



ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

# ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁС

ХУУЛЬ ЗҮЙН ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭ, СУДАЛГАА, ОНОЛ,  
ПРАКТИКИЙН СЭТГҮҮЛ





ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

# ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁС

Хууль зүйн эрдэм шинжилгээ, судалгаа, практикийн улирал тутмын сэтгүүл

2015 он, Цуврал 4 (54)

УЛААНБААТАР ХОТ  
2015 ОН

## СЭТГҮҮЛИЙН ЗӨВЛӨЛ

|                       |                                                                   |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------|
| <b>Ж.Амарсанаа</b>    | <i>Академич</i>                                                   |
| <b>Б.Амарсанаа</b>    | <i>Хууль зүйн доктор</i>                                          |
| <b>Ж.Батзандан</b>    | <i>Хууль зүйн доктор</i>                                          |
| <b>Ж.Баярцэцэг</b>    | <i>Хууль зүйн яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга</i>               |
| <b>Б.Болдбаатар</b>   | <i>Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга</i> |
| <b>Ж.Бямбадорж</b>    | <i>Хууль зүйн доктор</i>                                          |
| <b>Д.Ганбат</b>       | <i>Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хорооны дарга</i>           |
| <b>Б.Гүнбилэг</b>     | <i>Хууль зүйн доктор</i>                                          |
| <b>Д.Дорлөгжав</b>    | <i>Хууль зүйн сайд</i>                                            |
| <b>Ц.Зориг</b>        | <i>Улсын Дээд Шүүхийн Ерөнхий шүүгч</i>                           |
| <b>О.Мөнхсайхан</b>   | <i>Хууль зүйн доктор</i>                                          |
| <b>С.Нарангэрэл</b>   | <i>Академич</i>                                                   |
| <b>Ч.Өнөрбаяр</b>     | <i>Хууль зүйн доктор</i>                                          |
| <b>Д.Солонго</b>      | <i>Хууль зүйн доктор</i>                                          |
| <b>Х.Тэмүүжин</b>     | <i>Улсын Их Хурлын гишүүн</i>                                     |
| <b>П.Цагаан</b>       | <i>Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын дарга</i>            |
| <b>Ш.Цогтоо</b>       | <i>Хууль зүйн доктор</i>                                          |
| <b>Ч.Энхбаяр</b>      | <i>Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор</i>                           |
| <b>Ж.Эрдэнэбулган</b> | <i>Хууль зүйн доктор</i>                                          |

*Ерөнхий эрхлэгч*

**Э.Батбаяр**

*Хариуцлагатай нарийн бичгийн дарга*

**Б.Гончигсумлаа**

*Хэвлэлийн эхийг*

**Д.Мөнхжаргал**

Улсын бүртгэлийн дугаар: 279  
ISSN:2226-9185  
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс  
эрхлэн гаргав. Жилд 5 дугаар гарна.

Хаяг: Улаанбаатар - 46,  
Чингэлтэй дүүрэг, Чингис хааны талбай-1  
Утас: +(976)-11-315735  
Факс: 315735  
Вэб хуудас: [www.legalinstitute.mn](http://www.legalinstitute.mn)  
Цахим хаяг: [lawjournal@legalinstitute.mn](mailto:lawjournal@legalinstitute.mn)

## EDITORIAL BOARD

|                       |                                                                                     |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>J.Amarsanaa</b>    | <i>Academician</i>                                                                  |
| <b>B.Amarsanaa</b>    | <i>(LL.D)</i>                                                                       |
| <b>J.Batzandan</b>    | <i>(Ph.D)</i>                                                                       |
| <b>J.Bayartsetseg</b> | <i>State Secretary, Ministry of Justice of Mongolia</i>                             |
| <b>B.Boldbaatar</b>   | <i>Secretary General, the Secretariat of the State Great Hural of Mongolia</i>      |
| <b>J.Byambadorj</b>   | <i>(Ph.D)</i>                                                                       |
| <b>D.Ganbat</b>       | <i>Chairman, the Standing Committee of Law of the State Great Hural of Mongolia</i> |
| <b>B.Gunbileg</b>     | <i>(Ph.D)</i>                                                                       |
| <b>D.Dorligjav</b>    | <i>Minister of Justice</i>                                                          |
| <b>Ts.Zorig</b>       | <i>Chief Justice, Supreme Court of Mongolia</i>                                     |
| <b>O.Munkhsaikhan</b> | <i>(LL.D)</i>                                                                       |
| <b>S.Narangerel</b>   | <i>Academician</i>                                                                  |
| <b>Ch.Unurbayar</b>   | <i>(Ph.D)</i>                                                                       |
| <b>D.Solongo</b>      | <i>(Ph.D)</i>                                                                       |
| <b>Kh.Temuujin</b>    | <i>Member of the State Great Hural of Mongolia</i>                                  |
| <b>P.Tsagaan</b>      | <i>Head, the Office of the President of Mongolia</i>                                |
| <b>Sh.Tsogtoo</b>     | <i>(Ph.D)</i>                                                                       |
| <b>Ch.Enkhbaatar</b>  | <i>(Sc.D)</i>                                                                       |
| <b>J.Erdenebulgan</b> | <i>(Ph.D)</i>                                                                       |

*Editor-in-Chief*

**E.Batbayar**

*Acting Assistant Editor*

**B.Gonchigsumlaa**

*Designed by*

**D.Munkhjargal**

State Registration Number:279  
ISSN: 2226-9185  
The National Legal Institute  
publishes this law review five times  
per year.

Address: Ulaanbaatar-46, Chingeltei District,  
Chinggis Khaan Square -1  
Phone:+(976)-11-315735  
Fax: 315735  
Website: [www.legalinstitute.mn](http://www.legalinstitute.mn)  
E-mail: [lawjournal@legalinstitute.mn](mailto:lawjournal@legalinstitute.mn)

# АГУУЛГА

## ХУУЛЬ ТӨРӨХИЙН ӨМНӨ /ОНЦЛОХ ӨГҮҮЛЭЛ, ЯРИЛЦЛАГА/

### **Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үзэл баримтлалын үүднээс**

#### **Монгол улсын үндсэн хуулийг шинжлэх нь**

9

*Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D.), Философийн ухааны доктор (Ph.D.), профессор Н.Пүндэндорж*

*МУИС-Хууль зүйн сургуулийн докторант Ж.Сайнхишиг*

#### **Эрүүгийн эрх зүй дэх хууль ёсны зарчим-гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний онол-хууль зүйн техник**

32

*Улсын ерөнхий прокурорын орлогч, төрийн хууль цаазын шадар зөвлөх Г.Эрдэнэбат*

## ЭРХ ЗҮЙ, СЭТГЭЛГЭЭ: ҮЗЭЛ БОДОЛ, ЭРГЭЦҮҮЛЭЛ

#### **Үл хөдлөх хөрөнгийн албадан дуудлага худалдааны үнэлгээний эрх зүйн зохицуулалтын чиг хандлага**

38

*МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Хувийн эрх зүйн тэнхимийн багш, хууль зүйн доктор (Ph.D) С.Должин*

#### **Кибер гэмт хэрэг: газар зүйн бүс болон үйл ажиллагааны онцлог**

52

*МУИС-ийн ХШУИС-ийн Мэдээлэл, компьютерийн ухааны тэнхимийн багш Ц. Хүрэл-Очир*

#### **Шүүхийн эдийн засгийн баталгаа: шүүхийн төсөв**

66

*Эрчим хүчний яамны Хууль эрх зүйн мэргэжилтэн Ж.Алтансүх*

## ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ, ҮР НӨЛӨӨ, АСУУДАЛ

#### **Монгол улсын эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны шинэчлэл, тулгамдсан асуудал**

78

*МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн багш, Хууль зүйн доктор (Ph.D), профессор Ж.Бямбаа*

#### **Монгол улсын төрийн нууцын тодорхойлолтыг боловсронгуй болгох асуудал**

83

*Үндэсний тагнуулын академийн эрдэм шинжилгээний тэргүүлэх ажилтан, докторант Б.Батхишиг*

---

**Өршөөл, уучлалаар ялаас чөлөөлөх асуудал**

МУБИС-ийн НХУС-ийн багш, доктор (Ph.D) О.Өнөрцэцэг

**89**

**Монгол улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, тулгамдаж  
буй зарим асуудал**

МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн магистрант Д.Төгөлдөрсүрэн

**96**

**ЭРХ ЗҮЙН СУДАЛГАА, ТОЙМ, ҮР ДҮН**

**Шүүх шинжилгээ**

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн бодлогын судалгааны товч тайлан

**107**

---

# CONTENT

---

## BEFORE CREATING A LAW (UNDERLINING ARTICLE AND INTERVIEW)

- Analyzing the Constitution of Mongolia with a basis of its  
Economic concepts** 9

*Prof. Lundendorj.N, Sc.D, PhD*

*Sainkhishig.J, PhD Candidate at School of Law, National University of Mongolia*

- Legal Principles in Criminal Law – Theory of Crime characteristics –  
Legal techniques** 32

*Erdenebat.G, Deputy Prosecutor of the Prosecutor General of Mongolia,  
State Vice Counsellor of Justice*

## LEGAL THOUGHTS: REFLECTION

- Perspectives on Legislation of Assessment for Mandatory Auction  
of Immoveable property** 38

*Doljin, S. Ph.D, Lecturer at Private Law Department, School of Law, NUM*

- Cybercrime: Regional territory and Specialty of activity** 52

*Khurel-Ochir.Ts, Lecturer of Information and IT at School of Law, NUM*

- Economic guarantee of Court: Court budget** 66

*Altansukh.J, Legal specialist at Ministry of Energy*

## IMPLEMENTATION OF LAW, EFFICIENCY, ISSUES

- Challenges and Reform of Criminal Procedure Law of Mongolia** 78

*Byambaa.J, Ph.D, Professor at School of Law, NUM*

- Issues on Improving the State secret of Mongolia** 83

*Batkhisig.B, Ph.D Candidate, Senior Researcher at National Intelligence Academy*

---

|                                                                                                                                                                                                         |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Issues on Release from the Punishment by Amnesty and Pardon</b><br><i>Unurtsetseg.O, Ph.D, Lecturer at School of Humanities and Social Sciences,<br/>Mongolian National University of Education.</i> | <b>89</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                                                     |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Placement of State power and Facing challenges</b><br><i>Tuguldursuren.D, MA Candidate at School of Law, NUM</i> | <b>96</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

## **LEGAL RESEARCH OVERVIEW**

|                                                                        |            |
|------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Forensics</b><br><i>Research report of National Legal Institute</i> | <b>107</b> |
|------------------------------------------------------------------------|------------|

## ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫН ҮҮДНЭЭС МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙГ ШИНЖЛЭХ НЬ



Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор  
(Sc.D.), Философийн ухааны доктор  
(Ph.D.), профессор Н.Лүндэндорж



МУИС-Хууль зүйн сургуулийн  
докторант Ж.Сайнхишиг

### Удиртгал

Орчин үеийн улс төрийн онолын үндсэн асуудлын нэг нь төрийн эрх мэдлийг хязгаарлах, төрийг хариуцлагатай, өндөр чадавхтай байлгах тухай юм. Уг асуудлын хүрээнд хийсэн сэтгэлгээний эрэл хайгуулын үр дүнд олон судалгааны чиглэл, онол, үзэл баримтлал бий болсны нэг нь Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол(ҮХЭЗО) билээ.

Үндсэн хуулийн эдийн засгийн ухаан нь төрийн салбарт ажиллаж байгаа албан тушаалтан, хувь хүмүүсийн харилцааг зохицуулдаг дүрэм журам, институцийн үр нөлөөг харьцуулан судалдаг улс төр, эрх зүй, эдийн засгийн ухааны хосолмол судалгааны салбар.<sup>1</sup> Энэ салбар нь төр гэж нэрлэгдэж буй хэсэг бүлэг хүмүүсээс улс төрийн болон эдийн засгийн шийдвэр гаргах эрх мэдлийг үндсэн хуулиар хязгаарлах шаардлага, үндэслэлийг дэвшүүлдгээрээ олон нийтийн анхаарлыг татдаг.

Сонгууль, ёс суртахууны хариуцлагын механизмд найдаж улс төрчдөд институцийн

хязгаарлалтгүйгээр төрийн бодлого тодорхойлох, төсөв, нийтийн хөрөнгө зарцуулах, байгалийн баялаг, үндэсний хөрөнгийг ашиглах зэрэг томоохон шийдвэр гаргах эрх хэмжээ олгосон үед төрийн эрх мэдэл ард түмнийхээ хүсэл зориг, ашиг сонирхлоос хөндийрөх, нийтийн баялаг, хөрөнгө үргүй зарцуулагдах, төсвийн зарлага, улсын өр зогсолтгүй өсөх нь бараг л зүй ёсны үзэгдэл гэж дүгнэдэг. Үүний эх сурвалж нь хүний төрөлх мөн чанартай холбоотой гэж Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол үздэг.

Эдийн засгийн хөгжлийн зааг ялгаагүйгээр дэлхийн улсуудын эдийн засагт нийтийн салбарын хэмжээ хэт томрох, засгийн газрууд орлогоосоо давсан зардал гаргах, өр зээл их хэмжээгээр тавих үзэгдэл нийтлэг байгаа өнөө үед, ялангуяа улс төр, эдийн засгийн институција шинээр төлөвшүүлж байгаа шилжилтийн орнууд төр-ард түмний гэрээ болох үндсэн хуулиар нийгмийн баялаг, нийтийн хөрөнгө, төсөв, санхүүгийн асуудлыг цогцоор шийдэж, улс төрчдийн сонголтод гаднаас хязгаарлалт тогтоож өгөх нь гол сорилт болж байна.

<sup>1</sup> Buchanan, J. M (1990) "The Domain of Constitutional Economics" CPE 1, p. 2

Тэдгээр хязгаарлалтын агуулгад төрөөс санхүү, мөнгөний бодлого тодорхойлох, улсын төсөв батлах, зээл авах, байгалийн баялгийг ашиглах харилцаанд ард түмний ашиг сонирхлыг хангах суурь материаллаг зарчмууд, төсөв тэнцвэртэй байх, төсвийн алдагдал, өрийн тааз гэсэн материаллаг дүрмүүд багтаж байна. Мөн татварын хэмжээ нэмэх, зээл авах, төсвийн тусгай шаардлагад өөрчлөлт оруулах шийдвэр гаргахад парламентын дийлэнх олонхи, үнэмлэхүй олонхийн дэмжлэг авах процедурын тусгай шаардлагыг тавих нь бизнесийн бүлэглэлийн лоббизмоос хамгаалагдах, эдийн засгийн үр ашигтай, улс төрийн хувьд зөвшилцөлд хүрсэн ухаалаг, тогтвортой шийдвэр гаргахад голлох нөлөөтэй гэж ҮХЭЗО үздэг.

Дэлхийн улс орнуудын үндсэн хуульд ҮХЭЗО-ын үзэл баримтлал тодорхой хэмжээнд тусгагдсан байдаг. Үндсэн хууль нь эрх зүйн тогтолцооныхоо суурь болдог орнууд үндсэн хуульдаа улсын төсөв, санхүүгийн институцийн үндэс, төв банк, үндэсний аудитын байгууллагын бие даасан байдал, парламент, засгийн газрын эрх мэдлийн тэнцвэр, төсөв батлах процедурын журмыг тусгасан "нийтийн санхүү, төсөв" гэсэн бүлэг зохицуулалттай байх нь нийтлэг байна. Мөн улс төрчийн төсөв, санхүүгийн шийдвэрт шууд нөлөөлөх, харьцангуй тодорхой хязгаарлалтуудыг үндсэн хуульд бэхжүүлсэн туршлага бий. Жишээ нь: ХБНГУ-ын Үндсэн хуульд төсвийн орлого, зарлага тэнцвэртэй байх зарчмыг тусгасан байдаг.

Ийм төрлийн зарчим үндсэн хуульд тусгагдсанаар улс төрчдийн сонгуулийн бодлогогүй амлалт, бүлгийн эрх ашгийн улмаас төсвийн зардал өсөх, төлбөрийн боломжоос хэтэрсэн зээл авах, зээлийн хөрөнгийг төсвийн алдагдал, урсгал зардал нөхөх зэрэг Нийтийн сонголтын онолынхны

нэрлэдгээр "зардлыг хиймлээр өсгөх, алдагдал үүсгэх" хандлагаас сэргийлэх, урт хугацаанд макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах зэрэг олон чухал ач холбогдолтой.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд үндсэн хуулийн эдийн засгийн энэхүү үзэл баримтлал бараг суугаагүйгээс Улсын Их Хурал (УИХ), Засгийн газар (ЗГ)-ын нийтийн санхүү, төсөв батлах, зарцуулах, хяналт хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд зарчмын шинжтэй дутагдлууд илэрч, нийгэм, эдийн засагт томоохон асуудлууд үүсэж байна. Тухайлбал, сүүлийн жилүүдэд үүсээд буй улсын өр, төсвийн зарлагын өсөлт, төсвийн алдагдал зэрэг нь төрийн сангийн бодлогын тогтолцооны тогтвортой байдал, эрх зүйн орчны үр нөлөөнд эргэлзэхэд хүргэж байна.

Засгийн газрын бонд, Хөгжлийн банкны хөрөнгө зэрэг улсын төсвөөс гадуурх төсвийн бус хөрөнгийн тогтолцоо гарч ирсэн нь нийтийн санхүүгийн нэгдсэн, түгээмэл тогтолцоог алдагдуулж төсөв, санхүүгийн хариуцлагатай, ил тод байдал алдагдахад хүргэж байна гэж судлаач, олон нийт шүүмжлэх болсон. Мөн ард түмний ашиг сонирхолд нийтийн хөрөнгийн зарцуулалт захирагдах, иргэд байгалийн баялагтаа "эзэн суух" эрх хангалтгүй байна гэж үзэх хандлага ч байна. Төрийн санхүүгийн бодлогын дээрх нөхцөл байдал нь эдийн засгийг хямралд оруулсан гол зүйн зүйлийн нэг болох нь тодорхой юм.

Иймд уг нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ хийж, асуудлыг шийдвэрлэх гарц эрэлхийлэх үүднээс энэхүү илтгэлийн хүрээнд улс төр, эрх зүй, эдийн засгийн онолын сэтгэлгээ, гадаад улсуудын туршлага зэрэгтэй уялдуулан парламентын үйл ажиллагаа, түүний дүрэм журам гэсэн 2 ойлголтыг салгаж авч үзэж, манай улсад төрийн албан тушаалтан нийтийн санхүүгийн салбарт шийдвэр гаргах, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх дүрэм журмыг тогтоосон

эрх зүйн орчин бүрдсэн эсэх, төсөв, санхүүгийн харилцаанд<sup>2</sup> хариуцлагатай, ил тод байх, нийтийн хөрөнгийг нийтлэг ашиг сонирхолд нийцүүлэн зарцуулах зарчмыг хэрэгжүүлэх суурь нөхцөл төлөвшсөн эсэхийг хөндөн авч үзнэ.

### **Нэг. Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онолоор төрийн эрх мэдлийг хязгаарлах нь**

#### **Хуулийн засаглал, хариуцлагатай төрийг бэхжүүлэх нь**

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн

"Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ" гэсэн заалт нь манай улс дахь төрийн аливаа эрх мэдэл нийт ард түмнээс үүсэлтэй ба тийм учраас "ард түмний ашиг сонирхол"-д төрийн буюу нийтийн үйл хэрэг бүрнээ нийцсэн байх ёстой гэсэн <улс төрийн хариуцлагын> суурь зарчмыг тогтоосон. Энэ зарчим нь нэн ялангуяа ард түмнээс эрх шилжүүлж авсан төлөөлөгчдийн байгууллага буюу парламентын үйл ажиллагаа ард түмнийхээ нийтлэг ашиг сонирхлоос хазайх ёсгүй гэсэн үндсэн агуулгатай.

Энэ зарчим нь төсвийн харилцаанд хариуцлагатай төр, хуулийн засаглалыг бэхжүүлэх үндсэн зарчим болдог. Бид яагаад төрийг үндсэн хуульд захирагдсан, хариуцлагатай байлгахыг хүсдэгийг АНУ-ын Стэнфордын Их Сургуулийн судлаач Фрэнсис Фукуяма

"Улс төрийн тогтолцооны сурвалж" номондоо улс төрийн хөгжлийн ирээдүйн талаар нэгдүгээрт, "...Хуулийн засаглал юм уу хариуцлагатай байдалгүйгээр Хятад эдийн засгаа өсгөсөөр байхдаа улс төрийн тогтвортой байдлаа хадгалж чадах уу?...", хоёрдугаарт, хүчтэй төр, хуулийн засаглал, хариуцлагатай байдлаас бүрддэг орчин үеийн либерал ардчилал тулгарч буй сорилтуудаа даван гарч чадах уу" гэсэн 2 асуулт хөндсөнөөс хэрж болно.

Эндээс үзэхэд дэлхийн улсуудын улс төрийн системийн хөгжлийн 2 үндсэн чиглэл байгаа бөгөөд эдгээрийн аль нь ирээдүйд давамгайлах нь асуулт хэвээр байна. Хүчтэй төртэй хамт <дур зоргын эрх мэдэл>, <дарангуйллын төр> гэсэн эрсдэл ямагт хамт явдаг учир манай орон улс төрийн систем, эдийн засгийн өсөлтийн зөв зохицолд суурилж хөгжилд хүрэх тогтолцоог төлөвшүүлэх шатандаа яваа улсын хувьд дан ганц хүчтэй төрийн оролцоотойгоор хөгжилд хүрэх замыг сонгож авторитар дэглэмд эргэн орох эрсдэлийг үүрэх хүсэл эрмэлзэлгүй байна.

Үүнийгээ ч 1992 оны Үндсэн хуульд төрийн бүрэн эрхт байдал, хуулийн засаглал, хариуцлагатай төрийн зарчмуудыг баталгаажуулж, либерал ардчилсан тогтолцооны сонголтоор илэрхийлсэн. Тэгэхлээр бидний зорилго нь энэ тогтолцоог бүрдүүлэх гол гол институциудын үр нөлөөг бэхжүүлэх явдал юм.

Удиртгал хэсэгт хөндсөн асуудлуудаас үзвэл нийтийн санхүүгийн салбарт хуулийн засаглалыг сахих, төрийн хариуцлагын механизмыг төгөлдөржүүлэх нь бидний өмнө тулгарч байгаа гол асуудлуудын нэг юм. Эл асуудал үүсэх гол шалтгааныг манай улсын парламент, засгийн газрын төсөв, санхүүгийн бүрэн эрх тодорхой хязгаарлалтай эсэхийг тодорхойлоогүй байдлаас үүдэлтэй гэж үзэж байна.

<sup>2</sup> Илтгэлийн хүрээнд нийтийн санхүү, төсөв гэсэн нэр томъёог ээлжсэн хэрэглэсэн болно. "Санхүү" гэсэн нэр томъёо нь "төсөв" гэсэн нэр томъёоноос илүү их бүрэн шинжтэй юм. Учир нь нийтийн санхүүгийн харилцаа нь төсвийн байгууллага, процесс хамаарагддаггүй нийгмийн даатгалын сан, ирээдүйн өв сан зэрэг төсвийн гадуурх сан, түүнчлэн төрийн өмчийн хуулийн этгээд, үйл ажиллагааг мөн хамаардаг Sanjeev Khagram, Paolo de Renzio, Archon Fung, eds. (2013) Open Budgets. The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability, p. 2

<sup>1</sup> Фрэнсис Фукуяма, Улс төрийн тогтолцооны сурвалж: Хүний үүслийн өмнөхөөс Францын хувьсгал хүртэл, УБ, 2014, 602-604-р тал

### **Хууль тогтоох эрх мэдэл хязгаартай юу?**

Эрх зүйт ёс буюу хуулийн засаглал гэсэн ойлголтыг АНУ-ын Станфордын Их Сургуулийн судлаач Фрэнсис Фукуяма дараах байдлаар тодорхойлжээ.<sup>4</sup>

**Хууль гэдэг** бол нийгмийг барьж багладаг шударга ёсны тухай хийсвэр дүрэм журмуудын цогц юм. Орчин үеийн-өмнөх нийгмүүдэд хууль гэдгийг ямар ч хууль тогтоогч хүнээс дээгүүр ариун гэгээлэг, хатуу тогтоосон зүйл буюу эрт дээр цагийн заншил, мөн чанар гэж ойлгодог байжээ. Харин **хууль тогтоох гэдэг нь** улс төрийн эрх мэдлийн нэг функц юм. Өөрөөр хэлбэл энэ нь хаан, барон, ерөнхийлөгч, хууль тогтоогч буюу жанжин эрх мэдэл, хүч чадавхад үндэслэн шинээр хууль дүрэм тогтоож буй үйл ажээ. **Хуулийг засаглал гэдэг нь урьдчилан тогтоосон цогц хууль хууль тогтоох эрх мэдлийн дээгүүр байна гэсэн үг.** Өөрөөр хэлбэл **улс төрийн эрх барьж буй хувь хүн өөрөө хуулинд захирагдана** гэсэн үг мөн.

Эндээс харахад, хуулийн засаглалын гол үзэл санаа нь хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагаа тодорхой хязгаарлалттай байх ёс ажээ. Тэрхүү хязгаарлалт, стандарт нь тухайн нийгмийн "нийгмийн үнэт зүйлс"-ээр тодорхойлогдож байх ёстой.

Хууль тогтоох эрх мэдлийн нэг бүрдэл болохын хувьд парламентын төсвийн бүрэн эрх ч мөн тодорхой дүрэм журмаар хязгаарлагдаж байх ёстой нь энэ зарчмын нэг хэлбэр болно. Харин тэрхүү үндсэн дүрэм журмын агуулга, хэлбэр ямар байх вэ гэдэг нь дэлхий нийтэд тодорхой хэмжээнд төлөвшсөн ойлголт юм.

### **Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол**

Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол бол нийтийн санхүүгийн салбарын төрийн үйл ажиллагаа стандарттай байх, төрийн эрх мэдлийг хязгаарлах шаардлагатайг сургадаг онолын урсгал юм. Энэ онол нь төрийн дур зоргоос ард түмнийг хамгаалах, нийтлэг ашиг сонирхлыг хөндөхгүйгээр хөгжилд хүрэх арга замыг эрэлхийлсэн улс төр, эдийн засгийн сэтгэгчдийн сэтгэлгээний эрэл хайгуулын нэг үр дүн билээ.

Өргөн утгаараа, Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол үндсэн хуулийн хэм хэмжээ хэрхэн сонгогддог, түүний үр нөлөөг судалдаг улс төрийн эдийн засгийн ухааны салбар юм.<sup>5</sup> Түүнийг улс төрийн харилцаа, үндсэн хуулийн хэм хэмжээг судлах философи, эдийн засгийн аналитик арга зүйн цогц гэж үндэслэгч Нобелийн шагналт эдийн засагч Ж.Бюкенен тодорхойлсон байдаг. Тийм учраас уг онол нь хүний зан үйлийн эдийн засгийн загварт суурилж үндсэн хуулийн бүхий л төрлийн хэм хэмжээний хувилбаруудын үр нөлөөг шинжлэн судлах арга зүй болдог. Энд аливаа үндэстэн үндсэн хуулиа анх тогтоох процессоос эхлээд үндсэн хуулийн хэм хэмжээний хувилбаруудыг сонгох, тэдгээрийн хүний зан үйлд үзүүлэх нөлөөллийг шинжлэн судлах өргөн хүрээний судлагдахуун багтдаг.<sup>6</sup>

Харин илүү тодорхой нарийвчилбал, улсын төсөв, татвар, зээл, мөнгөний бодлогыг тодорхойлох зэрэг нийтийн санхүүгийн салбарын үйл ажиллагаанд гаднаас тогтоосон дүрэмтэй эсхүл дүрэмгүй нөхцөлд улс төрчдийн сонголт ямар ялгаатай байхыг харьцуулан судалдаг бөгөөд улс төрчийн шийдвэр гаргах тоглоомын

<sup>4</sup> "Хувь хүмүүсийн харилцааг зохицуулах институци, дүрэм журмуудын ажиллах шинж чанар, мөн эдгээр институци ба дүрэм журам сонгогдох процессыг судалдаг <судалгааны хөтөлбөр>" гэж түүнийг тодорхойлжээ Buchanan, J. M. (1990) "The Domain of Constitutional Economics." Constitutional Political Economy 1: 1-18.

<sup>6</sup> The collected works of James Buchanan (2001), Volume 16: Choice, Contract, and Constitutions, p. 4.

<sup>4</sup> Мөн тэнд, 306-р тал.

дүрмийг Үндсэн хуулийн түвшинд тогтоох ёстой гэсэн үзэл баримтлал юм. Уг онол улсын төсөв, татвар, зээлийн харилцаанд голчлон төвлөрдөг нь түүнийг үндэслэгчид болох Жеймс Мак Бьюкенен, Гордон Туллок нар нь АНУ-ын нийтийн санхүүгийн салбарын эдийн засгийн онолчид байсантай холбоотой.

### Нийтийн санхүүгийн тухай ойлголт

Үндсэн хууль нь Бьюкенений тодорхойлсноор хүний үндсэн эрхийг хамгаалан баталгаажуулсан, нөгөө талаас төрийн эрх мэдлийн чиг үүрэг, "улс төрийн шийдвэр гаргалтын дүрмийг зохицуулсан"<sup>7</sup> дээд эрэмбийн хэм хэмжээний нийлбэр цогц юм. Эндээс үндсэн хуулийн эдийн засгийн зохицуулалтыг эдийн засгийн тогтолцооны сонголт, иргэний өмчлөх эрхийг хамгаалахад чиглэгдсэн зохицуулалт болон эдийн засгийн нийтийн сектортой холбоотой улс төрийн шийдвэр гаргах дүрмийн зохицуулалт гэж ангилж болно. ҮХЭЗ-ийн онол хоёр дахь нь буюу үндсэн хууль дахь эдийн засгийн бодлогын шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалтыг судалдаг<sup>8</sup> бөгөөд тус илтгэл мөн энэ хүрээгээр хязгаарлагдана.

Эдийн засаг дахь нийтийн секторын эрх зүйн харилцааны оролцогч нь төр-ард түмэн байдаг учир хувийн сектороос зарчмын хувьд ялгаатай юм. Учир нь үндсэн хуулиар ард түмнээс төрд удирдлага зохион байгуулалтын эрхийг шилжүүлэхдээ нийтийн санхүүгийн асуудлыг ямар хэмжээнд шилжүүлэх вэ гэсэн анхдагч асуудалд ҮХЭЗО хариулт эрдэг. Энэ асуулт нь шууд хариулахад нэн ээдрээтэй боловч огт хариулахгүй орхиж бүүр ч болохгүй асуудал юм.

Эдийн засгийг тогтворжуулах төрийн макро эдийн засгийн бодлогыг

мөнгөний болон сангийн бодлого гэж үндсэндээ 2 ангилж үздэг. Сангийн буюу төсвийн бодлого гэдэгт төр үйл ажиллагаагаа явуулах хөрөнгөө иргэдийн өмч хөрөнгөөс татвар болон татварын бус аргаар хуримтлуулах, зарцуулах, хяналт тавих үйл ажиллагаа хамаардаг. Төсвийн бодлогыг хэрхэн үр ашигтай хэрэгжүүлэхийг судалдаг эдийн засгийн ухааны салбарыг нийтийн санхүү<sup>9</sup> гэж нэрлэдэг.

Төсвийн хөрөнгийг хэрхэн хуримтлуулах, яаж зарцуулах, хяналтыг хэрхэн үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх, түүний эдийн засаг, нийгэмд үзүүлэх үр нөлөөг урьдчилан тооцоолох нь Ж.Бьюкенений тодорхойлсноор ортодокс буюу уламжлалт эдийн засгийн ухааны судалгааны хүрээнд хамаарна. Харин хэр хэмжээний хөрөнгө төсөвт хуримтлуулах (тухайлбал, татварын хэт өндөр хэмжээ, улсын өрийн хэтрэлт г.м.) зарцуулалтад баримтлах зорилго, зарчим зэрэг парламентын бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд баримтлах хязгаарлалтыг тогтоох нь үндсэн хуулийн эрх зүйн асуудал юм.

### Арга зүйн үндэс

Төр төсвөөр дамжуулж макро эдийн засгийн зорилтоо хэрэгжүүлж болно гэж сургадаг 20-р зууны эхний хагаст давамгайлж байсан Кейнсийн онол нь улс төрийн шийдвэр гаргах тогтолцоог тооцоогүй дутагдалтай байсан гэж ҮХЭЗО, Нийтийн сонголтын онолыг баримтлагчид шүүмжлээд нийтийн санхүүгийн харилцааг "шийдвэр гаргах тогтолцоо" талаас нь судалсан байдаг. Тэд ардчилсан төрийн мөн чанарыг татварын орлогоос давсан зардал гаргах хандлагатай гэж тодорхойлсон. Иймээс төсөв нь голдуу алдагдалд ордог ажээ. 1950-иад оноос хойш эдгээр онолчид "индивидуализм", "ухаалаг сонголтын онол" зэрэг уламжлалт эдийн

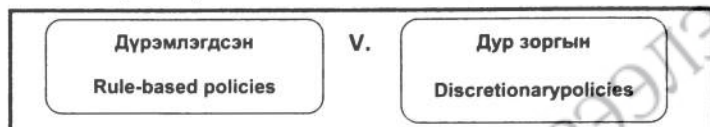
<sup>7</sup> Congleton, R. (2003). The Contractarian Constitutional Political Economy of James Buchanan. p. 3.

<sup>8</sup> The collected works of James Buchanan (2001). Volume 16: Choice, Contract, and Constitutions. p. 3.

<sup>9</sup> Манай улсад уг нэр томъёо нь төдийлөн дэлгэрээгүй бөгөөд уг харилцааг "Төрийн санхүү" гэсэн нэр томъёогоор илэрхийлдэг.

засгийн ухааны голлох постулатыг улс төр, эрх зүйн харилцааг судлах арга зүй болгон авч хэрэглэснээр энэхүү сэтгэлгээний хувьсал өрнөсөн байдаг.

болж өгдөг.<sup>12</sup> Иймд сайн институци нь тухайн цаг хугацааны нийтлэг үнэт зүйлийг тусгасан "хүний мөн чанар"-ыг зөвөөр ойлгож боловсруулсан



Схем 1. Эдийн засгийн бодлогын хувилбарууд

Юуны өмнө нийгмийн шинжлэх ухаан, тэр дундаа эдийн засгийн ухаанд нийгмийн аливаа үзэгдлийг задлан шинжлэх арга зүйн үндсэн хэлбэр болох "индивидуализм"<sup>10</sup> дээр уг онол үндэслэгддэг. Уг онолыг баримтлагчид төр байх ёстой, гэхдээ түүнийг зөвөөр ойлгох нь түүнээс чухал гэдгийг дараах байдлаар онцолсон байдаг.

Индивидуализмын дагуу төрийг ямар нэг хийсвэр ойлголт биш гагцхүү тодорхой зохион байгуулалтад орсон "хувь хүмүүсийн нэгдэл" гэж үздэг.<sup>11</sup> Тэгэхлээр төрийн шийдвэр, үйл ажиллагаа зэрэг хамтын сонголт нь хувь хүмүүсийн сонголтын нийлбэр ажээ. Эндээс төрийн шийдвэр, үйл ажиллагаанд анализ хийх гол цэг нь "хувь хүний мөн чанар"-ыг танин мэдэх явдал гэсэн дүгнэлтэд хүрдэг. Хувь хүнийг мөн чанарыг судлах нь тэдний сонголтод нөлөөлөх хүчин зүйлсийг тодорхойлохоос эхэлдэг. Дүрэм журам, ёс заншил, удирдагчийн команд, санхүүгийн боломж зэрэг албан болон албан бус аливаа хязгаарлалтууд нь хүний сонголтод нөлөөлөх институци

буюу хэвшиж, шингээгдсэн байдлаар тодорхойлогдоно.

Хүний мөн чанар буюу зан байдлын нийтлэг, анхдагч хэв шинжийг Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол эдийн засгийн талаас нь илүүтэй авч үзсэн байдаг. Тэд хүнийг "ашиг тусыг ухаалгаар эрмэлзэгч этгээд"<sup>13</sup> гэж үздэг. Энэ нь аливаа хүн шийдвэр гаргахдаа хувийн ашиг сонирхлоо дагаж өөрийн ашиг тусаа аль болох их байлгахыг эрмэлздэг бөгөөд энэ байдалд аль илүү нийцсэнийг ухаалгаар сонгодог гэсэн эдийн засгийн онолын постулат юм. Уг постулат нь зах зээлийн харилцаанд хувь хүний сонголтын зан үйлийг таамаглах үндсэн загвар болдог.

Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онолчид ашиг тусыг ухаалгаар эрмэлзэгч этгээд гэсэн үзлийг улс төрийн харилцаанд хэрэглэх хэд хэдэн үндэслэлийг гаргаж тавьсан байдаг. Тэд улс төрийн харилцаанд таваарлаг бус "ашиг сонирхлын солилцоо" явагддаг гэж үзээд улс төрийг солилцооны харилцааны нэг хэлбэр гэж үзсэн. Эдийн засаг, улс төрийн харилцааг аналогич гэж үзсэн нь эдгээр харилцаа ялгаагүй л хүний амьдралын хэсгүүд гэдгээс эхтэй.

Амьдрал дээр эдийн засаг, улс төрийн харилцаа нягт холбоотой байдаг. Хувь улс төрч нэг өнцгөөс харвал мөнгө

<sup>10</sup> Эдийн засгийн анализын үндсэн арга хэрэгсэл нь "зөвхөн хувь хүн л сонголт буюу үйлдэл хийдэг" гэсэн арга зүйн индивидуализмын үзэл юм. The collected works of James Buchanan (2001), Volume 16 : Choice, Contract, and Constitutions, p. 8.

<sup>11</sup> Төрийг олон янзын чиг үүрэг, чадвартай олон мянган хүний оролцдог туйлын цогц харилцан үйлчлэлийн процесс юм гэж шийдвэр гаргах тогтолцоо талаас нь тодорхойлсон байдаг. The collected works of James Buchanan (2001), Volume 16, Choice, Contract, and Constitutions, p. 46.

<sup>12</sup> Douglass C. North, Institutions, Institutional Change, and Economic Performance, (New York: Cambridge University Press, 1990), p. 3.

<sup>13</sup> Buchanan, J. M. (1990) "The Domain of Constitutional Economics." CPE 1: 1 –18.

олохын тулд<sup>14</sup> улс төр буюу нийтийн үйл хэрэг эрхэлдэг. Түүний эцсийн зорилго нь дан ганц мөнгө биш юмаа гэхэд улс төр хийснийхээ үндсэн дээр материаллаг ашиг сонирхлоо хангаж байгаа нь (цалин хөлс авах зэргээр ер нь хүн хийж байгаа зүйлээрээ өөрийнхөө амьдралаа тэтгэдэг) үнэн юм. Нөгөө талаас, хувь улс төрчийн гэр бүл, найз нөхөд, түүнчлэн ашиг сонирхол нэг бүлэглэлийн бизнесийн үйл ажиллагаа, түүний улс төрийн шийдвэр хоёр тодорхой уялдаатай байдаг. Ялангуяа улсын голлох бизнес эрхлэгчид парламентад суудал эзэлдэг манай улсад энэ дүр зураг улам тод илэрдэг.

Эндээс үзэхэд, шийдвэр гаргах хүний зан үйлийн загварын талаарх эдийн засгийн арга зүйг улс төрийн харилцаанд авч хэрэглэсэн үндсэн хуулийн эдийн засгийн онолын сэтгэлгээний ач холбогдлыг үгүйсгэх аргагүй билээ.

### Шүүмжлэл

ҮХЭЗО-ын арга зүйг буюу зах зээлийн харилцаанд ашиг тус эрсэн хүний мөн чанарыг эдийн засгийн бус харилцаанд авч хэрэглэснийг зарим эрдэмтэд шүүмжилсэн байдаг.

Тухайлбал, АНУ-ын Станфордын Их Сургуулийн судлаач, улс төрийн эдийн засагч Фрэнсис Фукуяма "Орчин үеийн хамгийн бүтээлч, хамгийн алдартай хоёр шинэ сонгомол эдийн засагч болох Чикагогийн их сургуулийн Гэри Беккер, Жорж Мейсоны их сургуулийн Жеймс Бьюкенен нэр зэрэг олон эдийн засагчид ... өөрсдийнх нээсэн эдийн засгийн арга хүний тухай түгээмэл шинжлэх ухаан бүтээх хэрэгсэл маягийн юм болсон мэт итгэх болжээ... соёл хүний зан аягийн бүх чиглэлийг түүний дотор эдийн засгийн зан аягийг маш чухал хэдэн замаар бүрдүүлдгийг анхааралдаа авбал

зохино."<sup>15</sup> хэмээсэн.

Тэрээр цаашлаад "хүн өөртөө хэрэгтэй гэж үзсэн юмаа аль болохоор их болгохыг эрмэлзэж, түүнийгээ ухаалаг аргаар хийдэг" гэсэн хүний төрөлх шинжийн талаар шинэ сонгодог эдийн засгийн ухааны томъёолсон загварыг дараах байдлаар шүүмжилсэн байдаг.

Хүмүүс ашигтай зүйлийг хөөцөлддөг<sup>16</sup> гэсэн постулатын хувьд "хүмүүс бусдыг аврахын тулд түймэртэй байшин руу дайрч орно, тулалдаанд амиа алдана, эсвэл хаа нэгтээ ууланд байгалийн сайхныг мэдэрч байхын тулд унац сайтай албаа хаяна... ихэнх дайн тулааны явцад хүлээн зөвшөөрүүлэх, шашин, шударга өс, нэр төр, нэр хүндээ хамгаалах зэрэг ашиг тусын бус зорилго голдуу байдаг."<sup>17</sup> Иймд хүний хувь үйлдэл бүр ашиг тусын төлөө байдаггүй гэж тэрээр үзжээ.

Хоёрдугаарт, ухаалаг сонголтын онолын тухайд хүмүүс ашиг тусынхаа төлөө тэр бүрий "зүй зохистой" аргаар тэмцдэггүй, өөрөөр хэлбэл, боломжит хувилбаруудыг анхааран үзэж, алсдаа ашиг тусаа хамгийн их өгөхийг сонгож авдаггүй. Тухайлбал, хятад, солонгос, италичуудын гэр бүлээ илүүд үзэх хандлага, германчуудын боловсролыг чухалчлах хандлага, америкийн нийгмийн амьдралын бүлгэрхэх ааш араншин нь ухаалаг тооцооллын үр дагавар бус, харин уламжлалт ёс суртахууны дадал заншлаас урган гарч байгаа юм гэжээ.<sup>18</sup>

Гэхдээ судлаач Фукуяма "шинэ сонгомол эдийн засгийн ухаан нь хүний зан аягийн хорин хувийн талаар бараг юм хэлж чаддаггүй ч наа орчим хувийг

<sup>14</sup> Хувийн ашиг сонирхлын анхдагч хэлбэр нь хувийн материаллаг ашиг сонирхол гэсэн утгаар илэрхийлэв

<sup>15</sup> Фрэнсис Фукуяма, Итгэлцэл: Нийгмийн буян, хөгжин цэцэглэх зам, УБ., 2014, 25-26-р тал.

<sup>16</sup> Эдийн засгийн хүний үзэл- үг ойлголтыг энэхүү илтгэлд "хүмүүс өөр төрлийн сонирхлоос урьдаар аминыхаа материаллаг сонирхлыг хангахыг эрмэлздэг" гэсэн утгаар авч үзнэ.

<sup>17</sup> Фрэнсис Фукуяма, Итгэлцэл: Нийгмийн буян, хөгжин цэцэглэх зам, УБ., 2014, 28-р тал.

<sup>18</sup> Мөн тэнд, 28-р тал

зөв хэлж чаддаг. Шинэ сонгомол эдийн засгийн ухааны хүч нь түүний үндэс болгосон хүний мөн чанарын загвар нь ихэнх тохиолдолд зөв байдаг явдал юм... ная орчим хувь зөв байгаа нь нийгмийн ухааны хувьд нэг их муу дүн биш бөгөөд нийтийн бодлогын суурийнхаа хувьд өрсөлдөгчдөөсөө (бусад онолуудаас) илт дээр юм" гэж уг онолын ач холбогдлыг үнэлжээ.<sup>19</sup>

Дээрхээс үзэхэд, улс төр, эрх зүйн харилцаанд үнэт зүйл, шашин, үзэл суртал, шударга ёс, ёс суртахуун, гэр бүл, уламжлал зэрэг үзэл санааны шинжтэй олон хүчин зүйл чухал байр суурь эзэлдэг ч эдийн засгийн онолчдын гаргаж тавьсан энэхүү материаллаг ашиг сонирхлын хандлага нь хувийн өмчийн сэтгэлгээ, либерал эдийн засгийн тогтолцоотой, түүнчлэн улс төрийн соёл, итгэлцлийн түвшин доогуур төлөвшсөн шилжилтийн улс болох манай улсын хувьд улс төр, эдийн засгийн нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ хийхэд ач холбогдолтой арга зүй гэдэг нь дамжиггүй.

#### **Улс төрийн харилцааны мөн чанар**

Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол, хууль тогтоох ажиллагаа 2 ялгаатай тухай хуулийн засаглалын үзэл санааг эдийн засгийн арга зүйгээр хөгжүүлсэн гэж үзэж болно. Тэд хүний сонголтын зан үйлийн хоёр өөр түвшнийг хөзрийн покер тоглоомоор жишээ авч тайлбарласан байдаг. Тодруулбал, тоглоомын дүрэм тогтоохдоо оролцогчид түүнд ямар мод хуваарилагдахыг урьдчилан мэдэх боломжгүй тул бүх хүнд тэгш байхаар "шударга" дүрмийг сонгодог. Үндсэн хуулийн хэм хэмжээг тогтоох үед хүний зан үйлийн маяг үүнтэй төстэй байдлаар "аль болох шударга" хувилбарыг сонгохыг эрмэлздэг.

Харин хөзрийн мод нэгэнт хуваарилагдсан нөхцөлд хүн хожихын

төлөө буюу "хонжоо хайх" сэтгэлгээгээр тактик боловсруулж, сонголт хийдэг аж. Энэ нь үндсэн хуулийн дэг журмын хүрээнд хууль тогтоогч, улс төрч, төрийн албан хаагч сонголт хийхдээ хувь этгээд болохынхоо хувьд өөрийн байр сууриа тодорхойлох боломжтой нөхцөлтэй адил гэж тэд үздэг. Ердийн хууль тогтоох, улс төр, эдийн засгийн шийдвэр гаргах нөхцөлд хувь хүн нь өөрийн ашиг тус, давуу байдлаа аль болохоор их байлгах сонголтыг шударга, зөв эсэхээс үл хамаарч хийхийг хүсдэг байна.

Тэд улс төрийн тогтолцоонд эзлэх байр сууринаас ашигтай шийдвэр гаргахыг хүсдэг улс төрчдөд тодорхой хязгаарлалтгүйгээр эдийн засгийн бодлого тодорхойлох, сонголт хийх бүрэн эрхийг олгосон үед ардчиллын шийдвэр гаргах тогтолцоо нь төсвийн зардлыг өсгөх хандлагатай байдаг гэж үздэг.<sup>20</sup>

Учир нь татварын хэмжээ өсөхгүй ч гэсэн бодит байдалд хувийн ашиг сонирхолдоо хөтлөгддөг төр буюу улс төрчид мөнгө үйлдвэрлэх, эзлэх авах гэсэн аргаар зардлаа санхүүжүүлэх боломжтой. Төсвийн хөрөнгийг зарцуулахад уг зарцуулалтаас ашиг олохыг хүссэн "эдийн засгийн бүлэглэл" улс төрчдөд лобби хийдэг. Улмаар төсвийн хөрөнгийн жинхэнэ үр шимийг цөөнх хүртэх боломж гарч ирдэг. Энэ тохиолдолд төрийн зарлага бүлгийн эрх ашгийн төлөө данхайж, зардлыг нь татвар төлөгчдөд тархаан ногдуулдаг.<sup>21</sup> Улмаар төсвийн алдагдал, улсын өрийн хэмжээг хэт нэмэгдүүлэх, эдийн засгийг хямралд оруулах, иргэдийн үндсэн эрхийг дордуулах сөрөг үр дагаврыг зайлшгүй авчирдаг байна.

Хууль батлах, үр ашигтай бодлого тодорхойлох нь улс төр, эдийн засгийн бодлогын сонголтын асуудал бол,

<sup>19</sup> The collected works of James Buchanan (2001), Volume 16 : Choice, Contract, and Constitutions, p. 54.

<sup>21</sup> Н. Лундэндорж, Jurisprudence- Эрх зүй судлал: Философи, онол, УБ., 2011, к170-197.

<sup>19</sup> Фрэнсис Фукуяма, Итгэлцэл, Нийгмийн буян, хөгжин цэцэглэх зам, УБ., 2014, 20-27-р тал.

эдгээр сонголт хийх, шийдвэр гаргах ажиллагааг дүрэмлэх, хязгаарлалт гогтоож өгөх нь үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээний асуудал юм.<sup>22</sup> Гэтэл бодлого тодорхойлох болон тэр үйл ажиллагаандаа баримтлах дүрмийг гогтоох асуудлыг зааглалгүй хууль тогтоогчид олгох нь өөрөө асуудал дагуулдаг. Төрийн байгууллага нь дур зоргын шинжтэй бүрэн эрх эдлэх бус, тэдний эдийн засгийн салбарын бодлого нь зөвхөн үндсэн хуулийн ерөнхий дүрмийг хэрэгжүүлэхэд чиглэгдсэн байх ёстой.<sup>23</sup>

Ийм учраас эдийн засгийн хямрал, улсын өр, төсвийн алдагдлыг арилгахын тулд хууль тогтоогч, улс төрчдөд найдах бус бодлогыг тодорхойлох дүрэм, шийдвэр гаргахдаа дагах хязгаарлалтыг үндсэн хуулиар зохицуулах шаардлагатай гэж ҮХЭЗ-ийн онол үздэг. Ийнхүү эрх зүйн зохицуулалтыг асуудлыг шийдвэрлэх

Улс төрийн шийдвэр гаргах тогтолцоонд дүн шинжилгээ хийж түүнд гаднаас тогтоогдсон хязгаарлалт байх ёстой гэсэн ҮХЭЗО-ын дүгнэлт нь хуулийн засаглалын стандартыг баталсан ажил юм. Тэгвэл улс төрчдийн дур зоргыг хязгаарласан тэрхүү хязгаарлалт нь ямар байх ёстой вэ?

Төсөв, санхүүгийн эрх мэдэл ямар хязгаартай байх вэ?

Парламент, засгийн газарт алба хашиж байгаа улс төрчид үндсэн хуулийн суурь зарчим, төсвийн харилцааны зарчмуудад захирагдаж шийдвэр, үйл ажиллагаагаа явуулдаг билээ. Эдгээр нь ихэнхи улсын үндсэн хуульд ямар нэг хэмжээгээр тусгагдсан байдаг уламжлалт ХХМ хэмжээнүүд юм. Тухайлбал эрх мэдэл хуваарилах зарчим, хууль дээдлэх зарчим, түүнчлэн төсөв, санхүүгийн харилцаанд нийтийн хөрөнгийг нийтийн зорилгоор ашиглах,



механизм болгож тавьсан нь асуудлыг шийдвэрлэх тэдний гаргалгаа юм.

төсөв түгээмэл, нэгдмэл байх зэрэг зарчмууд үүнд багтдаг.

Схем 2. Тоон болон процессын хязгаарлалтын харьцуулалт

Тэгвэл үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол эдгээрээс гадна

<sup>22</sup> Constitutional Political Economy by James Buchanan, Rowley, Charles, Schneider Friedrich (Eds.) Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy, 2008, p. 264.

<sup>23</sup> Tony Prosser. (2014). The Economic Constitution. Oxford University Press. p. 9

төсөв, санхүүгийн харилцааны илүү нарийвчилсан шинжтэй, төрийн шийдвэр гаргалтыг хязгаарлах хоёр үндсэн аргыг санал болгодог.<sup>24</sup> Нэгдүгээрт, улс төрийн шийдвэр гаргах ажиллагаанд процедурын хязгаарлалт тогтоох боломжтой. Энгийн олонхын саналаар асуудлыг шийдвэрлэх нь үндэсний баялгийг нийтлэг эрх ашигт харш байдлаар зарцуулах, татварын болон төрийн зардлын хэмжээг өсгөх хандлагатай байдаг тул дийлэнх олонхийн санал авах шаардлагыг тавьж болно. Процедурын хязгаарлалт нь дүнд шууд нөлөөлөх чадамж сул байдаг ч иргэдийн санал бодлыг харгалзан үзэх боломжийг олгодог.

Хоёрдугаарт, төрийн эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлоход тоон хязгаарлалтыг үндсэн хуулиар тогтоож болно. Тухайлбал, төсвийн зарлагын өсөлтийг ДНБ-ний өсөлтийн хэмжээний тодорхой хувиас хэтрүүлэхгүй байх хязгаарлалт тогтоож болдог. Энэ төрлийн хязгаарлалтыг уян хатан биш тул сайтар хэлэлцэж тогтоох шаардлагатай бөгөөд шууд хэрэгждэг давуу талтай. Эдгээр нь үндсэн хуульд дахь төрийн үйл ажиллагааны ерөнхий хязгаарлалтуудаас гадна эдийн засгийн бодлогын мөн чанар, шийдвэр гаргалтад нийцсэн тусгай хязгаарлалт юм.

#### Хоёр. Гадаад улсуудын туршлага

Улс төрчдөд хязгаарлалтгүй бүрэн эрх олгосон үед төсвийн зарлага, алдагдал өсөх хандлагатай байдаг тул төсөв, санхүүгийн харилцаанд тэдний шийдвэр гаргах дүрмийг үндсэн хуулийн түвшинд тодорхойлохыг чухалчилдаг үндсэн хуулийн эдийн засгийн онолын үзэл санаа дэлхийн улсуудад хэрхэн тусгагдсаныг энэ хэсэгт авч үзнэ.

Англи-саксоны эрх зүйн бүлийн орнуудад төсөв, санхүүгийн хууль тогтоомж нь шүүхийн прецедентээс үүсээгүй байдаг тул англи-саксоны

болон эх газрын эрх зүйн бүлээр төсөв, санхүүгийн эрх зүйн тогтолцоог ангилан авч үзэх нь ач холбогдол багатай юм.<sup>25</sup> Харин бичмэл үндсэн хуультай эсэхээс нийтийн санхүүгийн хууль тогтоомжийн тогтолцоо дэлхийн улсуудад ялгаатай байдаг байна.

Харьцуулсан судалгаанаас үзэхэд бичмэл үндсэн хуультай улсуудад үндсэн хууль нь нийтийн санхүүгийн салбарын суурь зарчим болох бөгөөд бусад хууль тогтоомжийн хувьд (1) төсөв, санхүүгийн органик хууль ба бусад хууль, (2) төсвийн харилцааны хэд хэдэн ердийн хуулиуд (3) зарим холбооны улсын хувьд муж улсууд дагаж мөрдөх ёстой төсвийн суурь хууль ба бусад хууль, (4) түүнчлэн Норвеги, Дани зэрэг улсуудад төсөв, санхүүгийн бие даасан хуульгүйгээр парламент, засгийн газрын тогтоолоор зохицуулдаг дэд ангиллууд байна.<sup>26</sup>

Бичмэл үндсэн хуультай улсууд төсөв, санхүүгийн харилцааг зохицуулсан заалтуудтай байдаг бөгөөд тэдгээрийн хэмжээ, агуулга улс бүрт харилцан адилгүй байдаг. Гэхдээ эх газрын эрх зүйн уламжлалтай баруун болон зүүн европ, төв ази, зүүн ази, латин америкийн цөөнгүй улсуудад нийтийн санхүүгийн харилцааг Үндсэн хуульд бие даасан бүлэг болгон зохицуулах нь түгээмэл байна.<sup>27</sup> Үндсэн хуулийн төсөв, санхүүгийн зохицуулалтыг агуулгын хувьд (1) материаллаг шинжтэй суурь зарчмууд, (2) санхүүгийн тоон хязгаарлалтууд

<sup>24</sup> The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison, OECD Journal on Budgeting, Volume 4, No. 3, 2004, p. 15.

<sup>25</sup> Мөн тэнд, p. 27.

<sup>27</sup> Тухайлбал дараах улсууд. Улсын нэр, үндсэн хууль батлагдсан он, бүлгийн дугаар, бүлгийн нэр, зүйл заалтын дугаар: *Герман*, 1949, 10, Санхүү, 104а-115, *Япон*, 1949, 7, Санхүү, 83-91, *Солонгос*, 1948, 3, Үндэсний ассамблей (санхүү), 54-59, *Испани*, 1978, 7, Эдийн засаг ба Санхүү, 128-136, *Финланд*, 1999, 7, Төрийн санхүү, 81-92, *Швейцарь*, 1999, 3, Санхүүгийн тогтолцоо, 126-135, *Узбекистан*, 1991/25, Санхүү ба азал, 122-124, *Литва*, 1992, 11, Санхүү ба улсын төсөв 125-132, *Эстони*, 1992, Санхүү ба улсын төсөв 111-119, *Польш*, 1997 10 Нийтийн санхүү, 216-227, *Унгар*, 2011, Нийтийн санхүү, 36-44, *Люксембург*, 2009 8, Санхүү, 99-106в, гэх мэт.

Ж.Сайнхууш. Үндсэн хууль ба эдийн засгийн бодлогын шийдвэр гаргалт: Монгол Улсад эдийн засгийн бодлогын үндсэн дүрэм шаардлагатай юу? Хууль дээдлэх өс сэтгүүл, 2015-1 /№51/, 64-р тал.

<sup>24</sup> The collected works of James Buchanan (2001), Volume 16: *Choice, Contract, and Constitutions*, p. 307.

гэсэн 2 үндсэн бүлэгт ангилж болно.

#### **А. Үндсэн хууль дахь санхүү, төсвийн суурь зарчмууд**

Үндсэн хуулийн материаллаг шинжтэй суурь зарчмууд гэдэгт төсвийн тогтолцооны суурь зарчмууд, тэдгээр зарчимд нийцсэн парламент, засгийн газрын төсвийн үүрэг хариуцлага, төсвийн процессын зарим чухал харилцаа, төрийн төв болон орон нутгийн байгууллагын төсвийн эрх мэдлийн харилцаа, хөндлөнгийн аудитын байгууллагын эрх зүйн баталгаа зэрэг асуудлууд голчлон багтдаг.

Европын эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагаас 2004 онд гаргасан "Төсвийн тогтолцооны эрх зүйн орчин: Харьцуулсан судалгаа"-нд төсвийн хууль тогтоомжийн үндэс болох 10 зарчмыг тодорхойлжээ.<sup>26</sup> Үүнд:

1. Бүрэн эрхийн зарчим(Authoritativeness):Төсвийн процессын шат бүрд шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээдийг тодорхой заасан байх ёстой. Мөн төсвийн харилцаанд хууль тогтоох эрх мэдэл давуу байх нь энэ зарчмын нэг салшгүй хэсэг юм.

#### **Сонгодог зарчмууд**

2. Төсвийг 1 жилээр төлөвлөж, тайлагнах зарчим (Annual basis):

3. Түгээмэл байх зарчим (Universality):–Нийтлэг аргачлалаар тооцсон төсвийн бүх орлого, зарлага төсөвт тусгагдсан байх ёстой. Төсвийн хуульд зааснаас гадуур ямарваа нэг орлого, зарлага байж болохгүй. Төсвийн бус сангууд энэ зарчим хамаарахгүй.

4. Нэгдмэл байх зарчим (Unity): – Төсвийн орлого, зарлагыг ижил хугацаанд төсөвт дансалж, нэг баримт бичгээр илэрхийлэх ёстой. Төсвийн хуулиас өөр орлого, зарлага гаргах эрх

олгосон баримт бичиг байж болохгүй.

5. Тодорхой байх зарчим (Specificity):Орлого, зарлагыг төсвийн тооцоололд нарийвчлан тусгасан байх ёстой. Зарлага гаргах эрх нь тодорхой зорилгоор хэрэглэх зарлагын дагаж мөрдөх дээд хязгаарыг заасан байх ёстой.

6. Тэнцвэртэй байх зарчим (Balance): Төсвийн зарлага нь төсвийн орлого болон бусад санхүүжилтийн эх үүсвэрээр бүрэн санхүүжигдсэн байх ёстой.

#### **Орчин үеийн зарчмууд**

7. Хариуцлагатай байх зарчим(Accountability): Гүйцэтгэх засаглал нь хууль тогтоох байгууллагын өмнө хүлээж байгаа хариуцлагаа хэрхэн хэрэгжүүлсэн талаар илтгэх ёстой. Гүйцэтгэлд хийсэн аудитын тайлангаа багадаа жилд нэг удаа парламентад танилцуулах ёстой.

8. Ил тод байх зарчим (Transparency)

9. Тогтвортой байдлыг хангах зарчим(Stability): Төсөв, улсын өрийн зорилтууд байнга шинэчлэгддэг дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд тодорхойлогдсон байх ёстой. Татварын суурь, хувь хэмжээ болон бусад төлбөрүүд харьцангуй тогтвортой байх ёстой.

10. Төсвийн гүйцэтгэл үр ашигтай, хэмнэлттэй, үр нөлөөтэй байх зарчим (Performance):

Сонгодог зарчмууд нь урьдчилсан шинжтэй буюу төсөв боловсруулах, батлах харилцаанд голчлон чиглэгддэг бөгөөд эх газрын европт эдгээр зарчим нь удаан хугацаанд санхүүгийн хууль тогтоомжийн үндэс болж иржээ. Харин орчин үеийн зарчмууд нь төсвийн

<sup>26</sup> The Legal Framework for Budget Systems: an international Comparison, OECD Journal on Budgeting, Volume 4, No 3, 2004 p. 133.

гүйцэтгэлийн дараах шинжтэй бөгөөд тэдгээрийг англо-саксоны эрх зүйн бүлийн орнууд хууль тогтоомждоо анхлан тусгаж иржээ. Эдгээр зарчмууд нь дэлхийн улсуудын үндсэн хуульд тусгагдсан байдаг бөгөөд бүрэн эрхийн зарчим, түгээмэл байх зарчим, хариуцлагатай байх зарчим нь илүү түгээмэл, суурь зарчмууд юм.

Төсөв, санхүүгийн харилцаанд хууль тогтоох эрх мэдэл давуу байх нь анхдагч зарчим юм. Харин энэ давуу эрх мэдэлд дараах төрлийн хязгаарлалтыг үндсэн хуулийн түвшинд тогтоож өгөх нь нийтийн хөрөнгийг нийтлэг ашиг сонирхолд нийцүүлэн үр ашигтай зарцуулах, хариуцлагатай байдлыг сайжруулахад зайлшгүй шаардлагатай. Үүнд:

- **Бүх татвар хуульд үндэслэгдсэн байх:** Парламентын хуульгүйгээр татварын орлогыг хураах, зарцуулахыг хориглодог. Түүнчлэн түгээмэл байх зарчмын дагуу татварын бүс бусад орлогууд ч гэсэн хуульд үндэслэгдсэн байх ёстойг үндсэн хуулиар зохицуулах шаардлагатай.

- **Төсвийн бүх зарлага хуульд үндэслэгдсэн байх:** Гүйцэтгэх эрх мэдэл нь нийтийн мөнгөн хөрөнгийг ард түмний төлөөллийн байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр зарцуулах эрхгүй байдаг нь ардчиллын нэг түгээмэл үнэт зүйл билээ. Тухайн жилийн төсвийн нийт зарлагыг хуулиар тогтоох бөгөөд зарлагын төрлийг нарийн тодорхой тусгасан байх шаардлагатай. Энэ нь "тодорхой байх зарчим"-тай холбогддог.

- **Хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн төсвийн бүрэн эрхийг тэнцвэржүүлэх:** Үүнд засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн төсвийн төслийг өөрчлөх парламентын бүрэн эрхийн хязгаар, парламентын баталсан төсвийг бууруулах буюу өөрчлөх засгийн газрын бүрэн эрхийн хязгаар гэсэн 2 үндсэн асуудлыг хамруулан авч үздэг байна.

