

ХУУЛЬ ЗҮЙН ШИНЭЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.legalinfo.mn

ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁС

2017 он, Цуврал 3 (63)

Улаанбаатар хот
2017 он

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

Сэтгүүлд нийтлэсэн бүтээл нь Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн албан ёсны байр суурийг илэрхийлэхгүй болно.

Сэтгүүлийн зөвлөлийн үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлсэн “Өмгөөллийн ИЭлСи” ХХН-д талархал илэрхийлье.

© Сэтгүүлд нийтлэгдсэн бүтээлийн зохиогчийн эрх Сэтгүүлийн редакц болон зохиогчид хадгалагдана.

Хэвлэсэн газар: Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн хэвлэх үйлдвэр

СЭТГҮҮЛИЙН ЗӨВЛӨЛ

Ж.Амарсанаа	*Академич, гавъяат хуульч*
Ц.Сарантуяа	*Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, гавъяат хуульч*
Б.Баярсайхан	*Хууль зүйн доктор*
Д.Гангабаатар	*Хууль зүйн доктор*
Д.Зүмбэрэллхам	*Хууль зүйн доктор*
Ж.Оюунтунгалаг	*Хууль зүйн доктор*
Д.Сүнжид	*Хууль зүйн доктор*
З.Сүхбаатар	*Бизнесийн удирдлагын доктор*
Ц.Цогт	*Хууль зүйн доктор*
Х.Эрдэм-Ундрах	*Хууль зүйн доктор*

Эрхлэгч
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал
С.Энхцэцэг

Нарийн бичгийн дарга
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан
Д.Нямбаяр

Хэвлэлийн эхийг
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн эх бэлтгэгч, дизайнер
З.Эрдэнэтөгс

Улсын бүртгэлийн дугаар: 279 ISSN:2226-9185 Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс эрхлэн гаргав. Жилд 5 дугаар гарна.	Хаяг: Улаанбаатар–46, Чингэлтэй дүүрэг, 4 дүгээр хороо, Бага тойруу /15160/, Хуульчдын гудамж 1, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн байр Утас: +(976)-11-315735 Факс: 315735 Вэб хуудас: www.nli.gov.mn Цахим хаяг: lawjournal@legalinstitute.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

EDITORIAL BOARD

J.Amarsanaa	*Academician, Merited Lawyer of Mongolia*
Ts.Sarantuya	*(Sc.D), Merited Lawyer of Mongolia*
B.Bayarsaikhan	*(Ph.D)*
D.Gangabaatar	*(LL.D)*
D.Zumberellkham	*(Ph.D)*
J.Oyuntungalag	*(LL.D)*
D.Sunjid	*(Dr.jur)*
Z.Sukhbaatar	*(Ph.D)*
Ts.Tsogt	*(LL.D)*
Kh.Erdem-Undrakh	*(Dr.jur)*

Executive Editor–in-Chief
Director, National Legal Institute
S.Enkhtsetseg

Acting Assistant Editor
Research, National Legal Institute
D.Nyambayar

Designed by
Designer, National Legal Institute
Z.Erdenetugs

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

Address: 4th Khoroo of Chingeltei District, Lawyer's Street-1, Ulaanbaatar-15160, Mongolia
Phone:+(976)-11-315735
Fax: 315735
Website: www.nli.gov.mn
E-mail: lawjournal@legalinstitute.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

АГУУЛГА

ХУУЛЬ ТӨРӨХИЙН ӨМНӨ /ОНЦЛОХ ӨГҮҮЛЭЛ, ЯРИЛЦЛАГА/

Бид улс төрийн намуудын коммунист тогтолцоог өөрчлөх ёстой **10**
Хууль зүйн доктор, профессор О.Жамбалдорж

Засаг даргын эрх зүйн байдал ба төрийн албаны тогтвортой байдлын харилцан хамаарал **22**
Хууль зүйн доктор, профессор Д.Зүмбэрэллхам

Парламентаас албан тушаалтныг сонгох тухай Үндсэн хуулийн эрх зүйн үндэслэл, шалтгаан **26**
Хууль зүйн доктор П.Амаржаргал

Үндсэн хуулийн цэцийн эрх зүйн байдал, тулгамдсан асуудал **37**
ХЗҮХ-ийн Эрдэм шинжилгээний ажилтан Ж.Алтансүх

