор дамжуулан санхүүгийн дэмжлэг хүртэх эрхтэй.

Боловсрол эзэмших эрх

ХБНГУ-ын Үндсэн хуульд[20] бүх германчууд өөрсдийн мэргэжил, ажлын байр, боловсролын байгууллагыг сонгох эрхтэй. Нэг ч хүн хөгжлийн бэрхшээлтэйн улмаас эмзэглэх ёсгүй тухай Үндсэн хуульдаа тусгаж өгсөн. ХБНГУ-ын боловсролын хууль тогтоомжоор ХБИ нь дээд болон мэргэжлийн боловсролыг эзэмших эрхээр бусад хүмүүсийн нэгэн адил хангагдсан ба ихэнх дээд сургууль үнэ төлбөргүй байдаг. ХБИ-ийн сурах үйл явц, үр өгөөжийг дээшлүүлэх, зорилгоор тусгай тусламж авах эрхээр хангасан ба түүнд зарцуулагдах зардлыг холбооны муж улсын нийгмийн албад хариуцдаг. Харин ХБ оюутны эцэг эх, дундаж цалингийн хэмжээнээс дээгүүр орлоготой бол тусгай тусламжийн зардлын тал хувийг өөрсдөө хариуцна.

Мэргэжлийн сургалтын тухай хуулиар[21] ХБ иргэдэд зориулсан мэргэжлийн сургалтын талаар зохицуулсан ба Мэргэжлийн сургалтад хамрагдсан хүмүүс нь мэргэшүүлэх сургалтад хамрагдах бөгөөд сургалтын агуулга нь хөдөлмөрийн зах зээлд хүлээн зөвшөөрөгдсөн ерөнхий байдал, хөгжилд анхаарсан байх тухай заасан. ХБ суралцагч суралцах явцад тусламж үзүүлэх хувийн туслагч тодорхой хугацаагаар үйлчилж, тусламж үзүүлэхийг тусгай тусламж гэх бөгөөд энэ нь дадлагын ажил бичих, ном, сурах бичиг олох, дадлага хийх, хараагүй оюутанд хичээлийн материалыг уншиж сонсгох, сонсголгүйд нь хичээлийг нь тэмдэглэж өгөх, өөрөө явах, хөдлөх боломжгүйд нь сургуульдаа явж, хөдлөхөд нь тусалдаг. Туслагчаар оюутнууд болон сургуулийн дэргэдэх тусламж үзүүлэх зорилго бүхий албаны ажилтан байдаг байна.

## ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

### 3.1. Хууль зүйн салбарын хүрээнд

Хууль зүйн салбарт ХБ хүний эрх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн “... хүн бүр хууль, ... -ийн өмнө эрх тэгш байна...”, Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна.”, Арван есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн “Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц ... нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, ...” гэж заасан үндсэн эрхүүд зөрчигдөж байгаа шалтгаан, тулгамдаж буй асуудлын талаар холбогдох иргэн, ТББ, хуулийн этгээдээс тодруулан, холбогдох хуулийг сонгон тохирох шалгуур үзүүлэлтээр үнэлэв. Тухайлбал:

docs/BeschaeftigungSchwerbehinderte.pdf

[20] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf

[21] Berufsbildungsgesetz (BBiG) https://www.gesetze-im-internet.de/bbig_2005/BBiG.pdf

“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.2 дахь хэсэг, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 1.3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

“Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

**Төлбөрийн чадваргүй яллагдагчид үзүүлэх хууль зүйн туслалцааны тухай хуулийн 7 дугаар зүйл.**

**Үнэлгээний зүйл 1**

| |
|---|
| Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль<br>6 дугаар зүйл.Цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хэл<br>2. Маргагч талууд монгол хэл мэдэхгүй бол түүнд хэлмэрчээр дамжуулан төрөлх буюу аль сайн мэдэх хэлээрээ ярих, ойлгох бололцоог Цэц олгоно. Хуралдаанд оролцож байгаа гэрч, шинжээч, бусад мэргэжилтэн монгол хэл сайн мэдэхгүй бол мэдүүлэг, дүгнэлт, тайлбараа төрөлх буюу сайн мэдэх хэлээрээ гаргаж хэлмэрчлүүлэх эрхтэй. |
| Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль<br>7 дугаар зүйл.Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулах хэл, бичиг<br>7.2. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогч этгээд монгол хэл мэдэхгүй бол өөрийн эх хэл буюу мэддэг хэл, бичгээр, хэрэв хараагүй, хэлгүй, дүлий зэрэг шалтгааны улмаас төрийн албан ёсны хэл, бичгээр харилцаж чадахгүй бол дохио зангаа, тусгай тэмдэгт ашиглан шүүхэд тайлбар, мэдүүлэг өгөх, үг хэлэх, нотлох баримт гаргаж өгөх эрхтэй. |
| Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль<br>1.3 дугаар зүйл.Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулах хэл, бичиг<br>2. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогч нь монгол хэл мэдэхгүй, эсхүл хараа, сонсгол, хэл ярианы бэрхшээлийн улмаас өөрийн хууль ёсны ашиг сонирхлоо илэрхийлэх чадвар хязгаарлагдмал бол өөрийн эх хэл, эсхүл сайн мэдэх хэл, бичиг, дохио зангаа, тусгай тэмдэгт ашиглан орчуулагч, хэлмэрчийн тусламж авах эрхээр хангагдана. |

Шалгуур үзүүлэлт. Практикт нийцэж байгаа байдал

Хэрэгжиж байгаа эерэг үр дагавар: Дээрх хуулиудаар хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогч этгээд монгол хэл мэдэхгүй бол өөрийн эх хэл буюу мэддэг хэл, бичиг, дохио зангаа, тусгай тэмдэгт ашиглан орчуулагч хэлмэрчийн тусламж авах эрхээр хангах зэрэг ХБХ шударга шүүхээр шүүлгэх, оролцох эрхийг хангасан зохицуулалтыг бий болгосон.

**ШИГТГЭЭ**

УИХ-ын 2017 оны 42 дугаар тогтоолоор “Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийг 2018 онд хөгжүүлэх үндсэн чиглэл”-ийг баталсан бөгөөд 14 дэх зорилтод “хүн амын хөгжил, нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих бодлого боловсруулж, эрх зүйн орчинг сайжруулна” гэзд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн амьдралд хэвийн оролцох боломжийг бүрдүүлэх тухай заасан байна.

Хэрэгжиж байгаа сөрөг үр дагавар: Хэдийгээр шударга шүүхээр шүүлгэх, оролцох эрхийг хангасан зохицуулалтыг дээрх хуулиудад тусгасан боловч хуулийн хамгаалалт, баталгаа нь тэдгээрийг хангалттай хэмжээнд сахиулах, шаардлагатай материаллаг болон хүний нөөцөөр хангах, хүндэтгэн биелүүлэх явдал дутагдалтай байна. Өөрөөр хэлбэл, ХБХЭТ хуулийн 27 дугаар зүйлд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох ХБХ эрх үүрэг болон холбогдох мэдээллийг ХБ-ийн онцлогт нь нийцүүлэн ойлгомжтой, хүртээмжтэй хэлбэрээр тайлбарлаж өгөх, эрх ашгаа хамгаалахад хүртээмжтэй орчныг бүрдүүлэх үүрэгтэй бөгөөд текст уншигч, бичигч, дохионы хэлний хэлмэрч, орчуулагчаар үнэ төлбөргүй хангах тухай заасан ч хэрэгжихгүй байгаа нь тулгамдсан асуудал болоод байна.

www.legalinstitute.mn

**ШИГТГЭЭ**

Баянзүрх, Сүхбаатар, Чингэлтэй дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн Тамгын газар,»Дохионы хэлний хэлмэрч, орчуулагчдын холбоо" ТББ-тай хамтран ажиллах гэрээг 2018 оны 2 дугаар сарын 6-ны өдөр байгууллаа.

(http://bsch-districtcriminalcourt.gov.mn/main/2585.html сүүлд үзсэн 2018.6.20)

Хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй эсэх: ХБ хүний төлөөллийн байгууллагууд болон бусад дотоодын ба олон улсын байгууллагуудаас сонсголын бэрхшээлтэй хүмүүст дохионы хэлний хэлмэрчээр хангаагүй талаар шүүмжилдэг. МХҮХ, МТИҮН, МХБИНХ, НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгмийн хороонд хүргүүлсэн тайланд дараах зүйлийг онцолжээ.

Хүчирхийллийн хохирогч болсон ХБХ, нэн ялангуяа сонсголын бэрхшээлтэй хүмүүс шүүх болон цагдаад хандах, боломжтой хэдий ч дохионы хэлний хэлмэрч байдаггүй. Иймд тэд эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд үр дүнтэй оролцох боломжгүйн улмаас хэргийг орхиж явах, шийдвэр гарахаас нь өмнө хэргийг хэрэгсэхгүй болгох хүсэлт гаргадаг. Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн дагуу сонсголын бэрхшээлтэй хүмүүс эрүүгийн хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд дохионы хэлний хэлмэрчийн тусламжийг авах боломжтой хэдий ч хуулиар хэн хэлмэрчийн зардлыг гаргах талаар заагаагүй тул эрх нь зөрчигдөж байдаг. Тухайлбал шоронд хоригдож байгаа сонсголгүй хүмүүс ихэвчлэн бусдад дарамтлуулж, хүчирхийлүүлж байдаг ба зарим тохиолдолд хийгээгүй хэргийн төлөө гэм буруутай болдог байна.[22]

ХБХ шүүхийн хүртээмжийг баталгаажуулахад шаардлагатай процессын ажиллагааг хангасан тодорхой хуулийн заалт байхгүй байгаа нь хүндрэл учруулж байна.

Дүгнэлт, зөвлөмж. Шударга шүүхээр шүүлгэх, оролцох эрхийг хангасан зохицуулалт байгаа ч хараагүй хүн зөвхөн брайль уншиж чадах тул хангалттай мэдээлэл авч чадахгүй үлдэх, шүүхийн олон нийтийн мэдээллийн цонхоор үйлчлүүлж буй ХБХ мэдээлэл авч чаддаггүй зэргээр наад захын эрх нь зөрчигдөхөд дохионы хэл, брайлийн хангалттай байдал зэрэг хүртээмжийг дэмжсэн зүйл хийгдэхгүй байгаагаас үүдэн оролцох оролцоог хангах эрх зөрчигдөхөд хүрдэг тул ХБХ ялгаварлан гадуурхалтад өртөх явдал гарсаар байна. Иймд хууль сахиулах байгууллагууд, мэргэжилтнүүдийг шаардагдах сургалтад хамруулах зэрэг ХБХЭТ хуулийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээ авах шаардлагатай байна.

**ШИГТГЭЭ**

Шүүхийн судалгааны тайлангийн эмхтгэлд Вашингтон мужийн шүүхийн хүртээмжийн товчооноос ХБХ тухтай үйлчлүүлж болох саналыг дэвшүүлсэн.

- Сонсголгүй бол дохионы хэлний хэлмэрчээр хангах,
- Харааны бэрхшээлтэй бол мэдээллийг том шрифтээр бичиж явуулах,
- Оюуны бэрхшээлтэй бол танин мэдэхүйн хэлмэрчийг ашиглахыг зөвшөөрөх,
- Шалтгаангүй айдас түгшүүртэй байдаг эмгэгтэй бол дагалдан явдаг тэжээвэр амьтантай нь хамт байхыг зөвшөөрөх
- Шээсний замын өвчтэй бол шүүх хуралдааны үеэр аль болох ойрхон ариун цэврийн өрөө явах завсарлага гаргаж өгөх,
- Нурууны гэмтэлтэй бол налуу түшлэгтэй сандлаар хангах,
- Хөдөлгөөний бэрхшээлтэй бол архитектур байгууламжийн зарим саадыг арилгах
- Ноцтой тархины гэмтэлтэй бол урт үргэлжлэх асуултыг хэд хэдэн жижиг асуулт болгон тавих

Сурах чадваргүйгээс уншиж чадахгүй өвчтэй бол бичгээр үйлдсэн мэдээллийг амаар уншиж танилцуулах зэргийг санал болгосон байна. Эдгээр саналыг харгалзан үзэж хэрэг хянан шийдвэрлэх явцад ХБХ эрхийн тэгш оролцоог нэмэгдүүлэх боломжтой юм.

[22] Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэнгийн судалгааны тайлангийн эмхтгэл. Уб.,2016 он. 21 дэх тал.

**Үнэлгээний зүйл 2**

**Төлбөрийн чадваргүй яллагдагчид үзүүлэх хууль зүйн туслалцааны тухай хууль**

**7 дугаар зүйл.Яллагдагчийн төлбөрийн чадваргүй байдлыг тодорхойлох**

7.1.Төлбөрийн чадваргүй яллагдагчид гэмт хэрэгт холбогдсон дараах хүн хамаарна:

7.1.3. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 4.1.1-д заасан эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхэд.

Шалгуур үзүүлэлт. Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал

Хуулийн 3 дугаар зүйлд “төлбөрийн чадваргүй яллагдагч” гэж энэ хуулийн 7.1-д заасан хүнийг ойлгох тухай харин 7 дугаар зүйлд гэмт хэрэгт холбогдсон Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан “эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхэд” байх тухай тодорхойлсон байна.

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулиар “эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхэд” гэж эрүүл мэнд, амь нас, аюулгүй байдал, хөгжих хэвийн орчин нь алдагдсан, эсхүл асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигч, хууль ёсны төлөөлөгчгүй, эсхүл гамшиг, онцгой байдлын нөхцөлд байгаа хүүхдийг ойлгох тухай заасан. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлд эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхдийг дэмжих, холбон зуучлах үйлчилгээнд хүүхдийн эрхийн ажилтан хяналт тавих бөгөөд гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдон шалгагдаж байгаа хүүхдийг эрүүгийн хэрэг шалган шийдвэрлэх ажиллагааны сөрөг нөлөөллөөс хөндийрүүлэх зорилгоор хууль сахиулах байгууллагатай хамтран ажиллах, хүүхдэд батлан даагч томилуулахаар санал гаргах талаар зохицуулсан боловч “эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхэд” гэмт хэрэгт холбогдсон бол Төлбөрийн чадваргүй яллагдагчид үзүүлэх хууль зүйн туслалцааны тухай хуулиар “төлбөрийн чадваргүй яллагдагч” байх тухай тодорхойлсон нь хэл зүй, найруулгын хувьд алдаатай, ойлгомжгүй байдлаар томьёолсон нь хэрэгжилтийг хангахад хүндрэлтэй зохицуулалт болжээ.

Дүгнэлт. Зөвлөмж. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн зохицуулалтаас харвал эрүүгийн хэрэг шалган шийдвэрлэх ажиллагааны сөрөг нөлөөллөөс эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхдийг хөндийрүүлэн хууль сахиулах байгууллагатай хамтран ажиллах зорилгоор гэмт хэрэгт холбогдсон хүүхдэд туслах, хамгаалах, хууль ёсны төлөөлөгчийг томилуулахад чиглэсэн асуудлыг зохицуулах байтал Төлбөрийн чадваргүй яллагдагчид үзүүлэх хууль зүйн туслалцааны тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд “эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхэд” гэмт хэрэгт холбогдсон нь “төлбөрийн чадваргүй яллагдагч” байх тухай заасан нь хэл зүй, найруулгын хувьд алдаатай, ойлгомжгүй байдлаар томьёолсон төдийгүй гэмт хэрэгт холбогдсон сэжигтэн, хохирогч, болон бусад этгээд, иргэний болон захиргааны хэргийн тухайд төлбөрийн чадваргүй хүнд хууль зүйн туслалцаа үзүүлэхгүй байх тул “яллагдагч”- гэдгийг “хүнд” гэж өөрчлөн найруулах нь зүйтэй байна.

**3.2. Боловсролын салбарын хүрээнд**

Боловсролын салбарын тухай хууль тогтоомжид ХБХ сурч боловсрох эрхийг хөндсөн, зөрчсөн аливаа ялгаварлан гадуурхсан зүйл заалт шууд утгаараа тусгагдаагүй байгаа боловч ХБХ сурч боловсрох эрх бусад хүүхдийн адил бүрэн дүүрэн хангагдах нөхцөл бий бололгүй зөрчигдөж байгаа шалтгаан, тулгамдаж буй асуудлыг тодруулан холбогдох хуулийг сонгон, үндсэн агуулгаараа ижил хуулиудыг багцлан дараах байдлаар хэрэгжилтийг тохирох шалгуур үзүүлэлтээр үнэлэв.

1. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:
- Боловсролын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэг,
2. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:
- Бага, дунд боловсролын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.9 дэх хэсэг,

- Сургуулийн өмнөх боловсролын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.14 дэх заалт,

Хүүхэд харах үйлчилгээний тухай хуулийн 5 дугаар зүйл.

**Үнэлгээний зүйл 1**

**Боловсролын тухай хууль**

4 дүгээр зүйл. Боловсролын зорилго

4.1.Монгол Улсын боловсролын зорилго нь иргэнийг оюун ухаан, ёс суртахуун, бие бялдрын зохих чадавхтай, хүмүүнлэг ёсыг дээдлэн сахидаг, бие даан сурах, ажиллах, амьдрах чадвартай болгон төлөвшүүлэхэд оршино.

Шалгуур үзүүлэлт. Зорилгод хүрсэн түвшин

Монгол Улс боловсролоор дамжуулан “оюун ухаан, ёс суртахуун, бие бялдрын зохих чадавхтай, хүмүүнлэг ёсыг дээдлэн сахидаг, бие даан сурах, ажиллах, амьдрах чадвартай иргэнийг төлөвшүүлэх зорилготой” тухай заасан байна.

Хуулийн зорилтод тусгасан боловсролын үндсэн зарчим, тогтолцоо, агуулга, удирдлага, зохион байгуулалт, боловсролын харилцаанд оролцогчдын эрх, үүрэг, хүлээх хариуцлагыг тодорхойлж, иргэний сурч боловсрох эрхийг хангахтай холбогдсон нийтлэг харилцааг зохицуулах тухай заасан нь 2002 оноос өнөөг хүртэлх хугацаанд иргэнийг оюун ухаан, ёс суртахуун, бие бялдрын зохих чадавхтай хүмүүнлэг ёсыг дээдлэн сахидаг, бие даан сурах, ажиллах, амьдрах чадвартай болгон төлөвшүүлэхэд чиглэжээ. Энэхүү хуулийн зорилго ердийн хүүхдийн тухайд хэрэгжилт нь хангагдан үйлчилж байдаг бол ХБХ тухайд төдийлөн эрх нь хангагдахгүй байна.

2002 онд батлагдсан Боловсролын тухай хуулийн 90 хувиас дээш зүйл, заалтад 19 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа нэг заалтыг 6 удаа өөрчилсөн байх нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дараа сурч боловсрох үндсэн эрхийг хангах хууль тогтворгүй үйлчилж байгаа төдийгүй дараах зөрчил дутагдалтай байна.

- ХБХЭТ хуультай холбоотой Боловсролын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн “хөгжлийн бэрхшээлтэй суралцагч гэж ХБХЭТ хуулийн 3.1 дэх хэсэг”-ийг удирдлага болгосонд энэ тухай ХБХЭТ хуульд заагаагүй байна.
- Боловсролын тухай хуулийн 43 дугаар зүйлийн “ХБХЭТ хуулийн 7.8-т” гэж ишлэсэн нь ХБХЭТ хуульд энэ тухай заагаагүй,
- Боловсролын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлд “Боловсролын сургалтын байгууллагын барилга байгууламж, техник хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж нь багш, ажилтан, суралцагчийн хөдөлмөрийн онцлогт тохирсон, ХБ суралцагчийн тусгай хэрэгцээнд нийцсэн, эрүүл ахуй, аюулгүй байдлын шаардлагыг хангасан байх” тухай заасан байна. Гэвч ердийн сургалттай сургуульд орох шат, орчин нөхцөл ХБ суралцагчийн тусгай хэрэгцээнд нийцээгүй нь хүндрэлтэй хэвээр байна.

**ШИГТГЭЭ**

БСШУЯ-ны 2016-2017 оны хичээлийн жилийн статистик мэдээгээр Монгол Улсын хэмжээнд 551.953 хүүхэд ерөнхий боловсролын сургуульд, 243.432 хүүхэд сургуулийн өмнөх боловсролын байгууллагад суралцаж байгаагаас ХБ 1.513 хүүхэд байна. Үндэсний хэмжээнд 6 тусгай сургууль байгаагаас харааны бэрхшээлтэй хүүхдийн 1, сонсголын бэрхшээлтэй хүүхдийн 1, оюуны ХБ хүүхдийн 4 тусгай сургуульд нийт 1.621 хүүхэд суралцаж байна[1]

Засгийн газрын 2017 оны 321 дүгээр тогтоолын Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын яамны судалгаанд “ХБ хүүхдийн 40 орчим хувь нь цэцэрлэг, сургуулийн бага ангид суралцаж байдаг бол цаашид энэ хувь буурсаар ерөнхий боловсролын дунд, ахлах ангид суралцаж байгаа ХБ хүүхдийн тоо нийт ХБ хүүхдийн 14 хувь болтол буурдаг мэдээ байна.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.mi.gov.mn

Дүгнэлт, Зөвлөмж. Хүний сурч боловсрох үндсэн эрхийг хангахад чиглэсэн гол хууль болох Боловсролын тухай хуулиас “Боловсролын зорилго”-ыг авч үзэж судлагдахуунаа болгосон нь Монгол Улсын хүүхэд бүрийн сурч боловсрох эрхийг хангах, төлөвшүүлэн хөгжүүлэх мэдлэгтэй, мэргэжилтэй хүнийг боловсруулан гаргах чухал асуудал тул ХБХ сурч боловсрох эрхийг бусад хүүхдийн адил хангах нь зүйтэй юм. Боловсролын тухай хуульд ХБХЭТ хуулийн нэрэнд өөрчлөлт оруулсан хэдий ч эшлэл авсан заалтыг өөрчлөөгүй, мөн хуулийн 42 дугаар зүйлд заасан хэрэгжилтийг хангах шаардлагатай байна.

**Үнэлгээний зүйл 2**

Бага, дунд боловсролын тухай
12 дугаар зүйл. Ерөнхий боловсролын сургууль
12.9.Ерөнхий боловсролын сургуульд суралцах ХБ хүний насны зөрүүг боловсрол, эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага тогтооно. /Энэ хэсгийг 2016 оны 2 дугаар сарын 05-ны өдрийн хуулиар нэмсэн/

Шалгуур үзүүлэлт. Практикт нийцэж байгаа байдал

Хэрэгжиж байгаа эерэг үр дагавар: Бага, дунд боловсролын тухай хуулиар ХБ хүүхдэд бага, суурь, бүрэн дунд боловсрол эзэмшүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх үүрэгтэй байх тухай заасан бөгөөд сэргээн засах, чийрэгжүүлэх, эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж үзүүлэх чиглэлээр мэргэшсэн эмч, сувилагч, туслах багш, сэргээн засалч, сэтгэл зүйч ажиллах тухай заасан.

Хуулиар бага, суурь, бүрэн дунд боловсрол эзэмших эрхийг хязгаарлаагүй тул ХБ хүүхдүүд ЕБС сурч төгссөөр ирсэн. Тухайлбал 1964 онд хараа сонсголын согогтой хүүхдийг боловсролд хамруулах үүднээс тусгай сургалттай 29 дүгээр сургууль байгуулагдсан нь тусгай хэрэгцээт хүүхдэд боловсрол эзэмшүүлэх эхлэл болсон юм. 1967 онд тусгай сургалттай 25 дугаар сургууль байгуулагдсан[23] нь оюун ухааны бэрхшээлтэй хүүхдэд зориулагдсан хөтөлбөрөөр боловсролын үйлчилгээнд хамруулах нөхцөл бүрдүүлсэн. ХБ хүүхдүүдийг бусад хүүхдүүдээс тусгаарлан тусгай сургалттай сургуульд боловсрол эзэмшүүлж байсан нь 1990 оноос хойш боловсролд тэгш хамруулах, тэднийг нийгэмшүүлэх зорилгоор ердийн сургалттай сургуульд бусад хүүхдийн хамт сургах боломжтой болсон.

Хэрэгжиж байгаа сөрөг үр дагавар: Тэргэнцэртэй, сонсголын бэрхшээлтэй, хараагүй, саажилттай зэрэг хүүхэд ердийн сургуульд суралцах орчин бүрдэж байгаа хэдий ч сургуулийн орох хаалганы шатнаас эхлэн бэрхшээлийг өдөр бүр, цаг минут тутамд даван туулах нь хүүхэд өсөж томрох тусам халшран зугтаах, нийгмээс тусгаарлагдах шалтгаан болсоор байна. Мөн хуулиар хүүхдийн ХБ-ийн онцлогийг харгалзалгүйгээр насны зөрүүг тогтоож өгөх тухай заах нь улиран сурах хүүхэдтэй дүйцүүлэн хүүхдүүд дунд ялгаварлан гадуурхалтыг бий болгох сөрөг үр дагавартай төдийгүй боловсролд тэгш хамрагдах эрхийг зөрчиж байгаа явдал нь өнөөгийн нийгмийн тулгамдсан асуудал болоод байна.

Хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй эсэх: ХБ хүүхэд гэдэг өргөн ойлголттой нэр томьёо учир бие эрхтний согогтой хэдий ч оюуны хөгжлийн хувьд бусад энгийн хүүхдийн түвшинд байдаг. Зарим тохиолдолд илүү сурах боломжтой. Тухайлбал, тэргэнцэртэй хүүхэд байнгын суугаа байгаа нь тэднийг суулгаж сургах шаардлагагүй тул бичих, бодох, унших хичээлд суралцах чадвар, хугацааны хувьд илүү боломжтой юм. ХБ ч үе тэнгийн хүүхдүүдээс хоцрохгүйг хичээн суралцах хүүхдэд орчин нөхцөл бүрдээгүйгээс үүсэх хүндрэлтэй асуудлыг даван туулах гэж хичээж байх явдлыг дэмжин туслах байтал насны зөрүүтэй, хоцрогдолтой суралцагч гэж ялгамжтай

[23] Нээлттэй нийгэм форумын бодлогын судлаач Л.Золбаатар “Сэтгэцийн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийн суурь боловсрол эзэмших боломжийг нэмэгдүүлэх”. Уб.,2006 он

хандах нь тэдний эрхийг зөрчсөн үйлдэл болох тул хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй хуулийн заалт болжээ.

**ШИГТГЭЭ**

Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит дүгнэлт хэлэлцүүлэгт (UPR - Universal Periodic Review) НҮБ-ын ХБХ-ний эрхийн хороо 2015 оны 5 дугаар сарын 13-нд Монгол Улсын Засгийн газарт дүгнэлт зөвлөмжөө хүргүүлсэн. Зөвлөмжид ХБХ боловсрол эзэмших эрхэд онцгой анхаарал хандуулах тухай дурдсан.

- Сургууль, цэцэрлэгийн орчныг ХБ хүүхдэд ээлтэй хэлбэрээр засан тохижуулах, сургалтын бааз, хэрэглэгдэхүүнээр хангах ажлыг бодлогын түвшинд зохион байгуулж хэрэгжүүлэх;
- ХБ хүүхдийг ердийн сургууль, цэцэрлэгт сурч хүмүүжихэд зориулсан сургалтын тусгай хөтөлбөр боловсруулах, шаардлагатай сургалтын материал, хэрэглэгдэхүүнийг бэлтгэж, хэрэгжүүлэх;
- ХБ хүүхдэд багшлах боловсон хүчний чадварыг дээшлүүлэх, тэдний хөдөлмөрийн нөхцөл, цалин, урамшууллыг боловсронгуй болгох, тогтвор суурьшилтай ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд онцгой анхаарах;

Дүгнэлт, Зөвлөмж. Бага, дунд боловсролын тухай хууль, Боловсролын тухай хуулиар заасан эрхийг ханган биелүүлэх, хариуцлага тооцох механизмыг нэмэгдүүлэх зэрэг асуудлыг шийдвэрлэх нь нэн чухал бөгөөд ХБХ насны зөрүүг тодорхойлон ялгаварлан гадуурхалтыг бий болгосон байна.

Иймд хуулийн зохицуулалтыг өөрчлөн найруулж ХБ хүүхдийн сурах орчин нөхцөлийг /шалгалт авах цаг хугацаа, багшийн илүү цаг зарцуулалт, тоног төхөөрөмж зэрэг асуудлын талаар шийдвэрлэх зэрэг/ бусад хөгжингүй орны түвшинд хангах нь боловсролд тэгш хамруулах, ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх энгийн хүүхдийн түвшинд өөрийгөө ямар нэг хэмжээгээр ХБ гэдгээ мэдрэхгүй өсөх хандлага төлөвшүүлэх мөн ХБ-ийг зөв оношлон тодорхойлох, суралцах идэвх сонирхолтой хүүхдийг хөгжлийн бэрхшээлээс үл хамааран дэмжин хөгжүүлэх шаардлагатай байна.

**ШИГТГЭЭ**

ХБ хүүхдийн суралцаж буй нийслэлийн 25, 29, 55, 63, 70, 116 дугаар сургуулиас харааны бэрхшээлтэй хүүхдийн сургууль 1, сонсголын бэрхшээлтэй хүүхдийн сургууль 1 бусад нь оюуны ХБ хүүхдийг сургадаг байна.

**Үнэлгээний зүйл 3.**

| |
|---|
| **Сургуулийн өмнөх боловсролын тухай**<br>4 дүгээр зүйл. Хуулийн нэр томьёоны тодорхойлолт<br>4.1.Энэ хуульд хэрэглэсэн дараах нэр томъёог дор дурдсан утгаар ойлгоно:<br>4.1.14.“халамжийн цэцэрлэг” гэж Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-д заасан хоёр наснаас сургуульд элсэх хүртэлх насны хүүхдийг асрах, хамгаалах, хөгжүүлэх цогц үйл ажиллагаа бүхий сургалтын байгууллагыг; /Энэ заалтыг 2016 оны 4 дүгээр сарын 14-ний өдрийн хуулиар/ |
| **Хүүхэд харах үйлчилгээний тухай**<br>**5 дугаар зүйл.Хүүхэд харах үйлчилгээнд хамрагдагч**<br>5.1.Хүүхэд харах үйлчилгээнд хоёр наснаас ерөнхий боловсролын сургуульд элсэх хүртэлх насны хүүхэд хамрагдана.<br>5.2.ХБ хүүхдийг нас харгалзахгүйгээр хүүхэд харах үйлчилгээнд хамруулж болно. |

Шалгуур үзүүлэлт. Практикт нийцэж байгаа байдал

2016 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр “халамжийн цэцэрлэг” гэсэн нэр томьёог СӨБ тухай хуульд нэмсэн. Үүнд Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-дэх заалтад “нийгмийн халамж” гэж эрүүл мэндийн доройтолтой, гэр бүлийн халамж, асрамж дутагдалтай, бие даан, эсхүл бусдын тусламжгүйгээр хэвийн амьдрах боломжгүй, өвөрмөц хэрэгцээ бүхий иргэн, нийгмийн халамжийн дэмжлэг,

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

туслалцаа зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн иргэнд наад захын хэрэгцээг нь хангах зорилгоор улсаас тэтгэвэр, тэтгэмж олгох, тусгайлсан үйлчилгээ үзүүлэх үйл ажиллагаа ойлголтыг тодорхойлсон.

2015 онд Хүүхэд харах үйлчилгээний тухай хуулийг батлан гаргасан бөгөөд 2017 оноос хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн. Хуулийн 3 дугаар зүйлд "хүүхэд харах үйлчилгээ" гэж энэ хуулийн 5 дугаар зүйлд заасан 2 наснаас сургуульд элсэх хүртэлх насны хүүхдийг эрүүл, аюулгүй орчинд асран халамжлах, хамгаалах, хооллох, тоглуулах, амраах үйл ажиллагааг ойлгох тухай заасан.

Хэрэгжиж байгаа эерэг үр дагавар: 2016 онд СӨБ тухай хуулиар амьд явах, эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах, эрүүл мэндээ хамгаалуулах, сурч боловсрох, халдашгүй чөлөөтэй байх үндсэн эрхээ сургуулийн өмнөх насны хүүхэд бүр эдлэх боломжийг нэмэгдүүлсэн. СӨБ хоёр наснаас эхлэх тухай заасан ч заавал 2 нас гэж хязгаарлаагүй бөгөөд СӨБ тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлд "цэцэрлэг нь эцэг, эх, асран хамгаалагчийн санал, хүсэлтэд үндэслэн ...хоёр хүртэлх насны хүүхдийг асрах, хамгаалах, хөгжүүлэх үйлчилгээ үзүүлж болно" гэж заасан. Хүүхэд харах үйлчилгээ, хувийн цэцэрлэг, сувилал, асрамжийн цэцэрлэгт 2 хүртэлх насны хүүхэд, ХБ хүүхэд хамрагдаж болдог байна.

Халамжийн цэцэрлэгийн тухай заалт 2016 онд нэмэгдсэн нь хүүхдийн халамжийн ажлыг хүүхэд хөгжүүлэх (оюуны, бие бялдрын г.м хөгжил) ажилтай нэгтгэх эерэг үр дагавар бүхий зохицуулалт болсон.

**ШИГТГЭЭ**

Нийслэлийн боловсролын газрын мэргэжилтэн Ч.Билэг-Оюун "Нийслэлийн хэмжээнд ясли, цэцэрлэгийн гурван цогцолбор бий. Эмч, сувилагч нар ажилладаг учраас сургалт явуулах боломжгүй. Жил бүр тэрбум орчим төгрөг төсөвлөдөг. Сувиллын чанартай байсан ч цэцэрлэг гэсэн нэр томьёонд багтаж явдаг.

Нэг хүндрэлтэй асуудал нь ТЭМҮ гэсэн ангиллаар цалинжих ёстой хүмүүс боловсролын салбарын хуулийн дагуу цалинждаг. Уг нь бол Эрүүл мэндийн салбарынхаа хуулийн дагуу тэтгэвэр тэтгэмжээ тогтоолгох ёстой. Гэтэл боловсролын байгууллагад ажиллаж байгаа учраас манай салбарын хуулиар зохицуулагддаг.

Өнөөгийн байдлаар улсын гэгдэх 2 нас хүртэлх хүүхэд өсгөн хүмүүжүүлэх газар сувиллын, асрамжийн үүрэгтэй 3 хүрэхгүй /10-р цэцэрлэг нураасан байдалтай/ тооны цэцэрлэг үйл ажиллагаа явуулж байгаа бол 1990 он хүртэл 600 орчим хүн амтай нийслэлд 3 нас хүртэлх хүүхдийн ясли 40 гаруй байсан.

Хэрэгжиж байгаа сөрөг үр дагавар: Нийгмийн асаргаа, сувилгаа, халамж шаардлагатай 2 хүртэлх насны болон ХБ хүүхэд бодит байдалд тусгай, асаргаа, сувилгаа, хувийн, хандивын хэв шинж бүхий байгууллагад харьяалагдах бөгөөд төрийн үйлчилгээ үзүүлдэг цэцэрлэг цөөхөн байна. Мөн ХБ хүүхдийн цэцэрлэгийн хүртээмж хангалтгүй байгаа нь тулгамдсан асуудал болоод байна.

Хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй эсэх: СӨБ тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлд заасан 2 хүртэлх насны болон ХБ хүүхэд нь нийгмийн халамж шаардлагатай хүүхэд бөгөөд тэд төрсөн цагаасаа асаргаа, сувилгаа бүхий байгууллагад харьяалагдан үйлчлүүлдэг. Тэднийг эрт илрүүлэн боловсролд тэгш хамруулах боломж бүрдүүлэх, энгийн хүүхдийн түвшинд өсөж хөгжих боломж хязгаарлагдаж байна.

Б.Гандолгор. Засгийн газрын мэдээ. 2015-04-28. Хуулиас арчигдсан нэр: Ясли. Эрүүл мэнд, спортын яамныхан манай харьяаны газар биш гэж алдална. Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яам нялх хүүхдэд боловсрол олгодоггүй учраас бидэнд хамаагүй гэнэ. (http://news.gogo.mn/r/161002сүүлд үзсэн 2018.6.20)

Дүгнэлт, Зөвлөмж. Манай улсад тусгай цэцэрлэг, сувиллын цэцэрлэг, асрамжийн цэцэрлэг, халамжийн цэцэрлэг, хүүхэд харах үйлчилгээ, хувийн цэцэрлэгүүдийн яслийн насны хүүхдэд, ХБ хүүхдэд үзүүлэх үйлчилгээ хүртээмжгүй, тэдний оюуны хөгжилд анхаардаггүй байна. Олон улсад хүүхдийг эхийн хэвлийд байх үед

оношлох, эрүүл мэнд, нийгмийн халамж, боловсрол сургалтын үйлчилгээг хамтад нь үзүүлэн хүүхдийн эсэн мэнд өсөн бойжих, хүн амын хөгжлийн бодлого, хүний аюулгүй байдалд тусгайлан анхаарал хандуулж байна. Тиймээс 2 хүртэлх насны хүүхэд болон ХБ хүүхдийн хэрэгцээг үнэлэн тэднийг хамгаалах, зөв хүн болгон нийгэмшүүлэн өсгөх, эрт илрүүлэн оношлох, эмчилгээ, сувилгаа, халамжийг үзүүлэх төрийн үйлчилгээг эрчимжүүлэх шаардлагатай байна. Нэгэнт халамжийн цэцэрлэгийн тухай заалтыг СӨБ тухай хуульд суулгаж өгсөн тул хэрэгжилтийг хангах нь зүйтэй байна.

НҮБ-ын Хүн амын сангаас 2013 онд хийсэн судалгаагаар харах хүнгүйгээс болж жилд 95 буюу сард дунджаар 15 хүүхэд энддэг. ХБ хүүхдийн 3 хүүхэд тутмын нэг нь олдмол ХБ байгаа нь хүүхдийг ХБ болохоос сэргийлэх, осол гэмтлээс сэргийлэх бодлого, үйл ажиллагааг эрчимжүүлэх шаардлагатайг сануулсан байна. (http://mongolnews.mn/1fo2 сүүлд үзсэн 2018.6.20)

**3.3.** Хөдөлмөрийн салбарын хүрээнд

Хөдөлмөрийн салбар дахь хууль тогтоомжоор ХБХ эрх зөрчигдөж байгаа шалтгаан, тулгамдаж буй асуудлын талаар холбогдох иргэн, төрийн бус байгууллага, хуулийн этгээдээс тодруулан, холбогдох хуулийг сонгон үндсэн агуулгаараа ижил хуулиудыг багцлан, хэрэгжилтийг тохирох шалгуур үзүүлэлтээр үнэлэв.

1. “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

- Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 111 дүгээр зүйлийн 111.1 дэх хэсэгт, Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.1.5 дахь заалт, Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 26.1 дэх хэсэг,

2. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

- Зөрчлийн тухай хуулийн 10 дугаар бүлгийн 10.16 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг,

**Үнэлгээний зүйл 1**

| |
|---|
| Хөдөлмөрийн тухай<br>111 дүгээр зүйл.Хөгжлийн бэрхшээлтэй буюу одой хүний хөдөлмөр<br>111.1.25, түүнээс дээш ажилтантай аж ахуйн нэгж, байгууллага нь ажил, албан тушаалынхаа дөрөв, түүнээс дээш хувийн орон тоонд ХБ буюу одой хүнийг ажиллуулна. */Энэ хэсэгт 2003 оны 5 дугаар сарын 22-ны өдрийн хууль, 2007 оны 8 дугаар сарын 3-ны өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан/* |
| Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай<br>15 дугаар зүйл.Ажил олоход хүндрэлтэй иргэний хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих<br>15.1.Ажил олоход хүндрэлтэй иргэний хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих зорилгоор энэ хуульд зааснаас гадна дараах дэмжлэг үзүүлнэ:<br>15.1.5.хөдөлмөр эрхлэлтийн байгууллагад бүртгэлтэй ХБИ, хөдөлмөрийн насанд хүрээд асрамжийн газраас гарсан болон хорих ангиас суллагдсан иргэнийг ажлын байраар хангаж, нийгмийн асуудлыг нь шийдвэрлэх талаар тодорхой санаачилга гаргаж, үр дүнд хүрсэн ажил олгогчийг тусгай болзлын дагуу Хөдөлмөр эрхлэлтийн үндэсний зөвлөл шалгаруулж, урамшуулах. |
| **Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн тухай**<br>16 дугаар зүйл. Х**БИ хөдөлмөрийн** аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн нөхцөлд тавигдах шаардлага<br>16.1.ХБ иргэний ажлын байрны нөхцөл нь тэдний хөдөлмөрлөх чадварт нь тохирсон байна. |

Шалгуур үзүүлэлт. Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал

1999 онд батлагдсан Хөдөлмөрийн тухай хуульд 2003 онд орсон нэмэлт, өөрчлөлтөөр 25, түүнээс дээш ажилтантай аж ахуйн нэгж, байгууллага нь ажил, албан тушаалынхаа дөрөв, түүнээс дээш хувийн орон тоонд ХБ буюу одой хүнийг ажиллуулах тухай заасан.

Аж ахуйн нэгж, байгууллага ХБ буюу одой хүн ажиллуулаагүй бол ажиллуулбал зохих орон тоо тутамд төлдөг төлбөр нь “Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих сан”-д төвлөрч, ХБ буюу одой хүний нийгмийн хамгааллын арга хэмжээнд зориулагдаж

тэдгээрийг давтан сургах, ажлын байраар хангах, жижиг, дунд үйлдвэрлэл эрхлэхэд зээл олгох зэрэг арга хэмжээнд зарцуулагддаг. ХБИ ажиллуулаагүйн төлбөрт төвлөрдөг хөрөнгө нь Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих сангаас ХБИ хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих хөтөлбөрт зарцуулж байгаа хөрөнгийн 25-30 орчим хувийг эзэлж байна.

**ШИГТГЭЭ**

Ононгийн Ичинхорлоо. /Монгол Улсын хүний эрхийн үндэсний комисс ХБИ асуудал хариуцсан референт/ Хөдөлмөрийн харилцаанд дахь квотын асуудал байдаг. Энэ нь байнга асуудал дагуулсаар ирсэн. Хөдөлмөрийн тухай хуульд зохицуулсан асуудлыг байгууллага тэр бүр хэрэгжүүлдэггүй.

Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хуулиар ХБИ хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх, ажлын байрыг бий болгох чиглэлээр ХБИ-ийг ажлын байраар хангасан ажил олгогчдод, ХБ иргэнд санхүүгийн тусламж, урамшуулал олгох ажлыг зохион байгуулах тухай хуульчлан зааж хэрэгжүүлж байна.

**ШИГТГЭЭ**

Манай улсад 103,6 мянган ХБХ байгаагийн хөдөлмөрийн насны 73,2 мянган иргэн байна. Үндэсний статистикийн хороо 2017 оны тоон мэдээ.

ХБИ боловсролын түвшинг нэмэгдүүлэх, ур чадвар, мэргэжлээрээ хөдөлмөрийн зах зээлд тохирсон ажил алба эрхлэх, өрсөлдөх боломжийг бүрдүүлэх, ХБИ тохирох ажлын байрыг судлан нэмэгдүүлэх, ХБИ өвчний оношийг хөдөлмөр эрхэлж болох ажлын байртай уялдуулан гаргах зэрэг байнгын асаргаатай, өвчтэй иргэдээс бусад ХБХ-ийг нийгэмшүүлэн ажиллуулах, ажиллаж хөдөлмөрлөх үндсэн эрхийг хангах нь өнөөгийн нийгмийн тулгамдсан асуудлын нэг болоод байна.

Хөдөлмөрийн тухай хууль, Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хуулиар аж ахуйн нэгж байгууллагад ХБИ ажиллуулсан тохиолдолд урамшуулах, ажиллуулаагүй тохиолдолд төлбөр ногдуулах гэсэн хөшүүргийг хэрэглэж байгаа нь сайн талтай хэдий ч тэр бүр ХБХ-ийг ажилд бүрэн хамруулж хамт олны дунд оруулан нийгэмшүүлэх боломжийг олгохгүй байна. Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих санд төвлөрсөн хөрөнгөөс ХБИ санхүүжилт авснаар өөрийн бизнесийг хийх Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн тухай хуульд заасан орчин нөхцөлийг өөртөө бий болгон ажиллаж байгаа нь ажил олгогчтой хамтран ажилласан тохиолдлоос илүү байна.

Сэргээн засах үндэсний хөгжлийн төв нь[24] /СЗҮХТ/ суралцаж төгссөн хүмүүсээс судалгаа авсан байгаа нь өнөөгийн ХБИ хувиараа хөдөлмөр эрхэлж байгаа шалтгааныг тодорхойлж байна.

ХБХ-ийг “ажилд авдаггүй” гэсэн хариултыг ихэнх нь өгсөн байгаа нь хөдөлмөр эрхлэхгүй байх шалтгаан болж байгаа төдийгүй Мөн ажилд ордог хэдий ч буцаад гарах нь хурдан байдаг тул ажлаас гарсан шалтгааныг тодруулсан судалгаанд “хүнтэй ойлголцдоггүй” гэсэн байна.

Дүгнэлт, Зөвлөмж. ХБИ ажилтай, орлоготой байлгах, нийгэмшүүлэх талаар арга хэмжээ авдаг ч тэднийг ХБ онцлогт тохирсон эрүүл мэндийн байдал, хөдөлмөр эрхлэлтэд тохирох ажлын байрны судалгаа явуулах хэрэгцээ шаардлага байгаа юм. Тэдний хөдөлмөр эрхлэх, бусадтай адил ажиллаж амьдрахад шат, замын хашлага, тээвэрлэлт, гэх мэт тохируулгатай орчин нөхцөл шаардлагатайгаас бусад тохиолдолд бусдаас ялгагдах зүйлгүй хөдөлмөрлөх боломжтой. Хуулиар ажил олгогч ажлын байранд тэнцүүлэн авдаг, тэднийг урамшуулах, торгох тухай ойлголтыг халж, мэдлэгтэй, боловсролтой, чадвартай ХБХ-ийг дэмжих, нийгэмшүүлэхийн зэрэгцээ ХБИ зориулсан тохирох ажлын байрыг бэлдэх, орчин нөхцөлийг саадгүй болгох

[24] Б.Дэлгэржаргал. СЗСҮТ., “Сэргээн засалт, хөгжлийн үндэсний төвийг төгсөгчдийн хөдөлмөр эрхлэхэд тулгарч буй зарим асуудлуудыг судлах” Уб.,2017 он. https://nrc.gov.mn/disability_studies/ сүүлд үзсэн 2018.6.15

шаардлагатай тул квот тогтоож хүчээр хөдөлмөр эрхлэх боломжийг нэмэгдүүлэх нь нийгэмд бүрэн дүүрэн хүлээн зөвшөөрөгдөж чадахгүй байна.

**Үнэлгээний зүйл 2**

**Зөрчлийн тухай хууль**

Аравдугаар бүлэг. Аж ахуйн үйл ажиллагааны журмын эсрэг зөрчил

10.16 дугаар зүйл.Хөдөлмөрийн тухай хууль зөрчих

1.Хуульд заасны дагуу ажил, албан тушаалынхаа дөрөв, түүнээс дээш хувийн орон тоонд ХБ, эсхүл одой хүнийг ажиллуулах үүрэгтэй аж ахуйн нэгж, байгууллага сар бүр төлбөр төлөх үүргээ биелүүлээгүй бол учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүнийг нэг зуун тавин нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг нэг мянга таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.

Шалгуур үзүүлэлт.Зорилгод хүрсэн түвшин

Зөрчлийн тухай хуулийн дээрх заалт нь ХБХ-ний хөдөлмөрлөх эрхийг хангах зорилгыг агуулсан боловч ажил, албан тушаалынхаа дөрөв, түүнээс дээш хувийн орон тоонд ХБ, эсхүл одой хүнийг ажиллуулах үүрэгтэй аж ахуйн нэгж, байгууллага сар бүр төлбөр төлөх тухай заасан нь ХБИ ажилтай байлгах зорилгоос илүүтэй төлбөр торгууль ногдуулах асуудалд илүүтэй анхааран үндсэн зорилгод хүрэх зохицуулалт энэ хуулиар болон бусад хуулиар хангалттай олгогдоогүй байна.

**ШИГТГЭЭ**

2017 оны 10 дугаар сарын байдлаар Нийслэлийн Мэргэжлийн хяналтын газраас ХБИ хөдөлмөр эрхлэлтийн байдалд 636 аж ахуйн нэгж, байгууллагыг хамруулан шалгалт хийжээ. Шалгалтад 192 нь ХБИ зохих орон тоонд ажиллуулаагүй, ажлын байрны төлбөрийг төлөөгүй байна. Улсын байцаагчийн 116 акт үйлдэж 348 сая төгрөгийн нөхөн төлбөр тавьснаас 97 байгууллагад 277 сая төгрөгийг ХБИ хөдөлмөр эрхлэлтийн санд төвлөрүүлсэн байна. Мөн 125 аж ахуйн нэгж, байгууллагад 25.4 сая төгрөгийн захиргааны хариуцлага ногдуулж, 100 аж ахуйн нэгжид 6 заалт бүхий улсын ахлах байцаагчийн зөвлөмжийг хүргүүлсэн байна. (ХНХЯ. ХБИ-ийн асуудал: Бодлого, үйл ажиллагаа. Мэдээллийн лавлах. 2017 он.)

ХБИ-ийн хөдөлмөр эрхлэлтийн санд орлогыг төвлөрүүлж байгын ажлын байртай байх нөхцөлийг бүрдүүлж байгаа нь сайшаалтай хэдий ч нийгэмшүүлэх, ажил хөдөлмөр эрхлэх эрхийг тэгш хангахаас илүү хувиараа хөдөлмөр эрхлэх нөхцөл бүрдэхэд хүргэж байна.

**ШИГТГЭЭ**

Одоо хөдөлмөрийн зах зээл дээр 18 мянга орчим ХБХ ажиллаж байгаагийн 16 мянга гаруй нь өөр өөртөө ажлын байр гаргах буюу өрх, бүлэг, бичил бизнес эрхэлж байна. (ХНХЯ, Швейцарийн хөгжлийн агентлагийн санхүүжилтээр Германы GFA компанийн хэрэгжүүлж байгаа Залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих төсөл “ХБИ ХӨДӨЛМӨР ЭРХЛЭЛТИЙН ҮЙЛЧИЛГЭЭ ҮЗҮҮЛЭХ АРГА, ХАНДЛАГА” 2017 он. 84 дэх тал)

Дүгнэлт, Зөвлөмж. ХБХ нийгэмшүүлэх, ажил хөдөлмөрөөр хангагдахаас илүү хувиараа хөдөлмөр эрхлэх нөхцөл бүрдэж байх тул албан тушаалын 4 буюу түүнээс дээш орон тоонд ХБХ ажиллуулаагүй тохиолдолд төлбөр авах тухай заалт үндсэн зорилгодоо хүрч чадаагүй. Өөрөөр хэлбэл, ХБХ-ийг ажилтай байлгахаас илүү санд хөрөнгө төвлөрүүлэх заалт болсон тул үндсэн зорилгод хүрэх агуулгыг тусгасан зохицуулалт байх нь зүйтэй байна.

Тухайлбал, ХБХЭТ хуулийн 17 дугаар зүйлд заасан хөдөлмөрлөх эрхийг ханган үүрэгжүүлсэн, хориглосон зохицуулалт, энэхүү хуулийн бусад зүйл, заалтад туссан хориглосон, үүрэгжүүлсэн зохицуулалтыг зөрчсөн тохиолдолд Зөрчлийн тухай хуулиар хүлээлгэх хариуцлагыг тусгаагүй байна. Энэ нь тэдний ажиллах хөдөлмөрлөх эрхээ хангах хүртээмжтэй орчин бий болгох, нийгэмшүүлэх, тохирох ажлын байранд аливаа төрлийн ялгаварлан гадуурхалтад өртөхгүй бусдын адил хөдөлмөр эрхлэх боломжийг хуулиар олгосон хэдий ч зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоо бий болоогүй байгаа юм. Тиймээс Зөрчлийн

тухай хууль болон Эрүүгийн хуулиар үүрэгжүүлсэн, хориглосон зохицуулалтад хүлээлгэх хариуцлагыг тооцох нь зүйтэй гэж үзэж байна.

**3.4.** Дэд бүтцийн салбарын хүрээнд

Дэд бүтцийн салбар дахь хууль тогтоомжоор ХБХ эрхийг хуулиар дэмжсэн, норм, дүрэм журмыг батлан хэрэгжүүлэх тухай заасан. ХБХЭ-ийг бүрэн дүүрэн хангах нөхцөл бүрдээгүй зөрчигдөж байгаа шалтгаан, тулгамдаж буй асуудлын талаар тусгасан холбогдох хуулийн хэрэгжилтийг тохирох шалгуур үзүүлэлтээр үнэлэв.

“Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

- Авто замын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.11 дэх заалт,

“Практикт нийцэж байгаа байдал.” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

- Авто тээврийн тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.2.8 дахь заалт.
- Барилгын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.6 дахь заалт,

Хот байгуулалтын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1 дэх хэсэгт.

Үнэлгээний зүйл 1

| |
|---|
| Авто замын тухай<br>4 дүгээр зүйл. Хуулийн нэр томьёоны тодорхойлолт<br>4.1.Энэ хуульд хэрэглэсэн дараах нэр томьёог доор дурдсан утгаар ойлгоно:<br>4.1.11.“замын байгууламж” гэж бүх төрлийн гүүр, тавилан, гүүрэн гарц, унадаг дугуй болон явган зорчигч, ХБХ зорчиход зориулсан зам, ус зайлуулах хоолой, шуудуу, хонгил, замын хөдөлгөөнийг зохицуулах болон хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг хангах зориулалттай төхөөрөмж, авто замын зурвас газарт байгаа төлбөр авах цэг, авто зогсоол болон бусад байгууламжийг; |

Шалгуур үзүүлэлт. Хүлээн зөвшөөрөгдсөн эсэх

Авто замын тухай хуулиар “Замын байгууламж” гэдэгт “...ХБХ зорчиход зориулсан зам” байх тухай, мөн замын байгууламжийг барьж байгуулах талаар төрөөс авто зам, замын байгууламжийг эрх бүхий байгууллагаар батлагдсан стандарт, норм, норматывын дагуу барьж байгуулах зарчмыг баримтлах бөгөөд авто замын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага бүрэн эрхийнхээ хүрээнд авто зам, замын байгууламж барих, засварлах, арчлах, зураг төсөл боловсруулах, техник, технологийн хяналттай холбоотой норм, норматив, техникийн баримт бичиг батлах, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих, авто замын арчлалт, урсгал засварын ажлыг хийдэг байна.

ХБ хүн зорчиход зориулсан замын байгууламжийн талаар зохицуулалт байгаа хэдий ч ХБ иргэний хэрэгцээг хангахгүй, зорчиход хүндрэлтэй байгаа нь нийгмийн тулгамдсан асуудлын нэг болоод байна.

**ШИГТГЭЭ**

ХНХЯ-ны ХБИ асуудал хариуцсан мэргэжилтэн Тогтохын Мөнгөнцэцэг. Ярилцлагын хэсгээс. “Тэргэнцэртэй хараагүй хүмүүс нийгмийн амьдралд оролцоод хувь нэмрээ оруулаад явна гэхээр заавал нэг хүнээр түрүүлж юмуу хөтлүүлж явдаг, ...тэргэнцэртэй хүмүүст налуу зам, харааны бэрхшээлтэй хүнд таягтай явахад зориулагдсан зам, ...нийгмийн харилцаанд, нийгмийн амьдралд оролцож чадахгүй болохоороо нийгмээсээ хоцорч байна.

ХЭҮК-ын референт Б.Сэмжидмаа “Мөн 100 айлын гүүрэн гарц дээр харааны бэрхшээлтэй хүний замыг шийдсэн боловч замын төгсгөлийг гүйцэд зааж өгөөгүйгээс чигээрээ явсаар байгаад зам тээврийн осолд өртөх магадлалтай байна.”

Д.Гэрэл МХҮХ-ны ерөнхий нарийн бичгийн дарга “Ярьдаг гэрлэн дохио 3 газар тавигдсан нь хүмүүсийн амгалан тайван байдал алдагдаж байна гээд дууг нь хаасан нь олон улсын жишигт нийцээгүй зүйл хийгдэж хөрөнгө мөнгө үрсэн учир цаашид хэрэгжилтэд анхаарах хэрэгтэй”,

Хараагүй иргэний ярилцлага. “Олон удаа траншений нүхэнд унаж байсан.”

“Бэрх зам ба ХБ хүүхдүүд” Гадуур гарч орох асуудал бүрд шат, замын хашлага, замын байгууламж зэрэгт заавал хэн нэгэн хүний туслалцаа хэрэгтэй болдог нь нийгмээс тусгаарлан ялгаварлан гадуурхалтад өртөхөд хүргэдэг тухай. /www.youtube.com/

**Дүгнэлт, Зөвлөмж.** Шинээр ашиглалтад орсон ХБИ зорчих замын хэсэг шаардлага хангаж байгаа хэдий ч ХБХ бусад иргэдтэй нэгэн адил эрхээ эдлэх, ялгаварлан гадуурхалтад өртөхгүй байхад хүндрэлтэй хэвээр байгаа тул хуучин замын асуудлыг шийдвэрлэх, хуулийг хэрэгжүүлэхэд тусгайлан анхаарал хандуулан тавигдах стандарт шаардлагад тусгаж хяналтыг нэмэгдүүлэх нь зүйтэй байна.

Үнэлгээний зүйл 2

Автотээврийн тухай хууль

10 дугаар зүйл.Тээвэрлэгчийн эрх, үүрэг

10.2.Тээвэрлэгч нь дараах үүрэг хүлээнэ:

10.2.8. 20 ба түүнээс дээш нийтийн тээврийн хэрэгсэлтэй тээвэрлэгчийн тээврийн хэрэгслийн 10-аас доошгүй хувь нь ХБИ-ийг тээвэрлэхэд зориулагдсан байх*; /Энэ заалтыг 2007 оны 8 дугаар сарын 3-ны өдрийн хуулиар нэмсэн*/

Шалгуур үзүүлэлт. Практикт нийцэж байгаа байдал

Хэрэгжиж байгаа эерэг үр дагавар: ХБИ нийтийн тээврээр зорчих эрхийг хангасан хуулийн заалт. Нийтийн тээвэрт орж суусны дараагаар ХБИ зориулсан харж унших, сонсож болох буудал зарлах тоноглол суулгасан, зарим автобусанд тэргэнцэртэй иргэд зорчих боломжтой болсон. (хотын төвөөр зорчих урт тээврийн хэрэгсэл)

Хэрэгжиж байгаа сөрөг үр дагавар: Тэргэнцэртэй болон ХБХ нийтийн тээврээр зорчих нь орж суух шатруу авирах, хараагүй иргэд ямар чиглэлийн нийтийн тээвэр ирж байгааг мэдэх боломжгүй гэх мэт сөрөг үр дагавар үүссээр байна. Нийтийн тээврийн 10-аас доошгүй хувьд ХБХ зориулагдсан байх тухай заасан нь бусад иргэдийн нэгэн адил зорчих эрхийг хязгаарласан нь ялгаварлан гадуурхсан зохицуулалт болжээ.

Хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй эсэх: Тээврийн хэрэгслийнхээ 10-аас доошгүй хувийг тусгайлан тоноглож бэлдсэн байх тухай заасан нь практикт нийцэхгүй зохицуулалт болсон. Компанийн тээврийн хэрэгсэлд ХБХ орж суухад зориулсан тээврийн хэрэгсэл цөөхөн байх бөгөөд 20 автобуснаас 2 нь тоноглогдсон байх тухай юм. Энэ нь ХБХ нэг шугаманд 2 автобус явах эсэх, явах бол хэр хугацаанд хүлээж суух боломжтой эсэх нь ойлгомжгүй тул энэ нь тэдний бусдын адил зорчих эрхээ эдлэхэд хүндрэл учруулаад байгаа юм.

Авто тээврийн тухай хуулийн 10 дугаар зүйлд “тээврийн хэрэгсэлгүй бол ЗГ-аас тогтоосон хэмжээ, журмын дагуу жил бүр төлбөр төлнө” гэж заасан.

**ШИГТГЭЭ**

“Түгээмэл төв” ТББ-ын менежер М.Чулуун-Эрдэнэ. Миний хувьд нугасны гэмтэл аваад 15 жил болсон ч сүүлийн арваад жил нийтийн тээврээр үйлчлүүлээгүй. Тийм боломж нөхцөл ч байдаггүйг та бүхэн мэднэ. Хэдий хуульд ХБИ нийтийн тээвэрт хөнгөлөлттэй, үнэгүй зорчих эрхтэй ч чухам яаж эдлэх, зорчих нь тодорхойгүй байна.

Тэргэнцэртэй иргэний ярилцлага: “Автобус буудал дээр ирсэн байхад очих гэсээр байтал явчихдаг, хүлээж байгаад суухдаа олон хүний дэмжлэг авдаг, ер нь их хүндрэлтэй тул аль болох гэрээсээ гардаггүй”,

“Тэргэнцэртэй иргэдийн үндэсний холбоо”-ны тэргүүн Б.Чулуундолгор. ХБИ-дэд зориулан Нийтийн тээвэрт өгч байгаа нөхөн олговрын үр шимийг бид хэзээ ч хүртэж чаддаггүй. https://ikon.mn/n/79

Хараагүй иргэний ярилцлага: “Мэдэхгүй олон автобус дамжих үе олон гардаг, хүмүүс хэлж өгдөггүй, ажлаасаа хоцрох тохиолдол их байсан”. “Хүний эрх, миний эрх”- МҮОНТВ /Хүртээмжтэй орчин/ нэвтрүүлэг,

ХНХЯ-ны ХБИ-ний асуудал хариуцсан мэргэжилтэн Б.Болороо. /ХБИ/ “Орчны саад тотгорт тулснаар ХБ гэдгээ мэдэрдэг тул нийгмийн оролцоонд тэгш оролцож чаддаггүй...”

Дүгнэлт, Зөвлөмж. ХБ хүнийг нийтийн тээврээр зорчих эрхийг хангасан зохицуулалт тусгагдсан хэдий ч ХБИ бусад иргэдтэй нэгэн адил эрхээ эдлэх боломжгүй болоод байна. Ялгаварлан гадуурхалтад өртөхгүй нийтийн тээврээр зорчих боломжийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна. 2007 оноос өдийг хүртэл зохицуулагдаагүй ирсэн заалтыг өөрчлөн ХБИ-ийн эрхийг хангахад чиглэсэн харилцааг зохицуулах, хүндрэлтэй асуудлыг нарийвчлан авч үзэж шийдвэрлэх нь зүйтэй байна.

Үнэлгээний зүйл 3

| |
|---|
| Барилгын тухай<br>11 дүгээр зүйл. Барилгын үйл ажиллагааны зарчим<br>11.1.Барилгын үйл ажиллагаанд дараах зарчмыг баримтална:<br>11.1.6.ХБИ-ийн эрхийг хангах: барилга байгууламж ХБИ-ийг зорчих, хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг бүрэн хангасан байхаар төлөвлөгдөн баригдсан байх; |
| Хот байгуулалтын тухай<br>20 дугаар зүйл. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд зориулсан дэд бүтэц бий болгох<br>20.1.Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн дэд бүтцийн байгууламжид саадгүй хүрэх нөхцөлийг хангах төлөвлөлтийг гүйцэтгэхдээ төрийн захиргааны төв байгууллагаас гаргасан норм ба дүрэм, журамд заасныг баримтална. |

Шалгуур үзүүлэлт. Практикт нийцэж байгаа байдал

Хэрэгжиж байгаа эерэг үр дагавар: 2016 оны Барилгын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгаар ХБИ-ийг зорчих, хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг бүрэн хангасан байхаар төлөвлөгдөн баригдаж эрхийг хангасан байх тухай заасан нь шинэлэг зохицуулалт болсон.

2008 оны Хот байгуулалтын тухай хуулиар ХБИ нийгмийн дэд бүтцийн байгууламжид саадгүй хүрэх нөхцөлийг хангах төлөвлөлтийг гүйцэтгэхдээ төрийн захиргааны төв байгууллагаас гаргасан норм ба дүрэм, журмыг баримтална гэж заасан зэргийг хангах зорилгоор 2017 оны Засгийн газрын 69 дүгээр тогтоолын хавсралт “Барилга байгууламжийг ашиглалтад оруулах дүрэм”-ээр ХБХ хэрэгцээ шаардлагыг хангасан эсэхэд дүгнэлт хийх тухай заасан нь ХБХ эрх ашгийг хамгаалах байгууллагын төлөөллийг барилга хүлээж авах комиссоор оруулах тухай зохицуулсан.

Хэрэгжиж байгаа сөрөг үр дагавар: Хуулиар барилга байгууламж нь ХБИ зорчих, хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг бүрэн хангасан байхаар төлөвлөгдөн баригдсан байх тухай заасан хэдий ч Барилгын тухай хуучин хууль *(*нийтийн үйлчилгээний зориулалттай барилга байгууламжийн зураг төсөл нь барилгын норм, дүрэмд заасны дагуу тулгуур эрхтний согогтой тахир дутуу хүний хэрэгцээг харгалзан боловсруулагдсан байх”*)*, Хот байгуулалтын тухай зэрэг хуулиар заасан

барилгын норм, дүрэм стандартаар хэрэгжүүлэх явдал нь өнөөг хүртэл хэрэгжээгүй ирснийг шинэ Барилгын тухай хуулиар эрчимжүүлэх зүйл заалт тусгагдаагүй. Харин Засгийн газрын тогтоолоор хэрэгжилтийг хангах олон ажил хийж байгаагийн нэг нь Зөрчлийн тухай хуулиар өндөр хэмжээний торгууль ногдуулдаг, ХБХ эрх ашгийг хамгаалах байгууллагын төлөөллийг барилга хүлээж авах комисст оруулсан нь хуулийн хэрэгжилтийг эрчимжүүлж байгаа хэдий ч 2017 оноос өмнөх баригдсан барилгын зөрчил дутагдлыг хэрхэн арилгах, ХБХ эрх ашигт нийцүүлэх талаар зохицуулагдсан зүйлгүй байгаа юм.

**ШИГТГЭЭ**

2017 оны Засгийн газрын 69 дүгээр тогтоол, Засгийн газрын 2003 оны 37 дугаар тогтоолд ерөнхий зохицуулагдсан нь барилга байгууламжийг ашиглалтад оруулах комиссын бүрэлдэхүүн барилга хүлээж авахдаа норм, дүрэм стандартыг мөрдсөн байхыг шаарддаг.

Хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй эсэх: ХБХ эрхийг хангах норм дүрэм, стандартууд байгаа хэдий ч хэрэгжилт хангалтгүй байна. Учир нь гол хяналт тавих байгууллага болох Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар заасан мэргэжлийн хяналтын байгууллага нь барилгын норм, дүрэм журамд зааснаар хяналт тавих боловч хуучин баригдсан барилгын шат, орчин нөхцөлийг ХБХ тохируулан өөрчлөх ажил хийгдэхгүй, энэ тухай харилцааг хууль тогтоомжоор нарийвчлан зохицуулсан зүйлгүй байгаа нь тулгамдсан асуудал болоод байна.

Дүгнэлт, Зөвлөмж. ХБИ эрхийг хангасан норм, дүрмийг мөрдүүлэх тухай заасан хэдий ч нэгэнт баригдсан барилгын ХБХ саад болж буй хэсгийг хэрхэн сайжруулах тухай зохицуулалт тусгагдаагүй байгаа тул хуулийг хэрэгжүүлэх, тавигдах стандарт шаардлагад тусгах нь зүйтэй байна.

3.5. Нийгмийн даатгал, халамж, хамгааллын салбарын хүрээнд

Нийгмийн даатгал, халамж, хамгааллын салбар дахь хууль тогтоомжоор ХБИ эрхийг бүрэн дүүрэн хангах нөхцөл бий болоогүй зөрчигдөж байгаа шалтгаан, тулгамдаж буй асуудлын талаар холбогдох хуулийн хэрэгжилтийг тохирох шалгуур үзүүлэлтээр үнэлэв.

“Практикт нийцэж байгаа байдал.” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

- Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.9 дэх заалт,
- Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйл.

“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Нийгмийн даатгалын сангаас олгох үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчний тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөрийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйл.

Үнэлгээний зүйл ***1***

Нийгмийн халамжийн тухай

3 дугаар зүйл.Хуулийн нэр томьёоны тодорхойлолт

3.1.Энэ хуульд хэрэглэсэн дараах нэр томьёог дор дурдсан утгаар ойлгоно:

3.1.9.“төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээ” гэж асран хамгаалах, харгалзан дэмжих төрөл, садангүй бөгөөд бие даан амьдрах чадваргүй, ганц бие, байнгын эмчилгээ, асаргаа шаардагдах ахмад настан болон ХБИ, түүнчлэн хүнд нөхцөлд байгаа хүүхдийг байрлуулан хоол, хувцас, эмнэлэг, соёл, ахуй, сэтгэл зүй, асаргаа сувилахуйн үйлчилгээ үзүүлэх, тэдний амьдралын хэвийн нөхцөлийг бүрдүүлэх, хууль ёсны эрх ашгийг нь хууль тогтоомжид заасны дагуу хамгаалах үйл ажиллагааг;

Шалгуур үзүүлэлт. Практикт нийцэж байгаа байдал

Хэрэгжиж байгаа эерэг үр дагавар: Төрөөс асран хамгаалах, харгалзан дэмжих төрөл, садангүй бөгөөд бие даан амьдрах чадваргүй, ганц бие, байнгын эмчилгээ, асаргаа шаардагдах ахмад настан болон ХБХ, түүнчлэн хүнд нөхцөлд байгаа хүүхдийг байрлуулан хоол, хувцас, эмнэлэг, соёл, ахуй, сэтгэл зүй, асаргаа

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

сувилахуйн үйлчилгээ үзүүлэх, тэдний амьдралын хэвийн нөхцөлийг бүрдүүлэхэд төрөөс тусгайлан анхаарч үйлчилгээ үзүүлдэг байна. Асрамжийн үйлчилгээг улс, бүс, орон нутгийн асрамжийн газар, тасаг үзүүлж, нийгмийн халамжийн үйлчилгээг аймаг, нийслэл, дүүргийн халамжийн үйлчилгээний байгууллага үзүүлж, сум, хорооны нийгмийн ажилтан зохион байгуулдаг байна. Манай улсад 1925 оноос хойш асрамжийн үйлчилгээний байгууллага үйл ажиллагаа явуулж байна.

Хэрэгжиж байгаа сөрөг үр дагавар: Төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээ нь ахмад настны, ХБ, хүнд нөхцөлд байгаа 18 хүртэлх насны хүүхдийн асрамж, гурав ба түүнээс дээш ихэр хүүхдийн асрамжийн төрөлтэй байх тухай заасан. Төрөөс ХБХЭ-ийг хамгаалах, оролцоог нэмэгдүүлэх, нийгэмшүүлэн хөгжүүлэх чиглэлийг баримталж байгаад төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээ нийцэхгүй байна.

**ШИГТГЭЭ 4**

Нийгмийн хамгааллын бодлого. АХБ, Дэлхийн банкнаас өгсөн мэдээллийн дагуу ХБ хүмүүст зориулсан нийгмийн халамжийн тэтгэвэр авагчдаас буюу 34,402 хүний 18% орчим (6065 хүн) нь хөгжлийн бэрхшээлгүй иргэд байна. Энэ нь одоогийн нийгмийн халамжийн төлбөр тооцооны системийн үр ашгийг сайжруулах зорилгоор аудит хийх шаардлагатайг харуулж байна. (Засгийн газраас ХБХЭ-ийг хамгаалах, оролцоог нэмэгдүүлэх, хөгжлийг дэмжих үндэсний 2017-2020 хөтөлбөрийн төсөлд тусгасан хувилбараас авав.)

Төрөлжсөн асрамжийн газар болох ахмадын асрамжийн газар нь ахмад настан, сэтгэцийн өвчтэй хүний асрамжийн үйлчилгээг үзүүлэхдээ тэдгээрийг нэг дор байрлуулсан нь амьдралын хэвийн нөхцөлийг бүрдүүлэх явдлыг тэр бүр хангасан байж чадахгүйд хүрээд байгаа юм.

**ШИГТГЭЭ**

Улсын Их Хурлын гишүүн Д.Ганболд (2018.2.7) Төв аймгийн Батсүмбэр сум дахь Ахмад настны үндэсний төв нь 1925 оноос үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд одоогоор 142 ахмад настан болон ХБИ байна.Тэдний 87 нь нийслэлээс, 55 нь хөдөө орон нутгаас ирсэн бөгөөд оюуны болон сэтгэцийн бэрхшээлтэй 34 хүн байна. Хүндрэлтэй асуудлын талаар:

1.Сэтгэцийн өвчтэй хүмүүс нь бусад асруулагчдын ая тухыг ихээхэн алдуулдаг,

2.Яаралтай тусламж шаардлагатай, хүнд өвчтэй асруулагчдыг гурав дахь шатлалын эмнэлэгт үзүүлэхийн тулд харьяаллын дагуу Улаанбаатар хотын дундуур гарч, Төв аймаг орсны дараа эргэж нийслэлийг зорьдог,

3. Өдөр тутмын асаргаа, эмчилгээ шаардлагатай хэвтрийн 53 хүн байдаг нь сумын төвийн эмнэлгээс хэд дахин их ажлын ачаалалтай. Тиймээс цалингийн шатлал, хөдөлмөрийн нөхцөлийг өөрчилж өгөхийг тус төвийн дарга хүссэн байна. Эх сурвалж. (https://dnn.mn/ ажлын-хэсэг-батсүмбэр-дэх-ахмад-настны-үндэсний-төвийн-үйл-ажиллагаатай-танилцлаа. сүүлд үзсэн 2018.6.20)

Хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй эсэх: Ахмад настан, сэтгэцийн өвчтэй хүний асрамжийн үйлчилгээг нэг дор үзүүлж байгаа нь тэдний сэтгэл зүй, асаргаа сувилахуйн үйлчилгээг үзүүлэхэд тэдний эрх ашгийг дээдлэн, амьдралын хэвийн нөхцөлийг бүрдүүлэх боломжгүйд хүргээд байгаа, мөн ХБИ асрамж, хүнд нөхцөлд байгаа 18 хүртэлх насны хүүхдийн асрамжийн үйлчилгээг үйлчлүүлэгчийн өвөрмөц хэрэгцээ, нас, хүйсийн онцлогийг харгалзан асрамжийн үйлчилгээг үзүүлэхгүй байгаа зэрэг нь хуулийн хэрэгжилтийн явцад хүндрэл учруулаад байна.

Дүгнэлт, Зөвлөмж. Манай улсад асрамжийн үйлчилгээний байгууллагын чиглэл нь өнөөгийн хүний тэгш эрхийг хангах олон улсын шаардлагад нийцэхгүй тэднийг нийгмээс ялгаварлан гадуурхсан байдалд хүргээд байна. Тиймээс зайлшгүй асаргаа шаардлагатай ахмад настан, ХБХ, хүүхэд зэрэгт үзүүлэх үйлчилгээг тэдгээрийн онцлог шаардлагад тулгуурлан хөгжүүлэх шаардлагатай байна. Тухайлбал: ХБХ тухайд нас, өвчний онцлогоос хамааран мөн тухайн хүний эрхийг хангахад хүрсэн үйлчилгээг төрөөс үзүүлэх зэргээр төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээг өөрчлөх нь зүйтэй юм.

Үнэлгээний зүйл 2

**Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай**
7 дугаар зүйл. Тахир дутуугийн тэтгэвэр авах эрх
1. Тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг нийтдээ 20-иос доошгүй жил, эсхүл тахир дутуу болохын өмнөх 5 жилийн 3 жилд нь төлсөн даатгуулагч ердийн өвчин, тарилгын дараах хүндрэл, ахуйн ослын улмаас хөдөлмөрийн чадвараа 50-иас доошгүй хувиар байнга буюу удаан хугацаагаар алдаж тахир дутуу болсон бол тахир дутуугийн тэтгэвэр тогтоолгон авах эрхтэй.

Шалгуур үзүүлэлт. Практикт нийцэж байгаа байдал

Хэрэгжиж байгаа эерэг үр дагавар: Хөдөлмөрийн чадвараа 50 ба түүнээс дээш хувиар алдсан насанд хүрсэн ХБИ тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг нийтдээ 20-иос доошгүй жил, эсхүл тахир дутуу болохын өмнөх 5 жилийн 3 жилд нь төлсөн даатгуулагч ердийн өвчин, тарилгын дараах хүндрэл, ахуйн ослын улмаас байнга буюу удаан хугацаагаар алдсан тохиолдолд түүний хөдөлмөрийн чадваргүй байгаа хугацаанд, хөдөлмөрийн чадвар нь сэргээгдэх хүртэл амьжиргааны эх үүсвэр болгон сар бүр тэтгэвэр олгодог байна.

Хэрэгжиж байгаа сөрөг үр дагавар: Даатгуулагч ердийн өвчин, тарилгын дараах хүндрэл, ахуйн ослын улмаас хөдөлмөрийн чадвар алдалтыг тогтоох тухай заасан хэдий ч ЭМЯ-ны сайд, ХНХЯ-ны сайд хамтран 2017 онд даатгуулагчийн хөдөлмөрийн чадвар алдалтыг тогтооход баримтлах өвчний жагсаалт, хөдөлмөрийн чадвар алдалтын хувь хэмжээ, хугацааг шинэчлэн баталсан. Энэхүү жагсаалтаар ердийн өвчний жагсаалтыг баталсан байх бөгөөд тарилгын дараах хүндрэл, ахуйн ослын гэж хуваагаагүй бөгөөд халдварт өвчин, арьс өнгө, чих хамар хоолой гэх мэтээр 10 хэсэгт хувааж 200 гаруй өвчнийг 50 хувиас дээш хөдөлмөрийн чадвар алдалтад тооцсон. Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай хуулиар Хөдөлмөрийн чадвараа бүрэн алдсан (70 хувь) тахир дутуугийн тэтгэвэр авагч нь шимтгэл төлж ажилласан эсэхээс үл хамааран 1 хувийн нэмэгдлийг авдаг бол тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг 20 жилээс илүү төлж буй хөдөлмөрийн чадвараа хэсэгчлэн алдсан (69 хувиас доогуур) даатгуулагч нь өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгон, илүү ажилласан жил тутам хөдөлмөрийн хөлсний 1.5 хувиар нэмэгдэл авч байгаа зэрэг нь тулгамдсан асуудал болоод байна.

**ШИГТГЭЭ**
Монголын ХБИ-ийн Нэгдсэн холбоо. Гүйцэтгэх захирал Л.Бат-Отгон ярилцлага. Нийгмийн даатгал төлсөн байдлаас ажил эрхэлсэн байдлыг харгалзан үздэг. Тэтгэвэрт гарах гэтэл ажилласан жил тооцогдохгүй. Тэтгэмжээр тооцогддог учраас нийгмийн даатгал хагас дутуу төлсний хэрэг гардаггүй. 70 хувьтай байгаа учраас нийгмийн даатгал төлж болохгүй байгаа тул нягтлан бодогч нь 69 болгоод ирээч гэсэн тохиолдол хүртэл байна.

Хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй эсэх: Нийгмийн даатгалын сангаас тэтгэвэр тэтгэмжийг олгох өвчин эмгэгийг тодорхойлохдоо эрүүл мэндийн эмгэг гэдэг утгаар тодорхойлсноос бус хөдөлмөр эрхэлж болох хүн, нийгмийн халамж хүртэх хэдий ч тодорхой хугацааны дараагаас хөдөлмөр эрхэлж нийгмийн харилцаанд орж болох хүн эсвэл байнгын асаргаа шаардлагатай өвчтөн гэдгээр тусгаарлаж гаргасан эрх зүйн зохицуулалтгүй байгаа юм. Энэ нь тэтгэвэр тогтоож байгаа хувь хэмжээгээр ХБИ-ийн эрх ашиг хөндөгдсөн (1хувийн зөрүү гарч), нийгмийн даатгалын тэтгэвэр, тэтгэмж, халамжийн үйлчилгээг хэнд хүргэх нь ойлгомжгүй, байгаа төдийгүй 50 хувиас дээш тогтоолгосон өвчтөн бүр нийгмээс тусгаарлагдан ялгаварлан гадуурхагдаж болох хүндрэлтэй асуудлуудыг үүсгээд байна.

Дүгнэлт, зөвлөмж. Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай хуульд даатгуулагч ердийн өвчин, тарилгын дараах хүндрэл, ахуйн ослын улмаас байнга буюу удаан хугацаагаар хөдөлмөрийн чадвараа алдсан тохиолдолд түүний, хөдөлмөрийн чадвар нь сэргээгдэх хүртэл амьжиргааны эх үүсвэр болгон

сар бүр тэтгэвэр олгодог хэдий ч 50 хувиас дээш хөдөлмөрийн чадвар алдалттай ХБИ нь өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгохдоо бүрэн алдалттай бол илүү ажилласан жил тутам 1 хувь, хэсэгчилсэн алдалт тутамд 1,5 хувь тооцож олгож байгааг өөрчлөх нь зүйтэй байна. ХНХЯ-ны нийгмийн даатгалын, тэтгэвэр тэтгэмжийн хуулиудад 2015 он, 2017 онд өөрчлөлт орсон боловч “тахир дутуу” гэдэг үгийг өөрчлөөгүй өдийг хүрсэн байна.

Үнэлгээний зүйл 3

| |
|---|
| Нийгмийн даатгалын сангаас олгох үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчний тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөрийн тухай<br>1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилт. Энэ хуулийн зорилт нь Нийгмийн даатгалын тухай хуульд заасны дагуу үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчний даатгалд даатгуулагчид нийгмийн даатгалын сангаас тэтгэвэр, тэтгэмж тогтоож олгох, төлбөр өгөхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино. |

Шалгуур үзүүлэлт. Зорилгод хүрсэн түвшин

Уг хуулиар өмчийн бүх хэвшлийн аж ахуйн нэгж, байгууллага, төрийн бус, шашны болон бусад байгууллага, иргэнтэй байгуулсан хөдөлмөрийн гэрээ болон ажил гүйцэтгэх гэрээ, хөлсөөр ажиллах гэрээний дагуу ажиллаж байгаа Монгол Улсын иргэн, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн албан журмын даатгалд даатгуулах бөгөөд ажиллах явцад үүссэн үйлдвэрлэлийн болон түүнтэй адилтгах хүчин зүйлийн үйлчлэлд өртсөн, үйлдвэрлэлийн сөрөг хүчин зүйлийн нөлөөллөөс шалтгаалсан буюу мэргэжлээс шалтгаалсан өвчин туссан бол Үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчний даатгалын сангаас даатгуулагчид тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөр болон хуульд заасан бусад зардлыг олгох харилцааг зохицуулсан.

Нийгмийн даатгалын сангаас олгох үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчний тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөрийн тухай хуулийн хүрээнд 2017 онд Тэтгэврийн даатгалын сангаас 67,9 мянган ХБИ 183 тэрбум төгрөгийн, Үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалах өвчний даатгалын сангаас 4578 ХБИ 23,6 тэрбум төгрөгийн тэтгэвэр олгосон байна.[25]

Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай хууль, Нийгмийн даатгалын сангаас олгох үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчний тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөрийн тухай хууль нь ялгаатай зохицуулалтыг тусгасан. Гэвч Нийгмийн даатгалын тухай хуулийн 28 дугаар зүйлд 2008 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр эмнэлэг хөдөлмөрийн магадалгаа гаргах болсон бөгөөд ердийн болон мэргэжлээс шалтгаалсан өвчний улмаас хөдөлмөрийн чадвар алдалтыг тогтооход баримтлах өвчний жагсаалт, хөдөлмөрийн чадвар алдалтын хувь хэмжээ, хугацааг эрүүл мэндийн болон нийгмийн хамгааллын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн хамтран батлах тухай зааж өгсөн нь үйлдвэрийн осол, ахуйн ослын талаарх ойлголтыг тодорхойгүй болгосон нь тулгамдсан асуудал болоод байна.

Засгийн газрын 2015 оны 269 дүгээр тогтоолоор “Үйлдвэрлэлийн осол, хурц хордлогыг судлан бүртгэх дүрэм”-ийг баталсан нь мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас ослыг бүртгэж акт тогтоох гол баримт бичиг нь үйлдвэрлэлийн осол, ахуйн осолд өртсөн иргэдийн хувьд бүрэн дүүрэн ойлголтыг авах нарийвчилсан харилцаа дутмаг байгаа юм.

[25] Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг хангах зөвлөлийн 2018 оны анхны хуралдаан http://hudulmur-halamj.gov.mn/news/show/id/753 сүүлд үзсэн 2018.6.22

**ШИГТГЭЭ**

Засгийн газрын 2015 оны 269 дүгээр тогтоол. 1.6. Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн тухай хуулийн 29.2-т заасны дагуу ажил олгогч нь үйлдвэрлэлийн осол, хурц хордлогын шалтгааныг судлан бүртгэсэн акт, дүгнэлт гаргах эрх, үүрэг бүхий орон тооны бус байнгын комиссыг байгуулж ажиллуулна.

Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн тухай хуулийн 29.2.Ажил олгогч нь үйлдвэрлэлийн осол, хурц хордлого гарах бүрд Засгийн газраас тогтоосон журмын дагуу осол, хурц хордлогыг тогтоох, судлан бүртгэх үүрэгтэй бөгөөд осол, хурц хордлогын шалтгааныг тогтоох акт, дүгнэлт гаргах үүрэг бүхий орон тооны бус байнгын комиссыг байгуулж ажиллуулна. Гаргасан үйлдвэрлэлийн ослын актыг хөдөлмөрийн хяналтын улсын байцаагч, хурц хордлогын дүгнэлтийг хөдөлмөрийн эрүүл ахуйн хяналтын улсын байцаагч тус тус хянана.

Дүгнэлт. Зөвлөмж. Нийгмийн даатгалын тухай хуульд 2008 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан нь “...ердийн болон мэргэжлээс шалтгаалах” өвчний улмаас хөдөлмөрийн чадварыг эмнэлэг хөдөлмөрийн магадлах комисс тогтооно” гэж зохицуулсан хамтарсан сайдын тушаал болон Засгийн газрын тогтоолоор ердийн өвчин, тарилгын дараах хүндрэл, ахуйн ослын талаар зохицуулсан зохицуулалт болон үйлдвэрийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчнөөс үүссэн харилцаанд нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөрийн тухай зохицуулалтыг хамтатгаснаас үүдэн хуулийн зорилгод хүрч бүрэн дүүрэн амьдралд хэрэгжихгүй байх тул үйлдвэрлэлийн осол, ахуйн осолд өртсөн өвчний талаар дэлгэрэнгүй зохицуулах нь зүйтэй байна.

1.6. Бусад салбарын хүрээнд

Үнэлгээний зүйл 1

ГААЛИЙН ТАРИФ, ГААЛИЙН ТАТВАРЫН ТУХАЙ

38 дугаар зүйл. Гаалийн татвараас чөлөөлөгдөх бараа

38.1.Гаалийн нутаг дэвсгэрт оруулах дараах барааг гаалийн татвараас чөлөөлнө:

38.1.12.зөвхөн тахир дутуу тэргэнцэртэй хүнийг суулгах, буулгах зам, тавцан, өргүүртэй, эсхүл ХБХ өөрөө жолоодох, удирдлага нь зөвхөн гар ажиллагаатай, дээрхийн адил бүрэн тоноглогдон үйлдвэрлэгдсэн, тусгай зориулалтын автомашиныг нэг хүнд нэг удаа;

Шалгуур үзүүлэлт: Практикт нийцэж байгаа байдал.

Хэрэгжиж байгаа эерэг үр дагавар: ХБ хүн өөрөө жолоодох, удирдлага нь зөвхөн гар ажиллагаатай, дээрхийн адил бүрэн тоноглогдон үйлдвэрлэгдсэн, тусгай зориулалтын автомашиныг гаалийн татвараас чөлөөлөх тухай заасан нь Монгол Улсын ХБИ өөрийн хэрэгцээнд автомашин хэрэглэхийг зөвшөөрсөн төдийгүй жолооны сургалтад хамруулдаг болсон.

Хэрэгжиж байгаа сөрөг үр дагавар: Бүрэн тоноглогдон үйлдвэрлэгдсэн, тусгай зориулалтын автомашиныг нэг хүнд нэг удаа гаалийн татвараас хөнгөлүүлэн оруулж ирэх тухай заасан. Өнөөгийн техник технологи хөгжиж байгаа үед “бүрэн тоноглогдон үйлдвэрлэгдсэн, тусгай зориулалтын автомашиныг нэг хүнд нэг удаа” оруулж ирэх заалт байгаа нь энэ чиглэлийн авто машины хэрэглээ хөгжихгүй ХБИ боломжийг хязгаарласан нь тулгамдсан асуудал болжээ.

Хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй эсэх: ХБИ бусдын адил хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах эрхтэй бол бүрэн тоноглогдон үйлдвэрлэгдсэн, тусгай зориулалтын автомашиныг нэг хүнд нэг удаа гаалийн татвараас хөнгөлүүлэн оруулж ирэх тухай заалт нь хэрэгжих боломж муутай байна.

Дүгнэлт, Зөвлөмж. ХБИ бусдын адил хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах эрхтэй бөгөөд нэг хүнд нэг гэдэг заалтыг хасаж бүрэн тоноглогдон

үйлдвэрлэгдсэн, тусгай зориулалтын автомашиныг гаалийн татвараас хөнгөлүүлэн оруулж ирэх нь тэдний эрхийг хангах төдийгүй дэд бүтцийн хүндрэлтэй зарим асуудлыг ХБИ хувьд шийдвэрлэх давуу талтай.

Үнэлгээний зүйл 2

**Олон нийтийн радио, телевизийн тухай**
**8 дугаар зүйл.Олон нийтийн радио, телевизийн хөтөлбөрийн бодлого**

8.1.Олон нийтийн радио, телевиз улс төр, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, боловсрол, соёл, урлаг, спорт зэрэг нийгмийн амьдралын олон талыг хамарсан хөтөлбөрийг техникийн болон мэргэжлийн өндөр түвшинд бэлтгэж нийтийн хүртээл болгоно.

8.2.Олон нийтийн радио, телевиз хөтөлбөрөө бэлтгэж түгээхдээ дараах бодлого баримтална:

8.2.7.үндэстний цөөнх, эмэгтэйчүүд, хүүхдүүд, ХБИ зэрэг нийгмийн бүлэг, давхаргын болон олон нийтийн эрэлт хэрэгцээг тэнцвэртэй хангахыг эрмэлзэх.