Парламент, засгийн газрын төсөв,

санхүүгийн эрх мэдлийн тэнцвэрийг зохицуулсан эрх зүйн орчин нь тухайн улсын төрийн удирдлагын хэлбэрээс хамааран ялгаатай байдаг.<sup>24</sup> Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улсад парламент, засгийн газрын эрх мэдэл гүнзгий тусгаарлагдсан байдаг тул төсвийн хууль тогтоомж нь засгийн газрыг бүрэн хянахад чиглэгдсэн, төсвийн бүх процессыг хамарсан нарийн зохицуулалттай байдаг. Үүний эсрэгээр, хоёр намын системтэй үндсэн хуульд хаант засагтай орнуудад гүйцэтгэх засаглал парламентдаа хүчтэй байдаг учир төсвийн хууль тогтоомж сул хөгжсөн хандлага байна. Харин парламентын бүгд найрамдах улс ба хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай улсад дээрх 2 туйлын дунд, хоёр эрх мэдлийн төсвийн бүрэн эрхийг тэнцвэржүүлэхэд хууль, үндсэн хуулийн зохицуулалт чиглэгддэг хандлагатай байдаг.

Дараагийн дугаарт сонгуулийн тогтолцоо төсвийн эрх зүйн орчинд мөн нөлөөлдөг. Пропорциональ тогтолцоотой улсад улс төрийн олон нам төлөвшсөн байдаг учир зөвшилцлийн гэрээ, засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрт төсөв, санхүүгийн зорилтууд тодорхой тусгагддаг нь төсвийн хууль тогтоомжийг парламентаас батлах шаардлагыг бууруулдаг ажээ. Харин манай улс шиг улс төрийн намын үзэл баримтлалын ялгаа төлөвшөөгүй, зөвшилцлийн засгийн газар гэсэн нэрийн доор, эсхүл парламентын олонхийн хүчээр төсөв, санхүүгийн хууль тогтоомжийн тогтворгүй байдлыг үүсгэсэн улсад үндсэн хуулийн суурь зохицуулалт шаардлагатай юм.

Дараагийн асуудал бол төсөв, санхүүгийн харилцаанд хууль тогтоох эрх мэдэл давуу байх нь түгээмэл зарчим боловч парламентын төсөв батлах процесс, цаглабарыг үндсэн хуулийн түвшинд зохицуулах нь

<sup>24</sup> П.Амаржаргал, Парламентын төсвийн бүрэн эрх: Хяналт, тэнцвэр, төсөв батлах дэг, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2015-1 /№51/, 19-р тал.

парламентын хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэхэд чухал ач холбогдолтой.

Тухайлбал, Унгар улсын Үндсэн хуулиар (2011) календарийн шинэ жил гарахад парламент төсвийн тухай хууль батлаагүй бол Засгийн газар өмнөх жилийн төсвийн хуулийн дагуу төсвийн хөрөнгийг хуримтлуулах эрхийг Үндсэн хуулиар олгожээ. Парламент тухайн жилийн 3 дугаар сарын 31 гэхэд улсын төсвийг батлаагүй бол Ерөнхийлөгч парламентыг тараах тухай шийдвэр гаргаж, шинэ сонгууль зарлаж болно<sup>30</sup> гэж төсөв батлах бүрэн эрхтэй нь холбогдуулж парламентад хариуцлага оногдуулсан. Мөн Польшийн Үндсэн хуулийн 225-р зүйлд зааснаар (1997) Сейм төсвийн хууль батлах үүргээ биелүүлэхгүй бол Ерөнхийлөгч Сеймийн бүрэн эрхийн хугацааг богиносгох бүрэн эрхтэй байна.<sup>31</sup>

## Б. Санхүүгийн тоон хязгаарлалт

1980-аад оны дунд үеэс АНУ, Европын орнуудад хэрэглэгдэж ирсэн санхүүгийн дүрэм (fiscal rule) гэдэгт төрийн санхүүгийн бодлогыг тодорхойлоход баримтлах тоон болон процедурын дүрэм журмыг ойлгодог. Материаллаг буюу тоон хязгаарлалт нь төсвийн нийт үр дүнд тоон хязгаарлалт тогтоох замаар сангийн бодлогод урт хугацааны хязгаарлалт ногдуулж байгаа хязгаарлалтын хэлбэр юм.<sup>32</sup> Процедурын хязгаарлалт гэдэг нь төсөв батлах үед хэрэгждэг. Санхүүгийн дүрмийн дээрх хоёр хэлбэр нь түүнийг харьцангуй тодорхой агуулгатай болгодог. Тоон хязгаарлалт нь зарим улсуудад үндсэн хуулиас гадна олон улсын гэрээ, хууль, зөвшилцлийн гэрээ, улс төрийн амлалт гэсэн эрх зүйн актын болон формаль бус зөвшилцлийн

хэлбэрээр хэрэгждэг.

Харьцуулсан судалгаанаас үзэхэд 1990 онд 5 улсад шийдвэр гаргах субъектүүдийн баримтлах санхүүгийн дүрэм байсан бол 1990-2008 оны санхүүгийн хямралын улмаас 2012 он гэхэд 76 эрх зүйн систем, тэр дундаа 45 улсад үндэсний түвшинд ийм төрлийн дүрэм журам тогтоогджээ.<sup>33</sup>

Эдгээр улсууд өрийг хязгаарлах, өрийн хямралаас гарах, өр, төсвийн алдагдлын өсөх хандлагыг бууруулах зэрэг хүчин зүйлсээс шалтгаалж санхүүгийн дүрмийг тогтоож эхэлсэн бөгөөд өндөр хөгжилтэй, хөгжиж буй болон бага орлоготой зэрэг бүх түвшний улсуудад байгаа<sup>34</sup> нь санхүүгийн дүрэм нь эдийн засгийн хөгжлийн түвшингээс хамааралгүй дэлхий нийтийн тулгамдсан асуудал болж байгааг илэрхийлж байна.

Тоон хязгаарлалт нь дараах 4 төрөлтэй.<sup>35</sup>

1. Өрийг хязгаарлах
2. Төсвийн алдагдлыг хязгаарлах
3. Төсвийн зарлагыг хязгаарлах
4. Төсвийн орлогыг хязгаарлах

Төсвийн зохист үзүүлэлтийг илэрхийлсэн тоон хязгаарлалтыг дэлхийн улсууд органик хуулиас гадна баруун ба зүүн европын зарим улсууд үндсэн хуульдаа оруулсан туршлага байна.

<sup>30</sup> The Legal Framework for Budget Systems: an international Comparison, OECD Journal on Budgeting, Volume 4, No. 3, 2004, p. 10.

<sup>31</sup> МУ-ын Сангийн яам, Төсвийн хариуцлагын тухай хууль тогтоомжийн гол агуулгыг зарим орнуудаар харьцуулсан байдал, <http://www.ilded.gov.mk/wp-content/uploads/2011/07/Comparison-of-FRI-FSL-related-Acts-in-other-countries.docx>

<sup>32</sup> Ringa Raudla, Budgetary Institutions, Encyclopedia of Law and Economics, 2014, p. 2.

<sup>30</sup> Унгар Улсын Үндсэн хуулийн "Төр" хэсгийн "Парламент" бүлгийн 3 дугаар зүйлийн 2(b).

<sup>31</sup> Бүгд Найрамдах Польш Улсын Үндсэн хууль, Орчуулагч Б. Лхагважав Ж. Антангэрэл.

<sup>32</sup> Schaeckler and others, Fiscal Rules in Response to the Crisis Toward the "Next Generation" Rules, IMF Working Paper 12/187, July 2012, p. 5.

| № | Улс      | Дүрмийн төрөл                                          | Батлагдсан он |
|---|----------|--------------------------------------------------------|---------------|
| 1 | Франц    | Орлогыг хязгаарлах                                     | 2006          |
| 2 | Герман   | Төсөв тэнцвэртэй байх                                  | 1969, 2009    |
| 3 | Польш    | Өрийн тааз                                             | 2004          |
| 4 | Испани   | Төсөв тэнцвэртэй байх, өрийн тааз, зарлагыг хязгаарлах | 2011          |
| 5 | Унгар    | Өрийн тааз                                             | 2011          |
| 6 | Австри   | Өрийн тааз                                             | 2011          |
| 7 | Итали    | Төсөв тэнцвэртэй байх                                  | 2012          |
| 8 | Швейцарь | Төсөв тэнцвэртэй байх                                  | 2013          |

Хүснэгт 1. Үндсэн хуулийн түвшинд санхүүгийн тоон хязгаарлалттай улсууд<sup>36</sup>

Дээрхээс үзвэл, улс төрчид нийтийн санхүүгийн шийдвэр гаргахад баримтлах дүрмийг дэлхийн улсууд үндсэн хуулийн түвшинд тодорхой зохицуулах нь түгээмэл байна. Ялангуяа бичмэл үндсэн хуультай, эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улсуудад "төсөв, нийтийн санхүү"-гийн харилцааг үндсэн хуулийн бие даасан бүлгээр зохицуулж, үндсэн хуулийн шууд үйлчлэх хэм хэмжээг бүрдүүлсэн нь парламент, засгийн газрын дур зоргын шийдвэр гаргахаас сэргийлж, хариуцлагатай байдлын стандартыг үндсэн хуулийн түвшинд тогтоожээ. Эдгээр улсуудад парламент, засгийн газрын төсвийн бүрэн эрхийн тэнцвэр, төсвийн суурь зарчмууд, төсөв батлах процедур, цаглабарыг чухалчлан үндсэн хуульчилсан байна.

Төсвийн нийт орлого, зарлага, өр, алдагдлыг хязгаарласан тоон хязгаарлалтыг эдийн засгийн хөгжлийн түвшин харгалзахгүйгээр дэлхийн ихэнх улсад органик болон үндсэн хуулийн түвшинд бэхжүүлжээ. Тэр дундаа баруун болон зүүн европын зарим улсад төсөв тэнцвэртэй байх дүрмийг үндсэн хуульдаа суулгаж өгсөн нь анхаарал татаж байна.

**Гурав. Монгол Улс дахь нийтийн санхүү, төсвийн тогтолцооны эрх зүйн орчин, тулгамдаж буй асуудлууд**

**Нийтийн санхүү, төсвийн Үндсэн хуулийн зохицуулалтын уламжлал**

Манай улс 1924 оны Үндсэн хуулийн "Улсын орлого, зарлагын эрхийн тухай" 5 дугаар бүлэг (37-46-р зүйл), 1940 оны Үндсэн хуулийн "БНМАУ-ын орлого, зарлага" гэсэн 8 дугаар бүлгээр<sup>37</sup> (61-69-р зүйл) тус тус улсын төсөв, санхүүгийн үндсэн зарчмуудыг үндсэн хуулийн түвшинд бэхжүүлж, хэрэгжүүлж ирсэн үндсэн хууль ёсны уламжлалтай орон юм.

1924 оны анхны Үндсэн хуулийн 37 дугаар зүйлд "Тус улсын аливаа орлого, зарлагыг бүх улсын төсөвлөсөн дансанд нэгтгэвэл зохино" гэж улсын санхүү түгээмэл, нэгдсэн байх зарчимд үндэслэгдэхийг, 41 дүгээр зүйлд "Ямар ч зүйлд хэрэв улсын төсөвлөсөн данснаа оруулж үл батлагдсан... бол улсын сангаас гаргаж үл болно" гэж хуульд зааснаас гадуур төсвийн хөрөнгийг зарцуулахгүй байх, төсвийн зарлага урьдчилсан тодорхойлогдсон тодорхой байх зэрэг төсвийн суурь зарчмыг тусгаж байжээ.

1940 оны Үндсэн хуулийн төсвийн заалтууд нь агуулгын хувьд 1924 оны Үндсэн хуулийн уламжлалыг хадгалсан. Уг хоёр хуулиар дээр дурдсан төсвийн суурь зарчмуудаас гадна төсөв батлах процесс, төв, орон нутгийн төсвийн

<sup>36</sup> Schaechter and others, Fiscal Rules in Response to the Crisis, Toward the "Next Generation" Rules, IMF Working Paper 12/187, July 2012, p. 5.

<sup>37</sup> Ж. Амарсанаа, О. Батсүйхан, Монгол Улсын Үндсэн хууль: Баримт бичиг. УБ., 2004. 49. 153-р тал.

орлогын хуваарилалт, татвар ногдуулах, төсвийн гүйцэтгэлийг хянах зэрэг төсвийн бусад чухал харилцаануудыг Үндсэн хуулийн түвшинд зохицуулж байв. Гэвч 1960 оны Үндсэн хуулиар нийтийн санхүү, төсвийн харилцааг үндсэн хуулиар тусгай бүлэг болгон зохицуулж байсан өмнөх уламжлалыг халсан юм.

### 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

1992 оны Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7-ийн *"төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого...-ыг тодорхойлж, ... улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах ... асуудлыг Улсын Их Хурал өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хадгалан шийдвэрлэнэ"* гэсэн нь төсөв, санхүүгийн харилцаанд парламент давуу байх зарчмыг бэхжүүлсэн заалт юм. Мөн Үндсэн хуулийн Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2-т *"...улсын төсөв, зээл, санхүүгийн төлөвлөгөөг боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөж, гарсан шийдвэрийг биелүүлэх ... үндсэн бүрэн эрхийг Засгийн газар хэрэгжүүлнэ"* гэсэн заалт нь санхүүгийн бодлого, жилийн төсвийн хуулийн анхдагч төслийг боловсруулах бүрэн эрхийг үндсэн хуулиар гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын чиг үүрэгт хамааруулжээ.

Энэ нь засаглалын эрх мэдэл хуваарилах зарчмын дагуу УИХ төсөв, санхүүгийн бодлого батлах, хянах, Засгийн газар боловсруулах, хэрэгжүүлэх, тайлагнах чиг үүргийн хэрэгжүүлэхээр байгаа нь үндсэн хуульд засаглалын салаа мөчрүүдийн төсөв, санхүүгийн бүрэн эрхийг ерөнхий байдлаар тодорхойлсныг илэрхийлж байна.

Гадаад улсуудын Үндсэн хуультай харьцуулахад, 1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулиар улсын төсөв, санхүүгийн тогтолцооны эрх зүйн

үндсийг тодорхойлоогүй байна. Улсын төсөв, санхүүгийн тогтолцоо нь нийтийн хөрөнгийг төрөөс удирдах, зарцуулах үйл ажиллагаа бүрдүүлдгийн хувьд ард иргэдийн хүсэл зориг, шударга ёсны үнэлэмж, улс төр, эрх зүй, эдийн засаг, санхүүгийн шинжлэх ухааны үндэстэйгээр тодорхой хэмжээнд тогтолцооны түвшинд баримтлах зарчмыг улс төрч, шийдвэр гаргагч эрх мэдэлтнүүдэд үндсэн хуулийг тогтоосон байдаг нь нийтлэг жишиг болохыг өмнөх хэсэгт авч үзсэн билээ.

Монгол улсын хувьд парламент, засгийн газар нийтийн санхүү, улсын төсвийн тогтолцоог бүрдүүлэх, төсөв, санхүүгийн бодлого тодорхойлох, гүйцэтгэх бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхдээ үндсэн хуульт ёс, зах зээлийн эдийн засгийн тулгуур зарчмууд,<sup>38</sup> түүнчлэн эдийн засгийг зохицуулах хүрээ хязгаарыг<sup>39</sup> үйл ажиллагааны ерөнхий зарчим болгон баримтална. Дээрхээс үзвэл, манай улсад төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, төрийн үйл ажиллагааны ерөнхий зарчмын хүрээнд нийтийн санхүүгийн тогтолцооны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал тодорхойлогдож байна.

Харин бусад улстай харьцуулахад төсвийн бүрэн эрхийн хяналт-тэнцвэр буюу УИХ Засгийн газрын боловсруулсан төсвийн төсөл, бодлогод хэр хэмжээгээр өөрчлөлт, нэмэлт оруулах, нөгөө талаас Засгийн газар УИХ-аас батлагдсан төсвийг өөрчлөх, зарцуулалтын зохицуулалтыг хийх эрх хэмжээний хүрээг үндсэн хуулиар тэнцвэржүүлэн тодорхойлоогүй байна. Үүнээс үүдэн одоогийн Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн дагуу парламент төсвийн

<sup>38</sup> МУ-ын Үндсэн хуульд эдийн засгийн тогтолцооны үндсийг бүрдүүлсэн дараах төрлийн суурь зохицуулалтууд байдаг: *Хувийн өмчийн институци* - 16.3, 5.2, *Хувийн аж ахуй эрхлэх, сонголт хийх боломж* - 16.4, *Хувийн ашиг сонирхлоо хангах эрх* - 5, 6 дугаар зүйл, 16.3, 16.4, 16.8, 16.17, 16.8, *Төрийн хязгаарлагдмал үүрэг* 19.1, *Өмчийн төрөл, хэлбэр* (ҮХ-ийн 5.2, 16.3), *Үндэсний баялаг, улсын өмчийн онцлог* ҮХ-ийн 6.2, 6.3 дахь хэсэг.

<sup>39</sup> Үндсэн хуулийн 5.4 дахь хэсэг

төсөлд ямар ч хэмжээний өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхтэй байгаа тул Монгол Улс 77 сангийн сайдтай болсон гэсэн шүүмжлэл байгааг цаашид анхаарах нь улсын санхүүгийн бодлогын тогтвортой байдалд нөлөөлөх чухал хүчин зүйл юм.

Парламент, засгийн газар ийнхүү төсвийн бүрэн эрхээ үндсэн хуулийн нийтийн санхүүгийн тогтолцооны суурь зохицуулалтгүйгээр хэрэгжүүлж байгаа нь манай улсын нийтийн санхүүгийн тогтолцоонд дараах тулгамдсан асуудлуудыг үүсгэж байна.

**Төсөв, санхүүгийн бодлогын хүрээнд тулгамдаж буй зарим асуудал**

#### **1. Төсвийн тогтолцооны суурь зарчмуудын дутагдал**

А. Нийтийн санхүүгийн бодлогыг тодорхойлоход улс төрчид дагаж мөрдөх үндсэн хуулийн нэг суурь зарчим нь "түгээмэл байх зарчим" юм. Энэ зарчмын гол агуулга нь нийтийн хөрөнгө мөнгө нь нэгдсэн аргачлалаар тооцогдсон байх бөгөөд улсын бүх орлого, зарлага төсөвт тусгагдаж батлагдсан байхыг шаарддаг. Гэвч манай улсын Үндсэн хуулиар түгээмэл, нэгдсэн байх зарчмыг тусгаагүйгээс үүдэн парламент, засгийн газрын шийдвэрээр бүрддэг эрх зүйн орчин, санхүүгийн бодлого сөрөг үр дагавартай байна.

Тухайлбал, Засгийн газар 2012-2014 онуудад Улсын Их Хурлын хяналтгүйгээр<sup>40</sup>, улсын төсвийн гадуур "Үнийг тогтворжуулах" хөтөлбөрийн 3 их наяд төгрөг<sup>41</sup>, "Чингис" бондын 1,5 тэрбум ам.доллар, Хөгжлийн банкны

гадаад үнэт цаас 580 сая ам.доллар, "Самурай" бондын 30 тэрбум иен буюу 290 сая ам.доллар, БНХАУ-ын Хөгжлийн банкны 162 сая ам.доллар<sup>42</sup> зэрэг 7 их наяд орчим төгрөгийг зарцуулсан нь төсвийн хөрөнгийг хуулиар баталсан зүйлд зарцуулах, төсвийн хөрөнгийг ард нийтийн төлөөллийн байгууллага буюу УИХ-ын хяналтгүйгээр зарцуулахыг хориглох зарчмыг гажуудуулж байна. Үүний улмаас УИХ, иргэд бондын мөнгийг ямар төсөл, арга хэмжээнд зарцуулсан, засгийн газар зээлийн баталгааг ямар компанид гаргасан талаарх мэдээллийг авч чадахгүй буюу бодит байдалд төсвийн буюу нийтийн хөрөнгийн хэрэглээг хянаж чадахгүй байдалд орж байна.

Б. Түгээмэл байх зарчим нь төсөв нэгдсэн байх шаардлагыг мөн гаргаж ирдэг. Гэвч манай улсад нийтийн санхүүгийн хөрөнгө түгээмэл, иж бүрэн, нэгдсэн тооцоололд суурилагагүй учир улсын төсөв нэгдсэн бус шинжтэй байна. Жишээ нь дээр дурдсанчлан Хөгжлийн банк, Үнэ тогтворжуулах хөтөлбөр зэрэг нь улсын нэгдсэн төсвийн хуульд хамаарахгүй байна. Төсвөөс гадуурх эдгээр зарцуулалтыг зогсоож, төсөвт нэгтгэх, нэгдсэн удирдлага, хяналт, зохицуулалттай болгох шаардлагатай юм.<sup>43</sup>

Төсөв нэгдсэн байх зарчмын дагуу төсвийн орлого, зарлагыг ижил хугацаанд төсөвт дансалж, нэг баримт бичгээр илэрхийлэх ёстой бөгөөд төсвийн хуулиас өөр орлого, зарлага гаргах эрх олгосон баримт бичиг байж болохгүй гэсэн ерөнхий дүрэм үйлчилдэг. Энэ зарчим нь Үндсэн хуулийн түвшний зарчим юм. Тухайлбал

<sup>40</sup> Улсын Их Хурлын 2012 оны 10 дугаар сарын 25-ны өдрийн 52 дугаар тогтоолоор үнэт цаас арилжаалах зөвшөөрөл олгосон боловч, үнэт цаасны хөрөнгийг зарцуулалтыг УИХ хянаж чадахгүй байгаа.

<sup>41</sup> Үнэ тогтворжуулах хөтөлбөрийн дагуу Монгол банк нь 3 их наяд төгрөгийг мөнгөний зах зээлд нийлүүлсэн бөгөөд үүнийг Засгийн газартай байгуулсан санамж бичгийн дагуу хэрэгжүүлсэн. <http://baraldefacto.com/> "Өрийг өөшүүлсэн мөнгөний зах зээл" нийтлэл. 2015.06.17.

<sup>42</sup> Хөгжлийн банкны гадаад зээл, үнэт цаасанд гаргасан Засгийн газрын өрийн баталгааны үндэгдэл 2.6 их наяд төгрөг байна. "Засгийн газрын өрийн удирдлагын 2016-2018 оны стратегийн баримт бичиг", УИХ-ын 2015 оны 5 дугаар сарын 22-ны өдрийн 51 дүгээр тогтоолын хавсралт, "Төрийн мэдээлэл" хмээтгэл, 2015 он №22/883, 1069-р тал.

<sup>43</sup> Мөн тэнд, 1082-р тал.

Люксембург,<sup>44</sup> Австри, Герман, Румын зэрэг улсуудын<sup>45</sup> үндсэн хуульд тусгагдсан байдаг.

Нэгдсэн байх зарчим нь төсвийн зарцуулалтаас өмнөх харилцаанд голчлон төвлөрдөг бөгөөд эдгээр зарчим нь нийтийн хөрөнгийг үр дүнтэй зарцуулах, хянах, төсвийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг сахиулах үндсэн суурь болж өгдгөөрөө ихээхэн ач холбогдолтой.<sup>46</sup> Манай улсад 2010 оноос төсвийн шинэтгэл хийгдэж Төсвийн тухай хууль, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, Шилэн дансны тухай хууль, Өрийн удирдлагын тухай хууль зэрэг төсвийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлэхэд чиглэгдсэн хуулиуд батлагдаж байгаа боловч эдгээрийн урьдчилсан нөхцөл болсон төсөв нэгдсэн, түгээмэл байх шаардлагыг хууль эрх зүйн орчин үр нөлөөтэй тавьж чадахгүй байна.

**В. Тодорхой байх зарчмын хүрээнд** төсвийн орлого, зарлагыг нарийвчлан тооцож, зарлагыг ямар зорилгоор гаргахыг төсвийн хуульд тусгасан байх шаардлагатай. Гэтэл Чингис бондоор босгосон хөрөнгийг анхнаасаа юунд зарцуулахаа шийдээгүй байсан нь нийтийн хөрөнгө хуримтлуулах, зарцуулах харилцаанд “тодорхой байх зарчмыг” зөрчсөн үйлдэл болсон.

Түүнчлэн 2012.11.08-ны өдөр УИХ-аас “Монгол Улсын 2013 оны төсвийн тухай хуульд Төсвийн тухай хуулийн зарим заалтыг хамааруулахгүй байх тухай” хууль баталж Төсвийн тухай хуулийн “Хөрөнгө оруулалтын төсөвт техник, эдийн засгийн үндэслэл хийгдсэн, зураг төсвөө батлуулсан, хуульд заасан бусад зөвшөөрөл олгогдсон төсөл, арга хэмжээг тусгана”

<sup>44</sup> Төсвийг нэг жилээр батлах, нэгдмэл байх, түгээмэл байх, татварын бүх орлогыг нэгдсэн санд төвлөрүүлэх, тодорхой байх гэсэн төсвийн 5 зарчмыг Үндсэн хуульдаа тусгасан. OECD Journal on Budgeting, Volume 2012 Supplement 1 Budgeting in Luxembourg, p. 16.

<sup>45</sup> Mehmet Alperlunga Avci, The Constitutional Identity of the Public Budgeting on the Scale of the European Union and Optimum Constitutional Budgeting, Mediterranean Journal of Social Sciences, Vol 6 No 2 S2, March 2015, p. 140.

<sup>46</sup> Мөн тэнд, p. 137.

гэсэн шаардлагыг тооцож үзэхгүйгээр жилийн төсвийн хууль баталсан.

Энэ нь тодорхой байх зарчмыг зөрчөөд зогсохгүй, нийтийн хөрөнгийг хуульд заасны дагуу зарцуулах зарчмыг мөн зөрчиж байна. Хуульд заасны дагуу гэдэг нь төсвийн зарлага зөвхөн хуулиар батлагдах хэлбэрийн шаардлагыг хангаад зогсохгүй, тэрхүү зарлага гаргах эрх олгосон хууль нь төсвийн суурь зарчмыг тогтоосон үндсэн хууль, төсвийн суурь хуульд нийцсэн, ямар зорилгоор зарцуулагдах нь урьдчилан тодорхойлогдсон байхыг шаарддаг.

## 2. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль “тогтвортой” үйлчилж чадах уу?

Төрөлжөөгүй эдийн засагтай, уул уурхайн орлогоос төсвийн орлого, зарлага хамааралтай улсын хувьд эрдэсийн үнэ өндөр үед төсвийн орлого нэмэгдэж, орсон орлогын хэмжээг дагаад төсвийн зарлага хиймлээр өсөх хандлага манай улсад тохиолдож байна. Энэхүү эдийн засгийн мөчлөг дагасан бодлогоос зайлсхийх, мөчлөг сөрсөн бодлого явуулж төсвийн зарлагын, улсын өрийн өсөлтийг хязгаарлах<sup>47</sup>, тогтворжуулалтын сан бүрдүүлэх замаар эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах, төсвийн хариуцлага, сахилга батыг дээшлүүлэх зорилтуудыг Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулиар (ТТБТХ) тогтоосон.

Гэвч уг хуулийг парламент, засгийн газар бодлого, шийдвэртээ дагаж мөрдөх явдал учир дутагдалтай байна. 2010 оны ТТБТХ-ийн улсын өр гэсэн ойлголтыг засгийн газрын өр болгож төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн өрийг улсын өрнөөс хассан. Ингэж

<sup>47</sup> 1. төсвийн орлогыг тэнцэрүүлэх; 2. төсвийн тэнцэл нь ДНБ-ий хоёр хувиас илүүгүй алдагдалтай байх; 3. төсвийн нийт зарлагын өсөлтийн хувь нь эрдэс баялгийн бус ДНБ-ий өсөлтийн хувиас ... хэтрэхгүй байх; 4. ... улсын өрийн үлдэгдэл нь ДНБ-ий 40 хувиас хэтрэхгүй байх.

явцууруулсны дараа өрийн таазанд захирагдах засгийн газрын өрийн хэмжээг ихээр хумьсан. Тухайлбал, эрчим хүч, төмөр зам, уул уурхай зэрэг голлох салбарын засгийн газрын эзэмшил хувьд ногдох зээлийг засгийн газрын өрд тооцогүй бөгөөд мөн дотооддоо тавьсан ЗГ-ийн өрийг ч хязгаарлалтад оруулахгүй байх заалт хуулинд хийсэн. Товчхондоо бол уул уурхай, эрчим хүч, төмөр замаас бусад салбарт гадаадаас авсан зээл, бонд, өрийн баталгаа л Засгийн газрын өрийн таазанд багтахар байна.

Ийнхүү ТТБТХ-ийн 6.2, 6.3 гэсэн өнөөгийн заалтаар голлох бүтээн байгуулалтын салбарын зээлийг хяналтаас гаргаснаар урсгал зардлыг зээлээр нөхөхгүй байх, зөвхөн хөрөнгө оруулалт, бүтээн байгуулалтыг санхүүжүүлэх зорилгоор засгийн газар зээл авч болно гэсэн "алтан дүрэм"-ийг манай улсад хэрэгжүүлэх бодит боломжийг хааж байна. Үр дүнд нь засгийн газрын бодит өр өрийн таазнаас ихээхэн хэтэрч эдийн засгийн аюулгүй байдал, тогтвортой байдал алдагдах эрсдэлд өртөх хэмжээнд хүрч байна.

Нэг жишээ дурдахад, 2015 оны хүлээгдэж буй гүйцэтгэлээр өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн засгийн газрын өрийн үлдэгдэл дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 58.3 хувь гэсэн өрийн таазанд тулах буюу 14 их наяд төгрөг болохоор байна.<sup>48</sup> Үүнд дээр ТТБТХ-аар хассан Оюутолгойн гэрээний 34 хувийн хувьцааны санхүүжилтийн зээл 530 сая, зээлээр авсан 34 хувийн ногдох хэсэг болох 1.6 сая доллар нийтдээ 3 орчим их наяд төгрөгийг өрд оруулж тооцвол олон улсын байгууллагуудын сэрэмжлүүлж буй түвшин болох 40 хувь, ТТБТХ-ийн одоогийн тааз болох 58.3 хувиас даруй хэтэрсэн өрийн хэмжээ гарч ирж байна.

ТТБТХ-иар тогтоосон өрийн таазыг дагаж мөрдөх, өрийн үлдэгдлийг тооцоходоо уул уурхай, төмөр зам, эрчим хүчний салбарын өрийг засгийн газрын өрд тооцохгүй байгаа нь мөн нийтийн санхүүгийн орлого зарлага "түгээмэл байх" зарчмыг зөрчиж байна.

Дараагийн дугаарт, төсвийн суурь зохицуулалтыг агуулсан ТТБТХ-д сүүлийн таван жилд 5 удаа, тэр дундаа 2015 оны эхний хагас жилд 3 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан<sup>49</sup> нь энэ хуулийг тогтворгүй, үр нөлөөгүй болгож байна. Тухайлбал, улсын өрийг засгийн газрын өр болгож явцууруулах, засгийн газрын өрийн таазыг ДНБ-ний 40 хувиас хэтрэхээргүй байсныг 58.3 хувь болгож, түүнчлэн төсвийн алдагдлыг ДНБ-ний 2 хувиас хэтрэхээргүй байсныг 5 хувь болгож тус тус УИХ өөрчилсөн. 2010 онд батлагдсан энэ хууль 2018 он хүртэл дагаж мөрдөгдөхөөргүй болж байна. Хууль ийм тогтворгүй байгаа нь уг хууль УИХ, Засгийн газрын үйл ажиллагаа, улс төрчдийн шийдвэрийг хянах үр нөлөөгүй байгааг харуулж байна.

### 3. Төсвийг хугацаанд нь батлах шаардлага

Улсын төсвийн хуулийг санхүүгийн жил эхлэхээс өмнө батлах нь төр нийтийн үйл хэргийг хэвийн явуулах үндсэн нөхцөл болж өгдөг. Энэ утгаараа жилийн төсвийн хуулийг үндсэн хуульд заасан хугацаанд батлах, хэрэв санхүүгийн жил нэгэнт гарсан байхад төсөв батлах бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж чадахгүй бол парламентыг тараах, ээлжит бус сонгууль хугацаанаас нь өмнө зарлах эрхийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хэрэгжүүлэхээр үндсэн хуульдаа заасан улсууд байдаг.<sup>50</sup>

Манай улсын тухай 2014 оны УИХ-ын намрын ээлжит чуулганаар

<sup>48</sup> Засгийн газрын өрийн удирдлагын 2016-2018 оны стратегийн баримт бичиг, УИХ-ын 2015 оны 5 дугаар сарын 22-ны өдрийн 51 дүгээр тогтоолын хавсралт. "Төрийн мэдээлэл" эмхэтгэл, 2015 он №22/883, 1066-р тал.

<sup>49</sup> 2015-05-21, 2015-02-18, 2015-01-20, 2012-08-17, 2011-12-23, 2011-02-10.

<sup>50</sup> <http://www.legalinfo.mn/additional/?lawid=503>

<sup>51</sup> Жишээ нь: Польш, Унгар улс.

Монгол Улсын 2015 оны төсвийн тухай хуулийг УИХ хугацаанд нь баталж чадахааргүй нөхцөл байдал үүсэж, улмаар 2 өдрийн дотор яаравчлан төсвийн хэлэлцүүлгийг хийж баталсан бөгөөд тэрхүү төсөвт нь хэд хэдэн тодотгол хийхээр байна.

Мөн Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 18.2-т тус хуулийн 6.1.4-т заасан шаардлагыг зөрчихөөр бол нэгдсэн төсвийн төслийг батлахгүй байх буюу буцаах үндэслэл болно” гэж заасан нь хэдийгээр төсвийн тусгай шаардлагыг хэрэгжүүлэх механизм<sup>51</sup> болгож оруулсан заалт боловч УИХ төсвийн төслийг батлахгүй байх боломж үүсгэхээр байгаа нь төрийн хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулахад хүргэх эрсдэлтэй зохицуулалт болжээ.

Манай улсын хувьд Засгийн газар жилийн төсвийн төслийг жил бүрийн 10 дугаар сарын 01-ний өдрийн дотор өргөн мэдүүлснээс 11 дүгээр сарын 15-ны дотор УИХ батлах хүртэл 45 хоногийн хугацаа байдаг.<sup>52</sup> Энэ хугацаа нь төсвийн төслийг буцаагаад дахин хэлэлцэж төслийг иж бүрэн, үндэслэлтэй батлахад хангалтгүй хугацаа юм. Франц, Испани, Солонгос улсад санхүүгийн жил эхлэхээс 3 сарын өмнө, Дани, Финланд улсад 4 сарын өмнө төсвийн төслийг парламентад өргөн мэдүүлэх Үндсэн хуулийн шаардлага байдаг.<sup>53</sup>

Тэгэхлээр төсвийг богино хугацаанд хэлэлцэж батлах, эсхүл төсвийн төслийг батлахгүй байх бүрэн эрхийг УИХ-д олгосон хуулийн зохицуулалтыг өргөн харж, төсвийг органик хууль, үндсэн хуульд заасан хугацаанд УИХ батлах, хэрэв төсөв

батлах бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж чадахгүй бол түүнд хариуцлага тооцох механизмыг үндсэн хуулийн түвшинд бүрдүүлэх нь төсвийг хугацаа хэтрүүлж батлах буюу батлаагүйгээс үүсэх улс төр, нийгэм, эдийн засгийн хямралаас сэргийлэх арга зам байж болно.

#### 4. Органик хуулийн хэрэгцээ

Зохицуулах харилцаа нь үндсэн хуулиар тодорхойлогдсон буюу үндсэн хуулийн заалтаар хууль гаргах шаардлага заасан бөгөөд түүнийг батлах, өөрчлөх, хүчингүй болгох процедурын тусгай шаардлагатай хуулийг органик хууль буюу үндсэн хуульчлагдсан хууль гэдэг. Хууль хэрэглээ, эрх зүйн эх сурвалжийн зөрчилдөөнийг шийдвэрлэхэд ердийн хуультай зөрчилдсөн үед ердийн хууль сүүлд батлагдсан ч гэсэн органик хуулийг дагаж мөрдөх эрэмбэтэй байдаг.

Ф, нц, Испани, Герман, Польш зэрэг эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улсуудад төсөв, нийтийн санхүүгийн тогтолцоонд органик хуулийн статусыг онцгойлон авч үзэж, үндсэн хуулиар тэдгээрийн зохицуулах харилцаа, эрх зүйн статусыг тодорхойлсон байдаг.<sup>54</sup> Жишээ нь Польш Улс Үндсэн хуулиар нийтийн санхүүгийн асуудлыг зөвхөн “органик хуулийн түвшинд” зохицуулах зарчмыг тусгаж, Үндсэн хуулийн 216-218 дугаар зүйлд органик хуулиар зохицуулах харилцааг тодорхойлсон байна.<sup>55</sup>

Манай улсын хувьд Үндсэн хуулиараа төсөв, нийтийн санхүүгийн тогтолцооны суурь зарчмыг тогтоож, түүний эрх зүйн үндсийг баталгаажуулахын зэрэгцээ төсөв, санхүүгийн харилцаанд органик хуулийн статусыг тогтоож өгөөгүйгээс

<sup>51</sup> Дэлхийн улсууд төсвийн тусгай шаардлагыг хангуулахын тулд төсөв батлагдсаны дараа “автоматаар зааруулах механизм”-ыг ашигласан туршлагыг энд судалж үзэх боломжтой Schaechter and others, *Fiscal Rules in Response to the Crisis. Toward the “Next Generation” Rules*, IMF Working Paper 12/187, July 2012, p. 21.

<sup>52</sup> Төсвийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйл.

<sup>53</sup> The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison, OECD Journal on Budgeting, Volume 4, No. 3, 2004, p. 91.

<sup>54</sup> The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison, OECD Journal on Budgeting, Volume 4, No. 3, 2004, p. 28.

<sup>55</sup> Krzysztof Prokop, (2011) Białystok Law Books 7 Polish Constitutional Law, p. 187.

төсвийн эрх зүйн орчин тогтворгүй, мөн төсвийн болон төсвийн гадуур нийтийн хөрөнгийг зарцуулахад эрх зүйн орчин дутагдаж байна. Үүний улмаас Хөгжлийн банк, Үнэ тогтворжуулах хөтөлбөр зэрэг төсвөөс гадуурх хөрөнгийн зарцуулалт, "Чингис бонд"-ын хөрөнгийг зарцуулах зүйлийг тодорхойлоогүй зэргээр парламентын хяналтаас гадуур, нийтийн санхүүгийн харилцаанд эрх зүйт ёс, хууль дээдлэх зарчимтай зөрчилдсөн төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа газар авч байна.

Түүнчлэн, УИХ "Монгол Улсын 2013 оны төсвийн тухай хуульд Төсвийн тухай хуулийн зарим заалтыг хамааруулахгүй байх тухай" тухай хууль баталсан нь Төсвийн тухай хууль суурь зохицуулалт болж чадахгүй, түүнийг дагаж мөрдөх байдлыг УИХ-аас дур зоргоор өөрчлөх боломжтой байгааг илэрхийлж байна. Төсвийн тухай хууль (2011) органик хуулийн статустай үед парламент жилийн төсвийн төсөл батлахдаа уг хуульд нийцүүлж үйл ажиллагаагаа явуулах эрх зүйн орчин бүрдэх юм. Тухайлбал, 1948 оны Франц улсын Үндсэн хуулийн 34, 47 дугаар зүйлд жил бүрийн нийгмийн даатгалын сангийн болон төсвийн хууль нь төсвийн тухай органик хуульд заасан нөхцөл, шаардлагын дагуу батлагдах ёстой гэж парламент, засгийн газрын үйл ажиллагаанд хязгаарлалт тогтоосон байдаг.<sup>56</sup>

Дараагийн дугаарт, тухайн харилцааны суурь хэм хэмжээг агуулсан органик хууль тогтвортой байх ёстой. Зарим улсад органик хуулийг өөрчлөхөд парламентын дийлэнх олонхийн саналыг авахыг шаарддаг.<sup>57</sup> Төсвийн тусгай шаардлагыг хуульчилсан материаллаг хууль болох ТББТХ-ийн 19.6-д «УИХ-ын нэгдсэн

хуралдаанд оролцсон гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүй хувийн саналаар энэ хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж болно» гэж улс төрчдийн шийдвэрт процедурын хязгаарлалт тогтоосон байсан. Гэвч уг заалтыг Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 02 дугаар сарын 13-ны өдрийн 02 дугаар дүгнэлтээр<sup>58</sup> Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнэсэн учир энэ хязгаарлалт хүчингүй болсон. Энэ нь нийтийн санхүүгийн органик хуулийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд процедурын хязгаарлалтыг үндсэн хуулийн түвшинд тогтоож өгөх шаардлагыг харуулж байна.

## 5. Байгалийн баялгийн засаглал, менежментийн асуудал

Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлд газрын хэвлийн баялаг гагцхүү ард түмний мэдэлд байх бөгөөд төр түүнийг хамгаалахаар заасан. Энэ нь төр байгалийн баялгийг ашиглах ажлыг удирдахдаа ард түмний ашиг сонирхолд үл нийцсэн шийдвэр гаргахыг хориглосон суурь зарчим юм. Гэвч үүнийг хэрэгжүүлэхэд манай улсад өнөөдөр парламент, засгийн газар, бизнесийн бүлэглэл, ард түмний дунд ил далд томоохон эрх ашгийн зөрчилдөөн, маргаан мэтгэлцээн өрнөж байна. Энэ маргаан мэтгэлцээний эцсийн үр дүнд төр нь ард түмнийхээ нийтлэг ашиг сонирхлыг хэрэгжүүлэх, хамтран хэрэгжүүлэх механизм болохыг тодруулсан, бэхжүүлсэн тогтолцоог бүрдүүлэх явдал юм.

Үндсэн хууль нь төр-ард түмний харилцааг зохицуулдаг эрх зүйн баримт бичиг болохын хувьд үүнд шийдвэрлэх үүрэгтэй. ҮХЭЗО нь зөвхөн төсвийн асуудал бус улс төрчдийн улс төр, эдийн засгийн томоохон шийдвэр гаргах

<sup>56</sup> <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958-25742.htm#:text=>

<sup>57</sup> Тухайлбал, Исвани улс, The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison, OECD Journal on Budgeting, Volume 4, No. 3, 2004, p. 39.

<sup>58</sup> Хөрөнгө оруулалтын тухай, Монгол Улсын Их Хурлын тухай, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай, Онц байдлын тухай, Хүний хөгжил сангийн тухай, Ард нийтийн санал асуулгын тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай

процедурыг мөн хамардаг. Тэгэхлээр татварыг орлогоос гадна нийтийн санхүүгийн хөрөнгийн эх үүсвэр болдог байгалийн баялгийг эдийн засгийн эргэлтэд оруулахад парламент, засгийн газрын баримтлах зарчим, процедурыг үндсэн хуулийн эдийн засгийн үзэл баримтлалын хүрээнд тодорхойлох нь зүйтэй.

Ардчиллын давуу (хэлэлцэх, мэдээлэл солилцох) болон сул талыг (шийдвэр гаргалт нь удаан, гацаатай) тэнцвэржүүлэхэд дээрх үндсэн хуулийн хэм хэмжээ чиглэгдэх шаардлагатай. Өдгөө манай улсад Оюутолгой, Тавантолгойн ордыг ашиглах үйл ажиллагааг нийтээрээ, хэлэлцэж ашигтай шийдэл хайж байгаа нь зөв боловч энэ байдал хэтэрвэл засгийн газрын үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлөх, шийдвэр гаргалтын гацаатай байдалд оруулж байгааг харуулж байна.

Эрх мэдэл хуваарилах суурь зарчмын дагуу парламент хууль эрх зүйн орчноо бүрдүүлж, засгийн газрын үйл ажиллагааны стандартыг тогтоож, түүнд хяналт тавих, засгийн газар бусад шийдвэрийг гаргаж, хариуцлагаа хуулийн өмнө хүлээх ёстой. Гэтэл стратегийн ордыг ашиглахад баримталж буй өнөөгийн эрх зүйн орчин иж бүрэн бус байна. Нэг ордод зориулж нэг хууль, тогтоол гаргадаг, нэг төсөл хэрэгжүүлэхийн тулд нийт системийг өөрчилж байна гэсэн шүүмжлэл байна. Иймд нийтийн санхүүгийн тогтолцооны хүрээнд байгалийн баялгийг ашиглахтай холбоотой эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох зайлшгүй хэрэгцээ байгаа.

Харин ийм эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхийн тулд юуны өмнө үндсэн хуульдаа ард түмний хүсэл сонирхол, эрх ашгийг хамгаалсан зарчмууд тусгах хэрэгтэй. Тухайлбал, байгалийн баялгийн ашиглалтыг төрөөс удирдахдаа нийт ард түмний ашиг сонирхолд нийцүүлсэн шийдвэр гарах (тодорхой тусгах шаардлагатай), өнөө

ба хойч үеийн хэрэгцээг тэнцвэржүүлэх, засгийн газар нь баялгийг үр ашигтай удирдах үүрэгтэй гэсэн зарчмууд байдаг. Мөн байгалийн баялагтай холбоотой чухал ач холбогдолтой шийдвэр гаргахад парламентын дийлэнх олонхийн саналыг авах хязгаарлалт тогтоох нь ард түмний төлөөлөл үр ашигтай шийдэл дээр зөвшилцөх нөхцөлийг дээшлүүлдэг. Эцэст нь, парламент, засгийн газрын эрх мэдлийн тэнцвэрийг мөн энэ салбарын хүрээнд үндсэн хуулиар тодорхойлох шаардлагатай.

### Дүгнэлт, санал

Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үзэл баримтлал, гадаад улсуудын туршлагатай харьцуулахад Монгол Улсын Үндсэн хуулиар төсөв, нийтийн санхүүгийн тогтолцооны суурь зарчим, тухайн салбарт шийдвэр гаргагчдын баримтлах дүрэм журмыг тодорхь ооогүй байна. Манай улсад өдгөө байгалийн баялгийн ашиглалтыг засаглах, удирдах тогтолцоо хангалттай бус, төсвийн сахилга бат, хариуцлага сул, улсын өрийн хэмжээ, төсвийн алдагдал жилээс жилд өсөж, төсвөөс гадуурх нийтийн хөрөнгийн зарцуулалт нэгдсэн хяналт, удирдлагагүй явагдаж байгаа нь энэхүү нийтийн санхүүгийн эрх зүйн суурь орчин хангалттай бүрдээгүй байдалтай холбоотой юм.

Улс төрчдөд хязгаарлалтгүй бүрэн эрх олгосон үед ардчиллын шийдвэр гаргах тогтолцоо нийтийн буюу байгалийн баялгийн ашгийг цөөн бүлэглэл хүртэх, төсвийн зарлагыг өсгөх, орлогоосоо илүү зардал гаргах хандлагатай байдаг гэсэн онолын үндэслэлээ, бусад улсуудын туулж буй туршлага манай улсын нийгэм, улс төр, эдийн засгийн өнөөгийн байдалд дүн шинжилгээ хийх нэг цонх болох нь илэрхий.

Монгол Улсын үндсэн хуульд улсын санхүүгийн бодлогыг тодорхойлох, төсөв батлах бүрэн эрх парламентад хадгалагдах зарчмыг бэхжүүлэхийн зэрэгцээ парламентын шийдвэр гаргах бүрэн эрх, түүний шийдвэр гаргах үйл ажиллагааны дүрэм журам гэсэн ойлголтуудын заагийг харгалзан Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинэтгэл, судалгаа шинжилгээний ажлыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

Иймд (1) улсын төсөв, санхүү түгээмэл, нэгдсэн байх, төсвийн зарцуулалт тодорхой, хяналт хэрэгжүүлж болохуйц байх, байгалийн баялаг, нийтийн хөрөнгийг хуульд зааснаас гадуур, нийт ард түмний ашиг сонирхолд нийцүүлэхгүйгээр ашиглахыг хориглох, төсөв, санхүүгийн харилцаанд ил тод, хариуцлагатай байх зэрэг төсвийн тогтолцооны суурь зарчмыг үндсэн хуулийн түвшинд тодорхойлох,

(2) Байгалийн баялгийн засаглал, төсөв, нийтийн санхүүгийн суурь харилцааг зохицуулсан, иж бүрэн, тогтвортой хуулийг үндсэн хуулийн түвшинд тодорхойлж төсвийн органик хуулийн эрх зүйн статусыг бий болгох,

(3) Төсвийн бодлогын зарим тодорхой хязгаарлалтыг Үндсэн хуулиар тодорхойлох шаардлагыг гүнзгийрүүлэн судлах нь манай улсад тулгамдаж буй нийтийн санхүүгийн асуудлуудыг шийдвэрлэх эрх зүйн зохицуулалтын гарц болно гэсэн саналыг судлаачдын зүгээс дэвшүүлж байна.

## Ашигласан эх сурвалж

### 1. Монгол хэлээр:

#### А. Хууль, эрх зүйн акт

- Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992
- Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль 2010
- Төсвийн тухай хууль 2011
- Өрийн удирдлагын тухай хууль 2015

- Монгол Улсын 2013 оны төсвийн тухай хууль 2012

- Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль 2007

- Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 02 дугаар сарын 13-ны өдрийн 02 дугаар дүгнэлт

- Засгийн газрын өрийн удирдлагын 2016-2018 оны стратегийн баримт бичиг, УИХ-ын 2015 оны 5 дугаар сарын 22-ны өдрийн 51 дүгээр тогтоолын хавсралт, "Төрийн мэдээлэл" эмхэтгэл, 2015 он №22/883

- Улсын Их Хурлын 2012 оны 10 дугаар сарын 25-ны өдрийн 52 дугаар тогтоол.

## Б. Ном зохиол, судалгааны материал

- Ж. Амарсанаа, О. Батсайхан, Монгол Улсын Үндсэн хууль: Баримт бичиг, УБ., 2004.

- Т. Доохүү, Ч. Энхбаатар, Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй. Тусгай анги, УБ., 2009.

- Н. Лүндэндорж, Jurisprudence-Эрх зүй судлал: Философи, онол, УБ., 2011.

- МУ-ын Сангийн яам, Төсвийн хариуцлагын тухай хууль тогтоомжийн гол агуулгыг зарим орнуудаар харьцуулсан байдал,

- "Өрийг өөгшүүлсэн мөнгөний зах зээл" нийтлэл, 2015.06.17 <http://jargaldefacto.com/>

- Монгол Улсын Хөгжлийн банк, Чингис бонд, Хөгжлийн банкны эх үүсвэр болон түүгээр санхүүжүүлж буй төслүүдийн танилцуулга, 2014.05.06, Цахим холбоос: <http://www.parliament.mn/sqh/sc/categories/2588/pages/13846>

- Фрэнсис Фукуяма, Улс төрийн тогтолцооны сурвалж: Хүний үүслийн өмнөхөөс Францын хувьсгал хүртэл,

УБ., 2014.

- Фрэнсис Фукуяма, Итгэлцэл: Нийгмийн буян, хөгжин цэцэглэх зам, УБ., 2014.

- Бүгд Найрамдах Польш Улсын Үндсэн хууль, Орчуулагч: Б. Лхагважав, Ж. Алтангэрэл.

- Япон Улсын Үндсэн хууль, Орчуулагч: П.Амаржаргал.

## 2. Англи хэлээр: Ном зохиол, судалгааны материал

- Buchanan, J. M. (1990) "The Domain of Constitutional Economics." *Constitutional Political Economy* 1.

- The collected works of James Buchanan (2001), Volume 16 : *Choice, Contract, and Constitutions*.

- Congleton, R. (2003). *The Contractarian Constitutional Political Economy of James Buchanan*.

- Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, (New York: Cambridge University Press, 1990).

- Mehmet Alpertunga Avci, *The Constitutional Identity of the Public Budgeting on the Scale of the European*

*Union and Optimum Constitutional Budgeting, Mediterranean Journal of Social Sciences, Vol 6 No 2 S2, March 2015.*

- Ringa Raudla, *Budgetary Institutions, Encyclopedia of Law and Economics*, 2014.

- Sanjeev Khagram, Paolo de Renzio, Archon Fung, eds, (2013). *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*.

- Schaechter and others, *Fiscal Rules in Response to the Crisis. Toward the "Next Generation" Rules*, IMF Working Paper 12/187, July 2012.

- Tony Prosser, (2014). *The Economic Constitution*, Oxford University Press.

- Krzysztof Prokop, (2011) *Białystok Law Books 7 Polish Constitutional Law*.

- The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 4, No. 3, 2004.

- *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2012 Supplement 1 *Budgeting in Luxembourg*.

---o0o---

## ЭРҮҮГИЙН ЭРХ ЗҮЙ ДЭХ ХУУЛЬ ЁСНЫ ЗАРЧИМ-ГЭМТ ХЭРГИЙН БҮРЭЛДЭХҮҮНИЙ ОНОЛ-ХУУЛЬ ЗҮЙН ТЕХНИК



Улсын ерөнхий прокурорын  
орлогч, төрийн хууль цаазын шадар  
зөвлөх Г.Эрдэнэбат

Аль ч улсын эрүүгийн эрх зүйд гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн хэмээх ухагдахуун байх бөгөөд энэ нь эрүүгийн эрх зүйн суурь зарчим болох хууль ёсны зарчим буюу хуульгүйгээр гэмт хэрэг байхгүй, хуульгүйгээр ял байхгүй гэх зарчмын үзэл санааг тодотгон хэрэгжүүлэх задаргаа нь болж өгдөг. Nullum crimen sine lege зарчим нь аливаа үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцох эсэхийг заавал хуулиар урьдчилан тогтоосон байх ёстой гэх шаардлагыг илэрхийлдэг бөгөөд үүний цаана хуульд үйлдэл, эс үйлдэхгүйг гэмт хэрэгт тооцох бүх шинжийг тодорхой дурдсан байх ёстой гэх шаардлага агуулагдаж байдаг<sup>1</sup>. Энэхүү гэмт хэрэгт тооцох шинжүүдийг гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн<sup>2</sup>, аливаа гэмт хэргийн шинжийг тодорхойлоход хэрэглэх арга зүйг гэмт хэргийн

бүрэлдэхүүний онол гэх.

Хүний аливаа үйл нь хэчнээн буруу, муу, зохисгүй байвч үүнийг нь чухам ямар гэмт санаа, сэдэлт, зорилго, хууль бус үйлдэл, эс үйлдэхгүйгээр илрэн гарвал гэмт хэрэгт тооцохыг хуульд тухайлан заагаагүй бол гэмт хэрэгт тооцож ял зэмлэл хүлээлгэж болохгүй тухай энэ үзэл баримтлал нь эрүүгийн эрх зүйн бүхий л хэм хэмжээнд тавигдах шаардлага, цаашлаад эрүүгийн хууль тогтоомжийг бүтээх хууль зүйн техникийн арга зүй нь болдог байна.

Тодруулбал, чухам ямар үйлдэл гэмт хэрэгт тооцогдохыг эрүүгийн хуульд нэгбүрчлэн, тоочин заах бөгөөд хууль тогтоогч алдаа гаргаж хүний хийж болох муу муухай ямар нэг үйлийг хуульд чухамхүү тэр үйлдлээр нь тоочин заагаагүй байвал хуулийг төсөөтэйгөөр хэрэглэн ял, бусад эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхгүй байхад хууль ёсны зарчим болсон гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний онолын гол утга, зорилго оршино.

Гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг тодорхойлоход уг хэргийг үйлдэх болсон дотоод буюу хүсэл зоригийн тал болон тэрхүү хүсэл зоригийг илэрхийлэн гаргасан гадаад буюу үйлийн шинж гэсэн хоёр шинжийг дурдах ба үүнийг Монгол улсын эрүүгийн эрх зүйд гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний объектив болон субъектив шинж хэмээн нэрлэх хэвшсэн. Харин Англи-Америкийн эрх зүйн бүлийн орнуудад elements of crime гэсэн ухагдахууны дор mens rea, actus reus буюу мөн л гэмт хэргийн хүсэл зоригийн шинж, үйлийн шинж гэж болох хоёр ухагдахуунаар гэмт хэргийн бүрдэл хэсгийг задлан тодорхойлдог.

Эх газрын эрх зүйн бүлийн эх системийн нэг болох Германы эрүүгийн эрх зүйд эрүүгийн хариуцлага хүлээх үйл (strafat) гэсэн ухагдахуун хэрэглэх бөгөөд үүнийхээ хүрээнд хуульд гэмт хэрэгт тооцохоор тодорхойлсон

<sup>1</sup> Principle of legality буюу латини "Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege" нь гэмт хэрэг, түүнд оногдуулах ялын талаар баримтлах үзэл санааг илэрхийлдэг эрүүгийн эрх зүйн суурь зарчим юм. Энэ зарчмын талаарх дэлгэрэнгүй Г.Эрдэнэбат. "Nullum crimen sine lege" зарчмын социалист хувилбараас үүдэлтэй уршиг. Эрх зүй. №1/2007 83-114 дэх талаас үзнэ үү.

<sup>2</sup> Латини Corpus delicti буюу гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн гэх үгийг махчан оруулбал гэмт хэргийн бие махбод буюу бүрдэл хэсгүүд гэсэн утгатай. Харин англи хэлээр elements of crime буюу гэмт хэргийг бүрдүүлэгч хэсгүүд гэсэн томъёоллоор илэрхийлэгдэнэ. Энэ талаар С.Нарангэрэл, Монголын эрх зүйн эх толь бичиг/англи, орос, латин хадмал/УБ, 2015. 4 дэх хэвлэл. 120 дэх талаас үзнэ үү.

хийсвэр шинжүүд(*Tatbestand*), амьдрал дээр бодитойгоор үйлдэгдсэн хэргийн бодит бүрэлдэхүүн(*Sachverhalt*) гэсэн ухагдахуунаар дамжуулан а) эрүүгийн хуульд заасан гэмт хэргийн шинжтэй үйлдэл (*Tatbestandsmassigkeit*), б) хууль бус байдал, в) гэм буруу гэсэн 3 шинжээс бүрдэл болгох шалгуурыг тавьдаг байна<sup>1</sup>.

Эх газрын болон далайн орнуудын эрх зүйн бүлийн аль алинд нь ийнхүү гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний талаар объектив болон субъектив шинж чанарыг илэрхийлсэн үзүүлэлтийг шалгуур болгон гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг тодорхойлох нийтлэг үзэл хандлага төлөвшсөнийг үүнээс анзаарч болно.

Харин энэхүү сонгодог үзэл санаа хожим нь улс орон бүрийн эрүүгийн хууль тогтоомж, түүнийгээ хэрэгжүүлэх онол – арга зүйд янз бүрийн байдлаар баяжин суурьшсан байдаг. Ялангуяа ЗХУ, түүнд суурилсан социалист эрүүгийн эрх зүйд гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний онол ихээхэн өвөрмөц байдлаар хэлбэржсэн билээ.

Социалист эрүүгийн эрх зүйд гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн нь гэмт хэргийн объект, объектив тал, субъект, субъектив тал гэсэн дөрвөн элементээс бүрдэх ба гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний оюун санаа-хүсэл зоригийн болон үйлдэл-хор уршгийн шинжүүд дээр нэмж уг гэмт хэргээр халдаж буй эрх ашиг буюу гэмт хэргийн объект, гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн нас, хэрэг хариуцах чадаарын болон тухайн гэмт хэргийг үйлдсэнд тооцогдох этгээдэд тавигдах тусгай шаардлагыг илэрхийлэх шинжүүд буюу гэмт хэргийн субъект гэсэн элементүүдийг нэмж шаарддаг.

Гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний объект гэх ухагдахуун нь угаас хууль зүйн ямар нэгэн үр дагавар илэрхийлэхгүй ухагдахуун бөгөөд эрүүгийн хэргийг шалгаж шийдвэрлэх явцад чухам ямар эрх ашгийг зөрчсөн буюу хэрхэн эрүүгийн хуулиар хамгаалагдсан эрх ашигт халдсаныг

шалган тогтоох үүгээр нь уг үйлдлийг гэмт хэрэг мөн, биш хэмээн дүгнэх ажил хийгдэхгүй юм. Харин гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний объектив тал буюу ямар үйлдлээр ямар хор уршиг учруулсан эсэхийг зайлшгүй шалган тогтоох бөгөөд эрүүгийн хуульд гэмт үйлдэл, эс үйлдэхгүй, шаардлагатай тохиолдолд түүнээс учрах хор уршгийг нэг бүрчлэн заах учиртай, тэрхүү хуульд заасан объектив шинжүүд бодитоор гарсан хэрэгт байгаа эсэхийг мөрдөн шалгаж тогтоох ёстой гэсэн үг билээ.

Эрүүгийн эрх зүй дэх хууль ёсны зарчмын гол онцлог нь эрүүгийн хуулийг төсөөтэй хэрэглэж болохгүй гэх шаардлагаар илрэх ба бусад салбар эрх зүйд амьдралын баялаг тохиолдлуудыг илэрхийлэх ерөнхий нөхцөл, зохицуулах үзэл санааг хуульчилж тэрхүү хуулиа аливаа төстэй нөхцөлүүдэд төсөөтэйгөөр хэрэглэх боломжтой байдаг бол эрүүгийн эрх зүй нь нийтийн эрх ашгийг гэмт халдлагаас хамгаалахдаа үйлдэл, эс үйлдэхгүй ямар тохиолдолд гэмт хэрэгт тооцож буйгаа шууд заахыг шаарддаг. Хуульд ингэж заагаагүй үйлдэл хэчнээн нийтэд аюултай хор уршигтай байвч түүнд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхгүй гэсэн үг юм.

Эрүүгийн эрх зүйн энэ онцлог нь эрүүгийн хуулийг бүтээхэд, эрүүгийн хэргийг мөрдөн шалгах, шийдвэрлэхэд тусгай шаардлага болон илэрч байдаг. Тухайлбал, бусад аливаа хуулийг бүтээхэд асуудлыг ямар нөхцөлд, хэрхэн зохицуулах талаар ерөнхий урьдач нөхцөлөө заагаад үүнтэй төстэй бусад нөхцөлд энэ маягаар асуудлыг шийдвэрлэж байх тухай утга илэрхийлсэн, нөхцөлүүдийн заримыг дурдаад “болон бусад,” “зэргээр,” “гэх мэт” зэрэг холбоосоор уг хуулийг дэлгэрүүлэн хэрэглэх боломжтойгоор бүтээж болдог байхад эрүүгийн хууль нь гэмт хэрэгт тооцвол зохих үйлдэл, түүнийг үйлдэх нөхцөл, учрах хор уршгийг тодорхой заах ингэхдээ хамтдаа байх болон тусдаа байх үйлдэл, нөхцөл бүрийг салаа утга илэрхийлэхгүй, нөхцөл үйлдэл хамт байх бол нэг холбоосоор, тус тусдаа

<sup>1</sup> Энэ талаар А.Жалинский, А.Рерит Введение в немецкое право. М. Спарк, 2001 С.590-616 дахь талаас дэлгэрэнгүй үзнэ үү.

гэмт хэрэгт тооцогдох бол тусгаарласан нэг холбоосоор илэрхийлэхийг шаарддаг.

Гэтэл бодит байдал дээр хууль ёсны зарчим, түүнийг хэрэгжүүлэх арга зүй болсон гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн, түүний илэрхийлэл болох хууль зүйн техникт тавигдах эл шаардлагыг зөрчин аливаа гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг тодорхойлсон нь цөөнгүй.

Тухайлбал, эрүүгийн хуулийн 166 дугаар зүйлд "Татвар ногдох их хэмжээний орлого, эд хөрөнгө, ажил, үйлчилгээ, бусад зүйлийг нуух, тэдгээрийн тоо хэмжээг зориуд бууруулан мэдээлэх, байнга оршин суугаа газар, хаягаа өөрчлөх зэргээр албан татвар төлөхөөс санаатай зайлсхийсэн бол" гэж заасан нь гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг тогтоосон оновчтой томьёолол мөн эсэх нь ихээхэн эргэлзээтэй. Татвар төлөхөөс зайлсхийсэн гэж үзвэл зохих үйлдлийг тоочиж байснаа ийнхүү "зэргээр" хэмээн дэлгэрүүлсэн нь энэ төрлийн аливаа үйлдлийг шалгахдаа хуульд зааснаас өөр аргаар үйлдсэнийг энэхүү "зэргээр" гэх ойлголтод хамааруулан гэмт хэрэгт тооцож болохоор болжээ. Дашрамд дурдахад одоо дагаж мөрдөн буй Эрүүгийн хуулийн Ерөнхий ангийн 2 хэм хэмжээ<sup>4</sup>, Тусгай 12 гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг ийнхүү "зэргээр" гэсэн холбоос залган "дэлгэрүүлээд орхисон байна".