ЭРХ ЗҮЙН СЭТГЭЛГЭЭ: ҮЗЭЛ БОДОЛ, ЭРГЭЦҮҮЛЭЛ

Харьцуулсан өв залгамжлалын эрх зүйн судлал **44**
МУИС-ийн Төгсөлтийн дараахь сургуулийн захирал, хууль зүйн доктор С.Должин
Хууль зүйн магистр Б.Мөнхзул

Цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хууль дээдлэх ёсны зарчмыг хэрэгжүүлэх нь **54**
ХСИС-ийн Цагдаагийн сургуулийн захирал Д.Эрдэнэбаатар

Олон нийтийн аюулгүй байдлын эрх зүйн зарим асуудал **65**
ХСИС-ийн Цагдаагийн сургуулийн багш, хууль зүйн магистр Д.Булган

Парламент хоёр танхимтай байх асуудлын тухайд **78**
ХЗҮХ-ийн эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан, хууль зүйн магистр М.Төрбаяр

ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ, ҮР НӨЛӨӨ

Компанийн гүйцэтгэх удирдлагын эрх зүйн асуудал **85**
Монголын хууль тогтоомжийн ассоциацийн Ерөнхийлөгч, хууль зүйн доктор И.Идэш

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН www.nlbgov.mn

CONTENT

BEFORE CREATING A LAW /UNDERLINE ARTICLE AND INTERVIEW/

Changing the Existence of the Communist System of Political Parties 10
Jambaldoj.O, Ph.D., Professor.

Relations between the Legal Status of Governors and the Stability of Public Service 22
Zumberellkham.D, Ph.D., Professor.

Constitutional Grounds for the Parliament Decisions regarding the Appointment of Officials 26
Amarjargal.P, Ph.D.

The Constitutional Court of Mongolia: Legal Status and Challenges 37
Altansukh.J, Researcher, National Legal Institute

LEGAL THINKING: VIEWS AND REFLECTIONS

Issues on the Comparative Law of Inheritance 44
Doljin.S, Ph.D., Director of the Graduate School, National University of Mongolia
Munkhzul.B, LL.M

Applying the Rule of Law in the Police Operations 54
Erdenebaatar.D, Director of the Police Institute, Law Enforcement University

Legal Issues of Public Safety 65
Bulgan.D, LL.M, Lecturer of the Police Institute, Law Enforcement University

Thoughts on the Bicameral Parliamentary System 78
Turbayar.M, LL.M, Senior Researcher, National Legal Institute

IMPLEMENTATION OF EFFICIENCY AND LAW

Legal Aspects of an Executive Management of Companies 85
Idesh.I, Ph.D., President of the Mongolian Law Association

Owner Responsibilities regarding the Construction and Apartment Damage 93
Oyuntungalag.J, Ph.D., Chief Judge, the Capital City Court of Civil Appeals

Actual Problems of Interrogation among the Juveniles 100
Badamkhand.Yu., Ph. D., Colonel, Head of Police Law Department, Police Institute, Law Enforcement University

Forensic Expertise and Prosecutor Oversight 106
Batsukh.T, LL.M, Accredited Legal Counsellor, General Prosecutor, Prosecutor's Office of Bayan-Ulgii Province

ХУУЛЬ ЗҮЙН ХЭЛСНИЙ ХУРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Барилга, байшин эзэмшигчийн гэм хорын хариуцлага **93**

Нийслэлийн Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн ерөнхий шүүгч, Хууль зүйн доктор Ж.Оюунтунгалаг

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үед насанд хүрээгүй хүмүүсээс байцаалт авахад тулгамдаж буй асуудал **100**

ХСИС-ийн Цагдаагийн сургуулийн Цагдаагийн эрх зүйн тэнхимийн эрхлэгч, хууль зүйн доктор, цагдаагийн хурандаа Ю.Бадамханд

Шинжлэн магадлахуй ба прокурорын хяналт **106**

Баян-Өлгий аймгийн Прокурорын газрын ерөнхий прокурор,хууль цаазын итгэмжит зөвлөх, хууль зүйн магистр Т.Батсүх

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүйн зохицуулалт **112**

Эрх зүйч Д.Баттулга

ЭРХ ЗҮЙН СУДАЛГАА, ТОЙМ, ҮР ДҮН

Насанд хүрээгүй хүмүүсээс үйлдэж буй "Бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах" гэмт хэргийн зүйлчлэл болон түүнд хүлээлгэж буй ял, хариуцлагын тулгамдсан асуудал **129**

МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн дэд профессор, хууль зүйн доктор Д.Бадам
Хууль зүйн магистр Б. Мөнх-Ундрах