Шалгуур үзүүлэлт. Зорилгод хүрсэн түвшин

ОНРТ-ийн тухай хуулиар монголын ард түмэнд үйлчлэх ОНРТ-ийг үүсгэн байгуулж, түүний зорилго, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны зарчим, эрх зүйн үндсийг тогтоож, хөтөлбөрийн бодлогыг тодорхойлоход хуулийн зорилго оршиж байгаа тухай заасан.

Хөтөлбөрийн бодлогын үндэс нь улс төр, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, боловсрол, соёл, урлаг, спорт зэрэг нийгмийн амьдралын олон талыг хамарсан хөтөлбөрийг техникийн болон мэргэжлийн өндөр түвшинд бэлтгэж нийтийн хүртээл болгох бөгөөд үндэстний цөөнх, эмэгтэйчүүд, хүүхдүүд, ХБИ зэрэг нийгмийн бүлэг, давхаргын болон олон нийтийн эрэлт хэрэгцээг тэнцвэртэй хангахад чиглэгдэж байна.

Гэвч 2005 онд батлагдсан хуулийн зорилго одоог хүртэл бүрэн дүүрэн хэрэгжиж чадаагүй байна. МҮОНТ-ээс бусад телевиз мэдээллийн хөтөлбөр, нэвтрүүлгээ байнгын дохионы орчуулагчтай явуулдаггүй бөгөөд энэ нь сонсголгүй иргэдийн эрхийг зөрчиж мэдээлэл авахдаа ялгаварлан гадуурхалтад өртөж байгаа хэлбэр юм.

Хуулийн зорилго нь улс төр, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, боловсрол, соёл, урлаг, спорт зэрэг нийгмийн амьдралын олон талыг хамарсан хөтөлбөрийг олон нийтийн эрэлт хэрэгцээг тэнцвэртэй хангаж ХБИ хүргэж байх тухай боловч бодит байдалд “Цагийн хүрд” хөтөлбөрөөс бусад нэвтрүүлэг дохионы орчуулагч, хэлмэрчтэй явагдах нь ховор байна.

Мэдээ орчуулдаг дохионы орчуулагч нь дэлгэцийн доод буланд харагдахаасаа харагдахгүй шахуу жижгээр гардаг нь учир дутагдалтай. Гадаадын орнуудад телевизийн экран буюу дэлгэцийн дөрөв хуваасны нэг тэр ч бүү хэл тал хэсэгт нь дохионы орчуулагч гаргадаг нь сонсголын бэрхшээлтэй иргэдэд тухайн мэдээ, нэвтрүүлгийг бүрэн дүүрэн ойлгуулж чаддаг байна. Сонсголгүй иргэдэд зориулан хадмал орчуулга бүхий кино нь дүрүүдийн яриа болон дуу, шум зэргийг текст хэлбэрээр гаргаж үйл явдал, өрнөлийг бүрэн гүйцэд илэрхийлэхийг зорьдог. Хаалга онгойх, буун дуу гэх мэт дуу авиаг “Буугаар буудаж байна, хаалга онгойн чахрах дуу гарч байна” гэхчлэн тайлбарладаг нь эрүүл хүмүүстэй адил тухайн киног бүрэн дүүрэн ойлгох боломж олгодог.

Хүүхдийн үнэлэгчийн хүрээлэл www.mnccpov.mn

**ШИГТГЭЭ**

"Дохионы хэлний хэлмэрч, орчуулагчдын холбоо" ТББ-ын үүсгэн байгуулагч Л.Соёлмаа "Чихний эрүүл ахуй болоод сонсголгүй иргэдийн тухай ярьж байгаа хэр нь дохионы орчуулагчгүйгээр цацагдсан нэвтрүүлэг сонсголын бэрхшээлтэй иргэдийг доромжилж байгаагаас өөрцгүй. Энэ нь, хөлгүй хүнд гутал өгч байгаагаас ялгаагүй шүү дээ" хэмээж байв.

"Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрх" 2013.12.2-ны өдрийн нийтлэл, http://www.assa.mn/content/18840.shtml сүүлд үзсэн 2018.6.22-ны өдөр.

Дүгнэлт, Зөвлөмж. ОНРТ хөтөлбөр бэлтгэж түгээхдээ баримтлах бодлогод ХБИ хүртээлтэй, эрэлт хэрэгцээг тэнцвэртэй хангах улс төр, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, боловсрол, соёл, урлаг, спорт зэрэг нийгмийн амьдралын олон талыг хамарсан хөтөлбөр боловсруулж ажиллаж байх тухай тодорхой заалт байхгүй байна. Тиймээс ОНРТ нь ХБХ мэдээлэл авах эрхийг хангах, нийгмийн оролцоог тэгш хангах, ялгаварлан гадуурхалтыг бий болгохгүйн тулд аливаа хөтөлбөр, кино, нэвтрүүлгийг тэдэнд зориулан хадмал хэлбэрээр, хэлмэрч орчуулагчтай хийж байх тухай зохицуулалт шаардлагатай байна.

## ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Зөрчлийн тухай хууль бусад хууль тогтоомжоор ХБХ эдлэх эрхийг хөндсөн, аливаа зохицуулалт бий эсэхэд үнэлгээ хийж хүмүүсийг үзэл бодол, хөрөнгө чинээ, анги, бүлэг бие эрхтэн, хэл угсаагаар ялгаварлан гадуурхсан, эрхийг нь хязгаарласан, аливаа үйлдлийг хуулиар таслан зогсоож хориглох нь ардчилсан нийгмийн үнэт зүйлийн нэг билээ. Төрөөс хүнийг ХБ-ээс нь шалтгаалан бүх хэлбэрээр ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон, ялгаварлан гадуурхалтад өртөхөөс нь хамгаалсан нийгэм, эдийн засаг, хууль зүйн олон талт арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх бөгөөд төрийн байгууллага, иргэн, хуулийн этгээд нь ХБХ нийгмийн харилцаанд эрх тэгш, бүрэн дүүрэн оролцохыг баталгаажуулахад чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулдаг байна.

**Дүгнэлт**

Үнэлгээний ажилд сонгосон салбаруудын хүрээнд холбогдох хуулийн зүйл, заалтын хэрэгжилтийг дараах байдлаар дүгнэв. Үүнд:

1. Хууль зүйн салбар. ХБХ Шударга шүүхээр шүүлгэх, оролцох эрхийг хангасан хэдий ч ХБХЭТ хуулиар заасан ХБХ эрхийг ойлгомжтой тайлбарлаж өгөх, эрхээ хамгаалахад нь хүртээмжтэй орчинг бүрдүүлэх, текст уншигч, бичигч, дохионы хэлмэрч, орчуулагчаар үнэ төлбөргүй хангах ажил хийгдээгүй байна. Төлбөрийн чадваргүй яллагдагчид үзүүлэх хууль зүйн туслалцааны тухай хуулийн зохицуулалтаар "эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхэд" гэмт хэрэгт холбогдсон бол "төлбөрийн чадваргүй яллагдагч" байх тухай тодорхойлсон нь хэл зүй, найруулгын хувьд алдаатай, ойлгомжгүй байдлаар томьёолсон нь хэрэгжилтийг хангахад хүндрэлтэй зохицуулалт болжээ.

2. Боловсролын салбар. Боловсролын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан хэдий ч эшлэл авсан заалтыг өөрчлөгдөөгүй байгаа, Бага, дунд боловсролын тухай хуулийн "ХБ хүүхдийн насны зөрүүг тодорхойлж сурч боловсрох эрхэд ялгаварлан гадуурхалтыг бий болгох тухай заасан. Халамжийн цэцэрлэгийн тухай заалтыг СӨБ тухай хуульд суулгаж өгсөн хэдий ч хэрхэн хэрэгжүүлэх нь тодорхойгүй байгаа төдийгүй тусгай цэцэрлэг, сувиллын цэцэрлэг, асрамжийн цэцэрлэг, халамжийн цэцэрлэг, хүүхэд харах үйлчилгээ, хувийн цэцэрлэгүүд яслийн насны хүүхэд болон ХБ хүүхдэд үйлчилгээ үзүүлдэг боловч тэдний оюуны хөгжилд анхаардаггүй байна.

3.Хөдөлмөрийн салбар. Хөдөлмөрийн тухай хуулиар аж ахуйн нэгж байгууллагад квот тогтоож ажиллуулсан тохиолдолд урамшуулах, ажиллуулаагүй тохиолдолд төлбөр ногдуулах гэсэн хөшүүргийг хэрэглэж байгаа нь ХБИ ажилтай болгох сайн талтай хэдий ч амьдралд хэрэгждэггүй төлбөр төлөгдсөнөөр асуудал

шийдэгдэх нь элбэг тул тогтвортой ажиллах, амьжиргааг дээшлүүлэх, нийгэмшүүлэх боломж болж чадахгүй байгаа юм. Квот тогтоох, төлбөр хураамж ногдуулахаас илүүтэй мэдлэгтэй, боловсролтой, чадвартай ХБХ-ийг сургах, нийгэмшүүлэх, тохирох ажлын байрыг бэлдэх, орчин нөхцөлийг саадгүй болгох хэрэгцээ шаардлага тулгараад байна.

4. Дэд бүтцийн салбар. ХБХ зорчиход шинээр ашиглалтад орсон хэсэг шаардлага хангаж байгаа хэдий ч нэгэнт баригдсан зам, барилгын саадыг хэрхэн сайжруулах тухай зохицуулалт тусгагдаагүй, нийтийн тээврийн 10 хувиар ХБХ зорчих тухай заалт амьдралд нийцэхгүй, хэрэгжилтэд төлбөр ногдуулах төдий асуудлыг шийдэж байгаа нь тэдний эрхийг зөрчин ялгаварлан гадуурхалтад өртөхөд хүргэж байна.

5. Нийгмийн даатгал, халамж, хамгааллын салбар. Халамж, асаргаа шаардлагатай ахмад настан, ХБХ, хүүхэд зэрэгт үзүүлэх үйлчилгээг тэдгээрийн онцлог шаардлагад тулгуурлан хөгжүүлэх, ердийн өвчин, тарилгын дараах хүндрэл, ахуйн ослын талаар зохицуулсан хууль болон үйлдвэрийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчнөөс үүссэн харилцаанд нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөрийн талаар зохицуулсныг холилдуулан утгыг алдагдуулснаас үүдэн иргэдийн эрхийг зөрчих, нийтээр ялгаварлан гадуурхалтад өртөх нөхцөлийг бүрдүүлэхэд хүргээд байна.

6. Бусад салбар. Гаалийн тариф, гаалийн татварын тухай хуулиар бүрэн тоноглогдон үйлдвэрлэгдсэн, тусгай зориулалтын автомашиныг бүхэл амьдралын туршид нэг удаа оруулж ирэх нь учир дутагдалтай байна.

Олон нийтийн радио, телевиз хөтөлбөрөө бэлтгэж түгээхдээ баримтлах бодлогод ХБХ хүртээлтэй, эрэлт хэрэгцээг тэнцвэртэй хангах улс төр, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, боловсрол, соёл, урлаг, спорт зэрэг нийгмийн амьдралын олон талыг хамарсан хөтөлбөр боловсруулж ажиллаж байх тухай тусгасан хэдий ч хэрхэн хангаж ажиллах тухай тодорхой зохицуулалт тусгагдаагүй байна.

Олон улсын туршлагаас судалж үзвэл ХБ хүний эрхийн зөрчлийг бүрэн дүүрэн тусгасан Конгрессийн бүрэн эрхийн хүрээнд боловсруулдаг улс орнуудын Хүний эрхийн тайланг үргэлжлүүлэн сайжруулж дэлхийн 160 гаруй улс орон ХБ хүний эрхийн тухай НҮБ-ын Конвенцийг соёрхон баталсан. НҮБ Хүний эрхийн тайланг үргэлжлүүлэн сайжруулах томоохон улсаас төлөөлөн АНУ, ОХУ, ХБНГУ тухай авч үзсэн.

1990 онд Хөгжлийн бэрхшээлтэй Америк иргэдийн тухай хууль батлагдсан бөгөөд АНУ-ын 52 сая гаруй ХБИ-ийн хувьд энэ хууль нь Эрх чөлөөний тунхаг гэж үздэг байна. ОХУ-ын тухайд "Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн хамгааллын тухай хууль" 1995 онд батлагдсан бөгөөд ОХУ-д ХБИ-ийн нийгмийн хамгааллын салбарт төрөөс баримтлах бодлогыг тодорхойлж, ОХУ-ын Үндсэн хуульд заасан иргэний, эдийн засаг, улс төрийн болон бусад эрх, эрх чөлөөг хэрэгжүүлэхэд ХБ хүнийг адил тэгш боломжоор хангах зорилготой байна. ХБНГУ Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийн тухай хууль (BGG) 2002 онд хүчин төгөлдөр болсон бөгөөд ХБ хүмүүсийг ялгаварлан гадуурхах явдлыг арилгах, тэдний нийгмийн амьдралд тэгш оролцох, өөрсдийгөө тодорхойлдог амьдралын хэв маягийг бий болгоход нь туслахын зэрэгцээ тэдний онцгой хэрэгцээг төрөөс харгалзан үзэхэд оршиж байна.

**Зөвлөмж**

- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулиар хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг хангаж Монгол Улсын Үндсэн хуулиар заасан эрхийг өргөжүүлэн

хуульчилсан. Гэвч хүлээлгэх хариуцлага нь тодорхойгүй, өөрөөр хэлбэл хориглосон, үүрэгжүүлсэн зохицуулалтад Эрүүгийн хууль, Зөрчлийн тухай хуулиар хариуцлага тооцох,

- хууль тогтоомжид “тахир дутуу” гэж зохицуулсан зохицуулалтыг хөгжлийн бэрхшээлтэй гэдэг утгаар өөрчлөх,
- Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйл, Эрүүл ахуйн тухай хуулийн 2 дугаар зүйл, 5 дугаар зүйл, Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хуулийн 3 дугаар зүйл гэх мэт хууль тогтоомжид заасан Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн хамгаллын тухай хуулийн нэрийг Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль гэж өөрчлөх,
- Боловсролын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн “хөгжлийн бэрхшээлтэй суралцагч гэж Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн 3.1 дэх заалт” гэж эшлэсэн заалт зөрүүтэй байх тул өөрчлөн найруулах,
- Боловсролын тухай хуулийн 43 дугаар зүйлийн “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн 7.8-д” гэж эшлэсэн заалт зөрүүтэй байх тул өөрчлөн найруулах,
- Боловсролын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлийн “Боловсролын сургалтын байгууллагын барилга байгууламж, техник хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж нь багш, ажилтан, суралцагчийн хөдөлмөрийн онцлогт тохирсон, хөгжлийн бэрхшээлтэй суралцагчийн тусгай хэрэгцээнд нийцсэн, эрүүл ахуй, аюулгүй байдлын шаардлагыг хангасан байх” тухай заасан байх тул БСШУЯ-аас хэрэгжилтийг хангахад анхаарах нь зүйтэй байна.
- Төлбөрийн чадваргүй яллагдагчид үзүүлэх хууль зүйн туслалцааны тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд “эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхэд” гэмт хэрэгт холбогдсон нь “төлбөрийн чадваргүй яллагдагч” байх тухай заасан нь хэл зүй, найруулгын хувьд алдаатай, ойлгомжгүй байдлаар томьёолсон төдийгүй гэмт хэрэгт холбогдсон сэжигтэн, хохирогч, болон бусад этгээд, иргэний болон захиргааны хэргийн тухайд төлбөрийн чадваргүй хүнд хууль зүйн туслалцаа үзүүлэхгүй байх тул “яллагдагч”-гэдгийг “хүнд” гэж өөрчлөн найруулах,
- шинээр ашиглалтад орсон зорчих замын хэсэг, барилга байгууламж нь шаардлага хангаж байгаа боловч ХБХ бусад иргэдтэй нэгэн адил эрхээ эдлэх, ялгаварлан гадуурхалтад өртөхгүй байхад хуучин зорчих замын хэсэг, нэгэнт баригдсан барилгын шат болон бусад хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнд саад болж буй хэсэг хүндрэлтэй хэвээр байгаа тул хуулийг хэрэгжүүлэхэд тусгайлан анхаарал хандуулан тавигдах стандарт шаардлагад тусгах нь зүйтэй байна.
- Автотээврийн тухай хуулийн 10 дугаар зүйлд “... нийтийн тээврийн 10-аас доошгүй хувь нь ХБИ тээвэрлэхэд зориулсан байх” тухай заасан нь тэдний зорчих эрх хангагддаггүй, ялгаварлан гадуурхалтад өртөж байх тул “нийтийн тээврийн хэрэгсэлийг ХБХ тээвэрлэхэд зориулагдсан байх” гэж өөрчлөлт оруулах нь зүйтэй гэж үзэж байна.
- Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 26 дугаар зүйлд “Бүх хүн хуулийн өмнө тэгш байх бөгөөд аливаа алагчилалгүйгээр хуулиар тэгш хамгаалуулах эрхтэй. Энэ үүднээс аливаа байдлаар алагчилах явдлыг хуулиар хориглох бөгөөд хууль нь арьс үндэс, арьсны өнгө, хүйс, хэл, шашин шүтлэг, улс төрийн болон бусад үзэл бодол, үндэсний буюу нийгмийн гарал, хөрөнгө чинээ, төрсөн байдал буюу бусад байдлаар алагчилахаас бүх хүнийг адил тэгш үр нөлөөтэй хамгаалах баталгааг бүрдүүлэх ёстой.” гэж зааснаас үзвэл “ялгаварлан гадуурхах” гэдэг үг нь оновчгүй бөгөөд “алагчилах” гэдэг үгийн утгаар хэрэглэх нь зүйтэй байна.

- Боловсролын тухай хуулийн 44 дүгээр зүйл, 46 дугаар зүйл, Гаалийн тариф, гаалийн татварын тухай хуулийн 38 дугаар зүйл, Гаалийн тухай хуулийн 282 дугаар зүйл, Залуучуудын хөгжлийг дэмжих тухай хуулийн 9 дүгээр зүйл, 12 дугаар зүйл, 20 дугаар зүйл, Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 18 дугаар зүйл, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 5.3 дугаар зүйл, 9.4 дүгээр зүйл гэх мэт хууль тогтоомжид *“дараахь”* гэдэг үг “ь” тэмдэг үсэгтэй бичигдсэн, Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн тухай хуулийн 33 дугаар зүйлд, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 9.4 дүгээр зүйлд, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 10 дугаар зүйлд, Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйл гэх мэт хууль тогтоомжид “талаархи” гэж “и” үсэгтэй бичигдсэн байх тул 2018 оны “Монгол хэлний зөв бичих дүрмийн журамласан толь”-д “дараах” болон “талаарх” гэж бичих тухай журамласныг дагаж мөрдөх нь зүйтэй юм.

**ТАВ. НОМ ЗҮЙ**

1. Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. Уб.,2017 он.

2. Лорд Дюпонт. Хүний эрхийн төлөө: хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийг хамгаалах үйл ажиллагаа, нөлөөлөл Нээлттэй нийгэм форум. “Хүний эрхийн боловсрол” цуврал №6, Уб.,2009 он.

3. Монголын хүний эрхийн үндэсний комисс. Хүний эрхийн цуврал нийтлэл эмхтгэсэн Ц.Адъяахишиг. Уб., 2012 он.

4. Нээлттэй нийгэм форумын бодлогын судлаач Л.Золбаатар “Сэтгэцийн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийн суурь боловсрол эзэмших боломжийг нэмэгдүүлэх”. Уб.,2006 он.

5. Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэнгийн судалгааны тайлангийн эмхтгэл. Уб.,2016 он.

6. УИХ-ын Тамгын газар. Судалгааны эмхтгэл XVII боть. Хүүхдийн хөгжлийн бэрхшээлийг эрт илрүүлэх болон тэдэнд боловсрол олгох тогтолцооны талаарх гадаадын зарим орны эрх зүйн зохицуулалт. /Унгар, Швед, АНУ/, Уб.,2015 он.

**Цахим эх сурвалж**.

1. Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем дэх эрх зүйн акт. http://legalinfo.mn/

2. 2016-2017 оны хичээлийн жилийн статистик мэдээ, БСШУЯ., https://mecss.gov.mn/news/718/

3. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг хангах зөвлөлийн 2018 оны анхны хуралдаан. http://hudulmur-halamj.gov.mn/news/show/id/753

4. Б.Дэлгэржаргал. СЗСҮТ., “Сэргээн засалт, хөгжлийн үндэсний төвийг төгсөгчдийн хөдөлмөр эрхлэхэд тулгарч буй зарим асуудлуудыг судлах” Уб.,2017 он. https://nrc.gov.mn/disability_studies/

5. Ethical Code for Mongolian Judges 2014,.

6. Хатагтай Трүдо 2016 онд хэлсэн үг. https://mn.usembassy.gov/mn/remarks-honor-26th-anniversary-americans-disabilities-act-mn/

7. The Americans with Disabilities Act (ADA) was signed into law on July 26, 1990, https://www.ada.gov/ada_intro.htm

8. Хатагтай Трүдо 2016 онд хэлсэн үг. https://mn.usembassy.gov/mn/remarks-honor-26th-anniversary-americans-disabilities-act-mn/

9. Title VII of the Civil Rights Act of 1964: Equal Employment Opportunity, findlaw.com/employment-discrimination/title-vii-of-the-civil-rights-act-of-1964-equal-employment.htmlThe Rehabilitation Actof1973, https://www2.ed.gov/policy/speced/reg/narrative.html

10. The Office of Disability Employment Policy (ODEP) under the US Department, https://www.nypl.org/blog/2015/06/24/employment-services-disabilities

11. The individuals with Disabilities Education Act (IDEA) http://www.apa.org/advocacy /education/idea/index.aspx

12. “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации”. http://docs.cntd.ru /document/901713539 со. ст. 20-2.4.

13. “Трудовой кодекс”. http://docs.cntd.ru/document/901807664/ со. ст. 92, 94, 96, 99, 113, 128, 224,261.

14. Об Образований. http://www.consultant.ru/search/base/?q=об+образований со.ст. 36, 41, 59, 65, 66, 71, 79, 80, 95.

15. Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz - BGG) https://www.gesetze-im-internet.de/bgg/ BJNR146800002.html

16. Schwerbehindertengesetz (SchwbG), Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft https://behinderung.org/gesetze/schwbg.htm

17. Beschdftigung von Schwerbehinderten Menschen. Stand: Januar 2017. kassel.de/solva_docs/BeschaeftigungSchwerbehinderte.pdf

18. Grundgesetz fьr die Bundesrepublik Deutschland https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf

19. Berufsbildungsgesetz (BBiG) https://www.gesetze-im-internet.de/bbig2005/BbiG .pdf

ХҮСНЭГТЭН ДАХЬ ИШЛЭЛ

1 2016-2017 оны хичээлийн жилийн статистик мэдээ, БСШУЯ https://mecss.gov.mn/news/718/ сүүлд үзсэн 2018.06.19

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

# МӨНГӨН ЗЭЭЛИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ТАЛААРХ ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА[1]

**УДИРТГАЛ**

Монгол Улс зах зээлийн чөлөөт эдийн засаг, ардчилсан нийгэмд шилжсэн үеэс буюу 1990 оноос хойш санхүү, мөнгөн зээлийн тогтолцоог эрүүлжүүлэх шинэчлэлт хийгдэж эхэлсэн билээ. Энэхүү шинэчлэлийн эхлэл шат нь зах зээлийн эрэлт хэрэгцээний дагуу мөнгө-зээлийн механизмаар үйлчлэх зарчим дээр суурилсан банкны хоёр шатлалтай тогтолцоонд шилжин арилжааны банк бий болох хууль эрх зүйн орчин бүрдсэнээр эхэлсэн явдал юм. Банкууд, бичил санхүүгийн салбарын байгууллагууд эдийн засгийн янз бүрийн сектор, өмчийн төрөл бүрийн хэлбэрүүдтэй харьцаж зээлийн үйлчилгээг үзүүлж, хүрээ хэмжээний хувьд өргөжин зах зээлийн горимд зохицон ажиллах болсон. Гэвч зээлийн хямрал, эдрээ төвөгтэй байдал, санхүүгийн чадавхийн доройтол, ажиллагааны дутагдлаас болж банкууд, хадгаламж зээлийн хоршоонууд дампуурсан. Одоо ч зээлийн үйл ажиллагааны эдийн засгийн хөгжилд үзүүлэх үр нөлөөг тооцож, боловсронгуй болгох цөөнгүй асуудал тулгамдаж байгаа тул банк, банк бус санхүүгийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх зүйн зохицуулалт, үйл ажиллагааны онцлогийг харгалзан үзэх шаардлага олон улсын туршлага, орчин нөхцөлтэй уялдан тавигдаж байна.

Энэхүү судалгааг Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны захиалгаар “Мөнгөн зээлийн үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт” сэдэвт харьцуулсан судалгааны ажлыг хийж гүйцэтгэв.

Захиалагчаас ирүүлсэн хүсэлтийн дагуу судалгааны нэгжээр Сингапур, Солонгос, Энэтхэг, Япон улсын мөнгөн зээлийн үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтыг авч үзсэн бөгөөд энэхүү судалгааны ажлаар мөнгөн зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэхэд тухайн байгууллагад ямар шалгуур үзүүлэлт тавьдаг, зээлийн үйл ажиллагаа, хяналт шалгалтын талаар тодруулахаар оролдлоо.

**Судалгааны зорилго**

Улсын Их Хурлаас 2017 оны 11 дүгээр тогтоолоор Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлийг баталсан. Уг үндсэн чиглэлийн 77 дугаарт Банк, эрх бүхий хуулийн этгээдийн мөнгөн хадгаламж, төлбөр тооцоо, зээлийн үйл ажиллагааны тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай, 85 дугаарт Банк бус санхүүгийн үйл ажиллагааны тухай (шинэчилсэн найруулга), 98 дугаарт Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, 111 дүгээрт Банкны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар тусгажээ. Нэр бүхий хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, шинэчлэн найруулахтай холбогдуулан олон улсын туршлагыг судлахад судалгааны зорилго оршино.

**Судалгааны зорилт**

- Мөнгөн зээлийн үйл ажиллагааг зохицуулж буй олон улсын туршлагыг судлах;
- Мөнгөн зээлийн үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтыг судалсны үндсэн дээр судалгааны тайлан боловсруулах.

Судалгааны арга

Судалгааг гүйцэтгэхдээ харьцуулалтын арга, баримт бичгийн судалгааны аргуудыг тус тус хэрэглэв.

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан У.Эрдэнэзаяа гүйцэтгэв.

## НЭГ. МӨНГӨН ЗЭЭЛИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ТАЛААРХ МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

1.1. Төв банк

Монгол Улсын банкны систем Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын үед бий болж тэр цаг үеэс хойш хөгжсөөр иржээ. 1923 онд МАХН, Ардын засгийн газрын эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлохдоо "... Улсын сангаас алтан, мөнгөн зэс зэргийн зоос хэвлэж, зохих тооны тэмдэгт цаас гаргаж, улсын бүх хөрөнгөөр батлан хязгаар дотор бусад улсын тэмдэгт цаасны зүйлийг явуулахыг хэмнэж, алтан мөнгөн зэргийн хатуу эдийг улсын санхүүд хураан агуулбал зохино. Монголын мөнгөний гачигдлыг туслуулахаар мөнгөн тэтгэврийн банк мэтийг нээвэл зохино" гэжээ. Үүний дагуу 1924 онд Монгол, Зөвлөлтийн хувь нийлүүлсэн банк Монголын худалдаа ба аж үйлдвэрийн банк (Монголбанк)-ийг нээж ажиллуулсан байна. Монголбанк анх нээгдэхдээ 260000 янчааны капиталтай, 22 орон тоотой (*үүний дотор Зөвлөлтийн мэргэжилтэн 18, Монгол ажилчид 4)* байжээ. Шинэ тутам байгуулагдсан Монголбанкны өмнө хөдөө аж ахуй, үйлдвэрийг хөгжүүлэх, худалдааг өргөжүүлэхэд туслах, мөнгөний шинэчлэлт явуулах үндэсний зээлийн системийг бүрэлдүүлэн хөгжүүлэх зэрэг чухал зорилтууд тавигдсан байна.[2]

Монголбанк байгуулагдсан анхны өдрөөс эхлэн албан газруудын нэр дээр данс нээж, тэдний хөрөнгийг төвлөрүүлэх, гүйвуулга тооцооны гүйлгээнүүдийг хийх, аж ахуйн байгууллага, Монголд байсан Зөвлөлтийн байгууллага, гадаадын фирмүүд, энгийн хүмүүст зээл олгох зэрэг ажлыг гүйцэтгэж эхэлсэн байна.[3]

Ардын хувьсгалын дараахь жилүүдэд өөрөөр хэлбэл хориод оныг дуустал үйлдвэр аж ахуйн бие даасан томоохон салбарууд цөөн байлаа. Тийм ч учраас Монголбанкны зээл гол төлөв худалдаа, бэлтгэлийн ажиллагааг санхүүжүүлэх, зээлээр дамжуулан хувийн худалдаа голлосон зах зээлийн барааны хангамж, үнийн хөдөлгөөнийг тодорхой хэмжээгээр зохицуулахад нөлөөлөх чиглэлээр явагдаж байв. Хэдийгээр үндэсний мөнгө зээлийн системийн үндэс тавигдаж улс орны эдийн засагт түүний эзлэх байр суурь нөлөө өсөж байсан боловч Монголбанкны зээлийн бодлого тодорхой чиглэлээ олоогүй зээл олгоход баримтлах үндсэн зарчмууд тогтож чадаагүй байлаа.[4]

БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлийн 1933 оны 11 дүгээр тогтоолоор зээл олгох, байгууллагуудын хоорондын тооцоог гүйцэтгэх, мөнгөн гүйлгээний ажлыг зохицуулан зохион байгуулах асуудлыг зөвхөн Монголбанк хариуцан гүйцэтгэж байхаар шийдвэрлэжээ. Мөн Монголбанкнаас олгосон зээл нь эргэж төлөгдөх хатуу хугацаатай, бараа материалын үнэ бүхий зүйлээр батлагдсан, төлөвлөгөөтэй байх зэрэг банкны зээлийн үндсэн зарчмыг бататган тогтоож өгсөн байна.[5]

1947 онд аж үйлдвэрт олгосон богино хугацаатай зээл дөрөв дахин, хөдөө аж ахуйд олгосон зээл бараг дөрөв дахин, ардын аж ахуйн нэгдэл, ардын аж ахуйтанд олгосон урт хугацаатай зээл 76.7 хувиар өссөн байв. Гэвч энэ үед Монголбанкнаас улс ардын аж ахуйд олгосон нийт зээлийн 90 шахам хувийг худалдаа бэлтгэлийн зүйлд зориулан олгож байсан байна. Энэ үед манай зах зээлд хувийн худалдааны эзлэх хувийн жин эрс буурч зах зээлийн байдалд нөлөөлөх хүчин зүйл болж чадахгүй болсон юм. Тийм учраас Монголбанкны зээл нь улс, хоршооллын

---

[2] П.Төмөр, Б.Базаррагчаа, *БНМАУ-ын мөнгө-зээлийн системийн үүсэл, хөгжилт* (УБ, 1974), Улсын хэвлэлийн газар, 8-9 дэх тал.

[3] Мөн номын 9 дэх тал.

[4] Мөн номын 11-12 дахь тал.

[5] П.Төмөр, Б.Базаррагчаа, *БНМАУ-ын мөнгө-зээлийн системийн үүсэл, хөгжилт* (УБ, 1974), Улсын хэвлэлийн газар, 13 дахь тал.

худалдааг өргөжүүлэн дэлгэрүүлэхэд чиглэгдэж байлаа.[6]

БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлийн 1947 онд үйлдвэр аж ахуйн газруудын эргэлтийн хөрөнгийн нормативыг тогтоох тухай шийдвэр гаргаж түүнийг тогтоох аргачлалыг заажээ. Ингэснээр үйлдвэр, аж ахуйн байгууллагын эргэлтийн хөрөнгийг өөрийн ба зээлийн гэж нарийн ялгаварлан зааглаж түүнд тавих хяналтыг сайжруулах бололцоог нээж өгсөн. Энэ шийдвэр нь банкны зээлийн арга ажиллагааг цаашид улам боловсронгуй болгоход чухал ач холбогдолтой арга хэмжээ болсон юм.[7]

Ингэснээр Монголбанк нь аж ахуй, эдийн засаг болон санхүүгийн үйл ажиллагаанд улсын зүгээс хяналт тавих чиг үүргийг хэрэгжүүлэх болсон байна.

Дээр дурьдсан үйл явдлууд нь Монгол Улсын банк, зээлийн системийн хөгжлийг шинэ түвшинд хүргэхэд өөрийн түүхэн үүргийг гүйцэтгэсэн бол Улсын бага хурлаас 1991 онд “Банкны тухай хууль”-ийг батлан гаргаснаар одоогийн банкны хоёр шатлалт тогтолцоо (Төв банк ба арилжааны банк) бүрэлдэн хөгжих хууль эрх зүйн орчин бүрджээ.[8]

Банк нь санхүүгийн системийн үндсэн бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд мөнгөний илүүдэл нөөцтэй хэсгээс дутагдалтай байгаа хэсэгт мөнгийг аль болох түргэн шуурхай, өртөг багатай шилжүүлэх үйлчилгээ явуулж байдаг “Санхүүгийн зуучлал”-ын байгууллага юм. Энэхүү үйлчилгээг үзүүлж байгаа байгууллагыг санхүүгийн зуучлагч гэдэг бөгөөд банк, банк бус санхүүгийн байгууллага, хадгаламж, зээлийн хоршоод багтдаг. Хувь хүмүүс ихэвчлэн “хадгаламж” гэж нэрлэгдэх илүүдэл хөрөнгөтэй, харин бизнес эрхэлж байгаа аж ахуйн нэгж, байгууллага, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид хөрөнгийн хэрэгцээ буюу зээл авах сонирхол их байдаг.[9]

Тухайн улсын хэмжээнд төрийн мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллагыг Төв банк гэх бөгөөд Монгол Улсын Төв банкийг Монголбанк гэж нэрлэнэ.[10] Одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Төв банк буюу Монголбанкны тухай хуулийг Улсын Их Хурлаас 1996 онд баталж, түүнээс хойш нийт 18 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оржээ.[11]

Монголбанкны үндсэн зорилт нь улсын хэмжээнд үндэсний мөнгөн тэмдэгт-төгрөгийн тогтвортой байдлыг хангах явдал бөгөөд уг зорилтыг хэрэгжүүлэхдээ дор дурьдсан чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулна. Үүнд:[12]

- Мөнгөн тэмдэгт гүйлгээнд гаргах, зохицуулах;
- Мөнгөний бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх;
- Засгийн газрын санхүүгийн зуучлагчийн үүрэг гүйцэтгэх;
- Банк болон хуульд тусгайлан заасан этгээдийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих;
- Үндэсний төлбөрийн систем, түүний үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулах, зохицуулах, хяналт тавих;
- Гадаад валютын улсын нөөцийг эзэмших, удирдах;
- Банкны харилцагч, хадгаламж эзэмшигчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах;
- Макро зохистой бодлого хэрэгжүүлэх.

Монголбанк нь дээр дурьдсан чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулахаас гадна энэ хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасны дагуу санхүүгийн зах зээл, банкны тогтолцооны

[6] Мөн номын 19 дэх тал.

[7] Мөн номын 19 дэх тал.

[8] Мөн номын 5-6 дахь тал.

[9] Б.Балдорж, *Банкны тухай ерөнхий ойлголт* (УБ, 2006), Мигма принт, 5 дахь тал.

[10] Б.Баярдаваа, Д.Гансүлд, *Эдийн засгийн онол* (УБ, 2006), 426 дахь тал.

[11] http://www.legalinfo.mn/law/details/483 (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.3.28).

[12] Монгол Улсын Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуулийн 5 дугаар зүйл.

тогтвортой байдлыг хангах замаар үндэсний эдийн засгийн тэнцвэртэй хөгжилд дэмжлэг үзүүлэн ажиллах юм.

Мөн Монголбанк нь төрийн мөнгөний бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх бөгөөд ингэхдээ дараагийн жилд төрөөс баримтлах мөнгөний бодлогыг боловсруулж жил бүрийн 10 дугаар сарын 1-ний өдрийн дотор Улсын Их Хуралд өргөн барина. Бодлогын баримт бичигт дараахь асуудлыг тусгасан байна. Үүнд:[13]

- Тайлант оны төрийн мөнгөний бодлогын хэрэгжилтийн явц, санхүүгийн зах зээлийн байдал, түүнд нөлөөлсөн хүчин зүйл, шалтгааныг тайлбарласан дүгнэлт;
- Дараагийн жилд баримтлах мөнгөний бодлогын зорилт, мөнгөний бодлогод нөлөөлж болох төгрөгийн ханшийн өөрчлөгдөх хандлага, санхүүгийн зах зээлд нөлөөлж болох хүчин зүйлсийн талаарх төсөөлөл.

Уг хуулийн 30 дугаар зүйлд Монголбанк, Улсын Их Хурал хоорондын харилцааг зохицуулж өгсөн бөгөөд мөн зүйлийн 4 дэх хэсэгт Улсын Их Хурал Монголбанкны үйл ажиллагаа хууль тогтоомжтой нийцэж байгаа эсэхэд хяналт тавьж, банкнаас танилцуулах тайлан, танилцуулгатай танилцахдаа төрийн мөнгөний бодлого хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд нь оролцохгүй хэмээн хуульчилсан байгаагаас харахад Монголбанк нь төрийн мөнгөний бодлогыг хараат бусаар, дангаар хэрэгжүүлэхээр байна. Энэ талаар судлаач Т.Сувд өөрийн "Төв банкны эрх зүйн зохицуулалт эдийн засагт нөлөөлөх нь" сэдэвт илтгэлдээ "Монголбанкны Монгол Улсын хэмжээнд төрийн мөнгөний бодлогыг боловсруулж, өөрөө хэрэгжүүлдэг байдал нь мөнгөний бодлогыг улс төрөөс ангид буюу Засгийн газраас хараат бусаар бие дааж явуулах ёстойг харуулж байгаа юм" гэж бичжээ.[14]

Гэсэн хэдий тийм боловч мөнгөний бодлогыг Монголбанкнаас боловсруулан Улсын Их Хурлаас хэлэлцэн баталж байгаа нь нэг талаас Монголбанк өөрийн үндсэн чиг үүргийн нэг болох мөнгөний бодлогыг тодорхойлох чиг үүргээ хараат бусаар, дангаар хэрэгжүүлж чадахгүй байна, нөгөө талаас мөнгөний бодлогын зорилтод улс төрийн ашиг сонирхол нөлөөлж боломжтой хэмээн үзэж болохоор байна.

Төв банкны тухай хуулийн 18 дугаар зүйлд Монголбанкнаас Засгийн газарт зээл олгохтой холбогдох асуудлыг зохицуулсан бөгөөд банкнаас олгох санхүүжилтийн хэлбэр, хугацаа, нөхцөлийг тодорхой дурьдсан боловч хуулиар шууд хориглосон зохицуулалт байхгүй байгаа нь Засгийн газарт олгох зээлд ямар нэгэн хязгаарлалт байхгүй байна. Иймд эдгээр асуудлыг хуульд нарийвчлан тусгах шаардлагатай юм.

### 1.2. Арилжааны банк

Банк нь мөнгө-зээлийн бодлогыг хэрэгжүүлэх, улсын эдийн засгийг болон аж ахуйн нэгж, иргэдийн бизнесийн үйл ажиллагааг хөгжүүлэхэд чухал үүрэгтэй юм.

Аж ахуйн нэгж, иргэдийн сул чөлөөтэй мөнгөн хөрөнгийг төвлөрүүлж, хадгалан, улмаар зээлийн эх үүсвэрт ашиглах нь банкны үндсэн үүрэг, оршин тогтнохын үндэс байдаг. Банкны оролцоогүйгээр сул чөлөөтэй мөнгөө шууд хэрэгцээтэй газарт нь зээлдүүлэх боломжтой мэт боловч практикт зээлийн иймэрхүү харилцааг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй, эрсдэл үлэмж ихтэй байдаг тул зээлдүүлэгчийн мөнгийг зээлдэгчид олгох зуучлагчийн үүргийг банк гүйцэтгэж байдаг.[15]

Банкны тухай хуульд зааснаар банк гэж хувьцаа эзэмшигчдийн оруулсан мөнгөн хөрөнгөөс бүрдсэн хувь нийлүүлсэн хөрөнгөтэй, хувьцаа эзэмшигч нь эзэмшиж байгаа хувьцааны хэмжээгээр хариуцлага хүлээдэг, бусдын мөнгөн

[13] Мөн хуулийн 10 дугаар зүйл.

[14] Г.Батхүү, Б.Сэрээтэр, Орчин үеийн эрх зүйн тулгамдсан асуудлууд: эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлийн эмхэтгэл (УБ, 2015), Хөх Монгол Принтинг, 302 дахь тал.

[15] Д.Моломжамц, Санхүү, мөнгө-зээлийн харилцаа (УБ, 2008).

хөрөнгийг хуримтлуулан хадгалж, өөрийн нэрийн өмнөөс зээл олгох, төлбөр тооцоо хийх зэрэг санхүүгийн зуучлалын үйл ажиллагааг Монголбанкны тусгай зөвшөөрөлтэйгээр эрхэлдэг, ашгийн төлөө хуулийн этгээдийг ойлгоно гэж хууль зүйн хувьд тодорхойлсон.

Арилжааны банк нь Төв банкны тусгай зөвшөөрөлтэйгээр мөнгөн хадгаламж, зээл, төлбөр тооцооны үйлчилгээ... зэрэг үндсэн үйл ажиллагаа эрхэлдэг ба банк Санхүүгийн зохицуулах хорооны тусгай зөвшөөрөлтэйгээр санхүүгийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг байна.[16]

Банк зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэхдээ иргэн хуулийн этгээдэд өөрийн нөхцөл, болзлын дагуу зээл олгож, түүнчлэн зээлийн хүүг өөрөө тогтоодог байна.

Иймд банк өөрийн үйл ажиллагааг явуулахад эх үүсвэр[17] зайлшгүй хэрэгтэй бөгөөд эх үүсвэр, түүний бүтцийн зохистой харьцаа, тогтвортой байдлыг хангах зэрэг нь банкны зээлийн үйл ажиллагааны чухал хэсэг юм. Банк бол бусдын эд хөрөнгийг өөрийн нэрийн өмнөөс гүйлгээнд гаргаж ашиг олж байдаг санхүүгийн зуучлагч юм. Иймд бусдаас хөрөнгө татах нь банкны удирдлагын гол чиглэлийн нэг бөгөөд үүнийг амжилттай хийснээр банкинд үйл ажиллагаагаа явуулах хөрөнгийн эх үүсвэр бүрддэг байна.

*Заавал байлгах нөөц*

Банк бол бусдын эд хөрөнгийг өөрийн нэрийн өмнөөс гүйлгээнд гаргаж ашиг олж байгаа болохоор бусдын эд хөрөнгийг эрсдэлээс хамгаалах нэг алхам нь Банкны тухай хуулийн банкинд тавигдах шаардлага (16 дугаар зүйл) хэсэгт заавал байлгах нөөц, төлбөр түргэн гүйцэтгэх чадварыг Монголбанкнаас тогтоосон журмын дагуу зохих хэмжээ, хэлбэрээр хангахын зэрэгцээ хадгаламж эзэмшигч, харилцагчийн мөнгөн хөрөнгийг бүрэн байлгаж, тэдгээрийн анхны шаардлагаар гаргаж өгөх, шилжүүлэх (16.1.1) шаардлагыг хангаж ажиллахаар заасан байна. Иймд банк нь Монголбанкнаас тодорхой тогтоосон хувь хэмжээний дагуу бусдаас татан төвлөрүүлсэн хөрөнгийн тодорхой хэсгийг заавал байлгах нөөцөд төвлөрүүлнэ. Банк нь заавал байлгах нөөцийг төгрөгөөр болон валютаар тус тусад нь хангаж ажиллах бөгөөд заавал байлгах нөөцийн шаардлагын 50-аас доошгүй хувьтай тэнцэх хөрөнгийг төв банкин дахь төгрөгийн болон валютын харилцах дансандаа өдөр бүрийн гүйлгээний эцэст нь тус тус байршуулна.[18] Төгрөгөөр болон валютаар байршуулах заавал байлгах нөөцийн хувь хэмжээг Төв банкны ерөнхийлөгчийн тушаалаар тогтооно.[19]

*Банкны өөрийн хөрөнгө*

Банкны өөрийн хөрөнгө нь банкны эх үүсвэрийн онцгой хэлбэрт тооцогддог. Энэ нь байнгын тогтвортой, буцалтгүй байх шинжүүдээрээ бусдаас ялгардаг байна. Банкны өөрийн хөрөнгийг Банкны тухай хуулийн 35 дугаар зүйлийн 35.1-д Банк өөрийн хөрөнгөтэй байх бөгөөд банкны өөрийн хөрөнгийг санхүү, бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага болон Монголбанкны хамтран баталсан нягтлан бодох бүртгэлийн журмын дагуу тодорхойлно хэмээн заасан. Монголбанкны Ерөнхийлөгчийн 2010 оны 460 дугаар тушаалын хавсралт Банкны үйл ажиллагааны зохистой харьцааны шалгуур үзүүлэлтийг тогтоох, түүнд хяналт тавих журмын 1.5.1 дэх хэсэгт “Банкны өөрийн хөрөнгө” гэдэгт хувьцаат капитал (ердийн хувьцаа, давуу эрхтэй хувьцаа болон халаасны хувьцаа), бусад өмч

[16] Банкны тухай хуулийн 6 дугаар зүйл.Банкны эрхлэх үйл ажиллагаа.

[17] Өөрийн хөрөнгө, бусдаас татан төвлөрүүлсэн хөрөнгө.

[18] Заавал байлгах нөөц тооцож, хяналт тавих журам, Монголбанкны Ерөнхийлөгчийн 2007 оны 3 дугаар сарын 5-ны өдрийн 118 тоот тушаал.

[19] Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 6-д “Банкны заавал байлгах нөөцийг тооцох, хяналт тавих журмыг Монголбанк тогтооно.” хэмээн заасан.

(нэмж төлөгдсөн хувьцаа, дахин үнэлгээний нэмэгдэл болон хандивын капитал), хуримтлагдсан ашиг, алдагдал, хоёрдогч өглөг болон нийгмийн хөгжлийн сан" тус тус орохоор заасан байна.

**Хүснэгт 1. Зохистой харьцааны шалгуур үзүүлэлтүүд[20]**

| № | Зохистой харьцааны шалгуур үзүүлэлтүүд |
|---|---|
| 1 | "Банкны өөрийн хөрөнгийн хүрэлцээ" => 12%<br>"Нэгдүгээр зэрэглэлийн өөрийн хөрөнгө, эрсдэлээр жигнэсэн активын зохистой харьцаа" => 9% |
| 2 | Зээлийн төвлөрлийн эрсдэлийн үзүүлэлтүүд:<br>А. Нэг зээлдэгч, түүнд холбогдох этгээдэд олгосон зээлийн нийт өөрийн хөрөнгөнд эзлэх хувь <= 20%<br>Б. Хувь нийлүүлэгч, банкны ажилтан, тэдгээрт холбогдох этгээдэд олгосон зээл:<br>- Нийлбэр нь өөрийн хөрөнгөнд эзлэх хувь <= 20%<br>- Нэг этгээдийн хувьд өөрийн хөрөнгөнд эзлэх хувь <= 5% |
| 3 | Үндсэн хөрөнгийн харьцаа <= 8% |
| 4 | Гадаад валютын актив, пассивын зохистой харьцаа:<br>Нэгж валютын хувьд <+/- 15%<br>Нийт валютын хувьд <+/- 40% |
| 5 | Төлбөр түргэн гүйцэтгэх чадварын зохистой хэмжээ >= 25% |

Дүрмийн сан нь өөрийн хөрөнгийн дийлэнх хэсгийг эзэлдэг бөгөөд банкны тогтвортой байдлыг хангах үүднээс Төв банкнаас дүрмийн сангийн доод хэмжээг тогтоож мөрдүүлдэг.

Монголбанкны Ерөнхийлөгчийн 2017 оны А-276 тоот тушаалаар банкны хувь нийлүүлсэн хөрөнгийн доод хэмжээг 2021 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрөөс 100.0 (зуун) тэрбум төгрөг болгож тогтоох шийдвэрийг гаргасан.[21]

Нэмэлт хөрөнгө оруулалт хийх, болзошгүй алдагдлыг нөхөх зорилгоор ногдол ашиг төлж банкны мэдэлд үлдээж буй ашгаас тусгай сангуудад хуваарилдаг байна. Тухайлбал, Нийгмийн хөгжлийн сан, ерөнхий эрсдэлийн сан, нөөцийн сан, гэх зэрэг сангууд хамрагддаг.[22]

Өөрийн хөрөнгө банкны эх үүсвэр боловч өөрийн хөрөнгийг бүрдүүлж буй эх үүсвэр нь бий болсон алдагдал нөхөх хамгаалах, чадвараараа харилцан адилгүй байна. Үндсэн нэгдүгээр зэрэглэлийн өөрийн хөрөнгөд хувьцаат капитал (ердийн хувьцаа, халаасны хувьцаа болон энэ журмын 2.6.5-д заасан шаардлагыг хангасан давуу эрхтэй хувьцаа)[23], цэвэр ашгаас байгуулсан нөөцийн сан болон хуримтлагдсан ашиг алдагдал, нэмж төлөгдсөн хувьцаа (ердийн хувьцаа) болон хандивын капитал орно.[24] Өөрөөр хэлбэл, хувь нийлүүлсэн хөрөнгө, ашгаас хуваарилж байгуулсан нөөцийн сан, тухайн жилийн ашиг орно. Нэмэгдэл буюу хоёрдугаар зэрэглэлийн хөрөнгөд хувьцаат капитал дахь энэ журмын 2.6.5-д заасны дагуу нэгдүгээр зэрэглэлийн өөрийн хөрөнгөд тооцогдсоноос бусад давуу эрхтэй хувьцаа, нэмж төлөгдсөн хувьцаа (давуу эрхтэй хувьцаа), дахин үнэлгээний нэмэгдэл, нийгмийн хөгжлийн сан, энэ журмын 2.6.8-д заасан тохируулгыг хийсэн банкны активын ерөнхий эрсдэлийн сан[25] болон 5-аас дээш жилийн хугацаатай хоёрдогч өглөг орно. Уг журмын 2.6.5-д "Хоёрдугаар зэрэглэлийн өөрийн хөрөнгө нэгдүгээр зэрэглэлийн өөрийн хөрөнгөөс хэтрэхгүй байхаар заасан.

Банкийг эрсдэлээс хамгаалах үүднээс банкны үйл ажиллагааны зохистой

[20] www.mongolbank.mn/listfinstability.aspx?id=2

[21] https://www.mongolbank.mn/news.aspx?tid=1&id=1785

[22] Монголбанкны Ерөнхийлөгчийн 2010 оны 7 дугаар сарын 30-ны өдрийн 460 дугаар тушаалын хавсралт Банкны үйл ажиллагааны зохистой харьцааны шалгуур үзүүлэлтийг тогтоох, түүнд хяналт тавих журам.

[23] 2.6.5. Хугацаагүй, ногдол ашгийг хуримтлуулан тооцдоггүй давуу эрхтэй хувьцаа нь нэгдүгээр зэрэглэлийн өөрийн хөрөнгөд эзлэх хувь нь 15 хувиас хэтрэхгүй байна.

[24] Монголбанкны Ерөнхийлөгчийн 2010 оны 7 дугаар сарын 30-ны өдрийн 460 дугаар тушаалын хавсралт Банкны үйл ажиллагааны зохистой харьцааны шалгуур үзүүлэлтийг тогтоох, түүнд хяналт тавих журам.

[25] 2.6.8. Банк нь эрсдэлээр жигнэсэн активын 1 хувиас ихгүй хэмжээгээр ерөнхий эрсдэлийн сангийн нөөцийг хоёрдугаар зэрэглэлийн өөрийн хөрөнгөд энэ журмын 2.6.2.-ыг хангахуйц байдлаар оруулан тооцно.

харьцааны шалгуур үзүүлэлтийг тогтоож, түүнд хяналт тавьж байгаа хэдий ч банкуудын активын хэмжээ, түүний эрсдэл, эдийн засаг, бүс нутгийн байршил гэх зэрэг дотоод, гадаад олон хүчин зүйл нөлөөлдөг. Иймээс активын чанар эрсдэлийн түвшинтэй уялдуулан банкны өөрийн хөрөнгийн зохистой хэм хэмжээг олон улсын стандарт буюу 1987 онд Базелийн гэрээгээр тохируулсан байдаг.

*Банкны үйл ажиллагаанд хийх хязгаарлалт*

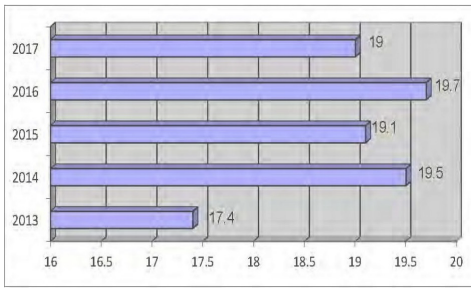
Банкны үйл ажиллагаанд хязгаарласан хэм хэмжээ нь ерөнхийдөө өөрийн хөрөнгөд тулгуурласан байна. Банкны үйл ажиллагаанд тавигдах хязгаарлалтыг хуулийн 17 дугаар зүйлд дараахь байдлаар заажээ. Үүнд:

- Банкнаас аливаа этгээд, түүнтэй холбогдох этгээд, харилцан хамаарал бүхий этгээдэд олгосон зээл, зээлтэй адилтган тооцох актив хөрөнгө, баталгаа, батлан даалт, бусад хэлцлийн нийлбэр дүн нь тухайн банкны өөрийн хөрөнгийн 20 хувиас хэтэрч болохгүй. (17.1)
- Банкнаас гаргах баталгаа, батлан даалтын нийлбэр дүн нь тухайн банкны өөрийн хөрөнгийн хэмжээнээс илүүгүй байна. (17.2)
- Банкнаас холбогдох этгээдэд олгох зээл, зээлтэй адилтган тооцох актив хөрөнгө, баталгаа, батлан даалт, бусад хэлцлийн дүн нь тухайн банкны өөрийн хөрөнгийн таван хувиас, тэдгээрийн нийлбэр дүн нь өөрийн хөрөнгийн 20 хувиас тус тус хэтэрч болохгүй бөгөөд ийнхүү олгохдоо дараахь шаардлагыг баримтална: (17.3)
  - зээл, зээлтэй адилтган тооцох актив хөрөнгө, баталгаа, батлан даалт, бусад хэлцэлд тавих шаардлага, хүү, нөхцөл нь тухайн банкны үйл ажиллагааны ердийн шаардлага, хүү, нөхцөлөөс хөнгөлөлттэй байж болохгүй; (17.3.1)
  - тухайн банкны хувьцааг барьцаалан зээл олгохгүй, зээлтэй адилтган тооцох актив хөрөнгө үүсгэхгүй, баталгаа, батлан даалт гаргахгүй байх; (17.3.2)
  - олгосон зээл, зээлтэй адилтган тооцох актив хөрөнгийн төлөгдөх хугацаа болон гаргасан баталгаа, батлан даалт, бусад хэлцлийн дуусах хугацаа нь зургаагаас дээш сараар хэтэрсэн, эсхүл тухайн этгээдэд олгосон зээл, зээлтэй адилтган тооцох актив хөрөнгө, баталгаа, батлан даалтын нийт дүн нь тухайн банкны өөрийн хөрөнгийн таван хувиас хэтэрсэн бол уг этгээд банкны удирдах үйл ажиллагаанд аливаа хэлбэрээр оролцохгүй байх. (17.3.3)
- Энэ хуулийн 17.5-д зааснаас бусад тохиолдолд банкны худалдан авах үнэт цаасны нийт дүн нь банкны өөрийн хөрөнгийн 20 хувиас хэтэрч болохгүй бөгөөд нэг компанийн гаргасан хувьцааны 10 хувиас дээшгүй байна. Үүнд Засгийн газар, Төв банкны үнэт цаас, зээлийн мэдээллийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг хуулийн этгээдийн хувьцаа хамаарахгүй.
- Хөрөнгөөр баталгаажсан үнэт цаас худалдан авах нийт дүн банкны өөрийн хөрөнгийн 50 хувиас хэтрэхгүй байхаар зохицуулсан.

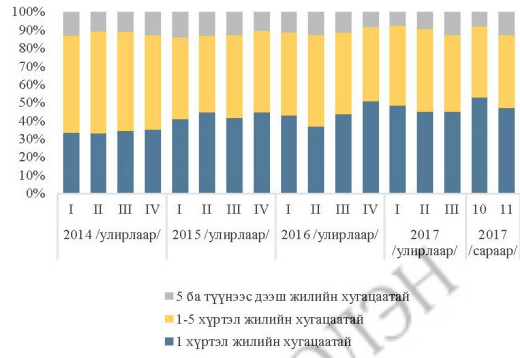
Банкны зээл нь эрсдэлтэй боловч орлого оруулдаг гол актив юм. Зээллэг нь иргэд болон аж ахуйн нэгж, байгууллагуудын эргэлтийн болон үндсэн хөрөнгийн хэмжээг санхүүжүүлэх зорилготойгоор тодорхой зориулалттай, эргэн төлөгдөх хугацаа, хүүтэйгээр хөрөнгө олгох үйл ажиллагаа юм.

2017 оны 12 дугаар сарын байдлаар арилжааны банкуудын зээлийн дундаж хүү 19.0 хувьтай байгаа бол, харин олгосон зээл, хугацааны ангиллаар тайлант сард нийт олгосон зээлийн 47.1 хувь нь 1 жил хүртэл хугацаатай, 40.3 хувь нь 1-5 жил хүртэл, 12.6 хувь нь 5 ба түүнээс дээш жилийн хугацаатай олгогджээ. 2013-2017 он хүртэл банкны зээлийн дундаж хүү болон олгосон зээл, хугацааны ангиллын үзүүлэлтийг дараахь зургаар дүрсэлж үзүүлбэл:

*Зураг 1. Зээлийн хүү (хувиар)*[26]




*Зураг 2. Олгосон зээл, хугацааны ангиллаар*[27]




**хүү (хувиар)**[28]

Банк өөрийн нийт активын 60-70 орчим хувийг зээл хэлбэрийн активд байршуулдаг. Активын чанараар нь хэвийн, хугацаа хэтэрсэн, чанаргүй гэж ангилна.[29] Чанаргүй активыг хэвийн эргэлзээтэй, муу гэж ангилж энэ ангиллуудад үндэслэн болзошгүй эрсдэлийн сан байгуулна.

Зээл нь хамгийн их эрсдэлтэй актив гэдэг утгаар нь энэ эрсдэлийг удирдахын тулд зээлийн бодлого зохиогддог. Зээлийн бодлого нь тухайн банкны стратеги төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн зээлийн хөрөнгийн эх үүсвэр хэрэгжүүлэх бодлого, зээлийн багц, нэг зээлдэгчид олгох зээлийн хэмжээ, хугацаа хүү, зээл олгох журам, төлүүлэх арга удирдамжуудыг багтаасан байх ёстой.

*Банк, зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх бүхий хуулийн этгээдээс зээл олгох:*

Банк, зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх бүхий хуулийн этгээдийн зээлийн үйл ажиллагааг Банк, эрх бүхий хуулийн этгээдийн мөнгөн хадгаламж, төлбөр тооцоо, зээлийн үйл ажиллагааны тухай хууль (1995 он)-аар зохицуулж байна. Уг хуулийн 20 дугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт “Банк, мөнгөн хадгаламжийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх бүхий хуулийн этгээд тодорхой зориулалт, хүү, хугацаа, эргэж төлөгдөх барьцаа, эсхүл батлан даалттайгаар өөрийн болон түүнд хадгалуулсан бусдын мөнгөн хөрөнгийн зохих хэсгийг өөрийн нэрийн өмнөөс бусад этгээдэд олгохыг банк, зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх бүхий хуулийн этгээдээс зээл олгох гэнэ.” хэмээн заасан. Энэ дагуу арилжааны банк, Банк бус санхүүгийн байгууллага... зэрэг зээлдэгчдийн үйл ажиллагаа зохицуулагдаж байна.

*Зээл олгох ажиллагаа*

- Зээлдүүлэгч нь зээлийн зориулалт, хүүгийн хэмжээ, хугацаа болон бусад нөхцөлийг тогтоон нийтэд мэдээлнэ.
- Зээлдүүлэгч нь хүү, хугацаа болон бусад нөхцөлийн талаар зээлдэгчтэй харилцан тохиролцож байгуулсан зээлийн гэрээний үндсэн дээр түүнд зээлийн данс нээж, зээл олгоно.
- Зээл олгох хэлбэрийг зээлдэгч, зээлдүүлэгч нь зээлийн гэрээндээ харилцан тохиролцоно.

---

[26] www.mba.mn, Банкны салбарын тойм, Монголын банкны холбоо, 2017.

[27] https://www.mongolbank.mn/documents/statistic/loanbank/2017/R01.pdf, Монгол банк, Банкуудын зээлийн тайлан, 2017.

[28] www.mba.mn, Банкны салбарын тойм, Монголын банкны холбоо, 2017.

[29] Активыг ангилах, активын эрсдэлийн сан байгуулж, зарцуулах журам, Монголбанкны Ерөнхийлөгч, Сангийн сайдын 2017 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдрийн А-193/228 дугаар хамтарсан тушаал.

• Зээлдэгчийн зээлийн дансанд гүйлгээ хийгдсэнээр зээлийг олгосонд тооцно.

• Зээлдүүлэгч нь зээл олгохдоо тухайн зээлдэгчийн санхүүгийн чадвар, бусад банкнаас авсан зээл, мэдээллийг холбогдох байгууллагаас авах эрхтэй байхаар зохицуулжээ.

*Зээлийн гэрээ:*

Иргэний хуулийн 451 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу банк, зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх бүхий хуулийн этгээдээс зээл олгох гэрээгээр банк, зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх бүхий хуулийн этгээд нь мөнгөн хөрөнгийг хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу тодорхой хугацаатайгаар, зээлдэгчид шилжүүлэх, зээлдэгч нь гэрээнд заасан хугацаанд уг мөнгөн хөрөнгө, гэрээнд заасан бол түүний хүүг буцаан төлөх үүргийг тус тус хүлээнэ.

Зээлийн гэрээнд зээлдэгч, зээлдүүлэгчийн оршин байгаа газрын хаяг, зээлийн дансны дугаар, зориулалт, зээлдэх мөнгөний дүн, хугацаа, зээлийн хүүгийн хэмжээ, уг гэрээгээр хүлээсэн үүргийн биелэлтийг хангах арга хэлбэр, гэрээний нөхцөлийг өөрчлөх, гэрээг цуцлах талаар тодорхой тусгана.

Зээлийн гэрээний хугацаа дууссан нь гэрээний үүргээ хугацаандаа биелүүлээгүй зээлдэгчийг зээл, түүний хүү, нэмэгдсэн хүүг төлөх үүргээс чөлөөлөх үндэслэл болохгүй.

Тодорхой төсөл, арга хэмжээг санхүүжүүлэхээр олгох зээлийн эх үүсвэрийг зээлдүүлэгчид хамтарч гаргаж болно. Хамтарч зээл олгохдоо энэ талаар гэрээ байгуулна.

Монгол Улсын Засгийн газрын шугамаар гадаад орон, олон улсын байгууллагаас авсан зээлтэй холбогдсон харилцааг бусад хууль тогтоомжоор зохицуулна.

Засгийн газрын мэдлийн гадаад эх үүсвэр, олон улсын байгууллагын хөрөнгийн эх үүсвэрээр хийгдэх зээлийн харилцааг зээлдэгч болон Засгийн газар, төлбөр тооцоог гүйцэтгэгч банк, зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх бүхий хуулийн этгээдийн хооронд байгуулсан гэрээгээр зохицуулна.

Зээлийн гэрээнд авсан зээлээ бүхэлд нь буюу хэсэгчлэн эргүүлэн төлөх нөхцөлийг зааж болно гэж Иргэний хууль, холбогдох хуулинд заасан.

Зээлдүүлэгч нь зээлдэгч бүрийн нэр дээр зээлийн хувийн хэрэг нээж хөтөлнө.

Зээл олгохыг хүссэн өргөдөлд зээлийн зориулалт, авах зээлийн хэмжээ, хугацааны талаар товч тодорхой бичиж гарын үсэг зурж, тамга дарсан байна.

Зээлийн барьцаанд бариулах эд хөрөнгийн тодорхойлолтод иргэн, хуулийн этгээдээс барьцаалж байгаа эд хөрөнгийг зээлдүүлэгч банк, зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх бүхий хуулийн этгээдийн эрх бүхий хүмүүсээс газар дээр нь очиж, нэг бүрчлэн үзэж өгсөн үнэлэлт, дүнг тусгасан байна. Зээлийн барьцаанд бариулах эд хөрөнгийг шалгасан баримтад дээрх тодорхойлолтыг үндэслэн уг хөрөнгийн бүрэн бүтэн байдал, үнэ, чанар зэргийг бичнэ.

Зээлийн батлан даагчийн бүртгэлд батлан даагчийн нэр, хаяг, харилцагч банкны нэр, харилцах дансны дугаар зэргийг тусгана. Батлан даагчийн үйлдвэрлэлийн хүчин чадал, үйл ажиллагааны талаар зээлдэгчийн адил судалж тэмдэглэсэн байна.

Зээлийн ашиглалтыг шалгасан материалд авсан зээлээ зориулалтын дагуу үр дүнтэй ашиглаж байгаа эсэхийг тодорхой тоо хэмжээ, үнийн дүнгээр нь тодорхойлж бичнэ.

Зээлдүүлэгч нь зээлдэгчээс энэ зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаас бусад баримт бичиг шаардахыг хориглоно.

*Зээлийн хүү*

Иргэний хуульд зааснаар банк, зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх бүхий этгээдээс олгох зээлийн хүү (452 дугаар зүйл)-г дараахь байдлаар зохицуулсан. Үүнд:

- зээлдүүлэгчээс олгох зээл нь хүүтэй буюу хүүгүй байж болно
- Зээлдэгч гэрээнд заасан хугацаанд авсан зээлээ эргүүлэн төлөөгүй бол гэрээнд заасны дагуу зээлдүүлэгчийн үндсэн хүүгийн хорин хувиас хэтрэхгүй хэмжээний нэмэгдүүлсэн хүү төлөхөөр гэрээнд зааж болно.
- Банк, зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх бүхий этгээдээс олгох зээлд анзыг хэрэглэхгүй.
- Зээлдүүлэгч зээлийн хүүгийнхээ хэмжээг нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй.

Банк, эрх бүхий хуулийн этгээдийн мөнгөн хадгаламж, төлбөр тооцоо, зээлийн үйл ажиллагааны тухай хуулиар (1995 он) зээлийн хүүг (24 дүгээр зүйл) дараахь байдлаар зохицуулсан. Үүнд:

1. Зээлийг ашигласан хугацаанд гэрээнд заасан хэмжээгээр тооцсон зээлдэгчийн хариу төлбөр буюу зээлийн үнэ нь зээлийн хүү болно.

2. Зээлийн хүүг гэрээнд заасан хугацаагаар тооцож болно.

3. Зээлийг заасан хугацаанд төлөөгүй бол зээлийн гэрээний үүргээ бүрэн биелүүлж дуусах хүртэл хугацаанд зээлийн үндсэн хүү, гэрээнд заасан бол түүний хорин хувиас хэтрэхгүй хэмжээний нэмэгдүүлсэн хүү төлнө.

4. Зээлийн хүүгийн хэмжээг бодох аргачлалыг Монголбанк батална.

*Зээлийн хугацаа хэтрэлт*

Зээлийн гэрээнд заасан хугацаанд төлөгдөөгүй зээл, түүний хүүг хугацаа хэтэрсэн зээлийн болон тусгай дансанд бүртгэнэ.

*Зээлийн ашиглалт*

Зээлийг гэрээнд заасан зориулалтаар нь ашиглана. Олгосон зээлийн ашиглалтыг зээлдүүлэгч шалгаж, тухайн зориулалтаар олгосон зээл эргэж төлөгдөх найдваргүй гэж үзвэл зээл олголтыг зогсоож, уг зээлийг хугацаанаас нь өмнө төлүүлэхийг шаардах эрхтэй.

*Зээлийн батлан даалт*

- Зээлдэгч нь авсан зээл, түүний хүүг зээлийн гэрээнд заасан хугацаанд төлж чадахыг зээлдүүлэгчийн өмнө баталж, хэрэв төлж чадахгүй бол түүний нэрийн өмнөөс уг төлбөрийг бүхэлд нь буюу хэсэгчлэн гүйцэтгэх үүргийг гуравдагч этгээд хүлээхийг зээлийн батлан даалт, батлан даалт гаргасан этгээдийг батлан даагч гэнэ.
- Зээлдэгч нь Иргэний хуулийн 459 дүгээр зүйлд заасан шаардлагын дагуу батлан даагчтай гэрээ байгуулна.
- Батлан даагч хүлээсэн үүргээ хууль, гэрээнд заасны дагуу биелүүлж, зээлдэгчийн нэгэн адил хариуцлага хүлээнэ.
- Батлан даагч нь санхүүгийн хувьд уг зээлийн төлбөрийг хийх чадвартай, үл хөдлөх, хөдлөх эд хөрөнгөтэй этгээд байна. Батлан даагчийн санхүүгийн чадварын талаар үйлчлэгч банк, мөнгөн хадгаламжийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх бүхий хуулийн этгээд, улсын бүртгэлд бүртгэсэн байгууллага тодорхойлолт гаргаж болно.
- Зээлдэгч зээлийн гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлснээр буюу батлан даагч зээлдэгчийн өмнөөс хүлээсэн үүргээ биелүүлснээр батлан даалт дуусгавар болно.

*Зээлийн барьцаа*

Зээлдэгч зээлийн гэрээнд заасан хугацаанд гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлж чадахгүй тохиолдолд үүргийн биелэлтийг хангуулахаар зээлдэгчээс барьцаалсан эд хөрөнгө, эд хөрөнгийн эрх нь зээлийн барьцаа болно.

Банк, мөнгөн хадгаламжийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх бүхий хуулийн этгээд найдвартай гэж үзвэл зээлдэгчийн үйл ажиллагаанаас олох орлого, үр шимийг гэрээ, батлан даалтын үндсэн дээр зээлийн барьцаанд авч болно. Зээлдэгчийн үйл ажиллагаанаас орох орлого, үр шимийг зээлийн барьцаанд авах журмыг Монголбанк тогтооно.

Зээлийн барьцаанд бариулах эд хөрөнгийн үнэлгээг зээлийн гэрээ байгуулахдаа харилцан тохиролцоно.

Зээлийн барьцаалсан эд хөрөнгө нь хуулиар хориглоогүй бөгөөд иргэн, хуулийн этгээдийн өөрийн хөрөнгөөр баригдсан орон сууц, үл хөдлөх эд хөрөнгө, түргэн борлогдох бараа материал, үнэт эдлэл, үнэт цаас болон зээлдүүлэгчээс хүлээн зөвшөөрсөн бусад хөрөнгө байж болно. Зээлийн барьцаанд бариулах үл хөдлөх эд хөрөнгө нь үл хөдлөх эд хөрөнгийн улсын бүртгэлд бүртгэгдсэн байна.

Иргэн, хуулийн этгээдэд олгох зээлийн гэрээний үүргийг баталгаажуулж үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны гэрээ байгуулсан тохиолдолд зээлдэгч үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хуульд заасан журмаар барьцаалбар үйлдэж болно.

Үүргийн гүйцэтгэлийг барьцаалбараар гэрчилсэн тохиолдолд барьцааны зүйлийг хуульд заасны дагуу шүүхээс гадуур худалдаж болно.

Зээлийн барьцаалсан эд хөрөнгийг хадгалах, хамгаалах, бусдын өмчлөлд шилжүүлэхтэй холбоотой харилцааг хууль, зээлийн гэрээнд заасны дагуу зохицуулна.

Зээлийн барьцаалсан эд хөрөнгө үрэгдэж, устгагдсан тохиолдолд түүнээс үүдэн гарах маргааныг арбитрын хэлэлцээртэй бол арбитрын журмаар, бусад тохиолдолд шүүхээр шийдвэрлүүлнэ.

*Зээл төлүүлэх ажиллагаа*

Зээлийн гэрээнд заасан нөхцөлийн дагуу зээлийг эргүүлэн төлөх үүргийг зээлдэгч хүлээнэ. Зээлийн гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол зээл, түүний хүүг төлөх хугацаа болмогц зээлдэгчийн болон батлан даагчийн данснаас үл маргалдах журмаар төлүүлэхээр заасан бол Иргэний хуулийн зээлдэгчийн хариуцлага (453 дугаар зүйл)-д зээлдэгч авсан зээлээ хугацаанд нь төлөөгүй бол хэтэрсэн хугацааны хүү, гэрээнд заасан бол нэмэгдүүлсэн хүү төлөх үүрэгтэй (453.1). Түүнчлэн 453.2 дахь хэсэгт зээлдэгч зээлийн гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд барьцааны зүйлийг үл маргах журмаар зээлдүүлэгчид шилжүүлэхээр гэрээнд заасан бол тухайн барьцааны зүйлийг гэрээний хугацаа дууссан өдрөөс эхлэн зээлдүүлэгч захиран зарцуулах эрхтэй. Энэ заалт зөвхөн хөдлөх эд хөрөнгөнд хамаарахаар зохицуулжээ.

Судалгааны үр дүнгээс үзвэл манай эдийн засаг банкны богино хугацаатай, өндөр хүүтэй зээл (жилийн жигнэсэн дундаж хүү нь 20 орчим хувь)-д тулгуурлаж байгаа нь банкны зээлийн хүүг бизнес эрхлэлтийг дэмжихүйц түвшинд хүргэж бууруулах шаардлага гарч байна. Гэтэл хүү нь санхүүгийн зах зээлийн үнэ учраас түүнийг захиргаадах боломж туйлын хязгаарлагдмал юм. Иймд зээлийн хүүний түвшинг захиргаадалтын аргаар бус харин эдийн засаг, санхүү, хууль эрх зүйн таатай орчныг бүрдүүлэх замаар бууруулах арга замыг эрэлхийлж болох юм.

### 1.3. Банк бус санхүүгийн байгууллага

Монгол Улсад бичил санхүүгийн байгууллага үүсэн бий болоод 20 орчим жил болж байгаа бөгөөд өнгөрсөн хугацаанд бичил санхүүгийн үйлчилгээ нь банк бус санхүүгийн байгууллага, хадгаламж зээлийн хоршоо, үнэт цаасны зах зээл болон даатгалын зах зээлийн хэлбэрээр хөгжиж цар хүрээ нь жил ирэх тутам нэмэгдсээр байна.

Манай улс банк бус санхүүгийн байгууллага (цаашид “ББСБ” гэх)-ын үйл ажиллагааг 2002 оны Банк бус санхүүгийн үйл ажиллагааг зохицуулах тухай хуулиар зохицуулж байна. Хуульд заасанчлан ББСБ-ын үйл ажиллагаа гэдэгт Санхүүгийн зохицуулах хорооноос тусгай зөвшөөрөл авсны үндсэн дээр зээл, факторингийн үйлчилгээ эрхлэх, төлбөрийн баталгаа гаргах, төлбөр тооцооны хэрэгсэл гаргах, цахим төлбөр тооцоо, мөнгөн гуйвуулгын үйлчилгээ үзүүлэх, гадаад валют арилжих, итгэлцлийн үйлчилгээ үзүүлэх, богино хугацаат санхүүгийн хэрэгсэлд хөрөнгө оруулалт хийх, хөрөнгө оруулалт, санхүүгийн чиглэлээр зөвлөгөө, мэдээлэл өгөх, үл хөдлөх эд хөрөнгө барьцаалахтай холбоотой санхүүгийн зуучлалын үйл ажиллагаа явуулж буй байгууллагыг ойлгоно.[30]

Компанийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд заасны дагуу ББСБ-ыг дараахь байдлаар үүсгэн байгуулахаар байна. Үүнд:[31]

- Үүсгэн байгуулагчдын хурлын шийдвэрээр;
- Нэг этгээд үүсгэн байгуулж байгаа тохиолдолд тухайн этгээд нь үүсгэн байгуулах шийдвэр гаргах;
- Нэгээс дээш этгээд үүсгэн байгуулах тохиолдолд үүсгэн байгуулагчид нь компани үүсгэн байгуулах талаар хамтран ажиллах гэрээ байгуулж болох бөгөөд уг гэрээнд үүсгэн байгуулагчдын хамтран ажиллах журам, үүсгэн байгуулагч тус бүрийн хүлээх үүрэг, тэдгээрийн худалдан авах хувьцаа болон бусад үнэт цаасны ангилал, төрөл тус бүрийн тоо, үнэ, худалдан авах хугацаа зэрэг шаардлагатай гэж үзсэн бусад асуудлыг тусгах;
- Цөөн тооны этгээдээс захиалга авах арга (цаашид “хаалттай захиалга” гэх)-аар шинээр хаалттай хувьцаат компанийг үүсгэн байгуулахад дараахь журмыг баримтална:

✓ хаалттай захиалгыг захиалгын хуудсаар авах бөгөөд түүнд захиалагчийн эцэг (эх)-ийн нэр, өөрийн нэр, захиалсан хувьцааны төрөл, ангилал, тоо, үнийн дүн, захиалсан он, сар, өдрийг тусгах бөгөөд захиалагч, эсхүл түүний итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч гарын үсэг зурснаар захиалга хийгдсэнд тооцох;

✓ захиалсан нийт хувьцааны төлбөрийг захиалгын хугацаа дууссанаас хойш ажлын 30 өдрийн дотор хийх.

- Тодорхой шалтгаанаар үүсгэн байгуулагдаагүй бол үүсгэн байгуулах хурал товлосон өдрөөс хойш ажлын 14 өдрийн дотор захиалагчийн урьдчилан хийсэн төлбөрийг буцаан олгох үүргийг үүсгэн байгуулагч хүлээнэ.

Санхүүгийн зохицуулах хорооны 2017 оны 90 дүгээр тогтоолоор 2016 оны 271 дүгээр тогтоолд өөрчлөлт оруулж ББСБ-ын үйл ажиллагаа шинээр эрхлэх хуулийн этгээдийн хувь нийлүүлсэн хөрөнгийн доод хэмжээг нийслэл, орон нутаг харгалзахгүй 2.5 тэрбум төгрөг байсныг Улаанбаатар хотод хэвээр үлдээж, Орхон аймгийн Баян-Өндөр, Дархан-Уул аймгийн Дархан суманд 600 сая төгрөг, бусад аймаг сумдад 200 сая төгрөг болгон тус тус шинэчлэн тогтоосон байна.[32]

ББСБ-ыг Санхүүгийн зохицуулах хорооны зөвшөөрснөөр хувьцаа эзэмшигчдийн хурал өөрчлөн байгуулах, татан буулгаж болох бөгөөд ийнхүү өөрчлөн байгуулах, татан буулгахдаа дараахь бичиг баримтыг Санхүүгийн зохицуулах хороонд гаргаж өгнө. Үүнд:[33]

- ББСБ-ыг өөрчлөн байгуулах, татан буулгах тухай хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын шийдвэр;
- ББСБ-ыг өөрчлөн байгуулах, татан буулгах шаардлага, хэлбэр, нөхцөл,

[30] http://legalinfo.mn/law/details/103?lawid=103 (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.17).

[31] http://legalinfo.mn/law/details/310?lawid=310 (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.17).

[32] http://www.frc.mn/b/uatailan (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.17).

[33] Монгол Улсын банк бус санхүүгийн үйл ажиллагааны тухай хуулийн 18 дугаар зүйл.

хугацааг заасан баримт бичиг, тухайн ББСБ-аас үйл ажиллагаагаа дуусгавар болгохтой холбогдуулан авах арга хэмжээ, тэдгээрийн хугацаа, үе шат, хувьцаа эзэмшигчдийн хурлаар хэлэлцэж, аудитын байгууллагаар баталгаажуулсан санхүүгийн тайлан болон шаардлагатай бусад мэдээлэл;

- ББСБ-ыг өөрчлөн байгуулснаас гарах санхүүгийн үр дүнгийн тооцоо, өөрчлөн байгуулсны дараа байгуулагдах ББСБ-ын эхлэлтийн тайлан тэнцэл.

Санхүүгийн зохицуулах хороо баримт бичгийг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор ББСБ-ыг өөрчлөн байгуулах, татан буулгах тухай холбогдох асуудлыг шийдвэрлэж нийтэд мэдээлнэ.

Санхүүгийн зохицуулах хорооны 2017 оны үйл ажиллагааны тайланд[34] дурьдсанаар 2017 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрийн байдлаар манай улсад 534 ББСБ, 172 салбар, төлөөлөгчийн газартайгаар үйл ажиллагаа явуулж байна. Эдгээр ББСБ-ын нийт хөрөнгө 969.2, нийт зээл 638.0, нийт цэвэр ашиг 67.3 тэрбум төгрөг байна.

Банк бус санхүүгийн үйл ажиллагааны тухай хуульд зааснаар ББСБ нь маш олон төрлийн үйл ажиллагаа явуулж болох боловч өнөөдөр манай улсад үйл ажиллагаа явуулж буй энэ төрлийн ихэнх байгууллага зөвхөн зээлийн үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь дээр дурьдсан зээлийн хэмжээнээс тодорхой харагдаж байна. Иймд одоогийн эрхэлж буй гол үйл ажиллагаа болох зээлийн үйл ажиллагааг илүү хөгжүүлэхийн хажуугаар ББСБ-ын эрхэлж болох бусад үйл ажиллагааг эрхлэх, түүнийг олон улсын жишгийн дагуу хөгжүүлэхэд анхаарах нь чухал байна.

### 1.4. Хадгаламж зээлийн хоршоо

Манай улс анх 1992 онд Аж ахуйн нэгжийн тухай хуульд хоршооны тухай бүлэг заалт оруулж байсан боловч бусад аж ахуйн нэгжээс ялгагдах онцлог болон үйл ажиллагаандаа баримтлах зарчмыг тодорхой тусгаагүй байжээ. Харин 1995 онд Улсын Их Хурлаас Хоршооны тухай хуулийг баталснаар хоршооны үүсэл, хөгжилд тодорхой хэмжээнд хувь нэмэр оруулсан юм.

Үүний дараагаар 1998 онд Улсын Их Хурлаас Хоршооны тухай хуулийг шинэчлэн баталснаар хоршооны үйл ажиллагаа нь өмнөх үеэс илүү таатай хөгжих орчин бүрдэж хуулиар хориглоогүй бүхий л үйл ажиллагааг эрхлэх боломж нээгдсэн байна.

Хадгаламж зээлийн хоршооны тухай Монгол Улсын 2011 оны шинэчлэн найруулсан хуульд зааснчлан хадгаламж зээлийн хоршоо гэдэгт нь гишүүдийнхээ эдийн засгийн болон нийгэм, соёлын нийтлэг хэрэгцээг хангах зорилгоор гишүүддээ хадгаламж зээлийн үйлчилгээг тусгай зөвшөөрлийн үндсэн дээр үзүүлэх ардчилсан удирдлага, хамтын хяналт бүхий ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг ойлгох юм.[35]

Түүнчлэн хадгаламж зээлийн хоршоо (цаашид “ХЗХ” гэх) өөрийн үйл ажиллагаандаа дараахь зарчмыг мөрдлөг болгож ажиллахаар хуульд тусгайлан зааж өгсөн байна. Үүнд:

- сайн дурын гишүүнчлэлтэй байх;
- гишүүдийн ардчилсан удирдлага, хамтын хяналттай, ил тод, нээлттэй байх;
- гишүүдийн эдийн засгийн тэгш оролцоог хангаж, шударга хуваарилалт хийх;
- хараат бус бие даасан байх;
- гишүүд, ажилтныг сургалт, мэдээллээр хангах;
- нийгмийн болон гишүүдийнхээ нийтлэг эрх ашгийн төлөө санаа тавих;
- ялгаварлан гадуурхахгүй байх;
- санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах;

[34] http://www.frc.mn/b/uatailan (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.17).

[35] http://www.legalinfo.mn/law/details/8772 (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.16).

- бусад хадгаламж, зээлийн хоршоотой хамтран ажиллахыг эрэлхийлэх.

Монгол Улсын иргэн ХЗХ үүсгэн байгуулах боломжтой бөгөөд үүсгэн байгуулагч нь дараахь шаардлагыг хангаснаар үүсгэн байгуулах хурал хуралдуулах шийдвэр гаргана. Үүнд:

- ХЗХ үүсгэн байгуулагчдын тоо 20 хүрсэн байх;
- Хуульд нийцүүлэн ХЗХ-ны дүрмийн төслийг боловсруулсан байх;
- ХЗХ үүсгэн байгуулагч хоршоо байгуулахад оруулахаар тохирсон нийт хувь хөрөнгийн 30-аас дээш хувийг бэлнээр төвлөрүүлсэн байх.

Уг хуулийн 17 дугаар зүйлд ХЗХ-ны эрхлэх зээлийн үйл ажиллагаанд холбогдох харилцааг зохицуулсан бөгөөд ХЗХ-ны нэг онцлог нь зөвхөн өөрийн гишүүддээ зээл олгодог байна. Зээлийн төрөл, хэмжээ, хугацаа, түүний зориулалт болон зээлийн хүүгийн хэмжээг ХЗХ-ны дүрэмд заасны дагуу, эсхүл тэргүүлэгчдийн зөвлөлөөс тогтоодог байна. Хоршооны гишүүний хадгаламжийг барьцаалж зээл олгох тохиолдолд тухайн гишүүний хадгаламжаас хийж болох гүйлгээг түүнд олгосон зээлийн төлөгдөөгүй хэмжээгээр хязгаарлана. Харин гишүүний оруулсан хувь хөрөнгийг барьцаалан зээл олгохыг хуулиар хоригложээ.

ХЗХ нь тэргүүлэгчдийн зөвлөл, хяналтын зөвлөл, зээлийн хороо, гүйцэтгэх захирал, ажилтан гэсэн бүтэцтэй байхаас гадна бусад зохион байгуулалтын бүтэцтэй байхаар өөрийн дүрэмдээ зааж өгөх боломжийг хуулиар олгосон байна.[36]

Тэргүүлэгчдийн зөвлөл болон хяналтын зөвлөл нь 3-аас доошгүй сондгой тооны гишүүнтэй байх бол тэргүүлэгчдийн зөвлөлөөс зээлийн хороог 3-аас доошгүй гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байгуулах бөгөөд зээлийн хороо нь өөрийн үйл ажиллагаагаа тэргүүлэгчдийн зөвлөлд тайлагнана. Харин тэргүүлэгчдийн зөвлөл болон хяналтын зөвлөл нь өөрийн үйл ажиллагаагаа бүх гишүүдийн хуралд тайлагнаж байхаар хуулиар зохицуулсан байна.[37]

Дэлхийн Хадгаламж Зээлийн Хоршоодын Холбоо (World Council of Credit Unions) гэх байгууллага нь 1970 онд үүсгэн байгуулагдсан бөгөөд үйл ажиллагаагаа албан ёсоор 1971 онд 70 гаруй улсын 56 мянган хадгаламж зээлийн хоршооны 40 сая гишүүний төлөөлөн эхэлсэн байна.[38]

ДХЗХХ-ны 2016 оны жилийн эцсийн статистик тайланд дурьдсанаар 2016 оны байдлаар Монгол Улсад 253 хадгаламж зээлийн хоршоо 39.146 гишүүнтэйгээр үйл ажиллагаагаа явуулж байсан байна. Тухайн үед эдгээр хадгаламж зээлийн хоршооны нийт хадгаламж нь 35 сая ам.доллар, олгосон зээл нь 38 сая ам.долларт хүрсэн байна. Нөөц хөрөнгийн хувьд 1 сая ам.доллар, нийт актив нь 49 сая ам.доллар байжээ. Хадгаламж зээлийн хоршооны гишүүд манай улсын нийт хүн амын 1.31 хувийг эзэлж байсан байна.[39] Харин 2017 оны 12 дугаар сарын байдлаар манай улс дахь хадгаламж зээлийн хоршооны тоо 253-аас 290 болж, гишүүдийн тоо 55.624 болж тус тус нэмэгдсэн байна.[40]

Дээр дурьдсан статистик дүн мэдээнээс үзэхэд сүүлийн 2 жилийн хугацаанд Монгол Улсад 37 хадгаламж зээлийн хоршоо шинээр үүсгэн байгуулагдсан нь сайн талтай юм. ХЗХ өөрийн гишүүдийн тоог нэмэгдүүлэх нь хоршооны ашигтай ажиллагаанд чухал ач холбогдолтой байх тул цаашид гишүүдийн тоог бууруулахгүй байх үүднээс түлхүү гишүүдэд чиглэсэн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх, мөн тэдгээр үйл ажиллагааны чанарыг сайжруулах тал дээр анхаарах шаардлагатай юм.

---

[36] Монгол Улсын хадгаламж зээлийн хоршооны тухай хуулийн 28 дугаар зүйл.

[37] Мөн хуулийн 34, 36, 38 дугаар зүйл.

[38] http://www.woccu.org/about/history (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.15).

[39] https://www.woccu.org/documents/2016_Statistical_Report (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.15).

[40] Монгол Улсын Санхүүгийн зохицуулах хорооны 2017 оны үйл ажиллагааны тайлан http://www.frc.mn/b/uatailan (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.16).

**1.5. Барьцаалан зээлдүүлэх газар**

Барьцаалан зээлдүүлэх газрын үйл ажиллагаа буюу ломбардын үйл ажиллагаа нь иргэдийн мөнгөний хэрэгцээг хангах зорилгоор тодорхой эд хөрөнгийг барьцаалан зээл олгож, хүүгийн орлого олдог зээлийн үйл ажиллагааны хэлбэр юм.

Монгол Улсын Иргэний хууль, “Барьцаалан зээлдүүлэх үйлчилгээ. Нийтлэг шаардлага MNS 5274:2017” стандарт нь барьцаалан зээлдүүлэх газраас олгох зээлийн үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс болж байна.