Түүнчлэн эрүүгийн хуульд 166 удаа "болон", 369 удаа "буюу", 80 удаа "түүнчлэн", 7 удаа "өөрөөр хэлбэл" гэсэн холбоос хэрэглэн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг хоёрдмол байдлаар утга илэрхийлэн томьёолсон нь гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнд тавигдах хууль ёсны зарчмын шаардлагыг зөрчсөн хэрэг юм.

Гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний субъект гэх ухагдахуун нь социалист эрүүгийн эрх зүйд хэлбэржин орж ирсэн

сонгодог гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний үзэл санаанаас нэлээд гажуу үзэл баримтлал, зохицуулалтын арга хэрэгсэл юм. Угтаа бол хууль ёсны зарчмын гол утга нь аливаа үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцох шалгуурыг тогтооход чиглэдэг бөгөөд уг гэмт хэргийг чухам хэн үйлдсэн болох нь гэмт хэргийг үнэлэхэд бус харин нэгэнт тухайн гэмт хэргийг бүрэлдэхүүний шалгуураар чухам ямар гэмт хэрэг болохыг үнэлж тогтоосныхоо дараа буруутай этгээдэд хариуцлага хүлээлгэхэд харгалзвал зохих асуудал билээ. Гэтэл манай эрүүгийн эрх зүйд гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн хувийн байдал нь тухайн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг тодорхойлох бүрдэл хэсэг болдог бөгөөд ингэснээрээ нэг гэмт хэргийг хэн үйлдсэнээс хамаарч шууд өөр эрх зүйн үнэлэмж өөр гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн үүсэж байдаг болсон. Тухайлбал, бусдын эд хөрөнгийг хулгайлж бага бус хэмжээний хохирол учруулбал эрүүгийн хуулийн 145.1 заасан гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн хангагдаж байхад энэ гэмт хэргийг давтан үйлдсэн этгээд 145.2-т заасан гэмт хэрэгт, онц аюултай гэмт хэрэгтнээр тооцогдсон этгээд мөн л хулгай хийж бага бус хэмжээний хохирол учруулсан байхад 145.4 –д заасан онц хүндрүүлэх бүрэлдэхүүнтэй гэмт хэрэг үйлдсэнээр зүйлчлэгдэж 10-15 жил хорих ял шийтгэгдэх болно. Ийнхүү үйлдсэн гэмт хэрэг нь адилхан хоёр хүн хэн байхаасаа хамаарч нэг үйлдэл 2 өөр гэмт хэрэгт тооцогдож, өмнө нь үйлдсэн гэмт хэрэгтээ нэгэнт ял шийтгүүлсэн атлаа дараагийн удаад дахин илүү хүндрүүлэх бүрэлдэхүүнтэй гэмт хэрэг үйлдсэн тооцогдож илүү хүнд ял шийтгэл эдэлж байгаа нь "нэг гэмт хэрэгт нэг удаа эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх" шударга ёсны зарчмыг үгүйсгэсэн явдал болдог.

Түүнээс ч ночной нь энэхүү давтан гэмт хэрэг, онц аюултай гэмт хэрэгтэн гэх ухагдахуун нь зөвхөн үйлдсэн гэмт хэрэг нь илэрч гэм буруутайд тооцогдон ял шийтгэгдсэн хүмүүсийн хүрээнд үйлчлэх бөгөөд хэд хэдэн удаа гэмт хэрэг үйлдсэн хүний хувьд эрүүгийн хуулийн 57 дугаар зүйлд заасан журмын дагуу хөнгөн ялыг хүндэд багтаах буюу

<sup>4</sup> Эрүүгийн хуулийн 32, 35 дугаар зүйлүүдийг тус тус үзнэ үү.

<sup>5</sup> Мөн тэнд 137, 142, 165, 166, 169, 186, 194, 224, 237, 256, 280, 281 –р зүйлд заасан гэмт хэргүүдийн бүрэлдэхүүнийг үзнэ үү.

хамгийн хүнд ялтай зүйлд багтаан нэмж нэгтгэх зарчмаар хэргээ шийдвэрлүүлж байхад давтан гэмт хэрэгтний хувьд өмнө үйлдсэн хэрэгтээ ял шийтгүүлсэн атлаа дахин уг байдлыг нь шалгуур болгон илүү хүнд ял шийтгэж байгаа нь шударга ёсны зарчмыг үгүйсгэсэн хэрэг билээ.

Нөгөөтээгүүр эрүүгийн эрх зүйд зарим гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг тодорхойлоход зайлшгүй субъектэд тавих шаардлага тусгах хэрэгтэй болдог. Тухайлбал, олонхи албан тушаалын гэмт хэргийн хувьд уг гэмт хэргийг угаас хэрэг хариуцах чадвартай, эрүүгийн хариуцлага хүлээх насанд хүрсэн хэн бүхэн үйлдээд байх боломжгүй, зөвхөн тодорхой нөхцөл шалгуурыг хангасан эрх мэдэл албан тушаалтан үйлдэхээр байх бөгөөд ийм байдлаар гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжид нь гэмт хэрэг үйлдсэнд тооцогдвол зохих этгээд буюу гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний субъектийг тодорхойлох шаардлага гардаг.

Эрүүгийн эрх зүйн энэхүү диллемаг бусад орны эрх зүйд тодорхой этгээдийн үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцож буй хэрэг гэсэн арга хандлагаар тайлбарлаж заавал гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн, субъект гэх онол арга зүйг хэрэглэхгүйгээр асуудлаа шийдвэрлэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг аливаа улс эрүүгийн хуульдаа тодорхойлохдоо тухайн хэргийн гадаад тал буюу үйлдэл, хор уршиг гэх объектив шинж, шаардлагатай тохиолдолд гэм буруу, сэдэлт, зорилго зэрэг субъектив шинжийг заадаг бөгөөд бидний анх үзэл санааг нь шилжүүлэн суурьшуулсан ОХУ-ын эрүүгийн эрх зүйд хүртэл давтан гэмт хэрэг, онц аюултай гэмт хэрэгтнийг гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнд оруулан тодорхойлдог байдлаасаа татгалзсан байна.

Харин манай хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Эрүүгийн хуульд дүн шинжилгээ хийж үзэхэд ихээхэн өвөрмөц дүр зураг харагдана. Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангийн хоёрдугаар хэсэгт гэмт хэргийн талаарх ерөнхий ойлголтуудыг тодорхойлсон бөгөөд хуулийн 16 дугаар зүйлд гэмт хэргийн

тодорхойлохдоо “эрүүгийн хуульд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр заасан нийгэмд аюултай гэм буруутай үйлдэл, эс үйлдэхгүйг гэмт хэрэг гэнэ” хэмээн тодорхойлсон. Эндээс гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнд нийгэмд аюултай үйлдэл, эс үйлдэхүй, гэм буруу гэсэн 2 элементийг дурдсан байгаа нь тодорхой харагдана. Харин хуулийн 4 дүгээр бүлэгт тусад нь эрүүгийн хариуцлага хүлээх этгээд гэсэн гарчигтайгаар чухам насны болон хэрэг хариуцах чадварын шалгууртайгаар гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх талаар заажээ. Эндээс үзэхэд одоогийн дагаж мөрдөж буй Эрүүгийн хууль гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний 4 элементийн онолыг баримтлаагүй байдал Ерөнхий ангийн хэм хэмжээнээс ажиглагдана. Харин харамсалтай нь хуулийн тусгай ангид давтан үйлдсэн гэмт хэрэг, онц аюултай гэмт хэрэгтэн гэх шинжийг гэмт хэргийн хүндрүүлэх бүрэлдэхүүний нэг шинж болгон заасан байгаа нь угтаа гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний 4 элементийн онолыг баримталсан хэрэг билээ.

Гэтэл эрүүгийн эрх зүйн онолд одоо ч гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний 4 элементийн онолыг хэрэглэсээр байгаа нь харамсалтай. Зүй нь эрх зүйн онол, номлол нь хөгжлийг түүчээлж уг жимээр нь хууль тогтоомж нь хөгжих учиртай атал манай хувьд аль 2002 онд Эрүүгийн хуульдаа хавьгүй дэвшилтэй тусгасан гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн болон эрүүгийн хариуцлага хүлээх этгээдийн талаар тусад нь авч үзсэн үзэл санааг одоо ч эрүүгийн эрх зүй судлалд хөндөж хөгжүүлээгүй байна.

Цаашид эрүүгийн эрх зүйг хөгжүүлэхэд эл байдлыг харгалзан гэмт хэргийн субъектийн талаарх уламжлалт хандлагаас татгалзан гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг тодорхойлоход цэвэр “хэрэг” гэх шалгуурт нь нийцүүлж түүнийг “объектив” болон “субъектив” шинжийг тодорхойлох, харин гэмт хэрэг үйлдсэн хүний эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхэд харгалзвал зохих асуудлыг “эрүүгийн хариуцлага хүлээх этгээд” гэх ухагдахууны хүрээнд бие даасан институт болгон хөгжүүлэх нь зүйтэй

гэх санааг дэвшүүлж байна.

Гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний асуудлыг дээрх байдлаар авч үзэх нь онолын төдийгүй практик ач холбогдолтой юм. Гэмт хэргийн субъект гэх ойлголтыг эрүүгийн хариуцлага хүлээх этгээд болгон өөрчилснөөр субъект нь биш гэх үндэслэлээр эрүүгийн хэргийг гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнгүйд тооцож хэрэгсэхгүй болгох шийдэлд хүрэхгүй харин эрүүгийн хариуцлага хүлээх этгээд биш гэсэн үндэслэлээр эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлөгдөх асуудал яригдаж хэрэг хариуцах чадваргүй, эрүүгийн хариуцлага хүлээх насанд хүрээгүй этгээдийн үйлдсэн гэмт хэргийг гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнгүй гэх үндэслэлээр гэмт хэрэг биш гэж үзэх гажуудал арилах юм. Түүнчлэн даван гэмт хэрэг, онц аюултай гэмт хэрэгтэн гэх шалгууруудыг гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжийн хүрээнд авч үзэж зүйлчлэл хийдэг, улмаар гэмт хэрэг даван үйлдсэн, онц аюултай гэмт хэрэгтэн үйлдсэн гэх үндэслэл нь дөнгөж гэм буруутай эсэхээ шийдвэрлүүлэх гэж байгаа хүнийг аль хэдийнээ даван үйлдсэн, угаасаа онц аюултай гэмт хэрэгтэн хэмээн онцолж урьдаас буруутган яллах хандлагаас салахад онцгой ач холбогдолтой билээ.

Мөн үүнтэй холбогдуулан Эрүүгийн хуулийн даван гэмт хэрэг, онц аюултай гэмт хэрэгтэн гэх ойлголтуудыг эргэн харж ялангуяа эдгээрийг гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний нэг элемент болгон хуульчилж шударга ёсны зарчимд ноцтой халддаг явдлыг зогсоох нь зүйтэй гэж үзнэ.

Гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний 4 элементийн онолын бас нөгөө өвөрмөц нь субъектив тал буюу гэм буруу, сэдэлт, зорилгын асуудлаарх нарийвчлал, ялгаатай байр суурь юм. Сонгодог эрүүгийн эрх зүйд гэм буруу нь санаатай, болгоомжгүй гэх хоёр хэлбэрт хуваагдах уг сурвалжийг нь ухвал загалмайтны шашны "нүгэл" болон "алдаа" гэх хоёр ойлголтоос улбаатай гэмт хэрэг үйлдсэн этгээд хэрхэн хандаж хэргээ үйлдсэнийг илэрхийлэх, хэмжих шинж ажээ. Гэмт хэргийн үр дүн гэмт этгээд шууд хүсэж үйлдсэнийг санаатай гэмт

хэрэг гэх бол харин гэмт этгээдийн үйлдэл түүний бодож хүссэнээс өөр үр дагавар авчирсныг болгоомжгүй гэмт хэрэгт тооцдог. Энэ хоёрын дунд буруу болохыг мэдсээр байж зориуд хийсэн үйлдлийн улмаас огт төсөөлөөгүй өөр шинэ үр дагавар гарч ирснийг гэм буруугийн давхар хэлбэрт тооцдог.

Харин социалист эрүүгийн эрх зүйд гэм буруугийн асуудалд арай өөр "нарийвчлал" орсон нь санаатай гэм бурууг дотор нь шууд ба шууд бус санаатай, болгоомжгүй гэмт бурууг хайхрамжгүй хандах, хөнгөмсгөөр найдах гэсэн хоёр хэлбэрт авч үзсэн явдал юм. Гэвч энэ ялимгүй гэмээр нарийвчлал нь зарчмын эрс өөр зүйлчлэл, гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг тодорхойлох арга зүйг бий болгосон гэж судлаачийн зүгээс үзэж байна.

Миний үзэж буйгаар шууд бус санаатай гэм буруу гэх ойлголт байснаар үндсэндээ аливаа хэргийг болгоомжгүйгээр үйлдсэн гэж үзэх боломжгүй болгосон. Тодруулбал, хэрэв гэм буруугийн шууд бус санаа гэж одоогийн хууль болон онолд үзэж байгаагчлан өөрийн үйлдлийн улмаас хор уршиг учрах боломжтой мэдсэн, уг хор уршигийг хүсээгүй боловч түүнд зориуд хүргэснийг ойлгох ахул өөртэйгөө маргасан хүнийг амийг нь хохирооно гэж бодолгүй цохиод үхэлд хүргэсэн хүнийг ч, согтуугаар хурд хэтрүүлэн давхиж яваад машинаараа бусдыг дайрч амийг нь хохироосон хүнийг ч шууд бус санаатайгаар гэмт хэрэг үйлдсэн хэмээн зүйлчлэхэд онол, арга зүйн ялгаа гарахгүй юм.

Санаатай болон болгоомжгүй гэм бурууг тодорхой хүний эсрэг чиглэсэн байдлаар ялгаж үзэж болох ч тодорхой хүний эсрэг хийсэн үйлдэлд шууд бус санаатай үйлдэл үү, хөнгөмсгөөр найдсан явдал байв уу гэдгийг ялгаж боломж төдийлөн гарахгүй. Эл байдлаас улбаалж манай эрх зүйн практикт аливаа ноцтой үр дагавартай болгоомжгүй гэм буруутай үйлдэл бүр шууд бус санаатай гэм буруутайд тооцогдон зүйлчлэгдэх эрсдэлтэй

гэдгийг анхаарна уу.

Гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний онол ёсоор шууд бус санааг хөнгөмсөгөөр найдах болгоомжгүй гэм буруугаас ялгах үндэслэл нь санаатай гэм буруугийн хувьд учирч болох хор уршгийг нэг нь бодитойгоор мэдсэн буюу мэдэх боломжтой байдаг бол болгоомжгүй гэм буруугийн хувьд учирч болох хор уршгийг хийсвэр шинжтэй гэж тайлбарладаг<sup>6</sup>. Харин үүнийг бичигчийн үзэж буйгаар учирч болох хор уршгийг тодорхой, бодитой шинжтэй эсхүл ерөнхий, хийсвэр шинжтэй гэж үзэх эсэх нь өөрөө субъектив буюу үзэмжийн шинжтэй байх асар их эрсдэлтэй үнэлэмж юм.

Гэм буруугийн асуудлаарх энэхүү нарийвчлал нь үнэндээ үндэсний эрүүгийн эрх зүйн шинжлэх ухааны хөгжил сул байгаатай холбоотой бэрхшээл хэмээн судлаачийн хувьд үзнэ. Зүй нь эрүүгийн эрх зүй судлалын хүрээнд шууд ба шууд бус санаатай гэм буруугийн асуудлыг хуульчилсан гэмт хэрэг тус бүрээр судлан тодорхойлж шууд бус санаатай гэм буруутайгаар үйлдэгдэх гэмт хэргийн хөнгөмсөгөөр найдах гэм буруугаас ялгах онцлогийг судлан тодорхойлох ахул харин ч гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний онолын шаардлагыг хангаж хүний эрхийг хамгаалах сайн арга хэрэгсэл болох учиртай.

---o0o---

<sup>6</sup> Энэ талаар Д.Флетчер, А.В.Наумов: основные концепции современного уголовного права. М., 1998. С-298 дэх талаас үзнэ үү и

## ҮЛ ХӨДЛӨХ ХӨРӨНГИЙН АЛБАДАН ДУУДЛАГА ХУДАЛДААНЫ ҮНЭЛГЭЭНИЙ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ЧИГ ХАНДЛАГА



МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Хувийн  
эрх зүйн тэнхимийн багш, хууль зүйн  
доктор (Ph.D) С.Должин

**Түлхүүр үг:** Үл хөдлөх хөрөнгийн албадан дуудлага худалдааны үнэлгээ, Дуудлага худалдааны үнэлгээ

Товч агуулга: Төлбөр төлөгчийн албадан дуудлага худалдаагаар үл хөдлөх эд хөрөнгийн үнэлгээнээс үүдэлтэйгээр хэрхэн эрх ашиг нь хөндөгдөж байгааг болон ялангуяа иргэний эрх зүйн харилцаанд талууд эрх тэгш байгаа эсэх, эрх, үүрэг, төлбөр төлөгчийн хууль ёсны ашиг сонирхол нь хэрхэн хамгаалагдсан, үл хөдлөх эд хөрөнгийн албадан дуудлага худалдааны үнэлгээнээс эрх зүйн зохицуулалтын талаар дурдсан болно.

### Нэг. Оршил

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны үл хөдлөх эд хөрөнгийн албадан дуудлага худалдаа, үнэлгээний эрх зүйн зохицуулалтын талаар Үндсэн хууль, Иргэний хууль, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн зарчмыг үндэслэн эрх нь зөрчигдсөн этгээдийг хамгаалах, түүнийг сэргээх нь манай улсын хууль, олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүрэг юм. Монгол Улсын Үндсэн хуулиар

энэхүү эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалж, бэхжүүлж өгсөн. 1 жилд 25000-35000<sup>1</sup> хэрэг маргаан шүүхээр таслан шийдвэрлэгддэг. Үүнээс дунджаар 170-210 нь шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа, үл хөдлөх эд хөрөнгийн албадан дуудлага худалдааны үнэлгээтэй холбоотой өөрөөр хэлбэл анхны болон хоёр дахь үл хөдлөх эд хөрөнгийн албадан дуудлага худалдааны үнэлгээг хүчингүй болгох тухай хэрэг маргаан эзэлдэг ба үүний улмаас ихэвчлэн төлбөр төлөгч нар хуулийн байгууллагуудаар хууль зүйн туслалцаа авдаг. Учир нь Иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцогчид хууль, гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар биелүүлэх үүрэгтэй бөгөөд хохирол төлбөрийг гаргуулж буй нь дээрх зарчмын хэрэгжилт болон төлбөр авагч, төлбөр төлөгчөөс бодит амьдрал дээр өр төлбөрөө барагдуулахад нь хүндрэл бэрхшээлүүд тулгардаг ба төлбөрөө барагдуулж авах нь шударга бөгөөд зүй ёсны юм. Нөгөөтээгүүр шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны зорилго бол төлбөр авагчийн төлбөрийг түргэн шуурхай барагдуулах, шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны бодит биелэлтийг нэмэгдүүлэхэд чиглэгддэг<sup>2</sup> энэ ч үүднээс Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага ажиллаж байгаа.

Хэдийгээр төлбөр авагч өр төлбөрөө авах нь зөв зүйтэй боловч үүний цаана төлбөр авагч, төлбөр төлөгч нарын барьцаа зээлийн гэрээний харилцан зорилгод бус төлбөр авагч барьцааны хөрөнгөнд илүү сонирхол байдгаас нэг талын төлбөр төлөгч далд байдлаар хохирогч болж байж

<sup>1</sup> Монгол улсын дээд шүүхийн тайлан. 2012 он, 21 дахь тал

<sup>2</sup> Шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны хөтөч. 2014 он, 20 дахь тал



байдаг. Өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулийн дагуу шүүхийн шийдвэр гагцхүү хуулийн хүчин төгөлдөр болсноор албадан гүйцэтгэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх боломжтой. Тодруулж хэлбэл нэхэмжлэгч хууль ёсны шаардлагаа анхан шатны шүүхээс гарсан шийдвэрээр баталгаажуулсан хэдий ч хариуцагчаас гаргасан давж заалдах болон хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хянан шийдвэрлэх хүртэл буюу шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсноор албадан гүйцэтгэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх боломжгүй байна.

Энэ хугацаанд хариуцагч ажиллагаанаас зайлсхийх зорилгоор хөрөнгөө бусдад шилжүүлэх замаар ажиллагааг үр нөлөөгүй болгох эрсдэлтэй байдаг тул нэхэмжлэгчийн шаардлагыг баталгаажуулах, ажиллагааны түргэн шуурхай байдлыг хангах зорилгоор шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болохоос өмнө урьдчилан гүйцэтгэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчинг шинээр бий болгох шаардлагатай байна. Ингэхдээ анхан шатны шүүхийн шийдвэр гарснаар түүнийг үндэслэн нэхэмжлэгчээс баталгаа гаргуулах болон гаргуулахгүйгээр тодорхой төрлийн ажиллагааг хэрэгжүүлэх, мөн хариуцагч баталгаа гаргах замаар ажиллагаанаас зайлсхийх боломжийг олгох нь зүйтэй юм гэжээ. <sup>5</sup> Мөн албадан гүйцэтгэх ажиллагааг баталгаажуулах зорилгоор шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болохоос өмнө нэхэмжлэгчээс баталгаа гаргуулахгүйгээр хийж болох ажиллагааны төрлийг хуульчлан зохицуулах шаардлагатай байна. Тухайлбал үүнд, хариуцагчийн хөдлөх эд хөрөнгийг барьцаалах, ажиллагааны журмаар үл хөдлөх эд хөрөнгөнд баталгаат ипотека бүртгүүлэх ажиллагааг хамруулж болно. Шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр

болохоос өмнө, нэхэмжлэгчээс баталгаа гаргуулахгүйгээр дээрх төрлийн ажиллагааг хэрэгжүүлснээр хариуцагчийн эрх, ашиг сонирхол зөрчигдөхөд хүргэхгүй ба учир нь эдгээр ажиллагааны үр дүнд хариуцагчийн өмчлөх эрхийн байдалд өөрчлөлт орохгүй юм.

Шийдвэр гүйцэтгэгч эд хөрөнгийг битүүмжлэх, албадан барьцаалах, хураах, худалдан борлуулах үйл ажиллагаа явуулж болно гэж хуульчлан зохицуулсан байдаг.<sup>6</sup> Мөн тус хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.2 дахь хэсэгт эд хөрөнгийг битүүмжлэх буюу барьцаалснаар үүсэх үр дагаврыг хариуцагчид тухайн хөрөнгийг захиран зарцуулахыг хориглох, шаардлагатай тохиолдолд ашиглах эрхийг хязгаарлах гэж заажээ. Харин хураан авах ажиллагааг битүүмжлэх буюу барьцаалах ажиллагааны үргэлжлэл буюу худалдан борлуулах зорилгоор хэрэгжүүлэхээр тусгасан байна.

Барьцаа нь хуульд заасан үндэслэлээр, эсхүл барьцаалагч, барьцаалуулагчийн хооронд байгуулсан гэрээний дагуу үүснэ.<sup>7</sup> Энэ тохиолдолд нэхэмжлэгч хуульд заасны дагуу буюу шийдвэрийг албадан гүйцэтгэх ажиллагааны журмаар хариуцагчийн тодорхой хөрөнгөнд барьцааны эрх олж авч байгаа болно. Иймээс энэхүү ажиллагаанаас үүсэх эрх зүйн үр дагаврын талаар иргэний хуульд нэгэнтээ ийнхүү зохицуулсан байх тул шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулиар материаллаг эрх зүйн нийтлэг зарчмыг зөрчин дээрх байдлаар зохицуулсан нь томоохон алдаа болсон юм.<sup>8</sup>

Шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны зорилго нь нэхэмжлэгчийн хууль ёсны шаардлагыг түргэн шуурхай, бүрэн хангах явдал боловч талууд

<sup>5</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль, 2002 он, 34-р зүйл, 34.1.1 дэх хэсэг

<sup>7</sup> Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хууль, 2009 он, 5-р зүйл, 5.1

<sup>8</sup> Хууль дээдлэх ёс, цуврал 49, дугаар 3, 2014 он 43-р тал

<sup>1</sup> "Хууль дээдлэх ёс" сэтгүүл, Доктор эрдэмтэн судлаач Д.Энхзүл, 2014 оны, №3, 40 дэх тал

болох нэхэмжлэгч, хариуцагчийн хэн, хэнийх нь эрх ашиг сонирхлыг харгалзан тэдгээртэй тэгш харьцах ёстой. Тодруулж хэлбэл Монгол улсын үндсэн хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1 дэх хэсгээр "Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна" гэж баталгаажуулсан хүний эрх зөрчигдөх, нөгөө талаас Иргэний хэргийг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үндсэн зарчим болох талуудын тэгш байдал хангагдаж чадахгүйд хүргэж байгаа<sup>9</sup> дурдах нь зүйтэй юм.

Иргэн, хуулийн этгээд, гэрээ байгуулагч этгээдүүд барьцааны аргыг илүү хэрэглэж түүгээр үүрэг зөрчигдсөн тохиолдолд үүргийн гүйцэтгэлийг хангуулах тохиолдол элбэг гардаг. Жишээлбэл: зээлийн гэрээгээр зээлдэгч сар бүрийн хүү төлөх үүргээ биелүүлэхгүй бол зээлийн гэрээгээр зээлдэгч гэрээнд заасан хүү болон үндсэн зээлээ төлөхийг шаардах эрхтэй ба төлөхгүй бол барьцаалсан хөрөнгөөс үүргийн гүйцэтгэлийг хангуулж байна. Энэ тохиолдолд нэхэмжлэгч хуульд заасны дагуу буюу шийдвэрийг албадан гүйцэтгэх ажиллагааны журмаар хариуцагчийн тодорхой хөрөнгөнд барьцааны эрх олж авч байгаа болно. Иймээс энэхүү ажиллагаанаас үүсэх эрх зүйн үр дагаврын талаар иргэний хуульд нэгэнтээ ийнхүү зохицуулсан байх тул шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулиар материаллаг эрх зүйн нийтлэг зарчмыг зөрчин дээрх байдлаар зохицуулсан нь томоохон алдаа болсон<sup>10</sup> гэжээ.

2015 оны 1 сарын 12-ны өдрийн Улсын дээд шүүхээс үнэлгээний талаар авч хэрэгжүүлэх, алдаа дутагдалтай тал амьдралд гарч байгааг харгалзан үзэж УДШ-ээс зөвлөмж гаргасан. Тус зөвлөмжид үл хөдлөх эд хөрөнгийн

үнэлгээг тогтоох, үнэлгээний үйлчлүүлэгчийн хүсэлтээр гэрээний үндсэн дээр хөрөнгийн үнэлгээ хийвэл үнэлгээний тайлан, эрх бүхий этгээдийн шийдвэрээр үнэлгээ хийвэл шинжээчийн дүгнэлт гаргах бөгөөд эдгээр нь хоорондоо ялгаатай байдлыг гаргаж өгсөн байдаг.

**Гурав. Гадаад улс орны үл хөдлөх хөрөнгийн албадан дуудлага худалдааны үнэлгээний эрх зүйн зохицуулалтын нийтлэг ба ялгаатай тал**

**Америкийн Нэгдсэн улс** нь дуудлага худалдааны хаан орон гэж нэрлэгддэг. Тухайлбал, Калифорна мужийн Иргэний процессын хуулийн 10250-10316<sup>11</sup> дугаар зүйлүүдэд зааснаар хувийн дуудлага худалдаа, нийтийн дуудлага худалдааны талаар зохицуулжээ. Мужийн шүүхэд худалдагдах эд хөрөнгийн зар хамгийн багадаа 15 хоногийн өмнө тавигдсан байх ёстой гэсэн бол монгол улсад дуудлага худалдааг явуулах зар 14 хоногийн өмнө байдаг. Энэ хугацааг шүүх, шүүгч хэрвээ зарагдаж буй эд хөрөнгөнд давуу тал олгож байвал анхааруулга өгсөн хугацааг 5-аас доошгүй хоногоор багасгах захирамж гаргаж болно. Ингэхийн тулд шүүхэд зар нь 5-аас доошгүй хоногоор тавигдсан байх ёстой. Дуудлага худалдаанд оруулах тохиолдолд заавал хэвлэлээр зарласан байх ёстой нь Монгол улсын Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуультай ижил байна.

Хувийн өмч нь бэлэн мөнгөөр болон зээлээр худалдагдаж болно. Монгол улсад зээлээр худалдах талаар хуулийн зохицуулалт байдаггүй. Хэрэв шүүхээс захирамждаа өөрөөр заагаагүй бол зээлээр худалдан авч байгаа тохиолдолд худалдан авагч үнийн дүнгийн 25 хувийг бэлнээр төлсөн байх шаардлагатай ба хувийн төлөөлөгч

<sup>9</sup> Д.Энхзул. Хууль дээдлэх ёс. 2014 он. №3, цуврал 49, 40-р тал. "Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийг шинэчлэн нэирүүлэх шаардлага"

<sup>10</sup> Хууль дээдлэх ёс. цуврал 49, дугаар 3, 2014 он 43-р тал

<sup>11</sup> Дэлгэрэнгүй мэдээллийг дараах интернет сайтаас авна уу. [www.legalition.org](http://www.legalition.org)

доор заасан зүйлсийн аль нэгийг хийх шаардлагатай байна. 1. Өмчөө зээлээр худалдахдаа аюулгүй байдлын үүднээс худалдан авагчаас аюулгүй байдлын баталгаа гаргуулан авах, 2/үнийн дүн төлөгдөж дуусах хүртэл хүчинтэй байх нөхцөлд худалдах гэрээг байгуулах; мөн худалдах гэрээ эсвэл аюулгүй байдлын баталгааны нөхцөлийг шүүхээс батлах бөгөөд худалдан авалтыг баталгаажуулах үедээ нөхцөлийг давхар батална. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн дуудлага худалдаа нь тухайн үл хөдлөх хөрөнгө байрлаж буй мужид болно. Хэрвээ үл хөдлөх хөрөнгө нь 2 муж дамнан байрладаг бол алинд нь ч дуудлага худалдааг хийж болно.

Хувийн худалдаагаар худалдагдсан үл хөдлөх хөрөнгийн худалдаа нь доорх шаардлагуудыг хангаагүй байвал шүүх уг худалдааг батлахыг хориглоно. Үүнд 1.шүүхийн хэлэлцүүлэг/худалдааг батлах хурал/ болох өдрөөс нэг жилийн дотор зарагдсан байх 2.үл хөдлөх эд хөрөнгийн үнэлгээ нь хурлаас нэг жилийн дотор хийгдсэн байх 3.худалдаж буй үнэ нь үл хөдлөх хөрөнгийг үнэлсэн үнэлгээний 90-ээс доошгүй хувьтай тэнцэж байх ёстой.

Дараах тохиолдолд үл хөдлөх хөрөнгийн үнэлгээг хэзээ хийсэн байсныг үл харгалзан шүүхээс худалдан авалтыг баталж болно. Үүнд 1/үл хөдлөх хөрөнгийг өмнө нь үнэлүүлж байгаагүй, 2/үл хөдлөх хөрөнгийг хурлаас 1 жилийн өмнө үнэлсэн боловч уг үнэлгээ нь шүүхийн шаардлагад хангаж байвал буюу өөрөөр хэлбэл шүүх уг үнэлгээгээр нь зарж болно гэж үзвэл

Үнэлгээг заавал мэргэжлийн үнэлгээчинээр хийлгэнэ. Анхны үнэлгээг мэргэжлийн үнэлгээчинээр хийлгээгүй бол дахин мэргэжлийн хүнээр үнэлүүлнэ. Үл хөдлөх хөрөнгийг дахин үнэлэх шаардлагатай гэж үзвэл өмнөх үнэлгээг хийсэн үнэлгээчинээр дахин үнэлгээг хийлгэнэ. Харин анхны үнэлгээг хийсэн үнэлгээчин нас барсан, үнэлгээчин хийхээ больсон, ажил үүргээ

гүйцэтгэх чадваргүй болсон байвал өөр үнэлгээчинээр үнэлүүлэх бөгөөд тухайн үнэлгээчин өмнөх үнэлгээчний үнэлгээ хийсэн шалгуураар дахин үнэлгээг хийнэ.

Шүүх дуудлага худалдааг батлахдаа бусад хөрөнгө зарахад анхаарах зүйлсийг мөн адил анхааран үзэж улмаар худалдааг батална. Худалдааг батлах хурлын үеэр шинэ үнийн санал авбал шүүх дээрхтэй нэгэн адил буюу бусад хөрөнгө худалдсан худалдааг батлах хурлын үеэр шинэ үнийн санал хүлээн авбал хэрхэн шийдвэрлэдэгтэй адилхан журам баримтална. Харин анхны санал 10 000 доллараас бага үнэтэй бол шинэ санал уг саналаас 10 хувиар илүү харин анхны санал 10 000 доллараас илүү бол шинэ санал нь 5 хувиар илүү байна. Шинэ илүү өндөр санал нь зээлээр худалдан авах санал харин анхны буюу үнийн дүн багатай санал нь бэлэн мөнгөөр худалдана гэжээ.

**ХБНГерман улсын** "Албадан дуудлага худалдаа, албадан удирдлагын тухай" хуульд гэрээний эрх зүй дэх үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой асуудлыг үүргийн эрх зүйн ерөнхий болон эд юмсын эрх зүйтэй холбоотой маргаан гэж ангилан шийдвэрлэж байгааг харж болохоор байна. Энэ нь тухайн хуулийн системд анхаарч байхыг шаарддаг. Өөрөөр хэлбэл хуулийн заалтыг тайлбарлах болон хэрэглэх үйл ажиллагаа нь хуулийн үгчилсэн шууд утга болон утга, ач холбогдлын уялдаа холбоонд үндэслэдэг. Жишээ нь:

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Шийдвэр гүйцэтгэлийн замаар Газрыг албадан дуудлага худалдаанд оруулах, албадан удирдах тухай хууль нь ерөнхий зүйлийг иргэний хууль болон иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулиар зохицуулдаг байна. Нарийвчилсан буюу газрын дуудлага худалдаа нь дээрх хуулиар зохицуулагдана. Тус хууль нь нийт

65 зүйлтэй ба хуулийн 1 дүгээр зүйлд зааснаар газрын албадан дуудлага худалдаа ба албадан удирдлагыг тухайн газрын нутаг дэвсгэрийн анхан шатны шүүх шийдвэр гүйцэтгэлийн шүүхийн хувиар харьяалан шийдвэрлэнэ. Мөн хуулийн 35 дугаар зүйлд зааснаар дуудлага худалдааг шийдвэр гүйцэтгэлийн шүүх явуулна гэж заасан бол манай улсын Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 43 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар үл хөдлөх эд хөрөнгийн албадан дуудлага худалдааг шийдвэр гүйцэтгэгчийн саналыг үндэслэн үл хөдлөх эд хөрөнгө байгаа аймаг, нийслэлийн шийдвэр гүйцэтгэх алба зохион байгуулна гэсэн байгаагаар ялгаатай байна.

Герман улсад төлбөр авагчийн хүсэлтийн үндэслэн шүүх захирамж гаргадаг ба хуулийн 15 дугаар зүйлд газрын дуудлага худалдааг шийдвэр гүйцэтгэлийн шүүх хүсэлтийг үндэслэн захирамжилна. 16 дугаар зүйл. Хүсэлтэд тухайн газар өмчлөгч, шаардах эрх болон шийдвэр гүйцэтгэх баримт бичгийг дурдана. 2.Шийдвэр гүйцэтгэл явуулах баримт бичгийг хүсэлтэд хавсаргана. 17 дугаар зүйл. Албадан дуудлага худалдааг төлбөр төлөгч газрын өмчлөгчөөр эсхүл газрын өмчлөгчийн өвлөгчөөр бүртгэгдсэн тохиолдолд явуулах захирамж гаргана. Монгол улсын шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1.1. Иргэний хэргийн талаар гарсан шүүхийн шийдвэр, түүний дотор эвлэрлийн гэрээг баталгаажуулсан шүүгчийн захирамж, тэдгээрийн үндсэн дээр олгосон гүйцэтгэх хуудас гэж заасан нь гүйцэтгэх баримт бичигт үндэслэн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа явагддагаараа адилхан ба Герман улсын тус хуулиас харахад шүүх албадан дуудлага худалдааг явуулахаасаа өмнө тухайн үл хөдлөх хөрөнгийн өмчлөгч гэж бүртгэлийн байгууллагад бүртгэгдсэн гэдгийг үндэслэн захирамж гаргадаг байна.

Герман улсын албадан дуудлага худалдаа, албадан удирдлагын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 1.төлбөр авагч ба төлбөр төлөгчөөс бусад дараах этгээдийг хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны оролцогчид тооцно.

1.Үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлд шийдвэр гүйцэтгэлийн тэмдэглэгээ хийх үед эрхээ бүртгүүлсэн эсхүл бүртгэлд тэмдэглэгээ хийлгэн баталгаажуулсан этгээд

2.Шийдвэр гүйцэтгэлийн шүүхэд мэдүүлж шүүхийн шаардсанаар түүнийгээ батлах үүрэгтэй шийдвэр гүйцэтгэлд саад болох эрх, газартай холбоотой эрх, газраас төлбөр гаргуулах эрх эсхүл эд хөрөнгө хөдслөх, түрээслэх эрх, эдгээрийн улмаас газрыг ашиглалтад шилжүүлэн авсан этгээд байна гэсэн бол Монгол улсын шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 21 зүйлийн 21.1 дэх хэсэгт төлбөр төлөгч, төлбөр авагчийг шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны талууд гэнэ. 21.4 шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд хэд хэдэн төлбөр авагч, төлбөр төлөгч оролцож байгаа бол тэдгээр нь шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд бие даан оролцох эрхтэй. 21.5. бие даасан шаардлага гаргасан гуравдагч этгээд шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд оролцох болно гэж заасан байгаагаар ялгаатай байна. Мөн Германы хуулийн 19.1 дүгээр зүйлд зааснаар шүүх албадан дуудлага худалдаа явуулах тухай захирамж гаргасан бол энэ тухай тэмдэглэгээг үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлд хийлгэхийг даалгана гэжээ.

Герман улсын Албадан дуудлага худалдаа, албадан удирдлагын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт газраас дараах эрэмбээр төлбөр авахыг зөвшөөрөх ба эрэмбэ адил тохиолдолд үнийн дүнгээр шаардлагаа хангуулна.

1.Албадан удирдлага явуулуулж буй төлбөр авагчаас газрын зайлшгүй арчилгаа сайжруулалтад зориулан гаргасан зардал Албадан дуудлага худалдаа явуулах үед ялагч

тодруулсан буулт хүртэл зардлыг газрын ашиглалтаас нөхөн төлүүлэх боломжгүй бол

1а.Төлбөр төлөгчийн эд хөрөнгөнд дампуурлын хэрэг үүсгэсэн үед явуулж буй албадан дуудлага худалдааны явцад албадан дуудлага худалдаанд оруулах дампуурлын хэргийн зүйлд хамаарах хөдлөх эд хөрөнгийг олж тогтоосон зардал. Энэ зардлыг зөвхөн дампуурлын хэрэг гүйцэтгэгч томилсон бөгөөд энэ хуулийн 74а-р зүйлийн 5 дахь хэсгийн 2 дугаар өгүүлбэрт зааснаар тогтоосон үнэ цэнийн зууны дөрөвтэй тэнцэх хэмжээний үнийн дүнгээр баримжаалан нөхөн төлүүлэх боломжтой тохиолдолд гаргуулна.

2.Орон сууцны шийдвэр гүйцэтгэл явуулахад үүнээс үүдэлтэй Орон сууцны тухай хуулийн 16.2, 28.2 ба 5 дахь хэсгийн дагуу нийтийн өмчийн өмнө хүлээх үүргийг ба зардлыг шаардах эрх түүнчлэн орон сууц өмчлөгч бүрийн урьдчилан төлсөн төлбөр, үлдэгдэл төлбөр болон эргүүлэн шаардах эрх. Давуу эрх нь барьцаалсан жилд төлөгдөж буй болон сүүлийн хоёр жилийн хугацаанд төлөгдөөгүй байгаа үнийн дүнд хоёр жилд хамаарна. Давуу эрх нь дагалдах шаардах эрхийн хамтаар энэ хуулийн 74а-р зүйлийн 5 дахь хэсэгт зааснаар тогтоосон үнийн зууны 5 хувиар хязгаарлагдана. Шаардлагыг сууц өмчлөгчдийн холбоогоор дамжуулан мэдэгдэнэ. Эргүүлэн шаардах эрхийг сууц өмчлөгч өөрөө мэдэгдэнэ. 3.Газартай холбоотой нийтийн эрх зүйн сүүлийн дөрвөн жилд төлөөгүй төлбөр. 4.Газрыг барьцаалсантай холбоотойгоор төлбөр төлөгчийн өмнө хүчингүй болсон шаардах эрхээс бусад дуудлага худалдааны ялагч болсон үнийн дүнгийн хүүд төлөх мөнгөн дүн болон бусад шаардлагууд. 5.Дээр дурдсан ангилалд хамааран хангагдаагүй бол төлбөр авагчийн шаардах эрх, 6.Барьцаалснаас шалтгаалан төлбөр авагчийн хувьд хүчингүй болсноос

бусад дөрөв дэх ангиллын шаардах эрх, 7.Өмнөх өр төлбөрөөс хамаарсан гурав дахь ангиллын шаардах эрх, 8.өмнөх өр төлбөрөөс хамаарсан дөрөв дэх ангиллын шаардах эрх. (2) газраас төлбөр гаргуулах эрхэд цуцлахтай холбоотой зардал ба хууль зүйн шалган тогтоох ажиллагааны зардал нэгэн адил хамаарна гэсэн бол Монгол улсын шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 48.6.үл хөдлөх эд хөрөнгө борлогдсон бол төлбөрийн шаардлагыг хангах хэмжээний мөнгө болон албадан дуудлага худалдааны зардлыг тооцон авч шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын дансанд оруулна. Мөн хуулийн 50.1 дүгээр зүйлд зааснаар Албадан дуудлага худалдаагаар худалдан борлогдсон үл хөдлөх эд хөрөнгө нь хэд хэдэн төлбөр авагчийн шаардлагыг нэгэн зэрэг хангахад хүрэлцэхүйц бол энэ хуулийн 77 дугаар зүйлд заасан журмыг баримтална. 77 дугаар зүйл. Шийдвэр гүйцэтгэгч төлбөр төлөгчөөс гаргуулсан эд хөрөнгө, мөнгө нь хэд хэдэн төлбөр авагчийн шаардлагыг нэгэн зэрэг хангахад хүрэлцэхүйц бол төлбөр авагч нэг бүрийн авах төлбөрийн хэмжээгээр хувь тэнцүүлэн олгоно. Эндээс харахад Германы хууль нь газрын татвар, хүү, шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны зардал гэх мэт илүү нарийвчилж өгсөн байна. Германы албадан дуудлага худалдаа, албадан удирдлагын тухай хуульд барьцааны талаар нарийвчлан тусгасан байна. Тухайлбал: тус хуулийн 20-27 дугаар зүйлд зохицуулсан байна. 20 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар албадан дуудлага худалдаа явуулах болсон тухай захирамж барьцаалуулах захирамж гаргуулсан төлбөр авагчид үйлчилнэ. 2. Барьцаа нь тухай газарт ногдуулсан ипотекийн зүйлд хамаарах эд юмсад хамаарна. Манай улсын Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд барьцааны талаар тусгаагүй боловч Иргэний хуульд энэ талын зохицуулалт байдаг.

Германы албадан дуудлага худалдаа, албадан удирдлагын тухай хуулийн 36 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар дуудлага худалдааны товыг газрыг барьцаалж, үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийн байгууллагын мэдэгдэл ирсний дараа тогтооно. 2 дахь хэсэгт зааснаар онцгой шалтгаан байхгүй бол товыг тогтоосон өдөр ба товын өдөр хүртэл зургаан сараас илүүгүй хугацаатай байна. Хэрэг шийдвэрлэх ажиллагааг түр түдгэлзүүлсэн бол энэ хугацаа 2 сараас доошгүй байна. 3 дахь хэсэгт зааснаар товлосон ажиллагааг шүүх өөрийн үзэмжээр шүүхийн байранд эсхүл тухайн шүүхийн нутаг дэвсгэрийн харьяалагдах өөр газарт явуулж болно. Манай улсын шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 45.2 дахь хэсэгт зааснаар албадан дуудлага худалдаа явуулах ахлах шийдвэр гүйцэтгэгчийн тогтоол гарснаас хойш 30 хоногийн дотор энэ хуулийн 45.1-д заасан худалдааг явуулна гэжээ. 39 дүгээр зүйлд шүүх товыг шүүхэд зориулсан хэвлэлийн хэрэгсэл эсхүл шүүхэд зориулсан мэдээлэл, харилцааны цахим системээр дамжуулан олон нийтэд зарлана, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 47.1 дэх хэсэгт албадан дуудлага худалдааг эрхлэн хөтлөгч уг худалдаа эхлэхээс 14 хоногийн өмнө хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр энэ тухай нийтэд мэдээлнэ гэжээ. Германы Албадан дуудлага худалдаа, албадан удирдлагын тухай хуулийн 43 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт товын хугацаа болохоос өмнө 2 долоо хоногийн өмнө зарласан байхад хангалттай гэж байгаа нь энэ нь зөвхөн хэрэг шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлсэн байсан бол энэ хугацаа хамаарах юм байна. Харин товыг хугацаа нь болохоос өмнө 6 долоон хоногоос доошгүй хугацааны өмнө зарлаагүй бол түүнийг гучаагүй болгож шинээр тогтоодог байна.

Германы хуулийн 44 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт дуудлага худалдааг төлбөр

авагчийн шаардлага ба дуудлага худалдааны орлогоос гаргуулах хэрэг шийдвэрлэх ажиллагааны зардлыг төлж хүрэлцэхүйц үнийн дүнг дуудах доод үнээр тогтоон явуулна. Монгол улсын хувьд үл хөдлөх эд хөрөнгийн албадан дуудлага худалдааны дуудах доод үнийг төлбөр төлөгч саналаа өгнө, үнэлгээчнээр үнэлүүлнэ гэсэн зохицуулалттай. Германы албадан дуудлага худалдаа, албадан удирдлагын тухай хууль нь нийт 65 зүйлээр болон Иргэний хууль, бусад хуулиар зохицуулж байгаа бол манай улсын Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль нийтдээ 15 зүйл заалтаар зохицуулахын зэрэгцээ бусад ерөнхий заалтууд болон Иргэний хууль, 2014 он 4 дүгээр сарын 16-ны өдрийн А/48 тоот Үл хөдлөх эд хөрөнгийн албадан дуудлага худалдаа зохион байгуулан явуулах тухай Нийслэлийн шийдвэр гүйцэтгэх албаны даргын тушаалд заасан зүйлээр зохицуулагдаж байна.

Италийн Иргэний хуулийн<sup>12</sup> зохицуулалтад: Үл хөдлөх хөрөнгийг тус бүрээр нь зарах: Тодорхой төрлийн салгаж зарж болох үл хөдлөх хөрөнгийг нэгж бүрийнх нь үнээр ширхэглэн зарж болно. Хэрвээ нэгж бүрийн гэрээнд заасан үнэ нь уг худалдан авч буй өмчийн зах зээлийн үнээс илүү бол үнийг бууруулах эрхтэй. Харин гэрээнд заасан үнэ нь зах зээлийн үнээс бага байвал худалдан авагч нэмэлт төлбөр төлнө. Харин нэмэлт төлбөр нь гэрээнд заасан үнийн 12-ны нэгээс хэтэрч байвал уг өмчийг худалдан авахаас татгалзаж болно.

Үл хөдлөх хөрөнгийг бүхэлд нь зарах: Үл хөдлөх хөрөнгийг нэгж тус бүрээр нь салган зарах боломжгүй үл хөдлөх хөрөнгө байвал уг үл хөдлөх хөрөнгийг бүхэлд нь зарна. Энэ тохиолдолд гэрээнд заасан үнэ нь зах зээлийн үнэлгээнээс 12/1-ээс бага байгаа тохиолдолд л илүү нэмэлт төлбөр төлнө. Хэрвээ нэмэлт

<sup>12</sup> Civil code, Itali, 2001, 705 page

төлбөр төлөх хугацаа нь тулсан бол худалдан авагч үг нэмэлт төлбөрийг төлж үл хөдлөх хөрөнгийг авах эсвэл үг гэрээнээс татгалзах эрхтэй.

Гэрээнээс татгалзах: Худалдан авагч өөрийн гэрээнээс татгалзах эрхээ эдэлсэн тохиолдолд үл хөдлөх хөрөнгийг худалдаж буй тал нь гэрээ байгуулахад гарсан зардал, үнийг нөхөн төлөх үүрэгтэй.

Хэд хэдэн үл хөдлөх хөрөнгийг хамтад нь зарах: 2 юм уу түүнээс их үл хөдлөх хөрөнгийг нэг гэрээгээр зарж байгаа тохиолдолд хэрвээ 2 үл хөдлөх хөрөнгийн үнийг ижил хэмжээнд үнэлсэн ч гэсэн аль нэг үл хөдлөх хөрөнгө нь нөгөөгөөсөө хэмжээгээр илүү байгаа тохиолдолд жижиг хэмжээтэй үл хөдлөх хөрөнгийн үнийг бууруулах санал гаргах эрхтэй.

Хөөн хэлэлцэх хугацаа: Худалдах авагчийн үнэ бууруулах хүсэлт, эд хөрөнгөө худалдаж буй этгээдийн нөхөн төлбөр авах хүсэлт гаргах хөөн хэлэлцэх хугацаа нь үл хөдлөх хөрөнгийг шилжүүлсэн өдрөөс хойш 1 жилийн хугацаатай байна.

БНСУ-д хуучин Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 7-р бүлэгт шийдвэрийг албадан гүйцэтгэх талаарх зохицуулалт байсан. Бие даасан хууль болох Иргэний хэргийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийг баталж 2002 оны 7 дугаар сарын 1-нээс хэрэгжүүлсэн.

Шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны дараах төрөлтэй. Үүнд, Албадан гүйцэтгэх мөнгөн төлбөрийн шаардлага, мөнгөн төлбөрийн бус шаардлага. Мөнгөн төлбөрийн шаардлагыг хангуулах аргад үл хөдлөх хөрөнгөөс төлбөр гаргуулах, барьцаагаар хангагдах шаардлагыг хангах- үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны шаардлагыг хангах албадан дуудлага худалдаа.

Шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага нь зарчмын хувьд шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг явуулах нутаг дэвсгэрийг харьяалах орон нутгийн шүүх байх

бөгөөд шүүгч хариуцдаг. Шийдвэр гүйцэтгэгч нь хуулиар тогтоосны дагуу шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх, бичиг баримтын хүргэлт болон хуульд заасан бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг шүүх засаглалын бие даасан байгууллага болно.

БНСУ-ын шийдвэр гүйцэтгэгч нь хуулиар тогтоосны дагуу шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх, бичиг баримтын хүргэх, хуульд заасан бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг шүүх засаглалын бие даасан байгууллага болно. Шүүх, шүүгчийн ажилд туслах шинжтэй байгууллага биш харин өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд төрийн эрх хүч, албадлагыг хэрэгжүүлдэг байгууллага болно.

Үл хөдлөх хөрөнгөөс төлбөр гаргуулах. Албадан дуудлага худалдаа үл хөдлөх хөрөнгийг худалдан борлуулсны орлогоос шаардлагыг хангах, албадан удирдлагад шилжүүлэх. Үл хөдлөх хөрөнгийн ашиглалтаас үүсэх ашиг /Жишээ нь барилгын түрээсийн орлого/-аар шаардлагыг хангах.

Үл хөдлөх эд хөрөнгөөс төлбөр гаргуулах: үл хөдлөх эд хөрөнгийг худалдан борлуулах арга. Үнэ хаялцуулах дуудлага худалдаа. Худалдан авахаар санал болгосон үнийг өсгөж дуудах арга, тендер шалгаруулалт. Саналын хуудаст худалдан авах үнээ бичиж саналын хайрцагт хийх бөгөөд бусад оролцогчдын үнийн саналыг мэдэх боломжгүй, хугацаат тендер шалгаруулалт. Тодорхой хугацааг зарлаж тендер шалгаруулалтыг зохион байгуулна.

Шийдвэр гүйцэтгэгч нь хуулиар тогтоосон шаардлагыг хангасан этгээд дундаас орон нутгийн шүүхийн ерөнхий шүүгч томилж, үйл ажиллагаанд нь хяналт тавина. Төрөөс цалин авалгүй шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанаас хураамж авна. дуудлага худалдаагаар борлуулах үл хөдлөх хөрөнгөнд газар, барилга, үйлдвэр, уул уурхайн хөрөнгө зэрэг, барилга болон газрын хамтран

өмчлөх хувь, хэсэг<sup>13</sup>

Албадан дуудлага худалдаа явуулах хүсэлтээ бичгээр гаргах бөгөөд хүсэлтэндээ дуудлага худалдаанд оруулах объектыг зааж өгөх ба холбогдох баримтуудыг хавсаргана.

Үл хөдлөх хөрөнгө байрлаж буй газрын харьяа орон нутгийн шүүхэд харьяалагдана. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх хуудасны эх хувь, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны эрх зүйн үндэс болох баримт бичгийг гардуулсан тухай баримт, гүйцэтгэх хуудас, бүртгэлийн гэрчилгээ зэрэг баримтыг хүсэлтэд хавсаргана.

**Оросын Холбооны Улсын Гүйцэтгэх ажиллагааны тухай холбооны хууль**<sup>14</sup> нь Монгол улсын Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуультай ерөнхийдөө ижил боловч ялгаатай. Албадан дуудлага худалдааны үнэлгээний талаар тус хуулийн, 7. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч нь хариуцагчийн эд хөрөнгөнд үнэлгээ хийсэн өдрөөс арван хоногийн дотор тусгай байгууллагад хариуцагчийн эд хөрөнгийг борлуулахаар хүлээлгэн өгөх-хүлээн авах актаар шилжүүлэн өгнө. Энэ заалтыг (2008.12.30-нд Холбооны ХХ-№306 хуулиар өөрчлөн найруулсан)

8. Тусгай байгууллагаас эд хөрөнгийг худалдан авагчид санал болгож байгаа үнэ нь Холбооны энэхүү хуульд заасан тохиолдлоос бусад үед хариуцагчийн эд хөрөнгийг үнэлсэн тухай тогтоолд заасан үнийн хэмжээнээс бага байж болохгүй.

9. Хариуцагчид төлөх өрийн үнэ нь Холбооны энэхүү хуулийн 76 дугаар зүйлд заасны дагуу шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх салбар нэгжийн хадгаламжийн дансанд хариуцагчид өртэй этгээдээс мөнгөн хөрөнгө

шилжүүлснээс бусад тохиолдолд, эд хөрөнгийн эрхийг үнэлсэн тухай шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгчийн тогтоолд заасан өрийн хэмжээнээс бага байж болохгүй. Хариуцагчид төлөх өрийн үнэ нь хариуцагчийн өмнө түүнд төлөх үндсэн өрийн хувьд мөнгөн хөрөнгийг өр төлөгчөөс шилжүүлсэн дүнгийн хэр хэмжээгээр багасна.

10. Дуудлага худалдаагаар борлуулахаар шилжүүлснээс бусад тохиолдолд хариуцагчийн эд хөрөнгө худалдахаар шилжүүлсэн өдрөөс нэг сарын дотор борлогдоогүй бол шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч нь үнийг арван таван хувиар бууруулах тухай тогтоол гаргана.

11. Хэрэв хариуцагчийн эд хөрөнгө үнэ бууруулсны дараа нэг сарын хугацаанд борлогдохгүй бол шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч нь нэхэмжлэгчид тухайн эд хөрөнгийг авахыг санал болгоно. Саналын нэг дараалалд хэд хэдэн нэхэмжлэгч байгаа үед шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч нь шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх албанд гүйцэтгэх баримт бичиг ирсэн дарааллыг баримтлан явуулна.

12. Хариуцагчийн борлуулагдаагүй эд хөрөнгийг хариуцагчийн эд хөрөнгийг үнэлсэн тухай шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгчийн тогтоолд заасан үнээс хорин таван хувийн доогуур үнээр нэхэмжлэгчид өгнө. Хэрэв энэ үнэ нь гүйцэтгэх баримт бичгээр нэхэмжлэгчид төлөх үнээс дээгүүр бол нэхэмжлэгч нь шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх салбар нэгжийн хадгаламжийн дансанд үнийн зохих зөрүү төлж (шилжүүлж), борлуулагдаагүй эд хөрөнгийг өөртөө үлдээх эрхтэй. Нэхэмжлэгч нь тухайн саналыг хүлээн авсан өдрөөс таван хоногийн дотор борлогдоогүй эд хөрөнгийг өөртөө авах тухай шийдвэрийг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгчид бичгийн хэлбэрээр танилцуулах үүрэгтэй.

<sup>13</sup> Олон улсын илтгэлийн эмхтгэл. Шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны шинэчлэл олон улсын эрдэм шинжилгээний хурал. УБ 2014 он, 73 дахь тал.

<sup>14</sup> Оросын Холбооны Улсын Гүйцэтгэх ажиллагааны тухай холбооны хууль, 2007 он.

13. Хэрэв нэхэмжлэгч хариуцагчийн эд хөрөнгөнөөс татгалзсан, эсхүл борлогдоогүй эд хөрөнгийг өөртөө авах тухай санал ирүүлээгүй бол өөр нэхэмжлэгчид санал тавих буюу тийм асуудал (борлогдоогүй эд хөрөнгийг өөртөө авах тухай санал) байхгүй бол хариуцагчид буцаана.

14. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч нь хариуцагчийн борлогдоогүй эд хөрөнгийг нэхэмжлэгчид шилжүүлэх тухай тогтоол гаргана. ОХУ-ын Гүйцэтгэх ажиллагааны тухай хуулиар үл хөдлөх эд хөрөнгө дуудлага худалдаагаар худалдан борлогдоогүй тохиолдолд шийдвэр гүйцэтгэгч 15, 25 хүртэл хувиар бууруулж худалдах тогтоол гаргадаг нь тухайн үл хөдлөх эд хөрөнгийн үнэлгээгээр үнэлсэн үнийг 15, 25 хувиар бууруулна гэж ойлгож байна.

**Загвар хуульд:**<sup>15</sup> Principles, definitions and model rules of European private law /DCFR/ pages, хуудас 5645 талд европын загвар хуулийн IX. 7:711-7:714-т дуудлага худалдаагаар худалдах, хувийн худалдаагаар худалдах талаар хуулийн зохицуулалт байдаг. Загвар хуульд:

1. Хураагдсан, битүүмжлэгдсэн эд хөрөнгийг зарж борлуулахдаа албан ёсны дуудлага худалдаа /нийтийн буюу олон нийтэд нээлттэй/, эсвэл оролцогчдыг тусгайлан урьсан /хаалттай/ дуудлага худалдаа явуулж болно.

2. Хураагдсан битүүмжлэгдсэн эд хөрөнгийг хэрвээ аль аль талууд зөвшөөрч байгаа бол шууд хувийн худалдаагаар худалдаж болно.

3. Худалдах тохиролцоог баталгаат үүрэг гүйцэтгүүлэгчээр хийлгэж болно.

4. Хэрвээ баталгаат гүйцэтгэгч өөрөө хураагдсан битүүмжлэгдсэн хөрөнгийг нээлттэй эсвэл хаалттай дуудлага худалдаанаас худалдаж авах юм бол дуудлага худалдаа болж

өнгөрснөөс хойш хэд хоногийн дотор үүрэг гүйцэтгүүлэгч уг худалдааг цуцалж болно.

5. Хэрвээ хураагдсан, битүүмжлэгдсэн эд хөрөнгийн өмчлэгч өөрөө уг эд хөрөнгийг худалдах үйл ажиллагаанд худалдан авагчаар оролцох гэж байгаа бол битүүмжлэлийг хүчингүй болгоно.

Зах зээлийн үнэ.

1. Баталгаат үүрэг гүйцэтгэгч борлуулж буй битүүмжлэгдсэн эд хөрөнгийн зах зээлийн үнийг мэдэж байх ёстой.

2. Хэрвээ хувийн худалдаагаар эд зүйлийг худалдаж байгаа бол үүрэг гүйцэтгүүлэгч нь баталгаат үүрэг гүйцэтгэгчээс зарагдаж болзошгүй байгаа үнийг өөрт нь мэдээлж байхыг шаардах эрхтэй. Хэрвээ үүрэг гүйцэтгүүлэгч зарагдах үнэ нь төсөөлж байсанд хүрэхгүй бөгөөд харин дуудлага худалдаагаар илүү үнэд хүргэж чадна гэж үзвэл баталгаат үүрэг гүйцэтгэгчээс нээлттэй эсвэл хаалттай дуудлага худалдаа зохион байгуулахыг шаардаж болно.

### Дүгнэлт

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа нь хууль дээдлэх, хүний эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны эрх ашиг сонирхлыг хүндэтгэх, шуурхай, энэрэнгүй байх зарчимд үндэслэнэ.

Иргэний эрх зүй дэх эрх тэгш байдлын зарчмын дагуу иргэний эрх зүйн харилцаанд хэн боловч харилцан адил эрх, үүрэгтэй оролцож ингэснээр нийгмийн харилцаанд чөлөөтэй шударга өрсөлдөөн, эмх журамтай байдлыг бий болгох бөгөөд оролцогчдын цаашдын тогтвортой үйл ажиллагааны үндэс болно.

Практикт шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа удаашрах, сунжрах, шүүхийн ачаалал нэмэгдэх, шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны хугацааны талаар зохицуулалт дутмаг байдлаас болж дахин дахин шүүхэд нэхэмжлэл

<sup>15</sup> Principles, definitions and model rules of European private law, 562 page

гаргаж төлбөр төлөгч өөрийн үл хөдлөх эд хөрөнгөө албадан дуудлага худалдаагаар худалдахгүйгээр, өөрөө зах зээлийн жишиг /өндөр/ үнээр худалдах сонирхол, эсвэл өөр бусад аргаар төлбөр авагчийн төлбөрийг барагдуулахаар хугацааг удаашруулж 3 шатны шүүхэд хандаж байгаа нь ажиглагдаж байна.

Үнэлгээний Олон улсын 2011 стандартын, 54-т албадан борлуулах гэдэг ойлголтдоо маркетингийн талаарх хамааруулж үзсэн байдаг. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн албадан дуудлага худалдаа нь нэг талаар төлбөр авагчийн төлбөрийг барагдуулахад удаашралтай, нөгөө талаар худалдан борлогддоггүй байдалд дараах хүчин зүйл нөлөөлж буй бөгөөд үүнд албадан дуудлага худалдаанд Үнэлгээний Олон улсын стандартад заасан маркетингийн талаар юу ч хийдэггүй учраас зарим хүндрэл бэрхшээл үүсэж байж болох юм. Хэрвээ эдгээр орчин нөхцөлийг бүрдүүлж өгвөл төлбөр авагчийн төлбөр хурдан шуурхай барагдах, төлбөр төлөгч шүүхэд үнэлгээтэй холбоотой, шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны талаар гомдлоор дахин дахин хандахгүй байх, шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг удаашруулах байдал багасах боломжтой байна. Нөгөө талаас энэ байдлын нөлөөлж буй хүчин зүйлд албадан дуудлага худалдааны сурталчилгаа хангалттай хийгддэггүйгээс шалтгаалж иргэд тэр бүр ямар үл хөдлөх эд хөрөнгө, хэзээ, хаана, ямар үнээр худалдаалагдах гэж байгааг мэддэггүй, ил тод бус, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага нь мэдээллээ зөвхөн өөрийн интернет сайтад байршуулах, сонингийн буланд гаргах төдийхнөөр албадан дуудлага худалдааг явуулж байгаа нь түүнд оролцох оролцогч цөөн, худалдан авагч нар тэр бүр мэддэггүйгээс шалтгаалан худалдан борлогдохгүй, 2 дахь дуудлага худалдааг зарлах байдал ажиглагдаж байна.

