



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

2016 он, Цуврал 1 (56)

Улаанбаатар хот
2016 он

СЭТГҮҮЛИЙН ЗӨВЛӨЛ

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

Ерөнхий эрхлэгч

Э.Батбаяр

Эрхлэгч

Б.Энх-Амгалан

Хариуцлагатай нарийн бичгийн дарга

Б.Гончигсумлаа

Хэвлэлийн хэийг

Д.Мөнхжаргал



Улсын бүртгэлийн дугаар: 279
ISSN:2226-9185
Хууль зүйн үйлдэсний нүрээлэнгээс
архивэн 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
Цахим хаяг: lawjournal@legalinstitute.mn

EDITORIAL BOARD

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

Editor-in-Chief

E.Batbayar

Executive Editor-in-Chief

B.Enkh-Amgalan

Acting Assistant Editor

B.Gonchigsulmaa

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)-11-315755
Fax: 315735
Website: www.legdinstitute.mn
E-mail: lawjournal@legalinstitute.mn

АГУУЛГА

ХУУЛЬ ТӨРӨХИЙН ӨМНӨ /ОНЦЛОХ ӨГҮҮЛЭЛ, ЯРИЛЦЛАГА/

Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулийн зарчмын агуулга ерөнхий ба тусгай ангид бүрэн тусгагдсан уу? 9
*МУИС-ийн Хууль Зүйн Сургуулийн захирал,
Хууль зүйн доктор. (Ph.D), профессор Ж.Эрдэнзбулган*

Эрүүгийн хуулийн шинэчлэлийн тухай 13
УЕПГ-ын хяналтын прокурор, хууль зүйн магистр Г.Оюунболд

Эрүүгийн хэрэг шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн төсөл дэх “Нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагаа”-ны эрх зүйн зохицуулалт 19
Үндэсний тагнуулын академийн эрдэм шинжилгээний тэргүүлэх ажилтан, докторант Б.Батхшиг

Санхүүгийн кибер аюул занал: Хортой код 25
МУИС-ийн ХШУИС-ийн Мэдээлэл, компьютерийн ухааны тэнхимийн багш Ц.Хүрэл-Очир

ЭРХ ЗҮЙ, СЭТГЭЛГЭЭ: ҮЗЭЛ БОДОЛ, ЭРГЭЦҮҮЛЭЛ

Хорих ял эдлүүлэх тогтолцооны парадигм 39
*ХСИС-ийн Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн сургуулийн захирал,
хууль зүйн доктор, дэд профессор, хурандаа Н.Гантулга*

Газар өмчлөх харилцааг захиргааны хэм хэмжээний актаар зохицуулах асуудал 49
Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч Ц.Цогт

ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ, ҮР НӨЛӨӨ, АСУУДАЛ

Эрүүгийн байцаан шийтгэх албадлага ба хүний эрх 57
*МУИС-ийн Хууль Зүйн Сургуулийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн эрхлэгч,
хууль зүйн доктор (Ph.D), профессор Д.Баярсайхан*

Үндсэн хуулийн халдашгүй байдлын индекс 62
МУИС-ийн Хууль Зүйн Сургуулийн докторант Д.Оросоо

Шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдал	67
<i>Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн бодлогын судлаач Ж.Алтансүх</i>	
Нутгийн удирдлагын тогтолцооны өнөөгийн байдал, зарим асуудал	74
<i>Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн бодлогын судлаач Б.Гончигсумлаа</i>	
Монополь болон давамгайл байдалтай зах зээлийг төрөөс зохицуулахын ач холбогдол	78
<i>МУИС-ийн Хууль Зүйн Сургуулийн магистрант Б.Итгэлбат</i>	
Олон улсын эрх зүйн процесс: Өнөөгийн төлөв байдал, хандлага	92
<i>Гадаад хэргийн яамны Олон улсын эрх зүйн газрын захирал А.Төмөр</i>	
Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн сэжигтнийг баривчлах, цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний хэрэглээ	107
<i>Булган аймгийн Прокурорын газрын туслах прокурор, хууль цаазын ахлах зөвлөх П.Шижиртуяа</i>	
ЭРХ ЗҮЙН СУДАЛГАА, ТОЙМ, ҮР ДҮН	
Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын зарим зохицуулалт-Харьцуулсан судалгаа	111
<i>Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн бодлогын судалгааны товч тайлан</i>	

CONTENT

BEFORE CREATING A LAW (UNDERLINE ARTICLE AND INTERVIEW)

- Has the Principle of the Renewed Criminal Code Been Completely Reflected in Its General and Special Parts?** 9
Erdenebulgan.J. (Ph.D), Professor, Director of Law School, National University of Mongolia
- Criminal Law Reform** 13
Oyunbold.G. (LL.M), Prosecutor
- The Legal Regulation of "Secret Investigation Process" within the Draft Code of Criminal Procedure** 19
Batkhisig.B. Ph.D Candidate, Senior Officer, National Intelligence Academy of Mongolia
- Risks and Threats to Financial Cybersecurity: Poisoned Code** 25
Khurel-Ochir.Ts, Lecturer at Information and Computer Science Department, School of Engineering and Applied Sciences, National University of Mongolia

LEGAL THOUGHTS: REFLECTION

- Paradigm of Imprisonment Execution System** 39
Gantulga.N. (Ph.D), Associate Professor, Dean of Court Enforcement School, Law Enforcement University and the Colonel
- Issues of Regulating the Land Ownership through Administrative Acts** 49
Tsogt.Ts. Judge of the Administrative Appellate Court

IMPLEMENTATION OF LAW, EFFICIENCY AND ISSUES

- Coercion Incriminal Proceedings and Human Rights** 57
Bayarsaikhan.D. (Ph.D), Professor, Head of the Public Law Department, School of Law, National University of Mongolia
- Immunity Index of the Constitution** 62
Orosoo.D. Ph.D Candidate at School of Law, National University of Mongolia
- Judicial Independence in Mongolia** 67
Altansukh.J. Policy Researcher, National Legal Institute

The Current Situation and Some Legal Issues of Local Government System	74
<i>Gonchigsumlaa.B. Policy Researcher, National Legal Institute</i>	
The Importance of State Regulation of Market Monopoly and Dominance	78
<i>Iltgelbat.B. Master's student at School of Law, National University of Mongolia</i>	
International Legal Process: Current Approach, Tendency	92
<i>Tumur.A. Director of International Law Department, Ministry of Foreign Affairs</i>	
Application of Arrest, Detention Andcustody Measures of the Criminal Procedure Code	107
<i>Shijirtuya.P. Senior Advisor of Legislation, Assistant Prosecutor of Prosecutor's Office of Bulgan Province</i>	
LEGAL RESEARCH OVERVIEW	
Some Legal Regulations of Immigration: A Comparative Research	111
<i>Research Report of National Legal Institute</i>	

ШИНЭЧЛЭН НАЙРУУЛСАН ЭРҮҮГИЙН ХУУЛИЙН ЗАРЧМЫН АГУУЛГА ЕРӨНХИЙ БА ТУСГАЙ АНГИД БҮРЭН ТУСГАГДСАН УУ?



МУИС-ийн Хууль Зүйн Сургуулийн захирал, Хууль зүйн доктор, (Ph.D), профессор Ж.Эрдэнэбулган

Түлхүүр үг: Эрүүгийн хууль дахь Хууль ёсны болон шударга ёсны зарчмын агуулга

Товч агуулга: Шинэчлэн найруулсан эрүүгийн хуульд "Nullum crimen, nulla poena sine lege" буюу "хуульд заагаагүй бол гэмт хэрэг үгүй, гэмт хэрэг үгүй бол ял үгүй", "Ne bis in idem" буюу "нэг гэмт хэргээт хоёр удаа ял шийтгэхгүй" гэсэн зарчмуудын агуулга хэрхэн тусгагдсан талаар авч үзсэн болно.

Монгол Улсын эрх зүйн нэг гол судлагдахуун болох Эрүүгийн эрх зүйн салбарт томоохон өөрчлөлт хийх асуудал нэлээд хэдэн жилийн өмнөөс яригдан Эрүүгийн хуулийн төсөл нь хууль тогтоогч, энэ чиглэлийн судлаачид, хуулийн байгууллагын ажилтнуудын олон удаагийн шүүлтүүр, хэлэлцүүлгээр шүүгдэн хэлэлцэгдэж ардчилсан нийгмийн харилцааны өөрчлөлт, эрүүгийн хуулиар хамгаалагдах үнэт зүйлсийн онцлог, хүний эрхийн суурь зарчим, орчин үеийн эрүүгийн эрх зүйн хөгжлийн чиг хандлага, Монгол улс нэгдэн орсон, соёрхон баталсан олон улсын гэрээ, конвенцид нийцүүлсэн үзэл баримтлалд тулгуурлан¹ 2015 оны 12 сарын 3-ны өдөр батлагдсан байна.

¹ Эрүүгийн хуулийн төслийн үзэл баримтлал. 2015 он

Монгол Улсад 1926 онд "Шүүх цаазын бичиг" нэртэй анхны Эрүүгийн төрөлжсөн хууль гарснаас хойш эдүгээ хүртэл нийт 8 удаа Эрүүгийн хууль баталсан байна.

Аль ч улс орны Эрүүгийн хууль нь иргэдийн язгуур эрх ашиг, гол үнэт зүйлийг гэмт халдлагаас хамгаалахад чиглэсэн, гэмт хэрэг болон эрүүгийн хариуцлагын тодорхой болон тэнцвэрт байдал нь эрх зүйн зарчимдаа бүрэн нийцсэн, хийдэлгүй маш тодорхой зохицуулалт бүхий суурь хууль байдаг.

Одоо үйлчилж буй Эрүүгийн хуулийг шинэчлэх болсон нэг гол шалтгаан нь Эрүүгийн хуулийн зарим хэм хэмжээ түүний зохицуулалт нь Монгол улсын өнөөгийн эрх зүйн хөгжлийн чиг хандлага, нийгэм эдийн засаг, улс төрийн болон хүний эрхийн талаарх олон улсын хэм хэмжээний эрэлт шаардлагад нийцэхгүй болсон тул энэ шаардлагыг хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж "нөхөөс "хийх байдлаар биш харин үзэл баримтлалын хувьд цоо шинэ тогтолцоог бий болгох замаар хийх хэрэгтэй болсон юм.

Гэхдээ эрүүгийн хуулийг шинэчлэхэд цаг хугацаа, амьдралаар шалгагдсан уламжлалыг хэвээр үргэлжлүүлэн хадгалж эрүүгийн эрх зүйн шинжлэх ухааны орчин үеийн ололтыг ашиглах шаардлагатай бөгөөд шинэчлэл нь өмнөх хуулийн зохицуулалтаас дордож болохгүй юм.

Шинэчлэн найруулсан эрүүгийн хуульд олон улсын нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн суурь зарчмууд болох "Nullum crimen sine lege", "Ne bis in idem" гэсэн зарчмын агуулгыг Хууль ёсны болон Шударга ёсны зарчимд тусгасан байна.

Энэ нь эрүүгийн эрх зүйн гол зохицуулалтад хамаарах тул эдгээр зарчмын агуулга нь тунхаглал төдий биш харин эрүүгийн хуулийн бусад

хэм хэмжээнд тусгалаа олж байж сая бодитой хэрэгжих боломжтой болдог.

"Nullumcrimen, nulla poena sine lege" буюу "хуульд заагаагүй бол гэмт хэрэг үгүй, гэмт хэрэг үгүй бол ял үгүй", "Ne bis in idem" буюу "нэг гэмт хэрэгт хоёр удаа ял шийтгэхгүй" гэсэн энэхүү зарчмуудын агуулга нь шинэчлэн найруулсан эрүүгийн хуульд биеллээ олсон уу гэдгийг хуулийн зарим зүйлтэй харьцуулан өөрийн санал дүгнэлтийг бага боловч гаргахыг оролдсон ба хэрэв андуурч ташаарч ойлгосон бол хуулийн төслийг санаачлан, гардан боловсруулсан хүмүүсийг сонсож дүгнэлт хийн залруулга хийх боломжтой гэж үзнэ.

"Nullumcrimen, nulla poena sine lege" буюу орчин үеийн эрүүгийн эрх зүйд хэрэглэгдэж буй энэхүү зарчмын агуулга нь а/ эрүүгийн хуулийг буцаан хэрэглэхгүй байх; б/ эрүүгийн хуулийг төсөөтэй хэрэглэхгүй; в/ эрүүгийн хууль тодорхой байх; г/ гэмт хэрэг, эрүүгийн ял, хариуцлагыг зөвхөн эрүүгийн хуулиар тодорхойлох гэсэн ойлголтуудыг багтааж байдаг. Энэ зарчмын агуулгыг манай эрдэмтэн, судлаачид бүтээлдээ тусгасан байдаг.²

Шинэчлэн найруулсан эрүүгийн хуульд өмнөх гэмт хэргийн хууль зүйн үр дагавар нь арилаагүй байхад дахин гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдолд эрх зүйн байдал нь шууд хүндэрч зүйлчлэгддэг онц аюултай гэмт хэрэгтнээр тооцох, давтан үйлдэл, ялтай байдал зэрэг ойлголтыг тусгай ангийн хүндрүүлэх бүрэлдэхүүнд тооцохгүй болсон нь маш том дэвшил болсон бөгөөд энэ нь Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангийн 1.3-ийн Шударга ёсны зарчмын 5-д заасан "нэг гэмт хэрэгт нэг удаа ял оногдуулах" гэсэн заалтын агуулгад нийцсэн гэж үзнэ.

Дээр дурдсанаас үзэхэд одоо үйлчилж буй Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн зарим гэмт хэргийн хүндрүүлэх болон онц хүндрүүлэх нөхцөл болох "давтан" үйлдлийг шинэ хуулиар тусгай ангийн хүндрүүлэх нөхцөл болгохгүй гэсэн агуулга байна.

Ийм ч учраас хуулийн төслийн танилцуулгад "энэ нь нэг хэрэгт нэг удаа ял шийтгэх зарчмыг гажуудуулахад хүргэж, аливаа гэмт хэрэгт ял шийтгүүлж, эдэлсний дараа түүний үр дагаврыг хүндрүүлэн хэрэглэж байгааг өөрчлөн хуулийн төслийн Ерөнхий ангид "эрүүгийн хариуцлагыг хүндрүүлэх нөхцөл байдал" гэсэн хэсэгт тусгана³ тайлбарласан байдаг.

Гэхдээ шинэчлэн найруулсан эрүүгийн хуулийн нэг гол шинэчлэл болсон энэхүү зохицуулалт нь тусгай ангийн зарим гэмт хэрэгт хэвээр төдийгүй одоо үйлчилж буй эрүүгийн хуулийн зохицуулалтаас дордсон шинжтэй хуульчлагджээ.

Жишээ нь: Эрүүгийн хуулийн 12.1 дүгээр зүйл **Хүчиндэх, мөн 12.3 дугаар зүйл. Бэлгийн мөлжлөг** гэсэн гэмт хэргүүдийн хүндрүүлэх бүрэлдэхүүнд **"урьд энэ бүлэгт заасан гэмт хэрэг үйлдэж гэм буруутайд тооцогдож байсан хүн"** гэсэн хүндрүүлэх бүрэлдэхүүнийг заажээ. Тухайн бүлэгт 12.1 Хүчиндэх, 12.2 Бэлгийн дур хүслээ ёс бусаар хангах, 12.3 Бэлгийн мөлжлөг, 12.4 Бэлгийн дарамт учруулах, 12.5 Арван зургаан насанд хүрээгүй хүнтэй бэлгийн харьцаанд орох гэсэн зүйлүүд байх бөгөөд эдгээр гэмт хэргийг өмнө үйлдсэн этгээд "Хүчиндэх" болон "Бэлгийн мөлжлөгийн" гэмт хэрэг үйлдсэн бол /өмнөх хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацаа хамаарахгүйгээр/ хэрэг нь хүндэрч зүйлчлэгдэхээр ойлгогдож байна. Учир нь **урьд энэ бүлэгт заасан гэмт хэрэг үйлдэж гэм буруутайд тооцогдож байсан** гэсэн нь тухайн этгээд өмнө нь эдгээр хэргүүдэд хэдэн жилийн өмнө ч шийтгэгдэж байснаас үл хамаарч уг байдлыг нь хүндрүүлж болохоор

²С.Нарангэрэл. Эрүүгийн эрх зүй /Ерөнхий анги/ 2007 он, Г.Эрдэнэбат. Nullumcrimen sine lege" зарчмын социалист хувилбараас үүдэлтэй уршиг. Эрх зүй сэтгүүл 2007 он, Т.Золбоо. Гэмт зан үйлийн бүрэлдэхүүний гурван элемент бүхий аргачлалын тухайд. Эрх зүй сэтгүүл 2012 №86 дахь тал.

³С.Билгүүн. Ex Post Facto law буюу хууль буцаан хэрэглэх тухай ойлголт. Шүүх эрх мэдэл. 2014 он № 2 107дах тал

³Эрүүгийн хуулийн төслийн үзэл баримтлал 2015 он

хуульчлагджээ. Энэ нь “нэг гэмт хэрэгт нэг удаа ял оногдуулах”, “ял, албадлагын арга хэмжээ нь тухайн хувь хүний үйлдсэн гэмт хэрэгт нь тохирсон байх”, “эрүүгийн хуулийг буцаан хэрэглэхгүй байх” гэсэн зарчмууд болон ерөнхий ангийн холбогдох бусад хэм хэмжээнд нийцэхээргүй байна.

Эрүүгийн эрх зүйн онолд тухайн зүйлд өмнө нь байгаагүй шинэ хүндрүүлэх хуульчилсан бол уг нөхцөлийг тухайн хууль хэрэгжсэн үеэс эхлэн хэрэглэх хэрэгтэй гэж үздэг. Ийм нөхцөл 2002 оны эрүүгийн хуулийн зарим зүйлийг хэрэглэх явцад тодорхой кейс болон гарч ирж байсан юм.

Харин шинэ эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан зарим хэрэгт гэмт хэрэг үйлдэх явдлыг амьдралын гол зорилго, амьжиргааны эх үүсвэр болгосон байдлыг “байнга”, “байнга тогтвортой үйлдэх”, “байнга үйлдэж амьдралын эх үүсвэр болгосон бол гэсэн хүндрүүлдэх нөхцөлтэйгээр хуульчилсан бөгөөд энэ нь өмнө дурдсан хуулийн үзэл баримтлал, ерөнхий зарчимтай хир нийцтэй болох мөн эдгээр нь өөр хоорондоо ямар ялгаатай болохыг нарийн тодорхойлох ёстой.

Хууль ёсны зарчим нь *nullum crimen, nullapoena sine lege* буюу Эрүүгийн хуулийг төсөөтэй хэрэглэхгүй байх агуулгыг илэрхийлдэг. Шинэчлэн найруулсан эрүүгийн хуульд хуулийг төсөөтэй хэрэглэх боломж бий болсныг уг хуулийн 17.2 дугаар зүйлд заасан “Дээрэмдэх” гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнээс харж болно.

Энэ хуулийн 17.21-д “Бусдын эд хөрөнгийг илээр, хүч хэрэглэхгүйгээр, хууль бусаар авсан” харин 2-т “Бусдын эд хөрөнгийг хүч хэрэглэж, хүч хэрэглэхээр заналхийлж авахаар довтолсон” гэсэн диспозицийг тогтоож булаалтын гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг уг зүйлийн нэг дэх хэсэгт заажээ. Тэгэхээр одоо үйлчилж буй эрүүгийн хуулийн 146 дугаар зүйлд заасан Булаалтын гэмт хэрэг нь шинэ хуулийн

дээрэмдэх гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнд хамаарах болж байна. Гэтэл дээрэм, булаалтын гэмт хэргийн үндсэн шинж нь бүтцийн хувьд харилцан адилгүй өөр байдаг. Наад зах нь дээрмийн гэмт хэрэг хүч хэрэглэхгүйгээр үйлдэгдэх үү? гэдэг асуулт гарч ирнэ.

Эрүүгийн хуулийн дээрх заалтаас үзэхэд дээрмийн гэмт хэргийн объектив талын “хүч хэрэглэсэн, хүч хэрэглэхээр заналхийлж довтолох” гэсэн үндсэн шинж түүдсгэгдэж дээрэмдэх гэмт хэрэг нь хүч хэрэглээгүй болон хүч хэрэглэсэн гэсэн шинжтэй болж байна.

Шүүхийн практикт дээрэмдэх болон булаалтын гэмт хэргийн зүйлчлэлд яригтай, маргаантай асуудал цөөнгүй гардаг бөгөөд хэрэв үүнийг шийдвэрлэхийн тулд гарц болгож “дээрмийн” гэмт хэрэгт хоёр өөр гэмт хэргийг хамааруулж байгаа бол энэ нь эрүүгийн хуулийг төсөөтэй хэрэглээд зогсохгүй гэмт хэргийн зүйлчлэлийг үгүйсгэж хэт хялбар аргаар хэрэг шийдвэрлэх жишиг тогтооход хүргэж болзошгүй юм. Наад зах нь булаалт, дээрэм гэдэг нь нэг ойлголт уу? энэ хоёр үг нэр томъёоны хувьд ямар агуулгыг илэрхийлэх вэ гэдгийг үг зүйн болон гарвал зүйн (морфологи) талаас авч үзэх нь гнеосологийн мөн чанарыг нээн илрүүлэхэд чухал ач холбогдолтой.

“Дээрэм” гэдгийг толь бичгүүд, тайлбар толь, хэл зүйн толь бичгүүдээс үзэхэд дараах агуулгыг илэрхийлсэн байдаг.

Латинаар “*Robaria, Rarere*”-тонон түрэмгийлэх, уулгалан дайрах, хүчээр булааж авах гэсэн утгатай бол Оросын “Разбой” – бусдын амь нас, эд хөрөнгөнд хүч хэрэглэж халдах, хүний амь нас, эрүүл мэндэд аюул заналхийлэл учруулах замаар довтолон халдах гэсэн утгаар илэрхийлэгддэг ажээ. Английн “*Robbery, raiding*”-бусаад хүч хэрэглэн айлган сүрдүүлэх замаар довтолон халдан булааж авах гэсэн утгаар тус тус хэрэглэгддэг.

Германы “*Rauberei*”- эрх чөлөөнд нь түрэмгийлэн хүч, зэвсэг

хэрэглэж халдаж бусдын өмчлөлийн зүйлийг өөртөө эзэрхийлэн булааж авах; Францын *"Riaterel"* бусдад аюул, заналхийлэл учруулж, албадан түрэмгийлж, өмч, хөрөнгөнд халдах, дээрэмдэн авах гэсэн утгатай байна. Эдгээр үгийн язгуур утга, түүний илэрхийлэгдэх арга, хандлага нь өөр өөр боловч хэл зүйн толь бичгүүдэд⁴ тусгагдсан нийтлэг агуулгаараа адил төстэй утгыг илэрхийлснийг харж болно. Тэгвэл олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн нэр томъёоны томоохон толь бичгүүдэд эл ойлголтыг дараах байдлаар тайлбарласан байна.

Collaborative international dictionary of English (2002) толь бичигт "Дээрэм (robbery) нь 1) Дайран довтлох; 2) Биеийн болон сэтгэл зүйн хүч хэрэглэх буюу сүрдүүлэх; 3) Бусдын өмч, эрх чөлөө, эзэмшилд халдах" гэсэн утгаар тайлбарлажээ.

Академич С.Нарангэрэл "Дээрэм (анг. Robbery, raiding, орос разбой) – Эрүүгийн эрх зүй дэх өмчийн эсрэг хамгийн аюултай гэмт хэргийн нэг. "Бусдын эд хөрөнгийг авах зорилгоор амь биед нь аюултайгаар хүч хэрэглэж буюу хүч хэрэглэхээр заналхийлж довтолсон үйлдэл"...

Дээрмийг булаах гэмт хэргээс ялгах шаардлагатай. Булаалт гэдэг нь "Бусдын эд хөрөнгийг хүч хэрэглэхгүйгээр хууль бусаар улайм цайм авсан гэмт хэрэг. Булаалт нь өмчлөх эрхийн гэмт хэрэгт хамаарна"⁵ гэж тайлбарласан байна.

Common Law тогтолцоот улс орны эрүүгийн эрх зүйд "дээрэмдэх" гэмт хэргийг ихэнх тохиолдолд хүч хэрэглэсэн булаалтын гэмт хэрэгтэй адилтган хэрэглэдэг боловч уг системийн онол, арга зүйн онцлог байдлаас үүдэн түүний бүрэлдэхүүнийг үнэлэх, тодорхойлох зарчим, шалгуур нь өөр хандлагээр хөгжин ирсэн онцлогтой тул үүнийг шууд тайлбарлан авах нь тийм ч зохимжтой биш болов уу. Дээрх бүхнээс дүгнэж үзэхэд "дээрэмдэх" болон "булаалтын" гэмт хэргийг нэг бүрэлдэхүүн болгох боломжгүй бөгөөд энэ нь эрүүгийн эрх зүй болон гэмт хэргийн зүйлчлэлийн онолд дэвшил биш ухралт болсныг олон үндэслэлээр тайлбарлах боломжтой юм.

---000---

⁴ <http://dic.academic.ru/dic.nsf/lawer/17802>.

⁵ С.Нарангэрэл Эрх зүйн толь бичиг. 2011 он. 192 дэх тал.

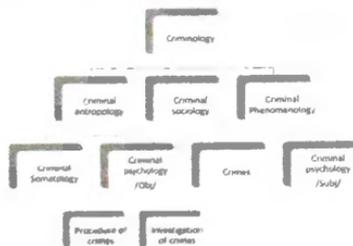
ЭРҮҮГИЙН ХУУЛИЙН ШИНЭЧЛЭЛИЙН ТУХАЙ



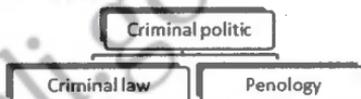
УЕПГ-ын хяналтын
прокурор, Л.Л.М, Г.Оюунболд

Нэг. Эрүүгийн эрх зүйн онол, түүний шалтгаант холбоо

Эрүүгийн эрх зүйн сонгодог онолыг хөгжүүлсэн хэмээн нэрлэгдэх Чезар Бекариагийн бүтээл болох "Гэмт хэрэг ба ял" хийгээд гэмт хэргийн загвар хуулийг боловсруулсан орчин үеийн эрүүгийн эрх зүйн эрдэмтэн судлаачдын байр суурийг сонирхон үзвэл эрүүгийн эрх зүй өөрөө "гэмт хэргийн тухай сургаал"-аас бий болсон нь тодорхой харагддаг. Гэмт хэргийн хэргийн тухай сургаал буюу "criminology"-ийг манай улсад эрүүгийн эрх зүйн дараагаар авч үзэн шинжлэх ухаан мөн эсэхэд маргадаг ба нийгмийн сөрөг үзэгдлийг судлах практик дэд салбар гэж тодорхойлж ирсэн юм. Энэхүү ойлголт нь эрүүгийн эрх зүйн онолын талаарх ялгаатай суурь мэдлэгээс үүдэлтэй. Тухайлбал, доктор Ханс Гросс¹ /dr Hans Gross/ 1906 онд дараах схемээр эрүүгийн эрх зүйн үүслийг тодорхойлсон байдаг.



Гэмт хэргийн тухай сургаалиас төрийн эрүүгийн бодлого үүссэнийг тэрбээр тодорхойлж, эрүүгийн эрх зүй, ялын бодлого судлалаас бүрдэнэ хэмээн үзсэн байдаг. Гэмт хэргийн антропологи, Гэмт хэргийн сэтгэл судлал, Гэмт хэргийн үзэгдэл судлал гэсэн гурван үндсэн хэсгээс гэмт явдлын тухай сургаал бүрдэнэ гэж үзсэн дээрх онол нь манай улсын тухайд уламжлан ирсэн эрүүгийн эрх зүйн түүхэн уламжлалаас тэс ондоо байна.



Эрүүгийн эрх зүйн онол, гарал үүслийн талаар онолын зөвхөн нэгхэн хэсгийг авч үзэхэд ийнхүү байр суурийн зөрөөтэй байна. Цаашдаа бидний уламжлан авч ирсэн эрүүгийн эрх зүй, криминологи салбар мөн огт дуулж байгаагүй дэд салбар болох пенологийн тухай бид зайлшгүй судлах, хуулийн хэрэгжилтийг хангахад урьд авсан мэдлэгийг шинэчлэх хэрэгцээ үүснэ. Судлаачийн хувь цагдаагийн шинжлэх ухаан, гэмт явдал судлал, ялын бодлогын хувьд гурвалсан дэд салбараас бүрдэх төрийн эрүүгийн бодлого байх учиртай гэж үзэж байна. Зарим манай улстай ижил түвшний хөгжилтэй орнуудын тухайд энэ асуудлыг хэдийн шийдсэн бөгөөд цагдаа, прокурор, шүүх гэсэн нийгэмд шударга ёсыг тогтооход тэргүүлэх үүрэг гүйцэтгэдэг гурван институтийн тус бүрийн хувьд судлан хөгжүүлэх чиглэлүүд ойлгомжтой байдаг.

Police science	Criminology	Penology
Цагдаагийн шинжлэх ухаан /криминалистикийн тактик, техник судлал/	Гэмт явдал судлал	Ял шийтгэл судлал

¹ Forensic criminology, London 2010 23pg

Хууль сахиулах байгууллага нь гэмт хэрэг үйлдэж байгаа арга, цаашдын чиг хандлага, түүнтэй тэмцэх, ирүүлэх аргыг боловсронгуй болгохыг судална.	Прокурорын байгууллага нь гэмт хэргийг яллаж, хэрэг бүртгэл мөрдөн байцаалтад хяналт тавьдгийн хувьд гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг судална.	Шүүх нь ялын хэрэгжилт, түүний үр нөлөөг судалж, цаашид баримтлах ялын бодлого, албадлагын арга хэмжээг хэрхэн хэрэглэх талаар бодлого боловсруулна.
Гэмт явдалтай тэмцэх тогтолцоо, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үр дүнтэй ажиллагаа бүрдүүлнэ.		Ялын тогтолцоо, үр нөлөөтэй ялын бодлогыг хэрэгжүүлнэ.

Хоёр. Төрийн эрүүгийн бодлого

Төрийн эрүүгийн бодлого шинээр боловсруулах /criminal politic/ нь нийгэмд шууд нөлөө үзүүлдэг. Эрүүгийн хуулийн чиглэлээр бодлого боловсруулах үйл явцад хувь хүн буюу бүлэг хүмүүс нь бодлогын шийдвэрийн үр дүнг шууд буюу шууд бусаар сонирхож байдаг. Тухайлбал, сонирхогч талууд нь төрийн албад, бодлогын зөвлөхүүд, төрийн бус эсвэл нийгмийн өргөн хүрээний хувь хүн буюу хэсэг бүлэг хүмүүс, тэр байтугай гэм буруутай нь шүүхээр тогтоогдож ял эдэлж байгаа хүмүүс, гэмт хэргийн хохирогчид байнга сонирхож байдаг. Энэ тохиолдолд төрийн байгууллага нь бодлогын шинжээчид эсхүл бодлогын судалгааны байгууллагуудыг асуудлыг судалж хэрэгжүүлэх бодлогын зөвлөмж гаргах шийдвэрийг хүлээж байдаг.

Саяхан 2015 онд "хэл, амтай" батлагдсан Өршөөл үзүүлэх тухай хуулийг хэрэгжүүлэх ажил үндсэндээ 6 сар гацаж, хорих байгууллагад ял эдэлж байгаа хүмүүст хүлээлт үүсгэж, уг байгууллагын үйл ажиллагаанд багагүй бэрхшээл учруулж байв. Уг нь 1992 онд Өршөөл үзүүлэх тухай хуулийг батлан гаргахдаа анхны бөгөөд сүүлчийн удаа батлан гаргаж байгааг тус хурлын протоколд тэмдэглэн үлдсэн байдаг. Гэтэл төрийн эрүүгийн бодлого тогтворгүйгээс энэ хууль 3-4 жил тутам гарч, эрүүгийн хууль тогтоомжийн нэгээхэн хэсэг болтлоо хөгжсөн байна.

Манай улсад байгаа улс төрийн нам, хүчин нь өөрсдийгөө барууны, зүүний эсвэл төвийг сахисан үзэл баримтлалтай гэж зарлах боловч аль аль нь тухайн үзэл баримтлалын хувьд гэмт хэрэг, ялын тухай бодлогыг тодорхойлж байгаагүй гэж үзэж болох юм. Төрийн эрх мэдлийг авахаар сонгуулиар өрсөлдөж буй нам, улс төрийн хүчин дээр дурдсан гэмт хэрэг, ял шийтгэлийн талаар баримтлах бодлого боловсруулах нь зайлшгүй агаад өөр, өөрийн онцлогтой байдаг. Ялсан нам, улс төрийн хүчин баримталж байгаа үзлээсээ хамаарч цаашид гэмт хэрэгтэй тэмцэх талаар төрийн бодлого, стратегийг тодорхойлдог.

Доорх хүснэгтээс тухайн улс төрийн хүчний үзэл, баримтлалаас хамаарч гэмт хэрэг, ялын тухай бодлого тодорхойлогдож байгааг олж харж болно. **Улс төр, эдийн засгийн чиглэл, ялын бодлого нь:**²

² "Гэмт явдалтай тэмцэх төрийн бодлогын хэрэгжилт, чиг хандлага" судалгааны тайлан, ХСИС. 2014 он 73-74 дэх тал

Нийгмийн байгууллын төрөл / Regime types/				
Нийгэм эдийн засаг, эрүүгийн индекс	Неолиберализм /Neo-Liberalism/	Уламжлалт үзэл /Conservative corporatism/	Нийгмийн ардчилсан үзэл /Social democratic corporatism/	Дорнын үзэл /Oriental corporatism/
Нийгэм эдийн засгийн үзэл /Economic and social policy organization/	Чөлөөт зах зээл, нийгмийн халамжийн үзэл /Free market, minimalist or residual welfare state/	Нийгмийн халамжийн ерөнхий үзэл /Status-related, moderately generous welfare state/	Нийгмийн халамжийн нийтлэг үзэл /Universalistic, generous welfare state/	Хувийн хэвшилд суурилсан нийгмийн халамжийн үзэл, хүнд суртлын болон загварчлах үзэл /Private sector based 'welfare corporatism'; bureaucratic, paternalistic/
Үр дүнгийн ялгаа /Income differentials/ Туйлын /Extreme/		Туйлын бус зарлан тунхагласан /Pronounced but not extreme/	Харьцангуй хязгаарлагдмал /Relatively limited/	Маш их хязгаарлагдмал /Very limited/
Байдлын ялгаа /Status differentials/	ёс төдий тэгш байдал /Formally egalitarian/	Аядуу шаталсан уламжлалт албан тушаалын зэрэг дэвд үндэслэгдсэн /Moderately hierarchical, based on traditional occupational rankings/	Өргөн тэгш байдал, зөвхөн албан тушаалын зэрэг дэвээр хязгаарлагдсан /Broadly egalitarian; only limited occupational status differentials/	Уламжлалт зэрэг дэвд илэрхий тулгуурласан /Markedly hierarchical, based on traditional patriarchal ranking/
Иргэн-Төрийн харилцаа / Citizen-state relations/	Хүнчлэгдсэн, жижигрүүлсэн нийгмийн эрх хязгаарлагдсан / Individualised, atomised, limited social rights/	Нөхцөлт болон нийгмийн дунд засгийн эрх / Conditional and moderate social rights/	Харьцангуй нөхцөлт бус нийгмийн ерөнхий эрх /Relatively unconditional & generous social rights/	Феодалын шөхүү үзэл, үүргийн хатуу мэдрэмж / Quasi-feudal corporatism; strong sense of duty/
Улс төрийн чиг хандлага /Political orientation/	Барууны /Right-wing/	Төвийн /Centrist/	Зүүний /Left-wing/	Төв-барууны /Centre-right/
Хорих ялын түвшин	High /Өндөр/	Medium /Дунд/	Low/Бага/	Low /Бага/
Жишээ:	АНУ	Герман	Швед	Япон
Бусад жишээ	Англи, Австрали, Өмнөд Африк	Франц, Итали, Голланд	Финлянд	

Ардчилсан аль ч нийгэмд аливаа сонирхогч талууд сайн гэж үзсэн сонголтоо хамгаалахын тулд үр дүн өгөхүйц бүхий л аргыг хэрэглэдэг. 2012 онд сонгуулийн үр дүнгээр гарч ирсэн Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрт төрийн эрүүгийн бодлогын түвшинд / public criminal policy/ хэд хэдэн томоохон асуудал дэвшүүлсэн эхнээсээ хэрэгжиж эхлэх гэж байна.

Шинэ Үндсэн хуулийн дараах эрх зүйн шинэчлэлийн зурвас үе /1992-1996/, шинэчлэлийн нэг дэх үе шат /1998-2002/ эрх зүйн шинэчлэлийн хоёрдх үе шат /2002-2008 он/ эрх зүйн шинэчлэлийн гурав дахь үе шат /2012-2016/ гэж үзэх юм бол энэ шинэчлэлийг

УИХ-д дийлэнх олонхийн суудал авсан нам, улс төрийн хүчин боловсруулж, гардан хийдэг гэдгийг тодорхой олж харж болно.

Урьд бидний мэдэхээр засгийн эрх барих дөрөв, дөрвөн жилийн хугацаанд хэрэгжүүлдэг эрх зүйн шинэчлэлийн нэг хэсгийг "хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл" гэж нэрлэн тухайн үед хууль тогтоох эрхийг эдэлж байгаа УИХ-аар батлуулан мөрдөж ирсэн. Гэтэл 2012-2016 оны хооронд уг хөтөлбөрийг батлаагүй бөгөөд улс төрийн нөхцөл байдлаас шалтгаалан батлах шаардлагагүй гэсэн шийдвэр гаргасан юм. Хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлийн хэрэгжилт,

хүний эрхийг хангах зэд хөтөлбөрийн хэрэгжилт, эрх зүйн шинэчлэлийн талаар гарсан хэлэлцүүлгийн товхимол зэргээс үзвэл дөрвө эсхүл найман жилийн давтамжтай хийгдэж байгаа эрх зүйн шинэчлэл, түүний хөтөлбөр бүр нь өөр хоорондоо залгамж чанаргүй зөвхөн тухайн сонгууль хугацаанд эрх барьж байгаа нам, улс төрийн хүчин шийдвэрлэж ирсэн байна.

Салбарын эрдэмтэн, судлаачид эрүүгийн хууль тогтоомжийн ирээдүйн хөгжлийн талаар харилцан адилгүй байр суурьтай байдаг учраас улс төрийн шийдлээр эрх зүйн шинэчлэл явагдаж байгаа гэдгийг хүлээн зөвшөөрөхөөс өөр аргагүй юм. Дэлхийн ихэнх улс оронд эрх зүйн шинэчлэлийг мөн л адил сонгуульд ялсан улс төрийн нам хүчин хийдэг ч тухайн салбарын эрдэмтэн, судлаачдын урьдаас хүрнэ гэж үзсэн тэрхүү зорилгод баригддаг онцлогтой.

Гурав. Эрүүгийн хуулийн /шинэчилсэн найруулга/ шинэчлэлийн агуулга

Монгол улсын эрүүгийн эрх зүйн хөгжлийг шинэ үеийг 1921 оноос хойш эхлэн тооцож үзвэл 1926, 1929, 1934 оны "Шүүх цаазын бичиг", 1942, 1961, 1986, 2002 оны "Эрүүгийн хууль"-иуд тухайн цаг үеийнхээ үнэт зүйлийг хамгаалж, улс төр, үзэл суртлын өөр өөр өнгө аястай боловч түүхэн үүргээ гүйцэтгэж иржээ.

1992 онд батлагдсан Монгол Улсын шинэ Үндсэн хуулиар тунхагласан "Хүний эрх, эрх чөлөөг эрхэмлэн дээдэлж, эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэх" эрхэм зорилго, үзэл баримтлалд нийцүүлэн боловсруулж, 2002 онд баталсан Эрүүгийн хуулийг дагаж мөрдсөнөөс хойш хойш цаг үеийн нөхцөл байдал, нийгмийн захиалга, шаардлагаар уг хуульд олон удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна. Эдгээр нэмэлт, өөрчлөлтүүд нь хохирын хэмжээ болон гэмт хэрэгт тооцох нөхцөлийг тодорхой болгох, шинэ гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг хуульчлах, Монгол Улс олон улсын гэрээ, конвенцд нэгдэн орсон, түүнчлэн өөр бусад хууль шинээр батлагдаж,

зарим хуульд өөрчлөлт орсонтой холбоотойгоор хийгдэж байсан.

Эрүүгийн хуулийн хэрэгжилтийн талаар хийсэн 10 гаруй судалгаанд³ үндэслэн боловсруулж, 3 жил гаруйн хугацаанд хэлэлцүүлэгт санал авахаар 6 удаа арч, батлагдсан Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгыг 2016 оны 09 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөхөөр заасан. Цаашид энэ хуулийг хэлбэрэлтгүй сахин хэрэгжүүлэх, гажуудах нөхцөл бий болгохоос сэргийлэх, ял, албадлагын арга хэмжээний шинэ институт үүсгэж шинэлэг арга барилаар ажиллах шаардлагыг хуульч хууль сахиулагч биднээс шаардаж байна.

Үндсэн хуулиар тунхагласан үнэт зүйлсийг Эрүүгийн хууль болон зөрчлийн тухай хуулиар хамгаалахдаа гэмт хэргийн шинжийг ойлгомжтой, хэрэглэхэд хялбар байдлаар, өнөөгийн нийгмийн хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэн өөрчилж томъёолохоос гадна шинээр хамгаалах шаардлагатай үнэт зүйлсийг гэмт хэрэг, зөрчлийн хуульд тусгаж, хүний эрх, эрх чөлөө, хүний үндсэн болон халдашгүй байдлыг жинхэнэ утгаар хамгаалах хууль эрх зүйн баталгаатай орчны бүрдүүлэхэд Эрүүгийн хуулийн шинэчлэл чиглэгдсэн.

Эрүүгийн хуульд гэмт хэргийн талаарх ойлголтыг өргөжүүлж, учруулах хор аюулын шинж чанараас хамааруулан зөрчил, гэмт хэргийн шинжийг тодорхой ялган заагласан. Тухайлбал, хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа одоо бага хэмжээ гэсэн шалгуур үзүүлэлт бүхий, босго тогтоосон ойлголтыг байхгүй болгосноор гэмт хэрэг, зөрчлийг материаллаг шинжээр ялган төсөөтэй байдлаар хэрэглэдэг явдлыг халсан билээ.⁴ Эрүүгийн хууль

³ Т.Мэндсайхан ахлагчтай судалганы багаас хийсэн "Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийг шинэтгэх төслийн санал", ХЗҮХ-ээс 2004, 2009 онуудад хийсэн "Эрүүгийн хуулийн хэрэгжилтийн төлөв байдал" гэсэн суурь судалгаа, ХЗДХЯ-ны Эрүүгийн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах ажлын хэсгээс боловсруулсан зарим баримт, бичигт дурдсан схем, шүүж, санал, дүгнэлт, зөвлөмжүүд. Академич Н.Нарангэрэлийн боловсруулсан "Эрүүгийн төрөлжсөн хуулийн төсөл"

⁴ Хөдөлмөрийн хэлсний доод хэмжээнд хүрээгүй бол гэмт хэрэг биш гэж шийдвэрлэж байгаа нь хуулийн зарчмыг гажуудуулахад хүргэж байна. 2000 оноос хойш хөдөлмөрийн хэлсний доод хэмжээ 12 удаа өөрчлөгджээ.

Зөрчлийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд цаашид зүйлчлэл, ижил төстэй гэмт хэрэг байхгүй юм. 1992 оноос Монгол Улсын хууль зүйн тогтолцоонд хийсэн хамгийн кодификаци бол бүх зөрчлийг төрөлжүүлэн нэгтгэсэн явдал гэж үзэж болно.

Түүнчлэн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн, шинж гэж хоёр өөр янзаар хуульд хэрэглэж ирсэн ойлголтыг "гэмт хэргийн шинж" гэж томъёолон хуулийг төсөөтэй хэрэглэхгүй байх, гэмт хэргийн шинжийг тодорхойлох, тайлбарлахад хуулиар тогтоосон нэр томъёо, зүйл, хэсэг, заалтыг хэрэглэх, шаардлагатай тохиолдолд хуулиар тусгайлан эрх олгож хэм хэмжээ тогтоосон актыг үнэлж, хэрэглэж болох талаар тусгасан. Мөн ялыг хөнгөрүүлэх, хүндрүүлэх нөхцөл байдлыг Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангид тодорхой заасан бөгөөд тусгай ангийн зүйл хэсэг бүрийн хүндрүүлэх нөхцөлд бүдэглэн үйлдсэн, давтан үйлдсэн, урьд ял шийтгэгдсэн этгээд үйлдсэн, онц аюултай гэмт хэрэгтэн үйлдсэн гэж тухай бүр тоочиж байсныг өөрчилжээ.

Энэ мэтчилэн уг хуульд шинээр нэрлэн заасан 33 гэмт хэрэг, Захиргааны хариуцлагын тухай хуульд заасан зарим зөрчлийг гэмт хэрэг тооцсон байдал, шинэ төрлийн ял, ялын үр нөлөөтэй тогтолцоо зэрэг давуу талуудыг хэрэгжүүлэхэд тодорхой бэлтгэл ажил, сургалтууд шаардагдахаар байна.

Дөрөв. Цаашид хэрэгжүүлэх арга хэмжээ

Эрүүгийн хуулийг хэрэгжүүлэхэд хэд хэдэн институт буюу ял эдлүүлэх, албадлагын арга хэмжээ хэрэгжүүлэхэд алхмууд шаардагдана гэж үзэж байна. Үүнд:

1.Тэнсэх институт /probation/ ажиллуулах. Урьд нь ял оноосны дараа тэнсдэг байсан зохицуулалтыг өөрчилж, ял оноохгүйгээр тэнсэж 6 төрлийн үүрэг хүлээлгэх. 5 төрлийн эрх хязгаарлах албадлагын арга хэмжээ авахаар заасан учир шүүхээс авсан дээрх арга хэмжээнд хяналт тавих, зөрчсөн тохиолдолд ахин шүүхээр

хэлэлцүүлж ял оногдуулахаар санал гаргах арга хэмжээг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага, прокуророос хэрэгжүүлэх шаардлага бий болно. Энэ арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд цахим гав, техникийн хяналтын арга хэрэгсэлүүд болон зарим тохиолдолд биечилсэн хяналт тавих арга хэмжээг шийдвэрлэх шаардлагатай. Одоо байгаа гэмт хэргийн нөхцөл байдал, ял шийтгэлийн нэгдсэн мэдээг үндэслэн урьдчилсан байдлаар тооцож үзвэл наад зах нь 2000-2500 орчим хүнд энэ төрлийн арга хэмжээг авах боломжтой байна. Үүний цаана танхайрах зөрчлөөр шийдвэрлэж байсан гэр бүлийн хүчирхийлэл, гэмтэл учруулахгүй боловч бусдын биед халдах гэсэн гэмт хэргүүдийг нэмбэл энэ тоо хоёр дахин нэмэгдэнэ.

2.Өсвөр насны хүнд оногдуулах ял, хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх институт, салбар хоорондын хамтын ажиллагаа шаардагдана. Тухайлбал 2016 оны хаврын чуулганаар батлагдсан Хүүхдийн эрхийн тухай, Хүүхэд хамгааллын тухай хуультай энэхүү арга хэмжээ зайлшгүй холбогдоно. НҮБ-ын санхүүжилтээр хэрэгжиж байсан Хүүхдэд ээлтэй эрх зүйн шинэтгэл хөтөлбөрийн хүрээнд зарим аймаг ажиллаж байсан Хүүхдийн хууль зүйн хороо цаашид Хүүхэд хамгааллын тухай хуулиар хүүхдийн асуудал эрхэлсэн байгууллагын бүтцэд байхаар заасан. Энэ хууль мөн 2016 оны 9 дүгээр сарын 1-нээс хэрэгжиж эхэлнэ. Шүүхээс өсвөр насны хүнд оногдуулсан ял, хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд прокурор, хууль сахиулах байгууллагаас гадна хүүхдийн хууль зүйн хорооны оролцоо, төрийн байгууллагын хамтын ажиллагаа хэрэгтэй болно.

3.Хуулийн этгээдэд ял оногдуулах гэсэн шинэлэг институтийн хувьд торгуулийн ялаас гадна эрх хасах ялыг хэрэгжүүлэхэд төрийн байгууллагын хяналт, нэгдсэн бүртгэлийн тогтолцоо шаардагдана. Тусгай зөвшөөрлийг хүчингүй болгож, тодорхой үйл ажиллагаа явуулах эрхийг хасах ялыг хэрэгжүүлэхэд тухайн хуулийн этгээд

өөр байгууллагын нэрээр үйл ажиллагаа явуулахаас эхлээд зориуд дамлуурах гэх мэтээр ял завших нөхцөлийг таслан зогсоох шаардлага үүснэ.

4. Ялногдуулах зөвлөмж/ sentencing guideline/ шаардагдана. Шинэ хуульд ялын дээд доод хэмжээг харьцангуй сунгасан. Тухайлбал, хулгайн гэмт хэрэгт 7 хоногоос 5 жил хүртэл хугацаагаар оногдуулж болохоор заасан учир наад зах нь

ял онооход хөнгөрүүлэх, хүндрүүлэх нөхцөл байдлыг хэрхэн тооцож, үнэлэх талаар аргачилсан зөвлөмж хэрэгтэй болно. Шүүхийн тухай хуульд энэ талаар тусгайлсан зохицуулалт байхгүй учир маргаан үүсэж болох талтай ч хууль хэрэглээний асуудал учраас шийдвэрлэж болно гэж үзэж байна.

---00---

ЭРҮҮГИЙН ХЭРЭГ ШАЛГАН ШИЙДВЭРЛЭХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСӨЛ¹ ДЭХ “НУУЦААР МӨРДӨН ШАЛГАХ АЖИЛЛАГАА”-НЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ



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

Монгол Улсын Засгийн газраас хэрэгжүүлж байгаа хууль зүйн салбар дахь шинэтгэлийн хүрээнд Эрүүгийн хэрэг шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн төслийг санаачлан боловсруулж Улсын Их Хурлаар хэлэлцүүлж байна. Тус хуулийн төсөлд шинээр тусгагдаж байгаа эрх зүйн нэг зохицуулалт бол эрүүгийн хэрэг шалгах ажиллагааны хүрээнд явуулах “нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагаа” буюу одоогийн ойлголтоор “гүйцэтгэх ажил” юм.

Гэмт хэрэгтэй тэмцэх гүйцэтгэх ажлыг одоо үйлчилж байгаа Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль² төдийгүй түүнээс өмнө үйлчилж байсан эрүүгийн процессын хууль тогтоомжид эрүүгийн хэргийг шалгах ажиллагаанд оруулж байгаагүй бөгөөд түүнд зөвхөн эрүүгийн хэргийг илэрэ шалгах ажиллагааг тооцож байв. Энэ нь тухайн үеийн ЗХУ-ын эрүүгийн процессын хууль тогтоомжийг үндэс болгосон социалист орнуудын эрүүгийн процессын хууль тогтоомжийн нийтлэг хэв маяг байсан. Харин гүйцэтгэх ажилтай холбогдсон харилцааг эрүүгийн процессоос тусад нь байгууллага, албан тушаалтны баталсан нууц заавар, журмуудаар

зохицуулж байв.³

1992 оны Монгол Улсын шинэ Үндсэн хуульд хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим болохыг зааж, хүний эрх, эрх чөлөөг зөвхөн хуулиар хязгаарлах, Үндсэн хуульд хууль, зарлиг, төрийн байгууллагын бусад шийдвэр, нийт байгууллага, иргэний үйл ажиллагаа нийцсэн байх эрх зүйн үндсийг тусгасан нь хүний эрх, эрх чөлөөнд халдаж, хязгаарлах төрийн онцгой үйл ажиллагаа болох гүйцэтгэх ажилтай холбоотой харилцааг хуулиар зохицуулах шаардлага бий болгосон. Энэ үндсэн дээр УИХ-аас Монгол Улсад анх удаа 1998 онд Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль⁴-ийг батлан гаргасан билээ. Тус хуульд гүйцэтгэх ажлыг “үндэсний аюулгүй байдал, хүний эрх, эрх чөлөөг гэмт халдлагаас хамгаалах зорилгоор төрийн эрх бүхий байгууллагаас ердийн ба тусгай, нууц арга, хэрэгсэл ашиглан явуулж байгаа мэдээ, мэдээлэл, баримт бичиг, нотолгоо эрж олох, цуглуулах, шалгах үйл ажиллагаа” гэж тодорхойлж (2 дугаар зүйл), гүйцэтгэх ажлын зорилго нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангахаас гадна гэмт халдлагаас хамгаалах явдал болохыг заасан. Мөн гүйцэтгэх ажил явуулах эрх бүхий байгууллагууд хуулиар харьяалуулсан гэмт хэргийг илрүүлэх, таслан зогсоох, гэм буруутай этгээдийг олж тогтоох зорилгоор гүйцэтгэх ажил, эрэн сурвалжлах ажиллагаа явуулах (9, 11 дүгээр зүйл), гүйцэтгэх ажлын үр дүн “гэмт хэргийг илрүүлэх, таслан зогсоох, түүнээс урьдчилан сэргийлэх, гэмт этгээдийг эрэн сурвалжлах, нотлох баримтыг цуглуулах, тэдгээрийн эх сурвалжийг олж тогтоох”-д ашиглах (18.1.2) зэрэг олон хэм хэмжээнд гэмт хэрэгтэй тэмцэх гүйцэтгэх ажлын

¹ www.parliament.mn/laws/projects

² Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, 2002 он

³ Энэ талаар Л.Батдоглог, “Тагнах үйл ажиллагааны эрх зүйг төгөлдөржүүлэх нь” УБ., 2014 он. номоос далгаруулж үзнэ үү.

⁴ Гүйцэтгэх ажлын тухай Монгол Улсын хууль, 1998 он

чиг үүргийг тусгасан. Гэхдээ тус чиг үүрэгтэй нь холбоотойгоор гүйцэтгэх ажлыг Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд эрүүгийн хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагааны нэг төрөл болох талаас тусгаж нэмэлт өөрчлөлт оруулаагүй өнөөг хүрсэн.

Гадаадын орнуудын эрүүгийн процессын хууль тогтоомжийн нийтлэг жишгээс үзэхэд олон оронд гүйцэтгэх ажлыг эрүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагааны бүрэлдэхүүн хэсэг болгон хуульчилсан байдаг. Өнгөрсөн хугацаанд постсоциалист орнууд, хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан Казахстан, Украин, Эстон, Латви, Литва, Молдав зэрэг улс эрүүгийн процессын хуульдаа гүйцэтгэх ажил буюу нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагааг тусгайлан оруулж хуульчлаад байна.

Шинээр боловсруулсан Эрүүгийн хэрэг шалган шийдвэрлэх тухай Монгол Улсын хуулийн төсөлд гүйцэтгэх ажлыг "нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагаа" гэж томьёолон эрүүгийн хэргийг шалгах ажиллагааны бүрэлдэхүүн хэсэг болгон оруулж байгаа нь гүйцэтгэх ажлын чиг үүрэг, олон улсын нийтлэг чиг хандлагыг харгалзан үзсэнтэй холбоотой болов уу. Нөгөө талаар төслийг боловсруулагчид гүйцэтгэх ажлыг эрүүгийн процессод хамааруулсан үндэслэлээ "Гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагааг нууцаар явуулахдаа Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль болон тусгай журмаар зохицуулж, "гүйцэтгэх ажлын хавтаст хэрэг" тусгайлан нээж, хүний эрхэнд зөвшөөрөлгүй халддаг, түүнчлэн цуглуулсан баримт, мэдээллийг нотлох баримтад тооцохгүй байгааг харгалзан үзэж энэ ажиллагааг зөвшөөрөл, хяналтын доор хуулиар тогтоосон үндэслэл, журмын дагуу явуулах, ингэснээр цуглуулсан баримт, мэдээллийг нотлох баримтад тооцохгүй байхаас хамгаалсан..." гэж тайлбарлажээ.⁵ Эндээс үзвэл, гүйцэтгэх ажлыг зөвшөөрөл, хяналттай, хуулиар тогтоосон үндэслэл, журмын дагуу явуулдаг болж, тухайн ажиллагааны үр дүнг нотлох баримтын хэмжээнд ашиглах нөхцөл бүрдүүлэхэд төслийн

үзэл баримтлал чиглэжээ гэж үзэж болох юм.

Гэвч Эрүүгийн хэрэг шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн төсөл дэх нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтад шинжилгээ хийж үзэхэд, гадаад орнуудын нийтлэг жишиг, хандлага, төслийн үзэл баримтлалтай нийцэхгүй, дутагдал, хийдэлтэй асуудал байгаад анхаарах шаардлагатай байна. Үүнд:

1. Нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагааны болон түүнд холбогдох бусад нэр томьёоны тодорхойлолт байхгүй байна.

Хуулийн төслийн 1.4 дүгээр зүйлийн 1.9-д "мөрдөн шалгах ажиллагаа" гэж хэрэг бүртгэл, мөрдөн байцаалтын явцад шүүх, прокурорын зөвшөөрлөөр, эсхүл мөрдөгч бие даан хийх энэ хуульд заасан ажиллагааг гэж тодорхойлсон боловч "нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагаа" (НМША) болон түүнд хамаарагдах бусад ажиллагааны нэр томьёоны тодорхойлолтыг тусгаагүй байна. Гүйцэтгэх ажлын тухай Монгол Улсын хуульд зөвхөн "гүйцэтгэх ажил" гэж нэр томьёог тодорхойлж, түүний хүрээнд хэрэгжүүлэх гүйцэтгэх ажиллагаануудын нэр томьёоны тодорхойлолт өгөөгүй учир эрүүгийн процессын болон гүйцэтгэх ажлын хууль тогтоомжийн нэр томьёог зөвхөн онолын түвшинд тайлбарлаж тодорхойлохоор байна. Гэтэл эрүүгийн процессын хуулийн төсөлд тусгасан НМША-ны төрлүүд болох "нууцаар таньж олуулах" (24.6.13), "эд хөрөнгийн шилжилт, хөдөлгөөнийг хянах, хязгаарлах" (25.1), болон "хяналт тогтоох, ажиглалт явуулах" (25.3), "нууц ажилтнаар байршуулах" (25.6.2) гэх мэт Гүйцэтгэх ажлын тухай хуульд байхгүй нэр томьёонуудыг хэрхэн ойлгох нь тодорхойгүй төл өөр тайлбар үүсэх нь ойлгомжтой. Түүнчлэн агуулгын хувьд эргэлзээтэй зүйл бий. Тухайлбал, төслийн 25.3 дугаар зүйлд заасан "хяналт тогтоох, ажиглалт явуулах" нь хоёр өөр ажиллагаа юу, эсхүл нэг ажиллагаа юу, Гүйцэтгэх ажлын тухай

⁵ Хууль зүйн яам. Эрүүгийн хэрэг шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн төсөл. УБ.2015 он., 6 дахь тал.

хуулийн 23.3.4 (нууцаар ажиглалт явуулах), 23.3.6 (нууцаар сонсох, харах тусгай техник хэрэгсэл ашиглах)-т заасан ажиллагаанаас ямар ялгаатай, мөн зүйлийн 3-т заасан "ердийн ажиглалт" гэдэг нь нууцаар явуулах ажиглалтын нэг төрөл, эсхүл илээр явуулах ажиглалт эсэх нь тодорхойгүй болжээ.

Гадаад орнуудын, тухайлбал, Казахстаны Эрүүгийн процессын хуульд зөвхөн "нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагаа"⁶ гэдэг нэр томъёог тодорхойлж, түүнийхүрээнд хэрэгжүүлэх тодорхой төрлийн ажиллагааны нэр томъёоны тодорхойлолтыг тусгаагүй байна. Энэ нь тэдгээр нэр томъёог Казахстаны Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль⁷д тодорхойлсонтой холбоотой бөгөөд түүнтэй уялдуулж эрүүгийн процессын хууль тогтоомжийн НМША-нд холбогдох хэм хэмжээг тайлбарлах боломжтой байдаг.

2. Нууцаар мөрдөн шалгах тодорхой ажиллагаа явуулах үндэслэл заагаагүй, нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагааг бүх хэрэг дээр явуулах боломжтой байна.

Гадаад орнуудын НМША-ны онол, практик хүний хувийн эрх, эрх чөлөөнд дур зоргоор халдах, хязгаарлах үйл ажиллагааг аль болох бага түвшинд байлгах үүднээс НМША явуулахад тодорхой хязгаарлалт тогтоосон байдаг. Энд нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагааг зөвхөн хүнд, онц хүнд гэмт хэрэгт явуулах, эсхүл зөвхөн эрүүгийн процессын хуульд заасан тодорхой төрлийн гэмт хэрэг дээр явуулах, тухайн гэмт хэрэг, түүнийг үйлдсэн этгээдийн тухай мэдээллийг өөр арга хэрэгслээр олох боломжгүй байх зэрэг нийтлэг хязгаарлалтыг дурдаж болно. Шинэ хуулийн төслийг боловсруулахад судалж харгалзан үзсэн Казахстаны

Эрүүгийн процессын хууль⁸д

1) Нэг болон түүнээс дээш жилийн хугацаагаар хорих ял оногдуулахаар заасан гэмт хэрэг;

2) Гэмт бүлгийн үйлдсэн, эсхүл үйлдэхээр бэлтгэсэн гэмт хэрэгт нууц мөрдөн шалгах ажиллагааг явуулахаар заасан байна. (232 дугаар зүйлийн 4)

ХБНГУ-ын Эрүүгийн процессын хуульд нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагааны төрөл тус бүрд явуулах үндэслэлийг маш тодорхой заасан байдаг. Тухайлбал, "харилцаа холбоонд хяналт тавих" ажиллагааг дараах тохиолдолд тухайн арга хэмжээнд өртөж байгаа этгээдийн зөвшөөрөлгүй явуулна гэж заажээ:

- эрүүгийн процессын хуульд заасан хүнд гэмт хэргийг тухайн этгээд гүйцэтгэгч, оролцогчийн хувиар үйлдсэн, эсхүл ийм гэмт хэрэг үйлдэхээр завдсан бөгөөд завдсан үйлдэлд эрүүгийн ял шийтгэхээр заасан, эсхүл ийм гэмт үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэхээр бэлтгэсэн гэх тодорхой үйл баримтад үндэслэгдсэн сэжиг байгаа;

- гэмт үйлдлийг хүнд гэж үзэх тодорхой нөхцөл байгаа;

- хэргийн нөхцөл байдлыг судлах, яллагдагчийн оршин суугаа газрыг өөр аргаар тогтооход бодит хүндрэл учруулах, эсхүл амжилтанд хүрэх боломжгүй бол. (100а дугаар зүйл)

Эстоний Эрүүгийн процессын хууль⁹д "Эрэн сурвалжлах ажиллагааг нотлох баримтыг өөр арга хэлбэрээр цуглуулах болон процессын бусад ажиллагаа явуулах замаар гаргуулан авах боломжгүй, эсхүл тогтоосон хугацаанд олох боломжгүй эсхүл бодитой хүндрэл бэрхшээл байгаа бөгөөд энэ нь эрүүгийн хэргийн ашиг сонирхолд хоруршиг учруулж болзошгүй бол хуульд заасан үндэслэлээр явуулж болно" гэж заасан байдаг. (126 дугаар зүйл)

⁶ Казахстан Улсын Эрүүгийн процессын хуулийн 7 дугаар зүйлд "нууц мөрдөн шалгах ажиллагаа" гэж хуулиар тогтоосон нөхцөл, журмын дагуу ашиг сонирхол нь ханддаггүй, эрүүгийн процессод татгагдан орсон этгээдэд мэдэгдэхгүйгээр шүүхийн өмнөх ажиллагааны шатанд явагдаж байгаа ажиллагаа" гэж тодорхойлсон байна.