Уг стандартад “Барьцаалан зээлдүүлэх үйлчилгээ гэдэг нь харилцагчид хоорондоо тохиролцон тодорхой хугацаа зааж гэрээний үндсэн дээр зээлдэгч нь хөдлөх хөрөнгөө үнэлэн барьцаанд тавьж, зээлдүүлэгч нь бэлэн мөнгө зээлдүүлэх үйлчилгээг хэлнэ”[41] гэж тодорхойлсон.

Барьцаалан зээлдүүлэх үйлчилгээ буюу ломбардын үйл ажиллагааг Иргэний хуулийн 286 дугаар зүйл буюу “Барьцаалан зээлдэх журмаар зээл олгох”-ыг тухайлан зохицуулсан байдаг. Үүнд:

Барьцаалан зээлдүүлэх газрын зээлийн хувьд хөдлөх хөрөнгө барьцаалахыг шаардах эрхийг хуульчилж өгсөн. Энэ нь зээлийг буцаан төлөх үүргийн гүйцэтгэлийг баталгаажуулах зорилгод хамааралтай байдаг.

Барьцаалан зээлдэх газраас олгох зээлийн хүүг талууд тохиролцон тогтоодог.

Зээлдэгч зээлсэн мөнгө болон түүний хүүг хугацаанд нь буцаан төлөөгүй тохиолдолд барьцаалан зээлдэх газар барьцаалагдсан хөрөнгийг худалдан борлуулах замаар үүргийг хангуулах тухай зээлдэгчид нэн даруй бичгээр мэдэгдэнэ. Ийнхүү мэдэгдсэнээс хойш арав хоногийн дотор зээлдэгч үүргээ гүйцэтгээгүй бол барьцааны зүйлийг комиссийн буюу дуудлага худалдаагаар худалдаж, борлуулсан үнийн дүнгээс үүргийг хангуулж үлдсэн мөнгийг буцаан олгоно.

Барьцаалан зээлдэх газар нь гэрээний хугацаанд барьцааны зүйлийн бүрэн бүтэн байдлыг хангах үүрэгтэй, харин уг зүйлийг өмчлөх болон бусад хэлбэрээр захиран зарцуулах эрхгүй.

Барьцаалан зээлдэх газраас олгох зээлийн гэрээг бичгээр хийнэ. Энэхүү шаардлагыг хангаагүй гэрээ хүчин төгөлдөр бус болдог байна.

Монгол Улсын Иргэний хуульд зааснаар барьцаалан зээлдүүлэх газар нь дараахь эрх үүргийг хэрэгжүүлдэг байна Үүнд:

- Өөрийн эзэмшилд авсан барьцааны зүйл устах, үнэ нь ихээхэн буурах бодит нөхцөл бий болсон тохиолдолд, барьцаалуулагчид шаардлага хангах өөр арга сонгох буюу барьцаанд өөр зүйлийг бариулах боломжит хугацаа зааж өгөх;
- Заасан хугацаанд барьцаалуулагч шаардлагыг хангах өөр арга сонгох буюу өөр зүйл барьцаанд бариулаагүй бол барьцааны зүйлийг энэ хуульд заасан журмын дагуу худалдах;
- Үүрэг гүйцэтгүүлэгчийн шаардлагыг хангах зорилгоор хэд хэдэн зүйлийг барьцаалсан тохиолдолд гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол барьцаалагч нь шаардлагаа хангах барьцааны зүйлийг сонгох эрхтэй. Гэхдээ энэ нь тухайн шаардлагыг хангахад шаардагдах тоо, хэмжээнээс хэтэрч болохгүй.
- Барьцаалуулагч шаардсан бол барьцааны зүйлийг худалдахын өмнө түүний үнэлгээг шинжээчээр тогтоолгож болох бөгөөд холбогдох зардлыг барьцаалуулагч хариуцах;
- Барьцааны зүйлийг хууль ёсоор, шударгаар олж авсан этгээдэд барьцааны зүйл эрхийн хязгаарлалтгүйгээр шилжих зэрэг болно.

[41] Стандартчиллын үндэсний зөвлөлийн 2017 оны 35 дугаар тогтоолоор “MNS5274:2017. Барьцаалан зээлдүүлэх үйлчилгээ. Нийтлэг шаардлага” стандартыг шинэчлэн батлалсан.

“Барьцаалан зээлдүүлэх үйлчилгээ, нийтлэг шаардлага MNS5274:2017 стандарт[42]: Тус стандартаар барьцаалан зээлдүүлэгч үйлчилгээ үзүүлж байгаа байгууллага нормативын шаардлагыг заавал мөрдөнө.

Энэ стандартаар барьцаалан зээлдүүлэх үйлчилгээ эрхэлдэг бүртгэх, үйл ажиллагаанд нь хяналт тавихад үндэслэл болгоод, үйлчилгээний газар нь камер, дохиолол хамгаалалтанд хамрагдаж, зээлдэгчийн барьцааны эд зүйлсийн бүрэн бүтэн, аюул эрсдэлгүй байдлыг хариуцах шаардлагыг хангана гэж заасан. Мөн үйлчилгээний газар нь программ хангамж, сүлжээ цахим бүртгэл хөтлөн явуулахад хэрэглэгдэх боломж шийдэлтэй, шаардлага хангасан техник тоног төхөөрөмжөөр хангагдсан байхаар зохицуулсан.

“Барьцаалан зээлдүүлэх үйлчилгээ, нийтлэг шаардлага MNS5274:2017 стандарт”-д дараахь шинэлэг зохицуулалтуудыг тусгасан. Үүнд:

- Үйлчилгээ эрхлэх орчны нөхцөл, хариуцлагыг тодорхой болгосон.
- Орон нутгийн эрх бүхий байгууллага нь үйлчилгээний газарт үйл ажиллагаа явуулах эрх олгож, хяналт тавих асуудлыг тусгасан.
- Нэгдсэн программ хангамжтай, сүлжээний орчинд холбогдсон, барьцаалсан эд зүйлсийг цахим мэдээллийн санд бүртгэх болон НӨТ-ын баримт олгох зэрэг зохицуулалтуудыг өнөөгийн шинжлэх ухааны ололт амжилтад тулгуурласан ухаалаг шийдлийг тусган нэвтрүүлэхийг шаардлага болгосон.
- Үйлчилгээ эрхлэгчийн ажлын байр 20м.кв-аас доошгүй байхаар тусгасан.

“Барьцаалан зээлдүүлэх үйлчилгээ, нийтлэг шаардлага MNS5274:2017 стандартын 7 дугаар заалтад үйлчилгээнд хориглох зүйлсийг тодорхойлсон. Үүнд:

- Гэрээний эрх үүргийг танилцуулахгүйгээр хууран мэхлэх, төөрөгдүүлэх, шууд тулган гэрээ хийж баталгаажуулах;
- Мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодис, согтууруулах ундаа хэрэглэсэн иргэнээс барьцаа авч мөнгө зээлдүүлэх;
- Иргэний гүйлгээнд хориглосон, эсхүл барьцаалахыг хориглосон эд зүйл, бичиг баримт барьцаалах;
- Үл хөдлөх хөрөнгө барьцаалах;
- Барьцаалан зээлдүүлэх үйлчилгээг тухайн орон нутгийн 22 цагаас дараа өдрийн 06 цаг хүртэл шөнийн цагаар явуулах;
- Барьцааны хөрөнгийг дур мэдэн захиран зарцуулах, эзэмших, ашиглах;
- Барьцаалсан эд зүйлсийг цахим мэдээллийн санд буруу бүртгэж төөрөгдүүлэхийг хориглосон байна.

Судалгааны үр дүнгээс үзэхэд барьцаалан зээлдүүлэх үйлчилгээ, нийтлэг шаардлага MNS5274:2017 стандарт шинэчлэгдэн батлагдсан хэдий ч эрх зүйн бүрэн зохицуулалт болж чадахгүй байна. Тухайлбал, барьцаалан зээлдүүлэх үйлчилгээний газарт үйл ажиллагаа явуулах эрх олгож, хяналт тавих эрх бүхий байгууллага нь Хүнс, худалдаа үйлчилгээний хэлтэс юм. Гэвч энэхүү байгууллагын чиг үүрэг нь хянаж, шалгаж хариуцлага тооцох эрх бүхий байгууллага бус харин иргэн, хуулийн этгээд үйлчилгээ эрхлэхэд дэмжлэг үзүүлэх зорилготой.

Барьцаалан зээлдүүлэх үйлчилгээний газартай холбоотой эрх, үүрэг, хариуцлагыг оногдуулахад үндсэн шаардлага тавих стандартаас илүүтэй холбогдох хуулиар зохицуулах нь оновчтой байж болох талтай.

Барьцаалан зээлдүүлэх үйлчилгээтэй холбоотой Иргэний хуулийн заалтууд нь ерөнхий утга агуулгатай, нарийвчлан зохицуулах эрх зүйн орчин чухал байна. Түүнчлэн барьцаалан зээлдүүлэх газрын үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрөл олгох зохицуулалт, хяналт тавих тогтолцоо сул байна.

[42] “Барьцаалан зээлдүүлэх үйлчилгээ, нийтлэг шаардлага MNS5274:2017 стандарт”-ыг 2018.01.01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдсөн.

**1.6. Иргэд хоорондын зээл**

Зээлийн харилцааны зүйлс нь мөнгө төгрөг болон бараа материал гэсэн үндсэн хоёр төрөлд хуваагддаг бол өгч байгаа субьект нь банк болон банк бус санхүүгийн байгууллага, ломбард буюу барьцаалан зээлдүүлэх газар, зээл өгч буй иргэн юм.

Монгол Улсын Иргэний хуулийн 281 дүгээр зүйлд зээлийн гэрээгээр зээлдүүлэгч нь зээлдэгчийн өмчлөлд мөнгө буюу төрлийн шинжээр тодорхойлогдох бусад эд хөрөнгө шилжүүлэх, зээлдэгч нь шилжүүлэн авсан эд хөрөнгөтэй ижил төрөл, тоо, чанар, хэмжээний эд хөрөнгө буюу мөнгийг тохирсон хугацаанд буцаан өгөх үүргийг тус тус хүлээнэ гэжээ. Хуулиар зээлийн гэрээг талууд хэлэлцэн тохиролцож амаар буюу бичгээр хийж болно. Харин Иргэний хуулийн 282 дугаар зүйлийн 282.3 дахь хэсэгт заасны дагуу зээлийн гэрээгээр хүү тогтоосон бол зээлийн гэрээг бичгээр хийнэ.

Иргэд хоорондын зээлийн гэрээнд зээлдэгч мөнгөө хугацаандаа төлөөгүй тохиолдолд алдангийн нөхцөлийг тусгаж болдог хэдий ч иргэд хоорондын зээлийн гэрээнд нэмэгдүүлсэн хүү, хүүгээс хүү тооцох зүйлс[43]-ийг оруулж тооцдоггүй байна.

Зээлийн гэрээ нь хоёр тал тохиролцсоны үндсэнд буюу хүсэл зоригоо илэрхийлснээр байгуулагдах бөгөөд зээлийн гэрээг байгуулсанд тооцоход Иргэний хуулийн 196 дугаар зүйлд заасан нийтлэг зохицуулалт үйлчилнэ.

Энэ нь зээлдэгч мөнгө болон төрлийн шинжээр тодорхойлогдох эд хөрөнгийг хүлээн авсан байх нь гэрээ байгуулагдсан гэж үзэх гол үндэслэл болох бөгөөд зээлдэгч гэрээний зүйлийг хүлээн авсан тохиолдолд зээлдүүлэгч гэрээний үүргийн биелэлтийг шаардах эрхтэй болдог.[44]

Түүнчлэн гэрээг хүчин төгөлдөр байгуулахад талууд гэрээний гол нөхцөл болох хугацаа болон хүүний хэмжээний талаар хангалттай санал нэгдсэн байх нь чухал байдаг.

*Зээлийн гэрээний хүү, хугацаа:*

Иргэний хуулийн 282 дугаар зүйлийн 282.1-д “зээлийн гэрээгээр талууд хэлэлцэн тохиролцож хүү тогтоож болох”-оор заасан. Зээлийн гэрээнд талууд хүүгийн талаар тохиролцсон бол энэ тухай гэрээг бичгээр хийх шаардлагыг заажээ. Энэхүү шаардлагыг хангаагүй бол зээлдүүлэгч нь хүү авах эрхээ алдах ба гэрээг бичгээр байгуулаагүй бол хүүгээ авч чадахгүй нөхцөл байдал үүсч болдог гэхдээ бусад нөхцөл хүчин төгөлдөр бус байх үндэслэл болохгүй.

Хэрвээ зээлийн гэрээ хугацаатай бол зээлдэгч энэ хугацаанд зээл болон тохирсон хүүг буцаан төлөх үүрэг хүлээдэг бол хугацаагүй гэрээнд хүү тооцох хугацаа зээлийг буцаан төлөх хугацаагаар тодорхойлогдоно.

Энэ нь Иргэний хуулийн 206 дугаар зүйлийн 206.1, 208 дугаар зүйлийн 208.1-д тус тус зааснаар үүрэг гүйцэтгэгч аливаа үүргийг хууль эсхүл гэрээгээр тогтоосон хугацаанд гүйцэтгэх ёстой тул хэдий хугацаанд хүү тооцогдох талаар талууд тохиролцоогүй тохиолдолд хүүгийн хэмжээг талуудын тохиролцоогүй, хуульд заагдаагүй хугацаагаар хязгаарлаж болохгүй ба Иргэний хуулийн 283 дугаар зүйлийн 283.1 дэх хэсэгт заасан зээл[45]-ийг шаардсан хугацаа нь зээлийн хүүг тооцох хязгаар болох учиргүй.[46]

---

[43] Хуулиар нэмэгдүүлсэн хүү төлөх аргыг банкны зээлд хэрэглэгддэг хэрэгсэл юм.

[44] Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, European bank for reconstruction and development, Creating a Culture of Justice International Development Law Ogranization, Зээлдүүлэгчийн эрх, гарын авлага, (УБ, 2017).

[45] Иргэний хуулийн хуулийн 283 дугаар зүйлийн 283.1-д зээлийн гэрээгээр зээлийг буцааж төлөх хугацаа тогтоогоогүй бол зээлдүүлэгчийн шаардсанаар түүнийг буцааж төлөх бөгөөд ийнхүү шаардсанаас хойш нэг сарын дотор зээлдэгч үүргээ биелүүлнэ.

[46] Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, European Bank for Reconstruction and Development, Creating a Culture of Justice International Development Law Ogranization, *Зээлдүүлэгчийн эрх, гарын авлага,* (УБ, 2017).

Зээлийн хүүний хэмжээний талаар хуульд хязгаарлалт байхгүй боловч Иргэний хуулийн 282 дугаар зүйлийн 282.2-т зааснаар хүүгийн хэмжээ нь зээлдэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд илт хохиролтойгоор тогтоогдсон бол түүний хүсэлтээр шүүх зээлийн хүүг багасгаж болохоор зохицуулсан. Энэхүү заалт нь гагцхүү зээлдэгч нь зээлийн хүүгийн хэмжээг бууруулахын тулд шүүхэд хандах боломжийг олгосон ба зээлдэгч гагцхүү шүүхэд хүсэлт гаргасан тохиолдолд хэрэгждэг байна.

## ХОЁР. МӨНГӨН ЗЭЭЛИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ТАЛААРХ ГАДААДЫН ЗАРИМ ОРНЫ ХУУЛЬ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

### 2.1. БҮГД НАЙРАМДАХ СОЛОНГОС УЛС (БНСУ)

*БНСУ-ын санхүүгийн систем*

БНСУ нь 1950-иад оны эхээр БНСУ-ын төв банкны хууль болон Банкны хуулийг баталснаар орчин үеийн санхүүгийн тогтолцооны үндэс суурь тавигдсан байна. Улмаар 1960-аад оноос стратегийн ач холбогдолтой салбаруудад зориулсан санхүүгийн дэмжлэгийг нэмэгдүүлэх үүднээс хөрөнгө оруулалтын хэмжээг нэмэгдүүлэх зорилгоор тусгай банкуудыг байгуулжээ. Харин 1970-аад оны үеэс санхүүгийн эх үүсвэрийг төрөлжүүлэх, мөнгөний зах зээлийн хөгжлийг дэмжих, зах зээлд хөрөнгө оруулах зорилгоор банк бус санхүүгийн байгууллагуудын тогтолцоог бий болгосон.[47]

1980-аад оноос эхлэн эдийн засаг интеграцчлагдаж, санхүүгийн салбарын либералчлал явагдсан нь банк, банк бус санхүүгийн байгууллагууд үйл ажиллагаагаа олон улсын хэмжээнд идэвхтэй тэлэх болсон. Энэ нь БНСУ-ын төрөөс баримталж байсан зах зээлийн баримжаатай эдийн засаг руу чиглэсэн шилжих бодлоготой давхцсан байна.

1997 онд Зүүн азийн санхүүгийн хямрал болсон нь БНСУ-ын макро эдийн засгийн суурь нь сайн байсан хэдий ч, банкны систем нь том корпорациудын эрчимтэй өргөжилтийг зээлээр санхүүжүүлж байсан нь хэт их өр эцсийн дүндээ гол алдаа болсон байна.

БНСУ 1997 оны сүүлээр банк, санхүүгийн системээ дэмжих замаар санхүүгийн шинэчлэлийн хүрээнд санхүүгийн цогц хөтөлбөр боловсруулж томоохон өөрчлөлтүүдийг хийсэн байна. Тухайлбал, БНСУ дахь санхүүгийн институцийг долоон ангилалд хуваажа байна: (i) БНСУ-ын төв банк, (ii) арилжааны банк болон тусгай банкууд, (iii) банк бус хадгаламжийн байгууллагууд (iv) даатгалын байгууллага, (v) үнэт цаасны компани, (vi) бусад санхүүгийн байгууллага, (vii) санхүүгийн туслах байгууллага хэмээн ангилсан.

**БНСУ-ын төв банк[48]**

*Ерөнхий онцлог*

БНСУ-ын төв банк нь мөнгөний болон зээлийн зохистой бодлогоор дамжуулан үнийн тогтвортой байдлыг хангах, үндэсний эдийн засгийг хөгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлдэг байна.

Банкны бодлогын зорилт нь дараахь 3 зүйлээс бүрдэнэ. Үүнд:

(а) Үнийн тогтвортой байдал

(б) Төлбөрийн системийн аюулгүй ажиллагаа

(в) Санхүүгийн тогтвортой байдал

Энэхүү мөнгөний болон зээлийн бодлогыг хэрэгжүүлэхдээ төвийг сахисан, бие даасан байдлаар явуулдаг байна.

БНСУ-ын төв банкны чиг үүрэг

- Солонгос Улсын мөнгөн тэмдэгт ба зоос гаргах;

[47] Financial System in Korea, The Bank of Korea, December 2008.

[48] www.moleg.go.kr, Bank of Korea Act, (Enforcement date 01. Dec, 2016).

- Мөнгө, зээлийн бодлогыг боловсруулах, хэрэгжүүлэх;

о Зээл болон мөнгөний дахин хуваарилалтыг банкуудад олгох;

о Банкнаас хадгаламж татах;

о Онцгой тохиолдолд түр хугацааны зээлийн үйл ажиллагаа явуулах;

- Засгийн газартай харилцах хүрээнд

о Засгийн газарт зээл олгох;

о Засгийн газрын үнэт цаасыг худалдах, худалдан авах авах гэх мэт

- Төлбөрийн систем, түүний үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулах, хяналт тавих... зэрэг болно.

Мөнгө, зээлийн бодлогыг боловсруулах, хэрэгжүүлэхдээ үнийн тогтвортой байдлыг хангахаас гадна зээл, хадгаламж, заавал байлгах нөөц, мөнгөний тэлэлтийн бодлогыг үргэлжлүүлэх үед банкны зээлийг хязгаарлах зэрэг шууд болон шууд бус арга хэрэгслийг ашиглахаас гадна мөнгөний болон зээлийн бодлогын үндсэн чиглэлийг жил бүр боловсруулж, нийтэд мэдээлдэг байна.

БНСУ-ын төв банкны хуульд зааснаар банкинд хяналт тавих үйл ажиллагааг хязгаарласан байна.

*Мөнгөний бодлогын хороо*

Мөнгөний бодлогын хороо нь зээл болон мөнгөний бодлогын шийдвэр гаргадаг байна.[49] Үүнд:

- Санхүүгийн байгууллагуудын нөөцийн зохистой харьцаа, заавал байлгах нөөц;
- БНСУ-ын төв банк санхүүгийн байгууллагуудад дахин санхүүжилт хуваарилах, ханш, зээлийн үйл ажиллагааны стандарт, хүүгийн түвшин;
- БНСУ-ын төв банкнаас санхүүгийн байгууллагад онцгой тохиолдолд олгох зээлийн үндсэн асуудлууд;
- БНСУ-ын төв банк зээл олгохоос татгалзаж болох санхүүгийн байгууллагуудыг тодорхойлох;
- Нээлттэй зах зээл, Солонгосын үндэсний бонд, Засгийн газрын баталгаат бондыг худалдах, худалдан авах, зээлэх, зээл олгох талаарх үндсэн асуудлууд;
- Санхүүгийн байгууллагууд санхүүжилт олж авахад хүндрэл үүсэн тохиолдолд зээл олгохтой холбоотой асуудлууд;
- Үнэт цаасны хэлбэрээр олгосон зээлийн хугацааг хязгаарлах;
- Жолоодлогогүй инфляци/hyperinflation-ийн нөхцөлд тодорхой хугацаанд санхүүгийн байгууллагад олгох зээл, хөрөнгө оруулалтын хязгаарыг тогтоох, хязгаарлах;

зэргээр мөнгө болон зээлийн бодлогыг боловсруулахын зэрэгцээ шаардлагатай тохиолдолд хязгаарладаг байна.

*Банкны заавал байлгах нөөцийн харьцааг тогтоох[50]*

Мөнгөний бодлогын хороо нь заавал байлгах нөөцийн харьцааг тогтооно. Хуульд өөрөөр заагаагүй бол заавал байлгах нөөцийн харьцаа 50/100-аас хэтрэхгүй.

Түүнчлэн заавал байлгах нөөцийн харьцааг нэмэгдүүлэх тохиолдолд бүх санхүүгийн байгууллагуудад урьдчилан мэдэгдэл өгдөг байна.

*Санхүүгийн байгууллагуудын зээлийн үйл ажиллагаа*

Мөнгөний бодлогын хорооноос тодорхойлсон санхүүгийн байгууллагуудтай дараахь зээлийн үйл ажиллагаанд Төв банк оролцож болдог байна.

---

[49] Bank of Korea Act, (Enforcement date 01. Dec, 2016.) (Act no.14242, 29. May, 2016., Amendment by other act), Article 28 (Decision on Monetary and Credit Policies).

[50] www.moleg.go.kr, Bank of Korea Act, (Enforcement date 01. Dec, 2016.), Article 56 (Determination of Reserve Requirement Ratio).

Санхүүгийн байгууллагуудын хүлээн авсан вексель, өрийн бичиг болон бусад зээлийн хэрэгслийг худалдах ба хямдруулсан үнээр худалдах зэрэг үйл ажиллагаа явуулдаг ба энэ нь авсан өдрөөс эхлэн нэг жилийн дотор эргэн төлөгдөхөөр хязгаарладаг байна.

Үнэт цаас болон санал болгож буй дараахь өрийн хэрэгслүүдийг нэг жилийн хугацаатай ашиглана.

- вексель, өрийн бичиг болон бусад зээлийн хэрэгслүүд
-Засгийн газрын баталгаажуулсан облигаци
-БНСУ-ын төв банкны облигаци
-мөнгөний бодлогын хорооноос тодорхойлсон бусад баримт бичгүүд.

*Санхүүгийн байгууллагуудад онцгой тохиолдолд зээл олгох*

БНСУ-ын төв банк нь дараахь тохиолдолд санхүүгийн байгууллагад (хамгийн багадаа 4 гишүүнтэй зөвшилцснөөр) зээл олгож болно. Үүнд:

1. Аливаа санхүүгийн байгууллагын төлбөр түргэн гүйцэтгэх чадварт хүндрэл үүссэн, хөрвөх чадвар доройтох тохиолдолд зээл олгоно.

2. Төлбөрийн системийн түр саатал мөн бусад болзошгүй нөхцөл байдал үүссэний улмаас санхүүгийн байгууллагууд үүргээ гүйцэтгэхэд хүндрэл үүссэн тохиолдолд түр хугацаатайгаар зээл олгодог байна.

БНСУ-ын төв банк зээлийг олгохтой холбогдуулж шаардлагатай гэж үзвэл холбогдох санхүүгийн байгууллагын эд хөрөнгө, үйл ажиллагааг шалгаж үзэж, нотолж болно. Түүнчлэн мөнгөний бодлогын хороо энэхүү зээлийг олгохоор шийдвэрлэсэн тохиолдолд Засгийн газрын саналыг сонсдог байна.

*БНСУ-ын төв банк зээл олгохоос татгалзах тохиолдол*

Мөнгөний бодлогын хороо нь БНСУ-ын төв банкнаас зээл хүсч буй аливаа санхүүгийн байгууллага нь БНСУ-ын төв банкнаас олгосон зээлээс ихээхэн хамааралтай гэж үзвэл эсхүл хөрөнгө оруулалтын чиглэлүүд тодорхой бус тохиолдолд зээл олгохоос татгалзаж болно.

Нөгөөтэйгүүр БНСУ-ын төв банк нь жолоодлогогүй инфляцийн нөхцөлд санхүүгийн байгууллагад зээл олгохыг хязгаарлаж, зөвхөн зайлшгүй нөхцөл байдалд зээлийг олгож болохоор заажээ.

Засгийн газрын зээл[51]

(1) БНСУ-ын төв банк Засгийн газарт овердрафт хэлбэрээр зээл олгох, эсхүл Засгийн газрын гаргасан бондыг шууд хүлээн авч болно.

(2) (1)-д дурьдсан зээл, шууд хүлээн авсан Засгийн газрын бондын нийт хэмжээ нь Үндэсний Ассамблейгаас (Парламентаас) тогтоосон өрийн хязгаар буюу Засгийн газраас санхүүгийн байгууллага, олон нийтэд тавьсан нийт өрөөс хэтрэх ёсгүй.

Ингэхдээ зээлийн хүү болон бусад нөхцөлийг мөнгөний бодлогын хороо тогтооно.

*Засгийн газрын агентлагуудад зээл олгох, хадгаламж (барьцаа) хүлээн авах*

БНСУ-ын төв банк нь төрийн байгууллагуудаас хадгаламж (барьцаа) хүлээн авч зээл олгож болно.

Засгийн газрын агентлагуудад олгосон зээлийг зөвхөн Засгийн газар баталгаа гаргасан тохиолдолд сунгана.

Мөнгөний бодлогын хороо нь төв банкны зээлийн хүү буюу бусад нөхцөлийг тодорхойлдог байна.

*Засгийн газрын агентлагт олгох зээлийн хязгаарлалт*

БНСУ-ын төв банк нь жолоодлогогүй инфляцийн үед Засгийн газрын агентлагуудад олгох зээлийн хэмжээг бууруулах эсхүл зогсоох хүртэл арга хэмжээ авдаг байна.

[51] Bank of Korea Act, (Enforcement date 01. Dec, 2016.) (Act no.14242, 29. May, 2016., Amendment by other act), Article 75 (Credit for Government).

*Хувь хүмүүстэй холбоотой гүйлгээ хийх хязгаарлалтууд*

Энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол БНСУ-ын төв банк нь Засгийн газар, засгийн газрын агентлагууд, санхүүгийн байгууллагуудаас бусад хуулийн этгээд, иргэний мөнгөн хөрөнгийг хуримтлуулан хадгалах, төлбөр тооцоо хийх, зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэхгүй.

*Ашгийн төлөө аж ахуйн нэгжийн зээл/Credit to For-Profit Enterprises*

Санхүүгийн байгууллагууд санхүүжилт олж авахад хүндрэлтэй, эсхүл мөнгө, зээлийн агшилтын (эдийн засгийн агшилт) хүндрэлийн үед БНСУ-ын банк зээлийн хугацааг сунгаж болно. Ингэхдээ мөнгөний бодлогын хорооноос тогтоосон нөхцөл, болзлыг биелүүлнэ.

*Аудит, хяналтын зөвлөл*

БНСУ-ын төв банк нь Солонгосын аудит, хяналтын зөвлөлөөр жил бүр хяналт шалгалт хийлгэдэг байна.

**Арилжааны банк[52]**

Банк нь мөнгөн хадгаламж, зээл, дотоод, гадаад валютын арилжаа, үнэт цаас, бонд гаргах, худалдах, худалдан авах гэх зэрэг үйл ажиллагааг эрхлэн явуулдаг байна.

Банкны үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл[53]:

Банкны үйл ажиллагаа эрхлэх гэж буй аливаа этгээд Санхүүгийн үйлчилгээний хорооноос зөвшөөрөл авна.

Банкны үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл авахаар төлөвлөж буй аливаа этгээд дараахь шаардлагыг хангасан байна:

- Дүрмийн сан нь 100 тэрбум воноос доошгүй байх ёстой. Харин орон нутгийн банкны хувьд дүрмийн сан нь 25 тэрбум воноос багагүй байх шаардлагатай.
- Банкны үйл ажиллагаанд шаардагдах өөрийн хөрөнгийг нэмэгдүүлэх төлөвлөгөө
- Хувьцаа эзэмшигчдийн бүтэц, зохион байгуулалтын төлөвлөгөө
- Том хувьцаа эзэмшигчид нь хөрөнгө оруулалтын чадавхтай, нийгмийн хариуцлага, санхүүгийн найдвартай байдлыг хангасан байх
- Бизнес төлөвлөгөө
- Хувь нийлүүлэгчид, гүйцэтгэх удирдлага нь зохих шаардлагыг хангасан байх;
- Банкны үйл ажиллагааг удирдахад хүний нөөц, барилга байгууламж/ажлын байр, компьютерийн систем, бусад тоног төхөөрөмжөөр хангагдсан байх зэрэг шаардлагыг тавьдаг байна.

Түүнчлэн Санхүүгийн үйлчилгээний хороо нь санхүүгийн тогтвортой байдал, банкуудын найдвартай байдлыг баталгаажуулах, хадгаламж эзэмшигчдийг хамгаалах талаар шаардлагатай нөхцөлүүдийг тавьж болдог байна.

Банк үйл ажиллагаа явуулахдаа дээр заасан банкны дүрмийн сангийн доод хэмжээг заавал байршуулдаг байна.

Банкны заавал байлгах нөөцийн шаардлагыг БНСУ-ын төв банкны хуулиар зохицуулсан байдаг.

Банк нь төвбанкны Мөнгөний бодлогын хорооны дараахь шийдвэрийг дагаж мөрдөнө:

- хадгаламж болон зээлийн хүүгийн хэмжээг тогтоох;
- зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэхтэй холбоотой шийдвэр;

---

[52] Banking Act (Enforcement date 19. Oct, 2017.) (Act no.14826, 18. Apr, 2017., Partial amendment) ( ), 02-2100-2953

[53] Banking Act (Enforcement date 19. Oct, 2017.) (Act no.14826, 18. Apr, 2017., Partial amendment) ( ), 02-2100-2953, Article 8 (Authorization of Banking Business).

- банкны зүгээс зээл, бусад төрлийн үнэт цаасны хугацаа дуусгавар болсон тухай хязгаарлалт;

- үндэсний эдийн засгийн онцгой нөхцөл байдлын үед банкны салбарын зээлийн хүүгийн дээд хэмжээг тогтоох, хязгаарлах зэрэг юм.

*Зээлдэгчид олгох зээлийн хязгаар*

Ерөнхийлөгчийн шийдвэрийн дагуу хувь хүн, корпораци буюу түүнтэй адилтгах хуулийн этгээдэд зээл олгохдоо тухайн банкны өөрийн хөрөнгийн 25/100-аас хэтэрч үл болно.

*Банкинд тавих хяналт шалгалт*

Санхүүгийн хяналтын алба нь энэхүү акт, бусад холбогдох акт, дүрэм, журмууд болон Санхүүгийн үйлчилгээний хорооны зааврыг дагаж мөрдөж буй эсэхийг хянах үүрэгтэй.

Санхүүгийн хяналтын алба нь банкуудын үйл ажиллагаа болон эргэлтийн хөрөнгийг шалгах үүрэгтэй.

*Банкинд хүлээлгэх хариуцлага*

(1) Банк нь энэхүү актыг зөрчсөн эсхүл энэхүү актын дагуу гаргасан аливаа журам, зааврыг зөрчвөл Санхүүгийн хяналтын албаны даргын зөвлөмжийн дагуу[54] Санхүүгийн үйлчилгээний хороо дараахь арга хэмжээг авч болно:

1. Холбогдох зөрчлийг арилгах;

2. Үйл ажиллагааг хагас жилээс илүүгүй хугацаагаар түр түдгэлзүүлэх**.**

(2) Хэрэв банк дараахь дэд хэсгүүдийн аль нэгийг зөрчсөн тохиолдолд Санхүүгийн үйлчилгээний хороо нь үйл ажиллагааг нь 6 сараас илүүгүй хугацаагаар түдгэлзүүлэх буюу банкны үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг цуцлах эрхтэй:

1. Банкны үйл ажиллагааны зөвшөөрлийг хуурамчаар эсхүл хууль бус аргаар олж авсан бол;

2. Зөвшөөрөл олгох болзол буюу нөхцөлийг зөрчсөн тохиолдолд;

3. Түдгэлзүүлсэн хугацаанд үйл ажиллагаа эрхлэх зэрэг тохиолдолд банкинд хариуцлага хүлээлгэдэг байна.

Түүнчлэн Санхүүгийн үйлчилгээний хороо торгуулийг ангилж тус зүйл заалт бүрээр ногдуулдаг байна. Үүнээс гадна банк энэ хуулийн дагуу эрүүгийн хариуцлага хүлээдэг байна. Тухайлбал: Банкны үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл авалгүй үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа этгээдийг таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэх, эсхүл 200 сая воноос илүүгүй торгууль ногдуулна.[55]

“Ерөнхийлөгчийн шийдвэрийн дагуу хувь хүн, корпораци буюу түүнтэй адилтгах хуулийн этгээдэд зээл олгохдоо тухайн банкны өөрийн хөрөнгийн 25/100-аас хэтэрч үл болно” гэсэн заалтыг зөрчсөн тохиолдолд тухайн этгээдэд гурван жилээс дээшгүй хугацаагаар хорих ялаар шийтгэх буюу 100 сая воноос илүүгүй торгох шийтгэл ногдуулна хэмээн заасан байна.

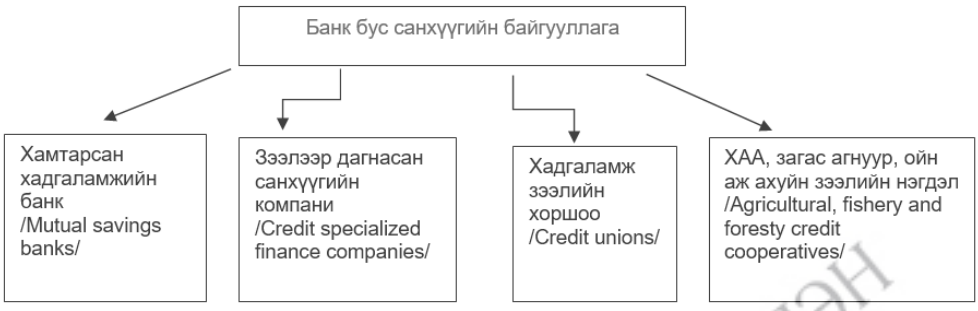
**Банк бус санхүүгийн байгууллага**

Банк бус санхүүгийн байгууллагад багтаж үйл ажиллагаа эрхэлдэг салбаруудыг авч үзвэл дараахь байдалтай байна.

[54] Санхүүгийн үйлчилгээний хорооны дарга эрх мэдлийнхээ хүрээнд холбогдох зөрчлийг зогсоох, эсхүл анхааруулга өгөх зэрэг зохих арга хэмжээ авдаг байна.

[55] Banking Act (Enforcement date 19. Oct, 2017.( (Act no.14826, 18. Apr, 2017., Partial amendment) ( ), 02-2100-2953, Article 66 (Penal provisions) (2).

**Зураг 3. Солонгосын банк бус санхүүгийн байгууллагын төрөл[56]**




Дээрх бүтцэд харуулсан Солонгосын банк бус санхүүгийн байгууллагад хамаарах санхүүгийн байгууллагууд дараахь үйл ажиллагааг эрхэлдэг байна. Үүнд:

*1.Хамтарсан хадгаламжийн банк*

Хамтарсан хадгаламжийн банкийг хөдөө, орон нутгийн бүсүүдэд байгаа айл өрх, жижиг аж ахуйн нэгжүүдэд зээл олгох, санхүүгийн бусад үйлчилгээ үзүүлэх зорилгоор 1972 онд батлагдсан Хамтарсан хадгаламжийн банкны хууль (Mutual Saving Banks Act, 2017)-ийн дагуу үүсгэн байгуулж эхэлсэн. Хамтарсан хадгаламжийн банкны явуулдаг гол үйл ажиллагаа нь жижиг, баталгаажаагүй зээл олгох, хамтарсан хэсэгчилсэн хадгаламжийн төлбөр тооцоог явуулах зэрэг юм.

Хамтарсан хадгаламжийн банкны санхүүжилтийн гол эх үүсвэр нь хугацаатай хадгаламж бөгөөд үүний зэрэгцээ хадгаламж эзэмшигчдийн Хамтарсан хадгаламжийн банкнаас зээл авах боломж олгодог хамтарсан хэсэгчилсэн хадгаламж гэгдэх энэхүү эх үүсвэр нь олон жил санхүүжилтийн эх үүсвэр болдог байна.

Хамтарсан хадгаламжийн банкийг байгуулахад Санхүүгийн үйлчилгээний хороо, Санхүүгийн хяналтын албанд бүртгүүлж тусгай зөвшөөрөл авдаг бөгөөд дүрмийн сангийн хамгийн доод хэмжээ үйл ажиллагааны чиглэлээс хамаарч 4-12 тэрбум воны хооронд байдаг ажээ.[57]

Үйл ажиллагааны онцлог нь хөдөө, орон нутгийн бүсүүдэд байгаа айл өрх, жижиг аж ахуйн нэгжүүдэд зээл олгох, санхүүгийн бусад үйлчилгээ үзүүлэх зорилготой бөгөөд бүтээгдэхүүн үйлчилгээ нь жижиг, баталгаагүй зээлийг олгох, хамтарсан, хэсэгчилсэн хадгаламжийн төлбөр тооцоог явуулах гол эх үүсвэр нь хугацаат хадгаламж бөгөөд хадгаламж эзэмшигчдийн Хамтарсан хадгаламжийн банкнаас зээл авах боломж олгодог байна.

*2. Хадгаламж зээлийн хоршоо[58]*

Хадгаламж зээлийн хоршоо нь түүний үйлчилгээг авч байгаа гишүүдийн хамтран эзэмшиж, хянаж байдаг ашгийн бус хоршоолсон санхүүгийн байгууллагын хэлбэр юм. Энэхүү байгууллага нь нэг дор оршин суугаа буюу ажлын байр нь нэг дор байдаг, эсхүл өөр ямар нэгэн хэлхээ холбоотой гишүүддээ мөнгөө хадгалах, найдвартай санхүүжилт авах болон бусад санхүүгийн үйлчилгээ авах найдвартай, тав тухтай газар болж өгдөг. Олонх хадгаламж зээлийн хоршоодын хөрөнгийн гол эх үүсвэр нь гишүүдийн өөрсдийнх нь хадгаламж бөгөөд энэхүү хадгаламжийн хөрөнгийг зээл, үнэт цаасны хэлбэрээр голчлон удирдаж байдаг.

---

[56] Financial Supervisory System in Korea, 2004. (Report by the Financial Supervision Service).

[57] Mutual Savings Banks Act (Enforcement date 19. Oct, 2017.) (Act no.14822, 18. Apr, 2017., Partial amendment) 금융위원회 (중소금융과) , 02-2100-2993, Article 5 (Capital of Mutual Savings Banks).

[58] Credit Unions Act (Enforcement date 19. Oct, 2017.) (Act no.14824, 18. Apr, 2017., Partial amendment) 금융위원회 (중소금융과), 02-2100-2994

*3.Зээлээр дагнасан санхүүгийн компаниуд*

Зээлээр дагнасан санхүүгийн компаниудад зээлийн картын компаниуд, лизингийн компаниуд, хэсэгчилсэн санхүүжилтийн компаниуд, шинэ технологийг нэвтрүүлэх хөрөнгийн компаниуд хамаардаг. Хадгаламж, татваргүй санхүүгийн байгууллага болох зээлээр дагнасан санхүүгийн компаниуд нь голчлон бонд гаргах, бусад санхүүгийн байгууллагуудаас зээллэг авах замаар хөрөнгө босгож зээл олгох буюу бусад зээлийн үйл ажиллагаа явуулдаг байна. Зээлийн картын үйлчилгээний чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулах хүсэлтэй аж ахуйн нэгжүүд Санхүүгийн үйлчилгээний хороо, Санхүүгийн хяналтын албанаас тухайн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрөл авдаг. Харин лизингийн компани, хэсэгчилсэн санхүүжилтийн компани юм уу, шинэ технологийг нэвтрүүлэх хөрөнгийн компанийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулах сонирхолтой компаниудын хувьд үйл ажиллагааны чиглэл нь “Зээлээр дагнасан санхүүгийн үйл ажиллагааны тухай” (Specialized credit finance business act, 2017) хуульд хамаарах тохиолдолд Санхүүгийн үйлчилгээний хороо, Санхүүгийн хяналтын албанд бүртгүүлэх ёстой байдаг. Зөвхөн зээлээр төрөлжсөн хоёроос дээшгүй төрлийн үйл ажиллагаа явуулахаар төлөвлөж байгаа компаниуд дүрмийн сандаа наад зах нь 20 тэрбум воны хөрөнгөтэй, гурав буюу түүнээс дээш төрлийн үйл ажиллагаа явуулах, компаниудын хувьд бүртгэгдсэн хөрөнгийн хамгийн доод хэмжээ 40 тэрбум вон байх шаардлага тавигддаг байна. [59]

Зээлээр дагнасан санхүүгийн компаниуд бусад банк бус санхүүгийн байгууллагуудын нэгэн адил хөрөнгийн байдлаараа 5 ангилалд хуваагдах шаардлагатай байдаг боловч, зээлийн картын компаниуд хувьд энэхүү ангилалд оруулах шалгуур үзүүлэлт нь хөрөнгийн төрлөөсөө хамаараад өөр өөр байдаг.

Мөн зээлээр дагнасан санхүүгийн компаниудын зээлийн хөрөнгийг ангилах шалгуур үзүүлэлтүүд нь дээр дурьдсантай адилаар мөн банк бус санхүүгийн байгууллагуудынхтай адил байдаг, гагцхүү зээлийн картын хөрөнгийн хувьд эрсдэлийн түвшин өндөр байдагтай холбоотойгоор тавигдах шалгуур үзүүлэлтийн хувьд илүү хатуу байдаг байна. Жишээлбэл, зээлийн хувьд 3 сараас доош хугацаа хэтэрсэн зээлийг хэвийн, 3-6 сарын хооронд хугацаа хэтэрсэн зээлийг анхаарууштай зээл гэж үздэг. Харин зээлийн картын хөрөнгийн хувьд бол нэг сараас бага хугацаа хэтэрсэн зээлийн хэвийн зээл гэж үздэг ба нэгээс 3 сарын хугацаа хэтэрсэн зээлийг ердийнхөөс доогуур буюу эргэлзээтэй зээл, 6 сараас дээш хугацаа хэтэрсэн зээлийг тооцогдсон алдагдал гэж үздэг байна.

*а.Хэсэгчилсэн санхүүжилтийн компани*

Хэсэгчилсэн санхүүжилтийн компаниуд нь анх 1996 онд үүсгэн байгуулагдаж байсан бөгөөд зээлдэгчийг бараа бүтээгдэхүүн худалдан авах санхүүжилтийг олгож, ингэснээрээ худалдагч, худалдан авагч талтай хэсэгчилсэн төлбөрийн гэрээ байгуулан зээлийн үндсэн дүн болон хүүг буцаан авах үйл ажиллагаа явуулдаг.

*б.Зээлийн картын компани*

Зээлийн картын компаниуд нь 1969 онд анх үүсгэн байгуулагдаж эхэлсэн бөгөөд үйлчлүүлэгчиддээ зээлийн карттай холбоотой санхүүгийн үйлчилгээг үзүүлдэг. Солонгос Улс дахь зээлийн картын компаниудын явуулдаг гол үйл ажиллагаанууд нь:

1. Зээлийн карт гаргах, удирдах;
2. Зээлийн картын гүйлгээ, төлбөр тооцоо;
3. Зээлийн карт хэрэглэгдэх худалдаа, үйлчилгээний сүлжээг бий болгох, хариуцах.

[59] Specialized Credit Finance Business Act (Enforcement date 19. Oct, 2017.) (Act no.14825, 18. Apr, 2017., Partial amendment) 금융위원회 (중소금융과), 02-2100-2983, Article 5 (Capital stock).

*в.Шинэ технологийг нэвтрүүлэх хөрөнгийн компаниуд (venture company)*

Шинэ технологийг нэвтрүүлэх хөрөнгийн компаниуд анх 1974 онд үүсгэн байгуулагдаж байсан бөгөөд "төсөл" хэрэгжүүлж байгаа компаниудын хувьцаа болон хөрвөх үнэт цаасны баталгаа гаргах, зээлд хамрагдуулах замаар технологийн дэвшил, нэвтрүүлэлтэд санхүүгийн туслалцааг үзүүлдэг байна.

*г.Лизингийн компани*

Лизингийн компаниуд нь 1972 онд анх байгуулагдаж байсан бөгөөд аж ахуйн нэгж байгууллагуудад тоног төхөөрөмж, хөрөнгийг лизингээр олгох, бараа бүтээгдэхүүний борлуулалтын төлбөрийг хожим тооцох зэрэг үйлчилгээг үзүүлдэг. Лизингийн компаниуд нь зээлдүүлэгчийн хувьд тодорхой нэг хөрөнгийг зээлдэгчид эзэмшүүлж үнийг тодорхой хугацааны дотор төлөх эрх олгох замаар түрээсийн буюу лизингийн орлогоо бий болгодог. Борлуулалтын төлбөрийг дараа тооцох хэлбэр бол санхүүжилтийн бас нэг арга бөгөөд лизингийн компаниуд тодорхой хөрөнгийг зээлдэгчид хүргээд төлбөрийг хугацааны тодорхой үеүдээр авдаг.

*Санхүүгийн тайлагнал*

Банк бус санхүүгийн байгууллагууд нь жил бүр санхүүгийн тайлан тэнцэл, орлогын тайлангууд гаргаж өгдөг бөгөөд Санхүүгийн хяналтын албанаас гаргаж өгсөн маягтын дагуу санхүүгийн нэгтгэсэн тайланг гаргадаг байна. Компаниуд нь Санхүүгийн хяналтын албанаас батлсан санхүүгийн заавал тайлагнах тайлангуудын талаарх журмыг олон нийтэд хангалттай, зохих ёсны мэдээллийг өгөх үүднээс хэрэгжүүлдэг. Энэхүү тайлагнах журмын шаардлагаар бол Банк бус санхүүгийн байгууллагууд өөрсдийн үйл ажиллагааны үр дүнг байнгын болон гэнэтийн байдлаа тайлагнаж өгөх шаардлагатай. Энэхүү тайлан илтгэлд хөрөнгийн тогтвортой байдал, ашигт ажиллагаа, бүтээмж (хөрөнгийн өгөөж), хөрөнгийн эх үүсвэр, ашиглалт зэргийг харуулах санхүүгийн мэдээллүүдийг оруулсан байх шаардлагатай байдаг байна.

**Санхүүгийн байгууллагын хяналт шалгалт**

Солонгос Улс нь санхүүгийн салбарыг зохицуулсан нэгдсэн хяналт шалгалтыг Act on the Establishment, etc. of Financial Services Commission, 2017[60] зохицуулдаг байна.

Уг хуулиар Солонгосын банк болон бусад санхүүгийн институцид хяналт тавих хоёр үндсэн байгууллага байдаг. Эдгээр нь Санхүүгийн Үйлчилгээний Хороо (Financial Services Commission), Санхүүгийн Хяналтын Алба (Financial Supervisory Service) юм. Санхүүгийн үйлчилгээний хороо нь Солонгосын санхүүгийн бодлогыг зангидаж шийдвэр гаргагч байгууллага юм. Ингэснээр санхүүтэй холбоотой бүхий л асуудлыг шийдвэрлэх, санхүүгийн бодлогыг тодорхойлох, хууль тогтоомж зэргийг боловсронгуй болгоход чиглэдэг байна.

Санхүүгийн хяналтын алба нь санхүүгийн салбарт "цагдаатай" адил үүргийг гүйцэтгэдэг байна. Энэ байгууллага нь санхүүгийн байгууллагууд дүрэм, журмыг дагаж мөрддөг эсэх дээр хяналт тавьж ажилладаг.

[60] http://www.law.go.kr/lsw/eng/englssc.do?menuid=2&query=#libgcolor0, Act on the Establishment, etc. of Financial Services Commission (Enforcement date 18. Apr, 2017) (Act no.14816, 18. Apr, 2017., Partial amendment) 금융위원회(금융정책과), 02-2100-2832

**Хүснэгт 2. Банк, санхүүгийн байгууллагуудад хяналт шалгалт явуулдаг байгууллага[61]**

| | Санхүүгийн үйлчилгээний хороо | Санхүүгийн хяналтын алба |
|---|---|---|
| төрөл | төрийн байгууллага | хувийн байгууллага<br>санхүүжилт нь хувийн санхүүгийн байгууллагуудын үйлчилгээний хөлснөөс бүрддэг. |
| түвшин | дарга нь сайдын статустай | дарга нь дэд сайдын статустай |
| ажилчид | төрийн албан хаагчид | хувийн ажилчид |
| ажил үүрэг | санхүүгийн хяналтын албаны дүрэм, журам батлах | зохицуулалтын чиг үүргийг гүйцэтгэдэг |
| үндсэн ажил | -санхүүгийн бодлогыг төлөвлөх, түүнийг хэрэгжүүлэх.<br>-санхүүгийн чухал асуудлуудыг шийдвэрлэх<br>-санхүүгийн институцид хяналт тавих, холбогдох хууль тогтоомж, дүрэм, журмыг боловсруулах<br><br>-хууль тогтоомж зөрчигчид захиргааны арга хэмжээ авах | -санхүүгийн байгууллагуудад хянах тавих бөгөөд тайлангийн үр дүнг Санхүүгийн үйлчилгээний хороонд хүргүүлнэ<br>-санхүүгийн байгууллага бүрт албан ёсны шалгалт хийх<br>банк, үнэт цаас, даатгалын компаниудад тусгай зөвшөөрөл олгох<br>-санхүүгийн байгууллагуудын шударга бус худалдаа, санхүүгийн маргааныг шийдвэрлэх<br><br>-банкны луйвраас санхүүгийн хэрэглэгчдийг хамгаалах |
| захиргааны арга хэмжээ | аудитын тайлан, хяналт шалгалттай холбоотой асуудлаар захиргааны арга хэмжээ авна. | захиргааны торгуулийн шийдвэр эсхүл бусад аливаа захиргааны арга хэмжээг авч болохгүй. |

Санхүүгийн үйлчилгээний хороо, Санхүүгийн хяналтын алба хуулийн дагуу тэд бүх төрлийн санхүүгийн институциудэд хяналт тавьдаг боловч санхүүгийн байгууллагууд дотоод хяналт, аудитын системтэй байдаг бөгөөд дотоод аудитын тайлангийн үр дүнг Санхүүгийн хяналтын алба Санхүүгийн үйлчилгээний хороонд тогтмол тайлагнадаг байна.

**Барьцаалан зээлдүүлэх газар**

БНСУ-д 1961 онд анх ломбард буюу барьцаалан зээлдүүлэх газрын үйл ажиллагаа эрхлэх эрх зүйн үндэс тавигдсан ба тухайн үед барьцаалан зээлдүүлэх газар үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрлийг цагдаагийн газрын даргаас зөвшөөрөл авдаг байсан. Гэхдээ энэ хуулийг 1999 онд хүчингүй болгосон бөгөөд ийм зөвшөөрөл шаардлагагүй болсон.

2017 оноос зээлийн үйл ажиллагааны бүртгэл болон санхүүгийн хэрэглэгчдийг хамгаалах тухай хууль (Act on registration of Credit Business, etc. And protection of Finance Users (Enforcement date 19. Oct, 2017.) (Act no.14820, 18. Apr, 2017., Partial amendment) 금융위원회(서민금융과) 02-2100-2612)-ийн дагуу хотын захиргаа барьцаалан зээлдүүлэх газрыг бүртгэж, зохицуулдаг болсон.

Энэхүү хуулиар зөвхөн барьцаалан зээлдүүлэх газрын үйл ажиллагаа төдийгүй хувь хүний мөнгө зээлдүүлэх үйл ажиллагааг зохицуулдаг байна.

Эдгээр төрлийн жижиг бизнесүүдийн капитал бага байдаг учир (барьцаалан зээлдүүлэх газрын бизнесийн хөрөнгийн хэмжээ 1 тэрбумаас бага) Санхүүгийн хяналтын алба нь энэ төрлийн зээлийн үйл ажиллагааг зохицуулж, хяналт тавьдаггүй.

Барьцаалан зээлдүүлэх газар нь харьяа хот бүрт хотын засаг захиргаа, мужууд (захирагч, засаг дарга) нь бүртгэж, үйл ажиллагааг нь зохицуулж, хяналт тавьдаг байна. Гэхдээ Санхүүгийн хяналтын албанаас шаардлагатай бол хяналт тавих эрхтэй.

---

[61] http://www.law.go.kr/lsw/eng/englssc.do?menuid=2&query=#libgcolor0, Act on the Establishment, etc. of Financial Services Commission (Enforcement date 18. Apr, 2017) (Act no.14816, 18. Apr, 2017., Partial amendment) 금융위원회(금융정책과), 02-2100-2832

Уг хуулиар барьцаалан зээлдүүлэх газрын зээлийн хүүний хязгаарыг тогтоосон байдаг. Энэ нь жилдээ хамгийн ихдээ 27.9 хувь байна.[62] (сард 2.325 хувь).

Зээлдүүлэгч буюу зээлийн зуучлагч нь зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэх явцдаа санаатайгаар буюу хайхрамжгүй байдлаас үүдэж үйлчлүүлэгчдэд хохирол учруулсан тохиолдолд хохирлыг хариуцаж нөхөн төлүүлнэ.

*Эрүүгийн хариуцлага*

Бүртгэлтэй холбоотой заалтууд болох бүртгэлд тавигдсан шаардлагыг зөрчсөн, хууран мэхлэх замаар бүртгүүлсэн... тохиолдолд торгуулийн арга хэмжээ буюу таван жилээс дээшгүй хугацаагаар хорих ялаар шийтгэх буюу 50 сая воноос илүүгүй торгох шийтгэл ногдуулдаг байна.

Тогтоосон зээлийн хүүний дээд хэмжээнээс өндөр хүүний хураамж авч буй этгээдийг гурван жилээс дээшгүй хугацаагаар хорих ялаар шийтгэх буюу 30 сая воноос илүүгүй торгууль ногдуулдаг байхаар тус тус зохицуулжээ.

### 2.2. СИНГАПУР УЛС

**Мөнгөний бодлогын газар (Monetary Authority of Singapore)**

Сингапур Улсын хувьд биеэ даасан төв банк байдаггүй бөгөөд Мөнгөний бодлогын газар нь төв банкны чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байна.[63] Энэ талаар эдийн засгийн дэд доктор, дэд профессор Л.Оюун нь өөрийн бүтээлдээ "... Мөнгөний бодлогын зөвлөл буюу бодлогын газар нь төв банкны үүргүүдийг гүйцэтгэдэг. Мөнгөний бодлогын асуудлыг Сингапурын Мөнгөний бодлогын зөвлөл шийдвэрлэдэг. Мөнгөний бодлогын зөвлөл нь улсын хэмжээний эмиссийн үйл ажиллагааг дангаар явуулдаг ба валютыг хамгаалах мөнгөний эрэлтийг хангах валютын нөөцийн сангийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх зорилготой"[64] хэмээн бичжээ.

Сингапур Улсын хууль тогтоох эрх бүхий байгууллагаас 1970 онд Мөнгөний бодлогын газрын тухай (Monetary Authority of Singapore Act) хуулийг баталснаар Мөнгөний бодлогын газар нь 1971 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс эхлэн үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлсэн байна. Үүнээс өмнө мөнгөний бодлогын талаарх төв банкны чиг үүргийг Засгийн газрын харьяа хэд хэдэн агентлаг, байгууллага хэрэгжүүлсээр иржээ.

Мөнгөний бодлогын газар нь Засгийн газрын санхүүгийн зөвлөхийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэн ажиллах бөгөөд тус газрын зорилго мөнгөний тогтвортой байдлыг хангах, эдийн засгийн хурдацтай өсөлтийн энэ үед зээл болон валютын чиглэлээр тохиромжтой бодлогыг хэрэгжүүлэхэд оршино.[65]

Мөнгөний бодлогын газрын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд Захирлуудын зөвлөлд холбогдох асуудлыг зохицуулсан бөгөөд уг зөвлөл нь газрыг захиргааны удирдлага болон бодлогоор хангах, газрын үйл ажиллагааг эрхлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлэн ажилладаг байна. Захирлуудын зөвлөл нь дараахь гишүүдээс бүрдэнэ. Үүнд:

- Засгийн газрын санал болгосноор Ерөнхийлөгчийн томилсон Мөнгөний бодлогын газрын дарга;
- Захирлууд (*нийт захирлын тоо нь 4-өөс доошгүй 13-аас ихгүй байх бөгөөд эдгээр захирлын нэг нь Дэд дарга байна)*.

Дээр дурьдсан захирал болон Мөнгөний бодлогын газрын Дэд даргыг Хууль зүйн сайдын санал болгосноор Ерөнхийлөгч томилдог байна. Захирлуудын зөвлөлийн гишүүн нь уг зөвлөлд ажиллаж байх хугацаандаа:

[62] Act on Registration of Credit Business, etc. and protection of Finance Users (Enforcement date 19. Oct, 2017.) (Act no.14820, 18. Apr, 2017., Partial amendment) 금융위원회(서민금융과), 02-2100-2612, Article 8 (Restrictions on Interest Rates of Credit Service Providers).

[63] http://www.mas.gov.sg/About-MAS.aspx (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.12).

[64] Л.Оюун, Олон улсын банкны тогтолцоо: Гарын авлага (УБ, 2012), Соёмбо принтинг, 48 дахь тал.

[65] http://www.mas.gov.sg/About-MAS/Overview.aspx (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.12).

- Худалдаа, санхүү, хөдөө аж ахуй, үйлдвэрлэлийн болон бусад салбарын эрх ашиг, сонирхлын үүднээс зөвлөлд ажиллахгүй байх;
- Бүрэн эрхийн хугацаа нь 3 жил байх бөгөөд дахин томилогдох, мөн
- Зөвлөлийн гишүүнээр ажилласны төлөө цалин авах бөгөөд Ерөнхийлөгчийн тодорхойлсноор шагнал болон урамшуулал авах боломжтой байна.

Ерөнхийлөгч дараахь тохиолдолд Захирлуудын зөвлөлийн гишүүний захирлаар ажиллах бүрэн эрхийн хугацааг нь дуусгавар болгохоор хуульчилсан байна. Үүнд:[66]

- Албан тушаалаасаа огцорсон;
- Сэтгэцийн эрүүл мэндийн байдалд өөрчлөлт орсон ба өөрийгөө болон өөрийнхөө үйлдлийг ухамсарлах чадваргүй болсон;
- Дампуурсан болон зээлдүүлэгчийн төлбөрийг төлөх эсхүл түүнтэй тогтоосон харилцаагаа зогсоосон;
- Гэмт хэргийн шинжтэй үйлдэл болон шударга бус, залилангийн шинжтэй, ёс зүйд харш үйлдэл гаргасан нь тогтоогдсон;
- Албан тушаалын үүрэгт харш үйлдэл хийсэн;
- Зөвшөөрөлгүйгээр зөвлөлийн хуралд 3 удаа дараалан оролцоогүй бол, эсхүл
- Хуульд заасан үүргээ гүйцэтгээгүй бол.

Захирлуудын зөвлөлийн гишүүн нь бүрэн эрхийн хугацаагаа дуусахаас өмнө нас барсан, огцорсон, эсхүл өөр бусад шалтгааны улмаас үргэлжлүүлэн ажиллах боломжгүйд хүрсэн тохиолдолд тухайн гишүүний үлдсэн бүрэн эрхийн хугацаанд Ерөнхийлөгч дараагийн гишүүнийг түүний албан тушаалд томилдог байна.[67]

Мөнгөний бодлогын газар нь бэлэн мөнгө хүлээн авах, хүлээн авсан бэлэн мөнгөтэй тэнцэх хэмжээний мөнгийг буцаан олгох, зах зээлд шинэ төрлийн төлбөрийн хэрэгсэл гаргах, бэлэн мөнгөөр алт, монет болон зоосон мөнгө худалдаж авах, буцаан худалдаж авах, хүлээн авах, вексель худалдаж авах, буцаан худалдаж авах, хямдруулах, буцаан хямдруулах, нийтэд худалдах зорилгоор Засгийн газраас болон бусад төрийн эрх бүхий байгууллагаас гаргасан үнэт цаасыг худалдаж авах, буцаан худалдаж авах, боломжтой гэж үзвэл Засгийн газарт зээл, урьдчилгаа төлбөр, бусад хэлбэрийн зээл зэрэг олгох, мөн боломжтой гэж үзвэл банк, санхүүгийн байгууллагад зээл, урьдчилгаа төлбөр, бусад хэлбэрийн зээл олгох, эдийн засгийн хөгжлийг санхүүжүүлэх, зах зээлийн эдийн засгийг хөгжүүлэх, түүнийг хамгаалах зорилгоор Засгийн газрын удирдлага дор, эсхүл Засгийн газрын зөвшөөрсөн аливаа корпорацийн хувьцааг олж авах, эзэмших, худалдах зэрэг үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байна.[68]

Мөнгөний бодлогын газрын тухай хуулийн 27 дугаар зүйлд зааснаар Мөнгөний бодлогын газраас санхүүгийн байгууллагын үйл ажиллагаанд дараахь хүрээнд чиглэмж өгдөг байна. Үүнд:

- Мөнгөний бодлогын газар нь шаардлагатай гэж үзвэл тухайн санхүүгийн байгууллагын үйл ажиллагааг идэвхтэй байлгах зорилгоор нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс тухайн санхүүгийн байгууллагаас мэдээлэл хүсэх, зөвлөмж хүргүүлэх;
- Хэрэв Мөнгөний бодлогын газраас зөвлөмж ирүүлээгүй, эсхүл зөвлөмж хүргүүлэх шаардлагагүй гэж үзсэн тохиолдолд дээр дурьдсаны дагуу Мөнгөний бодлогын газраас ямар нэгэн зөвлөмж хүргүүлэхээс өмнө тухайн санхүүгийн байгууллага болон түүнтэй холбогдох санхүүгийн байгууллага нь Мөнгөний

[66] Сингапур Улсын Мөнгөний бодлогын газрын тухай хуулийн 10 дугаар зүйл.

[67] Мөн хуулийн 11 дүгээр зүйл.

[68] Сингапур Улсын Мөнгөний бодлогын газрын тухай хуулийн 23 дугаар зүйл.

бодлогын газрын зүгээс тогтоосон хугацаанд, тогтоосон асуудлын хүрээнд түүнээс зөвлөмж авах хүсэлт гаргах боломжтой байна;

- Хэрэв Мөнгөний бодлогын газар нь ямар нэгэн хүсэлт хүлээн авсан бол хүсэлтийг хянаж үзээд хүсэлтээс татгалзах, эсхүл хүсэлтэд нэмэлт оруулах, эсхүл хүсэлтийг өөрчлөх шийдвэр гаргана;
- Мөнгөний бодлогын газар нь нөхцөл байдалд тохирсон зөвлөмжийг тухайн санхүүгийн байгууллага болон түүнтэй холбогдох санхүүгийн байгууллагад бичгээр хүргүүлэх бөгөөд зөвлөмж хүлээн авсан тохиолдолд тухайн байгууллага хэрэгжүүлэх үүргийг хүлээнэ.
- Аливаа санхүүгийн болон түүнтэй холбогдох санхүүгийн байгууллага нь Мөнгөний бодлогын газраас өгсөн зөвлөмжийг хэрэгжүүлээгүй, эсхүл хэрэгжүүлэхээс татгалзсан нь хууль зөрчсөнд тооцогдож 20 000 хүртэлх сингапур доллараар торгуулах юм байна.

**Арилжааны банк**

Сингапур Улсын Банкны тухай хууль нь анх 1970 онд батлагдсан бөгөөд одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй шинэчилсэн найруулга нь 2008 оны 3 дугаар сарын 31-ний өдөр батлагдсан байна.

Банкны үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл авахын тулд тухайн компани нь эрх бүхий байгууллага болох Сингапурын Санхүүгийн Төв (цаашид “ССТ” гэх)-д бичгээр хүсэлтээ гаргах бөгөөд дор дурьдсан бичиг баримтыг хавсаргана. Үүнд:[69]

- Компанийн удирдлагаас гаргасан хүсэлтийн дагуу хуулийн этгээдээр бүртгэж авсныг нотлох улсын бүртгэлийн гэрчилгээний хуулбар хувь, компанийн дүрэм, эсхүл түүнтэй адилтгах бусад баримт бичиг,
- Компанийн хамгийн сүүлийн балансын хуулбар хувь,
- ССТ-ийн зүгээс шаардах бусад бичиг баримт.

Компанийн гаргасан хүсэлт, баримт бичгийг хянаж үзээд ССТ-өөс тусгай зөвшөөрлийг олгох, тусгай зөвшөөрлийг тодорхой нөхцөлтэйгөөр олгох, олгохоос татгалзах гэсэн шийдвэрийн аль нэгийг гаргадаг байна.[70] Мөн ССТ-өөс тусгай зөвшөөрлийг тодорхой нөхцөлтэйгөөр олгосон тохиолдолд тэдгээр нөхцөлийг ямар ч үед өөрчлөх, эсхүл хүчингүй болгох, нөхцөл нэмэх, тусгай зөвшөөрлийг нөхцөлтэй болгох эрхтэй байна. Энэ тохиолдолд ССТ нь тухайн компанид гарсан шийдвэрийг хүлээн авч биелүүлэх тухай мэдэгдэх болон тухайн компанид шийдвэрийг хүлээн авах боломжгүй талаар мэдэгдэл ирүүлэх боломжийг нь олгох арга хэмжээ авна.[71]

Банкны тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1 дэх хэсэгт заасанчлан Сингапур Улсад үүсгэн байгуулагдсан компанийн дүрмийн сан нь 1500 ам.доллараас доошгүй, эсхүл түүний хөрөнгийн сан нь уг мөнгөн дүнгээс доошгүй байх шаардлагатай юм. Харин өөр улсад үүсгэн байгуулагдсан компанийн дүрмийн сан нь 200 сая ам.доллар байх шаардлагатай бөгөөд эдгээр шаардлагыг хангаагүй тохиолдолд тусгай зөвшөөрлийг олгохгүй байхаар хуульчилжээ.

Сингапур Улсад үүсгэн байгуулагдсан компанийн охин компани тусгай зөвшөөрөл авах тохиолдолд дээр дурьдсан бичиг баримтыг хүсэлтийн хамт ССТ-д ирүүлэх бөгөөд дүрмийн сан нь 100 сая ам.доллараас доошгүй байх шаардлагатай байна.[72]

Банк нь ССТ-д бичгээр хүсэлт гаргаж мэдэгдээгүй тохиолдолд салбараа нээх, эсхүл байршлаа өөрчлөх боломжгүйд хүрэх бөгөөд эрх бүхий байгууллагаас

[69] Сингапур Улсын Банкны тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1 дэх хэсэг.

[70] Сингапур Улсын Банкны тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1 дэх хэсэг.

[71] Мөн хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.4 дэх хэсэг.

[72] Мөн хуулийн 9А дугаар зүйлийн 9А.1 дэх хэсэг.

гаргасан хүсэлтийн үндсэн дээр зөвшөөрөл олгох, эсхүл зөвшөөрөл олгохоос татгалзсан шийдвэрийг гаргана.[73]

Сингапур Улсад үүсгэн байгуулагдсан банк нь ССТ-д бичгээр хүсэлт гаргаж мэдэгдээгүй тохиолдолд өөр улсад өөрийн салбар, төлөөлөгчийн газар, оффис нээх боломжгүй юм.[74]

Банкны тухай хуулийн 42 дугаар зүйлд заасанчлан ССТ-өөс тус улсад үйл ажиллагаа явуулж буй бүх банкинд зээл, урьдчилгаа төлбөр болон хөрөнгө оруулалттай холбогдуулан дараахь асуудлаар зөвлөмж хүргүүлдэг байна. Үүнд:

- Зээл, урьдчилгаа төлбөр, хөрөнгө оруулалт олгож буй, болон олгохоос татгалзаж буй зорилго,
- Зээл, урьдчилгаа төлбөр олгох дээд хугацаа, үнэт цаасны төрөл, түүний шаардлагатай доод хэмжээ,
- Зээл, урьдчилгаа төлбөр, хөрөнгө оруулалтын ангилал, тэдгээрийг олгох хэмжээ.

Дээр дурьдсан асуудлын хүрээнд ССТ-өөс гарах зөвлөмж нь Сингапур Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй бүх банкинд нэгэн адил үйлчлэх бөгөөд тухайн банк нь эдгээр зөвлөмжийг өөрийн үйл ажиллагаандаа зайлшгүй мөрдлөг болгодог байна.

Сингапурын Санхүүгийн төвөөс банкны үйл ажиллагаанд хяналт тавихаас гадна банкны үйл ажиллагаанд тусгай мөрдлөг явуулах харилцааг хуульд зохицуулж өгсөн байна. Энэ хуулийн 44 дүгээр зүйлд заасанчлан ямар ч үед дараахь тохиолдолд тусгай мөрдлөг явуулдаг байна. Үүнд:

- Өөрийн хадгаламж эзэмшигч болон бусад зээлдүүлэгчийн эрх, ашиг сонирхолд харш үйл ажиллагаа явуулсан бол,
- Олон нийтийн өмнө хүлээсэн үүргээ бүрэн хариуцах хангалттай хэмжээний хөрөнгөгүй болсон бол,
- Банкны тухай хуулийн холбогдох бусад заалтыг зөрчсөн бол.

**Банк бус санхүүгийн байгууллага**

Сингапур Улсад санхүүгийн үйл ажиллагаа явуулж буй банк бус санхүүгийн байгууллагын үйл ажиллагаанд Сингапурын Санхүүгийн төв (цаашид “ССТ” гэх)-өөс хяналт тавих бөгөөд эдгээр санхүүгийн байгууллагатай холбоотой харилцааг 2011 оны Санхүүгийн компанийн тухай (Finance Companies Act) хуулиар зохицуулж байна. Тус хууль анх 1967 онд батлагдсан бөгөөд 2011 оны 7 дугаар сарын 15-ны өдөр хуулийн шинэчилсэн найруулгыг баталсан байна.[75]

Санхүүгийн компанийн тухай хуульд заасан журмын дагуу хэрэв ССТ-өөс санхүүгийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл олгосон бол тухайн нийтийн компани нь хуульд зааснаас өөр бусад хэлбэрээр санхүүгийн үйл ажиллагаа явуулахгүй юм.[76]

Уг хуулийн 6 дугаар зүйлд заасанчлан нийтийн компани нь Сингапурт санхүүгийн үйл ажиллагаа эрхлэх бол ССТ-өөс тусгай зөвшөөрөл авах шаардлагатай болдог бөгөөд дараахь бичиг баримтыг хүсэлтийн хамт ССТ-д гаргана. Үүнд:

- Компанийн санхүүгийн нөхцөл байдлыг илэрхийлсэн баримт;
- Компанийн удирдлагын талаарх тодорхойлолт;
- Компанийн хөрөнгийн бүтэц болон орлого олсон байдлыг тодорхойлсон баримт;
- Харилцан ойлголцлын санамж бичигт заасанчлан компанийн үйл ажиллагааны чиглэлийг илэрхийлсэн мэдээлэл;

---

[73] Сингапур Улсын Банкны тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1 дэх хэсэг.

[74] Санхүүгийн компанийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.2 дахь хэсэг.

[75] https://sso.agc.gov.sg/Act/FCA1967 (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.16)

[76] Сингапур Улсын Санхүүгийн компанийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйл.

- Санхүүгийн үйл ажиллагаа эрхлэх хэрэгцээ шаардлага, давуу талыг илэрхийлсэн мэдээлэл;
- Тусгай зөвшөөрөл авснаар нийтийн эрх, ашиг сонирхлыг хөндөх эсэх талаарх мэдээлэл.

Нийтийн компанийн гаргасан хүсэлт, баримт бичгийг хянаж үзээд ССТ-өөс тусгай зөвшөөрлийг олгох, тусгай зөвшөөрлийг тодорхой нөхцөлтэйгөөр олгох, олгохоос татгалзах гэсэн шийдвэрийн аль нэгийг гаргадаг байна. Мөн ССТ-өөс тусгай зөвшөөрлийг тодорхой нөхцөлтэйгөөр олгосон тохиолдолд тэдгээр нөхцөлийг ямар ч үед өөрчлөх, эсхүл хүчингүй болгох, нөхцөл нэмэх, тусгай зөвшөөрлийг нөхцөлтэй болгох эрхтэй байна.[77]

Уг хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1 дэх хэсэгт заасанчлан 1995 оны 1 дүгээр сарын 18-ны өдрөөс өмнө үүсгэн байгуулагдсан нийтийн компанийн дүрмийн сан нь 50 сая ам.долларааc доошгүй, харин мөн хугацаанаас хойш үүсгэн байгуулагдсан нийтийн компанийн дүрмийн сан болон хөрөнгийн сан нь мөн л 50 сая ам.доллар байх шаардлагатай бөгөөд эдгээр шаардлагыг хангаагүй тохиолдолд тусгай зөвшөөрлийг олгохгүй байхаар хуульчилжээ.

Түүнчлэн тухайн нийтийн компани нь ССТ-д бичгээр хүсэлт гаргаж мэдэгдээгүй тохиолдолд Сингапурт болон өөр улсад өөрийн салбар, төлөөлөгчийн газар, оффис нээх боломжгүй юм.[78]

Сингапурын Санхүүгийн төв нь жил бүрийн 4 дүгээр сард албан ёсны сэтгүүлд санхүүгийн үйл ажиллагаа явуулж буй нийтийн компанийн жагсаалтыг нийтлэх замаар тусгай зөвшөөрөл авсан эдгээр компанийг нийтэд мэдээлдэг байна. Хэрэв нийтэлснээс хойш дараагийн нийтлэх хугацаанд аль нэг нийтийн компанийн тусгай зөвшөөрлийг хүчингүй болгосон тохиолдолд ССТ нь тус сэтгүүлд хүчингүй болсон шалтгааныг нь бичих шаардлагатай байна.[79]

Сингапурын Санхүүгийн төвөөс нийтийн компанийн үйл ажиллагааны нууцлал, санхүүгийн болон нягтлан бодох бүртгэл, түүний хийсэн гүйлгээ болон Сингапурт үүсгэн байгуулагдсан нийтийн компанийн өөр улсад байгуулагдсан салбар, төлөөлөгчийн газар, оффисын үйл ажиллагаанд хяналт шалгалт хийх боломжтой байхаар хуульчилжээ.[80]

Санхүүгийн компанийн тухай хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.2 дахь хэсэгт заасанчлан ССТ нь ямар ч үед дараахь тохиолдолд шаардлагатай гэж үзвэл нийтийн компанийн үйл ажиллагааны нууцлал, санхүүгийн болон нягтлан бодох бүртгэл, түүний хийсэн гүйлгээнд болон тусгай мөрдлөг явуулна. Үүнд:

- Өөрийн хадгаламж эзэмшигч болон бусад зээлдүүлэгчийн эрх, ашиг сонирхолд харш үйл ажиллагаа явуулсан бол;
- Олон нийтийн өмнө хүлээсэн үүргээ бүрэн хариуцах хангалттай хэмжээний хөрөнгөгүй болсон бол;
- Банкны тухай хуулийн холбогдох бусад заалтыг зөрчсөн бол.

***Хадгаламж зээлийн хоршоо***

Дэлхийн Хадгаламж Зээлийн Хоршоодын Холбооны 2016 оны жилийн эцсийн статистик тайланд дурьдсанаар 2016 оны байдлаар Сингапур Улсад 22 хадгаламж зээлийн хоршоо 103.444 гишүүнтэйгээр үйл ажиллагаагаа явуулж байсан байна. Тухайн үед эдгээр хадгаламж зээлийн хоршооны нийт хадгаламж нь 549 сая ам.доллар, олгосон зээл нь 131 сая ам.долларт хүрсэн байна. Нөөц хөрөнгийн

[77] Сингапур Улсын Санхүүгийн компанийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.3, 6.4 дэх хэсэг.

[78] Мөн хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсэг.

[79] Мөн хуулийн 17 дугаар зүйл.

[80] Мөн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.1 дэх хэсэг.

хувьд 22 сая ам.доллар, нийт актив нь 671 сая ам.доллар байжээ. Хадгаламж зээлийн хоршооны гишүүд тус улсын нийт хүн амын 1.87 хувийг эзэлж байжээ.[81]

### 2.3. БҮГД НАЙРАМДАХ ЭНЭТХЭГ УЛС (БНЭУ)

**Төв банк буюу Нөөцийн банк (Reserve Bank of India)**

Энэтхэг Улсын төв банк буюу Нөөцийн банк (цаашид "Нөөцийн банк" гэх) нь 1934 оны 3 дугаар сарын 6-ны өдөр батлагдсан Нөөцийн банкны тухай хуульд заасны дагуу 1935 оны 4 дүгээр сарын 1-ний өдөр үүсгэн байгуулагджээ. Нөөцийн банкны төв нь анх тус улсын Калькутт хотод байрлаж байсан бол 1937 онд Мумбай хот уруу шилжсэн байна.[82]

Нөөцийн банкны зорилго нь мөнгөний тогтвортой байдлыг хангах үүднээс мөнгөн тэмдэгтийг гүйлгээнд гаргах, түүний нөөцийг удирдах, өөрийн орны онцлогт нийцсэн валютын болон зээлийн тогтолцоогоор дамжуулан уг асуудлыг эрхлэх, эдийн засгийн чухал шийдвэрийг гаргахдаа олон улсын жишигт нийцсэн мөнгө-зээлийн бодлогыг баримтлах болон эдийн засгийн өсөлтийн үед мөнгөн тэмдэгтийн ханшийг тогтвортой байлгах үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд оршино.[83]

Засгийн газрын зүгээс Нөөцийн банкны удирдлагатай зөвлөлдсөний үндсэн дээр үйл ажиллагааны чиглэлийг тодорхойлдог бөгөөд Захирлуудын төв зөвлөл (Central Board of Directors) нь банкны ерөнхий удирдлага болон бүрэн эрхийг өөртөө хадгалан шаардлагатай бүхий л үйл ажиллагааг хэрэгжүүлдэг байна.[84]

Захирлуудын төв зөвлөлийн гишүүнийг Засгийн газраас томилдог бөгөөд зөвлөл нь дараахь гишүүдээс бүрдэнэ. Үүнд:

- Ерөнхийлөгч болон Дэд Ерөнхийлөгч[85];
- Орон нутгийн зөвлөлийн захирал[86];
- Нийгмийн аль нэг салбар чиглэлээр мэргэшсэн Захирал[87]
- Засгийн газрын мэргэжилтэн[88].

Энэхүү хуулийн 8 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасанчлан Дэд Ерөнхийлөгч болон Захирлууд нь тус банкны үйл ажиллагаанд холбогдох бүхий л хурал, уулзалтанд оролцох боломжтой боловч саналын эрхгүй оролцдог байна. Хэрэв Ерөнхийлөгч нь ямар нэгэн шалтгааны улмаас дээр дурьдсан хурал болон уулзалтанд оролцох боломжгүй тохиолдолд Дэд Ерөнхийлөгч түүнийг төлөөлөн санал өгөх эрхтэйгээр оролцох юм.

Нөөцийн банкны Ерөнхийлөгч болон Дэд Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацаа таван жил байх бөгөөд бүрэн эрхийн хугацаа дууссаны дараа дахин томилогдох боломжтой юм. Засгийн газраас томилогдсон Орон нутгийн зөвлөлийн захирлын бүрэн эрхийн хугацаа дөрвөн жил байх бөгөөд хоёроос дээш удаа томилогдох боломжгүй буюу тухайн албан тушаалд наймаас дээш жил ажиллах боломжгүй байна. Харин нийгмийн аль нэг салбар чиглэлээр мэргэшсэн тухайн Захирал нь Засгийн газраас тогтоосон хугацаанд Захирлуудын төв зөвлөлийн гишүүнээр ажиллаж байхаар тус тус хуульчилжээ.[89]

---

[81] https://www.woccu.org/documents/2016_Statistical_Report (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.15).

[82] https://www.rbi.org.in/Scripts/AboutusDisplay.aspx#Subsidiaries (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.12).

[83] БНЭУ-ын Нөөцийн банкны тухай хуулийн удиртгал хэсэг.

[84] БНЭУ-ын Нөөцийн банкны тухай хуулийн 7 дугаар зүйл.

[85] Мөн хуулийн 8 дугаар зүйлийн 1(a) хэсэгт дөрвөөс ихгүй Орлогч захирал байхаар заасан байна.

[86] Мөн хуулийн 8 дугаар зүйлийн 1(b) хэсэгт заасанчлан Орон нутгийн зөвлөлийн дөрвөн захирал байна.

[87] Мөн хуулийн 8 дугаар зүйлийн 1(c) хэсэгт заасанчлан энэ бүлэгт хамаарах арван захирал байна.

[88] Мөн хуулийн 8 дугаар зүйлийн 1(d) хэсэгт заасанчлан Засгийн газрын хоёр мэргэжилтэн байна.

[89] БНЭУ-ын Нөөцийн банкны тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 4 болон 5 дугаар хэсэг.

Дээр дурьдсан Орон нутгийн зөвлөл нь Энэтхэгийн баруун, зүүн, урд болон хойд бүсийн зөвлөлийг хамрах бөгөөд тухайн бүс дэх нутаг дэвсгэрийн болон эдийн засгийн ашиг сонирхол, хамтран ажиллах хүсэл сонирхол, орон нутгийн банкийг төлөөлөх боломжтой Засгийн газраас томилогдсон таван гишүүнээс бүрддэг байна. Орон нутгийн зөвлөлийн гишүүд нь дотроосоо зөвлөлийн даргыг сонгоно. Орон нутгийн зөвлөлийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа дөрвөн жил байх бөгөөд дахин сонгогдож болдог байна. Өөрөөр хэлбэл орон нутгийн зөвлөлийн гишүүнээр найман жилээс дээш хугацаанд ажиллахыг хуулиар хязгаарлаж өгсөн байна. Орон нутгийн зөвлөл нь Захирлуудын төв зөвлөлд түүнээс чиглэл өгсөн тохиолдолд ерөнхий болон тусгайлсан асуудлын хүрээнд зөвлөгөө өгч ажиллах ёстой байна.[90]

Нөөцийн банкны тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлд заасанчлан Захирлуудын төв зөвлөл болон Орон нутгийн зөвлөлийн гишүүний бүрэн эрх нь дараахь тохиолдолд дуусгавар болгоно. Үүнд:

- Засгийн газрын ажилтны хувиар цалин авдаг бол, зээлдүүлэгчтэйгээ нийлсэн, зээлдүүлэгчид төлөх төлбөрийг төлөхөө зогсоосон, төлбөрийн чадваргүйд тооцогдож байсан, тооцогдож байгаа, эсхүл сэтгэцийн эрүүл мэндийн байдалд өөрчлөлт орсон, өвчилсөн бол, эсхүл ямар нэгэн банкинд мэргэжилтнээр болон ажилтнаар ажилладаг бол, эсхүл банкны үйл ажиллагааг явуулдаг ямар нэгэн банкны захирлаар ажилладаг эсхүл тийм банктай хамтарч ажилладаг хэн нэгэн этгээд Орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн болон даргаар ажиллах боломжгүй;
- Нэг ижил худалдааны компанийн хамтрагч бол, нэг ижил хувийн компанид захирлаар ажилладаг бол, эсхүл аль нэг нь ерөнхий буюу удирдлагын албан тушаал хашдаг бол, эсхүл аль нэг нь нөгөө хамтрагч талаас эсхүл хамтрагч худалдааны компаниас бараа худалдан авах бүрэн эрхийг эдэлдэг бол эдгээр хоёр этгээд нэг ижил цаг хугацаанд аль аль зөвлөлийн дарга болон гишүүнээр ажиллах боломжгүй;
- Дээр дурьдсан шалгуурт нийцсэн тухайн этгээд нь хуулийн 8 болон 9 дүгээр зүйлийн дагуу тус банкны Ерөнхийлөгч, Дэд Ерөнхийлөгч болон Захиралд нэр дэвшиж болно.[91]

Нөөцийн банкны тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлд албан тушаалтныг ажлаас чөлөөлөх болон ээлжийн амралттай холбогдох асуудлыг зохицуулсан. Орон нутгийн зөвлөлийн захирал болон нийгмийн аль нэг салбар чиглэлээр мэргэшсэн Захирал нь дараахь тохиолдолд ажлаас чөлөөлөгдөнө. Үүнд:

- Захирлуудын төв зөвлөлийн зөвшөөрөлгүйгээр зөвлөлийн хуралд 3 удаа дараалан оролцоогүй бол,
- Дээр дурьдсан бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болох тохиолдлын аль нэг тохиолдлыг хангасан бол (*Засгийн газар Ерөнхийлөгчийг ажлаас чөлөөлөх бол Захирлуудын төв зөвлөл нь Орон нутгийн зөвлөлийн гишүүнийг ажлаас чөлөөлнө)*,
- Дээр дурьдсан бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болох тохиолдлын дагуу ажлаас чөлөөлөгдсөн бол дахин Захирлаар эсхүл Орон нутгийн зөвлөлийн гишүүнээр ажиллах боломжгүй юм.
- Аль нэг мужийн хууль тогтоох эрх мэдлийн байгууллагын гишүүнээр ажиллаж байх хугацаандаа Захирлаар эсхүл Орон нутгийн зөвлөлийн гишүүнээр томилогдсон тохиолдолд томилсон шийдвэр хүчин төгөлдөр бус байна, эсхүл томилогдсон өдрөөс хойш 2 сарын хугацаанд хууль тогтоох эрх мэдлийн байгууллагын гишүүний албан тушаалаа орхих хэрэгтэй юм. Мөн аль нэг Захирал болон Орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн аль нэг мужийн хууль тогтоох эрх мэдэл бүхий байгууллагын

[90] Мөн хуулийн 9 дүгээр зүйл

[91] БНЭУ-ын Нөөцийн банкны тухай хуулийн 10 дугаар зүйл.

гишүүнээр томилогдсон тохиолдолд томилогдсон тухай шийдвэр гарсан өдрөөс Захирлын болон Орон нутгийн зөвлөлийн гишүүний ажлаас чөлөөлөгдөнө.

- Захирал нь Засгийн газарт, Орон нутгийн зөвлөлийн гишүүн нь Захирлуудын төв зөвлөлд тус тус ажиллахаар ажлаас чөлөөлөгдөх хүсэлтийг гаргах бөгөөд хүсэлтийг хүлээн авсан тохиолдолд түүний хашиж буй албан тушаал нь сул орон тоо болно.

Энэтхэг Улсад дээр дурьдсан Төв банк буюу Нөөцийн банкнаас гадна Улсын банк (State Bank of India) гэх байгууллага үйл ажиллагаагаа явуулдаг бөгөөд тус банкны харилцааг зохицуулж буй Улсын банкны тухай хууль (The State Bank of India Act)-ийг 1955 оны 5 дугаар сарын 8-ны өдөр баталсан байна. Улсын банкны тухай хууль нь Засгийн газраас эрхлэн гаргадаг албан ёсны сэтгүүл (Official Gazettee)-д хэвлэгдсэн өдрөөс буюу 1955 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлжээ.

Улсын банкны төв нь Мумбай хотод байрлах бөгөөд өөрөөр Төв корпораци (Corporate Centre) хэмээн нэрлэдэг байна. Түүнчлэн Засгийн газраас тус банкны Төв зөвлөл (Central Board)-тэй хэлэлцсэний дүнд өөр нэгэн салбар төвийг байгуулж болох бөгөөд одоогийн байдлаар Мумбай, Калькутт, Ченнай хотод салбар төвийг байгуулан үйл ажиллагаа явуулж байна.[92]

Улсын банк нь хамгийн эртний бөгөөд хамгийн том бүтэцтэй нийтийн банк юм. Өөрөөр ард түмний банк ч хэмээн нэрлэдэг байна. Нөөцийн банкнаас Улсын банкинд заавар, чиглэмж хүргүүлдэг бөгөөд Улсын банк нь төв банкны тодорхойлсон санхүүгийн бодлогыг өөрийн үйл ажиллагаандаа баримтлан ажиллах шаардлагатай байдаг байна.[93]

Захирлуудын зөвлөл Ерөнхийлөгч, дөрвөн Гүйцэтгэх захирал болон есөн Захирлаас бүрдэх бөгөөд нийт 13 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байна. Ерөнхийлөгч болон Гүйцэтгэх захирлыг Нөөцийн банктай зөвлөлдсөнөөр Засгийн газраас томилдог бол Захирлыг Засгийн газраас шууд томилдог байна.[94]

Ерөнхийлөгч болон Гүйцэтгэх захирлын бүрэн эрхийн хугацаа таван жил байх бөгөөд дахин томилогдох боломжтой бол Захирлын бүрэн эрхийн хугацаа гурван жил байх бөгөөд мөн дахин томилогдох боломжтой байхаар хуульчилжээ.[95]

**Арилжааны банк**

Энэтхэг Улс нь арилжааны банкны үйл ажиллагааг 1949 оны Банкны тухай (The Banking Regulation Act) хуулиар зохицуулж өгсөн бөгөөд хуулийн 6 дугаар зүйлд заасанчлан банк дараахь төрлийн үйл ажиллагаа эрхлэх боломжтой байна. Үүнд:

- Зээл авах, мөнгийг эргэлтэд оруулах;
- Барьцаа хөрөнгөгүйгээр зээл олгох, эргэлтэд оруулах;
- Үнэт цаас гаргах, хүлээн авах, үнийг бууруулах, худалдан авах, худалдах, хуримтлуулах;
- Аккредитив, жуулчны чек, өрийн бичиг гаргах, олгох;
- Үнэт металл худалдан авах, худалдах, борлуулах;
- Гадаад валют болон банкны тасалбар худалдан авах, худалдах;
- Хувьцаа, хөрөнгө, өрийн бичиг, бонд, үүрэг, үнэт цаас, бүх төрлийн хөрөнгө оруулалтыг худалдан авах, захиран зарцуулах, андеррайтерийн үйлчилгээ үзүүлэх;

[92] БНЭУ-ын Улсын банкны тухай хуулийн 17 дугаар зүйл.