Гэрч, хохирогчийг хамгаалах нь **143**

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн Шүүхийн судалгааны хүрээлэнгийн судлаач Л.Галбаатар

Газар шинэчлэн зохион байгуулалт ба төрийн нийтийн өмчийн газрын менежментийн зарим асуудал **151**

Өмгөөлөгч, хууль зүйн магистр В.Энхтамир

Мэдээллийн технологийн эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх асуудалд **161**

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

Архивын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагавар хийсэн үнэлгээ **167**

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Хууль зүйн судалгааны төв

ШИНЭ ЭРДЭМТНИЙ ТАНИЛЦУУЛГА

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.ri.gov.mn

Regulation of the the Local Self-Governing Bodies 112
Battulga.D, Bachelor of Laws

LEGAL RESEARCHES, SUMMARY, RESULTS

Issues on the Penalties and Sentences for Minors Theft Crimes 129
Badam.D, Ph.D., Associate Professor of Public Law Department, School of Law, National University of Mongolia
Munkh-Undrakh.B, LL.M

Protecting Witnesses and Victims 143
Galbaatar.L, Researcher, Judicial Research, Information and Training Institute, Judicial General Council

Issues on the Land Management and Public Land 151
Enkhtamir.V, LL.M, Advocate

Issues on the Regulation of Information Technology 161
Khurel-Ochir.Ts, Lecturer, Department of Information and Computer Science, School of Engineering and Applied Sciences, National University of Mongolia

Impact Assessment on the Law on Archives 167
Legal Research Center, National Legal Institute

INTRADUCING NEWLY BORN DOCTORS

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

МЭНДЧИЛГЭЭ



Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн нь Засгийн газрын 2002 оны 121 дүгээр тогтоолын дагуу "Хууль тогтоомж, шүүх эрх мэдлийн эрдэм шинжилгээ, судалгаа, мэдээлэл, сурталчилгааны үндэсний төв" нэртэйгээр байгуулагдан үйл ажиллагаагаа эхлүүлсэн түүхтэй.

Тус хүрээлэн нь байгуулагдсан цагаасаа эхлэн Монгол Улсын хууль тогтоомжийн тогтолцоо, хэрэжилт, уялдаа, үр нөлөөг шинжлэх ухааны үндэстэй судалж, холбогдох асуудлаар төрийн бодлого боловсруулах, хууль тогтоомжийн боловсронгуй болгох үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх, хууль тогтоомжийн бүртгэл, системчлэл, хууль зүйн судалгаа, мэдээлэл, сурталчилгааны үйл ажиллагаа тасралтгүй амжилттай явуулсаар эдүгээ 15 жилийнхээ ойтой золгож байна.

Хууль Зүйн үндэсний хүрээлэн үүсэн байгуулагдсаны 15 жилийн ойг тохиолдуулан Монгол Улсын хууль тогтоомжийн боловсронгуй болгох, эрх зүйт төрийн төлөвшүүлэн хөгжүүлэх үйлсэд үнэтэй хувь нэмэр оруулж, олон бодлого зорилуулж ирсэн це цийн эрдэмтэн, судлаачид, хуульчид болон хууль зүйн салбарын нийт ажилтан та бүхэнд ойн баярын мэндчилээ дэвшүүлж байна.

Хууль зүйн эрдэм шинжилгээ, судалгаа, онол, практикийн "Хууль дээдлэх ёс" сэтгүүлийн энэ удаагийн дугаарын тус ойд зориулан эрхлэн гарааж байгаа бөгөөд идэвхтэн бичиж, эрхэм үнэт Та бүхэнд Хууль Зүйн үндэсний хүрээлэн болон "Хууль дээдлэх ёс" сэтгүүлийн Зөвлөлийн нэрийн өмнөөс ажлын амжилт хүсэ байна.

ЗАХИРАЛ: С.ЭНХЦЭЦЭГ

БИД УЛС ТӨРИЙН НАМУУДЫН КОММУНИСТ ТОГТОЛЦООГ ӨӨРЧЛӨХ ЁСТОЙ



Хууль зүйн доктор, профессор О.Жамбалдорж[1]

ТҮЛХҮҮР ҮГ

• **Намуудын коммунист удирдлагын тогтолцоо** - Улс төрийн нам нь төр, нийгмийн бүх асуудлыг төвлөрүүлэн шийдвэрлэх хязгааргүй эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх арга барилын цогц