⁷ Республика Казахстан Об оперативно-розыскной деятельности. От 15 сентября 1994 года №154-ХІІІ

⁸ Уголовно-процессуальный кодекс РК от 07.11.14 г. № 248-V

⁹ Criminal Procedure Code (Strafprozeßordnung), 7 April 1987

¹⁰ Criminal Procedure Code of the Republic of Estonia 12.02.2003

Гэтэл Эрүүгийн хэрэг шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн төсөлд нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагааг явуулах үндэслэлийг тодорхой заагаагүй, ямар нэг хязгаарлалт тогтоогоогүй учраас хөнгөн гэмт хэрэгт ч гүйцэтгэх ажил явуулах боломжтой юм. Энэ нь нэг талаас нийгмийн хор аюулаар бага хэрэгт ч нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулж хүний хувийн халдашгүй байх эрх, эрх чөлөөнд халдах, хувийн амьдралд хөндлөнгөөс оролцох, нөгөө талаас нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах байгууллагад олон гэмт хэрэгт хүч, хэрэгслийг чиглүүлж, ачаалал нэмэгдүүлэх үр дагавартай юм.

3. Нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагааны төрлүүд яецуу, хязгаарлагдмал болсон.

Эрүүгийн хэрэг шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн төслийн агуулгаас үзэхэд

- нууцаар үзлэг явуулах (22.1.9);
 - нууцаар таньж олуулах (24.7.13);
 - үл хөдлөх болон эдийн бус хөрөнгө, санхүүгийн хэрэгсэл, зохиогчийн эрх, патент, гэрчилгээ, лиценз, тусгай зөвшөөрөл, тээврийн хэрэгслийн бүртгэл, банк болон бусад санхүүгийн байгууллагад байгаа мөнгөн хөрөнгийн гүйлгээний шилжилт хөдөлгөөнийг хянах (25.1.2);
 - харилцаа холбооны сүлжээнд хяналт тогтоох (25.2);
 - хяналт тогтоох, ажиглалт явуулах (25.3);
 - хяналттай хүргэлт (25.4);
 - хяналтын худалдан авалт (25.5)
- зэрэг нийт 7 нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагааг заажээ.

Дээр дурдсан НМША-ны төрлүүд нь гадаад орнуудын эрүүгийн процессын болон гүйцэтгэх ажлын хууль тогтоомжид нийтлэг хуульчилсан байдаг боловч зөвхөн эдгээр ажиллагаагаар хязгаарлагддаггүй. Нөгөө талаас практикт мөрдөгч хэргийн нөхцөл байдлаас хамааран олон ажиллагаанаас сонгон хэрэглэх

боломжтой байх ёстой. Украины Эрүүгийн процессын хууль¹¹ д 12, Казахстан 10, Молдав 15, Эстон 10-ага хэмжээ буюу ажиллагааг хуульчилсан байдаг. Гүйцэтгэх ажлын практикт нууцаар дээж, хэв загвар авах, туршилт явуулах зэрэг ажиллагааг багагүй ашигладаг бөгөөд эдгээр нь гэмт хэргийг ирүүлэх, гэм буруутай этгээдийг тогтоох, баривчлахад чухал ач холбогдолтой мэдээлэл болдог.

Гэмт бүлэг, байгууллагад халхавчар нууц ажилтан эсхүл мөрдөн шалгах байгууллагад нууцаар туслалцаа үзүүлж байгаа иргэнийг нэвтрүүлэх нь зохион байгуулалттай гэмт бүлгийн гишүүд, сүлжээ, гэмт үйл ажиллагааг ирүүлэхэд чухал үүрэгтэй. Ийм учраас бүхий л оронд нууцаар нэвтрэх ажиллагааг хууль тогтоомжоор хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. Эрүүгийн хэрэг шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн төслийн тухай Танилцуулгад төсөл боловсруулахад судалж, харьцуулалт хийж, харгалзан үзсэн¹² ХБНГУ, Украин, Казахстан зэрэг улсын эрүүгийн процессын хуульд ч зохион байгуулалттай гэмт бүлэгт нууцаар нэвтрэх ажиллагааг тусгайлан хуульчилсан. Гэтэл манай улсын шинээр боловсруулсан хуулийн төсөлд энэ ажиллагааг тусгайлан зохицуулсан зүйл байхгүй, "Мөрдөн шалгах ажиллагааг халхавчлах"-тай холбоотой 25.6 дугаар зүйлийн 2-т "Эрх бүхий байгууллага нь зохион байгуулалттай гэмт бүлэг, өөр байгууллагад албан тушаалтан, бусад хүнийг халхавчин дор нууц ажилтнаар байршуулах" тухай асуудлыг л тусгажээ.

4. Нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагааг явуулах хугацаа тодорхой бус байна.

Аливаа НМША-ны үндсэн хугацаа, түүнийг сунгах хугацаа тодорхой байх нь нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагааг удаан хугацаанд үр ашиггүй явуулахгүй байх, нөгөө талаас мөрдөгч, шүүгч, прокурор үзэмжээрээ хугацаа тогтоох нөхцөл бий болгохгүй байхад чиглэдэг.

¹¹ Уголовно-процессуальный кодекс Украины. от 13 апреля 2012 года № 4651-VI

¹² www.parliament.mn/laws/projects

Хуулийн төсөлд шүүх, прокурорын зөвшөөрөл авах тухай саналд явуулах хугацааг тусгаар заасан ч тухайн хугацааны хязгаар ямар байх түүнийг ямар хугацаагаар сунгах нь тодорхой зохицуулалт байхгүй. Ийм учраас энэ нь үндсэндээ мөрдөгч, шүүгч, прокурорын шийдвэрлэх асуудал болж байна. Төслийн 21.4 дүгээр зүйлд мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах зөвшөөрлийг шүүх (прокурор нэгэн адил) нэг удаа сунгаж болох ч сунгах хугацаа нь тодорхой бус юм. Түүнчлэн нэг удаа сунгах нь хэт хатуу зохицуулалт бөгөөд хэргийн нөхцөл байдал, үндэслэл, шаардлагыг харгалзан мөрдөн шалгах хугацааны дотор хэдэн ч удаа сунгах боломжтой байх нь зүйтэй болов уу. Гадаадын орнуудад, тухайлбал, Литва, Украин, Эстон зэрэг улсад нууц ажиллагааг үргэлжлүүлэн явуулах хугацааг гол төлөв мөрдөн шалгах ажиллагааны хугацаагаар хязгаарласан байдаг.

5. Мөрдөгч нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулахад шүүх, прокурорын зөвшөөрөл авахгүйгээр явуулах зохицуулалт дутаадаг байна.

Хуулийн төсөлд НМША-нд хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, үр дүнг нотолгоонд ашиглах үүднээс тодорхой ажиллагааг явуулахад шүүгч, прокурорын зөвшөөрөл авах, хойшлуулшгүй нөхцөл байдал бий болсон нөхцөлд шүүхийн зөвшөөрөлгүйгээр явуулж, дараа нь 24 цагийн дотор зөвшөөрөл авах шаардлагыг тогтоосон нь гадаад орнуудад үйлчилдэг нийтлэг жишиг юм. Гэхдээ хуульд заасан бүхий л ажиллагааг шүүх, эсхүл прокурорын зөвшөөрөлтэй явуулах нь мөрдөн шалгах ажиллагаанд хүндрэл учруулдаг, шат дамжлага, ачааллыг нэмэгдүүлдэг тул бусад орны жишгээр тодорхой тохиолдолд буюу тухайн харилцаанд холбогдох субъект зөвшөөрсөн нөхцөлд мөрдөгч шууд хэрэгжүүлэх боломжтой байх зохицуулалт тусгах шаардлагатай. Тухайлбал, хохирогч өөрийн харилцаа холбооны сүлжээнд хяналт тогтоож, бэхжүүлэх зөвшөөрөл бичгээр өгсөн байхад мөрдөгч заавал

шүүхийн зөвшөөрөл авахаар хандах шаардлагагүй, бие даан шийдвэр гаргаж болно. Ийм зохицуулалтыг ХБНГУ, Казакстан Улсын Эрүүгийн процессын хуульд ч хэрэглэсэн байдаг.

6. Нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагааг явуулах зөвшөөрлийг ямар шүүгч олгох нь тодорхойгүй байна.

НМША-г хуульд нийцүүлэн явуулах, ажиллагааны нууцлалыг хангах шаардлагын дагуу түүнийг явуулах зөвшөөрөл олгох асуудлыг шийдвэрлэх шүүгч тодорхой байх шаардлагатай. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн төслийн агуулгаас үзэхэд ямар шүүгч байх нь тодорхойгүй, зөвхөн шүүх, шүүгч шийдвэрлэх ерөнхий заалт тусгажээ. Эндээс анхан шатны шүүхийн шүүгч бүр ийм зөвшөөрөл олгох уу, эсхүл дагнсан шүүгч байх уу, эсхүл давж заалдах шатны шүүх шийдвэрлэх үү гэдэг асуудал үүснэ. Хэрэг хянан шийдвэрлэх шүүгч нь давхар зөвшөөрөл олгох асуудлыг шийдвэрлэх нь шүүгчийн ажлын ачааллыг ихэсгэх, дагнан мэргэших боломжгүй болох учир тусгай шүүгч байх шаардлагатай. Иймд энэ асуудлыг эрүүгийн процессын хууль тогтоомжид шууд тусгах, эсхүл бусад Шүүхийн тухай болон бусад хуульд тусгах асуудал үүснэ.

7. Нууцаар мөрдөн шалгах ажиллагааны үр дүнг ашиглахтай холбоотой зохицуулалтад шийдвэрлэх асуудал байна.

НМША-г явуулж олсон үр дүн нь бүгд нотлох баримт болохгүй бөгөөд дийлэнх тохиолдолд нотлох баримтын эх сурвалжийг олох, мөрдөн шалгах ажиллагааны чиглэлийг тодорхойлох үндэс болдог. Ийм учраас төслийн 15.8 дугаар зүйлийн 1-д "Хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу нууцаар явуулсан мөрдөн шалгах ажиллагааны үр дүнг нотлох баримтаар тооцож болох", төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг хамгаалах шаардлагын дагуу мөн зүйлд "нотлох баримтыг цуглуулж, бэхжүүлэх ажиллагааны арга, хэрэгсэл, эх сурвалж нууц байх" заалт тусгасан нь оновчтой зохицуулалт

болжээ.

Гэхдээ энэ зүйлд НМША-ны үр дүнг зөвхөн нотлох баримтаар тооцох асуудлыг тусгах нь явцуу болно. НМША-ны үр дүнг ашиглахтай холбоотой бүх асуудлыг тухайлбал, үр дүнгийн хэрэгт ач холбогдолтой хэсгийг нь хавтаст хэрэгт хавсаргах, хэрэгт ач холбогдолгүй НМША-ны үр дүнг хадгалах, цаашид хэрхэн хамгаалах, шийдвэрлэх, хэд хэдэн улс дамжин явагдаж байгаа хяналттай хүргэлтийн ажиллагааны үр дүнг гадаад улсад шилжүүлэх, мөн НМША-ны явцад өөр гэмт хэргийн тухай мэдээлэл авагдсан бол түүнийг холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд хэрхэн шилжүүлэх зэрэг асуудлыг зохицуулах ёстой.

Украин, Казахстаны эрүүгийн процессын хуульд НМША-ны үр дүнг шилжүүлэх асуудлыг зөвхөн шүүх болон прокуророор дамжуулан шилжүүлэхээр заасан байдаг.

Эцэст нь шинээр боловсруулсан Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн төслийн НМША-нд холбогдох хэм хэмжээнд хийсэн шинжилгээндээ үндэслэн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох хүрээнд дараах хэдэн асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагатай гэж үзэж байна:

1. НМША-ны нэр томьёоны тодорхойлолтыг төсөлд тусгах, Гүйцэтгэх ажлын тухай хуульд тусгаагүй нэр томьёоны тодорхойлолтыг холбогдох хуульд заах, нэр томьёоны зөрчлийг арилгах, агуулгыг тодорхой тусгах;

2. Гадаад орнуудын нийтлэг жишгийн дагуу НМША явуулах үндэслэл, нөхцөлийг тодорхой заах, ялангуяа хөнгөн хэрэгт НМША явуулахгүй байхаар хуульчлах;

3. НМША-ны төрлүүдэд практикт ашигладаг нууцаар дээж, хэв загвар авах, нууц туршилт, нууц ажиглалт явуулах зэрэг ажиллагааг тусгах, гэмт бүлэг байгууллагад нууцаар нэвтрэх ажиллагааг тусгайлан зүйл болгож оруулах;

4. НМША явуулах хугацааг тодорхой заах, түүнийг цаашид үргэлжлүүлэн явуулах үндэслэлтэй бол шүүх, прокурор мөрдөн шалгах ажиллагааны хугацааны дотор хэдэн ч удаа сунгах боломжтой байх;

5. НМША-г явуулах объектод харилцаатай этгээд бичгээр зөвшөөрсөн тохиолдолд шүүх, прокурорын зөвшөөрөл авахгүйгээр мөрдөгчийн шийдвэрээр НМША-г шууд явуулах боломжтой байх нөхцөлийг бүрдүүлэх;

6. НМША явуулах зөвшөөрөл олгох асуудлыг шийдвэрлэх шүүгчийг тухайн чиглэлээр дагнасан шүүгч байхаар тусгах;

7. НМША-ны үр дүнг нотлох баримтаар тооцох зүйлийн хүрээг өргөжүүлж, үр дүнг ашиглах, шилжүүлэх болон тэдгээртэй холбоотой үүсэх бусад давхар хамарч зохицуулахаар тусгах зэрэг болно.

---000---

САНХҮҮГИЙН КИБЕР АЮУЛ ЗАНАЛ: ХОРТОЙ КОД



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

Түлхүүр үг: Санхүүгийн кибер аюул (Financial cyber threats), Хор хөнөөлтэй програм буюу хортой код (Malware), "Санхүүгийн" хор хөнөөлтэй програм (Financial malware), Халдлага, халдлагад өртсөн хэрэглэгчдийн газар зүйн бүс (Geography of attacks and attacked users), "Санхүүгийн" хор хөнөөлтэй програмын хэлбэр (Financial malware species), "Банкны" хор хөнөөлтэй програм (Banking malware strikes), Биткойн (Bitcoin), Мобайл банкны аюул занал (Mobile banking threats), "Тоон" түрүүч (Digital wallet)

Товч агуулга: "Касперскийн лаборатори"-йн бүтээгдэхүүний хамгаалалтын системийн бүртгэл дэх мэдээллээр фишинг (онлайн хэрэглэгчийн нэвтрэх эрх, нууц үг зэрэг "хувийн" мэдээлэлд халдах зорилготой компьютерийн луйерын нэг хэлбэр), эсвэл хор хөнөөлтэй програм ашиглаж үйлдсэн халдлага зэрэг санхүүгийн чиглэлийн кибер гэмт халдлагын тоо эрс нэмэгдсэн байна.

Санхүүгийн кибер халдлага (аюул), түүний зорилго, учруулах хор хохирол, халдлагад өртсөн хэрэглэгчдийн газар зүйн бүс (байршил)-ийн талаар энэхүү өгүүлэлд авч үзсэн болно.

Компьютерийн хор хөнөөлтэй код (програм)

- Санхүүгийн мэдээлэл хулгайлах зорилгоор хор хөнөөлтэй програм ашиглаж үйлдсэн кибер халдлагын тоо 2013 онд 27.6%-иар өсч, 28.4 саяд хүрсэн байна. Халдлагад өртсөн хэрэглэгчдийн тоо 3.8 сая болсон нь жилд 18.6%-иар өссөн үзүүлэлт юм.¹
- Хортой програм ашиглаж үйлдсэн санхүүгийн халдлагатай тулгарсан хэрэглэгчдийн эзлэх хувь 2013 онд нийт халдлагад өртсөн хүмүүсийн 6.2%-ийг эзэлж байна. 2012 онтой харьцуулбал энэ үзүүлэлт 1.3 нэгжээр өсчээ.
- Санхүүгийн чиглэл бүхий хор хөнөөлтэй програмуудаас Биткойн криптовалюта буюу "цахим" валюттай холбоотой арга хэрэгслийг илүү идэвхтэй ашиглаж байсан боловч Zeus² мэтийн банкны данснаас мөнгө хулгайлах зориулалттай хор хөнөөлтэй програмууд урьдын адил зонхилсоор байна.

Үүрэн холбооны утасны хор хөнөөлтэй код (програм)

- "Касперскийн лаборатори"-йн мэдээллийн сангийн бүртгэл дэх санхүүгийн мэдээлэл хулгайлах зориулалттай хор хөнөөлтэй Android аппликейшны³ тоо 2013 оны 2-р хагас жилд бараг 5 дахин нэмэгдэж, 6-р сард 285 байсан бол 12-р сард 1321-г хүрчээ.
- 2013 онд халдлагад өртсөн

¹ Хүрэл-Очир Ц. Кибер гэмт хэрэг: Газар зүйн бүс болон үйл ажиллагааны онцлог. "Хууль дээдлэх өс" сэтгүүл. 2015. №4 (54). 56 дахь тал

² Хүрэл-Очир Ц. Кибер гэмт хэрэг: Газар зүйн бүс болон үйл ажиллагааны онцлог. "Хууль дээдлэх өс" сэтгүүл. 2015. №4 (54). 56 дахь тал

³ <http://www.kaspersky.com/about/news/virus/2014/Kaspersky-Lab-statistics-attacks-involving-financial-malware-rise-to-28-million-in-2013>

хэрэглэгчийн банкны данснаас мөнгө хулгайлах чадвартай, Android-д зориулсан троян⁴ програмуудыг "Касперскийн лаборатори"-йн шинжээчид анх илрүүлсэн байна.

Санхүүгийн хор хөнөөлтэй код (програм)

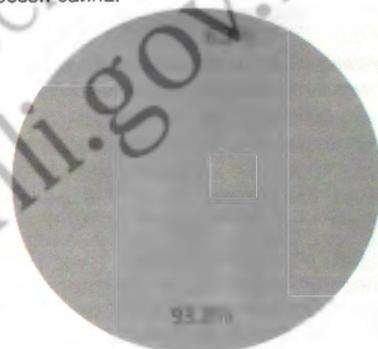
Хор хөнөөлтэй програмын хамгийн адармаатай хэлбэрийн нэг нь "цахим" мөнгө болон санхүүгийн мэдээлэл хулгайлах зориулалттай програм юм. Эдгээр програм кибер гэмт хэрэгтнүүдэд өөрсдийн чармайлтыг богино хугацаанд ашиг болгон хувиргах боломж олгодог учир гэмт этгээдүүд санхүүгийн троян програм, бэкдор (эвдэж "онгойлгосон" компьютерийн системд дахин нэвтрэх зорилгоор эвдэн хулгайлагчийн суурилуулсан програм) бүтээхэд хүч, хөрөнгөө харамгүй зарцуулдаг. "Касперскийн лаборатори"-йн шинжээчдийн ажиглалтаар хор хөнөөлтэй програм зохиогчид хамгаалалтын бүтээгдэхүүнийг тойрч, гэмт хэргийн салбар дахь өрсөлдөгчөө давж гарахын тулд шинэ эмзэг цэгүүдийн тухай мэдээллийг хэдэн арван мянган доллараар худалдаж авахад бэлэн байдаг.

2013 онд "Касперскийн лаборатори" санхүүгийн хор хөнөөлтэй програм ашигласан 28.4 сая халдлагыг няцаасан нь жилийн өмнөх үзүүлэлтээс 27.6%-иар их юм. Ийм төрлийн хор хөнөөлтэй програм ашигласан халдлагад өртсөн хэрэглэгчдийн тоо 18.6%-иар нэмэгдэж, 3.8 саяд хүрчээ. Банкны троян програм, компьютерийн гарын тагнуул (keylogger⁵), Биткойны виртуал түрийвч хулгайлах програмыг ашиглаж, энэхүү хийсвэр валютыг үйлдвэрлэх програмыг ачаалах замаар гүйцэтгэсэн халдлагын тухай мэдээллүүдийг судалгаанд тооцсон байна.

⁴ http://www.wwp.com/index.php?option=com_content&view=article&id=17209:kaspersky-lab-discovers-attempts-by-cybercriminals-to-access-user-online-accounts&catid=329:breaking-news&Itemid=2701747

⁵ Хүрэл-Очир Ц. Кибер гэмт хэрэг: Гэзар зүйн бус болон үйл ажиллагааны онцлог. "Хууль дээдлэх ЕС" сэтгүүл. 2015. №4 (54). 55 дахь тал

Хор хөнөөлтэй програм ашигласан халдлагын нийт жинд эзлэх хулгай, луйварын зориулалттай програмууд харьцангуй бага байдаг. 2013 онд эдгээр програм нийт халдлагын 0.44%-ийг эзэлж байсан бөгөөд энэ нь жилийн өмнөх үзүүлэлтээс 0.12 нэгжээр илүү байна. Хэрэглэгчдийн тооны хувьд гэвэл санхүүгийн кибер аюулын эзлэх хувь өндөр юм. Өнгөрсөн онд бүх төрлийн хор хөнөөлтэй програмын халдлагад өртсөн хүмүүсийн 6.2% нь санхүүгийн аюултай програмуудын аль нэг төрөлтэй тулгарчээ. 2012 онтой харьцуулбал энэ үзүүлэлт 1.3 нэгжээр өссөн байна.

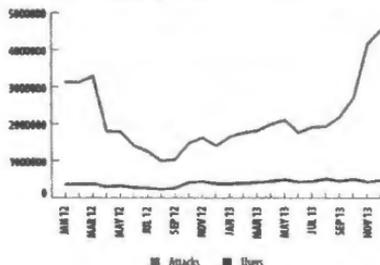


■ Financial malware ■ Other malware

2013 онд халдлагад өртсөн хэрэглэгчид 2013 онд хор хөнөөлтэй програмын халдлагад өртсөн хүмүүсийн 6.2% нь санхүүгийн чиглэлийн хор хөнөөлтэй програмд өртсөн байна.

Халдлагын тоо, халдлагад өртсөн хэрэглэгчдийн тооны хоорондох харилцан хамаарал сул юм. 2012-2013 оны үед сар тутмын халдлагын тоо хэдэн арван хувиар өөрчлөгдөж байв. 2012 онд халдлагын тоо огцом унаж, өмнөх хэмжээндээ 2013 оны намар л хүрчээ. Гэтэл халдлагад өртсөн хэрэглэгчдийн тоо ийм огцом хэлбэлзэлд өртөөгүй бөгөөд бараг сар тутам эерэг өсөлттэй байжээ.

**Санхүүгийн хор хөнөөлтэй програм:
2012-2013 оны халдлага болон
халдлагад өртсөн хэрэглэгчид**



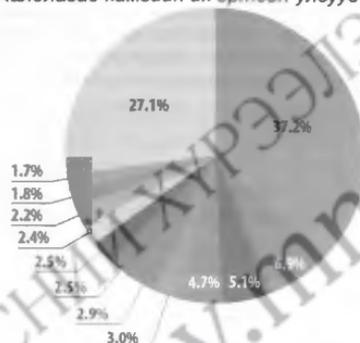
Санхүүгийн хор хөнөөлтэй програмын халдлагад өртсөн хэрэглэгчдийн тоо 2013 оны туршид өссөн байна.

2012 оны хавар халдлагын тоо буурсан нь кибер гэмт хэрэгтнүүдийн хэд хэдэн бүлэглэл үйл ажиллагаагаа зогсоосонтой холбоотой байж болох юм. 2013 оны хоёрдугаар хагаст халдлагын тоо эрс өссөнийг Oracle Java програм дахь шинэ, аюултай эмзэг цэгүүдийг гэмт этгээдүүд илрүүлсэн⁶ зэрэг хүчин зүйлээр тайлбарлаж болно. Түүнчлэн Биткойны ханш өссөнөөр оны эцэс гэхэд энэхүү криптовалютай "цахим" түрийвчийг хулгайлдаг програмууд эрс идэвхжсэн байна.

Аюулын цар хүрээ: халдлага, халдлагад өртсөн хэрэглэгчдийн газар зүйн бүс

2012-2013 онд санхүүгийн хор хөнөөлтэй програмын халдлагад хамгийн их өртсөн улс орнуудыг 37 гаруй хувийн халдлагаар ОХУ тэргүүлжээ.⁷ Судалгаанд хамрагдсан хугацаанд аль ч улсын тоон үзүүлэлт 10 хувийн босгыг даваагүй байна.

Халдлагад хамгийн их өртсөн улсууд

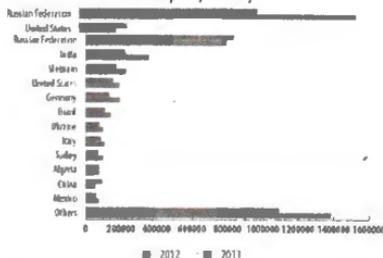


ОХУ - 37.2%, АНУ - 6.9%, Энэтхэг - 5.1%, Вьетнам - 4.7%, ХБНГУ - 3.0%, Итали - 2.9%, Турк - 2.5%, Казакстан - 2.5%, Их Британи - 2.4%, Бразил - 2.2%

Эхний арврт жагссан орнуудад сүүлийн хоёр жилийн санхүүгийн нийт халдлагын 70 орчим хувь ногдож байна.

Халдлагын тоо өссөн үзүүлэлтээр ОХУ ганцхан жилийн дотор л тэргүүлжээ. Гэхдээ ОХУ-д халдлагад өртсөн хэрэглэгчдийн тоо 2013 оны турш бага зэрэг буурсан бол эхний арврт жагссан бусад улсын ихэнхэд өсөлт ажиглагдсан байна.

Санхүүгийн хор хөнөөлтэй програм ашиглаж үйлдсэн халдлагын газар зүйн бүс



Санхүүгийн хор хөнөөлтэй програм ашиглаж үйлдсэн халдлагад өртсөн хэрэглэгчдийн газар зүйн бүс

ОХУ-ын хэрэглэгчдийн хувьд санхүүгийн халдлагын золиос болох магадлал хамгийн өндөр байсан бөгөөд

⁶ Хурал-Очир Ц. Кибер гэмт хэрэг: Газар зүйн бүс болон үйл ажиллагааны онцлог "Хууль дээдлэх ёс" сэтгүүл, 2015, №4 (54), 53 дахь тал

⁷ Гар утасны аппликейшн - "Ухаалал" технологитой гар утас, таблет болон бусад төхөөрөмж дээр ажиллах зориулалттай програм хангамж.

2013 онд кибер гэмт этгээдүүдийн сонирхлыг татсан хүн бүр дунджаар 14.5 удаа халдлагад өртжээ. Харин АНУ-ын иргэдийн хувьд энэхүү тоон үзүүлэлт 8-аас үл ялиг илүү байна.

2013 онд санхүүгийн хор хөнөөлтэй программын халдлагад өртсөн улс орнуудын нэг иргэнд ногдох халдлагын дундаж тоо

Улс	Санхүүгийн хор хөнөөлтэй програм ашиглаж үйлдсэн халдлагын тоо	Жилийн эрч	Нэг хэрэглэгчид ногдох халдлагын дундаж тоо
ОХУ	11 474 000+	55.28%	14.47
Турк	899 000+	156.41%	9.22
АНУ	1 529 000+	-22.76%	8.08
Вьетнам	1 473 000+	65.08%	6.43
Казахстан	517 000+	-26.88%	6.15
Итали	593 000+	-32.05%	5.61
Энэтхэг	1 600 000+	65.03%	4.47
Украин	401 000+	-7.54%	4.07
ХБНГУ	747 000+	-0.73%	3.9
Бразил	553 000+	-21.02%	3.87

Кибер халдлагын тоогоор тэргүүлж буй орнуудаас онлайн-аюулын санхүүгийн дэд төрөл Турк, Бразилд илүү түгээмэл тохиолддог. 2013 онд хор хөнөөлтэй програмтай тулгарсан эдгээр орны нийт хэрэглэгчдийн 12% (Турк), 10.5% (Бразил) нь санхүүгийн халдлагад өртсөн байна. ОХУ-д энэ үзүүлэлт 6-гаас ялимгүй их хувьтай байгаа бол АНУ-д халдлагад өртсөн 30 хүн тутмын нэг нь л санхүүгийн кибер аюулын аль нэг хэлбэртэй тулгарчээ.

2013 онд санхүүгийн программын халдлагад өртсөн хэрэглэгчид, хор хөнөөлтэй аливаа хэлбэрийн програмтай тулгарсан орнуудын оршин суугчид дотор дээрх хэрэглэгчдийн эзлэх хувь

Улс	Санхүүгийн хор хөнөөлтэй програм ашиглаж үйлдсэн халдлагад өртсөн хэрэглэгчдийн тоо	Жилийн эрч	Хор хөнөөлтэй аливаа хэлбэрийн программын халдлагад өртсөн нийт хэрэглэгчдийн эзлэх хувь
Турк	97 000+	37.05%	12.01%
Бразил	143 000+	29.28%	10.48%
Казахстан	84 000+	5.11%	8.48%
Итали	105 000+	20.49%	8.39%
Вьетнам	229 000+	31.77%	7.4%
Энэтхэг	358 000+	59.1%	6.79%
ОХУ	792 000+	-4.99%	6.16%
Украина	98 000+	22.73%	6.08%
ХБНГУ	191 000+	43.22%	5.52%
АНУ	189 000+	22.30%	3.1%

Дэлхийн газрын зураг дээрээс харахад санхүүгийн халдлагын эзлэх хувь БНХАУ, АНУ, Канад болон Европын олонхи оронд харьцангуй бага байгаа нь ажиглагдана. Энэ үзүүлэлтээр тэргүүлж буй "онцгойрсон" улсуудын тоонд Монгол, Камерун, Турк, Перу оржээ.



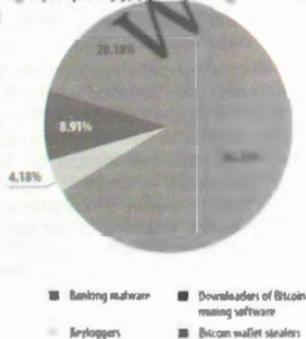
■ 0% - 3% ■ 3% - 6% ■ 6% - 9% ■ 9% - 12% ■ >12%

Хор хөнөөлтэй аливаа хэлбэрийн программын халдлагад өртсөн нийт хэрэглэгчдээс санхүүгийн хор хөнөөлтэй халдлагатай тулгарсан хэрэглэгчдийн хувь

Санхүүгийн хор хөнөөлтэй програмын хэлбэрүүд

Хэрэглэгчдийн санхүүгийн актив хөрөнгөнд чиглэсэн хор хөнөөлтэй ямар програм өнгөрсөн онд аюулын төрх байдлыг тодорхойлсныг ойлгохын тулд “Касперскийн лаборатори”-йн шинжээчид кибер гэмт хэргэгчдийн арга хэрэгслүүдэд зэрэглэл тогтоожээ. Энэхүү судалгааны зорилгод тохируулж санхүүгийн халдлагад ашигладаг хор хөнөөлтэй програмуудын хамгийн мэдэгдэхүйц 30 гаруй загварыг сонгож авсан байна. Програмуудын үүрэг, зорилгоос нь хамаарч сонгож авсан загваруудыг банкер буюу хэрэглэгчийн данснаас мөнгө хулгайлах зориулалттай хор хөнөөлтэй програм, компьютерийн гарын тагнуул, Биткойны түрийвч хулгайлах зориулалттай хэрэгсэл, Биткойны валют үйлдвэрлэх зориулалттай програмын суурилуулагч гэсэн дөрвөн хэсэгт хуваажээ.

Хамгийн түгээмэл бүлэг бол банкер юм. Энэ бүлэгт данснаас мөнгө хулгайлах, эсвэл хулгай хийхэд шаардлагатай мэдээлэл олж авах зориулалттай троян програм, бэкдор ордог. Хор хөнөөлтэй бусад програмын хамт Zbot, Carberp⁸, SpyEye зэрэг нэртэй програмууд уг бүлэгт багтжээ.⁹



2013 онд санхүүгийн хор хөнөөлтэй програм ашиглаж үйлдсэн халдлага

⁸ <http://www.gadget.co.za/pebble.asp?reid=8159>

⁹ Хүрэл-Очир Ц. Кибер гэмт хэрэг: Газар зүйн бүс болон үйл ажиллагааны онцлог. “Хууль дээдлэх өс” сэтгүүл. 2015. №4 (54). 54 дэх тал

Хоёр дахь бүлгийн төлөөлөл бол нууц мэдээлэл, түүний дотор санхүүгийн шинжтэй мэдээлэл хулгайлах зориулалттай компьютерийн гарын тагнуул (keylogger) юм. Банкны троян програмууд ихэнхдээ адил төстэй үүрэг гүйцэтгэдэг тул компьютерийн гарын тагнуулын хэрэгцээ, нэр хүнд бие даасан хэрэгслийн хувьд буурч байгаа. Эдгээрээс хамгийн түгээмэл хэрэглээтэй нь KeyLogger, Ardamax юм.

Хор хөнөөлтэй програмын үлдсэн хоёр хэлбэр нь сүүлийн хоёр жилийн дотор санхүүгийн луйварчдын хүслэнт олз болсон Биткойн криптовалютаар холбоотой. Энэхүү програм нь Биткойны түрийвч хулгайлах, мөн халдварласан компьютерүүдэд эл валютыг олж авах (“майнинг”) зорилгоор нууцаар хавсралт суурилуулдаг хэрэгслүүдийг өөртөө багтаадаг.

Эхний төрөлд Биткойны хэрэглэгчийн тухай мэдээлэл хадгалагдаж буй “файл-түрийвч”¹¹-ийг хулгайлдаг хор хөнөөлтэй програм хамаардаг. Удаах төрлийг нь ангилахад зарим нэг хүндрэлтэй тулгарна. Биткойн үйлдвэрлэх, бий болгох (“майнинг”) хавсралт суурилуулахын тулд хэрэглэгчийн зөвшөөрөлгүйгээр компьютерт нь шинэ програм ачаалж чадахуйц хор хөнөөлтэй програмын ямар ч загварыг ашиглаж болно. Майнингийн зориулалтаар хэрэгслүүдийг далдуур татаж авах, мөн ажиллуулахад ийм хор хөнөөлтэй програмууд оролцож байгаа нь нэг бус удаа тэмдэглэгдсэн байна.

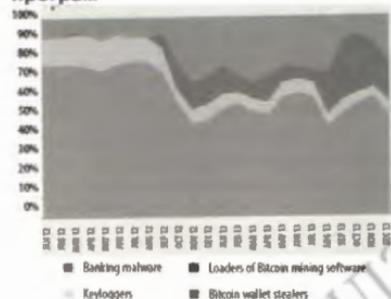
Энэхүү ангилал тийм ч төгс биш юм. Тухайлбал, компьютерийн гарын нэг л төрлийн тагнуул нь санхүүгийн мэдээлэл авахад ч, онлайн-тоглоомын хэрэглэгчийн хувийн дансыг хулгайлахад ч ашиглагддаг. Гэхдээ хор хөнөөлтэй програмууд гол төлөв тодорхой нэг зорилго, чиглэлтэй байдаг бөгөөд тэдгээрийн алийг нь ашигласнаас гэмт үйлдлийн

¹⁰ Carberp - Санхүүгийн хор хөнөөлтэй код. Загаарчлагдсан мэдээллийг хулгайлах зориулалттай троян.

¹¹ Хүрэл-Очир Ц. Кибер гэмт хэрэг: Газар зүйн бүс болон үйл ажиллагааны онцлог. “Хууль дээдлэх өс” сэтгүүл. 2015. №4 (54). 54 дэх тал

зонхилох хэлбэр тодорхойлогддог. Энэ нь програмуудыг кибер гэмт хэргийн тодорхой хэлбэртэй (энэ тохиолдолд санхүүгийн) холбож өгдөг.

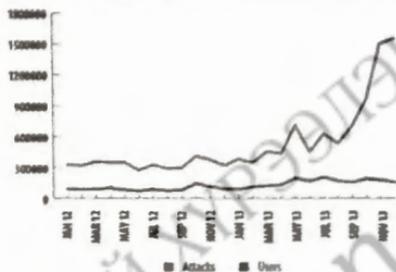
“Банкны” хор хөнөөлтэй програм



2013 онд санхүүгийн аюул дотор голлох үүргийг банкер эзэлж байв. Жилийн дотор хэрэглэгчдийн данс руу 19 сая кибер халдлага хийгдсэн нь хор хөнөөлтэй програм ашиглаж үйлдсэн санхүүгийн бүх халдлагын гуравны хоёрыг бүрдүүлж буй юм.

2013 оны эцэс гэхэд Биткойныг хулгайлах програм болон Биткойн-майнинг ачаалагчдын халдлагад сар бүр өртөж байгаа хэрэглэгчдийн нийт тоо “банкер” төрлийн халдлагын тоотой зэрэгцэж очсон байна.

Халдлагын тоогоор ч, халдлагад өртсөн хэрэглэгчдийн тоогоор ч “банкер” төрлийн дотроос хамгийн идэвхтэй нь Zbot (Zeus¹²) троян програм юм. Түүний шинэчлэгдсэн хэлбэрүүдэд ногдох халдлагуудын тоо жилийн дотор даруй хоёр дахин нэмэгдсэн бол өнгөрсөн онд уг програмын халдлагад нэрвэгдсэн хэрэглэгчдийн тоо нь эхний аравт жагссан бусад банкерийн үзүүлэлтүүдийн нийлбэрээс давж гарч байна.



(Zbot, 2012-2013)

2011 онд Zbot-ийн гарааны код нээлттэй болсноор хор хөнөөлтэй програмын шинэ хувилбарыг зохиож, зохиоосор ч байгаа нь халдлагын статистик нөлөөлж байна. Түүнчлэн арилжааны програмын зарчмуудыг хор хөнөөлтэй програм бүтээх салбар луу хөрвүүлэх оролдлогуудын нэг болох Citadel¹³ платформыг Zbot-ын суурин дээр боловсруулсан байна. Citadel-ийг хэрэглэгчид троян програм худалдаж авахаас гадна техникийн дэмжлэг, тухайн програмыг вирусн эсрэг хайлтаар илрүүлэхэд саад учруулдаг шуурхай шинэчлэлтүүдийг авдаг. Мөн Citadel-ийн вэб нөвцийн тусламжтай хакерууд шинэ үүрэг нэвтрүүлэх захиалгаа үлдээж, хоорондоо харьцдаг байна.

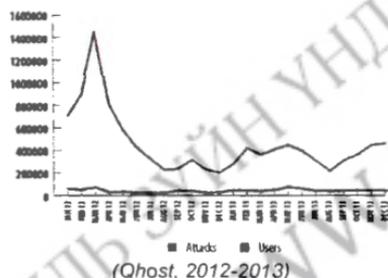
2013 оны 6-р сарын эхээр Microsoft компани АНУ-ын Халбооны Мөрдөх Товчоотой хамтарч Citadel-д багтдаг хэд хэдэн томоохон ботнэт¹⁴-ийг хаасан нь кибер гэмт хэрэгтэй тэмцэх салбарт гарсан томоохон ялалт болжээ. Гэхдээ “Касперскийн лаборатори”-йн статистикийг үзвэл энэ явдал нь санхүүгийн мэдээлэл хулгайлахад чиглэгдсэн хор хөнөөлтэй програм газар авахад тийм ч их нөлөөлөөгүй байна.

¹² Энэ өгүүллийн биткойн хэсгээс уншина уу. Зарим тохиолдолд хакерууд өөртөө биткойн гаргаж авахын тулд интернетээр дамжуулан өөр хүний компьютерт хор хөнөөлтэй програм халдааж, тухайн компьютерийг өөрийн “боол” болгож ашигладаг. Ингэж халдвар авсан компьютерийг “зомбий” ч гэж бас нэрлэдэг.

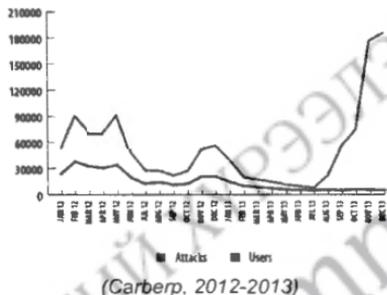
¹⁴ Биткойн хэзэвч буюу хувийн (нууц) түгжүүрийн цуглуулгыг агуулсан файл.

¹³ <http://www.gadget.co.za/pebble.asp?releid=8159>

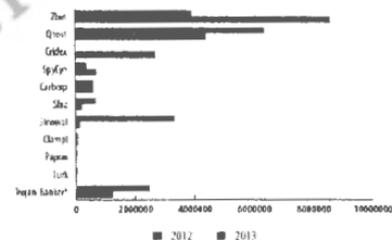
Qhost троян програмын халдлагын тоо ихээхэн буурсан нь 2011 онд Оросын нэгэн томоохон банкны үйлчлүүлэгчдээс 400 мянга орчим ам.доллар хулгайлсан уг програмыг бүтээгч этгээдүүдийг баривчилсантай холбоотой байж болох юм. 2012 онд энэхүү хор хөнөөлтэй програмыг зохиогчдод зохих ял шийтгэл оногдуулсан боловч энэ нь аюул занал цаашид дэлгэрэхэд саад болоогүй байна. Энэхүү хор хөнөөлтэй програмыг тохиргоо хийх, ашиглахад харьцангуй хялбар байдаг нь шинэ шинэ гэмт этгээдүүдийн татдаг.



2013 оны хавар троян програм хэрэглэгчдийг баривчилсан бөгөөд тэдгээрийн дотор уг програмыг зохиогчид байсан байх магадлалтай. Энэ баривчилгааны дараа Carberp троян програмын халдлагын тоо 2013 оны 1-р хагасын турш буурчээ. Гэвч зунаас эхлэн халдлагын давтамж эрс өссөнөөр Carberp 12 сарын дүнгээр 2012 оны үзүүлэлттэй зэрэгцэж очсон байна. Үүнд хор хөнөөлтэй програмын гарааны кодыг хэвлэж, нээлттэй болгосноор троян програмын шинэ хувилбаруудыг зохиоход түлхэц үзүүлсэн явдал зохих хэмжээгээр нөлөөлжээ. Гэсэн хэдий ч энэхүү хор хөнөөлтэй програмын шинэчилсэн хувилбаруудын халдлагад өртсөн хэрэглэгчдийн тоо жилийн дотор хэд дахин цөөрсөн байна.



Ерөнхий хандлага: 2012 оны 2-р хагас жилд харьцангуй "нам гүм" байснаа 2013 онд санхүүгийн хор хөнөөлтэй програм ашиглаж халдлага үйлддэг луйварчид идэвхжсэн бөгөөд үүнийг халдлагын тоо болон халдлагад өртсөн хэрэглэгчдийн тоон үзүүлэлтийн өсөлтөөс харж болно.



Банкер ашиглаж үйлдсэн халдлагын тоо, 2012-2013 он.

Trojan-Banker-"Касперский лаборатори"-йн мэдээллийн сан дахь санхүүгийн хор хөнөөлтэй програмыг илрүүлэхэд эвристик дүрмийг ашигладаг түгээмэл бичлэг

Биткойн

Биткойн¹⁵ бол төрийн ямар нэг зохицуулалтгүй, өөрийг нь ашиглаж буй хүмүүсийн ачаар хөрвөдөг цахим криптовалюта юм. 2009 онд биткойны ажлыг хангаж буй сүлжээ ашиглалтанд оржээ. Анхандаа уг валютыг мэдээллийн технологийн чиглэлийн мэргэжлийн хүмүүс ашиглаж байсан боловч яваандаа ихээхэн эрэлттэй болсон байна.

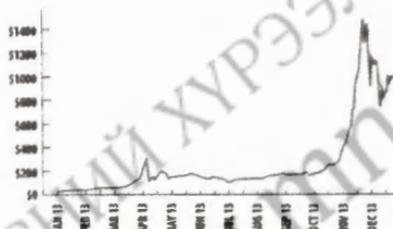
Хориотой бараа худалдаалдаг зарим томоохон вэб сайтад төлбөрийг тус валютаар хийдэг нь түүнийг эрэлттэй болоход нөлөөлжээ. Худалдан авагчийн нууц байдлыг хангадаг учир тэд биткойныг сонгох болсон байна.



(Биткойны түрийвчийн танилцуулгын цаасан дээрх хувилбар)

Онолын хувьд компьютерийн тооцоолох хүчин чадлыг ашиглаж хүссэн хүн бүр биткойнтай болох боломжтой бөгөөд энэхүү үйл явцыг майнинг гэдэг. Майнингийн мөн чанар бол шифрлэсэн цуврал бодлогыг бодох явдал ба энэ нь биткойн сүлжээний үйл ажиллагааг тэтгэдэг. Биткойны "баячуудын" олонхи нь уг валютыг хөрвөх чадвартай мөнгө мэтээр хүлээн авдаггүй байсан тэр үед буюу дөнгөж бүрэлдэн тогтох шатанд нь хөрөнгөө хуримтлуулсан байдаг. Гэхдээ криптовалюта эрэлттэй болох тусам компьютерийн хүчин чадлын ачаар биткойнтай болох нь улам бүр хүндрэлтэй болж байв. Энэ бол гүйлгээнд оруулах мөнгөний эцсийн хэмжээний зэрэгцээ системийн өөр нэг онцлог шинж юм. Өнөөдрийн байдлаар шаардлагатай тооллого нь нэн хүнд, адармаатай болсон учир ердийн

компьютерээр биткойны майнинг хийснээр зардлаа нөхөхгүй болжээ. Бололт орлого цахилгааны зардлыг нөхөж чадахтай үгүйтэй байна.



Биткойны ханш 2013 оны эхээр 13.6 доллар байсан бол 12-р сард "өөрийн түүхэнд" үзэгдээгүй дээд цэгтээ хүрч, 1200 долларыг давжээ.

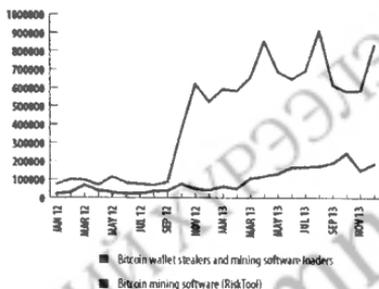
Оны турш биткойны ханш огцом өсч 12-р сар сүүл гэхэд 1200 ам.доллар давсан байна. Үүний дараа ханш унаж эхэлсэн бөгөөд хэд хэдэн орны төв банк энэхүү валютын талаар болгоомжтой бодлого баримтлах болсон нь үүнд нөлөөлжээ. Тухайлбал, биткойны биржэд үйлчилгээ үзүүлэхийг БНХАУ-ын Ардын банк хориглосны дараа валютын ханш гуравны нэг орчмоор унасан байна. Үүний зэрэгцээ зарим оронд биткойнд нэлээд тааламжтай хандаж буй юм. Тухайлбал, Германы санхүүгийн яам криптовалютыг төлбөрийн хэрэгслээр албан ёсоор хүлээн зөвшөөрсөн бол Канад, АНУ-д биткойныг бэлэн мөнгө болгодог банкматуудыг суурилуулж байна.

Биткойн нь цөөн тооны хүний дэмжиж тэтгэдэг тасалгааны интернэт-үзэгдлээс хэдхэн жилийн дотор хүчин төгөлдөр мөнгөний нэгж биш юм гэхэд бодит үнэ цэнтэй, үлэмж эрэлт хэрэгцээтэй виртуаль мөн чанар болон хувирчээ. Энэ баримтыг гэмт этгээдүүд анзааралгүй өнгөрөөгүй нь мэдээж юм. Интернэт-бирж дээр биткойн бодит мөнгөөр худалдаалагдаж, улам бүр олон худалдагч энэхүү валютаар төлбөр хийх болсон тэр мөчөөс эхлэн кибер гэмт хэрэгтнүүд түүнийг илүү идэвхтэй сонирхох болжээ.

¹⁵ Хурал-Очир Ц. Кибер гэмт хэрэг. Газар зүйн бус болон үйл ажиллагааны онцлог. "Хууль дээдлэх ёс" сэтгүүл. 2015, №4 (54), 54 дэх тал

Биткойн нь компьютерт тусгай файл-түрийвчинд (wallet.dat, эсвэл ашиглаж буй хавсралтаас шалтгаалан өөр файлд) хадгалагддаг. Хэрэв тус файлыг шифрлээгүй, эсхүл гэмт этгээд түүнийг хулгайлж дөнгөвөл тэрээр дансан дахь мөнгийг өөрийн түрийвч рүү чөлөөтэй шилжүүлэх болно. Хэрэглэгчийнх нь гүйлгээний түүхд нэвтрэх боломжийг уг сүлжээнд оролцогчдод биткойн олгодог. Өөрөөр хэлбэл, хулгайлагдсан мөнгийг ямар түрийвч рүү шилжүүлснийг харж болно. Гэхдээ биткойныг хэн ч зохицуулдаггүй учир мөнгөө хулгайд алдсан тухай гомдоллох нь үр дүнгүй юм.

Биткойныг хулгайлахаас гадна кибер гэмт хэрэгтнүүд спам болон хор хөнөөлтэй бусад зүйл илгээдэг шигээ золиосны хүмүүсийнхээ компьютеруудыг "зоос" үйлдвэрлэхэд ашиглаж болдог. Түүнээс гадна хэрэглэгчийн мэдээллийг тайлсныхаа төлөө биткойноос төлбөр нэхдэг програмууд ч бий. Биткойны түрийвч хулгайлах зориулалт бүхий хор хөнөөлтэй хэрэгсэл, мөн майнингд зориулсан хэрэгслүүдийн суурилуулалтанд ажиглагдсан "олон үүрэг бүхий" хор хөнөөлтэй програм ашиглаж үйлдсэн халдлагын эрчийг дараах график харуулж байна. Биткойны майнингд зориулсан хавсралтууд дээр компьютерээс олж илрүүлсэн тохиолдлуудыг нэмж заажээ. Тэдгээр хавсралтыг хэрэглэгч өөрөө суурилуулсан байж ч болно, түүний зөвшөөрөлгүй компьютерт нь суулгасан ч байж болно. "Касперскийн лаборатори"-йн бүтээгдэхүүнүүд майнингийн зориулалттай хавсралтыг RiskTool ангилалд хамааруулж үздэг. Энэ нь тухайн хавсралт аюултай байж болзошгүй үүргийг өөртөө агуулж байгааг хэрэглэгчдэд сэрэмжлүүлсэн гэсэн үг юм.

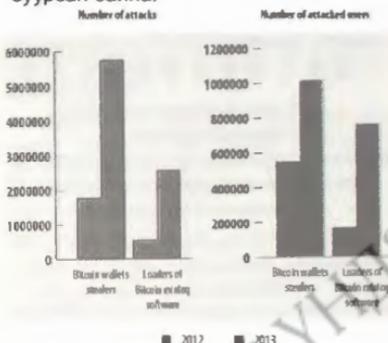


Биткойн түрийвчийг хулгайлагчид ба Биткойн үйлдвэрлэх зориулалттай програмыг ачаалагчид

Хулгайлагч програм болон Биткойн үйлдвэрлэх зориулалттай програмын эсрэг "Касперскийн лаборатори"-йн хамгаалалтын бүтээгдэхүүний ажилласан тоо 2012 оны 2-р хагаст өсч эхэлснийг графикаас харж болно. 2013 онд эрч ямар байсан нь бүр сонирхолтой. Тухайлбал, Биткойнтой холбоотой хор хөнөөлтэй програмын эсрэг "Касперскийн лаборатори"-йн хамгаалалтын бүтээгдэхүүн ажилласан хоёр оргил цэг нь 4-р сард тохиолджээ. Барагцаалбал энэ үед биткойны ханш 230 ам.долларын босгыг давсан нь хулгай хийх, эсвэл Биткойн олоход чиглэсэн хор хөнөөлтэй програмыг гэмт этгээдүүд илүү идэвхтэй түгээхэд хүргэсэн нь илэрхий.

Гэхдээ 4-р сард валютын үнэ огцом унаж, 83 ам.долларт хүрсэн байна. Уналтыг залгаад ханш эргээд өсч, 4-р сарын сүүл гэхэд 149 ам.долларт хүрч, 5-р сард тогтворжсон байна. 5-р сараас 8-р сар хүртэл биткойны ханш 90-100 ам.доллар орчимд байснаа 8-р сараас эхлэн аажмаар нэмэгдэж эхэлжээ. Хор хөнөөлтэй "фронт" дээрх нөхцөл байдалтай энэхүү үйл явц, уялдаа холбоо муутай байсан боловч чухамхүү биткойны ханш тогтворжсон нь 8-р сард халдлагын тоо огцом өсөхөд нөлөөлсөн байхыг үгүйсгэхгүй. Халдлагын ээлжит огцом өсөлт 12-р сард болжээ. Энэ сард биткойны ханш эхлээд 1000-аас 584 ам.доллар болтлоо эрс унаж, дараа нь сарын сүүл гэхэд 804 ам.доллар болтлоо мөн л

огцом өссөн байна. 4-р сараас биткойн үйлдвэрлэх зориулалттай програмын эсрэг "Касперскийн лаборатори"-йн бүтээгдэхүүний ажилласан тоо жигд өсч эхэлжээ. Энэхүү өсөлт 10-р сар хүртэл үргэлжилсэн боловч 11-р сард тоо нь буурсан байна.



Халдлагын тоо, халдлагад өртсөн хэрэглэгчдийн тоо

Ерөнхийдөө 2013 онд "Касперскийн лаборатори"-йн бүтээгдэхүүний ажилласан тоо ч, биткойнтой холбоо бүхий хор хөнөөлтэй, эсвэл хор хөнөөл учруулж болохуйц програмтай тулгарсан хэрэглэгчдийн тоо ч 2012 онтой харьцуулбал хэд дахин нэмэгджээ. Ойролцоогоор 2013 оны 10-р сараас биткойны майнингд зориулж софт (програм) суурилуулдаг хор хөнөөлтэй програмуудын эсрэг ажилласан бүтээгдэхүүний тоо буурч, харин түривчллийн хулгайн эсрэг ажилласан бүтээгдэхүүний тоо нэмэгдэж эхэлснийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Энэ нь системд хэдий чинээ олон "зоос" үйлдвэрлэнэ, шинийг бүтээх төдий чинээ хүнд болдог биткойн валютын дээр дурдсан онцлог шинжийн үр дагавар байж болно. Тиймээс гэмт этгээдүүд үйлдвэрлэсэн бэлэн криптовалюттай биткойн-түрийвч хайх, хулгайлахад гол анхаарлаа хандуулсан байх талтай.

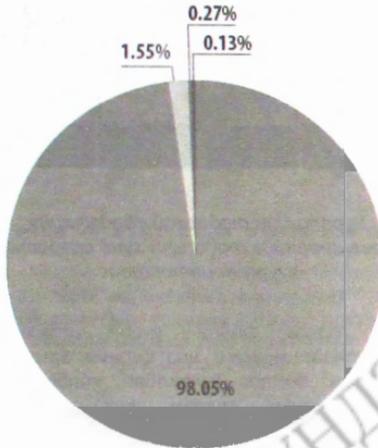
Санхүүгийн мэдээлэл хулгайлахад чиглэгдсэн програмууд нь маргаангүй хор хөнөөлтэй програмын хамгийн аюултай хэлбэрийн нэг мөн. Ийм програм ашиглаж үйлдсэн халдлагын

болзолт золиоснууд асар олон байж болох учир аюулын цар хүрээ улам бүр өргөжиж байна. Учир нь пластик карт эзэмшдэг, хамгаалалт муутай компьютерээс интернэтэд нэвтэрдэг бараг хүн бүр гэмт этгээдүүдийн дэгээнд орох магадлалтай. Санхүүгийн транзакци (мэдээлэл боловсруулах, эсвэл дамжуулах, мөн борлуулах, худалдан авахад чиглэсэн ажиллагаа) хийдэг цорын ганц төхөөрөмж нь компьютер, нэутбук биш юм. Орчин үед бараг хүн бүр смартфон, таблетийг маш түгээмэл хэрэглэх болсон. Эдгээр нь гэмт этгээдүүдийн хувьд санхүүгийн үйлчилгээ авдаг хүмүүсийн халаасанд гараа дүрэх давхар боломжийг олгох боллоо.

Мобайл банкны аюул занал

Үүрэн холбооны гар утас удаан хугацааны туршид кибер гэмт хэрэгтнүүдийн хувьд "уламжлалт" танил зүйлнь биш байв. Энэнь эхэн үеийн үүрэн утасны үүргийн багц хязгаарлагдмал байсан, түүнд зориулж програм зохиох нь хүндрэлтэй байсантай олон талаар холбоотой. Гэхдээ олон үүрэг бүхий смартфон, таблет худалдаанд гарч, сүлжээнд холбогдсоноор, мөн хавсралт (app) боловсруулах нийтэд хүртээлтэй хэрэгслүүд бий болсноор бүх зүйл өөрчлөгджээ. "Касперскийн лаборатори"-йн шинжээчид үүрэн утас руу (ялангуяа Android систем дээр ажилладаг) чиглэсэн хор хөнөөлтэй програмын тоо өсөн нэмэгдэж байгааг сүүлийн хэдэн жилийн турш тэмдэглэж байна.

2013 онд Android нь хор хөнөөлтэй халдлагын үндсэн бай болсон байна. 2013 онд илрүүлсэн үүрэн утас руу чиглэсэн нийт халдлагын 98.1% нь Android платформ руу хандсан нь энэхүү үйлдлийн системийн нэр хүнд, түүний зохион байгуулалт эмзэг болохыг гэрчилж байна.



2013 онд илрүүлсэн үүрэн утасны хор хөнөөлтэй програмуудыг платформаар нь хуваарилсан байдал

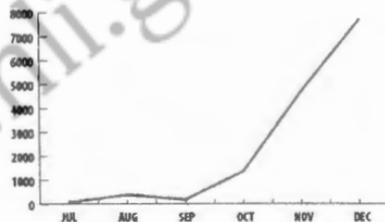
Андройд – 98.05%
 J2ME – 1.55%
 SymbOS – 0.27%
 Бусад – 0.13%

Тэгэхдээ үүрэн утасны хор хөнөөлтэй програмуудын ихэнх нь хэрэглэгчдийн мөнгийг хулгайлах зориулалттай байв. Ийм програмын тоонд Trojan-SMS, бэхдорын олон төрөл, Trojan ангиллын хор хөнөөлтэй програмын зарим нь ордог. 2013 оны үүрэн утасны хор хөнөөлтэй програмын салбар дахь хамгийн аюултай хандлагын нэг нь банкны цахим гүйлгээний системд нэвтрэхийн тулд мэдээлэл хулгайлах, мөн мөнгө хулгайлах зорилготой програмын тоо өссөн явдал юм.

"Касперскийн лаборатори"-йн мэдээллийн сан дахь банкны цахим гүйлгээ рүү чиглэсэн үүрэн утасны хор хөнөөлтэй програмын загваруудын тооны өсөлт, 2013 он



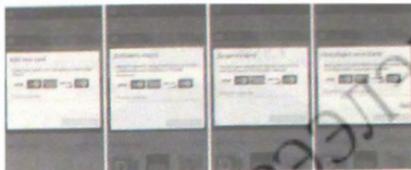
Ийм төрлийн хор хөнөөлтэй програмын тоо 7-р сараас эхлэн идэвхтэй өсч, 12-р сар гэхэд 1.3 мянга гаруй дахин давтагдашгүй хувилбарт хүрчээ. Барагцаагаар мөн үеэс "Касперскийн лаборатори"-йн бүтээгдэхүүнүүдийн хаасан халдлагын тоо ч өсөх болсон байна.



Банкны цахим гүйлгээг чиглэсэн үүрэн утасны хор хөнөөлтэй програмыг ашиглаж 2013 оны 2-р хагаст үйлдсэн халдлагын өсөлт

Банкны цахим гүйлгээний системийн үйлчлүүлэгчид рүү чиглэсэн үүрэн утасны хор хөнөөлтэй програмууд урьд нь ч тохиолдож байсан. Тухайлбал, ZitMo (банкны троян програм Zeus-ийн зартай хувилбар Win32-ын үүрэн утасны "дүү") бүр 2010 оноос эхлэн олонд танигдсан боловч нийтийн халдлагад оролцсон байдлаар ажиглагдаагүй байна. Үүнд гагцхүү "ширээний" Zeus програмтай хоршиж ажилладаг ZitMo програмын өвөрмөц үүрэг нөлөөлжээ. "Хамтрагч" нь золиосны хүний онлайн дансанд нэвтрэх логин болон нууц үгийг эвддэг бол ZitMo-гийн үндсэн үүрэг нь банкны цахим гүйлгээний систем дэх

транзакцийг бататгах зориулалттай нэг удаагийн нууц үг олж авах, түүнийг гэмт этгээдүүдэд дамжуулахад оршино. Тэд тэр нууц үгийг ашиглаж мөнгө хулгайлдаг байна.



Луйвырын ийм төлөвлөгөө 2013 онд ч тохиолдож байсан юм. Энэ үе гэхэд Zeus-ийн гол өрсөлдөгчид болох SpyEye (SpitMo), Carberg (CitMo) нь үүрэн утсанд зориулагдсан "дүү"-тэй болоод байв. Гэсэн ч эдгээр програм хүртэл дорвитой тооны халдлага үйлдсэнээр ажиглагдаагүй байна. Энэ нь "ширээний" хамтрагчгүйгээр ажиллах чадвартай илүү бие даасан троян програмууд кибер аюулын "хар" зах зээлд гарч ирсэнтэй холбоотой байж болно.

Ийм төрлийн програмын жишээ бол 2013 оны 7-р сард "Касперскийн лаборатори"-йн шинжээчид олж илрүүлсэн Svpeng троян програм юм. Энэхүү програм Оросын зарим мобайл банкны системийн онцлогийг ашигладаг учир золиосны хүний банкны данснаас мөнгө хулгайлах чадвартай.