Монгол улсад албадан дуудлага худалдаа, үл хөдлөх эд хөрөнгийн үнэлгээг тогтоож буй байдал нь дутагдалтай байна. Учир нь Үнэлгээний Олон улсын стандарт 2011-т үл хөдлөх хөрөнгийн үнэлгээг орлогын хандлагын арга, зарлагын хандлагын арга, зах зээлийн хандлагын арга Хөрөнгийн үнэлгээ хийхэд Олон улсын үнэлгээний стандартын хорооноос баталсан олон улсын үнэлгээний, стандарт, Стандартчиллын төв байгууллага нь хөрөнгийн үнэлгээний үндэсний стандартыг олон улсын үнэлгээний стандартын зарчим болон хуульд нийцүүлэн батална, мөн санхүү төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нь дангаараа, эсхүл төрийн холбогдох эрх бүхий байгууллагатай хамтран тухайн хөрөнгийн үнэлгээний зүйлийн шинж байдал, зориулалтад нийцсэн хөрөнгийн үнэлгээний аргачлалыг баталж, мөрдүүлнэ гэж Хөрөнгийн үнэлгээний тухай хуулиар хуульчилсан байна. Тухайлбал: Герман улсад татвар, банк, барилгын зориулалтаар үнэлгээ хийхдээ холбогдох хууль, дүрэм журамтай түүнд нийцсэн үнэлгээний аргаар үнэлгээг тогтоодог. Үнэлгээ тус бүр өөрт нь тохирсон хууль, журам, үндсэн болон тусгайлсан хандлагын аргуудыг хэрэглэдэг бол Монгол улсад одоогоор "Газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах эрхийн дуудлага худалдааны анхны үнэ тодорхойлох аргачлал" гэж Барилга, хот байгуулалтын сайдын 2007 оны 136-р тушаал зэргээс өөрөөр зохицуулсан зохицуулалт байхгүй. Тэгэхээр энэ талаарх хууль тогтоомжийн зохицуулалт дутагдаж байна. Учир нь арилжааны банкууд Үнэлгээний Олон улсын стандарт 2011-ийг баримтлахаас гадна өөрийн байгууллагын дотоод журмыг баримталдаг. Гэтэл банкны дотоод журамд юу гэж заасан нь тодорхойгүй. Байгууллагын нууц гэдэг үндэслэлээр үзүүлдэггүй, ил тод бус байдаг. Гэтэл үүнд нэг талд иргэн

хүний өмч хөрөнгийн талаар яригдаж байгаа нөгөө талаар банк зээл олгож байгаа нэрийдлээр давуу байдлаа ашиглаж дотоод журамдаа хэрхэн зохицуулсан эсэхийг мэдэхгүй өнгөрдөг. Зээлийн үнэлгээ нь зах зээлийн үнээс харьцангуй доогуур гарна. Өөрөөр хэлбэл зах зээлийн үнэлгээг зохих хувиар бууруулж зээлийн барьцаа болгодог. Гэтэл төлбөр төлөгчийн үл хөдлөх эд хөрөнгийг албадан дуудлага худалдаагаар худалдах тохиолдолд уг үл хөдлөх эд хөрөнгө худалдан борлогдохгүй байвал төлбөр авагчид санал болгодог байдал практикт байна. Энэ тохиолдолд төлбөр авагчаас илүү гарсан үнийг буцааж авах эсэх гэх мэт энэ талаар хэрхэн зохицуулсан хуулийн заалт байхгүй. Энэ бүх байдлаас шалтгаалж төлбөр төлөгчийн хууль ёсны эрх ашиг сонирхол хөндөгдсөөр байна.

Герман улсад аль ч зориулалтаар үнэлсэн үнэ нь зах зээлийн үнэтэй ойролцоо очих ёстой. Төр үнэлгээ хийхчээд түүнийгээ хараат бус чөлөөт үнэлгээчнээр шалгуулж байх ёстой гэдэг нь олон нийтэд итгэл үнэмшил төрүүлэх нөхцөл юм гэж ойлгож байна. /Мэргэшсэн үнэлгээчин Бийшооф, А.Глифел, И.Линднер нарын ярилцлагаас/.<sup>16</sup> Манай улсын хувьд үнэлгээчний үнэлсэн үнэлгээг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх нь олонтаа. Ийм механизмыг бий болгох зүйтэй.

Иргэний хуулийн 177.1 дэх заалтад 2014 оны 12 сарын 05-ны өдрийн нэмэлт өөрчлөлтөөр төлбөр төлөгчид нааштайгаар буюу "дуудлага худалдаагаар худалдах үл хөдлөх эд хөрөнгийн санал болгох доод үнийг дуудлага худалдаа явуулахаас өмнө үүрэг гүйцэтгэгч, үүрэг гүйцэтгүүлэгч, өмчлөгч харилцан тохиролцож, тогтоосон үнийн, хэрэв тохиролцоогүй бол үнэлгээчний тогтоосон зах зээлийн үнийн 70 хувиар тооцон тогтооно", "Анхны дуудлага худалдаагаар

санал болгосон үнэд хүрэх санал гараагүй буюу дуудлага худалдаанд хэн ч оролцоогүй бол хоёр дахь дуудлага худалдаа явуулна. Хоёр дахь дуудлага худалдааны доод үнийг харилцан тогтоосон, эсхүл үнэлгээчний тогтоосон зах зээлийн үнийн 50 хувиар тооцон тогтооно" гэж заасан байна. Нааштай гэхээр Иргэний хуулийн нэмэлт өөрчлөлт ороогүй байх үед 70, 50 хувь гэдэг тоо байгаагүй. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн үнэлгээг үнэлгээчний тогтоосон үнэлгээгээр дуудлага худалдааны дуудлах үнийн доод үнэлгээг тогтоодог байсан нь төлбөр төлөгчийн эрх ашиг нь хөндөгдөж байсан. Хуульд 70, 50 хувь гэж тогтоосноор миний бодлоор төлбөр төлөгчийн эрх ашгийг хамгаалсан гэж үзэж байгаа боловч энэ нь нааштай гэж хэлж болохоор байна. Жишээлбэл: 100 сая төгрөгийн орон сууцыг 70 сая төгрөгөөр үнэлэн тогтоож, дуудлага худалдаагаар оруулахад 70.500.000 төгрөг гэж дуудаж, үүнээс өөр үнийн санал ирэхгүй бол энэ үнээр зарагдана. Үүнд төлбөр төлөгч хэт хохиролтой болж байгаа юм. Нөгөөтэйгүүр 100 сая төгрөгийн орон сууц, шинэ бөгөөд ямар нэгэн элэгдэл хорогдолд ороогүй, ашиглагдах хугацаагүй байгаа тохиолдолд албадан дуудлага худалдаагаар орохдоо анхны болон 2 дахь дуудлага худалдаагаар худалдсан болон борлогдоогүй, эсвэл оролцогч оролцоогүй, өрсөлдөөн гараагүй, тохиолдолд төлбөр авагчид санал болгох хурал хийж, өр төлбөртөө авахаар төлбөр авагч хүлээн зөвшөөрсөн тохиолдолд төлбөр төлөгчийн хувьд мөн л эрх ашиг нь хөндөгдөж байна. Шүүхийн шийдвэр болон нэхэмжлэлийн шаардлагыг судалж үзэхэд төлбөр төлөгчийн төлбөр, барьцааны зүйлээс бага байдаг л гол асуудал байгаа нь ажиглагдаж байна. Энэ байдал нь практикт тэр бүр үл анзаарагдаж байна гэж үзсэн. Иймээс үнэлгээтэй холбоотой болон шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг

<sup>16</sup> ХБНГУ-ын Үл хөдлөх хөрөнгийн үнэлгээний тогтолцоо, эрх зүйн орчны туршлага, 2010 он, 28 дэх тал

зохицуулсан хууль тогтоомжууд учир дутагдалтай байна.

Манай улс гаднын орны туршлага, хуулийн зохицуулалтаас нь өөрийн орны онцлогт нийцсэн зохицуулалтыг рецепцилэх боломж байдагчлан тухайлбал Дуудлага худалдааны хаан орон гэдгээр АНУ-ын Иргэний процессын тухай хуульд зааснаар албадан дуудлага худалдааны доод үнэлгээг 90 хувь, дахин дуудлага худалдааны үнэлгээг 70 гэж тогтоох нь төлбөр төлөгчийн хууль шүүхийн өмнө эрх тэгш байх, иргэний эрх зүй дэх зарчмууд хангагдана.

Монгол улсын албадан дуудлага худалдаа буюу анхны дуудлага худалдаагаар үл хөдлөх эд хөрөнгө худалдан борлогдох нь бага ба 2 дахь дуудлага худалдаагаар л гол төлөв худалдаалагдаж байна. Тэгэхдээ хэд хэдэн оролцогч нар оролцохгүй зарим тохиолдолд 2-3 хүн л оролцох, дээд тал нь 4-6 хүн оролцох байдал ажиглагдаж байна. Тэгэхээр нэг талаас шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага ажиллагааг амжилттай, түргэн шуурхай, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх хуульд заасан зарчмууд, Үндсэн хуулийн хууль шүүхийн өмнө хүн бүр адил тэгш байх, иргэний эрх зүй дэх гэрээний чөлөөт байдлын зарчим, тэгш эрхийн зарчмын дагуу тухайн ажиллагаандаа баримталж албадан дуудлага худалдаа, үнэлгээнд хангалттай сурталчилгаа, маркетинг, бодлогын ажил хийгдэх шаардлага амьдралаас зүй ёсоор урган гарч байна.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага нь төлбөр авагчийн

төлбөрийг хурдан шуурхай барагдуулах зорилготой байдаг боловч хүний хууль ёсны ашиг сонирхол орхигдуулалгүй нэг талруугаа хэт туйлшрахгүй ажилласнаар эдгээр асуудал багасгах боломж байна гэж үзэж байна.

Калифорна мужийн Иргэний процессын хуулийн 10250-10316 дугаар зүйлүүдэд албадан дуудлага худалдааны талаар зохицуулсан ба Хувийн өмч нь бэлэн мөнгөөр болон эзэлээр худалдагдаж болно. Монгол улсад эзэлээр худалдан авагч талаар зохицуулалт хуульд байхгүй. Хэрвээ шүүхээс захирамждаа өөрөөр заагаагүй бол эзэлээр худалдан авч байгаа тохиолдолд худалдан авагч үнийн дүнгийн 25 хувийг бэлнээр төлсөн байх шаардлагатай ба хувийн төлөөлөгч доор заасан зүйлсийн аль нэгийг хийх шаардлагатай байна. 1.Өмчөө эзэлээр худалдахдаа аюулгүй байдлын үүднээс худалдан авагчаас аюулгүй байдлын баталгаа гаргуулан авах, 2/үнийн дүн төлөгдөх дуусах хүртэл хүчинтэй байх нөхцөлд худалдах гэрээг байгуулах; мөн худалдах гэрээ эсвэл аюулгүй байдлын баталгааны нөхцөлийг шүүхээс батлах бөгөөд худалдан авалтыг баталгаажуулах үедээ нөхцөлийг давхар батална. Манай улс ч гэсэн энэхүү эзэлийн харилцааг албадан дуудлага худалдааны оролцогч буюу худалдан авагч нарт нэвтрүүлснээр шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа түргэн шуурхай, төлбөр авагчийн төлбөр хурдан барагдах нөхцөл боломж бүрдэнэ гэж үзэж байна.

## КИБЕР ГЭМТ ХЭРЭГ: ГАЗАР ЗҮЙН БҮС БОЛОН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ОНЦЛОГ



МУИС-ийн ХШУИС-ийн Мэдээлэл,  
компьютерийн ухааны тэнхимийн багш

Ц. Хүрэл-Очир

### Кибер гэмт хэрэг: Газар зүйн бүс болон үйл ажиллагааны онцлог

Түлхүүр үг: Кибер гэмт хэрэг (Cybercrime), Хортой програмын онцлог (Specific features of malicious programs), Санхүүгийн мэдээллийн хулгай (Financial data theft), Хувийн мэдээллийн хулгай (Personal data theft), Вирусын эсрэг "хуурамч" програм тараах (Distribution of rogue antivirus programs), Хайлтын үр дүнг солих (Substituting search results), "Далд"сүрдүүлэг (Extortion under cover), Хортой програмын тархалтын онцлог (Specifics of malware distribution), Албан ёсны вэб сайтад халдвар оруулах (Infecting legitimate websites), Хайлтын системийн хууран мэхлэлт (Fooling search engines), Спам (Spam), Кибер инфра бүтцэд халдах (Cybercriminal infrastructure), Хортой агуулга бүхий вэб хостинг<sup>1</sup> (Web hosting for malicious content), Домэйн бүс (Domain zones), Ботнэт (Botnets)

Товч агуулга: Интернэтэд хил хязгаар гэж байхгүй, гэвч тоон

баримтаас харахад кибер гэмт хэргийн газар зүйн өвөрмөц онцлог (бүс) оршин байна. Дэлхийн өнцөг булан бүрт кибер гэмт хэрэгтнүүдийн халдлага үйлддэг үндсэн чиглэл, ашигладаг арга, хорттой програм нь өөр өөр байдаг. Энэ нь гэмт үйлдлийг сэдэж, үйлдэгч хүмүүс бодитой оршин байдагтай холбоотой төдийгүй тэдний золиос болсон хүмүүсийн оршин суугаа улс орны онцлогтой ч бас хамаатай. Энэхүү байдлыг тодорхойлогч хүчин зүйлст тухайн улс орны эдийн засгийн хөгжлийн болон интернэтийн хэрэглээний түвшин, интернэтийн хэрэглэгчдийн тоог хамааруулж болно.

Энэхүү өгүүлэлд Хойд Америк, Баруун Европын бүс нутагт (цаашид "барууны" гэх) кибер гэмт хэрэгтнүүдийн үйл ажиллагааны онцлогийн талаар авч үзэхийг зорьсон болно. Тухайлбал, АНУ, Канад болон Баруун Европын зарим улсыг (Их Британи, Австри, Бельги, Дани, Франц, Герман, Нидерланд, Люксембург, Ирланд, Итали, Испани, Швейцарь, Португал) хамааруулсан болно.

Тоон хураангуй:

- Худалдан авах чадварын харьцаа<sup>2</sup> (2014 оны байдлаар)
- АНУ - 17.46 их наяд ам. доллар<sup>3</sup>
- Европын холбоо - 17.61 их наяд ам. доллар
- Интернэт хэрэглэгчдийн тоо (2015.06.30-ны байдлаар)
- АНУ - 280,742,532<sup>4</sup>

<sup>2</sup> <https://www.cia.gov/index.html>

<sup>3</sup> <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-fact-book/rankorder/2001rank.html>

<sup>4</sup> <http://www.internetworldstats.com/stats14.htm>

<sup>1</sup> Вэб байршуулах үйлчилгээ

- Герман - 71,727,551<sup>5</sup>
- Их Британи 57,266,690
- Франц 55,221,000
- Интернэтийн хэрэглээний түвшин<sup>6</sup> (2015.06.30-ны байдлаар)
  - Хойд Америк - 87.9%
  - Европ - 73.5%
  - Интернэтийн хэрэглээний онцлог:

- Интернэтийг гэр, ажил, сургууль, төрийн байгууллага, ямар ч орчинд ашиглаж болно.

- Орчин үед "ухаалаг технологи"-той таблет, гар утсыг маш өргөн хэрэглэж буй бөгөөд хөдөлгөөнт хэрэгслийн интернэтийн үйлчилгээний өртөг "харьцангуй" хямд болсноор хэрэглэгчид Интернэтийг хором тутам ашиглах боломж нэмэгдсэн.

- Интернэтийн нийтийн үйлчилгээ, банкны тооцооны систем, бараа-үйлчилгээ худалдан авах зэрэг нийгмийн бүх төрлийн үйл ажиллагаанд маш өргөн ашиглах болно.

- Интернэтийн халдлагад өртсөн хэрэглэгчид (2012 оны 1-р улирлын байдлаар)<sup>7</sup>

- АНУ - 38.8%, дэлхийд 31-р байр
- Герман - 28.8%, 101-р байр
- Их Британи - 36.8%, 42-р байр
- Франц - 36.3%, 44-р байр
- Итали - 43.5%, 18-р байр
- Европын Холбоо - 32.1%
- iOS<sup>8</sup> болон Android OS<sup>9</sup> үйлдлийн систем<sup>10</sup> бүхий ухаалаг

утас, төхөөрөмжийг хэрэглэгчдийн тоо сүүлийн жилүүдэд маш хурдацтай өсч байна.

- Халдлагад түлхүү өртөж буй үйлдлийн систем:

- Windows<sup>11</sup>
- Android
- Mac OS<sup>12</sup>

Барууны орнуудын дийлэнх нь Интернэтийн хэрэглэгчийн тоогоор эхний 20-д жагсдаг<sup>13</sup> бөгөөд маш идэвхтэй интернэтийн хэрэглэгчидтэй. Интернэт нь зөвхөн мэдээллийн эх сурвалж болоод зогсохгүй харилцаа холбооны хамгийн хялбар арга, худалдаа болон төлбөрийн үйлчилгээний нэн хүртээмжтэй талбар болсон хэмээн олонх хэрэглэгчид үзэж байна. Дэлхийн дийлэнх улсын иргэд банкны тооцооны үйл ажиллагаандаа онлайн болон мобайл банкны үйлчилгээг маш идэвхтэй ашиглаж байгаа бөгөөд манай улсад ч энэ үйл явц өдрөөс өдөрт хурдтай өсөн нэмэгдэж байна.

Үүний зэрэгцээ барууны улс орнуудын хэрэглэгчид өөрийн компьютерийг "сайн" хамгаалсан байдаг тул хорлон сүйтгэгчдийн довтолгоонд өртөх нь харьцангуй бага. Эдгээр орны хэрэглэгчид компьютерийн халдлагаас сэргийлэх хангалттай мэдлэг, дадал чадвар эзэмшсэн байдаг. Тухайлбал, АНУ, Баруун Европын улсын хэрэглэгчид албан ёсны лицензтэй хамгаалалтын програмыг ашиглах нь компьютерийн ердийн хэрэглээний нэг болж чадсан байна.

Баруун Европ, Хойд Америкийн хэрэглэгчид үйлдлийн системийн шинэ хувилбарыг өөрийн хэрэглээндээ түргэн шуурхай нэвтрүүлдэг бөгөөд ингэснээр компьютерийн хамгаалалтын түвшинг сайжруулж, кибер гэмт хэрэгтнүүдийн

<sup>5</sup> <http://www.internetworldstats.com/stats4.html#europa>

<sup>6</sup> <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>

<sup>7</sup> <http://securityaffairs.co/wordpress/8926/cyber-crime/malware/botnet-cyber-threats/what-is-happening-to-the-cyber-space.html>

<sup>8</sup> Apple-ийн iPhone ухаалаг утас, iPod touch, iPad зэрэг хэрэгсэлд зориулсан үйлдлийн систем.

<sup>9</sup> <http://www.internetworldstats.com/stats14.htm>

<sup>10</sup> Үйлдлийн систем (англ. Operating system, OS) - Харилцан уялдаатай системийн програмын цогц.

<sup>11</sup> Microsoft корпорацийн үйлдлийн систем. "Windows 10" сүүлийн хувилбар нь компьютер, таблет, смартфонд зориулсан нэгдмэл систем юм.

<sup>12</sup> Mac OS - Apple Macintosh төрлийн бүх компьютерт зориулсан үйлдлийн систем.

<sup>13</sup> <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>

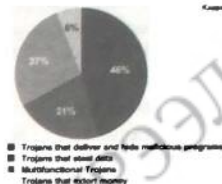
хорлон сүйтгэх санаархалд багагүй бэрхшээлийг учруулна. Тухайлбал, 2012 оны эхний хагаст дээр дурдсан орнуудын хэрэглэгчдийн компьютерийн 62.4% нь Windows 7 үйлдлийн системд шилжсэн байжээ.

Үйлдлийн системийн нэг хувилбараас нөгөө хувилбарт шилжих бүрт хамгаалалтын хэрэгсэл нь улам боловсронгуй болсоор байна. Орчин үеийн үйлдлийн систем хортой програмын эсрэг DEP<sup>14</sup>, ASLR<sup>15</sup>, зөвхөн тоон гарын үсгээр драйверыг суулгах зэрэг цөөнгүй арга, технологийг ашиглах болсон. Албан ёсны зөвшөөрөлтэй үйлдлийн системийг компьютерт суулгах нь аюулгүй байдлын хувьд ач холбогдолтой бөгөөд хамгаалалтын шинэчлэлт нь автоматаар өөрчлөгдөж байдаг.

### Хортой програмын онцлог

Барууны орнуудын хэрэглэгчийн компьютерийн хамгаалалтын түвшингээс хамаарч хорлон сүйтгэгчид шинэ, зальжин технологийг бүтээж байна. Эдгээр бүс нутагт тархааж буй хортой програмуудын гол онцлог нь түүнийг зохиогчдын технологийн нарийн түвэгтэй байдал юм. Тодруулбал, кибер гэмт хэргийн ертөнцийн "шинэ бүтээлүүд" хэрэглэгчийн компьютерийн системд хортой код тархах, эсвэл нуугдмал байдлаар суулгах зэргээр "мөнгө, эсхүл түүнтэй дүйцэх мэдээлэл олж авахад" чиглэх бөгөөд троян<sup>16</sup> програмыг ашиглах нь үндсэн арга хэрэгслийн нэг болжээ.

Барууны орнуудад тархсан троян програмыг 4 бүлэгт ангилж болно.



Троян програмыг төрлөөр ангилах: Баруун Европ ба Хойд Америк, 2012 оны 1-р улирал

Эхний бүлэг троян - Компьютерт бусад хортой програмыг тархаана. Хортой програм зохиогчид вирусын эсрэг програмд аль болох өртөхгүй байхаар өөрийн програмыг байнга өөрчилж байдгаас тооны хувьд хамгийн олон тоог хамардаг. Хортой програмын орчинд дэлд бизнес өрнөж байдаг нь нэгэнт нууц биш юм.

Хоёр дахь бүлгийн троян програмын гол зорилго нь хэрэглэгчийн үйл ажиллагааг мөшгиж, чухал мэдээллийг хулгайлахад оршино. Онлайн банкны системд нэвтрэхэд чиглэсэн мэдээлэл олзлох зорилготой Trojan-Banker, Trojan-Spy.win32.Zbot, Trojan-Spy.Win32.Spyeyes, Backdoor.Win32.Sinawal троянууд хамгийн аюултайд тооцогдоно. Эдгээр хортой програмын аль нэгийн тусламжтай халдлага амжилттай болсон тохиолдолд гэмт хэрэгтэн бусдын банкны дансанд нэвтрч, өөрийн зоргоор бусдын мөнгийг нь ашиглах боломж нээгдэнэ.

Гурав дахь бүлгийн троян - Ямар нэг аргаар хэрэглэгчээс мөнгө луйвардах үйл ажиллагаанд гол төлөв чиглэнэ. Мөн вирусын эсрэг "хуурамч" болон зарим төрлийн үнэгүй гэж нэрлэсэн програм хангамж хамаарна.

Олон үйлдэлт троян програм нь нэгэн зэрэг хоёр, түүнээс дээш тооны үйлдлийг гүйцэтгэнэ. Тухайлбал, мэдээлэл хулгайлахын зэрэгцээ бусад хортой програмыг ачаална.

<sup>14</sup> Data Execution Prevention - Орчин үеийн үйлдлийн системийн хамгаалалтын функц.

<sup>15</sup> Address Space Layout Randomization - Үйлдлийн системд хэрэглэдэг, аюулгүй байдлыг хангах нэг технологи.

<sup>16</sup> Trojan Horse - Програмын ажлын горимыг өөрчлөхгүйгээр, өөрийн тодорхой зорилгыг гүйцэтгэх командыг системд нууцаар оруулах.

**Мөнгө**

| Олж авах үндсэн арга зам                                                                                     | Ашигласан хортой програм (Касперский лабораторийн ангилал) |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Санхүүгийн мэдээллийн хулгай (Санхүүгийн тайлан тооцооны баримтад халдах: Интернет банк, PayPal, eBay)       | Trojan-Banker, Trojan- Spy, Backdoor                       |
| Вирусын эсрэг "хуурамч" програм суулгах, худалдах                                                            | Trojan-FakeAV                                              |
| Төлбөрт үйлчилгээ, онлайн тоглоом болон онлайн үйлчилгээний эрх хулгайлах (Steam, WoW, Facebook, Skype г.м.) | Trojan-PSW, Trojan-GameThief, Trojan-Spy                   |
| Хувийн мэдээлэл хулгайлах                                                                                    | Backdoor, Trojan-Spy                                       |
| Хайлтын үр дүн, зар сурталчилгаа, тэмдэглэсэн даралтыг солих                                                 | Trojan-Clicker, Trojan, Win32, DnsChanger, Backdoor        |
| Сүрдүүлэг                                                                                                    | Trojan-Ransom                                              |

Хэрэглэгчийн компьютер, мобайл хэрэгслийн системд кибер гэмт хэрэгтнүүд хортой програм оруулж, хэрхэн мөнгө олдог талаар авч үзье.

**Санхүүгийн мэдээллийн хулгай**

АНУ, Канад, Баруун Европын хэрэглэгчид интернет банкийг идэвхтэй ашиглах болсон нь кибер халдлага үйлдэгдэгчдийн "сонирхдог" хамгийн сайхан талбарын нэг болсон. Энэ бүс нутагт санхүүгийн ач холбогдолтой мэдээлэл цуглуулдаг, хамгийн их аюултайд тооцогдох трояныг маш их тархаасан байна. Үүнд:

- Sinowal (Mebroot) - санхүүгийн мэдээлэл хулгайлах зорилготой бакдоор (backdoor). Хатуу дискийн бүүт рекордыг гэмтээж, системд халдвар оруулна.

- Zbot (Zeus) - олон банкны данс руу халдлага хийсэн универсал троян. Хортой код зохиогчид Интернетэд байрлуулсан уг програмын эх кодоод тулгуурлан 2 дахь хувилбарыг бүтээхийг идэвхтэй чармайсаар байна.

- SpyEye - олон банкны данс руу халдлага хийсэн универсал троян. Zbot (Zeus)-ийн өрсөлдөгч, гэхдээ эх код нь нээлттэй бус.

2012 оны эхний хагас жилийн байдлаар АНУ, Канад, Баруун Европын орнууд руу давхардсан тоогоор Backdoor.Win32.Sinowal (Mebroot) халдлагын 70%, Trojan-Spy.Win32.SpyEye халдлагын 41%, Trojan-Spy.Win32.Zbot халдлагын 25% нь чиглэжээ.

Кибер гэмт хэрэгтнүүд төлбөрийн PayPal систем, eBay интернет-дэлгүүрийн (эдгээр системийн аль алинд нь хэрэглэгчид картаар үйлчлүүлэх бөгөөд нийт фишинг довтолгооны 34%, 9% нь дээрх системд халдсан) хэрэглэгчдийн банкны дансны мэдээлэлд нэвтрэх (цөлмөх) оролдлогыг тогтмол, идэвхтэй явуулж байдаг. Түүнчлэн залилан мэхлэх аргаар хэрэглэгчийн хувийн нууцад (тухайлбал, төрсөн он, сар, өдөр, нийгмийн даатгалын дугаар, кредит картны нууцлалын код зэрэг) хамаарах мэдээллийг олж авахыг байнга эрмэлздэг.

АНУ болон Европын банк, төлбөрийн системүүд энэхүү асуудлыг улам бүр анхаарч, хамгаалалтыг сайжруулах төрөл бүрийн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсээр байна. Үүнд: е-токений<sup>17</sup> тусламжтай баталгаажуулах, нэг удаагийн нууц дугаар хэрэглэх, утсаар илгээсэн кодын дагуу гүйлгээг баталгаажуулах г.м. хамаарна. Гэсэн хэдий ч гэмт этгээдүүд эдгээр хамгаалалтыг тойрч гарах чадвартай програмыг зохиосоор

<sup>17</sup> Е-Токен - Интернет банкны аюулгүй байдлыг хангах, харилцагчийн нууц үгийг баталгаажуулах зорилготой төхөөрөмж юм. Е-Токен дэлгэцэндээ интернет банкны үйлчилгээ авах, гүйлгээ хийхэд ашигладаг 6 оронтой код буюу зөвхөн нэг удаа ашиглагдах нууц кодыг гаргана.

байна. Тухайлбал, хэрэглэгчдийн гар утсанд халдаж, Европын банкуудын хоёр фактор бүхий системийг давж нэвтэрч чадсан Zitmo хортой програмыг дурдаж болно. Эдгээр мобайл орчны хортой програм нь компьютерийн троян Zbot (ZeusS)-тай хослон ажилладаг. Эхлээд Zbot троян халдвар авсан компьютероос хэрэглэгчийн онлайн банкны системд нэвтрэх, логин болон нууц үгийг хулгайлж, дараа нь мөнгө шилжүүлэх үед түүний мобайл хамтрагч Zitmo энэхүү "тоглоомонд" оролцож гүйлгээний баталгаажуулах кодыг гэмт этгээдэд илгээнэ.

Гэмт этгээдүүд санхүүгийн мэдээллийн хулгайн үйлдлээр хэр их хэмжээний "орлого" олсныг дараахь тоон баримт илэрхийлж байна. 2010 онд баривчлагдсан луйварчид Trojan-Spy.Win32.Zbot-ийг ашиглан ердөө 3 сарын дотор 600 гаруй данснаас 9 сая гаруй ам.долларын хохирол учруулжээ<sup>18</sup>. Гэхдээ энэ нь зөвхөн нотлогдсон хохирлын хэмжээ юм.

### Хувийн мэдээллийн хулгай

Хойд Америк, Баруун Европын нутаг дэвсгэр дээр кибер гэмт хэрэгтнүүдийн идэвхтэй явуулдаг үйл ажиллагааны чухал төрөл нь хэрэглэгчийн хувийн мэдээллийг хулгайлах явдал юм. Хакеруудын форум дээрээс төрөл бүрийн үйлчилгээ, дэлгүүрийн үйлчлүүлэгчдийн мэдээллийн санг худалдах тухай зарыг цөөнгүй олж болно. Ийм саналууд маш олон байдаг ч үнэ цэнийн хувьд маш бага, нэг хүний өгөгдөл гэхэд (бөөний худалдан авах) ердөө хэдхэн центийн үнэтэй. Янз бүрийн үйлчилгээний мянга мянган хэрэглэгчдийн мэдээлэл хакеруудын гарт өртөж байгаа үндсэн шалтгаан нь мэдээллийн сан, серверийн тохируулгын сул, алдаатай байдлаас хамааралтай.

Мэдээлэл алдагдахад хүргэдэг хамгийн түгээмэл сул талуудад SQL<sup>19</sup> injections<sup>20</sup>, вэб серверийн объектод шууд нэвтрэх боломж олгодог болон оролтын өгөгдлийг хянахад гаргах алдаа хамаарна. Түүнээс гадна ихэнх тохиолдолд кибер гэмт хэрэгтнүүд үндсэн тохиргоогоор үүссэн устгаагүй данс (account), серверийн директорид нээлттэй нэвтрэх боломж, нууц үг болон "чухал" мэдээллийг шифрлэхгүй хадгалах, robots.txt<sup>21</sup> файлын алдаа зэрэг web applications<sup>22</sup>-ний алдааг ашигладаг.

Тухайн хэрэглэгч рүү довтолж дээрх мэдээллийг олж авах нь хамгийн түгээмэл аргын нэг. Гэмт этгээд ийм төрлийн халдлага хийж амжилтад хүрэх бүрэн боломжтой. Тодорхой банкны данс руу чиглэсэн "хортой"<sup>23</sup> болон фишинг<sup>24</sup> цахим захиа илгээснээр тухайн банкны үйлчлүүлэгчдийн цахим шуудангийн хайрцагт орсон тохиолдолд гэмт этгээдүүдийн үйл ажиллагаа үр дүнд хүрнэ.

<sup>19</sup> SQL - Үндсэн мэдээллийн сан тул хэрэглэгчийн мэдээллийг алдаж болзошгүй маш том эрсдлийг агуулна.

<sup>20</sup> SQL injection - SQL query-д (Query - Хэрэглэгч өгөгдлийн сангаас мэдээлэл авахын тулд илгээх хүсэлт) тарилга хийх буюу өөрийн хүссэн тэмдэгтүүдийг query дотор оруулж, дараа нь өөрийн хүссэн үр дүнг гаргаж авах гэж хэлж болно. Энэ бол хакеруудын ашигладаг нэг төрлийн арга. Маш анхааралтай байхыг вэб админаас шаардана. Ямар нэг алдаатай үйлдэл хийхэд л хакер түүнийг халбархан ашиглана.

<sup>21</sup> Энгийнээр хэлбэл энэ файлд ихэнхдээ вэбийн нуух хэсгийг бичнэ. Түлхүүр үг, тайлбар, хуудасны гарчигийг (тухайн вэбийг хэрхэн "унших") зөв хийж robot.txt файлыг байрлуулах ёстой.

<sup>22</sup> Web application - Интернет, интранетийн орчинд вэб браузер, сэвал client (хэрэглэгч буюу серверийн мэдээлэл рүү хандаж буй компьютер) ашиглан ажиллах боломжтой програм хангамж.

<sup>23</sup> Malware (Malicious software) - Хортой програм. Хэрэглэгчид мэдэгдэлгүй, зөвшөөрөлгүй ажиллана.

<sup>24</sup> Phishing - Гэмт этгээдүүд цахим шуудан ашиглан хэрэглэгчийг залилж мэхлэх аргыг байнга сэдсээр байна. Түүний нэг хэлбэр нь phishing attack бөгөөд энэ нь цахим шуудангаар тархдаг слам юм. Энэхүү халдлагын үед тухайн хэрэглэгч рүү банкнаас цахим шуудан ирэх бөгөөд таны банкны данстай холбоотой тодруулах зүйл байгаа тул дараах холбоосыг дарж манай банктай холбогдоно уу гэсэн "урилга" байдаг. Ингэснээр гэмт этгээдүүдийн хийсэн "хуурамч" цахим хуудас руу хөтөлж оруулж, картын дугаар, нууц үгээ алдах эрсдэлтэй.

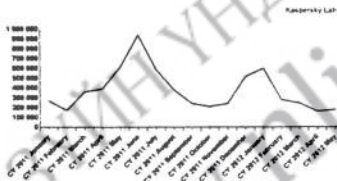
<sup>18</sup> <http://www.wired.com/threatlevel/2010/09/zeus-raid/>

Түүнчлэн гэмт этгээдүүд тухайн хэрэглэгчийн хувийн мэдээллийн өгөгдлийг ашиглан Интернет банкны систем, бусад санхүүгийн үйлчилгээнд нэвтрэхэд ашиглах бүрэн боломжтой болно.

### Вирусын эсрэг "хуурамч" програм тараах

Бараг бүх вирусын эсрэг "хуурамч" програм англи хэл дээр интерфэйстэй бөгөөд барууны орнуудын хэрэглэгчдийг гол бай болгож онилсон байдаг. Хэрэглэгч өөрийн компьютерийг найдвартай хамгаалахад зориулж хангалттай төлбөр төлөхөд бэлэн байдаг хүсэл, эрмэлзлийг ихэнх "хуурамч" програм бүтээгчид ашигладаг.

Вирусын эсрэг "хуурамч" програм нь өөрийн "партнер"<sup>25</sup> програмаар дамжиж тархдаг.



АНУ, Канад, Баруун Европын бүс нутагт илэрсэн вирусын эсрэг "хуурамч" програмын тархалтын динамик (2011-2012 он)

2011 оны эхээр Европ, Хойд Америкийн бүс нутагт вирусын эсрэг "хуурамч" програмын халдлага маш хурдацтай нэмэгдэж, түүнчлэн 3-р сард Mac OS X хувилбарт зориулсан вирусын эсрэг "хуурамч" програм түүний партнер програмаар дамжин тархсан байна.

2011 оны 6-р сард вирусын эсрэг "хуурамч" програмын халдлагын тоо оргилдоо хүрсэн (900.000 гаруй халдлагыг "Kaspersky Lab" бүртгэсэн)

<sup>25</sup> Энэ өгүүллийн бичигт хэргээс дэлгэрүүлж үзнэ үү

бөгөөд дараа нь халдлагын тоо буурч, оны эхний статистик үзүүлэлтийн орчимд тогтворжсон байна. Энэ нь Павел Врублевскийг баривчилсантай давхцаж байгаа юм<sup>26</sup>. Тухайн үед вирусын эсрэг "хуурамч" програм тархаадаг гэмт бүлэглэлийн гишүүдийг хууль сахиулах байгууллагууд саатуулсан байна. Үүний зэрэгцээ хайлтын системүүд хайлтын үр дүнгээс "хортой" холбоосыг өмнөхөөсөө илүү идэвхтэй арилгаж чадах болжээ.

2011 оны 12-р сараас 2012 оны 1-р сарын хооронд бас нэгэн вирусын эсрэг "хуурамч" халдлагын тэсрэлт тэмдэглэгдсэн ч эргээд анхны төвшинд хүртэл буурсан байна.

Өнөө үед вирусын эсрэг "хуурамч" програм гэмт этгээдүүдэд "үнэмлэхүй" ашиг өгөхөө больсон боловч, олон "партнерууд"-ийн хувьд боломжийн тогтвортой орлогын эх үүсвэр болсоор байна. 2011 оны 6-р сард Латви улсад илрүүлсэн вирусын эсрэг "хуурамч" програм борлуулагч бүлэглэл 3 жилийн үйл ажиллагааны явцад 960.000 орчим хэрэглэгчийг хууран мэхэлж, 72 сая ам.долларын хохирол (цагдаагийн байгууллагын тооцоолсноор) учруулсан баримтаас энэхүү хууль бус бизнес хэдий хэрийн ашигтай болохыг дүгнэж болох юм.

### Хайлтын үр дүнг солих

Хайлтын систем дэх үр дүн, зар сурталчилгааг солих замаар мөнгө олдог схем нь олонх тохиолдолд барууны орнуудын хэрэглэгчид рүү чиглэсэн байдаг. Алдартай хайлтын системүүд жагсаалтын эхний хэсэгт хайлтын бодит үр дүнг биш, харин хэрэглэгчийн хүсэлтийн дагуу зар сурталчилгааны сүлжээний холбоосыг байрлуулдаг. Эдгээр холбоосоор хийгдэх төлбөртэй зар сурталчилгааны даралт бүрт зар өгөгчид мөнгө төлөх ба хайлтын үр дүнг сольсон кибер гэмт

<sup>26</sup> <http://threatpost.com/head-russian-payment-processor-chronopay-arrested-062511/7368>

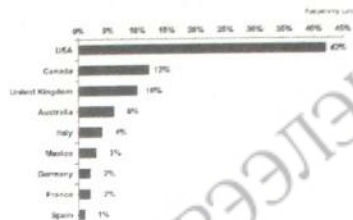
хэрэгтнүүд олз ашгийг нь хүртдэг байна.



Оросын хакейрин нэгэн форум дээр санал болгосон (АНУ, Канад, Их Британи, Австралийн хэрэглэгчдийн хүрээнд ашиглах) хайлтын үр дүнг солих тухай нэгэн зар халдлагад хамгийн их өртсөн 10 улс

Энэ нь техникийн талаасаа DNSсервер<sup>27</sup>/hosts файлын<sup>28</sup> тохиргоо өөрчилдөг троян програмын тусламжтай хэрэгжиж, хайлтын систем дэх хэрэглэгчдийн бүх хүсэлт ийм замаар гэмт этгээдүүдийн серверээр дамжина гэсэн үг.

Тухайлбал, 2011 оны сүүлээр Mac OSX системтэй компьютерийг халдваржуулж, хайлтын системийн өгөгдлийг сольж гаргах үүрэгтэй Trojan-Downloader.OSX.Flashfake трояныг илрүүлжээ. Ботнэт<sup>29</sup>-д нэгдсэн 700,000 гаруй машин халдвар авсан бөгөөд түүний 1% нь Mac OSX хэрэглэгчид, бүх халдвар авсан компьютерийн 84% нь Баруун Европ, Хойд Америкийн бүст байжээ.



### Trojan-Downloader.OSX.Flashfake

Ийм төрлийн үйл ажиллагаа явуулдаг өөр нэг троян бол Backdoor.Win32.ZAccess (ZeroAccess) бөгөөд АНУ (27.7%), Герман (11%) улсад түүний ихэнх халдлага тэмдэглэгдсэн байна.



Backdoor.Win32.ZAccess трояны тархалт, 2012 оны 7 сар

АНУ-ын хууль зүйн яам хайлтын үр дүнг санаатайгаар өөрчилж, хууран мэхлэх аргаар мөнгө луйвардаж олдог схем бүтээсэн кибер гэмт хэргийн нэгэн бүлэглэлийг илрүүлснийг мэдээлжээ. Хууль сахиулах байгууллагын албан ёсны мэдээлэлд 5 жилийн турш хууль бус үйл ажиллагаа явуулсан гэмт этгээдүүд Trojan.Win32.DnsChanger хортой програмыг ашиглан 14 сая орчим ам.долларын ашиг олох боломжтой

<sup>27</sup> DNS (Domain Name System) сервер - Интернетэд ямар нэг компьютер, төхөөрөмж, серверийг IP хаягаар нь олно. Харин нэрийг бичихэд түүний IP хаяг руу холбож өгдөг системийг домэйн нэрийн систем гэх ба үүнийг нэрийн сервер гэж нэрлэх сервер гүйцэтгэнэ.

<sup>28</sup> Үйлдлийн системийг ашиглаж IP хаягийн хост нэрийг харуулах компьютерийн файл.

<sup>29</sup> Интернетийн сүлжээгээр хакейруудын тараасан троян програм хамгаалалт муутай компьютерт сууж, улмаар уг компьютерийг ахсын зайнаас удирдах боломжтой виртуал сүлжээ.

байсныг дурджээ.<sup>30</sup>

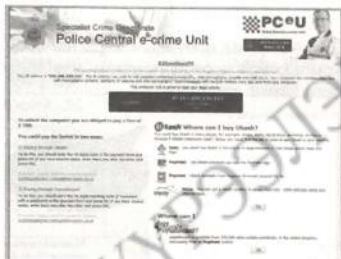
### “Далд”сүрдүүлэг

Сүүлийн үед барууны орнуудад зөвхөн тусгаар улсуудын хамтын нийгэмлэгийн хүрээнд дотор мэдэгдэж байсан “сүрдүүлэгч”-троян луйврын програмыг идэвхтэй ашиглах болжээ. Түүний ажиллах зарчим их энгийн, компьютерт халдвар оруулсны дараа системийн тохиргоог өөрчилж, компьютерт нэвтрэх хандалтыг хааж, эсвэл бусад бүх цонхны дээр өөрийн цонхыг нээдэг байна.

ТУХН-ийн орнуудын хүрээнд хоёр төрлийн блоклогчид түгээмэл тохиолддог. Тухайн этгээдийн компьютерийн хэвийн үйл ажиллагааг блоклож, ажлын цонхыг садар самуун агуулга бүхийн мэдээллээр хааж, төлбөр төлөхийг шаардах “порно блоклогч”, нөгөө нь таныг зөвшөөрөлгүй програм хангамж ашиглаж байна хэмээн мэдэгдэж компьютерийн үйлдлийн системийг блоклогч програм юм.

АНУ, Канад, Баруун Европын бүс нутагт ийм төрлийн луйврын арга амжилтад хүрэх магадлал муу байдаг.

Ийм сүрдүүлэгтэй тулгарсан иргэд цагдаагийн байгууллагад хандахаас гадна дийлэнх хэрэглэгчид албан ёсны зөвшөөрөлтэй програм хангамж ашигладаг нь тодорхой. Тиймээс гэмт этгээдүүд цагдаагийн газрын өмнөөс хүүхдийн хүчирхийлэл, хүүхдийн порнограф үзэгдлийг агуулсан сайтаар “зочилсон” гэж торгууль төлөх шаардлага тавьж, компьютерийг блоклох өөр залыг арга сэдэж олсон байна.



Их Британийн хэрэглэгчдэд халдсан сүрдүүлэгч-трояны нээсэн нэгэн цонх

Герман, Франц, Их Британи, Швейцарь, Голланд, Финланд, Испанийн цагдаагийн байгууллагын нэр, тэмдгийг ашиглаж байгаа ийм төрлийн трояны талаар өнөөг хүртэл мэдээлж байна. Харамсалтай нь чухам яг хэн мөнгө авч байгааг тогтооход тун түвэгтэй, учир нь Ukash, Epay, PayPoint зэрэг төлбөрийн системийг ашиглаж мөнгийг гүйвуулдаг бөгөөд гүйлгээг тэр бүр хянах боломж гардаггүйтэй холбоотой.

### Хортой програмын тархалтын онцлог

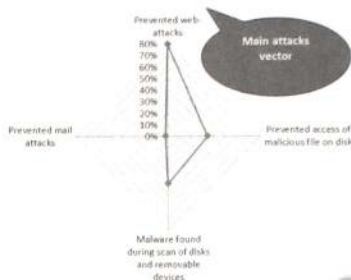
Хортой програмыг үйл ажиллагаанд оруулахын тулд гэмт этгээдүүд юуны өмнө хэрэглэгчийн компьютерт түүнийг оруулсан байх ёстой. Интернет, мэдээлэл хадгалах зориулалттай мобайл хэрэгслээр дамжин хортой кодыг дэлхий дахинд тархааж байна. Судалгаанаас үзэхэд зөөврийн медиа хэрэгслээр дамжиж файлд халдварладаг “сонгодог” вирус, програм нэвтэрсэн үзэгдэл дурдсан бүс нутагт ажиглагдаагүй байна. Ихэнх компьютерт суулгасан вирусын эсрэг програм нь өт<sup>31</sup> болон вирусыг цаашид өөрөө өөрийгөө тархах, халдварлах процессыг хязгаарлах төдийгүй

<sup>30</sup> <http://www.fbi.gov/newyork/press-releases/2011/manhattan-us-attorney-charges-seven-individuals-for-engineering-sophisticated-internet-fraud-scheme-that-infected-millions-of-computers-worldwide-and-manipulated-internet-advertising-business>

<sup>31</sup> Worm - Өөрийгөө хуулбарладаг програм. Энгийнээр хэлбэл сүлжээ рүү өөрөө хандалт хийхийн оронд эхний програм илгээж түүний тусламжтайгаар “хүссэн” зүйлээ хийх гэж хэлж болно.

ингэснээр улмаар өөрөө аяндаа усах байдлыг үүсгэнэ.

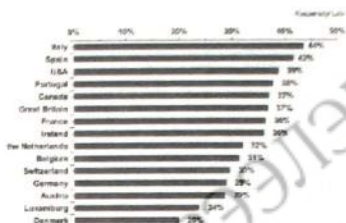
Барууны орнуудын хэрэглэгчдийн компьютерт хортой програм нэвтэрдэг арга замыг үзүүлсэн.



Баруун Европ, Хойд Америк дахь халдлагын чиглэл (вектор), 2012 оны 1-р улирал

(Дүрдсэн бүс нутагт Kaspersky Lab-ийн бүтээгдэхүүн хэрэглэгчдийн халдлагад өртсөн хувь хэмжээ)

Барууны хэрэглэгчдийн халдлагад түлхүү өртдөг гол суваг нь интернэт юм. 2012 оны эхний хагас жилийн тоон баримтаас үзэхэд халдлагад өртсөн нийт компьютерийн 80% нь вэб хандалтын явцад халдварын эрсдэлд өртжээ. Интернэт вэб хандалтын үед халдлагад өртөх өндөр эрсдэл бүхий бүлгийн жагсаалтын эхний хоёрт Итали, Испани улсыг (нийт хэрэглэгчдийн 40-ээс дээш хувь нь халдлагад өртсөн) оруулсан байна.



Хойд Америк, Баруун Европын орнууд дахь интернэтээр дамжин халдвар авах эрсдэл. 2012 оны 1-р улирал (Дүрдсэн бүс нутагт Kaspersky Lab-ийн бүтээгдэхүүн хэрэглэгчдийн Интернэт халдлагад өртсөн хувь хэмжээ)

Даниас (вэб хандалтын довтолгоонд хэрэглэгчдийн 20% өртсөн, хамгийн аюул багатай) бусад улс орнууд 21%-41% эрсдэлд өртөх бүлэгт хамаарч байгаа бөгөөд Швейцарь, Герман, Австри, Люксембург улсын хувьд энэ үзүүлэлт 30%-аас хэтрээгүй байна.

Гэмтэтгээдүүдинтернэтхандалтын үед хэрэглэгчийн компьютерт халдвар оруулах хэд хэдэн аргыг ашигласан байна. Үүнд:

- Албан ёсны вэб сайтад халдвар оруулах;
- Хайлтын үр дүнг солих (өөрчлөх);
- Твиттер, нийтийн сүлжээнд хортой спам оруулах үйлдлийг дурдаж болно.

### Албан ёсны веб сайтад халдвар оруулах

Албан ёсны вэб сайтад халдвар оруулах нь гэмт этгээдүүдийн хэрэглэдэг хамгийн "сайн" арга, харин хэрэглэгчдийн хувьд энэ нь хамгийн аюултай юм. Гэмт этгээдүүд ямар нэг аргаар хамгийн өргөн түгсэн сайтад нэвтэрч, түүний кодоод бага зэргийн

өөрчлөлт оруулна. Вэб сайтад хандалт хийсэн хэрэглэгч тухайн вэбийн холбоосыг ашигласнаар програм хангамжийн ямар нэг сул, алдаатай байдлыг ашиглаж компьютерт нэвтэрсэн, уг вэбийн хортой код хэрэглэгчийг "тусгайлан бэлтгэсэн" хортой" програм агуулсан сайт (эксплойт) руу хөтөлнө. Энэ тохиолдолд халдлага далд явагдах бөгөөд албан ёсны сайт хэвийн ажиллаж байгаа мэт харагдах тул хэрэглэгч үүнийг анзаарах боломжгүй.

Ийм халдлагад ихэвчлэн эксплойт<sup>32</sup> пакетийг ашигладаг. Эксплойт пакет нь тухайн компьютерт суусан програмын сул талыг автоматаар хайж, олсон дутагдалд тохируулж харгалзах эксплойтыг илгээнэ. Кибер гэмт хэрэгтнүүд ийм маягаар зорилгодоо хүрэхийн тулд ядаж нэг өргөн тархсан програмын сул талыг хайж олоход хангалттай.

Түгээмэл тархсан эксплойтууд тогтмол солигдож, өөрчлөгдөж байдаг. Тухайлбал, 2011 оны эцсээр хакеруудын ашиглах дуртай, өргөн тархсан Adobe Acrobat Reader, FlashPlayer програмын цоорхойн (5 эксплойт тутмын 4-д хамаарах) оронд Java тэргүүлэх болсон. Харин 2012 оны нэгдүгээр хагас гэхэд Adobe-ийн бүтээгдэхүүн рүү чиглэсэн эксплойтууд дахин давамгайлах болжээ.

*Хойд Америк, баруун Европын хэрэглэгчид рүү чиглэсэн топ 5 эксплойт (2011 оны II улирал)*

| Эксплойтын нэр                 | Халдлагад өртсөн хэрэглэгчид (%) | Сул тал бүхий програм |
|--------------------------------|----------------------------------|-----------------------|
| Exploit. Java CVE-2010-4452. a | 20.6%                            | Oracle Java (JRE)     |

|                                 |      |                   |
|---------------------------------|------|-------------------|
| Exploit. JS. CVE-2010-4452. l   | 3.4% | Oracle Java (JRE) |
| Exploit. JS. Pdfka. exr         | 3.0% | Adobe PDF Reader  |
| Exploit. JS. CVE-2010-4452. t   | 2.9% | Oracle Java (JRE) |
| Exploit. Java. CVE-2010-0840. d | 2.6% | Oracle Java (JRE) |

### (2012 оны I улирал)

| Эксплойтын нэр                   | Халдлагад өртсөн хэрэглэгчид (%) | Сул тал бүхий програм |
|----------------------------------|----------------------------------|-----------------------|
| Exploit. JS. Pdfka. fhf          | 20.1%                            | Adobe PDF Reader      |
| Exploit. Java. CVE-2011-0611. bl | 10.8%                            | Adobe Flash Player    |
| Exploit. Java. CVE-2011-3544. cl | 6.9%                             | Oracle Java (JRE)     |
| Exploit. JS. Agent. blb          | 5.6%                             | Oracle Java (JRE)     |
| Exploit. JS. Agent. fhf          | 4.7%                             | Adobe PDF Reader      |

### Хайлтын системийн хууран мэхлэлт

Хоёр дахь өргөн тархсан арга нь хайлтын системийн хууран мэхлэлт юм (Black Hat SEO<sup>33</sup>). Энэ технологийг хэрэглэснээр хортой код агуулсан, "тусгайлан бэлтгэсэн" сайтууд хайлтын системийн эхний мөрүүдэд гарч ирнэ.

Хайлтын системийг хөгжүүлэгч компанийн ажилтнууд хайлтын үр дүн бодитой гарч буй эсэхэд хяналт тавьж байдаг. Ингэж хянах нь нилээд түвэгтэй бөгөөд магадгүй ердийн хайлт хийх үед жагсаалтын эхэнд хортой сайтууд гарч ирэхийг үгүйсгэхгүй. Иймээс гэмт этгээдүүд илүү нарийн, үр дүнтэй аргыг хэрэглэх болсон байна. Тухайлбал, хугацааны богино агшинд хамаарах цаг үеийн эрэлт хэрэгцээтэй

<sup>32</sup> <http://ru.wikipedia.org/wiki/эксплойт-эс> дэлгэрүүлж үзнэ үү

<sup>33</sup> SEO (Search Engine Optimization) - Хайлтын системийн оптимизаци (поисковой желодного)

мэдээллийн (ямар нэг нэр алдартай хүн таалал төгсөх, эсвэл дуулиан шуугиан дэгдээж буй кино г.м.) эрэлт хэрэгцээнд тохируулж өөрсдийн сайтуудыг өөрчилж, сайжруулах бөгөөд хайлтын системийн ажилтнууд шалгаж амжихааргүй “цэвэр” өгөгдлийг гаргадаг ажээ.

### Спам

Гэмт этгээдүүдийн хортой холбоос түгээх хамгийн түгээмэл арга нь нийтийн сүлжээ, твиттерт спам тархаах явдал юм. Ийм төрлийн спамд цаг үеийн халуун сэдвүүдийг ашигласан байх нь цөөнгүй тохиолддог.

Сүүлийн үед Барууны орнуудын хэрэглэгчдэд довтолсон гэмт этгээдүүд цахим шууданд суурилсан спамайг “аюултай” ачаа хүргэх хэрэгсэл болгон шинээр ашиглаж байна. Өнөө үед Барууны улс орнууд төрийн байгууллагын үйлчилгээ, банк, тэтгэврийн сан, дэлгүүр, бусад төрлийн үйлчилгээнд хэрэглэгчийн регистрийг баталгаажуулахад шуудангийн үйлчилгээг ашигладаг. Иймд гэмт этгээдүүд эдгээр байгууллагын нэрээр халхавчлан хортой захидал илгээх боллоо. 2012 оны эхний хагас жилийн байдлаар нийт цахим шуудангийн хортой агуулга бүхий захидлын эзлэх сарын дундаж үзүүлэлт 2.8%-4.3% төвшинд хэлбэлзэж байгаа нь сүүлийн гурван жилийн дундаж статистик үзүүлэлтээс нилээд нэмэгдсэнийг харуулж байна.

2012 оны эхний хагас жилийн статистик мэдээллээс үзвэл нийт халдварын эх үүсвэрийн 2.5%-ыг цахим шуудан эзэлж байна.

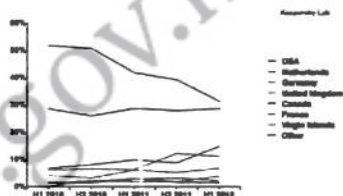
### Кибер инфра бүтцэд халдах

Орчин үеийн инфра бүтцийг (прокси сервер<sup>34</sup>, ботнэт, серверийн

удирдлага, хортой програм тархаах орон зай г.м.) ашиглахгүйгээр кибер гэмт хэрэг үйлдэх боломжгүй юм. Эдгээр бүрэлдэхүүн хэсгүүд ч өөрсдийн газар зүйн бүсийн онцлогийг агуулна.

### Хортой агуулга бүхий вэб хостинг

Барууны орнуудад хортой агуулга (контент)-тай тэмцэх эрх зүйн орчинг бүрдүүлсэн байдаг. Гэсэн хэдий ч дээрх бүс нутгийн улсуудад 2012 оны хоёрдугаар хагас жилийн байдлаар нийт хортой вэб хостингийн 69% нь байршиж байжээ. Түүнээс гадна интернэтийн орчны хортой агуулгын талаас илүү хувь нь энэ бүс нутгийн серверээс тархсан байна.



Хортой вэб хостингийн тархсан байдал, 2010-2012 он

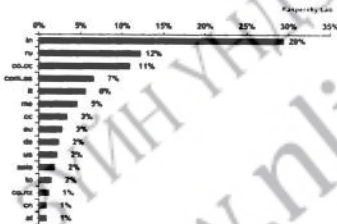
Үүнд дараахь шалтгаанууд хамаарна. Барууны орнуудад мэдээллийн нөөцийг байршуулдаг дэлхийн дата төвийн ихэнх нь байрладаг. Олон төслүүд энэхүү хостинг орон зайг сонгодог. Гэмт этгээдүүд чанартай хостинг байршуулахын тулд ийм серверийг хакердах үйл ажиллагаа явуулдаг байна. Гэмт этгээдүүдийн зүгээс ийм серверүүдийг ашиглах нэгэн давуу тал бол тэд албан ёсны сайтаас халдлага явуулснаар хамгаалалт хийхэд улам бүр түвэгтэй болгодог. Нөгөө талаас кибер гэмт хэргийн шинжтэй үйл ажиллагаа явуулж буй серверийг ердийн провайдерээс ялгах боломж бараг байхгүй, маш түвэгтэй. Тиймээс

<sup>34</sup> Сүлжээнд холбогдож байгаа хэрэглэгч болон интернэтийн сүлжээний дунд байрладаг зэвсэрийн сервер

хакерууд албан ёсны провайдерийн үйлчилгээг онцын түвэггүй ашигладаг байна. Хэдийгээр барууны орнуудад хостингийн үйлчилгээ хямд биш боловч гэмт этгээдүүд чанартай хостингийн тусламжтай хангалттай хэмжээний "орлого" олж чаддаг байна.

### Домэйн бүс

Хортой програмыг тархаахын тулд гэмт этгээдүүдэд бодит сервер хэрэгтэй төдийгүй сайтын домэйн нэр ч бас чухал юм. Хамгийн түгээмэл ашигладаг домэйн нэрийн жагсаалтад .net, .com, .info, .org орно. Ийм домэйн бүхий хортой сайтуудын халдлагын 44.5% нь барууны бүс нутгийн хэрэглэгчид рүү чиглэсэн байна. Үүний зэрэгцээ гэмт этгээдүүдийн идэвхтэй ашигладаг маш олон үндэсний домэйн бүс ч бас бий.



Хойт Америк, Баруун Европын хэрэглэгчид рүү халдсан 15 топ үндэсний домэйн бүс (хортой сайт)

Барууны бүс нутгийн хэрэглэгчид Энэтхэг (.in), Орос (.ru), Кокосын арлуудын (.co.cc) домэйн бүс дэх үйлчилгээ рүү ихэвчлэн хандсан байдаг. Co.cc бүсэд домэйнийг үнэ төлбөргүй бүртгэх боломжтой тул энэ бүс "хогонд" дарагдсан бөгөөд 2011 онд Google энэ бүс дэх сайтыг индексжүүлэхгүй байх шийдвэр гаргасан боловч төлбөргүй домэйн гэмт этгээдүүдийн анхаарлыг татсаар л байна. Испани (.com.es), Итали (.it)-ийн домэйн бүсэд байршдаг сайтууд дөрөв, тавдугаар байрыг эзэлж байна. Черногорийн (.me) домэйн бүс

англи хэлний "би" гэсэн утгатай тул англи хэл дээр агуулгатай маш олон сайтыг агуулдаг, тухайлбал, love.me. Италийн (.it) домэйн бүсэд дээрхтэй төстэй нөхцөл байдал үүссэн нь олон компани англи хэлний "it" утгыг (do.it, get.it) домэйн нэрэндээ оруулсантай холбоотой. Энэхүү жагсаалтын топ 10-ын сүүлийн байрт ордог Европын холбоо (.eu), Герман (.de), АНУ-ын (.us) домэйн бүсийг гэмт этгээдүүд Баруун Европ, Хойт Америкийн хэрэглэгчид рүү чиглэсэн халдлага явуулахдаа олонтаа ашигладаг байна.

### Ботнэт

Барууны бүс нутаг дахь кибер инфра бүтцийн нэг чухал хэсэг нь партнер програмтай уялдаж ажилладаг ботнэт юм.

Партнер гэдэг нь кибер гэмт хэрэгтнүүдийн ашигладаг схем бөгөөд уг схемд хамсаатнуудын "хөдөлмөрийн хуваарь"-ийг тодорхой тусгасан байдаг. Үүнд: хортой програмыг хөгжүүлэгч, түүнийг тархаахын төлөө хэдийг ч төлөхөд бэлэн байдаг захиалагч, мөнгөний төлөө хортой програмыг тархаадаг гүйцэтгэгч, бүртгэгдсэн нийт бүлгүүдийн холбоо, харилцааг хангах орон зайг бэлтгэдэг зохион байгуулагч хамаарна.

Олон ботнэт бусад хортой програмыг идэвхжүүлэгч үндсэн суурь болдог. Үйлчлүүлэгчийн захиалгын дагуу халдвар авсан компьютерт бусад хортой програмыг ачаалахад зориулж "ботуудыг" тусгайлан боловсруулдаг. Тэд системд ачаалагдсан програмын үйл ажиллагааг нуун далдалж, бусад "нэмэлт" зорилгыг биелүүлэх чадвартай. Ийм "ботын" жишээнд банкны компьютерт троян шургуулж чадсан "гайхалтай" TDSS, DNS Changers-ийг нэрлэж болно. 2011 онд Хойд Америк, Баруун Европын бүс нутгийн компьютеруудын 41.5% нь TDSS-ийн халдвар авсан байжээ.

Захиалагч өөрийн хортой програмыг тараахыг хүссэн тодорхой улсыг сонгож болно. АНУ болон Европт үүнийг тараах нь өртгийн хувьд хамгийн үнэтэй бөгөөд дунджаар 1000 машинд халдвар тараахад 100-150 ам.долларын үнэтэй. Харин Ази тивийн бүсэд 10 дахин хямдаар энэ үйлдлийг гүйцэтгэдэг байна.

### Дүгнэлт

Хойд Америк, Баруун Европын ихэнх улсууд интернэтийн хэрэглээний түвшингээр эхний байруудад жагсдаг. Энэ бүс нутгийн хэрэглэгчид бараг бүгд шахам банкны дансанд мөнгөө байршуулж, онлайн бараа-үйлчилгээ худалдан авсан төлбөрөө эдгээр дансаараа дамжуулж, картын гүйлгээ идэвхтэй хийдэг.

Гэмт этгээдүүд хамгийн түрүүнд дурдсан бүс нутгийн хэрэглэгчдийн санхүүгийн мэдээллийг хулгайлж, хууран мэхлэх арга замаар тэдний мөнгийг завшдаг байна. Энэ бүс нутгийн компьютеруудын дийлэнх нь "бот"-ийн халдварт (санхүүгийн өгөгдлийг цуглуулах, вирусны эсрэг "хуурамч" програмыг тархаах, хэрэглэгчийн трафикийг солих г.м.) өртсөнийг статистикийн тоон баримт харуулдаг. 2012 оны эхний хагас жилийн байдлаар энэ бүс нутгийн хэрэглэгчид санхүүгийн өгөгдөл цуглуулах зорилго бүхий ботын халдлагад (хэрэглэсэн Sinowal 70%, SpyEyes 40%) өртсөн ба вирусны эсрэг "хуурамч" програмын 67% дээрх бүсэд тархсан байжээ.

Энэ бүс нутагт гэмт этгээдүүдийн ашигласан инфра бүтцийг авч үзвэл спам тараах, DDoS халдлага үйлдэх, "хортой" сайтыг өнгөлөн далдлах зэрэг "хортой" үйл ажиллагаа явуулдаг ботнэтийн тоо тийм ч олон биш болохыг анзаарч болно.