[93] https://www.sbi.co.in/portal/web/about-us/about-us (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.15).

[94] БНЭУ-ын банкны тухай хуулийн 19 дүгээр зүйл.

[95] Мөн хуулийн 20 дугаар зүйл.

- Гуравдагч этгээд болон бусад этгээдийн нэрийн өмнөөс бонд, өрийн бичиг болон бусад төрлийн үнэт цаас худалдан авах, худалдах болон зээл, урьдчилгааг тохиролцох;
- Бүх төрлийн бонд, өрийн бичиг, үнэт эдлэл хүлээн авах, хадгалах;
- Хадгаламжийн үйлчилгээ үзүүлэх;
- Мөнгө, үнэт цаас хуримтлуулах, дамжуулах;
- Засгийн газар, орон нутгийн эрх бүхий байгууллага, эсхүл хэн нэгэн этгээдийн санхүүгийн зөвлөхөөр ажиллах гэх мэт.

Банк нь Захирлуудын зөвлөлтэй байх бөгөөд тус зөвлөлийн нийт гишүүдийн 51 хувиас доошгүй гишүүд дор дурьдсан салбар чиглэлээс нэг болон түүнээс дээш салбар чиглэлээр тусгай мэдлэг, эсхүл дадлага туршлага эзэмшсэн байх шаардлагатай байхаар хуульчилжээ. Үүнд:[96]

- Нягтлан бодох бүртгэл;
- Хөдөө аж ахуй болон хөдөө аж ахуйн эдийн засаг;
- Банк;
- Хамтын ажиллагаа;
- Эдийн засаг;
- Санхүү;
- Хууль, эрх зүй;
- Жижиг, дунд үйлдвэрлэл;
- Мөн Нөөцийн банкнаас шаардлагатай гэж үзсэн бусад салбар чиглэл хамаарна.

Түүнчлэн Захирлуудын зөвлөлийн нийт гишүүдээс хоёр гишүүн нь хөдөө аж ахуй болон хөдөө аж ахуйн эдийн засаг, хамтын ажиллагаа, эсхүл жижиг, дунд үйлдвэрлэлийн салбар чиглэлээр тусгай мэдлэг, эсхүл дадлага туршлага эзэмшсэн байх зайлшгүй шаардлагатай байна. Харин Захирлуудын зөвлөлийн гишүүн нь ямар нэгэн хувийн ашиг сонирхолгүй байх шаардлагатай бөгөөд ажилтан, удирдах албан тушаалтан, менежер зэрэг албан тушаалтантай холбоо хамааралтай байх ёсгүй юм.

Энэтхэг Улсын нутаг дэвсгэрт үүсгэн байгуулагдсан банк нь зайлшгүй нөөцийн сан үүсгэж байх шаардлагатай бөгөөд жил бүрийн ашгийн нийт дүнгээс ногдол ашгийг хуваарилахаас өмнө 20 хувиас доошгүй хувьтай тэнцэх хэмжээний ашгийг тус санд хуримтлуулахаар хуульчилжээ.[97]

**Банк бус санхүүгийн байгууллага**

Энэтхэг Улс нь банк бус санхүүгийн байгууллагын үйл ажиллагааг 1934 оны 6 дугаар сарын 6-ны өдөр батлагдсан Нөөцийн банкны тухай хуулиар зохицуулж өгсөн байна. Энэ хуулийн 3 дугаар бүлэгт банк бус санхүүгийн байгууллагатай холбогдох харилцааг бүхэлд нь зохицуулжээ.

Нөөцийн банкны тухай хуульд заасанчлан банк бус санхүүгийн байгууллагыг банк санхүүгийн байгууллага, банк бус санхүүгийн компани гэж хоёр ангилж үзсэн бөгөөд дараахь төрлийн үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагыг банк бус санхүүгийн байгууллагад хамааруулдаг байна. Үүнд:

- Зээл, урьдчилгаа төлбөр олгох, бусад хэлбэрээр санхүүжүүлэх;
- Засгийн газар эсхүл орон нутгийн эрх бүхий байгууллагаас гаргасан үнэт цаас, хувьцаа, бонд, өрийн бичиг, эсхүл түүнтэй адил шинж чанар бүхий борлогдох чадвартай үнэт цаас худалдан авах;

[96] БНЭУ-ын банкны тухай хуулийн 10А дүгээр зүйл.

[97] Мөн хуулийн 17 дугаар зүйл.

- Аливаа бараа бүтээгдэхүүнийг 1972 оны Худалдан авах ажиллагааны тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн (с) хэсэгт заасанчлан зээлээр худалдан авах гэрээний дагуу зээлээр худалдан авч буй этгээдэд тухайн барааг нь хүргэж өгөх;
- Бүх төрлийн даатгалын бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх;
- Аль ч мужид хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй, эсхүл аливаа бизнесийн үйл ажиллагаанд мөрдлөг болгож буй хуульд аливаа хэлбэрээр тодорхойлсны дагуу зохион байгуулалттай санхүүгийн байгууллага (chits or kuries)-ын удирдлага, төлөөлөгч, эсхүл бусад албан тушаалтны хувиар удирдлагыг хэрэгжүүлэх, үйл ажиллагааг зохион байгуулах, хянах;
- Аливаа нэр төрлийн мөнгө, эсхүл бусад хэрэгслийг аливаа нэгэн зорилгоор, ямар нэгэн төлөвлөгөө, эсхүл тохиролцооны дагуу нэг дор, эсхүл өөр байдлаар захиалгаар, эсхүл худалдах замаар, эсхүл өөр бусад байдлаар цуглуулах, мөнгөн нь цугларсан хэн нэгэн этгээдийг, эсхүл өөр хэн нэгэн этгээдийг бэлнээр, эсхүл өөр байдлаар шагнах, эсхүл урамшуулах (*энэ нь тухайн санхүүгийн байгууллагын хөдөө аж ахуй, эсхүл үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагаа эрхлэх, ямар нэгэн бараа бүтээгдэхүүнийг худалдах, худалдан авах, эсхүл ямар нэгэн үйлчилгээ үзүүлэх, үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авах, барьж байгуулах, худалдах, зэрэг бизнесийн үндсэн үйл ажиллагаанд хамаарахгүй бөгөөд санхүүгийн байгууллагын орлогын аливаа хэсэг нь үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авсан, барьж байгуулсан, худалдсан орлогоос, эсхүл өөр хэн нэгэн этгээдийг санхүүжилтээс бүрдэх ёсгүй юм)*.

Харин банк бус санхүүгийн компани гэдэгт дараахь төрлийн байгууллагыг хамааруулан авч үздэг байна. Үүнд:

- Компанийн зохион байгуулалттай санхүүгийн байгууллага;
- Ямар нэгэн төлөвлөгөө, эсхүл тохиролцооны дагуу аливаа бусад хэлбэрээр бэлэн мөнгө хүлээн авах, аливаа хэлбэрээр зээл олгох зэрэг бизнесийн үндсэн үйл ажиллагаа хэрэгжүүлдэг банк бус санхүүгийн компани;
- Засгийн газраас зөвшөөрсөн төрийн албан ёсны сэтгүүлд нийтлэх замаар Нөөцийн банкнаас үйл ажиллагааг нь баталгаажуулсан бусад банк бус байгууллага, эсхүл эдгээр байгууллагын салбар байгууллага.

Нөөцийн банкны тухай хуулийн 45 дугаар зүйлийн 45-IA хэсэгт заасанчлан дараахь шаардлагыг хангасан тохиолдолд банк бус санхүүгийн байгууллага болон банк бус санхүүгийн компани нь санхүүгийн бизнесийн үйл ажиллагаа явуулах юм байна. Үүнд:

- Бүртгэснийг нотлох гэрчилгээтэй байх;
- Дүрмийн сангийн доод хэмжээ нь 25 INR (lakh rupees) байх бөгөөд 200 INR-аас ихгүй байх;
- Нөөцийн банкнаас тавьсан шаардлагын дагуу бүртгүүлэх хүсэлтээ илэрхийлсэн өргөдөл өгсөн байх (*өргөдлөө үүсгэн байгуулагдсан цагаас хойш 6 сарын дотор гаргах бөгөөд Нөөцийн банкнаас гэрчилгээ олгох, эсхүл гэрчилгээ олгохоос татгалзсан тухай шийдвэр гарах хүртэл хугацаанд өөрийн үйл ажиллагааг хэвийн явуулна)*;
- Нөөцийн банк нь бүртгүүлэх хүсэлтээ илэрхийлэн гаргасан өргөдлийг хянаж үзэхдээ нэмэлт байдлаар тухайн байгууллагын санхүүгийн бүртгэлийг авч үзэх эрхтэй бөгөөд дор дурьдсан шаардлагыг хангасан байх шаардлагатай байна. Үүнд:
  - Одоогийн болон ирээдүйн хадгаламж эзэмшигчдийн нэхэмжилсэн мөнгөн дүнг бүрэн төлөх санхүүгийн чадамжтай байх;
  - Явуулж буй үйл ажиллагаа нь одоогийн болон ирээдүйн хадгаламж эзэмшигчдийн эрх, ашиг сонирхолд нийцэж байх;
  - Одоогийн болон ирээдүйн удирдлагын түвшний үйл ажиллагаа нь нийтийн болон хадгаламж эзэмшигчдийн эрх, ашиг сонирхлыг хөндөхгүй байх;

- Хөрөнгийн зохистой бүтэцтэй байж орлого олох боломжтой байх;
- Бүртгэсэн тухай гэрчилгээгээ хүлээн авснаар нийтийн эрх, ашиг сонирхлыг төлөөлөн санхүүгийн бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх;
- Бүртгэсэн тухай гэрчилгээ олгох явдал нь мөнгөний тогтвортой байдал, эдийн засгийн өсөлт болон банк өөрийн албан ёсны хэвлэлд нийтлэх өөр бусад холбогдох хүчин зүйлсээр дамжуулан санхүүгийн салбарын үйл ажиллагаа болон нэгтгэлд нөлөөлөхгүй байх;
- Нөөцийн банкнаас тавих шаардлагын дагуу бусад нөхцөлийг хангах, эсхүл тухайн байгууллагаас явуулж буй санхүүгийн бизнесийн үйл ажиллагаа нь нийтийн болон хадгаламж эзэмшигчдийн эрх, ашиг сонирхлыг хөндөхгүй байх.

***Хадгаламж зээлийн хоршоо***

Дэлхийн Хадгаламж Зээлийн Хоршоодын Холбоо (World Council of Credit Unions)-ны 2016 оны жилийн эцсийн статистик тайланд дурьдсанаар 2016 оны байдлаар Энэтхэг Улсад 2705 хадгаламж зээлийн хоршоо 19.060.430 гишүүнтэйгээр үйл ажиллагаагаа явуулж байсан байна. Тухайн үед эдгээр хадгаламж зээлийн хоршооны нийт хадгаламж нь 55 сая ам.доллар, олгосон зээл нь 94 сая ам.долларт хүрсэн байна. Нөөц хөрөнгийн хувьд 100 мянган ам.доллар, нийт актив нь 77 сая ам.доллар байжээ. Хадгаламж зээлийн хоршооны гишүүд тус улсын нийт хүн амын 1.46 хувийг эзэлж байжээ.[98]

## 2.4. ЯПОН УЛС

Япон Улсын төв банк нь Японы банкны хуульд үндэслэн байгуулсан хуулийн этгээд бөгөөд Засгийн газрын байгууллага эсхүл хувийн корпораци биш юм.

Япон Улсын Төв банк анх 1882 онд 30 жилийн хугацаатайгаар байгуулагдсан байна. (Хүснэгт 3-аас үзнэ үү).

**Хүснэгт 3. Япон Улсын төв банкны түүхчилсэн тойм[99]**

| | |
|---|---|
| 1882 | Япон Улсын төв банкны хуулийг 1882 онд баталснаар төв банк үйл ажиллагаа эхэлсэн; Банк нь 10 сая иенийн хөрөнгөтэй ба 30 жилийн хугацаатай бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөлтэй байгуулагдсан. |
| 1887 | Банкны хөрөнгийг 10 сая иенээс 20 сая иен хүртэл өсгөсөн. |
| 1895 | Банкны хөрөнгийг 20 сая иенээс 30 сая иен хүртэл өсгөсөн. |
| 1896 | Төв оффис нь одоогийн байршилд шинэ барилга руу шилжсэн. |
| 1910 | 1912 оны 10 дугаар сарын 10-ны өдөр банкны 30 жилийн турш үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрлийг сунгасан; 30 сая иенээс 60 сая иен хүртэл өсгөсөн. |
| 1942 | Япон Улсын төв банкны хуулийг 1942 онд баталсан; Банк нь 100 сая иенийн хөрөнгөтэй болж хуулийн дагуу зохион байгуулагдсан. |
| 1949 | Бодлогын зөвлөл байгуулагдсан. |
| 1997 | 1997 оны Японы банкны тухай хуулийг баталсан; Банк нь 100 сая иенийн хөрөнгөтэй болсон. |
| 1998 | 1997 онд Японы банкны тухай хууль хүчин төгөлдөр болсон. |

Япон Улсын төв банкны үйл ажиллагааны онцлог

Төв банк[100]-ны үндсэн зорилт нь үнийн тогтвортой байдал, санхүүгийн системийн тогтвортой байдлыг хангах явдал юм.

*Үйл ажиллагаа (business)*

Япон Улсын төв банк дараахь үйл ажиллагааг эрхэлдэг байна. Үүнд:

-мөнгөн тэмдэгт гаргах, удирдах, хяналт тавих

-мөнгөний бодлогыг тодорхойлох

-санхүүгийн системийн тогтвортой байдлыг хангах

-хадгаламж татан төвлөрүүлэх;

[98] https://www.woccu.org/documents/2016_Statistical_Report.

[99] https://www.boj.or.jp/en/about/index.htm/, About the Bank of Japan, 2017.

[100] http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/, Bank of Japan Act, (Act No. 89 of June 18, 1997).

-Засгийн газрын үнэт цаастай холбоотой үйл ажиллагаа
-олон улсын санхүүгийн үйл ажиллагаа
-алт, мөнгөн гулдмай худалдан авах, борлуулах.

*Капитал*

Төв банкны тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу төрийн болон төрийн бус аль ч этгээдэд 100 сая иен, харин энэ хуулийн 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Засгийн газар 50 сая иенийн хөрөнгө байршуулахаар заажээ. Жишээ нь: 2017 оны 3 дугаар сарын сүүл гэхэд 55,008,000 иен нь засгийн газрын захиалга, үлдсэн хэсэг нь хувийн хэвшлийн захиалга эзэлж байна.

*Хүснэгт 4. Захиалагчийн төрөл (Subscribers category)*[101]

| Subscribers | Amount of subscription (thous. yen)[1] Захиалгын хэмжээ | Percentage of the total subscription (%) Захиалгын нийт хувь (%) |
|---|---|---|
| The government/ Засгийн газар | 55,008 | 55.0 |
| The private sector/ Хувийн сектор | 44,991 | 45.0 |
| Individuals/ Хувь хүн | 40,039 | 40.0 |
| Financial institutions/ Санхүүгийн байгууллага | 2,209 | 2.2 |
| Public organizations/ Олон нийтийн байгууллага | 191 | 0.2 |
| Securities companies/ Үнэт цаасны компаниуд | 23 | 0.0 |
| Other firms/ Бусад фирмүүд | 2,526 | 2.5 |
| Total | 100,000 | 100.0 |

Тэмдэглэл: Ойролцоогоор 1,000 иен хүртэл эргэлдэнэ. (2017 оны 3 дугаар сарын сүүлч).

*Бодлогын зөвлөл/Policy Board*[102]

Төв банкны гол удирдлага болох бодлогын 9 гишүүний (төв банкны удирдагч-1, дэд удирдагч-2, бодлогын зөвлөлийн гишүүн-6) бүрэлдэхүүнтэй.

Төв банкны бодлогын зөвлөл нь зээлийн хувь хэмжээ, зээлийн барьцааны төрөл, нөхцөл, үнэ цэнийг тодорхойлох; өөрийн хөрөнгийн зохистой харьцааг өөрчлөх, хүчингүй болгох, санхүүгийн байгууллагуудад зээл олгох, мөн мөнгө болон мөнгөний хяналттай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэдэг байна.

*Засгийн газарт зээл олгох*

Япон Улсын төв банк нь дараахь ажлыг Засгийн газартай хамтран явуулж болно:

(i) Татварын тухай хуулийн 5 дугаар зүйл (1947 оны 34 дүгээр тогтоол)-д заасны дагуу барьцаагүй зээлийг Парламентаас тогтоосон хэмжээнд олгох;

(ii) Татварын тухай хууль болон Засгийн газрын санхүүгийн үйл ажиллагаатай холбоотой бусад эрх зүйн актаар зөвшөөрсний дагуу богино хугацааны барьцаагүй зээлийг Засгийн газарт олгох;

(iii) Татварын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд заасны дагуу Парламентаас тогтоосон хэмжээнд багтаан Засгийн газрын үнэт цаасыг захиалах буюу андеррайтер хийх;

(iv) Санхүүгийн үнэт цаас, бусад үнэт цаас захиалах, андеррайтер хийх;

(v) үнэт метал, бусад эд зүйлсийг найдвартай хадгалах.

*Санхүүгийн байгууллагад богино хугацааны зээл олгох*

1. Япон Улсын төв банк санхүүгийн байгууллага (банк болон хадгаламжийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг бусад байгууллага [Мөнгөн хадгаламжийн даатгалын

[101] About the Bank of Japan, Bank of Japan Annual Review 2017.

[102] Bank of Japan Act (Act No. 89 of June 18, 1997), Chapter II Policy Board, Article 15 (Authority).

тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2-т заасан {1971 оны 34 дүгээр тогтоол} мөнгөн болон бусад хадгаламж] арилжааны явцад хөрөнгө шилжүүлэхтэй холбогдсон харилцаа; цаашид “хадгаламж” гэх), Засгийн газрын санхүүгийн үйл ажиллагаа эрхэлсэн байгууллага (цаашид “санхүүгийн институц” гэх)-д Засгийн газрын харьяа санхүүгийн байгууллагуудад цахим өгөгдөл боловсруулах систем нь гэмтэх зэрэг гэнэтийн осол гарсан тохиолдолд үйл ажиллагаагаа доголдуулалгүй хэвийн явуулахын тулд нэн даруй төлбөр тооцоо хийхэд шаардлагатай хөрөнгө мөнгөөр гачигдах үед Засгийн газрын тогтоолоор зааснаас хэтрэхгүй хугацаагаар дутагдаж буй санхүүжилттэй тэнцэх хэмжээний дүнтэй барьцаагүй зээлийг олгож болно. Санхүүгийн байгууллага хоорондын төлбөр тооцоог хялбар найдвартай болгоход урьдчилгаа мөнгө зайлшгүй шаардлагатайг тус банк чухалчлан авч үзнэ.

2. Япон Улсын төв банк өмнөх зүйлд дурьдсаны дагуу зээл олгохдоо Ерөнхий сайд, Сангийн сайд нарт нэн даруй мэдэгдэнэ.

*Банкны бусад үйл ажиллагааг хориглох*

Япон Улсын төв банк нь энэхүү хуульд тодорхойлсноос бусад аливаа үйл ажиллагаа эрхэлж болдоггүй байна. Гэхдээ хуулиар тодорхойлсон банкны зорилгод хүрэхийн тулд зайлшгүй үйл ажиллагаа явуулах шаардлагатай бол Сангийн сайд, Ерөнхий сайдын зөвшөөрлийг авсан тохиолдолд хамаардаггүй байна.

*Сангийн сайд, Ерөнхий сайдын хүсэлтээр аудит хийх*

(1) Сангийн сайд, эсхүл Ерөнхий сайд нь Япон Улсын төв банк, тус банкны ажилтан, албан тушаалтан энэхүү хууль, бусад хууль тогтоомж, дүрэм журмыг зөрчсөн, эсхүл зөрчиж болзошгүй гэж үзвэл банкны аудиторт хандан тэрхүү үйлдэл, холбогдох бусад асуудлаар аудит хийлгэх, үр дүнг Сангийн сайд эсхүл Ерөнхий сайдад тайлагнах хүсэлт гаргаж болно.

(2) Өмнөх заалтын дагуу Сангийн сайд, эсхүл Ерөнхий сайд хүсэлт гаргасны мөрөөр Япон Улсын төв банкны аудиторт тухайн асуудлыг нэн даруй хянан үзэж, үр дүнг Сангийн сайд, эсхүл Ерөнхий сайд болон Бодлогын зөвлөлд мэдээлнэ.

*Татан буулгах*

Япон Улсын төв банкийг татан буулгах тухай хуулийг тус тусад нь тогтооно. Япон Улсын банк татан буугдсан тохиолдолд банкны үлдэгдэл хөрөнгө нь дүрмийн сангийн хөрөнгийн дүнгээс давсан тохиолдолд улсын санд бүртгэдэг байна.

Төв банк нь аудитын шалгалт хийлгээгүй, эсхүл хуурамч тайлан гаргасан бол таван зуун мянган иенээс илүүгүй торгох шийтгэл ногдуулах зэргээр эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг байна.

**Арилжааны банк**

Японы Мэйжигийн Засгийн газраас эдийн засгийн шинэчлэл хийсний дараа хотын банкууд байгуулагдсан. Энэ нь 1980-аад оны сүүлчээр 241 тэрбум долларын хөрөнгөтэй Дай-Ичи Кайёо, 1872 онд Дай-Ичи Кокуристу (анхны үндэсний банк) банк байгуулагдаж, бусад хотуудын ихэнх банкууд бий болсон; Жишээ нь: Мицүй банк (1876), Фүжи банк (1880), Мицубиши банк (1880), Сумитомо банк (1895) зэрэг банкууд үйл ажиллагаа явуулж байсан.

Банкны системийн хөгжлийн үе нь дайны дараахь үе буюу нь гурав дахь үе шат юм. 1950-1960-аад онд Япон Улсын эдийн засаг хурдацтай өссөн энэхүү үе нь орчин үеийн санхүүгийн тогтолцоог бүрдүүлэхэд чухал түлхэц болсон.[103]

Япон Улсын банк нь аж үйлдвэр, арилжааны томоохон зээлдэгчдийн гол санхүүгийн байгууллага нь юм.

[103] https://academiccommons.columbia.edu/download/fedora_content/download/ac:120397/content/OP_33.pdf

Японы Улсын банк явуулж буй үйл ажиллагаа, чиглэлээрээ хотын банк, бүс нутгийн банк, кредит банк хэмээн төрөлжсөн байна.

Хотын банк (томоохон хотуудын арилжааны банк)[104]

Хотын банкууд хадгаламжийг хуримтлуулж, бизнес, аж үйлдвэр, хөдөө аж ахуйн салбарт дунд хугацааны санхүүжилт олгох чиглэлээр үйл ажиллагаагаа нь чиглэдэг. Банкнаас гурван сарын хугацаатай бизнесийн зээлийн санхүүжилт давамгайлж олгодог.

Бүс нутгийн банк (орон нутгийн банк)

Эдгээр банкуудын зээлийн бараг гуравны хоёр нь мужуудад байршдаг байдаг. Жижиг, дунд үйлдвэрлэлд зээл олгодог.

1882 онд Япон Улсын төв банк мөнгөний нийлүүлэлтийг хянахын тулд байгуулагдсан бөгөөд банкуудад зээл олгодог болсон. Япон Улсын Засгийн газар 55 хувийг эзэмшдэг бөгөөд үлдсэн хувийг хувийн хөрөнгө оруулагчид эзэмшдэг.

Банкны үйл ажиллагааг Банкны тухай хуулиар/ Banking Act (Act No. 59 of June 1, 1981) зохицуулж байна.

Банк нь мөнгөн хадгаламж, зээл олгох, вексель, өрийн бичгийг дахин хямдруулан авах, баталгаажсан бонд, өрийн бичиг, вексель хүлээн авах, үнэт цаас зээлдүүлэх, мөнгөн шилжүүлгийн гүйлгээ, үнэт металл худалдах, хадгалах... зэрэг үйл ажиллагаа эрхэлдэг байна.

*Үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл/лиценз*

Ерөнхий сайдын зөвшөөрлийн дагуу тухайн этгээд банкны үйл ажиллагаа эрхлэх боломжтой.

Банкны лиценз авах өргөдлийг Ерөнхий сайд дараахь шалгуурыг хангаж байгаа эсэхийг шалгадаг байна. Үүнд:

- Банкны лиценз авах өргөдөл гаргасан этгээд нь банкны үр ашигтай үйл ажиллагааг гүйцэтгэх санхүүгийн хангалттай үндэслэлтэй байх бөгөөд эдгээр үйлчилгээнд хамаарах орлого, зарлагын талаарх хэтийн төлөвлөгөөтэй байх;

- Банкны боловсон хүчний бүтэц, зохион байгуулалт, банкны үйлчилгээг зохих ёсоор гүйцэтгэх мэдлэг, туршлагатай; шударга; нийгмийн итгэлийг даахуйц байх гэх мэт.

*Дүрмийн сангийн хэмжээ*[105]

Банкны дүрмийн сан нь Засгийн газрын тогтоолоор тогтоосон хэмжээнээс их буюу тэнцүү байх бөгөөд нэг тэрбум иенээс багагүй байх ёстой.

Банк нь тогтоосон дүрмийн санг бууруулах тохиолдолд Ерөнхий сайдын зөвшөөрлийг авна.

*Хувь хүнд зээл олгох/Credit Extended, etc. to a Single Person*

(1) Банкнаас хувь хүнд (Засгийн газрын тодорхойлсноор хэн нэгэн хувь хүн бөгөөд энэ зүйлд цаашид “хувь хүн” гэх) олгох зээлийн хэмжээ (Засгийн газрын тогтоосноор санхүүжилт буюу зээлийн хэмжээ (зээл, зээлийн шимтгэлтэй тэнцүү) энэ зүйлд цаашид “зээлийн хэмжээ” гэх) нь банкнаас авсан хөрөнгийг Засгийн газраас гаргасан ангиллын дагуу тогтоосон хувиар үржүүлж эргүүлэн төлөх дүн хэмжээнээс (ийм тооцооллоор гаргасан нийт дүн нь энэ зүйлд заасанчлан цаашид “зээлийн хэмжээ” гэх) хэтрэх ёсгүй. Хэрвээ банкны зүгээс авсан зээлийг хооронд нь ялгаж салгалгүй хувь хүнд олгосон зээлийнхээ хэмжээг хэтрүүлсэн, түүнчлэн хамтарсан хөрөнгө оруулалттай компани хуваагдсан (хоёр буюу түүнээс олон хувьцаат компани эсхүл хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанид хуваагдсан боловч нэгдсэн үйл ажиллагаа явуулдаг тохиолдолд), олон салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг томоохон компанийг охин компаниудад хуваагдсан, банкны зээлтэй хувь

[104] Http://www.sjsu.edu/faculty/watkins/jfin.htm

[105] Banking Act (Act no. 59 of June 1, 1981), Article 5 (Amount of Stated Capital).

хүн тухайн компанийг худалдан авсан зэрэг Засгийн газрын тодорхойлж тогтоосноос бусад тохиолдолд зээл олгосон бол Ерөнхий сайд зөвшөөрөх боломжгүй.

(2) Засгийн газраас тогтоосны дагуу банк нь өөрт хамаарал бүхий хувь хүн, охин компани (Засгийн газраас тогтоосноос нэгээс гадна (цаашид "охин компани" гэх)) зэрэг хуулийн этгээдийн бүрэлдэхүүнтэй бол тухайн банк, охин компани, эсхүл охин компаниудаас хувь хүнд олгосон зээлийн нийт хэмжээ нь уг банк, түүний охин компани болон компаниудын зээлүүлсэн хөрөнгийн дүнг Засгийн газраас тогтоосон ангиллын (цаашид "зээлийн нийт хэмжээ" гэх) дагуу баталсан хувь хэмжээгээр үржүүлснээс хэтрэхгүй байх ёстой. Ийм тохиолдолд өмнөх заалтыг тухайн тохиолдолд тохируулан хэрэглэж болно.

(3) Өмнөх хоёр заалт дараахь зээлд хамаарахгүй:

(i) улсын болон орон нутгийн төрийн байгууллагад зээл олгох, Засгийн газраас гаргасан тогтоол шийдвэрийн дагуу үндсэн болон хүүгийн төлбөрийг нь Засгийн газар, яамдаас батлан даасан зээл олгох, мөн Засгийн газраас зээлтэй адилтгах хөрөнгийг гаргасан зээлийг олгох;

(ii) зээл олгох зорилгоор банктай ижил санхүүгийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг хувь хүн, Засгийн газраас өгөгдсөн зөвшөөрлийн дагуу зээлийн бусад төрлийн үйлчилгээ үзүүлдэг охин компанид зээл олгох;

(4) 2 дугаар заалтад заасанчлан банк, түүний охин компаниудаас хамтран болон охин компаниудаас эрх мэдэн хувь хүнд олгосон зээлийн нийт хэмжээ нь олгосон зээлийн нийт хэмжээнээс хэтэрсэн тохиолдолд уг хэтрүүлэн олгосон зээлийг тухайн банк олгох сонирхолтой байсан гэж үзнэ.

(5) Банк, түүний охин компани энэ зүйлийн 1 дүгээр заалтын гол заалт, эсхүл 2 дугаар заалтын эхний өгүүлбэрт заасныг хэрэгжүүлэхээс зайлсхийх зорилгоор зээлийг нэр зориулалт, арга хэрэгслийг үл харгалзан олгосон, мөн зээл авсан этгээд нь нэрлэсэн хүнээс өөр бусад этгээд бол дээрх заалт ёсоор уг зээлийг зээлд тооцохоос гадна тухайн банк, түүний охин компаниас зээл авсан этгээдийг зээл авсан гэж үзнэ.

(6) Өмнөх заалтад өгүүлснээс гадна зээлийн хэмжээг тооцоолох арга, 1-д заасан хөрөнгөтэй тэнцэх хэмжээний нийлбэр дүн, 2-т хөрөнгийн цэвэр нийлбэр дүн, зээлийн нийт хэмжээ, 1 ба 2-т заасан заалтыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан Засгийн газраас тогтоосон бусад шаардлага мөрдөгдөнө.

*(Үндсэн зээлийн дүнгийн талаарх тусгай заалтууд)*

Зээлийн хүүг тооцохдоо зээл тус бүрийн хүүг 1 дүгээр зүйлийн заалтын дагуу зээлийн үндсэн хэмжээг тусган энэхүү зүйлд заасанчлан бодно. Үүнд:

(i) арилжааны зээлийн гэрээний дагуу үүрэг хүлээсэн зээлдэгч (зээл гэдэг зээлдүүлэгчийн зүгээс зээлдэгчид тогтмол хугацаагаар бэлэн мөнгө олгохыг хэлнэ; цаашид зээл гэх) зээл олгогчоосоо арилжааны нэмэлт зээлийг дахин авснаар хүү нь хуримтлагддаг. Өмнөх зээлийн гэрээгээр хүлээсэн үүргийн үндсэн төлбөрийн дүнгийн нийлбэр дээр нэмэлт зээлийн үндсэн дүн нэмэгддэг; эсхүл

(ii) зээлдэгч нэг зээлүүлдэгчээс хоёр буюу хэд хэдэн арилжааны зээл нэгэн зэрэг авснаар зээл тус бүрт хүү хуримтлагдан нэмэгдэнэ. Өөрөөр хэлбэл, хоёр буюу түүнээс олон зээлийн үндсэн дүнгийн нийлбэрээр тооцно[106].

*Хяналт шалгалт*

*Газар дээр нь үзлэг шалгалт хийх*

(1) Хэрэв Ерөнхий сайд тухайн банкны үйлчилгээ зөв, зохистой удирдлагыг хангах шаардлагатай гэж үзвэл холбогдох албан тушаалтнуудад уг банкны бизнесийн оффис, бусад бүтэц (тухайн банкны төв удирдах газарт харьяалагдах бусад банкны салбар нэгжид ч мөн энэ заалт хамаарна) дээр очиж банкны үйл

[106] Banking Act (Act No. 59 of June 1, 1981), Article 13 (Credit Extended, etc. to a Single Person).

ажиллагаа, санхүүгийн байдлын талаар асууж лавлах, баримт бичиг, хавтаст мэдээллийг судлах, бусад баримтыг шалгах эрхийг олгоно.

*Үйл ажиллагааг түр зогсоох*

(1) Банкны үйл ажиллагаа, санхүүгийн нөхцөл байдал, банк, түүний охин компанийн санхүүгийн нөхцөл байдалд банкны зөв зохистой удирдлагыг хангах шаардлагатай гэж үзвэл Ерөнхий сайд тухайн банкны зүгээс авах ёстой арга хэмжээ, хэрэгжүүлэх эцсийн хугацааг тогтоож, банкнаас удирдлагын үйл ажиллагаагаа сайжруулах хөгжлийн төлөвлөгөө боловсруулах эсхүл боловсруулсан төлөвлөгөөгөө шинэчлэхийг шаардаж болно. Түүнчлэн энэ ажлын хүрээнд банкнаас үйл ажиллагаагаа бүхэлд нь, эсхүл зарим салбарын хэмжээнд тогтоосон хугацааг хүртэл түр зогсоож хөрөнгөө хадгалахыг шаардах, мөн хяналт шалгалт явуулахад шаардлагатай бусад арга хэмжээ авахад холбогдсон тушаал шийдвэр гаргана.

(2) Хэрэв банк, түүний охин компани дахь банкны өөрийн хөрөнгөд хүрэлцэхүйц хэмжээний хөрөнгө байгааг шалгах шаардлагатай гэж үзэж өмнөх зүйл заалтын дагуу тушаал шийдвэрийг (үйл ажиллагаагаа сайжруулах төлөвлөгөөгөө боловсруулахыг шаардах зэрэг) банк, түүний охин компани дахь банкны өөрийн хөрөнгөд хамаарах Засгийн газрын эсхүл Сангийн яамнаас тогтоосон журмын дагуу Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газраас эсхүл Сангийн сайдын тушаалаар гаргана.

*Лицензийг хүчингүй болгох*

Банк нь хууль, дүрэм журмыг зөрчсөн тохиолдолд эсхүл нийтийн эрх ашигт хохирол учруулсан тохиолдолд Ерөнхий сайд банкны үйл ажиллагааг бүхэлд нь түдгэлзүүлэхээр тушааж болно.

**Мөнгө зээлдүүлэх үйл ажиллагаа эрхлэгсэд**

Мөнгө зээлдүүлэх үйл ажиллагаа (бизнес) эрхлэгчдийг бүртгэх, зөвшөөрөл олгох тогтолцоог хэрэгжүүлэх, мөнгө зээлдүүлэх үйл ажиллагааг[107] зөв зохион байгуулах, улмаар уг бизнесийн зохистой үйл ажиллагааг дэмжиж нөгөөтэйгүүр санхүүжилт хайгч этгээдийн ашиг сонирхлыг хамгаалах зэрэг харилцааг Мөнгө зээлдүүлэх үйл ажиллагааны тухай хууль/Money Lending Business Act (Act No. 32 of May 13, 1983)-аар зохицуулж байна.

Мөнгө зээлдүүлэх үйл ажиллагаа эрхлэх этгээд хоёр буюу түүнээс дээш тооны мужуудад бизнесийн оффисууд буюу бусад албыг байгуулж, Ерөнхий сайдын бүртгэлд бүртгүүлэх, эсхүл тухайн хүн зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэхээр зорьж байгаа бол зөвхөн нэг мужийн хэмжээнд бизнесийн оффис болон бусад албыг байгуулж, тухайн бизнесийн оффисын үндсэн байршилд харьяалах засаг захиргаанд бүртгүүлдэг.

*Үйл ажиллагаа: Мөнгө зээлдүүлэх үйл ажиллагаа эрхлэгсдийн эрх үүрэг*

(1) Орон нутгийн захиргаанаас тогтоосны дагуу мөнгө зээлдүүлэгч нь олгож буй мөнгөн зээлийн хэмжээ, явуулж буй үйл ажиллагааныхаа цар хүрээнд үндэслэн нутгийн захиргаанаас баталсан Мөнгө зээлдүүлэгчдийн холбооны тэргүүлэгч гишүүдийн тоог тогтооход оролцоно. Мөн мөнгө зээлдүүлэх ажилтан, энэ төрлийн бизнес эрхлэгчдэд болон мөнгө зээлдүүлэх газарт ажиллагсдад энэ ажлыг хийхэд шаардлагатай заавар зөвлөгөө өгөх, хууль тогтоомж, дүрэм журмын дагуу мөнгөн зээл олгох үйл ажиллагаагаа явуулах удирдамжаар хангахад (тухайлбал мужийн болон орон нутгийн хууль тогтоомж; энэ хуулийн дагуу) оролцоно.

(2) Мөнгө зээлдүүлэгч нь өмнөх зүйлд заасан зөвлөгөө, удирдамжаар мөнгө зээлдүүлэх үйл ажиллагааг хангахад оролцохоос гадна мөнгө зээлдүүлэх бизнес эрхлэгчдэд болон мөнгө зээлдүүлэх газарт ажиллагсад Мөнгө зээлдүүлэгчдийн холбооны шийдвэр, заавар зөвлөмжийг энэ заалтын дагуу зохих ёсоор хүндэтгэн дагаж мөрдөнө.

[107] Мөнгө зээлдүүлэх үйл ажиллагаа гэдэгт зуучлагч, холбоо, зээлдэгч, зээлдүүлэгчийн үйл ажиллагаа багтдаг байна.

(3) Мөнгө зээлдүүлэгч нь 1 дүгээр зүйлд заасанчлан урьдчилан тооцоолох боломжгүй шалтгааны улмаас Мөнгө зээлдүүлэгчдийн холбооны тэргүүлэгчдийн тоо бүрэлдэхүүн нутгийн захиргаанаас баталсан тоонд хүрэхгүй болох тохиолдолд энэхүү хуулийн заалтыг хангахад шаардлагатай арга хэмжээг хоёр долоо хоногийн дотор авч хэрэгжүүлнэ.

(4) Мөнгө зээлдүүлэгч нь мөнгө зээлүүлэх үйл ажиллагаа явуулахдаа Удирдах ажилтны нөөцийн сангаас тавигдах шаардлагын дагуу мөнгө зээлдүүлэх болон бусад төрлийн бизнес эрхлэгчдээс Мөнгө зээлдүүлэгчдийн холбооны тэргүүлэгчээр ажиллах хүний нэрийг дэвшүүлнэ.

(1) Зээлдүүлэгч нь зээлдэгчтэй гэрээ байгуулахаар төлөвлөхдөө өмнөх зүйлийн 1 дүгээр заалтын дагуу явуулсан судалгааны үр дүнд уг зээл нь зээлдэгч буюу үйлчлүүлэгчийн хувьд хэт их, эсхүл түүний эргүүлэн төлөх чадвараас хэтэрсэн байвал тухайн зээлийн гэрээг байгуулж болохгүй.

*(Зээлийн хүүгийн хязгаарлалт)*

Зээлдүүлэгч нь хэрэглээний зардлын зээлтэй холбоотойгоор зээлдэгчтэй гэрээ байгуулах бөгөөд хэрэв гэрээнд дор дурьдсан хүүгийн дээд хязгаарыг давсан хүүгээр гэрээ байгуулсан нөхцөлд гэрээг хүчин төгөлдөр бус гэж тооцдог байна.

(i) үндсэн зээлийн дүн 100,000 иенээс бага бол жилд 20 хувь;

(ii) үндсэн зээлийн дүн 100,000 иен буюу түүнээс дээш боловч 1,000,000 иенээс бага бол жилд 18 хувь;

(iii) үндсэн зээлийн дүн 1,000,000 иен буюу түүнээс дээш бол жилд 15 хувь[108]-ийн хүүтэй байна.

*Үйл ажиллагааг (бизнес) зогсоох талаар мэдэгдэх*

(1) Хэрэв мөнгө зээлдүүлэгч дараахь зүйлийн аль нэгэнд багтсан бол тухайн этгээд Ерөнхий сайд, эсхүл бүртгэсэн мужийн засаг захиргаандаа 30 хоногийн дотор мэдэгдэнэ. Үүнд:

- Мөнгө зээлдүүлэгч нас барсан тохиолдолд: түүний өв залгамжлагч;
- Нэгтгэсэн тохиолдолд;
- Мөнгө зээлдүүлэгч дампуурал зарлах;
- Мөнгө зээлдүүлэгч нь мөнгө зээлдүүлэх үйл ажиллагаагаа зогсоох… зэрэг тохиолдлууд хамаарна.

Мөнгө зээлдүүлэгч нь санхүүжилт хайж буй этгээдэд худал мэдээлэл өгөх, эсхүл гэрээний талаар дэлгэрэнгүй мэдээллээр хангахгүй байх; тухайн этгээдэд төөрөгдүүлсэн эргэлзээтэй мэдээллээр хангах; бусдыг хууран мэхлэх, шударга бус үйлдэл гаргахыг хориглодог байна.

*Хяналт шалгалт*

Мөнгө зээлдүүлэгч нь зээлийн хүүгийн хязгаарыг тогтоох тухай зэрэг хуулийг зөрчсөн тохиолдолд мөнгө зээлдүүлэгчийн бүртгэлийг хүчингүй болгох, эсхүл нэг жилээс илүүгүй хугацаагаар бизнесийн үйл ажиллагааг бүхэлд нь буюу хэсэгчлэн түдгэлзүүлж болдог байна.

Ерөнхий сайд эсхүл мужийн дарга нь дараахь тохиолдолд мөнгө зээлдүүлэгчийн бүртгэлийг цуцалдаг байна. Үүнд:

- мөнгө зээлдүүлэгчийн бизнесийн үйл ажиллагаа явуулдаг ажлын байр, хаяг байршил нь тодорхойгүй, мөн хаанаас олж болохыг тодорхойлох боломжгүй учир нийтэд зарласан өдрөөс хойш 30 хоногийн дараа мөнгө зээлдүүлэгчээс хариу ирээгүй.
- мөнгө зээлдүүлэгч үйл ажиллагаагаа хүндэтгэн үзэх үндэслэлгүйгээр 6 сарын дотор эхлүүлээгүй эсхүл 6 сар ба түүнээс дээш хугацаагаар зогсоовол уг шийдвэрийг гаргадаг байна.

[108] Banking Act (Act No. 59 of June 1, 1981), Article 13 (Credit Extended, etc. to a Single Person).

*Мөнгө зээлдүүлэгчдийн холбоо/Money Lenders' Associations*[109]

Мөнгө зээлдүүлэгчдийн холбооны (цаашид "Холбоо" гэх) зорилго нь санхүүжүүлэгч хайж буй этгээдийн эрх ашгийг хамгаалах, түүнчлэн мөнгөн зээлийн үйл ажиллагааг зохистой удирдахад хувь нэмэр оруулахад оршдог байна.

Холбоо нь Засгийн газрын шийдвэрийн дагуу бүртгүүлнэ. Холбоо нь улсын хэмжээнд үйл ажиллагаагаа явуулдаг бөгөөд ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд юм. Түүнчлэн Холбоо нь муж бүрт салбар байгуулах бөгөөд мөнгө зээлдүүлэгч гишүүн байх эрхтэй байдаг.

Холбоо нь нэг ерөнхийлөгч, хоёр болон түүнээс дээш тэргүүлэгчтэй, хоёр болон түүнээс дээш тооны аудитортай байна:

-Ерөнхийлөгч нь Холбоог төлөөлж, түүний үйл хэргийг тэргүүлнэ.

-Тэргүүлэгчид нь Холбооны үйл ажиллагааг удирдан явуулж, ерөнхийлөгчийн үүргээ гүйцэтгэх боломжгүй тохиолдолд, түүнчлэн Ерөнхийлөгчийн албан тушаалаас нь чөлөөлөх үед ерөнхийлөгчийн үүргийг гүйцэтгэх.

-Аудиторууд Холбооны үйл ажиллагаанд хяналт шалгалт хийдэг байна.

Холбоо нь үйл ажиллагааны дүрэмдээ хэд хэдэн зүйлийг тодорхойлдог байна. Тухайлбал: Холбооны үйл ажиллагааны зарчим; гишүүний мөнгөн зээл олгох үйл ажиллагаа; хэт их зээлээс урьдчилан сэргийлэх; мөнгөн зээл олгох үйл ажиллагаатай холбоотой зар сурталчилгаа; санхүүжилт хайгч этгээдийн гомдлыг шийдвэрлэх; зээл авах эсхүл эргэн төлөхтэй холбогдуулан санхүүжилт хайгч этгээдэд зөвлөгөө өгөх; хариуцлагын асуудал; мөнгөн зээл олгох үйл ажиллагаанд оролцож буй хүмүүст сургалт зохион байгуулах зэрэг үйл ажиллагаанаас гадна Холбооны зорилгод хүрэхэд шаардлагатай бусад асуудлыг үйл ажиллагааны дүрмээр зохицуулдаг байна.

*Ерөнхий сайдад хүргүүлэх тайлан, баримт бичгүүд*

Холбоо жил бүрийн эцэст гурван сарын дотор дараахь баримт бичгийг бэлтгэж Ерөнхий сайдад хүргүүлдэг байна. Үүнд:

- өмнөх жилийн бизнесийн хураангуй тайлан болон тухайн жилийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөө;
- өмнөх жилийн аж ахуйн хөрөнгийн бүртгэл;
- өмнөх жилийн дансны тооцоо, тухайн жилийн бизнесийн төсвийн мэдэгдэл.

*Холбоог татан буулгах*

Холбоо дараахь үндэслэлээр татан буугдана:

- нэгтгэх;
- ерөнхий хуралдаанаар гаргасан тогтоол;
- дампуурал зарласан тухай шийдвэр;
- Холбоог үүсгэн байгуулах зөвшөөрөл олгохоос татгалзах.

*Зээлийн тусгай товчоо*[110]

Зээлийн тусгай товчоо нь зээлийн мэдээллийн үйлчилгээ эрхэлдэг хууль ёсны этгээд байна.

Тусгай зээлийн товчоо нь зээлийн мэдээллийн үйлчилгээнд холбогдох дараахь зүйлүүдийг үйл ажиллагааны дүрэмдээ тусгаж Ерөнхий сайдын зөвшөөрлийг авдаг байна. (дүрэм өөрчлөгдөх үед мөн адил байна). Үүнд:

-зээлийн мэдээллийн алдагдал, түүнээс үүсэх хохирлыг арилгахтай холбоотой асуудал болон зээлийн мэдээллийн аюулгүй байдлын менежментийн асуудлууд;

-зээлийн мэдээллийн үнэн зөв байдлыг хангахтай холбоотой асуудлууд;

- төлбөртэй холбоотой асуудал;

[109] Money Lending Business Act (Act No. 32 of May 13, 1983).

[110] Money Lending Business Act (Act No. 32 of May 13, 1983).

-Тусгай зээлийн товчоо зээлийн мэдээллийн үйлчилгээ үзүүлэхдээ бусдад итгэмжлэл хүлээлгэн өгсөн бол итгэмжлэгчийн зээлийн үйл ажиллагааг бодитой, зохистой хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх;

-гомдол барагдуулахтай холбоотой асуудлууд;

-зээлийн мэдээллийн гэрээнд оролцогч тал болох мөнгө зээлдүүлэгчтэй холбоотой хяналт шалгалт гэх мэт асуудлыг дүрэмдээ тусгадаг байна.

*Хяналт шалгалт:*

*Өөрчлөлтийн талаар мэдэгдэх*

Тусгай зээлийн товчоо нь өргөдөлд тусгасан шаардлагуудаас аль нэг зүйл нь өөрчлөгдсөн тохиолдолд Ерөнхий сайдад энэ тухай мэдэгдэнэ. Түүнчлэн худалдааны нэр/trade name, хаяг, зээлийн товчооны үндсэн үйл ажиллагаа эрхэлдэг оффис, оффисын байршилд өөрчлөлт орсон тухай мэдэгдлийг Ерөнхий сайд албан ёсны сэтгүүлд нийтэлж нийтэд мэдээлдэг байна.

Тусгай зээлийн товчоо нь үйл ажиллагаа, эд хөрөнгийн талаарх тайланг жил бүр гаргаж Ерөнхий сайдад хүргүүлнэ.

*Газар дээр нь үзлэг шалгалт хийх*

Ерөнхий сайд Зээлийн мэдээллийн үйлчилгээний зөв, зохистой удирдлагыг хангах шаардлагатай гэж үзвэл холбогдох албан тушаалтнуудад уг төвийн оффис бусад бүтэц дээр очиж төвийн үйл ажиллагаа, санхүүгийн байдлын талаар асууж лавлах, баримт бичиг, хавтаст мэдээллийг судлах, бусад бичиг баримтыг шалгах эрхийг олгоно.

*Өндөр хүүтэй мөнгөн зээлийн гэрээ хүчин төгөлдөр бус байх*

Мөнгө зээлдэгчтэй байгуулсан зээлийн гэрээний жилийн хүү 109.5 хувиас давсан бол уг гэрээ хэлцлийг хүчин төгөлдөр бус гэж тооцдог байна.

Энэхүү хуулиар мөнгө зээлдүүлэгч болон бусад холбогдох байгууллагад энэхүү хуулиар эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг байна. Тухайлбал, Бизнесийн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа этгээд бизнесийн үйл ажиллагааг зогсоох шийдвэрийг зөрчсөн этгээдийг таван жилээс илүүгүй хугацаагаар хорих ял шийтгэх, 10 сая иенээс дээшгүй торгох эсхүл хоёуланг нь; Бүртгэлтэй холбогдох баримт бичгийг хуурамчаар үйлдсэн этгээд; уг хуулийн заалтыг зөрчиж тусгай зээлийн товчооноос зээлийн мэдээллийг гуравдагч этгээдэд ашиглуулсан буюу өгсөн этгээдийг 2 жил хүртэл хугацаагаар хорих ялаар шийтгэх эсхүл гурван сая иенээс илүүгүй, эсхүл хоёуланг нь торгох гэх зэргээр эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр заасан байна.

**Иргэдийн зээл**

Япон Улсын Иргэний хууль нь 1896 онд батлагдсан.[111] Япон Улсын Иргэний хууль нь эд зүйлд хамаарах эд хөрөнгийн эрх болон шаардах эрх (үүргийн харилцаа)-г тогтоож өгөн, нийгмийн харилцаанд оролцож буй иргэдийн өдөр тутмын амьдрал, үйл ажиллагаанаас үүдэн бий болох хэрэг маргааныг шийдвэрлэдэг байна.

Зээлсэн мөнгөө буцаан төлөхгүй байх асуудал дээр зээлдүүлэгчийн эрхийг хамгаалах үүднээс олон төрлийн баталгаа батлан даалт, барьцааны тогтолцоо бий. Үл хөдлөх эд хөрөнгөд хамаарах барьцааны эрх нь эд хөрөнгийн эрх хэмээн хуульчлагдсан байдаг. Зээлдэгч зээлсэн мөнгөө буцаан төлөөгүй бол бусад этгээдээр төлүүлэх үүргийг хуульчилсан батлан даалтын тогтолцоо нь гэрээнээс үүдэх шаардах эрхээр хамгаалагдсан байдаг.[112]

Япон Улсын Иргэний хуулийн 9 дүгээр дэд хэсэгт шаардах эрхийн барьцааны эрхийг хуульчилсан байдаг. Шаардах эрхэнд барьцааны тогтоосон этгээд тухайн

[111] Civil Code (Part I, Part II, and Part III) Act No. 89 of April 27, 1896.

[112] Монгол Улс, Япон Улсын хууль тогтоомжийн хөгжил: Бизнест үзүүлэх нөлөө хурлын эмхэтгэл, Japan foundation, МУИС-ийн ХЗС, (УБ, 2017).

шаардах эрхийн барьцаа болгон үүрэг гүйцэтгэгч ба гуравдагч этгээдээс авсан эд зүйлийг эзэмшин, мөн тус эд зүйл дээр бусад үүрэг гүйцэтгүүлэгчдээс тэргүүн ээлжинд өөрийн шаардах эрхээ хэрэгжүүлдэг байна.

**ДҮГНЭЛТ**

Энэхүү харьцуулсан судалгаагаар Солонгос, Сингапур, Энэтхэг, Япон улсын мөнгөн зээлийн үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтыг судлан дараахь дүгнэлтийг хийж байна.

1. Судалгаанд хамрагдсан улсуудын туршлагаас харахад чөлөөт зах зээл бүхий эдийн засагтай улсын төв банк нь үнийн түвшний тогтвортой байдал болон санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах зорилтот мөнгөний бодлого, бусад дагалдах үйл ажиллагаагаар дамжуулан улс орны эдийн засгийн хөгжлийг тодорхойлоход чухал үүрэг, оролцоотой байдаг байна. Тухайлбал, Солонгос, Япон, Энэтхэг улсын төв банкны үндсэн зорилт нь үнийн тогтвортой байдал, мөнгөний нийлүүлэлтийн тогтвортой байдлыг хангах, дагалдах зорилт нь санхүүгийн тогтвортой байдал, ханшийн тогтвортой байдлыг хангахад чиглэдэг байна. Харин манай улсын хувьд Монголбанкны үндсэн зорилт нь үндэсний мөнгөн тэмдэгт-төгрөгийн тогтвортой байдал, дагалдах зорилт нь санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангахыг зорьдог байна.

2.Монгол Улсын Төв банк нь Засгийн газарт зээл олгох буюу Засгийн газрын богино хугацаатай үнэт цаасыг худалдан авч болдог байна. Харин судалгаанд хамрагдсан олон улсын туршлагаас харахад Төв банкнаас Засгийн газарт овердрафт хэлбэрээр зээл олгох, эсхүл Засгийн газрын гаргасан бондыг шууд хүлээн авах, урьдчилгаа төлбөр, бусад хэлбэрийн зээл олгох, барьцаагүй зээл олгох, Засгийн газрын үнэт цаасыг захиалах буюу андеррайтер хийдэг байна.

Дээр дурьдсан барьцаагүй зээл олгох тухайд: Япон Улсын төв банк нь Татварын тухай хуулийн дагуу барьцаагүй зээлийг Парламентаас тогтоосон хэмжээнд олгох; Татварын тухай хууль болон Засгийн газрын санхүүгийн үйл ажиллагаатай холбоотой бусад эрх зүйн актаар зөвшөөрсний дагуу богино хугацааны барьцаагүй зээлийг Засгийн газарт олгох; зэрэг үйл ажиллагааг Засгийн газартай хамтран явуулж болдог байна.

Өнөөгийн байдлаар аливаа улсын бондын зах зээл дээр арилжаанд тогтмол хийгддэг үнэт цаас бол Төв банкны үнэт цаас болон Засгийн газрын үнэт цаас байна.

Түүнчлэн Засгийн газарт зээл олгохоос гадна санхүүгийн байгууллагын төлбөр түргэн гүйцэтгэх чадварт хүндрэл үүссэн, цахим өгөгдөл боловсруулах систем нь гэмтэх зэрэг гэнэтийн осол гарсан тохиолдолд үйл ажиллагаагаа доголдуулалгүй хэвийн явуулахын тулд нэн даруй төлбөр тооцоо хийхэд шаардлагатай хөрөнгө мөнгөөр гачигдах зэрэг хойшлуулшгүй тохиолдолд түр хугацаатай зээл олгодог байна.

2. Судалгаанд хамрагдсан улсуудын туршлагаас харахад арилжааны банк нь бусдаас хадгаламж татан төвлөрүүлэх, санхүүгийн зээл, төлбөр тооцооны үйлчилгээ, зээл болон санхүүгийн бусад хэрэгслийг худалдах, худалдан авах, дотоод, гадаад валютын арилжаа, үнэт цаас, бонд худалдах, худалдан авах зэрэг үйл ажиллагааг эрхэлдэг байна. Уг үйл ажиллагааг эрхлэх шалгуур үзүүлэлтэд банк дүрмийн сантай байх шалгуурыг тавьдаг. Энэхүү судалгаанд хамрагдсан улсуудын эдийн засгийн суурь нөхцөл байдал, банкны эрсдэл, бүс нутгийн байршил гэх мэт хүчин зүйлийн онцлогоос хамаарч банкны дүрмийн санд тавигдах мөнгөн хөрөнгийн шаардлага өөр өөр байна. Тухайлбал, Солонгос Улсын арилжааны банкны хувьд дүрмийн сан нь 100 тэрбум воноос багагүй (орон нутгийн банкны хувьд хөрөнгийн

хэмжээ 25 тэрбум воноос багагүй), Сингапур Улсад үүсгэн байгуулагдсан компанийн дүрмийн сан нь 1500 ам.доллараас доошгүй байх шаардлага тавьдаг байна.

Тухайн улсын арилжаануд банкууд зээл олгоход тавьдаг хязгаар нь Солонгос Улсын банкны хувьд Ерөнхийлөгчийн шийдвэрийн дагуу хувь хүн, корпораци буюу түүнтэй адилтгах хуулийн этгээдэд зээл олгохдоо тухайн банкны өөрийн хөрөнгийн 25/100-аас хэтрэхгүй, харин Японы Улсын банкнаас хувь хүнд олгох зээлийн хэмжээ банкнаас авсан хөрөнгийг Засгийн газраас гаргасан ангиллын дагуу тогтоосон хувиар үржүүлж эргүүлэн төлөх дүн, хэмжээнээс хэтрэхгүй байхаар тус тус зохицуулжээ.

Банкны системийн тогтвортой байдлыг хянах, банкинд хяналт тавих эрх бүхий байгууллага нь судалгаанд хамрагдсан улсуудын хувьд харилцан адилгүй байна. Жишээ нь, Солонгос Улс нь санхүүгийн нэгдсэн хяналт шалгалтын эрх бүхий байгууллага Санхүүгийн хяналтын алба ажилладаг байхад, Япон Улсад Санхүүгийн үйлчилгээний агентлаг нь банк /үнэт цаас, даатгалын компани зэрэг/-ны үйл ажиллагааг хянаж зохицуулдаг бол, Сингапур Улсад Сингапурын Санхүүгийн төвөөс банкны үйл ажиллагаанд хяналт тавьдаг байна.

3. Олон улсын туршлагаас харахад санхүүгийн салбарыг банк ба банкнаас бусад санхүүгийн байгууллага гэж ангилдаг ба банкнаас бусад санхүүгийн байгууллага гэдэгт нийтийн компани, үнэт цаас, даатгал, бичил санхүү, хөрөнгө оруулалт, тэтгэвэрийн сангууд, лизингийн компаниуд, валют арилжааны компани гэх мэтээр нэрлэдэг байна.

Банк бус санхүүгийн байгууллага нь хөдөө, орон нутгийн бүсүүдэд байгаа айл өрх, жижиг аж ахуйн нэгжүүдэд зээл олгох, санхүүгийн бусад үйлчилгээ үзүүлэх , хадгаламж, татваргүй санхүүгийн байгууллага болох зээлээр дагнасан санхүүгийн компаниуд нь голчлон бонд гаргах, бусад санхүүгийн байгууллагуудаас зээллэг авах замаар хөрөнгө босгож зээл олгох зорилгоор үйл ажиллагаа явуулдаг байна.

Манай улсын хувьд Банк бус санхүүгийн үйл ажиллагааны тухай хуулиар банк бус санхүүгийн байгууллагууд нь зөвхөн зээлийн үйл ажиллагаагаар хязгаарлагдахгүй хуулиар зөвшөөрөгдсөн санхүүгийн бусад нэр бүхий үйл ажиллагааг эрхлэхээр хуульчилсан нь санхүүгийн зах зээлийн хөгжилд нааштай хувь нэмэр болдог байна.

Гэхдээ санхүүгийн салбар илүү төрөлжих нь чухал юм. Санхүүгийн салбарын 95 хувийг гагцхүү банк дангаараа эзлэх банк төвтэй байх бус бусад санхүүгийн бүтээгдэхүүн үйлчилгээг иргэдэд санал болгох зайлшгүй шаардлага байна. Цаашид хөрөнгийн даатгал, лизингийн компаниудын хөгжил хэрэгтэй байна. Нөгөөтэйгүүр санхүүгийн салбар өндөр түвшинд төрөлжиж чадах юм бол харилцагчид илүү олон төрлийн бүтээгдэхүүн үйлчилгээг авах боломжтой болж санхүүгийн хүртээмж сайжирч, өрсөлдөөн бий болох нааштай эерэг хандлага бий болж эдийн засгийн өсөлт, хөгжилд тодорхой хувь нэмэр болно.

4. Олон улсын туршлагаас харахад барьцаалан зээлдүүлэх газрын тусгай зөвшөөрөл, үйл ажиллагаа явуулах нөхцөл, шаардлагыг эрх бүхий байгууллагуудаас тогтоож өгдөг ба дүрмийн сангийн доод хэмжээ, зээлийн хэмжээ, хүү, нягтлан бодох бүртгэл хөтлөлт, барьцаа хөрөнгөөр зээлийн төлбөрийг барагдуулах нөхцөлийг хуулиар зохицуулсан байна.

**ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ**

**Хууль тогтоомж, дүрэм журам**

Банкны тухай (шинэчилсэн найруулга) хууль (2010 он)

Банк, эрх бүхий хуулийн этгээдийн мөнгөн хадгаламж, төлбөр тооцоо, зээлийн үйл ажиллагааны тухай хууль (1995 он)

Банк бус санхүүгийн үйл ажиллагааны тухай хууль (2002 он)

Банк, эрх бүхий хуулийн этгээдийн мөнгөн хадгаламж, төлбөр тооцоо, зээлийн үйл ажиллагааны тухай хууль (1995 он)

Компанийн тухай (шинэчилсэн найруулга) хууль (2011 он)

Монгол Улсын Иргэний хууль (2002 он)

Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хууль (1996 он)

Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай (2011 он)

Активыг ангилах, активын эрсдэлийн сан байгуулж, зарцуулах журам (*Монголбанкны Ерөнхийлөгч, Сангийн сайдын 2017 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдрийн А-193/228 дугаар хамтарсан тушаал*)

Банкны үйл ажиллагааны зохистой харьцааны шалгуур үзүүлэлтийг тогтоох, түүнд хяналт тавих журам (*Монголбанкны Ерөнхийлөгчийн 2010 оны 7 дугаар сарын 30-ны өдрийн 460 дугаар тушаалын хавсралт*)

Заавал байлгах нөөц тооцож, хяналт тавих журам (*Монголбанкны Ерөнхийлөгчийн 2007 оны 3 дугаар сарын 5-ны өдрийн 118 тоот тушаал*)

**Ном, гарын авлага, өгүүлэл, нийтлэл**

Б.Балдорж, *Банкны тухай ерөнхий ойлголт*, Мигма принт, (УБ, 2006).

Б.Баярдаваа, Д.Гансүлд, *Эдийн засгийн онол* (УБ, 2006).

Д.Моломжамц, *Санхүү, мөнгө-зээлийн харилцаа*, Соёмбо принтинг, (УБ, 2008).

Л.Оюун, *Олон улсын банкны тогтолцоо: Гарын авлага*, Соёмбо принтинг, (УБ, 2012).

П.Төмөр, Б.Базаррагчаа, *БНМАУ-ын мөнгө-зээлийн системийн үүсэл, хөгжилт*, Улсын хэвлэлийн газар, (УБ, 1974).

Зээлдүүлэгчийн эрх (гарын авлага), Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, European Bank for Reconstruction and Development, Creating a Culture of Justice International Development Law Ogranization, (УБ, 2017).

Н.Туул, *Банк бус санхүүгийн байгууллагын тусгай зөвшөөрлийн эрх зүйн зохицуулалт*, (УБ, 2014).

Г.Батхүү, Б.Сэрээтэр, *Орчин үеийн эрх зүйн тулгамдсан асуудлууд: эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлийн эмхэтгэл*, Хөх Монгол Принтинг, (УБ, 2015).

Монгол улс, Япон Улсын хууль тогтоомжийн хөгжил: Бизнест үзүүлэх нөлөө хурлын эмхэтгэл, Japan foundation, МУИС-ийн ХЗС, (УБ, 2017).

**Цахим эх сурвалж**

http://www.legalinfo.mn/law/details/483 (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.3.28)

http://www.mas.gov.sg/About-MAS.aspx (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.12)

http://www.mas.gov.sg/About-MAS/Overview.aspx (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.12)

https://www.rbi.org.in/Scripts/AboutusDisplay.aspx#Subsidiaries (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.12)

https://www.sbi.co.in/portal/web/about-us/about-us (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.15)

http://www.legalinfo.mn/law/details/8772 (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.16)

http://legalinfo.mn/law/details/103?lawid=103 (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.17)

http://legalinfo.mn/law/details/310?lawid=310 (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.17)

www.mongolbank.mn/listfinstability.aspx?id=2 (Сүүлд үзсэн огноо: 2018.6.17)

https://www.boj.or.jp/en/about/index.htm/About the Bank of Japan/

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

http://www.woccu.org/about/history
http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/ Bank of Japan Act, (Act No. 89 of June 18, 1997),The Bank of Japan Act (Act No. 67 of 1942).

**Бусад эх сурвалж**

Санхүүгийн зохицуулах хорооны 2017 оны үйл ажиллагааны тайлан.
http://www.frc.mn/b/uatailan
“MNS 5274:2017. Барьцаалан зээлдүүлэх үйлчилгээ. Нийтлэг шаардлага” стандарт, Стандартчиллын үндэсний зөвлөлийн 2017 оны 35 дугаар тогтоол.

**Гадаад эх сурвалж**

Act on the Establishment, etc. of Financial Services Commission (Enforcement date 18. Apr, 2017.) (Act no.14816, 18. Apr, 2017., Partial amendment) 금융위원회(금융정책과), 02-2100-2832
Bank of Korea Act, (Enforcement date 01. Dec, 2016.) /www.moleg.go.kr/
Banking Act (Enforcement date 19. Oct, 2017.) (Act no.14826, 18. Apr, 2017., Partial amendment) 금융위원회(은행과), 02-2100-2953
Banking Act of Singapore, 2008 /revised edition/
https://sso.agc.gov.sg/Act/BA1970#pr7-
Civil Code (Part I, Part II, and Part III) Act No. 89 of April 27, 1896
Credit Unions Act (Enforcement date 19. Oct, 2017.) (Act no.14824, 18. Apr, 2017., Partial amendment) 금융위원회 (중소금융과) , 02-2100-2994
Finance Companies Act of Singapore, 2011 /revised edition/
https://sso.agc.gov.sg/Act/FCA1967#pr3-
Interest Rate Restriction Act (Act No. 100 of May 15, 1954).
Money Lending Business Act, (Act No. 32 of May 13, 1983)
Monetary Authority of Singapore Act, 1999 /revised edition/
https://sso.agc.gov.sg/Act/MASA1970#pr1-
Mutual Savings Banks Act, 2017, Article 5 (Capital of mutual savings banks).
Reserve Bank of India Act, 1934
https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/Publications/PDFs/RBIA1934170510.PDF
Specialized Credit Finance Business Act (Enforcement date 19. Oct, 2017.) (Act no.14825, 18. Apr, 2017., Partial amendment) 금융위원회 (중소금융과) , 02-2100-2983,
The Banking Regulation Act of India, 1949
https://indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1885/1/A1949-10.pdf
The State Bank of India Act, 1955
https://indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1553/1/195523.pdf#search=state bank
World Council of Credit Unions /2016 Statistical Report/
https://www.woccu.org/impact/global_reach/statreport
https://www.woccu.org/documents/2016_Statistical_Report
Financial Supervisory System in Korea, 2004 /Report by the Financial Supervision Service/

---o0o---

# ТӨР БА ШАШНЫ ХАРИЛЦАА: ШАШНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН БҮРТГЭЛ, ХАРГИС БОЛОН ГАЖ УРСГАЛЫН ШАШНЫГ ЗОХИЦУУЛАХ ЭРХ ЗҮЙН МЕХАНИЗМ" ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА[1]

## ХУРААНГУЙ

ХЗДХЯ-аас ирүүлсэн захиалгын дагуу, төр ба шашны харилцаа, түүний дотор шашны байгууллагын бүртгэл, хяналт болон шашны гаж урсгалыг хязгаарлах эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан судалсны үндсэн дээр Монгол Улсын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох чиглэлээр санал боловсруулах зорилгоор энэхүү судалгааг гүйцэтгэв.

Судалгааны тайлангийн Нэгдүгээр бүлэгт төр ба шашны харилцаа болон шашны гаж урсгалын талаарх ерөнхий ойлголт, Хоёрдугаар бүлэгт Монгол Улсын эрх зүйн орчин, Гуравдугаар бүлэгт гадаадын зарим орны зохицуулалтыг харьцуулж авч үзлээ.

Төр ба шашны харилцаа болон гаж урсгалын талаарх ойлголтын хүрээнд дэлхий нийтийн ерөнхий чиг хандлага, үзэл баримтлалыг судлав. Шашны гаж урсгалын талаарх ойлголт нь онолын болон эрх зүйн хувьд нэгдсэн байдлаар тайлбарлах боломжгүй, өнөөг хүртэл маргаантай хэвээр байгааг харгалзан манай улсын, шашин судлаачдын үзэл бодол, тайлбар, хандлагыг мөн тусгасан.

Монгол Улсын эрх зүйн орчны хүрээнд шашны байгууллага, түүний бүртгэлтэй холбоотой тулгамдаж буй асуудал болон шашны гаж урсгалын талаар зохицуулалт бий эсэхийг уг судалгаагаар тодруулсан болно.

Гадаад орны зохицуулалтыг харьцуулан судлах хүрээнд ОХУ, БНХАУ, ХБНГУ-ын шашны эрх зүйн ерөнхий зохицуулалт, шашны байгууллага, түүний бүртгэл, шашны гаж урсгалын талаарх зохицуулалтыг харьцуулж дүгнэсэн. Үүний үр дүнд Монгол Улсын шашны эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох чиглэлээр санал дэвшүүллээ.

Холбогдох хуулийн төсөл боловсруулах ажлын хэрэгцээнд зориулан, дээр дурдсан орны шашны эрх зүйн зохицуулалтын дэлгэрэнгүй судалгааг энэхүү тайланд хавсаргав.

## УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хууль болон бусад холбогдох хууль тогтоомж, Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал зэрэг бодлогын баримт бичигт иргэний шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг баталгаажуулж, төр ба шашны харилцааг хуульчилсан билээ.

1993 онд Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хууль батлагдсанаас хойш 25 жилийн хугацаанд нийт 5 удаа (1995, 1997, 2014 онд тус бүр 1 удаа, 2015 онд 2 удаа) нэмэлт, өөрчлөлт орсон.

Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хууль зохих хэмжээнд хэрэгжиж байгаа хэдий ч сүм хийд, цуглаан зэрэг шашны байгууллагын тоо эрс нэмэгдэж[2], сүсэгтэн хийгээд шашны янз бүрийн зан үйл гүйцэтгэж байгаа иргэдийн тоо ч байнга ихэсч байгаа тул төрөөс тавих хяналт өнөөгийн хэрэгцээ, шаардлагыг хангаж чадахгүй хэмжээнд хүрч байна.

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан Б.Энх-Амгалан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Г.Халиунаа, Ж.Ариунцэцэг, Х.Ариунсүрэн нар хамтран гүйцэтгэв.

[2] Төр, сүм, хийдийн харилцааны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2017 оны хуулийн төслийн үзэл баримтлалд дурдсанаар, 1991 онд Монгол Улсад 130 гаруй шашны байгууллага үйл ажиллагаа явуулж байсан бол 2017 оны байдлаар зөвшөөрөлтэй 800 орчим, зөвшөөрөлгүй 200 орчим шашны байгууллага ажиллаж байна.

Дээр дурдсан нөхцөл байдлыг харгалзан, өнөөгийн хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулийг боловсронгуй болгох ажлын хэрэгцээнд, гадаад орны туршлага судлах захиалгыг ХЗДХЯ-аас ирүүлсний дагуу энэхүү судалгааг гүйцэтгэв.

Гадаад орнуудын төр ба шашны харилцаа, түүний дотор шашны байгууллагын бүртгэл, хяналт болон шашны гаж урсгалыг хязгаарлах эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан дүгнэсний үндсэн дээр Монгол Улсын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох чиглэлээр санал боловсруулахад судалгааны зорилго оршино.

Энэ ажлын хүрээнд, эрх зүйн тогтолцоо, эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн түвшин, шашин шүтлэг, шашны зан үйлийн байдлыг харгалзан ОХУ, БНХАУ, ХБНГУ-ыг сонгон авч шашны эрх зүйн ерөнхий зохицуулалт, шашны байгууллага, түүний бүртгэл болон шашны гаж урсгалын талаарх зохицуулалтыг харьцуулж судаллаа.

Судалгааг ХЗҮХ-ийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор П.Амаржаргал удирдаж, эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан Б.Энх-Амгалан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Г.Халиунаа, Ж.Ариунцэцэг, Х.Ариунсүрэн нар хамтран гүйцэтгэв.

Судалгаанд хараат бус, бие даасан байдлаар гүйцэтгэх шинжлэх ухааны арга зүйг баримтлан, баримт бичгийн судалгааны арга, харьцуулалтын арга, ярилцлагын аргыг ашигласан бөгөөд судалгааны дүгнэлт, санал зөвхөн тухайн судалгаагаар тогтоосон үр дүнд үндэслэсэн болно.

## НЭГ. СУДАЛГААНЫ ҮНДСЭН АСУУДАЛ

### 1.1. Төр ба шашны харилцаа

Төр аливаа шашныг ялгаварлан гадуурхахгүй байх, тэгш хандах ерөнхий зарчим баримтлах боловч тухайн орны ёс заншил, түүхэн уламжлалаас үүдэн уг зарчим улс орон бүрт харилцан адилгүй хэрэгждэг. Үүнээс гадна төр ба шашны харилцааг авч үзэхэд шашин хоорондын ялгаа ч ажиглагдана. Тухайлбал, Христийн шашны хувьд улс төрд нөлөөлөх хандлага илүүтэй байдаг гэж зарим судлаач үздэг[3]. Харин Исламын шашны хувьд бусад шашныг тэвчих үзэл өөр бусад шашинтай харьцуулахад бага байдаг зэргээрээ бусад шашнаас ялгаатай.

Ийм учраас тухайн орны өвөрмөц онцлог, зонхилох шашны байдлаас шалтгаалан дэлхийн улс орнуудад төр ба шашны харилцааны өөр өөр хэлбэр бий болжээ. Нийтлэг байдлаар төр, шашны үйл хэрэг тусгаар байх зарчим үр дүнтэй хэрэгждэг гэж тооцогддог Европ тивийн улсууд ч хоорондоо зарчмын хувьд ялгаатай байгаагаас үүнийг харж болно. Тухайлбал, Герман улсад олон жил үргэлжилсэн шашны зөрчлийн түүхэн үр дүнд төр, шашин тусгаар байх зарчим тогтсон байдаг бол Франц улсад “хамтын ажиллагааны зарчим” тогтсон гэж үздэг[4]. Харин Их Британид “Английн сүм” нэртэй төрийн сүм байдаг ба энэ сүм Лордын танхимд 26 гишүүн томилох онцгой эрх эдэлнэ. Либерал үзлийн өлгий гэгддэг энэ улсад шашны эрх чөлөө хангалттай хэмжээнд хэрэгждэг.

Өөрөөр хэлбэл, тухайн улсад тогтсон төр ба шашны харилцаа нь түүх, соёл, уламжлалын илэрхийлэл болж байдаг тул аливаа улсын төр ба шашны харилцааны эрх зүйн зохицуулалтыг түүхэн нөхцөл байдалтай холбон тодруулах нь зүйтэй. Иймээс дээр дурдсан, төр аливаа шашныг гадуурхахгүй байх зарчим болон тухайн оронд зонхилох байр суурь бүхий шашны зан үйлд шингэсэн соёл, ёс заншил, уламжлалын үнэт зүйлсийг хамгаалах зорилгыг хоорондоо нь ялгамжтай, тэнцвэртэй

[3] Karl-heinz ladeur & ino augsberg, toleranz – religion – recht. Die herausforderung des “neutralen“ states durch neue formen von religiositдt in der postmodernen gesellschaft 1 (2007); on the concept of a “revival of the religious”.

[4] Matthias Koeng, “Path Dependence and Institutional Change in State Policies toward Religion: German-French Comparison”, a conference report, Friedrich Ebert Foundation and RES GERENDAE, 2011.

авч үзэх шаардлагатай. Шашин шүтэх, эс шүтэхээс үл хамааран нийт иргэдийн амьдралын хэв маяг, үндэстний ёс заншлыг илэрхийлэхүйц хэмжээнд хүрсэн шашны зан үйл, уламжлалыг хамгаалах нь бусад шашныг ялгаварлан гадуурхсан хэрэг биш юм. Төрөөс шашны талаар баримтлах бодлого нь шашин шүтэх, эс шүтэх эрхийг хамгаалах туйлын зорилго агуулна. Харин төр ба шашны харилцааны хувьд төр аливаа шашныг ялгаварлахгүй байх, чөлөөтэй үйл ажиллагаа явуулах боломжийг шашин бүрт олгох зарчим ба нийгмийн аюулгүй байдал, соёл уламжлалын үнэт зүйлсийг хамгаалах зорилго хоорондын тэнцвэрийг хадгалах шаардлагатай болдог.

Энэ ч үүднээс шашны харгис болон гаж урсгалын тухай асуудал сүүлийн хорь, гучин жил дэлхийд яригдах болсон бөгөөд энэ талаар судалгааны дараагийн хэсэгт дэлгэрүүлэн авч үзье.

### 1.2. Шашны гаж урсгал

Шашны гаж урсгалын талаар эрдэмтэн, судлаачид өнөөг хүртэл нэгдсэн ойлголтод хүрээгүй, өөр өөр тайлбар, үзэл онолыг дэвшүүлсээр байна. Нийтлэг байдлаар шашны байгууллагыг үйл ажиллагаа явуулж буй онцлог, хэлбэрийн хувьд сүм хийд ба экклеси, нийгэмлэг буюу деноминаци, сект /энгийн бүлэглэл/, культ /явцуу бүлэглэл/ гэж ангилдаг бөгөөд манай эрх зүйн зохицуулалтад энэ тухай нарийвчлан зохицуулаагүй байдаг.[5] Юуны өмнө шашны гаж урсгалыг манай орны шашин судлаачид хэрхэн тайлбарлаж буйг авч үзье.

1. Шашин судлаач Ж.Алтайбаатар “культ” буюу “буруу”, “тэрслүү”, “гаж” гэж тодорхойлогддог шашны урсгалыг “шинэ шашны хөдөлгөөн” хэмээн үзэж, ийнхүү тайлбарлаж байна.[6] Үүнд:

Өнөөгийн Монголын нийгэмд үүсэл гарал, шинж чанар, агуулгаараа нэлээд ялгаа бүхий сүсэг бишрэлийн өөр өөр төрөл, хэлбэрийн илрэлүүд оршиж байгаа бөгөөд эдгээрийг төстэй шинжээр нь нэгтгэн ангилж, бүлэглэхэд дараахь үндсэн таван бүлэгт хуваагдаж байгаа юм. Үүнд:

- Нэн эртний улбаа мөртэй, байгаль шүтлэг ба түүнд суурилсан бөө мөргөлийн болон тэнгэр шүтлэгийн хэлбэрүүд;
- Монгол оронд шарын шашин дэлгэрэх үеэс хэвшиж тогтсон Буддын шашны зан үйл, шүтлэгийн хэлбэрүүд;
- Манай орны цөөнх үндэстэн Казах түмний уламжлалт шашин болох Исламын шашин;
- Нэн шинэ үед нэвтэрч, дэлгэрч байгаа Христийн шашин, түүний төрөл, хэлбэрүүд;
- Бусад шашин шүтлэгийн илрэлүүд буюу “шинэ шашны” болон “нэн шинэ шашны” хөдөлгөөнүүд[7] багтана.

Шинээр үүсч бий болсон шашны урсгал чиглэл, хөдөлгөөнүүд нь шашны байгууллагын энгийн хэлбэрүүд болох сект /бүлэглэл/, культ /явцуу бүлэглэл/-ын хэлбэртэйгээр үйл ажиллагаа явуулж эхэлдэг байна. Тиймээс шинэ шашны хөдөлгөөнийг анхааран судалж эхэлсэн XX зууны эхний хагаст зарим шашин судлаач энэ төрлийн шашны урсгалыг “культ” гэсэн нэр томъёогоор анх тэмдэглэх болсон[8].

[5] М.Амарбаяр, “Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” судалгааны хавсралт тайлан, ХЗҮХ, 2016, 77 дахь тал.

[6] Энэхүү судалгааны хүрээнд шашин судлаач Ж.Алтайбаатартай хийсэн ярилцлага болон түүний 2011 онд ШУА-ийн “Философи, эрх зүйн судлал” сэтгүүлийн XXVI ботид нийтлүүлсэн өгүүллээс ашиглав.

[7] Ж.Алтайбаатар, “Монгол дахь шашин шүтлэгийн өнөөгийн байдал”, ШУА, “Философи, эрх зүйн судлал” сэтгүүл, XXVI боть, 2012 он.

[8] Ж.Алтайбаатар, “Монгол дахь шашин шүтлэгийн өнөөгийн байдал”, ШУА, “Философи, эрх зүйн судлал” сэтгүүл, XXVI боть, 2012 он.

Христийн шашны судлаачид Библийн үндсэн зарчмаас гажсан бүх урсгалыг “культ” гэж нэрлэх бөгөөд тэднийхээр Мормоны шашин ч “культ” болох юм. Энэ утгаараа “культ” хэмээх нэр томъёо нь “тэрс үзэлтэн”, “гажууд” гэсэн сөрөг утгыг илэрхийлэх болж, улмаар нийгэмд энэ төрлийн шашны урсгалыг жигшин зэвүүцэх, нийгмээс улам бүр тусгаарлах нөхцлийг бүрдүүлэх болсон байна[9].

Иймд “цаг хугацааны хувьд залуу, байгууллагын хувьд төлөвшиж яваа шашны урсгал” гэдэг шинж чанарыг нь товойлгон гаргаж, “уламжлалт шашны үзэл баримтлал ба нийгэмтэй сөргөлдөгч байр суурь баримталдаг, гажуудсан, тэрсүүд” гэж нийгэмд сөргөөр тогтсон ойлголтыг зүгшрүүлэх зорилгоор энэ төрлийн шашны байгууллагыг “культ” гэж нэрлэхээс татгалзах саналыг Эйлин Баркер, Жеймс Т.Ричардсон, Тимоти Миллер, Катерин Веззингер нарын судлаач гаргах болжээ. Энэ ч үүднээс шашин судлаач, шашны социологчид “шинэ шашны хөдөлгөөн” гэсэн нэр томъёог түлхүү хэрэглэх болсон бөгөөд зарим судлаачид “альтернатив шашны хөдөлгөөн” (Миллер), “нэн шинэ шашин” (Элвүүд), “завсрын буюу шилжилтийн шашны хөдөлгөөн” (Харпер, Ле Бо нар) зэрэг нэр томъёог хэрэглэж байна[10].

Дэлхийн II дайны дараа, 1947 онд Япон улс Төр, шашныг тусгаарлах тухай хууль баталснаар шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг ард иргэдэд нээлттэй болгож, шинто шашны тэнри, курозуми, конко зэрэг урсгалууд салбарлан хөгжих болсон. Шашны шинэчлэлийн үр дүнд бий болсон эдгээр урсгалыг ангилан судлах шаардлага бий болж, улмаар бүхэлд нь “Японы шинэ шашны хөдөлгөөнүүд” буюу “Shinshūkyō” гэж нэрлэх болсноор энэ нэр томъёог шашин судлалд анх удаа хэрэглэсэн явдал болжээ[11].

Шинэ шашны хөдөлгөөнд хамаарах шашны урсгал чиглэлүүд дараахь хэд хэдэн онцлог шинжийг агуулсан байдаг. Үүнд:

- Эдгээр шашны хөдөлгөөн нь эртний мартагдсан соёл иргэншил, уламжлалын улбааг хадгалсан гэх мөртлөө орчин үеийн соёл иргэншлийн нөхцөл байдалд нийцүүлэн сайжруулсан гэж өөрсдийгөө тайлбарладаг;
- Гол төлөв уламжлалт бус шашны хандлагатай байдаг ба шашны уламжлалт урсгал чиглэлээс өөрсдийгөө ялган зааглахыг оролддог;
- Үзэл баримтлал, номлол сургаал нь гол төлөв бэхжээгүй, олон ургалч, мөн синкретик байх нь түгээмэл бөгөөд номлол сургаал, сүсэг бишрэлийн тогтолцоо нь олон янзын эх үүсвэрээс бүрдсэн байх нь бий;
- Гол төлөв нэр хүнд бүхий удирдагчид, зарим тохиолдолд ер бусын эрдэм чадалтай, зөн билэгтэй хэмээн алдаршсан, хэмжээлшгүй эрх мэдэл бүхий удирдагчийн оролцоотойгоор үүсгэн байгуулсан байдаг;
- Ихэнх шинэ шашны хөдөлгөөнүүд явцуу хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулдаг ба нийгмээс тусгаарлагдсан байх нь бий;
- Шинэ шашны хөдөлгөөн нь орчин үеийн олон ургалч үзэл санаа ба дэлхий нийтийн шинжлэх ухааны хандлагын үр дүн юм[12].

Судлаач ийнхүү шашны уламжлалт бус урсгал буюу “шинэ” урсгал, чиглэлийг шууд сөрөг хандлагаар харахгүй байх, нийгмийн шинэ үзэгдэл талаас нь авч үзэх байр суурийг илэрхийлсэн байна.

2. Шашин судлаач С.Дэмбэрэл шашны гаж урсгалын талаар ийнхүү тайлбарлаж байна.[13] Үүнд:

---

[9] Мөн тэнд.

[10] Мөн тэнд.

[11] Мөн тэнд.

[12] Ж.Алтайбаатар, “Монгол дахь шашин шүтлэгийн өнөөгийн байдал”, ШУА, “Философи, эрх зүйн судлал” сэтгүүл, XXVI боть, 2012 он.

[13] Энэхүү судалгааны хүрээнд судлаач С.Дэмбэрэлтэй хийсэн ярилцлага болон түүний 2017 оны 10

Культ гэдэг нь “cultus” буюу тахих гэсэн утгатай латин үгнээс гаралтай. Уламжлалт шашнаас салж гарсан, аливаа хүн, эд зүйлс, үзэл номлолыг /хэт тахин/ шүтсэн, тухайн улсын уламжлалт соёл, ёс заншлаас өөр өвөрмөц зан үйл хийдэг, итгэл үнэмшил, сонирхол, оюун санааны хувьд нэгдсэн нийгмийн нэг хэсэг бүлгийг культ /гаж урсгал/ хэмээн тодорхойлдог. Шинэ шашны хөдөлгөөнүүд дотор ч этгээд номлол сургаал, зан үйлийг түгээдэг, нийгэмд өөрсдийн итгэл үнэмшлийг бусдаас онцгой хэмээн үзэж нийгмийг хагалан бутаргах хандлагатай гаж урсгалууд /культ/ ч байна[14].

Америкийн Калифорнийн их сургуулийн профессор, клиникийн сэтгэл судлаач Маргарет Талер Сингер (1921–2003) шашны гаж урсгалын зүгээс гишүүдийнхээ бодол санаанд нөлөөлж, тэднийг өөрчилдөг дараахь онцлог зургаан аргыг дурджээ[15]. Үүнд:

- Шинэ шашны хөдөлгөөний гишүүд ихэвчлэн зальжин аргаар шинэ гишүүд элсүүлнэ. /Deception/

Шинэ шашны хөдөлгөөн нь маш олон холбоо, нийгэмлэг, сан, төрийн бус байгууллагын нэрээр халхавчлан үйл ажиллагаагаа явуулж, өөрсдийн шашны номлол сургаал, зорилго, чиглэлийг шууд хэлэхгүй, тусгай мэдлэг, чадвар олгох яриа, лекц, сургалт зохион байгуулж байгаа мэтээр хуурна. Улс төрч, нийгмийн зүтгэлтэн, урлаг, спортын оддыг хүлээн авалт, баяр ёслолын арга хэмжээнд урьж оролцуулснаар, энэ үйл явдлаа өөрсдийн зорилгод ашиглаж, тэднийг өөрсдийн гишүүн, хамтрагч мэтээр шинэ элсэгчдэд ойлгуулж, тэдний нэр алдрыг сурталчилгаандаа хэрэглэдэг. Зарим тохиолдолд тусгай мэргэжлийн хүмүүс тухайлбал, багш, эмч, сувилагч, сэтгэл зүйчийг бүлэгтээ элсүүлж, тэднээр дамжуулж сурагч, оюутан, өвчтөн, үйлчлүүлэгчдийг нь татах оролдлого хийдэг байна[16].

- Шинэ гишүүдийг нийгмээс салгаж, өөрчлөхийг оролдоно. /Destabilization/

Хувь хүнийг гэр бүл, найз нөхдөөс нь холдуулж, ахуй орчныг нь өөрчлөн сүмийн гишүүдийн хүрээлэлд авч, зарим тохиолдолд өмсөх хувцас, идэх хоолыг нь зааж “бодох сэтгэх үйлдлийг” нь хянана. Тухайн хүний сул талыг харилцан ярилцаж, асуулт тавих, анкет бөглүүлэх аргаар мэдэж авна. Сүмийн гишүүдээ ариун, гэгээрсэн, эзэн тэнгэрийн авралд ойрхон хэмээн итгүүлж, бусдыг буруу номтон, чөтгөр “сатан”-тай зүйрлэж ойлгуулдаг. Бие биенээр нь туршуул хийлгэн, алдаа дутагдал дээр нь дөрөөлж хяналтандаа авахаас гадна, олж авсан мэдээллээ үндэс болгож удирдагчаа далдыг мэддэг, ер бусын чадвартай гэдгийг батлан итгүүлнэ[17].