Оросод зарим томоохон банк үйлчлүүлэгчиддээ үүрэн утасны дансаа банкны картнаас мөнгө шилжүүлэх замаар арвижуулах үйлчилгээг санал болгодог. Үүний тулд үйлчлүүлэгч өөрийн смартфонсоос тодорхой агуулгатай мессежийг банкны тусгай дугаар луу илгээхэд л хангалттай юм. Svpeng нь мессежийг хоёр ийм банкны SMS үйлчилгээний хаягаар илгээдэг. Улмаар халдвар авсан смартфоны дугаарт эдгээр банкны карт "уяа"-тай эсэхийг Svpeng-ийн эзэн мэдэж, хэрэв банкны данс байгаа тохиолдолд тэнцлийн мэдээллийг авах боломжтой. Тэгээд золиосны хүний банкны данснаас үүрэн утасны данс руу мөнгө шилжүүлэх командыг гэмт этгээд Svpeng програмд өгч болно.

Svpeng-ийн тодорхой үйлдэл хийх зөвшөөрлийг тодорхой хүнд олгосон хуурамч интерфэйс

Үүний дараа үүрэн утасны данснаас мөнгийг янз бүрийн аргаар "шимж" болдог. Тухайлбал, холбооны операторийн систем дэх хувийн "тасалгаагаар" дамжуулж цахим түрийвч рүү мөнгө шилжүүлж болно. Эсвэл гол дугаар луу зүгээр л мессеж илгээхэд хангалттай. Түүнээс гадна Svpeng-ийн үүрэгт банкны цахим гүйлгээний системд нэвтрэх логин, нууц үг хулгайлах багтдаг.

"Касперскийн лаборатори"-йн шинжээчдийн илрүүлсэн банкны аюултай өөр троян програмын жишээ бол Perkele, Wroba юм. Эхнийх нь ZitMo-той адил төстэй програм бөгөөд үндсэн үүрэг нь транзакцийг бататгахын тулд нэг удаагийн нууц үгийг замаас нь цүүрч авахад орших бол удаах нь халдвар авсан үүрэн төхөөрөмж дээр банкны цахим гүйлгээний хавсралтыг хайж, хуурамч хувийг ачаалж, тэдгээрийн тусламжтай хэрэглэгчийн оруулсан нууц үг зэрэг мэдээллийг цуглуулж, гэмт этгээдүүдэд илгээдэг байна.

2013 онд үүрэн утасны банкны троян програмуудыг ашиглаж үйлдсэн халдлагын ихэнх нь Орос болон хөрш орнуудынх нь нутаг дэвсгэр дээр бүртгэгджээ. Тухайлбал, Perkele Оросын төдийгүй, Европын зарим банкинд халдсан бол Wroba Финланд Солонгосын хэрэглэгчдийг нилсэн байв.



■ 0 ■ 1-24 ■ 24-70 ■ 70-150 ■ 150-240 ■ 240-6700

"Банк"-ны хор хөнөөлтэй Android-хавсралт (app) ашиглаж 2013 онд үйлдсэн халдлагыг газар зүйн бүсийн хувьд хуваарилсан байдал

"Касперскийн лаборатори"-йн бүртгэсэн санхүүгийн хор хөнөөлтэй програм ашиглаж хэрэглэгчдийн үүрэн төхөөрөмж рүү хийсэн халдлагын цар хүрээг тоон үзүүлэлтээр нь авч үзвэл одоохондоо харьцангуй бага боловч хагас жил гаруй хугацааны турш тэдгээрийн давтамж нэмэгдэх хандлага ажиглагдаж байна. Үүрэн төхөөрөмжийн, ялангуяа Android платформын хэрэглэгчид санхүүгийн мэдээллийнхээ аюулгүй байдалд маш анхааралтай хандахыг энэ хандлага дохио өгч байгаа юм.

iOS дээр суурилсан төхөөрөмжийг хэрэглэгчид ч сонор сэрэмжээ дээшлүүлэх нь зүйтэй. iPhone, iPad хэрэглэгчдийн нууц мэдээллийг хулгайлахад чиглэсэн хор хөнөөлтэй програмын давалгаа ажиглагдахгүй байгаа ч ийм програм бий болгодог алдаанууд тухайн үйлдлийн системд тогтмол гарч байна. Хамгийн сүүлийн үеийн жишээ бол хэрэглэгч төхөөрөмжийн виртуаль гараас оруулж буй тэмдгүүдийг тогтоох боломж олгодог алдааг 2014 оны 2-р сарын сүүлээр судлаачид илрүүлсэн явдал юм. Энэхүү эмзэг чанарыг ашиглан гэмт этгээд банкны цахим гүйлгээний системд нэвтрэх логин, нууц үг зэргийг хулгайлах боломжтой.

Дүгнэлт: "Тоон түрийвч"-индээ хэрхэн анхаарал тавих тухай

Хэрэглэгчийн цахим мөнгө бараг мөнхийн аюулд байдгийг дээрх судалгааны дүн илэрхий харууллаа. Хэрэглэгч дансаа ашигласан ч, интернэт банкны үйлчилгээг ашигласан ч, онлайн-худалдан авалт хийсэн ч гэмт этгээд түүнийг хаа сайгүй өтож байдаг.

2013 онд санхүүгийн аюул заналын бүх хэлбэр мэдэгдэхүйц өссөн байна. Банкны брэндийг ашиглаж үйлдсэн фишинг халдлагын эзлэх хувь хоёр дахин, хор хөнөөлтэй програм ашиглаж үйлдсэн санхүүгийн халдлагын тоо гуравны нэгээр нэмэгджээ. Zbot, Qhost-ын "алдар нэр"-ийг бүдэгрүүлж чадахуйц шинэ програм санхүүгийн хор хөнөөлтэй програмын талбарт тодрон гарч ирээгүй л байна. Дээрх болон олонд танигдсан бусад троян програм өнгөрсөн онд үйлдэгдсэн ихэнх халдлагын хариуцлагыг хүлээнэ. Гэхдээ нөхцөл байдал өөрчлөгдөж байгааг гэмт этгээдүүд соргог ажиглаж байгаагаа харуулсаар байна. 2012 оны сүүлээр эхэлсэн биткойн хулгайлахад чиглэсэн халдлагын хүчтэй түрэлт 2013 онд ч үргэлжилсэн байна.

Санхүүгийн кибер аюулын эсрэг хамгаалалтаа бэхжүүлэхийн тулд дараах зөвлөмжийг мөрдөхийг "Касперскийн лаборатори"-йн шинжээчид санал болгож байна. Үүнд:

Бизнесийн хүрээнд

Хэрэглэгчдийн аюулгүй байдлын хариуцлагын үлэмж хэсэг бизнесийн салбарт ногддог. Кибер луйварчдаас гарах аюулын тухай санхүүгийн компаниуд хэрэглэгчиддээ мэдээлж, тэдний буруутай үйлдлээс болж алдагдалд орохоос хэрхэн сэрэмжлэх тухай зөвлөгөөг тогтмол өгч байвал зохино.

Банк, төлбөрийн системүүд үйлчлүүлэгчиддээ гэмт этгээдүүдээс хамгаалах цогц тогтолцоог санал болгох ёстой. Ийм шийдлийн жишээ бол луйварчдаас тогтоон барих олон түвшин бүхий хамгаалалтыг хангадаг Kaspersky Fraud Prevention платформ юм.

Банкны цахим гүйлгээ хийдэг хэрэглэгчдэд

Олны дунд эрэлттэй програмуудын эмзэг цэгийг хор хөнөөлтэй програм зохиогчид бай болгож ихэвчлэн онилдог. Тиймээс апплейшний хамгийн шинэ хувилбаруудыг ашиглаж байхаас гадна үйлдлийн системийг шинэчлэгч програмыг цаг алдалгүй суурилуулж байвал зохино.

Интернэт дэх аюулгүй ажиллагааны нийтлэг дүрмүүд ч санхүүгийн халдлагын эрсдлийг бууруулахад тустай. Хэрэглэгчид үйлчилгээ бүрт давтагдахгүй нууц үг сонгох, Wi-Fi нийтийн сүлжээг маш болгоомжтой ашиглах, хувийн (нууц) мэдээллээ браузерээр хадгалахаас татгалзах г.м.

Хараат бус, хөндлөнгийн шинжилгээгээр найдвартай болох нь тогтоогдсон бүтээгдэхүүнийг хор хөнөөлтэй програмын эсрэг ашиглаж байх шаардлагатай. Түүнээс гадна Kaspersky Internet Security зэрэг хамгаалалтын бүтээгдэхүүнд санхүүгийн онлайн-үйлчилгээтэй ажиллах, аюулгүй байдлыг хангах зэрэг нэмэлт функцийг суурилуулсан байдаг.

Банкны цахим гүйлгээний систем, төлбөрийн системд нэвтрэх, эсхүл интернэт-дэлгүүрээс худалдан авалт хийхдээ смартфон, эсвэл таблет

ашигладаг бол хор хөнөөлтэй програм, фишингээс хамгаалах дэвшилтэт хэрэгсэл болох Kaspersky Internet Security for Android зэрэг наймагчтай шийдлээр төхөөрөмжөө хамгаалах хэрэгтэй юм.

Криптовалют эзэмшигчдэд

Биткойн болон Litecoin, Dogecoin зэрэг адил төстэй бусад цахим мөнгө үүсээд удаагүй байгаа учир эдгээрийн хэрэглэгчдийн олонхи нь ийм системтэй ажиллах нарийн журмыг сайн мэддэггүй. Тиймээс "Касперскийн лаборатори"-йн шинжээчид криптовалюттаа аюулд учруулалгүй ашиглах дараах зөвлөмжийг өгч байна:

Хадгаламжаа хадгалахын тулд онлайн-үйлчилгээ ашиглахаас татгалзах нь зүйтэй. Үүний аронд "тусгай хавсралт-түрийвч"-ийг ашиглах нь зүйтэй.

Хураасан мөнгөө хэд хэдэн түрийвчинд хувааж зийх хэрэгтэй. Эдгээрийн нэгийг хулгайд алдсан тохиолдолд бусад түрийвчин дэх мөнгө үлдэж, хохирол багасна.

Удаан хугацаагаар мөнгөө хадгалах болвол түрийвчээ "шифрлэсэн хадгалагч" дээр байрлуулах шаардлагатай. Эсрэг тэсрэг хувилбар болгож цаасан дээр хувилсан түрийвчүүдийг ашиглаж бас болно.

ХОРИХ ЯЛ ЭДЛҮҮЛЭХ ТОГТОЛЦООНЫ ПАРАДИГМ¹



ХСИС-ийн Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн сургуулийн захирал, хууль зүйн доктор, дэд профессор, хурандаа Н.Гантүлгэ

Abstract²

The main goal of the scientific paper is to conduct partial analyze on the issues related to how "Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners" has been constituted and implemented in domestic laws and legislations, as well as some useful suggestions and solutions have been concluded in order to improve the problem.

Түлхүүр үг

Хорих ял, хоригдол (ялтан, хорих ял эдлэх, хоригдол), хорих ял эдлүүлэх (засан хүмүүжүүлэх) байгууллага, Хүний эрхийн билл, олон улсын гэрээ, олон улсын стандарт, хорих ял эдлэх нөхцөл, ялтгийг нийгэмшүүлэх ажиллагаа, парадигм зэрэг.

¹ Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комиссын 15 жилийн ойд зориулсан "Хүний эрхийн төлөө хамдаа зүтгэсэн 15 жил" онол, практикийн хуралд хэлэлцүүлсэн нлтгал Хууль зүйн үндэсний хурээлэн, 2016 оны 02-р сарын 01-ний өдөр, Улаанбаатар хот.

² Илтгэлийн хураангуй: Судлаан "Хорих ял эдлүүлэх ажиллагааны буюу хоригдолтон харьцах олон улсын стандарт" манай орны төрийн бодлого, хууль тогтоомжид хархэн бэлхжигдэн илэрлээ олсон, мөн хэрхэн хэрэгжиг байгаа талаар явуулсан хэсэгчлэн судалгааны үр дүн, түүнтэй холбогдсон дүнэлт, саналын тусгав.

Товчилсон үг

ХЭҮК-Хүний эрхийн үндэсний комисс
НҮБ-Нэгдсэн үндэстний байгууллага
ЭХ- Эрүүгийн хууль
ШШГТХ- Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль

УДИРТГАЛ

Монгол Улс 1961 онд НҮБ-д бүрэн эрхт гишүүнээр элссэн, 1988 онд Олон улсын гэрээний эрх зүйн тухай Венийн конвенцид нэгдэн орсноор "pacta sunt servanda"-г олон улсын болон үндэсний эрх зүйн зохицуулалтын нэг гол зарчим-хэм хэмжээ мөн гэдгийг дахин дэлхий дахинаа албан ёсоор нотолсон хууль зүйн үйл явдал болсон.

Мөн энэ хэм хэмжээг 1992 онд эрх зүйн хамгийн дээд хүчин чадал бүхий баримт бичиг Үндсэн хуульдаа³ хуульчлан бататгасан нь гадаадын орон, олон улсын байгууллагаас манай улсад хандах, манай улстай харилцах хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх итгэлцлийн гүүр болсон.

Өнөөдөр Монгол Улс НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн баталсан "Хүний эрхийн билл" гэж нэрлэдэг Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай, Нийгэм, эдийн засаг, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактууд, шүүх эрх мэдлийн салбарын 30 гаруй олон улсын олон талт гэрээнд нэгдэн орж⁴ дэлхийн хамтын нийгэмлэгийн өмнө хүлээсэн үүргээ зохих ёсоор биелүүлж байна.

XX-XXI зуун өмнөх зуунаас цөөнгүй онцлох үйл явдлаар ялгардаг ба эдгээрт хүний эрхийн үзэл санаа,

³ 10-р зүйлийн 2 хэсэг "Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлнэ", 10-р зүйлийн 3 хэсэг "Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь соёрхон баталсан буюу нэгдэн орсон тухай хууль хүчин төгөлдөр болмогц дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилнэ" /Төрийн мэдээлэл. УБ 1992 №01

⁴ www.Legalinfo.mn; www.parliament.mn; www.mfa.gov.mn

эрх зүйн зохицуулалт, шүүх, хууль зүйн практикийн хөгжил дэвшил, хүний эрхийн салбарын хамтын ажиллагааны үр дүн онцгой байрыг эзэлдэг.

Мөн энэ цаг үед глобалчлал, объектив, субъектив бусад хүчин зүйлсийн улмаас гэмт хэргийн⁵ аюул занал, хор уршиг нь хувь хүн, өрх гэр, улс орон төдийгүй дэлхий дахинаа нөлөөлж буйг тодотгохын зэрэгцээ шударга ёсыг тогтоох хүрээнд нэг талаас нийгэм, хохирогчийн, нөгөө талаас гэмт хэрэгтэн, ял эдлэгчдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хангах эрх зүйн механизмыг төгөлдөржүүлэх, тэнцвэртэй, зохистой орчинг бүрдүүлэх явдал улс орон, олон улсын байгууллагын анхаарлыг улам бүр татаж, энэ нь хамтын ажиллагааны тэргүүлэх чиглэл, өргөн талбар болсоор байна.

Иймээс миний бие “Хорих ял эдлүүлэх ажиллагаа” буюу “Хоригдолтой харьцах олон улсын стандарт”⁶ манай орны төрийн бодлого, хууль тогтоомж, цаашдын төсөөлөлд хэрхэн бэхжин илэрхийллээ олсон талаарх өөрийн хийсэн судалгааны үр дүн, дүгнэлтийг танилцуулан цаашид үндэсний эрх зүйн механизмыг төгөлдөршүүлж зохистой орчин бүрдүүлэхэд нэн түрүүнд хууль тогтоомж, хууль зүйн практикт юу хийх шаардлагатай вэ гэсэн өнцгөөс зорилгоо харж илтгэлээ бэлтгэн байр сууриа илэрхийллээ.

Үндсэн хэсэг

Манай улсын хууль тогтоомж, шүүхийн болон хууль зүйн практик, судалгааны бусад эх сурвалж-материалуудад тулгуурлан шинэ цаг үеийн эрх зүйн хөгжлийн 1920-1980-аад оны гэмт хэрэгтэй тэмцэх эрүүгийн ялын ба ял эдлүүлэх ажиллагааны төрийн бодлого дараах үзэл санаа, практикт тулгуурлан хэрэгжиж байсныг

⁵ Ялангуяа хил дамнан зохион байгуулалттай гэмт явдал

⁶ Олон улсын хэмжээнд хорих ял эдлүүлэх ажиллагаа, хоригдолтой харьцах стандартыг нэг ойлголт гэж үздэг.

⁷ Энэхүү судалгаанд эрх зүйн баримт бичиг, хууль зүйн практик, мэдээ мэдээлэл дүн шинжилгээ хийх, харьцуулах, биечлэн сурвалжлах, фокус ярилцлага, ажиглалт хийх зэрэг аргыг голлон ашигласан.

тодотгож байна. Энэ нь:

1) Гэмт хэрэг бол буурай болон капиталист орнуудын нийгмийн үзэгдэл тул түүнийг бүрэн арилгах зорилт;

2) Эрүүгийн хариуцлага, ял нь үзэрлэлд тулгуурласан ял эдлүүлэх хугацааны болон түүнийг эдэлсний дараах эрхийн хязгаарлалтаар хэрэгжих үзэл санаа;

3) Гэмт хэрэгтэй хийх тэмцэл илүүтэйгээр улс орны дотоодын асуудал тул салбарын хууль тогтоомжийг эхний ээлжид хууль хэрэглэгчдэд хүргэх⁸, холбогдох харилцааг эрх зүйн дэд актуудын түвшинд⁹ хэм хэмжээ тогтоон¹⁰ нарийвчлан журамлан зохицуулах хууль зүйн практик;

4) Ялтныг хүмүүжүүлэх /засан хүмүүжүүлэх, дахин хүмүүжүүлэх/;

5) Ялтны хөдөлмөрийг улс ардын аж ахуй, үйлдвэрлэлийн төлөвлөгөөг биелүүлж “эдийн засгийн ашиг олох” арга хэрэгсэл болгон ашиглах практик мөн.

Тэгвэл 1980-аад оны сүүлчээс манай оронд өрнөсөн ардчилсан хөдөлгөөний үр дүн болон баталсан 1992 оны Үндсэн хуульд “... эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлоон хөгжүүлэх нь манай ард түмний эрхэм зорилго” гэж хуульчлан тунхагласантай уялдан энэ үеэс салбарын бодлогыг “үзэл баримтлал”-ын хувьд үндсээр нь өөрчлөн, хууль тогтоомжийг шинэчлэх ажил эхэлж өнөөг хүртэл үргэлжилсээр байгаа ба хорих ял эдлүүлэх ажиллагаанд хамаарах төрийн өнөөгийн бодлогоос онцолбол:

⁸ Тухайлбал: БНМАУ-ын Засан хүмүүжүүлэх хөдөлмөрийн 1966 оны хуулийг Ардын их хурлын тэргүүлэгчид нууцын зэрэглэлээр баталсан. //А. Лхагва “Монгол Улсын Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтын эх сурвалж (уламжлал шинэчлэл)” УБ. 2013, 61-р тал

⁹ ДЯЯ-ны, НАХЯ-ны сайд, УЦСЕГ-ын, Засан хүмүүжүүлэх байгууллага, Хорих ангиудыг удирдах газрын дараг нарын дангаар болон хамтран баталсан тушаалаар голлон журамлаж байсан.

¹⁰ Хуулийн агуулгыг эрх зүйн дэд актын түвшинд өргөжүүлэн “хэм хэмжээ” тогтоох практик өргөн дэлгэр байсан.

1) Хорих ангийн төрөл, дэглэмийг нээлттэй, хаалттай тогтолцоонд шилжүүлэх¹¹;

2) Хоригдогсдыг хуульд заасан шаардлага, олон улсын стандарт, жишигт нийцсэн нөхцөлд ял эдлүүлэх¹²;

3) Ялтныг нийгэмшүүлэх¹³ зорилтууд тус тус болно.

ОУЭЗ-н эх сурвалжийн тогтолцоонд тулгуурлан өнөөдөр хорих ял эдлүүлэх ажиллагаанд хамаарах төрөлжсөн дараах олон талт гэрээний актууд үйлчилж байгааг тодотгож байна. Энэ нь:

1) Хоригдолтой харьцах наад захын жишиг дүрмүүд¹⁴;

2) Хоригдлуудтай харьцах үндсэн зарчмууд¹⁵;

3) Аливаа хэлбэрээр саатуулагдсан болон хоригдсон хүмүүсийг хамгаалах зарчмуудын цогц¹⁶;

¹¹ УИХ-ын 2008 оны 35-р тогтоолоор баталсан "Монгол Улсын Засгийн газрын 2008-2012 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр"-ийн 4.2.11, Монгол Улсын Засгийн газрын 2012 оны 193-р тогтоолоор баталсан "Хорих ангийн төрөл, дэглэмийг нээлттэй болон хаалттай тогтолцоонд шилжүүлэх хөтөлбөр"

¹² Дурдсан УИХ, Засгийн газрын тогтоолууд болон ХЗДХ-ийн сайдын 2009 оны "Хөгжлийн стратеги, хөтөлбөр батлах тухай" 156-р тушаалын нэгдүгээр хавсралтын 3.5 хэсэг

¹³ ХЗДХ-ийн сайдын 2009 оны "Ялтныг нийгэмшүүлэх хөтөлбөр батлах тухай" 198-р тушаал, ШШГЕГ-ын даргын 2009 оны "Ялтныг нийгэмшүүлэх хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө батлах тухай" А/91-р тушаал

¹⁴ Энэ баримт бичгийг 1955 онд Женев хотноо хуралдсан НҮБ-ын Гэмт хэргээс урьчилан сэргийлэх ба эрх зүйн зөрчил үйлдэгдсэд хандах асуудлаарх 1-р их хурлаар баталж, НҮБ-ын Зэвхийн засаг, Нийгмийн зөвлөлийн 1957 оны 663 С(ХХV), 1977 оны 2076 (LXII) тогтоолоор сайншавсан. Манай орны хувд энэ баримт бичгийг НҮБ-ын Хүний эрхийн төвөөс Монгол Улсад хүний эрхийн асуудлаар хэрэгжүүлж буй төслийн хүрээнд монгол хэлнээ "Хүний эрх, Шүүх эрх мэдлийн салбар дах хүний эрх" УБ.1996 он эмхэтгэлд хөрвүүлэн нийтлэсэн. Төвлөх эмхэтгэлд дурдсанаар түүнийг Монгол Улсын Дээд шүүхийн шүүгчид орчуулж П.Эрдэнэбаяр хянан тогтоолдуулжээ. Хоригдлуудтай харьцах наад захын жишиг дүрмүүд нь англи хэлнээ "Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners", орос хэлнээ "Минимальные стандартные правила обращения с заключенными" гэж бичигддэг. //www.un.org/ru

¹⁵ НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1990 оны 44/111-р тогтоолоор баталсан. //дурдсан эмхэтгэл

¹⁶ НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1986 оны 43/173-р тогтоолоор баталсан. //дурдсан эмхэтгэл

4) НҮБ-ын Хорих ял шийтгүүлсэн насанд хүрээгүй хүмүүсийг хамгаалах дүрэм /журам/¹⁷;

5) Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэргийг, хүнлэг бусар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцах, шийтгэхийн эсрэг конвенц¹⁸;

6) НҮБ-ын Насанд хүрээгүй хүмүүсийн талаарх байцаан шийтгэх ажиллагаа явуулах наад захын жишиг дүрэм /Бээжингийн дүрэм/¹⁹;

7) Гэрээний бусад актууд болно.

Хэдийгээр олон улсын гэрээний²⁰ заалт нь "хэм хэмжээ", "зарчим", "зөвлөмж"-ийн хэлбэрээр батлагдаж "онол"-ын хувьд хууль зүйн янз бүрийн үр дагаврыг илэрхийлэх боломжтой боловч нэрлэсэн гэрээүүдийн заалтуудыг "салбарын олон улсын стандарт" гэж дагаж мөрдөхөөр зөвшөөрөн, хэрэгжүүлэх практик баттай тогтсоор байна²¹.

Иймд олон улсын стандартуудыг олон улсын эрх зүйн субъектуудын хамтын ажиллагаа, харилцан итгэлцэл, түүхэн хөгжлийн ололт амжилт, нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн, тэргүүлэх үзэл санааны үр дүн, илэрхийлэл, зайлшгүй биелүүлэх шаардлага гэж тодорхойлж болох бөгөөд ял оногдуулах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хамаарах стандартын онцлог нь ялын бодлогыг либералчлах, хүмүүнлэг болгох, хүн

¹⁷ НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1990 оны 45/113-р тогтоолоор баталсан. //дурдсан эмхэтгэл

¹⁸ НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1984 оны 39/46-р тогтоолоор гарын үсэг зурах, батламжлах, нэгдэн ороход нээлттэйгээр баталсан ба 1987 оны 06-р сарын 26-аас хүчин төгөлдөр болсон. Монгол Улсана конвенцид 2000 оны 11-р сарын 02-ны өдөр нэгдэн орсон. //Төрийн мэдээлэл тусгай дугаар 1-р боть, 2004 он

¹⁹ НҮБ-ын "Гэмт хэргээс урьчилан сэргийлэх ба эрх зүйн зөрчил үйлдэгдсэд хандах асуудлаарх 7-р их хурлаас өргөн бэрхж, НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1985 оны 40/33 тогтоолоор баталсан.

²⁰ Хэлэлцээр, протокол, пакт, конвенц, гэрээ, тунхаглал, журам, дүрэм зэрэг.

²¹ Международный пенитенциарный форум "Преступление, наказание, исправление" (к 60-летию принятия Минимальных стандартов правил обращения с заключенными и 30-летию принятия Минимальных стандартов правил, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних). Сборник тезисов вступлений и докладов участников Том 1, 2. Материалы пленарного заседания. Рязань, 2015

төрөлхтний үнэт зүйлсийг эрхэмлэх, хүний эрхийг дээдлэх, ял, ял эдлүүлэх ажиллагааны үр нөлөөг дээшлүүлэхэд улс гүрнүүдийн бодлого, эрх зүйн журам, арга хэрэгсэл, үйл ажиллагааг нийцүүлэн хэрэгжүүлэх нэгдмэл үзэл санаа, хүсэл тэмүүлэлд захирагдаж байна хэмээн хэлж болно.

Хорих ял эдлүүлэх ажиллагааны стандартыг олон улсын гэрээний актуудын хууль зүйн техник, энэ харилцааны үе шат, зохион байгуулалт, төрөл, хэлбэр зэрэг онцлог нь тулгуурлан тодорхой "институци"-ээр зааглан үздэг ба "зарим стандарт"-тай холбогдсон асуудлыг авч үзье.

А. Хорих ялын зорилго

Манай улсын Эрүүгийн хуулийн 45-р зүйлийн 45.3 хэсэгт "Эрүүгийн хариуцлагын зорилго нь иргэн, нийгмийг гэмт халдлагаас хамгаалах, гэмт хэргийн улмаас зөрчсөн эрхийг сэргээх, гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг цээрлүүлэх, хүмүүжүүлэх, гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэхэд оршино";

Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн 5.1-р зүйлийн 1-р хэсэгт "Ялын зорилго нь гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг цээрлүүлэх, гэмт хэргийн улмаас хөндөгдсөн эрхийг сэргээх, хохирлыг нөхөн төлүүлэх, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг дахин нийгэмшүүлэхэд оршино";

ШШГТХ-ийн 8-р зүйл, ШШГТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын төслийн 8-р зүйлийн 8.2 хэсэгт "Хорих ял эдлүүлэх талаар хорих байгууллагын хэрэгжүүлэх чиг үүрэгт ... ялтанд хүмүүжлийн нөлөө үзүүлэх" үүрэг тус тус тусгагджээ.

Эндээс үзвэл манай орны эрүүгийн хариуцлагын тогтолцоонд "цээрлүүлэх" чиг үүрэг ялын зорилгын жагсаалтын 3-рт, "хүмүүжүүлэх" 4-рт, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх чиг үүрэг 5-рт эрэмбэлэгдсэн бол, ЭХ-ийн шинэчилсэн найруулгад ялын зорилгын 1-рт "цээрлүүлэх", 5-рт "гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг дахин нийгэмшүүлэх" хэмээн заажээ.

Тэгвэл "Хоригдлуудтай харьцах наад захын жишиг дүрэм"-ийн II хэсгийн **-57-р зүйлд** "Хууль зөрчигчийг нийгэм, орчны хүрээнээс тусгаарлаж байгаа хорих болон бусад арга хэмжээнүүд нь хүний өөрийн амьдралын хэм хэмжээг тогтоох эрхийг²² хасаж, **эрх чөлөөгүй болгодог** зохих цээрлэлийг үзүүлдэг. Иймээс хорих тогтолцоо нь энд журамласнаас бусад байдлаар хүндрүүлэн зовоох үйл ажиллагаа явуулах ёсгүй"

-58-р зүйлд "... шоронд хорих буюу эрх чөлөөг хасах ялын эцсийн зорилго нь нийгмийг хамгаалах, нийгэмд аюултай гэмт хэргүүдийг арилгах, урьдчилан сэргийлэх явдал бөгөөд түүнд хүрэх нөхцөл нь гэмт хэрэгтэн хорих ялыг эдэлж нийгмийн жирийн амьдралд шилжихэд эрх зүйн журамд захирагдаж, өөрийн амьдралыг авч явах чадвар, дадал хэвшилтэй болсон байх явдал мөн" гэжээ.

Өөрөөр хэлбэл олон улсын стандартын шаардлагын үүднээс авч үзвэл эрүүгийн хариуцлага, ялын тогтолцоонд "цээрлүүлэх" тусгай чиг үүргийн тухай бус, харин нийгмийг хамгаалах, гэмт явдлыг урьдчилан сэргийлэх нь түүний эрхэм зорилго ба үүнд хүрэх үндсэн нөхцөлийг "ялтыг өөрчлөн нийгэмшүүлэх" гэснийг бид онцгойлон анхаарах ёстой.

Б. Хорих ял эдлэгсдийн ангилал, хорих байгууллагын төрөл

Манай орны хувьд ЭХ, ШШГТХ-ийн хэм хэмжээг хэрэглэн хорих ялаар шийтгүүлэгчдийг:

-тэдний үйлдсэн гэмт хэргийн нийгмийн аюулын шинж чанар, хэр хэмжээ, өмнө нь хорих ял эдэлж байсан эсэхэд тулгуурласан гэмт хэргийн ангилал²³,

-мөн ял эдлэгсдийн нас,

²² Илтгэгч англи хэлний "right of self-determination", орос хэлний "право человека на самоопределение" гэснийг "Хүний эрх. Шүүх эрх мэдлийн салбар дах хүний эрх" УБ.1996 он эмхэтгэлд "хүний өөрийгөө мэдэх эрх" гэж орчуулсныг ийнхүү өөрчлөн томъёолж ашиглах саналыг дэвшүүлж байгаа.

²³ Эрүүгийн хуулийн 52-р зүйлийн 52.4, 52.5, 52.6, 52.7, 52.8, 52.9, 52.10, 52.11 хэсэг.

хүйс²⁴; эрүүл мэндийн байдал²⁵; зан төлөв, үйлдсэн гэмт хэргийн зарим шинжийг²⁶ харгалзан хорих нөхцөлөөр ялгарах жирийн, чанга, онцгой дэглэмтэй хорих анги, гянданд, эсхүл ижил дэглэмийн хорих ангид тусгаарлан²⁷ ял эдлүүлж байна.

Харин салбарын хуулийн²⁸ шинэчилсэн найруулгын төсөлд:

-хорих байгууллага нь сургалт-хүмүүжлийн тусгай байгууллага, насанд хүрэгсдийн нээлттэй, хаалттай хорих анги /болон цагдан хорих төв, орон нутгийн цагдан хорих байр, мэргэжил, сургалт үйлдвэрлэлийн төв/-аас бүрдэх²⁹;

-харуул хамгаалалтын түвшингээр нээлттэй хорих анги "Б", "В", хаалттай хорих анги "А", "Б", "В" зэрэглэлээр төрөлжихөөр тусгагджээ³⁰.

Тэгвэл энэ харилцаанд баримталдаг олон улсын стандартаас дурдвал:

Хоригдлыг ангилан тусгаарлахын зорилго нь: а/ бие биедээ сөрөг муу нөлөө үзүүлэхээс сэргийлэх, б/ тэднийг нийгмийн амьдралд буцаан оруулах хоригдолтой ажиллах ажлыг хөнгөвчлөх явдал мөн³¹.

1) Насанд хүрээгүй хорих ял эдлэгсдийг төрөл бүлэгт хуваах үндсэн шалуур нь тэдэнд үзүүлэх асрамж, онцлог хэрэгцээнд хамгийн ихээр

нийцэж бие бялдрын, сэтгэл зүйн, ёс суртахууны төлөвшилт, сайн сайхныг хамгаалах явдал байх ёстой³².

2) Насанд хүрээгүй хүмүүсийн хувьд нээлттэй засан хүмүүжүүлэх газар байгуулбал зохино. Аюулгүй байдлын арга хэмжээ байхгүй юм үү, тодорхой хэмжээгээр хязгаарлагдсан байгууллагыг нээлттэй засан хүмүүжүүлэх газар гэнэ³³. Насанд хүрээгүй хүмүүсийн засан хүмүүжүүлэх байгууллага нь төвлөрсөн бус, насанд хүрээгүй хүмүүс ба тэдний гэр бүлийн хоорондын холбоо хэлхээг тасалдуулахгүй байх хэмжээнд байна³⁴.

В.Хорих ял эдлэх нөхцөл, ялтны бусадтай уулзах, харилцах, хорих байгууллагаас гадна зорчих журам

Мацай салбарын хуульд ялтны хорих ял эдлэх нөхцөл, бусадтай хийх түр, удаан хугацааны уулзалт, илгээмж авах, утсаар ярих, захидал илгээх тоо, хугацаа, чөлөөгөөр гарах, харуул хамгаалалтгүй ажиллах эрх нь хорих ангийн дэглэм, төрөл³⁵, хорих ял эдэлсэн хугацаанаас³⁶, хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд³⁷ хорих ангийн харуул хамгаалалтын зэрэглэл, төрлөөс хамаарч ялгамжтай байдлаар туссан.

Тэгвэл судлаач олон улсын дараах стандартыг онцолж байна.

1) Хоригдлыг ял эдэлж эхлэх үеэс

²⁴ ШШГТХ-ийн 118-р зүйлийн 118.1 хэсэг. Насанд хүрээгүй болон эмэгтэй, эрэгтэй ялтныг тус тусад нь ял эдлүүлнэ

²⁵ Мөн хуулийн 118-р зүйлийн 118.3 хэсэг. Ил хэлбэрийн сүрьеэ өвчтэй, дархлаалын олдонд хомсдол өвчнөөр калдарласан, өвчилсөн ялтныг бусад ялтнаас тусгаарлан ял эдлүүлнэ 111-р зүйлийн 111.2 хэсэг Жирэмсэн эмэгтэй ялтныг тусад нь байрлуулна.

²⁶ Мөн хуулийн 118-р зүйлийн 118.3 хэсэг. "Ижил дэглэмтэй хорих ангид анх удаа ял эдэлж байгаа ялтныг давтан гэмт хэрэг үйлдсэн ялтнаас, засарч хүмүүжил байгаа ялтныг засгал олохгүй байгаа ялтнаас, тууцлагын эдийн засгийн гэмт хэрэг үйлдсэн ялтныг тус тусад нь ял эдлүүлнэ"

²⁷ Мөн зүйл хэсэг

²⁸ Цаашид зарим газар Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийг ийнхүү нэрлэн бичнэ

²⁹ Төслийн 104-р зүйлийн 104.1 хэсэг

³⁰ Төслийн 106-р зүйлийн 106.1 хэсэг, 107-р зүйлийн 107.1 хэсэг

³¹ Хоригдуудтай харьцах наад захын жишиг дүрмийн 67-р зүйл

³² НҮБ-ын Хорих ял шийтгүүлсэн насанд хүрээгүй хүмүүсийг хамгаалах дүрмийн 28-р зүйл /Хүний эрх. Шүүх эрх мэдлийн салбар дах хүний эрх УБ, 1996 он, 45-46-р тал.

³³ Мөн дүрмийн 30-р зүйл

³⁴ Мөн дүрмийн 30-р зүйл

³⁵ Тус хуулийн 107-р зүйл. Баривчлах байр, жирийн дэглэмтэй хорих анги, 108-р зүйл. Чанга, онцгой дэглэмтэй хорих анги, 109-р зүйл. Гянданд, 110-р зүйл. Насанд хүрээгүй ялтныг ял эдлүүлэх, 111-р зүйл. Эмэгтэй ялтныг ял эдлүүлэх, 119-р зүйл. Ялтан бусдадтай уулзах, харилцах.

³⁶ Тус хуулийн 122-р зүйл. Ялтныг харуул хамгаалалтгүй ажиллуулах.

³⁷ Төслийн 106-р зүйл. Нээлттэй хорих анги, 107-р зүйл. Хаалттай хорих анги, 108-р зүйл. Харуул хамгаалалтын "А" зэрэглэлд ял эдлүүлэх, 109-р зүйл. Өсвөр насны ялтныг ял эдлүүлэх, 110-р зүйл. Эмэгтэй ялтныг ял эдлүүлэх.

түүний ирээдүйн талаар бодох ёстой. Иймээс хоригдлыг ял эдэлж дуусаад суллагдсаны дараа түүнийг нийгмийн амьдралд татан оролцуулах, гэр бүлийн ашиг сонирхлыг хамгаалах хувь хүмүүс, албан газар, нэгжтэй харилцаа холбоо тогтоон бэхжүүлэхэд туслалцаа үзүүлнэ³⁸.

2) Хоригдлуудтай харьцахдаа нийгмээс тусгаарлагдсан байдлыг бус харин нийгмийн гишүүн хэвээр байгаа гэдгийг тодотгож харьцах хэрэгтэй. Үүний тулд тэднийг нийгмийн амьдралд буцаан оруулах зорилгоор олон нийтийн байгууллагуудын бүх боломжийг ашиглах, тус хорих газрын ажилтай холбож, хамтын ажиллагааг тогтоох хэрэгтэй³⁹.

3) Хоригдол, түүний гэр бүлийн хоорондын харьцааг бэхжүүлэхэд онцгой анхаарал тавина⁴⁰.

4) Эрх бүхий байгууллагууд хоригдож байгаа насанд хүрээгүй хүмүүс орон нутгийн оршин суугчидтай чөлөөтэй харьцах явдлыг урамшуулах талаар идэвхтэй арга хэмжээг авч хэрэгжүүлбэл зохино⁴¹.

5) Насанд хүрээгүй хүнийг гадна орчинтой холбох бүх арга хэрэгслийг аль болох бүрэн ашиглах нь түүнтэй шударга, хүнлэг ёсоор харьцах эрхийг нь хэрэгжүүлж, түүнийг нийгэмд эргүүлэн оруулах бэлтгэлийг хангахад чухал ач холбогдолтой. Насанд хүрээгүй хүмүүсийг гэр бүл, найз нөхөд, сайн нөлөө үзүүлж болох байгууллагын төлөөлөгчид, бусад хүмүүстэй уулзуулах, гэрт нь чөлөөгөөр явуулах, ерөнхий болон мэргэжлийн боловсрол эзэмшүүлэх, бусад чухал зорилгоор засан хүмүүжүүлэх байгууллагаас гадагш гарахыг зөвшөөрч байвал

зохино⁴².

Г. Ялтнуудад мэдээлэл өгөх, тэдний гомдол гаргах эрх

ШШГТХ, Хорих ангийн дотоод журам⁴³, салбарын хуулийн шинэчлэн найруулгын төсөлд: "... ялтан шүүхээс оногдуулсан ял эдлэх нөхцөл, журам болон өөрийнхөө эрх, үүрэг, хязгаарлалтын талаар мэдээлэл авах, өөрт холбогдох⁴⁴ болон хорих ангийн үйл ажиллагаа, албан хаагчдын харилцааны талаар⁴⁵ байгууллагын захиргаа, аль ч байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдол, хүсэлт гаргах эрхтэй", "хорих байгууллагын ажилтан хоригдогсдод ангийн хориотой бүс, ялтны эрх, үүргийн талаар танилцуулах ажлыг зохион байгуулах⁴⁶ үүрэг хүлээх"-ээр туссан.

Иймд судлаач энэ харилцаанд хамаарах олон улсын дараах стандартуудыг онцолж байна.

1) Хоригдол бүрийг хорих газар хүлээн авахдаа тухайн төрлийн хоригдлуудтай харилцах журам, сахилгын шаардлага, мэдээлэл авах зөвшөөрсөн хэрэгсэл, гомдол гаргах журам болон өөрийн эрх, үүргээ мэдэх, амьдралын нөхцөлд дасахтай холбогдсон бусад асуудлаарх мэдээллийг бичгээр өгнө⁴⁷; бичиг үсэг мэддэггүй хоригдолд амаар танилцуулна.

2) Хоригдол бүр шоронгийн төв захиргаа, шүүх болон бусад эрх бүхий байгууллагад хүсэлт, өргөдлөө гаргах боломжтой байх ёстой бөгөөд тэдгээрийг агуулгын талаас хянахгүйгээр зохих хэлбэрийн дагуу бүрдүүлж тогтоосон

³⁸ Дурдсан жишиг дүрмийн 59-р зүйл

³⁹ Хууль зүйн сайдын 2014 оны "Журам шинэчилэн батлах тухай" А/230-р тушаал /Хорих ангийн дотоод журам/

⁴⁰ Дурдсан хуулийн 115-р зүйлийн 115.1.2

⁴¹ Хорих ангийн дотоод журмын 14.1 хэсэг /Энэ хэм хэмжээ ШШГТХ-д тусгагдаагүй болно/

⁴² Мөн журмын 2.8.1

⁴³ Хоригдлуудтай харьцах наад захын жишиг дүрмийн 35.1-р зүйл

³⁸ Хоригдлуудтай харьцах наад захын жишиг дүрмийн 80-р зүйл

³⁹ Дурдсан жишиг дүрмийн 61-р зүйл

⁴⁰ Хоригдлуудтай харьцах наад захын жишиг дүрмийн 79-р зүйл

⁴¹ НУБ-ын Хорих ял шийтгүүлсэн насанд хүрээгүй хүмүүсийг хамгаалах дүрмийн 8-р зүйл

журмаар шоронгийн төв захиргаа, шүүх болон бусад эрх бүхий байгууллагад хүргэж байвал зохино.

3) Засан хүмүүжүүлэх байгууллагад байрласны дараа насанд хүрээгүй хүн бүрт тус байгууллагад байх журам, эрх, үүргийн бичмэл танилцуулга, гомдол гаргах бүрэн эрх бүхий байгууллага, мөн хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх төрийн, хувийн байгууллагын хаягийг өгөх ёстой. Бичиг үсэг үл мэдэх буюу зохих хэлээр уншиж чадахгүй насанд хүрээгүй хүмүүст мэдээллийг бүрэн ойлгох боломжийг хангасан хэлбэрээр өгнө⁴⁶.

4) Хоригдлуудад хамгийн чухал мэдээг сонин, сэтгүүл, шоронгийн тусгай хэвлэлийг унших, радио сонсох, лекцэд суух болон захиргаанаас зөвшөөрч хянагддаг аливаа хэрэгслийг ашиглах замаар хүргэж байвал зохино⁴⁹.

Д. Ялтны хөдөлмөр

ШШГТХ, салбарын хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд ялтны энэ харилцаатай холбоотой дараах зохицуулалт бий.

1) Хорих байгууллага ялтны албанд хөдөлмөрлүүлж, эрхэлсэн үйлдвэрлэлийн чиглэлээр түүнд дадлага олгоно⁵⁰. Хуулийн төслийн 8-р зүйлийн 8.2.4-д “албадан” гэсэн үгийг энэ хэм хэмжээнээс хассан.

2) Ялтан эрх бүхий албан тушаалтнаас даалгасан ажлыг заавал гүйцэтгэх үүрэг хүлээнэ⁵¹.

3) Чанга, онцгой дэглэмтэй хорих ангийн ялтны ажил, амралтын цагийг хөдөлмөрийн хууль тогтоомжид

зааснаас өөрөөр тогтоож болно⁵². (Хуулийн төслийн 119-р зүйлийн 119.7-д энэ зохицуулалтыг хаалттай хорих ангид ял эдлэгсдэд хамруулсан)

4) Насанд хүрээгүй болон жирийн дэглэмтэй хорих ангийн ялтны ажил, амралтын цаг нь хөдөлмөрийн хуультай нийцсэн байна⁵³. (Хуулийн төслийн 119-р зүйлийн 119.2-т нээлттэй хорих ангийн ялтанд энэ хэм хэмжээг хамруулсан)

5) Ялтнаар ажил хийлгэхдээ түүний мэргэжил, хөдөлмөрийн чадварыг харгалзах боловч мэргэжлийн ажил байхгүй нь түүнийг хөдөлмөрөөс чөлөөлөх үндэслэл болохгүй⁵⁴.

Тэгвэл ялтны хөдөлмөр эрхлэлттэй холбогдсон олон улсын стандартын дараах шаардлагыг дурдъя.

1) Хоригдлыг ажлаар хангах нь юуны өмнө тэднийг хорих газраас суллагдсаны дараа шударга хөдөлмөр эрхлэхэд туслах, үр чадварыг бий болгох, дээшлүүлэхэд оршино⁵⁵.

2) Шоронгийн нөхцөлд үйлдвэрлэл явуулж ашиг олох явдалд хоригдлын сонирхол, мэргэжлийн сургалтыг захируулж болохгүй⁵⁶.

3) Ажлын цагийг долоо хоногт нэг удаа амралтын өдөртэй байхаар зохион байгуулах ба энэ нь хоригдлыг дахин хүмүүжүүлэх, сурах болон бусад ажиллагаа эрхлүүлэхэд зориулагдана⁵⁷.

4) Хэрэв боломжтой бол насанд хүрээгүй хүмүүсийг мэргэжлийн сургалттай нь холбоотой тухайн орон нутагт цалин хөлстэй ажил хийлгэх бололцоо олгож суллагдсаны дараах нийгмийн амьдралд хөдөлмөр эрхлэх боломж нөхцөлийг нь нэмэгдүүлэх

⁴⁶ НҮБ-ын Хорих ял шийтгүүлсэн насанд хүрээгүй хүмүүсийг хамгаалах дүрмийн 24-р зүйл

⁴⁹ Хоригдлуудтан харьцах наад захын жишиг дүрмийн 39-р зүйл

⁵⁰ Хуулийн 8-р зүйлийн 8.2.4, 125-р зүйлийн 125.3, Хуулийн төслийн 124-р зүйлийн 124.4-т өнөөгийн хуулийн 125-р зүйлийн 125.3 хэсэгтэй адил зохицуулалт туссан

⁵¹ Хуулийн 115-р зүйлийн 115.2.2; Хуулийн төслийн 114-р зүйлийн 114.2.2

⁵² Хуулийн төслийн 119-р зүйлийн 119.7

⁵³ Хуулийн 120-р зүйлийн 120.2

⁵⁴ Хуулийн 120-р зүйлийн 120.3, Хуулийн төслийн 119-р зүйлийн 119.3

⁵⁵ Хоригдлуудтан харьцах наад захын жишиг дүрмийн 71.4

⁵⁶ Дурдсан жишиг дүрмийн 72.2

⁵⁷ Дурдсан жишиг дүрмийн 75.2

ёстой⁵⁸.

Е. Боловсрол ба сургалт

ШШГТХ, хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд ялтны сургалт, түүний зохион байгуулалт, боловсрол эзэмшихтэй холбогдсон дараах зохицуулалт бий.

1) Насанд хүрээгүй ялтны ерөнхий боловсролын сургалтад бүрэн хамруулж, бусад ялтан бие дааж мэдлэгээ дээшлүүлэхэд хорих анги тусалцаа үзүүлнэ⁵⁹.

2) Боловсролын сургалтыг зөвхөн хорих ангийн байранд зохион байгуулна⁶⁰.

3) Хөдөлмөрийн дадлага олгох сургалтад ялтны сайн дурын үндсэн дээр хамруулна⁶¹.

Тэгвэл олон улсын зарим стандартыг онцолбол:

1) Бичиг үсэггүй буюу залуу хоригдлуудыг сургалтад заавал хамруулах ба үүнд хорих газар онцгой анхаарал тавих ёстой⁶².

2) Заавал сурах сургалтын насны хүүхэд бүр өөрийнхөө хэрэгцээ, чадварт тохирсон, нийгэмд эргэж орох бэлтгэл хангах боловсрол эзэмших эрхтэй. Ийм боловсролыг аль болохоор засан хүмүүжүүлэх газраас гадуур ердийн сургуулиар олгох⁶³.

3) Заавал сургах сургалтын нас хэтэрсэн боловч боловсрол олох ажлаа үргэлжлүүлэх хүсэлтэй насанд хүрээгүй хүмүүст ийм боломж олгон хөхүүлэн дэмжиж, сургалтын зохих хөтөлбөрөөр хангах боломж бүхнийг ашиглавал

зохино⁶⁴.

Ё. Урамшуулал, сахилгын шийтгэл

Хорих ял эдлэгсдэд үзүүлэх урамшуулал, сахилгын шийтгэлийн үндэсний тогтолцоо, механизмд социализмын үеийн үзэл санаа, хандлага бусад институттай харьцуулахад илүү бат бөх өнөөг хүртэл хадгалагдаж байгаагийн зэрэгцээ салбарын хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд сахилгын шийтгэлийн журмаар ялтны сар, улирал, жилд авах түр болон удаан хугацааны уулзалтын тоог бууруулах⁶⁵ зохицуулалт тусжээ.

Тэгвэл энэ харилцааны олон улсын зарим стандартыг дурдвал:

1) Хоригдлыг тухайн хорих газрын үйлчилгээнд сахилгын арга хэмжээ болгон ажиллуулж болохгүй⁶⁶.

2) Ямар ч тохиолдолд хоол ундыг хасах, гэр бүлийн гишүүдтэйгээ уулзахыг хязгаарлах буюу хориглох явдал байж болохгүй. Хөдөлмөр эрхлэх нь насанд хүрээгүй хүмүүсийг нийгмийн амьдралд буцаан ороход бэлтгэх, өөрийгөө хүндэтгэж сурах арга хэрэгсэл, хүмүүжлийн арга байх ёстой бөгөөд сахилгын арга хэмжээ болгон хэрэглэж болохгүй. Хамт олноор нь шийтгэхийг хориглоно⁶⁷.

Ж. Ялтныг суллахад бэлтгэх, суллагдсан хүнд үзүүлэх тусгай институци

Манай орны салбарын хуульд энэ талаарх тусгайлан зохицуулалт байхгүй. Харин энэ харилцаанд хамаарах олон улсын дараах стандартыг дурдаж болно.

1) Хорих ялын хугацаа дуусахаас өмнө хоригдлыг нийгмийн жирийн амьдралд аажмаар дасаж хэвших арга хэмжээнүүдийг идэвхтэй авч хэрэгжүүлбэл сайн. Энэ зорилгоор

⁵⁸ НҮБ-ын Хорих ял шийтгүүлсэн насанд хүрээгүй хүмүүсийг хамгаалах дүрмийн 45-р зүйл

⁵⁹ Хуулийн 125-р зүйлийн 125.1; Хуулийн төслийн 124-р зүйлийн 124.1

⁶⁰ Хуулийн 125-р зүйлийн 125.2; Хуулийн төслийн 124-р зүйлийн 124.2

⁶¹ Хуулийн 125-р зүйлийн 125.4; Хуулийн төслийн 124-р зүйлийн 124.4

⁶² Хоригдолтой харьцах нвад захын жишиг дүрмийн 77.1

⁶³ НҮБ-ын Хорих ял шийтгүүлсэн насанд хүрээгүй хүмүүсийг хамгаалах дүрмийн 38-р зүйл

⁶⁴ Дурдсан дүрмийн 39-р зүйл

⁶⁵ Төслийн 127-р зүйлийн 127.1.1

⁶⁶ Хоригдлуудтай харьцах наад захын жишиг дүрмийн 28.1

⁶⁷ НҮБ-ын Хорих ял шийтгүүлсэн насанд хүрээгүй хүмүүсийг хамгаалах дүрмийн 67-р зүйл

суллагдаж байгаа хоригдлуудын онцлогийг харгалзан хорих газарт эсвэл ямар нэгэн өөр байгууллагад өвөрмөц дэглэм тогтоон итгэл өгч ажиллуулж болно эсвэл цагдаагийн биш иргэний нийгмийн хяналтад зохих болзолтойгоор сорилын хугацаагаар суллаж байна⁶⁸.

2) Суллагдсан хоригдолд туслах Засгийн газрын болон бусад байгууллага нийгэмд байх ёстой. Эдгээр байгууллага нь тухайн хүмүүст орон сууц авах, ажил орох зэрэгт нь зайлшгүй шаардлагатай бичиг баримтыг олж авах, улирлын хувцсаар хангах, очих газрын тээврийн хөлс болон тодорхой хугацаанд хүрэлцэхүйц мөнгө олгоно. Эдгээр байгууллагын эрх бүхий төлөөлөгчид хорих ангид ирж хоригдолтой уулзаж түүний ирээдүйн амьдралын талаар зөвлөж байвал зохино⁶⁹.

3. Бусад

Эдгээрээс гадна:

-Хоригдлын өрөө тасалгаа; Хувийн ариун цэвэр;

-Хувцас, унтлагын хэрэгсэл; Хоол унд;

-Эмнэлгийн үйлчилгээ; Хоригдлын эд зүйлийг хадгалах;

-Номхруулах хэрэгсэл;

-Шашин шүтлэг;

-Хоригдлыг шилжүүлэх, Нас барсан, өвчилсөн, өөр газарт шилжсэн талаар мэдэгдэх;

-Хорих ангийн албан хаагч;

-Хяналт шалгалт зэрэг "институци"-ээр төрөлжсөн бусад стандартууд байдлыг бас дурдах ёстой.

ДҮГНЭЛТ

1. Гэмт хэрэгтэй тэмцэх салбарын манай орны хууль тогтоомжийн энэ цаг үеийн өөрчлөлт дэлхий нийтийн хөгжлийн чиг хандлага,

⁶⁸ Дурдсан жишгийн дүрмийн 60-р зүйлийн 2 хэсэг

⁶⁹ Хоригдлуудтай харьцах наад захын жишиг дүрмийн 81-р зүйл

өөрийн орны онцлогийг харгалзан хийгдэж байгааг сайшаан тодотгохын зэрэгцээ зарим тохиолдолд бид өмнөх нийгмийн⁷⁰ үзэл суртал, хандлагаасаа салаагүй зууралдсаар байгааг бас анхааруулах ёстой. Тухайлбал: үүнд эрүүгийн хариуцлага, ялын "цээрлүүлэх тусгайлсан зорилго", мөн хорих ял эдлүүлэх салбарын шинэчлэл хамаарна.

Мөн салбарын хууль тогтоомжийн зарим хэм хэмжээ⁷¹ олон улсын стандарт-ын шаардлагыг харгалзаагүй, түүнчлэн бидний олон жил чиг баримжаагаа болгон нэг тогтолцоонд хамтран ирсэн хөрш орныхоо⁷² хууль тогтоомж, хууль зүйн дэвшилтэт практикийг судлаагүй, түүнд хайхрамжгүй хандаж буй байдлыг нэрлэж болно.

Иймд илтгэлийн үндсэн хэсэгт тусгаагүй зарим баримтыг тодотгон дурдвал ялтныг нийгэмшүүлэх гол нөхцөл болсон "хорих ял эдлүүлэх дэвшилтэт тогтолцоо"⁷³, "хорих ял эдлэх харьцангуй ялгамжтай орчин нөхцөл", "ялтны хорих байгууллагаас гадагш зорчих", "чөлөө авах", "ялтны хөдөлмөрийн амралт, цалин хөлс", "ялтны түр, удаан хугацааны уулзалт", "ялтны захидал харилцаа", "ялтанд үзүүлэх урамшуулал, сахилгын шийтгэл", түүнчлэн ял эдлүүлэх тогтолцоог либералчлах, **нийгэм, олон нийтийн хяналтад оруулах асуудалд бид зарчмын өөрчлөлт хийж чадаагүй, төлөвлөөгүй байна.**

2. Олон улсын болон гадаадын орнуудын эрүүгийн ял эдлүүлэх эрх зүйн шинжлэх ухаан, салбарын онолууд, хууль зүйн практикаас үзвэл өнөө үед хорих ял, хорих нөхцөлийн тухай **"эргэлт, уулзалт, захидал, илгээмжийн тоон хязгаарлалтад тулгуурласан"** үзэл баримтлал хоцорч, "нийгэмшүүлэх

⁷⁰ "Социалист"

⁷¹ ЭХ, ШШГТХ. Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулга, УИХ-аар хэлэлцэхээр төлөвлөж буй ШШГТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын төслийн

⁷² Энэ тохиолдолд өөрсө ОХУ-ийг дурдсан болно

⁷³ Оросоор "прогрессивная система отбывания лишения свободы" гэж нэрлэдэг

үйл ажиллагаанд захирагдсан, олон нийтийн оролцоо, дэмжлэг, хяналтад түшиглэсэн⁷⁵ үзэл баримтлал салбарын хөгжлийн "парадигм" болсныг судлаач онцлон тодотгож байна.

САНАЛ

Иймд олон улсын стандартууд болон дараах судлаачийн саналыг ШШГТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд харгалзан үзэхийг санал болгож байна. Энэ нь:

1. Салбарын хуульд эрүүгийн ял эдлүүлэх эрх зүйн дараах зарчмуудыг нэмж хуульчлан, практикт тууштай хэрэгжүүлэх:

- "ял эдлүүлэх харилцааг ялтны нийгэмшүүлэх үйл ажиллагаанд захируулах⁷⁴";

- "ялыг ялгамжтай эдлүүлэх⁷⁵";

- "ялын гүйцэтгэлийг хувь хүний оцлогтой уялдуулан бодьгалчлах⁷⁶";

- "албадлагын арга хэмжээний үр нөлөөг эрхэмлэх⁷⁷";

- "ялтны зэрэг зан төлөвийг бүх талаар дэмжин урамшуулах⁷⁸";

- "ял эдлүүлэх ажиллагааг нийгэм, олон нийтийн оролцоо, дэмжлэг,

хяналтад түшиглэн явуулах⁷⁹" тус тус болно.

2. Салбар эрх зүйн нэрлэсэн зарчмууд, хорих ялыг ялтны харьяалах орон нутагт эдлүүлэх үзэл санааг харгалзсан хорих ялыг ялтан "ялгамжтай нөхцөл бүхий салбар-хэсгүүдтэй"⁸⁰ Засан төлөвшүүлэх⁸¹ нэг байгууллагад⁸² (үүнийг гадаадын орнуудад "мулт" буюу "гибрид" зохион байгуулалттай) хорих ялыг эдлүүлэх эрх зүйн зохицуулалт, хууль зүйн практикийг нарийвчлан судалж манай оронд нэвтрүүлэн "нутагшуулах" асуудалд судлаачид төдийгүй салбарын байгууллага, хууль тогтоогч, "хууль хэрэглэгчдийн анхаарлыг нэн даруй хандуулж шийдлийг олох.

Өөрөөр хэлбэл ялтан хорих ялыг нэг байгууллага, түүний харьцангуй ялгаа бүхий нөхцөлтэй салбар-хэсэгт зан төлөвтэйгээ уялдан "шилжин эдлэх"⁸³ зохицуулалт болно.

Үгүйгэр илтгэлээ өндөрлөө.

Цаг зав, анхаарлаа хандуулж сонссон та бүхэнд чин сэтгэлээсээ талархал илэрхийлье.

---o0o---

⁷⁴ Энэ зарчмыг "ял шийтгэлийг засан сайжруулах (засан төлөвшүүлэх) үйл ажиллагаатай холбох" буюу оросоор "принцип соединения наказания с исправительным воздействием" гэж нэрлэдэг бөгөөд судлаач үүнийг ийнхүү өөрчлөн нэрлэхээр санал болгож байна.

⁷⁵ Принцип дифференциации исполнения наказания

⁷⁶ Принцип индивидуализации исполнения наказания

⁷⁷ Принцип рационального применения мер принуждения

⁷⁸ Принцип стимулирования правоупотребительного поведения осужденных

⁷⁹ Энэ үзэл санааг судлаач зарчмын хэмжээнд үнэлэх саналыг дэвшүүлж байна.

⁸⁰ Өнөөгийн ойлголтоор "ялгаа бүхий дэглэмтэй"

⁸¹ Боловсролын тухай хуулийн 3.1.11-д "төлөвшил гэж суралцагчийн хүмүүжил, итгэл үнэмшлийн цогцыг ойлгоно" (www.meds.gov.mn) гэснийг харгалзан илтгэж хорих ял эдлүүлэх байгууллагыг "Засан төлөвшүүлэх (сайжруулах) газар" гэж нэрлэхийг санал болгож байна.

⁸² Хоригдуудтай харьцах наад захын жишиг дүрмийн 8-р зүйл "Янз бүрийн бүлгийн хоригдуудад хүнс, нас, урьд ял шийтгэгдэж байсан эсэх, хоригдох болсон хууль зүйн шалтгаан болон тэдэнтэй харилцах завсрыг харгалзан тусдаа хорих газруудад эсхүл 1 хорих газрын өөр өөр хэсэгт байлгана"; ОХУ-ын Эрүүгийн ял эдлүүлэх хуулийн 73-р зүйл "Хорих ял эдлүүлэх байгууллага", 74-р зүйл "Засан хүмүүжүүлэх байгууллагын төрөл".

⁸³ ОХУ-ын хорих ял эдлүүлэх практикт үүнийг "социальный лифт" гэж нэрлэдэг.

ГАЗАР ӨМЧЛӨХ ХАРИЛЦААГ ЗАХИРГААНЫ ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТААР ЗОХИЦУУЛАХ АСУУДАЛД¹



Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч Ц.Цогт

Энэхүү илтгэлд газар өмчлөх эрхийн харилцааг захиргааны хэм хэмжээний актаар зохицуулах боломж болон иргэний газар өмчлөх эрхийн баталгаа, түүнийг зохицуулах захиргааны үйл ажиллагаан дахь хуулийн хяналтын асуудлыг хөндөх болно.

Захиргааны хэм хэмжээний актын Үндсэн хуулийн зохицуулалт:

Монгол улсын Үндсэн хуулиар Улсын их хуралд олгогдсон бүрэн эрхүүдээс төрийн зохих байгууллагад шилжүүлж болох нэгэн байхад үл шилжүүлэх эрх буюу онцгой бүрэн эрх нь тухайлан заагдсан байгааг харж болохоор байна. Үндсэн хуулийн Хорин тэддугаар зүйлийн 1-д заасан онцгой бүрэн эрхэд хадгалж шийдвэрлэх асуудалд хууль батлах, нэмэлт өөрчлөлт оруулах асуудал багтсан байх ба өөрөөр хэлбэл хууль батлах эрхийг шилжүүлэхийг хориглодог.