Бусад улс орнуудтай харьцуулахад энэ бүс нутагт үйлдлийн системийн шинэ хувилбарт шилжих, албан

ёсны зөвшөөрөлтэй хамгаалалтын програмыг ашиглах үйл явц илүү хурдацтай хэрэгждэг, хууль сахиулах байгууллага нь кибер гэмт хэрэгтэй идэвхтэй тэмцэл өрнүүлдэг байна. Гэвч энэ бүхэн гэмт этгээдүүдийн компьютерт хортой програм тараах зэрэг үйлдлийг таслан зогсоож чадахгүй байгаа бөгөөд гэмт этгээдүүд хамгаалалтыг давж гарахуйц илүү төвөгтэй технологи бүтээж, өөрсдийн үйл ажиллагаанд ашигласаар байна. Өнөөдөр ч гэсэн энэ бүс нутагт хамгийн эдрээтэй, төвөгтэй троянууд ("тусгай" зориулалтаар зохиосон програмыг тооцохгүйгээр) хортой үйлдлээ хэрэгжүүлсээр байна. Тухайлбал, FlashFake тас-трояны тархалтын үеэр АНУ, Канад болон Баруун Европын орнуудын Mac OSx системийг ашигладаг хэрэглэгчдийн компьютерийн 80% нь энэ халдлагад өртжээ.

Энэ бүс нутагт гэмт этгээдүүд эвдэгдсэн сайт болон хостингийн үйлчилгээг ашиглан өөрсдийн серверийг байрлуулж, хортой програм тархаах зорилгоор ашигладаг. Хортой програмыг ачаалах нийт оролдлогын 70% нь дээрх бүс нутагт байрласан серверээс бүртгэгдсэн байна.

Энэ бүс нутагт гэмт этгээдүүдийн халдлагын үндсэн чиглэл (вектор) нь интернэт болохыг дээрх судалгааны тоон баримт харуулж байгаа бөгөөд тэмдэглэгдсэн нийт халдлагуудын 80%-ийг эвбээр дамжуулан зохион байгуулжээ. 2012 оны эхний хагас жилийн дүнгээс харахад Итали, Испанийн компьютерийн хэрэглэгчдийн 40%, Англи 37%, Франц 36%, Герман улсад 29% нь интернэт-серфинг<sup>35</sup>-ийн үед халдварын эрсдэлд өртсөн байна. Касперскийн интернэт хамгаалалтыг хэрэглэдэг АНУ-ын хэрэглэгчдийн 39%, Канадын 37% нь дор хаяж нэг удаа интернэтийн халдлагад өртжээ.

Хэрэв эдийн засгийн хямрал үүснэ гэж урьдчилсан байдлаар таамаглахад,

<sup>35</sup> Интернэтийн сүлжээнд хайлт хийх, вэб хандалт хийх

энэ нь эдгээр улсуудын кибер аюулгүй байдалд ч нөлөөлж болох юм. Энэ тохиолдолд хэрэглэгчид хэмнэлт хийх шаардлага гарч, компьютерээ

шинэчлэх, програмын шинэ хувилбар худалдаж авахыг тэр бүр эрмэлзэхгүй, ингэснээр хамгаалалтын түвшин сулрах зэргээр халдлагад өртөх компьютерийн тоо нэмэгдэж болзошгүй юм.

---o0o---

## ШҮҮХИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН БАТАЛГАА: ШҮҮХИЙН ТӨСӨВ



Эрчим хүчний яамны Хууль эрх зүйн  
мэргэжилтэн Ж.Алтансүх

### Түлхүүр үг

Шүүхийн төсөв, шүүхийн эдийн засгийн баталгаа, хууль тогтоох ба гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас шүүхийн төсвийг танах үзэгдэл, шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдал.

### Удиртгал

Шударга ёс өөрийн гэсэн үнэ цэнэтэй. Шударга ёсонд төлөх төлбөрийг тухайн улсад харьяалагдаж буй иргэн бүр төлдөг. Өөрөөр хэлбэл төр иргэдээс татвар хураах замаар иргэдээс татан төвлөрүүлсэн татвар, хураамжийг төрийн санд төвлөрүүлдэг ба төрөөс иргэдийн эрх, эрх чөлөөг хамгаалахын тулд шүүх, цэрэг цагдаа, хууль сахиулах байгууллагуудыг санхүүжүүлдэг. Иймд иргэдээс шударга ёсыг хангуулахаар төрд төлж буй татвар бол иргэдийн өөрсдийн эрүүл, аюулгүй амьдрах нөхцөлөө хангуулахаар шударга ёсонд төлж буй төлбөр бөгөөд төрийн зүгээс шударга ёсыг мануулахаар эдгээр байгууллагыг санхүүжүүлэх нь төрийн үндсэн чиг үүргийн нэг мөн.

Төрийн зүгээс шударга ёсыг хангах тал дээр хойрго хандах, шударга ёсонд төлөх төлбөрт гар татах аваас хууль

бус байдал газар авч иргэдэд бусад этгээдээс учруулж болох дур зоргоын үйлдлүүдээс хамгаалж чадахгүй. Өөрөөр хэлбэл төр шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангахад арга хэмжээ авахгүй, шаардлагатай санхүүжилтийг олгохгүй байх нь шүүхийг төрийн бусад эрх мэдлийн байгууллагаас хараат болгох аюултай. Монтескье, Ш.Л. "Хуулийн амин сүнс" бүтээлдээ төрийн дур зоргыг эрх мэдэл хуваарилах замаар хязгаарлаж болох тухай онолоо боловсруулсан байдаг Энэ онолд:

*Хэрэв хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийг нэг этгээдэд буюу байгууллагад нэгтгэвэл, эрх чөлөө хэрэгжихгүй бөгөөд эзэн хаан болон хууль тогтоогчид дарангуй хуулийг тогтоож, хэрэг күүлэх аюул тулгарна. Түүнчлэн шүүх эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлээс тусгаарлагдаагүй тохиолдолд мөн эрх чөлөө үл оршино. Хэрэв шүүх эрх мэдэл хууль тогтоох эрх мэдэлтэй нэгдвэл иргэдийн амьдрал, эрх чөлөө дур зоргоын золиос болж, шүүгчид хууль тогтоогчид болно. Хэрэв шүүх эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй нэгтгэвэл шүүгчид дарангуйлагчид болох бололцоог бүрдүүлнэ гэжээ.<sup>1</sup>*

Энэ нь шүүх төрийн бусад эрх мэдлийн байгууллагаас хараат бус байж гэмээ нь шударга ёс хангагддаг болохыг илтгэж байна. Шүүх эрх мэдлийн хараат бус байхын нэг нөхцөл болох шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах талаар Академич Ж.Амарсанаа:

Төрийн эрх мэдлийн салаа мөчрийн дунд шүүх нь материаллаг утгаараа хамгийн сул юм. Шүүхийн

<sup>1</sup> Монтескье Ш.Л. Хуулийн амин сүнс. УБ., 2008 он, 138-139 дэх тал.

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 үзүүлэх шаардлагатай гэжээ.<sup>2</sup>

Үүнээс үзэхэд шүүх эрх мэдэл, шүүгчийг дарангуйлагч болгохгүй хэргийг шударга үнэн, хууль ёсыг хамгаалагч, хүний эрх, эрх чөлөө бодитой оршихын баталгаа болгохын тулд төрийн эрх мэдлийг хуваарилж, шүүх эрх мэдлийг эдийн засгийн хувьд хараат бус байлгах ёстой. Шүүх эрх мэдлийг төрийн бусад эрх мэдэл болох хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудаас хараат бус байлгах тал дээр анхаарч, төрийн бусад эрх мэдлийн зүгээс шүүхийг хангалттай хэмжээний санхүүжилтээр хангах нь шүүх хэвийн үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлийг хангахад чухал ач холбогдолтой. Түүнчлэн ч, шүүхийн бие даасан байдлыг хангаж, шүүгчдийг эрх зүйн хамгаалалтад авч хангалттай хэмжээний цалин хөлс, ажиллах нөхцөл боломжоор хангах шаардлагатай.

### 1. Шүүхийн эдийн засгийн баталгаа Үндсэн хуульд тусгагдсан байдал

Шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах гэдэг нь шүүхийн дэд бүтэц, шүүн таслах ажиллагааны зардал, шүүгчийн цалин, хангамж зэрэг нэг нэгнээсээ харилцан хамааралтай цогц асуудлыг шийдвэрлэж, шүүгчийн хараат бус ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх явдал юм. Шүүхийн эдийн засгийн бие даасан байдлын баталгааг 1992 оны Үндсэн хуульд "Шүүх Улсын төсвөөс санхүүжнэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана" гэж заасан /Үндсэн хуулийн 48.3/. Улмаар 2012 оны ШТХ-ийн 2 дугаар бүлэгт шүүх эрх мэдлийг аливаа

байгууллага, этгээдээс хараат бусаар хэрэгжүүлэх, шүүх бие даасан төсөвтэй байх талаар тусгажээ. Энэ зохицуулалт нь шүүхийн үйл ажиллагааг чанартай, сайн гүйцэтгэхэд шаардлагатай төсвийг төрөөс хангаж өгөх тухай шүүхийн эдийн засгийн баталгааг Үндсэн хуульд хамгаалж өгсний хэлбэр юм.

Энэ заалтыг хэрэгжүүлэх үндсэн чиг үүрэг бүхий байгууллага бол Шүүхийн ерөнхий зөвлөл /цаашид ШЕЗ гэх/ юм. Үндсэн хуулийн 49-р зүйлийн 3 дахь хэсэгт "Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл ажиллана" гэсэн. Энэ талаар Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид ШЕЗ-ийн энэ чиг үүргийн ач холбогдлыг ийнхүү тодорхойлжээ:

Үндсэн хуулийн 48.3-д заасан "Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана" гэсэн үндэслэлийг хэрэгжүүлэхэд УИХ, ЗГ шийдвэрлэх үүрэгтэй ч уг асуудлаар бодлого боловсруулах, нааштайгаар шийдвэрлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, өөрөө боломжийн хэмжээнд шийдвэрлэх, гарсан хууль шийдвэрийн биелэлтийг улс даяар зохион байгуулж хангах, шүүгчийн хараат бус шүүхийн бие даасан байх зарчмыг гажуудуулахтай тэмцэх, хөндлөнгийн нөлөөнөөс хамгаалах шаардлагатай. Энэ бүх ажил үүргийг "мэргэшил" болгон дагнаж эрхэлдэг, Үндсэн хуулийн байгууллага нь даруй Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл мөн гэжээ.<sup>3</sup>

Энэ нь шүүхийн бие даасан байдал, тэр дундаа шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах үүргийг хүлээсэн дагнасан байгууллага бол ШЕЗ болохыг илтгэж байна.

ШЕЗ-ийн эрх зүйн үндэс анх 1993 онд тавигдаж ШТХ-аар ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоо 12 байсан бөгөөд гишүүдийг 6 жилийн хугацаагаар томилж байсан бол 2002 оны ШТХ-аар ШЕЗ-ийн гишүүний тоог 14 болгох замаар шүүгч гишүүдийн тоог хоёроор нэмсэн бөгөөд 3 жилийн хугацаагаар

<sup>2</sup> Ж.Амарсанаа, "Шүүгчийн ёс зүй", Хүний эрх, эрх чөлөө (Хүний эрх, эрх чөлөө дотор /ГБ. Хууль зүйн үндэсний төв, 2004), 24

<sup>3</sup> Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үүсэл баримтат: хүний эрх, шүүх эрх зүйн, 2.153.

томилох болсон.<sup>4</sup> Эдгээр гишүүний хувьд "орон тооны бус" байдлаар үйл ажиллагаа явуулж, Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн засгийн газрын гишүүн эсхүл Улсын дээд шүүхийн дэргэд хавсарга байдлаар үйл ажиллагаагаа явуулж ирсэн нь шүүхийн бие даасан байдлыг хангахад үр дүн муу байсан талаар судлаачид шүүмжлэлтэй хандаж байсан.<sup>5</sup> Энэ нь шүүхийн бие даасан, шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалах ач холбогдлыг бууруулж, үндсэн ажлын хажуугаар амжуулдаг "хавсарга" ажил мэт болгож, шүүхийн захиргааны чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд үр нөлөө муу байсан талаар судалгаануудад дурдагдаж байв.<sup>6</sup> Энэ шаардлагын үүднээс<sup>7</sup> шүүхийн тухай хуулиудыг шинэчлэх шаардлага тулгарч 2012 онд эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд Шүүхийн тухай багц хуулиудыг баталж мөрдүүлж байна. 2012 онд батлагдсан Шүүхийн захиргааны тухай хууль /цаашид ШЗтХ гэх/-аар ШЕЗ-ийн гишүүдийг орон тооны болгосон нь түүний үйл ажиллагааны чанарыг сайжруулах, өөрийн чиг үүргийг бүрэн хэрэгжүүлэх суурь болсон. Энэ хууль батлагдсанаар шүүхийн захиргааны нийтлэг чиг үүргүүдийг Үндсэн хуулийн бие даасан, дагнансан байгууллага хэрэгжүүлэх үндсийг тавьсан. Шүүхийн тухай багц хуулиуд батлагдсанаас хойш богинохон хугацаанд түүний хэрэгжилт, ололт амжилт, тулгарч буй бэрхшээлийг тодорхойлоход эрт боловч шүүхийн эдийн засгийн баталгаа тодорхой хувиар сайжирсан<sup>8</sup> гэж судлаачийн зүгээс үзэж байна.

<sup>4</sup> Б.Баярсайхан, Л.Бямбаа, *Шүүхийн ерөнхий зөвлөл 20 жил* (УБ: Вийндзор ХХК, 2013), 13.

<sup>5</sup> Д.Солонго, "Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны томилолт" (Нээлттэй ийгэм форум, 2014), 9.

<sup>6</sup> Н.Лүндэндорж нар, Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь, бодлогын тоим судалгаа, (УБ: Нээлттэй ийгэм форум, 2010).

<sup>7</sup> 2013 онд Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс явуулсан судалгаанд оролцсон шүүгчид шүүхийн шинэтгэлийг эхлүүлж, Шүүхийн тухай багц хуулийг хэрэгжүүлэх бодит шаардлага байсан гэж үзсэн бөгөөд эдгээр шүүгчдийн 91.3 хувь нь шүүхэд шинэтгэл хийхийг хүлээж байсан гэж харуулжээ. М.Туяа, "Шүүхэд шинэчлэл эхэлсэн үү? (социологийн судалгаа)," *Хууль дээдлэх ӨС, дугаар. 2* (2013).

<sup>8</sup> ШЕЗ-өөс гаргасан Монгол Улсын шүүхийн 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 болон нэмэгдсэн. Д.Одхүү, О.Одгэрэл, *Монгол Улсын шүүхийн тайлан* (2014 он), 64.

## 2. Шүүхийн төсвийн бодлогоор хангах загварууд

Шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах гэсэн ойлголт нь шүүхийн бие даасан ба шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах чухал элементүүдийн нэг билээ. Шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангахын тулд нэг талаас шүүхэд хангалттай хэмжээний төсвийг хуваарилах, нөгөө талаас шүүгчдэд бусдын нөлөөнд орохооргүй хангалттай хэмжээний цалинг олгох шаардлагатай. Шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор дэлхийн улс орнуудад шүүхийн төсвийн хуваарилалтын Хууль зүйн яамны загвар болон Шүүхийн захиргааны байгууллагын гэсэн хоёр төрлийн загвар давамгай ашиглагдаж байна<sup>9</sup>.

Хууль зүйн яамны загварын хувьд шүүхийн төсвийн төслийг өргөн барих, хууль тогтоох байгууллагаар батлуулах, хуваарилах, хяналт тавих ажиллагааг гүйцэтгэдэг. Энэхүү загвар нь шүүхийн төсвийн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг уламжлалт загварт хамаарах бөгөөд өөрийн гэсэн дэвүү болон сул талтай. Давуу талын хувьд шүүхийн төсвийн нэгдсэн бодлогоор хангах, шүүхийн төсвийг батлуулах, шийдвэр гаргах ажиллагааны хувьд түргэн шуурхай боловч нөгөө талаар шүүхийн төсвийг хуваарилах явцад төсвийг танаж хасах, хэрэв шүүгчид гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын эсрэг талд хэргийг шийдвэрлэвэл шүүхийг төсвөөр нь шийтгэх магадлалтай.<sup>10</sup> Монгол Улсад ч гэсэн Шүүхийн төсвийг 2012 оноос өмнө Сангийн ямаар дамжуулан УИХ-д

<sup>9</sup> Тухайлбал, Франц, Чех зэрэг орнуудад Хууль зүйн сайд төсвийн чиг үүргийг дагаараа болон хамтран хэрэгжүүлж байна. Харин Шүүхийн захиргааны байгууллага буюу шүүхийн зөвлөл төсвийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй орнуудад Швед, Латви, Монгол зэрэг орнууд хамаарагдаж байна.

<sup>10</sup> Тухайлбал, Дани Улсад "Tvind"-ийн гэх хэрэг маргаан гарч уг маргаанд "Tvind" гэх сургуульд татаас олгохыг зогсоосон Парламентийн шийдвэрийг Дани Улсын Дээд шүүхээс үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн дүгнэлт гаргасны эсрэгүүцэж хууль тогтоох байгууллага болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас шүүхийн төсвийг бууруулсан тохиолдол гарчээ. Jesper Wittrup, "Budgeting in the Era of Judicial Independence," *International Journal for Court Administration*, April 2010, 6, [http://www.iaa.ws/files/Jesper\\_Wittrup4-2010.pdf](http://www.iaa.ws/files/Jesper_Wittrup4-2010.pdf).

өргөн барихдаа анх өргөн баригдсанаас 30-40 хувиар бууруулж үндэслэлгүй танаж хасах үйлдлүүд гарч байсан нь шүүхийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас хараат байдалд оруулж болзошгүй байдалд хүргэж байв.

Хоёр дахь загварыг Шүүхийн захиргааны байгууллагын загвар гэж нэрлэдэг. Энэ загварт шүүхийн төсвийг удирдах, хуваарилах ажиллагааг шүүхийн захиргааны байгууллага дангаараа хийдэг. Шүүхийн төсвийн чиг үүргийг шүүхийн захиргааны бие даасан байгууллага болох Шүүхийн зөвлөл хэрэгжүүлдэг бөгөөд ингэснээр гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас шүүхийн төсвийг хуваарилахдаа үндэслэлгүй танаж хасахаас сэргийлэх, шүүхийн төсвөөр дамжуулж шүүхийн бие даасан байдалд нөлөөлөх эрсдэлээс хамгаална гэж үздэг. Энэ загвар шүүхийн төсвийн хэмжээг нэмэгдүүлэх, шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангахад чухал нөлөөтэй боловч шүүхийн төсвийн зарцуулалтын хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд сул тайтай. Өөрөөр хэлбэл нэг талаас шүүхийн захиргааны байгууллагаас шүүхийн төсвийг нэмэгдүүлэх нь чухал боловч нөгөө талаас шүүхийн төсвийн хэмжээг хэт нэмэгдүүлэх, зарцуулалтад хяналт тавихад хүндрэлтэй болдог. Энэ байдлаас сэргийлэхийн тулд шүүхийн төсвийн зарцуулалтын нээлттэй, ил тод байдлыг хангах, түүнчлэн олон нийтийн хяналтыг бий болгох үүднээс хөндлөнгийн буюу мэргэжлийн аудиторчуудын хянан шалгах ажиллагааг сайжруулах боломжтой. Монгол Улсын хувьд 2012 оноос хойш Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүхийн төсвийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа боловч цаашид шүүхийн төсвийн зарцуулалтад хяналт тавих, төсвийн хяналт шалгалттай холбоотой ажлуудыг сайжруулах талаар арга хэмжээ авах шаардлагатай.

### 3. Шүүхийн төсвийн талаарх харьцуулсан туршлага

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн "Шүүхийн хараат бус байдлын суурь зарчмууд" 40/32 дугаар тогтоолд шүүхийн болон шүүгчийн эдийн засгийн бие даасан байдлын үндсэн зарчмуудыг тусгаж, гишүүн орнуудад мөрдөхийг зөвлөсөн байдаг. 2002 онд Шүүхийн удирдах ажилтны Гаагийн уулзалтаар баталсан "Шүүгчийн ёс зүйн Бангопарын зарчим", Ази, Номхон далайн улс орнуудын шүүгчдийн хамтын нийгэмлэгээс гаргасан "Шүүгчийн бие даасан байдлын үндсэн зарчмуудын тухай Бээжингийн Тунхаглал" зэрэг олон баримт бичгүүдэд шүүх, шүүгчийн хараат бус, бие даасан байдлыг хангах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлж, түүний эдийн засгийн баталгааг хангахад онцгойлон анхаарсан байна.<sup>11</sup>

Дэлхийн улс орнуудад, ялангуяа эрх зүйт ёс төлөвшсөн орнуудад шүүхийн бие даасан, хараат бусаар ажиллах боломжийг хангах үүднээс улсын төсөвт шүүхийн зардлын төсвийг бууруулахгүй байх баталгааг Үндсэн хуульдаа тусгаж, хууль тогтоох, гүйцэтгэх байгууллагаас шүүхийн төсвийг зоргоороо хасаж танахаас хамгаалж, зайлшгүй хэрэгцээнд нь хүрэлцэхүйц хэмжээний доод хязгаарыг тогтоодог. Монгол Улсын Үндсэн хуульд ийм зохицуулалт байхгүй боловч 2012 онд ШТХ-ийн 28 дугаар зүйлийн 285 дахь хэсэгт "Шүүхийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх жилийнхээс бууруулахыг хориглоно," ШЭЗБТХ-ийн 23 дугаар зүйлийн 23.5 дахь хэсэгт "Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг гууруулж болохгүй" гэсэн чухал зохицуулалтууд анх удаа тусгагдсан. Эдгээр хориглолт нь Үндсэн хуулийн 48-р зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар төрөөс шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх эдийн засгийн баталгааг хангаж буй хэлбэр учраас

<sup>11</sup> О.Мөнхбат, О.Мөнхсайхан, *Шүүхийн цагийн хэлбэр, тогтоол, үндэслэл, харьцуулалт* (УБ. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2013).

УИХ дур зоргоороо эдгээр хориглолтыг авч хаяж, шүүхийн төсвийг танаж болохгүй.

Дэлхийн зарим оронд хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын зүгээс шүүхийн төсвийг хоорондоо үгсэн тохиролцож бууруулж байсан талаарх жишээг авч үзэж, үүссэн бэрхшээлийг хэрхэн шийдвэрлэсэн талаар сонирхоё.

Тухайлбал, АНУ-д 1969 оны 12 дугаар сард АНУ-ын Филадельфи хотын Иргэний шүүхээс Хотын санхүүгийн албаны захиралд 1970 оны санхүүгийн жилд зориулан 20 сая долларын төсвийг өргөн мэдүүлсэн боловч хотын даргын зөвлөснөөр хотын зөвлөл зөвхөн 16.5 сая долларын санхүүжилт олгохоо мэдэгдсэн бөгөөд шүүхэд нэмэлт 5 сая долларын санхүүжилт олгохоос татгалзсан. Гэвч, шүүхээс хотын зөвлөлийг нэмэлт санхүүжилтээр хангах ёстой гэж шийдвэр гарч байжээ.<sup>12</sup>

Түүнчлэн, 1991 онд Нью Йорк хотод шүүхийн төсвийг өргөн барихтай холбоотой маргаан гарч байжээ. Мужийн ерөнхий шүүгч Sol Watchler нь мужийн шүүхийн төсөвт зориулж 966.4 сая долларын төсвийн төслийг мужийн хууль тогтоогчдод өргөн барихад мужийн захирагчийн зүгээс төсвийн төслийнхөө 10 хувийг хасах шаардлагатай гэж зөвлөжээ. Энэ байдлыг мужийн ерөнхий шүүгч эсэргүүцэж хэвлэлийнхэнд хандаж "...бидний өргөн мэдүүлсэн шүүхийн төсвийн төслийг бүрэн бүтнээр нь батлаагүй бөгөөд 889.3 сая доллар болгон бууруулсан нь Үндсэн хууль зөрчсөн явдал" гэж мэдэгдэж мужийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан. Энэхүү нэхэмжлэлийг мужийн шүүхээс хангасан бөгөөд Мужийн захирагч Guotom-ийн зүгээс шүүхийн шийдвэрийг эсэргүүцэж Холбооны дүүргийн шүүхэд сөрөг нэхэмжлэл гаргасан боловч нэхэмжлэлийг хангаагүй.<sup>13</sup> Үүнээс

үзэхэд дээрх тохиолдлуудад хэрэв шүүхийн төсвийг үндэслэлгүйгээр бууруулсан нь нотлогдсон бол шүүхээс төсвийг бууруулсан талаарх шийдвэрийг хүчингүй болгож, тухайн хасагдсан төсвийг буцаан олгох талаар шүүхийн шийдвэр гарч байсан байна. Өөрөөр хэлбэл шүүхийн төсвийг төрийн бусад эрх мэдлийн байгууллагууд хуйвалдаж үндэслэлгүйгээр танаж хасах явдал гарвал анх өргөн баригдсан тэр хэмжээгээр нь шүүхийн төсвийг буцаан олгуулдаг жишиг тогтсон нь харагдаж байна.

Шүүхийн төсвийн хэмжээг дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувиар харьцуулах замаар тухайн улс шүүхийнхээ эдийн засгийн баталгааг хэр сайн хангаж байна вэ гэдгийг хэмжиж болдог. Монгол Улсын хувьд 2014 онд ШЕЗ 58.4 тэрбум төгрөг, Улсын Дээд шүүх 3.4 тэрбум төгрөг хуваарилж нийлбэр дүнгээрээ шүүхэд 61.8 тэрбум төгрөг шүүх эрх мэдэлд хуваарилагдсан. Үндэсний статистикийн хорооноос гаргасан тайлангаас үзэхэд дотоодын нийт бүтээгдэхүүний (GDP) хэмжээ 15474384.9 сая төгрөг буюу 15 их наяд 474384 сая 900 мянган төгрөг.<sup>14</sup> Энэ дүнг шүүхэд хуваарилсан төсвийн хэмжээтэй харьцуулахад 0.399 хувь буюу ойролцоогоор 0.4 хувь болж байгаа нь дор судлагдсан улсуудын шүүхийн төсвийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувийн дундажтай ойролцоо байна. Зарим улсын дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх шүүхийн төсвийн хувь хэмжээг 2013 оны байдлаар Зураг 1-д үзүүлэв:<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Үндэсний статистикийн хороо, "Статистикийн Мэдээллийн Нэгдсэн Сан," 2015, <http://www.1212.mn>.

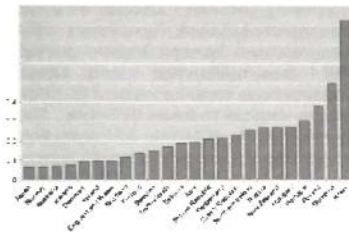
<sup>15</sup> Guiliana Palumbo et al., "Judicial Performance and Its Determinants: a Cross-country Perspective," *OECD Economic Policy Papers*, no. 05 (2013): 20, <http://fin.oecd.org/eco/growth/FINAL%20Civil%20Justice%20Policy%20Paper.pdf>.

<sup>12</sup> G. Gregg Webb and Keith E. Whittington, "Judicial Independence, the Power of the Purse, and Inherent Judicial Powers," *Judicature* 88, no. 1 (2004): 15.

<sup>13</sup> Мөн т.н.ц., 16.

**Зураг 1. Гадаад улсууд дахь  
ДНБ-нд шүүхийн төсвийн эзлэх  
хувийн харьцуулалт**

Figure 1. Budget allocated to courts as a percentage of GDP



Зураг 1-д байгаа улсуудын шүүхийн төсвийг манай улсын шүүхийн төсөвтэй харьцуулахад Монгол Улсын шүүхийн төсвийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хэмжээ дундаж (0.4 хувь) гэж харагдаж байгаа боловч дээрх харьцуулж буй улсуудын эдийн засгийн чадавч, нэг хүнд ногдох дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хэмжээг Монголын улсынхтай харьцуулахад өндөр учраас манайд Улсын хувьд шүүхийн төсвийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувь багад тооцогдоно. Иймээс цаашид шүүхийн төсвийн хэмжээг хэдий хэмжээтэй байлгах нь зохистой талаар нэмэлт судалгаа хийх хэрэгтэй.

**4. Шүүхийн эдийн засгийн  
баталгааг хангах талаарх тулгамдсан  
асуудал, шийдвэрлэх арга зам**

Өнөөгийн байдлаар шүүхэд дараах тулгамдсан асуудлууд нэн тэргүүнд үүсэж байна. Үүнд: 1) ШЕЗ шүүхийн төсвийн төслөө УИХ-д өөрөө шууд өргөн барихад тулгарч буй бэрхшээл; 2) Шүүхийн дэд бүтцийн асуудлыг шийдвэрлэх; 3) Шүүгчийн цалинг тогтоохтой холбогдсон бэрхшээл зэрэг юм. Эдгээрийг тус тусад нь дор дэлгэрүүлэн авч үзье.

**4.1. ШЕЗ шүүхийн төсвийн  
төслөө УИХ-д өөрөө шууд өргөн  
барихтай холбогдох бэрхшээл**

Монгол Улсын 1993 болон 2002 онд батлагдсан ШТХ-аар шүүхийн төсвийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх талаар Эрх зүйн зохицуулалт сул байсан талаар дээр цухас дурдсан.

1993 оны ШТХ-аар шүүхийн төсөвтэй холбоотой бүрэн эрхийг ШЕЗ хэрэгжүүлэхээр заасан. Тус хуулиар ШЕЗ бүх шатны шүүхийн шүүгчийн орон тоо, цалингийн хэмжээг тогтоох тухай саналыг УИХ-д оруулах(ШТХ, 1993, 35.1.2/); шүүхийн төсвийг ШЕЗ-ийн саналыг үндэслэн УИХ баталж, улсын төвлөрсөн төсөвт тусгах(ШТХ, 1993, 60.1); ШЕЗ шүүхийн төсвийн төслийг хөндлөнгийн магадлан шинжлэх байгууллагаар дүгнэлт гаргуулж, дүгнэлтийг үндэслэн УИХ-д өргөн мэдүүлж батлуулах(ШТХ, 1993, 35.1.3/); ШЕЗ нь УИХ-аас батлагдсан шүүхийн төсвийг хуваарилах, зарцуулалтад хяналт тавих(ШТХ, 1993, 35.1.3/) зэрэг заалтууд тусгагдсан боловч дээрх заалтууд Төсвийн тухай хуультай зөрчилтэй учраас практикт хэрэгждэггүй, шүүхийн төсвийн төслийг батлах үйл явц Сангийн яамнаас шууд хараат байдлаар явж иржээ.16 мөн 2002 оны ШТХ-аар шүүхийн төсвийг боловсруулж УИХ-д өргөн мэдүүлэх бүрэн эрх Сангийн яаманд шилжсэн. Уг хуулиар ШЕЗ бүх шатны шүүхийн шүүгчийн орон тоо, цалингийн хэмжээг тогтоох тухай саналыг УИХ-д өргөн мэдүүлэх (ШТХ, 2002, 62.1.2) бөгөөд шүүхийн төсвийг хуваарилах, зарцуулалтад нь хяналт тавих (ШТХ, 2002, 62.1.3) бүрэн эрхтэй байсан. Энэ асуудалд судлаачид шүүмжлэлтэй хандаж шүүхийн төсвийг ШЕЗ шууд өргөн барих боломжтой талаар өөрийн байр сууриа илэрхийлж байсан. Тухайлбал, Судлаач Н.Лүндэндорж, М.Батсуурь, Ч.Өнөрбаяр нар:

<sup>16</sup> Д.Солонго, "Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тогм," 4-5.

Шүүхийн төсвийн төслийг сангийн яам өргөн барихдаа жил бүр 30-40 хувь нь төсөвлөснөөс буурч батлагддаг жишиг тогтжээ.<sup>17</sup> ...иймээс шүүхийн төсвийн төслийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга УИХ-д төсвөө бие даан оруулах эрхийг олгох шаардлагатай...<sup>18</sup>

гэж судалгаандаа дурдаж байв. Үүнээс харахад 1993 болон 2002 онуудын ШТХ-д шүүхийн төсөв Сангийн яамнаас шууд хараат байсан буюу гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас хараат явж ирснийг илтгэж байна. Нөгөө талаар шүүхийн төсвийн улсын төсөвт эзлэх хувь бага буюу улсын төсөвт эзлэх хувь 1997 оноос хойш ойролцоогоор 0.39-0.48 орчим хувьтай хэлбэлзэж ирсэн.<sup>19</sup> Энэ талаар Профессор Б.Чимид:<sup>20</sup>

"Шүүх мэт нь хөрөнгө оруулалтын төсөвт нэр нь дурдагддаггүй. "гүйцэтгэлийг харж" өөдөл цөвдөлхөн өгдөг урьдын зүршил арилагагүй юм шиг. Эдийн засгийн эрх мэдэлтнүүд түүгээрээ "өөр өөрсдийн байгууллагад" ахуухан мөнгө хуваагаад шүүхээ үлдэгдлээр санхүүжүүлдэг... гээд шүүхийн төсвийг улсын төсвийн ядаж нэг хувьд хүргэх шаардлагатай..."

гэж хэлсэн байдаг. Үүнээс үзэхэд цаашид шүүхийн төсвийн хэмжээг бууруулахгүй байх үүднээс улсын төсөвт шүүхийн төсвийн эзлэх хувийг Үндсэн хууль болон бусад органик хуульд шууд заах байдлаар хуульчлах шаардлагатай болох нь харагдаж байна.

Дээр дурдсан тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор 2012 онд батлагдсан Шүүхийн захиргааны тухай хуулиар "Ерөнхий зөвлөл бүх шатны шүүхийн үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг төлөвлөн

Улсын Их Хуралд шууд өргөн мэдүүлэх" /ШЗТХ-ийн 6.1.1/ гэсэн заалтыг оруулсны дагуу ШЕЗ шүүхийн төсвийн төслийг УИХ-д шууд өргөн барьдаг болсон үеэс хойш улсын төсөвт эзлэх шүүхийн төсвийн хэмжээ нэмэгдэх хандлагатай байна. Тухайлбал, ШЕЗ-өөс гаргасан Монгол Улсын шүүхийн 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 болж нэмэгдсэн.<sup>21</sup> Шүүхийн төсвийн хэмжээ ийнхүү нэмэгдэж буй нь нааштай алхам болсон боловч улсын нэгдсэн төсвийн ядаж нэг хувьд хүргэх бодит шаардлага тулгарч байна.<sup>22</sup> Нөгөө талаар ШЕЗ шүүхийн үйл ажиллагааны талаарх бодитой судалгаанд тулгуурлаж шүүхийн төсвийн төслийг боловсруулж, УИХ-д шууд өргөн мэдүүлэх эрх зүйн орчин бүрдсэн нь 2014, 2015 онд шүүхийн төсвийг нэмэгдүүлэхэд эергээр нөлөөлсөн. Иймээс ШЕЗ цаашид шүүхийн төсвийн төслөө өөрсдөө УИХ-д өргөн барих нь шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангахад чухал ач холбогдолтой болсон.

Шүүхийн төсөв тодорхой хувиар өссөн хэдий ч ШЗТХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.1-дэх заалтыг батлах явцад бусад дагалдах хуульд шаардлагатай нэмэлт өөрчлөлтийг хийгээгүйн улмаас уг заалтын хэрэгжилтэд тодорхой бэрхшээл учирч байна. Тухайлбал, ШЗТХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.1 дахь хэсэг нь Төсвийн тухай хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.1 дэх хэсэгт "Засгийн газар улсын төсөв, ... төсвийн төслийг энэ хуулийн 32.2-т заасан танилцуулгын хамт энэ хуулийн 8.4-т заасан цагалбарын дагуу Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ", Засгийн газрын тухай хуулийн 8.2-т зааснаар "Улсын төсвийн төслийг Улсын Их Хурлаас баталсан Үндсэн чиглэл, төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцүүлэн боловсруулж, Улсын Их Хуралд

<sup>17</sup> Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь (бодлогын тойм судалгаа), 31.

<sup>18</sup> Мөн тэнд, 36.

<sup>19</sup> Д.Солонго, "Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм," 4-5.

<sup>20</sup> Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл, 2:147.

<sup>21</sup> Д.Одхүү, О.Одгэрэл, Монгол Улсын шүүхийн тайлан (2014 он), 64.

<sup>22</sup> Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл, 2:147.

өргөн мэдүүлж, гарсан шийдвэрийг хэрэгжүүлнэ" гэх заалтуудтай тус тус зөрчилдсөн байж болзошгүй. Өөрөөр хэлбэл ШЗТХ-д шүүхийн төсвийг УИХ-д ШЕЗ шууд өргөн мэдүүлэх бүрэн эрхийг өгсөн боловч бусад хуульд улсын төсвийг УИХ-д өргөн мэдүүлэх бүрэн эрх Засгийн газарт хадгалагддаг. Эндээс үүдэн шүүхийн төсвийг хэн УИХ-д өргөн барих вэ гэдэг асуудал дээр зөрчилдөөнтэй байдал үүсдэг. Дэлхийн зарим улсад шүүхийн зөвлөл шүүхийн төсвийг боловсруулж хууль тогтоох байгууллагад шууд өргөн барьдаг туршлага бий. Тухайлбал, Латви, Швейцар, Финланд, Өмнөд Африк зэрэг улсын шүүхийн зөвлөлүүд /шүүхийн захиргааны байгууллага/ шүүхийн төсвийг шууд өргөн барьж байна.<sup>23</sup> Иймээс дээрх улсуудад ямар зохицуулалт хэрэгждэг талаарх туршлагыг судлах шаардлагатай.

ШЗТХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.1-дэх хэсэгт байгаа "Ерөнхий зөвлөл бүх шатны шүүхийн үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг төлөвлөн Улсын Их Хуралд шууд өргөн мэдүүлэх" гэсэн заалтыг "шинжлэх ухаан, технологийн нэгдсэн бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэл, улсын төсөв, зээл, санхүүгийн төлөвлөгөөг боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөж, гарсан шийдвэрийг биелүүлэх" бүрэн эрхийн хүрээнд Засгийн газарт шилжүүлсэн нь Үндсэн хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.2 дахь хэсэгтэй зөрчилдсөн байж болох асуудал гардаг. ШЗТХ-ийн 6.1.1 нь Үндсэн хуулийн энэ заалтыг зөрчөөгүй гэж үзвэл Засгийн газрын тухай хууль, Төсвийн тухай хууль зэрэг хуульд нэмэлт өөрчлөлт даруй оруулж хууль тогтоомжийн зөрчилдөөнийг арилгах хэрэгтэй. Хэрэв ШЗТХ-ийн 6.1.1-д тусгагдсан шүүхийн төсвийн

төслийг ШЕЗ шууд өргөн барих заалт нь Үндсэн хуулийн 38.2-т заасан Засгийн газрын бүрэн эрхэд халдсан гэж үзвэл шүүхийн төсвийн төслийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаар дамжуулан өргөн барихдаа танаж, хасах явдлаас сэргийлэх зохицуулалтуудыг хуульд тусгах боломжтой. Тухайлбал, ШЕЗ шүүхийн төсвийн төслийг боловсруулах бүрэн эрхийг Сангийн яаманд өгөх боловч хэрэв Сангийн яам уг төслийг үндэслэлгүй их хэмжээгээр танавал энэ талаар олон нийтэд мэдээлдэг байх, Засгийн газрын өргөн барьсан төсөлтэй хамтад нь шүүхийн төсвийн анхны хувилбарыг УИХ-д уламжилдаг болох зэрэг арга замыг хуульчилж болно.

#### 4.2. Шүүхийн дэд бүтцийн асуудлыг шийдвэрлэх

Шүүх эрх мэдлийн байгууллагын 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 хэвийн, тасралтгүй явуулах нөхцөл хангагдана. Энэ талаар Шүүхийн ерөнхий зөвлөл (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 гэсэн.<sup>24</sup>*

Монгол Улсын хувьд шүүхийн үйлчилгээг иргэдэд хүргэхэд тодорхой хүндрэлүүд бий болсоор байна. Тухайлбал, 2014 онд зарим шүүх шүүн таслах ажиллагааг зориулалтын бус, хуучирчмуудсан, стандартын шаардлага

<sup>23</sup> Шүүхийн судалгаа, мэдээллийн төв, "Шүүхийн төсвийг батлах шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалах (шаллага)" (Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2013), 4-5, <http://resource3.wodonvision.com/shuuh/file/2014/4/1211vuyuc51mfghf94wup5dhl/Шүүхийн%20төсөв%20хараат%20бус%20багдал.pdf>

<sup>24</sup> РМЭндсайхан, "Шүүхийн захиргааны менежмент", Шүүхийн менежментийн үндсэн асуудал (гарын авлага) дотор (УБ, 2008), 53-54.

хангаагүй актлагдсан байранд явуулсан бөгөөд нийт 7 шүүх өөрийн байргүй түрээсийн байранд ажилласан.<sup>25</sup> Мөн Дархан-Уул аймгийн Сум дундын 7-р шүүх, Захиргааны хэргийн анхан шатны 6-р шүүх нь өөрийн байргүй бөгөөд ОХУ-ын мэдлийн түрээсийн байранд өнөөг хүртэл байрлаж байна. Иймд дээрх шүүхүүдийг зориулалтын байраар хангах, өөрийн байртай болгох хэмжээний хөрөнгө оруулалтын төсвийг батлах шаардлагатай. Гэвч 2014 оны байдлаар улсын эдийн засгийн хүндрэл, төсвийн орлогын тасалдал зэргээс шалтгаалан 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.<sup>26</sup> Иймээс эдийн засгийн байдалтай уялдуулан шүүхийн төсвийг батлах, аль болох бууруулахгүй байх баталгааг хангаж ажиллахгүй бол төрөөс шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах Үндсэн хуулийн заалт зөрчигдөхөд хүрнэ.

#### 4.3. Шүүгчийн цалин

Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал гэдэг нь шүүгч аливаа этгээдээс хараат бус байж, гагцхүү Үндсэн хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан, албан ёсоор нийтлэгдсэн бусад хууль, олон улсын гэрээнд захирагдахыг ойлгоно. Шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдлыг хангах цогц асуудлууд дотроос шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах, тэр дундаа шүүгчийн цалин хангамж, нийгмийн баталгааг хангаж өгөх нь чухал байр суурь эзэлдэг.

2012 оны Шүүхийн тухай багц хуульд хувь шүүгчийн эдийн засгийн хараат бус байдлыг хангах чухал

зохицуулалтууд тусгагдсан. ШЭЗБТХ-ийн 23.1-д шүүгчийн эдийн засгийн баталгааг хуульчилж "Шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь эдийн засгийн хувьд бусдаас хараат бус ажиллах, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байх боломжийг хангасан байна" хэмээн заажээ. Түүнчлэн уг хуулийн 23.5-д "Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй" гэж заажээ. Шүүхийн цалин, хангамжийн тухай хуулийн шинэлэг зохицуулалт үйлчилж эхэлснээр шүүгчийн цалинд зерэг өөрчлөлт авч ирсэн. ШЕЗ-өөс 2014 онд гаргасан шүүхийн тайланд тусгасан тоо баримтад тулгуурлан гаргасан шүүгчийн цалингийн дунджийг Хүснэгт 6-аас харна уу.

Хүснэгт 1. Монгол Улсын шүүгчийн цалингийн харьцуулалт<sup>27</sup>

|                                                                     | Анх тн шатны шүүх тйн шүүгч | Давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч | Хяналтын шатны шүүхийн шүүгч |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|------------------------------|
| УИХ-ын 2011 оны 36, 54-р тогтоолын дагуу авч байсан цалин, нэмэгдэл | 1 сая 400 мянган төгрөг     | 1 сая 500 мянган төгрөг          | 2 сая төгрөг                 |
| ШЕЗ-ийн 2013 оны 45 дугаар тогтоолын дагуу авч байгаа цалин         | 2 сая 700 мянган төгрөг     | 2 сая 900 мянган төгрөг          | 3 сая 200 мянган төгрөг      |

Дээрх тоо баримтаас үзэхэд шүүгчдийн цалин, хангамж нь Шүүхийн тухай багц хууль батлагдахаас өмнөхтэй харьцуулахад ойролцоогоор 1.5 - 2 дахин нэмэгдсэн нь шүүгчийн эдийн засгийн хараат бус байдлыг хангахад чухал нөлөө үзүүлжээ. Хэдийгээр

<sup>25</sup> Д.Одхүү, О.Одгэрэл, *Монгол Улсын шүүхийн тайлан* (2014 он), 75.

<sup>26</sup> Мөн тэнд, 65.

<sup>27</sup> Д.Одхүү, О.Одгэрэл, *Монгол Улсын шүүхийн тайлан* (2014 он), 49.

шүүгчийн цалин нэмэгдэж хувь шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа сайжирч буй боловч шүүгчийн цалинг бууруулах ёстой гэсэн хандлага хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудын дунд байсаар байна.<sup>28</sup>

Тухайлбал Монгол Улсын хувьд эдийн засгийн хүндрэлтэй гэсэн шалтгаанаар (УИХ болон Засгийн газар хоорондоо үгсэн хуйвалдаж) шүүхийн төсвийг 23.4 хувиар, шүүгчийн цалингийн санг 35 хувиар бууруулах төсөл УИХ дээр өргөн баригдаж хэлэлцэгдэж байгаа нь шүүгчийн эдийн засгийн хараат бус байдлыг хангах дэвшлээс ухарч буй хэрэг болно. 2015 оны 10-р сард Засгийн газраас "Монгол Улсын 2016 оны төсвийн тухай хууль"-ийн төслийг боловсруулан УИХ-д өргөн барьсныг холбогдох Байнгын хороо болон Улсын Их Хурлын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэхээр төвлөжээ.<sup>29</sup> Уг төсөлд шүүхийн төсвийг 23.4, шүүгчийн цалингийн санг 35 хувиар тус тус бууруулахаар тооцож, «Шүүгчийн цалингийн хэмжээ тогтоох итгэлцүүр тогтоох "ухай" УИХ-ын тогтоолын төсл, ШЗБХ-ийн 23.5-д «Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсийн бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй» гэсэн заалтыг хүчингүй болгох хуулийн төслийг УИХ-д өргөн барьсан.<sup>30</sup> Шүүхийн төсвийн төслийн энэ хувилбар батлагдвал Үндсэн хуулийн 48-р зүйлийн 3 дахь хэсгийн «Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана» гэсэн заалт зөрчигдөж, ШЗБХ-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 заалтууд зөрчигдөж, шүүхийн эдийн засгийн баталгаанд ноцтой эрсдэл учрах нөхцөл үүснэ. Иймд шударга ёсны амин сүнс болсон шүүхийн эдийн засгийн баталгаат байдлыг алдагдуулж, шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдалд ноцтой эрсдэлийг үүсгэж байгаа бөгөөд 2012 онд батлагдсан Шүүхийн тухай багц хууль, шүүхийн шинэтгэлийн бодлогоос ухарсан алхам болох магадлалтай байна. Иймээс шүүгчдийн цалинг нэмэхээ байг гэхэд ядаж бууруулахгүй байх талаар цаашид анхаарах шаардлагатай.

Шүүгчийн цалинг бууруулахгүй байх талаар олон улсын эрх зүйн баримт бичгүүдэд мөн заасан байдаг. Жишээлбэл Олон улсын хуульчдын холбооноос баталсан "Шүүхийн бие даасан байдлын минимум стандартын тухай Шинэ Делигийн журам." Шүүхийн бие даасан байдал, дэлхийн энх тайвны олон улсын холбооноос гаргасан "Шүүхийн бие даасан байдлын олон улсын стандарт" зэрэг баримт бичгүүд шүүхийн эдийн засаг, санхүүгийн бие даасан байдал, түүний дотор шүүгчийн цалин хангамжийн зохистой шийдлийн ач холбогдлыг онцлон дурдсан.<sup>31</sup>

Түүнчлэн зарим улсын Үндсэн хуульд шүүгч ажиллах хугацаандаа шүүгчийн цалинг бууруулахгүй байх баталгааг хангасан байна. Тухайлбал, АНУ-ын Үндсэн хуулийн III бүлэгт "Шүүгчийг шүүхэд ажиллах хугацаанд түүний цалин хөлсийг бууруулахгүй" гэж заажээ. Австралийн Үндсэн хууль (1990)-ийн 72-р зүйлийн 3-т "Парламент шүүгчийн цалин хөлсийг тогтоох боловч бууруулахыг хориглоно". Аргентины Үндсэн хууль (1994)-ийн 110-р зүйлд "Шүүгч шүүн таслах ажиллагаагаа шударгаар гүйцэтгэж байх хугацаандаа зохих цалин хөлс авах бөгөөд шүүгчийн цалинг бууруулахгүй". Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн 125-р зүйл, 360-р

<sup>28</sup> <http://www.judcouncil.mn/main/2413--html>, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн албан ёсны цахим сайт Хамгийн сүүлд нэвтэрсэн 2015 оны 11 дүгээр сар 6.

<sup>29</sup> "2016 Оны Төсвийн Тухай Хуулийг Дагалдан Өөрчлөлт Орх Хууль. Тогтоомжийн Төслийг Хэлэлцхийг Дэмжлээ" Монгол Улсын Их Хурал October 16, 2015, <http://www.parliament.mn/news/open/categories/30/page/25223>

<sup>30</sup> "Монголын Шүүгчийн Холбооны Мэдэгдэл" Монгол Улсын Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, October 16, 2015 <http://www.judcouncil.mn/main/2345--html>

<sup>31</sup> О.Мөнхбат, О.Мөнхсайхан, Шүүхийн цалин, [www.mnnews.mn/news/3106113](http://www.mnnews.mn/news/3106113), нэвтрэгдсэн Бүлэг 4.1.

зүйлийн 46 дахь хэсэгт "Шүүгчийн цалин хөслийг зөвхөн онцгой нөхцөлд л бууруулж болно" гэх зэргээр заажээ.<sup>32</sup> Шүүгчийн цалин хөслийг бууруулахгүй байх баталгааны цаад зорилго бол хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалингаар дамжуулан шүүгчдийг шийтгэх явдал гаргуулахгүй байхад чиглэдэг.<sup>33</sup> Иймээс шүүгчдийг нийгмийн хөрөнгөлөг хэсгүд болох үлс төрчид.

бизнесийн явцуу бүлэглэлүүдийн нөлөөнөөс хамгаалахын тулд шүүгчдийн цалинг нь бууруулах бус цаашид нэмэгдүүлэх шаардлагатай.

## 5. Дүгнэлт

Энэхүү өгүүлэлд шүүхийн эдийн засгийн баталгаа тэр дундаа шүүхийн төсвийн төрөөс /хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас/ хэрхэн хангаж ирсэн байдалд товч шинжилгээ хийлгээ. Үүний үндсэн дээр судлаачийн үзгээс дараах саналуудыг дэвшүүлж байна.

1. Шүүхийн төсвийн төслийг ШЗТХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.1 дэх заалтын дагуу ШЕЗ шууд өргөн барих эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, энэхүү заалтыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдох бусад дагалдах хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай. Хэрэв дээрх заалт /ШЗТХ-ийн 6.1.1/ нь Үндсэн хууль болон бусад хууль /Үндсэн хуулийн 38.2, Засгийн газрын тухай хуулийн 8.2, Төсвийн тухай хуулийн 32.2 дахь заалтууд/-ийг зөрчсөн нь тогтоогдвол Сангийн яамнаас шүүхийн төсвийн төслийг үндэслэлгүйгээр танаж хасах явдлаас сэргийлж шүүхийн төсвийн төслийг ШЕЗ болон холбогдох эрх бүхий байгууллага зөвшилцөж, анх өргөн баригдсан тэр төсөлтэй нь хамтад нь УИХ-руу өргөн барьж байх зэрэг асуудлыг түсгэх;

2. Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас шүүгчийн цалинг бууруулах талаар хэлэлцэгдэж байгаатай холбогдуулан ШЗБЭТХ-ийн 23.5-д заасан “Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй”; мөн хуулийн 23.1-д “Шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээг нь эдийн засгийн хувьд бусдаас хараат бус ажиллах, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байх боломжийг хангасан байна” гэсэн заалтуудыг хангаж ажиллах;

Jackson, Judicial Independence: Structure, Context, Attitude. 36-37."uc0wu8220{Judicial Independence: Structure, Context, Attitude,"uc0wu8221} 36{uc0wu8211}{37},"plainCitation":"Jackson, "Judicial Independence: Structure, Context, Attitude. 36-37"},"citationItems":{"id":"724","uris":["http://zoetro.org/users/569746/items/32A6W9W6"],"url":["http://zoetro.org/users/569746/items/32A6W9W6"],"itemData":{"id":"724","type":"chapter","title":"Judicial independence: Structure, Context, Attitude","container-title":"Judicial Independence in Transition","publisher":"Springer Science & Business Media","page":"19-86","source":"Google Books","abstract":"Strengthening the rule of law has become a key factor for the transition to democracy and the protection of human rights. Though its significance has materialized in international standard setting, the question of implementation is largely unexplored. This book describes judicial independence as a central aspect of the rule of law in different stages of transition to democracy. The collection of state-specific studies explores the legal situation of judiciaries in twenty states from North America, over Western, Central and South-Eastern Europe to post-Soviet states and engages in a comparative legal analysis. Through a detailed account of the current situation it takes stocks, considers advances in and shortcomings of judicial reform and offers advice for future strategies. The book shows that the implementation of judicial independence requires continuous efforts: not only in countries in transition but also in established democracies which are confronted with ever new challenges."},"ISBN":"9783642282997","language":"en","author":{"family":"Jackson","given":"Vicki C."},"editor":{"family":"Seibert-Fohr","given":"Anja"},"issued":{"date-parts":[["2012"]],"locator":"36-37"},"schema":["https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"]}

MINER, J. 2017. The question of implementation is largely unexplored. This book describes judicial independence as a central aspect of the rule of law in different stages of transition to democracy. The collection of state-specific studies explores the legal situation of judiciaries in twenty states from North America, over Western, Central and South-Eastern Europe to post-Soviet states and engages in a comparative legal analysis. Through a detailed account of the current situation it takes stocks, considers advances in and shortcomings of judicial reform and offers advice for future strategies. The book shows that the implementation of judicial independence requires continuous efforts, not only in countries in transition but also in established democracies which are confronted with ever new challenges. "ISBN: 9783642282997, "language": "en", "author": [{"family": "Jackson", "given": "Vicki C."}], "editor": [{"family": "Seiberl-Fohr", "given": "Anja"}], "issued": [{"date-parts": [{"2012"}]}, {"locator": "37"}], "schema": "https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"

3. Улсын нэгдсэн төсөвт шүүхийн төсвийн эзлэх хувийг ядаж нэг хувьд байлгах талаар Үндсэн хууль болон дагалдах органик хуульд хуульчилж өгөх;

4. Шүүх эрх мэдлийн байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангах үүднээс

шүүхийн дэд бүтцийн асуудлыг шийдвэрлэж ялангуяа судалгаанд дурдагдсан 7 шүүхийг өөрийн байранд үйл ажиллагаагаа явуулах боломжоор хангаж хөрөнгө оруулалтын төсвийг баталж өгөх гэсэн саналуудтай байна.

---o0o---

## МОНГОЛ УЛСЫН ЗРҮҮГИЙН БАЙЦААН ШИЙТГЭХ АЖИЛЛАГААНЫ ШИНЭЧЛЭЛ, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ



МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн багш,  
Хууль зүйн доктор (Ph.D), профессор  
Ж.Бямбаа

Монгол Улсын ЭБШ хуулийн шинэчлэл гэж нэрлэгдэж буй өргөн хүрээтэй асуудалд дараах гурван шалгуур үзүүлэлтээр хандах нь зүйтэй санагдана. Үүнд:

А. ЭБШ хууль тогтоомж нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн олон улсын эрх зүйн зарчим хэм хэмжээнд болон мэдээж Үндсэн хуулинд аа хэр нийцэж байна.

Б. Эрүүгийн байцаан шийтгэх эрх зүйн уламжлал, орчин цагийн онолын сэтгэлгээ хуульчлагдсан хэм хэмжээнд хэрхэн тусгагдсан

В. Гэмт явдалтай шуурхай, үр нөлөөтэй тэмцэх ЭБШ ажиллагааны чадамж, процессын баталгааны бодит үйлчлэл, шүүн таслах ажиллагааны шударга, энгийн ойлгомжтой мөн чанар эрхлэн явуулагчид төдийгүй оролцогч, бусад оролцогчдын үйлдэл, учир шалтгаантай хэр зохицож байгаа болон эрх зүйн аль тогтолцоонд багтаж, түүний тулгуур зарчмуудыг хэрхэн баримталж байна вэ? гэдгээр тодорхойлогдох болов уу?

Манай өнөө үйлчилж буй ЭБШ хуулийг бүхэлдээ олон улсын эрх зүйн стандартын түвшин болон олон улсын хамтын нийгэмлэгээс тавьсан шаардлагад нийцэж байна хэмээн үзсэн. (Б.Шюнемани, А.Жалинский ЭБШ хуулийн шинжлэх ухааны тайлбар УБ., 2003 номоос дэлгэрүүлж үзнэ үү)

Учир нь ЭБШ хуулийн системчлэл, зарчмууд, баталгааны ихэнх зохицуулалт, тодорхой институтууд эдгээр шаардлагатай сүрхий зохицсон нь ажиглагддаг. Мэдээж, өнөөгийн шаардлагад нэгэн амьсгаагаар хүргэж шийдвэрлэх боломжгүй л дээ. Энэ нь зөвхөн үндэсний ашиг сонирхлыг эрхэмлэх гэхээсээ тухайн улс орны хөгжлийн түвшин, эрх зүйн соёлын хэмжүүрээс шууд хамаарах зайлшгүй зүй тогтолт процесс билээ.

Эхний шалгуурын хувьд манай ЭБШ хууль Үндсэн хуульд нийцэж байна гэх бүрэн үндэслэл бий. Хэдийгээр нүүдэлчдийн сонирхсан сэтгэхүй, гүйлгээ ухаанаар дэвшилт шинэ зүйлүүдийг тусгах "хурд хэтэрснээс" асуудалд шинжлэх ухааны талаас нь дутмаг хандсан цөөнгүй тохиолдлууд ЭБШ хуулийн ерөнхий, тусгай ангийн зарим зүйл, заалтуудад илт ажиглагддаг авч процессын зорилго, чиг хандлага, үе шатуудын уялдаа холбоо, удирдамж болох зарчмуудын нийтлэг үйлчлэл улсын тулгуур хуулийн үзэл баримтлал, Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, Иргэний болон улс төр эрхийн тухай олон улсын факт зэрэг олон улсын баримт бичгүүдийн холбогдох заалтуудтай зохицоор ирснийг тэмдэглэх нь зүйтэй биз.

Хоёр дахь шалгуур буюу ЭБШ эрх зүйн онолын сэтгэлгээ ерөнхий ба мэргэжлийн агуулга талаасаа хуулийн текстэд хэр тусгагдсан талаар:

Манай ЭБШ хууль нь өнөө үед олон оронд өрнөөд байгаа нийгэм-эрх

зүйн гол гол, тодруулбал, процессын үр ашгийг байдлыг хангахад чиглэж нийгмийн зүгээс тавигддаг олон төрлийн үзүүлэлт хооронд үүссэн зөрчилдөөнийг мэргэжлийн ашиг сонирхлын болон байх боломжийг харгалзан судалж буй маргаан, мэтгэлцээний түвшинд боловсруулсан хууль. Хэдийгээр заалт бүрийг хатуу чанд /онцлов/ мөрдөн сахиx шаардлагыг уг хуульд өргөнөөр тусгасан боловч үүний зэрэгцээ төр, хуулийн байгууллагын зүгээс хэрэглэх явдлыг хязгаарлах санаа зорилго тодорхой ажиглагддаг. Гэхдээ хуулийн зүйл заалтыг нийгмийн болон мэргэжлийн зүгээс нэг мөр ойлгож хэрэглэх талаар зарим бэрхшээл тулгарсаар, үүнийг шийдвэрлэх шаардлага ч илэрхий болсоор байна. Ер нь ЭБШ хуулийн заалтууд тодорхой ойлгомжтой, өөр хоорондоо зөрчилдөөнгүй байж хэрэгжих боломж нь эрс дээшилдэг билээ.

Тиймээс ч ЭБШ ажиллагааны бодит зорилт, зорилгуудыг үр дүнтэйгээр хэрэгжүүлэхийн тулд хүчин төгөлдөр үйлчилж буй ЭБШ хуулийг улам сайжруулах шаардлага гарч ирдэг.

Эцэст нь манай ЭБШ ажиллагаа эрх зүйн аль бүлд зохицон орж буйг шинэчлэлийн хүрээнд авч үзье. Ингэхдээ, мэдээж, эхлээд Эх газрын болон Англо-Саксоны тогтолцоотой харьцуулан үзэх, дараа нь үндэсний тогтолцоог Б.Шюнемани, А.Жалинский нарын тусгайлан тодорхойлсноор "Монголын ЭБШ хуульд эх газрын холимог ажиллагаа хэрэглээ талаасаа тусгагдсан ба түүнийг мэтгэлцээн дээр явагддаг эрүүгийн процессод хамааруулах учиргүй" гэсэн байдаг. Гэхдээ даяаршлын энэ эрэн үед хамгийн боломжит эрэл хайгуулыг ЭБШ хуулийн шинэчлэлийн хүрээнд хийснийг энд цухас дурдъя.

Одоогийн тулгамдсан асуудлын талаар:

Манайд эрх зүйт төрийн механизмыг бүрэн утгаар нь үйлчлүүлэх шаардлага улам бүр өсөн нэмэгдэж байна. Энэ нь "Ёс зүйт" буюу "Зүй ёсны" хэмээгдэх төр бүрэлдэн тогтох хэтийн зорилгод бүрнээ нийцэх учиртай.

"Ёс зүйт" төрийн тодорхойлогдох гол шинж нь хуулиа дээдлэхээс гадна шударга ёсыг нийгмийн шалгуураар эрхэмлэн сахиxыг ямагт чухалчилдагт оршино (МУИС-ийн Хууль зүйн салбар байгуулагдсаны 50 жилд зориулсан олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл. ХБНГУ-ын проф Х.Шоллерийн илтгэлээс УБ., 2011. 30-40 дэх тал).

Аливаа материаллаг хууль нь процессын хэм хэмжээний хүчин зүтгэлээр танигдан үйлчилдэг. Процессын хуулийн зүйл заалтууд нь ихэнх тохиолдолд бие даасан /систем/ тогтолцоог бүрэлдүүлэхээс гадна материаллаг хэм хэмжээний бүтэц бүрэлдэхүүнд багтаж түүнийг тэжээх эх үндэс нь болж байдгийг судлаачид тэмдэглэсэн байдаг.

Эрх зүйн олон янзын тогтолцоог өнөө үед ерөнхий ба дэд бүлүүд болгон 10 орчим ангиллаар судалж байна. Гэхдээ Ром-Герман, Англо-Саксоны гэж нэрлэгддэг уламжлалт тогтолцоо улс орнуудыг хамрах хүрээ хэмжээгээр одоо ч голлох байр суурийг эзэлсэн хэвээр.

Эрх зүйн бүлүүдийнх шалгарсан зохицуулалтыг сонгон судалж жишиг хууль, хэм хэмжээнүүдийг системчлэн бэлтгэж даяаршлын эдүгээ цагт нийтийн анхааралд толилуулах хандлага бүр олон улсын байгууллагын дэмжлэгийг ч хүлээх болов. Тухайлбал, 82 оны эрдэмтэн судлаачдын зүтгэлээр бэлтгэгдэж НҮБ-ын холбогдох байгууллагуудаас зөвшөөрч 2009 онд тараагдсан ЭБШ жишиг хуулийн төслийг энд жичлэн нэрлэх нь зүйтэй.