- Гишүүдээ байнга удирдагчаасаа хамааралтай байлгаж, айлгах арга хэрэглэнэ. /Dependency and dread/

Удирдагч нь өөрийгөө шашны ариун сударт заасан зөнч мэргэн, «элч» гэж гишүүддээ итгүүлэн номлолыг нь үг дуугүй дагахыг шаардана. Тэд өөрсдийн үг яриа, шившлэг, дуу, мөргөл залбирал, бясалгал, түүх дурсамжийг байнга давтан гишүүдийн сэтгэлд хий дүрслэл бий болгож, өөрсдийн эрхшээлд оруулдаг. Тухайн хүнийг өөрийн гэсэн бодолгүй, удирдагчаасаа хараат, хүчгүй, сул дорой, айдсын байдалд оруулна[18].

---

дугаар сарын 3-ний өдөр ikon.mn сайтад нийтлүүлсэн “Шашны гаж урсгалын гишүүддээ нөлөөлөх арга, түүнээс сэрэмжлэх нь” сэдэвт нийтлэлээс ашиглав.

[14] С.Дэмбэрэл, “Шашны гаж урсгалын гишүүддээ нөлөөлөх арга, түүнээс сэрэмжлэх нь”, http://www.ikon.mn/n/14am (сүүлд үзсэн: 2017.10.09).

[15] Мөн тэнд.

[16] С.Дэмбэрэл, “Шашны гаж урсгалын гишүүддээ нөлөөлөх арга, түүнээс сэрэмжлэх нь”, http://www.ikon.mn/n/14am (сүүлд үзсэн: 2017.10.09).

[17] Мөн тэнд.

[18] Мөн тэнд.

▪ Гишүүдийг хуучин амьдралын хэв маягаас нь салган зан чанар, үзэл бодол, чиг хандлагыг нь өөрчлөхийг оролдоно. /Disconnection/

Шинэ гишүүний урд өмнөх амьдрал утга учиргүй, сэтгэл нь хорон санаагаар дүүрэн байсан гэдгийг хүлээн зөвшөөрүүлж, урьдын амьдралыг нь хар өнгөөр будаж, элэг доог болгон доромжилж, хуучин амьдралын хэв маяг, зуршлаа орхин шинэ хүн болох ёстой гэж итгүүлнэ. Гишүүдээ байнга хийсэн үйлээ наминчлахыг шаардаж, тэдний сул талтай холбоотой мэдээллийг наминчлах үед нь олж авч, тэднийг номхон хүлцэнгүй дуулгавартай болгоход ашигладаг[19].

▪ Культийн хэм хэмжээнд тохирсон ёс журмыг дагахыг гишүүддээ шаардан шинэ зан чанар, үзэл бодол, хандлагатай хуурамч хувь хүн болгон хувиргадаг. / Developing the cult pseudo-personality/

Гишүүдийг культийн номлол сургаал, үзэл номлолыг дагасан хуурамч хувь хүн болгон хувиргана. Тэд культийн үйл ажиллагаа, санхүүг дэмжихийн тулд “архи, тамхинаас гаргах төв, асрамжийн газарт хандив цуглуулж байна” гэж хүмүүст худлаа хэлж мөнгө цуглуулдаг. Культийн гишүүд хоорондоо энгийн хүнд ойлгогдохгүй тусгай нэр томъёо, хэллэгээр харилцана. Тусгай мөргөл унших, тойрон бүжих, эргэлдэх, амьсгалаа түгжих, хэт амьсгалах, бясалгах, сэтгэл хөөрөлд оруулах, ховсын байдалд оруулах аргыг хэрэглэнэ[20].

▪ Явцуу хаалттай хүрээнд сэтгэж, бие сэтгэлээ культдээ зориулахыг шаардана. /Denial and dedication/

Бусдын итгэл үнэмшлийг дорд үзэж, өөрсдийн итгэл үнэмшлийг төгс дээд гэж үзнэ. Культийн удирдагч нь байгаль, нийгмийн гамшигт үзэгдлийг жишээ татан номлол сургаалыг нь дагахгүй бол тэр мэт цээрлэл хүлээнэ гэж сүрдүүлнэ. Удирдагч нь зарим тохиолдолд “ертөнцийн төгсгөл” гэх мэт ирээдүйд болох зүйлийг урьдаас зөнчлөн хэлж, биелээгүй тохиолдолд гишүүдээ номлол сургаалыг нь үнэнчээр дагаагүйгээс боллоо гэж буруутган, ирээдүйд болох зүйлийн хугацааг нь хойшлуулж сунган, гишүүдээ улам илүү дуулгавартай байж, номлол сургаалыг нь дагахыг шаардана[21].

Культээс сэргийлэхэд ард иргэдэд шашны асуудалд шинжлэх ухааны үүднээс хандах мэдлэг боловсрол олгох чиглэлээр анхаарч, тэдний шашны тухай мэдлэг, философи сэтгэлгээ, сэтгэл зүйн боловсролыг дээшлүүлэхэд шашин судлаач, философич, сэтгэл судлаач нар хамтран ажиллах хэрэгтэй. Мөн төрөөс шашны талаар явуулах бодлогод мэргэжлийн судлаачдын тайлбар дүгнэлтийг тусгаж байх нь ард түмний уламжлалт ёс заншил, үзэл санааны дотоод эв нэгдэл, үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалах нэгэн чухал хүчин зүйл болно гэж судлаач үзэж байна[22].

Өмнө дурдсанчлан, шашны гаж урсгалын талаар судлаач, эрдэмтэд өөр өөр тайлбар, үзэл онолыг дэвшүүлдэг. Шашны гаж урсгалын тухай асуудал нь ерөнхийдөө шинэ шашны хөдөлгөөний идэвхтэй давалгаа эхэлсэн 1970-аад оны үеэс олон улсын тавцанд хурцаар яригдах болсон боловч өнөөг хүртэл нэгдсэн ойлголтод хүрээгүй байна.

“Сэкт”, “культ” гэсэн нэр томъёог ихэнхдээ сөрөг утгаар ашиглаж ирсэн бөгөөд тархи угаах, гэр бүл салгах, санхүүгийн хувьд ашиглах, гэмт үйлдэл, хүчирхийлэл үйлдүүлэх зэргээр сөрөг үйлдэл гаргадаг шашны урсгал, чиглэлийг ийнхүү нэрлэх болсон. Ерөнхийдөө тухайн нийгмийн нийтлэг үнэт зүйл, итгэл үнэмшилтэй зөрчилдөж байгаа шашны урсгалууд ийм нэршил авдаг боловч яваандаа шинээр

[19] Мөн тэнд.

[20] С.Дэмбэрэл, “Шашны гаж урсгалын гишүүддээ нөлөөлөх арга, түүнээс сэрэмжлэх нь”, http://www.ikon.mn/n/14am (сүүлд үзсэн: 2017.10.09).

[21] Мөн тэнд.

[22] Энэхүү судалгааны хүрээнд судлаач С.Дэмбэрэлтэй хийсэн ярилцлага, 2017.11.23.

гарч ирсэн шашны урсгал, чиглэл бүрийг үүнд хамааруулах байдал бий болсон. Энэ ч үүднээс шинэ шашны урсгалд хандах хандлагыг зөөллөх, шашны үйл ажиллагаа явуулж эхлэхээс нь өмнө “харгис”, “гаж” гэсэн нэршил олгохоос зайлсхийх үүднээс “шинэ шашны хөдөлгөөн” гэсэн нэршлийг хэрэглэж эхэлсэн байна. Ийнхүү уламжлалт бус шашны урсгал, чиглэлийг авч үзэх хоёр хандлага бий болжээ.

Зарим судлаач “шинэ шашны хөдөлгөөн” гэсэн нэршлээр уламжлалт бус шашны хөдөлгөөн, бүлэг бүрийг нэрлэх нь өрөөсгөл гэж үздэг. Учир нь эдгээр шашны урсгалын зарим нь цэвэр шашны шинж чанартай бус байдаг бол зарим нь шинэ бус, уламжлалт шашинд үндэслэн гарч ирсэн байдаг тул “хөдөлгөөн” гэж нэрлэхэд өрөөсгөл болдог байна. Иймд “культ” гэсэн нэршлийг хуучин, шинэ байхаас үл хамааран “харгис”, “гаж” шинж чанар бүхий шашны урсгалуудад хамааруулж үзэх хэрэгтэй гэж эдгээр судлаач үздэг. Өмнө дурдсан, Монголын шашин судлаачдын тайлбараас үзэхэд судлаач С.Дэмбэрэл энэ хандлагыг баримталж байна.

“Шинэ шашны хөдөлгөөн” гэсэн хандлагыг баримталдаг судлаачид шашны шинэ урсгалыг илүү тэвчингүй үзлээр хүлээн авч, зөөлөн хандлагаар хандах үзлийг баримталдаг. Харин эхэнд дурдсан өөр хандлагад хамаарах судлаачид үүний эсрэг байр сууринаас хандаж, шашны шинэ хөдөлгөөн гарч ирэх үзэгдэл нь өөрөө нийгэмд аюул учруулах хандлагатай гэж үздэг.

Тодруулбал, эдгээр судлаач уламжлалт бус, шинэ шашны итгэл үнэмшил, зан үйл нь нийгэмд аюултай байхаас гадна шинэ шашин гарч ирэх нь өөрөө бас аюултай үзэгдэл гэж тайлбарладаг. Тэд үзэхдээ шинээр гарч ирсэн шашин “итгэгч нь уламжлалт шашинд итгэгчээс илүү шашинд гүн автах хандлагатай, удирдагч нь илүү дарангуйлагч шинжтэй, мөн ихэнх нь өөрсдөөсөө бусдыг үзэн ядах, тусгаарлах, эсвэл дагуулах байр суурь илэрхийлдэг”[23] гэх мэт нийгэмд аюултай шинжийг агуулдаг гэжээ.

Энэ талаар дэлхийн улс орнууд ямар бодлого, арга хэмжээ хэрэгжүүлж буйг товч авч үзье. АНУ-д “культ”-ыг хянах бүлэг /Cult watching group/-ийг 1960-аад оны үед, шинэ шашинд автах болсон хүүхдүүдийн эцэг эхчүүд анх байгуулж байжээ. Улмаар тус бүлэгт сэтгэл зүйч, шашин судлаач, хуульч гэх мэт олон төрлийн мэргэжлийн хүмүүс нэгдэж эхэлсэн. Их Британи, Япон, Австралид мөн ийм төрлийн бүлгүүд байгуулагдсан байна. Харин Европын орнуудад засгийн газраас нь энэ талаар анхаарах болж тухайлбал, Францын Засгийн газар 1980-аад оны дундуур анх ажлын хэсэг байгуулж, 1995 онд дахин байгуулж, ажлын хэсгийн тайлан гаргажээ. Үүнтэй ижил төстэй ажлын хэсгийг Швед, Германд 1998 онд тус тус байгуулж ажилласан. Францын Засгийн газраас гаргасан тайланд аюултай байж болзошгүй гэж үзсэн нийт 172 “секст”-ийг жагсаасан. Үүнд нийт 10 шалгуурыг харгалзан, нэг шалгуурыг хангасан байхад л уг жагсаалтад оруулжээ[24]. Белгийн Засгийн газар мөн ийм ажлын хэсгийн тайлан гаргаж, нийт 184 шашны хөдөлгөөний жагсаалт гаргасан байна. Эдгээр улс хожим нь шашны хөдөлгөөнийг хянах чиг үүрэг бүхий байгууллага байгуулжээ[25]. Ер нь аливаа улсад нийгмийн зүгээс шашны гаж урсгалын талаар зохицуулалт гаргахыг тодорхой хэмжээнд шаарддаг боловч ийм

[23] Hjem, Titus, (ed) Religion and social problems. Routledge Advances in Sociology. Routledge, New York, USA, 2010, pp. 198-212.

[24] Итгэгч этгээдийг сэтгэцийн тогтворгүй байдалд оруулж байгаа эсэх, санхүүгийн аливаа дарамт үзүүлж байгаа эсэх, амьдралын орчноос нь тусгаарлахыг оролдож байгаа эсэх, үр хүүхэдгүй байхыг ятгаж байгаа эсэх, нийгмийн эсрэг ухуулга явуулж байгаа эсэх болон хууль тогтоомж зөрчих ба төрийн хяналтыг эсэргүүцэх чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байгаа эсэх зэрэг шалгуурыг уг жагсаалтад харгалзсан байна.

[25] Францад “Inter-Ministerial Mission of Vigilance and Fight against Sectarianism” http://www.miviludes.gouv.fr/, Бельгид “Information and Advice Center on Harmful Sectarian Organizations” www.ciaosn.be гэсэн байгууллагууд үйл ажиллагаа явуулж байна.

зохицуулалт хийхэд хүний эрхийн асуудал хөнддөг тул хуульчлан зохицуулахаас татгалзах хандлагатай байдаг.

Ийнхүү шашны гаж урсгалын асуудлыг тусгай хуулиар зохицуулж, үйл ажиллагааг нь хязгаарлах шаардлагатай гэсэн хандлага байхад Скандинавын орнууд, Недерланд зэрэг улс аливаа шашны бүлгийн гишүүн гэмт хэрэг, зөрчил гаргасан тохиолдолд бусад иргэдийн адил шийтгэл хүлээх тул шинэ шашны хөдөлгөөнийг ялгаж үзэх шаардлагагүй гэсэн байр суурийг баримталж байна. Энэ хүрээнд, шашны гаж урсгалын талаар Орос, Хятад, Герман улс ямар бодлого, зохицуулалт хэрэгжүүлж буйг судалгааны Гуравдугаар бүлэгт дэлгэрүүлэн авч үзнэ.

**ХОЁР. МОНГОЛ УЛСЫН ШАШНЫ ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН**

Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд шашин шүтэх эрх, эрх чөлөөг дараахь байдлаар тусгасан байдаг. Үүнд:

- “Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал”[26]-ын 18 дугаар зүйлд “Хүн бүр бодож сэтгэх, шашин шүтэх, эс шүтэх эрхтэй. Энэхүү эрхэд шашин буюу шүтлэгээ өөрчлөх эрх чөлөө, бие даан болон бусадтай хамтран нийтийн өмнө болон хувийн журмаар хичээл заах, хурал мөргөл хийх, шашны хийгээд зан үйлийн ёслол үйлдэх зэргээр шашин буюу шүтлэгээ номлох эрх чөлөө багтана”;
- “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт”[27]-ын 18 дугаар зүйлийн 18.2 дахь хэсэгт “Хэний ч өөрийн сонгосон шашин буюу шүтлэгтэй байх, эсхүл тийм шашин буюу шүтлэгтэй болох эрх чөлөөг хязгаарлахаар албадан шахах ёсгүй”, 18.3 дахь хэсэгт “Шашин буюу шүтлэгээ номлох эрх чөлөөг зөвхөн хуулиар тогтоосон болон нийгмийн аюулгүй байдал, хэв журам, эрүүл мэнд, ёс суртахуун бусдын үндсэн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах шаардлагын үүднээс хязгаарлаж болно», 18.4 дэх хэсэгт “Энэхүү Пактад оролцогч улс эцэг эхийн болон зохих тохиолдолд хууль ёсны асран хамгаалагчдын үр хүүхэддээ хувийн үзэл итгэлийнхээ дагуу шашны болон ёс суртахууны хүмүүжил олгох эрх чөлөөг хүндэтгэх үүрэг хүлээнэ” гэж тус тус заажээ.

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хууль ба бусад холбогдох хууль тогтоомж болон Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд дээр дурдсан олон улсын гэрээнд заасан иргэний шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг баталгаажуулж, төр ба шашны харилцааг зохицуулсан билээ.

Энэ хүрээнд дэлгэрүүлэн авч үзвэл, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Есдүгээр зүйлд төр, сүм хийдийн хоорондын харилцааг тусгайлан хуулиар зохицуулахаар хуульчилж өгсний дагуу 1993 онд Улсын Их Хурлаас Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хууль/цаашид ТСХХтХ гэх/-ийг баталж мөрдүүлсэн. Уг хууль батлагдсанаас хойш нийт 5 удаа (1995, 1997, 2014 онд тус бүр 1 удаа, 2015 онд 2 удаа) нэмэлт, өөрчлөлт оржээ[28].

ТСХХтХ-ийн 1 дүгээр зүйлд “Монгол Улсын Үндсэн хуулиар зарлан тунхагласан иргэний шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг хангах баталгааг тогтоож, төр, сүм хийдийн хоорондын харилцааг зохицуулахад оршино” гэж заасан. Эндээс авч үзвэл, уг хуулийн зорилт нэгдүгээрт, иргэний шашин шүтэх эрхийг баталгаажуулах, хоёрдугаарт, төр ба сүм хийдийн хооронд үүсэх харилцааг зохицуулахад оршиж байна.

---

[26] Монгол Улсын олон улсын гэрээ, Төрийн мэдээлэл, /тусгай дугаар/ I боть, 2004, 8 дахь тал.

[27] Монгол Улсын олон улсын гэрээ, Төрийн мэдээлэл /тусгай дугаар/ I боть, 2004, 18 дахь тал.

[28] Төр, сүм хийдийн харилцааг зохицуулах хууль тогтоомж, сүм хийд, лам санваартны үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс, сүм хийд байгуулах, сүм хийдийн үйл ажиллагааг зогсоох, сүм хийдийн өмч, аж ахуйн харилцааг зохицуулах, хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага зэрэг асуудалтай холбоотой нэмэлт, өөрчлөлт оржээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт төр болон шашны байгууллага болох сүм хийдийн хоорондын харилцааны эрх зүйн үндсийг тогтоож, "Монгол Улсад төр нь шашнаа хүндэтгэж, шашин нь төрөө дээдэлнэ" хэмээн заасан нь төр, сүм хийдийн харилцааны үндсэн зарчим болж өгсөн.

Мөн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна", мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно. Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна" гэж зааснаар хүний эрхийг хангахад баримтлах суурь зарчмыг тогтоов.

Үндсэн хуулийн эдгээр үзэл санаа ТСХХтХ-д дараахь байдлаар туссан байна. Үүнд:

- ТСХХтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1-т "Аливаа шашныг шүтэх буюу эс шүтэх нь тухайн хүний итгэл үнэмшлийн хэрэг байна";
- ТСХХтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.2-т "Иргэнийг шашин шүтэх, эс шүтэхэд албадах, эрх чөлөөг нь хязгаарлахыг хориглоно";
- ТСХХтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.3-т "Иргэдийг шашин шүтлэгийн ялгаа болон шашин шүтэх, эс шүтэх байдлаар нь ялгаварлан гадуурхах, доромжлох, хагалан бутаргах үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно" гэж тус тус заасан.

Шашны эрх зүйн харилцааг зохицуулж буй хуульд зонхилох шашны талаар тусгасан тохиолдол нэлээд байдаг[29]. Монгол Улсын хувьд ТСХХтХ-ийн 4 дүгээр зүйлд "Төрөөс Монголын ард түмний эв нэгдэл, соёл иргэншлийн түүхэн уламжлалаа эрхэмлэхийн үүднээс Монгол Улс дахь буддын шашны зонхилох байр суурийг хүндэтгэн үзнэ. Энэ нь иргэд бусад шашин шүтэхэд саад болохгүй" гэж заасан. Мөн хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.4-т "Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдалд хохирол учирч болох нөхцөлд төрөөс сүм хийдийн тухайн үйл ажиллагааг зөвлөн зохицуулах, шаардлагатай бол зогсоох эрхтэй" гэж мөн заажээ.

Үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалах бодлогыг ТСХХтХ-д дараахь байдлаар тусгасан байна. Үүнд:

- Тус хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.7 -д "Шашны нэр хүнд, хүн амын сүсэг бишрэлийг улс төрийн нам, байгууллага, албан тушаалтны эрх ашигт нийцүүлэн ашиглах, шашныг гаднаас зохион байгуулалттайгаар нэвтрүүлэх үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно";
- Тус хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.5-д "Сүм хийд нь тухайн шашны уламжлалт ёс дэгийг тусгасан дотоод журмыг чанд баримтлах бөгөөд Монголын ард түмний уламжлал, зан заншилд харшлах болон хүмүүнлэг бус үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно";
- 7 дугаар зүйлийн 7.7-д "Аливаа шашны байгууллага, лам санваартан өөрийн шашныг эс шүтэгчдэд үзэл номлолоо хүчээр тулгах, шахалт үзүүлэх, эд мөнгөөр татах, хууран мэхлэх, тэдний эрүүл мэнд, ёс суртахуунд хохирол учруулах, санаа сэтгэлийг үймүүлэхийг хориглоно" гэж тус тус заасан.

2008 оны Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрт "Төр, сүм хийдийн харилцааны эрх зүйн үндсийг боловсронгуй болгож, хүн шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөгөө эдлэх эрх зүйн баталгааг Үндсэн хуульд нийцүүлэн төгөлдөржүүлэх арга хэмжээ авна" гэж тусгасан. Энэхүү зорилтын хүрээнд төр, сүм хийдийн хоорондын харилцааны эрх зүйн үндсийг боловсронгуй болгох ажил өнөөг хүртэл хангалттай хэмжээнд хэрэгжээгүй байна. Төр болон шашны үйл ажиллагаа тусдаа байх эрх

[29] Тухайлбал, ОХУ-ын Шашны нэгдэл, шашин шүтэх эрх чөлөөний тухай хуульд, зонхилох шашны талаар тусгасан байдаг.

зүйн нарийвчилсан зохицуулалт гараагүй, төрийн байгууллага, албан тушаалтан шашны зан үйл, арга хэмжээнд хэрхэн оролцох талаар тусгайлсан зохицуулалт хангалтгүй байгаа бөгөөд сүүлийн жилүүдэд төрийн албан тушаалтан шашны зан үйлийн арга хэмжээнд оролцох, төрийн тахилгат уул, овоо бий болгох явдал нэмэгдэж байна[30].

Түүнчлэн хүүхдийг хүмүүжүүлэх, асран хамгаалах, боловсрол олгох үе болон ийм үйл ажиллагаа эрхлэн явуулж буй байгууллага дээр шашны нөлөө, оролцоо ямар байх талаар нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байна[31].

ХЗҮХ-ээс хийсэн "Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь" судалгааны "Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрийн 2008 оноос хойших хэрэгжилт" дэд хэсэгт "Монгол Улсад шашны байгууллага, сүм хийдийн тоо жилээс жилд өсөн нэмэгдэж байгаа бөгөөд олон төрлийн шашин номлол сургаалаа түгээж үйл ажиллагаа явуулж байна; тухайн шашны байгууллагууд үйл ажиллагаа эрхлэхдээ ТББ-ын нэр дээр халхавчлан үйл ажиллагаа эрхлэх явдал түгээмэл болсон байна; Монгол Улсын хэмжээнд шашны байгууллагын бүртгэл, тоо, судалгаа хангалтгүй буюу нэгдсэн тоо бүртгэл байхгүй байна; шашны асуудлыг гаргаж тавихдаа шашин шүтэх эрхийн үүднээс голчлон судалгаа хийгдсэн бөгөөд үндэсний аюулгүй байдал, Монгол Улсын төрийн бодлогын үүднээс шашны асуудлыг зохицуулах тухай дорвитой судалгаа хийгдээгүй байна" гэж дүгнэсэн.

Иймд шашны байгууллага, түүний бүртгэлийн талаарх эрх зүйн зохицуулалт, практикт тулгамдаж буй асуудлыг дэлгэрүүлэн авч үзье.

2.1. Шашны байгууллага, түүний бүртгэл

ТСХХтХ-ийн 6 дугаар зүйлд "Сүсэгтэн олны шашин-номын эрэлт хэрэгцээг хангах зорилгоор байгуулагдаж, шашны зан үйл, хурал ном, боловсролын ажлыг эрхлэн гүйцэтгэж буй албан ёсны зөвшөөрөл бүхий хийд, сүм, дацан, төв болон тэдгээрийн удирдах байгууллагыг шашны байгууллага гэнэ" хэмээн зааж, тэдгээрийг уг хуульд "сүм хийд" гэж нэрлэхээр заажээ.

Мөн хуулийн 9 дүгээр зүйлд "Сүм хийд байгуулах тухай иргэдээс гаргасан өргөдлийг дүрмийн хамт аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал хянан үзэж, зөвшөөрөл олгох эсэхийг шийдвэрлэнэ. Олгосон зөвшөөрлийг үндэслэн сүм хийдийг улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага бүртгэнэ" гэж заасан.

Иймээс ТСХХтХ-ийн хэрэгжилтийг улсын хэмжээнд хангуулах ажлын хүрээнд аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын тэргүүлэгчид журам баталж, шинээр сүм хийд байгуулах, үйл ажиллагаа явуулахад нь зөвшөөрөл өгөх ажил 1994 оноос хэрэгжиж эхэлсэн.[32]

ТСХХтХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.4-т заасны дагуу сүм хийд өөрийн дүрэмтэй байх бөгөөд дараахь зүйлийг дүрэмд тусгасан байна. Үүнд:

- сүм хийдийн нэр, хаяг;
- шашны харьяалал, бүтэц, үйл ажиллагаагаа эхлэх үеийн бүрэлдэхүүний байдал;
- үйл ажиллагааны хамрах хүрээ, хэлбэр;

[30] Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрийн хяналт, шинжилгээ, үнэлгээ тайлан, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2008, 81 дэх тал.

[31] Мөн тэнд.

[32] "Тунгаамал төв" ТББ-аас Увс, Өвөрхангай, Сэлэнгэ, Өмнөговь аймаг, Нийслэлийн ИТХ-аас Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр баталсан журмыг судалж, зарим газрын хэрэгжилттэй танилцахад аймаг бүрт шашны байгууллагаас тавьж байгаа хүсэлтийг өөр өөр хэлбэрээр шийдвэрлэж байсан байна. Зарим газарт ажлын хэсэг байгуулан байнгын хэлбэрээр ажиллуулж байгаа бол зарим аймагт тухай бүр нь ажлын хэсэг байгуулан ажиллуулдаг. Үйл ажиллагаа явуулах болон хугацаа сунгах зөвшөөрлийг олгохдоо орон нутагт 1-3 хүртэл жилээр харилцан адилгүй сунгадаг байх жишээтэй. http://www.khural.mn/n/w7kon (сүүлд үзсэн: 2017.11.10 )

- шашин-номын хэрэгслийн хангамжийн байдал;
- үйл ажиллагаа явуулах, өргөжин бэхжих хөрөнгө санхүүгийн бодит боломж, анхдагч хөрөнгийн хэмжээ;
- хуулийн этгээд болох үндэслэл;
- бусад зүйл.

Сүм хийд дүрэмдээ оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг аймаг, нийслэлийн ИТХ-д болон хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад тухай бүр мэдэгдэх үүрэгтэй. Хэрэв сүм хийдийн дүрэм, түүнд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Монгол Улсын хууль тогтоомжид харшлах бол сүм хийд байгуулах зөвшөөрөл олгохгүй буюу олгосон зөвшөөрлийг цуцална. Энэ шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл гомдлоо хууль тогтоомжийн дагуу шүүхэд гаргаж болохоор хуульчилсан.

Сүм хийдийн тайланг аймаг, нийслэлийн статистикийн хэлтэс/газар нэгтгэн, улирлын мэдээг улирал бүрийн дараа сарын 21-нд, жилийн эцсийн мэдээг жил бүрийн 3 дугаар сарын 4-нд Үндэсний статистикийн хороонд ирүүлдэг. 2017 онд Үндэсний статистикийн хороонд ирүүлсэн сүм хийд, шашны байгууллагын тоо болон ажилчид, лам нар, шашны сургууль, дацанд суралцагчдын тоог үзвэл, сүүлийн 10 орчим жилийн хугацаанд нийт лам, санваартны тоо буурсан бол сүм хийдийн тоо өссөн үзүүлэлттэй байгааг Хүснэгт 1-ээс үзнэ үү.

*Хүснэгт 1. Үндэсний статистикийн хорооны нэгдсэн санд байршуулсан тоо баримт[33], (2017 он)*:

| Д/д | Он | Будда | Христ | Ислам | Бусад | Нийт сүм хийдийн тоо | Нийт лам, санваартны тоо |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. | 2005 | 157 | 70 | 7 | 6 | 240 | 2627 |
| 2. | 2006 | 150 | 85 | 7 | 3 | 245 | 2646 |
| 3. | 2007 | 138 | 89 | 20 | 2 | 249 | 1481 |
| 4. | 2008 | 116 | 90 | 15 | 7 | 228 | 2288 |
| 5. | 2009 | 113 | 110 | 5 | 4 | 232 | 1758 |
| 6. | 2010 | 127 | 96 | 6 | 5 | 234 | 2093 |
| 7. | 2011 | 142 | 161 | 18 | 6 | 327 | 1784 |
| 8. | 2012 | 148 | 157 | 24 | 9 | 338 | 1743 |
| 9. | 2013 | 146 | 151 | 20 | 0 | 317 | 1721 |
| 10. | 2014 | 141 | 164 | 25 | 6 | 336 | 1750 |
| 11. | 2015 | 139 | 183 | 22 | 12 | 356 | 1713 |
| 12. | 2016 | 136 | 183 | 22 | 9 | 350 | 1731 |

Жил бүр шинээр шашны байгууллага бүртгүүлэх үйл явц хурдацтай нэмэгдэж, нутаг дэвсгэрийн хувьд өргөн тархацтайгаар үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа бөгөөд бүртгэлгүй шашны байгууллагын тоо мөн өсч байна.

Манай оронд шашин шүтэх эрх чөлөө бодитой хэрэгжих болсон 1990-ээд оны эхэн үеэс шашны байгууллагууд эрчимтэй байгуулагдаж эхэлсэн бөгөөд Христийн шашин болон өөр бусад шашны урсгал гаднаас нэвтэрч иргэдийг элсүүлэх болсон. Энэ үеэс сүм хийдийн бус шашны байгууллагууд[34] бий болж эхэлжээ.

[33] https://www.nso.mn (сүүлд үзсэн: 2017.11.27)

[34] "Тунгаамал төв" ТББ-аас 1994-2006 оны хооронд улсын бүртгэлд "төрийн бус байгууллага" гэсэн ангиллаар бүртгэгдсэн байгууллагуудын үйл ажиллагаа, бичиг баримтад шинжилгээ хийхэд нийт 35 байгууллага шашны ямар нэг урсгал чиглэлийг дэмжих, шашин дэлгэрүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг гэсэн тооцоо гарсан байна. Монголын нөхцөлд эдгээр байгууллагууд нь эрх зүйн орчноос хамааралд ТББ-ын хэлбэрээр л үйл ажиллагаагаа явуулах боломжтой юм. Эдгээр

“Тунгаамал” ТББ-ын хийсэн судалгаанаас үзэхэд[35] 2016 оны байдлаар, Монгол Улсын хэмжээнд зөвшөөрөлгүй 170 сүм хийд, цуглаан үйл ажиллагаа явуулж байгаагаас орон нутагт 81, Нийслэлд 89 байна. Түүнчлэн зөвшөөрөлгүй ажиллаж байгаа бөө, удган, үзмэрч, зурхайч зэрэг хувираа ажиллаж байгаа хүмүүсийн талаарх мэдээлэл огт байхгүй байна. Эдгээр хүмүүсийн шашны үйл ажиллагаа эрхлэх боловсрол шаардлагад нийцэж байгаа эсэх, иргэдийн шашин шүтэх эрхийг хэрхэн хангаж байгаа, иргэдээс ямар хэмжээний өргөл, барьц авч байгаа зэрэг асуудалд хяналт тавих ямар ч боломжгүй байгаа талаар дурджээ.

Үүнээс гадна Монгол Улсад үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл авсан шашны урсгалуудаас нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгддөггүй хэд хэдэн урсгал, чиглэл үйл ажиллагаа эрхэлдэг байна.[36] Үүнд:

- Энэтхэгийн “Ананда марга” шашны урсгал (Монгол Улсад 1993 оноос үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн);
- Эв нэгдлийн сүм буюу Сан Мён Мүүний үндэслэсэн Мүүний шашин (НИТХ-ын 2000 оны 115 дугаар тогтоолоор үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл авсан);
- Сайнтологийн сургаал, үзэл номлол (тухайн үзэл, сургаалыг номлох байгууллага бүртгэгдээгүй ч тус шашны байгууллагатай холбоотой гэгддэг “Applied Scholastics” олон улсын байгууллага БСШУЯ-тай хамтран “Багшийг хөгжүүлэх хөтөлбөр”-ийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлж байгаа тухай мэдээлэл байдаг) зэрэг урсгал, чиглэл багтана.

Өнөөгийн байдлаар гаднаас зохион байгуулалттайгаар нэвтрүүлсэн, эдийн засгийн хувьд хараат бусаар ажилладаг, багагүй тооны итгэн бишрэгчтэй, нийгэмд тодорхой байр суурь эзэлсэн шашин олон болсон гэж зарим судлаач үзэж байна[37].

2.2. Шашны гаж урсгалын талаарх зохицуулалт

Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө нь хүний жам ёсны эрх чөлөө боловч шашин бүр хүмүүнлэг энэрэнгүй үзэл номлолыг сурталчлан дэлгэрүүлдэггүй бөгөөд ардчилсан үзэлд харш, харгис шинж чанартай шүтлэг, шашны урсгалууд олноор бий болж, дэлхийд өргөжин тархаж байгаа нь түгээмэл зүйл билээ.[38]

Монгол Улс шашны гаж урсгалыг зохицуулах асуудлыг тусгайлан хуульчилж өгөөгүй хэдий ч ТСХХтХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.4-т “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдалд хохирол учирч болох нөхцөлд төрөөс сүм хийдийн тухайн үйл ажиллагааг зөвлөн зохицуулах, шаардлагатай бол зогсоох эрхтэй” гэж заасан зохицуулалтыг хамааруулж болохоор байна.

Гэвч энэ нь хэтэрхий харьцангуй ойлголт юм. Бусад орны шашны хууль тогтоомжид “гаж”, “буруу” гэсэн нэр томъёог тайлбарласан, шууд зохицуулсан зохицуулалт тухайлан байхгүй хэдий ч шашны зарим зан үйл болон өөрийн орны зонхилох шашны зан үйлтэй харшилж байгаа, мөн хууль тогтоомжтой зөрчилдсөн зан үйл, үйлдлийг нэрлэн зааж, эдгээр үйлдлийг үйлдсэн тохиолдолд тухайн шашны байгууллагыг бүртгэхээс татгалзах, ийм зөрчил илэрвэл үйл ажиллагааг нь зогсоох арга хэмжээ авахаар заасан байдаг.

---

байгууллагыг Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулиар зохицуулах боломжгүй тул Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн дагуу улсын бүртгэлд бүртгэж, үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрөл олгодог.

[35] “Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал – шашны байгууллага хоорондын харилцааг боловсронгуй болгох нь” судалгаа, “Тунгаамал төв” ТББ, 2016.

[36] М.Амарбаяр, “Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” судалгааны хавсралт тайлан, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2016, 78 дахь тал.

[37] М.Амарбаяр, “Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” судалгааны хавсралт тайлан, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2016, 81 дэх тал.

[38] М.Амарбаяр, “Үндсэн хуульд заасан шашин шүтэх эрхийг хамгаалах төрийн үүрэг оролцоо”, Хүний эрх сэтгүүл, дугаар 1, 2015, 34 дэх тал.

Иймд шашны байгууллагад зөвшөөрөл олгох зэрэг асуудлыг илүү нарийвчлах замаар Монгол Улсын шашны эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох шаардлагатай байна. Энэ тухайд ОХУ-ын Шашны нэгдэл, шашин шүтэх эрх чөлөөний тухай хууль нэлээд нарийвчилсан зохицуулалттай хуульд тооцогдоно. Судалгааны дараагийн бүлэгт гадаадын зарим орны туршлагыг харьцуулан авч үзье.

## ГУРАВ. ГАДААД ОРНЫ ШАШНЫ ЭРХ ЗҮЙН ХАРЬЦУУЛАЛТ

(ОХУ, БНХАУ, ХБНГУ)

Судалгааны хүрээнд эрх зүйн тогтолцоо, эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн түвшин, шашин шүтлэг, шашны зан үйлийн байдлыг харгалзан үзсэний дагуу ОХУ, БНХАУ, ХБНГУ-ыг сонгон, төр ба шашны харилцаатай холбоотой зарим асуудлын зохицуулалтыг харьцуулан судлав.

### 3.1. Шашны эрх зүйн ерөнхий зохицуулалт

ОХУ, БНХАУ-д шашны асуудлыг Монгол Улстай адил, тусгай, бие даасан хуулиар зохицуулж байгаа бол ХБНГУ-ын Үндсэн хуульд энэ асуудлыг дэлгэрэнгүй зохицуулж буй нь онцлог юм.

Тодруулбал, ОХУ-ын Шашны нэгдэл, шашин шүтэх эрх чөлөөний тухай хуулийг 1997 оны 9 дүгээр сарын 19-ний өдөр Төрийн Думаар баталж, мөн оны 9 дүгээр сарын 24-ний өдөр Холбооны Зөвлөлөөс зөвшөөрсөн байна. “Хүн бүр шашин шүтэх, эс шүтэхээс үл хамааран хуулийн өмнө эрх тэгш байх зарчмыг баталгаажуулах, ОХУ нь шашнаас ангид улс мөн хэдий ч Оросын түүх, оюун санаа болон соёлын хөгжилд гүйцэтгэсэн Үнэн Алдартны шашны онцгой үүргийг хүлээн зөвшөөрөх, Загалмайтан, Ислам, Буддизм, Иудайзм ба бусад шашныг Оросын ард түмний түүхэн өвийн бүрэлдэхүүн гэж хүндэтгэх, итгэл үнэмшил, сүсэг бишрэлийн асуудалд харилцан ойлголцол, хүлээцтэй байдлыг эрхэмлэх нь зүйтэй” гэж ОХУ-ын Төрийн Дум үзсэнээр энэхүү хуулийг баталжээ. Уг хууль 4 бүлэг 27 зүйлтэй бөгөөд шашны байгууллагын үйл ажиллагаа, эрх хэмжээг дэлгэрэнгүй зохицуулсан байна.

БНХАУ-ын хувьд Үндсэн хуулиар шашны эрх чөлөө олгосон[39] боловч Хятадын коммунист намын гишүүн намын дүрэмд заасны дагуу шашингүй үзэлтэй байх ёстой[40]. Энэ ч үүднээс олон улсын байгууллага, ажиглагчдын зүгээс тус улсад шашны эрх чөлөө хэрэгждэггүй гэж шүүмжилдэг юм. Үүнээс гадна Хятад улс шашны асуудлыг ОХУ-ын адил тусгайлсан хуулиар зохицуулдаг. Тодруулбал, Шашны хэрэг зохицуулах тухай хууль[41] 2004 онд батлагдаж, 2005 оноос хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн бөгөөд тус хуулийг 2017 онд шинэчлэн баталж, 2018 оны 2 дугаар сарын 1-ний өдрөөс мөрдөж эхэлсэн. Нийт 9 бүлэг 77 зүйлтэй. Уг хуулиар шашны асуудлыг нарийвчлан зохицуулсан бөгөөд өмнөх хуультай харьцуулахад, төрийн зүгээс тавих хяналтыг илүү чанга болгожээ.

ХБНГУ шашны асуудлыг Үндсэн хуулиар дэлгэрэнгүй зохицуулдаг тул дээрх 2 улсаас ялгаатай. Үүнээс гадна, шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө, төр ба шашны харилцаатай холбоотой асуудлыг Үндсэн хуулиар дэлгэрэнгүй зохицуулсан боловч шашны байгууллагын бүртгэл, гаж урсгалын асуудал зэрэгт муж бүр ялгаатай бодлого, зохицуулалт хэрэгжүүлж байгаа нь мөн онцлог юм.

Түүхэн талаас нь авч үзвэл, Герман улс Христийн шашны зонхилох урсгалуудын хоорондын зөрчлийг арилгах, тэнцвэр тогтоох гэсэн олон зуун жилийн

---

[39] БНХАУ-ын Үндсэн хуулийн 36 дугаар зүйлд шашин шүтэх эрх чөлөөг тусгасан байдаг, https://berkleycenter.georgetown.edu/quotes/constitution-of-china-article-36-freedom-of-religion (сүүлд үзсэн: 2018.01.22).

[40] Sep and others, ‘A Research Agenda for Religious Freedom in China’, 1.1 (2015), 8–23 <https://doi.org/10.3868/s050-004-015-0003-8>

[41] 宗教事务条例.

оролдлогын үр дүнд төрийг шашнаас тусгаарласнаар энх тайвныг тогтоох үндсэн үзэл баримтлал хэрэгжүүлж эхэлжээ[42]. Энэ нь аливаа улсад тогтсон төр ба шашны харилцаа нь түүх, соёл, уламжлалын илэрхийлэл болж байдаг учраас энэ хүрээний эрх зүйн зохицуулалтыг түүхэн нөхцөл байдалтай холбож авч үзэх нь чухал ач холбогдолтой болохыг дахин нотолж байна.

Мөн ХБНГУ төр ба шашны харилцааг улсын сургуульд олгох шашны боловсрол, цэргийн албан дахь пасторын үйлчилгээ зэрэг олон асуудлын хүрээнд зохицуулсан байна.

3.2. Шашны байгууллага, түүний бүртгэл

ОХУ-д шашны байгууллага гэж “ОХУ-ын иргэд, ОХУ-ын нутаг дэвсгэрт хууль ёсоор байнга оршин суугч бусад хүмүүс шашны үнэт зүйл, тахил, шашны бусад зан үйл ба ёслолын үйлийг үйлдэх, өөрийн дагалдагч нартаа шашин ба шашны боловсролыг номлож заах, сүсэг бишрэлийг түгээн дэлгэрүүлэх зорилгоор сайн дурааараа нэгдсэн бүлэг” буюу “шашны холбоо” байна. Шашны холбоог шашны байгууллага ба шашны бүлэг гэсэн 2 үндсэн хэлбэрээр байгуулж болно. Шашны байгууллагыг “Хуулийн этгээд, хувиараа бизнес эрхлэгчдийн улсын бүртгэлийн тухай” хуулийн дагуу улсын бүртгэлд бүртгүүлэх бол шашны бүлгийг бүртгүүлэх шаардлагагүй. Гэхдээ орон нутгийн засаг захиргаанд мэдэгдэх ёстой.

Мөн ОХУ-ын хувьд шашны байгууллагын дүрэмд тусгах мэдээлэл, шашны байгууллагыг бүртгэхээс татгалзах, татан буулгах үндэслэл зэргийг тодорхой, дэлгэрэнгүй зохицуулсан нь онцлог юм.

БНХАУ-д шашны байгууллага гэж “шашны бүлэг”[43] -ийг хэлэх бөгөөд шашны бүлэг байгуулах болон шинэчлэн байгуулах, татан буулгахтай холбоотой бүртгэлийн асуудлыг “нийгмийн бүлэг”-ийг бүртгэхтэй холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу бүртгэхээр Шашны хэрэг зохицуулах тухай хуульд тусгаснаас өөр заалт байхгүй байна. Шашны бүлэг нь хууль тогтоомж, дүрэм, журам, бодлого хэрэгжүүлэхэд төрийн бүх шатанд дэмжлэг үзүүлэх, шашны итгэл үнэмшлийн дагуу иргэдийн хууль ёсны эрхийг хамгаалах, шашны үйл хэргийг удирдан чиглүүлэх, шашны соёл, уламжлалын талаар судалгаа явуулах, шашны боловсрол, сургалт олгох чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй байна. Харин шашны сургууль байгуулах эрх зөвхөн үндэсний хэмжээний болон мужийн хэмжээний шашны бүлэгт олгогддог.

ХБНГУ-д аливаа шашны бүлэг[44] нь заавал бүртгүүлэхгүйгээр шашин шүтлэгийн үйл ажиллагаа явуулж болох боловч ашгийн бус байгууллагын статусаар татварын хөнгөлөлт эдлэхийн тулд шашны бүлгүүд хуулийн дагуу бүртгүүлэх шаардлагатай. Германд шашин төрөөс хараат бус, тусдаа байх ерөнхий зарчим үйлчлэх боловч Үндсэн хуульд заасан нийтийн эрх зүйн корпораци гэсэн статус бүхий шашны нийгэмлэг, төр хоёрын хооронд онцгой хамтын ажиллагаа тогтсон байна. Уг статусыг авахаар өргөдөл гаргах эрх нээлттэй бөгөөд ийм статус олгогдсоноор тодорхой эрхүүд эдлэх боломжтой болдог. Статус олгох эсэх шийдвэрийг мужийн түвшинд гаргах бөгөөд муж бүр тусгай шаардлагууд тавьдаг. Ихэнх мужид байнгын үйл ажиллагаа явуулах зорилго, байгууллагын эрх хэмжээ, түүнчлэн тухайн байгууллага нь үндсэн хуулийн зарчим болон хүний үндсэн эрхийн эсрэг үйл ажиллагаа явуулахгүй байх баталгаа зэрэг шалгуурыг тавьсан байна.

Бүртгэлийн тухайд, ОХУ-д шашны байгууллагын улсын бүртгэлийг Хууль зүйн яам болон орон нутгийн харьяа Хууль зүйн яамны алба хэрэгжүүлдэг бол БНХАУ-д

[42] Karl-heinz Ladeur, ‘The Myth of the Neutral State and the Individualization of Religion: The Relationship between State and Religion in the Face of Fundamentalism’, *German Law Journal*, 7.2004 (2007), 2445–71.

[43] Шашны бүлэг – religious group, нийгмийн бүлэг – social group гэсэн нэр томъёог тус хуулийн англи орчуулгад ашигласан байна.

[44] Religious group or community.

шашны бүлэг байгуулах, өөрчлөн байгуулах, шинэчлэн байгуулахад нийгмийн бүлгийн адил холбогдох журмын дагуу бүртгэдэг. Харин ХБНГУ-д өмнө дурдсанчлан, шашны бүлгүүд ашгийн бус байгууллагын статусаар татварын хөнгөлөлт эдлэхийн тулд хуулийн дагуу бүртгүүлэх шаардлагатай бөгөөд бүртгүүлэх өргөдлийн материалыг мужийн түвшний, тухайн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага хүлээн авч, татварын хөнгөлөлтийн статус олгох эсэхийг шийдвэрлэнэ. Өргөдөл гаргаж байгаа байгууллага үйл ажиллагааныхаа талаар танилцуулж, шашны байгууллага гэдгээ нотлох ёстой. Ихэнх мужид татварын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага өргөдлийг хүлээж авч шийдвэрлэх зохицуулалт үйлчилж байна.

3.3. Шашны гаж урсгалын талаарх зохицуулалт

Судалгаагаар авч үзсэн 3 улс шашны гаж урсгалыг тухайлан, хуульчлан зохицуулаагүй байна. Гэхдээ ОХУ, БНХАУ-ын хувьд үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн аюулгүй байдал, хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор шашны үйл ажиллагааг хязгаарлах зохицуулалтыг бий болгожээ.

Тодруулбал, ОХУ-ын Шашны нэгдэл, шашин шүтэх эрх чөлөөний тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.2-т “Хуулиар олгогдсон шашин шүтэх, эс шүтэх эрхийг Үндсэн хуульд заасан ёс суртахуун, эрүүл мэнд, хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол, үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой тохиолдолд хязгаарлана” гэж заасан. Харин БНХАУ-ын Шашны хэрэг зохицуулах тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд “үндэсний аюулгүй байдалд аюул учруулах, нийтийн журмыг алдагдуулах, олон нийтийн эрүүл мэндэд хохирол учруулах, улсын боловсролын системд доголдол үүсгэх эрсдэл бүхий үйл ажиллагаа явуулах, улсын ашиг сонирхол, нийтийн ашиг сонирхол, иргэдийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг зөрчих үйлдэл хийх болон бусад төрлийн аливаа хууль бус үйлдэлд шашныг ашиглахыг хориглоно” гэж заажээ.

ОХУ-ын Шашны нэгдэл, шашин шүтэх эрх чөлөөний тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.2-т зааснаар, “нийгмийн хэв журам болон үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлэх, Үндсэн хуулийг өөрчлөхийг санаархсан, эсвэл ОХУ-ын нэгдмэл байдлыг үгүйсгэх, дайныг сурталчлах, хүмүүсийн дунд арьс өнгө, үндэс угсаагаар ялгаварлах, үл ойлголцол, хагарал бий болгох, хүний эрхийг зөрчих, гэр бүл салгах” зэрэг үйл ажиллагаа явуулсан тохиолдолд шашны байгууллагыг татан буулгах, үйл ажиллагааг нь хориглохоор заасан байна. БНХАУ-ын хувьд практикт зөвхөн Буддизм, Таоизм, Муслим, Католик, Протестант гэсэн үндсэн таван шашны урсгалд хамаарах шашны байгууллага албан ёсоор бүртгүүлж, шашны үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй. Мөн тус улсад шашны зарим урсгалыг “нүгэлт культ” /evil cult/ гэж нэрлэн хориглосоор иржээ.

ХБНГУ-ын хувьд шашны урсгалын тухайд муж бүрт ялгаатай зохицуулалт үйлчилж байна. Тухайлбал, зарим мужид шашны зарим урсгалын үйл ажиллагааг ил тод шүүмжлэх, олон нийтэд хандсан сэрэмжлүүлэг гаргах практик хэрэгждэг байна. Өөрөөр хэлбэл, практикт ямарваа нэг шашны урсгалыг харгис болон гаж гэж үзэх эрх хэмжээ мужийн түвшинд хэрэгжиж, муж бүр харилцан ялгаатай байр суурийг баримталж байна гэж үзэж болно. Мөн уламжлалт шашны зарим гол чиглэлийн сүмүүд зарим шинэ урсгалыг гаж урсгал хэмээн үзэж, анхааруулга гаргадаг байна.

**ДҮГНЭЛТ, САНАЛ**

**Дүгнэлт**

Судалгаанд төр ба шашны харилцаа, шашны гаж урсгалын талаарх дэлхий нийтийн ерөнхий чиг хандлага, үзэл баримтлалыг тандаж, Монгол Улсын эрх зүйн орчин болон гадаадын зарим орны холбогдох зохицуулалтыг харьцуулж авч үзлээ.

Дээрх асуудлын хүрээнд дараахь дүгнэлтэд хүрэв. Үүнд:

Төр ба шашны харилцааны тухайд

Аливаа улсад тогтсон төр ба шашны харилцаа нь түүх, соёл, уламжлалын илэрхийлэл болж байдаг тул энэ талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг түүхэн нөхцөл байдалтай холбож авч үзэх нь чухал ач холбогдолтой байна. Ийм учраас төрөөс аливаа шашныг гадуурхахгүй байх зарчим болон тухайн оронд зонхилох байр суурь бүхий шашны зан үйлд шингэсэн соёл, ёс заншил, уламжлалын үнэт зүйлсийг хамгаалах зорилго хоёрыг ялгамжтай, тэнцвэртэй авч үзэх нь зүйтэй.

Төрөөс шашны талаар баримтлах бодлого нь хүний шашин шүтэх, эс шүтэх эрхийг хамгаалах туйлын зорилгыг баримтлах боловч иргэдийн амьдралын хэв маяг, үндэстний ёс заншлыг илэрхийлэхүйц шашны зан үйл, уламжлалыг хамгаалах нь бусад шашныг ялгаварлан гадуурхсан хэрэг биш гэж үзэх хандлага байгааг мөн анхаарах нь чухал юм.

Шашны гаж урсгалын талаарх ойлголтын тухайд

Шашны гаж урсгалын тухайд эрдэмтэн, судлаачид өнөөг хүртэл нэгдсэн ойлголтод хүрээгүй бөгөөд энэ талаар хоёр хандлага бий болжээ.

Зарим судлаач хуучин, шинэ байхаас үл хамааран “харгис”, “гаж” шинж чанар бүхий шашны урсгалуудыг “культ” гэсэн нэршилд хамааруулан авч үзэж байгаа бол эдгээр урсгалыг “шинэ шашны хөдөлгөөн” гэж нэрлэн, шашны шинэ урсгалыг тэвчингүй үзлээр хүлээн авч, зөөлөн хандлагаар хандах нь зүйтэй гэсэн байр суурьтай судлаач мөн цөөнгүй байна. Эхний хандлагад хамаарах судлаачид шашны шинэ хөдөлгөөн гарч ирэх үзэгдэл нь өөрөө нийгэмд аюул учруулах хандлагатай байдаг гэж үзжээ.

Иргэдийн зүгээс шашны гаж урсгалын талаар зохицуулалт хийхийг шаарддаг боловч үүнийг хэрэгжүүлэхэд хүний эрхийн асуудал хөнддөг тул улс орнууд хуульчлан зохицуулахаас эмээх хандлагатай байна.

Монгол Улсын шашны эрх зүйн орчны тухайд

Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хууль батлагдах үед байсан шашны байгууллагуудын хүрээ, үйл ажиллагаа улам өргөжин тэлж, мөн шашны шинэ урсгал чиглэлүүд түгэн дэлгэрч байгаа өнөө үед шашин, шашны байгууллага, шашин шүтэх эрх, төрөөс шашны талаар хэрэгжүүлэх бодлого, эрх зүйн зохицуулалтыг шинэчлэн, боловсронгуй болгох шаардлага зайлшгүй тулгарч байна.

Монгол Улсад шашны олон урсгал түрэн орж ирж, төрийн бус байгууллагын статустай үйл ажиллагаа явуулдаг ч эдгээрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих механизм, эрх зүйн нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй явж ирсэн.

Шашны байгууллагын зөвшөөрлийн тал дээр орон нутаг бүрт өөр хоорондоо ялгаатай журам боловсруулан хэрэгжүүлж байгаа нь хяналтгүй байдлыг бий болгож байна. Иймээс улсын хэмжээнд шашны байгууллага байгуулах, түүнийг бүртгэх нэгдсэн нэг тогтолцоог бий болгож, эрх зүйн нэгдсэн зохицуулалтаар журамлах шаардлагатай байна. Өөрөөр хэлбэл, шашны байгууллагыг шинээр байгуулах, зөвшөөрөл авах, улсын бүртгэлд бүртгэхэд тавих нөхцөл, шаардлагыг шинэчлэн тогтоох нь зүйтэй юм.

Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж байгаа шашны байгууллагын тоон мэдээлэл нэлээд зөрүүтэй байгаа нь энэ салбарт хяналт сул байгааг илтгэх нэг

үзүүлэлт болно. Иймээс шашны байгууллагын бүртгэлийн асуудлыг нарийвчлан хуульчилж, хяналт хэрэгжүүлэх механизмыг тодорхой болгох шаардлагатай.

Гадаад орны туршлагын тухайд /ОХУ, БНХАУ, ХБНГУ/:

ОХУ, БНХАУ-д шашны асуудлыг Монгол Улстай адил, бие даасан хуулиар зохицуулж байгаа бол ХБНГУ-ын Үндсэн хуульд энэ асуудлыг дэлгэрэнгүй зохицуулж буй нь онцлог юм.

Эдгээр улс шашны гаж урсгалын талаар тусгайлсан хууль бий болгоогүй боловч тодорхой хэмжээнд, шууд бус байдлаар, өөрийн орны онцлогт тохируулан зохицуулсан байна. Тухайлбал, Орос улсын хувьд шашны хуульдаа “шашны гаж урсгал” гэж тодорхойлон заагаагүй хэдий ч үндэсний аюулгүй байдал болон Үндсэн хууль, Холбооны бусад хуулийг зөрчсөн үйл ажиллагаа явуулж болзошгүй шашны байгууллагыг бүртгэхгүй байх, урьд нь бүртгэлтэй байсан шашны байгууллагын хувьд ийм үйл ажиллагаа явуулж байгаа бол татан буулгахаар хуульчилсан. Харин Хятад улс Үндсэн хуульдаа шашин шүтэх эрх чөлөөг тусгаж, зөвхөн “хэвийн” шашны үйл ажиллагааг эрх зүйн хувьд хамгаалахаар заасан боловч Үндсэн хуульд “хэвийн” шашин гэж ямар шашныг авч үзэх нь тодорхойгүй байдаг. Герман улсад зарим муж, мөн Холбооны агентлагууд шашны зарим шинэ урсгалыг шашин гэж хүлээн зөвшөөрөхөөс татгалзсан байдаг бөгөөд муж бүрийн хэмжээнд ялгаатай зохицуулалт бий болсон байна.

**Санал**

Судалгаагаар авч үзсэн асуудлын хүрээнд дараахь саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

Шашны эрх зүйн ерөнхий зохицуулалтын тухайд

- Төрөөс шашны байгууллагатай холбогдох харилцааг нарийвчлан зохицуулах, Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй шашны байгууллагын бүртгэлийн асуудлыг нарийвчлан хуульчилж, хяналт хэрэгжүүлэх механизмыг тодорхой болгох;

Шашны байгууллага, түүний бүртгэлийн тухайд

- Шашны байгууллагыг шинээр байгуулах, зөвшөөрөл авах, улсын бүртгэлд бүртгэхэд тавих нөхцөл, шаардлагыг шинэчлэн тогтоох, бүртгэлийн байгууллагаас шашны байгууллагыг бүртгэхээс татгалзах үндэслэлийг хуулиар нарийвчлан тодорхойлох, үүнд ОХУ-ын туршлагыг харгалзах;
- Сүм хийдийн дүрэмд тусгасан байх харилцааг дэлгэрэнгүй болгох;
- Монгол Улсад гадаадын шашны байгууллагын салбар, төлөөлөгчийн газар байгуулах асуудал, тэдгээрийн эрхлэн явуулах үйл ажиллагаа, түүнд холбогдох харилцааг тодорхой хуульчлах санал багтана.

www.mnli.gov.mn

**АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ**

"Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрийн хяналт, шинжилгээ, үнэлгээ тайлан", Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2008

"Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь" хавсралт тайлан, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2016

"Иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал – шашны байгууллага хоорондын харилцааг боловсронгуй болгох нь" судалгаа, "Тунгаамал төв" ТББ, 2016

М.Амарбаяр, "Төр, сүм, хийдийн харилцааны эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох зарим асуудал", Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, дугаар 2, 2014

М.Амарбаяр, "Үндсэн хуульд заасан шашин шүтэх эрхийг хамгаалах төрийн үүрэг оролцоо", Хүний эрх сэтгүүл, дугаар 1, 2015

Ж.Алтайбаатар, "Монгол дахь шашин шүтлэгийн өнөөгийн байдал", ШУА, "Философи, эрх зүйн судлал" сэтгүүл, XXVI боть, 2012

С.Дэмбэрэл, "Шашны гаж урсгалын гишүүддээ нөлөөлөх арга, түүнээс сэрэмжлэх нь", http://www.ikon.mn/n/14am

Российская федерация Федеральный закон о свободе совести и о религиозных объединениях http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16218/

Статистика религиозных организаций России на 1 января 2016 года. http://zemfort1983.livejournal.com/866171.html

Hjem, Titus, (ed) Religion and social problems. Routledge Advances in Sociology. Routledge, New York, USA, 2010

Sep and others, 'A Research Agenda for Religious Freedom in China', 1.1 (2015), 8–23 <https://doi.org/10.3868/s050-004-015-0003-8>

Catherine Mccauliff, 'Religion and the Secular State', *American Journal of Comparative Law*, 58.1 (2010), 31–49 <https://doi.org/10.5131/ajcl.2009.0028>.few cases were brought under either religion clause, making Reynolds (1878

Detlef Pollack, Sдkularisierung – ein moderner Mythos? (Tьbingen: Mohr Siebeck, 2003)

Karl-heinz Ladeur, 'The Myth of the Neutral State and the Individualization of Religion: The Relationship between State and Religion in the Face of Fundamentalism', *German Law Journal*, 7.2004 (2007).

BVerfGE 108, 282, 300.

BVerfGE 32, 98, 106.

Stefan Korioth, "Loyalitдt im Staatskirchenrecht?," *Gedдchtnisschrift Jeand'Heur*, eds. Wilfried Erbguth et al. (Berlin: Duncker & Humblot, 1999)

Stefan Muckel, "The Church of Scientology under German Law on Church and State," *German Yearbook of International Law* 41 (1999)

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

*Хавсралт*

**НЭГ. ОХУ-ЫН ШАШНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ**

1.1. Шашны эрх зүйн ерөнхий зохицуулалт

ОХУ Шашны нэгдэл, шашин шүтэх эрх чөлөөний тухай хуулийг 1997 оны 9 дүгээр сарын 19-ний өдөр Төрийн Думаар баталж, мөн оны 9 дүгээр сарын 24-ний өдөр Холбооны Зөвлөлөөс зөвшөөрсөн байна. “Хүн бүр шашин шүтэх, эс шүтэхээс үл хамааран хуулийн өмнө эрх тэгш байх зарчмыг баталгаажуулах, ОХУ нь шашнаас ангид улс мөн хэдий ч Оросын түүх, оюун санаа болон соёлын хөгжилд гүйцэтгэсэн Үнэн Алдартны шашны онцгой үүргийг хүлээн зөвшөөрөх, Загалмайтан, Ислам, Буддизм, Иудайзм ба бусад шашныг Оросын ард түмний түүхэн өвийн бүрэлдэхүүн гэж хүндэтгэх, итгэл үнэмшил, сүсэг бишрэлийн асуудалд харилцан ойлголцол, хүлээцтэй байдлыг эрхэмлэх нь зүйтэй” гэж ОХУ-ын Төрийн Дум үзсэнээр энэхүү хуулийг баталжээ.

Шашны нэгдэл, шашин шүтэх эрх чөлөөний тухай хууль[45]-ийн бүтэц, агуулга

Шашны нэгдэл, шашин шүтэх эрх чөлөөний тухай хууль 4 бүлэг 27 зүйлтэй. Үүнд:

- Нэгдүгээр бүлэг. Ерөнхий үндэслэл;
- Хоёрдугаар бүлэг. Шашны холбоо;
- Гуравдугаар бүлэг. Шашны холбооны үйл ажиллагаа болон эрх хэмжээ;
- Дөрөвдүгээр бүлэг. Хуулийн хэрэгжилт ба хяналт.

Энэхүү хуулийн зорилго нь иргэний шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг болон шашны холбоодын үйл ажиллагаатай холбоотой харилцааг зохицуулахад оршино. Тус хууль ОХУ-ын иргэд болон ОХУ-ын нутаг дэвсгэр дээр хууль ёсоор оршин суугаа гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд нэгэн адил үйлчлэхээр заажээ.

Энэ хуулиар олгогдсон шашин шүтэх, эс шүтэх эрхийг “Үндсэн хуульд заасан ёс суртахуун, эрүүл мэнд, хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол, үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой тохиолдолд” хязгаарлаж болохоор тусгасан байна.

ОХУ-ын иргэн бүр хуулийн өмнө адил тэгш эрхтэй байна. Өөрөөр хэлбэл, улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёлын бүх хүрээнд шашин шүтэх, эс шүтэх үзэл бодлоор нь ялгаварлан гадуурхахыг уг хуулиар хориглосон.

Шашны мөргөл нь Нууцын тухай хуулиар хамгаалагдсан учраас шашны байгууллагын ажилтан шашны үйл ажиллагаа явуулж байхдаа олж авсан мэдээллээр мэдүүлэг өгөөгүй тохиолдолд хуулийн хариуцлага хүлээхгүй.

Шашны нэгдэл, шашин шүтэх эрх чөлөөний тухай хуулийн 2 дугаар бүлэгт шашны холбооны талаар тусгажээ.

“Шашны холбоод» гэж “ОХУ-ын иргэд, ОХУ-ын нутаг дэвсгэрт хууль ёсоор байнга оршин суугч бусад хүмүүс шашны үнэт зүйл, тахил, шашны бусад зан үйл ба ёслолын үйлийг үйлдэх, өөрийн дагалдагч нартаа шашин ба шашны боловсролыг номлож заах, сүсэг бишрэлийг түгээн дэлгэрүүлэх зорилгоор сайн дураараа нэгдсэн бүлэг”-ийг хэлнэ.

Шашны холбоодыг шашны бүлэг ба шашны байгууллага хэлбэрээр байгуулж болно.

Хуульд дараахь тохиолдолд шашны байгууллага байгуулахыг хориглосон байна. Үүнд:

- Төрийн болон нийтийн алба, засгийн газрын агентлаг, орон нутгийн захиргаа, цэргийн анги нэгтгэл, засгийн газрын болон хотын захиргааны байгууллагуудын дотор шашны холбоодыг үүсгэн байгуулахыг хориглоно;

[45] Российская федерация Федеральный закон о свободе совести и о религиозных объединениях http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16218/ (сүүлд үзсэн: 2017.11.10).

▪ Зорилго болон үйл ажиллагаа нь хуульд нийцэхгүй байгаа шашны байгууллагыг үүсгэн байгуулж, үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно.

Шашны бүлэг

Шашны бүлэг нь улсын бүртгэлгүйгээр үйл ажиллагаа явуулдаг, иргэдийн итгэл, зорилгоор байгуулагдсан хувь хүмүүсийн сайн дурын холбоо юм. Шашны бүлэгт ОХУ-ын нутаг дэвсгэр дээр байнга оршин суугаа, хууль ёсны этгээд багтах бөгөөд бүлгийн үйл ажиллагаанд шаардлагатай хөрөнгө, орон байрыг бүлгийн гишүүдийн өөрийн хөрөнгөөр бүрдүүлнэ.

Иргэд шашны байгууллага байгуулах зорилготойгоор шашны бүлгийг үүсгэн байгуулах үедээ орон нутгийн засаг захиргаанд мэдэгдэх үүрэгтэй.

Шашны бүлгүүд нь мөргөлийн зан үйл хийх, баяр тэмдэглэх, шашныг түгээн дэлгэрүүлэх, дагагчиддаа шашны ном номлож, шашны боловсрол олгох эрхтэй.

Шашны байгууллага

Нэгдсэн шүтлэг болон итгэл бишрэлээ түгээх зорилготой байгуулагдсан, хуулийн этгээдээр бүртгүүлсэн, ОХУ-ын иргэд болон ОХУ-ын нутаг дэвсгэрт хууль ёсоор оршин суугаа гадаадын иргэдийн чөлөөт холбоог шашны байгууллага гэнэ. Шашны байгууллагыг хаана байрлаж байгаагаас хамааран орон нутгийн болон төвлөрсөн гэж ангилна.

Шашны байгууллага нь насанд хүрсэн, 10 болон түүнээс дээш гишүүнтэй, эдгээр гишүүд нь орон нутагт байнга оршин суудаг бол орон нутгийн шашны байгууллага гэнэ. Гурваас доошгүй орон нутгийн шашны байгууллагыг багтаасан байгууллагыг шашны төвлөрсөн байгууллага гэнэ.

ОХУ-ын нутаг дэвсгэрт байгуулагдаж, 50-аас доошгүй жил хууль ёсоор үйл ажиллагаагаа явуулсан төвлөрсөн шашны байгууллага нь улсын бүртгэлд бүртгүүлэхээр өргөдөл гаргах үедээ өөрийн болон салбар байгууллагынхаа албан ёсны нэрэнд «Орос», «Оросын» гэсэн үгийг хэрэглэж болно.

Шашны байгууллага нь өөрсдийн шүтлэгийн мэдээллийг агуулсан бүтэн нэртэй байна. Үйл ажиллагаа явуулах үедээ заавал бүтэн нэрээ ашиглана.

Шашны байгууллагын, «Аж ахуйн нэгж, хувиараа бизнес эрхлэгчийн улсын бүртгэлийн тухай» хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан мэдээлэл өөрчлөгдсөн тохиолдолд 3 хоногийн дотор шашны байгууллагын улсын бүртгэл хариуцсан эрх бүхий байгууллагад мэдээлэх үүрэгтэй.

Улсын нэгдсэн бүртгэлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад шаардлагатай мэдээллийг цаг тухайд нь шинэчлэх үүргээ удаа дараа биелүүлээгүй шашны байгууллагыг улсын бүртгэлийн эрх бүхий байгууллагаас улсын нэгдсэн бүртгэлээс хасах, үйл ажиллагааг нь зогсоох тухай шүүхийн шийдвэр гаргуулах эрхтэй.

Орон нутгийн шашны байгууллагуудын тухай мэдээллийг гаргахад төвлөрсөн шашны байгууллагатай холбоотой дээрх заалтыг мөрдөж болно.

ОХУ-ын шашны байгууллагын статистик мэдээ[46] /2016 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрийн байдлаар/:

| Д/д | Шашны байгууллагын төрөл | Нийт | Төвлөрсөн шашны байгууллага | Орон нутгийн шашны байгууллага | Шашны боловсрол олгодог байгууллага | Сүм хийд | Бусад |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Оросын Үнэн алдартны сүм | 16687 | 186 | 15548 | 57 | 467 | 129 |

[46] Статистика религиозных организаций России на 1 января 2016 года. http://zemfort1983.livejournal.com/866171.html (сүүлд үзсэн 2017.12.18).

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Хуучны итгэгчид | 355 | 8 | 337 | 1 | 7 | 2 |
| | Римийн католик сүм | 232 | 9 | 213 | 1 | - | 9 |
| | Грекийн католик сүм | 2 | - | 2 | - | - | - |
| | Евангелийн эвсэл | 4156 | 217 | 3912 | 23 | 4 | |
| | Исламын шашин | 5206 | 82 | 5039 | 80 | - | 5 |
| | Буддын шашин | 252 | 11 | 239 | 2 | - | |
| | Иуедийн шашин | 270 | 9 | 258 | 1 | - | 2 |
| | Иеговийн шашин | 406 | 1 | 405 | 1 | - | 2 |
| | Хинди шашин | 2 | - | 2 | - | - | - |
| | Бахайн шашин | 16 | 1 | 15 | - | - | - |
| | Шаманы шашин | 23 | - | 23 | - | - | - |
| | Бусад | 858 | 44 | 796 | 4 | 3 | 308 |
| | Нийт | **28465** | **568** | **26789** | **170** | **481** | **457** |

1.2. Шашны байгууллага, түүний бүртгэл

Шашны байгууллага нь Хуулийн этгээд, хувиараа бизнес эрхлэгчдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн дагуу улсын бүртгэлд бүртгүүлнэ.

Шашны байгууллагын улсын бүртгэлийг ОХУ-ын Хууль зүйн яам болон орон нутгийн харьяа Хууль зүйн яамны алба хэрэгжүүлнэ.

Орон нутгийн шашны байгууллага улсын бүртгэлд бүртгүүлэхийн тулд дараахь бичиг баримтыг бүрдүүлнэ. Үүнд:

- Бүртгэлийн өргөдөл;
- Шашны байгууллагыг үүсгэн байгуулагчдын жагсаалт, иргэний харьяалал, оршин суугаа хаяг, төрсөн огноо;
- Тухайн шашны байгууллагын дүрэм;
- Тухайн шашны байгууллагыг байгуулах хурлын протокол;
- Тухайн орон нутагт 15-аас доошгүй жил үйл ажиллагаа эрхэлснийг нотлох орон нутгийн захиргааны баримт бичиг эсвэл төвлөрсөн шашны байгууллагын нэгж мөн болох тухай төвлөрсөн шашны байгууллагын удирдлагын зөвшөөрөл;
- Тухайн шашны байгууллагын шашин шүтлэгийн мэдээлэл, уг шашин хэрхэн дэлгэрсэн тухай түүх. Үүнд, үйл ажиллагааны бүтэц, арга зүй, гэр бүл, гэрлэлт, боловсрол болон гишүүдийнхээ эрүүл мэндийн талаарх хандлага, байгууллагын гишүүдийн хориглох зүйл болон санваартнуудын эрх, үүрэг;
- Албан ёсны хаяг;
- Хэрэв тухайн шашны байгууллагын удирдах төв байгууллага нь ОХУ-аас гадна байгуулагдсан бол өмнө дурдсан бичиг баримтаас гадна тухайн удирдах төв байгууллага байрлаж буй улсын засаг захиргааны байгууллагаар зөвшөөрөгдсөн төв удирдах байгууллагын дүрэм болон бусад холбоотой баримт бичгийг мөн хавсаргана.

Шашны төвлөрсөн байгууллага улсын бүртгэлд бүртгүүлэхэд дараахь бичиг баримтыг бүрдүүлнэ. Үүнд:

- Бүртгэлийн өргөдөл;

Хууль зүйн яамны хүрээлэн www.mojha.gov.mn

- Шашны байгууллагын үүсгэн байгуулагчдын жагсаалт;
- Үүсгэн байгуулагчдаар батлуулсан дүрэм;
- Албан ёсны хаяг;
- Үүсгэн байгуулагчдын хууль ёсны шийдвэр;
- Шашны төвлөрсөн байгууллагыг үүсгэн байгуулагч (үүсгэн байгуулагчид)-аас танилцуулсан орон нутгийн шашны байгууллагуудын дүрэм багтана.

Дээр дурдсан, шашны төвлөрсөн байгууллагын бүртгэлийн нийт бичиг баримт, өргөдлийг хүлээж авсан өдрөөс хойш 1 сарын дотор хянаж шалгана. Зарим тохиолдолд шашны мэргэжлийн судлаачдын дүгнэлт шаардлагатай бол бичиг баримтыг шалгах хугацааг 6 сар хүртэл хугацаагаар сунгаж болно. Шашны мэргэжлийн судлаачдыг ОХУ-ын Засгийн газраас томилдог.

Хэрэв бүртгүүлэгч нь дээрх шаардлагуудыг хангахгүй бол бүртгэгч нь улсын бүртгэлд бүртгэхээс татгалзах бөгөөд энэ тухайгаа бүртгүүлэгчид мэдэгдэнэ. Улсын бүртгэлд бүртгэхээр зөвшөөрсөн бол бүртгүүлэгчид гэрчилгээ олгоно.

Хэрэв шашны байгууллага нь улсын бүртгэлд бүртгүүлэхэд өгсөн мэдээллээ өөрчилсөн бол, өөрчлөлт орсон өдрөөс хойш 1 сарын дотор мэдэгдэх үүрэгтэй.

Орон нутгийн шашны байгууллагыг 18 нас хүрсэн, тухайн орон нутагт эсвэл хот, хөдөөгийн суурин газарт байнга оршин суудаг, ОХУ-ын 10-аас доошгүй тооны иргэн үүсгэн байгуулж болно. Шашны төвлөрсөн байгууллага нь доод тал нь 3 орон нутгийн шашны байгууллагаас бүрдэнэ.

Шашны байгууллагын үүсгэн байгуулагч нь дараахь этгээд байж болохгүй. Үүнд:

- Гадаадын иргэн;
- Харьяалалгүй хүн;
- ОХУ-ын нутаг дэвсгэрт оршин суухыг хориглосон тухай шийдвэр гарсан этгээд;
- Терроризмыг санхүүжүүлсэн орлогыг хууль бус болгох тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.2 дахь хэсэгт заасны дагуу жагсаалтад орсон этгээд;
- Хэт даврагсдын эсрэг хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.25 дахь хэсэгт заасны дагуу үйл ажиллагаа нь зогссон шашны байгууллагад хамаарагдах этгээд;
- Хэт даврагсдын шинжтэй үйл ажиллагаа явуулсан тухай шүүхийн шийдвэр гарсан этгээд.

Хэт даврагсдын эсрэг хууль болон Терроризмтой тэмцэх тухай хуулийн дагуу өмнө нь татан буулгах, эсвэл үйл ажиллагааг нь хориглох тухай шүүхийн шийдвэр гарсан нийгмийн болон шашны холбоо, бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнд ажиллаж байсан болон удирдагчаар нь ажиллаж байсан этгээд холбогдох шүүхийн шийдвэр гарсан өдрөөс хойш 10 жилийн дотор шашны байгууллага үүсгэн байгуулахыг хориглоно.

Шашны байгууллага байгуулах тухай шийдвэр нь шашны байгууллагын сонгууль, түүний дүрмийн тухай мэдээллийг багтаана. Шашны байгууллага нь түүний үүсгэн байгуулагч буюу шашны төвлөрсөн байгууллагаас баталсан дүрмийн үндсэн дээр ажиллах бөгөөд ОХУ-ын Иргэний хууль тогтоомжийн шаардлагад нийцсэн байх ёстой. Шашны байгууллагын дүрэмд дараахь мэдээллийг тусгана. Үүнд:

- Нэр, байршил, шашин шүтлэг, шашны байгууллагын төрөл, төвлөрсөн шашны байгууллагын нэр;
- Зорилго, чиг үүрэг, үйл ажиллагааны зарчим;
- Байгууллагын бүтэц, удирдлагын бүтэц;
- Санхүүгийн эх сурвалж, байгууллагын өмч хөрөнгө;

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

- Дүрэмд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зарчим;
- Тухайн шашны байгууллагын онцлогтой холбоотой зэрэг мэдээлэл багтана.

Шашны байгууллагыг бүртгэхээс татгалзах

Дараахь тохиолдолд шашны байгууллагыг бүртгэхээс татгалзана. Үүнд:

- Тухайн шашны байгууллагын зорилго ба үйл ажиллагаа нь ОХУ-ын Үндсэн хууль болон бусад хуультай зөрчилдөж байвал;
- Тухайн байгууллага нь шашны байгууллага биш бол;
- Байгууллагын дүрэм болон бусад бүрдүүлсэн бичиг баримт шаардлага хангахгүй, эсвэл хуурамчаар бүрдүүлсэн бол;
- Бүртгүүлэхээр хүсэлт гаргасан нэрээр өмнө нь өөр шашны байгууллага бүртгүүлсэн бол;
- Үүсгэн байгуулагч нь эрх зүйн чадамжгүй гэсэн үндэслэл багтана.

Шашны байгууллагыг улсын бүртгэлд бүртгэхээс татгалзсан тохиолдолд татгалзсан шалтгааныг дурдсан албан бичгийг өргөдөл гаргагчид өгнө. Шашны байгууллагыг үндэслэлгүйгээр улсын бүртгэлд бүртгэхээс татгалзсан болон бүртгэхээс зайлсхийсэн бол шүүхэд гомдол гарган шийдвэрлүүлж болно гэж заажээ.

Шашны байгууллагыг татан буулгах

Шашны байгууллагыг дараахь шийдвэрээр татан буулгана. Үүнд:

- Үүсгэн байгуулагчид, эсвэл шашны байгууллагын Удирдах зөвлөл зэрэг дээд удирдлагын шийдвэрээр;
- ОХУ-ын Үндсэн хууль, Холбооны хууль болон бусад хуулийг зөрчсөн, эсвэл үүсгэн байгуулсан үйл ажиллагааныхаа (дотоод журмын) зорилго, зорилтын эсрэг үйл ажиллагаа явуулсан тохиолдолд шүүхийн шийдвэрээр тус тус татан буулгана.

Татан буугдсан шашны байгууллага нь эрх зүйн чадваргүй болох ба шашны байгууллагын өмчийг тухайн байгууллагын дүрэм эсвэл ОХУ-ын хуулийн дагуу шийдвэрлэнэ.

1.3. Шашны гаж урсгалын талаарх зохицуулалт

ОХУ-ын хувьд хуулиар шашны гаж урсгал гэж тодорхойлон заагаагүй хэдий ч үндэсний аюулгүй байдал болон Үндсэн хууль, Холбооны бусад хуулийг зөрчсөн үйл ажиллагаа явуулж болзошгүй шашны байгууллагыг бүртгэхгүй байх, түүнчлэн урьд нь бүртгэлтэй байсан шашны байгууллагын хувьд ийм төрлийн үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь илэрвэл татан буулгахаар хуульчилсан байна. Тухайлбал, Шашны нэгдэл, шашин шүтэх эрх чөлөөний тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.2-т “Хуулиар олгогдсон шашин шүтэх, эс шүтэх эрхийг Үндсэн хуульд заасан ёс суртахуун, эрүүл мэнд, хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол, үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой тохиолдолд хязгаарлана” гэжээ.

Уг хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.2-т “Шашны байгууллагыг татан буулгах, үйл ажиллагааг нь хориглох үндэслэл”-үүдийг зааж өгсөн. Үүнд:

- Нийгмийн хэв журам болон үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлэх;
- Үндсэн хуулийг өөрчлөхийг санаархсан, эсвэл ОХУ-ын нэгдмэл байдлыг үгүйсгэх;
- Дайныг сурталчлах, хүмүүсийн дунд арьс өнгө, үндэс угсаагаар ялгаварлах, үл ойлголцол, хагарал бий болгох;
- Хүний эрхийг зөрчих;
- Гэр бүл салгах;
- Хүмүүсийн ёс суртахуун, эрүүл мэндэд хохирол учруулах, шашны үйл ажиллагаа нь хар тамхи, сэтгэцэд нөлөөлөх бодистой холбоотой байх, гипноз, болон бусад зүй зохисгүй үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх;
- Амиа хорлоход уруу татах, амь нас ба эрүүл мэнд нь аюултай нөхцөлд буй хүмүүст шашны учир шалтгаанаар эмнэлгийн тусламж үзүүлэхээс татгалзах;

- Заавал эзэмших боловсролд саад болох;
- Шашны байгууллагын гишүүн, сүсэгтэн болон бусад этгээдийг шашны байгууллагын эрх ашгийн төлөө албан хүчээр эд хөрөнгөөс нь татгалзуулах;
- Иргэд иргэний үүргээ биелүүлэхэд нь саад болох, зүй бус үйлдэл хийлгэх гэсэн үндэслэл багтана.

**ХОЁР. БНХАУ-ЫН ШАШНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ**

БНХАУ байгуулагдсан цагаас эхлэн шашин шүтэх эрх чөлөө тус улсын Үндсэн хуульд тусгагдсан боловч практикт бодитоор хэрэгжих боломжгүй байна гэж судлаачид үздэг[47].

Хятадын коммунист намын гишүүн намын дүрэмд заасны дагуу шашингүй үзэлтэй байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл Үндсэн хуулиар олгогдсон шашин шүтэх эрхээсээ коммунист намын гишүүн татгалзах ёстой болдог. Гэхдээ намын гишүүнээр элсэхэд тавигдах энэ шаардлага практикт бүрэн хэрэгжих боломжгүй бөгөөд намын гишүүд шашингүй үзэлтэй гэдгээ илэрхийлдэг боловч ихэнх нь ямар нэг шашин, дотоод хүч, далдын хүчин зүйлд тодорхой хэмжээнд итгэдэг ажээ[48].

Шашингүй үзлийн тухайд, зарим судлаач Хятадад ерөнхийдөө 3 төрлийн шашингүй үзэл бий гэж ангилан авч үзсэн байна[49]. Эдгээр нь эрс үзэл, соён гэгээрлийн үзэл болон зөөлөн үзэл болно. Эрс үзэл нь соёлын хувьсгалын үед хэрэгжиж байсан бол 1982 оноос соён гэгээрлийн үзэл хэрэгжиж эхэлсэн байна. Өнөөгийн байдлаар зарим тохиолдолд, энэ хоёр үзэл хоёулаа зэрэгцэн оршиж, ерөнхийдөө зөөлөн үзэл үйлчлэх болжээ.

***2.1.*** Шашны эрх зүйн ерөнхий зохицуулалт

БНХАУ-ын Үндсэн хуульд “хүн бүр шашин шүтэх, эс шүтэх эрхтэй бөгөөд төр, төрийн байгууллагын зүгээс иргэдийг шашин шүтлэгээр нь ялгаварлан гадуурхахыг хориглох” тухай тусгасан. Үүнээс гадна Эрүүгийн хуульд иргэний шашны эрхийг зөрчсөн төрийн албан хаагчид 2 жил хүртэлх хугацаагаар хорих ял оногдуулах тухай заасан байна.

Шашны хэрэг зохицуулах тухай хууль[50] 2004 онд батлагдаж, 2005 оноос хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн бөгөөд тус хуулийг 2017 онд шинэчлэн баталж, 2018 оны 2 дугаар сарын 1-ний өдрөөс хэрэгжиж эхэлсэн. Нийт 9 бүлэг 77 зүйлтэй. Тус хуулиар шашны асуудлыг нарийвчлан зохицуулж, өмнөх хуультай харьцуулахад, төрийн зүгээс тавих хяналтыг илүү хатуу болгожээ.

Тухайлбал, уг хуулийн 4 дүгээр зүйлд “үндэсний аюулгүй байдалд аюул учруулах, нийтийн журмыг алдагдуулах, олон нийтийн эрүүл мэндэд хохирол учруулах, улсын боловсролын системд доголдол үүсгэх эрсдэл бүхий үйл ажиллагаа явуулах, улсын ашиг сонирхол, нийтийн ашиг сонирхол, иргэдийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг зөрчих үйлдэл хийх болон бусад төрлийн аливаа хууль бус үйлдэлд шашныг ашиглахыг хориглоно” гэж заасан. Ерөнхийдөө олон улсын байгууллагуудын зүгээс Хятад улс шашны эрх чөлөөг хязгаарлах, шашны үйл ажиллагааг үндэслэлгүйгээр, хууль бусаар хориглох бодлого хэрэгжүүлдэг гэсэн шүүмжлэлийг байнга гаргадаг.

Тус хуульд “аливаа хувь хүн болон байгууллага бүс нутгийн хооронд, эсвэл тухайн шашин дотор, шүтлэгтэй иргэд болон шүтлэггүй иргэдийн хооронд зөрчилдөөн, тэмцэл үүсгэхийг хориглох бөгөөд шашны хэт үйлдлийг зөвлөх,

[47] Sep and others, ‘A Research Agenda for Religious Freedom in China’, 1.1 (2015), 8–23 <https://doi.org/10.3868/s050-004-015-0003-8>.

[48] Мөн тэнд.

[49] Мөн тэнд.

[50] 宗教事务条例.

дэмжих, санхүүжүүлэхийг хориглоно. Үндэстнийг хуваах, террорист үйл ажиллагаа явуулах зорилгоор шашин ашиглахыг хориглоно” гэх зэргээр шашны үйл ажиллагааг хязгаарлах зорилго бүхий заалтыг нэлээд тусгасан байна.

Уг хуулиар сүм хийд болон зөвшөөрөл бүхий бусад газраас өөр газар шашны үйл ажиллагаа явуулахыг хориглосон. Шашны үйл ажиллагаа явуулж болох газрын нэрсийг мужийн хэмжээний шашны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага тогтоодог.

Сүм хийд болон шашны үйл ажиллагаа явуулахыг зөвшөөрсөн бусад газарт орон нутгийн захиргааны байгууллагын зүгээс шалгалт хийхийг хуулиар зөвшөөрсөн байна.

Шашны сургуулиас бусад аливаа боловсролын газар, сургуульд шашны үйл ажиллагаа зохион байгуулахыг мөн хоригложээ.

1.2 Шашны байгууллага, түүний бүртгэл

Шашны хэрэг зохицуулах тухай хуульд шашны бүлэг байгуулах болон шинэчлэн байгуулах, татан буулгахтай холбоотой бүртгэлийн асуудлыг нийгмийн бүлгийг бүртгэхтэй холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу бүртгэхээр тусгаснаас өөрөөр тусгайлан заагаагүй байна.

Шашны бүлэг нь хууль тогтоомж, дүрэм, журам, бодлого хэрэгжүүлэхэд төрийн бүх шатанд дэмжлэг үзүүлэх, шашны итгэл үнэмшлийн дагуу иргэдийн хууль ёсны эрхийг хамгаалах, шашны үйл хэргийг удирдан чиглүүлэх, шашны соёл, уламжлалын талаар судалгаа явуулах, шашны боловсрол олгох чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй байна.

Харин шашны сургууль байгуулах эрх зөвхөн үндэсний хэмжээний болон мужийн хэмжээний шашны бүлэгт олгогдсон.

Буддизм, Таоизм, Муслим, Католик, Протестант гэсэн үндсэн таван шашны урсгалд хамаарах шашны байгууллага албан ёсоор бүртгүүлж, шашны үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй.

2.3. Шашны гаж урсгалын талаарх зохицуулалт

Дээр дурдсан, Шашны хэрэг зохицуулах тухай хуульд шашны асуудлыг зохицуулахад “хууль ёсны шашны үйл хэргийг хамгаалахын зэрэгцээ хууль бус үйл ажиллагаанаас урьдчилан сэргийлэх, хэт үйлдлийг таслан зогсоох зарчим” баримтална гэж тогтоосон. Тус улсад “салан тусгаарлах үзэл, шашны хэт үзэл, терроризм” гэсэн нэрийн дор үндэсний цөөнхийн шашны үйл ажиллагааг хязгаарладаг гэж олон улсын байгууллагууд үздэг.

Үндсэн хуульдаа шашин шүтэх эрх чөлөөг тусгасан боловч зөвхөн “хэвийн” шашны үйл ажиллагааг эрх зүйн хувьд хамгаалсан байна. Гэхдээ Үндсэн хуулийн дагуу “хэвийн” шашин гэж ямар шашныг авч үзэх нь тодорхойгүй. Үндсэн хуулиар шашны үйл ажиллагаанд “нийтийн хэв журмыг алдагдуулахгүй байх, иргэдийн эрүүл мэндэд нөлөөлөхгүй байх, боловсрол эзэмшихэд саад учруулахгүй байх” гэсэн тодорхой шалгуурууд тавьсан байгааг үүнтэй холбож үзэж болох юм.

Шашны хэрэг зохицуулах тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд “шашны үйл хэргийг зохицуулахдаа хууль ёсыг хамгаалах, хууль бусыг таслан зогсоох, туйлшрах үйлдлийг хязгаарлах, аливаа урван тэрслэлтийг эсэргүүцэх, гэмт хэрэгтэй тэмцэх зарчимд тулгуурлана” гэж заасан.

Мөн тус улсад шашны зарим урсгалыг “нүгэлт культ” /evil cult/ гэж нэрлэн хориглосоор иржээ.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

## ГУРАВ. ХБНГУ-ЫН ШАШНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Герман улсын хувьд сүүлийн 70 орчим жилд нийгмийн социал бүтэц эрс өөрчлөгдсөн байдаг[51]. 1950 онд хүн амын 96 орчим хувь нь Христийн шүтлэгтэйд тооцогдож байсан бол 1960 онд 50 орчим хувь нь Протестант, 46 хувь нь Католик шашин шүтдэг гэсэн тооцоо гарч байжээ. Энэ үеэс хойш Христийн шүтлэгтний тоо багасч, ийм сүмийг орхих хүмүүсийн тоо нэмэгдсэн байна. Мөн хоёр Герман нэгдэх хүртэл, Ардчилсан Германд социалист үзэл санааны хүрээнд шашингүй үзлийн бодлого хэрэгжсэн. Ардчилсан Германы хүн амын 30 хүрэхгүй хувь нь Христийн шүтлэгтэй байсан гэсэн тооцоо байдаг[52].