• **Намуудын коммунист удирдлагын тогтолцоог нураах** - Намуудын коммунист эрх мэдлийг таягдан хаяж, үйл ажиллагаа, хариуцлагыг төр, ард түмний хяналтад оруулах

• **Намуудын үйл ажиллагааны үндсэн хуульт ёс** - Үндсэн хуулийн хүрээнд улс төрийн харилцаанд оролцогчдын хүсэл зориг, эрх мэдлийг хязгаарлах, хариуцлагыг тодорхойлох

• **Үндсэн хуулийн цэц** - Үндсэн хуулиар тодорхойлсон нийгэм, улс төрийн ардчилсан тогтолцоог хамгаалдаг улс төрийн шинжтэй тусгай институци

[1] 1964-1973 онд Сайд нарын зөвлөлийн хуулийн хороонд зөвлөгч, ахлах зөвлөгч, 1973-1982 онд Шүүх яамны орлогч сайд, 1 дүгээр орлогч сайд, 1982-1990 онд Шүүх яам, Хууль зүй, арбитрийн яамны сайдаар ажиллаж байсан.

ТОВЧЛОЛ

Монгол Ардын Хувьсгалт Нам (цаашид "МАХН" гэх) төр, нийгмийг удирдан чиглүүлэгч хүч гэсэн үзэл баримтлалаа халсны дараа улс төрийн намуудын тухай анхны хуулийг 1990 онд баталснаар Монгол Улсад олон нам зэрэгцэн ажиллах боломж бүрдсэн билээ.

Гэтэл 2005 онд Улсын Их Хурал (цаашид "УИХ" гэх) анхны хуулийн үзэл баримтлалыг үндсээр нь өөрчилж Үндсэн хуулийн эсрэг чиглэсэн Нам бүхнийг мэднэ гэсэн коммунист хуулийг баталж, намуудын Үндсэн хуульт ёсыг халж, хариуцлагыг алга болгосон байна.

Энэ хууль нь хүний эрхийг зөрчиж, ардчилалын үйл явцыг бузарлаж, нэр хүндийг нь гутаасан, яам, агентлагийн үйл ажиллагааг сонгууль хоорондын шинжтэй болгож, төрийн албыг бусниулж, улс орны эдийн засгийг сүйрүүлж дампуурлын ирмэгт авчрах аюулын эх сурвалж болж байна.

УИХ Үндсэн хууль ёсоор огт боломжгүй хуулийг баталж чадсан нь нам, УИХ хуйвалдвал ямар ч аюул тарьж болохыг харуулав. Энэ бүхний уршгаар Монгол Улсад улс төр, эрх зүй, эдийн засгийн хямрал үүсэх боллоо. Намууд ээлжлэн төр барихдаа гэмт үйл ажиллагаа нь улам даамжрах шинжтэй болж, байгалийн баялгаар зогсохгүй гадаадаас их хэмжээний зээл авч үрэн таран хийж байгаа нь улс орны тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдалд нөлөөлөх хэмжээнд хүргэж болзошгүй байдал ажиглагдах боллоо.

Ийм учраас намуудын коммунист удирдлагын тогтолцоог өөрчлөх эрх зүйн арга хэрэгслийг санал болгож байна.

Хууль зүйн үндэсний сургууль www.mls.edu.mn

УДИРТГАЛ

Манайд улс төрийн намын үйл ажиллагааны онол, практикийн асуудал төдийлөн хөгжөөгүй. МАХН нь Зөвлөлт Холбоот Улс (ЗХУ)-ын Коммунист намын үйл ажиллагааны үзэл баримтлалыг үлгэр болгон үндсэн хуульдаа тусгаж ирсэн бөгөөд 1990 онд МАХН, Ардын Их Хурал (цаашид "АИХ" гэх) "нам бүхнийг мэднэ" гэсэн үзэл баримтлалаа халсан түүхэн шийдвэр гаргасан юм. 1992 онд шинэ Үндсэн хууль батлагдаж улс төрийн намуудыг байгуулж ажиллуулах нь иргэдийн үндсэн эрх, эрх чөлөөг баталгаатай хэрэгжүүлэх аргын нэг гэж үзсэн байна.

Монгол Улсын иргэд Үндсэн хуулийн 16 дугаар 10 дахь хэсэгт: "Нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс нам, олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дурааараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй" гэж тунхаглан заажээ. Энэ зүйлд намын үүргийг нийгэм төрийн аюулгүй байдлыг сахиж, хуулийг дээдлэн биелүүлнэ гэж тодорхойлсон нь ихээхэн өргөн хүрээтэй асуудлыг хамарч байгаа бөгөөд энэ үүргийг улс төрийн намуудын тухай хуулиар дэлгэрүүлэн заах ёстой байсан боловч өнөөдрийн дагаж мөрдөж буй хууль энэ шаардлагыг хангаж чадахгүй байна.