Хэдий нийгмийн суурь харилцааг хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрээр зохицуулах боловч засаг захиргааны нэгж болон тодорхой салбарын өдөр тутмын харилцааг

зохицуулах бодит боломж хууль тогтоогчид байдаггүйгээс үүдэн "тодорхой асуудлаар хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргаж зохицуулалт хийх" эрхийг Засгийн газар², яам, агентлагийн түвшинд шилжүүлэх хэрэгцээ, тохиолдол байдаг. Үүнийг хууль тогтоох эрх мэдлийг шилжүүлж байна гэж тайлбарлах нь өөрөөсгөл болох бөгөөд хууль болон захиргааны хэм хэмжээний актэд адил шинжүүд байгаа хэдий ч хэм хэмжээний акт өөрөө хуулиар тусгайлан заагдсан нөхцөлд гарах боломжтой байдаг шинжээрээ эрэмбийн хувьд хуулиас доогуур байх нь маргаангүй. Хэм хэмжээний акт нь тухайн харилцаанд оролцогчдод чиглэсэн нийтлэг зохицуулалт агуулсан, шалгуур, үйл ажиллагааны шат дараалал, цаг хугацаа тогтоосон байдаг бөгөөд ирээдүйд үүсэх ижил тохиолдолд дахин давтагдан хэрэглэгдэх зэрэг шинжүүдээрээ хуультай адилтгах³ боломжтой байдаг.

Түүнчлэн "нийгмийн харилцааг бүхэлд нь дан формаль хуулиар зохицуулах боломжгүй учир хэм хэмжээ тогтоосон эрх зүйн актуудыг батлан гаргадаг ба тэдгээр нь нийгмийн харилцааг мөн л зохицуулдаг тул "материаллаг хууль" хэмээн нэрлэх⁴ нь ч бий. Манай улсын хууль, эрхзүйн нэршилд "хууль тогтоомж" гэсэн хэллэг хэрэглэгддэг бөгөөд саяхныг болтол хууль хэрэглээний түвшинд үүнд юу хамрах нь тодорхойгүй байсан харин Хууль тогтоомжийн тухай хууль батлагдан гарснаар хууль хэрэглээний хувьд "хууль, УИХ-ын бусад шийдвэр" хамаарахаар ойлгогдож байна. Харин

¹ 2015 оны 12 дугаар сарын 7-ны өдөр МУИС-ийн ХЗС болон Нагоягийн их сургуулийн төлөөлөгчийн газраас хамтран зохион байгуулсан "Газар өмчлөх эрхийг үндсэн хуулийн хүрээнд хамгаалах нь" сэдвэт эрдэм шинжилгээний бага хуралд хэлэлцүүлсэн илтгэл

² "Хууль тогтоомжийн тухай хуулиар "хууль тогтоомж" гэж нэрлэх болсон.

³ Эдгээрээс Засгийн газар нь өөрөө хууль санаачлах эрхтэй эгзэд байдаг тул хуулийн төсөл боловсруулахдаа өөртөө хэм хэмжээний акт гаргах эрх олгохор санаачлах нь олонтоо тохиолддог

⁴ United States v. Howard, 352 US 212 (United States) Supreme Court 52)

⁵ Ц.Сарантуяа. Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал УБ, 2005 116 дахь тал

хууль зүйн шинжлэх ухааны судалгааны түвшинд нийгмийн харилцааны тодорхой хүрээнд нийтлэг зохицуулалт хийж, уг харилцаанд оролцогчдын биеэ авч явах хэм хэмжээг тогтоож байгаагаар нь захиргааны хэм хэмжээний актыг "хууль тогтоомж" гэдэгт хамруулж болно гэсэн санааг дэвшүүлж болох юм. Хэм хэмжээний акт гагцхүү хууль тогтоогчоос эрх олгогдсон байх нөхцөлд хүчин төгөлдөр байдаг шинж нь түүнийг хууль тогтоогчийн хүсэл зоригийн илэрхийлэл гэж үзэх үндэслэл болно.

Нөгөөтээгүүр, хэм хэмжээний актад "хуульд нийцсэн байх", хуулиар хориглоогүй асуудлаар хориглосон зохицуулалт тогтоохгүй байх" шаардлага тавигдсанаас үзэхэд хуульд зааснаас өөрөөр шинээр эрх, үүрэг үүсгэсэн агуулгатай байх боломжгүй байна. Гэвч тухайн харилцаанд оролцогчдод чиглэсэн үйл ажиллагаа, цаг хугацааны тодорхой нөхцөл, шаардлага, хүрээ, хязгаар тогтоосон байх нь бий. Монгол Улсын Үндсэн хуулиар хууль батлах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрхийг гагцхүү УИХ-д хадгалахаар зохицуулсан байгаагаас нь үзвэл "хууль тогтоох эрхийг шилжүүлэхгүй байх"⁶ онолд суурилсан байгааг харж болох хэдий ч зарим нэг өөр зүйл, хэсэгт төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хэм хэмжээний зохицуулалт агуулсан шийдвэр⁷ гаргахыг зөвшөөрсөн байж болохоор байна. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн Жаран хоёрдугаар зүйлийн 2-т "Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар

хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие дааж шийдвэрлэж болно" гэжээ.

Түүнчлэн, Үндсэн хуулийн Жаран хоёрдугаар зүйлийн 3-т "Улсын Их Хурал, Засгийн газраас шаардлагатай хэмээн үзсэн тохиолдолд өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах зарим асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргад шилжүүлж болно." гэсэн нь УИХ өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хамаарахаас бусад асуудлаар нутгийн удирдлагын байгууллагуудад "эрх шилжүүлэх"¹⁰ боломжтойг тодорхойлсон явдал юм. Монгол Улсад хууль тогтоогчоос гадна захиргааны байгууллагаас хэм хэмжээний буюу нийтлэг шинжтэй харилцааг давтан зохицуулах агуулга бүхий шийдвэр гаргах асуудлыг 1992 оны шинэ Үндсэн хуулиас хойш Засгийн газрын 1993 оны 11 дүгээр сарын 3-ны өдрийн 162 дугаар тогтоолоор Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга (хотын Ардын Хурлын гүйцэтгэх захиргаа)-аас нутаг дэвсгэртээ нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан шийдвэрийг хянаж журам, 1997 оны 8 дугаар сарын 13-ны өдрийн 178 дугаар тогтоолоор "Яам, тохируулагч агентлагаас нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан эрх зүйн баримт бичгийг хянаж бүртгэх журам", Засгийн газрын 2003 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдрийн 8 дугаар тогтоолоор "Монгол Улсын сайд, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, агентлагийн даргын нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан шийдвэрийг хянаж бүртгэх журам", 2010 оны 5 дугаар сарын 19-ний 119 дүгээр тогтоолоор "Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах журам"-ыг батлан мөрдүүлэх замаар хэрэгжүүлж ирсэн билээ.

Харин 2015 онд батлагдсан Захиргааны хуулиар анх удаа захиргааны хэм хэмжээний актад юуг хамруулах, ямар шалгуур нөхцөл тавигдах, эрхэн боловсруулагдаж, хянагдаж, бүртгэгдсэний дараа хүчин төгөлдөр үүсэх зэргийн хуулиар зохицуулж өгсөн юм. Захиргааны

⁶ Шинээр боловсруулагдан гарах хуульд тавигдах гол шаардлагыг Хууль тогтоомжийн тухай хуульд Үндсэн хуульд нийцсэн, бусад хуультай зөрчилдөхгүй байх хэмээн тодорхойлсон. Харин хэм хэмжээний актыг хувьд тухайн эрх олгосон хуульд болон бусад хуульд нийцсэн байхыг шаарддаг.

⁷ Захиргааны ерөнхий хуулийн 60 дугаар зүйлийн 60.1.1, 60.1.6 дугаар заалт. Төрийн мэдээлэл сэтгүүл. 2015 оны №28 /889/

⁸ Nondelegation Doctrine

⁹ Үндсэн хуулийн Жаран хоёрдугаар зүйлийн 3-ийн "нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг ...нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие дааж шийдвэрлэж болно" гэсэн зохицуулалтад тухайн шийдвэр нь хэм хэмжээний акт байх талаар шууд заагаагүй ч нутаг дэвсгэрийн амьдралын асуудал гэдэгт нийтлэг харилцаа хамаарах боломжтой.

¹⁰ Delegation Question

өрөнхий хуулийн 11 дүгээр зүйлд захиргаа хэм хэмжээний акт гаргах замаар үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэх, Засгийн газрын тухай хуулийн 30.2-т заасан “Засгийн газар нь Улсын Их Хурлаас хуулиар тусгайлан эрх олгосон нөхцөлд хуульд нийцүүлэн бүрэн эрхийнхээ хүрээнд нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээний эрхийн акт гаргаж болно...” гэсэн зохицуулалт болон салбар хуулиудын холбогдох зохицуулалтын дагуу Засгийн газар болон нийтийн захиргааны байгууллагууд хэм хэмжээний акт гаргах эрх олгогдсон байдаг. Эдгээрээс дүгнэвэл хуулиар эрх олгогдсон тохиолдолд “газар өмчлөлийн харилцаа” –г ч мөн адил захиргааны хэм хэмжээний актаар зохицуулах боломжтой байна.

Газар өмчлөлийн харилцааг захиргааны хэм хэмжээний актаар зохицуулах, түүнд тавигдах шаардлагын тухайд:

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 3-т “хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах эрхтэй. Хувийн өмчийг хууль бусаар хураах, дайчлан авахыг хориглоно. Төр, түүний эрх бүхий байгууллага нь нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авбал нөхөх олговор, үнийг төлнө” гэж заасан. Газар өмчлөх харилцааг зохицуулах хэм хэмжээний актын зарим тодорхой хэлбэрүүдийг МУ-ын хууль тогтоомжуудад тусгаж өгсөн байх ба уг аргуудад өмчлөгчийн эрхийг хязгаарлах агуулга тусгагдаагүй байдаг. Тухайлбал, Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1.3-т “иргэнд өмчлүүлэх газрын суурь үнэлгээ, аргачлалыг батлах, 9.1.5-т иргэнд өмчлүүлэх газрын төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгаа хийх журмыг батлах” эрхийг Засгийн газарт олгосон байгаа нь агуулгын хувьд хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай, зохион байгуулалтын шинжтэй хэм хэмжээний актууд байна.

Үндсэн хуулийн Тавдугаар дугаар зүйлийн 3-т “өмчлөгчийн эрхийг гэгцхүү хуульд заасан үндэслэлээр хязгаарлаж болно” гэсэн

зохицуулалтаас захиргааны хэм хэмжээний актаар газар өмчлөгчийн эрхийг хязгаарласан зохицуулалт шинээр бий болгох боломжгүй нь харагдана. Гэвч хэм хэмжээний актаар газрыг нөхөн олговортойгоор эргүүлэн авах харилцааг зохицуулж буй нөхцөл байдлаас улбаалан газрыг нөхөн олговортойгоор эргүүлэн авах буюу дайчлан авахдаа шударга нөхөн олговрыг урьдчилан¹¹, бүрэн төлсөн байх¹² ба тусгайлан хуулиар зохицуулсан байх шаардлагыг хангах зорилгоор “Газар албадан чөлөөлөх тухай” хуулийн төсөл боловсруулагдан нэлээд хугацаанд яригдсан боловч зарим шүүмжлэл, нөлөөллийн улмаас нэлээд өөрчлөгдөж “Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хууль”^{13,14} нэртэйгээр батлагдсан гэж үзэж болох

¹¹ 1789 оны Францын Хүний ба Иргэний эрхийн тунхаглалын 17-р зүйлд “...хуульд заасны дагуу шударгаар, урьдчилэн нөхөн төлбөр олгох нөхцөлтэйгээр, нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээ шаардлага гэрээгүл бол хэний ч өмчийг халдаахгүй.” гэж заасан.

¹² Г.Совд. Монгол улсын Үндсэн хууль, Хүний эрх /харьцуулсан эрх зүй/. УБ.-1999. 159 дүг тал.

¹³ Төрийн мэдээлэл сэтгүүл. 2015 оны №28 /889/ - Монгол Улсын Үндсэн хуульд газрын эргүүлэн авах тухай зохицуулалт хойрмол агуулгагүйгээр тусгагдсан ба тус хуулийг холбогдох зохицуулалтуудаас харвал газрыг нөхөн олговортойгоор эргүүлэн авах харилцааг энэхүү хуулиар зохицуулж байна гэж дүгнэжээ байна.

¹⁴ Тус хуулийн агуулгын хүрээнд гэр хорооллын газрыг дахин зохион байгуулах зорилгоор өмчлөгч, эзэмшигч газраар хувь нийлүүлэх журмыг батлах, хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх үйл ажиллагааны нөхөх олговор олгох журмыг батлах зэргээр эрх бүхий байгууллагуудад хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах эрхийг тусгайлан олгосон зохицуулалт хийсэн нь дэвшилтэт байх боловч хуулийн ерөнхий агуулга, зохицуулалтууд нь Үндсэн хуулийн тодорхой зохицуулалтад нийцэхгүй харагдаж байна. Жишээлбэл, газрын нөхөн олговортойгоор зөвхөн “төр” эргүүлэн авах ба “нийтийн хэрэгцээ” (газар албадан чөлөөлөх тухай хуулийн төсөлд улсын тусгай хэрэгцээ, нийтийн хэрэгцээ гэсэн хоёр үндэслэлээр газар чөлөөлөгөөр тусгагдсан байсан ба МУ-ын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 4-т “...улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор газрыг солих буюу эргүүлэн авах...” хэмээн зааснаас үзвэл нийтийн хэрэгцээ (Public use or public purpose) гэх ойлголт нь Үндсэн хуулиас шууд үндэстэй гэж үзэж боломжгүй боловч газар албадан чөлөөлөх тухай ойлголтын хүрээний онолын болоод дэлхий нийтэд хулигоор авах нь шударга бус хандлага юм.) –ээс өөр зорилгоор Гэтэл уг хуулиар хөгжлийн төдийгүй, үл зөвшөөрөгдөнө. Гэтэл уг хуулиар хөгжлийн төлөвлөгөөнд хамаарч буй талбайд иргэн, хуулийн эгтээд, Засаг дарга төсөл санаачлах эрхтэй байхцаас гадна төсөл хэрэгжүүлэгч сонгоосон талбай дахь газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийг өмчлөгч, эзэмшигчтэй харилцан тохиролцож, газар байгуулсны үндсэн дээр шилжүүлж авахаар /Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 1. Төрийн мэдээлэл сэтгүүл. 2015 оны №28 /889/ заасан байгаа нь төсөл хэрэгжүүлэгч иргэн, хуулийн эгтээдэд бусдын газрыг төсөл хэрэгжүүлэх зорилгоор шилжүүлэн авах эрх олгосон мэтээр ойлгогдож байна

юм. Өнөөдөр хүчинтэй үйлчилж буй Захиргааны хэм хэмжээний шийдвэр гаргах журам¹⁵ болон Захиргааны ерөнхий хуульд захиргааны хэм хэмжээний актад тавигдах хууль зүйн шаардлагуудыг тодорхойлсон ба газар өмчлөлийн харилцааг зохицуулах хэм хэмжээний актад мөн ижил үйлчилнэ. Хэм хэмжээний актад тавигдах хууль зүйн хяналтыг хэрэгжүүлэх 2 үндсэн загвар байдаг. Үүнд, ерөнхий хяналт буюу захиргаа өөрөө (ихэвчлэн хууль зүйн эрхэлсэн яам) эсхүл хууль тогтоогч (эрхээ шилжүүлсэн этгээд гэдэг утгаар) тухайн хэм хэмжээний актыг хүчин төгөлдөр болж мөрдөгдөхөөс өмнө нь урьдчилан хуульд заасан нөхцөл, шаардлагыг хангаж буй эсэхийг шалгаж, бүртгэх замаар хэрэгжүүлэх "объектив хяналт", нөгөө нь хүний эрхийн зөрчил үүссэн эсэхийг шүүхээс тодорхой нэхэмжлэлд үндэслэн хэрэг маргааныг шийдвэрлэх замаар хэрэгжүүлэх "субъектив хяналт" буюу тодорхой хяналт юм. Захиргааны ерөнхий хуульд урьдчилсан хяналтын зохицуулалт маш тодорхой тусгагдсаныг мөн хуулийн 61-67 дугаар зүйлээс харж болно. Харин тодорхой хяналтыг Үндсэн хууль, Захиргааны ерөнхий хууль болон хэм хэмжээний акт гаргах эрх олгогдсон тухайн хуулийн зохицуулалтад үндэслэн шүүх хэрэг маргааныг шийдвэрлэх замаар хэрэгжүүлнэ.

Түүнээс гадна Монгол Улсын хууль тогтоомжийн хүрээнд өмнө дурдсанчлан өмчлөх эрхтэй холбоотой зохицуулалт агуулсан хэм хэмжээний акт нь Үндсэн хуульд заасан шаардлагын хүрээнд буюу өмчлөгчийн эрхийг хязгаарласан байх учиргүй. Газар өмчлөх эрхтэй холбоотой ялангуяа өмчлөх эрхэд нөлөөлөх зохицуулалт бүхий хэм хэмжээний акт гаргах нь харьцангуй цөөн боловч зарим онцлог нөхцөл байдлаас шалтгаалан нийслэл болон орон нутгийн, нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагаас газар өмчлөх эрхтэй холбогдох хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэрүүд гарах тохиолдол байна.

Захиргааны ерөнхий хууль батлагдахаас өмнөх нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага болон засгийн газрын бус бие даасан агентлагуудын гаргасан хэм хэмжээний актыг Хууль зүйн яам Засгийн газрын 2010 оны 119 дүгээр тогтоолоор батлагдсан журамд нийцсэн эсэхэд бүрэн хяналт тавих боломжгүй байсан. Эдгээр байгууллага нь Засгийн газрын бүтцэд хамаардаггүй бөгөөд уг тогтоолд энэхүү журмыг хэм хэмжээний акт гаргах үедээ дагаж мөрдөхийг зөвлөсөн байдаг. Зарим улсуудад дээрхтэй ижил нутгийн өөрөө удирдах ёсны, бие даасан агентлаг зэрэг субъектийг бусдаас ялгаатай авч үзсэн зүйл байдаггүй байна.¹⁶ Харин Захиргааны ерөнхий хууль батлагдсанаар хэм хэмжээний акт гаргаж буй бүх захиргааны байгууллага уг хуулиар тогтоосон хэм хэмжээний акт гаргах журам, шаардлагыг биелүүлсэн байх шаардлагатай юм.

Нийслэлийн газар зохион байгуулалтын шинэчлэлтэй холбоотойгоор Нийслэлийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаас гарсан хэм хэмжээний шийдвэрүүд нэлээд гарч, олон нийтээр хэлэлцэгдэж байна.

Тухайлбал, дараах хэм хэмжээний шийдвэрүүдийн зохицуулалт анхаарал татаж байна (хавсралт хүснэгт).

- Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын Тэргүүлэгчдийн 2011 оны 06 дугаар сарын 27-ны 92 дугаар тогтоолоор батлагдсан "Нийслэл дэх гэр хорооллын газар чөлөөлөх, орон сууцжуулах ажлыг зохион байгуулах журам"

- 2014 оны 06 дугаар сарын 09-ний өдрийн 92 дугаар тогтоолоор батлагдсан "Нийслэлд бүртгэлтэй иргэдийн гэр бүлийн хэрэгцээний зориулалтаар газар өмчлөх эрхийн нэгж талбарын байршлыг сонгох үйл ажиллагааг цахим хэлбэрээр зохион байгуулах журам",

¹⁵ Монгол Улсын Засгийн газрын 2010 оны 119 дүгээр тогтоолоор батлагдсан.

¹⁶ РМухийт. Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэрийн эрх зүйн зохицуулалтын тулгамдсан асуудал. Хууль дээдлэх ёс. 2013. № 2 (42).

– 2014 оны 07 сарын 08-ны өдрийн 126 дугаар тогтоол *"Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт газрыг худалдан авах болон нөхөх олговортойгоор эргүүлэн авах, солих журам"*

– 2015 оны 01 дүгээр сарын 29-ний өдрийн 23/02 дугаар "Газар шинэчлэн зохион байгуулах үйл ажиллагааны журам"-ыг батлах тухай тогтоол зэрэгт газар өмчлөгчийн эрх болон өмчлөх эрхийг хязгаарласан агуулга бүхий зохицуулалтууд тусгагдсан талаар яригдаж, олон нийтэд мэдээлэгдэж байсан.¹⁷

Үүнээс үүдэн маргаан гарсан тохиолдолд захиргааны хэм хэмжээний акт хуульд нийцсэн байх, өмчлөгчийн эрхийг хязгаарлаагүй байх зэрэг шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг хаана, ямар аргаар, аль хүрээнд хянаж шийдвэрлэхийг тодорхойлох шаардлагатай.

Өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 3.1.4-т зааснаар захиргааны байгууллагын хэм хэмжээний акт нь захиргааны актад хамаарахаас гадна Захиргааны ерөнхий хуулийн дагуу захиргааны үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэрийн нэг нь захиргааны хэм хэмжээний акт байх тул захиргааны хэргийн шүүх хэм хэмжээний акттай холбоотой маргааныг хянан шийдвэрлэхээр байна. Үүнтэй холбогдуулан, тодорхой нэг хэргийн шүүхийн шийдвэрт¹⁸ товч шинжилгээ хийвэл.

Иргэн "Д" Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хуралд холбогдуулан гаргасан "Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн 2014 оны 6 дугаар сарын 9-ний өдрийн "Журам батлах тухай" 92 дугаар тогтоол, уг тогтоолоор батлагдсан "Нийслэлд бүртгэлтэй иргэдийн гэр

бүлийн хэрэгцээний зориулалтаар газар өмчлөх эрхийн нэгж талбарын байршлыг сонгох үйл ажиллагааг цахим хэлбэрээр зохион байгуулах журам"-ыг хүчингүй болгуулах" шаардлага бүхий нэхэмжлэл гаргажээ.

Шаардлагын үндэслэлдээ: "... заавал цахим сүлжээгээр өмчилж авах газраа сонгохоор журамласнаар амаар болон бичгээр өмчилж авах газраа сонгох иргэний эрхийг хязгаарласан, түүнчлэн өндөр настай, нийслэлээс алслагдсан, интернэтийн орчингүй гэр хорооллын иргэд бүрэн хамрагдаж чадахгүй, мөн интернэт хэрэглэж мэдэхгүйгээс өмчилж авах эрхээ хэрэгжүүлж чадахгүй болох, цаг хугацаа алдах, явдал чирэгдэл үүсэх, өөр бусдаар газраа сонгуулж тэр нь зөв оновчтой ирээдүйн амьдралын баталгаа болж чадахгүйгээр үнээгүйдэх, бусдад залилуулах зэрэг эрсдэл үүсэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн..." гэжээ.

Анхан шатны шүүх үндэслэлдээ: "Нэхэмжлэлийг хангаж, журмыг бүхэлд нь хүчингүй болгосноор цахим хэлбэрээр сонголт хийхийг хүссэн бусад иргэдийн эрхийг хязгаарлах үр дагаврыг бий болгоно.Өөрөөр хэлбэл энэхүү журам нь зөвхөн нэхэмжлэгчид бус нийтэд чиглэсэн, нэг удаагийн тохиолдлыг бус тодорхой хугацаанд мөрдөгдөх, эрх зүйн харилцааг зохицуулсан үр дагавар бүхий хэм хэмжээний акт байна.Хариуцатгаас энэхүү харилцааг зохицуулсан журмыг дахин батлах боломжтой хэдий ч дээрх үндэслэл нь шүүхээс журмыг бүхэлд нь хүчингүй болгох нөхцөл болохгүй. Харин Хурал өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд шаардлагатай гэж үзвэл журамдаа зохих өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхтэй" гэжээ.

Дүгнэвэл, иргэдийн тодорхой хэсэг болох өндөр настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй, алслагдсан, интернэтийн орчингүй, интернэт хэрэглэж мэдэхгүй, гэр хорооллын иргэд газар өмчлөх эрхийн нэгж талбарын байршлыг сонгох үйл ажиллагаанд бүрэн хамрагдаж чадахгүй байдалд хүрэх нөхцөл байдлыг анхан шатны шүүх

¹⁷ ИИХ-ын зарим гишүүн энэ талаар хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслүүдээр мэдээлэл хийж, Хүчин эрхийн үндэсний гомисс, Эмнести Интернэйшнл зэрэг хүний эрхийг байгууллагуудад хандаж байжээ

¹⁸ Захиргааны хэргийн анхан шатны 20 дугаар шүүхийн /Одоогийн нэрээр Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх/ 2014 оны 11 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 551 дүгээр шийдвэр

олж тогтоосон эхдий ч иргэдэд тэгш боломжийг олгох, хүндэрлэж бэрхшээл учруулахгүйн үүднээс цахим хэлбэрээр сонгосныг буруутгаагүй байна.

Нэг онцлох зүйл нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагууд хэм хэмжээний акт гаргахдаа Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1.7, 120.1.7 хуульд өөрөөр заагаагүй бол нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн амьдралын тулгамдсан асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх;/ Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1.2 /нийслэлд хэв журам сахиулах, хотын аж ахуй, оршин суугчдын нийгэм, соёлын асуудлаар нийтээр дагаж мөрдөх журмыг хууль тогтоомжид нийцүүлэн гаргаж, биелэлтэд хяналт тавих;/ заалтуудыг удирдлага болгосон байх нь нийтлэг байгаа бөгөөд эдгээр нь газар өмчлөлийн талаар энэ хэмжээний зохицуулалт хийх эрхийг хуулиар¹⁹ тусгайлан олгогдсон зохицуулалт болж чадах эсэх нь маргаан²⁰ дагуулах үндэстэй. Энэ нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын хэм хэмжээний шийдвэр гэдэг тугаар²⁰ шүүхийн практикт агуулгын болон хэлбэрийн шаардлага хангаж байгаа эсэхийг Засгийн газрын байгууллагынтай адилтган бүрэн шалган тогтоох боломжгүй байсаар ирсэнтэй холбоотой.

Шүүхийн практикт гарч буй маргааны тухайд зарим иргэдийн өмчлөх эрхээ хэрэгжүүлэх асуудал хөндөгдөх магадлалтай ч нийтэд чиглэсэн хэм хэмжээний актын хувьд эрх зүйн үр дагаврыг нь тухайлбал, олонхийн ашиг сонирхол эсхүл хүчингүй болгох тохиолдолд тухайн харилцааг зохицуулсан хэм хэмжээний хийдэл үүснэ гэх үндэслэл, шалгуураар эрх, ашгийг эрэмбэлж хандах нь өмчлөгчийн эрхийг хөндөх зохицуулалттай хэм

хэмжээний актын хувьд Үндсэн хуулийн зөвхөн хуулиар хязгаарлах зарчимд нийцүүд хүрнэ.

Дээрх байдлаар захиргааны хэргийн шүүхийн хэрэгжүүлэх хуулийн хяналтаас гадна урьдчилсан хяналт буюу улсын бүртгэлд хянаж, бүртгэх тогтолцоо нь чухал бөгөөд захиргааны байгууллагуудын хэм хэмжээний актууд бүртгэгдэхгүй, урьдчилан хянагдахгүй байх /ялангуяа орон нутгийн захиргааны байгууллагын хувьд/ тохиолдол байгаагийн зэрэгцээ хэм хэмжээний актад тавигдах шаардлагыг хангаагүй шийдвэрүүдийг хэрэгжүүлэх нь ч ажиглагдаж байна. Газар өмчлөхтэй холбоотой харилцааг хэм хэмжээний актаар зохицуулахдаа өмчлөгчийн эрх хязгаарлагдах буюу Үндсэн хууль, бусад хуультай зөрчилдөх нөхцөл байгаа эсэхийг шалгах зохицуулалтууд Захиргааны ерөнхий хуульд тусгагдсан учир өмнө нь гарсан хэм хэмжээний актуудыг уг хуульд нийцүүлэн шинэчлэн бүртгэх замаар хуулийн зөрчлийг нь залруулах шаардлагатай юм. Эцэст нь Үндсэн хуулийн зохицуулалтаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад хэм хэмжээний акт гаргах эрх олгосон эсэх, захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахдаа хуулиар олгогдсон ерөнхий эрхийг үндэслэж буй түгээмэл байдлыг цаашид судлах хэрэгцээ шаардлага байгааг тэмдэглэж байна.

¹⁹ Үндсэн хуулийн Жаран хоёрдугаар зүйлийн 2-т зааснаар хууль болон төрийн зохиох дээд шатны байгууллагын шийдвэрт тухайлан заасан асуудлыг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бие даан шийдвэрлэх боломжгүй бөгөөд газар өмчлөлийн холбогдолтон харилцааг хуулиар тухайлан зохицуулсан байгаа билээ.

²⁰ П.Одгэрал, Хэм хэмжээний акт: Нийтээр дагаж мөрдөх шийдвэр, Гарын авлага, УБ, 2009 он, 15, 19 дэх тал.

Хавсралт хүснэгт

Акт	Маргаантай зохицуулалтын жишээ	Үндэслэсэн заалт
Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын тэргүүлэгчдийн 2011 оны 06 дугаар сарын 27-ны 92 дугаар тогтоолоор батлагдсан "Нийслэл дэх гэр хорооллын газар чөлөөлөх, орон сууцжуулах ажлыг зохион байгуулах журам"	4.2 Эхний ээлжийн төсөл хэрэгжих орон сууцны долоо дугаар хороолол баригдах газрын нэг метр квадратын үнийг нэг зуун мянган төгрөгөөр үнэлнэ...	Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1.7, /хуульд өөрөөр заагаагүй бол нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн амьдралын тулгамдсан асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх;/ 22.1.9, нутаг дэвсгэртээ хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах ажлыг зохион байгуулж, биелэлтэд нь хяналт тавих; Нийслэлийн агаарын бохирдлыг бууруулах тухай, Газрын тухай хууль
2014 оны 07 сарын 08 өдөр Дугаар 126 "Журам батлах тухай" Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын тэргүүлэгчдийн тогтоол	2.37.-т "Нөхөх олговортойгоор эргүүлэн авах, солих газрын хил хязгаарт байгаа нийт газар өмчлөгч, эзэмшигчдийн 70 хувьтай нь урьдчилсан тохиролцоонд хүрсэн тохиолдолд үлдсэн 30 хувьд нь дараах нийслэл хотын оршин суугчдын хувьд нийслэлийн өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлдэг, нийтийн ашиг тусын тулд албадлагын арга хэмжээ авахыг сануулсан анхааруулга хүргүүлнэ."	Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1.7, /хуульд өөрөөр заагаагүй бол нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн амьдралын тулгамдсан асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх;/ Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1.2 /нийслэлд хэв журам сахиулах, хотын аж ахуй, оршин суугчдын нийгэм, соёлын асуудлаар нийтээр дагаж мөрдөх журмыг хууль тогтоомжид нийцүүлэн гаргаж, биелэлтэд хяналт тавих;/
2015 оны 01 дүгээр сарын 29-ний Дугаар 23/02/ Газар шинэчлэн зохион байгуулах үйл ажиллагааны журам"-ыг батлах тухай Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын тэргүүлэгчдийн тогтоол	2.6.1-т зааснаар "Төсөл боловсруулахад төслийн талбарыг хамрагдсан газар өмчлөгч, эзэмшигчдийн 75-аас доошгүй хувийн саналыг авсан байх" 3.1.3 Иргэдийн түр зөвлөл нь тухайн төслийн талбар дахь газар өмчлөгчдийн 75-аас доошгүй хувийн бүрэлдэхүүнтэй хурлаар байгуулагдах ба хурлаас үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, бүтцийг батална.	Монгол улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1.2-ын «э»/ нутаг дэвсгэрийнхээ газрыг зүй зохистой ашиглах, үржил шимийг нь дээшлүүлэх, байгаль орчныг хамгаалах бусад арга хэмжээний цогцолбор хөтөлбөрийг батлах./, 19 дүгээр зүйлийн 19.1./ Аймаг, нийслэлийн Хурал нь харьяалах нутаг дэвсгэртээ энэ хуулийн 18 дугаар зүйлд зааснаас гадна дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ/ 20 дугаар зүйлийн 20.1 дэх заалт / 20.1.Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Хурлын Тэргүүлэгчид... дараах асуудлыг өөрийн бүрэн эрхэд хадгалж хэрэгжүүлнэ/

<p>2014 оны 06 дугаар сарын 09-ний өдрийн 92 дугаар <i>Нийслэлд бүртгэлтэй иргэдийн гэр бүлийн хэрэгцээний зориулалтаар газар өмчлөх эрхийн нэгж талбарын байршлыг сонгох үйл ажиллагааг цахим хэлбэрээр зохион байгуулах журам</i>” Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын тэргүүлэгчдийн тогтоол</p>	<p>1.4.-т Тусгайлан хийгдсэн программ хангамжид түлгуурлан газар өмчлөх хүсэлтийг хүлээн авах, бүртгэх, иргэний газар өмчлөх эрхийн нэгж талбарын байршлын сонголт хийх, иргэнд өмчлүүлэх газарт кадастр хийх үйл ажиллагааг нийслэлийн Газрын асуудал эрхлсэн байгууллага эрхлэн зохион байгуулна.” гэх мэт</p>	<p>Монгол Улсын Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн /29 г. 7 дэх залт, /хуульд Өөрөөр заагаагүй бол нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн амьдралын тулгамдсан асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх/. Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйл / 1. Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн Хурал нь Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль холбогдох бусад хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрх адлэхээс гадна дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ/ Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 14 дүгээр зүйл /Аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын бүрэн эрх/</p>
<p>Нэг талаас олонхийн ашиг сонирхлыг харгалзах нөгөө талаас цөөнхөд Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 13.2-т зааснаар нийслэлийн удирдлагаас нийтээр дагаж мөрдөхөөр гаргасан шийдвэр тогтоосон журмыг сахиу үүрэг хүлээлгэсэн байна. Уг журам нь газар өмчлөлтэй холбоотой хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэрт тавигдах шаардлагыг хангасан байхаас гадна өмчлөх эрхийг хязгаарлаагүй байх ёстой. Гэвч хэм хэмжээний шийдвэрт тавигдах үндсэн шаардлага болох хуулиар тусгайлан эрх олгосон байх, шаардлагыг хангасан гэж үзэх эсэх эргэлзээтэй байхын зэрэгцээ тусгайлан эрх олгосон гэж үзэж байгаа буюу үндэслэл болгосон хуулийн заалтууд нь хэт ерөнхий байна.</p> <p>Түүнчлэн Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд нийцсэн байх шаардлагын хүрээнд Үндсэн хууль болон Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуульд заасан өмчлөх эрхийг хязгаарласан шинжтэй зохицуулалтууд тусгагджээ.</p>		

ЭРҮҮГИЙН БАЙЦААН ШИЙТГЭХ АЛБАДЛАГА БА ХҮНИЙ ЭРХ¹

(Харьцуулсан эрүүгийн процессын зарим асуудал)



*МУИС-ийн Хууль Зүйн Сургуулийн
Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн
эрхлэгч, хууль зүйн доктор (Ph.D),
профессор Д.Баярсайхан*

Аливаа албадлага нь хүний хүсэл зориг, ашиг сонирхлоос гадуур хүч хэрэглэн нөлөөлөх онцгой хэрэгсэл болдог хэдий ч хуулийн дагуух албадлага нь эрх зүйн процесс хэвийн, саадгүй явагдах нөхцөлийг хангахад чиглэгдсэн байх ажээ.

Эрүүгийн процесс нь гэмт хэргийг илрүүлэх, мөрдөх, хянан шийдвэрлэхэд чиглэгдсэн байдгаараа цаг алдалгүй шуурхай хэрэгжих үйл явц мөн бөгөөд ихэнх тохиолдолд албадлага хэрэглэхтэй холбогдсон буюу императив зохицуулалтыг өөртөө агуулдаг байна. Энэхүү процесс ажиллагаа нь ямар нэгэн саадгүйгээр шууд хэрэгжих онцлогтой тул энэ нь эрх зүйн нөхцөл, хэм хэмжээний хүрээнд хязгаарлагдсан байх нь түгээмэл юм. Эрүүгийн байцаан шийтгэх албадлага нь төрийн албадлагын нэг онцгой төрөл

боловч нотлох ажиллагааны зайлшгүй нөхцөлийг хангах хууль ёсны хэрэгсэл болж үйлчилж ирэв. Сүүлийн жилүүдэд уг арга хэмжээний зорилго, зарчмыг хууль ёсны гэхээсээ илүү хүний эрхийн хэм хэмжээ, стандартыг хэрхэн хангаж байгаатай холбон авч үзэх болжээ. Монгол Улсын хувьд уг арга хэмжээ нь процессын гэхээсээ илүү байцаан шийтгэх гэсэн агуулгыг илэрхийлж байгаагаараа зарим талаар эрүү шүүлт хэрэглэх нөхцөлийг шууд үгүйсгэдэггүйн дээр хүний эрхийн шаардлагатай зөрчилдсөн байх нь бий. Өөрөөр хэлбэл энэ нь Олон улсын гэрээ, конвенц болон Үндсэн хуульд заасан хүний халдашгүй эрхийн хүрээ, хязгаарт процессын хуулийн журам бүрэн нийцдэггүйн дээр нотлох баримтын эргэлзээтэй байдлыг мэтгэлцээний бус аргаар зөвхөн байцаалтад тулгуурлан мэдүүлгэн баримтаар үгүйсгэх замаар залхаах буюу яллан шийтгэх хандлагаар хуульчилж ирсэн гэсэн үг юм. Эрүүгийн процесс нь гэмт хэрэг гарсан тухай мэдээ, мэдээллийг шуурхай шалган шийдвэрлэхэд чиглэгдсэн байдгаараа ихэнхдээ албадлага хэрэглэх, хүний эрхийг хязгаарлах ажиллагаа байдаг.

Эрүүгийн процессын албадлага хэрэглэх явцад хүний халдашгүй эрхийг шууд бус байдлаар зөрчих нь түгээмэл байдгаас үүдэн энэхүү сөрөг хүчин зүйлийг хязгаарлах, оновчтой арга замыг эрэлхийлэх явдал дэлхий нийтийн анхаарлын төвд оршоор иржээ.

Олон улсын хэмжээнд хийсэн судалгаанаас² үзэхэд баривчлах, цагдан хорих, нэгжлэг, үзлэг хийх болон

¹ "Эрүүгийн байцаан шийтгэх албадлагын арга хэмжээ" гэдэг ойлголт 1949, 1963, 1994, 2002 оны Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд албан ёсны хуульчилсан нэр томъёо болж, мөн чанарын хувьд нотлох ажиллагааг хэрэгжүүлэх арга, хэрэгсэл гэсэн утгаар хэрэглэгдсээр ирснийг үгүйсгэх аргагүй Тэр тусмаа эрүүгийн хэрэгт сэрэгдсэн этгээдэд харгийн төрөл, онцлогийг үл харгалзан заавал авах арга хэмжээ болгох, цагдан хорих явдалыг түгээмэл хэрэглэх зэргээр хэрэгжих иржээ. /Д.Б/

² Criminal procedure. A Worldwide study. Second edition. Edited by Craig M.Bredley. Carolina academic press. N.C.2007

процессын албадлага хэрэглэх үед хүнлэг бусаар харьцах, эрүү шүүлт тулгах, шүүхийн зөвшөөрөлгүйгээр хүний өмчлөх эрхэнд халдах, нотлох баримтгүйгээр сэжиг, таамгаар удаан хугацаанд албадан саатуулах, таслан сэргийлэх арга хэмжээг авахдаа хуулийг буруу хэрэглэх зэрэг зөрчлүүд цөөнгүй улс оронд түгээмэл байдлаар илэрч, тэдгээрийг таслан зогсоох шаардлага тавигдсаар иржээ. Улмаар эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд хүний эрхийг хангах чиглэлээр тухайн процессын суурь зарчмуудыг хуульчлан тогтоох нь зайлшгүй болсон байна.

1980-аад оны дунд үеэс НҮБ болон хүний эрхийн Олон улсын байгууллагууд эрүү шүүлттэй тэмцэх, шударга шүүхийн тогтолцоо төлөвшүүлэх талаар өргөн цар хүрээтэй үйл ажиллагаа явуулж, түүний зарим үр дүн НҮБ-ын гэрээ, конвенцод тусгагдсаар иржээ.

НҮБ-ын гэрээ, конвенц, баримт бичгүүд нь эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд Олон улсын нийтлэг жишиг, суурь зарчмуудыг тодорхойлоход шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэж ирсний хувьд харьцуулсан эрүүгийн процессын чиг хандлагыг судлахад чухал эх сурвалж болж байна.

Эрүүгийн процессын суурь зарчим нь гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, хянан шийдвэрлэх ажиллагааны бүхий л явцад заавал баримтлах ёстой нийтлэг хэм хэмжээ, үзэл баримтлал, чиг шугам юм. Энэ нь хүний эрхийн үнэт зүйлсийг хамгаалахтай холбогдсон зарчмууд³ төдийгүй зайлшгүй биелэгдэх нөхцөлүүдээр хангагдаж Үндсэн хууль болон НҮБ-ын гэрээ, конвенцоор хамгаалагдаж байж хэрэгждэг байна. Эрүүгийн процессын албадлага нь хэдийгээр таслан зогсоох, урьдчилан сэргийлэх агуулга, зорилгыг илэрхийлдэг ч хүний халдашгүй эрхийн орон зайд шууд ба шууд бусаар нэвтэрч хэрэгждэг тул ямар хязгаарт,

ямар нөхцөлөөр хэрэглэх ёстойг нь Олон улсын гэрээ, конвенц, Үндсэн хуульд нийцүүлэн хуулиар нарийвчлан зохицуулдаг.⁴ Өөрөөр хэлбэл эрүүгийн процессын хуульд тухайн албадлагын арга хэмжээг хэрэглэх нөхцөл, журам маш тодорхой (*lex certa*) тусгагдсан байх учиртай. Харин тухайн улсын эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд уг албадлагын үндэслэл, нөхцөлийг хэт ерөнхий хуульчлах, хоёрдмол буюу давхардсан, зөрчилдсөн хэм хэмжээг тусгах нь эрх зүйн хийдлийг шууд үүсгэх төдийгүй, хүний эрхийн хэм хэмжээг зөрчих, процессын жишиг, суурь зарчмыг алдагдуулах зэрэг ноцтой үр дагаварт хүргэдэг.

“Хүн бүр эрх чөлөөтэй халдашгүй эрхтэй байх” гэсэн энэхүү жам ёсны төдийгүй зүй ёсны эрхийг Хүний Эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 3-р зүйл, Иргэний болон улс төрийн тухай Олон Улсын пактын 9-р зүйл, Хүний эрхийн Африкийн дүрмийн 6-р зүйл, Америкийн Хүний эрхийн конвенцийн 7-р зүйл, Хүний эрхийн Европийн конвенцийн 5-р зүйлд тусган тодорхойлжээ. Эрх чөлөөтэй байх эрх нь хамгийн анхдагч суурь эрх бөгөөд түүний үр дагавар нь дур мэдэн хууль бусаар баривчилж, цагдан хорихоос хамгаалагдах явдал юм. Хэнийг ч дур мэдэн баривчлах буюу албадан саатуулах эрхгүй (**ХЭТТ-ын 9-р зүйл**) бөгөөд аливаа хүн эрх чөлөөнд нь зүй бусаар халдсан ямар ч тохиолдолд өөрийн зөрчигдсэн эрхийг хамгаалуулах эрхтэй байдаг.

НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооноос ИУТЭОУП-ын 9-р зүйлийн 9.1-д заасан **“Дур мэдэн”** хэмээх нэр томъёог зөвхөн хууль бусаар хорьж саатуулахыг хэлээд зогсохгүй, таамаглах аргагүй субъектив нөхцөлүүдийг агуулсан, хүч, нөлөөллийг хэтрүүлсэн, шударга бус, хойшлуулшгүй гэсэн хүчин зүйл зэрэг

³ Kamisar, la Fave, I king. Modern criminal procedure c 2002. p. 124

⁴ Ashworth A. Criminal proceeding after the Human rights act C.L.R. 2001. p.47

өргөн агуулгаар тайлбарласан байдаг.⁵

Европын шүүхээс Европын конвенцийн 5-р зүйлийн 5.1-д заасан “Хуулиар тогтоосон журмын дагуу” гэдгийг “... Дотоодын хууль өөрөө Европийн конвенцод заасан хүний эрхийн зарчимд нийцсэн байх ёстой” гэж тайлбарласан ба “Үндэслэл бүхий сэжиг” гэдгийг “Гэрчийн үнэн зөв, нотлогдсон мэдээлэл болон бодит үйлдлийн баримтад тулгуурлах ёстой...”⁶ гэж үзсэн байдаг.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх албадлагын төрлөөс цагдан хорих арга хэмжээг харьцангуй түгээмэл хэрэглэх хандлага Монгол болон Пост-коммунист орнууд, түүнчлэн зөрчилдөөний дараах үеийн орнуудад нэлээд тохиолддог. Хангалттай баримтад мэдээллээр нотлогдоогүй байхад субъектив, сэжиг, таамаглалаар шууд баривчлан саатуулах, удаан хугацаанд цагдан хорих явдлыг Олон улсын хүний эрхийн конвенц, зарчмуудаар хориглосон байдаг. Голлон хамаарах конвенцийн⁷ заалтуудаас дурдвал:

“Иргэний болон улстөрийн эрхийн Олон улсын Пактын 9.3-р зүйлд”: “Шүүхийн өмнөх шатанд байгаа хүнийг заавал цагдан хорьж байх албагүй бөгөөд ... баталгаа гаргаж өгсөн бол тухайн этгээдийг суллаж болно.”, “... Цагдан хорих нь нийтлэг журам байх ёсгүй” гэж заажээ.

“Токиогийн дүрмийн 6-р дүрэмд”: “...Эрүүгийн хэргийг мөрдөн шалгах шатанд хорьж саатуулах явдлыг эрүүгийн байцаан шийтгэх онцгой арга хэмжээ болгон хэрэглэх ёстой. Шүүхийн өмнөх шатанд хорьж саатуулахыг орлох бусад арга хэмжээг боломжийн хирээр аль болох эхэлж хэрэглэнэ” гэсэн байдаг.

⁵ Эмнести Интернэшнл. Шударгаар шүүлэх эрх /Монгол хэлээр/ УБ 2014 он

⁶ Ratification status for the Council of Europe conventions. Международные акты о Правах человека. М 2000 2014.

⁷ Олон улсын Гэрээ, хэлэлцээрийн эмхэтгэл. Эрүүгийн эрх зүй. Эрүүгийн байцаан шийтгэх эрх зүй. УБ., 2012

Саатуулагдсан болон хоригдсон хүмүүсийг хамгаалах зарчмуудын 21-р зарчмын 1-рт: “Саатуулагдсан болон хоригдсон этгээдийн эрх зүйн байдлыг хэргийг нь хүлээлгэх, өөрийн эсрэг мэдүүлэг өгөх, өөрийг нь илчлэх зорилгоор ашиглахыг хориглоно” гэжээ.

“Хууль сахиулах албан тушаалтны зан үйлийн хуулийн 5-р зүйлээр процессын албадлагын үед ... хүнлэг бусаар харьцах, доромжлох, өдөөн хатгах, эвлэрэнгүй хандах болон эрүүдэн шүүх аливаа хэлбэрийн ямар ч үйлдлийг зөвтгөж болохгүй тухай” өгүүлжээ.

Дээр дурдсан нийтлэг нөхцөлүүдээс гадна хууль бусаар баривчлагдаж, эсхүл цагдан хоригдож хохирсон этгээд хохирлоо албадан нөхөн төлүүлэх эрхтэй байхаас гадна цагдан хоригдож, эрх чөлөөгөө хасуулсан хүн тийнхүү хорьсон үндэслэл, хууль ёсны эсэхийг шүүхээр тогтоолгох, хууль бусаар хорьсон бол суллуулах шийдвэр гаргуулах эрхтэй байхаар зохицуулж тогтоосон нь бий.

Олон улсын эрх зүйн нийтлэг жишиг, конвенцийн агуулгаас үзэхэд, оргон зугтах эрсдэл нь хангалттай үндэслэлтэй бол хэдийгээр сэжиг, таамаг бий болсон ч урьдчилан хорих хугацаа үндэслэлтэй эсэхийг тогтоох хүчин зүйл болохгүй. Тухайн эрх бүхий субъектийн үйл ажиллагаа эрх бүхий шүүгчийн хяналтад байх ёстой ажээ. Европийн шүүхийн тайлбараар бол ЭБША-наас зугтан зайлсхийх явдлыг зөвхөн төлөвлөж буй ялын болон хэргийн хүнд, хөнгөнтэй хамруулж ойлгож болохгүй. Түүнчлэн цагдан хорих үндсэн хугацааг сонгах нь шүүхийн хяналтад байх онцгой тохиолдол байх ёстой. НҮБ-ын Аюулгүй Зөвлөлийн 1999 оны 1244 тоот тогтоолоор баталсан “Урьдчилан цагдан хорих хугацааг сонгах тухай 26 тоот удирдамжид: “...Цагдан хорих үндсэн хугацааны хязгаар 6 сар дээр нэмж 3 сараас илүүгүй сунгаж болно. Ингэхдээ энэ нь

5 жилээс дээш ял оногдуулж болзошгүй гэмт хэрэгт," хамаарахаар заажээ.

НҮБ-аас 2008 онд дэмжиж гаргасан **Дэлхийн Эрүүгийн процессын загвар хуульд** эрүүгийн процессын албадлагын арга хэмжээнд баривчлан хорьж, саатуулахаас гадна олон сонголт бүхий барьцаа торгууль, эрхийн хязгаарлалт тогтоохоос гадна цагдан хорих эсэхийг шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгийн үндсэн дээр шүүхийн тогтоолоор шийдвэрлэж байхаар тусгасан нь бий.

...НҮБ-ын гэрээ, конвенц, загвар хууль зэрэг олон улсын баримт бичгүүдээс үзэхэд харьцуулсан судалгаанд ач холбогдол бүхий дараах суурь зарчмууд, хүлээн зөвшөөрөгдсөн үзэл баримтлал болж тогтсон байна. Үүнд:

- Процессын албадлага нь зөвхөн нарийвчлан зохицуулсан тодорхой хуулийн дагуу байх;
- Баривчлах, цагдан хорих үндэслэл нь сэжиг, таамгийн бус, баримтат мэдээллээр илэрч, нотлогдсон бодит нөхцөлүүдэд тулгуурласан байх;
- Цагдан хорих эсэхийг зөвхөн шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгийн үндсэн дээр шүүхийн тогтоолоор шийдвэрлэх;
- Цагдан хоригдсон этгээдийг суллах нөхцөл, журам нь цагдан хорих журамтай адил хуульчлагдсан байх;
- Эрүүгийн процессын албадлагын арга хэмжээний төрлүүд нь олон сонголттой байхаас гадна цагдан хорих явдлыг нэлээд хязгаарлагдмал хүрээнд онцгой нөхцөлд хэрэглэх;
- Барьцаа, торгууль, тодорхой эрхийг түр хязгаарлах, үүрэг амлалт, баталгаа батлан даалт, гэрийн хорио тогтоох зэрэг арга хэмжээг түгээмэл хэрэглэх нөхцөлүүдийг хуульчлах;
- Баривчлагдсан, цагдан хоригдсон хүний заавал эдлэх ёстой эрхүүдийг эдлэх нөхцөлийг нь

баталгаатай хангах г.м.

Гадаад өндөр хөгжилтэй зарим орнуудад дээрх зарчим, хэм хэмжээнүүдийг даган мөрдөж, хэрэгжүүлж ирснээс гадна хүний эрхийг хангуулахад чиглэгдсэн эрүүгийн процессын эрх зүйн орчин нь харьцангуй тогтвортой байдаг нь анхаарал татаж байна.

ХБНГУ-д сэжигтэн яллагдагчид цагдан хорихоос өөр 10 шахам төрлийн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлдгээс мөнгө барьцаалах, гадаад паспорт болон иргэний үнэмлэхийг хураах, гэрийн хорионд (электрон гавтай) байлгах, тодорхой ажил мэргэжлээр ажиллахыг түр хориглох зэрэг албадлагыг хэрэглэдэг байна. Германд сэжигтэн, яллагдагчийг удаан хугацаанд заавал цагдан хорих явдлыг нэлээд хязгаарласан байдаг. Германы Эрүүгийн процессын 121-р зүйлд зааснаар цагдан хорих арга хэмжээ нь хуульд заасан үндэслэлээр 6 сар хүртэл байх бөгөөд түүнээс цааш сунгахыг зөвхөн онцгой тохиолдолд шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгээр шийддэг байна.

БНСУ-д хүнд хүнд биш гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг баривчлах болон цагдан хорих арга хэмжээг авахаас аль болох зайлсхийж, ихэнхдээ онц хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн зарим этгээдийн хувьд тодорхой нөхцөл үүссэн үед хэрэглэдэг байна.

Японы Үндсэн хуулийн 40-р зүйлд: "Баривчлагдаж цагдан хоригдсон хүн хэрэв тодорхой хугацааны дараа шүүхийн тогтоолоор хэрэг нь хэрэгсэхгүй болж, гэм буруугүй нь тогтоогдвол төрөөс хохирлоо арилгуулахаар нөхөн төлбөр гаргуулж болно" гэж заажээ.

Италийн Үндсэн хуулийн 13-р зүйлд: "...Баривчлах хойшлуулшгүй, яаралтай шаардлагатай гарсан үед шүүхийн зөвшөөрөлгүй 48 цаг хүртэл саатуулж, баривчилж болох боловч нотолгооны зайлшгүй нөхцөл

хангагдахгүй бол уг хугацааг өнгөрснөөс хойш 8 цагийн дотор нэн даруй суллах арга хэмжээ авна” гэжээ.

Францын эрүүгийн процессын хуулийн 145.1-р зүйлийн “d”-д “... Эрүүгийн хуульд 5 жилээс дээшгүй, наад зах нь 1 жилээс доошгүй хорих ял бүхий гэмт хэрэг үйлдсэн байж болох этгээдийг дээд тал нь 4 сар хүртэл хугацаагаар цагдан хорьж болно. Харин 10 жилээс доошгүй хорих ял эдлэхээр эдлэхээр заагдсан хэргийн хувьд онцгой тохиолдолд нэг жил хүртэл сунган цагдан хорино.” гэж заажээ. Гэхдээ гол үндэслэл нь гарцаагүй бөгөөд бодит нотолгоонд тулгуурласан байх ёстой аж.

ОХУ-ын Эрүүгийн процессын шинэчлэгдсэн хуульд барьцаалах, гэрийн хорионд байлгах арга хэмжээ нэмж тусгасан бол **Аргентины Эрүүгийн процессын хуулийн 284.3-р зүйлд:** “...Баривчлах арга хэмжээг илт гэм буруутай нь газар дээрээ илчлэгдсэн буюу бодит баримтаар нотлогдсон үед авна...” гэсэн байна. Дээр дурдсан орнуудын болон гадаадын ихэнх орны Эрүүгийн процессын хуульд⁶, эрүүгийн процессын албадлагын тогтолцоонд баривчлах болон цагдан хорих арга хэмжээг нийтлэг журам болгон хэрэглэхээс зайлсхийсэн нь түгээмэл байна.

АНУ-ын Дээд шүүхийн 1991 онд гаргасан удирдамжид зааснаар 48 цаг хүртэл шүүхийн зөвшөөрөлгүйгээр цагдаа баривчлах арга хэмжээ авч болно.

Харин шүүхийн зөвшөөрөлтэй баривчлах, цагдан хорих үед гэрч, хохирогч сэжигтнийг таньж, мэдүүлсэн байхаас гадна шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлгийг явуулж, нотлох баримтыг хэрхэн үнэлэх талаар мэтгэлцүүлсний үндсэн дээр шүүх шийдвэрлэж байхаар дурджээ. АНУ-ын 1974 оны Шуурхай шүүхийн хуульд зааснаар Цагдан хорих хугацааг 100 хоногоос хэтрүүлэхгүй байх жишг, зарчмыг тогтоон мөрдөж иржээ.

Гадаадын хөгжингүй орнуудад хэвшиж тогтсон эрүүгийн процессын хандлага нь нэг талаас хүний эрхийн үнэт зүйлс, түүний халдашгүй байдлыг эрүүгийн процессын бүхий л үйл явцад тууштай хамгаалахад оршдог бол нөгөө талаас эрүүгийн хэргийг мөрдөн шалгах, хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд шүүхийн хяналтыг үр нөлөөтэй, хүртээмжтэй, оновчтой хэрэгжүүлэхэд гол нь чиглэгдэж байгаа нь анхаарал татаж байна.

Орчин үед эрүүгийн процессын харилцаанд албадлагын хүчин зүйл нэлээд хязгаарлагдах болсноос гадна харьцангуй уян хатан, сонголттой нөхцөлөөр зохицуулагдах болсон ба эрүүгийн хэргийн мөрдөн шалгах, хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь тасралтгүй, чирэгдэлгүй явагдах журмыг улам боловсронгуй болгох чиглэлээр хөгжиж байна.

---oOo---

⁶ Д.Баярсайхан. Гадаад орнуудын эрүүгийн процесс. УБ. 2015. 152-153 дахь тал

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХАЛДАШГҮЙ БАЙДЛЫН ИНДЕКС



МУИС-ийн Хууль Зүйн Сургуулийн докторант Д.Оросоо

Үндсэн хуулиар тунхагласан үзэл санаа, үнэт зүйл, зарчмыг бодит амьдралд хэрэгжүүлэх нь Үндсэн хуулийн туйлын зорилго байдаг. Парламентын хүндэтгэн сахин биелүүлж байх үүрэг бүхий Үндсэн хуулийг хэрэгжих явцдунд нь засварлах, өөрчлөх нь өөрөө сайн үр дагавартай зүйл биш юм. Гэхдээ зайлшгүй өөрчлөх шаардлага гарвал Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж болно. Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал, үндсэн зарчмыг дордуулсан, дур зоргын шинжтэй нэмэлт, өөрчлөлтөөс Үндсэн хуулийг хамгаалах шаардлага бодитой бий. Дэлхийн улс орнууд Үндсэн хуульдаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар нарийвчилсан хэм хэмжээ, дэг журам тогтоох замаар Үндсэн хуулийнхаа халдашгүй байдлыг хангаж ирсэн түүхтэй.

Улс орнуудын Үндсэн хуулийг нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зохицуулалтын хувьд халдашгүй чанд (хатуу)болонуян хатан (зөөлөн) гэж ерөнхий ангилдаг. Ихэнх тохиолдолд ардчилсан улс орнууд Үндсэн хуулиа халдашгүй чанд байлгах зорилгоор Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зохицуулалтад өндөр босго, шалгуур тавьдаг байна. Тухайлбал: Парламентын хоёр танхим хоёул батлах, эсхүл хоёр танхим хамтарсан хурал хийх, гуравны хоёроос дээш

олонхийн босго тавих, мөн орон нутгийн хурлын байгууллагууд батлах, дэмжих, ард нийтийн санал асуулга явуулах замаар батлах гэх мэт.

АНУ-ын нэрт эрдэмтэн Аренд Лийпхарт дэлхийн 36 орны Үндсэн хуульд судалгаа хийж Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах босго, олон янзын зохицуулалт, дэг журам, шүүхийн хяналтын чадамж зэргийг харгалзан 4 үндсэн бүлэг болгон ангилан Үндсэн хуулийн халдашгүй байдлын индексийг тооцон гаргаж иржээ.

Үндсэн хуулийн халдашгүй байдлын индекс нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг (а) ердийн олонхи, (б) гуравны хоёрын олонх (ердийн олонхи, олонхи, түүнтэй төстэй илрэл), (г) гуравны хоёроос дээш супер олонхийн (дөрөвний гурав, гуравны хоёр ба муж улсуудын хууль тогтоох байгууллагаар баталгаажуулах арга) саналаар шийдвэрлэж байгаа зохицуулалтыг үндэс болгон тооцож гаргасан байдаг. Гэхдээ энд зөвхөн Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад шаардлагатай олонхийн саналын хувь хэмжээг дан ганц үндэслэл болгоогүй, үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулахад тавигдаж буй нэмэлт нөхцөл, шаардлагыг хамруулан авч үзжээ. Тухайлбал, Италийн Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад танхим тус бүрийн гуравны хоёроор эсвэл хоёр танхимын бүх гишүүдийн үнэмлэхүй олонхийн шийдвэрээр бүх нийтийн санал асуулга явуулдаг, Энэтхэгийн дэлгэрэнгүй үндсэн хоёроор зарим хэсгийг танхим тус бүрийн ердийн олонхиор, заримыг нь хоёр танхимын нийт гишүүдийн үнэмлэхүй олонхиор өөрчилдөг, Колумби, Шведийн журам нь бүх нийтийн санал асуулгыг нэмэлт

нөхцөл хэлбэрээр оруулдаг, Францын үндсэн хуулийн дагуу танхим тус бүрийн олонхиор шийдэж, бүх нийтийн санал асуулга явуулснаар, эсвэл хоёр танхимын хамтарсан чуулганы тавны гурвын саналаар өөрчлөлт оруулж болдог байна.¹

Аренд Лийпхартын гаргасан Дэлхийн 36 улс орны Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад шаардлагатай олонх ба супер олонхийн илрэл, 1945-96²

Гуравны хоёроос дээш супер-олонхи [4.0]

Австрали	Швейцар	Герман [3.5]
Канад	АНУ	
Япон		

Гуравны хоёрын олонх эсвэл түүнтэй ижил илрэл [3.0]

Австри	Малыг
Бахамууд	Мавритус
Бельги	Нидерланд
КостаРика	Норвеги
Финлянд	Папуа Шинэ Гвиней
Энэтхэг	Португали
Ямайка	Испани
Люксембург	Тринидад

Гуравны хоёр ба ердийн олонхийн хоорондох [2.0]

Барбодос	Ирланд	Франц (2.0)
Ботсвана	Итали	(1991 оны дараах Колумби)
Дани	Венесуэл	(1974 оны дараах Франц)
Грек		(1980 оны дараах Швед)

¹ Арэнд Лийпхарт, Ардчиллын хэв загвар: 36 орны төр засгийн хэлбэр ба илрэл, 236-р хуудас, Нээлттэй нийгэм Форум, УБ, 2007

² Арэнд Лийпхарт, Ардчиллын хэв загвар: 36 орны төр засгийн хэлбэр ба илрэл, 237-р хуудас, Нээлттэй нийгэм Форум, УБ, 2007

Ердийн олонх [1.0]

Исланд	Шинэ Зеланд	Колумби [1.1]
Израиль	Их Британи	Швед [1.3]
		(1991 оноос өмнөх Колумби)
		(1974 оноос өмнөх Франц)
		(1980 оноос өмнөх Швед)

Судалгаанаас харахад ардчилал өндөр хөгжсөн АНУ, Герман, Австрали, Канад, Япон, Швейцар зэрэг таван улсын Үндсэн хууль илүү халдашгүй чанд шинжтэй байна. АНУ-ын Үндсэн хууль хамгийн бага уян хатан шинжтэй ба үндсэн хуульд нэмэлт оруулахын тулд Сенат болон Төлөөлөгчдийн танхимын гуравны хоёрын санал шаардлагатайн дээр нийт муж улсын дөрөвний гурав нь мөн дэмжсэн байх ёстой. Австрали, Швейцарт бүх нийтийн санал асуулгын аргаар сонгогчдын олонхийн саналыг аваад зогсохгүй бүх муж, кантоны дийлэнхэд нь олонх дэмжсэн байх ёстой. Үндсэн хуулийн халдашгүй байдлыг илэрхийлэх индексийн дундаж нь [2.6] буюу дундаж тоо нь "3" гэж эрдэмтэн АНУ-ын нэрт эрдэмтэн Арэнд Лийпхарт дүгнэсэн байдаг.