Сүүлийн үед манай орны эрдэмтэд эрх зүйн тогтолцооны хооронд давж нэвтэршгүй хана хэрэм босгохын эсрэг анхаарал татахуйц, зарим үед "гайхал төрүүлэхуйц" санал, дүгнэлтүүдийг зоригтой дэвшүүлдэг болжээ. Тухайлбал хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор Н.Дүндэндорж, Л.Баасан нар "шүүхийн өмнө /ялха, өмгөөлөх/ талууд өөр өөрсдийнхөө цуглуулж бэлтгэсэн баримт сэлт, мэдээллээ гаргаж тавих, шүүхийн хэлэлцүүлгийн /аль ч/ үед тэд бие биендээ асуулт тавьж эсрэг

этгээдийнхээ нотолгоог няцаах бүхий л хуульчлагдсан боломжийг ашигладаггүй өнөө цагт манай процесс ажиллагаа зөв голдрилдоо орохгүй" хэмээн тэмдэглэж байна. Профессор Н.Лүндэндоржоор удирдуулсан баг судлаачид "Монгол улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь" бодлогын тойм судалгаа эмхтгэлдээ "эрүүгийн процессын хувьд яллагдагчийн өмгөөлөгч, гэрч нотлох баримт цуглуулах, гаргах эрхгүй байгаагаас мэтгэлцэх нэг тал хэрэг дээрээ байхгүй байна" хэмээн онцолжээ.

Гэтэл "нээлттэй уян хатан", "Аккусаци"(V) загварын тэр тусмаа хязгаар хаалт бүхий Инквизици (X загвар) бүхий процесс ажиллагааны үед гэрч атугай Холимог, хосолсон (буюу Z) загварын үед гэрч (зөвхөн яллагчийн биш) нотлох баримтыг санаачлагаараа цуглуулдаггүй, харин өмгөөлөгч нь нотлох баримт гаргах эрхтэйгээс гадна V загварын (Акусацийн) үед бие дааж олж авах бүрэн боломжтой. Дээр дурдсан эрдэмтэн судлаачдын энэхүү зоримог дүгнэлтийг манайд анхаарч хэрэгжүүлэхэд дараах бэрхшээл тулгарч болох юм. Үүнд:

- ЭБШ хуулийн тусгайлан зохицуулсан өнөөгийн зүйл, заалтуудыг бүрмөсөн шинэчлэх, үүний тулд "Холимог" тогтолцоог өөрчлөн халж оронд нь "Аккусаци" хэлбэрт шилжүүлэх

- Гэрч нотлох баримтыг бие даан цуглуулах тогтолцоо одоогоор дэлхийн аль ч оронд байхгүй учраас энэ чиглэлээр маш богино хугацаанд онол, арга зүйн үндэслэлийг бие даан "зохиомжлох", улмаар эрх зүйн зохицуулалтын хэлбэр, агуулгыг загварчлан бэлтгэх, түүнийгээ амьдрал практик нэвтрүүлэх нөхцөл, боломжийг туйлын богино хугацаанд бүрдүүлэх

- Нийт шүүгч, прокурор, мөрдөн байцаагчдын болон өмгөөлөгчдийн мэргэжлийн эрх зүйн ухамсрыг энэхүү ажиллагаанд чиглүүлэн системтэй дээшлүүлж одоогийнхоос чанарын эрс өндөр түвшинд гаргах

Ер нь яллагдагчийн өмгөөлөгч, гэрч **нотлох баримт цуглуулах** гэдэг нь тэдэнд манай өнөөдрийн мөрдөн байцаалт явуулах эрх үүргийг хүлээлгэх болно гэсэн үг.

Оролцогч талуудын эрх зүйн баталгааг энэ тэнцүүлэн өрсөлдүүлж хангадаг процессын "**алтан**" зарчмын үүднээс хохирогчийн өмгөөлөгч, гэрчид дээр дурдах эрх үүргийг бас л олгож таарна. Ийм "**өргөн дэлгэр мөрдөн байцаалтын ажиллагаа**" дэлхийн аль ч улс оронд, тэр тусмаа ЭБШ эрх зүйн харилцаанд төрийн оролцоо аль болохоос багасгахыг хичээж буй либерал орнуудад ч байдаггүй аж.

Үүнтэй уялдуулан ХБНГУ-ын профессор А.Дайнекерийн "ЭБШ ажиллагааг эрхлэн явуулагч төрийн байгууллага ямар ч үед **төвийг сахисан** байрнаас эрх зүйн харилцаанд оролцдог. Түүнийг зөвхөн яллах талын төлөөлөл мэтээр үзэх нь буруу. Бие хүний жам ёсны эрхийг баталгаатай хангах ЭБШ ажиллагааны үед хууль ёсыг чанд сахисан эсэхийг яллагдаж буй этгээдийн эрх ашиг сонирхлын үүдэс дагнан хангуулах зорилгоор мэргэжлийн өмгөөлөгчдийг заавал оролцуулдаг" гэж онцолсныг дурдах нь зүйтэй биз. Үнэхээр ч нийгмийн амьдралыг "төр үүрч авах хувь тавилантай" л юм бол түүнийг Гегелийнхээр "**ухаалагжуулах**" нь чухал болохоос **үгүйсгэх, үзэн ядах** нь ЭБШ эрх зүйн харилцаанд зөрөг нөлөө тэр бүр үзүүлэхгүй болов уу.

ЭБШ ажиллагаанд нэг мөр болгон шийдвэрлэх шаардлагатай асуудлуудын нэг бол яахын аргагүй "**бодит үнэнийг тогтоох**" болон "**мэтгэлцэх**" зарчмын хам үйлчлэлийн асуудал. Ер нь ЭБШ ажиллагааг "хосолсон", "холимог" гэдэг нэрийдлээр хооронд нь хутгавал амьдрал практикт төдийгүй онол арга зүйн хувьд тун ч ээдрээ төвөгтэй болох биз.

ХБНГУ-ын нэрт эрдэмтэн Б.Шюнеманий хэлсэнчлэн Монголын өнөөгийн процесс ажиллагаан дахь мэтгэлцэх зарчим нь "Англи-Америк" маягийн шүүх хуралдааныг өнгөц санагдуулж байна. Германы ЭБШ

хуульд ийм заалт 125 жилийн өмнө орсон бөгөөд практикт хэрэглэгдэж байгаагүй гэсэн байдаг (ЭБШ хуулийг шинжлэх ухааны тайлбар, Ханнс-Зайделийн сан УБ., 2003.31-33 дахь тал)

Манай ЭБШ ажиллагаан дахь дээрх онцлогуудыг зарим орны, тэр тусмаа "эрх зүйн нэг бүлийн гэгдэх орнууд хэрхэн зохицуулсныг товчхон дурдвал ХБНГУ-ын ЭБШ хуульд дээр нэрлэсэн 2 зарчмаас "мэтгэлцэх"-ийг тусгайлан оруулаагүй, харин ОХУ-ын ЭБШ хуулийн 15-р зүйлд мэтгэлцэх зарчмыг "шүүн шийдвэрлэх үед хэрэгжинэ" гэдгийг зааж өгсөн гэж үздэг атлаа бодит үнэийг тогтоох зарчмаа хуульчлаагүй байна.

Сүүлийн үед ОХУ-ын улсын эрдэмтэд мэтгэлцэх зарчим зөвхөн анхан шатны шүүх хуралдаанд зориулагдсан гэдгийг эс зөвшөөрч цогц байдлаар нь авч үзэх санал дэвшүүлж байна. Ташрамд тэмдэглэхэд "бодит үнэн" гэсэн ойлголтыг ЭБШ ажиллагаанд зөвхөн гүн ухааны үүднээс авч үзвэл "хэргийн бодит байдал" маань "бүрэн тогтоогдох ёсгүй" гэж үздэг "онолын төөрөгдөлд" зайлшгүй явтана.

Манай нэрт эрдэмтэн Г.Совд, Б.Чимид агсан нар мөн ийм саналтай байдгийг тэдний бүтээлүүдээс төвөггүй харж болно.

ЭБШ ажиллагаанд оролцогч, бусад оролцогчдын процессын баталгааг бодитой, хүртээмжтэй, хүрэлцэхүйц арга хэрэгслээр гарцаагүй хангах шаардлага анхаарал татсан хэвээр байна. Юуны урьд гэрч, хохирогчийн цаашид бусад оролцогчдын хамгаалалтыг онцгой анхаарах цаг болсон. Ер нь шаардлагатай тохиолдолд үйлчилдэг ЭБШ оролцогчдыг өмгөөлөлдөө авах механизм бүрдүүлээгүй цагт ноцтой, зохион байгуулалттай хэргийг мөрдөн илрүүлэх боломж алдагдаж болно.

Аливаа хуулийн "ерөнхий", "тусгай" ангийн зүйл заалтуудын байнгын "хам" үйлчлэл л тухайн эрх зүйн харилцааны мөн чанар, утга учрыг төгс илэрхийлж чадна. Материаллаг хуулийн үзэл баримтлалын шинжтэй заалтууд гэхэд л "тусгай"-ийнхаа бүлэг,

зүйлүүдийг удирдан чиглүүлэхээс гадна тулгуур үндэс нь ямагт болж байдаг зүй тогтолтой.

Процессын ажиллагааны үед эрх зүйн зохицуулалтын энэхүү алтан дүрэм заавал ч үгүй мөрдөгдөх аваас нийгмийн шударга ёсонд нийцэх нэгэн шалгуур зүй ёсоор бүрдэнэ.

Онол, арга зүйн үүднээс манай процесс ажиллагаанд заримдаа андуурагдахдаа хүрдэг "хуулиа дээдлэх" ба "хуулийг чандлан сахих" зарчмууд практик хэрэглээнд жинхэнэ мөн чанараа таниулж үйлчилнэ гэсэн үг.

Хуулийн ерөнхий, тусгай ангийн заалтууд өөр хоорондоо зөрчилдвөл ерөнхий ангийнхныг, ерөнхий ангийн хэм хэмжээнүүдийн утга агуулга бие биетэйгээ сөргөлдөө гэхэд зарчмуудыг нь юуны урьд урьтал болгодог жишиглэл бий.

Эрх зүйн зарчмууд нь дотроо төдийгүй эрх зүйн тухайн нийгэмд үйлчилдэг хамгийн ухаалаг хэм хэмжээнүүдтэй уялдаж байх зүй тогтолтой учраас хуулийн үйлчлэлд хүртэл ноёрхох байр суурийг ямагт хадгалдаг аж. Ийм учраас эрх зүйн зарчмын тухай, түүнийг хэрэгжүүлэх талаар жичлэн авч үзэх зайлшгүй шаардлага заавал ч үгүй тавигдах биз.

Хэдийгээр шүүхийн шинэтгэл явагдсаар байгаа боловч мөрдөн байцаалтын үр дүн шүүх дээр шууд нөлөөлөх явдал тасрахгүй байна. Энэ нь мөрдөн байцаалтын явцад гарсан алдаа болон хууль бус аргаар бүрдүүлсэн нотлох баримтыг бүр эхнээс нь дахин хэлэлцэх боломж шүүх хурал дээр тэр бүр хангагдаж чаддаггүйтэй холбоотой. Тэр тусмаа замаас нь ядаж нотлох баримтыг "таслан хянах" тогтолцоо бүрдэдэггүй байна.

Хүний эрхийн баталгааг хамгаалсан тов тодорхой зохицуулалт дутсанаас (лозун-зохицуулалтууд бий) гэмт хэрэг сэжиглэгдэн хүмүүсийг бараг л мөрдөн байцаагчийн үзэмжээр баривчлах, олон сараар цагдан хорихоор хуульчилсан нь хүнлэг бус, хэрцгий залхаан цээрлүүлэлтийг бий болгож эрүүдэн шүүх энэхүү ажиллагаа

нь хэрэг хүлээлгэх үндсэн арга болоход хүрснийг Монгол улсын Хүний Эрхийн Үндэсний комиссын 2008-2014 оны илтгэлд жил дараалан тэмдэглэгдсээр байгаа нь нэн харамсалтай.

ЭБШ хуулийн дагуу прокурорын байгууллага өнөөдөр хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд хяналт тавьдаг гэх боловч түүний үр нөлөө дээшлэхгүй байна. Олон хүн эрүү шүүлтэд өртөж, бие махбод, сэтгэл санааны хор хохирол амсаж, эрүүл мэнд амь насаараа хохирч, улмаар улс төржсөн өнгө аялга бүхий хэрэгт холбогдуулан баривчлах, хорьж дарамтлах нь нууц биш, харин ч ил тод, нүд, чих даасан үйлдэл хэмээгдэх болжээ.

Ер нь прокурорын байгууллагын хяналт хүртээмж муутай, идэвх, үйл ажиллагаа мохоо, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах албадын ЭБШ болоод холбогдох хууль, тогтоомж зөрчих үйлдэл ихсэх хандлагатай байгаа нь манай мөрдөн байцаах тогтолцоо оновчтой эсэхийг эргэж харах нэг үндэслэл мөн.

Гэхдээ мөрдөн байцаах байгууллагуудыг улс төрийн хүчин, хэн нэгэн "шинээр сэтгэгчид" найдан өөрчлөх биш засаглал хоорондын хяналтын зөв харьцаа, уламжлал, жишиглэлийн судалгаа, түүнд тулгуурлахгүйгээр "туршилтын туулай" мэтээр бужигнуулж бүр болохгүй.

Сүүлийн үед мөрдөлт байцаалтыг салгах тухай нэлээд ярьж бичдэг болжээ.

Цэвэр мөрдөлт, цэвэр байцаалтыг хэн, хэрхэн яаж явуулахыг онол, арга зүйн үүднээс тэрхүү "сэтгэгчид" тодорхой гаргаж тавихгүй, практик шийдлийг ойлгомжтой томъёолохгүй бол хэрэгжих боломж нөхцөл байхгүйтэй адил ойлгогдох биз.

**Процессын ажиллагаа, шийдвэр бүхэн ёс шударга ёсонд** бүрнээ нийцэх учиртай. Аливаа шийдэл, шийдвэрүүдийг бодит болоод хуулийн үндэслэлээс гадна хүний мөн чанар, шударга ёсонд заавал ч үгүй тулгуурлах ёстойг ХБНГУ, ОХУ-ын байцаан шийтгэх хуулиас төвөггүй харж болно. Ер нь шударга гэдэг нь ёс суртахууны төдийгүй хууль, эрх зүйн шалгуур үзүүлэлт байх учиртай. Гэхдээ эрхийн хэм хэмжээний үйлчлэлийн үед нийгэм, иргэний шинж чанарыг хадгалан хам үйлчлэх зүй тогтолтой.

Гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутай эсэхийг зөвхөн **хөндлөнгийн, хараат бус шүүх** л тогтоох учиртай. Түүнчлэн хүний халдашгүй эрхийг хашиж хязгааргах ямар ч ажиллагаа шүүхийн хараа яналтаас гадуур байх боломжгүй юм. Гэтэл сүүлийн үед энэ чиглэлээр шүүхийн бус шийдвэр гаргах явдал манай ЭБШ ажиллагаанд хүрээгээ улам тэлэх болов.

Гэхдээ эвлэрүүлэл бүхий процесс, хялбаршуулсан журмаар хэрэг шийдвэрлэх ажиллагаа хүртэл шүүхийн баталгааг эс тоомсорлон шийдэгдэхдээ хүрвэл цаашдаа процессын гажиг үүсгэж болзошгүйг анхаарахад илүүдэхгүй.

## МОНГОЛ УЛСЫН ТӨРИЙН НУУЦЫН ТОДОРХОЙЛОЛТЫГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ АСУУДАЛ



Үндэсний тагнуулын академийн эрдэм  
шинжилгээний тэргүүлэх ажилтан,  
докторант Б.Батхшиг

Төрийн нууцыг хамгаалах нь аливаа тусгаар тогтносон, бүрэн эрхт улс бүрийн бүх цаг үеийг асуудал байсан бөгөөд байсаар байна. Төрийн нууц буюу ил болсон тохио идолд үндэсний ашиг сонирхол, аюулгүй байдалд хохирол учруулах чухал мэдээлэл нь гадаад улс, түүний тагнуулын албадын мөнхийн сонирхол татсан объект байсаар ирсэн. Мэдээллийн эрин зуунд мэдээллийн үнэ цэн, ач холбогдол улам бүр өсөхийн хэрээр нууц мэдээллийг олж авах тодорхой байгууллага, этгээдийн сонирхол ч бий боллоо. Энэ бүхэн нь төрийн нууцыг хамгаалах асуудалд урьд урьдынхаас илүү анхаарч удирдлага, зохион байгуулалт, хүний нөөцийг шилж сонгох тогтолцоог боловсронгуй болгох, шинжлэх ухаан, технологийн тэргүүлэх ололт, дэвшлийг нэвтрүүлэх, төсвийн ихээхэн хөрөнгийг хуваарилах асуудлыг зүй ёсоор шаардах болсон. Өнөөдөр дэлхийн бараг бүх оронд төрийн нууцыг хамгаалах, ялангуяа төрийн нууцыг хамгаалах эрх зүйн орчноо боловсронгуй болгох арга хэмжээг авч байна. Сүүлийн 10 жилийн хугацаанд АНУ, БНХАУ, Беларусь, Казахстан, Молдав, Эстон, Литва, Япон зэрэг олон орон төрийн нууцын тухай хууль тогтоомжоо шинэчлэн баталсан

үүний нэг илрэл юм.

Өнөөгийн байдлаар Монгол Улсад төрийн нууцтай холбоотой гол харилцааг 1995 онд батлагдсан Төрийн нууцын тухай хууль болон 2004 онд шинэчлэн найруулсан Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хуулиар тус тус зохицуулж байна. Өнгөрсөн хугацаанд эдгээр хуулийг баталсан тухайн цаг үеийн нөхцөл байдал, хууль зүйн орчин, аюулгүй байдлын хүчин зүйлүүд эрс өөрчлөгдсөнтэй холбоотойгоор төрийн нууцын тухай хууль тогтоомжийг шинэчлэх, боловсронгуй болгох нь хойшлуулшгүй шийдвэрлэх асуудал болсон. Үүний тулд бид хууль тогтоомжийн суурь нэр томьёоны тодорхойлолтууд, юуны өмнө төрийн нууцын тухай ойлголтыг тодорхой, оновчтой томьёолох шаардлагатай юм.

Одоо үйлчилж байгаа Төрийн нууцын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд "Төрийн нууц" гэж Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу төрийн нууцад хамааруулсан, тус улсын гадаад бодлого, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, техник-технологи, батлан хамгаалах, тагнуул, сөрөх тагнуул, гүйцэтгэх ажилтай холбоотой бөгөөд задруулбал үндэсний аюулгүй байдалд хор хохирол учруулахуйц мэдээллийг томьёолол, дүрс зураг, дохио тэмдэг, техник-технологийн шийдэл болон үйл ажиллагааны хэлбэрээр өөртөө агуулж байгаа мэдээ, баримт бичиг, эд зүйл, объект, үйл ажиллагааг хэлнэ." гэж тодорхойлсон. Тус тодорхойлолтоос үзэхэд төрийн нууц нь мэдээлэл болохыг дурдсан атал "томьёолол, дүрс зураг, дохио тэмдэг, техник-технологийн шийдэл болон үйл ажиллагааны хэлбэр" зэрэг мэдээллийн илрэх хэлбэр, "баримт бичиг, эд зүйл,

объект, үйл ажиллагаа" зэрэг мэдээлэл тээгч зүйлийг оруулсан нь агуулга, хэлбэрийн хувьд хэт дэлгэрэнгүй, олон асуудлыг тоочсон томъёолол болсныг илэрхийлдэг. Ерөнхийдөө төрийн нууцыг бүрдүүлэх мэдээллийг тодорхойлох 3 үндсэн шинж илэрч байна. Үүнд:

- хууль тогтоомжийн дагуу төрийн нууцад хамааруулсан байх;

- гадаад бодлого, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, техник-технологи, батлан хамгаалах, тагнуул, сөрөх тагнуул, гүйцэтгэх ажилтай холбоотой байх;

- задруулбал үндэсний аюулгүй байдалд хор хохирол учруулахуйц байх зэрэг болно.

Дээрх шинж нь төрийн нууцыг тогтоох, түүнийг задруулснаас үүсэх үр дагавар, төрийн үйл ажиллагааны тодорхой салбар, хүрээтэй холбоотой байх талыг онцлон тодотгожээ. Монгол Улсын төрийн нууцын тухай тодорхойлолт нь хэр оновчтой, төрийн нууцын агуулгыг бүрэн илэрхийлж чадаж байгаа эсэхийг судалж тогтоохын тулд ардчилсан болон поссоциалист зарим орны төрийн нууцын хууль тогтоомжийн тодорхойлолтод харьцуулах шаардлагатай юм.

Гадаад орнуудын төрийн нууцын тухай хууль тогтоомжоос үзэхэд төрийн нууцын ойлголтыг өөрөөрийн онцлогтой бэхжүүлсэн байдаг. Тухайлбал: ОХУ-ын Төрийн нууцын тухай хууль-ийн 2 дугаар зүйлд "төрийн нууц гэж задруулбал ОХУ-ын аюулгүй байдалд хохирол учруулж болзошгүй тус улсын цэрэг, улсын гадаад бодлого, эдийн засаг, тагнуул, сөрөх тагнуул, гүйцэтгэх-эрэн сурвалжлах үйл ажиллагааны салбарын төрийн хамгаалалтад байх мэдээлэл" гэж тодорхойлжээ. Оросын төрийн нууцын тодорхойлолтоос үзэхэд төрийн нууц нь улсын аюулгүй байдалд хохирол учруулах мэдээлэл бөгөөд тодорхой салбартай холбоотой байхыг дурдсан нь Монгол Улсынхтай төсөөтэй

юм. Гэхдээ тухайн мэдээллийн илрэх хэлбэр, агуулгыг тооцоогүй, цомхон болжээ.

Казахстан Улсын Төрийн нууцын тухай хууль-ийн 1 дүгээр зүйлд "төрийн нууц (государственный секрет) нь үр нөлөө бүхий цэрэг, эдийн засаг, шинжлэх ухаан-техник, гадаад эдийн засаг, төрийн гадаад бодлого, тагнуул, сөрөх тагнуул, гүйцэтгэх-эрэн сурвалжлах болон бусад үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх зорилгоор төрөөс тараахыг хязгаарласан, олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээтэй үл зөрчилдөх, төрийн хамгаалалтад байх төрийн нууц (государственная тайна) болон албаны нууцад хамаарах мэдээлэл" гэж тодорхойлжээ. Тус тодорхойлолтод "олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээтэй зөрчилдөөгүй байх", "төрийн нууц болон албаны нууцад хамаарах мэдээлэл байх" зэрэг шинжийг тусгасан нь ихээхэн онцлогтой юм. Казахстаны тодорхойлолтод албаны нууц нь төрийн нууцын бүрэлдэхүүнд орох боловч үр дагварын хувьд төрийн болон байгууллагын ашиг сонирхлыг хөнддөгөөрөө тусдаа төрөл болдог.

Белорусь Улсын Төрийн нууцын тухай хууль-ийн 1 дүгээр зүйлд зааснаар "төрийн нууц нь (төрийн нууцыг бүрдүүлэх мэдээлэл) гэж тус хууль болон Бүгд Найрамдах Беларусь Улсын хууль тогтоомжийн бусад актад заасан журмын дагуу төрийн нууцад хамааруулсан, төрөөс хамгаалсан мэдээлэл" болно. Гэхдээ мөн хуулийн 16 дугаар зүйлд төрийн нууц (государственный секрет)-ыг төрийн нууц (государственная тайна) болон албаны нууц (служебная тайна) гэдэг 2 категорид хуваагдахаар зааж, тус бүрд нь тодорхойлсон байна. Беларусийн төрийн нууцын тодорхойлолтод "хууль тогтоомжийн дагуу төрийн нууцад хамааруулсан байх" шинжийг онцлон авч үзсэн нь хэт ерөнхий юм шиг

<sup>1</sup> Закон Российской Федерации о государственной тайне. 1993.06.21, №5485-I

<sup>2</sup> Закон Республики Казахстан о государственных секретах. 1999.03.10 №349-I

<sup>3</sup> Закон Республики Беларусь "О государственных секретах" 2010.07.19 №170-3

боловч энэ нь Казахстаны нэгэн адил төрийн нууц болон албаны нууцыг хамтатган тодорхойлсонтой холбоотой. Ийм учраас Төрийн нууцын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлд "төрийн нууц нь задруулсан, эсхүл үрэгдүүлсэн тохиолдолд Бүгд Найрамдах Беларусь Улсын үндэсний аюулгүй байдалд хүнд үр дагавар бий болгох мэдээлэл" болохыг тусгайлан тодорхойлж, бусад нууцын төрлийн ялангуяа албаны нууцаас ялгах гол шинжийг тусгажээ

Кыргыз Улс төрийн нууцыг илүү өргөн агуулгаар авч үзсэн байдаг. Тус улсын Төрийн нууцыг хамгаалах тухай хууль<sup>4</sup>-ийн 1 дүгээр зүйлд төрийн нууц (государственный секрет)-ыг "Кыргызийн БНУ-ын батлан хамгаалах чадавх, аюулгүй байдал, эдийн засгийн болон улс төрийн ашиг сонирхлыг хөндсөн, бүх төрлийн тээгчид хадгалагдаж, дамжуулагдаж байгаа мэдээлэл" гэж тодорхойлсон ба 5 дугаар зүйлд зааснаар төрийн нууц (государственная тайна), цэргийн нууц (военная тайна) албаны нууц (служебная тайна) гэсэн 3 категорид хуваагддаг. Кыргыз Улсын төрийн нууцын тодорхойлолтод "улсын батлан хамгаалах, аюулгүй байдал, эдийн засгийн болон улс төрийн ашиг сонирхлыг хөндсөн байх"-ыг онцолсон нь төрийн нууцын гадаад, дотоод зааг хязгаарыг тогтооход хүндрэлтэй болгосон. Гэхдээ энэ нь төрийн нууцад төрийн нууц, албаны нууц, цэргийн нууц зэрэг нууцын тус тусдаа төрлийг багтаасантай холбоотой.

Кыргыztэй нэлээд ойролцоо хэв маягийг Узбекистан Улс сонгож, Төрийн нууцыг хамгаалах тухай хууль<sup>5</sup>-ийн 1 дүгээр зүйлдээ "Бүгд Найрамдах Узбекистан Улсын төрийн нууц (государственный секрет) гэж тусгай жагсаалтаар хязгаарлаж, төрөөс хамгаалсан онц чухал, маш нууц, нууц цэрэг, улс төр, эдийн засаг, шинжлэх ухаан-техникийн болон бусад

мэдээлэл" гэж заажээ. Тус хуульд зааснаар төрийн нууц нь төрийн, цэргийн, албаны нууцад хуваагдана. Узбекистаны тодорхойлолтод "тусгай жагсаалтаар хязгаарласан" мэдээлэл байхыг онцолсон нь хууль тогтоомжийн дагуу төрийн нууцыг тогтоосон байх агуулгыг илэрхийлдэг.

Армян Улсын Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль<sup>6</sup>-ийн 2 дугаар зүйлд "Төрийн нууц гэж задруулбал Бүгд Найрамдах Армян Улсын аюулгүй байдалд хүнд үр дагаврыг бий болгож болзошгүй, төрөөс хамгаалсан, цэргийн, төрийн гадаад бодлогын, эдийн засгийн, шинжлэх ухаан-техникийн болон тагнуул, сөрөх тагнуул, гүйцэтгэх-тагнуулын үйл ажиллагааны салбар дахь мэдээлэл" гэж тодорхойлжээ. Армян хуульд зааснаар албаны нууцад хамаарах мэдээлэл нь төрийн нууцын тодорхой хэсгийг бүрдүүлэх ч агуулгын хувьд төрийн нууцыг задруулахгүй юм. Ийм учраас "улсын аюулгүй байдалд хүнд үр дагаврыг бий болгож болзошгүй байх" нь төрийн нууцыг албаны нууцаас ялгаж тодорхойлох гол шинж болжээ.

Молдав Улсын Төрийн нууцын тухай хууль<sup>7</sup>-д төрийн нууц гэж зөвшөөрөлгүйгээр задруулсан, эсхүл үрэгдүүлсэн тохиолдолд Бүгд Найрамдах Молдав Улсын ашиг сонирхол, аюулгүй байдлыг хөндөх, үндэсний батлан хамгаалах, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, техник, гадаад харилцаа, төрийн аюулгүй байдал, эрх зүйн дэг журам, нийтийн засаглалын байгууллагын үйл ажиллагааг хангах хүрэн дэх төрийн хамгаалалтад байх мэдээлэл" гэж тодорхойлсон. Тус тодорхойлолтод "улсын ашиг сонирхол, аюулгүй байдлыг хөндөх" мэдээлэл байхыг онцлон зааж, тодорхой хохирол учрах, хүнд үр дагавар бий болгох шаардлагыг дурдаагүй байна. Үүний шалтгаан нь тус хуулиар төрийн нууцын нэг зэрэглэл нь "албан хэрэгцээнд" гэж зэрэглэл болж байгаатай шууд холбоотой. Учир нь "албан хэрэгцээнд"

<sup>4</sup> Закон Кыргызской Республики "О защите государственных секретов Кыргызской Республики", 1994 04 14 № 1476-XII

<sup>5</sup> Закон Республики Узбекистана "О защите государственных секретов", 1993 05 07 № 848-XII

<sup>6</sup> Закон Республики Армения "О государственной и служебной тайне" 1996 12 30 №ЗР-94

<sup>7</sup> Закон Молдавской Республики "О государственной тайне" 2008 11 27 №245

зэрэглэлийн төрлийн нууцад хамаарах мэдээлэл нь задруулсан тохиолдолд улсын аюулгүй байдал, ашиг сонирхолд тааламжгүй байдал бий болгох мэдээлэл бөгөөд бусад зэрэглэлийн нэгэн адил хохирол учруулах шинжийг шаарддаггүй байна. (11 дүгээр зүйл)

Украин Улсын Төрийн нууцын тухай хууль<sup>8</sup>-д "төрийн нууц гэдэгт (цаашид "нууц мэдээлэл" гэх) тус хуулиар тогтоосон журмын дагуу төрийн нууц болохыг хүлээн зөвшөөрсөн, төрөөс хамгаалбал зохих, задруулбал Украины үндэсний аюулгүй байдалд хохирол учруулж болзошгүй батлан хамгаалах, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, техник, гадаад харилцаа, төрийн аюулгүй байдал, эрх зүйн дэг журмыг хамгаалах хүрээн дэх мэдээлэл агуулсан нууц мэдээллийн төрлийг ойлгоно" гэж заасан. Украины тодорхойлолт нь Монгол Улсын төрийн нууцын тодорхойлолтой ихээхэн төсөөтэй аж. Гэхдээ "нууц мэдээлэл" гэж заасан атал нууц мэдээллийн нэг төрөл болохыг дурдсан нь зөрчилтэй, хууль зүйн техникийн алдаа болсон гэж үзэж болохоор юм.

Европын холбооны дийлэнх орон төрийн нууцын ойлголтыг хууль тогтоомжоор бэхжүүлсэн байна. Тухайлбал, Болгар Улсын Нууц мэдээллийг хамгаалах тухай хууль<sup>9</sup>-ийн 1 дүгээр зүйлд зааснаар "нууц мэдээлэл" нь төрийн нууц, албаны нууцад хуваагдах бөгөөд 25 дугаар зүйлд зааснаар төрийн нууц нь "үндэсний аюулгүй байдал, батлан хамгаалах, гадаад бодлого, үндсэн хуулиар тогтоосон журмыг хамгаалахтай холбоотой, хууль бусаар танилцах тохиолдолд Бүгд Найрамдах Болгар Улсын ашиг сонирхолд аюул учруулах, эсхүл хохирол учруулах тус хуулийн 1 дүгээр хавсралтад жагсаан заасан мэдээлэл" болно. Эндээс үзвэл Болгарын төрийн нууцыг тодорхойлох гол шинж "хууль бусаар танилцах тохиолдолд улсын ашиг сонирхолд аюул, эсхүл хохирол учруулах"

мэдээлэл болж байна.

Литов Улсын Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль<sup>10</sup>-д төрийн нууцыг "тус хуулиар тогтоосон журмын дагуу нууцалсан, үргэдүүлэх эсхүл хууль бусаар задруулсан тохиолдолд төрийн ашиг сонирхолд хохирол учруулах, хүний амь нас, аюулд оруулах, Литовын Бүгд Найрамдах Улсын бүрэн эрхт байдал, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, батлан хамгаалах хүчин чадалд аюул заналхийлэл учруулж болзошгүй төрийн, цэргийн, тагнуул, сөрөх тагнуулын, хууль сахиулах, шинжлэх ухаан техникийн мэдээлэл" гэж тодорхойлжээ. Уг тодорхойлолтод бусад орнуудын нэгэн адил үүсэх үр дагавар буюу хохирол, аюул занал учруулж болзошгүй байхыг зааснаараа адил боловч объект нь "төрийн ашиг сонирхол", "хүний амь нас", "улсын бүрэн эрхт байдал, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, батлан хамгаалах хүчин чадал" байхаар заасан нь нэлээд тодорхой болжээ.

ХБНГУ-ын хууль тогтоомжид "нууц мэдээлэл" гэдэг нэр томьёог хэрэглэдэг ч тус улсын Эрүүгийн хууль<sup>11</sup>-д "төрийн нууц" ("State secret") нэр томьёоны тодорхойлолтыг тусгасан байна. Тус улсын Эрүүгийн хуулийн 93 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар "төрийн нууц гэж ХБНГУ-ын гадаад аюулгүй байдалд хүнд хор уршиг учруулах аюулаас сэргийлэхийн тулд гадаад улсаас нууцлан хамгаалах, зөвхөн хязгаарлагдмал хүрээний этгээд танилцах үйл баримт, эд зүйл, мэдлэг юм."<sup>12</sup> Энд "ХБНГУ-ын түншлэлийн гэрээтэй орнуудын нууцад хамаарах болон зэвсэглэлд хяналт тавих тухай олон улсын гэрээ, төрийн бүрэн эрхт байдал, ардчилсан үндсэн хуулийн журмыг зөрчсөн үйл баримт төрийн нууц болохгүй" юм. (93 дугаар зүйлийн 2) Германы тодорхойлолтоор, төрийн нууц нь нэлээд явцуу буюу улсын гадаад

<sup>8</sup> Закон Украины "О государственной тайне" 1994.01.21 №3855-XII

<sup>9</sup> Classified information protection act, 2002.04.30 Official Gazette No. 45/30.04.2002

<sup>10</sup> Law on State Secrets and Official Secrets, November 25, 1999. No. VIII-1443 Official translation.

<sup>11</sup> Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB) As promulgated on 13 November 1998 (Federal Law Gazette I, p. 945, p. 3322).

<sup>12</sup> German criminal code. 13 November 1998, Federal Law Gazette (Bundesgesetzblatt) I p.3322

аюулгүй байдалд учрах аюул заналаас хамгаалах зорилгоор түүнд хохирол учруулах мэдээлэл л хамаардаг байна.

БНХАУ-ын Төрийн нууцыг хамгаалах тухай хуульд "Төрийн нууцын ойлголтод тодорхой цаг хугацааны үе шатанд зөвхөн хязгаарлагдмал тооны этгээд мэдэхийг зөвшөөрсөн, үйл ажиллагааны хэм хэмжээгээр тодорхойлогдох, улсын аюулгүй байдал болон улсын ашиг сонирхолд нөлөө үзүүлэх асуудал хамаарна гэж заажээ.<sup>13</sup> Хятадын хууль зүйн тодорхойлолтоос үзэхэд, төрийн нууцын ойлголт нь хэт ерөнхий, "улсын аюулгүй байдал, ашиг сонирхолд нөлөө үзүүлэх асуудал" гэдэг тодорхой бус юм. Өөрөөр хэлбэл, улсын аюулгүй байдал, ашиг сонирхолд нөлөө үзүүлэх асуудлын хүрээ нь тодорхойгүй учраас төрийн нууцыг өргөн агуулгаар ойлгож болохоор юм.

Дээр дурдсан орнуудын төрийн нууцын тухай хууль тогтоомжийн зохицуулалтаас үзэхэд, төрийн нууцыг тодорхойлох дараах нийтлэг шинж илэрч байна:

1. Юуны өмнө бү. ий л улс оронд төрийн нууц нь мэдээлэл болохыг зааж байна. Харин мэдээлэл тэгчийг тодорхойлолтодоо дурдсан улс огт байхгүй юм.

2. Дийлэнх орны хувьд төрийн нууцыг тодорхойлох гол шинж нь мэдээллийг задруулсан тохиолдолд үндэсний аюулгүй байдал, ашиг сонирхолд "аюул занал, хохирол учруулах", "хүнд үр дагавар бий болгох" явдал болж байна. Энэ бол албаны болон цэргийн зэрэг бусад нууцын төрлөөс төрийн нууцыг ялгах гол шалгуур болгохыг илэрхийлдэг. Хэдийгээр зарим оронд заавал хохирол учруулах мэдээлэл байх шинж чанарыг тусгайлан заагаагүй ч тэдгээрийн төрийн нууцын ойлголт өргөн хүрээтэй буюу албаны нууцыг багтаадагтай

холбоотойгоор тусгах боломжгүй байдаг гэж үзэж болно.

3. Төрийн нууцад хамаарах мэдээлэл нь улсын батлан хамгаалах, гадаад бодлого, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, технологи, тагнуул, сөрөх тагнуул, хууль сахиулах салбар, хүрээний буюу тэдгээртэй холбоотой мэдээлэл байхыг нийтлэг заасан нь ялангуяа постсоциалист орнуудын хууль тогтоомжид илүү ажиглагдаж байна.

4. Дээр дурдсан олонхи орны төрийн нууцын хууль зүйн тодорхойлолтод төрийн нууц нь төрийн хамгаалалтад байх мэдээлэл болохыг тусгажээ. Энэ нь төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг өмчлөгч нь төр болдог, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үүргийг төр хүлээдэгтэй шууд холбоотой юм.

Эндээс үндэслэн Төрийн нууцын тухай Монгол Улсын хуулийн 3 дугаар зүйлд заасан төрийн нууцын тодорхойлолт нь гадаад орнуудын хууль тогтоомжид заасан төрийн нууцын тодорхойлолтод заасан нийтлэг шинжийг зохих хэмжээнд тусгасан гэж үзэх үндэстэй байна. Ялангуяа төрийн нууцыг тодорхойлох гол шалгуур шинж болох "задруулбал үндэсний аюулгүй байдалд хохирол учруулах мэдээлэл байх" шинжийг тусгасан нь бусад төрлийн нууцаас түүний дотор байгууллагын нууцаас ялгаж томоохон зааг хязгаар болсныг онцлон дурдах нь зүйтэй. Гэхдээ Төрийн нууцын тухай Монгол Улсын хуулийн 3 дугаар зүйлд заасан төрийн нууцын тодорхойлолтод тусгасанчлан "томъёолол, дүрс зураг, дохио тэмдэг, техник-технологийн шийдэл болон үйл ажиллагааны хэлбэр" зэрэг мэдээллийн илрэх хэлбэр, "баримт бичиг, эд зүйл, объект, үйл ажиллагаа" зэрэг мэдээлэл тэгчийг төрийн нууцын тухай тодорхойлолтод тусгаж томъёолсон орон огт байхгүй байна. Энэ нь Монгол Улсын хувьд төрийн нууцын тодорхойлолтын

<sup>13</sup> www.asia-business.ru/law Закон КНР о защите государственной тайны. 5 сентября 1988

агуулгад илүүц, хэт нуршсан зүйлийг оруулсныг илэрхийлнэ.

Энэ бүхнээс үндэслэн Төрийн нууцын тухай Монгол Улсын хуулийн 3 дугаар зүйлд заасан төрийн нууцын тодорхойлолтыг "задруулсан тохиолдолд Монгол Улсын үндэсний

аюулгүй байдал, үндэсний ашиг сонирхолд аюул занал, **хохирол** учруулж болзошгүй төрийн бодлого, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, техник, батлан хамгаалах, тагнуул, сөрөх тагнуул, хууль сахиулах салбар дахь төрийн хамгаалалтад байх мэдээлэл" гэж найруулах оновчтой гэж үзэж байна.

---o0o---

## ӨРШӨӨЛ, УУЧЛАЛААР ЯЛААС ЧӨЛӨӨЛӨХ АСУУДАЛ



МУБИС-ийн НХУС-ийн багш, доктор  
(Ph.D) О.Өнөрцэцэг

**Абстракт:** Өршөөл, уучлалаар ялаас чөлөөлөх асуудал нь тухайн улс орны эрүүгийн бодлогоос шууд хамааралтай, ялын үр нөлөөг зохистой барих, тодорхой алдааг засахад шууд чиглэгдсэн, тухайн үеийнхээ нөхцөлд тохирсон нийт лгээ эрх ашгаас тодорхой хувийн эрх ашигт чиглэсэн, ял эдлүүлэх ажиллагаатай харилцан нөхцөлдсөн байх ёстой. Энэхүү өгүүлэлд Монголын болон дэлхийн улс орнуудын эрх зүйн тогтолцоонд өршөөл, уучлал үзүүлэх асуудлыг хэрхэн зохицуулсныг харьцуулан судалж үр дүнг танилцуулж байна.

Өршөөл гэсэн нэр томъёо нь эртний грек хэлний (αμνηστία) "amnesty" буюу "мартах, уучлах, өршөөх" гэдэг үгнээс гаралтай. Өршөөл нь төр засгийн байгууллага, эрх мэдэлтний шийдвэрийн дагуу гэмт хэрэг үйлдэж шийтгүүлсэн этгээдийг ялаас хэсэгчлэн болон бүрэн хэмжээгээр чөлөөлөх буюу шийтгэлийг зөөлрүүлэх эсвэл мөрдөн шалгахыг зогсоох арга хэмжээ авах явдал юм.<sup>1</sup>

Эрүүгийн эрх зүйд урьд гэмт хэрэг үйлдсэн гэмт этгээдүүдэд (ихэвчлэн улс төрийн гэмт хэрэгтнүүд) төрөөс

үзүүлж буй хөнгөлөлт буюу хийсэн гэм буруутай үйлдэл, эс үйлдлийг уучлах бүрэн эрхийнхээ хүрээнд авсан арга хэмжээг өршөөл гэж тодорхойлдог. Өршөөлийг ихэвчлэн гэмт этгээдүүд тодорхой хугацааны туршид тогтоосон үүргийг биелүүлэх болзолтой үзүүлдэг. Өршөөл нь тухайн нэг этгээдэд бус харин тодорхой төрлийн тухайлбал эмэгтэйчүүд, насанд хүрээгүйчүүд хөнгөн төрлийн ял авсан гэх зэрэг гэмт хэрэгтнүүдэд үйлчилдгээрээ уучлалаас ялгаатай байдаг. Дэлхийн олон оронд томоохон ой баяр ёслолыг тохиолдуулан өршөөлийн хуулийг гаргадаг байна. Өршөөл үзүүлэх институт нь орчин үед олон улс оронд өргөн тархсан ба ТТХН-ийн орнууд хуучин Югославын бүрэлдэхүүнд байсан орнууд, Австри, Албани, Андорра, Болгар, Вьетнам, Дани, Египет, Ирак, Итали, Хятад, Хойд Солонгос, Латви, Ливан, Португали, Румын, Сан-Марино, Турк, Филиппин, Этиоп тэрчлэн Франц зэрэг оронд хэрэглэдэг байна.

Дээрх орнуудад өршөөлийг харилцан адилгүй хэрэглэдэг. Тухайлбал ихэнх орнуудад тодорхой төрлийн этгээдүүдийг хамааруулдаг бол өмнөд Америкийн орнуудад зөвхөн улс төрийн гэмт хэрэгтнүүдэд өршөөл үйлчилдэг байна. Англи-Америкийн системийн орнуудад өршөөл үзүүлэх тухай ямар нэгэн зохицуулалт байдаггүй бол эх газрын системийн орнуудаас Герман, Испани, Норвеги, Швед, Нидерланд болон Эстонид уг институт байхгүй буюу эрүүгийн эрх зүйд хэрэглэдэггүй.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Britannica encyclopedia, хуу 2489

<sup>2</sup> Додонья В. Н. Сравнительное уголовное право. Общая часть / под общ. ред. С. П. Щербы. — М. Юрлитинформ, 2009. — С. 401-402. — 448 с.

<sup>1</sup> <https://en.wikipedia.org/wiki/amnesty>

Дэлхийн олон улс оронд эрүүгийн эрх зүйн тогтолцоо, эрүүгийн хууль тогтоомжийн үйлчлэлийг сайжруулахад өршөөлийн институтийг саад болдог гэж үзэх сөрөг хандлагууд байдаг. Мөн Хаант засаглалын үед олон улсын орнуудад тухайлбал Францад ордны холбоо сүлбээ бүхий гэмт үйлдэл хийгсэд шийтгэлгүй өнгөрөх буюу ял завших байдал ихээхэн гарах болсон нь мөн өршөөлийн институтийг шүүмжлэх нэг сэжиг болж байсан түүхтэй. Ч.Бекариа, И.Бентам зэрэг нэртэй хуульч эрдэмтэд өршөөлийн институтэд шүүмжлэлтэй хандаж байсан юм. Аль 200-аад жилийн тэртээ 1794 онд бичигдсэн "Гэмт хэрэг ба ялын тухай бүтээлдээ Ч.Бекариа өршөөлийн хуулийн үр нөлөөний талаар үндэслэлтэй дүгнэлт өгч бичихдээ: "Ялыг зөөлрүүлэхтэй зэрэгцэн өршөөл, уучлалыг мучалцах нь багасдаг. Өршөөх гэдэг хэрэв сайн хуультай хөнгөн ялтай байгаад шүүх нь шуурхай шударгаар шийдвэрлэгддэг үед хэрэггүй атлаа эсрэг тохиолдолд засаглагчид нэмэлт үүрэг болгон ашигладаг буяны үйл болж хувирдаг байна. Эрүүдэн шүүдэг, хүмүүсийг хэлмэгдүүлдэг шүүх цаазын тогтолцоотой бол өөр хэрэг. Хууль тогтоогч заримдаа хүмүүнлэг энэрэнгүй буулт хийдэг байх ёстой Үүний тулд барилгачин хүн тоосго өрдөг шиг хувь хүн бүрийн эрхэмлэх ашиг сонирхлоос нийтлэг эрх ашгийг бүрдүүлэн хуулийг бүтээх хэрэгтэй." гэжээ.

Харьцангуй нийтлэг байдлаар нь авч үзвэл өршөөл үзүүлэх тухай тусгай хууль гаргах эсвэл тусгай тогтоол буюу журам гаргах замаар өршөөл нь хэрэгждэг байна. Өршөөл үзүүлсний үр дагавар нь зөвхөн ялаас чөлөөлсөн төдийгүй эрүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагааг тухайн өршөөсөн хэргийн хувьд зогсоож буй явдал юм. Ингэхдээ хүнд бус хэрэг үйлдсэн этгээдийн ялын хэмжээ их биш бол бүхэлд нь өршөөх,

түүнчлэн зарим хүндэвтэр буюу дундаж түвшний хэргийн хувьд ял эдэлж буй ялыг хэсэгчлэн өршөөх зэргээр харьцангуй бодитойгоор харгалзах замаар хэрэгждэг байна.

Францын эрүүгийн хуулийн 133-р зүйлийн 9-р хэсэгт "Өршөөл нь тухайн хэргийн таслан шийдвэрлэх тогтоолыг хүчингүй болгож, хэргийг дахин авч хэлэлцэхгүйгээр бүх ялыг нь чөлөөлнө" <sup>5</sup> гэж заасан байдаг. Зарим орны эрүүгийн хууль тогтоомжид өршөөл үзүүлсэн явдал нь хохирогчийн болон гуравдагч этгээдийн эрхийг хөндөхгүй байх тухай заалт орсон. Өөрөөр хэлбэл ялаас чөлөөлсөн асуудал хохирогчийн болон иргэний нэхэмжлэгчийн хохирол, төлбөрийг барагдуулах, нөхөн төлөх явдлаас чөлөөлөхгүй гэсэн үг юм. Ийм зохицуулалт бүхий орнуудад Франц, Аргентин, Куба, Молдав, Эстони, Литва, Серб, Хорват, Словени, Македони зэрэг орныг нэрлэж болно. Харин Вьетнамын эрүүгийн хуулинд өршөөл нь ялтныг ялаас төдийгүй иргэний хариуцлагаас чөлөөлнө гэсэн заалт байдаг. <sup>6</sup>Өршөөлийг ихэвчлэн тухайн орны парламент болон Засгийн газар шийдвэрлэх эрхтэй байдаг. Өршөөл үзүүлж байгаа нь тухайн улсын төрийн эрүүгийн бодлогын хүнлэг, энэрэнгүй ёсны илэрхийлэл болох төдийгүй эрүүгийн эрх зүйн зохицуулалтын нэг салшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Тухайлбал, Монгол улсын парламент анхны ардчилсан сонгууль болж байнгын ажиллагаатай парламент байгуулагдсаны 25 жилийн ойг тохиолдуулан өршөөл үзүүлэх тухай хуулийг 2015 оны 8 дугаар сарын 11 өдөр батлан гаргасан. Энэ хуулиар 2015 оны 07 дугаар сарын 02-ны өдрийн 24 цаг 00 минутаас өмнө гэмт хэрэг үйлдсэн зарим этгээдийг эрүүгийн хариуцлагаас, ялтныг ял эдлэхээс,

<sup>5</sup> Уголовный кодекс Франций, СПб, Юридический центр. Пресс, 2002

<sup>6</sup> Додонов В. Н. Сравнительное уголовное право. Общая часть / под общ. ред. С. П. Щербы. — М.: Юрлитинформ, 2009. — С. 402. — 448 с

\* Чезаре Бекариа "Гэмт хэрэг ба ялын тухай", орчуулсан Г.Эрдэнэбат. 2009 он, хуу 121

захиргааны хариуцлага хүлээсэн этгээдийг захиргааны шийтгэлээс чөлөөлөхөөр заасан байна. Өршөөлийн тухай хуулиар өршөөлийг дараах байдлаар үзүүлэхээр зохицуулсан. Үүнд:<sup>7</sup>

- Зарим этгээдийг ял, шийтгэлээс бүрэн өршөөн хэлтрүүлэх;
- Зарим этгээдийн ялаас тодорхой хугацааг өршөөн хасах;
- Зарим хугацааг хэрэгсэхгүй болгох;
- Эрүүгийн хэргийг хэрэгсэхгүй болгохоор заажээ.

2006 он буюу Их Монгол Улс байгуулагдсаны 800 жилийн ойгоор мөн өршөөлийн тухай хууль батлагдаж 2400, 2009 оны өршөөлийн хуулиар 1000 хоригдол суллагдаж байсан бол энэ хууль хэрэгжсэнээр 2071 хүн өршөөлийн хуульд хамрагдаад байна.

Өршөөл үзүүлэх, эс үзүүлэх тухай асуудал нь зарим талаар эрүүгийн эрх зүйн эрдэмтэн судлаачдын дунд маргаан өрнүүлэхэд хүргэдэг бөгөөд өршөөлийг хэдийд ямар үед, ямар үндэслэлээр үзүүлэх болон өршөөлийн эерэг ба сөрөг нөлөөлөл, үр дагаврыг бодитойгоор тооцох уг институтын үр нөлөө, зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлага тавигдаж байгаа билээ.<sup>8</sup> Ихэнх орнуудын хууль тогтоомжид өршөөлийг ямар төрлийн гэмт хэрэгт, хэнд үзүүлэх нь тодорхой бус байдаг. Харин Бразилын үндсэн хуульд заасны дагуу хар тамхи, мансууруулах бодис тээвэрлэсэн, архидан согтуурсан этгээдүүд болон террористуудад өршөөл үзүүлдэггүй байна. Этиоф улсын үндсэн хуулиар хүн төрөлхтний эсрэг гэмт хэрэг өдөөсөн этгээдэд өршөөл үзүүлэх, ялыг хөнгөрүүлэхийг хориглодог. Өршөөл үзүүлэх нь тухайн

улсуудын зөвхөн эрүүгийн хууль тогтоомжоор зохицуулагдаад зогсохгүй үндсэн хуульд тусгагдсан байдаг нь энэ институтын үндсэн хуулийн эрх зүйн болон эрүүгийн эрх зүйн хосолмол шинжийг харуулж байна. Гол төлөв өршөөл нь хууль тогтоох засаглалын дээд байгууллагаас хууль зүйн актын хэлбэрээр гарч хэрэгждэг. Харин Япон улсад өршөөлийг сайд нарын танхимаас гаргаж эзэн хаанаар баталгаажуулдаг байна.

Өршөөлийн нэг төрөл болох татварын өршөөл нь төрийн зүгээс татвар төлөөгүй зарим этгээдэд "татвар төлөөгүйн төлөө шийтгэл"-ийг түүний хугацаа хэтэрсэн татварын өр төлбөрөөр солих санал тавих асуудал байдаг.<sup>9</sup> Дэлхийн улс орнуудын практикт татварын өршөөлийн олон хувилбар байх бөгөөд өршөөл нь нийт улсын хэмжээнд болон орон нутгийн түвшинд хэрэгждэг онцлогтой. Төрөөс татварын өршөөл үзүүлэх нь хугацаа хэтэрсэн татвараар өөрийн төсвийг нэмэгдүүлэх, татвар төлөгчдийн суурь хүрээг тэлэх, бизнес эрхлэгчдийг сүүдрийн эдийн засгийн сектороос эдийн засгийн ил, албан ёсны эдийн засгийн эргэлтэд татан оролцуулах гэсэн давхар зорилготой. 2002 онд Польшийн Үндсэн хуулийн шүүх татварын хэргийн талаар өршөөл үзүүлсэн нь Үндсэн хууль зөрчсөн төдийгүй хуулийн өмнө хэн боловч эрх тэгш байх тухай зарчимтай зөрчилдсөн тогтоол гаргаж байв.<sup>10</sup> Монгол улсын хувьд 2008 оны хоёр дугаар сард татварын өршөөлийн тухай хуулийг баталж тодорхой хувь хүмүүс, аж ахуйн нэгжүүдэд татварын өршөөл үзүүлэх зорилготойгоор хэрэгжүүлсэн. Гэтэл долоон жилийн дараа 2015 оны 8 дугаар сарын 7-ны өдөр эдийн засгийн ил тод байдлыг хуулийг батлан гаргаж хэрэгжүүлж байна. Энэ хуулиар

<sup>7</sup> Монгол Улсын Өршөөлийн тухайн хууль, ҮБ 2015, <http://www.legalinfo.mn/>

<sup>8</sup> Д. Баярсайхан Харьцуулсан эрүүгийн эрх зүй, ҮБ, 2012, Хуу 184

<sup>9</sup> E. J. F. The traps in amnesty for taxes. [http://www.cal-chamber.com/Chamber\\_in\\_the\\_news/020305\\_Amnesty.htm](http://www.cal-chamber.com/Chamber_in_the_news/020305_Amnesty.htm)

<sup>10</sup> Баярсайхан Д. Харьцуулсан эрүүгийн эрх зүй, ҮБ, 2012, Хуу 183

хувь хүн, хуулийн этгээд бусдын нэр дээр бүртгүүлсэн, нуун дарагдуулсан өөрийн өмчлөлийн хөдлөх болон үл хөдлөх эд хөрөнгө, түүнтэй адилтгах бусад хөрөнгө, олсон орлого, үзүүлсэн үйлчилгээгээ ил тод болгон үнэн зөв, шударгаар санхүү, татварын болон нийгмийн даатгалын тайланд тусгаж, шинээр тайлагнасан, гаалийн байгууллагад нөхөн мэдүүлсэн, улсын бүртгэлд шинээр бүртгүүлсэн байх ба эдгээр үйл ажиллагаа нь хувь хүн, хуулийн этгээдийн зүгээс сайн дурын үндсэн дээр хийгдсэн тохиолдолд тэдгээрийг хуульд заасан хариуцлага болон албан татвараас нэг удаа чөлөөлөхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахаар заасан.<sup>11</sup> Олон улсын практикт татварын өршөөл үзүүлэхдээ хэзээ ч татварын актыг өршөөдөггүй, харин хөрөнгөө ил болголоо, одоо байгаа татвараа төлөх эдийн засгийн боломжгүй байсан бол мөнгөн торгууль, эрүүгийн хариуцлагаас өршөөж болно гэсэн эрх зүйн зохицуулалт үйлчилдэг байна. Харин татварын актаар хуулийн дагуу тавигдсан татвараас өршөөнө гэсэн эрх зүйн зохицуулалт байдаггүй. Бизнесийн үйл ажиллагаа явуулаад, ашиг олж, татвараа нуун дарагдуулсныхаа төлөө компаниуд хэдхэн жилийн давтамжтай өршөөлийн хуульд хамрагдаж байна. Энэ нь нэг талаас нуугдмал татвар ногдох орлогыг ил болгох, улсын нэгдсэн бүртгэлтэй болох зэрэг зөрөг талтай ч нөгөө талдаа сөрөг үр дагаврыг авчрах магадлалтай юм. Олон улсын туршлагаас харахад татварын өршөөлийн туршлага баялаг боловч, ихээхэн зөрчилтэй харагдаж байна. Өршөөлийн хэлбэрүүдийг янз бүрээр турш иж үзсэн улс орнууд: Аргентин, Бельги, Энэтхэг, Ирланд, Итали, Пакистан, Филиппин, Франц, ӨАБНУ зэргийг дурдаж болно.

Дээрх улс орнуудын өршөөл үзүүлэх эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан судлахад AMNESTY буюу

<sup>11</sup> Эдийн засгийн ил тод байдлын тухай Монгол улсын хууль, УБ 2015, <http://www.legalinfo.mn/>

Өршөөлийг ихэвчлэн тухайн улс орны парламент болон Засгийн газар шийдвэрлэх эрхтэй байдаг нь харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл өршөөл үзүүлж байгаа нь тухайн улсын төрийн эрүүгийн бодлогын хүнлэг, энэрэнгүй ёсны илэрхийлэл болох төдийгүй эрүүгийн эрх зүйн зохицуулалтын нэг салшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг болдог. Тухайлбал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд ямар субьект өршөөл, уучлал үзүүлэх эрхтэй болохыг заасан байдаг. Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлд өршөөл үзүүлэх шийдвэр гаргах онцгой эрхтэй болохыг заасан. Өршөөл нь тухайн улс алын бодлогоо зөвлөх зорилгоор авдаг арга хэмжээ юм. Харин татварын өршөөлийн тухайд гэвэл эрүүгийн өршөөлийн хуулиас өөр байдаг. Гэхдээ заримдаа хоёулаа ойролцоо гарах тохиолдол бий. Татварын өршөөлийн тухай хууль нь гэмт хэрэгтэй хамааралгүй, татвараа нуусан, зайлсхийсэн, буруу мэдүүлсэн, нуун дарагдуулсан улсуудад тэр жилдээ эсвэл тодорхой хугацаанд өршөөл үзүүлэх асуудал юм. Олон улсын жишигт өршөөл үзүүлэх асуудлыг татварын өршөөлөөр голчлон хэрэгжүүлдэг байна. Татварын өршөөлийн гол нөхцөл нь бүхий л өр төлбөрийг хүүгүйгээр төлөх, мөн нуусан орлогоос авах татварыг шинээр, илүү хөнгөлөлттэй хэмжээгээр төлөх явдал байдаг.

АНУ, ХБНГУ, ОХУ-д өршөөл үзүүлэх зөвлөл, хороо ажиллаж өршөөх эсэхийг шийддэг бол ихэнхи улс орнуудын хууль тогтоомжид өршөөлийг ямар төрлийн гэмт хэрэгт, хэнд үзүүлэх нь тодорхой бус байдаг. Зарим нэг улс орны тухайлбал, Англи-Америкийн системийн орнуудын хууль тогтоомжид өршөөл үзүүлэх тухай зохицуулалт байдаггүй. Өршөөл нь тухайн нэг этгээдэд бус харин тодорхой төрлийн тухайлбал эмэгтэйчүүд, насан хүрээгүйчүүд, хөнгөн төрлийн ял авсан этгээдүүд, бизнесийн салбарынханд гэх зэрэг хүрээнд үйлчилдгээрээ уучлалаас ялгаатай байдаг онцлогтой.

**Уучлал үзүүлэн ялаас чөлөөлөх:**

Уучлал үзүүлэх эрх нь урт сонирхолтой түүхтэй институт юм. Одоогоор мэдэгдээд буй хамгийн эртний эрх зүйн баримт бичиг болох НТӨ 18-р зууны Хаммурабын хуульд уучлалын тухай бичсэн байдаг.<sup>12</sup> Уучлал үзүүлэх бүрэн эрхийг гагцхүү төрийн тэргүүн эдэлдэг онцлогтой. Уучлал нь бүрэн ба нөхцөлт гэсэн хоёр төрөлд ангилагддаг. Нөхцөлт уучлал нь гэм буруутай этгээдэд эдлэх байсан ялаас харьцангуй хөнгөн ял, эсвэл бусад үүрэг ногдуулдаг. АНУ-ын зарим муж улсад уучлагдсан этгээдийг төрийн алба хаших, эсвэл мэргэжлийн тусгай зөвшөөрөл авахыг хориглодог.<sup>13</sup> Уучлал үзүүлэх нь ялын тухайн төрлийг хүчингүй болгох буюу өөр хөнгөн ялаар солиход чиглэгдсэн төрийн эрх бүхий субьектээс гаргаж буй ялаас чөлөөлөх үйл ажиллагаа бөгөөд ихэнхдээ төрийн тэргүүний Үндсэн хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийн хүрээнд хамаарах институт мөн.

1966 онд НҮБ-ийн ЕА-ээс баталсан "Иргэний бслон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын факт"<sup>14</sup>-ын 6-р зүйлийн 4-р хэсэгт "Цаазаар авах ял шийтгэгдсэн хэн боловч ялыг хөнгөрүүлэх буюу уучлал хүсэх эрхтэй. Өршөөл, уучлал болон цаазаар авах ял оноосон шүүхийн тогтоолыг өөрчлөх нь бүх тохиолдолд өршөөл уучлал үзүүлэх буюу ялыг хөнгөрүүлэх болно" гэж заасан байдаг.<sup>15</sup> Уучлалыг үзүүлэхдээ ихэнх орон тухайн ялтны эдэлж буй ялыг бүрэн буюу хэсэгчлэн чөлөөлөх хэлбэрээр томьёолсны дээр нөхцөлт ба нөхцөлт бус байдлаар уучлал үзүүлэхээр хуульчилсан байдаг. Нөхцөлт байдлаар уучлал үзүүлэх нь уучлагдсан этгээд тодорхой хугацааны

дараа дахин гэмт хэрэг үйлдвэл түүнд өмнөх ялыг нь нэмж буюу нөхөн хүлээлгэх шаардлагаар нөхцөлдсөн байдаг. Энд АНУ, Их Британи, Беларусь, Туркменстан, Узбекистан гэх мэт орныг дурдаж болно. Швейцар, Итали, Исланд, Орос болон цөөнгүй оронд уучлал үзүүлэх институтыг Үндсэн хууль болон эрүүгийн хууль тогтоомждоо нарийвчлан зохицуулсан байдаг. Орос, Исланд, Монгол зэрэг зарим оронд Ерөнхийлөгч нь уучлал үзүүлдэг бол Швейцарт Парламент нь уг эрхийг эдэлдэг байна.

PARDON POWER буюу Уучлал үзүүлэх эрх мэдэл нь дэлхийн ихэнхи улс орнуудын Үндсэн хуулинд олон өөр нэр томъёогоор (pardons, amnesties, clemency, "grace", mercy) тусгагдсан байдаг. Дээрх улс орнуудад энэхүү эрх мэдлийг гол төлөв гүйцэтгэх засаглал нь хэрэгжүүлдэг бөгөөд ихэвчлэн Ерөнхийлөгчийн засаглалтай орнууд байдаг. Тухайлбал: Албани улсын үндсэн хуулийн 92-р зүйлд тус улсын Ерөнхийлөгч нь хуулийн дагуу уучлал үзүүлэх эрхтэй байдаг ба 93-р зүйлийн дагуу зарлиг гаргаж уучлал үзүүлдэг бол Болгар улсын үндсэн хуулийн 98-р зүйлд тус улсын Ерөнхийлөгч нь уучлал үзүүлэх эрхтэй байхаар хуульчилсан байна.