Үндсэн хуулийн энэ зүйлд намын үйл ажиллагаанд хүний эрхийг хамгаалахтай холбогдсон ганцхан хязгаарлалт тогтоосон байна. "Аль нэгэн нам, олон нийтийн бусад байгууллагад эвлэлдэн нэгдсэний төлөө болон гишүүнийн хувьд хүнийг ялгаварлан гадуурхах, хэлмэгдүүлэхийг хориглоно" гэж заасан нь Монгол Улсад хүний эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй холбоотой чухал заалт юм Гэтэл 2005 оын Улс төрийн намуудын тухай хуулиар энэ заалтыг мушгин урвуулж үг, үсгүүд нь ойролцоо боловч агуулгаар нь үзвэл дээрх заалтыг хассан юм. Үүнээс болоод олон арван мянган хүн сонгууль бүрийн дараа намын харьяаллаараа төрийн албанаас ялгаварлан гадуурхагдаж хэлмэгдэх болсон.

Энэ бүхэн нь бид улс төрийн намтай холбоотой Үндсэн хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэх асуудалд хууль дээдлэх зарчмын дагуу онцгой анхаарал тавих шаардлагатай байгааг харуулж байна.

Харин манай шинэ Үндсэн хууль улс төрийн намуудын үйл ажиллагаанд тавих төрийн болон ард түмний хяналтыг ор тас орхисон нь харамсалтай. Энэ нь өнөөдөр нийгмийг, ард түмнийг бухимдуулж байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Монгол Улс МАХН-ын удирдлагын коммунист тогтолцоог халсан нь

МАХН-ын онц их хурлаасаа МАХН-ын удирдан чиглүүлэх үүргийн тухай үндсэн хуулийн заалтаас өөрөө санаачлан татгалзаж нийгмийн улс төрийн амьдрал нь төрийг цөм болгосон улс төрийн ардчилсан тогтолцоо бий болгохыг тодорхойлсны дагуу Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс (Цаашид "БНМАУ" гэх)-ын Үндсэн хуулиас "МАХН бол төр, нийгмийг удирдан чиглүүлэгч хүч" гэсэн заалтыг хүчингүй болгосон юм. Харин АИХ-ын хуралдаан дээр уг заалтын оронд МАХН болон бусад нам гэж заах саналыг миний бие тухайн заалтыг нэгэнт хүчингүй болгож байгаа юм чинь хуучин үнэрээ ханхлуулах нь зохисгүй гэсэн санал гаргаж депутатууд дэмжсэн юм. Энэ бүхэн нь МАХН-ын хувьд ч АИХ-ын хувьд ч зоримог алхам байсан бөгөөд МАХН ардчилалын төлөө тууштай тэмцэхээ харуулсан түүхэн шийдвэр байсан юм. Нэгэнт ийм шийдвэр нам, төрөөс гаргасан тул Монгол Улсад олон нам ажиллах боломж нээгдсэн билээ.

1990 оны 3 дугаар сарын 15-даар АИХ-ын Тэргүүлэгчдийн дарга Ж.Батмөнх шинэ намуудтай хамтарч "Улс төрийн намуудын тухай" хууль боловсруулах даалгавар өглөө. Ийм төслийг боловсруулах талаар туршлага бага байсан боловч Монгол Улсын Гадаад Явдлын Яам, МАХН-ын Төв Хорооны гадаад харилцааны хэлтэс, гадаад орнуудад суугаа элчин сайдын яамд гадаад орнуудын улс

төрийн намын тухай хууль, эсхүл энэ талын тодорхой мэдээллийг маш шуурхай ирүүлж, харьцангуй богино хугацаанд хуулийн төслийг Монголын Ардчилсан Холбоо, Монголын Ардчилсан Нам, Социал Демократ Нам, Монголын Үндэсний дэвшлийн намын төлөөлөгчидтэй хамтран нам хөдөлгөөн тус бүрдээ хэлэлцэж, "Улс төрийн намуудын тухай" хуулийн төсөл бэлтгэсэн. Энэ ажлыг миний бие ахалж байсны хувьд хэд хэдэн саналын зөрүүг олон жилийн туршлагадаа дулдуйдан байж нэгдсэн саналд хүрсэн.