Харин Монгол Улсын хувьд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад хэр хялбар, эсхүл хэр нарийн зохицуулалттай болох, Үндсэн хуулийн халдашгүй байдлын түвшинг илэрхийлэх Үндсэн хуулийн барин салбар хуулийн тодорхой нэрийн зохицуулалт байгаа юм. Үүнд:

1. Үндсэн хуулийг ердийн олонхийн саналаар өөрчлөх боломжгүй, супер олонхийн саналаар өөрчлөх өндөр босготой. Үндсэн хуулийн 69 дүгээр зүйлийн 1-д "Үндсэн хууль, түүнд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг Улсын Их Хурлын нийт гишүүдийн дөрөвний гурваас доошгүйн саналаар батална." гэж заасан. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.3.1-д УИХ-ын нийт (76) гишүүний дөрөвний гурав (57)-аас доошгүй ирцтэй бол түүнийг Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг авч хэлэлцэхэд хүчин төгөлдөр гэж үзнэ гэж ирцийн хувийг өндөр тогтоож өгсөн байдаг.

2. Үндсэн хуулийн 69 дүгээр зүйлийн 2-д "Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг УИХ-д хоёр удаа авч хэлэлцэхэд ийнхүү нийт гишүүний дөрөвний гурваас доошгүй санал эс авч чадвал уул төслийг ээлжит сонгуулиар сонгогдсон УИХ-ын шинэ бүрэлдэхүүн ажлаа эхэлтэл дахин авч хэлэлцэхгүй.", 3-д "УИХ ээлжит сонгууль явуулахын өмнөх зургаан сарын дотор Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж үл болно." гэж Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хэлэлцэн батлах тухайн УИХ-ын эрх хэмжээ болон сонгуулийн жилийн эхний 6 сарын дотор Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулахгүй байхаар баталгаажуулсан.

3. Үндсэн хуулийн 68 дугаар зүйлийн 2-д "Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар УИХ-ын гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүйн саналаар ард нийтийн санал асуулга явуулж болно." гэж заасан. Энэ нь УИХ-аас Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар нэмэлт нөхцөл болгож ард нийтийн санал асуулга явуулах тухай асуудал биш юм. Ерөөсөө ард нийтийн санал асуулга явуулах замаар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хоёрдахь хувилбар болно. Зарим улс оронд парламент хэлэлцээд олонхиор шийдвэр гаргахын хамт, мөн нэмэлт нөхцөл болгож бүх нийтийн санал асуулга явуулж шийдвэрлэдэг. Жишээ нь Франц, Колумби, Швед, Япон зэрэг улсууд хамаардаг.

4. Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналт бол Үндсэн хуулийн халдашгүй дархан байдлын нэг баталгаа юм. Үндсэн хуулийн 64 дүгээр зүйлийн 1-д "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц бол Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий байгууллага, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа мөн." гэж заасан. Үндсэн хуульд оруулсан аливаа нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтаас ангид байхгүй юм.

5. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахтай холбоотой дээр дурдсан Үндсэн хуулийн хэм хэмжээ 2010 он

хүртэл дангаар үйлчилж ирсэн. УИХ-аас Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийг 2010 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдөр баталсан. Ингэснээрээ Монгол Улс Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар бие даасан хуультай болж, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар олон нарийн зохицуулалт, дэг журам, хэм хэмжээг мөрдөх болсон юм. Энэ хууль гарах зайлшгүй шалтгаан байсан. Үндсэн хуульд оруулсан анхны нэмэлт, өөрчлөлтөөс авсан сургамжаас үүдэж энэ хууль гарах болсон байна. Монгол Улсын Үндсэн хуульд өмнө оруулж байсан нэмэлт, өөрчлөлтийн тухайд УИХ-ын нэр бүхий гишүүд 1999 оны 12 дугаар сарын 23-нд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төслийг УИХ-д өргөн барьж, маргааш өдөр нь УИХ шууд хэлэлцэн баталж байсан түүхтэй. Үндсэн хуулийн уг нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж иргэн С.Нарангэрэл нарын иргэд Үндсэн хуулийн Цэцэд гомдол гаргаж, Үндсэн хуулийн Цэцээс 2000 оны 3 дугаар сарын 15-ны өдрийн 03 тоот дүгнэлт, 11 дүгээр сарын 29-ны өдрийн 2 тоот тогтоолоор Үндсэн хуульд оруулсан тухайн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж хүчингүй болгож байсан юм. Уг маргааны дараа УИХ-аас 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр Үндсэн хуульд холбогдох нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулж байсан юм.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулиар олон зохицуулалт, шаардлага, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, хэм хэмжээг бий болгож, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах харилцааг илүү боловсронгуй болгон нарийвчилсан байна. Монгол Улс 1992 онд батлагдсан Үндсэн хуулийнхаа тогтвортой, халдашгүй байдлыг 2010 онд "үндсэн хуулын нэмэлт, өөрчлөлт орох журмын тухай" бие даасан хууль гаргах замаар улам баталгаажуулжээ. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн голлох зохицуулалтыг авч үзье. Үүнд:

5.1.Хуулиар Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт гэж юуг ойлгох вэ гэдгийг тодорхойлсон байна. Үндсэн хуулийн бүлэг, зүйл, хэсэг, заалтад байхгүй шинэ томъёоллоор зохих бүлэг оруулж байгаа зүйл, хэсэг, заалт нь Үндсэн хуулийн нэмэлт болно. Үндсэн хуулийн нэмэлт нь шинэ томъёолол хэдий ч Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд нийцсэн, Үндсэн хуулийн ач холбогдол, өндөр шаардлагыг хангасан байна. Харин Үндсэн хуулийн өөрчлөлт гэдэг нь Үндсэн хуулийн зохих бүлэг, зүйл, хэсэг байгаа заалтын нэр томъёог тодруулах, найруулгыг сайжруулахаар өөрчилж байгаа заалт юм. Мөн Үндсэн хуулийн өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалаас зөрөхгүй байх ёстой гэж үзжээ.

5.2.Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл нь Үндсэн хуулийн бүтэц, суурь үзэл баримтлалыг өөрчлөх буюу Үндсэн хуулийн нийт 70 зүйлийн 35, түүнээс дээш хувьд өөрчлөлт, нэмэлт оруулахаар байвал тухайн төслийг Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлт гэж үзэхгүй, нэмэлт, өөрчлөлтийн асуудлыг Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчлөх, шинэчлэн батлах асуудлаас ялгаж авч үзжээ.

5.3.Үндсэн хуулиар ард түмэн нэгэнт сонгож баталгаажуулсан суурь үзэл баримтлал бүхий зүйл, заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулахгүй байхаар заасан байна. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн 1, 2, 3, 4 дүгээр зүйл, 5-р зүйлийн 1-4 дэх хэсэг, Зургаа дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 8-р зүйлийн 1 дэх хэсэг, 9-р зүйлийн 2 дахь хэсэг, 10-р зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг, 12-р зүйлийн 1 дэх хэсэг, 14, 15, 19, 20, 22-р зүйлийн 1 дэх хэсэг, 30-р зүйлийн 1 дэх хэсэг, 38-р зүйлийн 1 дэх хэсэг, 41, 47, 49-р зүйлийн 1, 2 хэсэг, 68, 69-р зүйл гэсэн Үндсэн хуулийн нийт 22 зүйл, 15 хэсэг хамаарч байна.

5.4.Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлтийг нэгэнт оруулсан бол тухайн хууль хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс хойш 8 жилийн жилийн дотор уг асуудлаар нэмэлт, өөрчлөлт дахин оруулахыг хориглосон байна.

5.5.Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн эрх мэдлийг хуваарилсан зарчмыг үгүйсгэсэн, хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг дордуулсан, мөн дур зоргын шинжтэй, улс төрийн аль нэгэн нам, бүлэг, давхаргын ашиг сонирхлыг илэрхийлэн хамгаалсан шинжтэй байж болохгүй гэж заасан.

5.6.Хууль санаачлах эрх бүхий этгээдийн хувьд Ерөнхийлөгч, УИХ-ын гишүүн, Засгийн Газар нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хууль санаачлах эрхтэй ч Ерөнхийлөгчийн хувьд Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгосон бүрэн эрхийг өргөтгөх, хязгаарлах, эрх хэмжээг нэмэгдүүлэх, Ерөнхийлөгчийн ээлжит сонгуулийн болон үлдсэн бүрэн эрхийн хугацааг сунгах, бусад байдлаар өөрчлөх, Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчид тавих шаардлагыг сулруулах, өөрчлөх, УИХ-ын гишүүн нь УИХ-ын ээлжит сонгуулийн болон бүрэн эрхийн хугацааг сунгах, гишүүний бүрэн эрхийг өргөтгөх, үүрэг, хариуцлагыг сулруулах, гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлийн тодорхой бүрэн эрхийг олж авах, Засгийн газрын хувьд УИХ, Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг хязгаарлах, өөрчлөх, шүүх эрх мэдлийг хязгаарлах, өөрчлөх, Засгийн газрын эрх хэмжээг нэмэгдүүлэх чиглэлээр Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хууль санаачлах эрхгүй гэж хуульчилсан.

5.7.УИХ нь төслийг хүлээн авсан өдрөөс хойш нэг сарын дотор чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж эхлэх бөгөөд төслийг 3 шатны хэлэлцүүлэг явуулж батлах, 1, 2 дахь шатны хэлэлцүүлгээр төслийг батлахыг хориглодог. Төслийг хэлэлцэж эхэлсэн бол эцсийн шийдвэр гартал УИХ өөр асуудал хэлэлцэхгүйгээр хэлэлцүүлгийг тасралтгүй явуулах үүрэгтэй гэж хуульчилсан.

5.8.Ард нийтийн санал асуулгаар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж болох бөгөөд төслийг УИХ хэлэлцээд нийт гишүүдийг гуравны хоёроос доошгүй саналаар нэмэлт, өөрчлөлтийг ард нийтийн санал асуулгаар оруулах нь зүйтэй гэж тогтвол

санал асуулга явуулах тухай тогтоол гаргах юм. Ард нийтийн санал асуулгад оролцсон иргэдийн олонх нь уг хуулийг "зөвшөөрнө" гэсэн санал өгсөн бол Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах уг хууль батлагдсанд тооцно. Санал асуулгаар батлагдсан хуульд УИХ ямар нэгэн засвар, өөрчлөлт оруулах, Үндсэн хуулийн цэц хянан хэлэлцэхийг хориглоно гэж заасан.

Монгол Улсын хувьд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах

асуудал нь Үндсэн хуулийн болон бие даасан хуулийн тодорхой, шинэлэг, нарийн зохицуулалттай бөгөөд Үндсэн хуулийг тогтвортой мөрдүүлэх үүднээс Үндсэн хуулийн халдашгүй байдлыг өндөр түвшинд сахин баталгаажуулжээ. Манай улс Үндсэн хуулийн халдашгүй байдлын индекс өндөртэй дэлхийн улс орнуудын нэгд тооцогдох бүрэн үндэстэй юм. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн халдашгүй байдал бол Монголын ардчиллын томоохон гол ололт, амжилтын нэг болно.

—o0o—

ШҮҮХ ЭРХ МЭДЛИЙН ХАРААТ БУС БАЙДАЛ



Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн
бодлогын судлаач Ж.Алтансүх

Түлхүүр үг

Шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдал, шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдал, шүүхийн эдийн засгийн баталгаа, хууль тогтоох эрх мэдлийн байгууллага, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, шүүгчийн албаны хараат бус байдал ба шүүгчийн хувийн хараат бус байдал.

Үдиртгэл

Шүүх эрх мэдлийн байгууллага үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулах, шүүхийг шударга ёсны "манаач" болгохын тулд шүүхийг улс төр, эдийн засгийн бүлэглэлүүдийн нөлөөллөөс боломжит түвшинд хүртэл хамгаалж байж шударга ёс хангагдаж, эрх чөлөө бодит хэрэгжлээ олно. Өөрөөр хэлбэл шүүхрүү "эрх мэдлийн илд" далайж буй нийгмийн хөрөнгөлөг хэсгүүдээс шүүхийг хамгаалж байж шүүх шударга ёсны манаачын үүргээ гүйцэтгэж чадна.

Шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлыг хувь хүний болон институцийн талаас нь авч үздэг.¹ Шүүхийн (институцийн) бие даасан байдлыг хангах гэдэг нь хоёр гол агуулгыг илэрхийлдэг. Энэ нь нэг талаас шүүх

эрх мэдлийг төрийн бусад эрх мэдлийн байгууллага болох хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас харьцангуй биеэ даалгах² нөгөө талаас шүүх эрх мэдлийг шүүх бүр, бие даан [тусгаар] хэрэгжүүлэх боломж хязгаар юм.³ Үүнийг энгийнээр илэрхийлбэл шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлыг хангахад шүүхийг гаднаас буюу төрийн эрх мэдлийн бусад субъектээс хамгаалах нөгөө талаар шүүхийг шүүхийн өөрийн удирдлага болон шүүхийн захиргааны байгууллагаас хамгаалах гэж ойлгож болох юм. Харин шүүгчийн хараат бус байдалд шүүгчийн албан ажлын [мэргэжлийн] болоод шүүгчийн хувийн хараат бус байдлыг хамгааруулан ойлгодог. Үүнд: шүүгч шүүн таслах ажиллагаагаа хийхдээ бусад субъектээс хараат бусаар шийдвэр гаргах нөхцөл боломж болон хувь шүүгчийн бүрэн эрхийн хугацаа, дэвших, буурах, огцрох үндэслэл журам, аж амьдралын нөхцөл, цалин, нийгмийн хангамж, урамшуулал ... зэрэг олон эмзэг асуудлыг багтаадаг.⁴ Энэхүү өгүүлэлд шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлыг "Шүүхийн бие даасан байдал", "Шүүгчийн хараат бус байдал" гэсэн хоёр гол зарчмыг үндэслэл болгон авч үзнэ.

1. ШҮҮХИЙН БИЕ ДААСАН БАЙДАЛ

"Шүүхийн бие даасан байдал" гэдэг бол Монгол Улсын Үндсэн хууль, төрийн засаглах эрх мэдэл хуваарилах зарчмын дагуу хууль тогтоох, гүйцэтгэх

² О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, УБ., 2015 он, 28 дахь тал.

³ Б.Чимид, "Шүүх эрх мэдлийн талаарх Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын тухайд", илтгэл "Шүүх эрх мэдэл-Шинэ зуун" олон улсын онол-практикийн бага хурал, УБ., 2001 он, 56 дахь тал.

⁴ Б.Чимид, "Шүүх эрх мэдлийн талаарх Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын тухайд", илтгэл "Шүүх эрх мэдэл-Шинэ зуун" олон улсын онол-практикийн бага хурал, УБ., 2001 он, 52 дахь тал.

¹ Vicki C. Jackson, "Judicial Independence: Structure, Context, Attitude," in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 22–23. [\url{http://dx.doi.org/10.1007/978-94-007-5022-1_2}](#); Vicki C. Jackson, "Judicial Independence in Transition," in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012).

засаглалын нөлөөнөөс ангид оршин тогтнож, шүүх эрх мэдлийг бие даан хэрэгжүүлэх боломж нөхцөлийг төр, засгаас бүрдүүлнэ. нөгөө талаас шүүхийн байгууллага өөрөө ингэж ажиллахыг хэлнэ⁵. Энэ талаар Профессор Г.Совд "шүүхийн бие даасан байдал гэж шүүхийн Үндсэн хуулийн статусыг хангахыг..."⁶ хэлнэ гэж тодорхойлжээ.⁷

Монгол Улсын Үндсэн хуульд шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдал дараах агуулгаар тусгагдсан байна. Энэ нь нэг талаас шүүх эрх мэдлийг төрийн бусад эрх мэдлийн байгууллага болох хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас харьцангуй биеэ даалгах⁸ нөгөө талаас шүүх эрх мэдлийг шүүх бүр, бие даан [тусгаар] хэрэгжүүлэх боломж хязгаар⁹ гэж тусгажээ. Шүүхийн бие даасан байдлын зарчмыг Шүүхийн тухай хуулийн 6 дугаар 6.1-д "Шүүх нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас бие даасан байх бөгөөд шүүх эрх мэдлийг аливаа байгууллага, этгээдээс хараат бусаар хэрэгжүүлнэ"; 6.2-т "Шүүхийн бие даасан байдлын зарчмыг алдагдуулсан, дордуулсан хууль тогтоомж болон захиргааны акт гаргахыг хориглоно"; 6.3-т "Бүх шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох, энэхүү ажиллагаатай холбоотой заавар

өгөх, удирдамжаар хангах, шүүгчид тодорхой хэрэг, маргааныг нэр заан хуваарилах зэргээр шүүгчийн хараат бус байдалд халдахыг хориглоно"; 6.4-т "Шүүх нь даасан төсөвтэй байх бөгөөд шүүхээс үйл ажиллагаагаа тасралтгүй явуулах нөхцөлийг төр хангана" гэж зэргээр тусгаж өгсөн. Судлаачийн хувьд дээр тодорхойлсон арга зүйг удирдлага болговол шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдал дараах субъектүүд халдаж болзошгүй гэж үзэж байна. Үүнд:

Хууль тогтоох эрх мэдлийн байгууллагаас шүүхэд нөлөөлөх

Хууль тогтоох эрх мэдлээс шүүх эрх мэдэлд нөлөөлж болзошгүй дараах хоёр нөлөөлөл байх боломжтой. Энэ нь УИХ Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1-т заасан бүрэн эрхийнхээ дагуу "Хууль батлах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах"-даа шүүх эрх мэдлийн эрх зүйн үндсийг дордуулсан хууль батлах замаар шүүхэд нөлөөлөх, нөгөө талаар 25 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7-д заасан бүрэн эрхийнхээ хүрээнд " [Шүүхийн төсөв]... Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах"-даа шүүхийн төсвийн хэмжээг үндэслэлгүй бууруулж батлах замаар шүүхийг эдийн засгийн дарамтад оруулж шүүхийн бие даасан байдалд халдаж болзошгүй.¹⁰

Шүүхийн бие даасан байдлын эдийн засгийн баталгаанд шүүх үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахад хүрэлцэхүйц хэмжээний төсөвтэй байх, шүүх эдийн засгийн хувьд хэнээс ч хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулах эрх зүйн үндсийг хамааруулна. Энэ талаар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 48.3-т "Шүүх улсын төсвөөс санхүүжнэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана"; Шүүхийн тухай хуулийн 6.4-т

⁵ Ч.Ганбат, "Шинэ зуун ба шүүх" илтгэл, "Шүүх эрх мэдэл-Шинэ зуун" олон улсын онол-практикийн бага хурал, УБ., 2001 он, 39 дахь тал.

⁶ Г.Совд "Шүүх, шүүгчдийн хараат бус байдлыг хангах асуудал", Монголын төр, эрх зүй, УБ., 1997 он, Дугаар 02, 1.

⁷ Үндсэн хуулийн 47 дугаар зүйлийн 1-т "Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ"; 47.3-т "Шүүхийг зөвхөн Үндсэн хууль, бусад хуулийн дагуу байгуулна"; 48.2-т "Шүүхийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно"; 48.3-т "Шүүх улсын төсвөөс санхүүжнэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана"; 49.3-т "Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана" гэх зэргээр шүүхийн бие даасан байдлыг хангах эрх зүйн үндсийг тогтоож өгчээ.

⁸ О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар,тулгамдсан асуудал, шиндвэрлэх арга зам, УБ., 2015 он, 39 дэх тал.

⁹ Б.Чимид, "Шүүх эрх мэдлийн талаарх Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын тухайд", илтгэл "Шүүх эрх мэдэл-Шинэ зуун" олон улсын онол-практикийн бага хурал, УБ., 2001 он, 56 дахь тал.

¹⁰ 2015 оны 11 дүгээр сарын 15-ны өдөр "Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль"-ийн 23 дугаар зүйлийн "Шүүхийн эдийн засгийн баталгаа" гэсэн хэсгийн 23.5 дахь заалт болон "Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй" гэсэн заалтыг хүчингүй болгосон нь шүүхийн бие даасан байдлыг УИХ хууль батлах замаар ноцтой халдсан үйлдэл болсон.

"Шүүх бие даасан төсөвтэй байх бөгөөд шүүхээс үйл ажиллагаагаа тасралтгүй явуулах нөхцөлийг төр хангана" гэх зэргээр баталгаажуулж өгсөн боловч шүүхийн төсвийн хэмжээг хангалттай хэмжээгээр баталж өгөхгүй байгаа талаар судлаачдын шүүмжлэл гарсаар байна.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын зүгээс шүүхэд нөлөөлөх

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас буюу Засгийн газар болон Ерөнхийлөгчөөс шүүх эрх мэдэлд халдаж болзошгүй дараах үндэслэлүүд байж болзошгүй. Засгийн газрын хувьд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 38 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2-т зааснаар Засгийн газар "... улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэл, улсын төсөв, зээл, санхүүгийн төлөвлөгөөг боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөж, гарсан шийдвэрийг биелүүлэх" гэх бүрэн эрхийнхээ дагуу болон бусад хуулиудад заагдсан¹¹ бүрэн эрхийн дагуу шүүхийн төсвийн төслийг УИХ-д өргөн барих явцдаа шүүхийн төсвийг бодит судалгаанд тулгуурлахгүйгээр танаж хасах зэргээр нөлөөлж болзошгүй.¹² Түүнчлэн Ерөнхийлөгчийн зүгээс Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу шүүгчдийг томилохдоо өөрийн үзэмжээр хандах

явдал гарч болзошгүй¹³.

Шүүхийн өөрийн удирдлага зохион байгуулалт болон ШЕЗ-өөс нөлөөлөх

Шүүгч нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлээс төдийгүй шүүхийн удирдлага, дээд шатны шүүхийн оролцоо, нөлөөллөөс ангид шийдвэрээ гаргах эрх, бололцоогоор хангагдахын зэрэгцээ, ийм чадвар эзэмшсэн байх ёстой. Энэ бол шүүхийн доторх хараат бус байдлыг хангах нөхцөл юм.¹⁴ Энэ талаар Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар "Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын Их Хурлын ба Засгийн газрын гишүүн, төр, нам, олон нийтийн бусад¹⁵ байгууллагын албан тушаалтан иргэн хэн боловч шүүгчээс шүүн таслах үүргээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцож болохгүй" гэж зааснаар шүүх эрх мэдэлд төрийн бусад эрх мэдлийн байгууллагаас гадна шүүхийн өөрийн удирдлага зохион байгуулалтаас хараат бус байх баталгааг хангаж өгчээ. Энэ нь шүүгч хэрэг маргаан шийдвэрлэхдээ тухайн шүүхийн Ерөнхий шүүгч, дээд шатны шүүхийн шүүгч, Ерөнхий шүүгчийн оролцоо, түүнчлэн ШЕЗ-өөс хараат бусаар үйл ажиллагаа явуулах байдалаар илэрнэ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар

¹¹ Төсвийн тухай хуулийн 32.1-т зааснаар Засгийн газар улсын төсөв, төсвийн төслийг УИХ-д өргөн мэдүүлнэ. Засгийн газрын тухай хуулийн 8.2-т буй Засгийн газар улсын төсвийн төслийг УИХ-аас баталсан үндсэн чиглэл, төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцүүлэн боловсруулж, УИХ-д өргөн мэдүүлж, гарсан шийдвэрийг хэрэгжүүлнэ.

¹² 2012 оны Шүүхийн тухай багц хууль батлагдахаас өмнө гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас шүүхийн төсвийн төслийг улсын мэдсэн төсөвт багтаан хамтад нь УИХ-д өргөн барьдаг байсны улмаас шүүхийн төсвийн төслийг үндэслэлгүйгээр танаж хасах, бодит судалгаанд тулгуурлалгүй шүүхийн төсвийн төслийг өргөн барьдаг явдал гарч байжээ. Шүүхийн төсөв жил бүр 30-40 хувь нь төсөвлөснөөс буурч батлагддаг жишиг тогтсон байсан. Сангийн ямаар дамжуулан УИХ-д өргөн барихдаа шүүхийн төсвийг үндэслэлгүй танаж хасах үйлдлүүд гарч байсан нь шүүхийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас хараат байдалд оруулж болзошгүй байдалд хүргэж байв. Д.Солонго. "Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны томи" 4-5.

¹³ Ерөнхийлөгч бүх шатны шүүхийн шүүгчийг томилохдоо гадна, шүүгчид нэр дэвшигчийг өөрт нь санал болгодог байгууллага болох Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг томилох болсон нь улс төрөөс ялангуяа Ерөнхийлөгчөөс шүүгчийн томилоогоор дамжуулан шүүхийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох боломжийг улам нэмэгдүүлж, шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал, шүүгчийн эрх ашгийг хамгаалах ёстой үүрэг бүхий байгууллага нь Ерөнхийлөгчийн институтын "хавсарга" байгууллага болох нөхцөлийг бүрдүүлж болзошгүй. Ж.Хунан нар, "Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа шүүгчийн томилоо", Бодлогын тоим судалгаа, Нээлттэй нийгэм форум, УБ., 2015, 39 дэх тал.

¹⁴ Н.Лундэндорж нар, "Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь" Бодлогын тоим судалгаа, Нээлттэй нийгэм форум, УБ., 2010, 56 дэх тал.

¹⁵ Бусад гэдэгт дээд шатны шүүх, түүнчлэн тухай шүүхийн ерөнхий шүүхийн ерөнхий шүүгч, шүүгчдийн олонхид гэгчлэн шатлан захирагдах өсгү.

"Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана" гэсэн. ШЕЗ энэ чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаар "Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд шүүх, шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд оролцохгүйгээр, гагцхүү хуульдаас шүүгчийг шилж олох, эрх ашгийг нь хамгаалах зэрэг шүүхийг бие даан ажиллах нөхцөлөөр хангахтай холбогдсон үүргийг биелүүлнэ". Гэсэн хэдий ч энэ чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүгчийг сонгон шалгаруулах ажиллагаанд нөлөөлж болзошгүй талаар судалгаануудад дурдагджээ.¹⁶

Шүүхийн бие даасан байдал бусад субъектүүдийн зүгээс нөлөөлөх

Шүүхийн бие даасан байдал бусад субъектүүдээс нөлөөлөх гэдэгт шүүгч шүүн таслах ажиллагаагаа хараат бусаар хэрэгжүүлсний төлөө шүүхэд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл болон бусад арга хэрэгслээр дамжуулан улс төрийн нам, олон нийтийн байгууллага, олон улсын байгууллага зэрэг субъектүүд нөлөөлөх, мөн шүүхийн нэр хүндэд халдах байдлаар илэрнэ. Тухайлбал, дээрх субъектүүд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл¹⁷ ашиглан шүүгч хуульд заасан өөрийн онцгой чиг үүрэг болох шүүн таслах ажиллагаагаа хэрэгжүүлсний төлөө шүүх, шүүгчийн нэр хүндийг унагах, шүүхийн шийдвэрийг үнэлэх зэрэг байдлаар

илэрнэ.¹⁸

Шүүхийн бие даасан байдал гэж ойлголт нь зөвхөн төрийн бусад эрх мэдлийн байгууллагуудаас хараат бус, бие даасан байх шинжийг агуулахаас гадна шүүх байгууллага бүрийн бие даасан байдлаас ихээхэн шалтгаалдаг. Энэ нь шүүх бүр бие даасан удирдлага, зохион байгуулалттай байх бөгөөд хэрэг, маргааныг шүүн таслахдаа анхан шатны болон давж заалдах, хяналтын шатны тогтолцоотой байж мөн шүүх тус бүрийн ерөнхий шүүгчид шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох, аливаа зааварчиггаа өгөхгүй байх зэрэг шинжийг илэрхийлнэ. Энэ талаар Шүүхийн тухай хууль /10.1/-д "Шүүхийн үндсэн тогтолцоо нь Улсын дээд шүүх /хяналтын шатны шүүх/, аймаг, нийслэлийн шүүх /давж заалдах шатны шүүх/, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүх /анхан шатны шүүх/-ээс бүрдэнэ.", 6.3-т "Бүх шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох, энэхүү ажиллагаатай холбоотой заавар өгөх, удирдамжаар хангах, шүүгчид тодорхой хэрэг, маргааныг нэр заан хуваарилах зэргээр шүүгчийн хараат бус байдалд халдахыг хориглоно." гэж тус тус зохицуулж өгчээ.

2. ШҮҮГЧИЙН ХАРААТ БУС БАЙДАЛ

Шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлын нэг гол тулгуур зарчим бол шүүх биеэ даасан байхын зэрэгцээгээр шүүгч хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулах чадварыг хангах явдал. Энэ талаар Профессор Н.Лүндэндорж "... шүүх бие даасан байвал гаднын аливаа хууль бус нөлөө шүүгч рүү чиглэх юм. Харин шүүх бие даасан бус байвал хууль нөлөө шүүгч рүү

¹⁶ ШЕЗ-ийн гишүүд шүүгчид нэр дэвшингтэй ярилцлага хийхдээ өөрийн субъектив хандлага гаргах магадлалтай. О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, УБ., 2015 он, 88 дахь тал.

¹⁷ Сүүлийн үед Твиттер, Фэйсбүүкийн тусламжтайгаар зохион байгуулалттайгаар шүүхийн нэр хүндэд зохион байгуулалттайгаар халдах явдал гарч байгаа нь иргэдийн дунд шүүхийн нэр хүндийг бууруулахад нөлөөлж болзошгүй байна.

¹⁸ Тухайлбал, Л.Гансүхийн гэх тодотголтой хэрэгт өмгөөлөгчөөр оролцсон өмгөөлөгч нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл ашиглан шүүгчийн нэр хүндэд халдсан тохиолдол гарсан ба уг хэрэгт шүүгч "нөлөөллийн мэдүүлэг" хөтөлсний үндсэн дээр хөдөлгөөлсний хэлсний доод хэвчээг 10 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгосон. Дэлгэрэнгүй <http://www.24isaag.mn/content/123880.shtml> -ээс үзнэ үү.

бус, тэдний үйл ажиллагаанд хяналт тавьдаг институц рүү чиглэдэг.¹⁹ Ийм учраас эдгээр зарчмуудыг цогцоор нь авч үзэх шаардлагатай болох нь харагдаж байна. "Шүүгчийн хараат бус байдал" гэдэг бол шүүгч хэний ч нөлөөнд автахгүй, юугаар ч дутахгүй, хууль бус юунаас ч хамаарахгүйгээр, гагцхүү хуульд захирагдан, аливаа хэрэг маргааныг бие дааж шийдвэрлэх боломж, нөхцөлийг төрөөс бүрдүүлэх, нөгөө талаас шүүгч өөрөө тэгж ажиллаж чадахыг хэлнэ.²⁰ Энэ талаар Доктор Б.Чимид:

Шүүгчийн хараат бус байдлыг шүүгчийн албан ажлын [мэргэжлийн] болоод шүүгчийн хувийн хараат бус байдлыг салгаж авч үзсэн байна.²¹ Албан үйл ажиллагааны хараат бус байдал гэдэгт "шүүгч албаны үйл ажиллагааны хувьд хараат бус байхын тулд тухайн хэрэг маргааныг гаднын ямарваа нэг нөлөөнд авталгүйгээр шийдвэрлэх"-ийг ойлгоно. Энэ зарчмыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 49.2-т "Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын Их Хурлын ба Засгийн газрын гишүүн, төр, нам, олон нийтийн бусад байгууллагын албан тушаалтан, иргэн хэн боловч шүүгчээс шүүн таслах үүргээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцож болохгүй" гэж заасан. Харин албаны хувийн хараат бус байдал гэдэг нь "...шүүгчийн бүрэн эрхийн хугацаа, дэвших, буурах, огцрох үндэслэл журам, аж амьдралын нөхцөл, цалин, нийгмийн хангамж..."²² зэрэг нарийн төвөгтэй асуудлыг багтаах бөгөөд "Шүүгчийн хувийн хараат бус байх зарчмын үндсэн агуулга, үзэл санаа

нь тэрээр шүүн таслах үйл ажиллагаа явуулсныхаа улмаас өөрийнхөө байр суурийг алдах ёсгүй"²³ гэжээ.

Үүнийг Профессор Н.Лүндэндорж илүү нарийвчлан, шүүгчийн хараат бус байдлыг шүүгчийн албаны хараат бус байдал ба шүүгчийн хувийн хараат бус байдал гэж ялган авч үзсэн.²⁴ Тухайлбал, шүүгчийн албаны хараат бус байдалд:

1. Шүүгчдийг бүх насаар нь томилох
2. Шүүгчийн цалинг бууруулахгүй байх
3. Шүүхийн үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын ажлыг шүүгч нар хянах
4. Шүүгчийн халдашгүй байдал
5. Шүүгчдийг огцруулах, чөлөөлөх үндэслэл
6. Шүүгчийг тэтгэвэрт гаргах нөхцөл
7. Шүүгчийг шилжүүлэх, сэлгэн ажиллуулах
8. Шүүгчийн материаллаг хангамж, нийгмийн хамгаалал зэрэг багтана гэсэн.

Үүнээс үзэхэд шүүгчийн албаны хараат бус байдлыг гол төлөв төрөөс бүрдүүлэх шаардлагатай болох нь харагдаж байна.

Харин шүүгчийн хувийн хараат бус байдал нь тухайн хүний төлөвшил, дотоод чанараас хамаарна. Тухайлбал, мэргэжил, мэргэшлийн өндөр ур чадвар, шүүгчийн сэтгэл зүйн хэв шинж, зоримог шийдэмгий зан, задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх сэтгэлгээний урлагийг эзэмшсэн, шүүхийн эрхэм чанарыг чин сэтгэлээсээ хүндэтгэн дагадаг, ёс зүйн дээд стандартуудыг ханган хэрэгжүүлдэг, төв гол зарчмыг сахидаг, чин шударга зан чанартай,

¹⁹ Н.Лүндэндорж нар, "Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь" Бодлогын тойм судалгаа, Нээлттэй нийгэм форум, УБ., 2010, 39 дэх тал.

²⁰ Ч.Ганбат "Шинэ зуун ба шүүх" илтгэл, "Шүүх эрх мэдэл-Шинэ зуун" олон улсын онол-практикийн бага хурал, УБ., 2001он, 39 дэх тал.

²¹ Б.Чимид, "Шүүх эрх мэдлийн талаарх Үндсэн хуулийн үзэл бэрмтлэлийн тухайд", илтгэл "Шүүх эрх мэдэл-Шинэ зуун" олон улсын онол-практикийн бага хурал, УБ., 2001он, 52 дахь тал.

²² Б.Чимид, "Үндсэн хуулийн үзэл бэрмтлэл: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл", УБ., 2004, 128 дахь тал.

²³ Ч.Өнөрбаяр, "Шүүгчийн хараат бус байх зарчим, түүний онолын үндэслэл, шалгуур", Эрх зүйт ёс сэтгүүл, УБ., 2010, 143 дахь тал.

²⁴ Н.Лүндэндорж нар, "Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь" Бодлогын тойм судалгаа, Нээлттэй нийгэм форум, УБ., 2010, 44 дэх тал.

зохист байдлыг ямагт эрхэмлэдэг, ажил үүрэгтээ журамт эзэн нь болдог, тэр нь хичээл зүтгэлээр баталгаажиж байдаг зэргийг дурдаж болно. Ийм хувийн чанарыг шүүгчээс шаардаж, шүүгч өөртөө шингээсэн цагт шүүх, шүүгчийн ажил үүрэг бүтээмжтэй, үр нөлөөтэй, ил тод, цэвэр тунгалаг, хариуцлагатай болно²⁵ гэсэн. Үүнээс үзэхэд шүүгчийн хувийн хараат бус байдал тухайн хүнээс өөрөөс нь голчлон шалтгаалах бөгөөд шүүгчийн хувийн хараат бус байдлын дээрх чанаруудыг бий болгохын тулд шүүгчийн ёс зүйн дээд стандартуудыг баталж мөрдөх, шүүгчийн хариуцлагын стандартыг тогтоож хэрэгжүүлэх шаардлагатай болох нь харагдаж байна.

Шүүгчийн хараат бус байдлыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 49.1-д "Шүүгч хараат бус байж, гагцхүү хуульд захирагдана" гэж тунхагласан. Энэ зарчмын гол агуулга шүүгч хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ шүүхийн институци дотроос болон шүүхийн институцийн гаднаас аливаа нөлөөнд автахгүй байхыг илэрхийлнэ. Энэ талаар доктор Б.Чимид "Шүүх эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх албан ажил, мэргэшлийн хувьд шүүгч нь парламент, засгийн газар, нутгийн эрх барих ба захиргааны байгууллага, албан тушаалтан хийгээд дээд шатны шүүх, түүнчлэн тухайн шүүхийн ерөнхий шүүгч, шүүгчдийн олонхид гэхчлэн шатлан захирагдах ёсгүй. Хамгийн эгэл жишээ гэвэл шүүхэд хэрэг, маргааныг хэн, хэн авч шийдэхийг ерөнхий шүүгч хуваарилж "чи шийд" гэж тушаах ёсгүй. "тэгж ингэж шийд" гэх нь бүр ч цэвэртэй²⁶ гэсэн.

Шүүх, шүүгчийн ажил, албан тушаал, шүүн таслах ажиллагаа нь ямар нэг байдлаар улс төр, эдийн засгийн эрх мэдэл бүхий хүмүүсийн хүсэл зоригоос үл хамаарах нь хараат бус, бие даасан байдлын үндсэн шинж

²⁵ Н.Лундэндорж нар, "Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь" Бодлогын тойм судалгаа. Нээлттэй үндсэн форум, УБ., 2010, 44 дэх тал.

²⁶ Б.Чимид, "Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хүний эрх, шүүх эрх мэдэл", Хөвдүгээр дэвтр, УБ., 2004, 128 дахь тал.

юм. Түүнээс гадна хэргийн оролцогч, тэдгээрийн хамаарал бүхий этгээдүүд болох иргэн, албан тушаалтан, байгууллага, хуулийн этгээдийн эрхтэй болон эрхгүй этгээдээс шүүхийн бие даасан, хараат бус байдалд хөндлөнгөөс нөлөөлөх асуудал амьдралд цөөнгүй тохиолддогийг үгүйсгэхгүй. Хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэхэд шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлөх оролдлого гарсан бол уг хэрэг, маргааныг хүлээн авсан шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүн Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлд заасны дагуу "нөлөөллийн мэдүүлэг" хөтөлж²⁷ шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад тодорхой ахиц дэвшил гарч байна.

Шүүх нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглал, хувийн хэвшлийн салбараас хараат бус байж чадахгүй нөхцөлд хүний эрх, эрх чөлөөг хангах, шударга ёсыг тогтоох боломжгүй юм. Судалгаанаас үзэхэд шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад улс төр, эдийн засаг, нийгмийн зэрэг олон чухал асуудлыг харгалзан үзэх шаардлагатай байна. Судалгаагаар 2013 онд шүүхийн тухай багц хуулиуд хэрэгжиж эхэлснээс хойш шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдал хангагдахад тодорхой ахиц дэвшил гарсан²⁸ боловч шинэтгэлийн хүрээнд хүрсэн ололт амжилтаасаа ухрах байдлууд гарсаар байна. Тухайлбал, 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

²⁷ Монгол Улсын Дээд Шүүх, "Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар", УБ., 2014, 32 дахь тал.

²⁸ Шүүхийн тухай багц хууль батлагдан хэрэгжиж эхэлснээс хойш шүүхийн бие даасан байдал болон шүүгчийн хараат бус байдал хэрхэн хангагдсан талаар асуухад санал асуулгад оролцогчдын 63 хувь шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа сайжирсан гэж хариулсан. ШЕЗ-ийн гишүүд шүүгчид нэр дэвшигчтэй ярилцлага хийхдээ өөрийн субъектив хандлага гаргах магадлалтай. О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар, тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зэм, УБ., 2015 он, 39 дэх тал.

товолсон.²⁹ Уг төсөлд шүүхийн төсвийг 23.4, шүүгчдийн цалингийн санг 35 хувиар тус тус бууруулахаар тооцож, «Шүүгчийн цалингийн хэмжээ тогтоох итгэлцүүр тогтоох тухай» УИХ-ын тогтоолын төсөл, мөн ШЭЗБТХ-ийн 23.5-д «Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй» гэсэн заалтыг хүчингүй болгох хуулийн төслийг УИХ-д өргөн барьсан³⁰ бөгөөд шүүгчийн цалингийн хэмжээг энэ удаагийн хуралдаанаар бууруулаагүй боловч ШЭЗБТХ-ийн гол амин сүнс болсон “Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй” гэсэн заалтыг хүчингүй болгосон нь дараа дараачийн парламентад шүүгчийн цалин хөлсийг бууруулах болох боломжийг олгосон. Энэ нь ШЭЗБТХ-ийн 23.1-т заасан «Шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь эдийн засгийн хувьд бусдаас хараат бус, ажиллаж, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байх боломжийг хангасан байна» гэсэн заалтыг зөрчихөд хүргэж, шүүхийн эдийн засгийн баталгаанд ноцтой эрсдэл учрах нөхцөл үүсгэсэн.

ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын Үндсэн хуульд шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлыг хангах талаарх суурь зарчмууд хангалттай хэмжээнд тусгагдсан боловч Үндсэн хуулийн хэм хэмжээг хэлбэржүүлэх, нарийвчлан тогтоох ёстой бусад органик хуулиудад шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалах талаарх зохицуулалтуудыг илүү боловсронгуй болгох шаардлага тулгарсаар байна. 2013 онд батлагдсан шүүхийн тухай багц хуулиудаар шүүхийг эрх зүйн хомсдоос гаргахад тодорхой хэмжээний ахиц, дэвшил гарсан боловч шүүгчийн томилгоо, сонгон шалгаруулалтын процессыг сайжруулах асуудал шийдлээ хүлээсээр байна. Түүнчлэн, төрийн эрх мэдлийн бусад байгууллагууд болох УИХ, ЗГ-аас шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангахад дэмжлэг үзүүлэхгүй, шүүхийн бие даасан байдлыг дордуулсан хууль гаргах явдал гарсан. Энэ нь ШЭЗБТХ-ийн 23.5-д «Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй» гэсэн заалтыг хүчингүй болгосноор илэрч байна. Мөн цаашдаа дараа дараачийн парламентад шүүгчийн цалин хөлсийг бууруулах бололцоог нээсэн нь шүүхийн шинэтгэлээс ухарсан алхам болжээ.

---o0o---

²⁹ “2016 оны төсвийн тухай хуулийг дагалдан өөрчлөлт орох хууль, тогтоомжийн төслийг хэлэлцэхийг дэмжлээ,” Монгол Улсын Их Хурал, 2015.10.16, <http://www.parliament.mn/new/open/categories/30/pages/25223>

³⁰ “Монголын Шүүгчдийн холбооны мэдэгдэл,” Монгол Улсын шүүхийн өрөнхий зөвлөл, 2015.10.16, <http://www.judcoo.mn/main/2345--html>

НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦООНЫ ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ, ЗАРИМ АСУУДАЛ



Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн
бодлогын судлаач Б.Гончигсумлаа

Оршил

Монгол Улс нутгийн өөрөө удирдах ёсыг 1992 оны ардчилсан шинэ үндсэн хуульдаа бэхжүүлэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын бүтцэд нэвтрүүлсэн явдал нь засаглалын хувьд шинэ дэвшил байсан тухай олон эрдэмтэн судлаачид дүгнэсэн байдаг. Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан нутгийн өөрөө удирдах ёсны үзэл санааг үргэлжлүүлэн хөгжүүлж, бэхжүүлэхэд олон Улсын зарчим, хандлага, тулгамдаж буй асуудлуудыг судлах явдал өндөр ач холбогдолтой.

Нутаг дэвсгэрийн тухайлсан нэгжид оршин суугч иргэд өөртөө хамаарах асуудлыг ардчилсан сонгуулиар байгуулсан төлөөллийн байгууллагаараа дамжуулан, өөрсдийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн, байгаа хөрөнгө мөнгөнийхөө хэрээр, үйлчилж буй хууль тогтоомжийн хүрээнд шийдвэрлэн зохицуулах эрхтэй эрх мэдлийг нутгийн өөрөө удирдах ёс гэнэ.¹ Энэхүү Нутгийн өөрөө удирдах ёс нь ардчиллыг бэхжүүлэх, төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн хөгжлийг хангах, орон нутаг дахь үр ашиг, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх зэрэгт

¹ Б.Баттувшин. Нутгийн удирдлагын практик асуудал. УБ., 1999 он

нөлөөлдөг. Иймд нутгийн удирдлагын өнөөгийн байдлыг авч үзэх, тулгамдаж буй асуудлуудыг анхааран судлах, дэлгэн тавих нь судалгааны хувьд ач холбогдлоо алдахгүй.

1. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны ойлголт, үзэл хандлага

Европын Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Европын Хартийн 3 дугаар зүйлд "Нутгийн өөрөө удирдах ёс гэдэг нь нутаг дэвсгэрийн бие даасан хамтлагаас өөрийн хариуцлага дор төрийн хэргийн үлэмж хэсгийг тухайн орон нутагт оршин суугаа иргэдийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн хуулийн хүрээнд шийдвэрлэх, удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрх, бодит чадвар "эм" хэмээн нутгийн өөрөө удирдах ёсны агуулгыг тодорхойлсон нь олон Улсын хэмжээнд нийтлэг тодорхойлолт болон хэрэглэгдэж байна.

Монгол Улсын эрдэмтэн судлаач Б.Чимэд өөрөө удирдах ёсны талаар "Тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгж, байгууллага, хамт олны дотоод амьдралын асуудал, ажил хэргийг иргэд, хамт олон шууд буюу төлөөлсөн байгууллагаараа уламжлан бие даан шийдвэрлэж эрхлэн хөтлөх, хариуцах ёс"² хэмээн бичсэн байдаг. Иргэд өөрсдийн орон нутгийн хүрээнд гарсан асуудлуудыг зохицуулахад өөрийн биеэр болон төлөөлөөрөө оролцон санал бодлоо тусгах явдал нь тухайн хүрээний түвшинд хамгийн зөв, иргэнд үр ашигтай шийдвэр гаргах боломжийг нэмэгдүүлдэг. Товчдоо бол өөрөө удирдах ёс гэдэг нь нутгийн удирдлага үйл ажиллагааныхаа чиг зарилгод хүрэх арга замыг төрийн ба нутгийн удирдлагын хамтын ажиллагааны

² Д.Дондог, О.Тугралаг. Нутгийн удирдлага-Эрх зүйн шинэглэл. УБ., 2007 он
European charter of local self-government, 1,3,1.

³ Б.Чимэд. Үндсэн хуулийн үзэл бэримтлэл: Нутгийн удирдлага. УБ., 2004 он, 13 дахь тал

арга механизмаар өөрөө бие даан тодорхойлдог, зарим тохиолдолд нийгмийн зөвшилцлийн үндсэн дээр үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагын баримтлах гол зарчим юм.⁴ Зарчим гэхийн учир нь захиргаанаас гарч буй бүхий л шийдвэрүүд тухайн нутгийн иргэдийн ашиг сонирхол тусгагдсан байхыг ойлгоно.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай ойлголт анх XIX зуунд Америк болон Европын орнуудад тавигдсан гэж үздэг. Д.Морган, А.Токвиль, Л.Штейн нарын эрдэмтэд голлох үүрэг гүйцэтгэжээ. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны талаарх урсгал чиглэлүүдийг “чөлөөт хүй элгэн”, “нийгмийн”, “төрийн”, “дуализмын”, “нийгмийн үйлчилгээний” гэсэн таван чиглэлд ангилан авч үздэг байна.

Дэлхийн улс орнуудад нутгийн өөрөө удирдах ёс хөгжихийн хэрээр түүний чиг хандлагууд улам нарийсаж, тодорхой зохицуулалтыг улс орнуудын хууль тогтоомжид суурьшуулах болов. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны чиг хандлагууд олон улсад нөлөөлөхөд 1985 оны Европын холбооноос батлан гаргасан “Нутгийн өөрөө удирдах ёсны Европын Харт” чухал нөлөө үзүүлсэн байна.

Олон Улсын баримт бичгүүдэд тусгагдсан зарчмуудаас дурдвал /1/ Нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчмуудыг Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан байх, /2/ Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад ардчиллын үндсэн дээр сонгогдсон байх, /3/ Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд төрийн удирдлагын тогтолцоонд үл хамаардаг байх, /4/ **Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өөрийн өмч хөрөнгө санхүүтэй байж түүнийгээ захиран зарцуулдаг эрхтэй байх**⁵ зэрэг зарчмууд нутгийн өөрөө удирдах ёсны гол шинжийг тодорхойлон үндсэн суурь зарчим, чиг хандлага болон жөгжиж байна.

Нутгийн өөрөө удирдлагын талаарх ойлголт, эрх зүйн хэм хэмжээ

олон Улсын түвшинд ижилсэн ойртох үйл явц хүчтэй явагдаж, олон Улсын баримт бичгүүдэд ч энэ чиглэлээр батлагдан хэрэгжиж байна. Үүний зэрэгцээ тогтвортой хөгжлийг хангах, дэлхий нийтийн глобал асуудлуудыг шийдвэрлэх нэг арга зам нь төвлөрлийг сааруулах, нутгийн удирдлагын бие даасан байдлыг бэхжүүлэх явдал гэж үзэх нь нутгийн өөрөө удирдлагын олон Улсын хөгжлийн шинэ хандлага болж байна.⁶ Монгол Улсын хууль тогтоомжуудад эдгээр зарчмууд тодорхой хэмжээнд суурьшсан байна.

2. Монгол Улсын нутгийн удирдлагын өнөөгийн байдал

1992 оны үндсэн хуулийн сонголтыг онолын хувьд төрийн байгууламжийн бүтцийг холимог (fused system), хосолмол (Dual system) ба орон нутгийн өөрөө удирдах засгийн газар (Local self-government) хэмээн ангилсан загваруудын алинд ч хамааруулах боломжгүй, загвар бүрийн тодорхой элементүүдийг “авч хольсон” тогтолцоо гэж үзэж болох юм.⁷ Иймд эрдэмтэн судлаачид дээрхийг Монгол Улсын засаг захиргааны хуваарилтад тохирсон өөрийн орны өвөрмөц онцлогтой зохицуулалттай хэмээн үздэг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 1 дүгээр хэсэгт “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ” хэмээн заасан нь Монгол Улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоонд нутгийн өөрөө удирдах ёсны байр суурийг тодорхойлсон байдаг. Монгол улс нь засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдах бөгөөд төрийн удирдлагыг дээд шатны байгууллагаас томилогдсон засаг дарга, нутгийн өөрийн удирдлагыг иргэдийн төлөөлөгч/нийтийн хурал хэрэгжүүлдэг.

⁴ Мөн тэнд

⁴ Судалгааны эмхэтгэл ХХ Боть. УИХ-ын тамгын газар 2015 он. 50 дахь тал

⁵ А.Эрдэнэлт: Нутгийн өөрөө удирдах ёсны олон улсын хөгжлийн чиг хандлага. Эрх зүй сэтгүүл. 2003 он. №10-11. 74 дахь тал

⁶ Ц.Даваадулам: Нутгийн удирдлагын тогтолцоо ба засаглалын эрх мэдлийн тэнцвэр. Нутгийн удирдлага: Сорилт ба шийдэл үндэсний форумд тавигдсан илтгэл. 2015 оны 12 дугаар сарын 16-ны өдөр.

Нутгийн удирдлагын тогтолцоо.

Нутгийн өөрөө удирдах ёс бол Үндсэн хуульд тусгагдсан Монголын ардчилсан төрийн салшгүй хэсэг юм. Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хүлээн зөвшөөрснөөр түүнийг практик амьдралд хэрэгжүүлэх бүхэл бүтэн тогтолцоо бүрэлдэн тогтсон. Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн тодорхой нэгж бүрд нийгмийн амьдралын олон талт гол чухал харилцаанууд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаанаас ангид хэрэгжиж чадахгүй.⁸ Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг бэхжүүлэх гол хуулиудад Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль 1992 он, Монгол Улсын төсвийн тухай хууль 1993 он, Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль 1994 он, Чөлөөт бүсийн тухай хууль 2015 он зэрэг хууль тогтоомж багтана.

2.1. Тулгамдаж буй асуудлууд

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар сонгож байгуулсан төрийн байгууламж нь нэгдмэл бөгөөд нутаг дэвсгэрийн хувьд гагцхүү засаг захиргааны нэгжид хуваагдахаар тунхагласан. Шинэ Үндсэн хуулийн тусгал улс орны бүхий л салбарт хүрсэн чухал шинэчлэл хийж чадсаны нэг Монгол Улсад өмнө оршин тогтнож байгаагүй "нутгийн удирдлагын тогтолцоо" билээ. Энэ ч үүднээсээ өнгөрсөн 20 гаруй жилийн хугацаанд орон нутгийн талаарх ойлголт, төлөвшил харьцангуйгаар тогтсон мэт боловч одоог хүртэл анх зорьж байсан зорилгодоо хүч чадаагүй асуудлууд цөөнгүй байсаар байна. Үүний нэг нь орон нутаг дахь эдийн засгийн үндэс, түүний дотор орон нутгийн өмчийн харилцааны асуудал юм.⁹ Засаг захиргааны нэгж нь өөрийн мэдэлд хамаарах өмч, хөрөнгөтэй, түүнийгээ захиран зарцуулах эрхтэй байх нь тухайн нутаг дэвсгэрийн засаг

захиргаа үйл ажиллагаагаа бодитой явуулах чухал үндэс суурь юм.

Үндсэн хуулийн эрх зүй судлаач А.Бямбажаргал судалгаандаа орон нутгийн өмчийн харилцаанд тулгамдаж буй үндсэн гурван асуудлыг дэвшүүлжээ¹⁰. Үүнийг доор дурдъя.

1. Орон нутгийн өмчийг тодорхойлох шалгуур, арга зам тодорхойгүй.

Орон нутгийн өмч нь нийтийн зориулалттай өмч болон орон нутгийн өөрийн өмч хэмээн зохицуулсан. Энэ хүрээнд орон нутгийн нийтийн болон өөрийн өмчийн хүрээнд ямар субъект, ямар хэмжээнд оролцох буюу эрхээ хэрэгжүүлэх байдал нь тодорхойгүй байна.

2. Орон нутгийн өмчийг үнэгээ, шинж чанар тодорхойгүй

Өмчийн үнэлгээ, шинж чанар, зориулалтаар нь ангилаагүй байдлаас үүдэн орон нутгийн өмчийг эзэнгүйдүүлэх боломжийг бий болгохоор байна. Өөрөөр хэлбэл өмчийн эзэд нь болох орон нутгийн аль нэгж түүнийг өөрийн эзэмшилд байлгах асуудал тодорхойгүй хэвээр үлдэж байна.

3. Орон нутгийн өмчийн эрх бүрэн хэмжээнд орон нутаг шилжээгүй бөгөөд орон нутаг бие даасан субъект эрхийг хязгаарласан.

Өмчлөх эрхийн гол шинж буюу эзэмших, ашиглах эрхээс ялгагдах үндсэн шинж нь уул өмчлөлийн зүйлээ захиран зарцуулах эрхтэй байх асуудал билээ. Тэгтэл орон нутгийн хувьд өөрийн өмчлөлийн зүйлийг захиран зарцуулах хүрээнд орон нутаг төрийн өмчийн хороотой зөвшилцөж байхаар хуульд заасан нь уг эрх нь эрх зүйн онол ёсоор туйлын байж, бие даан шийдэх боломжийг хязгаарласан шинжийг агуулжээ. Өөрөөр хэлбэл төрийн өмчийн хороо орон нутгийн хувьчлах эд хөрөнгийн жагсаалтыг тогтооход оролцох боломжтой.

Дээрхээс үзэхэд өмчлөх эрх бүрэн утгаараа орон нутаг хэрэгжиж байна

⁸ Монгол улсад нутгийн өөрийн удирдлагын чадавхыг дээшлүүлэх нь. Сургалтын гарын авлага. УБ.2002 он. 23 дахь тал

⁹ А.Бямбажаргал. Орон нутгийн өмчийн харилцаан дахь тулгамдсан асуудал, шиндэрлэх арга зам. Нутгийн удирдлагын тогтолцоо ба засаглалын эрх мэдлийн тэнцвэр. Нутгийн удирдлага: Сорилт ба шийдэл үндэсний форумд тавигдсан илтгэл. 2015 оны 12 дугаар сарын 16-ны өдөр.

¹⁰ Мөн тэндээс дэлгэрүүлэн үзэх боломжтой.

гэж дүгнэхэд хангалтгүй харагдаж байна.

Мөн орон нутгийн эдийн засаг гэдэг нь нийслэл, дүүрэг, аймаг, сумын хэмжээний нийгэм, эдийн засгийн асуудлаа нутгийн захиргаа нь удирдан хэрэгжүүлэхдээ захиран зарцуулдаг өмч, хөрөнгөтэй холбоотой харилцааны эрх хэмжээний ойлголт юм¹¹.

3. Дүгнэлт

Монгол Улсын үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжид нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хуульчлан баталгаажуулсан нь түүний хэрэгжилтийг хангах бодит үр дүн билээ.

Монгол Улсын хувьд хууль тогтоомждоо нутгийн өөрөө удирдах ёсны талаарх олон Улсын зарчим, хандлагад нийцсэн суурь зохицуулалтуудыг оруулж өгсөн төдийгүй энэ чиглэлээр идэвхтэй байр суурь илэрхийлсээр байна.

Гэвч нутгийн удирдлагаас үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэх явцад орон нутгийн эдийн засаг, төсөв, өмчийн харилцаатай холбоотой зохицуулалтуудыг нарийвчлан судлах, сайжруулах хэрэгцээ байсаар байна. Нутгийн удирдлагын бие даасан байдлыг хангахад чухад нөлөө үзүүлэх дээрх харилцааг нарийвчлан судлах, анхаарч ажиллах нь зүйтэй болов уу.

---000---

¹¹ Орон нутаг эдийн засаг бие даан хөгжүүлэх боломж, арга мэд. Нээлттэй нийгэм форум УБ, 2006, 55 дүгнээ тал

МОНОПОЛЬ БОЛОН ДАВАМГАЙ БАЙДАЛТАЙ ЗАХ ЗЭЭЛИЙГ ТӨРӨӨС ЗОХИЦУУЛАХЫН АЧ ХОЛБОГДОЛ

МУИС-ийн Хууль Зүйн Сургуулийн
магистрант Б.Итгэлбат

Хураангуй-

Монгол Улсын Өрсөлдөөний тухай хуулийг хэрэгжүүлэх явцад тулгамдаж байгаа бэрхшээлийг шийдвэрлэх, орхигдуулсан зарим зохицуулалтыг бий болгох, зах зээлийн эдийн засагт үүссэн шинэ харилцаануудыг зохицуулахад шаардлагатай байгаа асуудлыг судалж үзсэн болно.

Түлхүүр үг – монополизм, өрсөлдөөн, хууль, эрх зүй

Удиртгал

Сэдвийг сонгох шаардлага: Монгол Улсад эрх зүйн шинэтгэлийн бодлого хэрэгжиж байна. Нөгөө талаар Монгол Улсын хөгжил хурдасах хирээр зах зээлд үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуй эрхлэгчдийн тоо нэмэгдэж, шинэ бараа, бүтээгдэхүүний зах зээлүүд бий болж, үүнийг дагаад монополийг төрөөс зохицуулах, зах зээлд шударгаар өрсөлдөх нөхцөл боломжийг хангах зэрэг нийгмийн харилцааг зохицуулах эрх зүйн орчныг шинэчлэх шаардлага гарч байна.

Монгол Улс нь 1993 оноос өмнө төрийн зохицуулалттай эдийн засагтай буюу бүгд төрийн аж ахуйн нэгжүүд байсан бөгөөд өрсөлдөөний тухай ойлголт байхгүй байсан. 1993 оноос зах зээлийн нийгэмд шилжиж чөлөөт эдийн засгийн бодлого явуулах болсноор зах зээлийн өрсөлдөөн, монополийг зохицуулах шаардлагатай болсон.

Төрөөс зах зээлийн өрсөлдөөний талаар баримтлах бодлогод үндсэн хоёр бүрэлдэхүүн хэсэг байдаг. Үүнд:

Нэгдүгээрт: Зах зээлд өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх, өрсөлдөөнт үр ашиг авчрах цогц бодлогын баримт бичиг /Тухайлбал, өрсөлдөөнд тулгуурласан салбарын хөгжлийн бодлого, либералчлагдсан худалдааны бодлого, зах зээлд нэвтрэх саадыг бууруулах, зах зээлийн хүчийг сайнаар ашиглах, зах зээл дэх төрийн оролцоог багасгах бодлого гэх мэт/-ийг батлуулж мөрдүүлэх байдаг.

Хоёрдугаарт: Өрсөлдөөнд харшүйл ажиллагаа явуулж буй бизнесийнхний хууль бус үйл ажиллагааг хориглох, зах зээлд монополизм, давамгайлалтай этгээд тэр байдлаа бууруугаар ашиглахыг хориглох, өрсөлдөөнд хүчтэй нөлөөлөл үзүүлж болохуйц нэгдэх, нийлэх ажиллагааг зохицуулах, зах зээл дэх төрийн оролцоог хянах гэх мэт зорилго бүхий өрсөлдөөний хууль ба түүний хэрэгжүүлэлт багтдаг.

Манай улсын хувьд өрсөлдөөний асуудлыг хууль зүйн шинжлэх ухааны талаас нь судалж байсан тохиолдол тун хомс байгаа юм. Иймд энэ асуудлыг цаашид улс төр, хууль зүйн шинжлэх ухааны үүднээс нарийвчлан судалж зүй зохистой байдлыг тогтоох, нийгмийн харилцаанд учирч буй бэрхшээлийг даван туулахад чухал ач холбогдолтой болно.