Мөн Словак улсын үндсэн хуулийн 102-р зүйлийн 1-д тус улсын Ерөнхийлөгч нь уучлал, өршөөл үзүүлэх, эрүүгийн шүүхээс оногдуулсан шийтгэлийн хөнгөрүүлэх, ялтай байдлыг зогсоох, арилгах зэрэг эрхтэй байхаар заасан байна. Мөн Ерөнхийлөгчийн гаргасан уучлал үзүүлэх шийдвэр нь зөвхөн Ерөнхий сайд буюу орлох эрх бүхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болохоор хуулиар зохицуулсан нь Ерөнхийлөгчийн шийдвэрт Засгийн газар хариуцлага хүлээхээр зохицуулагдсан нь харагдаж байна. Харин хуулийн 103-р зүйлд Засгийн газар нь захиргааны зөрчлийн тохиолдолд уучлал үзүүлэхээр

<sup>12</sup> <https://ru.wikipedia.org/wiki/pardon>

<sup>13</sup> Britannica encyclopedia хуу 3360

<sup>14</sup> <http://www.unhcr.org/refugees/refugees.html>

<sup>15</sup> "Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын факт"-ыг Ерөнхий Ассамблейн 1966 оны 12 дугаар сарын 16-ны 2200A(XXI) тоот тогтоолоор баталж, 1976 оны 3 дугаар сарын 23-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон

хуульчилсан байдаг нь бусад улс орнуудтай харьцуулахад шинэлэг зохицуулалт юм.

АНУ-ын үндсэн хуулийн 2-р бүлгийн 2-дахь хэсгийн 1-д тус улсын Ерөнхийлөгчид уучлал үзүүлэх эрхийг хамааруулахаар хуульчилсан байна. Гэхдээ энэ эрх нь импичментээс бусад тохиолдолд хэрэгждэг ажээ. Энэхүү эрх мэдэл нь гэмт хэргээс бүрэн уучлах, нөхцөлтэйгөөр уучлах, хөнгөвчлөх, татварыг уучлал үзүүлэх зэрэг олон төрлөөр хэлбэржин хэрэгждэг байна.<sup>16</sup> Уучлал хүссэн өргөдөл нь эхлээд Office of the Pardon Attorney буюу Ерөнхийлөгчид зөвлөдөг албан ёсны байгууллагаар дамжин уучлах эсвэл хүлээн авахгүй байх шийдвэрийн үндэслэлийг гаргаж Ерөнхийлөгчийг шийдвэр гаргахад туслалцаа үзүүлдэг. Энэхүү алба нь анх 1865 онд уучлалын асуудал хариуцсан албаны байгууллага нэртэй байгуулагдсан бөгөөд хожим уучлалын өмгөөллийн байгууллага болон өөрчлөгдсөн.

ОХУ-ын Үндсэн хууль болон Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн гүйцэтгэлийн хуулинд уучлал үзүүлэх эрхийг зааж өгсөн байдаг. Үндсэн хуулийн 50-р зүйлийн 3-т "гэмт хэрэгт ял шийтгэгдсэн хэн ч болох уучлал хүсэх, ялаа хөнгөрүүлэхээр хүсэлт гаргах эрхтэй" гэж заасан. Улмаар үндсэн хуулийн 71-р зүйлд уучлал болон өршөөл аль аль нь Холбооны дээд эрх мэдлээр дамжин хэрэгжих тухай хуульчилсан нь уучлал болон өршөөлийн зарлиг нь зөвхөн Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх болохыг хэлж байна. Эрүүгийн хуулинд нь Ерөнхийлөгчийн зүгээс зөвхөн хувь хүнд уучлал үзүүлэх боломжтойг 85-р зүйлд зааж өгсөн бол Эрүүгийн гүйцэтгэлийн хуулийн 113-р зүйлд ял эдлэх хугацаандаа биеэ зөв авч явсан хоригдлуудад уучлал хүсэх эрхийг олгохоор зааж өгсөн нь

засран хүмүүжихэд нь түлхэц өгөхөөр зохицуулсан заалт болсон байна. Грек улсын үндсэн хуулийн 47-р зүйлийн 1-д тус улсын Ерөнхийлөгч нь хууль зүйн сайдтай зөвлөн санал болгосноор уучлалын зөвлөлийн гишүүдийн олонхийн санал авсан тохиолдолд уучлал үзүүлэх эрхтэй байхаар хуульчилсан байна.

Тэгвэл Герман улсын холбооны суурь хуулийн (Grundgesetz) 60-р зүйлийн 2-д холбооны Ерөнхийлөгч нь гэмт этгээдийг (хувь хүн) холбооны нэрийн өмнөөс уучлах эрхтэй байхаар зааж өгсөн байдаг. Герман улсын эрүүгийн процессийн хуулийн 452-р зүйлд уучлал үзүүлэх горим журмыг зохицуулж өгсөн.

Дэлхийн орнуудын эрүүгийн хууль тогтоомжид өршөөл уучлалаас гадна тухайн этгээдийн ялтай байдал, ялгүй болох нөхцөл зэрэг институтийг нарийвчлан зохицуулсан байдаг нь ялын процедурын зарчим, шалгуурыг тогтооход чухал хүчин зүйл болдог байна.<sup>17</sup> Уучлал үзүүлэх эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан судлахад ихэнх улс орны төрийн тэргүүн хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд уучлалыг үзүүлдэг байна. Тухайлбал, Монгол улсын эрх зүйн тогтолцоогоор уучлал бол Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхэд хамаардаг. Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлд зааснаар уучлал үзүүлэх шийдвэр буюу Ерөнхийлөгчийн зарлигаар ялтанг ялаас нь хэсэгчлэн болон бүрэн чөлөөлдөг онцлогтой.

<sup>16</sup> Ruckman, P. S., Jr. Executive Clemency in the United States: Origins, Development, and Analysis (1900-1993). — Presidential Studies Quarterly, 1997. — P. 251-271.

<sup>17</sup> Баярсайхан Д. Харьцуулсан эрүүгийн эрх зүй. УБ., 2012. хуу 185

### Дүгнэлт

Дүгнэн үзвэл өршөөл, уучлал хоёрын гол ялгаа нь өршөөл үзүүлэх эрх зүйн зохицуулалт нь нэг хэсэг хүмүүсийг бөөнд нь өршөөлд хамруулдаг онцлогтой бол уучлал нь тодорхой нэг хувь хүнд хандан үзүүлдэг байна. Өөрөөр хэлбэл **PARDON POWER** буюу уучлал үзүүлэх нь ялын тухайн төрлийг хүчингүй болгох буюу өөр хөнгөн ялаар солиход чиглэгдсэн төрийн эрх бүхий субъектээс гаргаж буй ялаас чөлөөлөх үйл ажиллагаа бөгөөд ихэнхдээ төрийн тэргүүний Үндсэн хуулиар олгосон бүрэн эрхийн хүрээнд хамаарах институт болдгоороо өршөөлөөсөө ялгагддаг байна. Харин өршөөл үзүүлэх нь тухайн улсуудын зөвхөн эрүүгийн хууль тогтоомжоор зохицуулагдаад зогсохгүй үндсэн хуульд тусгагдсан байдаг нь энэ институтийн үндсэн хуулийн эрх зүйн болон эрүүгийн эрх зүйн хосолмол шинжийг харуулж байна. Аливаа улс орны эрүүгийн эрх зүйн бодлого уян хатан байх төрийн зүгээс өршөөл, уучлал үзүүлэх нь хүмүүнлэг, энэрэнгүй ёсыг дээдэлсэн ардчилсан төрийн гол шинж юм. Саяхан НҮБ-аас гаргасан статистик тоо баримтаар дэлхийн улс орнуудаас 129 улс цаазаар авах ялыг де юре болон де факто түвшинд хориглосон нь үүний нэг тод жишээ болж байна. Өршөөл, уучлал үзүүлэн ялаас чөлөөлөх асуудал бол тухайн улсын төр хүнлэг, энэрэнгүй бодлого явуулж амьдралдаа алдсан иргэддээ итгэл хүлээлгэн хүн байх эрхийг нь хүндэтгэж байгаагийн нэг

илрэл юм. Ийм ч учраас дэлхийн олон улс хууль тогтоомждоо өршөөл, уучлал үзүүлэх асуудлыг хуульчлан оруулж хүний эрхийг хүндэтгэн, төр гэм буруутай этгээдийг шийтгэж чаддаг ч бас уучилж, өршөөн тэдэнд алдаагаа засах боломжийг олгон уян хатан хандаж чаддагийг илтгэн харуулж байна. Хэдийгээр уучлал, өршөөл үзүүлэх эрх зүйн зохицуулалт нь сөрөг үр дагавартай ч нийгэмд бие биедээ итгэх таатай уур амьсгалыг бий болгож улс орныг хөгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой байдаг. Гэхдээ татварын өршөөлийн хуулийг хэтэрхий ойрхон давтамжтай гаргаж байгаа нь татвараас зугтаах, орлогоо нуух байдлыг бий болгож хэдэн жилийн дараа өршөөлийн хуулиар татвараас чөлөөлөгдөнө гэх хандлагыг нийгэмд үүсгэх сөрөг үр дагавар гарч болзошгүйг цаашид анхаарах шаардлагатай байна. Монгол улсын Үндсэн хуулинд хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө тэгш эрхтэй байхаар заасан. Өршөөлийн хуулиар татвараас чөлөөлж байгаа нь энэрэнгүй төрийн үйл ажиллагаа боловч нөгөө талдаа татвараа шударгаар төлж байсан иргэд хохирч, Үндсэн хуулийн заалт хэрэгжихгүй зөрчигдөх байдал бий болж байна. Иймд татварын өршөөлийн хуульд тухайн өршөөлд хамрагдах хугацаанд татвараа төлж байсан иргэдийг ч бас татвараас нь чөлөөлж татварын буцаалт хийхээр шинэ нэмэлт зохицуулалт оруулж болох юм. Ингэснээр өршөөлийн хуульд бүх иргэд тэгш хүртээмжтэй хамрагдах бодит боломж бүрдэнэ.

---o0o---

## МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ТӨРИЙН ЭРХ МЭДЛИЙН ХУВААРИЛАЛТ, ТУЛГАМДАЖ БУЙ ЗАРИМ АСУУДАЛ



МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн  
магистрант Д.Төгөлдөрсүрэн

Хүн төрөлхтөн Хүний эрхийг тогтоох бус хамгаалахад үйл ажиллагаагаа чиглүүлдсэн, нийтлэг ашиг сонирхлыг хүлээн зөвшөөрсөн хуулиар зохицуулагдсан тогтолцоо бүхий төрийг бий болгохыг зорьсоор ирсэн билээ.

Эдүгээ энэ зорилт руу хандсан нэг том алхам бол "төрийн эрх мэдлийн төвлөрлийг хүний эрхийг хамгаалах механизм болгон сааруулах" буюу харилцан хяналт, тэнцвэр бүхий бие даасан өндөрлөгүүдэд хуваарилах засаглалын /разделение властей, separation /division/ of powers<sup>1</sup> онолыг боловсруулсан явдал юм.

Төрийн эрх мэдэл хуваарилах үйл явц нь тухайн цаг үе, нийгмийн болон хүмүүний аж төрөх ёсны онцлог, төрийн байгуулалт дахь уламжлал, шинжлэх ухаанч мэдээлэл, судалгааны байгууллагуудын түвшин зэрэг хүчин зүйлсээс хамааран хөгжсөөр өдгөө хүрчээ.

Төрийн эрх мэдэл хуваарилалтын агуулгыг түүхэн цаг хугацаагаар нь баримжаа болгон хөгжлийг нь дүрслэн харуулбал,

1215 оны Английн эрх чөлөөний их хarti /Великая хартия вольностей/, 1222 оны Унгарын Алтан булла, 1357 оны Францын Гуравдугаар сарын их хуулиас нийтлэг нэг зүйл ажиглагддаг нь хааны/төр/ эрх мэдлийг урьд мөрдөгдөж ирсэн хэмжээнд нь барьж хязгаарлах, нийгмийн тодорхой давхаргуудад хааны эрх мэдлээс зарим эрхийг шилжүүлж, төлөөлөгчдийн байгууллагыг байгуулсан<sup>2</sup> байна. Энэ нь эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулж, түүнийг харилцан тэнцвэртэй болгохын тулд зөвшилцөл, зохицуулалтыг бий болгох анхдагч алхам байлаа.

Энэ үед хэдийгээр төр дэх ард түмний оролцоо, хүний эрхийн тухай асуудал бодитой болж чадаагүй ч язгууртан ноёдын өөр хоорондоо адил тэгш байх, төр дэх өөрсдийн байр суурийг хэмгаалан үлдэх гэсэн санаархал нь "ард түмэнчлэгдсэн төрийн бодлогын ерөнхий нийтлэг чиг хандлагыг тухайн цаг үед зохицуулах бус, ирээдүйд тохируулж, алсыг харж бүтээгдсэн"<sup>3</sup> орчин цагийн төрийн үндсэн шинж болон илэрхийлэгдэх үндсэн хуульт ёс, /constitution-би тогтоож байна, би зарлиг болгож байна/ төрийн цаашдын хөгжилд томоохон хувь нэмэр оруулжээ.

Улмаар Английн ардчилсан үзэлтэн Жон Лильберн/1614-1657/ "...ард түмэн бол аливаа шударга эрх мэдлийн эх сурвалж, хүний заяамал эрхийг хангахын тулд муу зүйл, хорлолын эх болсон төрийг хязгаарлах ёстой"<sup>4</sup> хэмээсэн нь ард түмний оролцоогүй төр бол хүний эрхийн "дайсан" хэмээх үзэл санааг дэлгэрүүлж, энэ чиглэлд судлаачдын анхаарлыг ихээхэн

<sup>1</sup> Л.В.Тихомирова, М.Ю.Тихомиров. Юридическая энциклопедия, М.2001. ст.730, Д.Лундзжанцан. Монгол улс дахь төрийн эрх мэдэл хуваарилалт. /докторын диссертаци/-д separation of power хэмээн бичжээ.

<sup>2</sup> С.Төмөр. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй. /Онол, үзэл баримтлалын тсйм/. УБ. 2002. 6 дахь тал

<sup>3</sup> С.Төмөр. Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцоо: Өнөөгийн байдал, хөгжлийн чиг хандлага. Legis сэтгүүл. УБ. 2003. №1 /2/. 8 дахь тал

<sup>4</sup> Джон Лильберн. Памфлеты. М. 1937. Ст 110-112

хандуулах болсон билээ.

Төрийн эрх мэдэл хуваарилах онол сургааль эртний түүхтэй. Ялангуяа эртний Грек, Ромд нэлээд өргөн хөгжиж боловсорсон гэдэг. Гэхдээ Грек, Ромын сэтгэгчид төрийн эрх мэдэл бие даасан хийгээд харилцан тэнцвэртэй байх тухай асуудлыг бус харин төрийн чиг үүргүүд тодорхой нэг байгууллага дээр бусдаас илүү байдлаар төвлөрөх ёсгүй гэдгийг олон талаар үндэслэж, төрийн эрх мэдлийг "Зөвлөх", "Засаглах", "Шүүх" гэсэн эрх мэдлүүдэд хуваарилах санааг дэвшүүлж, онол, арга зүйн талаас нь тодорхойлж байсан байна.

Төрийн эрх мэдлийг хуваарилах Грек, Ромын сэтгэгчдийн үзэл, сургаалыг гүнзгийрүүлж орчин үеийн үзэл баримтлалыг бий болгоход Английн улс төрийн гүн ухаантан Ж.Локк /1632-1704/, Францын нэрт сэтгэгч, хуульч Ш.Л.Монтескье /1681-1755/ нар жинтэй хувь нэмэр оруулж, төрийг хүний эрхийг хамгаалах чиглэлээр үйл ажиллагааг нь хязгаарлах тухай саналыг дэвшүүлж, түүнийгээ эрх мэдэл хуваарилах замаар зохион байгуулахыг номлож байв. Тухайлбал, Ш.Л.Монтескье 1748 онд хэвлүүлсэн "Хуулийн амин сүнс" хэмээх бүтээлдээ "Хаана эрх мэдэл төвлөрнө, тэнд эрх чөлөө байхгүй"<sup>5</sup> хэмээгээд харин эрх чөлөөтэй байх үндэс нь төрийн эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх-холбооны, шүүх хэмээн сааруулах нь нэн чухлыг онцлон тэмдэглэсэн байдаг.

Төрийн эрх мэдлийг хуваарилах тухай Монтескьегийн эл үзэл Францад төдийгүй, АНУ-ын улс төрийн тогтолцоо болон бусад ардчилсан дэглэмтэй, эрх зүйт төртэй улсуудад асар их нөлөө үзүүлсэн, үзүүлсээр ч иржээ.

И.Бентам, Ж.Локк, Ш.Л.Монтескье нар өөрсдийн бүтээлдээ уг үзэл баримтлалыг цаашид хөгжүүлэн, засварлан боловсруулсан хэдий ч Монтескьегийн анхлан тодорхойлсон сонгодог агуулгаар өдгөө хаа ч хэрэгжээгүй гэсэн шүүмжлэлийг улс төр судлаачид өрнүүлсээр байдаг<sup>6</sup>.

Төрийн эрх мэдлийг хуваарилах онолын асуудал нэг мөр шийдэгдээгүй төдийгүй орчин үеийн эрх зүйн шинжлэх ухаан, түүний дотор Үндсэн хуулийн эрх зүйн ухааны нэгэн чухал судлагдахуун болж байна. Ялангуяа Монгол оронд өдгөө цагт 1992 оны Үндсэн хуулиар баталгаажсаны дагуу төлөвшиж, буй төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчим, эрх мэдэл хоорондын харилцаа хийгээд эрх мэдлийг зааглан тусгаарлах, тэнцвэржүүлэх, шүтэлцүүлэх, хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн төлөвшилтийн үйл явц, чиг хандлагыг судлах нь онолын төдийгүй, практик ач холбогдолтой.

Монгол Улсын шинэ Үндсэн хуулинд Монгол Улсын төр- хүний эрх, эрх чөлөөг дээдэлдэг, иргэний нийгэмд үйлчилдэг нийтлэг хуулинд захирагдахыг тунхаглаад, төрийн эрх мэдлийг Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Үндсэн хуулийн цэц, Шүүхэд тэнцвэржүүлэн хуваарилах тухай заажээ.

Гэхдээ төрийн эрх мэдлийг хуваарилах онолыг авч үзэхэд "эрх мэдэл хуваарилах" болон "засгийн эрх мэдэл хуваах" гэсэн ойлголт, төрийн эрх мэдэл хуваарилах онол, зарчим гэх мэт утга санааг түүнд шингэсэн өнгө аясыг илэрхийлдэг олон нэр томьёог жигдлэх, нэг мөр ойлгох шаардлага зайлшгүй гарч ирнэ (Эрх мэдэл хуваарилах гэдгийг оросоор Разделение властей, англиар Separation of power хэмээнэ).

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн "Төрийн байгуулал" гэсэн гуравдугаар бүлэгт хууль тогтоох, гүйцэтгэх байгууллагын асуудлуудыг эрх мэдэл хэмээн шууд томьёолоогүй бөгөөд харин шүүхийн байгууллагын тухайд "Шүүх эрх мэдэл" хэмээн тодорхойлжээ. Энэ нь төрийн эрх мэдлийг хуваарилан авч хэрэгжүүлэх хэлбэрүүдийг тус тусдаа бие даасан гурван засаг гэсэн ойлголтод хүрэхээс сэрэмжилж, "Эрх мэдэл" гэсэн нэр томьёон дээр үндсэндээ тогтсоныг харуулж байна.<sup>7</sup>

Төрийн эрх мэдлийг хуваарилснаар түүнийг хэрэгжүүлж буй аль нэг институтын хүсэл зориг

<sup>5</sup> Юридическая литература. М. 1983. Ст.220

<sup>6</sup> Н.Лүндэндорж. Эрх мэдэл хуваарилалтын орчин үеийн онолын зарим асуудал. Эрх зүй сэтгүүл. УБ. 2001. №6-7 14 дэх тал

<sup>7</sup> Д.Лүндээжанцан. "Монгол Улс дахь Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт" УБ. 2014. 17 дахь тал

дангаар ноёрхох бололцоог хааж, хуулийг зөвхөн иргэний төлөөллийн байгууллага тогтоож, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хэрэгжүүлж, хууль зөрчиж гажуудсан эсэхийг зөвхөн шүүх шийдвэрлэж байх бололцоо бүрдэнэ.

Үндсэн хуулийн оршилд, Монголын ард түмэн бид .... гэж эхэлдэг нь санамсаргүй зүйл биш. "Монгол Улсын шинэ Үндсэн хууль бол үндэснийхээ оюуны чадавхид түшиглэн, бодит нөхцөлөө харгалзан уламжлал шинэчлэлийн жам ёсыг тусгасан үзэл баримтлал бүхий манай ард түмний өөрсдийнх нь бүтээл туурвил мөн."<sup>8</sup>

Хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй байгууллага нь нийт хүн амыг төлөөлсөн байдаг бөгөөд хууль зүйн төгс хүчин чадалтай акт болох Үндсэн хууль, бусад хуулийг батлан гаргах, улсын төсөв батлах, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих зэрэг эрхийг эдэлдэг нийтлэг жишиг тогтжээ.

Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг тогтоох, өөрчлөх нь Улсын Их Хурлын бүрэн эрх байдаг. Мөн Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүдийг Улсын Их Хурлаас томилно. Улсын Их Хурал нь Засгийн газрыг байгуулж байгаа учир түүнийг парламентын олонхийн зарчмаар, өөрөөр хэлбэл, олонхийн суудал авсан нам Засгийн газраа байгуулах бөгөөд мөнхүү олонхийн саналд нийцсэн бодлогыг Засгийн газраас явуулахыг шаарддаг. Улсын Их Хурал нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүдийг огцруулах эрхтэй байдаг ба Засгийн газар нь Улсын Их Хурлын өмнө ажлаа хариуцан тайлагнана. Улсын Их Хурал нь засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг батална. Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Монгол Улсын засаг, захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийг Улсын Их Хурал баталж, өөрчилнө.

Засгийн газар Улсын Их Хурлын итгэлийг хүлээсэн байх нь төрийн тогтвортой байдлын чухал нөхцөл. Засгийн газрын үйл ажиллагааны талаархи олон нийтийн санаа бодол,

Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн байр суурийг харгалзан шаардлагатай гэж үзсэн тохиолдолд Засгийн газар өөрт нь итгэл хүлээлгэж байгаа эсэхийг илэрхийлж өгөхийг хүсэж, холбогдох тогтоолын төслийг Ерөнхий сайд, Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ. Засгийн газар үйл ажиллагааныхаа хөтөлбөрийн төслийг өөрийн бүрэн эрхийг эхэлснээс хойш 60 хоногийн дотор, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэл зэрэг баримт бичгийн төслийг Улсын Их Хурлаас тогтоосон хугацаанд түүнд өргөн мэдүүлдэг байна. Засгийн газар Үндсэн хууль, бусад хуулийн биелэлтийг улс даяар зохион байгуулах үүрэгтэй байдаг. Засгийн газраас Улсын Их Хуралтай өдөр тутам шууд харилцах асуудлыг Ерөнхий сайд, эсвэл ажил үүргийн хуваарь бүхий Засгийн газрын гишүүн эрхэлдэг.

Засгийн газар нь Улсын Их Хуралд жил бүр үйл ажиллагааныхаа тайланг тавьж, цаг үеийн асуудлаар тогтмол мэдээлэл хийнэ. Засгийн газар нь хууль санаачлах эрх бүхий гурван субьектын нэгийг хувьд боловсруулсан хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төслийг Ерөнхий сайд, түүний даалгавраар Засгийн газрын гишүүн, Улсын Их Хурлын даргад зохих журмын дагуу өргөн мэдүүлнэ. Засгийн газар нь хуулийн төсөл, төрийн бодлогын зарчмын бусад асуудлаар Улсын Их Хурлаас өөр саналтай байгаа бол Ерөнхий сайд уг саналаа дахин хэлэлцүүлэхээр Улсын Их Хуралд хэргийн тавьж болох бөгөөд түүнийг Улсын Их Хурлын чуулганаар хэлэлцэн шийдвэрлэж хариу өгнө. Засгийн газар, түүний байгууллага төсвийн зарцуулалтын асуудлаар Улсын Их Хурлыг өөрийг нь оролцуулан нийт улсын хэмжээнд хяналт шалгалт эрхэлнэ.

Засгийн газрын гишүүн нь Улсын Их Хурлын гишүүний асуултын хариуг хууль тогтоомжид заасан журмын дагуу өгөх үүрэг хүлээхээр хуульд заажээ. Улсын Их Хурал ба Засгийн газрын хоорондын харилцаа нь үндсэндээ иргэдийн нийтлэг ба өвөрмөц эрх ашгийг төрийн бодлогод тусгах хэрэгсэл юм. Дэлхий нийтийн жишгийг харахад

<sup>8</sup> Б.Чимэд "Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал сэдэвт бага хурал" УБ, 2005

гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагууд нийт ард түмний эрх ашгийг түлхүү илэрхийлдэг байхад хууль тогтоох байгууллага бол хүн амын бүлгүүдийн өвөрмөц эрх ашгийг төрийн бодлогод тусгахыг илүү анхаардаг байна.

Манай улсад төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчмыг удирдлага болгон төрийн байгууллагын тогтолцоог бүрдүүлж, тэдгээрийн үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс, харилцан хамаарлын асуудлыг хуульчилсан хэдий ч тэдгээрийг хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын үйл ажиллагааны ололт дутагдлаас хамаарсан шинжтэй төрийн эрх мэдэл хоорондын харилцааны зарим эддрээтэй асуудал байгаа нь амьдрал дээр янз бүрийн байдлаар илэрч байгааг үгүйсгэх аргагүй юм. Тухайлбал: Хууль тогтоох онцгой эрх мэдлийг зөвхөн Улсын Их Хурал өөртөө хадгалж байх ёстойг Үндсэн хуульд тодорхойлсон. Гэтэл энэ онцгой бүрэн эрхийг Улсын Их Хурал маань хуваан хэрэгжүүлж байна уу даа гэж үзэж болохоор байдал бий болж байна. Учир нь Улсын Их Хурал нэг хууль гаргаад ийм асуудлыг Засгийн газар, тийм журмыг төгсийн захиргааны төв байгууллага/ямал, тухайн асуудлыг тэр сайд гаргана гэх нь холгүй хуульд зааж хууль тогтоох онцгой эрхийг шилжүүлээд байгаа юм уу даа гэх юм болж байна.

Энд тодорхой зааг ялгаа гаргаж, эмх цэгц тогтоохгүй бол гүйцэтгэх эрх мэдэлтнүүд хууль тогтоох эрхийг хуваалцан хэрэгжүүлдэг зохисгүй байдал бий болох муу талтай. Ингэж хууль хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа өөрөө хууль тогтоох шинжтэй болчихож таарахгүй.<sup>9</sup>

Парламентын засаглалын онцлог бол засгийн газар парламентын өмнө үйл ажиллагааныхаа төлөө улс төрийн хариуцлага хүлээх явдал юм. Хэрэв парламент засгийн газарт итгэл хүлээлгэхгүй гэж үзвэл тэрээр огцрох ёстой. Гэхдээ парламентын энэхүү эрх хэмжээг засгийн газраас төрийн тэргүүнд парламентыг өөрийг нь тараах

санал оруулах явдлаар тэнцвэржүүлдэг байна. Ингээд ээлжит бус парламентын сонгууль явуулж хууль тогтоох ба гүйцэтгэх эрх мэдлийн хооронд гарсан зөрчлийг ард түмэн шийдэх боломж олгодог. Парламент, засгийн газар хоорондын дээрх харилцаа парламентын дэглэм буюу парламентат ёсыг тодорхойлдог билээ. Гэхдээ энэхүү төрийн дэглэм нь парламентад аль нэгэн нам дангаараа олонхи болж чадаагүй, өөрөөр хэлбэл эвслийн засгийн газар байгуулагдсан нөхцөлд үйлчилдэг. Харин уламжлал ёсоор хоёр намын тогтолцоотой эсхүл аль нэгэн нам дангаараа парламентын суудлын олонхийг авсан нөхцөлд парламент, засгийн газрын хоорондох харилцааны загвар эсрэгээр явагдана. Хэдийгээр хууль зүйн дагуу парламент засгийн газарт хяналт тавих ёстой боловч үнэн чанартаа намын лидерүүдээс бүрдсэн засгийн газар парламентын олонхийг бүрдүүлдэг намын бүлгээрээ уламжлан парламентын ажлыг хяналтандаа байлгадаг. Энэхүү төрийн дэглэмийг танхимын систем гэж сүүлийн үед нэрлэх болсон. Тийм учраас улс төрийн намын тогтолцооноос хамааран парламентын засаглал нь парламентат ёс, танхимын систем гэдгээр дотроо бас ялгагддаг ажээ.<sup>10</sup>

Одоогийн практикаас харахад парламент ба Засгийн газрын хоорондын харилцан ажиллагааны оновчтой хэлбэр бүрэн төлөвшиж амжаагүй байна. Улсын Их Хурлаас Засгийн газрын тайланг хэлэлцээд тогтоол гаргадаг ба тэр шийдвэр нь гүйцэтгэх байгууллагын үйл ажиллагаанд тусгагдаж хэрэгжихдээ удаашралтай байгаа юм. Парламентын хувьд Засгийн газрын мэдээлэл сонсох, гишүүдэд асуулга тавихаас өөр гүйцэтгэх эрх мэдэлд хяналт тавих тогтмол механизм үндсэндээ байхгүй байна. Засгийн газрын тайланг хэлэлцэх нь хяналтын хэлбэр мөн боловч энэ нь хэт ерөнхий яриа болж, тодорхой төслүүдийн биелэлтэд хяналт тавих байнгын механизм үгүйлэгдэж байна.

<sup>9</sup> Г.Чулуунбаатар, Д.Батмөнх "Төрийн байгууллагын тогтолцоо, түүний дээд өндөрлөг дэх эддрээтэй асуудлууд" Өгүүлэл Засгийн газрын мэдээ 1997, №230/ Дам иш татав!

<sup>10</sup> Улс төрийн боловсролын академи "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал, УБ, 1999, 77-78 дахь тал

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудаас парламентын баталсан хууль, тогтоомжийг биелүүлэх явцад олон тооны тогтоол, захирамжийг төв, орон нутгийн түвшинд батлан гаргадаг. Эдгээр тогтоол, захирамж нь Үндсэн хуулийн үзэл санаа, бусад хуулинд нийцж буйг хянаж шалгадаг зүгшрсэн механизм гүйцэтгэх эрх мэдэлд үндсэндээ алга. Парламент болон Засгийн газрын харилцааг шуурхай, ажил хэрэгч, цэгцтэй болгох үүднээс парламент ёс төлөвшсөн орнуудын жишгээр Засгийн газарт парламенттай харилцах асуудал эрхэлсэн гишүүн, сайд яагаад байж болохгүй гэж. Одоогийн Засгийн газарт яамгүй сайд байгаад төсөл хөтөлбөр, үйлдвэрлэл, уул уурхай хариуцаад байж болж байхад яагаад төрийн үйл ажиллагааг сайжруулахад зүйтэй болов уу.

Мөн "Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралд ажлаа хариуцна." Гэсэн Үндсэн хуулийн заалт нь энэ хоёр субъектын харилцааны нэгэн гол чухал механизм болно. Гэтэл үүнийг практикт мөн л янз бүрээр ойлгож, ажил хариуцах асуудал тодорхойгүй байдлаар үргэлжилсээр л байна.

Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн харилцан хамааралт байдлын асуудалтай холбогдуулж хэлэхэд улс төрчид, намуудын маргаантай асуудал бол Улсын Их Хурлын гишүүн, Засгийн газрын гишүүнээр хавсран ажиллаж болох эсэх тухай асуудал юм.

1992-1996 онд Монгол Улсын Засгийн газрын бүрэлдэхүүний гуравны нэг нь Улсын Их Хурлын гишүүд байсан бөгөөд энэ нь холбогдох хуулийн тухайн үед мөрдөгдөж байсан заалттай нийцж байсан юм. Гэвч 1996 оны Улсын Их Хурлын сонгуулийн дараа дээрх асуудлаар маргаан үүссэнийг Үндсэн хуулийн цэц, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн шийдвэрлэсэн билээ. Энэ нь мөн л төрийн эрх мэдлийн хүрээ буюу төрийн байгууллагын ажил үүргийн хуваариас үүдэлтэй юм.

Манай улс 1992 оны 1 дүгээр сарын 13-нд ардчилсан Үндсэн хуулиа баталснаас хойш зөвхөн нэг удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан нь

өнөөдрийг хүртэл маргаан зөрөөтэй байна. Үндсэн хуулийн уг нэмэлт, өөрчлөлтийг судлаачид, улс төрчид дордуулсан гэх долоон өөрчлөлтийн талаар авч үзэж, зайлшгүй байх ёстойг хэвээр байлган буцаан хуучнаар үлдэх эсэхийг шийдвэрлэх нь зүйтэй байна.

1. Үндсэн хуулийн хорин хоёрдугаар зүйлийн 2-т **"Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх болгомжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзсэнээр буюу эсхүл энэ шалтгаанаар Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөн санал болгосноор өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно. Ийнхүү тарах шийдвэр гаргасан бол шинэ сонгогдсон гишүүдээ тангараг өргөтөл Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ эдэлнэ"** гэж байсан зохицуулалтыг "Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол Монгол Улсын Ерөнхий сайдыг томилох саналыг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлснээс хойш дөчин тав хоногийн дотор Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэж чадаагүй бол өөрөө тарах буюу эсхүл Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах тухай шийдвэр гаргана." гэж үргэлжлүүлэн дугааргүй шинээр нэмж оруулсан билээ. Ерөнхийлөгчийн санал болгох эрх зүйн үндэслэл буюу парламент тарах нөхцөлийг органик хуулиар нэрлэн тогтоох шаардлагатай байтал ганцхан тохиолдлыг үндсэн нөхцөл болгон явцууруулсан. Улсын Их хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх "боломжгүй" болсон гэж үзэх нийтлэг үндэслэлийг мөн органик хуулиар олон нөхцөл тогтоон эрэмбэтэй заах шаардлага хэвээр байвч Үндсэн хуулийн шинэ заалт саад учруулахаар болжээ.

2. Үндсэн хуулийн Хорин дөрөвдүгээр зүйлийн 1-д **"Улсын Их Хурлын дарга, дэд даргыг Улсын Их Хурлын гишүүдийн дотроос нэр дэвшүүлэн саналаа нууцаар гаргаж сонгоно"** гэсэн зохицуулалтыг "Улсын

**Их Хурлын дарга, дэд даргыг Улсын Их Хурлын гишүүдийн дотроос нэр дэвшүүлэн саналаа илээр гаргаж сонгоно. Улсын Их Хурлын тухайн сонгуулийн дүнд бий болсон нам, эвслийн бүлэг тус бүрээс Улсын Их Хурлын дэд даргыг сонгоно.**" гэж өөрчлөн найруулж, нэмсэн билээ. Улсын Их Хурлын гишүүд саналаа нууцаар гаргаж, ямар ч хавчлагагүй, чөлөөтэй гаргах эрхийг хязгаарласан бөгөөд намын шууд хяналт бий болсон. Хэдийгээр саналаа илээр гаргаж шийдвэрлэх заалтын дагуу ард түмний элч-төрийн түшээдийн өгсөн санал нээлттэй байх нь зэрэг тал нь илүү боловч практикт нууцаар санал хураах шаардлагатай зарим асуудлууд байна. Түүнчлэн дэд даргын тоо нэмсэн төдийгүй нам, эвслийн бүлэггүй гишүүн дэд даргаар сонгогдох боломжгүй болсон. Улсын Их хурлын дэд даргыг нам, эвслийн бүлэг тус бүрээс сонгох болсон нь парламентын засаглалтай улс орнуудын жишиг юм. Манай улсын хувьд Улсын Их хуралд суудал бүхий 8-с дээш гишүүн бүлэг болдог тул олон дэд дарга гарах боломж байвч нам, эвсэл тус бүрээс гэхээр улс төрийн томоохон хүчин цөөхөн тул практик дээр гурваас нэг их хэтрэхгүй гэж тооцоолсон байх.

3. Үндсэн хуулийн Хорин долдугаар зүйлийн 2-ыг **"Улсын Их Хурлын ээлжит чуулган хагас жил тутам нэг удаа далан тавиас доошгүй ажлын өдөр чуулна"** гэснийг **"Улсын Их Хурлын ээлжит чуулган хагас жил тутам нэг удаа тавиас доошгүй ажлын өдөр чуулна"** хэмээн өөрчлөн найруулсан билээ. Энэ нь Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаа байнгын тасралтгүй явагдах нөхцөл шаардлагыг дордуулаад зогсохгүй үлдсэн жилийн ихэнх хоногт юу хийх, ямар ажил үүрэг эрхлэх нь тодорхойгүй болгосон. Түүнчлэн Улсын Их Хурал чуулганы үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр мөнийг огт бодож өөрчлөөгүй тул чуулганаар хэлэлцэх

асуудлыг бүгдийг хэлэлцэхгүй чуулган өндөрлөх, чуулганд байнга сууж, хууль тогтоох гишүүний үүрэг эрс багасаж байгаа сул талтай. Хэдийгээр УИХ-ын чуулган чуулах хугацаа 75 байсныг 50 болгосон ч 2000 оноос хойш өдийг хүртэл чуулган 75-с доошгүй ажлын өдөр чуулсан байдаг. Эндээс харахад УИХ-ын чуулган чуулах хугацааг багасгасан хэдий ч практик хэлэлцэх асуудал дуусахгүй, улс орны чухал асуудал олон байгааг харгалзан бодит босго тоог тавих нь зүйтэй.

4. Үндсэн хуулийн Хорин долдугаар зүйлийн 6-г **"Үндсэн хууль, бусад хуульд өөрөөр заагаагүй бол Улсын Их Хурлын нийт гишүүний дийлэнх олонх нь хүрэлцэн ирснээр чуулганыг хүчинтэйд үзэж, чуулганд оролцсон нийт гишүүний олонхын саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ"** гэж байсныг **"Улсын Их Хурлын чуулганы болон Байнгын хорооны хуралдааныг гишүүдийн олонх нь хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд үзэж, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ"** хэмээн өөрчлөн найруулан мөн "Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнийг томилох тухай асуудал, түүнчлэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол бусад асуудлыг саналаа илээр гаргаж шийдвэрлэнэ" гэж нэмсэн билээ. Улсын Их Хурал асуудлыг олонхоор шийдэх зарчмыг алдагдуулж, төлөөллийн ардчиллыг үүрэг, ач холбогдол буурч гишүүд чуулгандаа ирэх нь ховордсон. Улмаар УИХ-ын чуулганы ирч хүчин төгөлдөр байх шаардлага илт суларч 39 гишүүн хүрэлцэн ирэхэд чуулган хуралдаж, 20 гишүүн хууль батлах шийдвэр гаргах болсон сул талтай. Хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхи хүрэлцэн ирснээр чуулганыг хүчинтэйд тооцох заалтыг халж дийлэнх олонхоор (51-ээс дээш) гэж хуучныг нь сэргээснээр олонхийн ардчиллаас зөвшилцлийн ардчилалд шилжих нөхцөл бүрдэнэ.

5. Үндсэн хуулийн Хорин есдүгээр зүйлийн 1-ийг **“Улсын Их Хурлын гишүүн нь хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах бусад ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй”** гэснийг **“Улсын Их Хурлын гишүүн нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй”** хэмээн өөрчлөн найруулсан билээ. Үндсэн хуулийн нэгэн гол үзэл баримтлалыг өөрчилсөн бөгөөд эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг алдагдуулж, парламентыг гүйцэтгэх эрх мэдэл нь давамгайлах, хариуцлага хяналтын тогтолцоо үгүй болсон. Дээр дурдсанчлан өнөөдрийн нөхцөл 20-хон гишүүн хууль баталж буй үед Засгийн газрын давхар дээлтэй олон гишүүн Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн хуулийг шууд батлах, гүйцэтгэх эрх мэдэл төрийн бодлогыг тодорхойлдог болох үзэгдэл бий боллоо.

6. Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 1.2-ыг **“Улсын Их Хуралд олонх суудал авсан намтай, аль ч нам олонхын суудал аваагүй бол Улсын Их Хуралд суудал авсан намуудтай зөвшилцөн нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох санал, түүнчлэн Засгийн газрыг огцруулах саналыг Улсын Их Хуралд оруулах”** гэж байсныг **“Улсын Их Хуралд олонх суудал авсан нам эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг, аль ч нам, эвсэл олонхын суудал аваагүй бол хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөж, нэр дэвшүүлсэн хүнийг, хэрэв хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад намтай зөвшилцөж, Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж чадаагүй бол Улсын Их Хуралд суудал авсан нам, эвсэл зөвшилцөн олонхоороо нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулах”** хэмээн өөрчлөн найруулсан

байна. Энэ асуудлаар Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрхийг хасаж нам эдлэх болсон. Ерөнхийлөгч хийдэг зарим ажил, шийддэг асуудлыг намтай урьдчилан зөвшилцөх эрхийг хасаж зөвхөн намуудын хүсэл зоригт захирагдах болгосноор улс төрийн хуйвалдаан, бүлгийн сонирхлыг Ерөнхийлөгчид шууд тулгах болсон. Энэ өөрчлөлтөө “төрийг гацаанаас гаргасан” мэргэн арга мэтээр тайлбарлаагаадаг. Үнэндээ бол Үндсэн хууль гацаасан биш, төрийн томчуудын үзэл бодол, арга ухаан гацсан явдал болсон. Тэд огцорсон Ерөнхий сайдын оронд нэр дэвшүүлсэн хүнийн Ерөнхийлөгч зөвшөөрсөнгүй, тийм байтал Улсын Их хуралд олонх суудалтай нам/эвсэл/ өөр хүнийг биш өмнөхөө л дахин дахин дэвшүүлэн, буцааснаас огцорсон Засгийн газар хэдэн сар “үүрэг гүйцэтгэгч”-ээр ажилласныг “Үндсэн хуулийн гацаа” гэж нэрлэдэг. Хэрэв нам/эвсэл/-аас нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхийлөгч цаг тухайд нь дэмжсэн бол эсхүл зөвшөөрөгдхүйц өөр хүний нэрийг нам/эвсэл/ тэр дор нь дэвшүүлсэн бол хамгийн гол нь Засгийн газрыг огцруулахдаа Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг ёсчлон баримталсан бол “гацаа” гэх зохиомол шалтаг буюу санамсаргүй гай тохиолдохгүй байсан билээ.<sup>11</sup>

7. Үндсэн хуулийн гучин есдүгээр зүйлийн 2-т **“Монгол Улсын Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах саналаа Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ”** гэж байсан зохицуулалтыг **“Ерөнхий сайд уул асуудлыг Ерөнхийлөгчтэй долоо хоногийн дотор зөвшилцөж чадаагүй бол Улсын Их Хуралд өөрөө өргөн мэдүүлнэ.”** гэж үргэлжлүүлэн дугааргүй шинээр нэмж оруулсан билээ. Гүйцэтгэх эрх мэдлийг хянах, чиглүүлэх төрийн тэргүүний үүргийг

<sup>11</sup> Б.Чимэд “Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс” УБ, 2006, 146 дахь тал

үгүйсгэж, Ерөнхийлөгчтэй санал зөрвөл Ерөнхий сайд нь Ерөнхийлөгчийгөө үл тоон шууд л УИХ-д асуудлыг өргөн барьдаг болгосон.

Засгийн газрыг бүрдүүлэх асуудал, Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, УИХ-ын гишүүний халдашгүй байдал, эрх мэдлийн салбаруудын харилцааны асуудал, нутгийн удирдлага, үндсэн хуулийн дархлаа зэрэг бусад асуудлаар оруулах нэмэлт, өөрчлөлт ч гарч ирэх нь тодорхой байна. Харин Үндсэн хуулийн асуудалд алсыг сайн харахгүй, дутуу дулимаг, түргэн түүхий хандаж болохгүй гэдгийг бид энэ олон зүйлд ухаарлаа. Хэрэв Үндсэн хууль хүний эрхийн хамгаалалт, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтад гажуудал үүсгэсэн заалт агуулах аваас Үндсэн хуулийн дархлаанд сөргөөр нөлөөлнө. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулбал дахин алдах ёсгүй.<sup>12</sup>

Үндсэн хуулиар баталгаажсан төрийн эрх мэдлийг гэмт хэргийн шинжтэй үйлдлээс хамгаалах зохицуулалт Эрүүгийн хуульд цөөнгүй байдаг. Тухайлбал: Эрүүгийн хуулийн 81-р зүйл /Төр, нийтийн зүтгэлтний амь биед халдах/, 82-р зүйл /Төрийн эрх мэдлийг хууль бусаар авах хуйвалдаан зохион байгуулах/, 83-р зүйл /Зэвсэгт үймээн дэгдээх/, 84-р зүйл /Хорлон сүйтгэх/, 130-р зүйл /Иргэн сонгуулийн эрхээ эдлэхэд болон сонгуулийн хорооны ажилд саад хийх/, 131-р зүйл /Сонгуулийн болон бүх нийтийн санал хураалтын баримт бичгийг хуурамчаар үйлдэх, санал хураалтын дүнг буруу гаргах/, 177-р зүйл /Зандалчлах/, 178-р зүйл /Зандалчлах тухай санаатай худал мэдээлэх/ дугаар зүйлүүдэд тодорхой зарим үйлдлийг энэ төрлийн гэмт хэрэгт тооцохоор хуульчилжээ.

Эрүүгийн хуулийн дээрх зүйлүүдийг тайлбарласан хуулийн албан ёсны тайлбар дутмаг хэдий ч Улсын Дээд шүүхийн Эрүүгийн хэргийн танхимаас 2010 онд эрхлэн гаргасан "Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн

тайлбар" бүтээлд шинжлэх ухааны талаас нь зарим тайлбар хийсэн байна. Жишээлбэл, Эрүүгийн хуулийн 82 дугаар зүйлийн тайлбарыг энд дурдаж болно. Үүнд: "Төрийн эрх мэдлийг хууль бусаар авах гэдэг нь хууль тогтоомжийн дагуу төрийн эрхийг барьж байгаа хүчнээс засгийн эрх мэдлийг нөгөө нэг улс төрийн хүчин буюу зэвсэл, тодорхой этгээд /цэргийн эрхтэн/ хүчирхийллийн болон хуурамч арга хэрэглэн булаан авах тухай ойлголт юм"<sup>13</sup> гэжээ.

Хууль, тайлбарын алинд ч "төрийн эрх мэдэл" гэдгийг дэлгэрүүлэн авч тайлбарлаагүйг энд тэмдэглэх нь зүйтэй. Хэрэв төрийн эрх мэдлийг Эрүүгийн хуулийн зүйл, заалтын хэмжээнд дэлгэрүүлэн тайлбарлавал Үндсэн хуулиас давсан ойлголт болох таптай.

Иймээс төрийн эрх мэдлийг хууль бусаар авч байгаа эсэхийг үйлдлээр нь баримжаалах хандлагыг хуулийн тайлбарт тусгасан ба тайлбарт "хууль тогтоомжийн дагуу төрийн эрхийг барьж байгаа" гэдгийг хууль төрөөс зааглан ялгах аас болгоомжилсон байна. Хэрэв Үндсэн хуулийн арга замаар "хууль төр" бий болж, бүхнийг хуулийн аргаар шийдвэрлэнэ гэх зарчмыг удирдлага болговол эрх зүйн бус аргаар аль нэг хүчин төрийн эрхийг авч буй тохиолдолд Эрүүгийн хуулийн энэхүү хамгаалалт үйлчлэхгүй байх магадлалтай.

Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн үл өөрчлөгдөх хэсэг болох "иргэний үндсэн эрх, ардчилал, эрх мэдэл хуваарилах зарчим" зэрэг асуудлыг хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах арга замаар төрийн эрхийг авсан тохиолдолд гэмт хэрэгт тооцогдохгүйд хүрэх юм. Тиймээс манай оронд парламент Үндсэн хуулийн дэг журамд захирагдах зарчим бодитой болж, төрийн эрх мэдлийн агуулга маш тодорхой болсон тохиолдолд "хууль тогтоомжийн дагуу төрийн эрх барьж байгаа" гэсэн ойлголтыг дэлгэрэнгүй тайлбарлаж болно.

Харин улс орнууд дахь үндэсний эрх зүйн тогтолцоо өөрийн уламжлалт

<sup>12</sup> Д.Лүндээжанцан "Монгол Улс дахь Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт" УБ, 2014, 83 дахь тал

<sup>13</sup> Монгол Улсын Дээд шүүх, Ханис-Занделин сан "Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн тайлбар", УБ, 2010, 235 дахь тал

байдлаа хадгалах гэхээсээ илүү хүний эрхийг хамгаалах чиглэлд нягтрах явц өрнөсний үр дүнд төрийн эрх мэдлийг ойлгох хандлага ч багагүй өөрчлөгдөж байна. Тухайлбал, Rule of law буюу эрх зүйт ёсны агуулгын талаас эрх зүйн бүлгийг ангилах болсноос гадна эрх зүйт ёсны шалгуурыг илүү мэргэжлийн чиг баримжаатай болгон авч үзэн, энэ үндсэн дээр төрийн эрх мэдэл хуваарилалтыг ойлгох хандлага улам түгэн дэлгэрч байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй.

Калифорнийн их сургуулийн профессор Уго Маттей эрх зүйт ёсны үүднээс эрх зүйн бүлгийг:

1. Мэргэжлийн эрх зүйн бүл
2. Улс төрийн эрх зүйн бүл
3. Уламжлалт эрх зүйн бүл хэмээн 3 ангилан авч үзжээ<sup>14</sup>.

Тэрээр: -Мэргэжлийн эрх зүйн бүлийн онцлог нь ёс зүйгээс эрх зүйг төрөөс шашныг эрх зүйн арга хэлбэрээр бүрэн тусгаарлахаас гадна эрх зүй нь тухайн тогтолцоондоо улс төр, шашин, уламжлалаас хамааралгүй байдаг тул илүү бие даасан шинжтэй оршиж үндсэн хуульт ардчилал дээр тулгуурладаг.

- Улс төрийн эрх зүйн бүлийн онцлог бол шүүхийн процессын үр дүн нь ямагт улс төрийн үйл явцаас ихээхэн хамаардаг, төрийг хуулиас дээгүүрт тавьдаг загварыг чухалчилдаг хэмээн дурдаад ийм улс орнуудыг социалист буюу этатис улс орон гэж үзсэн.

- Харин уламжлалт эрх зүйн бүлийн онцлог нь эрх зүй нь сүсэг бишрэл, өв уламжлал, тогтсон дэг жаягаас салаагүй төдийгүй, удирдагч, манлайлагчийн нийгэмд эзлэх байр суурь хүчтэй байдаг гэж томьёолжээ.

У.Маттейн энэхүү ангилал нь эрх зүйт ёсонд тулгуурласнаараа бусад эрх зүйн бүлгийг ангилах оролдлогуудаас зарчмын ялгаатай болсны зэрэгцээ төрийн эрх мэдэл хуваарилалтыг шинээр авч үзэх шаардлагыг бий болгосон юм. Бүр тодруулбал, У.Маттейн үзэл баримтлал нь хууль дээдлэх зарчим, эрх зүйт ёсыг өөр хооронд нь зааглан ялгаснаар хууль төрийн

үндсэн хэв маяг болсон Гитлерийн Германы "Gesetzesstaat" төр /хууль төр/-ийн аюул<sup>15</sup> дахин давтагдахгүй гэдгийг сануулж, төрийн эрх мэдэл хуваарилалтын агуулгыг өмнөх үеэс өөрөөр тодорхойлох болжээ. У.Маттейн үзлээр эрх зүйт ёсонд үндсэн эрхийг хамгаалах зарчим<sup>16</sup>, эрх мэдлийг хуваарилах зарчим<sup>17</sup>, Үндсэн хуулийг дээдлэх зарчим<sup>18</sup> хамаардаг бөгөөд эдгээр зарчмууд харилцан үйлчилж, эрх зүйт ёсны үндсэн шинжийг бүрдүүлдэг болжээ. Өөрөөр хэлбэл эрх мэдэл хуваарилах зарчим дангаар үйлчлэх бус харин эрх зүйт ёсны нэг зарчим болж үйлчлэх болсон байна.

### Дүгнэлт

Үндсэн хуулийн нэлээн том шинэчлэлийн тухай саналуудыг ярихаасаа өмнө хэл амтай оруулсан долоон өөрчлөлтийг хэрхэх, төрийн эрх мэдэл хуваарилалтын гажуудлыг яаж засах тухай асуудал л тулгамдсан асуудал юм.

Аливаа улс орны хөгжлийн явц, нийгэм эдийн засгийн өөрчлөлтөөс шалтгаалж Үндсэн хуулийг боловсронгуй бэлгэх шаардлага бий болдог. Иймд Монгол Улсын Үндсэн Хуулийг дээдлэн сахиж, хүндэтгэн

<sup>15</sup> Энэ төрийн загвар нь хууль дээдлэх арга замаар бүхнийг хүчээр хүлээн зөвшөөрүүлж, эцэстээ хуулийг дээрэм тонуулынаа аргыг болгож, "хууль төр" гэх тодорхойлолтыг аадаг билээ. Энэ талаар М.Батсүрү, Ч.Өнөрбаяр "Эрх зүйт ёс" УБ, 2011 он

<sup>16</sup> Энэ зарчим нь дараах агуулгатай. Үүнд:  
- Хүний эрхийг зөвхөн хуулийн үндсэн дээр хязгаарлах  
- Хүний эрхийг хязгаарлахдаа харьцангуй байх зарчмыг баримтлах  
- Хүний эрхийг хязгаарлахдаа Үндсэн хуулийн өөрчилж үл болох хэсгийг болон эрх зүйт ёсны үндсэн зарчмыг зөрчихгүй байх шаардлагыг агуулдаг.

<sup>17</sup> Эрх мэдэл хуваарилах зарчим нь эрх зүйт ёсны үүднээс авч үзвэл хууль тогтоох байгууллага нь Үндсэн хуулийн дэг журамд гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь хуульд, шүүх эрх зүйд захирагдана хэмээн тайлбарладаг.

<sup>18</sup> Өнөө цагийн Үндсэн хууль ёсны зарчим нь улс төрийн эрх мэдлийг аль болох хуульчлах, эрх зүйн арга хэлбэрт оруулах явдал бөгөөд иргэний үндсэн эрх, ардчилал, эрх мэдэл хуваарилах зарчим нь Үндсэн хуулийн үл өөрчлөгдөх хэсэг болж хадгалах ёстой. Энэлүү Үндсэн хуулийн үл өөрчлөгдөх хэсэгт Үндсэн хуулийн шүүх хяналтаа хэрэгжүүлэх боломжоор хангагдсан байх ёстой бөгөөд ингэснээр парламент бусад эрх мэдэлтэй харьцуулахад давуу эрх эдэлнэ гэсэн хэрэг биш, нөгөө талаас төрийн бүх эрх мэдэл Үндсэн хуульд захирагдах бөгөөд олонхийн саналаар парламент Үндсэн хуулийг давж гарах эрхгүй болох учиртай.

<sup>14</sup> Ugo Mattei, Three patterns of law: Taxonomy and change in the world's legal systems, 45Am. J.C. Comp. L.S, s12

биелүүлэх, түүний тогтвортой байдлыг хангах нь Монгол Улсын тусгаар тогтносон, бүрэн эрхт байдлаар оршин тогтнохуйн эрх зүйн үндэс хэмээн үзэж, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Жаран найм, Жаран есдүгээр зүйлд заасан үндэслэлийн дагуу хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны зарчим, журмыг зохицуулж өгсөн Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийг 2010 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдөр баталсан билээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга, хязгаар болон Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж үл болох нөхцөлийг, хууль санаачлагч өөрийн хүслээр хуулийн төслийн бичвэр өргөн барих биш, харин төрийн гол хууль санаачлах өндөр шаардлагыг хангах хэмжээнд асуудлыг нягтлан боловсруулах ёстойг, мөн Үндсэн хуульд зөвхөн хуулиар нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг хэлэлцэхдээ ердийн хууль хэлэлцдэг дэгийг баримтлахгүй байхыг хуульчилж өгснөөрөө Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн онцлог, ач холбогдол оршиж байгаа юм.

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн талаар Б.Чимид гуай "Үндсэн хууль өөрчлөх шаардлага байна уу гэсэн асуултад: Өөрчлөгдөхгүй хууль гэж үгүй. Харин төрийн байгуулалтжийн тогтолцоо, түүний зарчмын суурь асуудлын хувьд Үндсэн хуулиар оролдох нь төр, улсын амьдралд хор хохирол учруулж болозогүй байдаг. Учир нь Үндсэн хууль бол түр зуурын буюу хэсэг хугацааны хөтөлбөр биш, харин ард түмний нэгэнт сонгосон зам болох нийгмийн яс булчингийн тогтолцоог язгуураар нь зангидсан, зүйл бүр нь авцалдаатай суурь хууль бөгөөд түүнээс аль нэг судсыг тасалбал бусад сүлжээндээ шарх үүсгэдэг. Үүнийг дордуулсан долоон өөрчлөлт тод харуулав. Иймд юу юугүй өөрчлөхийн оронд хохирол багатай буюу хор хөнөөлгүй арга замыг олох хэрэгтэй байдаг. Үүний тул түүний үг бүрийн утга, үзэл баримтлалыг гүнзгий ойлгож хэрэгжүүлэх, нарийвчилсан

зөв тодорхой, Үндсэн хуульчилсан (органик) хууль, ердийн хууль, дэгээр (стандарт) оролдох нь зөв байдаг. Энэ бол олон улс оронд нотлогдсон зүйл болох нь маргаангүй. Юм л бол Үндсэн хуулийг ямар нэг хэрэгцээний заавар, дэг журамчлага (процедур) шиг ойлгож гоочилдогоо болих цаг болсон гэжээ.<sup>19</sup>

Харамсалтай нь Үндсэн хуульд хүрэлгүйгээр Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүнээр давхар ажиллахыг хязгаарлах, Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг хэвийн зохистой хэмжээнд байлгах зэрэг эрх мэдлийн хуваарилалттай холбоотой асуудлыг органик хуулиар зохицуулах удаа дараагийн оролдлого бодит амьдрал дээр улс төрийн намууд хэрэгжүүлэхгүй байна.

Зарчмын гол асуудал нь Монгол Улс У.Маттейн тэмдэглэсэн шиг эрх зүйн аль бүлд хамаарах байгааг тогтоох явдал зайлшгүй юм. Учир нь хэрэв алс ирээдүйд Монгол Улс мэргэжлийн эрх зүйн бүлд хамаарах бол, түүний шалгуурыг тодорхой хэмжээнд Үндсэн хуульд тусгаснаар "Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт"-ын асуудалд эрх зүйт ёсны үүднээс хандаж, бий болсон асуудлыг шийдвэрлэж болох юм. Эсрэг тохиолдолд төрийн эрх мэдэл гэдэгт юуг ойлгож байгааг одоогийн Үндсэн хуульд тусгагдсан байдлаар тайлбарлахаас өөр аргагүй.

Нөгөөтэйгүүр, бид Үндсэн хуульд тусгагдсан төрийн эрх мэдэл хуваарилалтыг зарим талаар тунхаглахаасаа илүү бэхжүүлэх арга хэмжээ авах шаардлагатай юм. Учир нь манай орны хувьд эдүгээ орон тоог цөөрүүлэх, цомхтгох, татан буулгах, өөрчлөн байгуулах нэрийдлээр төрийн эрх мэдлийн үндсн институтыг нь нөгөөдөө нөлөөлөх боломж асар өргөн байна.

<sup>19</sup> Өнөө цагийн Үндсэн хуульд ёсны зарчим нь улс төрийн эрх мэдлийг аль болох хуульчлах, эрх зүйн арга хэлбэрт оруулах явдал бөгөөд иргэний үндсэн эрх, ардчилал, эрх мэдэл хуваарилалт зарчим нь Үндсэн хуулийн үл өөрчлөгдөх хэсэг болж хадгалах ёстой. Энэхүү Үндсэн хуулийн үл өөрчлөгдөх хэсэгт Үндсэн хуулийн шүүх янзалтаа хэрэгжүүлэх болжмжоор хангагдсан байх ёстой бөгөөд ингэснээр парламент бусад эрх мэдэлтэй харьцуулахад давуу эрх эрлээс гэсэн хэрэг биш, нөгөө талаас төрийн бүх эрх мэдэл Үндсэн хуульд захирагдах бөгөөд олонхийн саналаар парламент Үндсэн хуулийг дагаж гарах эрхгүй болох учиртай.

Ялангуяа одоо асуудал үүсгээд байгаа парламентаас шүүхийн зүгт энэ алхмыг хийх боломжтой бөгөөд харин ийм боломжийг багасгахын тулд бие даасан засаглалын нэг хэлбэр гэсэн утгаар

шүүн таслах ажиллагааны хүртээмжийг хэлбэржүүлэх, мөн шүүхийн зохион байгуулалт, төсвийн асуудал, мөн Улсын Дээд шүүхийн шүүгчийн орон тоо зэргийг Үндсэн хуульд тусгах шаардлагатай.

---o0o---

## “ШҮҮХ ШИНЖИЛГЭЭ”ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

### /Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн судалгаа<sup>1</sup>-ны товч тайлан/

Монгол Улсад шүүх шинжилгээний байгууллагын нэгдсэн тогтолцоо бий болох үйл явц 1998 онд “Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр” батлагдсанаар эхэлсэн<sup>1</sup> юм. Энэхүү хөтөлбөрийн үзэл баримтлалд тусгасан зорилт 2005 онд Шүүхийн шинжилгээний үндэсний төвийг байгуулснаар, дараа нь Засгийн газрын 2007 оны “Шүүхийн шинжилгээний алба байгуулах тухай” тогтоолоор Аймгийн шинжилгээний алба байгуулах асуудлыг шийдвэрлэснээр хэрэгжсэн гэж үзэж болно.

Цагдаа, шүүх, прокурорын байгууллага хэрэг, маргаан хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны явцад шинжлэх ухааны зарчимд тулгуурласан магадалгаа, дүгнэлтээр дэмжлэг үзүүлэх чиг үүрэг бүхий, улсын хэмжээнд шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулж буй төрийн төв зайгууллага бол ХЗЯ-ны харьяа Шүүхийн шинжилгээний хүрээлэн юм.

Монгол Улсад шүүх шинжилгээний үйл ажиллагааг дангаараа эрхэлдэг тус байгууллагын ажлын ачаалал их хирнээ мэргэжлийн өндөр ур чадвар шаарддаг энэхүү ажлын байранд олон жил ажилласан туршлагатай, мэргэшсэн шинжээч тогтвор суурьшилтай ажиллахгүй байгаагаас үүдэн боловсон хүчний дутагдалд орох боллоо. Шинжээчийн дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрөхгүй, шинжээч дахин томилуулах тохиолдол элбэг байна. Иймд шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл олгох боломжийг судлах нь тулгамдсан асуудлын нэг юм.

Мөн эдгээр болон бусад асуудлыг шийдвэрлэж, тус салбарын үйл

ажиллагаа, хөгжлийн чиг хандлагыг дэлхийн жишигт нийцүүлэх үүднээс гадаад орнуудын шүүх шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагааны туршлагыг судлах, улмаар олон улсын стандартыг нутагшуулах боломж байгаа эсэхийг тандан судлах хэрэгцээ, шаардлага тулгамдаж байна гэж үзсэний үндсэн дээр энэхүү судалгааг гүйцэтгэсэн.

Уг судалгааны ажлаар *forensic science* буюу шүүх шинжилгээ зүй болон *“police science”* буюу цагдаагийн шинжлэх ухаан гэсэн ойлголтыг тодорхойлох, шүүх шинжилгээний байгууллагын түүхэн хөгжил, бүтэц, зохион байгуулалт, хөгжлийн чиг хандлага болон мэргэжлийн шинжээчдийн эрх зүйн байдлыг хэрхэн зохицуулсан байдаг тухайд Монгол, Унгар, Солонгос, Эстони, Австрали улсын туршлага судлах, харьцуулан дүгнэх зорилго тавьж ажилласан бөгөөд шүүх шинжилгээтэй холбогдох олон талын асуудлыг бүхэлд нь хөндөлгүйгээр дараах хүрээнд судалсан болно. Үүнд:

1. Нэгдүгээр бүлэгт, шүүх шинжилгээний тухай ерөнхий ойлголт, түүний дотор *“Forensic science, forensic examination”* болон *“Police science”*-ийн тодорхойлолт, ойлголт;

2. Хоёрдугаар бүлэгт, Монгол Улс дахь шүүх шинжилгээний өнөөгийн нөхцөл байдал;

3. Гуравдугаар бүлэгт, гадаад орнуудын шүүх шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагаа, бүтэц, зохион байгуулалт, эрх зүйн зохицуулалт;

4. Дөрөвдүгээр бүлэгт, шүүх шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагаа, бүтэц, зохион байгуулалт, мэргэжлийн шинжээчдийн эрх зүйн байдлыг харьцуулан шинжилж, нэгтгэн

<sup>1</sup> Энэхүү судалгааны ажлын зөвлөхөөр Бодлогын ажлах судлаач Б.Энх-Амгалан ажиллаж, судлаач Ж.Баранширсүрэн судалгааг ажлан, бодлогын судлаач Э.Туулайхүү, Э.Ганчулуун нар хамтран гүйцэтгэв. ХЗҮХ, 2015

дүгнэсний үндсэн дээр холбогдох санал дэвшүүлсэн.