Христийн шүтлэгтний тоо багасахын хэрээр шашны олон ургальч үзэл дэлгэрч, өөр өөр шашин, ялангуяа Исламын шашны нөлөө нэмэгдэж байна гэж үзэх болсон[53]. Ийнхүү хэд хэдэн шинэ шашин нэвтэрч эхэлснээр эрх зүйгээр зайлшгүй зохицуулах шаардлагатай асуудлууд тулгарах болжээ. Герман улсын хувьд шашны асуудал Үндсэн хуулиар зохицуулагддаг онцлогтой. Үндсэн хууль батлагдсан 1949 он, улмаар хоёр Герман нэгдсэний улмаас Үндсэн хуульд томоохон нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан 1990 онтой харьцуулахад өнөөгийн нөхцөл байдал эрс өөрчлөгдсөн тул цаг үеийн онцлогоос шалтгаалсан шинэ асуудлууд гарах болжээ. Одоогийн Үндсэн хууль дахь төр ба шашны харилцааны үндсэн зарчмууд нь 1919 оны Веймарын Үндсэн хуульд голчлон тулгуурласан байна.

Түүхэн талаас нь авч үзвэл, Германд тогтсон өнөөгийн зохицуулалт нь Христийн шашны зонхилох урсгалуудын хоорондын зөрчлийг арилгах, тэнцвэр тогтоох гэсэн олон зуун жилийн оролдлогын үр дүн юм. Хамгийн анх 1555 онд Католик шашин болон Лутеритан шашин хоорондын зөрчлийг зогсоох зорилготой “Аугсбүргийн энх тайваны гэрээ” хийгдсэнээр энэ үйл явц эхэлжээ. Энэ хугацаанд шашны зөрчлөөс үүдсэн иргэний дайн цөөнгүй үүссэн ба тухайлбал, “Гучин жилийн дайн”-ыг дурдаж болно. Энэ бүгдийн дүнд Герман улс төрөөс шашныг тусгаарлан энх тайвныг тогтоох суурь үзэл баримтлал хэрэгжүүлж эхэлжээ[54].

### 3.1. Шашны эрх зүйн ерөнхий зохицуулалт

Герман улсын онцлог нь шашны асуудлыг Үндсэн хуулиараа дэлгэрэнгүй зохицуулдаг. Үндсэн хуулиар шашин шүтлэгээр ялгаварлан гадуурхахыг хориглож, хүний итгэл үнэмшилтэй байх, шашин шүтэх, эс шүтэх эрхийг баталгаажуулсан. Мөн нөгөө талаас Үндсэн хуулийн зохицуулалт нь төр болон олон чиглэлийн шашин хоорондын харилцааг тодорхойлсон. Өөрөөр хэлбэл Германы Үндсэн хууль хувь хүний шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг хангахаас гадна төр, шашин түсдаа байх зарчмыг баталгаажуулсан байдаг. Германы Үндсэн хуулийн шүүхийн тайлбарласнаар төрөөс “шашны эрх чөлөөг тэгш байдлаар хэрэгжүүлэх, нээлттэй, цогц хандлага” баримталдаг[55].

Тодруулбал, Үндсэн хуулийн 4 дүгээр зүйлд хувь хүний шашин шүтэх эрх чөлөөг баталгаажуулсан. Үндсэн хуулийн энэхүү зохицуулалт төрөөс иргэдийн шашны үйл ажиллагааг хүндэтгэх, шашны эрх чөлөөг хамгаалах үүргийг

---

51 Catherine Mccauliff, ‘Religion and the Secular State’, *American Journal of Comparative Law*, 58.1 (2010), 31–49 <https://doi.org/10.5131/
ajcl.2009.0028>.few cases were brought under either religion clause, making Reynolds (1878

52 Detlef Pollack, Säkularisierung – ein moderner Mythos? (Tübingen: Mohr Siebeck, 2003) 77, дам ишлэв. Mccauliff.few cases were brought under either religion clause, making Reynolds (1878

53 Catherine Mccauliff, ‘Religion and the Secular State’, *American Journal of Comparative Law*, 58.1 (2010), 31–49 <https://doi.org/10.5131/ajcl.2009.0028>.few cases were brought under either religion clause, making Reynolds (1878

54 Karl-heinz Ladeur, ‘The Myth of the Neutral State and the Individualization of Religion: The Relationship between State and Religion in the Face of Fundamentalism’, *German Law Journal*, 7.2004 (2007), 2445–71.

55 BVerfGE 108, 282, 300. Дам ишлэв.

тодорхойлжээ. Түүнчлэн бусдын шашны үйл ажиллагааг хүндэтгэхийг иргэдэд үүрэг болгосноор хувь хүн өөрийн шүтдэг шашны итгэл үнэмшлийн дагуу амьдрах эрхийг баталгаажуулсан[56].

Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлд хүнийг шашин шүтлэгээр нь ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон. Харин уг хуулийн 33 дугаар зүйлд үүнийг өргөжүүлэн баталгаажуулж, иргэний болон улс төрийн эрх ба төрийн алба, төрийн үйлчилгээ зэрэг харилцаанд шашин шүтлэгт үндэслэн давуу эрх олгох, эсвэл эрхийг нь хязгаарлахыг хориглосон.

Германы Үндсэн хуульд хүний зарим эрхийг тухайлбал, жагсаал цуглаан хийх эрхийг хуулиар хязгаарлаж болох тухай заасан байдаг бол шашин шүтэх, эс шүтэх эрхийн тухайд ийм хязгаар тогтоогоогүй. Өөрөөр хэлбэл төрөөс энэ эрхийг зөвхөн Үндсэн хуульд заасан бусад үндсэн эрхийг хангах, зөрчигдөхгүй байх хүрээнд л хязгаарлаж болох юм.

Үндсэн хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.3-т боловсролын хөтөлбөрт шашны боловсрол багтах тухай тухайлан заасан байна. Гэхдээ сурагчдын итгэл үнэмшлээс хамааран ялгаатай хэрэгжихээр тогтоосон тул шашны боловсролын хөтөлбөрт хамрагдах хүсэлгүй сурагч ёс зүйн хөтөлбөрт хамрагддаг[57]. Мөн эцэг эх болон асран хамгаалагчид хүүхдээ шашны хөтөлбөрт хамрагдах эсэхийг шийдэх эрхтэй хэмээн заасан. Харин Үндсэн хуулийн 141 дүгээр зүйлд зааснаар, 1949 оны 1 дүгээр сард өөр зохицуулалт үйлчилж байсан мужийн хувьд уг хуулийн 7 дугаар зүйлийн дээр дурдсан зохицуулалт хамаарахгүй болно.

Төр ба шашны харилцааны тухайд Германы Үндсэн хууль өвөрмөц арга, техникийг ашигласан байна. Учир нь Үндсэн хуулийн 140 дүгээр зүйлд төр ба шашны харилцаанд 1919 оны Үндсэн хуулийн зарим заалт хэвээр үйлчилнэ гэж заасан. Тодруулбал, 1919 оны Үндсэн хуулийн 136-139, 141 дүгээр заалт хэвээр үйлчилнэ. Эдгээр заалт нь төр, шашин тусдаа байх зарчмыг хангахаас гадна төр, шашны хоорондын хамтын ажиллагааг бий болгосон байдаг.

1919 оны Үндсэн хуулийн 137 дугаар зүйлд төр, шашин тусдаа байх зарчмыг баталгаажуулсан байдаг бөгөөд уг зүйлийн 1 дэх хэсэгт “төрийн сүм” гэж байхгүй байх тухай заасан. Мөн энэ зүйлийн 3 дахь хэсэгт бүх шашны нийгэмлэг[58] үйл ажиллагаагаа хуулийн дагуу, хараат бусаар явуулна гэж заажээ.

Харин 1919 оны Үндсэн хуулийн 137 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт шашны нийгэмлэг нь нийтийн эрх зүйн корпорацийн статустай[59] байж болох тухай, энэ статусыг өргөдлийн дагуу, үйл ажиллагаа явуулах үндсэн дүрэм болон гишүүдийн тоо нь үйл ажиллагаагаа тогтмол явуулахад хангалттай тохиолдолд олгох тухай заасан байна. Мөн уг зүйлийн 6 дахь хэсэгт энэ статусыг авсан нийгэмлэгүүд гишүүдээсээ албан татвар хураан авах эрхтэй хэмээн заасан. Энэхүү татварыг цуглуулж авахдаа улсын татварын албанд албан ёсоор хандаж, туслалцаа хүсэх боломжтой. Түүнчлэн эдгээр корпораци төрөөс олон төрлийн татаас авах боломжтой байдаг.

Дээр дурдсан зохицуулалт 1919 оны Үндсэн хууль батлагдах үеийн түүхэн нөхцөл байдлаас улбаатай. Өөрөөр хэлбэл түүхэн нөхцөл байдлыг авч үзвэл энэ зохицуулалт нь тухайн үед сүмийн эдэлж байсан онцгой эрхүүдийг хязгаарласан, төрөөс шашныг тусгаарлах томоохон оролдлого буюу үр дүнтэй шинэчлэл байсан.

---

[56] BVerfGE 32, 98, 106. Дам ишлэв.

[57] Catherine Mccauliff, ‘Religion and the Secular State’, *American Journal of Comparative Law*, 58.1 (2010), 31–49 <https://doi.org/10.5131/ajcl.2009.0028>.few cases were brought under either religion clause, making Reynolds (1878

[58] Religious community.

[59] Нийтийн эрх зүйн корпораци.

Гэхдээ эдгээр “нийтийн эрх зүйн корпорац”-ийн статустай шашны нийгэмлэгүүд нь төрийн байгууллагын нэг хэсэг гэж тооцогдохгүй талаар Үндсэн хуулийн шүүхээс тайлбарласан[60]. Тодруулбал, эдгээр шашны нийгэмлэгт нийтийн эрх зүйн энгийн корпорацид үйлчилдэг төрийн хяналт тавигдахгүй. Мөн энэ статус нь сүмийн төрөөс хараат бус байх зарчимд харшлахгүй ба харин ч энэ зарчмыг баталгаажуулах тухай Үндсэн хуулийн шүүхээс тайлбар хийжээ[61].

Харин 1919 оны Үндсэн хуулийн 137 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан үйл ажиллагаа тогтмол байх шаардлага нь “төрийн үйл хэрэгт үнэнчээр оролцох” утга агуулахгүй тухай Жеховагийн гэрчүүд сүмийг нийтийн эрх зүйн корпорациар бүртгэх эсэх талаарх маргааны үеэр тайлбарласан байна[62]. Жеховагийн гэрчүүд сүм нь гишүүдээ төрийн сонгуульд оролцохгүй байхыг шаарддаг онцлог дүрэмтэй. Холбооны захиргааны шүүхээс дүрмийн энэхүү зохицуулалтыг тус сүмд нийтийн эрх зүйн корпорацийн статус олгохгүй байх үндэслэл гэж үзсэн бөгөөд энэхүү статус нь тодорхой хэмжээнд төрд үнэнч байх байдлыг илэрхийлнэ гэж тайлбарласан болно[63]. Харин энэ шийдвэрийг Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрээр хүчингүй болгожээ. Дээр дурдсанчлан, Үндсэн хуулийн шүүхээс Үндсэн хуулийн энэ шаардлага “төрийн үйл хэрэгт үнэнчээр оролцох” утга агуулахгүй гэж үзэхдээ, аливаа шашны нийгэмлэг нь шашны итгэл үнэмшлийн хүрээнд эрх зүйн тогтолцоог алдагдуулах оролдлого гаргахгүй, иргэдийн үндсэн эрхийг хүндэтгэж, бусад шашныг хүлээн зөвшөөрөх зарчмыг баримталж байгаа тохиолдолд төр ямар нэг хэлбэрээр шүүмжлэх байр суурь илэрхийлэхгүй гэсэн тайлбарыг хийсэн байна[64].

Харин хувийн эрх зүйн корпорацид хамаарах шашны нийгэмлэгүүдийн тухайд гишүүдийнхээ хандиваар санхүүждэг.

Үүнээс гадна төр ба шашны харилцааг улсын сургууль дахь шашны боловсрол, цэргийн албан дахь пасторын үйлчилгээ зэрэг бусад олон асуудлын хүрээнд зохицуулсан байдаг. Өмнө дурдсанчлан, ерөнхий боловсролын сургуульд итгэл үнэмшлээс нь хамааран шашны сургалт олгох ёстой. Иймээс Исламын шүтлэгтэй сурагчдад Исламын шашны талаарх хөтөлбөрөөр сургалт олгоно. Харин Исламын шашин олон урсгал, чиглэлтэй тул шинжлэх ухааны байдлаар хөтөлбөр боловсруулах шаардлагатай болдог байна.

Хувийн эрх зүйн үүднээс авч үзвэл, шашны эрхийг төдийлөн нарийвчлан авч үздэггүй. Тухайлбал, 2008 оноос эхлэн Германд гэрлэлтээ албан ёсоор бүртгүүлэхээс өмнө сүмд хуримын ёслол үйлдэхийг зөвшөөрсөн боловч гэрлэлтийг зөвхөн албан ёсны бүртгэлээр баталгаажуулна.

Герман улс ийнхүү шашны асуудлыг Үндсэн хуулиар дэлгэрэнгүй зохицуулсан бөгөөд тусгайлсан хууль тогтоомж гаргаагүй байна.

Эрүүгийн хуульд зарим холбогдох зохицуулалтыг бий болгожээ. Тухайлбал, шашин шүтлэг, шашны нийгэмлэг, шашны бүлгийг гутаан доромжлох зэрэг хэргийг уг хуулиар зохицуулсан байдаг ба энэ төрлийн, нийтийн дэг журам алдагдуулсан үйлдэлд 3 жил хүртэлх хугацаагаар хорих ял оногдуулах зохицуулалт үйлчилдэг.

**3.2. Шашны байгууллага, түүний бүртгэл**

Аливаа шашны бүлэг нь заавал бүртгүүлэхгүйгээр шашин шүтлэгийн үйл ажиллагаа эрхэлж болох боловч ашгийн бус байгууллагын статусаар татварын

[60] BVerfGE 18, 385, 386 et sq.; 42, 312, 321; 53, 366, 387; 102, 370, 387. Дам ишлэв.

[61] BVerfGE 30, 415, 428. Дам ишлэв.

[62] BVerfGE 102, 370; Stefan Korioth, “Loyalität im Staatskirchenrecht?,” *Gedächtnisschrift Jeand'Heur*, eds. Wilfried Erbguth et al. (Berlin: Duncker & Humblot, 1999), 221. Дам ишлэв.

[63] BVerwGE 105, 117. Дам ишлэв.

[64] BVerfGE 102, 370, 395. Дам ишлэв.

хөнгөлөлт эдлэхийн тулд шашны бүлгүүд[65] хуулийн дагуу бүртгүүлэх шаардлагатай. Бүртгүүлэх өргөдлийн материалыг мужийн түвшний, тухайн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага хүлээн авч, татварын хөнгөлөлтийн статус олгох эсэхийг шийдвэрлэнэ. Өргөдөл гаргаж байгаа байгууллага үйл ажиллагааныхаа талаар танилцуулж, шашны байгууллага гэдгээ батлах ёстой. Ихэнх мужид татварын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага өргөдлийг хүлээж авах зохицуулалт үйлчилдэг. Энэ талаар гаргасан шийдвэрт шүүхэд гомдол эрх нээлттэй.

1919 оны Үндсэн хуулийн 137 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасны дагуу байнгын үйл ажиллагаа явуулах баталгаа нь байгууллагын дүрэм болон гишүүдийн тоо байна.

Германд шашин төрөөс хараат бус, тусдаа байх ерөнхий зарчим үйлчлэх боловч өмнө дурдсанчлан, Үндсэн хуульд заасан нийтийн эрх зүйн корпораци гэсэн статус бүхий шашны нийгэмлэг, төр хоёрын хооронд онцгой хамтын ажиллагаа тогтсон байдаг. Уг статусыг авахаар өргөдөл гаргах эрх нээлттэй бөгөөд ийм статус олгогдсоноор тодорхой эрхүүдийг эдлэх боломжтой болно. Статус олгох эсэх шийдвэрийг мужийн түвшинд гаргах бөгөөд муж бүр тусгай шаардлагууд тавьдаг. Ихэнх мужид байнгын үйл ажиллагаа явуулах зорилго, байгууллагын хэмжээ, мөн тухайн байгууллага нь Үндсэн хуулийн зарчим болон хүний үндсэн эрхийн эсрэг үйл ажиллагаа явуулахгүй гэсэн баталгаа зэрэг шалгуурыг тавьсан. 2015 оны байдлаар, 200 орчим шашны байгууллагад ийм статус олгосон байна[66].

Мөн тухайн шашны байгууллага үйл ажиллагаа явуулах муж тус бүрт уг статусыг авах шаардлагатай. Тухайлбал, Жеховагийн гэрчүүд урсгал энэ статусыг 12 мужид авсан байдаг[67].

Шашин, шашны үйлдэл мөн эсэхийг тодорхойлох тухайд төр оролцохгүй байх зарчмыг Үндсэн хуулиар хангасан бөгөөд үүнийг тодорхойлох үүргийг шашны бүлгүүд өөрсдөө хүлээнэ гэж Үндсэн хуулийн шүүхээс тайлбарлажээ[68]. Өмнө нь Үндсэн хуулийн шүүхээс “соёлын онцлогт тохирох эсэх” шалгуурыг шашныг тодорхойлоход ашиглахыг оролдсон байдаг[69]. Өнөөгийн байдлаар маш нээлттэй тодорхойлолт үйлчилдэг бөгөөд Үндсэн хуулийн шүүхээс шашны субъект нь “хүн байх тухайд холбоотой тодорхой үнэний тухай ойлголтын баталгаа” гэж тодорхойлсон байна[70]. Харин шашны эрх чөлөөг урвуулан ашиглахгүй байх тухайд төрийн хяналт тодорхой хэмжээнд, ямар нэг хэлбэрээр зайлшгүй байх хэрэгтэй гэж үзжээ[71]. Ингэснээр ямар үйлдлийг шашны зан үйл мөн гэж хүлээн зөвшөөрч, эрх зүйн хамгаалалт олгох талаарх шашны нийгэмлэгүүдийн эрх хэмжээнд тодорхой хязгаар тавьж байна. Гэхдээ төрийн оролцоо мөн тодорхой хязгаарт баригдана. Төр plausibility check буюу “итгэл үнэмшилтэй эсэхийг шалгах” хэлбэрээр хяналтыг хэрэгжүүлнэ. Өөрөөр хэлбэл нийгмийн тодорхой бүлэг хүмүүсийн итгэл үнэмшлийг эдийн засгийн ашиг сонирхлоор ашиглаж байгаа нь тогтоогдвол төр хөндлөнгөөс оролцох эрхтэй. Энэ асуудал Сайнтоложи /Scientology/ сүмийн асуудлын үеэр хурцаар тавигдсан байдаг[72].

[65] Religious group or community.

[66] https://www.state.gov/documents/organization/269062.pdf (сүүлд үзсэн: 2017.12.10)

[67] Мөн тэнд.

[68] BVerfGE 104, 337, 353. Дам ишлэв.

[69] Stefan Muckel, “The „Church of Scientology" under German Law on Church and State,” *German Yearbook of International Law* 41 (1999): 299.

[70] BVerfGE 32, 98, 107. Дам ишлэв.

[71] BVerfGE 83, 341. Дам ишлэв.

[72] Stefan Muckel, “The Church of Scientology" under German Law on Church and State,” *German Yearbook of International Law* 41 (1999): 299.

**3.3. Шашны гаж урсгалын талаарх зохицуулалт**

Зарим муж, мөн холбооны агентлагууд шашны зарим шинэ урсгалыг шашин гэж хүлээн зөвшөөрөхөөс татгалзсан байдаг. Тухайлбал, цөөн тооны мужид өмнө дурдсан Жеховагийн гэрчүүд, Сайнтоложи зэрэг урсгалыг хүлээн зөвшөөрдөггүй бөгөөд энэ урсгалын сүмүүд тухайн мужид татварын хөнгөлөлт эдлэх эрхгүй байна. Мөн зарим мужийн хувьд зарим шашны бүлгийн талаар олон нийтэд хандан анхааруулга гаргаж, эдгээр урсгалын гишүүн гэдэг нь нотлогдвол төрийн албанд ажилд авахыг хориглодог. Тухайлбал, үүнд Сайнтоложи сүмүүд, мөн хэт давруу үзэлтэй холбогдож болзошгүй гэж үзэн, үйл ажиллагаагаа өргөжүүлэхийг нь хориглосон Муслим шашны зарим бүлгүүд хамаарна.

Дэлхийн II дайны дараагаар, Германд цагаачлах хөдөлгөөн, даяаршил зэрэг хүчин зүйлийн нөлөөгөөр уламжлалт бус шашин нэлээд орж ирэх болсон бөгөөд үүнийг дагаад нийгэмд аюул учруулж болзошгүй, гадны нөлөөллөөр орж ирсэн шинэ шашин ч бий болсон гэж үздэг. Холбооны Засгийн газраас эдгээр шашны заримыг залуу үеийнхэнд сөрөг нөлөө үзүүлж байна гэж үзэн “секст”, “культ” зэргээр нэрлэх болжээ. Үүнийг судлах ажлын хэсэг 1998 онд байгуулагдаж, ийм төрлийн шашны бүлгүүдийн нэрсийг тухайн үед гаргасан байдаг. Хэдийгээр аливаа шашныг зөв, буруу эсэхийг төрийн зүгээс шүүх зохицуулалт байхгүй боловч тэдний үйл ажиллагааг ил тод шүүмжлэх, олон нийтэд хандсан сэрэмжлүүлэг гаргах практик хэрэгждэг байна. Өнөөгийн практикт ямарваа нэг шашны урсгалыг харгис болон гаж гэж үзэх эрх хэмжээ мужийн түвшинд хэрэгжиж, муж бүр харилцан адилгүй байр суурийг баримталж байна гэж үзэж болно. Мөн уламжлалт шашны зарим гол чиглэлийн сүмүүд зарим шинэ урсгалыг гаж урсгал гэж үзэн анхааруулга гаргадаг байна.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ САН
www.nli.gov.mn

# ЦАХИМ ОРЧИН ДАХЬ ГЭМТ ХЭРГЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ, ИЛРҮҮЛЭХ, ТАСЛАН ЗОГСООХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА[1]

## ОРШИЛ

Монгол Улсын Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас ирүүлсэн “Цахим орчин дахь гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх, таслан зогсоох эрх зүйн зохицуулалт” сэдэвт харьцуулсан судалгааны ажлын захиалгад үндэслэн энэхүү судалгааг ХЗҮХ-ийн судлаачид хийж гүйцэтгэлээ.

Мэдээллийн технологи хурдацтай хөгжихийн хэрээр цахим орчинд иргэд үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлж, өөрийн байр сууриа илэрхийлэх, нөгөөтэйгүүр олон нийтийн цахим сувгаас мэдээлэл авах боломж улам бүр нэмэгдэх хандлагатай болсон.

Монгол Улсын Харилцаа холбооны зохицуулах хорооноос гаргасан судалгаагаар Монгол Улсад 2016 оны байдлаар давхардсан тоогоор 2.512.100 интернэт хэрэглэгч байгаагаас 30 сүлжээний хэрэглэгч 90.97 хувийг эзэлж, нийт хэрэглэгчийн хамрах хүрээ 86.7 хувь нь Улаанбаатар хотод, 10.3 хувь нь аймагуудад, 2.9 хувь нь сумдад, интернэт үйлчилгээ эрхлэх тусгай зөвшөөрөл бүхий 59 аж ахуй нэгж, байгууллага үйл ажиллагаа явуулж байна.[2] Интернэт нь иргэдийн бараг өдөр тутмын хэрэглээ болж, интернэт хэрэгслийг мэдээллийн эх сурвалж болгон ашиглах, түүнчлэн олон нийтийн сүлжээ ашиглаж үзэл бодлоо илэрхийлэх, аливаа зүйлийг нийтлэх болсон. Дээрх судалгаанаас үзвэл хүмүүс уламжлалт мэдээллийн хэрэгсэл ашиглахаас илүүтэй олон нийтийн сүлжээг илүү өргөн ашиглаж өөрийн үзэл бодол, байр сууриа илэрхийлэх болсон. Тухайлбал, цахим хуудас, юутубе, фэйсбүүк, твиттер ашиглаж үзэл бодол, санал сэтгэгдлээ /коммент/ бичдэг болсон. Энэ нь нэг талаас иргэдийн үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх хэдий ч нөгөө талаас худал мэдээлэл тараах, бусдын нэр хүндэд халдаж гүтгэх, доромжлох явдал гарснаар иргэдийн эрх зөрчигдөх явдал гарч байна. Иймд цахим орчин дахь энэ төрлийн зөрчил, хууль бус үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх, таслан зогсоох чиглэлээр эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох нь цаг үеийн хэрэгцээ, шаардлага болоод байна.

Монгол Улсын Засгийн Газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөнд мөнгө угаах, хүний наймаа, хар тамхины болон цахим гэмт хэрэг зэрэг шинэ төрлийн гэмт хэргийг таслан зогсоох урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөр хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн нь мөн л цаг үеийн нөхцөл байдал шаардаж байна гэж үзэх үндэслэлтэй юм.

Цахим орчин дахь гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх, таслан зогсоох эрх зүйн зохицуулалтын асуудлыг судлахдаа олон улсын гэрээ, конвенци, олон улсын туршлагыг жишээ болгон авч үзсэн болно.

### Судалгааны зорилго

Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, нийгмийн дэг журмыг хангах чиглэлийн 5 дугаар зүйлийн 5.4.4-т “Мөнгө угаах, хүний наймаа, хар тамхины болон цахим гэмт хэрэг зэрэг шинэ төрлийн гэмт хэргийг таслан зогсоох, урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөр хэрэгжүүлнэ” гэх зорилтын хүрээнд холбогдох судалгааг хийж гүйцэтгэхэд судалгааны зорилго оршино.

[1] Тус судалгааг хууль зүйн доктор Х.Эрдэм-Ундрах удирдан, Эрдэм шинжилгээний ажилтан У.Эрдэнэзаяа, М.Очирбат нар хамтран гүйцэтгэв.

[2] Д.Сумъяацэрэн, “Монгол Улс дахь кибер гэмт хэргийн нөхцөл байдал, үйлдлийн арга, урьдчилан сэргийлэх асуудал”, 2017 онд хэвлэгдсэн эрдэм шинжилгээний өгүүллээс дам эшлэв.

Цахим орчин дахь гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх, таслан зогсоох эрх зүйн зохицуулалтын талаар олон улсын хууль тогтоомж, үзэл баримтлал, чиг хандлагад Монгол Улсын холбогдох хууль, Эрүүгийн хууль /шинэчилсэн найруулга/ тогтоомжийг нийцүүлэх, боловсронгуй болгох, гадаад орнуудын эрх зүйн зохицуулалтын туршлагаас судалж холбогдох дүгнэлт, саналыг боловсруулсан.

**Судалгааны хамрах хүрээ**

Уг судалгааны хамрах хүрээг олон нийтийн цахим сүлжээг ашиглаж худал мэдээ, мэдээлэл тараах, бусдыг гүтгэх, доромжлох, нэр төр, алдар хүндэд сөргөөр нөлөөлөх асуудлаар хязгаарласан болно.

## 1. ЦАХИМ ОРЧИН ДАХЬ ГЭМТ ХЭРЭГ, ЗӨРЧЛИЙН ТУХАЙ ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ

Юуны өмнө цахим орчин дахь гэмт хэргийн тухай ойлголтыг авч үзэхээс өмнө Кибер гэмт хэргийн талаарх ойлголтыг товч авч үзэх нь зүйтэй юм.

Кибер /Cyber/ гэх нэршил нь кибернетик гэх үгтэй утга дүйх ба утгачилан тайлбарлавал нарийн тооцоолон бодох техник-технологийн туслалцаатайгаар мэдээлэл боловсруулан үйл ажиллагааг удирдах буюу залуур зүй /удирдахуй тогтолцоо/ гэж ойлгогдоно. Энэ утгаараа Европын холбооноос цахим орон зайг нийтэд нь кибер орчин гэж өргөн хүрээнд нэрлэж байхаар шийдвэр гаргаж хэрэгжүүлж байна.[3]

Кибер гэмт хэргийн үндсэн асуудал нь компьютерын мэдээлэл, сүлжээний эсрэг гэмт хэрэг хамаарч байна уу, эсвэл компьютерын мэдээлэл сүлжээний тусламжтай үйлдсэн гэмт хэрэг хамаарч байна уу гэдэгт төвлөрдөг.

Кибер гэмт хэргийн тухай конвенцыг боловсруулагчдын зүгээс дээрх хоёр шинжийг хамтатгасан байдлаар кибер гэмт хэргийг тодорхойлж[4], түүнийг төрөлжүүлсэн байдаг. Үүнд:

- Компьютерын мэдээлэл, сүлжээний бүрэн бүтэн, нууцлагдсан, хүртээмжтэй байдлын эсрэг гэмт хэрэг
- Тооцоолох төхөөрөмж ашиглаж үйлдэх гэмт хэрэг
- Интернэт дэх зохистой агуулгын эсрэг гэмт хэрэг
- Интернэт дэх оюуны өмчийн эсрэг гэмт хэрэг гэж дөрвөн төрөлд ангилсан.[5]

Цахим сүлжээ бий болж хөгжсөнөөр нийгмийн харилцааны шинэ орчин гэж хэлж болох цахим орчинг бий болгосон. Цахим орчинг тодорхойлсон бүх нийтэд хүлээн зөвшөөрсөн нэгдсэн тодорхойлолт байхгүй ч энэ талаарх ойлголт чухал байдаг. Цахим орчинг /Cyberspace/ интернэт, харилцаа холбооны сүлжээ, компьютерын сүлжээ, процессор зэрэг мэдээллийн технологийн харилцан хамааралтай дэд бүтцийн сүлжээнээс бүрдэх дэлхий нийтийн орон зай гэж ойлгодог.[6]

Цахим орчин нь хүн төрөлхтний мэдлэг мэдээлэл харилцан солилцох хэрэгцээнээс үүдэлтэй харилцан холбогдсон компьютеруудын сүлжээ ба энэхүү сүлжээ нь дэлхий дахиныг холбосон байдаг.

---

[3] Б.Хишигтогтох, Л.Цогтбаяр, Д.Сумъяацэрэн, Цахим мэдээллийн орчинд үйлдэгдэх гэмт хэргийн мөрдөн шинжлэхүйн онол, арга зүйн үндэс, сурах бичиг, УБ., 2015.

[4] Л.Галбаатар, Кибер гэмт хэргийг шүүхэд хянан шийдвэрлэх нь, гарын авлага, УБ., 2015.

[5] Дэлгэрэнгүй мэдээллийг Кибер гэмт хэргийн тухай 2001 оны Будапештын конвенцоос харна уу. 5 Монгол Улс, ОХУ, БНХАУ-ын хамтын ажиллагааны эрх зүйн орчин, Олон улсын эрх зүй Монгол Улс, ОХУ, БНХАУ-ын хамтын ажиллагаа, ЭШХ, 69 дэх тал, УБ., 2016.

[6] Монгол Улс, ОХУ, БНХАУ-ын хамтын ажиллагааны эрх зүйн орчин, Олон улсын эрх зүй Монгол Улс, ОХУ, БНХАУ-ын хамтын ажиллагаа, ЭШХ, 69 дэх тал, УБ., 2016.

Үүний илрэл нь хүмүүс цахим сүлжээг /цахим хуудас, фэйсбүүк, твиттер, ютубе зэрэг/ мэдээлэл солилцох, дамжуулах, үзэл бодлоо зураг, дүрсээр илэрхийлэхээс гадна зурвас болон сэтгэгдэл бичих зэргээр бие биетэйгээ харилцах талбар болгож байна.

Олон нийтийн сүлжээг хүмүүс үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, мэдээлэл солилцох хэрэгсэл болгон ашигладаг боловч бас үүгээр дамжуулан худал мэдээ тараах, бусдыг доромжлох, гүтгэх үйлдэл гарч буй нь манай улсад төдийгүй дэлхийн улсуудад тулгамдаж буй асуудал болоод байна.

Олон улсын жишгээс харахад олон нийтийн сүлжээг ашиглаж хүний нэр төр, алдар хүндэд халдах, гүтгэх, доромжлох үйлдлийг гэмт хэрэг "мөн", "биш" гэх маргаан дагуулах болсноор, өөрийн улсын үнэт зүйл, онцлог байдалдаа тулгуурлаж уг харилцааг хууль тогтоомжоор зохицуулах болжээ.

Манай улсын хувьд зарим эрдэмтэн, судлаачид гэмт хэрэг биш, Иргэний хуулиар зохицуулах боломжтой гэж үзэж байхад нөгөө хэсэг нь худал мэдээ тараах, хүний нэр төр, алдар хүндэд халдах үйлдлийг гэмт хэрэг гэж үзэж Эрүүгийн хуулиар зохицуулах ёстой гэж үздэг.

Олон нийтийн цахим сүлжээ ашиглаж бусдын алдар хүндэд халдаж гүтгэх, доромжлох, худал мэдээ тараасан тохиолдолд цахим гэмт хэрэгт тооцож болно гэж зарим судлаачид үздэг. Тухайлбал, судлаач Л.Галбаатар, Кибер гэмт хэргийн тухай конвенцод зааснаас бусад цахим гэмт хэргийг "цахим орчинд үйлдэгдэж буй гэмт хэрэг" гэж үзнэ[7] гэсэн байр суурьтай байна.

Цахим орчинд үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үүгээрээ дамжуулж бусдыг гүтгэх, доромжлох нь бусдын эрх чөлөөг зөрчиж байгаа үйлдэл нь бодитой юм. Үүнийг хууль зүйн шинжлэх ухааны үүднээс тайлбарлах юм бол бүх гэмт хэрэгт дөрвөн шинж байж шийтгэдэг. Энэ хоёр гэмт хэрэгт хэлбэрийн өөрөөр хэлбэл гүтгэсэн, доромжилсон байх юм бол мөрдөн байцаалтын аргаар тогтоох ёстой. Гэмт хэрэгт тооцож буй үндэслэл нь тухайн хүний өөрийнх нь үйлдэл, сэдэл санаатай нь холбоотой байдаг.[8]

Иймд Цахим орчинд худал мэдээ, мэдээлэл тараах, бусдыг доромжлох, гүтгэх үйлдлийг иргэний буруу гэхээс илүүтэй гэмт хэргийн үндсэн шинж, сэдэл, учруулсан хор хөнөөлийг нарийвчлан тодорхойлж гэмт хэрэг гэж үзэж тусгайлсан хуулиар зохицуулахыг санал болгодог хэсэг байхад, нөгөө хэсэг нь үүнийг Үндсэн хууль, Иргэний хууль, журмаар зохицуулах, эсхүл хувь хүний өөрийнх нь соёлын хэмжүүр болгох, мэдээлэл хүлээн авах боловсрол олгох тал дээр илүүтэй анхаардаг байна.

## 2. ЦАХИМ ОРЧИН ДАХЬ ГЭМТ ХЭРГЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ, ИЛРҮҮЛЭХ, ТАСЛАН ЗОГСООХТОЙ ХОЛБОГДСОН ХАРИЛЦААНЫ ТАЛААРХ МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ, ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

**1.1. Монгол Улсын** хууль, бодлогын баримт бичиг

Монгол Улс өнгөрсөн хугацаанд цахим орчин дахь гэмт хэрэгтэй тэмцэхтэй холбогдуулан хууль, эрх зүйн актуудыг баталж хэрэгжүүлж байгаа нь энэ төрлийн харилцааг зохицуулах эрх зүйн орчинг тодорхой хэмжээгээр бүрдүүлжээ гэж үзэх үндэслэлтэй.

Монгол Улсын Үндсэн хууль /1992 он/

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16 дахь хэсэгт "итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй." хэмээн бататгасан байдаг. Энэ нь

[7] Судлаач Л.Галбаатартай хийсэн ярилцлагаас.

[8] Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөний бүх зарчим цахим орчинд ч адил үйлчлэх ёстой, Өдрийн сонины редиакцийн хэлэлцүүлэг, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, хуульч Б.Пүрэвням, 2015.

цахим орчинд үзэл бодлоо илэрхийлэх, аливаа зүйлийг нийтлэхэд ч мөн адил хамааралтай билээ.

Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсын иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлэх, үг хэлж, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөгөө эдлэх нэг орон зай нь цахим орчин, цахим харилцаа болж, улам бүр өргөжих хандлагатай болж байна.

Хувь хүний нууцын тухай хууль /1995 он/

Энэ хуулийн “хувь хүний нууцыг тогтоох, хамгаалахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” гэсэнд хуулийн гол зорилт нь оршиж байна. Уг хуулиар “Хувь хүний нууц» гэж Монгол Улсын болон гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын хууль тогтоомжид нийцүүлэн нууцалсан бөгөөд задруулбал тухайн хүний хууль ёсны ашиг сонирхол, нэр төр, алдар хүндэд илтэд хохирол учруулж болзошгүй мэдээ, баримт бичиг, биет зүйлийг хэлнэ хэмээн хувь хүний нууцын тухай ойлголтыг тодорхойлжээ.

Энэхүү хуулийн Хувь хүний нууцын төрөл, хувь хүний нууцыг хамгаалах хоёрдугаар бүлэгт Хувь хүний нууцын төрөл гэсэн 4 дүгээр зүйлд 1/захидал харилцааны нууц; 2/эрүүл мэндийн нууц; 3/хөрөнгийн нууц; 4/гэр бүлийн нууц; 5/ хуулиар тогтоосон бусад нууц гэх төрөлүүдийг ойлголтуудыг тусгаж, хувь хүний нууцыг задруулсан тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг хуульчилсан байна.

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль /1997 он/

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд “цахим, цахим орчин, олон нийтийн цахим сүлжээ ашиглаж” гэх тодотголтой нэр томьёо ороогүй хэдий ч энэ төрлийн гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажил, үндсэн зарчим, үндсэн чиглэл, ажлын төрөл, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлын зохион байгуулалт, оролцогчдын эрх үүрэг гэх зэрэг онцлог талуудыг хуулинд тусгажээ.

Уг хуульд гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх талаарх иргэдийн эрх, үүрэгт: бусдын нэр төр, алдар хүнд, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хохироохгүй, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулахгүй байх, мөн хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслийн хүлээх үүрэгт: хохирогчийн бичгээр өгсөн зөвшөөрөлгүйгээр түүний нүүр царай, дуу хоолойг таниглахуйц байдлаар гаргах, хувийн байдалтай холбоотой мэдээллийг тараах, хохирогчийг буруутгасан мэдээ, мэдээлэл, нэвтрүүлэг хийхийг хориглохоор заасан байна.

Иргэний хууль /2002 он/

Иргэний нэр төр, алдар хүндэд халдах, худал мэдээ, мэдээлэл тараах, хариуцлагатай холбоотой зүйл, заалтуудыг Иргэний хуулиар зохицуулсан байдаг. Тухайлбал: Иргэний хуульд Иргэний нэр, нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг хамгаалах гэсэн 21 дүгээр зүйл, бусдын эрх, ...нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндэд гэм хор учруулсан тохиолдолд гэм хор учруулснаас хариуцлага хүлээх үндэслэл гэсэн 497 дугаар зүйл, 511 дүгээр зүйлээр эдийн бус гэм хорыг арилгах талаар тус тус заажээ.

Харин уг хуулийн “Гэм хорыг арилгах” гэсэн арван наймдугаар бүлгийн 228, 229 дугаар зүйлд гэм хорыг арилгах эрх үүрэг, хэмжээг тогтоожээ. Тус хуулийн 230 дугаар зүйлд эдийн бус гэм хорыг арилгах талаар заахдаа “эдийн бус гэм хорыг гагцхүү хуульд тусгайлан заасан тохиолдолд мөнгөөр нөхөн төлүүлнэ” гэж заасан байна.

Дээр дурдсан эдийн бус буюу сэтгэл санааны гэм хорыг нөхөн төлүүлэх талаар хууль тогтоомжинд тодорхой зааж өгөөгүй байгаа нь уг зохицуулалтыг нэг мөр ойлгож шийдвэрлэхэд тодорхойгүй байдал үүсгэх магадлалтай юм.

Нөгөөтэйгүүр Эдийн бус хохиролд чухам яг юуг хамааруулан ойлгох талаар тодорхойлоогүй нь эдийн бус буюу сэтгэл санааны гэм хорын ойлголтын

талаар маргаантай асуудлыг үүсгэж болзошгүй үр дагавар гаргаж болох байна.[9] Бусдын нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан эдийн

бус гэм хороос гадна үүнээс үүдэлтэй хүний амь нас хохироосон, хүний эрүүл мэнд нь хохирсноос үүсэх сэтгэл санааны хохиролыг хэрхэн үнэлэх үнэлгээ, яаж тооцох талаар тодорхойгүй байна.

Зар сурталчилгааны тухай хууль /2002 он/

Уг хуулиар зар сурталчилгааг нийтэд түгээхдээ “мэдээлэх хэрэгсэл” буюу телевиз, радио, холбооны шугам сүлжээ, компьютерын сүлжээ, тусгай программ, хэвлэл болон бусад арга хэрэгслийг ашиглахаар хуульчилсан байна. Ингэхдээ бусдын нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаан доромжилсон зар сурталчилгаа, хууль бус сурталчилгаа явуулахыг хоригложээ.

Тухайлбал, Нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаан доромжилсон зар сурталчилгаанаас хамгаалах гэх 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсэгт “Зар сурталчилгаа нь хүний нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаан доромжилсон... үйлдэл хийсэн бол иргэн, хуулийн этгээд хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу няцаалт хийлгэх, учирсан гэм хорыг арилгахыг шаардах эрхтэйгээр хуульчилсан. Түүнчлэн Зар сурталчилгаа, түүнд тавих ерөнхий шаардлага, хориглох зүйлийг хоёрдугаар бүлэгт Хууль бус зар сурталчилгаа гэсэн 7 дугаар зүйлийн 7.2.2-т “бусдын нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндэд харш сурталчилгаа, 7.4.2.-т Монгол Улсын болон бусад улсын төрийн бэлгэ тэмдэг, түүхэн алдарт хүн, үндэсний мөнгөн тэмдэгт, шашин шүтлэгийг гутаан доромжилсон бол ёс суртахуунд үл нийцсэн, 7.4.5-д үндэс угсаа, хэл, арьсны өнгө, нийгмийн гарал, байдал, нас, хүйс, мэргэжил боловсрол, шашин шүтлэг, үзэл бодлыг гутаан доромжилсон үг хэллэг, харьцуулалт, дүрслэл зэргийг ашигласан бол, 7.4.6-д хүнлэг ёс, ёс суртахуун, Монгол хүний эрхэмлэн дээдэлдэг зан заншлын ёс горимыг зөрчсөн тохиолдолд зүй бус зар сурталчилгаанд тооцохоор заасан байна. Тус хуулийн 16.1.1.-т “эцэг, эх, асран хүмүүжүүлэгчийн нэр хүндийг бууруулах” явдлыг “зар сурталчилгаанд тавих тусгай шаардлага”-аар /гуравдугаар бүлэг/ хориглохын зэрэгцээ “зар сурталчилгаа захиалагч, бүтээгч, түгээгчийн эрх, үүрэг” гэсэн дөрөвдүгээр бүлэгт зар сурталчилгаа бүтээх, түгээхэд хувь хүн, хуулийн этгээдийн оролцоо

/23 дугаар зүйл/-г Зар сурталчилгаанд хувь хүн, түүний нэр, алдар хүнд, амьдрал ахуй, эд хөрөнгө, уран бүтээлийг үзүүлэх, дүрслэх, хэлсэн үгнээс нь ишлэл татах болон бусад хэлбэрээр ашиглахдаа тухайн хүн, эсхүл өв залгамжлагч, эрх залгамжлагчийн зөвшөөрлийг урьдчилан авах /23.1./-аар хуульчилж өгсөн байна.

Сонгуулийн хууль /2015 он/

Сонгуулийн хуульд “гүтгэх”, “доромжлох”-той холбоотой дараах онцлог заалтуудыг тусгасан байна.

- Сонгуулийн сурталчилгааны үйл ажиллагааны баталгаажуулах хэсэгт нэр дэвшигчийг гүтгэх, доромжлох, нэр төрийг нь гутаах, түүний хувийн болон захидал харилцааны нууцыг задруулахыг хориглосон.
- Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, цахим орон зай, мессеж ашиглан улс төрийн чансаа тогтоох зорилго бүхий аливаа хэлбэрийн шалгаруулалт зохион байгуулах, бусдыг гүтгэн доромжлох, хуурамч мэдээлэл тараах;
- ...худал мэдээлэл нийтэд тараах зэрэг хууль бус арга хэрэглэж санал авах байрын ажилд хөндлөнгөөс оролцвол... хуулийн дагуу хариуцлага тооцохоор тус тус заасан байна.

[9] Ш.Үнэнтөгс, Гүтгэлэг, нэр төр гутаах асуудлын эрх зүйн зохицуулалт, Нээлттэй нийгэм форум, УБ., 2008.

Эрүүгийн хууль /2015 он/

2015 оны Эрүүгийн хуулийн “Цахим мэдээллийн аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг” гэсэн 26 дугаар бүлэгт Цахим мэдээлэлд хууль бусаар халдах гэсэн

26.1 дүгээр зүйл, Цахим мэдээллийн сүлжээнд хууль бусаар халдах программ, техник хэрэгсэл бэлтгэх, борлуулах гэсэн 26.2 дугаар зүйл, Хор хөнөөлт программ хангамж бүтээх, ашиглах, тараах 26.3 дугаар зүйлүүдийг гэмт хэрэгт тооцохоор хуульчилсан байна. Түүнчлэн хувь хүний нууцад халдах /13.10 дугаар зүйл/, хүүхэд оролцуулж садар самууныг сурталчлах /16.9 дүгээр зүйл/, залилах /17.3 дугаар зүйл/ гэмт хэрэг үйлдэхдээ цахим сүлжээ ашиглаж үйлдсэн бол хүндрүүлэх нөхцөл байдлаар хуульчилжээ.

Хүүхэд хамгааллын тухай хууль /2016 он/

2016 онд батлагдсан Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 8 дугаар зүйл буюу “хэвлэл, мэдээлэл, цахим орчин дахь хүүхэд хамгаалал” гэсэн зүйлээр цахим орчин дахь гэмт хэрэгтэй тэмцэх харилцааг зохицуулж байна.

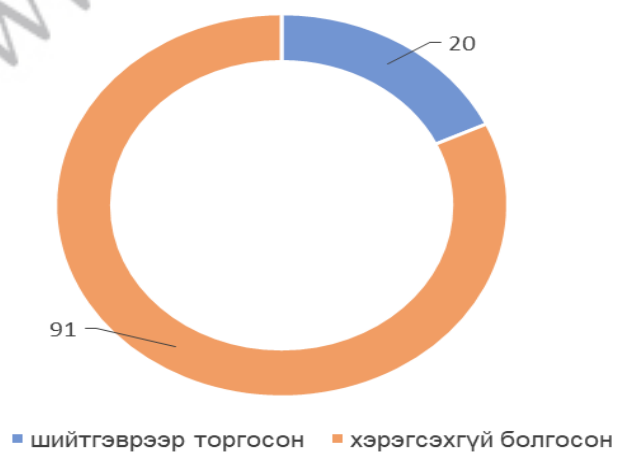
Зөрчлийн тухай хууль /2017 он/

Зөрчлийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/-иар гүтгэх гэдэгт хүний нэр төр, алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндийг гутаан доромжилсон худал мэдээллийг нийтэд дэлгэсэн, эсхүл мэдээллийн хэрэгсэл, нийтийн сүлжээгээр тараасан /6.21 дүгээр зүйл/ тохиолдолд зөрчилд тооцжээ.

Дээрх хууль батлагдсанаар хүний нэр төр, алдар хүндийн эсрэг үйлдлийг Эрүүгийн хуулиар гэмт хэрэгт тооцдог байсан бол Зөрчлийн тухай хууль батлагдсанаар уг хэргийг зөрчилд тооцохоор болсон.

2017 оны 7 дугаар сараас хойш Зөрчлийн тухай хуулийн “гүтгэх” /6.21 дүгээр зүйл/ зөрчил буюу хүний нэр төр, алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндийг гутаан доромжилсон худал мэдээллийг нийтэд дэлгэсэн, эсхүл мэдээллийн хэрэгсэл, нийтийн сүлжээгээр тараасан 111 зөрчил бүртгэгдсэн ба үүнээс 91 тохиолдлыг хэрэгсэхгүй болгосон бол 20 тохиолдлыг зөрчилд тооцож /шийтгэврээр торгосон/ хариуцлага тооцсон байна. /Зураг 1-ийг үзнэ үү/.

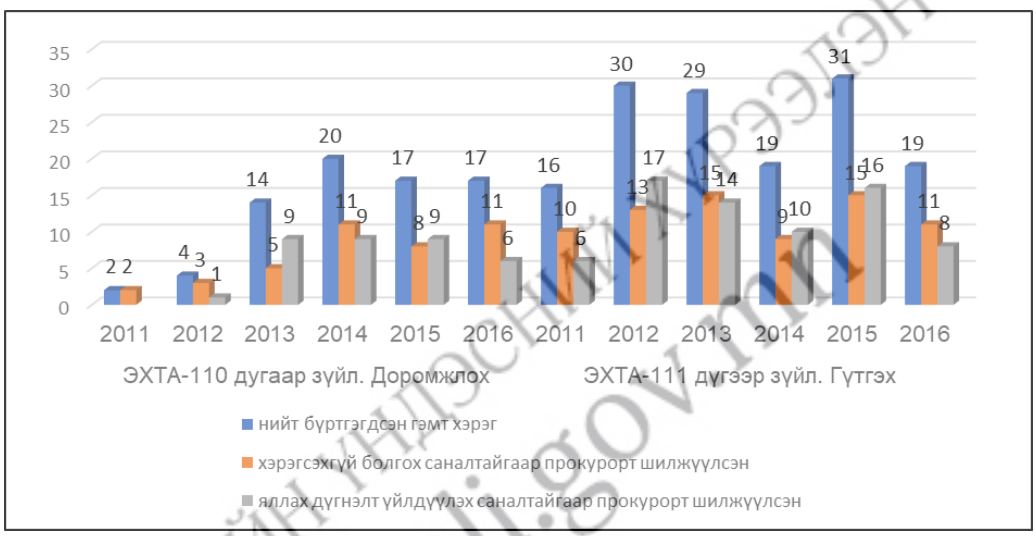
*Зураг 1. Зөрчлийн тухай хууль /6.21 дүгээр зүйл. Гүтгэх/ 2017.07.01-ээс[10], /тоон утгаар/*




[10] Цагдаагийн ерөнхий газар, Мэдээлэл нэгтгэн боловсруулах газрын Статистикийн хэлтэс 2011- 2016 онд Цагдаагийн байгууллагын мэдээллийн санд ЭХТА-ийн 110, 111 дүгээр зүйл ангиар бүртгэгдсэн гэмт хэрэг, түүний шийдвэрлэлтийн статистик, судлаачийн эмхэтгэснээр.

Дээр дурдсанчлан “гүтгэх”, “доромжлох” үйлдлийг урьд нь 2002 оны Эрүүгийн хуулийн Доромжлох буюу “Бусдын нэр төр, алдар хүндийг олон нийтийн өмнө доромжилсон” /110 дугаар зүйл/, Гүтгэх буюу “Хүний нэр төр, алдар хүндийг гутаах зорилгоор илт худал гүжирдлэг тараасан” /111 дүгээр зүйл/ гэсэн зүйлээр тус тус зохицуулж байсан. Энэхүү хүний эрх, эрх чөлөө, алдар хүнд, нэр төрийн эсрэг гэмт хэрэг буюу доромжлох, гүтгэх хэргийн тоон үзүүлэлтийг 2011-2016 оны байдлаар авч үзье. /Зураг 2-ыг үзнэ үү/.

*Зураг 2. Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 110, 111 дүгээр зүйлээр бүртгэгдсэн гэмт хэргийн бүртгэл, шийдвэрлэлт /2011-2016 он/*[11]




Энэхүү тоон үзүүлэлтээс харвал 2011-2016 оны хооронд “доромжлох” гэмт хэрэг нийтдээ 74 бүртгэгдсэн ба нэг жилд дунджаар 12.3 орчим гэмт хэрэг бүртгэгддэг байна. Үүний 6-7 орчим хэргийг хэрэгсэхгүй болгох саналтайгаар прокурорт шилжүүлсэн бол 5-6 орчим хэргийг яллах дүгнэлт үйлдүүлэх саналтайгаар прокурорт шилжүүлсэн байна.

Гүтгэх хэрэг нийтдээ 144 бүртгэгдсэн ба дунджаар 12 орчим хэргийг хэрэгсэхгүй болгох саналтайгаар прокурорт шилжүүлсэн бол 11 орчим хэргийг яллах дүгнэлт үйлдүүлэх саналтайгаар прокурорт шилжүүлжээ.

Гэтэл Зөрчлийн тухай хуулийг мөрдөж эхэлснээс хойш хагас жил хүрэхгүй хугацаанд “гүтгэх” зөрчил 111 бүртгэгдсэн нь энэ хугацаанд дунджаар 22 зөрчил бүртгэгдсэн байгаа нь анхаарал татаж байна. /Үүнээс 18 хувь нь шийтгэврээр торгож, 82.0 хувь нь хэрэгсэхгүй болсон байна/.

Дээрх байдалд олон хүчин зүйл нөлөөлж байгаагаас уламжлалт гүтгэх, доромжлох гэмт хэргээс ялгаатай “... худал мэдээллийг нийтэд дэлгэсэн, эсхүл мэдээллийн хэрэгсэл, нийтийн сүлжээгээр тараасан” гэсэн шинэ зохицуулалт, интернэт хэрэглэгч, интернэтийн үйлчилгээ үзүүлэгч аж ахуйн нэгж, байгууллагын тоо нэмэгдэж байгаатай холбоотой байж болох талтай юм.

1.2. Бусад эрх зүйн акт

Монгол Улсын Их Хурал 2010 оны 7 дугаар сарын 15-ны өдрийн 48 дугаар тогтоолоор Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг баталсан.

[11] Мөн тэнд.

Уг үзэл баримтлалд Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаандаа дараах зарчмуудыг баримтласан байна. Үүнд:

- Эх оронч үндэсний үзлийг дээдлэх;
- Аюулгүй байдлын бодлого цогц байх;
- Мэдлэгт суурилах;
- Бодитой хандах;
- Даяаршлын хүчин зүйлийг харгалзах.

Аюулгүй байдлын бодлого цогц байх гэдэгт: Монгол Улсын “оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал”, “эдийн засгийн аюулгүй байдал”, “дотоод аюулгүй байдал”, “хүний аюулгүй байдал”, “хүрээлэн байгаа орчны аюулгүй байдал”, “мэдээллийн аюулгүй байдал” харилцан уялдаатай хангагдсанаар үндэсний аюулгүй байдал баталгаажна.

Уг үзэл баримтлалын 3.6 дахь хэсэгт Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах үндсийг “Мэдээллийн салбарт үндэсний ашиг сонирхлыг хамгаалах, төр, иргэн, хувийн хэвшлийн мэдээллийн бүрэн бүтэн, нууцлагдсан, хүртээмжтэй байдлыг баталгаажуулах нь мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах үндэс мөн.” хэмээн зааж өгсөн байна.

Уг үзэл баримтлалын 3.6.1.12.-т Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах, мэдээллийн орчинд сөргөлдөх аюулаас сэргийлэх, кибер орчин дахь гэмт явдалтай тэмцэх чиглэлд олон улсын хамтын ажиллагааг өргөжүүлэн хөгжүүлнэ

/3.6.1.12./ хэмээн тусгасан байна.

Засгийн газар 2016 оны 4 дүгээр сарын 11-ний 204 дүгээр тогтоолоор “Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн зөвлөлөөс гаргасан зөвлөмжүүдийг 2016-2019 онд хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө батална.

Уг төлөвлөгөөний наймдугаар хэсэгт: Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг хангах чиглэлээр зөвлөмжид тусгаснаас гадна хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, хугацаа болон гол үүрэг хүлээх субъектүүдийг тодорхой зааж өгсөн байна. Тухайлбал, интернэт орчинг оролцуулан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг бүх орчинд баталгаажуулах, нэр төр гутаах үйлдлийг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцохгүй байх..., нэр төр гутаах үйлдлийг эрүүгийн гэмт хэргээс хасах, олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцүүлэн Иргэний хуулийн журмаар шийдвэрлэх гэх зэргээр зөвлөмжид тодорхой тусгажээ. /дэлгэрэнгүйг хавсралт 1-ээс харна уу/.

Эрүүгийн хуулиас гүтгэх, доромжлох үйлдлийг хасч гэмт хэрэгт тооцохоо больсон нь Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пакт, НҮБ-ын хүний эрхийн зөвлөлөөс гаргасан зөвлөмжид нийцүүлсэн арга хэмжээний нэг нь болсон байна.

Монгол Улсын Засгийн Газраас 2013 оны 1 дүгээр сарын 5-ны 01 дүгээр тогтоолоор Цахим хуудас дахь сэтгэгдлийг зохистой хэрэглэх зорилгоор “Цахим хуудас дахь сэтгэгдлийн нэгдсэн систем”-ийн тухай журам баталсан.

Цахим хуудас дахь сэтгэгдлийн нэгдсэн системийг бий болгохдоо системийн программ хангамж, техникийн шийдлийг боловсруулан хэрэгжүүлэх арга хэмжээ авч, системийг тогтвортой ажиллуулах, ашиглах, домэйн нэр олголтыг зохион байгуулах болон мэдээ, мэдээллийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байгаа цахим хуудсанд тавигдах шаардлагыг тодорхойлох, зохицуулах журмыг зохих хууль тогтоомжид нийцүүлэн боловсруулж мөрдүүлэх арга хэмжээ авч ажиллахыг төрийн холбогдох байгууллагуудад даалгасан.

“Цахим хуудас дахь сэтгэгдлийн нэгдсэн систем”-ийн мэдээллийн санг үүсгэх, ашиглахад шаардлагатай хуулийн этгээд болон иргэний бүртгэлтэй холбоотой мэдээллээр хангаж ажиллах, Цахим хуудас дахь сэтгэгдэлтэй холбоотой

мэдээллийг системээс ашиглах, нягтлан шалгах программ хангамж, тоног төхөөрөмжийг тогтвортой, найдвартай ажиллуулах арга хэмжээ авах, сэтгэгдэлтэй холбоотой гомдол болон гүтгэн доромжилсон, садар самуунд уруу татсан, заналхийлсэн сэтгэгдлийг системээс нягтлан шалгаж тэдгээрийг бичсэн этгээдийг тодруулж холбогдох хууль тогтоомжид заасны дагуу арга хэмжээ авах зэрэг ажлыг холбогдох байгууллагуудад үүрэг болгосон байна.

Үүний дагуу Харилцаа холбооны зохицуулах хорооноос 2013 оны 05 тоот тогтоолоор “Сайтууд дахь сэтгэгдлийн харилцааг зохицуулах журам”-ыг баталсан хэдий ч Монгол Улсын Харилцаа холбооны зохицуулах хорооны 2014 оны ээлжит 7 дугаар хуралдаанаар “Сайтууд дахь сэтгэгдлийн харилцааг зохицуулах журам”-ыг хүчингүй болгох арга хэмжээг авсан байна.

“Сайтууд дахь сэтгэгдлийн харилцааг зохицуулах журам”-ыг хүчингүй болгох нь хэд хэдэн шалтгаантай байсан. Үүнд:

- Иргэд, олон нийт, иргэний нийгмийн байгууллага, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын зүгээс “үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөнд” халдлаа, боомилох үндсийг тавьж байна хэмээн хүчтэй эсэргүүцэлтэй тулгарсан.
- Цахим эрх чөлөө ба нэрээ нууцлах эрх зөрчигдөж байна. Ялангуяа мэдээ, мэдээллийн цахим хуудсыг бүртгэж, шүүлтүүр хэрэглэж байгаа нь Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пактын 19 дүгээр зүйлтэй зөрчилдөж байна.[12]
- Үзэл бодолтой байх, түүнийгээ илэрхийлэх эрх чөлөөнд тавих хязгаарлалтыг зөвхөн хуулиар тогтоох ёстой ч зохицуулах байгууллагын гаргасан, захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэрийн улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэгдээгүй, хүчин төгөлдөр бус дүрэм, журмаар хязгаарлалт тогтоож байгаа нь цензур болон ашиглагдаж байна[13] гэх зэрэг олон хүчин зүйл нөлөөлсөн байна.

Дээрх судалгаанаас харахад Монгол Улсад цахим орчин дахь худал мэдээ, мэдээлэл тараах, гүтгэх, доромжлох үйлдэл, түүнд хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалтыг тодорхой байдлаар хуульчилсан байна гэж дүгнэж болох байна.

Гэхдээ хуулиудын уялдаа холбоо, хэрэгжилт тал дээр анхаарал хандуулж ажиллах шаардлагатай байна. Нөгөөтэйгүүр юун түрүүнд цахим орчинд худал мэдээ, мэдээлэл тараах, бусдыг гүтгэж, доромжлох нь өөрөө хууль бус үйлдэл гэдгийг, нийгэм, хувь хүнд хичнээн их хор хөнөөл бий болдог, түүнээс учирч болох эрсдлийн талаар, түүнээс хэрхэн урьдчилан сэргийлэх талаар иргэд, олон нийтэд хандсан уриалга сургалт, сурталчилгааг зохион байгуулах арга хэмжээ дутагдаж байна.

Түүнчлэн сүлжээг хаах боохоос илүүтэйгээр олон нийт рүү хандсан цахим орчинд мэдээлэл хүлээн авах, түгээхдээ хэрхэн зөв зохистой ашиглах, цаашид иргэд ёс зүйтэй байх хандлагыг төлөвшүүлэх, мөн цахим мэдээлэл хүлээн авах боловсролд нь илүүтэй анхаарч энэ чиглэлээр үйл ажиллагааг чиглүүлж зохион байгуулах ажилд зайлшгүй анхаарал хандуулах асуудал болж байна.

## 3. ОЛОН УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ГАДААД ОРНЫ ТУРШЛАГА

### 3.1.Олон улсын эрх зүйн зохицуулалт

#### 3.1.1.Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал

Хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдох олон улсын суурь баримт бичиг болох Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 19 дүгээр зүйлд, Хүн бүр өөрийн үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй; энэхүү эрхэнд үзэл бодлоо ямар ч хорио саадгүй баримтлах эрх чөлөө, үзэл санаа, мэдээллийг улсын хилийн

[12] Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит дүгнэлт хэлэлцүүлэг, Глоб Интернэшнл ТББ, УБ., 2015.

[13] Мөн тэнд.

заагаар үл хязгаарлан аливаа арга замаар эрж сурвалжлах, хүлээж авах, түгээн дэлгэрүүлэх эрх чөлөө багтана.

29 дүгээр зүйл 1. Хүн бүр нийгмийнхээ өмнө тодорхой үүрэг хүлээх бөгөөд гагцхүү нийгэм л бие хүний ч өлөөтэй, өв тэгш хөгжлийг хангана.

2. Хүн бүр эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ гагцхүү бусдын эрх, эрх чөлөөг зохих ёсоор хүлээн зөвшөөрч хүндлэх, мөн ардчилсан нийгмийн ёс суртахууны шударга шаардлага, нийгмийн хэв журам, ерөнхий сайн сайхан байдлыг хангах үүднээс хуульчлан тогтоосноос өөр хязгаарлалтад өртөгдөх ёсгүй.

3. Эдгээр эрх, эрх чөлөөг хэрэгжүүлэхдээ Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын зорилго, зарчимтай хэрхэвч зөрчилдүүлж болохгүй гэж заасан байдаг.

**3.1.2.Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пакт**

Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пактын 19 дүгээр зүйлд:

1. Хүн бүр үзэл бодлоо ямар ч хорио саадгүй баримтлах эрхтэй.

2. Хүн бүр санаа бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй, энэ эрхэнд төрөл бүрийн мэдээлэл болон үзэл санааг улсын хил хязгаарыг үл харгалзан амаар, бичгээр эсхүл хэвлэлийн буюу уран сайхны аргаар эсхүл өөрийн сонгосон бусад аргаар эрж хайх, хүлээн авах, түгээх эрх чөлөө багтана гэж заасан байдаг.

Уг пактын 19.3-т зааснаар "Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг хязгаарлаж болох боловч тэр нь заавал хуулиар тогтоогдсон байх ёстой бөгөөд дараах шаардлагаас үүдэн гарах ёстой: 1-рт, бусдын эрх, нэр төрийг хүндэтгэх, 2-рт, Үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах үүднээс хязгаарлалтыг зөвхөн хуулийн дагуу хийж болно.

**3.1.3. Цахим орон зай дахь хүний эрхийн тунхаглал**

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын өөр нэг хувилбарыг Роберт Б.Гелман боловсруулсан.[14] Уг төсөл нь Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалыг дэлхийн улс орнууд даяаршиж буй цахим орон зайд бэхжүүлэх үүднээс анхаарал хандуулсны илрэл юм. Цахим орон зай дахь хүний эрхийг тунхаглалын төслийг цахим орон зайг зохицуулах хэм хэмжээний зарчим жишиг гэж тооцогдож байна.

Цахим орон зайн хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын[15] 5 дугаар зүйл. Хэн ч урьдчилсан зөвшөөрөл авалгүйгээр нийтэд хандсан хориглох их хэмжээний цахим шуудан, сервер компьютерт ачаалал үүсгэх хавсралт файл, хөнөөлт программ хангамж, бусад зүйлийг илгээх эрхгүй.

6 дугаар зүйл. Хүн бүр интернэтэд мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй. Энэхүү эрхээ эдлэхдээ тухайн харилцаанд тогтоосон зан үйлийн хэм хэмжээг сахин мөрдөнө.

7 дугаар зүйл. Цахим ба бодит орон зайд цөөнхийн болон хэрэглэгчийг тусгайлан хамгаална. Газарзүйн харьяаллын гэрээ ёсоор ял оногдуулах бол тэдний оршин байгаа эрх зүйн тогтолцооноос үл хамааран хувь хүний суурь эрхийг хүндэтгэнэ.

8 дугаар зүйл. Хүн бүр өөрийнх нь эрх, эрх чөлөө зөрчигдөх, хувийн мэдээллээ хортойгоор ашиглуулахын эсрэг хууль зүйн хамгаалалтад байх эрхтэй.

9 дүгээр зүйл. Хэнийг ч дур зоргоор хянаж, шалгахыг хориглоно.

13 дугаар зүйл. Хүн бүр өөрийн үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй. Энэхүү эрх нь итгэл үнэмшил, сүсэг бишрэлээ төрөл бүрийн зан үйлээр илэрхийлэх эрхийг мөн агуулна. Хэний ч үзэл бодлоо илэрхийлсэн зан үйлийн хэлбэрт нь ял, зэмлэл хүлээлгэхийг хориглоно[16].

[13] Л.Галбаатар, Цахим эрх зүй, ном, УБ., 2010.

[15] Л.Галбаатар, Цахим эрх зүй, ном, УБ., 2010, http://galbaatar.blogspot.com/2010/01/blog- post_31.html

[16] http://www.be-in.com/10/rightsdec.html

15 дугаар зүйл. Хэний ч цахим шуудан болон бусад бүртгэлийг үйлчилгээний гэнэтийн өөрчлөлт гэх мэт зохисгүй шалтгаан, дур зоргоор хаах, устгахыг хориглоно гэж тус тус заажээ.

3.1.4. Европын холбооноос баримталж буй бодлого

Улс орон бүр худал мэдээ тараах, бусдыг гүтгэх, доромжлохын эсрэг тодорхой хууль, дүрэм, журам гаргахын урьдач нөхцөл нь ямар мэдээ, нийтлэлийг худал мэдээ, бусдыг гүтгэх, доромжлохыг зүй бус буюу хууль бус үйлдэл гэж, яагаад үүнийг сөрөг үзэгдэл хэмээн үзэж буй талаар нарийн тодорхойлох нь чухал юм.

“Үзэн ядсан яриа” /hate speech/ гэх ойлголтыг 2008 оны 9 дүгээр сарын 13-нд Европын холбооны Консулын ерөнхий шийдвэрийн дагуу гэмт хэргийн шинжтэй үйлдэл гэж үзэх болсон.

Уг шийдвэр нь “офлайн” болон “онлайн” ертөнцөд чухал ойлголт болж чадсан ба үндэсний эрх зүйн тогтолцоогоор гэмт хэрэгтнүүдийг “шийтгэх” боломжийг бий болгож өгсөн. Үүний үр дүнд Европын холбооны бодлогын ойрын зорилго нь үзэн ядсан яриаг хууль бус эсэхээр нь ангилж, тодорхой заасан хугацааны дотор хуурамч контентыг заавал арилгуулахаар зорьж байна.

Хуулийн тодорхой үзэл баримтлал, хуулийн хүрээ байх ба энэ нь хууль бус элемэнтүүдийг /үзэн ядсан яриа, терроризмийг өдөөсөн, зохиогчийн эрхийг зөрчсөн гэх мэт/ агуулж байна гэж үзвэл, үүнийг тараасан хувь хүнийг болон онлайн мэдээллийн хэрэгслийг шүүхэд татаж болно гэжээ.

Харин хуурамч мэдээллийн эх сурвалж тодорхойгүй бол хэдий гэмт хэрэг байсан ч үүнийг нийтлэсэн зохиогчийг шүүхэд татах боломжгүй юм. Иймд хуурамч мэдээллийн хор хөнөөлөөс урьдчилан сэргийлэхийн тулд сэтгүүл зүйн чанарыг сайжруулах шаардлагатай байгаа зэрэг бодлогууд тусгагдсан байна.

Дээрх олон улсын эрх зүйн зохицуулалтаас харахад “нэг хүний эрх нөгөө хүний эрхээр хязгаарлагддаг” гэх зарчмыг баримталдаг байна. Энэ зарчим аливаа хэвлэн нийтлэл, үзэл бодлоо хэлэх эрхэд гагцхүү бусдын эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн үйлдэл бодитой бол гэсэн ойлголт цахим орчинд ч мөн хамааралтай юм. Иймд хуулиар олон нийтийн цахим сүлжээ ашиглаж худал мэдээ тараах, бусдыг гүтгэх, доромжлох асуудлыг тодорхой хэмжээгээр хязгаарлаж болно. Гэхдээ уг эрхийг хязгаарлахад “цензур” тогтоох биш, гагцхүү хуулиар зохих хязгааралт тогтоож болно гэж үзэж байна. Өөрөөр хэлбэл, хязгаарлалтыг үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүний нэр төр, алдар хүнд, амь нас, эрүүл мэндийг хамгаалах үүднээс худал мэдээ тараах /fake news/, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хязгаарлаж болохыг дээрх пакт, тунхаглал, зөвлөмжид тусгасан байна. Гэхдээ энэхүү эрхийг хязгаарлахдаа заавал хуулиар тогтоогдсон байх зарчмыг баримтлах ёстой байна.

**ГАДААД ОРНЫ ТУРШЛАГА**

3.2.1. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын туршлага

Энэхүү цахим орчин дахь худал мэдээ тараах, доромжлох, гүтгэх үйлдлийг хэрхэн, яаж оновчтой зохицуулах нь /эрүүгийн, иргэний, захиргааны хуулиар уу, эсхүл журмаар уу/ мөн бусад улс орнуудын өмнө тулгараад байгаа асуудлын нэг болж байна.

Холбооны бүгд найрамдах Герман улс /Цаашид “ХБНГУ” гэх/ нь цахим орчны зохицуулалтын хүрээнд үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхэд хүндэтгэлтэй хандахын зэрэгцээ эдгээр эрхийг тодорхой байдлаар хязгаарлах чиглэлээр тусгайлсан хуулиар зохицуулж байна. Уг харилцааг зохицуулж буй гол хууль болох “Нийгмийн сүлжээнд хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах тухай хууль /Сүлжээний хэрэгжилтийн тухай хууль/”, “Act to Improve Enforcement of the Law in Social Networks

/Network Enforcement Act/"[17] -ийг 2017 оны 10 дугаар сараас мөрдөж эхэлсэн нь олон нийтийн цахим сүлжээнд хууль сахиулах шинэ алхам болж байна.

ХБНГУ[18] -ын 2016 оны 7, 8 дугаар сарын мэдээллээр ХБНГУ-д хэрэглэгчийн мэдэгдлээр хууль бус контентыг устгасан байдал Facebook-т 39-46 хувь, Youtube-д 10-90 хувь, Twitter-т 1 хувьтай байна. Энэ нь хэрэглэгчийн гомдлоор хууль бус контентыг устгах тал дээр олон нийтийн цахим сүлжээ ихэвчлэн "хойрго" ханддаг болохыг харуулсан байж болохоор байна. Үүнтэй холбоотойгоор ХБНГУ-д "Олон нийтийн цахим сүлжээнд хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах тухай хууль" үйлчилж эхлэв. Энэ хуулийн зохицуулалтыг багцлан хүргэж байна.

Хуулийн үйлчлэх хүрээ: Энэхүү хуулиар Facebook, YouTube, Twitter болон түүнтэй төстэй олон нийтийн цахим сүлжээн дэх хууль бус контент буюу үзэн ядсан үг хэллэг, гүтгэлэг болон хуурамч мэдээтэй тэмцэхийг зорьсон байна. Тодруулбал, хууль бус контент гэдэгт үзэн ядах /доромжлох, гүтгэх/ гэмт хэрэг, хуурамч мэдээлэл /гэмт хэргийн шинжтэй бол/, хүүхдийг садар самуунд ашигласан үйлдэл, терроризмыг сурталчлах агуулга хамаарна. Тус хуульд мэйл, цахим зурвасын үйлчилгээ хамаарахгүй. Олон нийтийн цахим сүлжээ бүр хууль сахиулах байгууллагын хүсэлтэд хариулах чиг үүрэг бүхий дотоодын төлөөлөгч ажиллуулах шаардлагыг хуульчилсан байна.

**Хууль бус контентыг устгах:** Тус хуулиар хэрэглэгчийн гомдлыг авсанаас хойш "илт хууль бус" контентыг 24 цагийн дотор олон нийтийн цахим сүлжээнээс устгах үүрэг хүлээлгэсэн. Хэрэв тухайн контент хууль бус эсэх нь илэрхий биш бол олон нийтийн цахим сүлжээнээс 7 хоногийн дотор хянан шалгаж, устгана. Хэрэв олон нийтийн цахим сүлжээнээс "Өөрийн зохицуулалт бүхий төлөөлөгч" гэж хүлээн зөвшөөрөгдсөн гадны төлөөлөгчийг хөлсөлж контентыг шалгуулж байгаа бол 7 хоногийн хугацааг сунгаж болно. Хууль бус контентыг тодорхойлохын тулд Эрүүгийн хуулийн холбогдох зүйл буюу хууль бус суртал ухуулгын материал тараах буюу Үндсэн хуульд харшилсан байгууллагын тэмдэглэгээг ашиглах; төрийн эсрэг онц хүнд гэмт хэрэг үйлдэхийг дэмжих; хууран мэхлэх гэмт хэрэг үйлдэхийг завдах; олон нийтийг гэмт хэрэгт уриалах; мөн үзэн ядахыг өөгшүүлэх болон бусад гэмт үйлдлийн зохицуулалтыг хэрэглэнэ. /Хууль бус контент гэдэгт ХБНГУ-ын Эрүүгийн хуулийн 86, 86a, 89a, 91, 100a, 111, 126, 129 to 129b, 130, 131, 140, 166, 184b, 184d, 185 to, 187, 241,

269 дэх зүйлүүдийг илэрхийлсэн контентыг ойлгох талаар тус хуулийн 1 дэх хэсгийн 3-т заасан байна/.

**Гомдол гаргах механизм ба хоёр жил тутмын тайлан:** Олон нийтийн цахим сүлжээний үйлчилгээ үзүүлэгчдийн хувьд түүний хэрэглэгчид гомдол гаргахад хялбар, ил тод, байнгын механизм бий болгох үүрэгтэй. Мөн тухайн гомдлыг хүлээн авсан, татгалзсан зэрэг шийдвэрийг тухай бүр хэрэглэгчид мэдэгдэх ёстой. Мөн нэг жилийн хугацаанд хууль бус контентын тухай 100-аас дээш тооны гомдол хүлээн авдаг олон нийтийн цахим сүлжээнээс тухайн гомдлыг хэрхэн шийдвэрлэсэн талаар хоёр жил тутам ХБНГУ-д тайлагнах шаардлагатай. Энэхүү тайлан нь Холбооны "Төрийн мэдээлэл" эмхэтгэлд болон олон нийтийн цахим сүлжээний зүгээс хууль бус үйл ажиллагаанаас урьдчилан сэргийлэх ерөнхий арга хэмжээний мэдээлэл, гомдол барагдуулах журам, хүлээж авсан гомдлын тоо, гомдлыг хариуцаж буй ажилтнуудын мэргэжил, тоо, сүлжээний холбооны гишүүнчлэл, хууль бус контент эсэхийг шийдэхэд гуравдагч этгээдийг оролцуулсан тоо, гомдлын дагуу устгасан контентын тоо, контент устгахад зарцуулсан хугацаа, гомдол гаргагч болон устгасан

[17]https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/NetzDG_engl.pdf? blob=publicationFile&v=2

[18] Илүү тухтай, аюулгүй цахим орчин бүрдүүлэх нь, нийтлэлийн эмхэтгэл, УБ., 2017, 8 дахь тал.

контентыг нийтэлсэн гишүүнд мэдэгдэл хүргүүлсэн арга хэмжээ зэрэг мэдээллийг тусгана.

Торгууль: Дээр дурдсан үүргийг санаатай буюу болгоомжгүйгээр зөрчсөн олон нийтийн цахим сүлжээг торгоно. Хэрэв олон нийтийн цахим сүлжээнээс дотоодын төлөөлөгч ажиллуулаагүй буюу томилогдсон төлөөлөгч нь хүссэн мэдээллийг гаргаж өгөөгүй бол 5 сая хүртэлх еврогоор /ойролцоогоор 5.7 сая ам.доллар/ торгоно. Бусад бүх зөрчлийн хувьд, олон нийтийн цахим сүлжээг 50 сая хүртэлх еврогоор торгоно. Хэрэв устгах ёстой хууль бус контентыг устгаагүй гэж Хууль зүйн сайд үзэж, компанийг торгохыг хүсвэл энэ тухай шүүхээс шийдвэр гаргуулах ёстой.

### 3.2.2.Итали улсын туршлага

**Цахим орчин дахь зохисгүй зан үйлийг хуулиар зохицуулах нь**[19]**:** Итали улсад нэг жилийн хугацаанд цахим орчин дахь танхайрах үйлдэл, дарамттай холбоотой 7000 гаруй тусламж хүссэн гомдол хүлээн авч байна. Үүнтэй холбоотойгоор Итали Улсын парламентаас 2017 оны 05 дугаар сарын 17-ны өдөр “Цахим дарамтын эсрэг хууль” баталсан.

Хуулийн үйлчлэх хүрээ: Тус хуулийн зорилго нь цахим дарамт буюу цахим орчин дахь зүй бус үйлдлийг тогтоох, тийм үйлдлээс бусдыг, ялангуяа хүүхэд, өсвөр үеийнхнийг хамгаалах, тийнхүү хохирохоос урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа явуулах, түүнчлэн цахим орчинд хүчирхийлэл үйлдэгчдийг дахин сурган хүмүүжүүлэхтэй холбоотой харилцааг зохицуулахад оршино.

Тус хуульд “цахим орчин дахь зүй бус үйлдэл” гэдэгт “сэтгэл зүйн дарамт үзүүлэх, түрэмгийлэх, дарамт шахалт үзүүлэх, айлган сүрдүүлэх, гэмтээх, доромжлох, нэр төрийг нь гутаах, гүтгэх, өөрчлөх, хувийн мэдээллийг нь залилан мэхэлж авах буюу ашиглах, өөрчлөх, насанд хүрээгүй хүмүүсийн хувийн мэдээллийг хууль бусаар боловсруулах, цахим хэрэгсэлээр дамжуулан түгээх, насанд хүрээгүй хүнийг бусдаас тусгаарлах, ганцаардуулахын тулд санаатайгаар буюу зориудаар үйлдэж буй ноцтой хүчирхийлэл, ноцтой халдлага, өргөн хүрээтэй, зохион байгуулалттайгаар үйлдэж буй зохисгүй зан үйл”-ийг ойлгоно гэж тодорхойлсон.

Цахим орчин дахь зүй бус үйлдийн талаарх гомдол гаргах, шийдвэрлэх нөхцөл: Цахим орчин дахь хүчирхийлэлд өртсөн 14-өөс доош насныхан болон тэдний эцэг эх нь өгөгдлийг хянагч буюу вэб сайтын үйлчилгээ үзүүлэгчтэй холбоо барьж хүчирхийлэл бүхий контентыг усгах, блоклох, хаахыг хүсэх, түүнчлэн нэн даруй устгуулах тухай хүсэлт гаргах боломжтой. Өгөгдөл хянагч нь 48 цагийн дотор хохирогчийг хамгаалах, цахим орчин дахь зохисгүй үйлдэл үргэлжлэхээс урьдчилан сэргийлэхэд шаардлагатай бүхий л алхамыг хийх үүрэгтэй. Хэрэв энэ үүргээ биелүүлэхгүй буюу зохих ёсоор биелүүлэхгүй бол хохирогч, түүний эцэг эхийн хувьд Өгөгдөл хамгаалах чиг үүрэг төрийн эрх бүхий байгууллагад шууд гомдол гаргаж болно. Өгөгдөл хамгаалах төрийн чиг үүрэг бүхий байгууллага нь тийнхүү гаргасан гомдлыг хүлээн авснаас хойш 48 цагийн дотор цахим дарамт, цахим орчин дахь зохисгүй үйлдэл бүхий контентод тусгай арга хэрэгслээр хөндлөнгөөс нөлөөлөх буюу тийм контентыг устгах, хаах эрх хэмжээтэй. Мөн цахим орчин дахь зүй бус үйлдэл гаргаж буй этгээдэд шийтгэл оногдуулах эрх хэмжээг Өгөгдөл хамгаалах чиг үүрэг бүхий төрийн эрх бүхий байгууллагад өгсөн.

**Цахим орчин дахь үйлчилгээ үзүүлэгчийн үүрэг хариуцлага:** Итали Улсын хувьд Европын холбооны гишүүн улсын хувьд Европын холбооны шийдвэрээр хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээнэ. Европын холбооны “Цахим худалдааны удирдамж” гэгдэх 31/2000/ЕС тоот удирдамж ёсоор “цахим орчин дахь үйлчилгээ үзүүлэгч” гэдэг нь олон нийтийн цахим сүлжээ, онлайн зурвасын платформ зэрэг цахим

[19] Илүү тухтай, аюулгүй цахим орчин бүрдүүлэх нь, нийтлэлийн эмхэтгэл, УБ., 2017, 6 дахь тал.

дарамт, цахим орчинд хүчирхийлэл үйлдэх боломжтой вэб сайтын зөвхөн контентыг зохицуулах үйлчилгээ үзүүлэгч юм. Энэ хүрээнд цахим орчин дахь үйлчилгээ үзүүлэгч нь Өгөгдөл хамгаалах чиг үүрэг бүхий төрийн эрх бүхий байгууллагатай хамтран ажиллах, харилцан туслалцах үүрэгтэй.

Гэмт хэрэг үйлдсэн хүмүүст илүү хатуу хариуцлага хүлээлгэх нь: Энэ хуульд Эрүүгийн хуульд заасан гэмт үйлдлийг цахим орчинд үйлдэх буюу цахим хэлбэрээр үйлдсэн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагын хэмжээг Эрүүгийн хуульд зааснаас дордуулахгүй байх талаар заасан. Түүнчлэн, цахим орчинд 14 нас хүрээгүй хүн болон түүний гэр бүлийн эсрэг үйлдсэн нэр төр гутаах, заналхийлэх, хууль бус мэдээлэл боловсруулах гэмт хэрэгт ял шийтгэл оногдуулна. Мөн цахим орчинд хүчирхийлэл үйлдэж буй насанд хүрээгүй этгээдийн үйлдэлд Эрүүгийн хууль бус энэ хуулиар хариуцлага хүлээлгэх боломжтой болсон.

Боловсролын сайд, сургуулиудын үндсэн үүрэг: Боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн эрх бүхий байгууллагаас цахим орчинд үйлдэх хүчирхийлэл, зүй бус үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх удирдамж боловсруулах, батлах үүргийг тус хуулиар хүлээлгэсэн. Энэхүү удирдамжийг үндэсний болон орон нутгийн түвшинд хэрэгжүүлэх ёстой. Энэхүү удирдамжийн хүрээнд цахим орчин дахь хүчирхийллээс урьдчилан сэргийлэх талаарх бага хурал, семинар зохион байгуулах, нийтлэл гаргах зэрэг ажлыг хийх ёстой. Гэхдээ эдгээр ажлыг ямар сургууль, төрийн захиргааны байгууллага тухайлан хэрэгжүүлэх нь тодорхойгүй байна.

Энэхүү хуулийн хэрэгжилтийг хангах талаар Итали Улсын хууль тогтоогч анхаарчээ. Тодруулбал, хуулийн хэрэгжилтэнд мониторинг хийх, шинжээч, сонирхогч этгээдийг оролцуулсан хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, Засгийн газраас цахим орчин дахь хүчирхийлэлтэй тэмцэх асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэж байх нөхцөлийг хуульд тусгасан байна. Мөн цахим орчинд үйлдэгдэх гэмт хэргийн мэдээллийн сан бий болгох нөхцөлийг тус хуульд зохицуулжээ.

## 4. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Мэдээлэл, технологи хурдацтай хөгжихийн зэрэгцээ “шинэ” харилцааг бий болгож байна. Үүний илрэл нь цахим мэдээлэл, харилцаа, орчин, орон зайг бий болгож байгаа явдал юм.

Монгол Улсын хувьд сүүлийн жилүүдэд олон нийтийн сүлжээ ашиглаж /цахим хуудас, фэйсбүүк, твиттер, ютубе зэрэг/ аливаа зүйлийг нийтлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх орон зай нэгэнт бүрдсэн. Энэхүү цахим харилцаанд оролцохдоо худал мэдээ, мэдээлэл тараах, бусдыг гүтгэх, доромжлох зүй бус үйлдэл гарах болсноор бусдын эрх чөлөөг хамгаалах шаардлага зүй ёсоор урган гарч байна.

Олон нийтийн сүлжээ ашиглаж худал мэдээ, мэдээлэл тараах, бусдыг гүтгэх, доромжлох, нэр төр, алдар хүндэд халдах хууль бус үйлдэл, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх чиглэлээр өнгөрсөн хугацаанд эрх зүйн арга хэмжээ авагдсаны дотор Зөрчлийн тухай /шинэчилсэн найруулга/, Эрүүгийн хууль /шинэчилсэн найруулга/, Иргэний хууль /2002 он/, Хүүхэд хамгааллын тухай /2016/, Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай /1997/, Сонгуулийн тухай /2015 он/[20] зэрэг хуулиуд, Монгол Улсын Их Хурлын тогтоол “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”, Засгийн газрын тогтоол “Цахим хуудас дахь сэтгэгдлийн нэгдсэн систем”-ийн тухай зэрэг бодлогын баримт бичгүүд батлагдан гарсан байна.

Эдгээр эрх зүйн актууд нь худал мэдээ тараах, бусдын нэр төрд халдаж гүтгэн доромжлох сөрөг үйлдлийг зохицуулах үндэс суурийг тавьсан гэж үзэх үндэстэй. Хэдий тийм боловч нэг талаар хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд анхаарах, нөгөө талаар цаг үеийн техник технологийн хурдтай өөрчлөлт, нийгэм, эдийн засгийн

[20] Эдгээр хуулиудад шууд болон шууд бусаар тусгагдсан байна.

нөхцөл байдалтай уялдуулан, түүнчлэн олон улсын жишиг, чиг хандлагатай нийцүүлэн “угтах бодлого”-ыг баримтлан үндэсний хууль, тогтоомжоо нийцүүлэн боловсруулах шаардлага тулгарч байна.

Олон нийтийн сүлжээ ашиглаж худал мэдээ, мэдээлэл тараах, бусдын нэр төрд халдаж гүтгэх, доромжлох зүй бус үйлдэл нь зөвхөн Монгол орноор хязгаарлагдахгүй дэлхийн улс орны хэмжээнд анхаарал хандуулсан асуудлын нэг болж байна.

Олон улсын хүрээнд авч үзвэл худал мэдээ, мэдээлэл тараах, бусдын нэр төрд халдаж гүтгэх, доромжлох үйлдлийг шууд “цахим орчин дахь гэмт хэрэг мөн, биш” гэдэг үзэл нь маргаантай байгаа хэдий ч хууль бус “буруу” зүйл гэдэг дээр санал нэгтэй байна. Энэ үүднээс уг асуудлыг хуулиар, дүрэм, журмаар эсхүл хувь хүний өөрийнх нь соёлын хэмжүүр болгох уу зэрэг хэрхэн, яаж зохицуулах вэ гэдэг асуудал гардаг байна.

Сүүлийн жилд Герман, Итали орнууд худал мэдээ, мэдээлэл тараах, бусдын нэр төр, алдар хүндийг гутаах үйлдлийг нилээд анхаарч хууль батлан хэрэгжүүлж байна. Уг хуулиуд нь батлан гаргахаас өмнө болон хэрэгжиж эхэлсэн ч маргаан дагуулсан хэвээр байна. Гол маргаан нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхэд халдаж боомилж эхлэх үндэс тавигдлаа, хуулийг хэрэгжүүлэхэд асар их хэмжээний зардал шаардагдаж байна... гэх зэрэг байдлаас болж ялангуяа Герман улсад энэ байдал одоог хүртэл үргэлжилж уг хуулийг үргэлжлүүлэх эсэхийг зургаан сарын дараа шийдэхээр болж байна.

Ер нь цахим орчинд худал мэдээ, мэдээлэл тараах, бусдын нэр төр, алдар хүндийг гутаах үйлдлийг иргэний буруу гэхээс илүүтэй гэмт хэргийн үндсэн шинж, учруулсан хор хөнөөлийг нарийвчлан тодорхойлж гэмт хэрэг гэж үзэж тусгайлсан хуулиар зохицуулахыг санал болгодог хэсэг байхад, нөгөө хэсэг нь үүнийг Үндсэн хууль, Иргэний хууль, журмаар зохицуулах, эсхүл хувь хүний өөрийнх нь соёлын хэмжүүр болгох, мэдээлэл хүлээн авах боловсрол олгох тал дээр илүүтэй анхаардаг байна.