Монополизм, олигополизм, өрсөлдөөний эсрэг эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй байгаа болон төрийн зохицуулалттай салбар, зах зээлд өөрчлөлт хийх замаар зах зээлийг илүү үр ашигт хүргэх шаардлагатай байна. Жишээ нь төмөр зам, эрчим хүчний зах зээлд өрсөлдөөн бараг байхгүй байна.

Судалгааны ажлын зорилго, зорилт: Чөлөөт глобал эдийн засаг ноёлж байгаа өнөө үед улс орнууд зах зээлийн тухай, түүний мөн чанар, сөрөг ба эерэг тал, төрийн оролцоо, зохицуулалтыг судлах, үүний үндсэн дээр бодлогоо зөв тодорхойлох¹, ингэхдээ зах зээлийн гол цөм болсон өрсөлдөөний тухай ойлголтыг улам нарийвчлан судлах шаардлагатай тулгарсаар байна. Учир нь аливаа улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжил нь өрсөлдөөний эрх зүйн үүднээс хэрхэн зөв зохицуулснаас ихээхэн шалтгаалах болсон юм.² Шударга өрсөлдөөн нь бизнес эрхлэгчдэд үйлдвэрлэл, үйлчилгээгээ өргөтгөх, өртөг зардлаа бууруулах, бүтээгдэхүүн үйлчилгээнийхээ чанарыг дээшлүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэхийн зэрэгцээ хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах, улс орны эдийн засгийг хөгжүүлэх хөдөлгөгч хүч нь болж өгдөг.³ Эсрэгээрээ монополийг давамгайлдаг бол эдийн засгийн эрх чөлөө ихээхэн боогддог бөгөөд өрсөлдөөнгүй нөхцөлд хэрэглэгчид хэт өндөр үнэ төлөх, компаниуд техникийн шинэчлэл хийхээ зогсоох, хөрөнгө оруулалтаа багасгах, шинийг санаачлахаа зогсоох зэрэг олон сөрөг үр дагавар гарч, улс орон өөрөө дэлхийн зах зээл дэх, өрсөлдөх чадвараа хүртэл алддаг. Иймд тус салбар харилцааг эрх зүйгээр зохистой зохицуулах нь хэрэглэгчдэд, улмаар улсын эдийн засагт чухал ач холбогдолтой байдгийг дэлхийн улс орнууд хүлээн зөвшөөрч өрсөлдөөний эрх зүйн зохицуулалтаа улам боловсронгуй болгосоор байна.

Манай улсын хувьд монополийн талаар ямар бодлого баримталж ирсэн хийгээд хуулийн өнөөгийн зохицуулалт, цаашдын чиг хандлагыг судалж, түүний сул талыг харьцуулсан болон практик

судалгаагаар дамжуулан илрүүлж, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох талаар өөрийн санал, дүгнэлтээ дэвшүүлэхэд судалгааны ажлын зорилго оршино.

Монополийн болон давамгайлсан байдалтай зах зээлийг төрөөс зохицуулахын ач холбогдол

Монополийг төрөөс оновчтой зохицуулах, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох нь хэнд ашигтай вэ?

а/ жижиг бизнес эрхлэгчдэд:

-монополийн давамгайлсан аж ахуй эрхлэгчдээс хамгаална;

-төрийн захиргааны байгууллагаас том аж ахуй эрхлэгчдийг хамгаалсан шийдвэр гаргахад хяналт тавина;

-хэд хэдэн аж ахуй эрхлэгчид нэгдэн хуйвалдах замаар жижиг аж ахуй эрхлэгчдийг зах зээлээс шахахаас сэргийлнэ;

-нэгдэх нийлэх үйл ажиллагааг урьдчилан хянаснаар зах зээлд хэт төвлөрөл бий болж аж ахуй эрхлэгчид хэт томрон жижиг бизнес эрхлэгчдэд шахалт, дарамт учруулахаас сэргийлнэ.

Энэ бүхнээс дүгнээд хэлэхэд, эсрэгээрээ монополийг хянах нь хэнд хэрэггүй вэ гэдэг асуулт тавьж болох юм. Өөрөөр хэлбэл, өрсөлдөөний хууль дангаар ноёрхогч, хууль зөрчиж шударга бусаар баяжигчдад, тэдгээр дангаар ноёрхогч монополийн пүүсийн эзэд, хувь хүртэгсэд, улс төрийн зарим нэг хэсэгт энэ зохицуулалт хэрэггүй байж болох юм.

б/ хэрэглэгчдэд:

Хүн бүр хэрэглэгч байдаг. Монополийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгосноор хэрэглэгч би ч мөн адил үр ашгийг нь хүртэх болно. Дэлхийн улс орон бүрд хэрэгждэг өрсөлдөөний бодлого, хууль, өрсөлдөөний байгууллагуудын гол үүрэг нийгэм дэх үхмэл алдагдал буюу

¹ Т Алтан эрэл Өрсөлдөөний эрх зүйн онолын үндэслэл

² Б Мэргэн Өрсөлдөөнд саад учруулалт гэрээ клязал

³ Г Пүрэвбаатар Өдрийн сонин Өрсөлдөөн бол зайлшгүй байх ёстой хөдөлгөөн зохицуулагч механизм /Б. 2008

нийгэмд хэн ч хожихгүй алдагддаг тэр хожоог бууруулахад чиглэгддэг гэж эдийн засгийн ном зохиолуудад дурдсан байдаг. Тэгвэл хэрэглэгчийн хожооны алдагдлаас яаж сэргийлдэг вэ? Өөрөөр хэлбэл хэрэглэгч сайн өрсөлдөөний зохицуулалтаас юу хожих вэ?

Нэгдүгээрт: хэрэглэгч сонголт арвинтай болдог.

Хоёрдугаарт: хямд, чанартай бүтээгдэхүүн үйлчилгээг хүртэх боломж бүрдэнэ.

Гуравдугаарт: техник технологийн дэвшлийг цаг алдалгүй хүртэх боломж нэмэгддэг.

Дөрөвдүгээрт: илүү хялбар байдлаар, хэрэглэгчийг дээдэлсэн бүтээгдэхүүн үйлчилгээг хүртэх боломжоор хангагдана.

Энэ бүхний эцэст, зах зээлд шударга өрсөлдөөний нөхцөл бүрдсэнээр хэрэглэгч хамгийн үр ашигтайгаар, хамгийн сайн бүтээгдэхүүн үйлчилгээг хүртэж нийгэм дэх хожоогоо нэмэгдүүлдэг.

В/ зөвхөн жижиг бизнес эрхлэгч гэлтгүй том бизнес эрхлэгчдэд ч үр ашгийг нэмэгдүүлэх, шударгаар өрсөлдөх нөхцөлийг бүрдүүлэх бөгөөд тэдэнд учруулах дарамт шахалт буурна.

Хэдийгээр өрсөлдөөний хууль том бизнес эрхлэгчээс хүчгүй жижгийг нь хамгаалахад илүүтэй чиглэдэг боловч тухайн монополь давамгайлж аж ахуй эрхлэгч өөрийн хүчээ буруугаар ашиглахгүй, дангаар ноёрхол бий болгохгүй тохиолдолд тэдгээр аж ахуйн нэгжүүдийг хэвийн үйл ажиллагаагаа явуулахад ямар нэгэн дарамт шахалт үзүүлэхгүй харин ч зах зээлийг хамгаалах, шударга зөв өрсөлдөхөд дэмжлэг болно. Ингэснээрээ томоохон аж ахуй эрхлэгч ч хувь хүртэх боломжтой болж буйг анхаарах хэрэгтэй.

Г/ Улс орны эдийн засагт

Иргэн баян бол улс баян гэдэг үг байдаг. Үүнтэй утга нэг зүйл бол

хэрэглэгч, бизнес эрхлэгч хожиж байвал улс хожиж байна гэсэн үг. Иймээс зах зээлд шударга өрсөлдөөний нөхцөл бүрдэж, шударга бус үйлдлийг хориглон хязгаарласнаар хэрэглэгч, бизнес эрхлэгч аль аль нь хожно.

Өмнө хэлсэнчлэн улс орнуудын монопольн эрх зүйн зохицуулалт нь тухайн улсын эдийн засаг, улс төрийн онцлог, орон зай, цаг хугацааны байдал зэрэг олон хүчин зүйлээс хамааран харилцан адилгүй байдаг. Хэдий тийм боловч ихэнх улсын өрсөлдөөний тухай хууль дараах нийтлэг зорилгыг хангахад чиглэж байна⁴

1. Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах. Ингэхдээ өрсөлдөөнд өөрт нь нөлөөлөх бус монополь компаниудыг үнээ буулгахыг шаардсанаар хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалдаг. Өрсөлдөөний тухай хууль нь шууд болоод шууд бус аргаар хэрэглэгчийг хамгаалах зорилготой байдаг.

2. Эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах. Энэ нь нэг гарт хэт их эдийн засгийн эрх мэдлийг төвлөрөөс сэргийлж, эдийн засгийн нөөцийг аль болох тэгш хуваарилах үүрэг юм. АНУ-ын Ерөнхийлөгч Т.Рузвельт "ардчилсан төрөөс илүү хүчтэй хувийн эрх мэдэл нь ардчиллын заналхийлэл юм" гэж Конгресст хэлж байв. АНУ-ын Өрсөлдөөний хуулиар тэр үедээ дэлхийн хамгийн том корпораци байсан AT&T хэмээх компанийн хүчийг "сулруулсан" түүхтэй. Мөн Майкрософт компаний эсрэг гарсан АНУ-ын шүүхийн шийдвэрийг энд дурдаж болох юм.

3. Өрсөлдөгч нарыг хамгаалах. Өрсөлдөөний хууль нь зах зээлд оролцогч өрсөлдөгч бүрд боломжийг нь олгох, эдийн засгийн тэгш эрхийг хангах зорилготой байдаг.

4. Нэгдэх гэрээ хэлцлийг хянах. Нэгдэх гэрээ хэлцлийг хязгаарлах нь хууль эрх зүйн үүднээс өрсөлдөөний зохицуулалтын гол хэсэг буюу гэрээ

⁴ Т.Алтангэрэл. Өрсөлдөөний эрх зүйн онолын үндэслэл.

хэлцлийн тухай асуудал юм. Зах зээлд оролцогчид өрсөлдөөнөөс өөрсдийгөө хамгаалахын тулд хоорондоо өрсөлдөөнд саад учруулахуйц төрөл бүрийн гэрээ хэлцэл, тохиролцоо хийдэг.

Зах зээлийн өрсөлдөөний хууль эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгосноор дараах ач холбогдолтой байдаг.

1. Чөлөөт өрсөлдөөн бүрэлдэн тогтсоноор компаниудын өрсөлдөх чадвар сайжирдаг. Дотоодод өрсөлдөөн сайн байснаар компаниудын өрсөлдөх чадвар дээшилж, дэлхийн хэмжээнд өрсөлддөг. БНСУ-ын LG болон Samsung хоёр компани гэр ахуйн бараа үйлдвэрлэлээр эх орондоо маш хүчтэй өрсөлддөг байсны үр дүнд эдгээр компаниудын гол гол бараа бүтээгдэхүүн өнөөдөр дэлхийн хэмжээнд өрсөлдөж байна.

2. Эдийн засгийн онолын үүднээс эдийн засгийн нөөц нь төгс өрсөлдөөний үед бараа үйлчилгээ болон тэнцвэртэй хуваарилагддаг гэж үздэг. Ингэснээр барааны үнэ буурч, чанар сайжирдаг учраас хэрэглэгчдэд таатай нөлөө үзүүлнэ. Жишээ нь, Австрали улс 2000 оноос өрсөлдөөний хуулийг эдийн засгийн үндсэн хууль болгон хэрэгжүүлснээр 2006 онд айл өрх бүрд ногдох орлого 7000 австрали долларт хүрсэн байна.

3. Шударга, чөлөөт өрсөлдөөний орчин бүрэлдэн тогтсоноор эдийн засгийн тогтвортой өсөлтөд сайн нөлөө үзүүлдэг. Францын нийслэл Парис хотноо байрладаг Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагаас гаргасан судалгаагаар өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлээгүй оронтой харьцуулахад түүнийг хэрэгжүүлсэн орны нэг хүнд ногдох орлогын өсөлт 1-2 хувиар дээгүүр байдаг гэсэн судалгааны дүн гарчээ. Тухайлбал, БНСУ 1981 онд "Шударга худалдааны хууль"-ийг баталсан бөгөөд түүнээс өмнө эдийн засаг нь бууралттай байсан бол хуулийг хэрэгжүүлснээс хойшх 10

жилд эдийн засаг нь жилд дунджаар 8 орчим хувийн өсөлттэй болсон байна.⁵

Дээр дурдсан зэрэг нөхцөл байдлууд нь мэдээж шударга, чөлөөт өрсөлдөөний үед бий болох бөгөөд харин монополь болоод шударга бус өрсөлдөөний бусад үед дээрх гурван үзүүлэлт эсрэгээр эргэж, үйлдвэрлэгч нь үнийг тодорхойлж, нэмэх ингэснээрээ хэрэглэгчдэд таагүй нөхцөлийг бий болгож, улмаар улс орны эдийн засгийн өсөлтөд сөргөөр нөлөөлдөг.

Монополь ноёрхол нь юуны өмнө зах зээлийн тэнцвэрт байдлыг хангах чадваргүй, таваарын үнийг зориуд өндөр түвшинд барьж, үйлдвэрлэх бүтээгдэхүүний тоог хязгаарладаг учир монополийн бүтээгдэхүүний борлуулалтын үнэ нь ямагт ахиуц зардлаас дээгүүр түвшинд тогтоогддог. Практик дээр ихэнх монополиуд өөрсдийн таваарын үнийг тогтоохдоо дундаж нийт зардал дээрээ 10-20%-ийг нэмдэг түгээмэл зарчим баримталдаг аж.

Өндөр хөгжилтэй болон шилжилтийн эдийн засагтай орны хувьд монопольлол, давамгайл байдлыг зохицуулах асуудал нь өрсөлдөөний эрх зүйн гол асуудал байдаг.

Монополийг зохицуулдаг туршлага

1. Тайвань улс: Тайванийн "Шударга худалдааны хууль"-ийн хүрээнд "монополь аж ахуйн нэгж" гэдэг нь ямар ч өрсөлдөөнгүй эсвэл тухайн зах зээл дээрх өрсөлдөөнөөс шахан гаргах чадвар бүхий давамгайл байдалтай аж ахуйн нэгжийг ойлгох бөгөөд дараах нөхцөлийг хангаж буй тохиолдолд давамгайл байдалтай аж ахуйн нэгж гэж үзнэ.

⁵ Б.Жаргалсайхан, Монгол Улсын зах зээлийн өрсөлдөөний өнөөгийн байдал, цаашдын чиг хандлага "Өрсөлдөөн ба хөгжил" хэлэлцүүлэг, УБ., 2007 8-9 дэх тал

Үүнд:

- Тухайн зах зээл дээрх аж ахуйн нэгжийн зах зээлд эзлэх хувь нь 1/3-д хүрсэн бол;

- Тухайн зах зээл дээрх 2 аж ахуйн нэгжийн зах зээлд эзлэх хувь нь нийлээд 2/3-д хүрсэн бол;

- Тухайн зах зээл дээрх 3 аж ахуйн нэгжийн зах зээлд эзлэх хувь нь нийлээд 3/4-д хүрсэн бол.

Зах зээлд эзлэх хувь нь дээрх түвшинд хүрээгүй, мөн аж ахуйн нэгж тус бүрийн зах зээлд эзлэх хувь нь тухайн зах зээлийнхээ 1/10-д хүрээгүй, эсвэл өмнөх санхүүгийн жил дэх нийт борлуулалт нь 1 сая Тайван долларт хүрээгүй бол монополь аж ахуйн нэгж гэж үзэхгүй хэмээн заасан байдаг.

Мөн монополь аж ахуйн нэгжүүдийг дараах үйлдлийг хийхийг хориглосон /ШХХ-ийн 10-р зүйл/ байдаг. Үүнд:

- Шударга бус арга замаар өрсөлдөхөөс ямар ч аж ахуйн нэгжүүдийг шууд ба шууд бус замаар урьдчилан сэргийлэх;

- Барааны үнэ, үйлчилгээний төлбөрийг тогтоох, өөрчлөхдөө зүй бусаар тогтоох;

- Худалдааны түншдээ өөрийн ашиг сонирхолд нийцүүлэх гэж шударга бус шаардлага тавих;

- Бусад байдлаар зах зээлийн хүчээ буруугаар ашиглахыг хориглосон байдаг.

ШХХ-ийн 10-р зүйлийг зөрчсөн этгээдэд: ШХ Хороо нь тэдгээрийн үйл ажиллагааг нь залруулах, хугацаа зааж шаардлагатай залруулах арга хэмжээ авах, хугацаа дууссан тохиолдолд тухайн үйл ажиллагааг нь зогсоох, иймэрхүү үйлдэл дахин гаргавал 3 жил ба түүнээс дээш хугацаагаар хорих, 100 сая хүртэлх Тайвань доллараар торгох эсвэл хорих болон торгох арга хэмжээг зэрэг авч болдог.

2. Индонез улс Индонез

улсын "Монополь болон шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох тухай хууль"-аар монополь, олигополь /хуйвалдах/, давамгай байдалтай аж ахуйн нэгжүүдэд хориглох зүйлийн талаар тусгахаас гадна монопсонь, олигопсонь /худалдан авагчдын хувьд хуйвалдах/ -уудад хориглох үйлдлүүдийн талаар тусгайлан заасан байдаг.

Нэг болон хэд хэдэн бизнесийн байгууллагууд эдийн засгийн хүчээ төвлөрүүлэн үүний дүнд тодорхой бараа, үйлчилгээний үйлдвэрлэл борлуулалтад хяналт тавих, шударга бусаар өрсөлдөх, нийтийн сонирхолд харшилж байвал монополь үйлдэл гэж үзэх бөгөөд дараах тохиолдолд монополь байдалтай гэж үзнэ. Үүнд:

- Тухайн бараа, үйлчилгээг орлох боломж байхгүй гэж үзсэн,

- Ижил бараа, үйлчилгээний бизнесийн өрсөлдөөнд нөгөө аж ахуйн нэгж орох чадваргүй байх,

- Тодорхой төрлийн бараа үйлчилгээний зах зээлийн 50-с дээш хувийг хянаж байгаа бизнесийн байгууллага болон бизнесийн байгууллагуудын бүлгийг монополь байдалтай гэж үзнэ.

Монополь болон шударга бус өрсөлдөөн бий болгож болохуйц хэмжээнд бараа үйлчилгээний үйлдвэрлэл борлуултанд хяналт тавихыг хориглодог.

Харин давамгай байдал гэдэг нь зах зээлийн сегментийг хянахтай холбоотойгоор тухайн зах зээл дээр бодит өрсөлдөгчгүй байгаа, эсвэл санхүүгийнхээ чадвар, нийлүүлэлт, борлуулалт, тодорхой бараа үйлчилгээний эрэлт, нийлүүлэлттэй зохицох чадвартай холбоотойгоор тухайн зах зээлд эзрх өрсөлдөгчдийнхөө дунд хамгийн хүчтэй байр суурьтай бизнес эрхлэгчийн байр суурийг хэлэх бөгөөд харин давамгай байдалтай гэж

хэрвээ нэг болон хэд хэдэн бизнес эрхлэгч хамтдаа тухайн зах зээлийн 50 болон түүнээс дээш хувийг эзэлж байвал, мөн хэрвээ 2 болон 3 бизнес эрхлэгч болон бизнесийн бүлэг зах зээлийн 75-хувиас дээш хувьд хяналт тавьж байгаа бол давамгай байдалтай гэж үзнэ.

Мөн давамгай байдалтай аж ахуйн нэгжүүдэд дараах үйлдлийг хориглосон байдаг:

-хэрэглэгчдийг бусад өрсөлдөгчдийн бараа, үйлчилгээнээс худалдан авахуулахгүй байх зорилгоор үнэ болоод чанарын хувьд худалдааны нөхцөл тогтоох, зах зээл болон технологийн хөгжлийг хязгаарлах, тухайн зах зээлд бусад бизнес эрхлэгчдийг орж ирэхэд саад учруулахыг хориглоно.

Давамгай болон монополь байдлаа буруугаар ашигласан нь тогтоогдвол, хамгийн багадаа 25 тэрбум рубли, хамгийн ихдээ 100 тэрбум рублийн хэмжээтэй торгууль, эсвэл торгуулийн оронд 6 сар хүртэлх хугацаагаар хорих эрүүгийн хариуцлага оногдуулдаг.

3. Оросын холбооны үлс ОХУ-ын "Өрсөлдөөнийг хамгаалах тухай холбооны хууль"-аар монополь үйл ажиллагаа гэдэг нь аж ахуй эрхлэгч (бүлэг этгээд) давамгай байдлаа буруугаар ашиглан Холбооны монополийн эсрэг хууль тогтоомжоор хориглосон хэлэлцээр, харилцан тохиролцсон үйлдэл /эс үйлдэл/ хийхийг хэлнэ.

Харин давамгай байдал гэж юуг хэлэх, ямар тохиолдолд давамгай байдалтай гэж үзэх талаар тус хуулийн 5-р зүйлд нэлээд дэлгэрэнгүй тусгасан байдаг.

5 дугаар зүйл. Давамгай байдал

1. Давамгай байдал гэж тодорхой барааны зах зээл дэх аж ахуй эрхлэгч (бүлэг этгээд) буюу хэд хэдэн аж ахуй эрхлэгчид (бүлэглэлүүд) барааны зах зээлийн эргэлтийн ерөнхий нөхцөлд

шийдвэрлэх нөлөө үзүүлэх, бусад аж ахуй эрхлэгчдийг барааны зах зээлээс гарах, орох нөхцөлийг хаан боогдуулах байдлыг хэлнэ. Дараах аж ахуй эрхлэгчид (санхүүгийн байгууллагаас бусад)-ийг давамгай байдалтай гэж үзнэ. Үүнд:

1) тодорхой барааны зах зээлд эзлэх хувь нь тавин хувиас дээш: Хэрэв монопольн эсрэг хууль тогтоомжийг зөрчиж төрөөс эдийн засгийн төвлөрлийг хянах үед хувь хэмжээ хэтэрсэн нь тогтоогдоогүй бол аж ахуй эрхлэгчийг давамгай байдалтай гэж үзэхгүй;

2) тодорхой барааны зах зээлд эзлэх хувь нь тавин хувиас доош: Монопольн эсрэг байгууллага нь барааны зах зээлд аж ахуйн нэгжийн эзлэх хувь хэмжээн бусад өрсөлдөгчтэй харьцуулахад огт өөрчлөгддөггүй буюу өөрчлөлтөд бага ордог байгууллагыг давамгай байдалтай гэж үзнэ.

2. Энэхүү зүйлийн 3,6 дахь хэсэгт зааснаас бусад тохиолдолд аж ахуй эрхлэгч (санхүүгийн байгууллагаас бусад)-ийн тодорхой барааны зах зээлд эзлэх хувь гучин таван хувиас бага байвал тухайн субьектийг давамгай байдалтай гэж үзэхгүй.

3. Дараах нөхцөлд аж ахуй эрхлэгч (санхүүгийн байгууллагаас бусад)-ийг давамгай байдалтай гэж үзнэ.

1) хэрэв гурван аж ахуй эрхлэгч (тус бүрийнх нь эзлэх хувь тухайн зах зээл дэх бусад аж ахуй эрхлэгчээс илүү)-ийн нийт хувь зах зээлийн тавин хувиас дээш, эсвэл таван аж ахуй эрхлэгч (тус бүрийнх нь эзлэх хувь тухайн зах зээл дэх бусад аж ахуй эрхлэгчээс илүү)-ийн нийт хувь зах зээлийн далан хувиас дээш байвал (хэрэв эдгээр субьектүүдийн аль нэгнийх нь эзлэх хувь найман хувиас бага байвал энэхүү зүйл үйлчлэхгүй);

2) урт хугацааны туршид (нэг жилээс багагүй хугацаанд эсвэл тухайн барааны зах зээл үргэлжилсэн

хугацаанаас жил орчим хугацаанд) аж ахуй эрхлэгчийн зах зээлд злэх хувь өөрчлөгдөөгүй, эсвэл өөрчлөлтөд бага өртсөн, мөн тухайн зах зээлд шинэ өрсөлдөгч ороход бэрхшээлтэй бол;

3) аж ахуй эрхлэгчийн борлуулж эсвэл худалдан авч буй барааг өөр бараагаар орлуулах боломжгүй, (ялангуяа: үйлдвэрлэлийн зорилгоор хэрэглэж байгаа үед), үнийн өсөлт, эрэлт буурахаас үл хамаарах, тухайн зах зээлд дээрх барааны үнэ, худалдах, худалдан авах нөхцөлийн талаарх мэдээллийг тодорхой бүлэг этгээд л мэдэж болох нөхцөл байдалтай бол.

5. Аж ахуй эрхлэгч барааны зах зээлд ердийн монополийн байр суурь эзэлж байгаа бол түүнийг давамгайл байдалтай гэж үзнэ.

6. Хэрэв аж ахуй эрхлэгч тодорхой барааны зах зээлд гучин таваас багагүй хувь эзэлдэг бол түүнийг Холбооны хуулиар давамгайл байдалтай гэж тогтоож болно.

7. Энэхүү хуульд заасан хязгаарлалтыг тооцсоны үндсэн дээр Засгийн газар санхүүгийн байгууллага (зээлийн байгууллагаас бусад)-ыг давамгайл суурьтай гэж үзнэ. Засгийн газар энэхүү хуульд заасан хязгаарлалтыг тооцсоны дараа Төв банктай зөвшилцсөний үндсэн дээр зээлийн байгууллагыг давамгайл байр суурьтай гэж үзнэ. Санхүүгийн байгууллага (зээлийн байгууллагаас бусад)-ын давамгайл байдлыг Засгийн газрын баталсан журмын дагуу Монополийн эсрэг байгууллага тогтооно. Зээлийн байгууллагын давамгайл байдлыг тогтоох журмыг Засгийн газар Төв банктай зөвшилцсөний үндсэн дээр батална. Хэрэв зах зээлд злэх хувь нь арван хувиас дээшгүй, хэд хэдэн зах зээлд злэх хувь нь хорин хувиас дээшгүй бол тухайн санхүүгийн байгууллагыг давамгайл байдалтай гэж үзэхгүй.

6 дугаар зүйл. Барааны монополит өндөр үнэ

1. Барааны монополит өндөр үнэ (санхүүгийн үйлчилгээнээс бусад) гэдэг нь давамгайл байдалтай аж ахуй эрхлэгчийн тогтоосон дараах нөхцөлтэй үнэ болно. Үүнд:

1) тухайн үнэ барааны зах зээлд дэх өрсөлдөөний нөхцөлд тогтоогдсон үнээс (тодорхой хугацаанд адил тоо хэмжээгээр худалдаалагдсан, адилхан худалдагч, худалдан авагчтай, адилхан нөхцөлтэй барааны зах зээлийн) давах. Энэхүү үнийг тухайн барааны зах зээлд давамгайл байдалгүй ч, худалдан авагч болон худалдагчтай нэг бүлэгт багтаагүй аж ахуй эрхлэгч тогтоодог;

2) тухайн үнэ тус барааг үйлдвэрлэх, борлуулахад шаардагдах зардал, мөн гарах ашгаас давсан байдаг.

2. Хэрэв барааны үнэ энэхүү зүйлд заасан аль нэг шалгуурт нийцээгүй бол тухайн үнийг монополит өндөр үнэ гэж үзэхгүй. Хэрэв ердийн монополит субъект Монополийг эсрэг байгууллагын тодорхойлсон барааны тарифын хязгаараас хэтрэлгүй үнийг тогтоосон бол тухайн барааны үнийг монополиз өндөр үнэ гэж тооцохгүй.

7 дугаар зүйл. Барааны монополит бага үнэ

1. Барааны монополиз бага үнэ (санхүүгийн үйлчилгээнээс бусад) гэдэг нь давамгайл байдалтай аж ахуй эрхлэгчийн тогтоосон дараах нөхцөлтэй үнэ болно. Үүнд:

1) тухайн үнэ барааны зах зээлд дэх өрсөлдөөний нөхцөлд тогтоогдсон үнээс (тодорхой хугацаанд адил тоо хэмжээгээр худалдаалагдсан, адилхан худалдагч, худалдан авагчтай, адилхан нөхцөлтэй барааны зах зээлийн) бага байх. Энэхүү үнийг тухайн барааны зах зээлд давамгайл байдалгүй ч, худалдан авагч болон худалдагчтай нэг бүлэгт багтаагүй аж ахуй эрхлэгч тогтоодог;

2) тухайн үнэ тус барааг үйлдвэрлэх, борлуулахад шаардагдах зардлаас бага байдаг.

2. Хэрэв барааны үнэ энэхүү зүйлд заасан аль нэг шалгуурт нийцээгүй бол тухайн үнийг монополит бага үнэ гэж үзэхгүй. Хэрэв аль нэг худалдагчийн тогтоосон барааны үнэ тухайн барааны зах зээл дэх худалдагч, худалдан авагчтай нэг бүлэгт орсон аж ахуй эрхлэгчийн тоог багасган өрсөлдөөнийг хязгаарлах нөхцөл бүрдүүлээгүй бол тухайн үнийг монополит бага үнэ гэж тооцохгүй. Хэрэв ердийн монополит субъект Монополийн эсрэг байгууллагын тодорхойлсон барааны тарифын хязгаараас хэтрэлгүй үнийг тогтоосон бол тухайн барааны үнийг монополит бага үнэ гэж тооцохгүй.

10 дугаар зүйл. Аж ахуй эрхлэгч давамгай байдлаа буруугаар ашиглахыг хориглох

1. Давамгай байдалтай аж ахуй эрхлэгч үйлдэл (эс үйлдэл) нь бусад этгээдийн ашиг сонирхлыг хөндөж, өрсөлдөөнийг хязгаарласан буюу хориглосон тохиолдолд дараах хоригийг тавина. Үүнд:

1) барааны монополит өндөр эсвэл монополит бага үнэ тогтоох, дэмжих;

2) барааг эргэлтээс татах (хэрэв ингэж татсанаар барааны үнэ нэмэгдсэн бол);

3) гэрээт агентад ашиггүй гэрээний нөхцөл эсвэл гэрээний зүйлд үл хамаарах нөхцөл (эдийн засгийн, технологийн үндэслэлгүй, эсвэл Холбооны хууль, Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн хэм хэмжээний акт, Засгийн газрын эрх зүйн хэм хэмжээний акт, гүйцэтгэх засаглалын бүрэн эрхт Холбооны байгууллагуудын эрх зүйн хэм хэмжээний актад шууд тусгагдаагүй үндэслэлээр хандах, эсвэл санхүүгийн эд зүйлс, бусад эд хөрөнгө, өмчлөх эрхийг шилжүүлэхийг шаардах тухай шүүхийн акт тулгах, мөн гэрээт төлөөлөгчийн сонирхоогүй бараатай

холбоотой нөхцөлийг гэрээнд тусгасан тохиолдолд гэрээ байгуулна гэж тулгах г.м. бусад шаардлагууд) тулгах;

4) эдийн засгийн болон технологийн үндэслэлгүй нөхцөлөөр барааны үйлдвэрлэлийг багасгах эсвэл үйлдвэрлэхгүй байх (хэрэв тус бараа эрэлт ихтэй эсвэл нийлүүлэлт авах захиалгатай бол, мөн хэрэв Холбооны хууль, Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн хэм хэмжээний акт, Засгийн газрын эрх зүйн хэм хэмжээний акт, гүйцэтгэх засаглалын бүрэн эрхт Холбооны байгууллагуудын эрх зүйн хэм хэмжээний акт, шүүхийн актад тус барааны үйлдвэрлэлийг багасгаж эсвэл зогсоох талаар шууд заагаагүй бол);

5) эдийн засгийн болон технологийн үндэслэлгүйгээр худалдан авагч (захиалагч)-тай гэрээ байгуулахаас татгалзах эсвэл түдгэлзэх (хэрэв тус барааг үйлдвэрлэх болон нийлүүлэх бүрэн боломжтой байсан бол, мөн хэрэв Холбооны хууль, Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн хэм хэмжээний акт, Засгийн газрын эрх зүйн хэм хэмжээний акт, гүйцэтгэх засаглалын бүрэн эрхт Холбооны байгууллагуудын эрх зүйн хэм хэмжээний акт, шүүхийн актад тус барааны үйлдвэрлэлт эсвэл нийлүүлэлтээс татгалзах талаар шууд заагаагүй бол);

6) эдийн засгийн, технологийн болон бусад үндэслэлгүйгээр нэг бараанд янз бүрийн үнэ (тариф) тогтоох (хэрэв Холбооны хуульд өөрөөр заагаагүй бол);

7) санхүүгийн байгууллага санхүүгийн үйлчилгээндээ ямар ч үндэслэлгүй өндөр эсвэл бага үнэ тогтоох;

8) ялгаварласан нөхцөл бий болгох;

9) бусад гол субъектэд барааны зах зээлд орох буюу гарахад нь саад учруулах;

10) эрх зүйн хэм хэмжээний актуудаар тогтоогдсон үнэ бүрдэх журмыг зөрчих зэрэг болно.

2. аж ахуй эрхлэгч энэхүү зүйлийн 1-р хэсэгт (энэхүү зүйлийн 1-р хэсгийн 1, 2, 3, 5, 6, 7 ба 10-р заалтад заасан үйлдлээс бусад) заасан түүний үйлдэл (эс үйлдэл) Холбооны энэхүү хуулийн 13 дүгээр зүйлийн 1-р хэсгийн шаардлагад нийцнэ гэдгийг нотлох эрхтэй.

3. Оросын Холбооны Улсын Засгийн газар ердийн монополийн барааны нэг хэрэглэгчийг бусад хэрэглэгчидтэй ижил байр суурьтай байлгахын тулд барааны зах зээлд орох дүрмийг тогтооно.

4. Энэхүү зүйлийн шаардлага оюун санааны үйл ажиллагааны үр дүнг эзэмших тусгай эрхийг хэрэгжүүлэх үйлдэлд, мөн түүнтэй дүйцэх хуулийн этгээдийн хувийн чанартай эд зүйлс, бүтээгдэхүүн, ажил эсвэл үйлчилгээнд огт хамаарахгүй.

38 дугаар зүйл. Ашгийн төлөөх арилжааны ба арилжааны бус байгууллагыг албадан хуваах

1. Монополийн зэрэг байгууллагын заргын дагуу давамгайл байдлтай, ашгийн төлөөх, арилжааны ба арилжааны бус байгууллага тогтмол монополь үйл ажиллагаа явуулж буй үед /даатгалын байгууллагыг Холбооны улсын Төв банктай зөвшилцөж/ шүүх эдгээр байгууллагыг албадан хуваах буюу бүтцийг задлах шийдвэр гаргах эрхтэй. Албадан хуваах үйл ажиллагааны дүнд үүссэн байгууллагууд нэг бүлэг этгээдэд тооцогдохгүй болно.

2. Арилжааны ба арилжааны бус байгууллагыг албадан хуваах, нэг буюу хэд хэдэн арилжааны байгууллага болгон задлахдаа шүүх өрсөлдөөнийг өрнүүлэх зорилгоор дараах цогц нөхцөлүүд бүрдэж байвал шийдвэр гаргана:

1) арилжааны байгууллагын бүтцийн салбаруудын үйл ажиллагаа

сулрах магадлалтай;

2) арилжааны байгууллагын бүтцийн салбаруудын харилцан холбоо тасрах;

3) бүтцийн өөрчлөлтөөр холбогдох хуулийн этгээд тухайн зах зээлд бие даан үйл ажиллагаа явуулах боломжтой.

3. Арилжааны болон арилжааны бус ашгийн төлөөх байгууллагыг албадан хуваах тухай шүүхийн шийдвэрийг 6-аас доошгүй сарын хугацаанд гүйцэтгэсэн байна.

4. **Монгол Улс** Өрсөлдөөний эрх зүй нь шууд бус утгаараа Монгол улсын Үндсэн хуульд "Монгол Улс дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна..." гэж заасан. Иймээс өрсөлдөөнийг цаад утгаараа олон нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн зарчим, мөн эдийн засаг амжилттай хөгжих нэг нөхцөл хэмээн зөвшөөрсөн явдал юм. Гэсэн хэдий ч "өөрийн орны өвөрмөц онцлог"-ийг улс орны эдийн засгийн хөгжлийн үндсэн бүрэлдэхүүн гэж дурдсан байна.

Хэдийгээр өрсөлдөөнийг зохицуулах асуудал улс орны Засгийн газрын үндсэн үүргийн нэг болж Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгайлан заагдаагүй ч Засгийн газрын үүрэг, эрхийн талаар илүү ерөнхий тодорхойлолтод "шууд эдийн засгийн ... хөгжилд", "салбарын, салбар хоорондын болоод бүсийн хөгжлийн талаар тодорхой арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлэх, боловсронгуй болгох", "эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн аргачлалыг бэлтгэх" гэх мэтээр далд утгаараа шингэсэн байдаг⁶.

Үндсэн хууль нь улс орон дахь шүүхээр өрсөлдөөний хэргүүдийг авч үзэх үндэслэлийг бүрдүүлсэн шүүхийн тогтолцооны талаар ерөнхий заалтуудыг, түүнчлэн шүүхийн бие

⁶ Монгол Улсын Үндсэн хууль, 38 дугаар зүйл

даасан байдлын талаар заалтыг агуулсан.⁷

Өрсөлдөөний бодлогын өнцгөөс харахад үндсэн хуулийн нэг чухал заалт нь Монгол улс нь төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл бөгөөд нутаг дэвсгэр нь "зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана".⁸ Энэ нь бараа, үйлчилгээг улс орны дотор чөлөөтэй шилжүүлэхэд ямар нэгэн захиргааны саад байхгүй гэсэн үг. Энэ нь магадгүй монополийн эсрэг хэргүүдэд түүнчлэн өрсөлдөөний бодлогыг хөгжүүлэх зорилгоор ч тухайн газар зүйн зах зээлийг тодорхойлоход тустай байж болох юм.

Монгол Улс анх удаагаа 1993 онд өрсөлдөөний хууль (Шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох тухай хууль)-ийг баталсан. Засгийн газрын бодлого нь төрөөс эдийн засгийн өрсөлдөөнийг хязгаарлахаас сэргийлэх, дангаар ноёрхол болон шударга өрсөлдөөнийг хязгаарласан аливаа үйлдлийг хориглох, шударга өрсөлдөөнийг бэхжүүлэх талаар Засгийн газрын оролцоог хуульчлах болон зүй ёсны монополийг зохицуулах, хууль эрх зүйн арга хэмжээг оруулсан байдаг. Суд тал олон хэдий ч энэхүү хууль нь өрсөлдөөний талаар шинэ ойлголтыг бий болгоход, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн дангаар ноёрхлыг хязгаарлах болон ирээдүйн өрсөлдөөний бодлогын хөгжлийн суурийг тавихад чухал үүрэг гүйцэтгэсэн.

Өрсөлдөөний байгууллага нь анх хууль батлагдсанаас хойш 12 жилийн дараа байгуулагдсан. Тиймээс өрсөлдөөнийг хамгаалах тусгайлсан Засгийн газрын байгууллага байхгүй байсан бөгөөд энэ хугацаанд өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлэх гэсэн оролдлого нь сайн дурын, зохион байгуулалтгүй, өөр өөр Засгийн газрын байгууллагууд хэрэгжүүлдэг, хоорондоо уялдаа холбоогүй байсан.

Монгол Улсын Өрсөлдөөний тухай хууль нь анх 1993 онд батлагдсанаасаа хойш 5 удаа нэмэлт өөрчлөлт орсон. Эдгээр өөрчлөлтүүдийн үндсэн зорилго нь Монгол Улсын Өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлэх байгууллагыг байгуулах, бие даасан байдлыг хангах, тус байгууллагын эрхийг бэхжүүлэх, Өрсөлдөөний хуульд орсон нэр томъёо, зохицуулалтуудыг тайлбарлахад оршино.

1995 онд хийгдсэн нэмэлт өөрчлөлтөөр Өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлэх эрх бүхий улсын байцаагчийн эрхийг өмнө нь байснаас илүү тодорхой болгон тусгасан. 2000 онд хийгдсэн 2 дахь нэмэлт өөрчлөлт нь Өрсөлдөөний хуульд тодорхой нэмэлт өөрчлөлт хийсэн. 2002 онд хийгдсэн 3 дахь нэмэлт өөрчлөлт нь тендэрт үнэ тохиролцон оролцох, Улсын мэргэжлийн хяналтын тухай хуульд холбогдох өөрчлөлтүүдийг хийх замаар улсын байцаагчийн эрхийг нэмэгдүүлэх асуудал байсан. 2005 онд хийгдсэн нэмэлт өөрчлөлтөөр Шударга бус өрсөлдөөнийг хянан зохицуулах газар нь Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар болсон. 2005 онд хийгдсэн 4 дэх удаагийн нэмэлт өөрчлөлтөөс өмнө буюу 2004 оны 11-р сард Засгийн газрын 222 тоот тушаалаар Шударга бус өрсөлдөөнийг хянан зохицуулах газрыг ЗГ-ын тохируулагч агентлагийн статустайгаар байгуулсан. Хууль нь 2005 онд ШӨХТГ үүсэн байгуулагдсанаар л үр дүнтэй хэрэгжих болсон. Эцэст нь 2010 оны 7 дугаар сард шинэ Өрсөлдөөний тухай хууль гарч энэ нь ШӨХТГ-т илүү эрхийг өгсөн, картелийн талаар хуулийн хэрэгжилтийг хүчтэй болгосон, мөн торгуулийн хэмжээг өсгөсөн. Монголын Өрсөлдөөний эрх зүй нь хэд хэдэн хуулийн цогцоос бүрдэх бөгөөд Өрсөлдөөний хууль нь өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлэх, бодлогыг хөгжүүлэх үндэслэлийг бий болгосон хамгийн чухал багана юм. Шинэ хууль нь 5 бүлэг 28 зүйлээс

⁷ Монгол Улсын Үндсэн хууль, 4 дүгээр зүйл

⁸ Монгол Улсын Үндсэн хууль, 2 дугаар зүйл

бүрдэх ба картелийн эсрэг тэмцэх, давамгайл байдлаа буруугаар ашиглах, нэгдэн нийлэх үйл явцад дүгнэлт гаргах, өрсөлдөөний байгууллага болон ажиллагсдын эрх, зүй ёсны монополийн зохицуулалт, төрийн худалдан авалт гэх мэт өрсөлдөөнийг хамгаалсан ихээхэн чухал талуудыг тусгасан байна.

Зах зээлийн эдийн засгийн түүх болон туршлагаас харахад чөлөөт өрсөлдөөнийг дэмжсэн үр дүнтэй хуулийн тогтолцоо ба сайн бодлогыг бий болгосноор эдийн засгийн өсөлт ба амьжиргааны түвшинг дээшлүүлдэг. Тиймээс Монгол Улсын Засгийн газар дангаар ноёрхлыг зохицуулах, хязгаарлах замаар шударга өрсөлдөөний таатай орчныг бий болгохоор хичээж байна.

Өрсөлдөөний тухай хууль

Хуулийн 1-р бүлэг нь нийтлэг үндэслэл, хуулийн үйлчлэх хүрээ, зүй ёсны монополий гэх мэт гол гол нэр томъёонуудын тайлбарыг агуулсан байдаг.

Хуулийн 2-р бүлэг нь зүй ёсны монополийн зохицуулалт (ШӨХТГ нь зүй ёсны монополий байдалтай аж ахуй эрхлэгчдийн үнэ болон тоо хэмжээг хянаж зөвшөөрөл олгодог. Мөн зүй ёсны монополиуд давамгайл байдлаа буруугаар ашиглахад нь хяналт тавьдаг)-ыг, давамгайл байдлаа буруугаар ашиглах, давамгайл байдалтай хуулийн этгээд нэгдэх, нийлэх замаар өөрчлөн байгуулагдах, бусад компанийн хувьцааг худалдан авах, давамгайл байдалтай хуулийн этгээдийн удирдлага өрсөлдөгч хуулийн этгээдийн удирдлагын албан тушаал хавсран ажиллахыг хориглох, давамгайл байдалтай хуулийн этгээдийг хуваах, тусгаарлах, өрсөлдөөнийг хязгаарлахад чиглэсэн гэрээ, хэлцэл (картель) байгуулахыг хориглох талаар заалтууд тусгагдсан байдаг.

Монгол улсад Шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох тухай хуулийг

1993 онд баталснаас хойш картелийг хориглосноор ирсэн. Картелийг хориглохдоо энэ нь өрсөлдөөнийг хязгаарлаж хоорондоо хийсэн хэлцэл гэрээ гэдэг утгаар томъёолдог. Шинэ Өрсөлдөөний хуулийн 11-р зүйлийн дагуу өрсөлдөөнийг хязгаарлах зорилгоор гэрээ хэлцэл хийхийг хориглодог. 11.1-р зүйл хүнд хэлбэрийн картелийг хориглодог бол, 11.2 нь зөөлөн хэлбэрийн картель буюу аж ахуй эрхлэгчдийн хооронд байгуулсан дараах гэрээ, хэлцэл (картель) нь нийтийн ашиг сонирхолд харшлах, Эсхүл өрсөлдөөнийг хязгаарлах нөхцөлийг бүрдүүлэхээр бол хориглоно гэж заасан байдаг.

Өрсөлдөөний тухай хуулийн 11.3-т аж ахуй эрхлэгч энэ хуулийн 11.1, 11.2-т заасан гэрээ, хэлцэл (картель) -ийг дэмжиж өрөлцохыг хориглосон байдаг. Картелийг хориглох талаар хуулийн хэрэгжилтийг хангах чиглэлээр хяналт шалгалт хийх эрхийн хувьд ШӨХТГ-ийн эрх өмнөх хуультай харьцуулахад өссөн. Тус газар нь хууль бус үйл ажиллагааг тогтоох, зах зээлийн нөхцөл байдлыг судлах зорилгоор аж ахуйн нэгжүүдээс болон улсын болон төрийн захиргааны байгууллагууд, хүмүүсээс мэдээ материал, тоо мэдээ, тайлбар болон бусад шаардлагатай мэдээллийг шаардаж болно.

Тус газар нь бизнесийн үйл ажиллагаанд хяналт шалгалт хийх, компанийг хайх, баримт хураан авч болно.

Эрх мэдэл дээр нь нэмээд тус агентлаг нь хуулиар олгогдсон эрхийн дагуу өршөөлийн хөтөлбөр гаргах бөгөөд түүнчлэн картельд оролцогчид зөрчлөө хүлээхэд түлхэц болох хууль зүйн үндэслэлийг гаргаж тавьсан.

3-р бүлэг нь ШӨХТГ-ын эрх үүргийн талаар авч үздэг бөгөөд ШӨХТГ-т илүү эрх, өргөн хүрээний хууль хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа болон хамгаалалтыг өгсөн. Нэмж хэлэхэд, ШӨХТГ-т зар сурталчилгааны (шударга

бус өрсөлдөөн) болон тендерийн хуулийг (гомдлыг хянах) хэрэгжүүлэх ажлыг хариуцуулсан. Тэгэхээр, үндсэн өрсөлдөөнийг хязгаарласан үйлдлүүд болох картель, хэт өндөр үнэ тогтоох, болон мөлжсөн, зах зээлээс шахан гаргасан үйлдлүүдийг зохицуулахаас гадна Өрсөлдөөний хууль нь тендерийн зарим зохицуулалтын нормууд, улсын тусламж, зүй ёсны монополь, шударга бус өрсөлдөөн ба худал хуурмаг зар сурталчилгаа, өрсөлдөөний байгууллагын эрх зэргийг авч үздэг. Өрсөлдөөний бодлогыг хэрэгжүүлэх, өрсөлдөөнийг зохицуулах талаар улс орны эдийн засгийн салбараасаа хамаараад Улсын болон орон нутгийн өмчөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, Патентын хууль, Зохиогчийн эрхийн тухай хууль, Харилцаа холбооны тухай хууль, Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай хууль гэх мэт өөр өөр хууль тогтоомжууд ч байдаг.

Харьцангуй тодорхой байгаа эсэхээс үл хамааран Монгол улсын өрсөлдөөний хууль нь зах зээлд оролцогчдын өрсөлдөөнийг хязгаарласан үйлдэлд торгууль шийтгэл ногдуулах, хязгаарлах үндсэн тогтолцоо болж өгч байна. Хамгийн чухал нь уг хууль нь зах зээлд оролцогч хувийн хэвшлийн болоод төрийн байгууллагуудад үйлчилж, өрсөлдөөнийг хязгаарлахад чиглэсэн аливаа төрийн байгууллагын шийдвэрийг хориглодог. Хууль нь 14 төрлийн өрсөлдөөний эсрэг эсвэл өрсөлдөгчөө зах зээлд ороход нь хязгаарласан үйлдлүүдийг хориглосон байдаг.

Дүгнэлт

Өрсөлдөөний хууль бол Монголд харьцангуй шинэ салбар бөгөөд ард түмний ойлголт, ухамсар нь тийм ч хангалттай бус байгаа. Тиймээс Монголын өрсөлдөөний байгууллага өрсөлдөөнийг сурталчлах үйл

ажиллагааг идэвхтэй зохион байгуулах замаар өрсөлдөөний хуулийн талаарх олон нийтийн ухамсрыг дээшлүүлэх нь чухал юм. Монголын өрсөлдөөний байгууллага нь 10-хан жилийн түүхтэй шинэ тутам байгууллага хэдий ч маш өргөн хүрээний эрх мэдэлтэй, цаашид Монголын эдийн засгийг зах зээлд шилжих үйл ажиллагаанд маш чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.

Өрсөлдөөний хууль нь дэлхий дээр анх 100 гаруй жилийн өмнөөс батлагдаж хэрэгжиж эхэлсэн байдаг бөгөөд одоогоор дэлхийн 120 гаруй орон өрсөлдөөнийг зохицуулсан хуультай байна.

Дэлхийн улс орнуудын өрсөлдөөний бодлогод зах зээлд хэт төвлөрөл бий болохоос урьдчилан сэргийлэх, өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх, зүй ёсны монополь болон зохицуулалттай салбар, зах зээлд бүтцийн өөрчлөлт хийх, зах зээлийн нээлттэй байдлыг хангаж өрсөлдөөнийг хязгаарлаж буй саад бэрхшээлийг арилгах, өрсөлдөөний тухай ойлголт, соёлыг нийгэмд төлөвшүүлэх зэрэг асуудлыг тусган хэрэгжүүлдэг байна.

Өнөөдөр манай улсын зах зээл хэтэрхий тогтворгүй, үнийн хэлбэлзэлтэй, төрийн шууд болон шууд бус оролцоо их, мөн давамгайл, монополь байдалтай аж ахуй эрхлэгчдийн хэт эрх ашигт хөтлөгдөж удирдагдсаар байна.

Монгол Улсын хэмжээнд 2008 онд 35 мянга орчим аж ахуйн нэгж үйл ажиллагаа явуулж байсан бол 2015 оны байдлаар хувийн хэвшлийн 85 мянга орчим аж ахуйн нэгж зах зээлд үйл ажиллагаа явуулж, ДНБ-ний 80 орчим хувийг үйлдвэрлэж байгаа нь зах зээлд өрсөлдөөний зарчмыг хэрэгжүүлэх бололцоо бүрдсэнийг харуулж байна.

Гэвч бодит байдал дээр ихэнх зах зээл шударга өрсөлдөөний зарчмаар бус явсаар ирсэн. Зарим зах зээлд олон тооны аж ахуйн нэгж үйл ажиллагаа явуулж байгаа боловч өрсөлдөөн

төдийлөн өрнөхгүй, өрсөлдөөний үр шимийг тухайн зах зээлийн хэрэглэгчид, зах зээлд оролцогчид төдийлөн хүртэж чадахгүй байна. Өөрөө хэлбэл манай ихэнх зах зээл хөгжихгүй, нэг хэвийн байдалтай байна гэж хэлж болохоор юм.

Мөн нөгөөтэйгүүр манайд өөрчлөлт шинэчлэлт хийх, өрсөлдөөн нэвтрүүлэх зайлшгүй шаардлагатай монополь зах зээлүүд олон байна. 2013 оны байдлаар зүй ёсны монополь байдалтай 10 орчим зах зээлд нийт 65 орчим аж ахуйн нэгж үйл ажиллагаа явуулж байна. Эдгээр зах зээлийн заримд нь өрсөлдөөн нэвтрүүлэх боломжтой байхад заримд нь хэсэгчлэн өрсөлдөөн оруулах нь илүү үр дүнтэй байх жишээтэй. Хамгийн чухал нь өрсөлдөөн оруулж байж сая энэ зах зээл хөгжиж, үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуй эрхлэгчид болон хэрэглэгчид хожно.

Монгол Улсын Өрсөлдөөний тухай хуулийг сайжруулах талаар дараах санаануудыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

- Өрсөлдөөний тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.1-д заасан хяналт шалгалтын хугацааг олон улсын жишигт нийцүүлж, зөрчлийг бодитойгоор шалган тогтоох боломжтой байхаар өөрчлөх.

- Өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомж зөрчсөний улмаас өрсөлдөгч, хэрэглэгч эсхүл бусад этгээдэд учирсан хохирлыг тогтоох, нөхөн төлүүлэхтэй холбоотой зохицуулалт бий болгох.

- Хуулийн дагуу тусгай зөвшөөрөл олгож, тарифын зохицуулалт хийгддэг, зохицуулах байгууллагуудаас гаргаж буй бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний үнэ тарифын зохицуулалт нь тухайн салбарын эрх ашигт үйлчилсэн шийдвэр гарч болзошгүй тул өрсөлдөөний тухай хуулиар нарийвчлан тусгах.

- Давамгайл байдалтай аж ахуй эрхлэгч хэрэглэгчийн эрхийг хясан боогдуулсан гэрээ, хэлцэл байгуулах, өөрийн нөхцөлийг тулгасан шийдвэр

гаргах, мөн давамгайл байдалтай эсэхээс үл хамааран стандарт нөхцөлтэй гэрээг тулгах замаар өрсөлдөөнийг хязгаарлах, хэрэглэгчийн эрхийг хясан боогдуулахыг хориглосон эрх зүйн зохицуулалт бий болгох.

- Өрсөлдөөний тухай хуулийн зарим заалтыг зөрчсөн гэм буруутай этгээдэд захиргааны шийтгэл ногдуулахдаа уг этгээдийн тухайн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний өмнөх жилийн борлуулалтын орлогын тодорхой хувиар тооцон торгууль ногдуулдаг зохицуулалтыг өөрчлөн зөрчлөө арилгасан болон хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанд хамрагдсан байдал, өмнө нь зөрчил гаргаж байсан эсэхийг харгалзан үзэж үе шаттай торгууль ногдуулдаг байх, мөн хөнгөлөлт, чөлөөлөлт үзүүлдэг байх тогтолцоог бүрдүүлэх.

- Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын чадавхыг бэхжүүлэх, тухайлбал: үндэсний хэмжээнд хүрсэн үйл ажиллагаа явуулах хүний нөөц, материаллаг баазаар хангаж орон нутагт бие даасан салбар нэгж ажиллуулах, шалгуулагч этгээдээс тайлбар, мэдүүлэг авах тоноглогдсон өрөөтэй болох, хяналт шалгалтын үйл ажиллагааны явцад шаардлагатай тоног төхөөрөмжөөр хангах.

- Хуульд орон тооны болон орон тооны бус гишүүдийн эрх үүрэг, ажил үүргийн онцлог ялгааг тодорхойлох.

- Өрсөлдөөнийг хязгаарласан шийдвэр гаргадаг төрийн захиргааны төв байгууллага, Улсын Их Хурал болон Засгийн газрын харьяа байгууллага / зөвлөл, хороо/-ын үйл ажиллагаанд хяналт тавих эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох, өрсөлдөөний асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын зүгээс санал, дүгнэлт гаргаж оролцох оролцоог нэмэгдүүлэх.

- Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын улсын

байцаагчид тавигдах мэргэжил, мэргэшлийн шаардлагыг хуулиар тусгайлан зохицуулах. Улмаар улсын байцаагчийн алдаа гаргах, хуулийг буруу хэрэглэх байдал гаргахгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлэх.

- Өрсөлдөөний тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах талаар улсын байцаагчийн хяналт шалгалт хийх үйл ажиллагааг хуулиар илүү нарийвчлан зохицуулах, эсвэл хуулиар эрх олгон журамлах: Тухайлбал,

а) Хяналт шалгалтын явцад зөрчлийн ул мөр, нотлох баримт цуглуулах, зөрчлийн талаарх нөхцөл байдлыг тодруулах зорилгоор шалгагдаж байгаа этгээдийн бие болон байгууламж, компьютер, эд зүйлд үзлэг, шинжилгээ хийх үйл ажиллагааг зохицуулсан журам.

б) Өрсөлдөөнийг хязгаарласан хэлцэл, тохиролцоо (картель) хийсэн эсэхийг тогтоох хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг зохицуулсан журам.

с) Өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомж зөрчигдсөн эсэх асуудлаар иргэд, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас ирүүлсэн өргөдөл, гомдол, мэдээллийг хүлээн авч, өрсөлдөөний асуудал мөн эсэхийг судлан тогтоох зорилгоор урьдчилсан судалгаа, урьдчилсан хяналт шалгалт хийх харилцааг зохицуулсан журам.

- Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авалтад хийх хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомжийн хүрээнд хяналт тавих эрх зүйн орчинг олон улсын жишигт нийцүүлэн боловсронгуй болгох.

---o0o---

ОЛОН УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ПРОЦЕСС: ӨНӨӨГИЙН ТӨЛӨВ БАЙДАЛ, ХАНДЛАГА



Гадаад хэргийн яамны Олон улсын эрх зүйн газрын захирал А.Төмөр

ОЛОН УЛСЫН ХЭРЭГ ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГАА.¹

Олон улсын эрх зүйн процесс / ОУЭЗП/ нь бие даасан салбар эрх зүй биш бөгөөд олон улсын эрх зүйн бүрэлдэхүүн, дэд салбар гэж үзэж болно. ОУЭЗП-д ОУЭЗ-н материаллаг хэм хэмжээг хэрэгжүүлэхэд үйлчилдэг олон улсын эрх зүйн зарчим, хэм хэмжээ хамаардаг. Олон улсын процессын эрх зүйн хэм хэмжээ дараах тохиолдолд үйлчилнэ:

а/ Олон улсын эрх зүй (ОУЭЗ)-н хэм хэмжээг улс, олон улсын байгууллаас хэрэглэх;

б/ Олон улсын шүүхийн болон арбитрын ажиллагаа;

в/ Санкси хэрэглэх.

ОУЭЗП-н үндсэн эрх сурвалжид олон улсын гэрээ, заншил, олон улсын байгууллагын дотоодын эрх зүйн акт /олон улсын шүүхийн дүрэм,

журам/, тогтоол, олон улсын шүүхийн (трибуналын) шийдвэр орно.

ОУЭЗП-н тусгай зарчимд: а/ талуудын процессын тэгш эрх; б/ мэтгэлцэх; в/ шүүх ажиллагааны нээлттэй байдал; г/ шүүгчийг сонгох ба түүний хараат бус байдал хамаарна.

Гэрээний процессын хэм хэмжээгээр олон улсын байгууллага байгуулах, гэрээний хэм хэмжээг хэрэгжүүлэх ба улс үүрэг хүлээх журмыг тогтоох аливаа асуудал болон гэмт хэргийн харьяаллыг тогтоох, хэм хэмжээний санкцийг хэрэгжүүлэх журмын асуудлыг тодорхойлдог. Жишээлбэл, эрх зүйн туслалцааны тухай гэрээний хэм хэмжээ, тодруулбал, эрүүгийн, иргэний болон бусад төрлийн хэргийн талаарх шүүхийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөх, биелүүлэх хэм хэмжээг дурдаж болно.

Үндэстний холбооны дүрмийн дагуу 1921 онд анхны олон улсын байнгын шүүх болон Олон улсын шүүх ажиллагааны байнгын танхим байгуулагджээ. 1946 онд Үндэстний холбоо татан буугдсантай холбогдуулан уг шүүх нь НҮБ-ын Олон улсын шүүх болж өөрчлөгдсөн байна. Хорин жилийн түүхэндээ Танхим 37 маргаан хянан хэлэлцэж, 30 зөвлөх дүгнэлт гаргасан байна. Танхимын шийдвэр, дүгнэлтээс, жишээ нь Палестин, Иерусалим дахь концесстой холбоотой Их Британийн эсрэг Грекийн үүсгэсэн хэргийг хянан шийдвэрлэсэн шийдвэр /1924, 1925, 1927/; Серб, Бразилийн гэрээний тухай Бразил, Югославын эсрэг Францын үүсгэсэн хэргийг хянан шийдвэрлэсэн шийдвэр /1929/; Герман, Австрийн

¹ Шуршалов В.М.Международное право М.,2009; Бондарев И.М.Система международных судебных учреждений, М., 2004; Европейское международное право. под ред. Колосова Ю.М. М., 2005; Төрийн мэдээлэл. Тусгай дугаар III, VII, VIII боть; Монгол Улсын олон улсын гэрээ. 2005., 2007.; Олон улсын гэрээний тухай Монгол Улсын хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар. УБ., 2011.; Supplement of basic documents to international Law and world order. Fourth Edition. 2006.; International Law. Malcolm N. Shaw. Sixth Edition Cambridge 2008.

хоорондын гаалийн дэглэмийн тухай дүгнэлт /1931/-ийг дурдаж болно.

Югославын Засгийн газарт холбогдох Серби Улсын зээлийг баригч Францын нэхэмжлэлээр танхим энэхүү зээлийн дагуу үүсэх эрх, үүрэг нь өрийн бичиг гаргасан Францын биш, Югославын хууль тогтоомжийн дагуу хэрэгжинэ гэдгийг хүлээн зөвшөөрсөн байна. Танхимын үзэж буйгаар тусгаар тогтносон улсын шинж, түүний хүлээсэн үүрэг нь дотоодынхоос бусад ямар ч хуульд захирагдах боломжгүй гэдгээр илэрдэг.

Танхимын гаргасан шийдвэрээс сонирхол татсан нэг хэрэг нь 1877-1878 оны Орос Туркийн дайнаар Орос Улсад учирсан хохирлыг нөхөн төлөх хугацаа хэтэрсэн төлбөрт алданги төлөх тухай ОХУ-аас Турк улсад гаргасан нэхэмжлэлтэй хэрэг юм.

1995 оны 12 дугаар сард Улс хоорондын маргааныг эвлэрүүлэх загвар журмыг НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн тогтоолоор баталсан. Загвар журмыг нь улс хооронд түүнийг хэрэглэх тухай бичгийн хэлбэрээр тохиролцсон тохиолдолд хэрэглэнэ. Загвар журмын дагуу үндэслэн байгуулагдсан Эвлэрүүлэх хорооны ажлын эрх зүйн үр дагавар нь зөвлөх шинжтэй байна.