### **Шүүх шинжилгээний тухай онолын ерөнхий ойлголт**

Шинжлэх ухаан, технологийн ололтыг гэмт хэрэг илрүүлэхэд ашиглагдаараа шүүх шинжилгээ нь харьцангуй тогтвортой байдаг бөгөөд улс орон бүрд нийтлэг хөгжлийн хуультай юм. Учир нь гэмт хэрэг, зөрчилтэй тэмцэх, гэмт хэргийг илрүүлэх явдал нь улс орнуудын эрх зүйн тогтолцоо, нийгмийн байгуулал, хөгжлийн түвшин зэргээс хамаарч харилцан адилгүй байдаг бол шүүх шинжилгээ нь шинжлэх ухааны зарчмуудад суурилсан, бодит үнэнд захирагдан хөгжиж байдаг онцлогтой. ХХ зууны эхнээс шүүх шинжилгээ нь криминалистикийн шинжилгээний бие даасан мэдлэгийн салбарыг бий болгосны зэрэгцээ магадлах эмнэлэг, магадлах нягтлан бодох бүртгэл, магадлах хими, магадлах хор судлал, магадлах биологи, магадлах ДНХ, магадлах физик, магадлах инженер зүй, магадлах геологи, магадлах ургамал зүй, магадлах дигитал зүй зэрэг салбарыг эгнээндээ багтаан зөвхөн гэмт хэрэгтэй тэмцэх төдийгүй иргэний болон захиргааны хэргийг шийдвэрлэхэд голлох үүрэгтэй оролцож, бие даан хөгжих эхлэл тавигдсан байна.

Шүүх шинжилгээний байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны салбар, чиглэлтэй холбоотой судалгааны ажлууд цөөнгүй хийгдэж, тус салбарт тулгамдаж буй асуудал, цаашдын хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлохыг хичээж байна. Тухайлбал 2009 онд АНУ-ын Үндэсний шинжлэх ухааны академи (National Academy of Science) нь АНУ-д шүүх шинжилгээг бэхжүүлэх чиглэлээр нэгэн судалгааг хийсэн нь дэлхий дахинд шүүх шинжилгээний салбарын дэд бүтцийн асуудалд анхаарал хандуулах шаардлагатай талаар асуудал дэвшүүлсэн.<sup>2</sup>

Судалгааны тайланд: "Конгресс бие даасан холбооны этгээд болох шүүх шинжилгээний үндэсний хүрээлэнг үйл ажиллагаагаа явуулахад хангалттай санхүүжилтээр хангах шаардлагатай бөгөөд шүүхийн тогтолцоо шүүх шинжилгээний үр дүнд тогтоогдсон нотлох баримтыг үнэлэх, ойлгох чиглэлд хангалттай мэдлэг туршлагагүй байгааг засахад анхаарах нь зүйтэй" зэрэг олон ач холбогдол бүхий санал, зөвлөмжийг дэвшүүлсэн нь олон улс даяар эдгээр асуудлыг авч үзэх шаардлагыг нөхцөлдүүлсэн. Тухайлбал, Их Британид 2011 онд "Шүүх шинжилгээний талаарх судалгаа, хөгжлийн асуудал" сэдвээр судалгаа хийгдсэн.<sup>3</sup>

Шүүх шинжилгээ нь талбарын шинжилгээ (хэргийн газрын шинжилгээ гэх мэт), лабораторийн шинжилгээ (ДНХ, хор судлал зэрэг), анагаахын шинжилгээ (патологи гэх мэт) гэсэн гурван төрөлд хуваагддаг олон салбар дамнасан, хоёрдмол шинжтэй шинжлэх ухаан юм. Эдгээр нь тус бүрдээ өөрийн судалгааны салбар, судлах зүйлтэй боловч бүхэлд нь цогц байдлаар авч үзэж шинжилгээг боломжит бүх талаас, иж бүрнээр хийхэд зохих үр дагаварт хүрдэгт тооцогддог. Ийнхүү шүүх шинжилгээ нь дотроо олон салбар бүхий цогц шинжлэх ухаан байдлаар хөгжиж байгаа бөгөөд энэ шинжлэх ухааны ололтыг хууль сахиулах, тэр тусмаа гэмт хэргийг илрүүлэн тогтооход өргөн ашигладаг нь цагдаагийн үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх, бие даасан, төрийн, хувийн зөвшлийн хуулийн этгээдийн харьяа шүүх шинжилгээний олон тооны судалгааны төв ажиллагаа байдлаас харагдаж байна.

Институцийн хувьд шүүх шинжилгээний асуудлыг улсын хэмжээнд хариуцсан Шүүх шинжилгээний хүрээлэн ажиллах нь түгээмэл шийдэл бөгөөд эрдэм

<sup>2</sup> Strengthening Forensic Science in the United States: A Path Forward

<sup>3</sup> Ross, Alastair, *Forensic Science in Australia: Where does Australia sit in relation to Trends and Issues in the International Context?*, *Current Issues in Criminal Justice*, Volume 24/No.1, p.121

шинжилгээний ажлаас эхлээд захиргааны аппаратыг хүртэл чадмаг холбосон сайн зохион байгуулалттай энэхүү бүтэц нь улсын хэмжээнд шүүх шинжилгээний зохион байгуулалтын асуудлыг хариуцсан байгууллага байдаг. Санхүүжилтийн гол эх үүсвэр нь улсын төсөв бөгөөд үүнийг төлбөртэй үзүүлдэг үйлчилгээнээс олсон орлогоороо нэмэгдүүлэх боломжтой. Нөгөө талаас энэ салбарт төрийн байгууллага давамгайлдаг учраас төрийн монополь ноёрхох хандлагатай байна. Мөн ихэнх шүүх шинжилгээний төв, лабораториуд нь цагдаагийн байгууллагын дэргэд, түүний харьяанд үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь цагдаагийн байгууллагаас хараат байдалтай болгох /бодит байдал дээр ийм байдалд хүргэж байгаа/ эрсдэлийг бий болгодог. Ерөнхийдөө, зарчмын хувьд шүүх шинжилгээний байгууллагыг цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх дэд салбар бус бие даасан шинжлэх ухаан байдлаар авч үзэх хандлага тогтож байна гэж дүгнэж болох юм.

Шүүх шинжилгээгээр мэргэшсэн шинжээчийн хувьд шүүх шинжилгээний байгууллагад хөдөлмөрийн гэрээний үндсэн дээр ажилладаг байнгын ажлын байр бүхий шүүхийн шинжээч ба шаардлагатай тохиолдолд тодорхой ажил гүйцэтгэх гэрээний дагуу хөлсөөр ажилладаг, эрх бүхий байгууллагаас гаргасан жагсаалтад бүртгэгдэж, тодорхой хугацаатайгаар үйл ажиллагаа эрхлэх эрх бүхий гэрчилгээтэй, бие даасан мэргэжлийн шинжээч гэсэн 2 төрөл байна.

#### **"Forensic science"-ийн тухай ойлголт**

"Forensic science" нь гэмт хэргийн үйл ажиллагаанд оролцсон, түүнд холбогдсон хүн, газар, эд зүйлсийг тодорхойлох шинжлэх ухааны бие даасан нэг салбар бөгөөд энэ нь шинжлэх ухааны зарчмуудыг ашиглан эрүү, иргэн болон захиргааны хэргийг мөрдөн шалгах, шүүн таслах ажиллагаанд туслалцаа үзүүлдэг. "forensic" гэдэг үг нь латин хэлний нийтэд зориулсан

нээлттэй хэлэлцүүлэг, шүүх (forum) гэсэн үгнээс гаралтай. Илүү техник талаасаа "forensic" нь нээлттэй буюу эрх зүйн сэтгэл түгшээсэн асуудал гэсэн утгаар хэрэглэгддэг. Өнөөдөр "forensic science"-ийг хамтад нь тайлан, дүгнэлт, магадлалгаа, мэдүүлгээр дамжуулан хэрэг, маргаан хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагаанд магадлан нотлох шаардлагатай асуудалд хариулахаар ажилладаг мэргэжлийн эрдэмтэн, судлаачдын бүлгийг илэрхийлэхэд хэрэглэж байна. "Forensic science" нь Криминалистик (criminalistics), Шүүх/Магадлах патологи (forensic pathology), Шүүх/Магадлах хүн судлал (forensic anthropology), Шүүхийн одонтологи (forensic odontology/forensic dentistry), Шүүх/Магадлах инженеринг (forensic engineering), Хор судлал (toxicology) зэрэг шинжлэх ухааны салбаруудын хүрээнд хийгдэж буй үйл ажиллагааны өргөн цар хүрээг хамаардаг байна<sup>4</sup>.

Үүнээс харахад "forensic science"-ийг явцуу утгаар нь авч үзвэл гэмт хэргийн үл мөрийг шинжлэн магадлах асуудал буюу криминалистик гэсэн ойлголттой дүйцүүлж болохуйц харагдах бөгөөд харин түүнийг өргөн хүрээнд тайлбарлавал криминалистикаас гадна олон төрлийн тусгай шинжилгээний төрөл агуулсан, илүү өргөн хүрээний ойлголт байна. Иймд криминалистик нь энэхүү шинжлэх ухаанд хамаарах олон цогц ойлголтын зөвхөн нэг нь юм. Зарим улс оронд зөвхөн эхний агуулгаар ойлгодог бол зарим нь илүү өргөн утгаар хэрэглэдэг. Бидний энд сонгон судалж буй гадаад орнуудын дийлэнх нь шүүх шинжилгээний институцийг өргөн хүрээнд авч үзэж байна.

#### **"Police science"-ийн тухай ойлголт**

"Police science" нь криминологи, шүүх шинжилгээ, психологи, хууль зүйн шинжлэх ухаан, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа /процесс/, засан хүмүүжүүлэх, пенологи

<sup>4</sup> Max M Hourck, Jay A. Siegel, *Fundamentals of Forensic Science* (Second edition), 2009, pp. 4-5

зэрэгтэй нягт холбоо хамааралтай судалгааны салбар юм. Тэр дундаа криминологи болон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны удирдлага (*the administration of justice*) судлал гэх хоёр салбар үүнтэй холбоотойгоор гол төлөв яригддаг.

Криминологи нь гэмт хэрэг болон түүнд үзүүлэх нийгмийн хариу үйлдлийг тайлбарлахад чиглэдэг. Нийгмийн шинжлэх ухаанд хамаарахын хувьд эхлээд гэмт этгээдийн зан үйлийг тайлбарлахыг оролдох ба дараагаар нь шүүн таслах ажиллагаа болон бусад тогтолцоо гэмт хэрэгт хэрхэн хариу үйлдэл үзүүлэхийг судалдаг. 1980-аад оны эхэн үеэс хойш криминологийн судалгаа нь цагдаагийн судалгааны салбартай мэдэгдэхүйц давхцах болсон нь ажиглагдаж эхэлсэн бөгөөд энэ байдал өнөө хэр үргэлжилж байна гэж үздэг. Харин хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны удирдлага судлал нь гэмт хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа / процессийн ажиллагаа/-г хариуцдаг институци нь гэмт хэрэгтэн, хохирогч, олон нийтэд хэрхэн хариу үйлдэл үзүүлж байгаад анхаарлаа хандуулдаг.

Сүүлийн жилүүдэд *"police science"* гэх ойлголтыг криминологи болон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны удирдлагын аль алинд хамаарах агуулгаар авч үзэж байна. Криминологийн үүднээс авч үзвэл *"police science"* нь "юуны учир мөрдөх, шалгах вэ" гэх асуулыг ойлгоход чиглэсэн хувь хүн, бүлэг, нийгэм, институцийг хамарсан өргөн хүрээний онолын талбар болж байгаа бол хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны удирдлагын тухайд илүү сайн системтэй, шинжлэх ухаанч үнэлгээний судалгаа хийх замаар нотлох баримтын үйлчлэл болон бодлогын судалгааны үүднээс хандах асуудлыг онцолдог. Эдгээр хандлагыг нэгтгэснээр *"police science"*-ыг цагдан шалгах ажиллагаа ямар шалтгааны улмаас байх шаардлагатай, түүнийг юу бүрдүүлдэг, нийгмийн янз бүрийн орчинд хэрхэн тохируулан ажиллуулах, цагдаагийн институцийн үйл ажиллагаанд нийгэм, улс төрийн

үнэт зүйлийг хэрхэн тусгах, ямар онолыг мөрдөх, шалгах ажиллагааны үндэс болгох, цагдаагийн шинэчлэлийг хэрхэн хийх, түүний үр нөлөө ямар байх талаарх асуудлуудыг цогц байдлаар судалдаг гэж үзэх болсон байна.<sup>5</sup>

### Монгол Улс дахь шүүх шинжилгээ буюу шинжлэн магадлахуй

Судалгааны ажлын энэ бүлэг<sup>6</sup> Монгол Улс дахь шүүх шинжилгээний түүхэн хөгжил, үйл ажиллагааны чиглэл, эрх зүйн орчин, шинжээч албан хаагчдын эрх зүйн байдлын зохицуулалт, шүүх шинжилгээний байгууллагын үүсэл, бүтэц, зохион байгуулалт болон практикт гарч буй хүндрэл, бэрхшээл, шийдвэрлэх асуудлыг тусгав. Судалгааны тайлангийн "Монгол Улс дахь шүүх шинжилгээ" бүлгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү. Судалгааны ажлын энэ бүлгийг ерөнхийд нь авч үзвэл дараах дүгнэлтэд хүрэхээр байна.

Монгол Улс дахь орчин цагийн шүүх шинжилгээний байгууллагын хөгжлийг 1958 оноос эхэлсэн, 1998 оноос шинжилгээний ажиллагаа лабораторийн системд шилжсэн гэж үздэг. Шүүх шинжилгээний байгууллагын техник технологи, боловсон хүчний чадавхыг сайжруулахад тухайн үеийн ЗХУ-ын оролцоо их байсан. Нийгэм, эдийн засгийн тогтолцоонд өөрчлөлт орсон 1990 оноос хойш зөвхөн социалист орнууд гэлтгүй дэлхийн олон хөгжингүй оронтой харилцаа холбоо, хамтын ажиллагааны хүрээнд хамтран ажиллах болсноор тус салбарын хөгжилд илэрхий ахиц гарсан байна. Гадаад орнуудын шүүх шинжилгээний байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт, боловсон хүчний асуудлыг судалж үзсэний үндсэн дээр 1990 оны үед шүүх шинжилгээний байгууллагын бүтэц зохион байгуулалтыг үе шаттайгаар шинэчлэн өөрчлөх талаар судалж, төсөл боловсруулж байжээ.

<sup>5</sup> Энэ талаар дэлгэрэнгүйг Jack R. Greene (ed.), *The Encyclopedia of Police Science* (Third edition): Volume 1 A-I index, 2006, p.lix-аас дэлгэрүүлж үзнэ үү.

<sup>6</sup> Шүүх шинжилгээ судалгааны тайлангийн МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ШҮҮХ ШИНЖИЛГЭЭ ЭЗЭСГЭЭС үзэж танилцана уу.

Уг төсөлд КШТ-ийн үйл ажиллагааг криминалистикийн уламжлалт төрөл, криминалистикийн тусгай мэргэжлийн төрөл, криминалистикийн бүртгэл мэдээллийн төрөл гэсэн гурван үндсэн чиглэлээр хөгжүүлж, боловсон хүчин, техникийн асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх талаар бас тусгасан байдаг. Тухайн үед КШТ-ийг эрдэм шинжилгээний хүрээлэн болгож төвлөрсөн лабораториудыг ажиллуулах, харин аймаг, нийслэл, дүүргүүдэд анхан шатны шинжилгээ хийх хүчин чадал бүхий лабораториудтай байх, тэнд хийх боломжгүй шинжилгээг төв лабораторид хийж байх зорилго тавьж байсан нь одоо бараг хэрэгжсэн гэж үзэж болохуйц байна.<sup>7</sup>

Манай улсын хувьд шүүх шинжилгээний байгууллага нь шинжилгээний төрөл, арга зүйн хувьд илүү криминологи талдаа, магадлах шинжилгээний төрлүүд нь криминалистикийн шинжилгээний тал дээр илүү хөгжсөн байгаа нь тус байгууллага хөгжлийн түүхэндээ үргэлж цагдаагийн байгууллагын харьяанд үйл ажиллагаа явуулж, тэдний үйл ажиллагааг дэмжиж, тэдэнтэй нягт холбоотой ажиллаж ирснийг харуулж байна. Харин сүүлийн жилүүдэд хийгдсэн бүтэц зохион байгуулалт, техник технологийн шинэчлэлийн үр дүнд шинжилгээний төрлөөр дагнасан лаборатори байгуулагдаж, тэнд тухайн чиглэлээр мэргэших боломжийг шинжээчид олгож байгаа явдал нь цаашид олон улсын хөгжлийн чиг хандлага болох шүүх шинжилгээ зүй буюу "forensic science" тал руу хөгжих боломжийг бүрдүүлж эхэлж байна.

ШШҮХ нь 2005 оноос эхлэн ХЗЯ-ны харьяа бие даасан байгууллагын хувиар үйл ажиллагаа явуулж буй шүүх шинжилгээ, судалгааны байгууллага болж мэргэжлийн /хими, физик, биологи гэх мэт/ шинжилгээний баг, мэргэжилтнээс бүрдсэн боловсон хүчинтэй байх хүний нөөцийн бодлого баримталж байгаа хэдий ч мэргэжлийн өндөр мэдлэгтэй, ажлын туршлага арвинтай шинжээч албан хаагчдаа

тогтвор суурьшилтай ажиллуулж чадахгүй байгаагийн гол шалтгааныг шинжээчдийн ажлын ачаалал их, зарим шинжээчдийн ажлын байрны нөхцөл хүнд, цалин бага, нийгмийн хангамж дутмаг байгаатай холбон тайлбарладаг. Эдгээр шалтгааны улмаас мэргэшсэн, мэргэшүүлсэн боловсон хүчинээ алдаж байгаа нь үнэн боловч бодит байдал дээр мэргэжлийн шинжээчээр сонгон шалгаруулж авах үйл ажиллагааны доголдол үүнд багагүй нөлөөлдөг гэж үзэж байна. Тухайлбал мэргэжлийн шинжээчээр ажилд авч буй иргэд гол төлөө дөнгөж сургуулиа төгссөн, бакалаврын зэрэгтэй мэргэжлийн диплом аваад удаагүй буюу ажлын туршлаггүйгээр шинжээчээр томилогддог. Шинжээчээр ажиллаж эхлээд ажлын ачааллаа даахгүй байх, асуудлаа сайн ойлгохгүй байх, практик мэдэхгүйгээс болж гаргасан дүгнэлт алдаатай байх магадлал их байдаг учир шантрах, эсвэл хэдэн жил ажилласны дараа мэргэжил дээшлүүлэхээр гадаад дотоодын их, дээд сургуульд суралцах болсноор шинжээчээр ажиллах боломжгүй болох шалтгааныг дурдаж болох юм. Иймд мэргэжлийн шинжээчдэд тавих шаардлагыг нэмэгдүүлэх замаар шинжилгээний үр дүн болох шинжээчийн дүгнэлт, магадлаганы чанарт нөлөөлөх нь тулгамдсан асуудал болж байна.

### Гадаад орнуудын туршлага

Шүүх шинжилгээний талаарх энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд хууль эрх зүй, техник технологийн хөгжлийн хувьд харилцан адилгүй орнуудыг сонгон авч тэдний сайн туршлага, шинэлэг зохицуулалтаас судлахыг зорьсон юм. Тухайлбал постсоциалист орнуудаас Унгар Улс, техник технологийн хувьд өндөр хөгжсөн БНСУ, хамгийн шинэлэг эрх зүйн акт боловсруулсан Эстони Улс болон шүүх шинжилгээний байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтын хувьд дэлхийд тэргүүлэгч орны нэг болох Австралийг сонгон судалсан.

Гадаад орнуудын туршлагаас

<sup>7</sup> "Шинжлэн магадлахуй" УБ. 2014 он 74-р тал

судлахдаа шүүх шинжилгээний байгууллагын чиг үүрэг, бүтэц зохион байгуулалт, санхүүжилт, шинжээч, албан хаагчдын эрх зүйн байдлын зохицуулалт буюу мэргэжлийн шинжээч бэлтгэх тогтолцоо, мэргэжлийн шинжээчийн ажлын хөлс, зардлыг хэрхэн тооцдог тухай болон мэргэжлийн шинжээчдийн удирдах байгууллагын эрх, үүрэг, үйл ажиллагааны талаарх нийтлэг болон онцлог шийдлүүдийг хөндөж гаргахыг хичээсэн. Үүнээс гадна эдгээр орнуудад хэрэгжиж буй хууль тогтоомж, эрх зүйн баримт бичгүүдийн талаар товч танилцуулга хийснээрээ судалгааны ажил үр дүнтэй болсон гэж үзэж байна. Судалгааны товч тайланд гадаад орнуудыг туршлагыг дүгнэсэн байдлаар оруулсан бөгөөд дэлгэрэнгүй материалтай "Шүүх шинжилгээ" судалгааны ажлын "Гадаад орнуудын туршлага" хэсгээс үзнэ үү.

**Унгар улс.** Унгар Улсад төрийн байгууллага, хувийн өмчит хуулийн этгээд болон хувь хүн шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулах эрх авах боломж нээлттэй. Эдгээрийн үйл ажиллагааг олон хууль тогтоомжоор зохицуулдаг бөгөөд "Хууль зүйн шинжээчийн үйл ажиллагааны тухай" 2005 оны 47 дугаар хуулиар<sup>\*</sup> гол асуудлыг зохицуулсан байдаг. Унгарт шүүх шинжилгээ гэхээс илүү хууль зүйн шинжилгээ гэх нэр томъёог хэрэглэдэг. Учир нь зөвхөн хууль сахиулах, хууль хэрэгжүүлэгч байгууллагын захиалгаар тодорхой гэм буруутай үйлдлийн улмаас үүссэн эд мөрийн баримтыг тухайн хэрэг, маргааныг шийдвэрлэхэд нөлөөлөхүйц бодит нөхцөл байдлыг илрүүлэхэд нотлох баримтад хууль зүйн талаас нь ач холбогдол бүхий шинжилгээ хийж, дүгнэлт гаргах замаар дэмжлэг үзүүлэхэд чиглэсэн шинжилгээ хийдэг. Хууль зүйн шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулах эрхийг хууль тогтоомжид заасан мэргэжил эзэмшсэн, түүний дотор тодорхой чиглэлээр мэргэшсэн, мэргэжлийн туршлагатай шинжээч мэргэжилтэнд олгодог бөгөөд

энэ эрхийг УХЭМШТанхимын гишүүнд олгодог байна.

Хууль зүйн шинжээч нь өөрийн мэдлэг, ур чадварт тулгуурлан орчин үеийн шинжлэх ухаан, техникийн ололтод суурилсан үйл ажиллагаагаар иргэний болон гэмт үйлдэлтэй холбоотой үүссэн маргаантай асуултад хариулт өгөхөд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Хувиараа ажиллаж буй шинжээч нь ажил гүйцэтгэх гэрээний үндсэн дээр гэрээнд заасан асуудлын хүрээнд магадлах шинжилгээ хийдэг. Эдгээр шинжээчдийг бие даасан шинжээчид гэж нэрлэдэг. Ганцаараа ажилладаг бие даасан шинжээчийн гаргасан дүгнэлт, магадлалгаг ихэнхи тохиолдолд хэргийн оролцогчдын аль нэг тал нь үгүйсгэн дахин шинжээч томилох хүсэлт гаргадаг сул талтай байдаг бол багаар буюу ямар нэгэн бүтэц зохион байгуулалтад орсон шинжээчдийн бүлгээс гаргасан дүгнэлт, магадлалгаг ийнхүү үгүйсгэх магадлал харьцангуй бага байдаг. Зарим шинжилгээг зөвхөн ГХМШЭШХ-д гүйцэтгэх онцгой эрх олгодог нь үүнтэй холбоотой. Энэ нь нэгдүгээрт тус хүрээлэн нь техник, технологийн хувьд европын стандартад нийцсэн, магадлан итгэмжлэгдсэн лаборатори, шинжилгээний арга зүйтэй, хоёрдугаарт шинжилгээний үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх боломжгүй, гуравдугаарт тэдний гаргасан дүгнэлт, магадлалгаа олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдаг тул маргах, үгүйсгэх асуудал ховор гардаг зэрэг давуу тал олонтай байдаг оршино. Тухайлбал улсын хэмжээнд гарын хээний нэгдсэн бүртгэлийн сан үүсгэх, адилтгалын шинжилгээ хийх эрх зөвхөн энэ байгууллагад олгогдсон байдаг.

Унгар Улсад хууль зүйн шинжээчдийн нэгдсэн бүртгэлийг Хууль зүйн шинжээчдийн танхим хөтөлдөг бөгөөд тус танхим нь төрийн зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч төрийн бус байгууллага юм.

Тус улсын шүүх шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагаа үндсэндээ хоёр чиглэлээр буюу уламжлалт

<sup>\*</sup> [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A0500047](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0500047).  
TV сүүлд харсан огноо: 2015.05.21/

криминалистикийн шинжилгээ болон форенсик шинжилгээ гэсэн хоёр чиглэлээр хөгжиж байгааг судалгааны ажлаас харж болно. Шинжлэх ухаан, техник технологийн дэвшилтэт орчин үед шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа форенсик буюу мэргэжлийн/тусгай шинжилгээний чиглэлээр илүү далайцтай хөгжиж буй дэлхий нийтийн хандлагад нийцсэн хөгжлийг уламжлалт криминалистикийн шинжилгээний аргатай хослуулан хэрэглэж буйг тус улсын жишээнээс үзэж болохоор байна.

Хууль зүйн шинжилгээг төрийн байгууллагаас гадна хувийн өмчит хуулийн этгээд болон хувь шинжээч гэрээний үндсэн дээр магадлах шинжилгээг хийж гүйцэтгэдэг учир шинжилгээний үйл ажиллагааны үе шат, үнэ тарифыг нэгдсэн байдлаар зохицуулсан журам үйлчилдэг нь шүүх шинжилгээний үйлчилгээ үзүүлж буй болон үйлчилгээ авч буй хэнд ч зардлын талаарх ойлголтыг нэг мөр ойлгомжтой болгож байгаа нь онцлог байлаа. Мөн хууль зүйн шинжээчээр ажиллах сонирхол бүхий этгээдийг нэгдсэн бүртгэлд бүртгэхэд тавигдаж буй шаардлага мэргэжил, мэдлэг, ажлын өндөр туршлага шаардаж байгаа нь тэдний гаргасан дүгнэлт, магадлаганы чанарт шууд нөлөөлж байна. Шинжээчдийн үйл ажиллагааны чанарыг дээшлүүлэх үүднээс мэргэшүүлэх болон давтан сургалтад тогтмол хугацааны давтамжтай оролцох үүрэг хүлээлгэдэг, мөн олон улсын хэмжээнд болон дотоодын хэмжээнд зохион байгуулагдаж буй мэргэжлийн шинжилгээний хурал, форумд оролцож өөрсдийн хүрсэн үр дүнг танилцуулахын зэрэгцээ бусдаас суралцах боломжоор хангаж байгаа нь шинжээчдийн үр чадвар, мэдлэгийг дээшлүүлэх чухал арга хэмжээ болдог байна.

**Бүгд Найрамдах Солонгос Улс.** Солонгосын шүүх шинжилгээний байгууллага анх цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор байгуулагдаж байсан бол одоо цагдаагийн,

прокурорын, эргийн хамгаалалтын газрын дэргэд тухайн байгууллагын үйл ажиллагаа, чиг үүрэгтэй холбогдох судалгаа, шинжилгээний ажил хийж гүйцэтгэдэг эрдэм шинжилгээний байгууллагууд болон өргөжин тэлсэн байна. Солонгос улс дахь шүүх шинжилгээний байгууллагуудын үйл ажиллагаа нь зөвхөн гэмт хэрэгтэй тэмцэх, нотлох баримтыг бэхжүүлэх, түүнд шинжилгээ хийж дүгнэлт, магадлагаа гаргах замаар шүүх, цагдаа, прокурорын ажлыг дэмжихэд оршдоггүй байна. Өмнө танилцуулсан шинжилгээний байгууллагууд бүгд шинжлэн магадлах ажиллагааны зэрэгцээ шинийг эрэлхийлсэн эрдэм шинжилгээний судалгаа, шинжилгээ хийх үүрэг давхар хүлээсэн байгаа нь онцлог юм. Мөн эдгээр шинэ арга зүй, туршилтыг өөрсдийн лабораториудад хэрэгжүүлэхээс гадна бусад хууль, хяналтын байгууллагын албан хаагч, хуулийн болон цэргийн сургуулиудтай хамтарсан сургалт зохион байгуулах замаар таниулж, сурталчилж байгаа нь шинэ техник, технологи, арга зүйг хурдан шуурхай нэвтрүүлэхэд чухал үүрэг, нөлөө бүхий байгууллага болгож байна. Ийнхүү шүүх шинжилгээний байгууллагууд өөр өөрийн салбар, чиглэлээр тусгайлан мэргэшиж байгаа нь шүүх шинжилгээний аль нэг төрлөөр өндөр түвшинд хөгжих, өргөжин тэлэх боломжийг олгохоос гадна тухайн байгууллагаас гаргасан дүгнэлт, магадлагаа гарцаагүй, баталгаатай байх үндэслэл болж байна. Тухайлбал Үндэсний батлан хамгаалах яамны харьяа Шинжлэх ухааны шүүх шинжилгээний хүрээлэнд Солонгосын дайнаас үүдсэн цогцост ДНХ-ийн шинжилгээ хийдэг нь тухайн байгууллагыг ДНХ-ийн төрлийн шинжилгээгээр мэргэшсэн гэж үзэхэд хүргэдэг.

Солонгосын шүүх шинжилгээний байгууллагуудын дийлэнх нь улсын төсөв болон үйл ажиллагааны хүрээнд олсон орлогоороо санхүүждэг. Эдгээр шинжилгээний байгууллагууд х харилцан адилгүй байгууллагын

харьяанд үйл ажиллагаа явуулдаг хэдий ч нэгдсэн мэдээллийн сан болон салбар бүхэн өөрийн харьяалах асуудлын хүрээнд мэдээлэл солилцох боломжоор хангагдсан байдаг байна.

Тус улсын шүүх шинжилгээний байгууллагуудын үйл ажиллагаа, чиг үүрэг, албан хаагчдын эрх зүйн байдлын талаар судлах явцад шүүх төрийн үйлчилгээ үзүүлэх чиг үүрэг бүхий шүүх шинжилгээний төв байгууллагатай бөгөөд бусад хууль, хяналтын төрийн байгууллагууд өөрийн чиг үүргийн хүрээнд төв, хүрээлэн хэлбэрээр шүүх шинжилгээний зэрэгцээ эрдэм шинжилгээ, сургалт, судалгааны ажил давхар гүйцэтгэдэг байгууллагатай байх нь түгээмэл байна. Ингэснээр тухайн хүрээлэн/төв/-ийн шинжээчид өөрийн харьяалагдаж буй салбарын үйл ажиллагааны чиглэлээр дагнасан судалгаа шинжилгээний ажлаар сайтар мэргэших боломж бүрдэх болжээ. Эдгээр шинжилгээний хүрээлэн/төв/ нь олон улсын стандартад нийцсэн шүүх шинжилгээний үр дүн буюу дүгнэлт, магадлагаа гаргахыг зорилго болгон ажилладаг бөгөөд үүний тул олон улсын стандартад нийцсэн үйл ажиллагаа явуулах, шинэ техник технологийг турших, хөгжүүлэх, нэвтрүүлэх, шинжээч мэргэжилтнүүдийн мэдлэг, ур чадварыг дээшлүүлэх арга хэмжээг тогтмол зохион байгуулдаг байна.

Солонгосын шүүх шинжилгээний байгууллагын үүсэл хөгжил нь манай улсын шүүх шинжилгээний байгууллагын үүсэл хөгжилтэй нэгэн адил цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааг дэмжих зорилготой салшгүй холбоотой байна. Судалгааны ажлын хүрээнд Солонгосын шинжээч мэргэжилтнүүд цагдаагийн цол авдаг эсэх талаар судлахыг хичээсэн боловч энэ тухай тодорхой мэдээлэл олдоогүй болно. Харин шинжээч болохын тулд шүүх шинжилгээний шинжээчийн сургалтад хамрагдаж магистрын зэрэгтэй, шинжээчийн гэрчилгээтэй байх гэсэн шаардлага тавигддаг.

## Найрамдах Эстони Улс.

Эстони улсад шүүх шинжилгээний байгууллага нь Хууль зүйн яамны харьяанд улсын төсвөөс санхүүжин үйл ажиллагаа явуулдаг. Өөрөөр хэлбэл шүүх шинжилгээ явуулах эрх мэдэл, институци нь төрд хадгалагдах бөгөөд төрөөс бусад этгээд (хувь этгээд) ийм үйл ажиллагаа явуулах боломжгүй. Товчхондоо хувийн шүүх шинжилгээний байгууллагыг хориглодог. Шүүх шинжилгээний тухай хуульд тодорхойлсноор шүүх шинжилгээний байгууллага нь шүүх эм зүйн шинжилгээ; шүүх биологийн шинжилгээ; шүүх химийн шинжилгээ; шүүх антропологийн шинжилгээ зэрэг олон төрлийн цогц шинжилгээ явуулах зохицуулалттай. Үүнээс харахад шүүх шинжилгээний байгууллагыг цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх дэд салбар бус бие даасан шинжлэх ухаан байдлаар авч үзэж байна гэж дүгнэж болох юм.

Шинжээчийн хувьд шүүх шинжилгээний байгууллагад хөдөлмөрийн гэрээний үндсэн дээр ажилладаг баангын ажлын байр бүхий шүүх шинжээч, шаардлагатай тохиолдолд хөлсөөр ажилладаг, эрх бүхий байгууллагаас гаргасан жагсаалтад бүртгэгдэж тодорхой хугацаатайгаар гэрчилгээ авдаг шинжээч гэсэн 2 төрөл байна. Тэдгээр нь цагдаагийн байгууллагын бүтцэд хамаарахгүйгээр нэг талаас цагдаагийн байгууллагын гэмт хэрэг илрүүлэх, ул мөр тогтоох, таних ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх, нөгөө талаас эрх зүйн процессийн ажиллагаа (хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа)-нд өөрийн гэсэн эрх эдэлж, үүрэг, хариуцлага хүлээн бие даан оролцдог.

Үндсэндээ Эстони улс нь бидний өмнөх хэсэгт тодорхойлсон forensic science буюу шүүх шинжилгээг өргөн хүрээнд авч үздэг хандлагад хамаарч байна.

**Австрали.** Шүүх шинжилгээ нь талбарын шинжилгээ (хэргийн газрын шинжилгээ гэх мэт), лабораторийн шинжилгээ (ДНХ, хор судлал зэрэг), анагаахын шинжилгээ (патологи гэх мэт) гэсэн гурван төрөлд хуваагддаг олон салбар дамнасан, хоёрдмол шинжтэй шинжлэх ухаан юм. Эдгээр нь тус бүрд өөрийн судалгааны салбар, судлах зүйлтэй боловч бүхэлд нь цогц байдлаар авч үзэх нь шинжилгээг боломжит бүх талаас иж бүрнээр хийхэд зохих үр дагавартайд тооцогддог.

Австрали улсад шүүх шинжилгээ нь дотроо олон салбар бүхий цогц шинжлэх ухаан байдлаар хөгжиж байгаа бөгөөд энэ шинжлэх ухааны ололтыг хууль сахиулах, тэр тусмаа гэмт хэргийг илрүүлэн тогтооход өргөн ашигладаг болох нь цагдаагийн үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх бие даасан болон харьяа шүүх шинжилгээний олон тооны судалгааны төв ажиллагаас харагдаж байна.

Институцийн хувьд шүүх шинжилгээний асуудлыг улсын хэмжээнд хариуцсан Шүүх шинжилгээний хүрээг эн ажилладаг бөгөөд улсын хэмжээнд шүүх шинжилгээний зохион байгуулалтын асуудлыг хариуцсан байгууллага юм. Гэхдээ санхүүжилтийн эх үүсвэрийн хувьд улсын төсвөөс хамааралтай. Бие биетэйгээ нягт хамааралтай ажилладаг бүтэцтэй (эрдэм шинжилгээнээс захиргааны аппаратыг хүртэл чадмаг холбосон), институцийн хувьд сайн зохион байгуулалттай.

Нөгөө талаас энэ салбарт төрийн байгууллага давамгайлдаг учраас төрийн монополь ноёрхох хандлагатай байна. Мөн ихэнх шүүх шинжилгээний төв, лабораториуд нь цагдаагийн байгууллагын дэргэд, түүний харьяанд үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь цагдаагийн байгууллагаас хараат байдалтай болгох /бодит байдал дээр ийм байдалд хүргэж байгаа/ эрсдэлтэй байна.

## Дүгнэлт

"Шүүх шинжилгээ" судалгааны ажлын хүрээнд шүүх шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагаа, бүтэц, зохион байгуулалт, мэргэжлийн шинжээч, албан хаагчдын эрх зүйн байдлын зохицуулалт, шинжилгээний байгууллагын хийж гүйцэтгэж буй шинжилгээний төрөл болон түүнээс гарч буй магадлал, дүгнэлтийн баталгаат байдлын тал дээр илүү анхаарал хандуулан судалсан. Энэхүү судалгаанд "шүүх шинжилгээ" гэх нэр томъёог хэрэглэсэн. Учир нь манай практикт хэрэглэгдэж буй "шүүхийн шинжилгээ" гэх нэр томъёо нь аливаа хэрэг маргааныг шийдвэрлэхэд чухал нөлөө бүхий эд мөрийн баримтыг шинжлэн магадлах, шүүн тунгаах зорилго бүхий шинжилгээний ажил гүйцэтгэхийг илэрхийлэхийн оронд эдгээр үйл ажиллагааг зөвхөн шүүх байгууллага болон түүний үйл ажиллагаатай холбогддог мэт явцуу ойлголтыг олон нийтэд төрүүлж, төөрөгдөл үүсгэж байна гэж судлаачдын зүгээс үзлээ.

Судалгаанд Монгол Улсын шүүх шинжилгээний байгууллагын үүсэл хөгжил, өнөөгийн нөхцөл, цаашдын хөгжлийн чиг хандлагыг судалж нөхцөл байдалд дүгнэлт хийлээ. Мөн гадаад орнуудын шүүх шинжилгээний байгууллагуудын үйл ажиллагаа ямар чиг үүрэг, бүтэц, зохион байгуулалт, санхүүжилттэйгээр явагддаг, эдгээр асуудлыг зохицуулсан эрх зүйн орчин ямар байдаг талаар судлахдаа постсоциалист орнуудаас Унгар, шинэ хууль хэрэгжүүлж буй орнуудаас Эстони, техник технологийн дэвслээрээ тэргүүлж буй орнуудаас Солонгос, өндөр хөгжсөн орнуудаас Австрали улсыг тус тус сонгон судалсан юм.

Шүүх шинжилгээний байгууллагын үүсэл хөгжлийн хувьд ихэнхи орны тухайд XX зууны эхэн үеэс манайхтай адил тухайн улсын цагдаагийн байгууллагын аль нэг газар, хэлтсийн харьяанд, тэдний мөрдөн шалгах, гэмт хэрэг илрүүлэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх ажилд дэмжлэг үзүүлэх

зорилгоор шүүх шинжилгээний баг ажиллуулснаар эхэлсэн байна. Эхэн үед ялангуяа гарын хээ, ул мөрийн шинжилгээ, шүүх эмнэлгийн шинжилгээ хийх, гэрэл зургаар эд мөрийн баримтыг бэхжүүлэх, мэдээлэл, адилтгалын нэгдсэн сан бүрдүүлэх зэрэг үйл ажиллагаа эрхэлж байсан. Эдгээр шинжилгээний үр дүнд гарсан магадлал, дүгнэлт бодит нөхцөл байдлыг илрүүлэхэд шүүх, цагдаагийн байгууллагын ажилд ихээхэн хувь нэмэр үзүүлдэг байсан байна.

Шинжлэх ухаан, технологийн ололт, амжилтад суурилсан үйл ажиллагаа явуулдаг шүүх шинжилгээ тогтвортой хөгждөг бөгөөд тухайн орны улс төрийн байдал, эрх зүйн тогтолцооноос хамаарах нь харьцангуй бага хэдий ч зарим тохиолдолд, жишээлбэл социалист орнуудад өрсөсөн хэлмэгдүүлэлтийн үед улс төрийн ашиг сонирхолд нийцүүлэх зорилгоор шинжлэх ухааны үндэслэл бүхий шүүх шинжилгээний дүгнэлт, магадлалааг хэрэглэхгүй, шаардахгүй байсан түүх бий. Харин хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсыг эрхэмлэх зэрэг үнэт зүйлстэй ардчилсан нийгэмд шилжсэнээр хэн нэгнийг гэмт хэрэгт сэжиглэх, мөрдөн байцаах зэрэг ажиллагаанд тавигдаж буй үндсэн шаардлагын нэг нь яах аргагүй бодит үнэнд тулгуурласан нотлох баримт бүрдүүлэх явдал болсон юм. Эрүү, иргэн, захиргааны хэрэг маргааныг мэргэжлийн шинжээчийн гаргасан дүгнэлт, магадлалаанд үндэслэн шийдвэрлэдэг болсноор тэдний хүлээх үүрэг хариуцлагын хэмжээ нэмэгдсээр байна.

Аливаа улс орны нийгэм, эдийн засгийн байдал тухайн оронд гарч буй гэмт хэргийн гаралтын өсөлт, бууралт, түүнийг үйлдэж буй арга барил, хэлбэрийн өөрчлөлттэй шууд харилцан хамааралтай байдаг. Тухайлбал тухайн улсад дайн, эмх замбараагүй байдал үүсэх, эдийн засгийн сөрөг нөлөө буюу ажилгүйдэл, ядуурлын хэмжээ өсөхийн хэрээр гэмт хэргийн тоо үлэмж хэмжээгээр өсдөг. Мөн XXI зуунаас

эхлэлээ авсан даяаршлын эринд хүмүүс хил хязгааргүй зорчих, хил дамнасан ажил үйлчилгээ эрхлэх, худалдаа хийх эрхээ бүрэн эдлэх боломж бүрдсэн, техник технологийн шинэчлэл эрчимтэй өрнөж шинэ үеийн ухаалаг электрон бараа бүтээгдэхүүнийг хүн бүр хэрэглэх болсон зэрэг нь гэмт этгээдүүдийн үйлдэл нь улам шинэлэг, боловсронгуй, далд хэлбэртэй болоход нөлөөлж байна. Нийгэм, эдийн засгийн харилцан адилгүй түвшинд үйл ажиллагаа явуулж буй шүүх шинжилгээний байгууллагууд техник технологийн болон боловсон хүчний мэдлэг, ур чадварын хувьд ч мөн адил дээрхи хөгжлийн түвшинтэй эн зэрэгцэх, шинжлэх ухааны шинэ арга зүй ашиглах, шинэ тоног төхөөрөмж, багаж хэрэгсэл дээр ажиллах, байгаа боломжоо байнга сайжруулах шаардлага үүсдэг нь тодорхой.

Манай улсын хувьд гадаад орнуудтай харьцуулахад өргөн уудам нутаг дэвсгэртэй, мал аж ахуй эрхлэн нүүдэлчин соёл иргэншилээр амьдарч буй хөдөө оро. нутгийн иргэд, хүн амын тэн хагас нь төвлөрөн суурьшсан хот суурин газрын иргэдийн дунд буюу хоёр өөр орчинд үйлдэгдэж буй гэмт үйлдлийг мөрдөн шалгах ажиллагаанд оролцож нотлох баримтад дүн шинжилгээ хийдгээрээ онцлог бөгөөд хүндрэлтэй юм. Жишээлбэл хот суурин газар гарсан хүн амины хэрэг, хөдөө алслагдсан аймагт гарсан хүн амины хэргийн мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад ул мөрийг тогтоох, түүнд шинжилгээ хийх, эд мөрийн баримтыг зохистой савлах, хадгалах, тээвэрлэх, шинжлэх цаг хугацаа гээд олон ялгаатай талууд гардаг. Хэдийгээр хүндрэлтэй нөхцөл олон боловч манай шүүх шинжилгээний байгууллага өөрийн техник технологи, боловсон хүчний нөөц бололцоондоо тулгуурлан үйл ажиллагаагаа явуулсаар ирсэн.

Монгол Улс дахь орчин цагийн шүүх шинжилгээний байгууллагын хөгжлийг 1958 оноос эхэлсэн, 1998 оноос шинжилгээний ажиллагаа лабораторийн системд шилжсэн гэж үздэг. Нийгэм, эдийн засгийн

тогтолцоонд өөрчлөлт орсон 1990 оноос хойш зөвхөн социалист орнууд гэлтгүй дэлхийн олон хөгжингүй оронтой харилцаа холбоо, хамтын ажиллагааны хүрээнд хамтран ажиллах болсноор тус салбарын хөгжилд илэрхий ахиц гарсан байна. Тухайлбал ОХУ, Энэтхэг, Герман зэрэг орнуудад шинэ мэргэжилтэн бэлтгэх, мэргэжлийн шинжээчдээ мэргэшүүлэх, туршлага судлах ажлыг зохион байгуулж гадаад дотоодын хөрөнгө оруулалттайгаар тусгай шинжилгээний лабораториуд байгуулан дагнан мэргэшсэн шинжээчтэй болж байгаа нь шүүх шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагаа криминалистикийн шинжилгээнээс хэтэрч илүү өргөн утгаар хэрэглэгдэж буй шүүх шинжилгээ зүй/forensic science/-н хэлбэр, үзэл баримтлал тал руу хөгжиж байна гэж үзэх нэг үндэслэл болох юм. Манай улсын хувьд шүүх шинжилгээний байгууллага нь шинжилгээний төрөл, арга зүйн хувьд илүү криминологи талдаа, магадлах шинжилгээн ий төрлүүд нь криминалистикийн шинжилгээний тал дээр илүү хөгжсөн байгаа нь тус байгууллага хөгжлийн түүхэндээ үргэлж цагдаагийн байгууллагын харьяанд үйл ажиллагаа явуулж, тэдний үйл ажиллагааг дэмжиж, нягт холбоотой ажиллаж ирснийг харуулж байна.

#### **Шүүх шинжилгээний байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтын тухайд.**

Гадаад орнуудын туршлагаас харахад өмнө дурдсанчлан ихэнхи улсын шүүх шинжилгээний байгууллага цагдаагийн байгууллагын дэргэд үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн хэдий ч бүгд бие даасан, улсын хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулах, зарим шинжилгээний хувьд онцгой эрхтэй бөгөөд үндсэн үйл ажиллагааны хүрээнд эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажил, туршилт давхар гүйцэтгэдэг байгууллага болж хөгжсөн байна.

Ерөнхийдөө шүүх шинжилгээний байгууллага нь Хууль зүйн яамны эсхүл цагдаагийн ерөнхий байгууллагын харьяанд улсын төсвөөс санхүүжин үйл

ажиллагаа явуулдаг. Өөрөөр хэлбэл шүүх шинжилгээ явуулах эрх мэдэл, институтийг төр өөртөө хадгалж үлддэг үндсэн бодлого үйлчилж байна. Гэхдээ бодит байдалд зэвсгээр төрөөс бусад этгээдд ийм үйл ажиллагаа явуулах эрхийг олгохыг хориглосон жишээ /Эстони/ байхад нөгөө талаас зөвшөөрсөн /Унгар/ жишээ ч мөн байна. Тухайлбал Унгар Улсын Гэмт хэргийн мэргэжлийн шинжилгээ, эрдэм шинжилгээний хүрээлэн нь улсын төсвөөс санхүүждэг, төрийн үйлчилгээний байгууллага бөгөөд цагдаагийн байгууллагын хагас удирдлагын дор үйл ажиллагаа явуулдаг томоохон бүтэц юм. Тус хүрээлэнгийн шинжилгээний лабораториуд шинжилгээний салбар тус бүрээр салбарлан хөгжсөн, тус лабораториудад ажиллаж буй шинжээчид тухайн чиглэлээр мэргэшин үйл ажиллагаа явуулдаг, улсын хэмжээнд мансууруулах бодис, ДНХ-ийн шинжилгээ болон мөрдөн шалгах үйл ажиллагааны явцад ул мөр, баримт бичиг, хими, физик, геологи, биологийн зарим шинжилгээ хийх онцгой эрх эдэлдэг нь хэрэг маргааныг мөрдөн шалгах, шүүн таслах ажиллагаа явуулж буй хууль хяналтын байгууллагад хүргүүлж буй мэргэжлийн шинжээчийн дүгнэлт, магадлагаа үнэн бодит мэдээлэл агуулсан байх баталгааг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.

Тус улсад шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулж буй төрийн байгууллагаас гадна хууль тогтоомжид заасан мэргэжил, ур чадвар, ажлын туршлагын шаардлага хангасан хувийн өмчит хуулийн этгээд, хувь хүнд хууль зүйн мэргэжлийн шинжээчийн үйл ажиллагаа явуулах эрх олгодог тогтолцоо байдаг. Аливаа хэрэг маргааны оролцогч, эсхүл хууль сахиулах байгууллага эдгээр хууль зүйн шинжээч, шинжилгээний байгууллагуудтай гэрээ хийсний үндсэн дээр шинжилгээ хийлгэх бүрэн боломжтой байдаг нь шүүх шинжилгээний төв байгууллагын ажлын ачааллыг багасгах, хэрэг маргааныг хурдан шуурхай шийдвэрлэхэд

нөлөөлдөг гэж үздэг байна.

Солонгос улсын шүүх шинжилгээний байгууллагын тогтолцоог харахад анх цагдаагийн байгууллагын нэгдсэн удирдлагад түүний үйл ажиллагааг дэмжих зорилгоор байгуулагдаж байсан шүүх шинжилгээний байгууллага нь хөгжлийн явцдаа хоёр хуваагдсан байдаг. Үндэсний шүүх шинжилгээний байгууллага улсын хэмжээнд шүүх шинжилгээний үйл ажиллагааг хариуцсан улсын төсвөөс санхүүждэг төв байгууллага бөгөөд яамны харьяанд үйл ажиллагаа явуулдаг. Тус байгууллагын үндсэн чиг үүрэг нь гэмт хэрэгтэй холбоотой үүссэн эд мөрийн баримт, нотлох баримтад шинжилгээ хийж дүгнэлт гаргах болон бусад үйл ажиллагаагаараа цагдаагийн байгууллагын үндсэн үйл ажиллагааг дэмжих явдал юм. Үүнээс гадна прокурорын байгууллагын дэргэдэх "Үндэсний дижитал шүүх шинжилгээний байгууллага", цэрэг болон далайн цагдаагийн байгууллагын дэргэдэх "Шинжлэх ухааны шүүх шинжилгээний байгууллага", эргийн хамгаалалтын газрын дэргэдэх "Солонгосын эргийн хамгаалалтын хүрээлэн" зэрэг байгууллага тус тус мэргэжлийн шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулж толгой байгууллагын хариуцсан асуудал, чиг үүргийн хүрээнд шүүх шинжилгээний ажил гүйцэтгэдэг байна. Эдгээр байгууллага, лаборатори нь тодорхой нэг чиглэлээр мэргэшсэн бөгөөд шинжилгээний үр дүн болох магадлагаа, дүгнэлтээ олон улсын түвшинд хүлээн зөвшөөрөгдөх хэмжээнд хийж гүйцэтгэх боловсон хүчин, техник технологийн хүчин чадалтай байдаг. Шинжилгээний ажлаас гадна шүүх шинжилгээний арга зүйг сайжруулахад чиглэсэн шинжлэх ухааны шинэ арга зүй, зарчим боловсруулах, техник технологийг хөгжүүлэхэд чиглэсэн эрдэм шинжилгээний ажил гүйцэтгэх үүрэг хүлээсэн байдгаараа бусад улсаас онцлог байна.

## Шүүх шинжилгээний байгууллага болон шинжээчдийн эрх зүйн зохицуулалтын тухайд.

Судалгааны ажилд сонгон авсан гадаад орнуудаас Унгар, Эстони улсуудад шүүх шинжилгээний байгууллагын үйл ажиллагаа, мэргэжлийн шинжээчдийн эрх зүйн байдлыг бие даасан хуулиар зохицуулдаг бол Австрали, Солонгос улсуудад бие даасан хууль байдаггүй байна.

Мэргэжлийн шинжээчдийн эрх зүйн байдлыг хэрхэн зохицуулсан байдаг тухай энэ судалгаанд улс тус бүрээр дэлгэрэнгүй авч үзсэн. Үүнээс харахад шүүх шинжилгээний ажилтанг шүүхийн шинжээч, хууль зүйн шинжээч зэрэг олон янзаар тодорхойлох боловч үндсэн санаа болох гэмт хэрэг илрүүлэх, хууль сахиулах үйл ажиллагаанд шүүх, цагдаа, прокурорын байгууллагын ажлыг гаргасан дүгнэлт, магадлагаагаар дамжуулан дэмжиж ажиллах үүрэгтэй болон хууль зүйн салбарт үйл ажиллагаа явуулах эрх бүхий мэргэжлийн шинжээчдийг ойлгож байна. Гадаад орнуудад шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулах албан ёсны эрх авсан мэргэжлийн шинжээчдийн нэгдсэн бүртгэлийг хөтөлдөг жишиг байх бөгөөд энэхүү нэгдсэн бүртгэлийг улсын хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулдаг шүүх шинжилгээний байгууллага эсхүл хууль тогтоомжоор олгосон эрхийн дагуу шүүх шинжээчдийн холбоо, танхим хөтөлдөг байна. Ийм чиг үүрэг бүхий байгууллага нь нэгдсэн бүртгэл хөтөлх эрх бүхий байгууллага, шинжээчдийн давтан болон мэргэшүүлэх сургалт зохион байгуулах, гэрчилгээ олгох, ёс зүйн хариуцлага тооцох зэрэг захиргааны шинжтэй үүрэг хариуцлагыг давхар хүлээдэг байна.

Хууль зүйн салбарт үйл ажиллагаа явуулах эрх бүхий мэргэжлийн шинжээчдийг статусаар нь үндсэндээ 2 ангилж болно. Үүнд: нэгдүгээрт улсын хэмжээний эсхүл мөрдөн байцаах, хууль сахиулах байгууллагын харьяа шинжилгээний байгууллагад

ажиллаж буй мэргэжлийн шинжээч, хоёрдугаарталбан ёсны хууль зүйн мэргэжлийн шинжээчийн эрх авсны үндсэн дээр хувиараа үйл ажиллагаа явуулах эрх бүхий бие даасан шинжээч орж байна. Шүүх шинжилгээний төв байгууллагын ажлын ачааллыг багасгах зорилгоор эсхүл мэргэжлийн туршлага, онцгой мэдлэг шаардсан шинжилгээ хийлгэх шаардлагатай үед гэрээгээр ажил гүйцэтгүүлдэг, мөн хэргийн оролцогч өөрөө хүссэн тохиолдолд албан ёсны эрхтэй хөндлөнгийн мэргэжлийн шинжээч сонгодог хандлага олон улсын хэмжээнд тогтсон байна.

Мэргэжлийн шинжээчид тавих шаардлага шинжилгээний төрөл тус бүрт, улс болонд харилцан адилгүй байна. Зарим улсад 3-4 жилийн бакалаврын зэрэг олгох сургалтад хамрагдсанаар шинжээч болох эрх нээгдэж байхад зарим улсад мэргэжил эзэмшсэнээс хойш мэргэжлээрээ ажилласан туршлагатай байх шаардлага хангасан тохиолдолд эрх олгодог зэрэг олон төрлийн зохицуулалт байна. Шинжээчийн хувьд шүүх шинжилгээний байгууллагад хөдөлмөрийн гэрээний үндсэн дээр ажилладаг байнгын ажлын байр бүхий шүүхийн шинжээч, шаардлагатай тохиолдолд хөлсөөр ажилладаг, эрх бүхий байгууллагаас гаргасан жагсаалтад бүртгэгдэж тодорхой хугацаатайгаар гэрчилгээ авдаг шинжээч гэсэн 2 төрөл байна. Мөн тухайн улсын шүүх шинжилгээний байгууллагад орон тооны шинжээчээр ажиллаж байгаа мэргэжлийн шинжээчид бусад байгууллага, хувь хүнд захиалгаар буюу гэрээгээр шүүх шинжилгээний ажил хийхийг хориглодог нийтлэг зохицуулалт байна.

Шүүх шинжилгээний байгууллагуудын үйл ажиллагааны чиглэлийн тухайд. Шүүх шинжилгээний байгууллагууд үйл ажиллагаа болон боловсон хүчний чадавхаа дээшлүүлснээр олон улсын стандартад нийцсэн шүүх шинжилгээний үр дүн буюу дүгнэлт, магадлагаа гаргахыг хэтийн зорилго болгон ажилладаг бөгөөд үүний тулд олон улсын стандартад нийцсэн

үйл ажиллагаа явуулах, шинэ техник технологи хөгжүүлэх, нэвтрүүлэх, шинжээч мэргэжилтнүүдийн мэдлэг, ур чадварыг дээшлүүлэх арга хэмжээг тогтмол зохион байгуулдаг байна. Энэ зорилгодоо хүрэхийн тулд дийлэнх шүүх шинжилгээний байгууллага эрдэм шинжилгээ, судалгаа, туршилт хийх эрх, үүрэг хүлээдэг бөгөөд ийнхүү олж авсан шинэ мэдлэг, үр дүнгээ олон улсын хэмжээний хурал, зөвлөгөөн, форумд хэлэлцүүлж өөрсдийн ур чадвар, үйл ажиллагааны түвшинг үнэлүүлдэг байна.

Шүүх шинжилгээ гэдэг нь өөрөө олон төрлийн шинжилгээний салбарын хамарсан цогц ойлголт учир олон улсын стандартад нийцүүлэн гэрчилгээ авна гэдэг амар зүйл биш гэдэг нь судалгааны ажлаас харагдаж байна. Шүүх шинжилгээний хүрээлэнд хийгдэж буй дактилоскоп, галт зэвсэг, баримт бичиг, микро эд, эсийн, мансууруулах бодисын, хими, физик, биологийн гээд бүхий л шинжилгээний төрөл болон түүнийг гүйцэтгэх арга зүй, лабораторийн тоног төхөөрөмжид тавигдах чанарын шаардлагыг салбар тус бүрээр нь тогтоосон байдаг тул нэг шүүх шинжилгээний хүрээлэн бүхий л шинжилгээний төрлөөр олон улсын стандартыг хангана гэдэг нь асар их хөрөнгө санхүү, хичээл зүтгэл шаардсан ажил юм. Энд хичээл болгон микробиологийн чиглэлээр шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулж байгаа лабораториудад олон улсын чанарын баталгаа олгоход шаарддаг тусгай стандартыг товч танилцуулж байна.

Тус стандартад шүүх шинжилгээ, сорилын үр дүн найдвартай, холбогдох мэдээллийг өгч байгаа эсэхийг шалгахад чиглэсэн мониторингийн үйл ажиллагаа хамаардаг. Стандартын дагуу лабораториудад тавигддаг минимум шаардлага /Хавсралт 3/ буюу Чанарын баталгааны хөтөлбөр, Зохион байгуулалт, менежмент, Хүний нөөц, Тоног төхөөрөмж, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, Сорьцын хяналт, Хүчинтэй байдал/баталгаа, Аналитик

процедур, Тохируулга, үйлчилгээ (үйл ажиллагааны хэвийн горимыг хадгалах), Мэдлэг, ур чадварыг үнэлэх шалгалт, Засварын үйл ажиллагаа, Баримтжуулалт, тайлан бичилт, Тайланг хянах, Аюулгүй байдал, Аудитын шалгалт хийх тогтолцоотой байх зэрэг шаардлага тавигддаг байна.

Төгсгөлд нь дүгнэхэд шүүх шинжилгээ нь дотроо олон салбар бүхий цогц шинжлэх ухаан байдлаар хөгжиж байна. Шинжлэх ухааны ололтыг хууль сахиулах, тэр тусмаа гэмт хэргийг илрүүлэн тогтооход өргөн ашигладаг болох нь бие даасан үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн байгууллагын харьяа болон хувийн хэвшлийн шүүх шинжилгээний олон тооны судалгааны төв ажилладгаас харагдаж байна. Эдгээр шинжилгээний байгууллагад ажиллаж буй мэргэжлийн шинжээчдэд гэрчилгээ олгож нэгдсэн бүртгэлд бүртгэдэг олон улсын жишиг тогтсон байна гэж дүгнэж байна.

#### САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

Судалгааны ажлын үр дүнд олж авсан мэдээлэлд тулгуурлан Монгол Улсын шүүх шинжилгээний байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа, боловсон хүчин, эрх зүйн орчин болон бусад асуудлын хүрээнд дараах судлаачийн саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулах үндсэн эрх мэдэл, институцийг төр өөрийн мэдэлд хадгалж үлдэх ба төрөөс санхүүжүүлдэг байх. Мөн зарим төрлийн шүүх шинжилгээ хийх онцгой эрхийг шүүх шинжилгээний төв байгууллагад олгох;

2. Шүүх шинжилгээний байгууллагын чиг үүрэгт зөвхөн шүүх шинжилгээ хийхээс гадна эрдэм шинжилгээ, судалгаа, сургалт хийх үүрэг хүлээлгэх замаар байгууллагын болон мэргэжлийн судлаачдын мэдлэг, ур чадвар, байгууллагын нэр хүндийг өсгөх боломжоор хангах;

3. Шүүх шинжилгээний салбарыг хөгжүүлэх эрх зүйн болон эдийн засгийн цогц арга хэмжээ авах замаар бусад төрийн байгууллага болон хувийн өмчийн хуулийн этгээдийн дэргэд шүүх шинжилгээний лабораториуд хөгжих боломж бүрдүүлэхэд анхаарах;

4. Хууль сахиулах үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулж буй шинжээчдийн эрх зүйн байдлыг сайжруулсан, тэдний үйл ажиллагааны чиг үүрэг, хариуцлагыг тодорхой болгосон бие даасан эрх зүйн зохицуулалттай болгох;

5. Тухайн салбарт онцгой мэдлэг, мэргэжлийн өндөр ур чадвар шаардсан шинжилгээ хийлгэх шаардлагатай тохиолдолд гэрээгээр шинжээч ажиллуулах нөхцөлийг тодорхой тусгасан эрх зүйн зохицуулалттай болох;

6. Хууль зүйн салбарт шүүх шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулах мэдлэг, ур чадвартай боловсон хүчний буюу мэргэжлийн шинжээчдийн нэгдсэн бүртгэл хөтлөх;

7. Энэхүү нэгдсэн бүртгэлд зөвхөн хууль зүйн салбарт хууль тогтоомжид заасан тодорхой мэргэжлээр, мэргэжлийн тодорхой шаардлага хангасан шинжээчдийг бүртгэж, шинжээчийн эрхийн гэрчилгээ олгодог байх;

8. Шүүх шинжилгээний байгууллагад гүйцэтгэж буй шинжилгээ тус бүрийн үнэ, тарифийг тогтоох, аргачлал боловсруулах замаар жишиг тариф гаргах, түүнийг ашиглах аргачлалыг олон нийтэд нээлттэй болгох. Ингэснээр иргэд шүүх шинжилгээний байгууллагаас үзүүлж буй үйлчилгээний төлбөр, тооцооны талаар бүрэн мэдээлэл авах бөгөөд гэм буруу нь тогтоогдсон этгээдээс дээрх төлбөрийг гаргуулж нэгдсэн санд төвлөрүүлдэг байх;

9. Шинжээчдийн тогтвортой ажиллах нийгмийн баталгааг бүрдүүлэх зэрэг асуудал багтаж байна.