Иймээс цахим орчинд худал мэдээ, мэдээлэл тараах, бусдын нэр төр, алдар хүндийг гутаах үйлдлийг зохицуулахдаа үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, ашиг сонирхол, нөгөөтэйгүүр хүний нэр төр, алдар хүндэд халдсанаас үүсэх ноцтой хохирол, нийгэмд үзүүлж буй сөрөг нөлөө зэргийг харгалзан үзэж судалсны үндсэнд цахим орчин дахь гэмт хэрэг мөн эсэхийг тодруулж хуульчлах хандлагатай байна.

**САНАЛ**

1. Цахим орчинд худал мэдээ, мэдээлэл тараах, бусдыг гүтгэх, доромжлох үйлдлийг зохицуулахдаа олон нийтийн үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, ашиг сонирхол, нөгөөтэйгүүр хүний нэр төр, алдар хүндэд халдсанаас үүсэх ноцтой хохирол, нийгэмд үзүүлж буй сөрөг нөлөө зэргийг харгалзан үзэж судалсны үндсэнд цаашид хэрхэн яаж хуульчлахыг анхаарч үзэх хэрэгтэй юм.

2. Олон нийтийн сүлжээ ашиглаж хуурамч мэдээ, мэдээлэл тараах, бусдыг гүтгэх, доромжлох үйлдэлтэй тэмцэхдээ Үндсэн хууль /1992 он/, Иргэний хууль /2002 он/, Эрүүгийн хууль /шинэчилсэн найруулга/, Зөрчлийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/..., Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 7 дугаар сарын 15-ны өдрийн 48 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”, Засгийн газрын 2016 оны 4 дүгээр сарын 11-ний 204 дүгээр тогтоолоор “Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн зөвлөлөөс гаргасан зөвлөмж зэрэг бусад дотоодын хууль тогтоомжоос гадна Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал

/1946 он/, Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пакт /1976 он/-ын 19 дүгээр зүйл, Цахим орон зай дахь хүний эрхийн тунхаглал /төсөл/, Европын холбооны зөвлөмжийг баримтлан үндэсний хууль тогтоомждоо нийцүүлж эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох боломжтой.

3. Зөрчлийн тухай хуульд 6.21 дүгээр зүйл /Гүтгэх/-д "Хүний нэр төр, алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндийг гутаан доромжилсон худал мэдээллийг нийтэд дэлгэсэн, эсхүл мэдээллийн хэрэгсэл, нийтийн сүлжээгээр тараасан бол хүнийг хоёр мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг хорин мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно." хэмээн заасан. Уг зохицуулалт нь зөвхөн "Хүний нэр төр, алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндийг гутаан доромжилсон худал мэдээллийг нийтэд дэлгэсэн, эсхүл мэдээллийн хэрэгсэл, нийтийн сүлжээгээр тараасан" тохиолдолд хариуцлага хүлээхээр заасан байна. Эндээс практикт хүний нэр төр, алдар хүндийг гутаан доромжилсон худал мэдээллийг цахим сүлжээ ашиглаж олон нийтэд тараалгүйгээр хоёр субъектийн хоорондын үйлдэл болж, хэн нэг нь эрсдэлд орсон тохиолдолд хэрхэх талаар зохицуулалтыг бий болгох.

4. Интернэтийн зохицуулалтын хүрээнд хүний халдашгүй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг хязгаарласан хуулийн зохицуулалт хийхдээ хардлагаас ангид байх үүднээс хүний эрхийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн болон төрийн бус байгууллага, интернэтийн үйлчилгээ үзүүлэгч аж ахуйн нэгж, иргэдийг оролцуулах.

5. "Нэг хүний эрх нөгөө хүний эрхээр хязгаарлагддаг" гэх зарчим цахим орчинд ч мөн хамааралтай болж байна. Иймд олон нийтийн цахим сүлжээ ашиглаж худал мэдээ, мэдээлэл тараах, бусдыг гутгэх, доромжлох үйлдлийг тодорхой байдлаар хязгаарлаж болно. Гэхдээ уг эрхийг хязгаарлахад "цензур" тогтоох биш, гагцхүү хуулиар зохих хязгаарлалтыг үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүний нэр төр, алдар хүнд, эрүүл мэнд, амь насыг хамгаалах үүднээс хязгаарлаж болно.

6. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн тухай хууль шинээр батлах хэрэгцээ шаардлагыг судлахдаа уламжлалт сэтгүүл зүйг нийгмийн сүлжээнээс ялгаж үзэх нийгмийн шаардлага гарч байгааг харгалзан үзэж үүний зааг ялгааг тодорхойлж тодорхой байдлаар хуульчлах .

7. Олон нийт цахим орчин дахь мэдээллийг зохистой хэрэглэх мэдлэг дутмаг байгаа нь худал мэдээ тараах нэг үндэс нь болж байна. Үүнээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд олон нийт рүү /зорилтот бүлэгт тохирсон/ хандсан олон нийтийн сүлжээг хэрхэн зөв, зохистой ашиглах тал дээр боловсрол олгоход анхаарч сургалт, мэдээ, мэдээлэл түгээх ажлыг эрчимжүүлэн зохион байгуулах. Өөрөөр хэлбэл цогц арга хэмжээ боловсруулж үйл ажиллагааг тогтмолжуулах шаардлагатай байна.

8. Цахим орчин дахь мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах үүднээс хяналт, шүүлтүүр тавьж хэрэгжүүлэх. Түүнчлэн олон хандалттай /2000-аас дээш/ цахим хуудас байвал түүнийг бүртгэдэг, мэдээллийг нь хянадаг, худал эсэхийг шүүдэг Хяналтын институт бий болгох хэрэгтэй байна. Одоогийн байдлаар энэ үйлдлийнхээ төлөө хэн ч хариуцлага хүлээхгүй, энэ үйлдэлд нь хариуцлага тооцох эзэнгүй учраас энэ байдал газар авч орхигдох хандлагатай байна.

9. Олон нийтийн сүлжээ ашиглаж үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхтэй нь хамт үүрэг давхар бий болж байдаг. Өөрөөр хэлбэл эрх ба үүргийг тэнцвэржүүлэхэд анхаарах хэрэгтэй байна.

**АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ**

**Нэг. Хууль, эрх зүйн акт**

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.
2. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, 1997.
3. Зар сурталчилгааны тухай хууль, 2002.
4. Зөрчлийн тухай хууль, 2017.
5. Иргэний хууль, 2002.
6. Сонгуулийн хууль, 2015.
7. Хүүхэд хамгаллын тухай хууль, 2016.
8. Эрүүгийн хууль, 2015.
9. “Цахим хуудас дахь сэтгэгдлийн нэгдсэн систем”-ийн тухай журам, Монгол Улсын Засгийн Газрын 01 дүгээр тогтоол, 2013.
10. Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, Монгол Улсын Их Хурлын 48 дугаар тогтоол, 2010.
11. Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пакт, 1966.
12. Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, 1946.
13. Цахим орон зай дахь хүний эрхийн тунхаглал, 1996.

**Хоёр. Ном, сурах бичиг**

14. Л.Галбаатар, Кибер гэмт хэргийг шүүхэд хянан шийдвэрлэх нь, гарын авлага, УБ., 2015.
15. Л.Галбаатар, Цахим эрх зүй, ном, УБ., 2010.
16. Б.Хишигтогтох, Л.Цогтбаяр, Д.Сумъяацэрэн, Цахим мэдээллийн орчинд үйлдэгдэх гэмт хэргийн мөрдөн шинжлэхүйн онол, арга зүйн үндэс, сурах бичиг, УБ., 2015.

**Гурав. Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл**

17. Д.Сумъяацэрэн, “Монгол Улс дахь кибер гэмт хэргийн нөхцөл байдал, үйлдлийн арга, урьдчилан сэргийлэх асуудал”, 2017.
18. Илүү тухтай, аюулгүй цахим орчин бүрдүүлэх нь, нийтлэлийн эмхэтгэл, УБ., 2017.
19. Монгол Улс, ОХУ, БНХАУ-ын хамтын ажиллагааны эрх зүйн орчин, Олон улсын эрх зүй Монгол Улс, ОХУ, БНХАУ-ын хамтын ажиллагаа, ЭШХ, УБ., 2016.
20. Ш.Үнэнтөгс, Гүтгэлэг, нэр төр гутаах асуудлын эрх зүйн зохицуулалт, Нээлттэй нийгэм форум, УБ., 2008.
21. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит дүгнэлт хэлэлцүүлэг, Глоб Интернэшнл ТББ, 2015.

**Цахим эх сурвалж**

22. http://galbaatar.blogspot.com/2010/01/blog-post_31.html
23. http://www.be-in.com/10/rightsdec.html
24. https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/NetzDG_engl.pdf?__blob=publicationFile&v=2

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.li.gov.mn

*Хавсралт 1. Судалгаанд холбогдох мэдээллийг хэсэгчлэн авав.*

## МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТОГТООЛ

2016 оны 4 дүгээр сарын 11-ний өдөр Улаанбаатар хот

Дугаар 204

## ЕРӨНХИЙ ТӨЛӨВЛӨГӨӨ БАТЛАХ ТУХАЙ

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн зөвлөлөөс гаргасан зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Засгийн газрын тухай хуулийн 30 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Улсын Их Хурлын 2003 оны 41 дүгээр тогтоолыг тус тус үндэслэн Монгол Улсын Засгийн газраас ТОГТООХ нь:

1. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн зөвлөлөөс гаргасан зөвлөмжүүдийг

2016-2019 онд хэрэгжүүлэх арга хэмжээний ерөнхий төлөвлөгөөг хавсралт ёсоор баталсугай.

2. Ерөнхий төлөвлөгөөнд тусгасан эрхлэх асуудлын хүрээнд хамаарах арга хэмжээг хэрэгжүүлэх нарийвчилсан төлөвлөгөө батлаж, хэрэгжилтийг иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөллийг оролцуулан зохион байгуулах, төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хяналт тавих чиг үүргийг батлагдсан орон тоондоо багтаан тодорхой нэг албан хаагчид хариуцуулан тогтвортой ажиллуулах арга хэмжээ авч, төлөвлөгөөний биелэлтийн тайланг жил бүрийн 12 дугаар сарын 25-ны өдрийн дотор Хууль зүйн яаманд хүргүүлж байхыг холбогдох сайд, Засгийн газрын агентлаг, байгууллагын дарга нарт даалгаж, Улсын дээд шүүх, Улсын ерөнхий прокурорын газар, Авлигатай тэмцэх газар, Төрийн албаны зөвлөл, Сонгуулийн ерөнхий хороо, Хүний эрхийн Үндэсний комисст тус тус зөвлөсүгэй.

3. Дараах арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхийг Хууль зүйн сайд Д.Дорлигжавт даалгасугай:

3.1. Хууль зүйн сайдаар ахлуулсан холбогдох яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга, Засгийн газрын агентлагын дарга, ажилтан, иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөл бүхий ерөнхий төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хяналт тавих үүрэгтэй орон тооны бус зөвлөлийг байгуулж ажиллуулах;

3.2. Ерөнхий төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн явц, үр дүнг жил бүрийн 1 дүгээр сард багтаан энэ тогтоолын 3.1-д заасан орон тооны бус зөвлөлөөр хэлэлцүүлж, авах арга хэмжээний талаарх саналыг холбогдох тайлангийн хамт тухайн жилийн 2 дугаар сард багтаан Засгийн газарт танилцуулах;

3.3. Ерөнхий төлөвлөгөөний дунд хугацааны хэрэгжилтийн тайланг бэлтгэж 2018 оны 1 дүгээр сард багтаан Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн зөвлөлд хүргүүлэх;

3.4. Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдлын талаарх үндэсний гуравдугаар илтгэлийг ерөнхий төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд тулгуурлан иргэний нийгмийн байгууллага болон холбогдох бусад байгууллагатай зөвшилцөн 2019 оны 9 дүгээр сард багтаан боловсруулж Засгийн газарт танилцуулах.

4. Ерөнхий төлөвлөгөөнд тусгасан арга хэмжээний хэрэгжилтийг харьяа нутаг дэвсгэртээ зохион байгуулах арга хэмжээ авч ажиллахыг аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нарт, ерөнхий төлөвлөгөөнд тусгасан арга хэмжээг хэрэгжүүлэх үйл

ажиллагаанд мэргэжил, арга зүйн дэмжлэг үзүүлж, зөвлөгөө өгч ажиллахыг Гадаад хэргийн сайд Л.Пүрэвсүрэнд тус тус үүрэг болгосугай.

5. Ерөнхий төлөвлөгөөнд тусгасан арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хөрөнгийг жил бүр улс болон орон нутгийн төсвийн төсөлд тусган шийдвэрлүүлэх арга хэмжээ авахыг Сангийн сайд Б.Болор, холбогдох төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарт даалгаж, Улсын дээд шүүх, Улсын ерөнхий прокурорын газар, Авлигатай тэмцэх газар, Төрийн албаны зөвлөл, Сонгуулийн ерөнхий хороо, Хүний эрхийн Үндэсний комисст тус тус зөвлөсүгэй.

МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙ САЙД Ч.САЙХАНБИЛЭГ

ГАДААД ХЭРГИЙН САЙД Л.ПҮРЭВСҮРЭН

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭЛ
www.nli.gov.mn

*Хавсралт 1. Судалгаанд холбогдох мэдээллийг хэсэгчлэн авав. Засгийн газрын 2016 оны 204 дүгээр тогтоолын хавсралт*

## НҮБ-ЫН ХҮНИЙ ЭРХИЙН ЗӨВЛӨЛӨӨС ГАРГАСАН ЗӨВЛӨМЖҮҮДИЙГ 2016-2019 ОНД ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ АРГА ХЭМЖЭЭНИЙ ЕРӨНХИЙ ТӨЛӨВЛӨГӨӨ

| № | Зөвлөмж/зөвлөмжийн дугаар | Хэрэгжүүлэх арга хэмжээ | Хэрэгжүүлэх хугацаа | Хэрэгжүүлэх байгууллага |
|---|---|---|---|---|
| Найм. Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг хангах чиглэлээр | | | | |
| 97 | 108.131. Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийн харилцааг зохицуулсан үндэсний хууль тогтоомжийг Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад нийцүүлэх, Харилцаа, холбооны зохицуулах хорооны хараат бус байдлыг хангах (Швейцар) | Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пактын 19 дүгээр зүйл, уг зүйлийн холбогдох тайлбартай үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг зохицуулсан үндэсний хүчин төгөлдөр хууль тогтоомж нийцэж байгаа эсэх талаарх судалгаа хийж, дүгнэлт гаргах, зөрчилтэй байгаа хууль тогтоомжийн шинэчилсэн төслүүдийг иргэний нийгмийн байгууллагуудтай хамтран зөвшилцөн боловсруулж, батлуулах, хэрэгжүүлэх<br>· Харилцаа холбооны зохицуулах хорооны бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Харилцаа холбооны тухай хуульд өөрчлөлт оруулах замаар Харилцаа холбооны зохицуулах хорооны дарга, хорооны гишүүдийн томилгоог Засгийн газраас хараат бус болгох<br>· Цахим хуудас дахь сэтгэгдлийн нэгдсэн системийн тухай Засгийн газрын 2013 оны 1 дүгээр сарын 5-ны өдрийн 1 дүгээр тогтоолыг хүчингүй болгох<br>· Бүртгэл, шүүлтүүр хэрэглэх, тусгай зөвшөөрөл олгох зэрэг Харилцаа холбооны зохицуулах хорооноос батлан мөрдүүлж байгаа журам, стандартуудыг хянаж, нөлөөллийн үнэлгээ хийлгэх, | 2016-2019 | Хууль зүйн яам<br>Харилцаа холбооны зохицуулах хороо<br>Мэдээллийн технологи, шуудан, харилцаа холбооны газар<br>Иргэний нийгмийн байгууллага, салбар, мэргэшлийн холбоод |
| 98 | 108.132. Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийн харилцааг зохицуулсан хууль, журмуудад Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактаар хүлээсэн Монгол Улсын үүрэгт бүрэн дүүрэн нийцүүлэх, нэр төр гутаахыг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцохгүй байх асуудлыг судлан үзэх (Америкийн Нэгдсэн Улс) | | | |
| 99 | 108.133. Интернэт орчинг оролцуулан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг бүх орчинд баталгаажуулах (Франц) | | | |
| 100 | 108.134. Интернэтийн зохицуулалтын бүх хүрээнд хүний халдашгүй байх болон үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг оролцуулан хүний эрхэд бүрэн хүндэтгэлтэй хандах, эдгээр эрхийг аливаа байдлаар хязгаарлахдаа хуульд | | | |

www.mn-iog.mn

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | нийцсэн байх, зайлшгүй байх болон хязгаарлалтын хүрээ нь зөв тодорхойлогдсон байх зарчмыг баримтлах (Герман) | олон улсын хэм хэмжээ, жишгийн дагуу хуулиар зохицуулах<br>Гүтгэх, доромжлох үйлдлийг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцохоо болих асуудлыг судлан шийдвэрлэх<br>Эрүүгийн хуулийн үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд хязгаарлалт тогтоосон зүйл, заалтыг шүүмжлэлийг таслан зогсоох зорилгоор ашиглахгүй байх соёлыг бий болгох<br>Сэтгүүлчдийн мэдээллийн эх сурвалж болон шүгэлдэгчийг хамгаалах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх<br>Төрийн албан хаагчдад, ялангуяа шүүх, прокурор, хууль сахиулах байгууллагын ажилтнуудад зориулсан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хувийн халдашгүй байдал, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний чиглэлээрх сургалтыг тогтмол явуулах<br>Иргэдийн хувийн нууцыг хамгаалах, нэрээ нууцлах эрх, нууц нэр ашиглах эрхийг баталгаажуулах зорилгоор Хувь хүний нууцын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах<br>Хэвлэл мэдээллийн бичиг үсгийн боловсролын талаар төрийн бодлого боловсруулж батлах, хэрэгжүүлэх<br>Сэтгүүлчид, хэвлэл мэдээллийн ажилтнууд, хүний эрхийг хамгаалагчид, иргэний нийгмийн зүтгэлтнүүд мэргэжлийн чиг үүрэг, үйл ажиллагаагаа айх айдасгүй, эрх зүйн таатай орчинд явуулах, үзэл бодлоо илэрхийлснийхээ төлөө аливаа дарамт шахалтад өртөхгүй байх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, ийм төрлийн аливаа үйлдлийг мөрдөн шалгаж, гэм буруутанд ял шийтгэлийг хүлээлгэж хэвшүүлэх, мэргэшсэн хуульч өмгөөлөгчдийг бэлтгэх | | |
| 10 | 108.135. Сэтгүүлчид, хэвлэл мэдээллийн ажилтнууд болон иргэний нийгмийн зүтгэлтнүүд өөрсдийн үйл ажиллагааг олон улсын стандартад заасны дагуу шийтгэн цээрлүүлэх аливаа айдасгүйгээр чөлөөтэй эрхлэх бололцоог хангах (Эстони) | | | |
| 102 | 108.136. Нэр төр гутаах үйлдлийг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцохгүй байх, төрийн болон орон нутгийн эрх бүхий байгууллагын үйл ажиллагааг сурвалжилсан, шүүмжилсний улмаас мөрдөн хавчигдах, эсхүл дарамт шахалтад орохоос хамгаалах орчинг бүрдүүлэх (Бүгд Найрамдах Чех Улс) | | | |
| 103 | 108.137. Нэр төр гутаах үйлдлийг эрүүгийн гэмт хэргээс хасах, олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцүүлэн иргэний хуулийн журмаар шийдвэрлэх (Ирланд) | | | |
| 104 | 108.138.Эрүүгийн хуулийн гүтгэх, доромжлохтой холбоотой зүйл, заалтын шүүмжлэлийг таслан зогсоох зорилгоор ашиглахгүй байх, сэтгүүлчдийн мэдээллийн эх сурвалж болон шүгэлдэгчийг хамгаалах (Австри) | | | |

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

## “ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛЬ”, ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА[1]

### УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуульд “-эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний, ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно”;[2] “Монгол Улсын иргэн нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс нам, олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дурааараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй”[3] гэж тусгасан. Энэхүү суурь зохицуулалтаас үүдэн төрөөс иргэний нийгмийн байгууллагыг дэмжих, эдгээр байгууллагын төлөөллийн оролцоог хангахад чиглэсэн эрх зүйн орчинг сайжруулах зорилт тавьж, зарим бодлогын баримт бичгүүд батлагдсан байдаг.

Тухайлбал, “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-ын 3 дугаар зүйлийн 3.3.4.2-т “Төрийн бодлого боловсруулах, төрд хяналт тавихад төрийн бус байгууллагын тэгш оролцоо, зөвшилцлийг хангах замаар иргэний нийгмийн төлөвшлийг дэмжинэ.”, “Нийгэмд үйлчилдэг төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагааг дэмжсэн эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, төр-иргэний нийгмийн хамтын ажиллагааны бүтээлч арга, хэлбэрүүдийг хөгжүүлнэ”; мөн

Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.19-д “Төрийн зарим чиг үүргийг иргэний нийгмийн байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх бодлого баримталж, хэрэгжилтийг хангах эрх зүйн орчинг цогцоор бүрдүүлнэ.”[4] гэж заасан.

Эдгээр бодлогын баримт бичиг батлагдсанаар иргэний нийгмийн байгууллага, тэр дундаа төрийн бус байгууллагын эрх зүйн байдлыг тодорхой болгох, төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэхэд дэмжих, хамтран ажиллахад чухал үүрэг гүйцэтгэсэн боловч төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйн орчин өнөөг хүртэл тодорхой бус байгаа гэсэн шүүмжлэл гарч байна.

Монгол Улсын хувьд Төрийн бус байгууллагын тухай хууль нь 1997 онд батлагдсанаас хойш 1998, 2002, 2003, 2015, 2016 онд тус тус нэмэлт, өөрчлөлт орсон боловч үг хуулийн агуулга, үзэл баримтлалд зарчмын өөрчлөлт хийгдээгүй өнөөг хүрлээ. Иймд энэхүү судалгаагаар Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн хэрэгжилтэд гарч буй зарим тулгамдсан асуудлуудыг тодруулж, тэдгээрийг хэрхэн шийдвэрлэж болох тухай бодлогын хувилбар дэвшүүлнэ.

Судалгааны багийн зүгээс судалгааны хүрээг тогтоохдоо Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой зарим тулгамдсан асуудлууд болох төрийн бус байгууллагын төрөл, хэлбэр, мөн төрийн бус байгууллагын санхүүжилт, татвар зэргийг сонгож судаллаа.

Энэ зорилтыг хангахын тулд Америкийн Нэгдсэн Улс, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс, Оросын Холбооны Улс, Унгар Улс, Польш Улс, Словак Улсуудын туршлагаас судалж, эдгээр улсуудын эрх зүйн зохицуулалтыг харгалзан үзсэн болно. Энэхүү судалгаа нь бүтцийн хувьд:

1/ Төрийн бус байгууллагын тухай ерөнхий ойлголт;

2/ Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн хэрэгжилт, тулгамдсан асуудал;

3/ Дүгнэлт, санал гэсэн хэсгүүдтэй болно.

---

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Ж.Алтансүх, Б.Алтангэрэл нар хамтран гүйцэтгэв.

[2] Монгол Улсын Үндсэн хууль, Оршил хэсэг.

[3] Монгол Улсын Үндсэн хууль, Арван зургадугаар зүйлийн 10 дахь хэсэг.

[4] УИХ-ын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор батлагдсан.

## I.ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ

Төрийн болон төрийн бус байгууллагын хоорондын харилцааны асуудал олон жилийн турш судлаачдын анхаарлыг татсаар ирсэн. Энэ нь аливаа улсын төр өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд нийгмийн харилцааг зохицуулахдаа чиг үүргийн хувьд ямар хүрээгээр үйл ажиллагаа явуулах тухай асуудалтай холбогддог. Иргэний нийгмийн байгууллага буюу төрийн бус байгууллагуудтай харилцан үр ашигтай байдлаар хамтран ажиллах нь төрд үүсэх зардал, ачааллыг бууруулах ач холбогдолтой гэдэгтэй судлаачид санал нийлэх хандлагатай байна.

Төр нь иргэний нийгмээс тусдаа оршиж, өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд албадлагын шинж чанартай үйл ажиллагаа хэрэгжүүлдэг болохын хувьд зарим талаар алдаатай шийдвэр гаргах явдал гардаг. Үүнд хяналт тавьж, иргэдийн дуу хоолой болж байдаг зохион байгуулалтын нэгдэл бол төрөөс ангид үйл ажиллагаа явуулдаг иргэний нийгмийн байгууллага юм.

Төрөөс иргэдийн олон ургальч үзэл бодлыг дэмжихгүй тохиолдолд хавчлага, тэмцэл, сөргөлдөөн бүхий харилцаа үүсч улмаар төрийн тогтворгүй байдалд хүргэдэг. Харин төр иргэний нийгмийн байгууллагуудын олон ургальч хандлагыг дэмжиж, хамтарч ажиллавал харилцан ашигтайгаар бие биенээ нөхөх харилцаа үүснэ гэж үздэг.[5]

Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Монгол Улсын иргэн нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс нам, олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дурааараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй”[6] гэж тусгаснаар иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хангаж өгчээ.

Үндсэн хуулиар баталгаажсан иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн үндэс болсон Төрийн бус байгууллагын тухай хууль 1997 оноос хойш хэрэгжиж байгаа боловч энэ хуулийг Үндсэн хууль болон Иргэний хуульд нийцүүлэн өөрчлөх шаардлага гарч байна.

Төрийн бус байгууллагын тухай хууль 1997 онд батлагдсанаас хойш дорвитой өөрчлөлт хийгдээгүй цөөн хуулиудын нэг бөгөөд өнөөгийн нөхцөлд хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй, зөрчил, хийдэлтэй асуудал багагүй гарч байна. Үүний нэг жишээ бол 2017 оны эхний хагас жилийн байдлаар Монгол Улсад 17673 төрийн бус байгууллага улсын бүртгэлд бүртгэгдэж, хуулийн этгээдийн эрх авсан боловч эдгээрийн 20 хүрэхгүй хувь буюу 3200 гаруй төрийн бус байгууллага үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайлан мэдээ ирүүлсэн байна.[7]

Үүнээс гадна Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд уг хуулийн дагуу байгуулагдаж, хуулийн этгээдээр бүртгүүлсэн байгууллагын зохион байгуулалтын төрөл, хэлбэрийг тусгаагүйн улмаас төрийн бус байгууллага /цаашид “ТББ” гэх/-ын үйл ажиллагаанд тавих хяналтын тогтолцоо тодорхойгүй, мөн ТББ-ын эрхэлж буй аж ахуйн үйл ажиллагаатай холбоотой зохицуулалт тодорхойгүй байна. Үүнээс гадна ТББ-ын санхүүжилтийн бодит байдлыг тогтоох, татварын хөнгөлөлт олгох, санхүүгийн хяналтыг сайжруулах, мөн албадан татан буулгахтай холбоотой зохицуулалтыг өнөөгийн практикт нийцүүлэх шаардлагатай байна.

Эдгээр асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн хэд хэдэн хуулийн төслийг төр болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын зүгээс боловсруулж байсан боловч өнөөг хүртэл батлагдаагүй байгаа нь судлаачид болон хууль тогтоогчид нэгдмэл ойлголтод хүрээгүй байгаагийн илрэл гэж үзэж байна. Иймээс Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн тулгамдсан асуудлыг судалж, гарч буй хүндрэл бэрхшээлийг

[5]https://www.researchgate.net/publication/249675475_A_Model_and_Typology_of_Government-NGO_Relationships.

[6] Монгол Улсын Үндсэн хууль, Арван зургадугаар зүйлийн 10 дахь хэсэг.

[7] ХЗҮХ-д Оюуны өмч, улсын бүртгэлийн ерөнхий газраас 2017 оны 9 сард ирүүлсэн мэдээлэл.

илрүүлэх, нийгэмд үзүүлж буй эерэг болон сөрөг нөлөөг тодруулах зорилгоор энэхүү судалгааг гүйцэтгэлээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 10 дахь хэсэгт зааснаар 1997 онд Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг баталснаас хойш зарим бодлогын баримт бичгүүд батлагдан гарсан байдаг.

Тухайлбал, 2008 онд батлагдсан Монгол Улсын мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогод "төрийн шийдвэр гаргах түвшинд иргэний нийгэм, хувийн хэвшлийн оролцоог нэмэгдүүлэх[8], иргэний нийгмийн байгууллагын үйл ажиллагааг тууштай дэмжиж, иргэний нийгэм, төрийн харилцан түншлэлийг хангасан ардчилсан удирдлагын тогтолцоог төлөвшүүлэх[9], Монгол Улсын төрийн байгуулал, төрийн удирдлагын хөгжил төрийн зарим чиг үүргийг хувийн хэвшил, болон төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх чиглэл баримтлан ажиллах[10] зорилт тавьж байсан бол 2016 онд шинээр баталсан Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030 баримт бичигт "Төрийн бүх шатны байгууллагын удирдлагын манлайлалыг дээшлүүлэх, бүх нийтийн оролцоо, төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг хангасан ил тод, хариуцлагатай засаглалыг үндэсний болон орон нутгийн түвшинд бүрдүүлнэ."[11] гэсэн зорилт тавьсан байна.

Иймээс Төрийн бус байгууллагын тухай /1997/ хуулийг Иргэний хууль болон дээр дурдсан бодлогын баримт бичгүүдэд нийцүүлэн шинэчилэн боловсруулах нь энэ цаг үеийн тулгамдсан асуудал болж байна.

## II.ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ

Монгол Улс бол нэгдмэл улс бөгөөд эрх зүйн тогтолцооны хувьд ч мөн нэгдмэл улс билээ. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Далдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Үндсэн хуульд хууль, зарлиг, төрийн байгууллагын бусад шийдвэр, нийт байгууллага, иргэний үйл ажиллагаа бүрнээ нийцсэн байвал зохино." гэж зааснаас үзвэл Үндсэн хуульд бусад хууль, хууль тогтоомжийн актууд нийцсэн байх учиртай.

Монгол Улсын Иргэний хууль /2002 он/-д "Иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцогч нь иргэн, хуулийн этгээд, хуулийн этгээдийн эрхгүй байгууллага байна."[12] гэж заасан бөгөөд "Хуулийн этгээд нь ашиг олох зорилготой ашгийн төлөө, мөн хууль буюу дүрэмд заасан зорилготой, ашгийн төлөө бус байж болно."[13] гэж хуулийн этгээдийн төрлийг тодорхойлсон.

Энэ хуульд зааснаар ашгийн төлөө хуулийн этгээдэд нөхөрлөл, компани хамаарах бөгөөд эдгээрийн үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тусгайлсан хуулиар зохицуулсан байдаг. Харин ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг холбоо, сан, хоршооны хэлбэрээр байгуулах тухай заасан боловч эдгээр хуулийн этгээдийн хэлбэрт яг ямар байгууллага хамаарах, тэдгээр нь зохион байгуулалтын хувьд ямар төрөл, хэлбэртэйгээр үйл ажиллагаа явуулах нь тодорхойгүй байсаар байна. Үүнээс үүдэн иргэний нийгмийн байгууллага, ашгийн төлөө бус байгууллага, төрийн бус байгууллага зэрэг адил төстэй нэр томьёо бий болж улмаар эрх зүйн

[8] Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогын 3.4 дэх хэсэг. Эх сурвалж: http://www.legalinfo.mn/annex/details/3282?lawid=7045.

[9] Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогын 7.1 Эрх зүйн шинэтгэл, Стратегийн зорилт 4.

[10] Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогын 7.2. Монгол Улсын төрийн байгуулал, төрийн удирдлагын хөгжил, Стратегийн зорилт 2.

[11] Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030. 2.4.Тогтвортой хөгжлийн засаглал, Зорилт 2. Эх сурвалж: http://www.legalinfo.mn/annex/details/7105?lawid=11725.

[12] Иргэний хуулийн 7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

[13] Иргэний хуулийн 25 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

зохицуулалтын хувьд давхардал, хийдэл үүсгэх, мөн энэ хуулийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлөх байдал үүсгэж байна.

Иргэний хуульд “төрийн бус байгууллага” гэсэн нэр томъёог хэрэглээгүй, харин ашгийн төлөө бус байгууллага гэсэн нэр томъёог хэрэглэсэн байдаг. Үүнээс үүдэн цаашид Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн нэршлийг өөрчлөх асуудал нээлттэй үлдэж байна.

Дэлхийн улс орнуудад төрийн бус байгууллага /NGO/ буюу ашгийн төлөө бус байгууллагын хуулийг олон янзын нэршлээр нэрлэн энэ төрлийн харилцааг зохицуулж байна. Тухайлбал, Унгар Улсад “Нийтэд тустай сайн дурын үйл ажиллагааны тухай” хууль (2005), Литва Улсад «Буяны үйл ажиллагаа болон түүнд үзүүлэх дэмжлэгийн тухай» хууль (2002), Польш Улсад «Нийтэд тустай үйл ажиллагаа болон сайн дурын үйл ажиллагааны тухай» хууль (2003), Латви Улсад «Нийтэд тустай үйл ажиллагааны тухай» хууль, Босни, Болгар, Румын улсуудад “Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдүүдийн тухай” хуулиар тус тус зохицуулж байна.[14]

Түүнчлэн зарим оронд татварын хуулиар энэхүү асуудлыг зохицуулсан байдаг. Тухайлбал, Голланд Улсад «нийтэд тустай үйл ажиллагаа»-ны төрлүүдийг хуулиар нарийвчлан тодорхойлсон төдийгүй иргэний нийгмийн байгууллагуудын явуулж буй үйл ажиллагаанд татварын бодлогоор төр засгаас дэмжлэг үзүүлэх боломжийг бий болгосон байна.[15] Үүнээс үзэхэд Төрийн бус байгууллагын тухай хуулиар зохицуулах асуудлыг дэлхийн улс орнууд өөр өөрийн онцлог бүхий нэршлээр нэрлэж байгаа нь харагдаж байна.

Монгол Улсын хувьд ашгийн төлөө бус байгууллагын талаарх ойлголтыг “Төрийн бус байгууллага” хэмээн нэрлэсэн нь нэршлийн хувьд алдаатай орчуулга болсон байж болзошгүй бөгөөд “Non government organization” гэх утга нь “засгийн газрын бус байгууллага” гэсэн утгыг илүү илэрхийлж байна. Нөгөө талаас Монгол Улсын Иргэний хуульд “Төрийн бус байгууллага” гэсэн нэр томьёо тусгагдаагүй байгаа нь энэ хуулийн нэршлийг дахин авч үзэх шаардлагатайг харуулж байна.

Судалгааны багийн зүгээс хууль тогтоогчид хуулийн төслийг дахин боловсруулахдаа хуулийн нэршлийг хэрэв өөрчлөхөд хүрвэл “Төрийн бус байгууллагын тухай” гэсэн нэршлийг Иргэний хуульд нийцүүлэн өөрчлөх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Үүний тулд энэ хуулийн агуулга, концепцийг өргөжүүлж “Ашгийн төлөө бус байгууллагын тухай” хууль гэсэн томъёоллоор уг хуулийн төслийг боловсруулах чиглэлийг баримтлах нь зүйтэй гэсэн саналтай байна. Ингээд Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн зохицуулалттай холбоотой үүссэн зарим тулгамдсан асуудлын талаар дор дэлгэрүүлэн авч үзье.Үүнд:

1.1. Төрийн бус байгууллагын төрөл, хэлбэр

Дэлхийн зарим улсын туршлагаас үзэхэд ТББ-ын төрөл, хэлбэрийг тогтоохдоо дараах нийтлэг шинжийг хангаж байгаа бол ТББ-д хамааруулж авч үзэхээр хууль тогтоомждоо тусгасан байна. Тухайлбал, ТББ нь дүрэмд заасан чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ ашиг олох зорилгогүй байх, төрөөс хараат бусаар бие даасан үйл ажиллагаа явуулах, нийтийн ашиг сонирхолд нийцүүлсэн үйл ажиллагаа явуулах гэсэн нийтлэг шинжтэй үйл ажиллагааг хамааруулж авч үзэхээр тусгасан.

[14] Нийтэд тустай, сайн дурын үйл ажиллагааны үр нөлөөтэй эрх зүйн зохицуулалт, бодлогын судалгаа, УБ, 2015 он, 7 дахь тал.

[15] Нийтэд тустай, сайн дурын үйл ажиллагааны үр нөлөөтэй эрх зүйн зохицуулалт, бодлогын судалгаа, УБ, 2015 он, 7 дахь тал.

Америкийн Нэгдсэн Улсад “Ашгийн төлөө бус байгууллага” гэдэг нь ашиг хүртэх зорилгогүй бөгөөд тухайн байгууллагын дүрмийн үйл ажиллагаанаас олсон орлого нь үүсгэн байгуулагч буюу хувьцаа эзэмшигчдэд хуваарилагддаггүй байгууллага юм.[16] Ашгийн төлөө бус байгууллага нь корпораци, хувь хүн (хувийн буяны ажиллагаа), бүртгэгдээгүй холбоо, нөхөрлөл, сан, сууц өмчлөгчдийн холбоо зэрэг хэлбэрээр байгуулагдаж болно. Өргөн утгаараа ашгийн төлөө бус байгууллагад сүм, нийтийн сургууль, буяны байгууллага, нийтийн эмнэлэг, улс төрийн байгууллага, эрх зүйн туслалцааны нийгэмлэг, сайн дурын үйлчилгээний байгууллага, үйлдвэрчний эвлэл, мэргэжлийн холбоод, судалгааны институт, музей болон засгийн газрын зарим агентлагууд багтдаг.[17]

Харин Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсад[18] ашгийн төлөө бус байгууллагыг бүртгэгдсэн холбоо, сан, хоршоо, нийтийн болон хувийн эрх зүйн байгууллагууд (ХХК, ХК), улсын үйлдвэр хэлбэрээр бүртгэдэг.[19] Мөн нийтийн эрх зүйн хүрээнд үүсгэн байгуулагдсан нийгэмд тустай чиг үүрэг бүхий байгууллага, албан газар болох академи, их сургууль, дунд сургууль, музей, эмнэлэг, халамжийн газар, худалдааны танхим, номын сан, шашны байгууллага зэрэг нь нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд бөгөөд дүрэмд заасан үйл ажиллагааны чиглэлээсээ хамааран ашгийн төлөө бус байгууллагын төрөлд хамаардаг байна.[20]

Ашгийн төлөө бус байгууллагыг Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсад гуравдагч сектор гэж нэрлэдэг бөгөөд Salamon, Anheier нарын дэвшүүлсэн дараах 5 шинжээр ашгийн төлөө бус байгууллагыг тодорхойлдог.[21] Тухайлбал:

- Ашгийн төлөө бус байгууллагын үндэс нь тогтвортой зохион байгуулалтад орсон байх *(formal organisiert).* Тухайлбал, байгууллагын тогтмол хуралдаан, удаан хугацааны тогтвортой байдал. Хэдийгээр “ad-hoc” төрлийн хэлбэржээгүй, түр зуурын хүмүүсийн нэгдэл нь нийгмийн амьдралд чухал үүрэгтэй байдаг боловч энэ тодорхойлолтын агуулгад хамаардаггүй.
- Бүтэц, зохион байгуулалтын хувьд төрөөс тусгаарлагдсан байх *(Privat)*. Энэ шалгуур нь ашгийн төлөө бус байгууллагыг төрийн байгууллагууд ба бусад институтээс ялгана. Ашгийн төлөө бус байгууллага бол төрийн бүрэлдэхүүн, төрийн захиргааны бүтэц биш юм. Энэ нь тэдгээрт ногдуулж буй татварын бодлогоос харагддаг. Ашгийн төлөө бус байгууллагын үндсэн шинж нь түүний бүтэц, зохион байгуулалт хувийн хэвшилд тулгуурладагт оршино.
- Байгууллагын өмчлөгч болон гишүүдэд аж ахуйн ашиг хуваарилахгүй байх (non-profit-distributing). Хамтын байгууллага нь тухайн жилд хуримтлуулсан ашгаа байгууллагын үндсэн зорилгод зарцуулдаг. Энэ ангилалд ашиг олоход чиглэгдээгүй ашгийн төлөө бус хувийн байгууллагууд багтана. Эдгээр байгууллагыг ашгийн төлөө бусад байгууллагуудаас ялгана. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын татварын систем нь нийгэмд үйлчилдэг статус бүхий байгууллага өргөдөл гаргаснаар татварын хөнгөлөлтийн давуу эрхийн тогтолцоог нэвтрүүлснээрээ онцлогтой байдаг.[22]

[16] http://www.law.cornell.edu/wex/non-profit_organizations.

[17] Төрийн бус байгууллагад төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх нь, харьцуулсан судалгаа, ХЗҮХ, УБ, 2013 он, 56 дахь тал (дам ишлэв).

[18] Төрийн бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал, ХЗҮХ, УБ, 2013 он, 9 дэх тал (дам ишлэв).

[19] Marion Loewe, “Rechnungslegung von Nonprofit-Organisationen” Berlin 2003, S.29.

[20] GTZ, USAID, ХЗДХЯ, “МУ-ын Иргэний хуулийн тайлбар”, 2005, 100 дахь тал.

[21] Statistisches Bundesamt und Zentrum fuer soziale Investitionen und Innovationen der Universitaet Heidelberg, “Zivilgesellschaft in Zahlen”, 2010, S.16. Төрийн бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал, ХЗҮХ, УБ, 2013 он, 9 дэх тал (дам ишлэв).

[22] Statistisches Bundesamt und Zentrum fuer soziale Investitionen und Innovationen, “Zivilgesellschaft in

● Бие даасан бүтэц бүхий өөрийн удирдлагатай байх *(autonom selbstverwaltend/ self-governing).* Энэ нь бүтэц зохион байгуулалтын хувьд хараат бусаар, өөрийн асуудлыг бие даан шийдвэрлэх шинжийг илэрхийлдэг ба бусад салбарын байгууллага хөндлөнгөөс оролцож хянахгүй байхыг ойлгоно.

● Сайн дурын, албадлагын бус шинжтэй *(freiwillig bzw. kein Zwangsverband).* Ашгийн төлөө бус, мөн гишүүнчлэлтэй байгууллага ч сайн дурын үндсэн дээр байгуулагдана. Сайн дурын ажил үйлчилгээ, сайн дурын нэгдэл бүхий үйл ажиллагаа, удирдлагатай байх нь ашгийн төлөө бус байгууллагын гол бүрдэл хэсгүүд юм.

Эдгээр таван шинжийг хангаж байгаа тохиолдолд зорилго болон санхүүжилтийн хэлбэрээс үл хамааран ашгийн төлөө бус байгууллагын төрөлд багтдаг байна.

Харин Унгар Улсад төрийн бус байгууллагын нийтлэг хэлбэр нь холбоо, сан байх бөгөөд энэ нь дотроо нийтийн эрх зүйн холбоо, сан, хувийн эрх зүйн холбоо сан гэж хуваагдана. [23]

а) Холбоо. Энэ нь дүрэмд заасан зорилгоо хэрэгжүүлэхээр байгуулагдсан өөрийн удирдлага бүхий сайн дурын байгууллага юм. Хамгийн багадаа арван хүн болон хуулийн этгээд, хуулийн этгээдийн эрхгүй байгууллага холбоо байгуулах эрхтэй.[24] Холбоог ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулах үндсэн зорилготойгоор байгуулахыг хориглох бөгөөд ийм төрлийн үйл ажиллагаа нь байгууллагын үндсэн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд нэмэлт, туслах шинж чанартай байна.[25] Түүнчлэн холбоог гэмт хэргийн, цэргийн болон хууль бус зорилгоор, төрийн байгууллагын онцгой чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгоор байгуулахыг хориглоно.[26]

б) Сан. Хувь хүн, хуулийн этгээд, хуулийн этгээдийн эрхгүй бизнесийн нөхөрлөлөөс дүрмээр байгуулагдсан зохион байгуулалтын нэгдэл байна. Сан нь урт хугацааны нийтийн ашиг сонирхлын төлөөх зорилго хэрэгжүүлэхээр байгуулагдана.[27] Зорилгоо хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хөрөнгөтэй байх ба хөрөнгийн мэдээллээ ил тод байлгана.[28] Сан хуулийн дагуу үүсгэн байгуулагдсаны дараа үүсгэн байгуулагч нь сангийн хөрөнгөд хяналтын нөлөөлөл үзүүлэхгүй.[29]

Үүнээс гадна ашгийн төлөө бус компани, иргэний бүлэг, олон нийтийн танхим зэрэг зохион байгуулалтын хэлбэрүүд төрийн бус байгууллагын ангилалд хамаарна.

Ашгийн төлөө бус компани нь ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулах боломжтой ч ашиг хуваарилахгүй байх үндсэн зарчмыг үйл ажиллагаандаа мөрдөнө.[30] Эдгээрээс үзэхэд ашгийн төлөө бус байгууллагын хэлбэрийг холбоо, сангийн хэлбэрээр бүртгэх ба тухайн байгууллагын үйл ажиллагааны зорилго ашиг олох зорилгогүй, нийтийн ашиг сонирхлыг хангахын тулд сайн дурын үндсэн дээр байгуулагдсан байх гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг нийтлэг байдлаар тусгасан нь харагдаж байна.

Оросын Холбооны Улсын хувьд ашгийн төлөө бус байгууллагын эрх зүйн харилцааг тус улсын Иргэний хууль, Ашгийн төлөө бус байгууллагын тухай хууль болон бусад салбарын хуулиудаар зохицуулдаг байна. Оросын Холбооны

Zahlen", 2010, S.30.

[23] Төрийн бус байгууллагын татвар, Бодлогын судалгаа, ХЗҮХ, УБ, 2014 он, 26 дахь тал (дам ишлэв).

[24] Art. 61 (1), Act IV of 1959 on the Civil Code. Available at www.ecovis.hu/angol/civil_code.pdf.

[25] Art. 61 (3), Act IV of 1959 on the Civil Code

[26] Art. 3 (3) - (5), Act CLXXV/2011 on the Freedom of Association, Public Benefit Status and the Operation and Support of CSOs. Available at http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=99862&p_count=10&p_classification=02.

[27] Art. 74/A (1), Act IV of 1959 on the Civil Code.

[28] Art. 74/A (1), §74/B (1)(c),(4), and 74/C, Act IV of 1959 on the Civil Code.

[29] Art. 74/C (3), Act IV of 1959 on the Civil Code.

[30] Art. 4(3), Act IV of 2006 on Business Associations (Companies Act). Available at www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/AF51F545-7DB4.../CompanyLaw.pdf.

Улсын Иргэний хуулийн 50 дугаар зүйлд ашгийн төлөө болон ашгийн төлөө бус байгууллагын зорилгыг тусгасан. Тухайлбал,

Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд нь олсон ашиг, орлогоосоо гишүүддээ хувь оногдуулахгүй бөгөөд үйл ажиллагааны үндсэн зорилгоо ашиг орлого олох бус харин нийтийн сайн сайхан байдлын төлөө үйл ажиллагаа явуулахыг ойлгоно. [31] Өөрөөр хэлбэл ашгийн төлөө бус байгууллагыг нийгмийн сайн сайханд чиглэсэн зорилгоор нийгэм, буяны үйл ажиллагаа, соёл, боловсрол, улс төр, шинжлэх ухаан болон бусад чиглэлээр байгуулж болно. Ашгийн төлөө бус байгууллага нь үйл ажиллагааныхаа зорилгыг нийгмийн сайн сайхны төлөө гэж тодорхойлсон бол үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх нь нээлттэй[32] байдаг. Ингээд Оросын Холбооны Улсын ашгийн төлөө бус байгууллагын төрөл, хэлбэрийг дор дэлгэрүүлэн авч үзье. Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн төрөлд: [33]

1. Хэрэглэгчдийн хоршоолол /Потребительский кооператив/;
2. Олон нийтийн байгууллага /Общественная организация/;
3. Холбоо /Ассоциация/;
4. Үл хөдлөх хөрөнгө эзэмшигчдийн нөхөрлөлд орон сууц эзэмшигчдийн нөхөрлөл хамаардаг. /Товариществ собственников недвижимости, к которым относятся в том числе товарищества собственников жилья/;
5. ОХУ-ын улсын бүртгэлд орсон казахын нийгэмлэг;

/Казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации/;

6. Оросын Холбооны Улсын нутгийн уугуул иргэдийн нийгэмлэг /Общин коренных малочисленных народов Российской Федерации/;
7. Сангийн тухайд олон нийтийн сайн сайхан үйлсийн сан хамаарна. /Фондов, к которым относятся в том числе общественные и благотворительные фонды/;
8. Төрийн байгууллага /шинжлэх ухааны төрийн академи/, орон нутаг, хувийн байгууллага хамаарна;

/Учреждений, к которым относятся государственные учреждения (в том числе государственные академии наук), муниципальные учреждения и частные (в том числе общественные) учреждения/

9. Автономит /бие даасан/ ашгийн төлөө бус байгуулага;

/Автономных некоммерческих организаций/

10. Шашны байгуулага /Религиозных организаций/;
11. Нийтийн эрх зүйн компани /Публично-правовых компаний/;
12. Өмгөөлөгчдийн танхим /Адвокатских палат/;
13. Өмгөөлөгчдийн боловсрол /Адвокатских образований/;
14. Төрийн корпораци /Государственных корпораций/;
15. Нотариатын танхим /Нотариальных палат/ зэрэг багтдаг байна.

Эдгээр орны зохицуулалтаас үзэхэд ашгийн төлөө бус байгууллагын төрлүүдийг тухайн орнууд өөрийн өвөрмөц онцлогт нийцүүлэн ялгаатай байдлаар тусгасан болох нь харагдаж байна.

Монгол Улсын хувьд Иргэний хуульд ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн талаар хуульчилсан боловч эрх зүйн зохицуулалтыг ямар хүрээнд авч үзэх нь тодорхойгүй байна. Учир нь Иргэний хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.3-т “холбоо, сангийн эрх зүйн байдлыг хуулиар тогтооно” гэж заасан ч эдгээрийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон хууль гараагүй байна. Тиймээс “Ашгийн төлөө бус хуулийн

[31] Хуулийн этгээдийн төрөл:харьцуулсан лавлагаа, ХЗҮХ, УБ, 2017 он, 10-13 дахь тал.

[32] http://www.nvraion.ru/civil-activity/non-profit-organization/pon_nko/

[33] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/3a585d0351c74adc4c9878b6019d704cdd9d3699/.

этгээд” гэдэгт Иргэний хуульд заасан холбоо, сан, хоршоог хамааруулан авч үзэх, эсхүл тусгайлсан хуулиар зохицуулагддаг бусад байгууллагыг хамааруулан авч үзэх тухайд ч мөн эрх зүйн зохицуулалт тодорхойгүй юм.[34]

Тухайлбал, хоршооны эрх зүйн зохицуулалтын талаар Иргэний хууль болон Хоршооны тухай хуульд зааснаар хоршооны төрлүүдэд ялгаа байхгүй ба бүгд ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн статусаар үйл ажиллагаагаа явуулдаг байна. Гэтэл “Хоршооны тухай” хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.5-д “Хоршоонд гишүүний нийлүүлсэн нийт хувь хөрөнгийн хэмжээг үндэслэн хоршоо орлого хуваарилж болно” гэж заасан нь ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн үндсэн шалгуурыг хангахгүй байгаагаас ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд гэсэн ангилалд хамааруулж авч үзэх тал дээр анхаарч үзэх шаардлагатай юм. Эндээс үзвэл хоршоог Монгол Улсын Иргэний хуульд ашгийн төлөө бус гэж хуульчилсан ч ихэнх улсын жишгээс гажсан хуулийн этгээдийн төрөл болж байна.[35] Үүнээс дүгнэхэд ашгийн төлөө бус байгууллагын төрөлд юуг хамааруулах талаар нарийвчилсан судалгаа хийх, мөн хоршоог ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн төрлөөс хасах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

1.2. Төрийн бус байгууллагын санхүүжилт, татвар

Дэлхийн улс орнуудад ТББ-ын санхүүжилтийн дараах нийтлэг загвар оршиж байна. Тухайлбал,

1/ ТББ нь зарим талаараа төрийн үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх, төрийн ачааллаас бууруулж байгаа гэдэг утгаараа төрөөс санхүүжилт авах;

2/ ТББ-ын гишүүдийн татвар, хандиваас санхүүжилт авах,

3/ гадаадын зээл тусламжаар санхүүжилт авах,

4/ холимог хэлбэрийн гэсэн хэлбэрээр санхүүжиж байна.

Тухайлбал, Оросын Холбооны Улсад Ашгийн төлөө бус байгууллагын тухай хуулийн 26 дугаар зүйлд ашгийн төлөө бус байгууллагын санхүүжилтийг дараах эх үүсвэрээс бүрдүүлэх талаар тусгасан байна. Үүнд:

- Үүсгэн байгуулагч /гишүүн, оролцогч/-ийн тогтмол болон нэг удаагийн орлого;
- Сайн дурын хандив;
- Бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан борлуулснаас олох орлого;
- Хувьцаа /орлого, процент/-ны ногдол ашиг, бонд /облигация/, бусад үнэт цаас, хадгаламж;
- Ашгийн төлөө бус байгууллагын үйл ажиллагаанаас олсон орлого;
- Хуулиар хориглоогүй бусад орлого.

Эдгээр санхүүжилтийн эх үүсвэрээр ТББ-ыг санхүүжүүлэх боломжтой талаар тусгасан боловч энэ хуулиар ашгийн төлөө бус байгууллагын гишүүдэд үйл ажиллагааны орлогоос олсон орлогыг хуваарилахыг хязгаарладаг байна.[36]

ТББ-ын санхүүжилтийн асуудлыг шийдэх нь эдгээр байгууллагын үйл ажиллагааны тогтвортой байдлыг хангаж өгөх чухал ач холбогдолтой. Ашгийн төлөө бус байгууллагын үйл ажиллагааг дэмжих нь төрийн бодлогын түвшинд шийдэх асуудал гэдэг нь олон улсын туршлагаас харагдаж байна. Иймд аливаа улс бодлого боловсруулах явцдаа дээрх байгууллагуудад туслалцаа, дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор нийгмийн даатгал, албан татварын хууль, иргэний хариуцлагын хууль, хөдөлмөрийн хууль зэрэгт сайн дурын хөдөлмөртэй холбоотой заалтуудыг

[34] Төрийн бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал, лавлагаа, ХЗҮХ, УБ, 2013 он, 14 дэх тал.

[35] “Бизнесийн эрх зүй-Хуульчдад зориулсан гарын авлага” ХЗҮТ, УБ, 2003 он, 92 дахь тал.

[36] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/0baaba9234d1af43a1b441169446e9fbc570df26/

тусгадгаас гадна улсын болон орон нутгийн засаг захиргааны төсвөөс санхүүжилт олгодог байна.

Сүүлийн үед дэлхийн зарим оронд нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулж буй ТББ-ыг төрөөс санхүүжүүлэхийн сацуу иргэн, аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын нэг хувийг өөрийн хүсэл сонирхол, зорилгодоо нийцсэн аливаа нэг сайн дурын буюу ТББ-д хандивлаж болох боломжийг олгосон зохицуулалтыг хууль тогтоомждоо тусгах шинэлэг зохицуулалт бий болж байна.[37]

Тухайлбал, Польш Улсад ТББ-ын санхүүжилтийн 43 хувийг орон нутгийн засаг захиргаа, 14 хувийг Европын холбооноос санхүүжүүлдэг байна. Тиймээс төрд үүсч буй зардал, ачааллыг бууруулах зорилгоор 2004 онд Засгийн газраас “татварын хөнгөлөлтийн арга хэмжээ” гэх хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж татвар төлөгч нь өөрийн төлөх татварын нэг хувийг ашгийн төлөө бус байгууллагад хандивлах боломжтой болсон. Энэ нь эхний 2-3 жилд төдийлөн амжилттай хэрэгжээгүй боловч олон нийтэд ухуулах сурталчилгааг сайн явуулсны дүнд татвар төлөгчдийн 30 гаруй хувь нь дээрх аргыг ашиглаж байна. [38]

Унгар Улсад татвар төлөгч өөрийн сонгосон ТББ-д хувь хүний орлогын татварын тодорхой хувийг зориулахыг зөвшөөрсөн “Татвар төлөгчийн зааврааар Хувь хүний орлогын албан татварын тодорхой хувийг ашиглах тухай хууль” (Act CXXVI of 1996 on the Use of a Specified Portion of the Personal Income Tax)-ийг 1996 онд баталсан байна. Товчхондоо үүнийг “нэг хувийн татварын хууль (One percent tax law)” гэж нэрлэдэг. Энэ нь ТББ-ыг санхүүжүүлэх үр дүнтэй арга замд тооцогдож байгаа бөгөөд 2002 онд Словак Улс, Литва Улс, 2003 онд Польш Улсад үүнтэй ижил төстэй зохицуулалтыг бий болгосон байна.[39] Гэхдээ бие даасан хуулиар зохицуулж байгаа нь одоогийн байдлаар Унгар Улс байна.

Словак Улсын тухайд Орлогын албан татварын тухай хуулиар хувь хүнээс гадна хуулийн этгээдэд ийм боломжийг олгосон байна. Литва Улсад татвар төлөгч хувь хүн өөрийн орлогын албан татварын 2 хүртэлх хувийг нэг буюу хэд хэдэн олон нийтэд үйлчилдэг байгууллагад төлөх боломжтой. Польш Улсад хувь хүн мөн өөрийн төлбөл зохих татварын нэг хувийг олон нийтэд үйлчилдэг байгууллагын үйл ажиллагаанд хандивлах боломжтой байна. Литва Улс, Польш Улс зэрэг улсын Олон нийтэд үйлчилдэг байгууллагын тухай хуулиудад энэ талаарх эрх зүйн зохицуулалт тусгагджээ.[40]

Дээрхээс үзэхэд манай улсад энэ туршлагыг нэвтрүүлэх боломжтой болох нь харагдаж байна. Монгол Улсын хувьд ТББ нь дараах 4 төрлийн эх үүсвэрээс санхүүждэг.[41] Тухайлбал,

1. Гишүүний татвар, хандив;
2. Иргэд, аж ахуйн нэгж, байгууллагын хандив;
3. Дүрэмд заасан зорилгоо хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон орлого;
4. Зээлийн, өвийн, мөн төсөл хэрэгжүүлэх зорилгоор улсын төсвөөс олгосон хөрөнгө зэрэг.

Монгол Улсад ТББ-ын санхүүжилттэй холбоотой дараах тулгамдсан асуудал гарч байна. Тухайлбал,

1/ ТББ-ын санхүүжилтийн тайланг гаргахтай холбоотой асуудал;

---

[37] Нийтэд тустай сайн дурын үйл ажиллагаа, бодлогын судалгаа, УБ, 2015 он, 30 дахь тал.

[38] http://www.npoweb.jp/modules/feature/index.php?content_id=158

[39] International Center for Not-for-Profit Law, Survey of Tax Laws Affecting Non-Governmental Organizations in Central and Eastern Europe, Second edition, 2003, p.9.

[40] Nilda Bullain, *PERCENTAGE LAWS EXPLAINED: Percentage philanthropy and law*, 2004.

[41] Төрийн бус байгууллагын тухай хууль, 19 дүгээр зүйл.

2/ татвар төлөхтэй холбоотой асуудал;

3/ ТББ-ын санхүүжилтээс олох орлогыг гишүүддээ хуваарилах эсэх зэрэг асуудлууд байна.

**1/ Санхүүжилт**

Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.5 дахь хэсэгт "Төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаа нь олон түмэнд ил байх ба түүний гишүүд болон иргэд хэн ч тухайн байгууллагын тайлантай танилцаж болно" гэж заасан. Энэ нь ТББ-ын бүх мэдээлэл нээлттэй байж тухайн ТББ үндсэн зорилгынхоо төлөө ажиллаж байгаа эсэхийг хянах хамгийн чухал зохицуулалт болдог. Гэвч энэ заалтаас үзвэл ТББ-ын үйл ажиллагааны тайлан эсвэл санхүүгийн тайлангийн аль нь болохыг заагаагүй, мөн гишүүддээ үйлчилдэг ТББ, нийгэмд үйлчилдэг ТББ-д ялгаа заагийг тодорхой бус байдлаар хуульчилсан байна. Өөрөөр хэлбэл дээрх зохицуулалт хэт ерөнхий зохицуулалт юм.

Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд зааснаар ТББ нь үйл ажиллагааны, санхүүгийн гэсэн хоёр төрлийн тайланг дараа оны 2 дугаар сарын 15-ны өдрийн дотор гаргаж өгөх үүрэгтэй ч ийнхүү тайлангаа гаргадаггүй[42] нь хариуцлагын тогтолцоо сул байгааг илтгэж байна. Тухайлбал, ТББ нь санхүүгийн тайлангаа гаргаж өгөөгүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага тодорхойгүй ба үйл ажиллагааны тайлангаа гаргаж өгөөгүй бол Эрүүгийн хууль, эсхүл Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага оногдуулна гэж ерөнхий байдлаар тусгажээ.[43] Тоон үзүүлэлтээс харахад хуулийн дээрх зохицуулалт нь төдийлөн үр нөлөөгүй байдаг байна. Учир нь ТББ-ууд тайлангаа хугацаанд нь өгөөгүй үндэслэлээр хариуцлага тооцуулахаар шүүхэд хандсан тохиолдол цөөн байдаг. Нөгөө талаас ТББ нь тайланг зөвхөн хуулиар харьяалуулсан байгууллагад гаргах зохицуулалттай бөгөөд бусад хэлбэрээр нийтэд мэдээлэх үүрэг хүлээдэггүй.[44] Иймээс ТББ санхүүгийн тайлангаа гаргах үүргээ биелүүлээгүй бол оногдуулах хариуцлагын хэмжээг тодорхой болгох шаардлагатай.

ТББ-ын санхүүжилттэй холбоотой өөр нэгэн асуудал бол төрийн эрх бүхий байгууллагын албан тушаалтан, улс төрчид холбоо, сан байгуулах замаар мөнгө угаах, авлигын зорилгоор ашиглах эрсдэл үүсч болзошгүй. Тухайлбал, төрийн албан тушаалтан иргэнийхээ хувиар сан байгуулаад /эсхүл өөрийн хамаарал бүхий этгээдээр дамжуулан/ дараа нь албан тушаалтны хувиар төсвийн хөрөнгийг зүй бусаар хувьдаа ашиглаж болно. Үүний дараа уг сангаас цалин авах, хөрөнгө, бэлэн мөнгө шилжүүлэх боломжтой. Нөгөө талаар улс төрийн намууд дэргэдээ ашгийн төлөө бус байгууллага байгуулах нь зохистой эсэхэд анхаарах шаардлагатай.

Үүний тулд уг хуульд "Төрийн байгууллагын аливаа албан тушаалтан, ажилтан нь шууд болон шууд бусаар ямар нэгэн сан, холбооноос биет хөрөнгө, бэлэн мөнгөөр аливаа төрлийн урамшуулал, үйлчилгээ, аливаа төрлийн орлого хуваарилуулж авч болохгүй" гэсэн агуулга бүхий заалтыг хуульд нарийвчлан тусгах шаардлагатай гэсэн саналыг гаргаж байна.

**2/ Татвар**

Төрөөс ТББ-ыг дэмжих гол механизм нь татварын таатай бодлогоор дэмжих, татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөх явдал байдаг. Дэлхийн ихэнх орнууд ТББ-ыг

---

[42] Татварын ерөнхий газрын хуулийн хэлтсийн мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлагаар ТББ-ууд нь үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайлангаа тогтмол гаргадаггүй бөгөөд тайлан гаргаж өгөөгүй бол оногдуулах хариуцлагын тогтолцоо сул гэжээ.

[43] "Төрийн бус байгууллагын тухай хууль", 24 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг.

[44] "Төрийн бус байгууллагын хуулийн төсөлтэй холбоотой хийсэн судалгаа", Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл, ХЗҮХ 2012 он, 521 дэх тал.

татварын таатай бодлогоор дэмждэг бөгөөд орлого, ашгийн татвар, эд хөрөнгийн татвар, онцгой татвар, нэмэгдсэн өртгийн татвар, гаалийн татвар зэргээс чөлөөлдөг олон улсын нийтлэг стандарт байдаг.[45]

Тухайлбал, Оросын Холбооны Улсын Татварын тухай хуулийн 149 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийн 2-т дараах байдлаар заасан. [46] Үүнд:

- Ашгийн төлөө бус байгууллагын нийт гишүүдийн 80-аас доошгүй хувь нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд бүрдүүлдэг;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд болон хүүхэд, тэдний гэр бүл, эцэг эхэд эрх зүйн болон бусад туслалцаа үзүүлдэг байх зэрэг шалгуур тавьж тухайн ашгийн төлөө бус байгууллагад татвар оногдуулахгүй байх байдлаар хуульдаа зохицуулсан байна.

ТББ-ыг гишүүддээ үйлчилдэг болон нийгэмд үйлчилдэг гэж ялгаж зохицуулдаг бөгөөд энэ нь татвар ногдуулах талаасаа ихээхэн ач холбогдолтой байдаг. Нийгэмд үйлчилдэг ТББ нь нийт нийгэмд буюу нийгмийн зарим тодорхой хэсэгт ашиг тустай байна гэж тодорхойлдог. Нийгэмд үйлчилдэг ТББ-ууд нь гишүүдийнхээ ашиг сонирхолд үйлчилдэг ТББ-уудтай харьцуулахад төрөөс илүү дэмжлэг туслалцаа хүртэх эрхтэй байдаг. Иймээс ихэнх орнууд нийгэмд үйлчилдэг ТББ-ыг татвараас чөлөөлөх, татварын хөнгөлөлт эдлүүлэх зохицуулалтыг тусгадаг байна.[47]

Монгол Улсын хувьд 1997 онд батлагдсан Төрийн бус байгууллагын тухай хуулиар ТББ-ыг гишүүддээ үйлчилдэг болон нийгэмд үйлчилдэг гэж ангилсан бөгөөд одоо мөрдөж буй Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай /2006/ хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.10 дахь хэсэгт “Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдээс үүсгэн байгуулсан төрийн бус байгууллагыг дэмжих зорилгоор аж ахуйн нэгж, иргэнээс хандивласан нэг сая хүртэлх хэмжээний төгрөгийг хандивласан болох нь тогтоогдсон тохиолдолд тухайн татварын жилд үг аж ахуйн нэгжийн албан татвар ногдох орлогоос хасч тооцно” гэж заасан. Үүнээс өөрөөр ТББ-ыг татвараас хөнгөлөх, чөлөөлөх асуудлыг тус хуулиар зохицуулаагүй байна. [48] Мөн нийгэмд үйлчилдэг болон гишүүддээ үйлчилдэг ТББ-д татварын ижил эсхүл ялгаатай дэглэм үйлчлэх талаарх нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байна.

Иймд ТББ-ыг дээрх заалтаар нэмэгдсэн өртгийн албан татвараас хөнгөлөх ба чөлөөлөх талаар судлах, мөн ТББ-ын нийгэмд үйлчилдэг ба гишүүддээ үйлчилдэг байдлаас нь хамааруулан татварын ялгаатай дэглэм бий болгох шаардлагатай гэж үзэж байна.

## ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Энэхүү судалгаагаар 1997 онд батлагдсан Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн хэрэгжилтэд гарч буй зарим тулгамдсан асуудлын талаар судаллаа. Судалгаагаар Төрийн бус байгууллагын тухай хууль нь Үндсэн хуульд заасан иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхээ хэрэгжүүлэхэд тодорхой үүрэг гүйцэтгэсэн боловч өнөөгийн цаг үеийн шаардлагад нийцүүлэн энэ хуулийг дахин боловсруулах шаардлагатай гэж үзэж байна. Ингээд судалгааны багийн зүгээс энэ хуулийн хэрэгжилттэй холбоотойгоор дараах дүгнэлт, саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

---

[45] Леон Е. Айриш, Роберт Кушен, Карла Саймон “Иргэний нийгмийн байгууллагад холбогдох хууль тогтоомж”. Монгол орчуулга, 57 дахь тал, эх сурвалж www.forum.mn

[46] http://www.law-russia.ru/registration/nekommercheskie-organizacii/lgoty-po-nalogam-dlja-nekommercheskih - organizacii/.

[47] International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) “The Tax Treatment of Nongovernmental.

[48] Энэ талаар ХЗҮХ, “Төрийн бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал ”(2013), Судалгааны тайлангийн эмхтгэл (2012-2013), Ⅲ боть, 488 дахь талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

1. Монгол Улсын хувьд ашгийн төлөө бус байгууллагын талаарх ойлголтыг “төрийн бус байгууллага” хэмээн нэрлэсэн нь нэршлийн хувьд алдаатай орчуулга болсон байж болзошгүй бөгөөд “Non government organization” гэх утга нь “засгийн газрын бус байгууллага” гэсэн утгыг илүү илэрхийлж байна. Нөгөө талаар Монгол Улсын Иргэний хуульд “төрийн бус байгууллага” гэсэн нэр томьёо тусгагдаагүй байгаа нь энэ хуулийн нэршлийг дахин авч үзэх хэрэгтэй гэж үзэж байна. Иймээс хууль тогтоогчид уг хуулийн төслийг дахин боловсруулбал Төрийн бус байгууллагын тухай гэсэн нэршлийг Иргэний хуульд нийцүүлэн өөрчлөх нь зүйтэй бөгөөд энэ хуулийн агуулга, концепцийг өргөжүүлж “Ашгийн төлөө бус байгууллагын тухай” хууль гэсэн томъёоллоор уг хуулийн төслийг боловсруулах нь зүйтэй гэсэн саналыг дэвшүүлж байна.

2. Монгол Улсын хувьд Иргэний хуульд заасан ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн төрөл, хэлбэрийг хуульчилсан боловч эрх зүйн зохицуулалтыг ямар хүрээнд авч үзэх нь тодорхойгүй байна. Учир нь Иргэний хуулийн 36 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “холбоо, сангийн эрх зүйн байдлыг хуулиар тогтооно” гэж заасан ч эдгээрийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон хууль гараагүй байна. Тиймээс ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд гэдэгт Иргэний хуульд заасан холбоо, сан, хоршоог хамааруулан авч үзэх, эсхүл тусгайлсан хуулиар зохицуулагддаг бусад байгууллагыг хамааруулан авч үзэх тухайд ч мөн эрх зүйн зохицуулалт тодорхойгүй юм. Нөгөө талаас Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт уг хуулийн үйлчлэл хамаарахгүй байгаа ашгийн төлөө бус байгууллагын төрлүүдэд нам, үйлдвэрчний эвлэл, сүм хийдийг хамааруулахгүй байхаар тусгасан боловч судлагдсан орнуудад эдгээр байгууллагууд зарим талаараа ашгийн төлөө бус байгууллагын төрөлд хамааруулах байгаад анхаарах шаардлагатай. Үүнээс үүдээд 1/ ашгийн төлөө бус байгууллагын төрөлд юуг хамааруулах талаар нарийвчилсан судалгаа хийх; 2/ хоршоог ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн төрлөөс хасах нь зүйтэй гэж зөвлөж байна.

3. Төрийн бус байгууллагын тухай хуулиар гишүүддээ үйлчилдэг ба нийгэмд үйлчилдэг ТББ гэсэн хоёр үндсэн хэлбэрийг хуульчилсан хэдий ч эрх зүйн үр дагаврын хувьд эдгээр ойлголт тодорхойгүй байна. Иймээс нийгэмд үйлчилдэг ба гишүүддээ үйлчилдэг ТББ-ын үйл ажиллагааны зорилго, чиглэлийг тодорхой болгох шаардлагатай. Энэ нь ТББ-ын татвар ногдуулах, татвараас хөнгөлөх, чөлөөлөх асуудалтай холбогдох учраас эдгээр ойлголтын ялгааг гарган хуульчлах нь цаашид ТББ-ын татварын эрх зүйн орчинг сайжруулахад чухал ач холбогдолтой гэж үзэж байна.

4. Монгол Улсын хувьд ТББ-ыг татварын бодлогоор дэмжин урамшуулах зохицуулалт сул байгаа бөгөөд Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай /2006/ хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 10 дахь хэсэгт “Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдээс үүсгэн байгуулсан төрийн бус байгууллагыг дэмжих зорилгоор аж ахуйн нэгж, иргэнээс хандивласан нэг сая хүртэлх хэмжээний төгрөгийг хандивласан болох нь тогтоогдсон тохиолдолд тухайн татварын жилд уг аж ахуйн нэгжийн албан татвар ногдох орлогоос хасч тооцно” гэж зааснаас өөрөөр ТББ-ыг татвараас хөнгөлөх, чөлөөлөх зохицуулалт байхгүй байна. Иймээс дэлхийн зарим оронд нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулж буй ТББ-ыг төрөөс санхүүжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх зохицуулалт болох иргэн, аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын нэг хувийг аливаа нэг сайн дурын буюу төрийн бус байгууллагад өгөх боломжийг олгосон зохицуулалтыг хууль тогтоомждоо тусгах саналыг гаргаж байна.

5. Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд зааснаар ТББ нь үйл ажиллагааны, санхүүгийн гэсэн хоёр төрлийн тайланг дараа оны 2 дугаар сарын 15-ны өдрийн

дотор гаргаж өгөх үүрэгтэй ч ийнхүү тайлангаа гаргадаггүй нь хариуцлагын тогтолцоо дутмаг байгааг илтгэж байна. Иймээс тухайн ТББ нь санхүүгийн тайлангаа гаргаж өгөөгүй, зөрчлөө арилгаагүй бол албадан татан буулгах хүртэл арга хэмжээ авахаар хуулийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай.

Нөгөө талаас төрийн байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтан, улс төрчид холбоо, сан байгуулах замаар мөнгө угаах, авлигын зорилгоор ашиглах эрсдэл үүсч болзошгүй байдал үүсч байна. Үүнтэй холбогдуулан ТББ-аар дамжуулан эрх бүхий албан тушаалтан, улс төрчдийн зүгээс ашиг сонирхлын зөрчилтэй байдал үүсгэхийг хязгаарласан зохицуулалтыг уг хуульд тусгах шаардлагатай гэж үзэж байна. Үүний тулд уг хуульд *“Төрийн аливаа албан* тушаалтан, ажилтан нь шууд болон шууд бусаар ямар нэгэн сан, холбооноос биет хөрөнгө, бэлэн мөнгөөр аливаа төрлийн урамшуулал, үйлчилгээ, аливаа төрлийн орлого хуваарилуулан авч болохгүй” гэсэн агуулга бүхий заалтыг Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд нарийвчлан тусгах шаардлагатай гэсэн саналыг гаргаж байна.

**НОМ ЗҮЙ**

**Хууль тогтоомж**

Монгол Улсын Үндсэн хууль /1992/

Монгол Улсын Иргэний хууль /2002/

Төрийн бус байгууллагын тухай хууль /1997/

Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хууль /2006/

**Ном, өгүүлэл, нийтлэл**

“Бизнесийн эрх зүй-Хуульчдад зориулсан гарын авлага” ХЗҮТ, 2003 он.

Нийтэд тустай, сайн дурын үйл ажиллагааны үр нөлөөтэй эрх зүйн зохицуулалт, бодлогын судалгаа, ХЗҮХ, УБ, 2015 он.

“Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбар”, GTZ, USAID, ХЗДХЯ хамтран, 2005 он.

Төрийн бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал, лавлагаа ХЗҮХ, УБ, 2013 он.

“Төрийн бус байгууллагын хуулийн төсөлтэй холбоотой хийсэн судалгаа”, “Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл” ХЗҮХ, 2012 он.

Хуулийн этгээдийн төрөл: харьцуулсан лавлагаа, ХЗҮХ, 2017 он.

**Гадаад эх сурвалж**

https://www.researchgate.net/publication/249675475_A_Model_and_Typology_of_Government-NGO_Relationships.

Statistisches Bundesamt und Zentrum fuer soziale Investitionen und Innovationen, “Zivilgesellschaft in Zahlen”, 2010.

Statistisches Bundesamt und Zentrum fuer soziale Investitionen und Innovationen, “Zivilgesellschaft in Zahlen”, 2010.

Act IV of 1959 on the Civil Code. Available at www.ecovis.hu/angol/civil_code.pdf.

Act CLXXV/2011 on the Freedom of Association, Public Benefit Status and the Operation and Support of CSOs. Available at

http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=99862&p_count=10&p_classification=02.

Act IV of 2006 on Business Associations (Companies Act). Available at www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/AF51F545-7DB4.../CompanyLaw.pdf.

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/3a585d0351c74adc-4c9878b6019d704cdd9d3699/.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

Marion Loewe, “Rechnungslegung von Nonprofit-Organisationen”, Berlin, 2003.

http://www.law.cornell.edu/wex/non-profit_organizations.

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/0baaba9234d1af43a1b441169446e9fbc570df26/.

http://www.npoweb.jp/modules/feature/index.php?content_id=158.

International Center for Not-for-Profit Law, Survey of Tax Laws Affecting Non-Governmental Organizations in Central and Eastern Europe, Second edition, 2003.

Nilda Bullain, PERCENTAGE LAWS EXPLAINED: Percentage philanthropy and law, 2004.

http://www.law-russia.ru/registration/nekommercheskie-organizacii/lgoty-po-nalogam-dlja-nekommercheskih-organizacii/.

International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) “The Tax Treatment of Nongovernmental organization”.

**Бусад эх сурвалж**

“Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал” Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоол.

Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого, http://www.legalinfo.mn/annex/details/3282?lawid=7045.

Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030, http://www.legalinfo.mn/annex/details/7105?lawid=11725.

Леон Е. Айриш, Роберт Кушен, Карла Саймон “Иргэний нийгмийн байгууллагад холбогдох хууль тогтоомж” удирдамж монгол орчуулга. www.forum.mn.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ САН ХУРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

# МОНГОЛ УЛСАД ХҮЧИН ТӨГӨЛДӨР ҮЙЛЧИЛЖ БУЙ ХУУЛЬ ТОГТООМЖ ДАХЬ ЯЛГАВАРЛАН ГАДУУРХАХЫН ЭСРЭГ ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ТАЛААРХ СУДАЛГАА, ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ [1]

## УДИРТГАЛ

Энэхүү үнэлгээг Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж дахь ялгаварлан гадуурхах (алагчлах)-ын эсрэг зохицуулалтыг тодорхойлох, бэлигийн цөөнхтэй холбогдох хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг үнэлэх зорилгоор гүйцэтгэв.

Үнэлгээний Нэгдүгээр бүлэгт, үнэлгээ хийх шалтгаан, хүрээ, үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт, харьцуулалтын хэлбэр, шалгуур үзүүлэлтийн томёолол болон сэдвийн хүрээнд өмнө судлагдсан байдлыг авч үзлээ.

Үнэлгээний Хоёрдугаар бүлэгт, бэлигийн цөөнхөд тулгамдаж буй асуудлыг хөндсөн бөгөөд олон улсын байгууллагаас ЛБГТ хүмүүс буюу бэлигийн цөөнхийн нөхцөл байдал, ялгаварлан гадуурхах үзэгдэл, нийгмийн сөрөг хандлагатай холбогдуулан Монгол Улсад өгсөн зөвлөмжийн агуулга, хэрэгжилтийг авч үзэв. Мөн бэлигийн цөөнхийн эрхийн асуудал, жендэрийн эрх тэгш байдлын тухай асуудалтай салшгүй холбоотой болох талаар, энэ нь Монгол Улсад нэн тэргүүнд шийдвэрлэх шаардлагатай асуудал болоод байгаа талаар товч авч үзлээ.

Үнэлгээний Гуравдугаар бүлэгт, хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжид тусгагдсан бэлигийн цөөнхийн эрхийг хамгаалах зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж буйг дүгнэх зорилгоор үнэлгээний Нэгдүгээр бүлэгт тодорхойлсон Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй зохицуулалтын хэрэгжилтийн байдлыг боловсрол, эрүүл мэнд, хөдөлмөр, гэр бүлийн салбарт тус тус дүгнэв.

Энэхүү үнэлгээгээр хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж дахь холбогдох зохицуулалтын хэрэгжилтийн байдлыг дүгнэхийн зэрэгцээ цаашид боловсронгуй болгох чиглэлээр санал, зөвлөмж боловсруулав.

## НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

### 1.1. Үнэлгээ хийх шалтгаан

Хууль тогтоомж нь тухайн харилцааг зохицуулж чадаж байгаа эсэх болон нийгэмд үзүүлж байгаа эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэх зорилгоор үнэлгээний ажлын эхэнд үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлно.

Монгол Улсын хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжид ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон зохицуулалт хангалтгүй, үүнтэй холбогдох олон асуудлыг нарийвчлан зохицуулалгүй нь бодит байдал дээр хүний эрх зөрчигдөх шалтгаан болж байгаа талаар төрийн бус байгууллагууд, эрдэмтэн судлаач нар илэрхийлэх болжээ. Мөн Монгол Улсын үндсэн хуулийн 16 дугаарзүйлийн 16.10-д “Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно.” хэмээн заасан байна.

Мөн “НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлөөс гаргасан зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний ерөнхий төлөвлөгөө”-нд ХЗДХЯ-аас хариуцан Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомж дахь ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зохицуулалт, тэдгээрийн хэрэгжилтийг судлах, хяналт шинжилгээ, үнэлгээ хийх ажил тусгагдсан. Энэ ажлын хүрээнд ХЗДХЯ-аас ирүүлсэн захиалгын дагуу Монгол

[1] Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан Ж.Ариунцэцэг, Б.Гончигсумлаа нар хамтран гүйцэтгэв.

Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж дахь ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зохицуулалтыг тодорхойлж, түүний дотор ЛГБТ хүмүүс буюу бэлигийн[2] цөөнхтэй холбогдох зохицуулалтын хэрэгжилтийг үнэлэх, зөвлөмж гаргахад үнэлгээний зорилго оршино.

Дээрхээс үзэхэд Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлалын 3 дугаар зүйлийн 3.2.4 дахь хэсэг "нийгмийн бүлэг, төрийн бус байгууллага хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой тодорхой асуудлаар түүнийг өөрчлөх, шинэчлэх, эсхүл хүчингүй болгох талаар үндэслэл бүхий санал гаргасан", 3.2.5 дахь хэсэг "төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, хангах талаарх үүргээ биелүүлэхгүй байгаа буюу Монгол Улсын Үндсэн хууль, олон улсын гэрээгээр тодорхойлсон хүний эрх, эрх чөлөө зөрчигдөж байгаа бол" гэсэн нөхцөлийг хангаж байгаа хэмээн дүгнэх боломжтой тул энэхүү үнэлгээг гүйцэтгэв.

**1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ**

Үнэлгээний хүрээг захиалагчаас ирүүлсэн саналын дагуу хууль тогтоомж дахь ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зохицуулалт, тэр дундаа бэлигийн цөөнхтэй холбогдох хэсгийн зохицуулалтыг сонгов. Ингэхдээ иргэд ялгаварлан гадуурхалтад хамгийн ихээр өртөж байгаа салбар дахь ялгаварлан гадуурхалтыг хориглоход чиглэсэн зохицуулалтыг дараах байдлаар сонгож үнэлгээний хүрээг тогтоов.

Боловсролын салбарын хүрээнд

Боловсролын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.4 дэх хэсэг. "Иргэнийг сурч боловсроход үндэс угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, хөгжлийн онцлог, эрүүл мэнд, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодлоор нь ялгаварлан гадуурхахгүй байх, эх хэлээрээ сурч боловсрох тэгш боломж, нөхцөлөөр хангана."

Эрүүл мэндийн салбарын хүрээнд

Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэг "Төрөөс хүн амын эрүүл мэндийн талаар дараах бодлогыг хэрэгжүүлнэ: 4.1.2.хүн амд эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг ялгаварлан гадуурхахгүйгээр тэгш, хүртээмжтэй үзүүлэх"

Хөдөлмөрийн салбарын хүрээнд

Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.2 дахь хэсэг "Үндэс угсаа, арьсны өнгө, хүйс, нийгмийн гарал байдал, баян ядуу, шашин шүтлэг ба үзэл бодлоор ялгаварлан гадуурхах, давуу ба хязгаарлагдмал байдал олгохыг хориглоно."

Гэр бүлийн салбарын хүрээнд

Гэр бүлийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2 дахь хэсэг "Иргэнийг гэрлэхэд нь үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, шашин шүтлэгээр ялгаварлан гадуурхахыг хориглоно.", 25 дугаар зүйлийн 25.2 дахь хэсэг "Гэрлэлтээ бүртгүүлээгүй эцэг, эхээс төрсөн болон гэрлэгчдийн хэн нэгний нь дагавар хүүхдийг ялгаварлан гадуурхаж, эрх, ашиг сонирхлыг нь хохироохыг хориглоно." зэрэг болно.

**1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт**

Үнэлгээний ажлыг төлөвлөх шатанд тухайн үнэлгээг хийх дараах шалгуур үзүүлэлтээс тохирмжтойг тогтооно. Үүнд:

- зорилгод хүрсэн түвшин;
- зардлын өсөлт, бууралт;
- зардал-үр өгөөжийн харьцаа;

[2] Олон нийтийн өргөн ашигладаг "бэлгийн" гэдэг үгийг Монгол хэлний дүрэмд олон утгаар хэрэглэдэг бөгөөд харилцан адилгүй бичигддэг. Судалгааны тайланд тухайн үгийн илэрхийлж буй агуулгаутгийг харгалзан "бэлигийн" гэсэн үгийг ашиглав. Бэлиг гэх үг нь анагаах ухааны нэр томъёо бөгөөд хэлний нийтлэг толь бичигт тусгагдаагүй байдаг. Тус үг ойролцоо бичлэг, ижил дуудлагатайгаар дараах байдлаар хэрэглэгддэг байна. Үүнд: 1. бэлгэ /тэмдэг, бэлгэдэл/, 2. билиг /оюун, ухаан/, 3. билэг /дэмбэрэл, ерөөл/, 4. бэлэг /дурсгал/ гэх мэт.

- хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал;
- практикт нийцэж байгаа байдал;
- бусад үр дагавар

Шалгуур үзүүлэлтийг сонгохын тулд шалгуур үзүүлэлт тус бүрийн ойлголт, онцлог, хоорондын ялгааг харгалзан үзэх ба сонгосон шалгуур үзүүлэлт нь үнэлгээ хийх болсон шалтгаантай уялдсан байх, хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байх шаардлагатай.

Энэхүү үнэлгээний хувьд “практикт нийцэж байгаа байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгох нь тохиромжтой гэж үзлээ.

**1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр**

Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж дахь ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ үнэлэх болсон шалтгаан, үнэлгээний хүрээ, шалгуур үзүүлэлт зэргийг харгалзан дор дурдсан харьцуулах хэлбэрүүдээс сонгоно. Үүнд:

- Байх ёстой болон одоо байгаа;
- Хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойших;
- Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших;
- Тохиолдол судлах.

Харьцуулах хэлбэр тус бүрийн онцлогийг дурдвал:

| д/д | Харьцуулах хэлбэр | Ойлголт, онцлог |
|---|---|---|
| 1 | Байх ёстой болон одоо байгаа | Хуулиар тогтоосон “байх ёстой” үзүүлэлт практикт хэр байгааг илрүүлэх зорилготой. Үнэлгээ хийх хуульд байвал зохих тодорхой абсолют үзүүлэлтийг зааж өгсөн тохиолдолд одоо бодит байгаа үзүүлэлттэй харьцуулна. |
| 2 | Хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойш | Хууль хүчин төгөлдөр үйлчлэхээс өмнөх нөхцөл байдлыг хууль хүчин төгөлдөр хэрэгжсэний дараахтай буюу хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй үр дагавартай харьцуулна. |
| 3 | Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш | Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш нөхцөл байдал хэрхэн өөрчлөгдсөнийг он дараалаар тогтоон харьцуулна. |
| 4 | Тохиолдол судлах | Хууль, эсхүл үнэлгээний хүрээгээр тогтоогдсон зүйл, заалт өөр орчин нөхцөлд (бусад улсад, өөр орон нутагт гэх зэрэг) хэрхэн хэрэгжиж буй байдлыг харьцуулна. |

Үнэлгээний явцад хууль тогтоомжоос сонгон авсан зохицуулалтын өнөөгийн хэрэгжилтийг байх ёстой буюу бүрэн хэрэгжсэн тохиолдолд хэрхэн авч үзэх тухай харьцуулалтын хэлбэрийг ашиглав. Энэ хүрээнд ялгаварлан гадуурхалтыг хориглосон дэлхийн нийтийн зохицуулалт, хөгжлийг судлахын зэрэгцээ өнөөгийн Монгол Улс дахь нөхцөл байдалтай харьцуулахыг зорино. Мөн үнэлгээнд дурдсан тоо баримт, дэвшүүлсэн санал зэргийг батлах үүднээс тохиолдол судлах аргыг ашиглах нь тохиромжтой байна.

**1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох**

Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох хүрээнд Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж дахь ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зохицуулалтаас сонгон авсан хэсэгт тохируулан дараах таамаглал дэвшүүлж, асуулт боловсруулав.

Практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж дахь ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зохицуулалтын хэрэгжилтийн хүрээнд

- Боловсролын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.4 дэх хэсэг
- Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэг
- Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.2 дахь хэсэг практикт хэр нийцсэн бэ? гэдгийг тодорхойлов.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.legalinstitute.gov.mn

**1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох**

Үнэлгээнд холбогдох хуулийн зохицуулалтын хэрэгжилтийг үнэлэхдээ Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлагдсан "Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал"-ыг баримтлав.

Үнэлгээнд хараат бус, бие даасан байдлаар гүйцэтгэх шинжлэх ухааны арга зүйг баримтлан, баримт бичгийн үнэлгээний арга, харьцуулалтын арга, ярилцлагын аргыг ашигласан бөгөөд үнэлгээний дүгнэлт, зөвлөмжийг зөвхөн тухайн үнэлгээгээр тогтоосон үр дүнд үндэслэсэн болно. Иргэний нийгэм, төрийн байгууллага, судлаачид зэрэг 10 орчим оролцогчоос бүлгийн болон ганцаарчилсан ярилцлага авч, ЛГБТ Төвөөс баримтжуулсан тохиолдлыг зөвшөөрөлтэйгөөр авч ашиглав.