Өнөөдөр олон талт гэрээний үндсэн дээр байгуулагдсан бусад шүүхийн байгууллага үйл ажиллагаа явуулж байна. Тухайлбал, НҮБ-ын 1982 оны Далайн эрх зүйн тухай конвенцийн дагуу байгуулагдсан Далайн эрх зүйн олон улсын шүүхийг дурдаж болно.

Мөн Тусгаар улсуудын хамтын нийгэмлэг /ТУХН/-ийн Эдийн засгийн шүүх, Европын хамтын нийгэмлэгийн шүүх болон бүсийн бусад шүүх хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулж байна.

ОЛОН УЛСЫН ШҮҮХИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА.

1. НҮБ-ын Олон улсын шүүхийн үйл ажиллагааг зохицуулдаг акт нь:

а/ Олон улсын шүүхийн дүрэм; б/ 1978 оны Шүүхийн журам; в/ дотоод журмыг тодорхойлсон шүүхийн тогтоол болно.

Олон улсын шүүх нь зөвхөн “эрх зүйн шинжтэй” маргааныг хянан шийдвэрлэнэ. /НҮБ-ын Дүрмийн 36.3/

“Эрх зүйн” гэдэг ангилалд дараах асуудалд холбогдох маргаан хамаарна:

- Гэрээ тайлбарлах;
- ОУЭЗ-н аливаа асуудал;
- Олон улсын үүргийг зөрчсөн үйл баримт илрэх;
- Олон улсын үүрэг зөрчсөний учир оногдуулах нөхөн төлбөр, түүний шинж чанар, хэмжээ.

НҮБ-ын Олон улсын шүүхийн дүрмийн оролцогч улсууд нь Олон улсын шүүхээр заавал хянан шийдвэрлүүлэхээр хүлээн зөвшөөрч байгаа тухайгаа хэдийд ч зарлах эрхтэй байдаг.

НҮБ-ын Олон улсын шүүхийн хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь бичгийн болон аман гэсэн хоёр хэсгээс бүрдэнэ.

Бичгийн ажиллагааны хүрээнд талууд шүүхэд өөрийн нэхэмжлэл, сөрөг нэхэмжлэл, нэхэмжлэлийн хариу болон бусад баримт бичгийг гаргаж өгнө. Аман ажиллагааны хүрээнд талуудын төлөөлөгч, шинжээч, өмгөөлөгч нарыг сонсоно.

Шүүх хуралдаан нээлттэй явагдах бөгөөд дарга буюу эсвэл дэд дарга хуралдааныг даргална. Шүүх хуралдааны албан ёсны хэл нь франц буюу эсхүл англи хэл байх ба талууд ямар хэлээр шүүх ажиллагаа явуулахаа сонгоно. Талууд аль ч хэлийг хэрэглэж хуралдаанд оролцох эрхтэй. Шүүх

хуралдааны явцад тэмдэглэл хөтөлнө.

Шүүх хэргийн харьяалал, эрх зүйн болон бодит үндэслэл хангалттай байгаа эсэхийг магадална. Шаардлагатай баримт бичгийг талуудаас Шүүх шаардан гаргуулах эрхтэй.

Талуудыг сонссоны дараа шүүх шийдвэрээ хуралдаанд оролцсон шүүгчдийн олонхийн саналаар гаргана. Шийдвэрийг хуралдаан дээр уншиж сонсоно. Шийдвэрийг уншиж сонсгосноор хүчин төгөлдөр болно. Бүх шүүгч өөрийн тусгай саналаа шийдвэрт хавсаргах эрхтэй.

Шийдвэрийн эх хувийг талуудад, хуулбар хувийг шүүхийн архивд, НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн даргад, НҮБ-ын гишүүн орнуудад илгээнэ.

НҮБ-ын Олон улсын шүүхийн бүрэн эрхийн хүрээнд зөвлөх дүгнэлт гаргах эрх хамаарна. НҮБ-ын Дүрмийг үндэслэн аль ч байгууллагын хүсэлтийн дагуу Олон улсын шүүх ямар ч асуудлаар зөвлөх дүгнэлт гаргаж болно.

Зохих хүсэлт, холбогдох баримт бичгийн хамт шүүхэд очсоны дараа бэлтгэл ажиллагааг хийнэ. Үүний дараа шүүх нээлттэй хуралдаанаараа зөвлөх дүгнэлт гаргана. Шийдвэрийн талаар НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга, сонирхогч талууд, НҮБ-ын гишүүн орнууд болон холбогдох олон улсын байгууллагад мэдээлнэ.

Шүүх байгуулагдсанаасаа хойш нийт 100 шахам хэрэг хянан шийдвэрлэж, 20 орчим зөвлөх дүгнэлт гаргасан байна.

Шүүх нэлээд хэдэн үзэл баримтлалын хөгжилд тодорхой хувь нэмэр оруулжээ. Жишээ нь нийтлэг ашиг сонирхлыг хамгаалах эрхийн болон нийтлэг эрх зүйн харилцааны үзэл баримтлал /erga omnes, actio

popularis/²-ыг дурдаж болно.

Төрлөөр устгах явдалтай тэмцэх тухай конвенцыг хэрэглэх асуудалтай холбоотой маргааныг хянан шийдвэрлэсэн Олон улсын шүүхийн 1996 оны шийдвэрээр тухайн конвенцээр хүлээсэн эрх, үүргийг "erga omnes" шинж чанартай хэмээн хүлээн зөвшөөрсөн байна. /ICJ Reports, 1996/³.

Олон улсын шүүхийн шийдвэрлэсэн шуугиантай хэргийн нэг нь "Корфу хоолойн талаарх хэрэг" юм. Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараа Британийн цэргийн усан онгоц Албанийн усан нутаг дэвсгэрт байхдаа гуравдагч улсын урьдчилан суурилуулсан тэсрэх бөмбөгөнд ертсөн байна.

Их Британи Албани Улсаас усан онгоцонд учруулсан хохирлоо нөхөн төлөхийг шаардсан боловч уг асуудлаар маргаан үүссэн байна. Уг маргааныг НҮБ-ын Олон улсын шүүхэд шилжүүлжээ /ICJ Reports, 1949/.

Олон улсын шүүх маргааныг хянан хэлэлцээд эргийн улсууд нь тэдгээрийн усан нутаг дэвсгэрт тэсрэх бөмбөг байрлуулсан эсэх талаар урьдчилан сануулах үүрэгтэй хэмээн шийдвэрлэсэн байна.

Уг үүрэг нь усан доорх автомат тэсрэх бөмбөг суурилуулах талаарх зөвхөн дайны үед хэрэглэгдэж байсан 1907 оны Гаагийн конвенцид биш, харин "нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн ерөнхий зарчим болох дайны үеэс илүү энх тайвны үед хэрэгждэг хүмүүнлэг ёсны зарчим, мэдээллийн эрх чөлөөний зарчим, бусад улсын эрхийг зөрчих зорилгоор газар нутгаа ашиглахгүй байх үүрэг"-т суурилсан байна.

Олон улсын эрх зүйд бусад улсад хохирол учруулахуйц үйл ажиллагааг

² Erga omnes (лат. бүгдэд хамаарах) - аливаа улс олон улсын харилцаанд оролцогчийн хувьд бусад улсын өмнө тодорхой үүрэг хүлээнэ, Actio popularis (лат. ард түмний гомдол, нэхэмжлэл)-нийтийн эрх ашгийн үүднээс хувь этгээд болон байгууллагын тавьсан шавардлага.

³ ICJ Reports-НҮБ-ын Олон улсын шүүхийн тайлан

өөрийн нутаг дэвсгэрт явуулахыг хориглосон нийтлэг хэм хэмжээ байгааг ийнхүү тодорхойлсон байна.

Мэнийн булан дахь АНУ, Канадын хилийн талаарх маргааныг шийдвэрлэсэн Олон улсын шүүхийн 1974 оны шийдвэрт "зарчим ба хэм хэмжээ" гэсэн үгийг хэрэглэсэн байна. Үүнээс үзвэл "зарчим" гэдэг үг нь эрх зүйн үзэгдэл бөгөөд зарчим гэж ОУЭЗ-н ерөнхий, суурь хэм хэмжээг хэлнэ. Мөн зарчим нь олон улсын эрх зүйн хэд хэдэн хэм хэмжээнээс бүрдэж байна.

Олон улсын шүүх өөрийн хэд хэдэн шийдвэрээрээ ОУЭЗ-н зарчмыг баталгаажуулж, хөгжүүлсэн байна. Жишээ нь, Корфу хоолой дахь мөргөлдөөний тухай хэргийг шүүх хянан шийдвэрлээд "бие даасан улсууд бие биенийхээ нутаг дэвсгэрийн бүрэн эрхт байдлыг хүндэтгэх нь олон улсын харилцааны үндсэн зарчмын нэг юм" хэмээн цохон тэмдэглэсэн байна. /ICJ Reports, 1949, p.35/

Баруун Сахарын тухай зөвлөх дүгнэлтээр шүүх Марокког колончлох үеийн маргаан бүхий нутаг дэвсгэрийн бүрэн эрхт байдлыг хүлээн зөвшөөрөхгүй гэж шийдвэрлэсэн. Учир нь энэ үед Мароккогийн төрийн тэргүүн /Султан/ тухайн маргаан бүхий газар нутаг дахь этгээдэд хамааруулан ямар нэгэн шүүн таслах ажиллагаа явуулаагүй байна.

Олон улсын шүүх хэд хэдэн шийдвэр, дүгнэлтээрээ хүний эрхийг хамгаах тухай асуудлыг хөндсөн байдаг. НҮБ-ын Дүрмийн 55 дугаар зүйлд заасныг үндэслэн Олон улсын шүүх хүний эрхийн тухай асуудал нь НҮБ-ын гишүүн улсуудын зөвхөн дотоод эрх мэдлийн асуудал биш юм хэмээн өөрийн байр суурийг тодорхойлсон байна. Үүнээс үзвэл хүний эрхтэй холбоотой асуудал нь олон улсын хамтын нийгэмлэгийн анхаарлаа хандуулах зүйл болсон байна.

Олон улсын шүүх 1957 онд Норвегийн зээлийн тухай Франц, Норвегийн хооронд үүссэн шуугиан дэгдээсэн маргааныг хянан шийдвэрлэжээ. Шүүхийн шийдвэрээс үзэхэд улс ба гадаадын иргэн, хуулийн этгээдийн хоорондын гэрээнд тухайн улсын дотоодын эрх зүйг хэрэглэнэ. Түүнчлэн зээлийн гэрээний үүрэгт зээл авсан орны эрх зүйг хэрэглэх ёстой байна.

1952 онд Олон улсын шүүх Ираны эсрэг гаргасан Англи-Ираны нефтийн компанийг Ираны засгийн газар өмчлөлдөө авсан талаарх Их Британийн гомдлыг хянан хэлэлцжээ.

Иран тухайн асуудлыг Олон улсын шүүхийн харьяаллын биш гэж үзсэн байна. Шүүх ч мөн ийнхүү үзэж тухайн маргааныг хүлээж аваагүй байна.

1948 онд маргааныг энхийн журмаар шийдвэрлэх тухай Америкийн гэрээ болох Боготины лакт батлагдсан. Энэхүү пактын дагуу маргааныг шийдвэрлэхдээ бүс нутгийн зохицуулалтад давуу байдал олгох, бараг бүх маргааныг НҮБ-ын Олон улсын шүүх хянан шийдвэрлэх, маргааныг шүүхийн харьяаллын биш гэж үзсэн тохиолдолд арбитра шилжүүлэхээр болсон байна.

ТУХН-ийн оролцогч улсуудаас Олон улсын шүүхийн харьяалалд Гүржийг оруулсан байна. Харин НҮБ-ын Аюулгүйн Зөвлөлийн байнгын гишүүнээс зөвхөн Их Британийн хүлээн зөвшөөрсөн байна.

2. Олон улсын эрүүгийн шүүх /ОУЭШ/ нь 1998 онд НҮБ-ын Дипломат бага хурлаар байгуулагдсан. Уг бага хурлаар ОУЭШ-ийн Дүрэм батлагдаж, 2002 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр болсон байна.

Шүүхийн бүрэлдэхүүнд 18 шүүгч ордог. Шүүх нь үндэсний эрүүгийн шүүхийг нөхөхөөс гадна дараах хэргийг хянан шийдвэрлэдэг:

- төрлөөр устгах гэмт хэрэг;
- хүн төрөлхтний эсрэг гэмт хэрэг;
- цэргийн гэмт хэрэг;
- түрэмгийллийн хэлбэртэй гэмт хэрэг.

Эдгээр гэмт хэргийн хуульд хөөн хэлэлцэх хугацаа байхгүй. Ийм гэмт хэрэг үйлдсэн, 18 нас хүрсэн этгээд бичлэн хариуцлага хүлээж, шүүн таслах ажиллагаанд хамрагдана.

ОУЭШ нь Тэргүүлэгчид, Давж заалдах танхим, Шүүх танхим, Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны танхим, Прокурорын хэрэг эрхлэх газар болон Нарийн бичгийн дарга нарын газраас бүрдэнэ.

ОУЭШ, түүний хэлтсийн ажиллах журмыг Дүрмээс гадна "Гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн" гэсэн актаар тодорхойлсон байдаг.

Эрүүгийн мөрдөн байцаах ажиллагааны дараах журмыг тогтоосон байна:

- мөрдөн шалгах ажлыг прокурор эхлүүлнэ;
- ямар нэг улсын нутаг дэвсгэрт мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулахдаа прокурор урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны танхимаас зөвшөөрөл авах ёстой;
- прокурор нотлох баримт цуглуулах, сэжигтэн, хохирогч, гэрчийг байцаах;
- тухайн этгээд нь эрүү шүүлт, дарамт шахалтад өртөхгүй байх;
- прокурорын хүсэлтийн дагуу урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны танхим баривчлах зөвшөөрөл олгоно. ОУЭШ-ийн оролцогч улс баривчлах ажиллагааг явуулж шүүхийн мэдэлд хүлээлгэж өгнө;
- урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны танхим яллах дүгнэлтийг нотлох асуудлаар прокурор, яллагдагч, түүний өмгөөлөгчийг байлцуулан сонсгол хийнэ;

• шүүх танхим шүүх ажиллагаа явуулна. Гэм бурууг нотлох үүргийг прокурор хүлээнэ. Гэм буруутай нь тогтоогдвол танхим дараах ялыг ногдуулна. Тухайлбал, хорих /30 хүртэл жил, эсхүл бүх насаар нь, торгууль, гэмт хэргийн үр дүнд олж авсан эд хөрөнгө, орлогыг хураах;

• шүүхийн шийдвэрийг давж заалдаж болно;

• Шүүхээс тогтоосон тэрхүү улсад хорих ялыг эдлүүлэхээр хүлээн авахаа илэрхийлсэн улсын жагсаалтаас сонгож эдлүүлнэ. Шүүхийн шийдвэрээр тухайн этгээдийг өөр улсад хорихоор шилжүүлж болно.

3. НҮБ-ын 1982 оны Далайн эрх зүйн конвенцийн дагуу **Далайн эрх зүйн олон улсын трибунал** байгуулагджээ. Трибуналын үйл ажиллагаа нь 1997 оны Трибуналын журам, Нэхэмжлэлийг хүлээн авч бэлтгэн трибуналд танилцуулах заавар, мөн Хууль зүйн дотоод практикийн тухай журмаар тодорхойлогддог. Трибунал нь 21 хүнээс бүрддэг. Тэдгээрийг далайн эрх зүйн салбар дахь дэлхийн нэр хүндтэй мэргэжилтнүүдээс сонгодог байна. Трибуналыг НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейгаас тогтоосон газар зүйн жагсаалтын үндсэн дээр бүрдүүлдэг.

Нэхэмжлэлийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь бичгийн болон аман хэсгээс бүрдэнэ. Хэрэг Трибуналын Нарийн бичгийн даргад шилжин, талуудад бичгэн нэхэмжлэл, нэхэмжлэгчийн байр суурийг нотолсон бусад баримт бичгийг гардуулснаар эхэлнэ. Дараа нь талууд сөрөг нэхэмжлэл, эсэргүүцэл, нэхэмжлэлийн хариугаа бие биедээ болон Трибуналд явуулна. Трибуналд аман ажиллагааг талууд, гэрч, шинжээч, өмгөөлөгч, зөвлөхийг сонсох хэлбэрээр явуулна. Хуралдааныг англи, франц хэлээр

явуулж, тэмдэглэл хөтөлнө. Маргааны оролцогч нь улс, олон улсын байгууллага, хуулийн этгээд /түүний салбар/ байна. Маргааны талууд хоорондоо далайн эрх зүйн конвенцид заагдаагүй асуудлаар хэлэлцээр байгуулж болох ба түүний үндсэн дээр маргаан шийдвэрлэж болно. Трибунал маргаанд холбогдох баримт бичгийг түүнд хамааралтай улс руу, зарим тохиолдолд олон улсын байгууллага руу явуулна.

Трибуналын шийдвэрийг нээлттэй хуралдаан дээр уншиж сонсгосноор хүчин төгөлдөр болох ба талууд түүнийг заавал биелүүлнэ. Трибунал өөрөөр шийдвэрлээгүй бол талууд зардлаа бие даан хариуцна.

Трибуналын шийдвэр эцсийнх байх бөгөөд заавал биелэгдэх шинжтэй байна. /Дүрмийн 33 дугаар зүйл./

Трибунал далайн ёроолд хамаарах маргаанаар зөвлөх дүгнэлт гаргах эрхтэй байдаг. Үүнийг Трибуналын нэрийн өмнөөс тусгай танхим хийнз /Далайн ёроолтой холбоотой маргаан шийдвэрлэх танхим./

Зөвлөх дүгнэлтийг талууд тохиролцсоны дагуу бусад асуудлаар гаргаж болно.

4. 1994 оны 11 дүгээр сард НҮБ-ын Аюулгүйн Зөвлөлийн 955 дугаар тогтоолоор **Руандагийн олон улсын эрүүгийн трибунал** байгуулагдсан байна.

Байгуулагдах болсон үндэслэл, шалтгаан нь 1994 онд Руанда Улсын нутаг дэвсгэрт үйлдэгдсэн төрлөөр устгах гэмт хэрэг болон олон улсын хүмүүнлэгийн эрх зүйн зөрчил байсан юм.

Трибуналь төрлөөр устгах болон олон улсын шинжтэй бусад гэмт хэрэг /алан хядах, эрүү шүүлт, хүн барьцаалах, терроризм/ үйлдсэн этгээдийг мөрдөн шалгах эрхтэй байсан.

Яллагдагчийг мөрдөн шалгах харилцаанд трибунал болон үндэсний шүүх зэрэгцээ ажиллагаа явуулдаг. Гэхдээ трибуналын шүүн таслах ажиллагаа илүү давуу байдалтай байна. Трибунал нь 11 шүүгчээс бүрдэх бөгөөд Тэргүүлэгчид, Давж заалдах танхим, Шүүх танхим, Урьдчилан шийдвэрлэх танхим, Прокурорын хэрэг эрхлэх газар, Нарийн бичгийн дарга нарын газар гэсэн бүтэцтэй.

Шүүх танхим нь ял шийтгэл ногдуулах чиг үүрэгтэй бөгөөд зөвхөн хорих ял оногдуулна. Хорих ялыг Руандад, эсхүл шүүгдэгчийн байгаа улсын шоронд эдлүүлдэг.

Трибуналын ажлын хэл нь англи ба франц хэл юм.

5. 1993 онд НҮБ-ын Аюулгүйн Зөвлөлийн тогтоолоор **Югославын Олон улсын Трибунал** байгуулагджээ.

Трибунал нь 1949 оны Женевийн конвенцид заасан гэмт хэрэг / санаатайгаар алах, эрүү шүүлт, санаатайгаар гэмтэл учруулах, эд хөрөнгө хууль бусаар их хэмжээгээр устгах, иргэдийг барьцаанд авах/ үйлдсэн этгээдийг мөрдөн шалгах бүрэн эрхтэй байсан.

Үүнээс гадна трибунал нь төрлөөр устгах гэмт хэрэг, дайны хууль, заншлын зөрчилд яллагдаж байгаа этгээдийг мөрдөн шалгах бүрэн эрхтэй байв. Трибуналын хэргийн харьяалал нь үндэсний шүүхтэй харьцуулахад илүү давуу байдалтай байжээ.

Трибуналын бүрэлдэхүүн нь 11 шүүгч, Шүүхийн хоёр, Давж заалдах нэг танхим, Яллагч, Нарийн бичгийн дарга нарын газраас бүрдэж байв. Шүүгч нарыг НҮБ-ын Аюулгүйн Зөвлөлөөс танилцуулсан жагсаалтаас НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга сонгодог байсан. Харин яллагчийг НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн даргын санал болгосноор НҮБ-ын Аюулгүйн Зөвлөл

томилж байв.

Мөрдөн шалгах ажиллагааг яллагч дурын эх үүсвэрээс авсан мэдээллийн үндсэн дээр эхлүүлнэ. Дараа нь яллах дүгнэлт бэлтгэж шүүх танхим руу явуулдаг байв. Шүүгч хангалттай үндэслэлийн үндсэн дээр яллах дүгнэлтийг баталгаажуулах ба хэрэв шаардлагатай бол баривчлах зөвшөөрөл олгодог байжээ. Мөрдөн шалгах ажиллагаатай холбоотой асуудлаар улсууд Трибуналтай заавал хамтран ажиллах ёстой байв. Танхим өөрөөр шийдээгүй бол шүүх хуралдаан нийтэд нээлттэй болдог байжээ.

Шүүх танхим нь шийдвэр болон таслан шийдвэрлэх тогтоол гаргах эрхтэй байв. Шийтгэл нь хорих ял байсан. Аюулгүйн Зөвлөлөөс зарласан ялтныг хүлээн авах улсын жагсаалтаас Трибунал ямар улсын шоронд хорихыг сонгодог байсан. Үүнээс гадна танхим эд хөрөнгө, орлогыг хууль ёсны эзэмшигчид нь буцаах шийдвэр гаргах эрхтэй байжээ.

6. 1991 оны 3 дугаар сард Сьерра-Леонд дотоодын /олон улсын биш/ зэвсэгт мөргөлдөөн эхэлсэн нь агуулгаараа овог хоорондын шинж бүхий иргэний дайн байв. Ноцтой үр дагавар нь хүний эрх, олон улсын хүмүүнлэгийн эрх зүй ноцтой зөрчигдөн, ноцтой гэмт хэргүүд үйлдэгдсэн билээ.

2000 оны 8 дугаар сард НҮБ-ын Аюулгүйн Зөвлөл 1315 дугаар тогтоол гарган НҮБ Сьерра-Леоны Засгийн газартай хэлэлцээр хийх замаар Тусгай шүүх байгуулах санал гаргасан байна. Уг хэлэлцээрийг 2002 онд байгуулжээ. Тусгай шүүх болон Сьерра-Леоны үндэсний шүүхүүд зэрэгцээ хэргийн харьяалалтай боловч тусгай шүүх хэргийг өөрийн харьяалалд шилжүүлэх давуу эрхтэй.

Шүүх нь 8-11 шүүгч, шүүхийн танхим, давж заалдах танхим, яллагч,

нарийн бичгийн дарга нарын газраас бүрдэнэ. Танхимууд нь Сьерра-Леоны Засгийн газраас 3 жилийн хугацаагаар томилсон шүүгч нар болон НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн даргын томилсон шүүгч нараас холимог зарчмаар бүрддэг.

Тусгай шүүхийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журам нь *mutatis mutandis*⁴ журам /Сьерра-Леоны 1965 оны эрүүгийн процессын хуулийг харгалзаж үздэг/ бөгөөд энэхүү журам нь Руандагийн Олон улсын эрүүгийн Трибуналын хүрээнд үйлчилдэг байна. Шүүхийн яллагч, нарийн бичгийн даргыг НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга томилдог. Шүүхийн нарийн бичгийн дарга нь НҮБ-ын ажилтанд тооцогддог. Шүүхийн шийдвэрийг олонхийн саналаар гаргаж, нийтэд уншиж сонсгодог. Уг шийдвэрийг давж заалдах танхимд давж заалдаж болно. Ял нь хорих, хууль бусаар олж авсан эд хөрөнгө, орлогыг хураах хэлбэртэй. 2003 онд Шүүх Сьерра-Леоны иргэний дайнд оролцсон ерөнхийлөгч асан Либерие Тейлорыг яллаж тогтоол гаргасан байна.

7. 1975-1979 онд тухайн үеийн Ардчилсан Камбожид дотоодод үүссэн нөхцөл байдлын улмаас ноцтой гэмт хэрэг, хүний эрхийн зөрчил гарсан байна. 2001 онд Камбожид Гэмт хэргийг мөрдөн байцаах зорилготой Онцгой байдлын танхимыг байгуулах тухай хууль батлагдсан байна.

2003 оны 5 дугаар сард НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей тогтоол гаргаж НҮБ, Камбожийн Засгийн газар хоорондын "Ардчилсан Кампучийн үед гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг мөрдөн шалгах тухай" хэлэлцээрийг дэмжсэн байна.

Уг хэлэлцээрийн дагуу төрлөөр устгах гэмт хэрэг болон олон улсын

⁴ *Mutatis mutandis*-(лат.) шаардлагатай өөрчлөлтийг оруулах.

шинжтэй бусад гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг мөрдөн шалгах, шийтгэх зорилго бүхий 4 онцгой танхим байгуулагджээ. Танхимууд нь Камбожийн шүүгч нар болон НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн даргын томилсон олон улсын шүүгч нараас холимог зарчмаар бүрджээ.

Танхимуудын нэг нь давж заалдах шатны журмаар ажиллажээ. Шүүх хуралдааныг Камбожийн болон олон улсын шүүгчид хамтран явуулдаг. Танхим бүр нэг, Камбож, нэг олон улсын яллагчтай байна. Шүүн таслах ажиллагаа нь Камбожийн эрх зүйн үндсэн дээр хэрэгжинэ. Камбожийн эрх зүйгээр зохицуулагдаагүй асуудлыг олон улсын эрх зүйн үндсэн дээр шийдвэрлэж болно. Яд нь хорих / түүний дотор бүх насаар нь / хэлбэрээр хэрэгждэг.

8. Хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах тухай 1950 оны Европын конвенцийн дагуу байнгын ажиллагаатай Европын хүний эрхийн шүүх Страсбург хотноо байгуулагджээ. Шүүхийн бүрэн эрхэд Конвенц болон түүний дагуу гарсан протоколыг хэрэглэх, тайлбарлах асуудал хамаарна. Шүүхийн бүрэлдэхүүнд оролцогч улс бүрээс нэг шүүгч орно. Шүүгч нь 6 жилийн хугацаагаар сонгогдох бөгөөд дахин сонгогдож болно. Хэргийг хороо хянан шийдвэрлэдэг, хорооны бүрэлдэхүүнд 3 шүүгч орно. Конвенцийн оролцогч улс бүр бусад улсад зөрчигдсэн хүний эрхийн зөрчлийн ямар ч асуудлыг шүүхэд шилжүүлэх эрхтэй байдаг. Шүүхэд гомдол гаргах эрхийг хувь этгээд, төрийн бус байгууллага болон хүний эрхийн зөрчлийн хохирогч болсон бусад этгээд эдэлнэ. Гомдлыг зөвхөн дотоодын бүх шатыг дамжиж, хамгаалалтын аргыг хэрэглэсэн тохиолдолд хүлээн авдаг.

Шаардлагатай бол шүүх мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулна. Холбогдох улс нь мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулахад шаардлагатай нөхцөлийг бүрдүүлж өгөх үүрэгтэй. Шүүхийн шийдвэрийг их танхимд давж заалдах болно. Шүүхийн их танхимын тогтоол нь эцсийнх байна.

Шүүх Сайд нарын хорооны хүсэлтээр 1950 оны Конвенц, түүний дагуу гарсан протоколд тайлбар хийх асуудлаар зөвлөх дүгнэлт гаргах эрхтэй байдаг.

9. 1972 оны 5 дугаар сард Улсын дархан эрхийн тухай Европын конвенцтой нэгэн зэрэг Конвенцийн Нэмэлт протокол батлагдсан байна. Энэхүү Протоколоор **Улсын дархан эрхийн Европын шүүх** байгуулагдсан хэдий ч 1985 оноос үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлжээ. Энэхүү шүүхийн гишүүн нь Европын хүний эрхийн шүүхийн гишүүн байдаг. Үүнээс гадна Улсын дархан эрхийн Европын шүүхийн бүрэлдэхүүнд Протоколд нэгдэн орсон Европын Зөвлөлийн гишүүн биш улсууд ордог.

Тодорхой маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ Европын шүүх нь 7 гишүүнээс бүрдэх танхимыг байгуулна. Танхимын бүрэлдэхүүнд маргааны оролцогч улсын иргэн болох Европын шүүхийн гишүүн заавал орно.

10. Европын холбооны хүрээнд маш чухал үүргийг **Европын холбооны шүүх** хэрэгжүүлдэг билээ. Европын холбооны шүүхийн Дүрэм нь Европын холбооны Зөвлөлөөр батлагдсан. Европын холбооны шүүхийн харьяалалд заавал байх нь Европын холбооны гишүүнчлэлийн нэг нөхцөл юм. Европын холбооны шүүхийн бүрэн эрхэд улс хоорондын маргааныг зохицуулах, Европын холбооны үндсэн байгууллагуудын гаргасан эрх зүйн акт, шийдвэрийг хүчингүй болгох, Европын холбооны

гишүүн улсуудаас үүргээ биелүүлэхийг шаардах, Европын холбооны эрх зүйн хэм хэмжээнд тайлбар хийх асуудал хамаарна. Европын холбооны гишүүн улс, үндэсний шүүхийн байгууллага, шуулийн этгээд, хувь этгээд Европын шүүхэд нэхэмжлэл гарган хандах эрхтэй байдаг. Шүүхийн шийдвэр нь талуудын хувьд заавал биелэгдэх шинжтэй байна.

11. Тусгаар Улсуудын Хамтын Нийгэмлэгийн (ТУХН) хүрээнд үүссэн улс хоорондын эдийн засгийн үүргийг биелүүлэхтэй холбоотой маргааныг Эдийн засгийн шүүх харьяалан шийдвэрлэнэ. Гишүүн улсуудын хэлэлцээрийн дагуу Эдийн засгийн шүүхэд харьяалуулсан маргааныг мөн хянан шийдвэрлэнэ.

Эдийн засгийн шүүх нь ТУХН-ийн гишүүн орнуудын аж ахуйн байгууллагад хоорондын эдийн засгийн үүргийг хангах арга хэмжээний тухай 1992 оны Хэлэлцээрийн 5 дугаар зүйлийн дагуу "Хамтын нийгэмлэгийн аж ахуйн шүүх" нэрээр анх байгуулагдаж байсан. Шүүхийн нэрийг дахин хэлэлцэж, 1992 оны 7 дугаар сарын 6-ны өдөр Эдийн засгийн шүүхийн эрх зүйн байдлын тухай Хэлэлцээрийг байгуулсан байна. Үндсэндээ 1994 оноос Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлсэн бөгөөд түүний Дэг батлагдаж, анхныхаа шийдвэрийг гаргасан байна. Шүүх тодорхой хэрэгтэй холбогдуулан үндэсний дээд байгууллага, эдийн засгийн маргааныг шийдвэрлэдэг үндэсний байгууллага, ТУХН-ийн байгууллагуудын хүсэлтээр ТУХН-ийн байгууллагуудаас гаргасан шийдвэр, хэлэлцээр, хуучин Зөвлөлт Холбоот Улсын хууль тогтоомжийн актад тайлбар хийх эрхтэй байдаг. Шүүх нь мөн Евро-Азийн Эдийн засгийн холбооны Эдийн засгийн шүүхийн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

12. Олон улсын арбитраын шүүх нь дараах маргааныг хянан шийдвэрлэх

эрх бүхий хөндлөнгийн шүүх юм.

- улс хоорондын эрх зүйн харилцаанаас үүссэн маргаан;

- хувь этгээд хоорондын эрх зүйн гадаад элемент бүхий харилцаа, мөн "диагональ"⁵ харилцаанаас үүссэн маргаан.

Маргааныг арбитраар хянан шийдвэрлүүлэхэд:

а/ юу (ямар байгууллага) арбитраын механизм нь болох вэ?

б/ энэ байгууллага ямар журмаар маргааныг хянан шийдвэрлэх вэ? гэсэн хоёр асуудал гарна.

Аль ч тохиолдолд зохих хувилбар бий. Маргааныг хянан шийдвэрлэх арбитраын байгууллага нь:

- Өмнө нь нэгэнт байгуулагдчихсан байсан арбитраын байгууллага. Энэ нь ямар нэгэн улсын дотоодын эрх зүйн дагуу байгуулагдаж, гадаад элемент бүхий маргааныг хянан шийдвэрлэхэд мэргэшсэн арбитраын байгууллага байна. Мөн олон улсын байгууллага, хувь этгээдийн хооронд үүссэн олон улсын маргааныг хянан шийдвэрлэх тухай олон улсын хэлэлцээрийн хүрээнд байгуулагдсан олон улсын байгууллага, эсхүл улс хоорондын буюу нийтийн эрх зүйн этгээдийн хоорондын маргааныг хянан шийдвэрлэхээр байгуулагдсан олон улсын байгууллага;

- Тухайн маргааныг хянан шийдвэрлэхээр тусгайлан түр байгуулагдсан байгууллага /ad hoc арбитра/.

Маргааныг арбитраар хянан шийдвэрлүүлэх журам нь:

а/ маргааны талууд өөрсдөө боловсруулсан журам;

б/ өмнө нь нэгэнт батлагдчихсан байсан байнгын үйлчилдэг журам

⁵ Диагональ харилцаа гэдэг нь Засгийн газар, Засгийн газрын байгууллагаас гадаадын хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдтэй харилцаж буй "ташуу хөндлөн" харилцаа юм.

бөгөөд энэ журам нь олон улсын байгууллага, хэлэлцээрийн хүрээний бүх маргаанд нийтлэгээр хэрэглэхээр тусгайлан батлагдсан байдаг.

13. Олон улсын маргааныг эв зүйгээр шийдвэрлэх тухай 1899, 1907 оны Гаагийн конвенцийн дагуу Гаагийн хөндлөнгийн шүүхийн Байнгын танхим байгуулагдсан байна. Танхим өөрийн 100 гаруй жилийн түүхэндээ олон улсын 30 гаруй маргааныг хянан шийдвэрлэсэн байна. Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараа танхимын үйл ажиллагаа зогсонги байдалд орсон байна. Сүүлийн жилүүдэд танхим өөрийн үйл ажиллагааг шинэчлэхэд хүчин чармайлт гаргаж байна.

14. Хөрөнгө оруулалтын маргааныг зохицуулах тухай 1965 оны Вашингтоны конвенцийг үндэслэн **Хөрөнгө оруулалтын маргааныг зохицуулах олон улсын төв байгуулагдсан** байна. Энэ тохиолдолд "диагональ" маргааны талаар яригдах бөгөөд маргааны нэг талд нийтийн эрх зүйн субъект, нөгөө талд хувийн эрх зүйн субъект болох хувийн хөрөнгө оруулагч байна. Хувийн эрх зүйн этгээдийн шаардлагын дагуу маргааныг хянан шийдвэрлэх механизмыг тодорхойлох боломжтойд гол онцлог нь оршдог.

15. Өөр өөр улсын хувь этгээдийн хоорондын маргааныг хянан шийдвэрлэх арбитрын журмыг боловсруулсан, ижилтгэсэн олон талт гэрээг улсууд идэвхтэй байгуулж байна. /жишээ нь, Гадаадын арбитрын шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөх, биелүүлэх тухай 1958 оны Нью-Йоркийн конвенц, Гадаад худалдааны арбитрын тухай 1961 оны Еяроп, Женевийн конвенц/. **Өөр өөр улсын хувь этгээдийн хоорондын маргааныг хянан шийдвэрлэх арбитрын журмыг ижилтгэхэд;**

а/ НҮБ-ын Европын эдийн засгийн комиссын 1966 оны Арбитрын дэг;

б/ ЮНИСТРАЛ-ын 1976 оны Арбитрын дэг чухал үүрэгтэй.

Эдгээр дэг нь маргааны талуудад "ad hoc" арбитрыг байгуулахад тусалдаг бөгөөд маргааныг хянан шийдвэрлэх процессын журмыг агуулдаг. Дэг нь зөвлөх шинж чанартай. Ийм бичиг баримтын дагуу олон улсын эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд дотоодын процессын журмыг хамааруулах болсон байна. Үүнээс гадна ийм төрлийн бичиг баримт нь зөвхөн процессын салбарт үндэстэн дамнасан эрх зүйн нэг хэсэг нь болж байна.

16. Олон улсын байгууллагын Дүрэмд маргааныг хянан шийдвэрлэх журам, механизмыг цөөнгүй тусгасан байдаг. Олон улсын эдийн засгийн системд маргааныг олон улсын байгууллагын хүрээнд хянан шийдвэрлэх туршлага нэлээд хуримтлагдсан байна. Энд хамгийн сонирхол татахуйц нь **Тариф, худалдааны ерөнхий хэлэлцээр /ТХЕХ/, Дэлхийн худалдааны байгууллага /ДХБ/-ын туршлага юм.**

16.1.Тариф, худалдааны ерөнхий хэлэлцээр (ТХЕХ)-ийн систем дэх худалдааны маргааныг хянан шийдвэрлэх өөрийн гэсэн онцлог бүхий дотоодын системийн эхлэл нь ТХЕХ-ийн XXII, XXIII зүйл байсан.

XXII зүйлээр талууд ямар ч маргаан бүхий асуудлаар зөвлөлдөж болно. Хэрэв зөвлөлдөх тухай хүсэлт гаргасан бол ТХЕХ-ийн холбогдох тал түүнийг хүлээн авч, хянан хэлэлцэнэ.

XXIII зүйлд зааснаар улсын өмнө ТХЕХ-ээр хүлээсэн үүргээ биелүүлэггүй тохиолдолд зөвлөлдөх ёстой ба аливаа нэг давуу тал, хөнгөлөлтийг багасгана.

Хэрэв зөвлөлдөх нь үр дүнгээ өгөхгүй байвал хэргийг "хэлэлцэгч талуудаар хянан шийдвэрлүүлэхээр" шилжүүлнэ. Маргааныг хянан хэлэлцүүлэхэд шинжээч нарын ажлын

хэсэг байгуулагдан ажиллана. Сүүлд тэдгээрийг "тусгай хэсэг" гэж нэрлэх болсон. Энэхүү механизмын онцлог нь байгууллагын дотор явагдаж байгаад орших бөгөөд шүүхийн бус шинж чанартай юм.

1948 оны Гаванийн Харт, "ДХБ-ын эрх зүй" эс ялгаатай нь ТХЕХ-т арбитраж тусгаагүй байна.

ТХЕХ-ийн маргааныг хянан шийдвэрлэх процесс нь:

а/ хоёр талын зөвлөлдөөн /ТХЕХ-ийн XXII зүйл/;

б/ маргагч талуудаас бие даасан, хараат бус байх шинжээч нарын ажлын хэсэг гэсэн хоёр шатаас бүрдэнэ. Тусгай хэсгийн зорилго нь маргааныг хянан хэлэлцэж, эвийн шийдвэр гаргах юм. Хэрэв ийм шийдвэр гаргаж чадаагүй бол шинжээч нар талуудын байр суурийг сонссоны дараа илтгэл бичиж, түүнд анхаарал татсан үйл баримтыг тусгаж "ТХЕХ-ийн эрх зүй"-н үүднээс үнэлгээ өгдөг байна.

Улс хоорондын эвлэрүүлэх механизмын үндсэн шинж нь:

а/ заавал биелүүлэх биш, зөвлөх шинжтэй байх;

б/ хэргийг улс төрийн удирдлагын байгууллага болох ТХЕХ-ийн Зөвлөлд шилжүүлэх;

в/ "эрх зүйн зөрчил" байхгүй үед ч механизмыг хэрэглэх боломжтой байхаар тодорхойлогдоно.

1980-аад онд ТХЕХ-ийн маргааныг хянан шийдвэрлэх механизм үйл ажиллагаагаа зогсоосон. Тусгай хэсгийн илтгэлүүд нь зөвшилцөлгүйн улмаас ТХЕХ-ийн Зөвлөлөөр дэмжигдээгүй юм.

1949 оны 4 дүгээр сард ТХЕХ-ийн Зөвлөл "ТХЕХ-ийн маргааныг хянан шийдвэрлэх журмыг сайжруулах тухай" шийдвэр гаргасан. "Сайжруулах" ажил Уругвайн хэлэлцээний үед дууссан бөгөөд үр дүнд нь Дэлхийн худалдааны

байгууллага (ДХБ) байгуулагдаж, олон хэлэлцээр тэр дундаа "Маргааныг хянан шийдвэрлэх журмын тухай хэлэлцээр" /ДХБ-ыг байгуулсан хэлэлцээрийн 52 дугаар хавсралт/-ийг баталсан байна.

16.2. ДХБ-ын хүрээний маргааныг хянан шийдвэрлэх процессын эрх зүйн үндэс нь дээрх "хэлэлцээр" болсон байна.

ДХБ-ын эрх зүйн дагуу маргааныг хянан шийдвэрлэх зохион байгуулалтын үндэс нь ДХБ-ын Ерөнхий зөвлөлийн хяналтад байдаг **Маргаан хянан шийдвэрлэх байгууллага (МХШБ)** юм.

МХШБ-ыг дарга удирдана. Мөн өөрийн дотоод журмыг тогтоох боломжтой. /ДХБ-ыг байгуулах тухай хэлэлцээрийн 4.3./ МХШБ шийдвэрээ зөвшилцөх замаар гаргана. /Хэлэлцээрийн 1 дүгээр тайлбарын 2.4./ Зөвшилцлийн журам нь "ялагдсан" талаас "саад хориг" тавихаас сэргийлдэг. Өнгөрсөн хугацаанд ийм "саад хориг" нь шийдвэр гаргахад саад болдог байв.

ДХБ-ын маргааныг хянан шийдвэрлэх механизм нь дотоодын хууль тогтоомжоос давуу байдалтай байна.

МХШБ нь хувь этгээд хоорондын маргаан, эсхүл хувь этгээд болон улс хоорондын маргааныг хянан хэлэлцдэггүй ч үүнийг хориглоогүй тул ирээдүйд ийм туршлага бий болох боломжтой.

"ДХБ-ын хэд хэдэн хэлэлцээр нь хувь этгээдэд чиглэсэн. Жишээ нь, Оюуны өмчийн худалдааны тухай хэлэлцээрээр "ДХБ-ын гишүүн орнуудын иргэн"-ий эрх, үүргийг тогтоож өгсөн. /ressortissants/

ДХБ-ын маргааныг хянан шийдвэрлэх механизм нь хоёр хандлагатай:

- нэг талаар, маргаан хянан шийдвэрлэх хэрэгслээ чөлөөтэй

сонгох эрх хадгалагдана /сайн дурын үйлчилгээ, хэлэлцэн зөвшилцөх журам, зуучлал, арбитра/

• нөгөө талаар, тусгайлсан нэг хэрэгслийг сонгож авах (тусгай хэсэг-panels).

Үүнд уян хатан байдал болон журамлан зохицуулах байдлын уялдаа харагдаж байна.

ДХБ-д маргааныг тусгай хэсгээр хянан шийдвэрлүүлэхэд илүү анхаарал хандуулдаг. ДХБ-д маргаан хянан шийдвэрлэх гол механизм нь тусгай хэсэг (panels) юм.

"Маргаан хянан шийдвэрлэх журмын тухай хэлэлцээр"-ээр процессын ерөнхий журмыг тогтоосон. ДХБ-ын хэлэлцээрээс үүссэн бүх төрлийн маргаанд ДХБ-ын маргаан хянан шийдвэрлэх механизмыг хэрэглэнэ.

Маргаан хянан шийдвэрлэх онцгой журмыг дараах хэлэлцээрт хэрэглэхээр заасан байна.

• ариун цэврийн болон фито-ариун цэврийн арга хэмжээ (panels);

• бес бараа ба хувцас;

• худалдааны техникийн шинжтэй саад хориг;

• үнэ бууруулан худалдахын эсрэг арга хэмжээ;

• үйлчилгээний тухай ерөнхий болон бусад хэлэлцээр.

Процессын салбарт эрх зүйн дэглэмийн ялгаа байдаг.

Маргаан хянан шийдвэрлэх хэлэлцээрт заасан ерөнхий механизм болон хэлэлцээрийн дагуу хэрэглэх тусгай механизм хэмээх хоёр өөр механизм байгаа учир үүний улмаас ирээдүйд зөрчилдөөн үүсч болзошгүй гэж үздэг байна.

Тэр тусмаа Маргаан хянан шийдвэрлэх байгууллага /МХШБ/ гэсэн нэг байгууллага бүх маргааныг хянан

шийдвэрлэж байгаад сүүлийн үед улсууд шүүмжлэлтэй хандаж байна. Маргаан хянан шийдвэрлэх механизм нь:

а/ Маргаан хянан шийдвэрлэх байгууллагын байгуулсан тусгай хэсгийн үе шат;

б/ давж заалдах байгууллагын үе шат гэсэн хоёр үе шатнаас бүрдэнэ.

Маргааныг хянан шийдвэрлэх ерөнхий механизм нь дараах үе шаттай байна.

• зөвлөлдөх;

• зуучлан туслах;

• ДХБ-ын Ерөнхий захирлын зуучлал, эсхүл эвлэрүүлэх ажиллагаа;

• Тусгай хэсгийг байгуулах;

• Тусгай хэсгийн илтгэлийг хүлээн авах;

• Давж заалдах шат;

• Илтгэлд тусгагдсан зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх;

• Сөрөг арга хэмжээ;

• Сөрөг арга хэмжээнд зөвшөөрөл олгох;

• Арбитрын эцсийн үе шат.

Процессын нийт хугацаа нь 420-670 өдөр үргэлжилнэ.

Тусгай хэсэг ба МХШБ хэргийг:

1/ үйл баримтынх нь үүднээс /үйл баримт судлах/;

2/ эрх зүйн үүднээс /үйл баримт хэлэлцээрт нийцэж байгаа эсэх/ гэсэн хоёр чиглэлээр хянан хэлэлцдэг.

Иймд МХШБ-ын үүргийг үйл баримт тогтоох, хэрэглэх эрх зүйг сонгох үүрэг бүхий шүүгчийн үүрэгтэй харьцуулж болно.

Тусгай хэсгийн илтгэл нь үйл баримтыг тодорхойлох, санал ба зөвлөмж өгөхөд чиглэдэг.

Давж заалдах байгууллагын процессын үе шат нь тусгай хэсгийн

танилцуулсан хууль зүйн үйл баримт болон дүгнэлтийг тогтоох, эсхүл эс тогтоох, тэдгээрт үнэлэлт өгөх, судлах зорилготой.

Гэвч давж заалдах боломж нэлээд хязгаарлагдмал байдаг. Давж заалдах гомдол нь зөвхөн тусгай хэсгийн илтгэлд тусгагдсан эрх зүйн асуудал, түүнээс гаргасан эрх зүйн тайлбарыг хөндсөн байх ёстой. /Хэлэлцээрийн 6, 17 дугаар зүйл.

Давж заалдах байгууллага нь шийдвэр гаргадаггүй. Харин хэргийн нөхцөл байдал, зөвлөмжийг агуулсан илтгэлийг МХШБ руу батлуулахаар явуулдаг. Ийм байдлаар МХШБ нь давж заалдах байгууллагын илтгэлд тусгагдсан шийдвэрийг хууль ёсны эсэхэд хяналт тавьдаг байна.

"Хохирогч" орон "харилцан хүлээн зөвшөөрөхүйц" нөхөн төлбөрийн арга хэмжээний талаар асуудал гаргаж тавих, эсхүл үр дүн гараагүй тохиолдолд зохих зөвшөөрлийг урьдчилан авснаар худалдааны тэнцлийг түр зогсоох эрхтэй байна.

Ерөнхийдөө хууль бус арга хэмжээг зогсоох баталгаа байхгүй байна. "хууль зөрчигч" орон "өөрийн буруу үйлдлийг засах" эсхүл шинээр худалдааны тэнцлийг тогтоох, эсхүл шийтгэлээ "эдлэх" нь эдийн засгийн хориг арга хэмжээ юм.

Дэлхийн худалдааны байгууллагын эрх зүйн маргааныг дараах дарааллаар хянан шийдвэрлэдэг.

1) Маргааныг хянан шийдвэрлэх нэгдүгээр үе шат – Засгийн газар хоорондын зөвлөлдөөн нь ДХБ-ын хэлэлцээрийн дагуу эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн талын санаачилгаар эхэлнэ. Хэрэв 60 хоногийн дотор маргааныг шийдвэрлэж чадаагүй бол маргааны аль ч тал шинжээчийн тусгай хэсгийг байгуулах тухай хүсэлт гаргаж болно;

2) Шинжээчийн ажлын хэсэг /ихэвчлэн 3 хүн/ маргааны зүйлээр өндөр мэргэшсэн мэргэжилтнүүдээс хараат бусаар байгуулагддаг. Ажлын хэсэг нь талуудын тайлбар, нотолгоог хянан хэлэлцэж, зохих хэлэлцээрийн заалт нь маргааны зүйлд хэрэглэгдэх боломжтой эсэхийг тодруулна. Дараа нь дүгнэлт бүхий илтгэл бэлтгэж, шийдвэр, зөвлөмжийг 6 сарын дотор МХШБ-д танилцуулна. Хэрэв ДХБ-ын гишүүн тал нь шинжээч нарын ажлын хэсгийн зөвлөмжийг биелүүлэхгүй байвал нөгөө тал үнийн тохиролцоог зогсоон учирсан хохирлоо нөхөн төлүүлэхээр шаардах эрхтэй. Маргааныг шийдвэрлэх арга зам болон зөвлөмжийн дагуу буруутай талд хариуцлага хүлээлгэсэн хариуцлага нь дараах хэлбэртэй байж болно. Тухайлбал, а/ зөвлөмжийг хүлээн авах, зөрчлийг арилгах арга хэмжээ авах; б/ нөхөн төлбөр төлөх, эсхүл нөхөн төлбөр санал болгох; в/ МХШБ-аас гаалийн үнийн хэлэлцээрийг зогсоох, болон сөрөг арга хэмжээ хэрэгжүүлэхийг хүсэх эрхтэй байна.

3) МХШБ 60 өдрийн дотор шинжээчийн ажлын хэсгийн дүгнэлтийг шууд хүлээн авдаг. МХШБ-ын чиг үүргийг ДХБ-ын Ерөнхий зөвлөл цугларан маргааныг хянан шийдвэрлэх зорилгоор хэрэгжүүлдэг. МХШБ шинжээч нарын ажлын хэсгийн зөвлөгөөг хэрэгжүүлсэн эсэхэд хяналт тавих өргөн эрхтэй байдаг. Шинжээч нарын ажлын хэсгийн шийдвэр, зөвлөгөөг ДХБ-ын Давж заалдах байгууллагад давж заалдаж болно. Зөрчил арилсан тохиолдолд маргаан шийдвэрлэгдсэн тооцно;

4) ДХБ-ын давж заалдах байгууллага нь МХШБ-ын шийдвэрээр хараат бусаар үйл ажиллагаа явуулдаг 7 хүний бүрэлдэхүүнтэйгээр байгуулагдана. Байгууллага нь шинжээч нарын ажлын хэсгийн шийдвэр, зөвлөгөөнд хууль ёсны эсэх, ДХБ-ын жишиг, журамд нийцэж байгаа

эсэхэд эрх зүйн үнэлэлт өгөх үүрэгтэй юм. Давж заалдах байгууллагын шийдвэрийг МХШБ-д шилжүүлдэг.

ДХБ-ын хүрээнд маргаан хянан шийдвэрлэх энэхүү механизм нь үндэсний түвшинд мэдээлэл дамжуулах зохих систем бүрэлдсэн тохиолдолд үр дүнтэй ажилладаг. Зөрчлийг илрүүлэх, мэдээллийг дамжуулах үндэсний журмыг бий болгох үүрэг ДХБ-ын нэлээд олон гишүүн орны өмнө тулгараад байна.

ДХБ дахь маргааныг хянан шийдвэрлэх механизмын журмыг гаргах нь ОУЭЗ-н үр нөлөөг дээшлүүлэх, олон улсын процессын эрх зүй, ялангуяа олон улсын худалдааны салбарын цаашдын хөгжилд нөлөөлөх юм.

Олон улсын зарим байгууллага, мөн олон талт хэлэлцээрийн хүрээнд маргаан хянан шийдвэрлэх дотоод систем үйлчилдэг. Жишээ нь НҮБ-ын Далайн эрх зүйн конвенци, Эрчим хүчний Хартийн гэрээг дурдаж болно.

17. 1991 онд Эрчим хүчний Харт батлагдсан. Харин 1994 онд Эрчим хүчний Хартийн гэрээ/ЭХХГ/батлагдсан бөгөөд түүнд маргаан шийдвэрлэх журмыг тодорхойлсон байна. Энэхүү гэрээ нь олон талт хэлэлцээр бөгөөд худалдаа, хөрөнгө оруулалт, дамжин өнгөрөх үйлчилгээ зэргийг зохицуулсан чухал заалтыг агуулдаг. Гэрээнд:

a/ ЭХХГ-г хэрэглэх, тайлбарлахтай холбоотойгоор улс хооронд үүссэн маргаан,

б/ нэг талаас улс, нөгөө талаас гадаадын хувь этгээд хооронд үүссэн маргааныг хянан шийдвэрлэх журмыг заасан байдаг.

Маргаан хянан шийдвэрлэх үндсэн арга хэрэгслээр арбитрын журмыг сонгосон байдаг. Хэрэв ЭХХГ-г хэрэглэх, тайлбарлахтай холбоотойгоор улс хооронд үүссэн маргааныг дипломат замаар шийдвэрлэж чадаагүй бол түүнийг хянан шийдвэрлүүлэхээр

хөрөнгө оруулагчийн улс дахь ad hoc арбитрын шүүхэд шилжүүлнэ. Ийм шүүхийг байгуулах журам, маргаан хянан шийдвэрлэх журмыг ЭХХГ-ний 27 дугаар зүйлийн 2, 3 дахь заалтаар тодорхойлсон.

Өрсөлдөөн, эсхүл байгаль орчны асуудлаар төрөөс хүлээсэн үүрэгтэй холбоотой маргааныг зөвхөн дипломат замаар хянан шийдвэрлэнэ.

Дамжин өнгөрөхтэй холбоотой маргааныг ЭХХГ-ний 27 дугаар зүйлийн дагуу хянан шийдвэрлэж болно. Гэвч эхлээд Ерөнхий нарийн бичгийн даргыг оролцуулан эвлэрүүлэх журмыг заавал хэрэглэсэн байна. 5 дугаар зүйл /худалдаанд хөрөнгө оруулах/, 29 дүгээр зүйл /худалдааны асуудлыг зохицуулсан түр заат/-ийг хэрэглэх, тайлбарлахтай холбогдон үүсч болох маргааныг хянан шийдвэрлэх журам нь нэлээд онцлогтой. Улс болон гадаадын хөрөнгө оруулагч нарын хооронд үүссэн маргааныг ЭХХГ-ний заалтын дагуу дараах журмын аль нэгээр хянан шийдвэрлэж болно. Тухайлбал, a/ хөрөнгө оруулалт авсан улсын шүүхийн, эсхүл захиргааны байгууллагаар; б/ маргаан хянан шийдвэрлэхээр урьдчилан тохиролцсон журмын дагуу; в/ хөрөнгө оруулалтын маргааны олон улсын төвийн ивээл дэх Шведийн арбитрын шүүхээр, эсхүл ЮНИСТРАЛ-ын Арбитрын дэгийн дагуу байгуулагдсан ad hoc арбитрын шүүхээр шийдвэрлэнэ.

Ийнхүү ЭХХГ-ний дагуу хөрөнгө оруулагч шууд олон улсын арбитрт хандах боломжгүй байдаг. Эхлээд хөрөнгө оруулагч хэлэлцээрийн замаар маргааныг шийдэхээр оролдох ёстой, хэрэв маргааныг 3 сарын дотор шийдвэрлэж чадаагүй бол дээр дурдсан механизмыг ашиглана.

Эцэст нь хөрөнгө оруулагч заавал биелэгдэх шийдвэр гаргуулахын тулд арбитрт хандах боломжтой.

Хөрөнгө оруулалтын "диагональ" харилцаанд байгаа талууд арбитрын шат ямар журамд захирагдахыг урьдчилан хэлэлцэж тохиролцох эрхтэй байдаг. Мөн ЮНИСТРАЛ болон Хөрөнгө оруулалтын маргааныг зохицуулах олон улсын төвийн журмыг хэрэглэж болно.

Маргааныг олон улсын арбитрын шүүхэд шилжүүлэх хөрөнгө оруулагчийн эрхийг хязгаарлаж болно. Хэрэв хөрөнгө оруулагч тухайн маргаанаар хөрөнгө оруулсан улсынхаа шүүхийн эсхүл захиргааны байгууллагад хэрэг үүсгэсэн, эсхүл маргаан хянан шийдвэрлэх урьдчилан тохиролцсон журмаар маргааныг шийдвэрлүүлж байгаа бол хөрөнгө оруулалт авсан улс олон улсын арбитрт маргааныг шилжүүлэх зөвшөөрлийг өгөхгүй байх эрхтэй байдаг.

18. Сансрын орон зай, Сар, тэнгэрийн бусад эрхсийг судлах, ашиглах үйл ажиллагааны зарчмын тухай 1967 оны гэрээний дагуу /9 дүгээр зүйл/ хэрэв ямар нэг улсын үйл ажиллагаа, туршилт нь бусад улсын сансрын үйл ажиллагаанд хохирол учруулах үндэслэлтэй байна хэмээн гэрээний оролцогч аль нэг улс үзвэл энэ тохиолдолд зөвлөлдөх уулзалт хийнэ.

Сансрын объектын учруулсан хохиролд тооцох олон улсын хариуцлагын тухай 1972 оны конвенцид хохирлыг нөхөн төлөх тухай **маргааныг зохицуулах журмыг** заасан байна. Маргааны талууд хэлэлцэн зөвшилцөх замаар маргааныг 1 жилийн дотор шийдвэрлэж чадаагүй бол маргааныг зөвшилцөх, мөрдөн шалгах болон арбитрын шинж бүхий Гомдлыг мөрдөн шалгах хороонд шилжүүлдэг байна.

ЭРҮҮГИЙН БАЙЦААН ШИЙТГЭХ ХУУЛИЙН СЭЖИГТНИЙГ БАРИВЧЛАХ, ЦАГДАН ХОРИХ ТАСЛАН СЭРГИЙЛЭХ АРГА ХЭМЖЭЭНИЙ ХЭРЭГЛЭЭ



Булган аймгийн Прокурорын газрын туслах прокурор, хууль цаазын ажлах зөвлөх П.Шижиртуяа

Эрүүгийн хэрэгт шалгагдаж буй сэжигтэн, яллагдагчийг хуульд заасан үндэслэл журмын дагуу сэжигтнээр баривчлах, цагдан хорих нь тэдний хувийн эрх, эрх чөлөөг хуульд заасан үндэслэл журмын дагуу хязгаарладаг ажиллагаа төдийгүй шүүгч, прокурор хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагчид хуулиар зөвшөөрөгдсөн эрх хэмжээ юм.

Энэхүү хүний эрх, эрх чөлөөг хөндсөн сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах цагдан хорих үндэслэл, журам, практикт учирч буй хүндрэл бэрхшээл, хууль тогтоомжийн хоёрдмол утга санаа, зөрчлийн тухай авч үзэхийн өмнө Үндэсний хууль тогтоомж болон ОУ-ын баримт бичгүүдэд “хүний эрх” –ийг хэрхэн тодорхойлж хуульчилсан талаар судлая.

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 9 дүгээр зүйлд “Хэнийг ч дур мэдэн баривчлах, саатуулах буюу хөөн зайлуулах ёсгүй”, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын лактын 9 дүгээр зүйлд “Хүн бүр эрх чөлөөтэй, халдашгүй дархан байх эрхтэй. Хэнийг ч дур мэдэн баривчлах буюу цагдан хорьж болохгүй. Хуульд заасан үндэслэл, журмаас гадуур

хэний ч эрх чөлөөг хасаж болохгүй”, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 13 дахь хэсэгт “Халдашгүй чөлөөтэй байх эрхтэй. Хуульд заасан үндэслэл журмаас гадуур дур мэдэн хэнийг ч нэгжих, баривчлах, хорих, мөрдөн мөшгих, эрх чөлөөг нь хязгаарлахыг хориглоно” гэж үндэсний хууль тогтоомж болон олон улсын баримт бичгүүдэд хүний эрхийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтыг тусгасан байна.

Тодруулбал: Нэгдсэн Үндэстний байгууллагаас батлан гаргасан олон улсын гэрээ, нийтээр гагаж мөрдөх зарчим, стандартаар иргэний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах боломж үндэслэл нь бодит нөхцөл байдалд тулгуурласан байхыг шаарддаг байна.

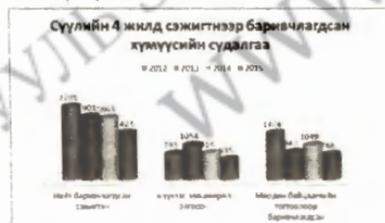
Гэтэл Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 68 дугаар зүйлийн 68.1-д “Эрүүгийн хуульд заасан хүнд, онц хүнд хэргийн сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч түүнчлэн удаа дараа ял шийтгэгдэж байсан этгээд онц аюултай гэмт хэрэгтэн дахин гэмт хэрэгт сэрдэгдсэн бол түүнийг хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт шүүхээс оргон зайлах, хэргийн бодит байдлыг тогтооход саад учруулах, гэмт хэрэг дахин үйлдэхээс сэрэмжлэх зорилгоор цагдан хорьж болно” гэж заасан нь хүнд, онц хүнд ангиллын гэмт хэрэг үйлдсэн болон учирч болзошгүй аюулаас сэрэмжлэх зорилгоор цагдан хорих нээлттэй нөхцөлийг бүрдүүлсэн нь хүний эрхэд халдсан хуулийн боломж төдийгүй, энэхүү үндэслэл нь субъектив агуулгатай түүнийг практикт нотлон тогтооход бэрхшээл учирдаг байна.

Өөрөөр хэлбэл: Сэжигтэн, яллагдагчийг хүнд, онц хүнд гэмт хэрэгт

холбогдуулан цагдан хорьж мөрдөн байцаалтын ажиллагаа явуулан шалгах явцад дээр дурдсан ангиллын гэмт хэргийг үйлдсэн нь нотлогдохгүй, эсхүл хэргийн ангилал нь хөнгөн, хүндэвтэр болж өөрчлөгдөх тохиолдол практикт цөөнгүй гарч байна.