1990 оны 5 дугаар сарын 10-нд БНМАУ-ын АИХ-ын чуулганаар "Улс төрийн намуудын тухай" хуулийн төслийг Хууль зүй, Арбитрын Яамны сайд, депутат О.Жамбалдоржийн илтгэлээр[2] авч хэлэлцсэн юм.

Хуулийн төслийг: Нам нь БНМАУ-ын Үндсэн хууль, бусад хуулийг нарийн чанд мөрдөх, ардын төрийг цэм болгосон улс төрийн ардчилсан тогтолцоо бий болгох, намыг Улсын Дээд шүүх бүртгэснээр хууль ёсны нам болох, нам нь Үндсэн хууль, бусад хуулийн дагуу хариуцлага хүлээх гол үзэл баримтлалаар боловсруулсан билээ.

Намайг илтгэл тавьсны дараа олон депутат уг төсөлд дургүйцсэн байдалтай олон асуулт тавьсан. Шинэ намд орсон уу гэж хардах зэрэг эсэргүүцлийн уур амьсгал бий болж байлаа. Хурлын завсарлагаар хурал эхлэхэд чамайг намаас хөөх байх гэж МАХН-ын Төв Хорооны нэг хариуцлагатай хүн тоглоом шоглоомоор хэлж билээ. Депутат нарыг би ойлгож байлаа. Олон жил өрсөлдөгч үгүй төр, нийгмийг удирдан чиглүүлэгч цорын ганц улс төрийн хүч байсан намын шугамаар сонгогдсон депутатуудад ийм сэтгэгдэл төрөх нь гайхаад байх зүйл биш байх гэж бодож байлаа.

Гэвч энэ үеэр депутатууд аймаг, хотоороо хэсэг болон хэлэлцэж, уг хуулийг батлах нь зүйтэй гэсэн нэгдсэн саналд хүрч, улс төрийн намуудын тухай хуулийг санал нэгтэй баталсан түүхтэй билээ.

Үүний зэрэгцээ МАХН-ын нэр хүнд эгээгтэй эргэсэн байдлыг харгалзаж манай олон шилдэг боловсон хүчнийг нэгтгэсэн онцгой нөлөө бүхий улс төрийн хүчний хувьд хохирол багатай авч үлдэх нь зүйтэй гэж үзсэн. МАХН-ын зүгээс Үндсэн хуульд бичээстэй байсан намыг Улсын бүртгэлд бүртгүүлэхийг дургүйцэхэд, одоо нөхцөл байдал их өөрчлөгдөж байна. Тийм учраас төрд бүртгүүлж хууль ёсны нам болох ёстой гэсэн саналыг МАХН-ын дарга Г.Очирбат хүлээн авч намын удирдах зөвлөл дэмжсэн юм. ЗХУ-ын Коммунист намыг төрөөс санхүүжиж байсан, төр, намын үйл ажиллагаа холилдсон гээд татан буулгаж хөрөнгийг нь хураасан билээ.

Намуудын үйл ажиллагааны Үндсэн хуульт ёсыг халж коммунист удирдлагын тогтолцоог сэргээсэн нь

1990 оны Улс төрийн намуудын тухай хууль ямар ч өөрчлөлтгүй 15 жил мөрдөгдөөд 2005 онд шинэчлэгджээ. Энэ хооронд Монгол Улсын шинэ Үндсэн хууль батлагдаж, улс орны нөхцөл байдал түргэн өөрчлөгдөж, олон намууд шинээр байгуулагдан ажиллах болжээ.

2005 оны хууль 1990 оны Улс төрийн намуудын тухай хуулийн үзэл баримтлалыг үндсээр нь өөрчилж, намууд Үндсэн хуулийг үйл ажиллагааныхаа үндсэн зарчим гэж мөрдөхөөс татгалзаж, Үндсэн хуулийн дагуу хариуцлага хүлээхгүй байхаар, өөрөөр хэлбэл намуудын үйл ажиллагааны үндсэн хуульт ёсыг бүрэн халсан юм.Монгол Улсад шинэ Үндсэн хууль дагаж мөрдөгдөөд 10 гаруйхан жил болж, Монгол Улс даяар эрх зүйн ардчилсан шинжтэй шинэчлэлт эрчимтэй хийж байх үед Монгол Улсын Үндсэн хууль огт байхгүй юм шиг коммунист маягийн хууль УИХ баталж чадсан нь намууд, УИХ хуйвалдвал ямар ч аюул тарьж болохыг харуулсан юм. 2005 оны Улс төрийн намуудын тухай хуулиар намуудын үйл ажиллагаанд Үндсэн хууль, Шүүх

[2] "Үнэн" 1990.05.11.№112(17642) Улс төрийн намуудын тухай БНМАУ-ын хуулийн төслийн тухай БНМАУ-ын Хууль зүй, арбитрын яамны сайд, депутат О.Жамбалдоржийн илтгэл хэвлэгдсэн.