1.1. Сэдвийн талаар өмнө судлагдсан байдал

Монгол Улсад 1992 онд Ардчилсан шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаар хүний эрх, эрх чөлөөг бодитоор хэрэгжүүлэх чиглэлд анхаарах болж бэлигийн цөөнхийн талаар чөлөөтэй хэлэлцэх болсон. 1990 он хүртэлх социалист дэглэмийн үед бэлигийн цөөнхийн талаар аливаа материал нийтлэгдэж байгаагүй бөгөөд энэ талаар ил чөлөөтэй ярьдаггүй байсан учир ижил хүйсийн хүмүүсийн бэлигийн харилцаатай холбоотой асуудал нууцлаг хаалттай сэдэв байсаар иржээ[3]. Харин 1992 онд шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаар Монголын нийгэмд ижил хүйсийн хүмүүсийн бэлигийн харьцаа, уламжлалт бус хүйсийн баримжаа илэрхийллийн асуудлыг олон талаас хөндөн ярих боломжтой болж, яриа хэлэлцүүлгийн хүлээн зөвшөөрөгдсөн сэдэв болсон байна[4].

Бэлигийн цөөнхийн талаарх нийгмийн хандлагыг тодорхойлж, мөн үндсэн эрхүүдийн хэрэгжилтийг авч үзсэн дараах судалгаанууд хийгдсэн байна. Үүнд:

- *"*Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 12 дахь илтгэл*", ХЭҮК, 2013* он*, Гуравдугаар бүлэг*

2012 онд ХЭҮК-оос жил бүр гаргадаг "Хүний эрх, эрх чөлөөний тухай илтгэл"-д анх удаа Монгол дахь бэлигийн цөөнхийн эрхийн тухай бүлэг оруулсан байна. Тус илтгэлд бэлигийн цөөнхийн хүний эрх, тухайлбал, ялгаварлан гадуурхагдахаас ангид байх эрх, гэр бүл зохиох эрх, бэлигийн цөөнхийн хүүхдийн эрх, хөдөлмөрлөх, эрүүл мэндийн тусламж, боловсрол ба хувь хүний аюулгүй байдлыг хангах эрх зөрчигдөж байгааг анхааруулжээ. Энэхүү үнэлгээ нь бэлигийн цөөнхийг ялгаварлан гадуурхаж буй шалтгаан, нөлөөлж буй хүчин зүйлс, бэлигийн цөөнхийн талаарх олон нийтийн мэдлэг, ойлголт, хандлагыг тодорхойлоход чиглэсэн байна[5].

- "Монгол дахь бэлигийн цөөнхийн эрхийн хэрэгжилт", Н.Анараа, ЛГБТ Төв, 2013 он:

"ЛГБТ Төв" ТББ-аас 2012-2013 онд НҮБХХ-н санхүүжилтээр Монгол Улсад бэлигийн цөөнхийн иргэний, улс төрийн, эдийн засгийн болон соёлын эрхүүд хэр хангагдсан болон эдгээр нь хэрхэн хэрэгжиж буй талаар тоон болон чанарын судалгаа гүйцэтгүүлж, судалгааны тайлан гаргасан байна. Тус судалгаагаар Монгол Улсад бэлигийн цөөнхийн хүний эрхийн хэрэгжилт олон тулгамдсан асуудалтай байгаа, эдгээр нь ялангуяа ялгаварлан гадуурхалтад өртөхгүй байх эрх зөрчигддөгтэй шууд холбоотой, нийгэм, эдийн засаг, соёлын болон эрүүл мэндийн асуудлууд байна гэж дүгнэжээ[6]. Мөн Монгол Улсын Засгийн газар олон улсын хамтын нийгэмлэгийн өмнө болон улсынхаа ЛГБТ иргэдийн өмнө хүлээсэн үүргээ нэн яаралтай хэрэгжүүлж эхлэх шаардлага үүсээд байна гэсэн байна[7]. Тус

[3] "Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан", 2014 он, 8 дахь тал.

[4] Мөн тэнд.

[5] "Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 12 дахь илтгэл", ХЭҮК, 2013 он, 63 дахь тал.

[6] "Монгол дахь бэлигийн цөөнхийн эрхийн хэрэгжилт", Н.Анараа, ЛГБТ Төв, 2013 он, 10 дахь тал.

[7] "Монгол дахь бэлигийн цөөнхийн эрхийн хэрэгжилт", Н.Анараа, ЛГБТ Төв, 2013 он, 10 дахь тал.

судалгаагаар төрийн албан хаагчдын ЛГБТ олон нийтийн талаарх мэдлэг, ойлголт, хандлагыг тодорхойлсон нь онцлог юм. Судалгаанд давхардсан тоогоор нийт 138 хүн оролцсон ба Улаабаатар хот, Дархан-Уул аймгийн Дархан сум, Орхон аймгийн Баян-Өндөр сумын оршин суугчид оролцсон байна. Тоон судалгааны хүрээнд 30 гаруй асуулттай 2 асуумжийг боловсруулж 60 төрийн албан хаагч, 60 ЛГБТ хүнээс авсан байна.

- "Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан", 2014 он

Тус судалгаагаар Монгол Улс дахь бэлигийн цөөнхийн эрхийн нөхцөл байдал, түүнчлэн хууль эрх зүй, бүтэц тогтолцоо, соёл, нийгмийн орчинд ЛГБТ олон нийтэд тулгарч буй асуудлыг танилцуулсан байна[8]. Ингэхдээ, өдөр тутмын амьдралд тулгарч буй асуудлыг хөдөлмөр эрхлэлт, боловсрол, эрүүл мэнд, гэр бүл, хэвлэл мэдээлэл гэсэн чиглэлээр авч үзжээ[9]. Энэхүү судалгаагаар "эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүс амьдралаа холбохыг гэр бүл хэмээн тодорхойлсон хэвээр байгаагаас ижил хүйсийн хүмүүс гэр бүл болох буюу уламжлалт бус хүйсийн хүмүүс гэрлэх, түүнээс үүдэлтэй хүүхэд үрчлэх эрх, өмчийн эрх, гэр бүл салахтай холбоотой бусад эрхийг эдлэхэд саад учирч байна", мөн "хүн бүр, түүний дотор бэлигийн цөөнхийн тэгш эрхийн зарчмыг хангахын тулд Үндсэн хуулийн ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон зүйлд "буюу бусад үндэслэлээр" гэсэн нээлттэй заалт оруулах нь зүйтэй" зэрэг тодорхой саналуудыг гаргасан байна.

Мөн тус судалгаанаас дараах үндсэн зөвлөмжийг гаргасан байна. Үүнд:

- Бэлигийн цөөнх айдас хүйдэсгүй амьдарч, эрхээ эдлэх нөхцөлийг хангахын тулд ялгаварлан гадуурхалтын эсрэг хууль эрх зүйн орчин бүрдүүлэх,
- Бэлигийн цөөнхийн эрхийн асуудлыг багтаасан хүний эрхийн талаарх олон нийтийн боловсрол, хэвлэл мэдээллийн стратеги боловсруулан хэрэгжүүлэх,
- Санхүүжилтийн тогтвортой байдлыг хангах замаар ЛГБТ олон нийтийн байгууллагуудын чадавхийг бэхжүүлэх гэсэн зөвлөмжийг тусгажээ.

Үүнээс гадна ЛГБТ Төвөөс НҮБ-ын Эмэгтэйчүүдийн эсрэг бүх төрлийн ялгаварлан гадуурхалтыг устгах конвенцийн хороо, Хүний эрхийн зөвлөл, мөн Эрүүдэн шүүхийн эсрэг хороо, Хүний эрхийн хороонд удаа дараа явуулсан сүүдэр илтгэлд Бэлигийн цөөнхийн өмнө тулгамдаж буй асуудал, тэдний эрхийн хэрэгжилтийн асуудлыг авч үзсэн байна.

Дээрх судалгаануудын хүрээнд хийгдсэн асуулга, ярилцлагын дүнг энэ судалгаанд дурдан ашигласан төдийгүй, судалгааны хүрээнд ХЗҮХ-ээс ЛГБТ төвтэй холбогдож, шинээр баримтжуулсан зарим хэрэг, тохиолдлыг мөн зөвшөөрөлтэйгөөр авч ашиглалаа.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

2.1. Монгол Улс дахь ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зохицуулалт: бэлигийн цөөнхөд холбогдох зохицуулалт

2.1.1.Бэлигийн цөөнхийн ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх эрхийн тухай

Аливаа хүн өөрийн бэлигийн чиг баримжааг тодорхойлох, түүнийхээ дагуу аж төрөх, бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийллээр, аливаа хэлбэрээр ялгаварлан гадуурхагдахгүй байх эрхтэй.

Бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийлэл нь хүн бүрийн нэр төр, хүний мөн чанарын салшгүй нэг хэсэг байдаг утгаараа ялгаварлан гадуурхалт, хүчирхийллийн үндэс болох ёсгүй[10]. Өөрөөр хэлбэл хүн бүрийн эдлэх ёстой эрх

[8] "Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан", 2014 он, 8 дахь тал.

[9] Мөн тэнд.

[10] Жогжакартын зарчмуудын тухай, хоёрдугаар хэвлэл, ЛГБТ Төв, 2015 он, 5 дахь тал.

тэгш нэр төр, хүндэтгэлтэй амьдрах эрхийг бүх бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийлэлтэй хүмүүст хангах ёстой[11].

Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Энэхүү Пактад оролцогч улсууд арьс үндэс, арьсны өнгө, хүйс, хэл, шашин шүтлэг, улс төрийн буюу бусад үзэл бодол, үндэсний буюу нийгмийн гарал, хөрөнгө чинээ, төрсөн буюу бусад байдлаар ялгаварлахгүйгээр энэхүү пактад тунхагласан эрхийг хэрэгжүүлэх баталгааг бий болгох үүрэгтэй" гэж тусгасан.

Харин Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Энэхүү Пактад оролцогч улс бүр нутаг дэвсгэртээ болон харьяалалдаа байгаа бүх хүний энэхүү Пактаар хүлээн зөвшөөрсөн эрхийг арьс үндэс, арьсны өнгө, хүйс, хэл, шашин шүтлэг, улс төрийн буюу бусад үзэл бодол, үндэсний буюу нийгмийн гарал, хөрөнгө чинээ, төрсөн буюу бусад байдлаар ялгаварлахгүйгээр хүндэтгэн хангах үүрэгтэй" гэж заасан. Мөн тус пактын 26 дугаар зүйлд "Бүх хүн хуулийн өмнө тэгш байх бөгөөд аливаа алагчлалгүйгээр хуулиар тэгш хамгаалуулах эрхтэй. Энэ үүднээс аливаа байдлаар алагчилах явдлыг хуулиар хориглох бөгөөд хууль нь арьс үндэс, арьсны өнгө, хүйс, хэл, шашин шүтлэг, улс төрийн болон бусад үзэл бодол, үндэсний буюу нийгмийн гарал, хөрөнгө чинээ, төрсөн байдал буюу бусад байдлаар алагчлихаас бүх хүнийг адил тэгш үр нөлөөтэй хамгаалах баталгааг бүрдүүлэх ёстой" гэж тусгасан.

Энэ хүрээнд, 2006 онд Индонези улсын Жогжакарта хотод олон улсын шинжээчид хуралдаж бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийлэлд олон улсад хүний эрхийн дэмжлэг үзүүлэх үүднээс Жогжакартын зарчмуудыг баталжээ. Жогжакартын зарчмууд нь бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийлэлд олон улсын хүний эрх болон эрх зүйг хэрэглэх зарчмуудыг тодорхойлсон байдаг. Зарчим бүрт улс орнуудын хэрэгжүүлвэл зохих зөвлөмж дагалдуулсан байна.

Жогжакартын зарчмуудын 2 дахь зарчим буюу "эрх тэгш байх, ялгаварлан гадуурхалтаас ангид орших эрх"-ийн зарчимд:

Бэлигийн чиг баримжаа эсвэл хүйсийн баримжаа илэрхийлэлдээ үндэслэн ялгаварлан гадуурхалтад өртөлгүйгээр хүн бүр эрхээ эдлэх эрхтэй. Улс орнууд ялгаварлан гадуурхалтыг хуулиар хориглох ёстой.

"Эрх тэгш байдлын үндсэн дээр бүх хүний эрх, суурь эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхийг нь хүлээн зөвшөөрч эдлүүлэхэд зориуд болон зориуд бусаар хуулийн өмнө эрх тэгш байдлыг нь үгүйсгэх, эсвэл дутуу эдлүүлэхэд хүргэх, бэлигийн чиг баримжаа эсвэл хүйсийн баримжаа илэрхийллээр нь ямарваа байдлаар онцлох, хязгаарлах, илүүчлэх ямарваа үйлдэл нь бэлигийн чиг баримжаа эсвэл хүйсийн баримжаа илэрхийлэлд үндэслэн ялгаварлан гадуурхалтад багтана. Бэлигийн чиг баримжаа эсвэл хүйсийн баримжаа илэрхийлэлд үндэслэсэн ялгаварлан гадуурхалт хүйс, нас, шашин шүтлэг, бие эрхтний хөгжил, эрүүл мэндийн ба эдийн засгийн байдалд үндэслэсэн ялгаварлан гадуурхалтай давхар явагдах боломжтой ба ихэнхдээ давхар явагдаж байдаг."[12] гэсэн байна. Мөн тус зарчимд дагалдуулсан зөвлөмжид энэхүү эрхийг хэрэгжүүлэхэд дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэжээ. Үүнд:

- Бэлигийн чиг баримжаа эсвэл хүйсийн баримжаа илэрхийллийн үндсэн дээр үл ялгаварлан гадуурхах, эрх тэгш байх зарчмыг үндэснийхээ Үндсэн хууль эсвэл бусад холбогдох хууль тогтоомжид бүрэн багтаах ёстой. Эдгээрт хараахан багтаагүй бол нэмэлт засвар, хуулийн тайлбар гэх мэт арга замаар багтааж, эдгээр зарчмыг бүрэн хэрэгжүүлэхийг хангах ёстой.

[11] Мөн тэнд.

[12] Жогжакартын зарчмуудын тухай, хоёрдугаар хэвлэл, ЛГБТ Төв, 2015 он, 5 дахь тал.

- Бэлгийн чиг баримжаа эсвэл хүйсийн баримжаа илэрхийлэлд үндэслэсэн ялгаварлан гадуурхалтыг төрийн болон хувийн секторт хориглох, устгахын тулд тохирох эрх зүйн болон бусад арга хэмжээг хэрэгжүүлэх ёстой.
- Өөр өөр бэлигийн чиг баримжаатай, эсвэл хүйсийн баримжаа илэрхийлэлтэй хүмүүс хүний эрхээ бүрэн дүүрэн эдлэхийг хангахад шаардагдах, эдгээр хүмүүс хангалттай өсөн дэвжихийг нь хангахын тулд холбогдох арга хэмжээг хэрэгжүүлэх ёстой. Ийм төрлийн арга хэмжээ нь ялгаварлан гадуурхалт хэмээн тооцогдохгүй.
- Бэлигийн чиг баримжаа, эсвэл хүйсийн баримжаа илэрхийлэлд үндэслэсэн ялгаварлан гадуурхалтын эсрэг авах бүх хариу үйлдэлдээ ийм төрлийн ялгаварлан гадуурхалт нь бусад төрлийн ялгаварлан гадуурхалттай хэрхэн уялдаж байгааг хамтад нь авч үзэх ёстой.
- Аль нэг бэлигийн чиг баримжаа, эсвэл хүйсийн баримжаа илэрхийлэл нь нөгөөгөөс илүү, эсвэл дутуу гэсэн үзлээс үүдэлтэй ялгаварлах хандлага, зан үйлийг таслан зогсоох зорилготой сургалт мэдээллийн хөтөлбөр гэх мэт холбогдох арга хэмжээг хэрэгжүүлэх ёстой.

“Бэлигийн цөөнх” гэж нэрлэгдэх лесбиян, гей, бисексуал, трансжендэр болон интерсекс хүмүүс аль ч оронд амьдардаг ба тухайн улсын нийт хүн амын 10 гаруй хувийг бэлигийн цөөнх эзэлдэг гэсэн судалгааны дүн байдаг боловч, улс тус бүрээр нь авч үзвэл энэ тоо харилцан адилгүй байдаг ажээ[13].

Улс орнууд хүйс, бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийллийн хувьд эрх тэгш байх, ялгаварлалтад өртөхгүй байх эрхийг баталгаажуулсан хууль тогтоомжтой болжээ . Тухайлбал, Европын ихэнх оронд бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийллээр ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон заалт үндсэн хууль болон бусад хуульд нь туссан байдаг байна[14].

Бэлигийн цөөнхийн эрхийг хамгаалах, тэд нийгмийн орчинд айдасгүй, өөрийн хүссэнээр эрх тэгш аж төрөхөд тулгарч буй асуудлыг хүний эрхэд суурилсан хандлагаар авч үзэж, шийдвэрлэх нь чухал юм. Энэ зорилгыг хэрэгжүүлэхэд дараах зүйлсийг анхаарах нь зүйтэй гэж тооцдог байна[15]. Үүнд:

- Хүлээн зөвшөөрөх;
- Ялгаварлан гадуурхахын эсрэг эрх зүйн хамгаалалтыг бий болгох;
- Гэрлэлт, хүүхэд үрчлэлт зэрэг нийгмийн эрхүүд олгох;
- Шийдвэр гаргахад тэдний оролцоог хангах;
- Нийгмийн болон соёлын эрхүүдээ эдлэх боломжийг олгох, үг хэлэх эрх чөлөөг хангах;
- Боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээг ямарваа саад, бэрхшээлгүйгээр чөлөөтэй авах боломжийг бүрдүүлэх;
- Статистик үзүүлэлт, судалгаанд тогтмол хамруулах;
- Холбогдох байгууллага, уулзалт, үйл ажиллагааг бүртгэх, зөвшөөрөх зэрэг болно.

Эдгээр нь бэлигийн цөөнхийг “gender identity” буюу бэлигийн чиг баримжаагаар нь ялгаварлан гадуурхахын эсрэг, эрх тэгш орчинг бий болгох зорилгыг хангах хүчин зүйлс юм.

Хүний эрхэд суурилсан аргын 4 зарчим нь оролцоо, ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зарчим, хариуцлага, нээлттэй, ил тод байдал байна[16].

---

[13] “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 12 дахь илтгэл”, ХЭҮК, 2013 он, 59 дэх тал.

[14] “A Comparative Analysis of Non-discrimination Law in Europe”, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, European Commission, 2016.

[15] Мөн тэнд.

[16] Мөн тэнд.

2.1.2.Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй эрх зүйн зохицуулалт

Монгол Улсад хүн бүр тэгш эрх эдлэх, аливаа үндэслэлээр ялгаварлан гадуурхагдахгүй байх эрхийг Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан байдаг. Тодруулбал, Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна." гэж заасан. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хуулиар хамгаалагдсан эрхээ эрх тэгш эдэлж, эрх нь алдагдсан тохиолдолд шүүхээр шийдвэрлүүлэх эрхтэй. Мөн Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно. Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна." гэж зааснаар хүйсээр үл ялгаварлан гадуурхагдах эрхийг баталгаажуулсан.

Харин Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлд Монгол Улсын иргэн бүр баталгаатай эдлэх үндсэн эрх, эрх чөлөөг заасан. Өөрөөр хэлбэл Монгол Улсын иргэн хэн боловч эдгээр эрхээ эрх тэгш, баталгаатай эдэлнэ.

Зарим судлаачид Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан ялгаварлан гадуурхалтад өртөхгүй байх дээрх заалт нь бэлигийн цөөнхийг бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийллээр үл ялгаварлан гадуурхах хууль зүйн баталгааг хангаагүй байна гэж үздэг[17]. Үүнд, эрх зүйн баталгаа байхгүйгээс үүдэн, мөн нийгэмд зонхилж буй хетеронормативүзэл бодол, бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийллийн тухай буруу ташаа ойлголтоос үүдэн бэлигийн цөөнхийн амьд явах, халдашгүй дархан байх, сурч боловсрох, хөдөлмөр эрхлэх, орон байртай байх, эрүүл мэндээ хамгаалуулах, зөрчигдсөн эрхээ сэргээн эдлэх гэх мэт үндсэн эрхүүд зөрчигдөж байна гэж тайлбарлажээ[18].

Иймд, Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийг "... болон бусад үндэслэлээр ялгаварлан гадуурхаж үл болно" гэж өөрчлөн тусгах буюу үл ялгаварлан гадуурхах үндэслэлүүдийг илүү өргөн хүрээтэй болгож, жагсаалтыг нээлттэй хэлбэрт оруулахыг санал болгожээ.

Гэвч өнөөгийн байдлаар Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж дахь ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зохицуулалт хүн бүр хуулийн өмнө эрх тэгш байх, тэгш эрх эдлэх, аливаа үндэслэлээр ялгаварлан гадуурхагдахгүй байх Үндсэн хуулийн дээрх зарчимд тулгуурлана. Цаашлаад аль ч салбарт, Монгол Улсын иргэн бүр Үндсэн хуулиар баталгаажсан эрх, эрх чөлөөгөө эрх тэгш эдлэх боломжийг холбогдох хууль тогтоомжоор баталгаажуулах юм. Иймд, энэ хүрээнд зарим салбарт хэрэгжиж буй хууль тогтоомж дахь ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зохицуулалтыг авч үзье. Үүнд:

Боловсролын салбар

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 7 дахь хэсэгт иргэн бүр "сурч боловсрох эрхтэй. Төрөөс бүх нийтийн ерөнхий боловсролыг төлбөргүй олгоно. Иргэд төрөөс тавих шаардлагад нийцсэн хувийн сургууль байгуулан ажиллуулж болно" гэсэн заасан.

Сурч боловсрох эрхийг хэрэгжүүлэхэд үл ялгаварлан гадуурхах зарчмыг хэрэгжүүлэх хүрээнд, 2002 онд батлагдсан Боловсролын тухай хуулийн 5.1.4 дэх хэсэгт "Иргэнийг сурч боловсроход үндэс угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, хөгжлийн онцлог, эрүүл мэнд, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодлоор нь ялгаварлан гадуурхахгүй байх, эх хэлээрээ сурч боловсрох тэгш боломж, нөхцөлөөр хангана" гэж заасан.

[17] "Монгол дахь бэлигийн цөөнхийн эрхийн хэрэгжилт", Н.Анараа, ЛГБТ төв, 2013 он, 12 дахь тал.

[18] Мөн тэнд.

Мөн Боловсролын тухай хуулийн 10.1 дэх хэсэгт “боловсролын агуулга нь суралцагчийн нас, бие, сэтгэхүйн онцлог, авьяас, сонирхол, хувийн болон нийгмийн хэрэгцээ, үндэсний өв, шинжлэх ухаан, технологийн хөгжлийн хандлагад нийцүүлэн боловсролын зорилгыг хэрэгжүүлэхэд чиглэнэ” гэж заасан. Өөрөөр хэлбэл суралцагчийн онцлогт нийцүүлэн боловсролын зорилгыг хэрэгжүүлэх хүрээнд сурч боловсрох эрхээ эдлэхдээ бэлигийн чиг баримжаа ба хүйсийн баримжаа илэрхийллийн талаар зөв ойлголт авах боломжийг хангах, үүнд үндэслэн аливаа хэлбэрээр ялгаварлан гадуурхагдахаас сэргийлэх зорилго энэ заалтын хүрээнд багтана.

Монгол Улсын Засгийн газраас 1998 онд бэлигийн чиг баримжааны талаарх сэдэв бүхий бэлигийн ба нөхөн үржихүйн эрүүл мэндийн хичээлийн үндэсний хөтөлбөрийг баталсан. Бэлигийн чиг баримжаа, жендэрийн сэдвийг 6-9 дүгээр ангид зааж, бэлигийн чиг баримжааны талаарх ташаа ойлголт, бодит байдлыг ялган зөв таних талаар Эрүүл мэндийн боловсролын стандартад тусгажээ.

Хөдөлмөрийн салбар

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт иргэн бүр “ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, цалин хөлс авах, амрах, хувийн аж ахуй эрхлэх эрхтэй. Хэнийг ч хууль бусаар албадан хөдөлмөрлүүлж болохгүй” гэж заасан.

Үндсэн хуулиар баталгаажсан энэхүү эрхийг хэрэгжүүлэхэд ялгаварлан гадуурхахаас сэргийлэх зохицуулалтын тухайд, 1999 онд батлагдсан Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 7.2 дахь хэсэгт “үндэс угсаа, арьсны өнгө, хүйс, нийгмийн гарал байдал, баян ядуу, шашин шүтлэг ба үзэл бодлоор ялгаварлан гадуурхах, давуу ба хязгаарлагдмал байдал олгохыг хориглоно” гэж заасан. Хөдөлмөрийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслүүдэд БЧБХБИ-ийн эсрэг ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон заалт тусгагдсаар ирсэн боловч өнөөгийн байдлаар батлагдаагүй байгаа тул 1999 онд тусгагдсан энэхүү заалт л бэлигийн цөөнхийг ажлын байранд ялгаварлан гадуурхахыг хориглох хууль зүйн баталгаа болсон хэвээр байна.

Эрүүл мэндийн салбар

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт иргэн бүр “эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрхтэй” болохыг заасан бөгөөд энэхүү үйлчилгээг авахдаа аливаа ялгаварлан гадуурхалтаас хамгаалагдах эрхтэй юм.

Энэ хүрээнд, Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 4.1.1 дэх хэсэгт “хүн амд эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг ялгаварлан гадуурхахгүйгээр тэгш хүртээмжтэй үзүүлэх” зарчмыг тусгасан байна. Уг зарчим нь анх 1998 онд Эрүүл мэндийн тухай хуульд тусгагдаж байсан бөгөөд тус хуулийн 2011 оны шинэчилсэн найруулгад уг агуулгаар дахин тусгагджээ. Энэ нь Эрүүл мэндийн тухай хуульд ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон зохицуулалт тусгагдаад 20 жил болсныг харуулж байна. Гэвч тус зохицуулалтын хэрэгжилт хангалтгүй, бодит байдалд нөхцөл байдал дээрдэхгүй байгааг бэлгийн цөөнхийн зүгээс шүүмжлэх болжээ.

Ерөнхийдөө энэ салбарт ялгаварлан гадуурхалтыг хязгаарлахад чиглэсэн зохицуулалт өнөө хэр хангалтгүй байсаар байна. 2016 онд батлагдсан Эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээний тухай хууль, 1998 онд батлагдан 2010 онд шинэчлэн найруулсан Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хуульд ялгаварлан гадуурхалтыг хориглосон агуулга бүхий зохицуулалт тусгагдаагүй байна. Мөн дээр дурдсан Эрүүл мэндийн тухай хуульд 2011 онд шинэчилсэн найруулга хийхдээ ялгаварлан гадуурхалтыг хориглосон зохицуулалт нэмээгүй буюу өмнөх зарчмыг тэр хэвээр оруулсан зэрэг нь эрүүл мэндийн салбар дахь ялгаварлан гадуурхах явдалд анхаарал бага хандуулдаг болохыг харуулж байна.

Гэр бүлийн харилцаа

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 11 дэх хэсэгт “гэр бүлийн харилцаанд эрэгтэй, эмэгтэй тэгш эрхтэй. Гэрлэлт нь хуулиар тогтоосон насанд хүрсэн эрэгтэй, эмэгтэй хоёрын тэгш эрх, сайн дурын харилцаанд үндэслэнэ. Гэр бүл, эх нялхас, хүүхдийн ашиг сонирхлыг төр хамгаална”, Гэр бүлийн тухай хуулийн 3.1.1 дэх хэсэгт “гэрлэлт” гэж хуулиар тогтоосон насанд хүрсэн эрэгтэй, эмэгтэй хоёр, сайн дурын, чөлөөтэй, тэгш эрхийн үндсэн дээр гэр бүл болох зорилгоор хуульд заасны дагуу төрийн эрх бүхий байгууллагад бүртгүүлэхийг” ойлгохоор заасан. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Гэр бүлийн тухай хуулийн үзэл баримтлалд зөвхөн эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүс гэр бүлээ бүртгүүлж болохоор тодорхойлсон.

Харин 2009 оны 6 дугаар сарын 25-ны өдөр батлагдсан Иргэний бүртгэлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар тус хуулийн 20 дугаар зүйл болгон “Монгол Улсын иргэн эмнэлгийн журмаар хүйсээ солиулсан, эсхүл байгалийн жамаар нэг хүйс нь давамгайлсан бол энэ тухай эмнэлгийн магадалгааг үндэслэн сум, дүүргийн улсын бүртгэлийн асуудал хариуцсан нэгж, ажилтан бүртгэж, төрсний гэрчилгээ, иргэний үнэмлэхийг шинэчлэн олгож болно.” гэсэн зохицуулалтыг нэмсэн байна. Ингэснээр Монгол Улсад хүйсээ солиулах иргэнийг эрх зүйн орчинд хүлээн зөвшөөрсөн томоохон өөрчлөлт болсон юм. Хүйсээ солиулсан иргэн эсрэг хүйсний хүнтэй гэрлэж болох эсэх талаар тодорхой зохицуулалт байхгүй боловч хориглоогүй гэдэг утгаараа гэрлэлтийг бүртгэлийн байгууллага бүртгэж болох юм.

Ялгаварлан гадуурхахын эсрэг бусад зохицуулалт

2015 онд батлагдсан Эрүүгийн хуульд шударга ёсны зарчмыг тодорхойлохдоо “...бэлигийн болон хүйсийн чиг баримжаагаар ялгаварлан гадуурхахгүй” байх тухай тусгасан нь хүний эрхийг эрхэмлэсэн шинэлэг зохицуулалт болсон юм. Үүнтэй уялдуулан Эрүүгийн хуулийн 14.1 дэх хэсэгт “Ялгаварлан гадуурхах” гэмт хэргийг тодорхойлсон бөгөөд “...бэлигийн, хүйсийн чиг баримжаа, эрүүл мэндийн нөхцөл байдлаар ялгаварлан гадуурхаж эрх, эрх чөлөөг нь хязгаарласан бол дөрвөн зуун тавин нэгжээс таван мянга дөрвөн зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл хоёр зуун дөчин цагаас долоон зуун хорин цаг хүртэл хугацаагаар нийтэд тустай ажил хийлгэх, эсхүл нэг сараас нэг жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах ял шийтгэнэ.” гэж заасан.

Иймхүү, Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлд заасан хүн бүр тэгш байх, ялгаварлан гадуурхагдахгүй байх тухай зарчмыг бататган Хөдөлмөрийн тухай хууль, Боловсролын тухай хууль, Эрүүл мэндийн тухай хууль зэрэгт ялгаварлан гадуурхахгүй байх тухай заасан байна. Харин Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, Эрүүгийн хууль зэрэгт ялгаварлан гадуурхах үзэгдлээс урьдчилан сэргийлэх утга бүхий зохицуулалтыг тусгажээ.

Үнэлгээний өмнөх хэсэгт дурдсанчлан энэхүү үнэлгээ нь хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж дахь бэлигийн цөөнхөд холбогдох зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж буйг тодорхойлох зорилготой тул дээрх зохицуулалтын хэрэгжилтийн байдлыг салбар тус бүрээр үнэлгээний Гуравдугаар бүлэгт авч үзлээ.

2.2.Бэлигийн цөөнхийн эрх: Тулгамдаж буй асуудал

2.2.1. Бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийлэлд үндэслэн ялгаварлан гадуурхах үзэгдэл: Монгол Улсад

Хүний жинхэнэ ба үзэгдэх бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийллийн улмаас эрхэд нь халдах байдал бүх улс орныг хамарсан, сэтгэл эмзэглэм ноцтой асуудал болоод байна. Эдгээр зөрчилд шүүхийн гадуур, өчиггүй,

зоргоор цаазлах, эрүү шүүлт, хэрцгий хүнлэг бус хандлага, бэлигийн хүчирхийлэл ба хүчин, хувийн орон зайд нь халдах, дур зоргоор саатуулах, хөдөлмөр эрхлэх болон сурч боловсрох эрхийг нь хөсөрдүүлэн үл хангах, бусад эрхээ эдлэхэд нь саад болох гэсэн ноцтой үзэгдлүүд багтдаг[19]. Түүний хажуугаар эдгээр зөрчил нь арьс үндэс, нас, шашин шүтлэг, бие эрхтний хөгжил, эдийн засаг, нийгмийн гарал болон бусад байдалд үндэслэсэн олон төрлийн хүчирхийлэл, үзэн ядалт, ялгаварлан гадуурхалт, үл оролцуулах зэрэгтэй ихэнх тохиолдолд давхар үйлдэгддэг байна[20].

Судалгааныудад дурдсан жишээ, тохиолдлоос үзэхэд[21] Монгол Улсад бэлигийн цөөнх өөрсдийнх нь эсрэг гаргасан зөрчил, гутаан доромжлох, ялгаварлах, дарамтлах болон гэмт хэргийн шинжтэй бусад үйлдлийг цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэхгүй өнгөрч, нуун дарагдуулсан, өөрийгөө илчлэхээс татгалзах, гэмт этгээдээс айх, бусдын зүгээс үзүүлэх хариу үйлдэл, хандлагаас болгоомжлох шалтгаанаар цагдаагийн байгууллагад хандахгүй өнгөрч, зарим нь гэмт этгээдийн дарамт, нийгмийн хандлагаас дүрвэн гадаадад цагаачлахаар гарсан тохиолдлууд нийтлэг байгаа нь бэлигийн цөөнхийн дунд өөрийгөө илчлэхээс айх, нийгмийн хандлагаас сэрэмжлэх айдас гүн тогтсоныг харуулж байна. Энэ нь нийгмийн хандлага, тэр дундаа хууль сахиулах байгууллагын хандлага, эрх зүйн зохицуулалт зэрэгтэй холбоотой гэж тайлбарласан байна.

2015 оны “Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан”-д “хуулийн хүрээнд эрхээ хэрхэн нөхөн сэргээлгэх нь тодорхойгүй, мөн тодорхой эрсдэл тулгарахаар байдаг тул бэлигийн цөөнх хөөцөлдөлгүй орхидог” гэсэн байна[22]. Мөн “эрх зүйн орчныг сайжруулахын зэрэгцээ ЛГБТ эрхийг бодит амьдрал дээр хүндэтгэн сахидаг болохын тулд хууль сахиулагчдад ЛГБТ эрхийн талаар таниулах, ЛГБТ эрхийг хамгаалах, дэмжих чиглэлээр ажиллаж буй төр, төрийн бус байгууллагын чадавхийг системтэй бэхжүүлэх шаардлагатай” гэж үзжээ[23].

Харин ЛГБТ Төвөөс хийсэн судалгаанд (2013 он) бэлигийн цөөнхийн амьд явах, аюулгүй байх, халдашгүй дархан байх, тайван замаар эвлэлдэн нэгдэх, боловсрол болон мэдээлэл хүртэх, шаардлага хангахуйц амьжиргааны түвшинтэй байх, хөдөлмөрлөх, орон байртай байх, эрүүл мэндийн үйлчилгээ хүртэх, гэрлэх, гэр бүл үүсгэх, гэр бүлээ хүлээн зөвшөөрүүлэх эрхүүд нь зөрчигддөг гэсэн байна[24]. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулиар баталгаажсан ихэнх үндсэн эрх, эрх чөлөө нь зөрчигддөг гэж үзсэн байна.

Тодруулбал, тус судалгаанд “Бэлигийн цөөнхийг үг хэл, үйлдлээр доромжлон хүчирхийлэх, ажлаас нь халах, ажлаасаа гарахаас өөр сонголтгүй болтол нь ажлын байранд нь гадуурхах, орон гэрээс нь хууль бусаар хөөн гаргах, боловсрол болон мэдээлэл олж хүртэх эрхийг нь үгүйсгэх, бэлигийн цөөнхөд эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлэхгүй байх, эсвэл эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлэхдээ ялангуяа трансжендэр хүмүүсийг элдвээр доромжлох, бэлигийн цөөнхийн амь насанд халдах, амь насанд нь халдахаар завдах, халдахаар заналхийлэн сүрдүүлэх, тагнуулын байгууллагаас бэлигийн цөөнхийн хувийн орон зай, захидал харилцааны нууцад халдах, бэлигийн цөөнхийг хууль бусаар тагнан мөрдөх гэх мэт үзэгдэл байнга гардаг” гэжээ[25]. Мөн

[19] Жогжакартын зарчмуудын тухай, хоёрдугаар хэвлэл, ЛГБТ Төв, 2015 он, 5 дахь тал.

[20] Мөн тэнд.

[21] Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 12 дахь илтгэл-2013 он, Монгол дахь бэлигийн цөөнхийн эрхийн хэрэгжилт. Н.Анараа, ЛГБТ төв. 2014 он, Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан. НҮБХХ. 2014 он болон ЛГБТ төвөөс бэлтгэсэн бодит тохиолдлуудын тэмдэглэл.

[22] “Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан”, 2014 он, 24 дэх тал.

[23] Мөн тэнд.

[24] “Монгол дахь бэлигийн цөөнхийн эрхийн хэрэгжилт”, Н.Анараа, ЛГБТ Төв, 2013 он, 10 дахь тал.

[25] “Монгол дахь бэлигийн цөөнхийн эрхийн хэрэгжилт”, Н.Анараа, ЛГБТ Төв, 2013 он, 11 дэх тал.

“нөгөө талаас нийгмийн энэ харгис, хүнлэг бус хандлага нь бэлигийн цөөнхийг сэтгэл санаагаар гүн хямрах, гүн хямралаас үүдэн архи болон бусад мансууруулах бодист донтох, амиа хорлох, амиа хорлохоор завдахад хүргэдэг” гэсэн байна[26].

Монгол Улсын хувьд бэлигийн цөөнхийн эсрэг гэмт хэрэг, зөрчлийг хууль сахиулах байгууллагын зүгээс авч хэлэлцэхгүй байх, нуун дарагдуулах эрсдэл бага боловч хохирогч өөрөө хэргийг нуун дарагдуулах, цагдаагийн байгууллагад өөрийгөө болон зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулахаар хандахгүй байх үзэгдэл нийтлэг байгаа нь дээрх судалгаануудад дурдсан тохиолдлуудаас харагдаж байна. Энэ судалгааны хүрээнд иргэний нийгмийн төлөөлөл, бусад этгээдтэй хийсэн ярилцлага ч үүнийг баталж байлаа. Үүний учир шалтгаан нь хүйсийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийллээр ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зохицуулалт салбаруудын холбогдох хууль тогтоомжид дутмаг байгаагаас үүдэлтэй гэж үзэж байна. Энэ талаар судалгааны Нэгдүгээр бүлэг болон Гуравдугаар бүлэгт дэлгэрүүлэн авч үзсэн болно.

Түүнчлэн, гэр бүлийн зүгээс үзүүлэх дарамт, шахалт аль ч оронд бэлигийн цөөнхөд түгээмэл тулгамддаг, зохицуулах, устгахад төвөгтэй гэмт хэрэг, зөрчлийн тоонд ордог бөгөөд дээрх судалгаануудад дурдсан жишээ, тохиолдлоос Монгол Улсад ч гэр бүлийн гишүүдийн зүгээс үзүүлэх дарамт энэ хүрээнд хамгийн тулгамдсан асуудлын нэг болох нь харагдаж байна.

Төрийн зүгээс бэлигийн цөөнхийн эрхийг ноцтойгоор зөрчиж, илт ялгаварлан гадуурхах бодлого баримталдаг улсуудтай харьцуулахад Монгол Улсын эрх зүйн орчин харьцангуй ээлтэйд тооцогдох боловч дээрх судалгаануудад дурдсан жишээ, баримтаас үзэхэд нийгмийн хандлага, эрхийн бодит хэрэгжилтийн хувьд хангалтгүй хэвээр байна.

Тухайлбал, ХЭҮК-ын “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 12 дахь илтгэл”-д “Монголчуудын уламжлал, зан заншил болон нийгмийн сэтгэлгээнд тохирохгүй гэсэн хандлагыг өөрчилж эдгээр хүмүүсийг ялгаварлан гадуурхалтад өртөхөөс урьдчилан сэргийлж, эрх, эрх чөлөөг нь бодитойгоор эдлүүлэхэд чиглэсэн төрийн бодлого, үйл ажиллагаа зайлшгүй шаардлагатай боллоо” гэж үзсэн байна[27].

2.2.2. Олон улсын байгууллагаас өгсөн зөвлөмж, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх хүрээнд авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ

2010 оноос хойш хийгдсэн Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит нэгдсэн хэлэлцүүлэг (UPR) болон НҮБ-ын бусад механизмийн хүрээнд БЧБХБИ-ийн асуудлыг хүлээн зөвшөөрөх, бэлигийн цөөнхийн эрхийг хамгаалах тухай зөвлөмж гаргасаар иржээ[28].

Бэлигийн цөөнхийн эрх, БЧБХБИ-ээс үүдэн ялгаварлан гадуурхахын эсрэг асуудлыг тусгайлан дурдсан хэд хэдэн олон улсын зөвлөмжийг Монгол Улсад хандан гаргасан байна.

Тухайлбал, Монгол Улс 2010 онд Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит нэгдсэн хэлэлцүүлэгт тайлангаа хүргүүлснийг авч хэлэлцээд НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлөөс ЛГБТ эрхтэй холбогдох дараах зөвлөмжийг өгсөн байна[29]. Үүнд:

- Ялгаварлан гадуурхахын эсрэг өргөн утгаар нь авч үзсэн хуулийг батлан, бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийллээс үүдэн ялгаварлах явдлыг хуулиар хориглох;

---

[26] Мөн тэнд.

[27] Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 12 дахь илтгэл, ХЭҮК, 2013 он, 61 дэх тал.

[28] “Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан”, 2014 он, 9 дэх тал.

[29] “Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан”, 2014 он, 20 дахь тал.

- Бэлигийн чиг баримжаатай холбоотой ялгаварлан гадуурхалт, хүчирхийллийн бүх хэлбэрийг нийтэд хандан буруушаах, бэлигийн чиг баримжаатай холбоотойгоор хувь хүмүүсийн эсрэг заналхийлсэн, халдсан бүхий л хэргийг мөрдөн шалгах, яллах;
- Бэлигийн цөөнхийн эрхийг баттай хамгаалахад чиглэсэн хууль тогтоомж боловсруулах, мэдээлэл, хүний эрхийн боловсролоор дамжуулан улс орондоо ялгаварлан гадуурхах үзэл санааг өөгшүүлэхгүй байх;
- Бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийлэлтэй холбоотойгоор хувь хүмүүсийг заналхийлэх, халдсан тухай аливаа мэдэгдлийг нягт нямбай, шударгаар мөрдөн шалгаж, хуулийн хариуцлага ноогдуулах.[30]

Мөн 2011 оны 4 дүгээр сард Монгол Улсын Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын хэрэгжилтийн тайлантай танилцаад, НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлөөс ялгаварлан гадуурхалтын талаарх Монгол Улсын “хууль тогтоомжид томоохон цоорхой” байгааг, “Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйл дэх ялгаварлан гадуурхалтыг хориглох тухай заалт асуудлыг цогц илэрхийлээгүй”-д санаа зовниж байгаагаа илэрхийлээд “түгээмэл тохиолдож байгаа бэлигийн цөөнхөд ялгавартай хандах, нийгмийн зүгээс адлах, гутаан доромжлох явдлыг таслан зогсоох талаар шийдвэртэй арга хэмжээ авах”, түүнчлэн “бэлигийн цөөнх хууль ёсны эрхээ хамгаалуулах, бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийлэлтэй холбоотойгоор хувь хүмүүсийн эсрэг аливаа аюул занал үйлдсэн нь мэдэгдэх аваас нягт нямбай мөрдөн шалгаж байх” шаардлагыг Монгол Улсад тавьсан байна[31].

Түүнчлэн 2011 оны 1 дүгээр сард Эрүүдэн шүүхийн эсрэг хорооноос гаргасан “Ажиглалтын дүгнэлт” мэдэгдэлд “ялгаварлан гадуурхалт, түүний дотор үг хэлээр заналхийлэх, үзэн ядах гэмт хэрэгтэй тэмцэх эрх зүйн цогц үндсийг бүрдүүлэх”, “ийм гэмт хэрэг үйлдэгчдэд хуулийн хариуцлага ноогдуулах талаар зохих арга хэмжээ авах”, “бэлигийн цөөнх гэх мэт эмзэг олон нийтийн хамгааллыг хангах”, “Жогжакартын зарчимд заасанчлан бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийллээс үүдэн заналхийлэх, халдах аливаа үйлдлийг нягт нямбай, түргэн шуурхай, шударгаар мөрдөн шалгах үр дүнтэй бодлого, эрх зүйн үндэс, арга механизмыг бүрдүүлэх” хийгээд “арьсны өнгө, үндэс угсаа болон бусад хэлбэрээр ялгаварлан гадуурхахыг турхирах, өөгшүүлж буй байгууллагуудын хүчирхийлэлтэй тэмцэх хууль тогтоомжийг батлан гаргах” зөвлөмжийг Монгол Улсад өгчээ[32].

Монгол Улсын Засгийн газраас дээрх зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээг тодорхой хэмжээнд, шат дараатай хэрэгжүүлсээр ирсэн. Тухайлбал, 2013 онд Хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөрийг улс орны хүний эрхийн нөхцөл байдлыг засгийн газрын байгууллага, шүүх, хувийн хэвшил, ХЭҮК, судалгааны хүрээлэн зэргийн оролцоотойгоор үнэлж үзсэний үндсэн дээр боловсруулж, УИХ-аас баталсан. Уг хөтөлбөрт бэлигийн цөөнхийн талаар тусгайлан дурдаагүй ч “ялгаварлан гадуурхах ба алагчлах хандлагыг өөрчлөхөд чиглэсэн ухуулга сурталчилгааг олон нийтэд байнга явуулж байхаар” заажээ[33].

Мөн 2011 оны 5 дугаар сард Монгол Улсын Засгийн газрын 159 тоот тогтоолоор НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлийн зөвлөмжийг 2011-2014 онд хэрэгжүүлэх Ажлын төлөвлөгөөг баталж, түүнд бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийллээс үүдэн ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон хууль тогтоомж боловсруулан хэрэгжүүлэх тухай дурджээ.

[30] Мөн тэнд.

[31] “Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан”, 2014 он, 21 дэх тал.

[32] Мөн тэнд.

[33] Хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөр, 2013 он, 2.4.6.2.

Харин хэрэгжилтийг авч үзэх хүрээнд 2014 онд хүний эрхийн чиглэлээр ажилладаг 40 орчим иргэний нийгмийн байгууллагыг багтаасан Хүний эрхийн форумаас Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит нэгдсэн хэлэлцүүлгээс өгсөн зөвлөмжийг Монгол Улс хэрхэн хэрэгжүүлж байгаад үнэлгээ хийсэн байна. Уг үнэлгээний дүгнэлтэд бэлигийн цөөнхийн эрхтэй холбоотой 7 зөвлөмжийн хэрэгжилт хангалтгүй байна гэж үзжээ[34].

1.1.3. Бэлигийн цөөнх ба жендэрийн эрх тэгш байдал

Бэлигийн цөөнхийн хүйсийн баримжаа илэрхийлэл /gender identity/ нь Монгол Улсын хувьд тодорхойгүй асуудлуудын нэг гэж үзэж байна. Жендэр нь эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн, ялангуяа эмэгтэй хүмүүсийн тэгш эрхийн асуудал гэсэн ойлголт нийгэмд давамгайлдаг. Нийгэмд тогтсон энэхүү өрөөсгөл ойлголтыг өөрчлөх нь чухал бөгөөд үүнээс үүдэн бэлгийн цөөнхөд ээлтэй эрх зүйн орчинг харьцангуй сайн хэмжээнд бүрдүүлсэн хөгжингүй орнуудад ч ЛБГБ хүмүүсийн эсрэг хэрэг, зөрчил гардаг гэдгийг дурдах нь зүйтэй юм.

Энэ талаар олон нийт, судлаачдын зүгээс ч анхааруулах болсныг 2018 оны 2 дугаар сарын 1-нд зохион байгуулагдсан “Жендэр ба Хөгжил” чуулганаас гаргасан зөвлөмжөөс харж болно. Чуулганаас дараах зөвлөмжийг ирүүлсэн байна. Үүнд:

- Хүйсийн баримжаа, бэлигийн чиг хандлагаар ялгаварлан гадуурхахаас сэргийлэх, соёлын олон янз байдлын талаарх олон нийтийн хэвшмэл ойлголтыг арилгах чиглэлээр арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх,
- Засгийн газар, төрийн захиргааны төв байгууллагаа жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх үндэсний тогтолцоог чадавхжуулах, хүний болон санхүүгийн нөөцийг зохистой хуваарилах,
- Жендэрт суурилсан хүчирхийллээс урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, хохирогчид чиглэсэн үйлчилгээний тогтолцоог бүх түвшинд хөгжүүлэх
- Жендэрийн судлалыг үндэсний хэмжээнд хөгжүүлэх, жендэрийн судалгааны хүрээ, чиглэлийг олон улсын болон үндэсний бодлогын чиг хандлагатай уялдуулан тодорхойлох гэсэн зөвлөмжийг гаргасан байна.

Бэлигийн цөөнхийн хүйсийн ойлголтыг жендэрийн эрх тэгш байдлын үүднээс хэрхэн авч үзэх нь холбогдох баримт бичгүүдэд тодорхойгүй байгаа тул бэлигийн цөөнхийн эрх жендэрийн тэгш байдлын тухай ойлголтын хүрээнд хамгаалагдаж чадахгүй байна гэж үзэж болно. Тухайлбал, 2011 оны Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн 4.1.1 дэх хэсэгт “жендэр гэж улс төр, эрх зүй, эдийн засаг, нийгэм, соёлын ба гэр бүлийн харилцаанд эрэгтэй, эмэгтэй хүний гүйцэтгэх үүрэг, хүлээх хариуцлага, тэдний нийгэмд эзлэх байр суурийн талаар уламжлагдан тогтсон, түүхэн явцад хувьсан өөрчлөгддөг ойлголт, үзэл, хандлагыг” ойлгоно гэж зөвхөн эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүст хамаарах байдлаар заасан.

Жендэрийн асуудлын хүрээнд бэлигийн цөөнхийн хүйсийн ойлголтыг зөв тодорхойлох асуудал чухал байгаа нь шинээр бий болсон зохицуулалтын хэрэгжилт, практикт тулгамдаж буй асуудал зэргээс харагдаж байна. Тухайлбал, гэрч хохирогчийг хамгаалах байр, эрүүлжүүлэх газар зэрэгт бэлигийн цөөнх хүнийг эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүст зориулсан байрны алинд нь оруулахыг шийдвэрлэхэд хэцүү, хүндрэл гардаг талаар ярилцлагын үеэр дурдаж байв. Өөрөөр хэлбэл, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хууль шинээр батлагдсанаар хүчирхийллийг авч үзэх халдлага, хүчирхийлэлд өртсөн тохиолдолд хамгаалагдах эрх зүйн орчин сайжирч байгаа боловч жендэрийг зөв тодорхойлох асуудал, бэлигийн цөөнхийн талаарх ойлголт тодорхойгүй байдаг зэргээс үүдэн хэрэгжилттэй холбоотой хүндрэлүүд гарсаар байгааг судалгааны хүрээнд хийгдсэн уулзалт, ярилцлагын хүрээнд дурдаж байлаа.

[34] Мөн тэнд.

**ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ**

1.1. Боловсролын салбарт

Үнэлгээний өмнөх хэсэгт авч үзсэнчлэн боловсролын салбарт тусгайлсан, суралцах орчинд хүйсийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийлэлд үндэслэн ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон зохицуулалт тусгагдаагүй боловч сурч боловсрох орчинд бэлигийн цөөнхөд тулгамдаж буй асуудлыг тодруулан, хууль тогтоомжийн холбогдох зүйл, заалтын хэрэгжилтийг үнэлэв. Үүнд:

Боловсролын тухай хууль.

5.1.4 Иргэнийг сурч боловсроход үндэс угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, хөгжлийн онцлог, эрүүл мэнд, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодлоор нь ялгаварлан гадуурхахгүй байх, эх хэлээрээ сурч боловсрох тэгш боломж, нөхцөлөөр хангана.

Насанд хүрээгүй иргэдийн бэлигийн боловсролын асуудал Монгол Улсад тулгамдаж буй асуудлуудын нэг бөгөөд энэ нь зөвхөн бэлигийн чиг баримжаагаа зөв тодорхойлох асуудалд сөргөөр нөлөөлөөд зогсохгүй бусад эрсдэлийг бий болгож байна. Сургалтын хөтөлбөрт орсон бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийллийн тухай сэдвийг багш нар голдуу заахгүй орхидог. ХЭҮК-ын судалгаанд (2013 он) оролцсон залуу ЛГБТ олон нийтийн төлөөллийн 10 хувь нь л уг хөтөлбөр хэрэгжиж эхэлснээс хойш бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийллийн талаар сургуульд байхдаа заалгаж байсан гэж хариулжээ. Судалгаанд оролцогчдоос БЧБХБИ-ийн талаар буруу ташаа ойлголт авсан хүний эзлэх хувь харьцангуй бага байгаа нь эерэг зүйл юм. Тэдний зөвхөн 1.7 хувь нь л “бэлигийн чиг баримжаа бол сэтгэцийн эмгэг” гэх мэтийн ташаа ойлголтыг зөв гэж үзсэн байжээ[35].

БЧБХБИ-ийн сэдвийг заах ажил бүтэлгүй байгаа нь сурагчид бэлигийн амьдралын талаар зөв мэдлэг олж авахад саад болоод зогсохгүй ЛГБТ сурагчид өөрсдийн бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийллийг ойлгож мэдрэхэд тодорхойгүй орчин бий болгож буй хэрэг юм. Тэд ЛГБТ байдлаа ухаарч ойлгоход ихэнхдээ хэцүү байдаг[36]. Эдгээр сэдвийг заах стандарт бий болгохгүй бол энэ асуудлыг танин мэдэх боломж сурагчдад хомс хэвээр байх болно. Энэ байдал нь хүүхэд бусадтай адилгүй гэдгээрээ өөрийгөө зэмлэн буруушаах, мөн өөр байх нь хэвийн зүйл бөгөөд Монголд төдийгүй дэлхийн өнцөг булан бүрт хаа ч байдаг хүн амын тодорхой хэсэг болохыг хүлээн зөвшөөрөхөд нь саад болох билээ. Бусад хүүхдээс өөрийгөө сэтгэлзүйн хувьд тусгаарлах, ганцаардах зэргээс ЛГБТ хүүхэд сэтгэл гутралд автах, амиа хорлох тухай бодох зэрэг асуудалд хүрэх эрсдэлтэй[37].

2013 онд ЛГБТ олон нийтийн дунд явуулсан судалгаанд хамрагдагсдын дөрөвний нэг нь ялгаварлан гадуурхалтай тулгардаг гэжээ. Мөн уг судалгаагаар 6.7% нь бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийлэл нь өөр гэгдсэнээс болоод сургууль дээр нь дээрэлхэх, биед нь халдах явдал тохиолдож байсан гэжээ[38]. Энэ нь ЛГБТ хүүхэд ахлах ангиасаа сургуулиа орхих явдал ихсэхэд хүргэдэг байна[39].

Мөн 2017, 2018 онд ЛГБТ Төвд бүртгэгдсэн баримтжуулалтаас үзэхэд сургуулийн орчинд бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийллийн эсрэг ялгаварлан гадуурхалт гарсаар байна. Иймд дээр дурдсан судалгаануудын дүгнэлт өнөө хэр хэвээр байна гэж дүгнэж болно.

---

[35] “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 12 дахь илтгэл”, ХЭҮК, 2013 он, 75 дахь тал.

[36] “Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан”, 2014 он, 31 дэх тал.

[37] “Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан”, 2014 он, 31 дэх тал.

[38] “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 12 дахь илтгэл”, ХЭҮК, 2013 он, 77 дахь тал.

[39] “Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан”, 2014 он, 31 дэх тал.

1.2. Эрүүл мэндийн салбарт

Үнэлгээний өмнөх хэсэгт авч үзсэнчлэн Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 4.1.1 дэх хэсэгт “хүн амд эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг ялгаварлан гадуурхахгүйгээр тэгш хүртээмжтэй үзүүлэх” зарчмыг тусгасан нь анх 1998 онд Эрүүл мэндийн тухай хуульд тусгагдаж байсан бөгөөд тус хуулийн 2011 оны шинэчилсэн найруулгад уг агуулгаар дахин тусгагджээ. Өөрөөр хэлбэл, Эрүүл мэндийн тухай хуульд ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон зохицуулалт тусгагдаад 20 жил болсон байна. Энэ хүрээнд, бэлигийн цөөнхөд тулгамдаж буй асуудлыг тодруулан, энэхүү заалтын хэрэгжилтийг үнэлэв. Үүнд:

Эрүүл мэндийн тухай хууль**.**

4.1 Төрөөс хүн амын эрүүл мэндийн талаар дараах бодлогыг хэрэгжүүлнэ:

4.1.2.хүн амд эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг ялгаварлан гадуурхахгүйгээр тэгш, хүртээмжтэй үзүүлэх

Бэлигийн цөөнхийн онцлог хэрэгцээнд нийцсэн эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээнүүдийг хууль, журмаар нарийвчлан зохицуулаагүй нь өөрөө ялгаварлан гадуурхалт бий болох нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Тэдгээрээс дурдвал хүйсийн шилжилттэй холбогдуулан трансжендэр хүмүүст шаардлагатай сэтгэцийн эрүүл мэнд, дааврын эмчилгээ, мэс ажилбар хийх эрх зүйн зохицуулалт байхгүй гэсэн шалтгаанаар эмнэлгийн байгууллагаас үйлчилгээ үзүүлэхээс татгалзах тохиолдлууд гардаг байна.

Иргэн А нь трансжендэр эрэгтэй бөгөөд хүйсийн шилжилтийн мэс ажилбар хийлгэхээр эмнэлгийн байгууллагад хандсан боловч эрүүл мэндийн салбарын хууль тогтоомжид трансжендэр хүнд хагалгаа хийх зохицуулалт байхгүй гэсэн үндэслэлээр хагалгаа хийхээс татгалзсан хариуг өгжээ.

Бэлигийн цөөнх эмнэлгийн үйлчилгээ авах явцад эмнэлгийн ажилтны зүй бус харилцаанаас үүдэн ялгаварлан гадуурхалтад өртөх тохиолдол түгээмэл байна. Эмч, сувилагч болон бусад ажилтнууд бэлигийн цөөнхийн талаар бүрэн зөв ойлголтгүй, сөрөг мэдээлэлтэй байдгаас бэлигийн цөөнхтэй хүндэтгэлгүй хандах, үл тоомсорлох, бэлигийн чиг баримжаа өөр байхаа болихыг зөвлөх, зохимжгүй асуулт тавих, шалгаах зэрэг үйлдлийг гаргадаг байна.

Иргэн О нь 2018 оны 2-р сард эмнэлэгт үзүүлэхээр ирэхэд нь тухайн эмч нь “чи чинь эрэгтэй юм уу, эмэгтэй юм уу, Сүүлийн үед ийм заваан юмнууд их болоод байгаа юм” гэж хэл амаар доромжилсон ба иргэн О эмнэлгийн тусламж үргэлжлүүлэн авч чадалгүй гарсан байна. Цаашид энэ асуудлаар дахин эмч дээр очихоос айж, санаа зовдог болсон талаараа “Монголын ЛГБТ төв”-д хандахдаа дурджээ.

Бэлигийн цөөнхөд чиглэсэн мэдээлэл, эмчилгээ хязгаарлагдмал байдгаас шалтгаалан өсвөр насны трансжендер хүүхдүүд бие, сэтгэлээрээ хохирох тохиолдол гардаг байна. Тэдгээрээс дурдвал Б нь сэтгэл зүйч мэргэжилтэй христэт итгэгч бөгөөд өсвөр насны трансжендэр хүүхдүүдтэй холбоо тогтоон ухуулга, ярилцлага хийх замаар тэдний итгэлийг олсон байна. Тэрээр бэлигийн цөөнх байх нь өвчин хэмээн ойлгуулан “эмчилнэ, эдгээж өгнө” гэх мэтээр ташаа мэдээлэл өгч, хариуд нь хувь хүний болон эрүүл мэндийн нууцтай холбоотой мэдээллүүдийг авсан. Б нь уг мэдээллийг цуглуулаад өсвөр насны хүүхдүүдийн ар гэрийнхэнд шууд мэдэгджээ. Мөн христэд итгэгч сүмүүдийн олон нийтийн сүлжээний фейсбүүк хуудас, хувийн профайлаас бэлигийн цөөнхийг гутаан доромжилсон, ялгаварлан гадуурхалтыг дэвэргэсэн сурталчилгаануудыг байнга хийдэг байсан байна. Энэ байдал нь тухайн хүүхдүүдэд ноцтой дарамт учруулсан үйлдэл болжээ.[40]

1.3. Хөдөлмөрийн салбарт

Үнэлгээний өмнөх хэсэгт авч үзсэнчлэн хөдөлмөр эрхлэх харилцааг зохицуулж буй хууль тогтоомжид хүйсийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийлэлд үндэслэн ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон тусгайлан зохицуулалт тусгагдаагүй боловч 1999 онд батлагдсан Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 7.2 дахь хэсэгт “үндэс угсаа, арьсны өнгө, хүйс, нийгмийн гарал байдал, баян ядуу, шашин шүтлэг ба үзэл бодлоор ялгаварлан гадуурхах,

[40] ЛГБТ Төвөөс ирүүлсэн мэдээллээс бэлтгэв.

давуу ба хязгаарлагдмал байдал олгохыг хориглоно" гэж заасан. Хөдөлмөрийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслүүдэд БЧБХБИ-ийн эсрэг ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон заалт тусгагдсаар ирсэн боловч өнөөгийн байдлаар батлагдаагүй байгаа тул 1999 онд тусгагдсан энэхүү заалт л бэлигийн цөөнхийг ажлын байранд ялгаварлан гадуурхахыг хориглох хууль зүйн баталгаа болсон хэвээр байна. Иймд ажлын байрны орчинд бэлигийн цөөнхөд тулгамдаж буй асуудлыг тодруулан, Хөдөлмөрийн тухай хуулийн холбогдох зүйл, заалтын хэрэгжилтийг үнэлэв. Үүнд:

Хөдөлмөрийн тухай хууль**.**

7.2 Үндэс угсаа, арьсны өнгө, хүйс, нийгмийн гарал байдал, баян ядуу, шашин шүтлэг ба үзэл бодлоор ялгаварлан гадуурхах, давуу ба хязгаарлагдмал байдал олгохыг хориглоно.

Монгол Улсад гей хүн өөрийгөө ил мэдэгдвэл ажил олдохгүй байх эрсдэлтэй гэдгийг бэлигийн цөөнх онцлон дурдсан байна[41]. Мөн ийнхүү ил мэдэгдвэл ядууралд орох магадлал хоёр дахин нэмэгдэнэ гэж судалгаанд оролцогчид үзжээ[42].

"Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан"-д Монгол Улсад ажлын байранд бэлигийн цөөнхийг ялгаварлан гадуурхаж байгаа нь ноцтой асуудал болж байгааг дурдсан байна. Мөн доромжлол, ялгаварлан гадуурхахын асуудал нь ажил олоход гардаг бэрхшээлээс эхлээд дарамтлуулах, дээрэлхүүлэх, гадуурхагдах, тодорхой шалтгаангүй ажлаас халагдах зэрэг янз бүрийн хэлбэрээр илэрдэг гэжээ.

Мөн тус судалгаанд "Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт ажил хөдөлмөрөө чөлөөтэй сонгох эрхийг баталгаажуулсан ч ялгаварлан гадуурхалт түгээмэл байгаагаас бодит байдал дээр хэрэгжиж чадахгүй байгаа нь гадаад төрхөө далдлах боломж хомс трансжендэр хүмүүст нөлөөлсөөр байна" гэжээ[43].

Ажлын байран дээр өдөр тутам тулгардаг ялгаварлан гадуурхалт нь Монгол Улс дахь бэлигийн цөөнхөд тулгарч буй хүний эрхийн хоёр дахь ноцтой зөрчил /16.7%/ болохын зэрэгцээ давтамжийн хувьд хууль зүйн туслалцаа авах асуудлын дараа орох түгээмэл /22.2%/ тулгардаг бэрхшээл гэж үзсэн байна[44].

Мөн ажлын байран дээр бэлигийн цөөнхөд учирч буй нэг томоохон асуудал нь гадуурхагдах, ажлаа алдахаас эмээж бодит байдлаа нууж явдгаас үүдсэн сэтгэлийн дарамт, зовнил юм гэсэн байна. Монголд бэлигийн цөөнх голдуу нууцлаг байдаг болохоор байнгын ажилтай бэлигийн цөөнхийн ихэнх нь ийм зовиуртай явдаг байх гэсэн байна[45].

ХЭҮК-оос хийсэн судалгаагаар (2013 он) бэлигийн чиг баримжаанаас үүдэн ажлын байрандаа гадуурхагддаг эсэх талаар асуухад 81.7% нь бодит байдлаа нуун далдалж явдаг гэж хариулсан байна. Харин 11.7% нь хамт ажиллагчид нь тэдний ЛГБТ гэдгийг мэднэ гэсэн бол 3.3% нь ажлын байран дээрээ ямар нэгэн гадуурхалттай тулгарч байгаагүй гэжээ[46].

ЛГБТ гэдгээ ил мэдэгдсэн үед ажил олоход маш бэрхшээлтэй. Ялгаварлан гадуурхалтын улмаас ажилд орох боломж хязгаарлагдмал, ялангуяа трансжендэр хүмүүс гэх мэт гадаад төрхөөрөө илт мэдэгддэг ЛГБТ зарим бүлгийн хүмүүсийг ажил олгогч ялгаварлан үздэг. Зарим трансжендэр хүн биеэ үнэлэх зам руу орж, энэ нь орлого олох ганц эх үүсвэр болох тал ч бий гэж тайлбарлажээ[47].

---

41 ХӨСҮТ, ДОХ-ын нэгдсэн хөтөлбөр, ЖХНЭМС, 2012 он.

42 "LGBT Poverty Study", Ts. Otgonbaatar, G.Nyampurev, A.Bulbul, D.Munkhasan, 2014. Дам ишлэв. "Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан", 2014 он.

43 "Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан", 2014 он

44 Лей нар, 2013. Дам ишлэв. "Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан", 28 дах тал.

45 Мөн тэнд.

46 "Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 12 дахь илтгэл", ХЭҮК, 2013 он, 71 дэх тал.

47 "Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан", 2014 он, 29 дэх тал.

Энэ судалгааны хүрээнд ХЗҮХ-нд ирүүлсэн 2017, 2018 онд ЛГБТ Төвд бүртгэгдсэн баримтжуулалтаас үзэхэд ажлын байрны орчинд бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийллийн эсрэг ялгаварлан гадуурхалт бэлигийн цөөнхийн эсрэг гардаг ялгаварлан гадуурхах түгээмэл хэлбэр хэвээр байна. Иймд дээр дурдсан судалгаануудын дүгнэлт өнөө хэр хэвээр байна гэж дүгнэлээ.

1.4. Гэр бүлийн харилцаанд

Үнэлгээний энэ хэсэгт гэр бүлийн харилцаанд бэлигийн цөөнхөд тулгамдаж буй асуудлыг тодруулав. Энэ хүрээнд дараах заалтыг үнэлэв.

> Гэр бүлийн тухай хууль
>
> 4.2. Иргэнийг гэрлэхэд нь үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, шашин шүтлэгээр ялгаварлан гадуурхахыг хориглоно;
>
> 25.2. Гэрлэлтээ бүртгүүлээгүй эцэг, эхээс төрсөн болон гэрлэгчдийн хэн нэгний нь дагавар хүүхдийг ялгаварлан гадуурхаж, эрх, ашиг сонирхлыг нь хохироохыг хориглоно.”

Монгол Улсад бэлигийн цөөнх хүмүүсийн талаарх ойлголт бага, тэдний талаар таатай бус мэдээлэл түгээмэл цацагддаг нь бэлигийн цөөнхийг сөргөөр харах нэг шалтгаан нь болдог байна. Нийгмийн нэгж болох гэр бүлийн орчинд энэхүү асуудал ихээхэн бэрхшээл үүсгэдэг ба бэлигийн цөөнхийн эрх зөрчигдөх нь түгээмэл байна.

ЛГБТ олон нийтийн дунд явуулсан судалгаанд оролцогчдын 86.7 хувь нь “Та гэр бүлийнхэндээ урьд өмнө нь ялгаварлан гадуурхагдаж байсан уу?” гэсэн асуултад тэгнэ гэхээс эмээгээд гэр бүлийнхэндээ мэдэгдээгүй гэж хариулсан байна. Мөн 2012 онд Улаанбаатарт ЭБЭ (эрчүүдтэй бэлгийн хавьталд ордог эрчүүд) нарын дунд явуулсан судалгаагаар, 16.5 хувь нь л гэрийнхэндээ бэлигийн чиг баримжаагаа мэдэгдсэн байжээ.[48] Ихэнх тохиолдолд тэднийг бэлигийн цөөнхөд хамаарах болсныг гэр бүлийн гишүүд нь мэдээд ихээхэн эсэргүүцэж, энэ байдлаа болихыг хүсдэг байна.

Ихэнх бэлигийн цөөнх өөрийн бэлигийн чиг баримжаагаа гэр бүлийн гишүүддээ хэлдэггүй бөгөөд тэдний зүгээс хүнтэй гэрлэх, үр хүүхэдтэй болохыг байнга сануулж, асуудаг нь сэтгэл зүйн дарамтад орох шалтгаан болдог байна.

> Ингээд нуугаад яваад байх үнэхээр тамтай юм билээ. “Муу нуухаар сайн илчил” гэдэг дээ. Тэгээд л эгчийнхээ хүүхэд болон хоёр эгчдээ хэлсэн. Үүнээс өмнө манайхан дандаа л “Авгай ав, хүүхэдтэй бол. Нас чинь яваад байна” гээд л шахаад байдаг байсан. Тиймээс би уйлж байгаад “Авгай хүүхэд нэхээд байгаа чинь үнэхээр хэцүү, дарамттай байна. Би хэзээ ч тэгж чадахгүй, хэцүү юм чинь яах юм бэ. Хэрвээ та нар намайг ойлгож чадахгүй бол би хаа нэг тийшээ яваад алга болье” гээд хэлчихсэн. Эгч нар маань аргадаад л “За, за. Хоёр эгч нь ойлгож байна. Битгий уйл, миний дүү” гээд л хамаг байдгаараа сандарч билээ.[49]

Бэлигийн цөөнхийг хүлээн зөвшөөрдөггүй, нийгэмд тэднийг сөргөөр хүлээж авдаг нь олон залуус нуугдмал амьдралыг сонгоход хүргэдэг.

Монголд олон гей залуу, бас магадгүй лесбиян эмэгтэй эсрэг хүйсийн хүнтэйгээ гэрлэж, хоёрдмол амьдралаар амьдарч байна. Тэд эхнэр, нөхөртэйгөө бэлигийн харьцаатай байхын зэрэгцээ ижил хүйсийн хүнтэй нууцаар бэлигийн харьцаатай байдаг. Гей залуучуудын хувьд энэ нь олон хавьтагчтай байх, БЗДХ авах эрсдэлийг нэмэгдүүлж байгаа юм.[50]

Мөн ижил хүйстэй хосууд хүүхэд үрчлэн авах боломжгүй байдаг. Энэ нь тэдний гэрлэлтийг хуулиар зохицуулаагүй буюу хүлээн зөвшөөрдөггүй, нөгөө талаас ижил хүйстэй хосуудыг хүүхэд хүмүүжүүлж чадах эсэхэд эргэлздэгтэй холбоотой байж болох юм.

---

[48] “Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан”, 2014 он, 34 дэх тал.

[49] Н.Ганзориг. Гей мөртлөө гэр бүлтэй олон залуу бий. http://news.zindaa.mn/151b. Сүүлд үзсэн: 2018.03.23

[50] “Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан”, 2014 он, 35 дахь тал.

Бараг бүх тохиолдолд гэр бүлийн гишүүн нь эсрэг хүйстнээ сонирхдог гэдгийг мэдмэгцээ энэ байдлаа өөрчлөхийг шаардсан байна. Энэ нь бэлигийн чиг баримжаа бол тухайн хүний өөрийн сонголтоос шалтгаалдаггүй, төрөлхөөс заяагдсан байдаг талаарх ойлголт дутмаг байдагтай холбоотой.

Ижил хүйсийн хос бие биенээ хүчирхийлэх үзэгдэл бага биш байгаа нь ийм хүчирхийлэл үйлдэгчид бэлигийн чиг баримжаагаа болон өөрийнхөө төрөлхийн байдлыг хүлээн зөвшөөрдөггүйгээс үүсдэг үзэгдэл хэмээн сэтгэл зүйчид баталсан байдгаас нөгөө л нийгмийн сөрөг хандлага, ойлголтгүй байдал ижил хүйсийн гэр бүлийн хүчирхийллийн үндэс болсоор байна.

ЛГБТ төвийн баримтжуулсан ижил хүйсийн хосуудын гэр бүлийн хүчирхийлэл нь ноцтой асуудлын хэмжээнд байгаа, бага наснаасаа эхлэн бэлигийн цөөнхийн оршин тогтнодог талаар мэдээлэлгүй байдлаас үүдэн өөрийгөө болон бусад ижил хүйсийн бэлигийн чиг баримжаатай хүмүүсийг үгүйсгэх, өөрийгөө хүлээн зөвшөөрөхгүй байдлаасаа үүдэн архинд донтдог, ижил хүйсийн дотнын харилцаанд орсон ч энэ сэтгэл зүйн хандлага нь үргэлжилсээр архидалт болон архидалтаас үүссэн тогтмол хүчирхийллийн нөхцөл байдал үүсдэг гэсэн дүр зураг гарсан байна.[51]

Бэлигийн цөөнхийн гэр бүл болох эрхийг хуулиар зөвшөөрөөгүй байгаа нь гэр бүлийн шинжтэй, хамтран амьдарч байгаа хүмүүсийн эрх хамгаалагдахгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөрөөс 2014 онд гүйцэтгэсэн “Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан”-д 2004 онд батлагдсан “Гэр бүлийн хүчирхийллийн эсрэг хуулинд гэр бүлийг уламжлалт явцуу ойлголтын хүрээнд авч үзсэн нь ижил хүйсийн хүмүүсийн гэр бүлийн хүчирхийллийг орхигдуулж, ижил хүйсийн хос, гэр бүлийнхээ ЛГБТ гишүүний эсрэг хүчирхийлэл үйлдэгч гэм зэмгүй өнгөрөх боломж олгож байна. Хуулинд албан ёсны бүртгэлгүй эсрэг хүйсийн хамтран амьдрагчдыг хамааруулсан ч энэ нь ижил хүйсийн хүмүүсийн харьцаанд хамаарахааргүй байна.” гэж дүгнэж байжээ. Тус тайлан олны хүртээл болсоноос хойш 2016 онд Гэр бүлийн тухай хуульд шинэчилсэн найруулга хийж батлагдсан. Гэсэн хэдий ч ижил хүйсийн хүмүүсийн харилцааг хуулийн үйлчлэлд хамааруулаагүй байна. Иймд дээр дурдсан дүгнэлт өнөө хэр хэвээр байна гэж дүгнэж болно.

## ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

### 4.1. Дүгнэлт

Өнөөгийн байдлаар Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж дахь ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зохицуулалт хүн бүр хуулийн өмнө эрх тэгш байх, тэгш эрх эдлэх, аливаа үндэслэлээр ялгаварлан гадуурхагдахгүй байх Үндсэн хуулийн зарчимд тулгуурлаж байна. Цаашлаад аль ч салбарт, Монгол Улсын иргэн бүр Үндсэн хуулиар баталгаажсан эрх, эрх чөлөөгөө эрх тэгш эдлэх боломжийг холбогдох хууль тогтоомжоор баталгаажуулах агуулгатай байна.

Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлд заасан хүн бүр тэгш байх, ялгаварлан гадуурхагдахгүй байх тухай зарчмыг бататган Хөдөлмөрийн тухай хууль, Боловсролын тухай хууль, Эрүүл мэндийн тухай хууль зэрэгт ялгаварлан гадуурхахгүй байх тухай заасан байна. Харин Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, Эрүүгийн хууль зэрэгт ялгаварлан гадуурхах үзэгдлээс урьдчилан сэргийлэх утга бүхий зохицуулалтыг тусгажээ.

Судалгаанд дурдсан жишээ, тохиолдлоос үзэхэд Монгол Улсад бэлигийн цөөнх өөрсдийнх нь эсрэг гаргасан зөрчил, гутаан доромжлох, ялгаварлах, дарамтлах болон гэмт хэргийн шинжтэй бусад үйлдлийг цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэхгүй өнгөрч, нуун дарагдуулсан, өөрийгөө илчлэхээс татгалзах, гэмт этгээдээс айх,

[51] “Монгол дахь бэлигийн цөөнхийн эрхийн хэрэгжилт”, Н.Анараа, ЛГБТ Төв, 2013 он.

бусдын зүгээс үзүүлэх хариу үйлдэл, хандлагаас болгоомжлох шалтгаанаар цагдаагийн байгууллагад хандахгүй өнгөрч, зарим нь гэмт этгээдийн дарамт, нийгмийн хандлагаас дүрвэн гадаадад цагаачлахаар гарсан тохиолдлууд нийтлэг байгаа нь бэлигийн цөөнхийн дунд өөрийгөө илчлэхээс айх, нийгмийн хандлагаас сэрэмжлэх айдас гүн тогтсоныг харуулж байна.

Монгол Улсын хувьд бэлигийн цөөнхийн эсрэг гэмт хэрэг, зөрчлийг хууль сахиулах байгууллагын зүгээс авч хэлэлцэхгүй байх, нуун дарагдуулах эрсдэл бага боловч хохирогч өөрөө хэргийг нуун дарагдуулах, цагдаагийн байгууллагад өөрийгөө болон зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулахаар хандахгүй байх үзэгдэл түгээмэл байгаа нь дээрх судалгаануудад дурдсан тохиолдлоос харагдаж байна.

Мөн Монгол Улсад бэлигийн цөөнхийн эрх ноцтойгоор зөрчигддөг, төрийн зүгээс илт ялгаварлан гадуурхах бодлого баримталдаг улсуудтай харьцуулахад эрх зүйн орчны хувьд харьцангуй ээлтэй орнуудын нэгт тооцогдох боловч дээрх судалгаануудад дурдсан жишээ, баримтаас үзэхэд нийгмийн хандлага, эрхийн бодит хэрэгжилтийн хувьд хангалтгүй хэвээр байна.

Үнэлгээний ажилд сонгосон салбаруудын хүрээнд холбогдох хуулийн зүйл, заалтын хэрэгжилтийг дараах байдлаар дүгнэв. Үүнд:

Боловсролын салбарт:

Сургуулийн орчинд боловсрол олгож буй байдал хангалтгүй, дээрээс нь нийгмийн гадуурхах үзэгдэл нийтлэг байгаагаас сургуулийн орчинд бэлигийн цөөнхийн хүүхдэд сөрөг уур амьсгалтай, ээлгүй болж байна. Үе тэнгийнхэн, сурган хүмүүжүүлэгчдийн зүгээс ЛГБТ сурагчдыг дээрэлхэх, гадуурхах явдал гардаг байна.[52] Мөн 2017, 2018 онд ЛГБТ Төвд бүртгэгдсэн баримтжуулалтаас үзэхэд сургуулийн орчинд бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийллийн эсрэг ялгаварлан гадуурхалт гарсаар байна. Иймд өмнөх судалгаануудын дүгнэлт өнөө хэр хэвээр байна гэж үзлээ.

Эрүүл мэндийн салбарт:

Бэлигийн цөөнх эмнэлгийн үйлчилгээ авах явцад эмнэлгийн ажилтны зүй бус харилцаанаас үүдэн ялгаварлан гадуурхалтад өртөх тохиолдол түгээмэл байна. Эмч, сувилагч болон бусад ажилтнууд нь ЛГБТ хүний талаар бүрэн зөв ойлголтгүй, сөрөг талаас мэдээлэл авсан байдгаас шалтгаалан тэдгээр хүмүүстэй хүндэтгэлгүй хандах, үл тоомсорлох, ЛГБТ байхаа болихыг зөвлөх, зохимжгүй асуулт тавих, шалгаах зэрэг үйлдлийг гаргадаг нь энэ салбарт ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зохицуулалтын хэрэгжилт хангалтгүй байгааг харуулж байна.

Хөдөлмөрийн салбарт:

Ажлын байран дээр бэлигийн цөөнхөд учирч буй нэг томоохон асуудал нь гадуурхагдах, ажлаа алдахаас эмээж бодит байдлаа нууж явдгаас үүдсэн сэтгэлийн дарамт, зовнил болж байна. Монголд бэлигийн цөөнх голдуу нууцлаг байдаг болохоор байнгын ажилтай бэлигийн цөөнхийн ихэнх нь ийм зовиуртай явдаг байна[53].

ХЭҮК-оос хийсэн судалгаагаар (2013 он) бэлигийн чиг баримжаанаас үүдэн ажлын байрандаа гадуурхагддаг эсэх талаар асуухад 81.7% нь бодит байдлаа нуун далдалж явдаг гэж хариулсан байна. Харин 11.7% нь хамт ажиллагчид нь тэдний ЛГБТ гэдгийг мэднэ гэсэн бол 3.3% нь ажлын байран дээрээ ямар нэгэн гадуурхалтай тулгарч байгаагүй гэжээ[54]. Мөн ЛГБТ гэдгээ ил мэдэгдсэн үед ажил олоход бэрхшээлтэй болдог тухай дурджээ.

Үнэлгээний хүрээнд ЛГБТ Төвд бүртгэгдсэн 2017, 2018 оны баримтжуулалтаас дүгнэхэд ажлын байрны орчинд бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа

[52] "Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан", 2014 он, 31 дэх тал.

[53] Мөн тэнд.

[54] "Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 12 дахь илтгэл", ХЭҮК, 2013 он, 71 дэх тал.

илэрхийллийн эсрэг ялгаварлан гадуурхалт бэлигийн цөөнхийн эсрэг гардаг ялгаварлан гадуурхах түгээмэл хэлбэр хэвээр байна. Иймд дээр дурдсан судалгааны дүгнэлт өнөө хэр хэвээр байна гэж дүгнэлээ.

Гэр бүлийн харилцаанд:

Монгол гэр бүлийн хүүхдээ хүмүүжүүлэх соёлд бэлигийн харилцаатай холбогдох сэдвээр ярилцах, мэдээлэл солилцох нь хязгаарлагдмал, хаалттай байсаар иржээ. Бэлгийн цөөнх иргэд ч мөн адил энэ тухайгаа гэр бүлийнхнээсээ нуух, үүнээс шалтгаалан ганцаардах, гутралд орох тохиолдол байдаг байна. Гэр бүлийн орчинд бэлгийн цөөнх иргэдийн талаар хангалттай ойлголт төлөвшөөгүй тул тэднийг бэлгийн цөөнх байхаа болихыг зөвлөх эсхүл эрэг хүйсний хүнтэй гэрлэхийг ятгах зэрэг үйлдлүүд их тохиолддог байна.

### 4.3.ЗӨВЛӨМЖ

Энэхүү үнэлгээ нь Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж дахь ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зохицуулалтын хэрэгжилтийг тогтоох зорилготой бөгөөд олон улсын байгууллагаас өгсөн зөвлөмжийн талаар авч үзээгүй болно. Үнэлгээний явцад өмнө хийсэн судалгааны үр дүн, энэхүү үнэлгээний хүрээнд хийсэн ярилцлага, уулзалт бусад эх сурвалжийг түлхүү ашиглав. Үнэлгээний үр дүнд үндэслэн цаашид хэрэгжүүлэх шаардлагатай арга хэмжээг тодорхойлон санал, зөвлөмжийг боловсруулав.

Үнэлгээний явцад нийгэмд бэлигийн цөөнхийг хүлээн зөвшөөрөх, сөргөөр хүлээн авах хандлага багасах зэрэг ахиц гарч байгаа нь ажиглагдсан бөгөөд энэхүү дэвшлийг улам батжуулахад анхаарал хандуулах шаардлагатай байна. Ингэхдээ дараагийн шат нь ялгаварлан гадуурхах үзэгдлийг бүх шатанд буюу салбарт бүрт арилгах явдал болно.

Одоо үйлчилж байгаа тогтолцоог авч үзвэл салбар бүрт ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон нийтлэг зохицуулалт тусгагдсан боловч хэрэгжилт хангалтгүй, ялгаварлан гадуурхах үзэгдэл гарсаар байгааг анхаарах зүйтэй байна.

Үнэлгээний үр дүнд дараах зөвлөмжийг санал болгож байна. Үүнд:

- Мөн бэлигийн цөөнхөд холбогдох зохицуулалтын талаар нийгмийн сэтгэл зүй болон хүлээн зөвшөөрөх хандлагыг харгалзан Үндсэн хуульд тусгахаас илүүтэйгээр бусад хууль тогтоомжоор, ялангуяа жендэрийн асуудалд холбогдох зохицуулалтын хүрээнд шийдвэрлэх нь оновчтой байж болохоор байна;
- Ялгаварлан гадуурхалтыг зогсоох зорилгоор бэлигийн цөөнх төдийгүй үндэстний, шашны, эрүүл мэндийн, хөгжлийн бэрхшээлтэй гэх мэт цөөнх болсон хүмүүсийг хамгаалахад чиглэсэн тусгайлсан хууль батлах талаар гүнзгийрүүлэн судлах, уг хуулиар хүйсийн баримжаа илэрхийлэл, бие эрхтний хөгжил болон чадвар, эрүүл мэндийн байдлыг тусгайлан багтаах, ялгаварлан гадуурхалт гаргасан нөхцөлд хариуцлагыг өндрөөр тооцох эрх зүйн тогтолцоотой болгох;
- 2015 онд баталсан Эрүүгийн хуулийн хуульд “ялгаварлан гадуурхах” гэмт хэргийг шинээр хуульчилсан нь дэвшилттэй тал болсныг бататган бусад гэмт хэрэг үйлдэгдэх явцад ялгаварлан гадуурхалтын шинж байсан бол хүндрүүлэн авч үзэх зохицуулалтыг нэмэх;
- Эрүүгийн хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1 дэх хэсэгт заасан “Ялгаварлан гадуурхалт” гэмт хэргийг тодорхойлохдоо тус үгийг давтан хэрэглэсэн нь тус гэмт хэргийн тодорхойлолтыг ойлгомжгүй байдалд хүргэсэн байна. Иймд гэмт хэргийн төрлийг тодорхойлохдоо өөр хэллэгийг ашиглах, эсхүл хуульд уг үгийг тодотгосон заалт оруулах;
- Ялгаварлан гадуурхалт бүхий үйлдлийг харилцан адилгүй ялгамжтай авч үзэхдээ гэмт хэрэгт тооцохоос гадна хөнгөвтөр шинжтэй үйлдэлд Зөрчлийн тухай хуулиар хариуцлага хүлээлгэх;

- Боловсролын тухай хуулийн 5.1.4 болон 44.2.4 дэх зүйлд ялгаварлан гадуурхалтыг хориглосон, суралцах орчинд тэгш эрхийг хангах зорилготой зохицуулалт тусгагдсан боловч дээрх заалтыг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагыг хуульчлаагүй байна. Иймд дээрх зохицуулалт бүхий зөрчлийг нарийвчлан тодорхойлж, зөрчлийн тухай хуульд тусгах;
- УИХ-ын 2015 оны 1 дүгээр сарын 29-ний өдрийн 12 дугаар тогтоолоор "Төрөөс боловсролын талаар баримтлах бодлого"-ыг баталсан бөгөөд уг баримт бичигт боловсролын байгууллагын орчинд дахь ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх эрхийг төр хариуцсан агуулга бүхий зохицуулалт тусгах;
- Эрүүл мэндийн салбарын ажилтны ёс зүйн дүрэм, Боловсролын ажилтны ёс зүйн дүрэмд бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаагаар үл ялгаварлах зарчмыг багтаах, үйл ажиллагааных нь үндсэн зарчимд багтаах;
- Төрийн албан хаагч, ялангуяа хууль сахиулах, хэрэгжүүлэх салбарын суралцагчид, албан хаагчдад зориулсан салбарын онцлогийг тусгасан гарын авлагуудыг боловсруулах, эдгээр боловсон хүчнийг бэлтгэдэг сургуульд үндсэн мэдлэгийн хичээлийн хөтөлбөрт бэлигийн чиг баримжаа, хүйсийн баримжаа, илэрхийллийн тухай багтаах;
- Ялгаварлан гадуурхалтад өртсөн этгээд практик дээр хууль сахиулах байгууллагад гомдол гарган ханддаггүй, өөрийн зөрчигдсөн эрхийг сэргээхгүй байх тохиолдол гарч байгаа нь хүний эрхийн хэрэгжилтийн хувьд ноцтой асуудал тул тухайн онцлогт тохируулан Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн хүрээнд хамгаалах;
- Бэлигийн цөөнхтэй холбогдох асуудлыг тодорхой хүрээнээс эхлэх, тухайлбал жендэрийн холбогдолтой баримт бичигт хүйсийн тухай ойлголтыг тодорхой болгох шаардлагатай байна.

**АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛЫН ЖАГСААЛТ**

**Хууль тогтоомж**


- Монгол Улсын Үндсэн хууль /1992/
- Боловсролын тухай хууль /2002/
- Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль /2016/
- Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хууль /2011/
- Захиргааны ерөнхий хууль /2015/
- Зөрчлийн тухай хууль /2017/
- Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль /2017/
- Иргэний хууль /2002/
- Хөдөлмөрийн тухай хууль /1999/
- Эрүүгийн хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль /2017/
- Эрүүл мэндийн тухай хууль /2011/
- Эрүүгийн хууль /2015/


**Ном, гарын авлага**


- "Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 12 дахь илтгэл", ХЭҮК, 2013 он.
- "Монгол дахь бэлигийн цөөнхийн эрхийн хэрэгжилт", Н.Анараа, ЛГБТ төв, 2013 он.
- "Азид ЛГБТ байх нь: Монгол Улсын тайлан", 2014 он.
- "Жогжакартын зарчмуудын тухай", хоёрдугаар хэвлэл, ЛГБТ Төв, 2015 он.
- "LGBT Poverty Study", Ts. Otgonbaatar, G.Nyampurev, A.Bulbul, D.Munkhasan, 2014.
- "A Comparative Analysis of Non-discrimination Law in Europe", European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, European Commission, 2016.


---o0o---