ЭБШХ-ийн 59 дүгээр зүйлийн 59.5 дахь хэсэгт хойшлуулшгүй тохиолдолд хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч сэжигтнийг шууд баривчилж болохоор хуульчилсан нь хүний халдашгүй чөлөөтэй байх эрх зөрчигдөх шалтгаан болж байна. Өөрөөр хэлбэл хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаагч нар хуулиар олгогдсон боломжийг ашиглаж дур зоргоороо авирлан сэжигтнийг баривчлах хуульд заасан үндэслэлийг нотлон тогтоолгүй, тэр дундаа "Баасан гариг"-т хойшлуулшгүй гэдэг нэрийн дор баривчлах үзэгдэл цөөнгүй байгааг дараах судалгаанаас харж болно. /График-1/

График-1



1

ЭБШХ-ийн 60 дугаар зүйлийн 60.2 дахь хэсэг болон "Сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих шийдвэрийг биелүүлэх тухай хууль"-ийн 43 дугаар зүйлийн 43.1.3 дахь хэсэгт "Баривчилснаас хойш 72 цаг дуусаж, тухайн этгээдийг цагдан хорих шүүгчийн шийдвэр ирээгүй бол хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгчид мэдэгдэж, баривчлах байрны дарга түүнийг суллана" гэж хуульчилсан байна.

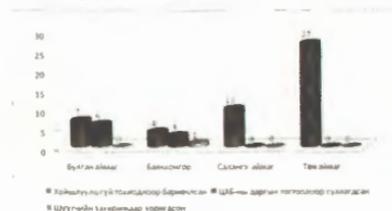
¹ ЦЕГ, Шүүхийн нэгдсэн тайлан 2012, 2013, 2014, 2015 он.

Үүний дагуу 2015 онд хойшлуулшгүй тохиолдлоор сэжигтнийг баривчилж цагдан хорих тогтоолын хугацаа дууссан үндэслэлээр суллагдсан сэжигтнийг Хангайн бүсийг төлөөлж Булган, Баянхонгор аймаг, төвийн бүсийг төлөөлж Сэлэнгэ, Төв аймгуудыг сонгон авч судаллаа.

Судалгааг хийхэд 2015 онд Булган аймаг нийт 15 хүнийг хойшлуулшгүй тохиолдлоор баривчлан 6 сэжигтэнийг тогтоолын хугацаа дууссан үндэслэлээр цагдан хорих байрны даргын тогтоолоор суллагдээ. Баянхонгор аймаг 4 сэжигтэнийг хойшлуулшгүйгээр баривчилж 3 сэжигтэнийг тогтоолын хугацаа дууссан үндэслэлээр суллагд, 1 сэжигтэнийг шүүгчийн захирамжаар үргэлжлүүлэн цагдан хорьсон байна.

Сэлэнгэ аймаг 10 сэжигтэн, Төв аймаг 27 сэжигтэнийг тус бүр хойшлуулшгүй ажиллагаа явуулан баривчилж бүгдийг тогтоолын хугацаа дууссан үндэслэлээр баривчлах байрны даргын тогтоолоор сулласан байна. /График 2/

График 2



Дээрх байдал нь тогтоолын хугацаа дуусаж, цааш нь үргэлжлүүлэн хорих талаар эрх бүхий албан тушаалтны шийдвэр ирээгүй нөхцөлд "Сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих шийдвэрийг биелүүлэх тухай хууль"-ийн дагуу сэжигтний эрхийг хамгаалж байгаа хууль зүйн боломж юм.

² Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагуудын мэдээ, тайлан /Булган, Баянхонгор, Сэлэнгэ аймаг, Төв аймаг/

Гэтэл практик дээр шүүгч нар шүүгчийн захирамжаар цагдан хоригдсон этгээдийг тогтоолын хугацаа дууссан үндэслэлээр цагдан хорих байрны дарга суллаж байгаа нь шүүгчийн эрх хэмжээнд халдаж байгаа асуудал хэмээн ерөөсгөл ойлгож байгаа нь сэжигтнийг баривчлах, цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг өөрчлөх талаар шүүгч, прокурор, хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч нар нэгдсэн ойлголтгүй, хуулийг харилцан адилгүй ойлгон хэрэгжүүлж байгаа нь анхаарал татаж байна.

ЭБШХ-ийн 70 дугаар зүйлийн 70.2 дахь хэсэгт... "Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг, өөрчлөх хүчингүй болгох асуудлыг өмгөөлөгчийн хүсэлт, хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагчийн саналыг харгалзан хяналт тавьж байгаа прокурор санал гаргах ба шүүгч түүнийг үндэслэн захирамж гарган шийдвэрлэнэ" гэж хуульчилсан байна.

Энэхүү хуулийн агуулгад дүгнэлт хийхэд хэрэгт хяналт тавьж буй прокуророос сэжигтэн, яллагдагчийг үргэлжлүүлэн цагдан хорих талаар санал ирээгүй тохиолдолд ямар албан тушаалтны шийдвэрээр шийдвэрлэх талаар ЭБШ хуулиар зохицуулаагүй байна.

Сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих шийдвэрийг биелүүлэх тухай хууль нь эрх бүхий албан тушаалтнаас хуульд заасан үндэслэлээр гаргасан шийдвэрийн дагуу сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих шийдвэрийг биелүүлэх нөхцөл журмыг тодорхойлох, тэдгэртэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад чиглэгдсэн билээ. Тус хуулийн 43 дугаар зүйлд ямар албан тушаалтны шийдвэр нь хоригдсон этгээдийг суллах үндэслэл болох талаар тодорхой заажээ. Үүнд:

- хуульд заасан журмын дагуу гаргасан шүүхийн тогтоол, шүүгчийн захирамж /ЭБШТХ 43.1.1/

- прокурорын болон прокуророор батлуулсан хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагчийн тогтоол /ЭБШТХ 43.1.2/

- хуульд заасан хорих хугацаа нь дууссан этгээдийг суллах тухай хорих байрны даргын, эсхүл прокурорын тогтоол /ЭБШТХ 43.1.3/

Дээр дурдсан 3 албан тушаалтны шийдвэрээр хоригдсон этгээдийг суллах талаар зохицуулсан байхад ЭБШХ-ийн 68 дугаар зүйлийн 68.3 дахь хэсэгт "зөвхөн шүүгч захирамж гаргаж сэжигтэн, яллагдагчийг цагдан хорих эсэх асуудлыг шийдвэрлэнэ гэж хуульчилсан нь дээрх хуулийн заалттай зөрчилдөж байна.

ЭБШХ-ийн 70 дугаар зүйлийн 70.2 дахь хэсэгт "сэжигтэн, яллагдагчид авсан цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг өөрчлөх, хүчингүй болгох эсэх асуудлыг" зөвхөн шүүгчийн захирамж гарган шийдвэрлэхээр хуульчилсан нь "Сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих шийдвэрийг биелүүлэх тухай хууль"-ийн 44.3 дахь хэсэгт заасан "энэ хуулийн 43.1.2 дахь хэсэгт заасан албан тушаалтанд мэдэгдсэн боловч хоригдсон этгээдийг цааш нь үргэлжлүүлэн хорих, эсхүл суллах тухай тухай эрх бүхий албан тушаалтны шийдвэр хорих байрны захиргаанд ирээгүй бол хорих байрны дарга өөрийн тогтоолоор хуульд заасан хорих хугацаа дуусмагц хоригдсон этгээдийг нэн даруй суллана" гэсэн хуулийн заалттай зөрчилдөж байна.

Дүгнэлт:

Сэжигтнийг баривчлах болон цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ нь хүний эрхийг хязгаарлах онцгой төрлийн арга хэмжээ учир тус ажиллагааны хууль зүйн үндэслэл, хууль зүйн томъёоллыг хууль тогтоомжид сайжруулан тодорхойлох, хуулийн хэрэглээг нэг мөр ойлгож хэвшүүлэхэд анхаарах шаардлагатай байна. Мөн хойшлуулшгүй ажиллагааны явцад

сэжигтнийг баривчлах үндэслэлийг зүйл ангийг шалгуур болгон тус бүрээр хуульд тодорхойлох нь зүйтэй. ЭБШХ-ийг хэрэгжүүлэгч албан тушаалтнууд сэжигтэн, яллагдагчид цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ

хэрэглэхээс аль болох зайлсхийх нь олон улсын чиг хандлагад болсон.

Ялангуяа насанд хүрээгүй этгээдийг онцгой хүнд гэмт хэрэг үйлдсэнээс бусад тохиолдолд цагдан хорихыг хориглосон заалтыг тусгаж өгөх

—oO—

ГАДААДЫН ИРГЭНИЙ ЭРХ ЗҮЙН БАЙДЛЫН ЗАРИМ ЗОХИЦУУЛАЛТ - ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

/Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн судалгааны товч тайлан/

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн судалгааны төв Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний ерөнхий газартай хамтран судалгааны ажлын цар хүрээ, судлах асуудлыг тодорхойлсны үндсэн дээр “Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай” хуулийг боловсронгуй болгох ажлын хэрэгцээнд зориулж “Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын зарим зохицуулалт – харьцуулсан судалгаа” гүйцэтгэв. Тус судалгаагаар Монгол Улсын өнөөгийн практикт тулгамдаж буй зарим асуудал²-ыг гадаад орнуудын холбогдох хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичиг, бусад эх сурвалж болон холбогдох арга зүй, туршлагад тулгуурлан судалж, жишиг болохуйц туршлага илрүүлэх замаар эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох арга замыг тодорхойлоход дэмжлэг үзүүлэх санал, зөвлөмж боловсруулав.

Энэхүү судалгаа нийт 9 бүлэгтэй ба эхний 7 бүлэгт 1/ Виз, оршин суух зөвшөөрлийн ойлголт, ялгаа, ангилал; 2/ Виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох болон хянан шийдвэрлэх хугацаа, тавигдах шаардлага, эдлэх эрх, олгохоос татгалзах үндэслэл, оршин суух зөвшөөрлийн хянан шийдвэрлэх хугацаанд олгох визийн ангилал; 3/ Хилийн боомт дээр виз олгох нөхцөл /хөрш орны иргэдэд виз олгох үндэслэл, 4/ Оршин суух зөвшөөрөл авахад төрийн бусад байгууллагын

² Энэхүү судалгааны ажлын зөвлөхөөр Бодлогын ахлах судлаач Б.Энх-Амгалан ажиллаж, бодлогын судлаач Ж.Баривширүрэн судалгааг агулан бодлогын судлаач Ц.Одгэрэл, Ж.Ариуншизэг, Б.Ундрах нар гүйцэтгэв.

³ Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний ерөнхий газрын 2015 оны 9 дүгээр сарын 21-ний өдрийн 02/5129 дугаартай албан бичгээр судалгааг хийлгэх хэрэгцээ, шаардлагатай хэмээн тодорхойлж ирүүлсэн асуудлуудыг судлах ба тус удирдамжийн “Судлах зүйл” хэсэгт нэрийнчлэн тусгаа.

зөвшөөрлийг шаарддаг нөхцөл, оршин суух зөвшөөрлийн төрөл, 5/ Цагаачлан оршин суух зөвшөөрөл олгох болон тухайн орны иргэнтэй гэр бүл болсон гадаадын иргэнд гэр бүлийн статусаар оршин суух зөвшөөрөл олгоход тавигдах шаардлага, оршин суух зөвшөөрөл олгох хугацаа, эдлэх эрх, үүрэг, хориглох зүйл, 6/ Гадаадын хөрөнгө оруулагчид илүү таатай нөхцөлөөр оршин суух зөвшөөрөл, үнэмлэх олгох асуудал, 7/ Гадаадын иргэдийн виз, бүртгэл, оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой зөрчилд тооцох үндэслэл, оногдуулах торгуулийн хэмжээ, торгуулиас чөлөөлөх үндэслэл зэрэг асуудлын хүрээнд харьцуулан бүлэг тус бүрд дүгнэлт, санал, зөвлөмж агуулсан бол 8, 9 дүгээр бүлэгт судалгааны ерөнхий дүгнэлт, санал, зөвлөмж багтсан. Судалгааны бүлэг тус бүрд судалсан эх сурвалжийг ишлэн оруулсан тул судалгааны эх тайлангаас дэлгэрүүлж үзэх боломжтой. Мөн судалгаанд сонгон судалсан гадаад орнуудын зохицуулалтыг хавсралтаар оруулсан нь судалгааг ашиглах, дэлгэрүүлэн судлах ажилд дэмжлэг болно.

Аливаа улс хүн амын тоо, улс төрийн байдал, үндэсний эрх ашиг, газар нутгийн онцлогоос хамааран гадаадын иргэдтэй холбоотой харилцан адилгүй бодлого баримталдаг. Энэхүү бодлого нь тухайн улсын нийгэм, эдийн засаг, аялал, жуулчлал, хөдөлмөрийн зах зээлийн харилцан хэрэгцээнд тохирсон, ажилгүйдэл, ядуурлыг бууруулах, инновац, шинэ технологийг нутагшуулах, тодорхой салбар, нутаг дэвсгэрийн хөгжлийг дэмжих зэрэг үндсэн зорилгын

хүрээнд боловсруулагддаг. Ялангуяа тухайн оронд ажиллаж хөдөлмөрлөх, урт, богино хугацаагаар оршин суух хүсэлтэй гадаад иргэдийн асуудлыг энэ чиглэлээр тусгайлан боловсруулсан бодлого, хөтөлбөрийн хүрээнд хэрэгжүүлдэг болохыг судалгааны үр дүн харуулж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн "Хүний эрх, эрх чөлөө" бүлэгт буюу 14 дүгээр зүйлийн 2 дугаар хэсэгт "Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно. Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна." гэж заасан байдаг. Үүнээс харахад аливаа хүн тухайн улсын иргэн байна уу, гадаадын иргэн байна уу, давхар харьяалалтай этгээд байна уу, харьяалалгүй хүн байна уу гэдгээс үл шалтгаалан эрх эдэлж, үүрэг хүлээдэг байна. Гэвч гадаадын иргэн нь өөрийн улсын болон оршин суугаа улсын гэсэн хоёр эрх зүйн дэглэмд захирагддаг бөгөөд уг хоёрдмол байдал нь гадаадын иргэдийн эрх зүйн өвөрмөц байдлын илэрхийлэл болдог³.

Монгол Улсад гадаадын иргэдийн оршин суухтай холбоотой болон тус улсын хилээр орох, гарах асуудлыг зохицуулж буй гол хууль бол "Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай" хууль юм. Энэ хууль нь гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний эдлэх эрх, хүлээх үүргийн тухай Үндсэн хуулийн 18 дугаар зүйл, эдгээр эрхийг ямар хязгаартайгаар эдлэх, ямар тохиолдолд хязгаарлах тухай 18.5⁴ дахь хэсэг болон 19 дүгээр

зүйлд үндэслэсэн байдаг. Үүнээс гадна Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль болон Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал зэрэг эрх зүйн баримт бичгүүд Монгол Улсын хүн ам, удмын сангийн аюулгүй байдлыг хангахын тулд баримтлах бодлогыг тодорхойлоход чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Тухайлбал үүнийг Үзэл баримтлалын 3.1.3.5 дахь хэсэгт заасан "Гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн, цагаачдын тооны зохист түвшинг хадгалж, бүртгэл, мэдээллийн тогтолцоо, эрх зүйн орчин, удирдлага, зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгох" зорилгоос харж болох юм.

2015 оны байдлаар Монгол Улсад нийт 117 орны 22.904 гадаадын иргэн албан болон хувийн хэргээр оршин сууж байна⁵. Үүнээс хөдөлмөр эрхлэгч-8448, хөрөнгө оруулагч-2801, суралцагч 1323 байна гэсэн тоо мэдээ бий. Одоо мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох замаар гадаадын иргэд хувийн хэргээр зорчих болон аялал жуулчлал, хөрөнгө оруулалт, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих нь Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд хувь нэмэр оруулах таатай нөхцөлийг бүрдүүлэх боломжийн нэг гэж үздэг.

Гадаадын хөрөнгө оруулалт болон гадаадын мэргэжилтэн ажиллах, ажиллуулах эрх зүйн орчинг нарийвчлан зохицуулах, гадаадын иргэн, байгууллага болон эдгээрийг урьж буй Монгол Улсын иргэн, тус улсад байнга оршин суугч гадаадын иргэн, албан байгууллага, аж ахуйн нэгжийн эдлэх эрх, хүлээх үүрэг, хариуцлагын хэм хэмжээг тодорхой, ойлгомжтой болгох, ялангуяа гадаадын иргэнд виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох эрх бүхий байгууллага, албан хаагчийн эрх, үүрэг, үйл ажиллагаа, хариуцлагыг

³ Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хууль: Шинэчилсэн найруулгын төсөлд хийх хавсагаар судалгаа. Судалгааны тайлангийн амтгэлтэй. ХЗҮХ., УБ хот. 2012 он. 1 боть. 547 дахь тал

⁴ Үндсэн хуулийн арван зургадугаар зүйлд заасан Монгол Улсын иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөг тус улсын нутаг дэвсгэрт байгаа гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд эдлүүлэхдээ Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд заасан хүний салшгүй эрхээс бусад эрхийн хувьд үндэсний болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахын тулд хуулиар зохих хязгаарлалт тогтоож болно.

⁵ Төрийн байгууллагын урилгаар ирсэн болон Засгийн газар хоорондын байгууллагад ажиллах, гэр бүлхэн шалтгаанаар оршин сууц, цагаачлах, хөдөлмөр эрхлэх, хөрөнгө оруулах, суралцах, мэргэжил дээшлүүлэх, дадлага, эрдэм шинжилгээ, судалгаа хийх зорилгоор

тодорхойлох шаардлага нэн тэргүүнд тулгараад байгааг судалгааны дүнгээс үзэж болно. Үүнээс гадна энэ төрлийн чиг үүрэг бүхий албан байгууллагууд хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа холбоогүй сайжруулах, хяналт шалгалт явуулах эрх бүхий байгууллага, албан хаагчдын харилцаа, мэдээлэл солилцооны уян хатан нөхцөлийг бүрдүүлэх нь гадаадын иргэд тус улсад хууль бусаар цагаачлах, оршин суух болон үйл ажиллагаа явуулахаас урьдчилан сэргийлэх нөхцөлийг хангахад чухал нөлөө үзүүлэх юм.

Гадаад орнуудад гадаадын иргэдэд олгох зөвшөөрлийг үндсэнд нь 2 ангилж болох ба нэгдүгээрт тухайн улсад зочлох, аялах зэрэг богино хугацаагаар нэвтрэх зөвшөөрөл буюу виз, хоёрдугаарт тухайн улсад урт, богино хугацаагаар оршин суух зөвшөөрөл гэх ангилал үүнд багтаж байна. Эдгээр нь эдлэх эрх, хүлээх үүргийн хувьд ялгаатай бөгөөд зөвшөөрөл олгоход тавигдах шаардлагын хувьд мөн адил ялгаатай. Виз нь хугацааны хувьд харьцангуй богино, зорилгоос хамаарсан байх бөгөөд ихэвчлэн зорчих, аялах, жуулчлах зорилгоор олгогддог. Визээр зорчиж буй гадаадын иргэний оршин суух, хөдөлмөр эрхлэх, суралцах, бизнесийн үйл ажиллагаа явуулах зэрэг эрх ихэнхдээ хязгаарлагдсан байдаг. Оршин суух зөвшөөрөл нь түр хугацаагаар оршин суух, удаан хугацаагаар оршин суух болон байнга оршин суух гэсэн хэлбэртэй байх ба тухайн орны зохицуулалтаас хамааран 30-180 хоногоос удаан хугацаагаар байх гадаадын иргэн оршин суух зөвшөөрөл авах шаардлагатай. Оршин суух зөвшөөрөл бүхий гадаадын иргэн зорчих, түр хугацааны визээр зорчиж буй гадаадын иргэдээс эдлэх эрх, хүлээх үүрэг, хариуцлагын хувьд илт давуу нөхцөл боломжоор хангагдсан байдаг. Тухайлбал байнга оршин суух эрхтэй гадаадын иргэн улс төрийн эрх

болон хуулиар хязгаарласнаас бусад эрхийг тухайн улсын иргэдийн нэгэн адил эдлэх боломжтой болдог.

Визийн ангилал нь улс орон бүрд харьцангуй өөр өөр зохицуулагдсан байх боловч гадаадын иргэн тухайн улсад зорчих шалтгаан буюу нийтлэг зорилго болох жуулчлах /зочлох, бизнесийн/ хөрөнгө оруулалтын, дамжин өнгөрөх, суралцах гэсэн үндсэн 4 зорилгын хүрээнд олгох виз давамгайлах ба эдгээр нь олон ангилал, дэд ангиллуудаас бүрддэг байна. Аль нэг ерөнхий ангилалд багтах виз хүсэгчийн зорчих зорилготой уялдсан, нарийвчилсан зохицуулалт агуулсандэд ангилалд хуваадаг байдал нь гадаадын иргэнд олгож буй визийн хүрээнд эдлэх эрх, хүлээх үүрэг, хариуцлага болон тавигдах шаардлагыг улам нарийвчлан зохицуулах боломжийг олгодог ороо онцлог юм. Эдгээрээс зочлох болон хөрөнгө оруулах зорилгыг илүү их задалж, ангилдаг.

Дээрхи 4 ангиллаас зочлох, суралцах зорилгоор олгох визийн тухайд манай улсын зохицуулалт бусад орны зохицуулалттай ойролцоо байгаа бол хөрөнгө оруулалт, хөдөлмөр эрхлэлт, бизнесийн буюу албан ажлын зорилгоор олгож буй визийн зохицуулалт хэт ерөнхий буюу гадаадын иргэний мэргэжил, ур чадвар, мэдлэг, санхүүгийн чадвар зэрэгт тулгуурласан дэд ангилалд хуваадаггүй байдал нь учир дутагдалтай харагдаж байна. Иймд эдгээр визийн ангилал, төрлийг нэмэх замаар гадаадын иргэний хүсэл, зорилгыг тод илэрхийлсэн, түүнд нь тохирсон шаардлага тавьж, түүнийгээ хэрэгжүүлэхэд хангалттай хугацаа олгох боломж бүрдүүлсэн зөвшөөрлийн төрлийг бий болгох, хариуцлагыг тодорхой болгох шаардлагатай байна гэж үзлээ.

Монгол Улсад зорчих гадаадын иргэд чөлөөлөгдсөнөөс бусад тохиолдолд виз авах үүрэг хүлээдэг. Гадаадын иргэний эрх зүйн байдал,

виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох, бүртгэх үйл ажиллагаа, тус улсад зорчих, оршин суух гадаадын иргэдтэй холбоотой асуудлыг ГИЗБТХ болон түүнийг дагаж гарсан бусад хууль тогтоомжоор зохицуулдаг. Эдгээр эрх зүйн баримт бичигт тусгасан нэр томьёо, ойлголтууд болон визийн ангилал, төрөл, хэлбэр хийгээд тэдгээрийг тэмдэглэж буй хэлбэр зэрэг нь олон улсын жишигт нийцсэн, ерөнхий ойлголтууд юм. Тухайлбал визийн ангиллыг тэмдэглэхдээ ихэвчлэн тухайн визийн зорилгыг илэрхийлсэн үгийн эхний үсгээр /Хятад/, тоон кодоор /Австрали/ эсхүл үсгийн дарааллаар /Шенген/ тэмдэглэдэг нийтлэг зохицуулалт хэрэгждэг.

Судалсан орон бүрд виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох эрх бүхий байгууллага нь гадаад харилцааны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, гадаадын иргэдийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага /зарим тохиолдолд бие даасан тусдаа яам/, гадаад улсад суугаа дипломат төлөөлөгчийн газар, консулын газар байна. Харин виз, оршин суух зөвшөөрөл хүсэх эрх бүхий этгээдэд хүсэлт гаргагч гадаадын иргэнээс гадна тухайн улсын иргэн, байнга оршин суух зөвшөөрөлтэй иргэн, виз мэдүүлэх эрх бүхий итгэмжлэгдсэн байгууллагыг дурдъя.

Виз олгох онцгой нөхцөлийн нэг бол боомт дээр виз олгох явдал юм. Гадаад орнуудын туршлагаас харахад хилийн боомт дээр олгож буй визийн төрөл нь дамжин өнгөрөх эсхүл түр хугацааны виз байх ба тухайн улсын хилээр нэвтэрч буй гадаадын иргэний зорчих зорилгын хувьд янз бүр байж болох хэдий ч энэ зорилго нь ихэвчлэн визийн хугацаагаар хязгаарлагддаг бөгөөд зөвхөн онцгой тохиолдолд хилийн боомт дээр гадаадын иргэнд виз олгодог. Боомт дээр 1/ яаралтай тохиолдолд, 2/ түүнийгээ нотлож чадсан

гадаадын иргэнд 3/ богино хугацаатай 4/ зарим тохиолдолд зорчих эрх бүхий нутаг дэвсгэр заасан зөвшөөрлийг 5/ хилийн боомт дээр виз олгох эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан 6/ шаардлагатай баримт бичгийг бүрэн бүрдүүлсэнгэсэн үндсэн шинжийг бүрэн агуулж байгаа тохиолдолд виз олгодог байна.

Хилийн боомт дээр виз олгох, шийдвэрлэх ажиллагаа нь үндсэндээ виз олгох ерөнхий зохицуулалтын дагуу явагддаг хэдий ч ажиллаж буй орчны болон цаг хугацааны хувьд жирийн тохиолдлыг бодвол харьцангуй хурдан шийдвэрлэх шаардлага үүсгэдэг ба энэ нь тухайн гадаадын иргэний бүрдүүлсэн баримт бичгийн үнэн зөв байдлыг тогтооход хүндрэл учруулж байдгаараа онцлог юм. Виз олгох нөхцөлийг хөнгөвчлөх, шуурхай байлгахад хөрш орнууд болон иргэд харилцан зорчих гэрээ бүхий орнуудтай байгуулсан гэрээ, хэлэлцээр чухал үүрэгтэй. Мөн хүмүүнлэгийн болон яаралтай тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх зэрэг зорилго нь тодорхой болон зохих шаардлага хангасан аялал жуулчлалын байгууллагуудтай хийсэн гэрээнд үндэслэн хилийн боомт дээр виз олгох зэрэг зохицуулалт нь хөрш орнуудын иргэдэд чиглэсэн визийн бодлого гэж үзэж болохоор байна.

Виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох болон хянан шийдвэрлэх хугацааны хувьд улс орон бүр өөр өөрийн онцлог, техник технологи, хүний нөөцийн байдалдаа зохицсон хугацааг хууль тогтоомждоо тусгасан байдаг. Техник, технологийн хөгжлийг даган виз, оршин суух зөвшөөрөл хүсэх арга хэлбэр, хугацаанд багагүй өөрчлөлт орж байгаагийн нэг бол цахим хэлбэрээр виз мэдүүлэх явдал юм. Цахим хэлбэрээр виз, оршин суух зөвшөөрөл авах хүсэлтийг хүлээж авах нь заавал биеэр очиж хүсэлт гаргадаг уламжлалд эргэлт болж виз хүсэгчид цаг хугацаа, эдийн засгийн хэмнэлт үүсчээс гадна

виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох байгууллагад үүсэж буй хийсвэр ажлын ачааллыг бууруулах ач холбогдолтой гэж үздэг. Ялангуяа цахим хэлбэрээр мэдүүлсэн визийн зөвшөөрөл олгосон тухай эрх бүхий байгууллагаас гаргасан тодорхойлолт, тэмдэглэлд үндэслэн боомт дээр виз, зөвшөөрөл олгох боломжийг бүрдүүлснээр виз олгох процессыг уян хатан, чирэгдэл багатай болгох боломжтой юм. Мэдээж тухайн улсын эрх ашиг, аюулгүй байдал болон гадаадын иргэний хувийн байдлаас шалтгаалан заавал биечлэн мэдүүлэх шаардлагатай тохиолдлууд байсаар байна. Тухайлбал гадаадын иргэдтэй холбоотой харьцангуй нээлттэй бодлого баримталдаг Сингапур улсад визтэй зорчих шаардлагатай дэлхийн улс орнуудыг 2 ангилж, 2 дугаар ангилалд багтах орны иргэд зөвхөн биеэр очиж виз мэдүүлэх шаардлага тавьдаг бол Шенгений виз авах хүсэлтэй иргэн ерөнхий зохицуулалтын хүрээнд биеэр очиж виз мэдүүлэх үүрэгтэй зэргээр зохицуулдаг.

Виз, оршин суух зөвшөөрлийг шийдвэрлэх хугацаа тухайн улсын виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох эрх бүхий байгууллагын эрх мэдэл, техник технологи, хүний нөөцийн чадавх болон төрийн байгууллага хоорондын харилцаа холбооны хэлбэрээс хамааран янз бүр байв. Тухайлбал Австралид гадаадын иргэдтэй холбоотой бүхий л асуудлыг хариуцсан нэг яам ажилладаг бол Хонконгт нэлээд олон байгууллагаас ирүүлсэн дүгнэлт, үнэлгээнд суурилсан шийдвэр гаргана.

Виз хүсэж буй гадаадын иргэн тухайн улсад зорчихоор төлөвлөсөн өдрөөс 30 хоногийн өмнө хүсэлтээ гаргах шаардлага тавигдах нь нийтлэг аж. Сонгон судалсан орнуудын виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох болсон хянан шийдвэрлэх хугацаатай холбоотой зохицуулалтаас харахад визийг хэрхэн мэдүүлснээс хамааран богино буюу дунджаар 2-15 хоног

болон 14-30 хоног байдаг бол оршин суух зөвшөөрлийг хянан шийдвэрлэх хугацаа 30 хоногоос 6 сар хүртэл хугацаатай байж болохоор ялгамжтай зохицуулсан байдаг. Гадаадын иргэний бүрдүүлсэн баримт бичиг, материалыг дахин шалгах, бусад байгууллагаас лавлах шаардлагатай тохиолдолд дээрхи хугацааг 30-90 хоногоор сунгах боломжтой.

Виз, оршин суух зөвшөөрлийг гадаадын иргэний зорчих зорилго, хугацаа, түүнийг нотлох баримт сэлтэд үндэслэн олгодог. Виз хүсэж буй гадаадын иргэнд тавигдаж буй шаардлага нь ерөнхийдөө бүх улсад нийтлэг асуудлын хүрээнд зохицуулагдсан гэж үзэж болно. Үүнээс харьхад зарим улсад гадаадын иргэний эрүүл мэнд болон зан байдалтай холбоотой шалгуурууд түүнд болон түүний гэр бүлийн гишүүдэд визийн зөвшөөрөл олгох шийдвэр гаргахад гол нөлөө үзүүлж байгаа бол ихэнх улсад гадаадын иргэнийг уригч буюу батлан даагчийн эдийн засаг, нийгмийн баталгаа чухал үүрэг гүйцэтгэдэг байж шийдвэрлэнэ. Виз олгоход бүрдүүлэх материалд гадаадын иргэний гадаад паспорт эсвэл олон улсын чанартай баримт бичиг, шаардлага хангасан зураг, виз хүсэх үндэслэлийг нотлох баримт, эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдсан тухай баримт, зан байдлын тодорхойлолт, санхүүгийн баталгаа, батлан даагчийн урилга зэрэг баримт бичгүүдийг шаарддаг нийтлэг зохицуулалт байх бөгөөд ямар төрлийн виз хүсэж байгаагаас шалтгаалан нэмэлт материал бүрдүүлэх шаардлага үүсдэг.

Олон улсын туршлагаас харахад виз, оршин суух зөвшөөрөл олгоход шаардагдах баримт бичгийг эхний ээлжид хүсэлт гаргагч өөрөө бүрдүүлэх шаардлагатай байдаг. Харин тухайн улсад урт хугацаагаар, байнга оршин суух зөвшөөрлийг сунгуулах, цагаачлах зэрэг тохиолдолд төрийн байгууллагууд

мэдээллээ харилцан солилцох замаар бүрдүүлдэг нь нэгдүгээрт мэдээллийн эх сурвалж, хоёрдугаарт түүнд агуулсан мэдээлэл эргэлзээгүй үнэн байх баталгаа болдог талтай.

Гадаадын иргэний эдлэх эрхийн тухайд визээр зорчиж буй гадаадын иргэн зөвхөн виз мэдүүлэхдээ тодорхойлсон зорилго, хугацаанд тухайн улсад байх эрхтэй бөгөөд энэ хугацаанд нийгмийн үйлчилгээнээс анхан шатны яаралтай тусламж үйлчилгээ авахаас хэтэрдэггүй бол түр оршин суух эрх бүхий гадаадын иргэн тухайн ангилалд багтах визийн төрөлд хамаарах эрх, байнга оршин суух зөвшөөрөлтэй гадаадын иргэн улс төрийн болон бусад хууль тогтоомжоор хориглосноос бусад эрхийг тухайн улсын иргэний нэгэн адил эдлэх эрхтэй байдгаараа давуу юм.

Гадаадын иргэнд виз болон оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзах үндэслэл нь гол төлөв тухайн улсын аюулгүй байдал, эрх ашигтай холбоотой байдаг. Ийм ч учраас виз, оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзах гол үндэслэлд гадаадын иргэний эрүүл мэндийн байдал, зан байдал, түүн дотроо гэмт хэрэгт холбогдож байсан, холбогдох магадлал, тухайн улсад зочлох зорилго нь тодорхойгүй гэх шалтгаан зонхилдог байна. Судалгааны ажлаас харахад дараах шалтгаан, нөхцөл байдал байгаа нь тогтоогдсон тохиолдолд виз, оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзсан хариу өгдөг. Үүнд:

➢ Эрүүл мэндийн хувьд: нийгмийн эрүүл мэндэд харшлах, хор уршиг учруулахуйц халдварт өвчинтэй, эсхүл биеийн байдал нь эрүүл мэндийн халамж, үйлчилгээнд өндөр зардал учруулах магадлалтай бол. Тухайлбал: энэ асуудлыг Австрали маш нарийн зохицуулсан байдаг.

➢ Зан байдлын хувьд: Үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, нийтийн ашиг сонирхолд аюул, эрсдэл учруулж болзошгүй гэж үзсэн бол, өмнө

нь ямарваа нэг гэмт хэрэг үйлдэж хорих ялаар шийтгүүлж байсан бол, тухайн улсын хууль тогтоомжийг зөрчиж гэмт хэрэг, зөрчил гаргаж байсан бол, гэмт хэргийн бүлэглэлтэй холбоотой байх магадлалтай бол, терроризмын эсрэг хуульд террорист бүлгийн гишүүн гэж заасан этгээд бол, гэр бүлийн эсрэг хүчирхийлэл үйлдэж байсан бол, мөн гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдох магадлал өндөр бол, өмнө нь тус улсаас албадан гаргагдаж байсан бөгөөд хуулийн хугацаа дуусаагүй байгаа зэрэг шалтгаанууд багтдаг.

➢ Эдийн засгийн хувьд. Тухайн улсад байх, оршин суух хугацаандаа өөрийгөө эдийн засгийн хувьд бүрэн даах чадваргүй бол, батлан дааж буй этгээд хангалттай санхүүгийн баталгаа гаргаж чадахгүй бол, батлан дааж буй этгээд урьд өмнө нь урьж авчирсан, албадан гаргагдсан этгээдтэй холбоотой зардлыг төлөөгүй/төлөхөөс зайлсхийсэн болон бусад шалтгаан багтана.

➢ Бусад шалтгаанд визийн төрөл нь оршин суух зөвшөөрөл авах боломжгүй байх, хүсэлт гаргахдаа хуурамч материал үйлдсэн, журмын дагуу шаардагдах гэрчлэх баримтыг бүрдүүлж өгөх боломжгүй, хөдөлмөр, бизнес эрхлэх, хөрөнгө оруулах зорилгоор олгох визийн шаардлага хангахгүй байх, өмнө авсан виз, оршин суух зөвшөөрөл хүчин төгөлдөр байх, виз олгох эрх бүхий байгууллагаас тухайн этгээдэд оршин суух зөвшөөрөл олгох боломжгүй гэж үзсэн бусад шалтгаан багтдаг байна.

Аливаа улс виз болон оршин суух зөвшөөрөл олгохдоо гадаадын иргэнээс болон уригчаас шаарддаг бусад байгууллагаас гаргасан баримт бичиг, тодорхойлолтын хувьд нийтлэг зохицуулалт нь тухайн улсын иргэн/хууль ёсоор байнга оршин суугаа иргэн, хурал цуглаан, үйл ажиллагаа зохион байгуулж буй байгууллагаас ирүүлсэн урилга, гадаадын иргэний эрүүл мэнд,

зан байдал, ял шийтгэлтэй эсэх талаар эрх бүхий байгууллагаас гаргасан тодорхойлолт, гэр бүлийн болон садан төрлийн холбоог нотолсон баримт бичиг, эдийн засгийн баталгааг харуулсан санхүүгийн байгууллагын тодорхойлолт болон батлан даагчийн мэдүүлэг зэрэг үндсэн баримт бичгүүд багтаж байна. Үүнээс гадна тухайн улсын ажил олгох ерөнхий бодлого, дотоодын хөдөлмөрийн зах зээлийг хамгаалах, бодит хэрэгцээ шаардлагад суурилсан зөвшөөрөл олгодог байх зэрэг зорилгын хүрээнд боловсруулсан хөтөлбөр, арга хэмжээнд нийцсэн нэмэлт баримт шаардах тохиолдол цөөнгүй байдаг. Энэ төрлийн зөвшөөрөл, тодорхойлолтыг ялангуяа хөдөлмөр эрхлэх, бизнес үйл ажиллагаа явуулах, хөрөнгө оруулах, суралцах зорилгоор тухайн улсад оршин суух хүсэлтэй гадаадын иргэдээс нэмэлтээр шаарддаг.

Гадаадын иргэн тухайн улсад урт, богино хугацаагаар оршин суух зөвшөөрлөө сунгуулах тохиолдолд тус улсад тодорхой хугацаагаар оршин сууж, амьдарсан байх, өнгөрсөн хугацаанд хууль ёсоор оршин суусан, хүлээсэн үүргээ цаг тухайд нь биелүүлсэн байх зэрэг шаардлага тавигддаг бөгөөд эдгээр үйл ажиллагаатай холбоотой бүрдүүлэх материал нь тодорхой хэмжээнд бүртгэлтэй байдаг. Иймд оршин буух болон байнга оршин суух зөвшөөрөл олгоход шаардлагатай зарим мэдээллийг төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч байгууллагууд хоорондоо солилцдог, нэг байгууллага нөгөө байгууллагаас албан ёсоор мэдээлэл хүсдэг хандлага тогтсон байгаа нь судалгааны явцад харагдаж байлаа. Ялангуяа татвар, даатгал, хууль сахиулах байгууллага болон банк санхүүгийн байгууллагаас гаргасан татвар, нийгмийн даатгал төлөлт болон бусад хуулийн дагуу хүлээсэн үүргээ хэрхэн биелүүлж

байсан, мөн гэмт хэрэг, зөрчил гаргаж байсан тухай мэдээллийг холбогдох байгууллагаас авч байгаа нь мэдээллийн үнэн зөв, бодит эх сурвалжаас авах баталгаа болж байна.

Судалгааны ажлын хүрээнд онцлон судалсан асуудлын нэг бол байнга оршин суух зөвшөөрлийн нэг болох гэр бүлийн статусаар оршин суух зөвшөөрөл олгох асуудал юм. Гадаад орнуудын туршлагаас харахад тухайн улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд хувь нэмэр оруулж буй гадаадын иргэдийг тухайн улсад оршин суух, дасан зохицох зэрэг нийгмийн болон харилцааны асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор энэ төрлийн зөвшөөрөл олгодог. Тухайлбал Сингапурт удаан хугацаагаар оршин суух тохиолдолд "урт хугацаатай зорчих тасалбар" авдаг бөгөөд 2 жилийн хугацаатай олгож болох энэ тасалбарыг хамтран амьдрагч эхнэр/нөхөр, 21 нас хүрээгүй үрчилж авсан эсвэл хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд, эцэг, эхэд олгодог ба эрхийн хугацаа батлан даагчийн тухайн улсад ажиллах хугацаатай шууд хамааралтай.

Гэр бүлийн гишүүн гэх ойлголтыг эхнэр/нөхөр, төрсөн эцэг, эх, хүүхдээр хязгаарлалгүй харьцангуй өргөн хүрээнд авч үздэг хандлага тогтож байна. Тухайлбал Хонконгд гэр бүлийн гишүүн гэдэгт гадаадын иргэний 1 болон түүнээс дээш жилийн хугацаатай оршин суух эрх үүсэхээс өмнө болон үүний дараа гэр бүл болсон гишүүнийг, хэрэв тэжээн тэтгэгч нь бол түүний бага насны хүүхдийг болон гэр бүлийн гишүүдийн дундаас гараагүй ч эрүүл мэндийн шалтгааны улмаас биеэ дааж амьдрах чадваргүй насанд хүрсэн хүүхдийг, мөн төрсөн эцэг, эхийг тооцдог бол Австралид өнчин хүүхдийн хувьд төрөл садан нь бол, санхүүгийн хувьд хараат байдаг төрөл садан буюу ганц бие өндөр настай төрөл садан, ойрын төрлийн хамаатан садангаас үлдсэн

ганц хүн, асрамжлагч буюу Австралид ирж буй иргэнд тусгай халамж үзүүлэх шаардлагатай иргэнийг энэ ойлголтод тус тус оруулдаг байх жишээтэй. Хүүхдийн насны тухайд мөн ялгаатай байдал харагдаж байлаа. Тухайлбал МУ-н хууль тогтоомжид гадаад улсын харьяат хүүхэд 16 нас хүрснээр түүнд олгосон оршин суух зөвшөөрлийн ангилал, төрөлтэй холбоотой асуудал үүсдэг бол энэ насны хязгаар Сингапурт 21 нас, Хонконгод 18 нас байдаг.

Гэр бүлийн статусаар олгох оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа улс орон бүрд өөр өөр байх ба ерөнхийдөө гэр бүлийн гишүүнээ батлан дааж авчирч буй иргэн болон оршин суух зөвшөөрөл бүхий гадаадын иргэний оршин суух хугацаа, хөдөлмөр эрхлэлт, нийгэм, эдийн засгийн баталгаанаас гол төлөв хамаардаг нийтлэг зохицуулалттай.

Гэр бүлийн статусаар оршин суух зөвшөөрөл авсан гадаадын иргэний хувьд бас нэг онцлог зохицуулалтыг дурдахад: хэрэв хууль тогтоомжид заасан тодорхой нөхцөл бүрдсэн, шаардлага хангасан тохиолдолд гэр бүлийн гишүүн өөрөө бие даан оршин суух зөвшөөрөл хүсэх эрх үүсдэг тухай зохицуулалтыг Германы туршлагаас харж болох юм. Хэрэв гэр бүл нэгтгэх зорилгоор зөвшөөрөл авсан иргэн тухайн улсад хууль ёсоор 5 жил амьдарсан, хэрэв гэр бүлийн хүн нь нас барсан эсхүл гурав болон түүнээс дээш жил амьдарсны дараагаар гэрлэлтээ цуцлуулж байгаа тохиолдолд гэр бүлийн статусаар ирсэн гадаадын иргэнд батлан даалт шаардлагагүйгээр оршин суух эрх хүсэх боломж нээгддэг байна. Гэр бүлийн статусаар оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзах үндэслэл нь ерөнхийдөө оршин суух зөвшөөрөл олгохоос татгалзах үндэслэлтэй адил төстэй байдаг. Зарим орны зохицуулалтад зөвшөөрөл олгохоос татгалзах үндсэн нөхцөл болох хууль

тогтоомжид заасан шаардлагыг хангаагүй эсхүл бүрэн хангаж байгаагаа нотолж чадахгүй байх тохиолдлуудаас гадна гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэж байсан тохиолдолд татгалзсан хариу өгөх тухай хуульчилж өгсөн байгааг анхаарах нь зүйтэй.

Оршин суух зөвшөөрөл олгох үндэслэлийн нэг томоохон хэсэг нь гадаадын хөрөнгө оруулалт юм. Улс орны хөдөлмөрийн зах зээл, хүн амын бодлогод нийцүүлэн боловсруулсан дундурт хугацааны баримт бичиг, хөтөлбөрт үндэслэн тухайн оронд байх гадаадын хөрөнгө оруулагчид тавигдах шаардлага болон зөвшөөрлийн тоо зэргийг тогтоодог бөгөөд үүний хүрээнд эрх бүхий байгууллагаас зохих зөвшөөрлийг олгодог байна. Тухайлбал Сингапурын засгийн газраас хэрэгжүүлж буй "Дэлхийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр", БНХАУ-ын "Гадаадын иргэн БНХАУ-д байнга оршин суухтай холбоотой эдлэх таатай нөхцөлийн арга хэмжээ"-ний тухай мэдэгдэл зэргийг энд дурдаж болох юм. Гадаад орнуудын туршлагаас харахад гадаадын хөрөнгө оруулалтыг хөрөнгө оруулах, бизнес эрхлэх хэмээн зорилгын дагуу ангилдаг бөгөөд эдгээрийг цааш нь дэд ангилалд хуваах замаар хөрөнгө оруулагчийн оруулах хөрөнгийн хэмжээ, салбар, чиглэл, түүнд шаардагдах хугацаа зэрэгт нийцсэн шаардлага, эрх, үүрэг бүхий зөвшөөрөл олгодог. Энэ байдал нь уг оршин суух зөвшөөрлийн төрлийг хэт хавтгайруулан ойлгохоос хамгаалах зорилготой байж болох юм. Ер нь аливаа улс гадаадын хөрөнгө оруулагчдад таатай нөхцөл бүрдүүлэхдээ юуны өмнө гадаадын хөрөнгө оруулалт шаардагдаж буй салбар, чиглэл, бүс нутаг зэргийг тодорхойлсон байх ба улс орны эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд түлхэц болно гэж үзсэн гадаадын хөрөнгө оруулалтын зорилго, хамрах хүрээ, үйл ажиллагааны чиглэлийг харгалзан ялгаатай зохицуулдаг гэж дүгнэж болно.

Гадаадын хөрөнгө оруулагчид олгож буй зөвшөөрөл нь зөвшөөрөл, виз, тасалбар зэрэг олон янзаар нэрлэгдэх боловч үндсэндээ хөрөнгө оруулагчийг хөдөлмөрлөх, үйл ажиллагаагаа эрхлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх, нийгмийн асуудал болох гэр бүлээрээ оршин суух элдэв төрлийн төрийн үйлчилгээг хүртэх нөхцөлийг бүрдүүлэх замаар оршин суух болон дасан зохицох таатай нөхцөлөөр хангахад чиглэгддэг. Оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа нь хөрөнгө оруулалт, түүнд шаардагдах хугацаатай уялдан байна.

Хөрөнгө оруулагч гэх ойлголтод бизнес эрхлэгч, шинэ технологи нэвтрүүлэгч, тодорхой салбарт мөнгөн хөрөнгө оруулагч, инновацийн чиглэлээр үйл ажиллагаа эрхлэгч зэрэг олон үйл ажиллагааг хамруулж байгаа бол гэр бүлийн гишүүнд эхнэр/нөхөр, төрсөн хүүхэд, эцэг, эхээс гадна хамтран амьдрагч, хамаатан саднын ганц бие өндөр настан, өнчин хүүхэд хүртэл хоорондын харилцаа холбоогоо нотолж чадсан, санхүүгийн хувьд хамааралтай, тэжээн тэтгүүлэх эрх бүхий этгээдүүд багтдаг талаар судалгааны ажлаас харагдаж байна. Ийнхүү өөрийн онцлог тохирсон ангиллаар оршин суух зөвшөөрөл авах эрх бүхий гадаадын иргэн тухайн ангилалд тавигдаж буй шаардлагуудыг бүрэн хангасан тохиолдолд тухайн улсад оршин суух зөвшөөрөл хүсэх эрх үүсдэг. Зөвшөөрөл олгох эсэхийг хэд хэдэн байгууллагын гаргасан дүгнэлт, үнэлгээнд суурилан шийдвэрлэдэг бөгөөд эдгээр нь гол төлөв санхүүгийн болон мэргэжлийн чадавхыг нотлох үүрэгтэй.

Гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах нэг нөхцөл бол тухайн улсын хууль тогтоомж, холбогдох дүрэм журамд гадаадын хөрөнгө оруулагчидтай холбоотой зохицуулалт ойлгомжтой, олж үзэхэд ялбар байх явдал юм. Манай улсын хувьд гадаадын хөрөнгө оруулалт, хөрөнгө

оруулагчтай холбоотой зохицуулалтыг олж үзэхэд хүндрэлтэй, эрэн сурвалжлах ажиллагаа их шаарддаг байдал харагдаж байсан. Бусад орны туршлагаас харахад "гадаадын хөрөнгө оруулагч" гэх нэр томъёог ихэвчлэн виз, оршин суух зөвшөөрөл, цагаачлах асуудлыг зохицуулж буй эрх зүйн баримт бичигт тодорхойлж, тухайн этгээд гадаадын хөрөнгө оруулагчид олгох виз, зөвшөөрлийн аль ангилалд тохирох хэмжээний хөрөнгө оруулах гэж байгаа, мөн энэ ангилалд чухам ямар шаардлага тавьж байгааг харах боломжтой байдаг бол зарим оронд тусгайлан боловсруулсан гарын авлагад энэ талаар бүхий л мэдээллийг тусгадаг нь хөрөнгө оруулах хүсэлтэй гадаадын иргэн шийдвэр гаргах, тухайн орны эрх зүйн орчныг ойлгоход дөхөм болдог байна.

Судалсан орнуудын гадаадын хөрөнгө оруулалт, хөрөнгө оруулагчийг татах зорилго бүхий зохицуулалтаас харахад тэдэнд олгож буй зөвшөөрөлд тавигдах шаардлага тодорхой, тэдгээр шаардлагыг бүрэн хангасан этгээдэд зөвшөөрлийг эхний ээлжид үйл ажиллагаа, бизнесээ эрхлэхэд шаардлагатай гэж үзсэн хугацаагаар олгодог бөгөөд энэ зөвшөөрлийн хугацааг хөрөнгө оруулалт бодитой байгаа эсэх, хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөнд тусгасан үйл ажиллагаа төлөвлөсөн хугацаанд хийгдсэн эсэх зэрэг бодит нөхцөл байдлыг үнэлсний үндсэн дээр нэмэх шаардлагатай гэж үзсэн хугацаагаар сунгадаг байна. Үүнээс харахад зөвхөн бодитой, идэвхтэй гүйцэтгэж буй үйл ажиллагаа, хүрсэн тодорхой үр дүнд нь үндэслэн оршин суух зөвшөөрөл болон үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийн хугацааг тодорхойлдог байна. Зөвхөн хөрөнгө оруулалттай холбоотой шаардлагаас гадна хөрөнгө оруулагч гадаадын иргэн тухайн улсын хууль тогтоомжийг зөрчөөгүй байх, хууль тогтоомжийн хүрээнд хүлээлгэсэн үүргээ биелүүлсэн

/татвар, даатгал зэрэг тухайн улсад оршин суух үндэслэл болохуйц гавьяа байгуулсан, эрүүл мэнд, зан байдлын хувьд шаардлага хангахуйц болон аж амьдралаа авч явах эдийн засгийн /цалин, орон байр зэрэг/ баталгаа бүрэн хангагдсан байх зэрэг хувь хүнтэй холбоотой шаардлагуудыг хангах үүрэгтэй. Манай улсын хувьд гадаадын хөрөнгө оруулагчийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, хөрөнгө оруулалтын бодит хэмжээ болон хугацааг тогтоох тогтолцоо хангалтгүй, ялангуяа хяналт тавих тогтолцоо, эрх зүйн орчин бүрэн бүрэлдээгүй байгаад анхаарч ажиллах шаардлагатай гэж үзлээ.

Гадаадын иргэдийн эрх зүйн байдлыг зохицуулж буй хууль тогтоомжийг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын тухайд бусад орны туршлагаас суралцах зүйл багагүй байв. Сонгон судалсан орнуудын жишээнээс харахад гадаадын иргэний эрх зүйн байдлыг зохицуулж буй суурь хууль тогтоомждоо зөрчил гаргасан гадаадын иргэнд сануулах, торгох, баривчлах, хууль бусаар олсон орлогыг хураах, албадан гаргах зэрэг хэд хэдэн төрлийн үндсэн арга хэмжээг авах тухай нийтлэг зохицуулалт хэрэглэдэг байна. Эдгээр арга хэмжээг зөвхөн зөрчил гаргасан гадаадын иргэнээс гадна түүнийг урьсан, батлан даасан, бүртгэсэн /жишээлбэл зочид буудал/, хувь хүн, албан байгууллага болон виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох эрх бүхий албан тушаалтан, төрийн албан хаагч болон эдгээр баримт бичгийг үндэслэн хяналт, шалгалт хийх, шаардлагатай тохиолдолд арга хэмжээ авах эрх бүхий төрийн албан хаагчид мөн адил ногдуулдаг. Өөрөөр хэлбэл хууль тогтоомж зөрчсөн үйлдэл гаргасан гадаадын иргэн, гадаадын иргэний энэ үйлдлийг нуун дарагдуулсан, дэмжсэн, хамтарсан, мэдээлэх үүргээ биелүүлээгүй зэрэг үйлдэл гаргасан этгээдэд давхар арга хэмжээ авахаар зохицуулсан байна. Харин хариуцлагын

арга хэмжээний хүрээнд зөрчил гаргасан гадаадын иргэнийг зөвхөн шийтгэх бус бас хамгаалах зохицуулалт оруулсан Шинэ Зеландын зохицуулалт бусдаасаа онцлог байсан юм.

Тус судалгааны хүрээнд судлагдсан асуудлуудаас харахад гадаадын иргэдийн эрх зүйн байдал, виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох хэлбэр, төрөлд нэмэлт өөрчлөлт оруулах, мөн гадаадын иргэдэд тавигдах шаардлагыг тодорхой болгох, ялангуяа гадаадын хөрөнгө оруулагч, хөдөлмөр эрхлэгчид тавих шаардлагыг нарийвчлан зохицуулах, тэдэнд олгож буй виз, оршин суух зөвшөөрлийн ангилал, төрлийг нэмэгдүүлэх замаар тэдний зорилго, үйл ажиллагаанд нийцсэн зөвшөөрөл олгодог болох нь чухал байв. Мөн виз, оршин суух зөвшөөрөл бүхий гадаадын иргэн зөвшөөрөл авсан зорилгын дагуу тус улсад байгаа эсэхийг хянах тогтолцоог сайжруулах шаардлага байна. Учир нь энэ хяналт, шалгалтын үр дүн нь өөрөө виз, оршин суух зөвшөөрлийг олгох, сунгах, цуцлах үндэслэл болдог. Бусад орны туршлагаас харахад гадаадын иргэний асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа гол төлөв 1/ татвар, гаалийн 2/ хилийн, 3/ хөдөлмөр, хөрөнгө оруулалт, инновацийн асуудал эрхэлсэн төрийн бусад байгууллагатай хамтран эсхүл түүний харьяанд ажилладаг бөгөөд гадаадын иргэн тухайн улсад зорилгын хүрээнд үйл ажиллагаа эрхэлж, амьдарч байгаа эсэхэд хяналт тавих талаар хамтарч ажилладаг туршлагаас нэвтрүүлэх боломжийн талаар судлах хэрэгцээ байна гэж үзлээ.

Санал, Зөвлөмж

Монгол Улсын болон зарим гадаад орны виз болон оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг судалж үзсэн үндсэн дээр боловсруулсан санал, зөвлөмжийг бүрэн эхээр нь судалгааны ажлын тайлангаас үзэж болох ба энд зарим

саналыг цухас дурья. Тухайлбал:

Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн хэтийн чиг хандлагыг тодорхойлсон баримт бичгүүдэд үндэслэн гадаадын хөрөнгө оруулалт зайлшгүй шаардагдаж буй бүс нутаг, салбар, чиглэлийг тодорхойлсон бодлогын баримт бичгийг шинэчлэн боловсруулах замаар уул уурхайгаас бусад салбарт оруулах гадаадын хөрөнгө оруулалтыг дэмжих зорилгоор гадаадын иргэдэд виз, оршин суух зөвшөөрөл олгоход баримтлах бодлого, хөтөлбөр боловсруулах шаардлага байна. Мөн дотоодын хөдөлмөрийн зах зээлийг хамгаалах, ажилгүйдэлтэй тэмцэх бодлогын хүрээнд, түүнтэй уялдсан хөтөлбөр боловсруулах замаар гадаадаас ажиллах хүч оруулах асуудлыг зохицуулах, энэ ажлын хүрээнд дотоодод нэн шаардлагатай байгаа ажил мэргэжлийн жагсаалтыг тухай бүрд шинэчлэх, ажил мэргэжлийн стандарт ангиллыг бий болгож ангилал тус бүрд тавигдах хөдөлмөрийн нөхцөл, цалин хангамжийн наад захын шаардлагыг заасан баримт бичиг боловсруулах зэрэг арга хэмжээ авах замаар гадаадын болон дотоодын хөдөлмөр эрхлэгчийн нийгэм, эдийн засгийн эрх ашгийг нэг түвшинд байлгах боломж бүрдүүлэх;

Гадаадын иргэдийн эрх зүйн байдалтай холбоотой томоохон асуудлын нэг бол гадаадын иргэн МУ-ын хилээр орох, гарах, түр байх, оршин суух асуудлыг шийдвэрлэж буй төрийн байгууллагуудын эрх хэмжээ, чиг үүрэг, хамтын ажиллагаа, ажлын уялдаа холбоог нарийвчлан тодорхойлох шаардлага байгаад оршдог. Ингэснээр төрийн үйлчилгээг шуурхай, найдвартай, уян хатан, түүнчлэн эрсдэлгүй, давхардал, хийдэлгүй болгох;

Манай улсын визийн ангилал, төрөл нь ерөнхийдөө гадаад орнуудын визийн ангилал, төрөлтэй ижил төстэй байгаа бөгөөд зарим нэг визийн ангилалд багтаж буй визийн төрлийг улам нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай байна. Ялангуяа манай улсад хөрөнгө оруулах, ажил хэргийн шугамаар болон хөдөлмөр эрхлэх зорилгоор ирж буй гадаадын иргэдэд олгож буй визийн төрөлд нэмэлт өөрчлөлт оруулснаар олон улсын жишигт нийцсэн, гадаадын иргэний зорчих зорилго, оршин суух статусыг илт илэрхийлэх бололцоо олгосон, Үүнд нийцсэн ерөнхий болон нэмэлт шаардлагыг тодорхойлсон визийн төрлийг бий болгох хэрэгцээ байна гэж үзлээ. Тухайлбал хөрөнгө оруулагчийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ, хөрөнгө оруулсан салбар нь манай улсын нийгэм, эдийн засагт эзлэх байр, үзүүлэх нөлөө зэргийг харгалзан үзсэн үндсэн дээр хэд хэд ангилдаг байх шаардлага байна. Үүнээс гадна дамжин өнгөрөх визийн зохицуулалтыг тодорхой болгох, МУ-аас "gарах" визийн төрлийг дахин судалж бусад орны туршлагад байхгүй энэ төрлийн визийн зохицуулалт манайд зайлшгүй байх хэрэгтэй эсэхийг тогтоох;

Виз, оршин суух зөвшөөрөл олгох, хянан шийдвэрлэх процесс ажиллагаатай холбоотойгоор гадаадын иргэнд виз олгох, түүнийг хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааг сайжруулах, олон улсын түвшинд хүргэх үүднээс МУ-ын визийг цахим хэлбэрээр мэдүүлэх эрх зүйн болон техникийн нөхцөлийг бүрдүүлэх;

Оршин суух зөвшөөрөл олгоход шаардлагатай төрийн бусад байгууллагын зөвшөөрөл, тодорхойлолттой холбогдуулан тухайлбал гадаадын хөрөнгө оруулагчийн ангиллаар оршин суух зөвшөөрөл хүсэж буй гадаадын иргэнээс авч буй тодорхойлолт, ялангуяа оруулсан хөрөнгийн

хэмжээ, бодит хөрөнгө оруулалт байсан эсэх, оруулсан хөрөнгө мөнгөн хэлбэрээр МУ-д байгаа эсэхийг тодруулах зорилгоор банк санхүүгийн байгууллагын болон холбогдох эрх бүхий байгууллагын тодорхойлолтыг авдаг гадаад орнуудын туршлагыг нэвтрүүлэх талаар арга хэмжээ авах хэрэгцээ байна. Мөн төрийн бусад байгууллагаас тухайн гадаадын иргэнтэй холбоотой гаргасан тодорхойлолт, албан бичгийг төрийн байгууллагууд чиг үүргийнхээ хүрээнд харилцан солилцдог, мэдээлэл авдаг байх нь мэдээллийн эх сурвалжийн баталгаат байдал болон мэдээллийн үнэн зөв байдал зэрэг нөлөө үзүүлэхээс гадна гадаадын иргэн болон үйлчилгээ үзүүлж буй албан хаагчийн ачааллыг бууруулах;

МУ-ын хууль тогтоомжид заасан захиргааны арга хэмжээний төрөлд нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар гадаадын иргэний гаргасан зөрчлийн төрөл, хэмжээ, онцлогт тохирсон арга хэмжээ авах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, тухайлбал сануулах, баривчлах, хууль бусаар олсон орлогыг хураах, зөрчил гаргасан гадаадын иргэнийг түр саатуулах, нутаг буцаах зэрэг ажиллагаатай холбоотой

зардлыг нөхөн төлүүлэх болон гадаадын иргэнд виз, оршин суух болон байнга оршин суух зөвшөөрөл олгох эрх бүхий албан тушаалтан, төрийн албан хаагч болон эдгээр баримт бичгийг үндэслэн хяналт шалгалт хийх, шаардлагатай тохиолдолд арга хэмжээ авах эрх бүхий төрийн албан хаагч хүлээсэн үүргээ санаатай болон санамсаргүйгээр зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагын талаар зохицуулалт оруулах зэрэг арга хэмжээний төрлүүдийг хэрэглэх боломжийг судлан үзэж зохих чиглэлд анхаарах, хариуцлагын тогтолцоог үр дүнтэй, ойлгомжтой болгох шаардлагатай байна. Учир нь манай улсын зохицуулалтаас харахад зөрчил гаргасан гадаадын иргэнд зөвхөн хяналтын улсын байцаагч зөрчилтэй холбоотой захиргааны арга хэмжээ авах эрхтэй байгаа нь эрх мэдлийн хэт төвлөрөл үүсгэхээс гадна ажлын ачааллыг хэт нэмэгдүүлсэн зохицуулалт байх магадлал өндөртэй байх бөгөөд энэ нь цаашлаад шаардлагатай хяналт шалгалтыг цаг тухайд гүйцэтгэх нөхцөл боломжийг бүрдүүлж чадах эсэхэд эргэлзээ төрүүлэхүйц байгааг нягталж, шийдвэрлэх зэрэг санал, зөвлөмжийг тус судалгааны тайланд тусгав.

---o0o---