засаглал огт хамааралгүй болгосон нь шинэ Үндсэн хуулиар бол ямар ч боломжгүй зүйл. Шинэ Үндсэн хуульд: "Үндсэн хуульд хууль, зарлиг, төрийн байгууллагын бусад шийдвэр, нийт байгууллага, иргэдийн үйл ажиллагаа бүрнээ нийцэж байвал зохино" гэж (70 дугаар зүйл) заажээ.

Дээрх дүгнэлт, саналаа үндэслэхийг оролдъё.

Нэгдүгээрт, УИХ 2005 онд уг хуулийг шинэчлэн батлахдаа Улс төрийн намуудын тухай 1990 оны хуулийн 4 дүгээр зүйлийн "а"-гийн **"БНМАУ-ын Үндсэн хууль, бусад хуулийг дээдлэн сахин биелүүлэх нь намын үйл ажиллагааны үндсэн зарчим"** гэсэн заалтыг хасч, оронд нь "Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдэл, тусгаар тогтнолыг хангах, нийгэм төрийн аюулгүй байдлыг сахиж, хууль дээдлэн биелүүлэх" гэж уг хуулийн 5 дугаар зүйлд заажээ. Үүнээс үзэхэд Үндсэн хуулийг сахин биелүүлэх нь намын үйл ажиллагааны үндсэн зарчим байхаа больжээ. Бас тэгээд намууд үндсэн хуульт ёсноос гадуур ажиллах, улмаар нам төвтэй төрийн удирдлага бий болгох боломжтой болжээ. Өнөөдөр намуудын үйл ажиллагаанд Үндсэн хуулийн заалт хамаагүй болж намууд Үндсэн хуулийн хүрээнд ажиллахгүй, зөвхөн намынхаа бодлогыг чөлөөтэй хэрэгжүүлж, Үндсэн хуулийн толгой дээгүүр харайлах боломж бүрджээ.

2005 оны хуульд **"хууль дээдлэн биелүүлэх"** гэсэн нэр томъёо хэрэглэснийг тайлбарлах шаардлагатай байж болох юм. Нам **"хуулийг дээдлэн биелүүлнэ"** гэж заасан байна шүү дээ.Үүнд чинь Үндсэн хууль орно биз дээ гэж хэлэх байх. Хууль гэсэн үгэнд Үндсэн хуулийг оруулж ойлгож болно. Гэхдээ энд маш нарийн учир холбогдол байна гэж үзэж болно. Улс төрийн намуудын үйл ажиллагаа Үндсэн хуульд холбогдолгүй болж байгааг тодотгосон санаа цаана нь байгаа учраас "Үндсэн хууль" гэсэн томъёололыг хассан байна.

Хоёрдугаарт: Энэ санаа нь Улс төрийн намуудын тухай хууль (2005 оны) нам Үндсэн хуулийн дагуу хариуцлага хүлээнэ гэсэн заалтыг хасчихсанд бүр тодорхой илэрч байгаа юм. Улс төрийн намуудын тухай 1990 оны хуулийн 11 дүгээр зүйлд: **"Нам үйл ажиллагаагаараа БНМАУ-ын Үндсэн хууль, энэ хууль бусад хууль зөрчсөн буюу намын дүрэм, мөрийн хөтөлбөрөөсөө гажсан нь нотлогдвол БНМАУ-ын Дээд шүүх уг зөрчлийг арилгахыг шаардах буюу намын үйл ажиллагааг зогсооно"** гэсэн заалтыг бүхэлд нь хассан байна. Ингэснээр нам Үндсэн хууль зөрчсөн тухай асуудал байхгүй болж, намд Үндсэн хуулийн хариуцлага огт хамааралгүй болж байгаа юм. Ингэж намыг Үндсэн хуулийн хариуцлагаас бүрэн чөлөөлжээ.

Гуравдугаарт: "Аль нэг нам, олон нийтийн бусад байгууллагад эвлэлдэн нэгдсэний төлөө болон гишүүнийнь хувьд хүнийгялгаварлан гадуурхах, хэлмэгдүүлэхийг хориглоно" гэсэн Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 10 дахь хэсгийн заалтыг улаан цайм урвуулан, тэхдээ Үндсэн хуульд заасны дагуу гэж дурдаад "аль нэг намд эвлэлдэн нэгдсэний төлөө болон гишүүний хувьд иргэнийг мөшгөн хавчих, заналхийлэх, гүтгэх, доромжлох, дарамтлахыг хориглоно" гэж 2005 оны улс төрийн намуудын тухай хуулийн 3.3 дугаар зүйлд заагаад Үндсэн хуулийн хүний эрхийг хамгаалахтай холбогдсон хязгаарлалтыг шууд хасчихсан. Ингэснээр төрийн алба хааж буй хүнийг намын харьяаллаар гадуурхаж ажлаас нь бөөнөөр хэдэн арваар нь халж хэлмэгдүүлэх боломжтой болсон байна. Үүнийгээ намууд уламжлан хэрэгжүүлж төрийн албыг бусниулсаар ирлээ. Үүнийг улс төр, хууль цаазын завхрал гэж болно.

Дөрөвдүгээрт: УИХ 2005 оны Улс төрийн намуудын тухай хуулиа баталснаас хэдхэн хоногийн дараа УИХ-ын дарга Н.Энхбаяр гарын үсэг зурж, тусгай хуулийг 2005 оны 2 дугаар сарын 17-нд батлан гаргаж, Улс төрийн намуудын тухай хуульд "Намын үйл ажиллагаатай холбоотой маргааныг шүүх шийдвэрлэхгүй. Энэхүү маргааныг

Энэ юу гэсэн үг вэ гэвэл улс орны улс төрийн харилцаанд оролцогчдын эрх мэдэл болон эрх мэдэлтний хүсэл зоригийг зохих хэмжээгээр хязгаарлах, хариуцлагыг тодорхойлоход оршдог. Иймээс "намуудын үйл ажиллагааны үндсэн хуульт ёс нь Үндсэн хууль хэрэгжиж байгаа ардчилсан улс төрийн тогтолцооны амин чухал хэсэг юм. Үндсэн хуульт ёсыг ардчилалгүйгээр төсөөлшгүйтэй адил, ардчилалыг Үндсэн хуульт ёсгүйгээр төсөөлөх боломжгүй юм[3].

Намуудын бууруутай ажиллагаа Монголыг доройтуулж, ардчилалын үйл явцыг бузарлаж, ардчилалд итгэх итгэлийг үгүй болгож, намуудын үнэн нүүр царайг бүрэн харууллаа. "... Үнэн хэрэгтээ хувааж идэх, хулгайлах, өөрсдөдөө ашиг гаргахаар нэгдсэн улс төрийн намуудтай улс орныг мөхөл л хүлээнэ." (Өдрийн сонин. 2017.09.13.№196) гэж Баабар сэрэмжлүүлжээ.

Тэгээд ард түмэн ийм замаар цааш явахыг хүсэхгүй байна. Гагцхүү шударга ёсыг хүсэж байна. Иймээс юуны урьд өнөөгийн улс төрийн намуудын удирдлагын коммунист хязгааргүй эрх мэдлийн шулмын тогтолцооноос салах ёстой.

2. Төрийн яам, агентлагийн зохион байгуулалтын тогтвортой байдлыг бусниулж, олон жилийн турш бий болгосон төрийн албаны "алтан фонд"-ыг үрэн таран болгож байна.

Сонгуульд ялсан нам намд нь зүтгэж гавьяа байгуулсан гэх, эсхүл сонгуульд мөнгө төлсөн хүмүүстээ таалагдах ажлын байр бэлтгэхийн тулд яам, агентлагийн зохион байгуулалт, эрх, үүрэг, нэрийг өөрчилж, байршлыг шинээр тогтоодог. Үүнээс болоод яамд, агентлаг сонгууль хоорондын түр зуурын шинжтэй ажиллаж сарнидаг. Ингээд хоёр дахь гол ажил болох бүтцийн өөрчлөлт хийж, яам, агентлагт ажиллаж байсан төрийн мэргэжлийн албан хаагчдыг бөөнөөр нь хоморголон халж, оронд нь мэргэжилтэй, мэргэжилгүй нь хамаагүй намын талд зүтгэгчид, өөрсдийн ах дүү нарыг төрийн мэргэжлийн албанд авдаг. Ингээд төрийн алба хаагчид тогтвортой мэргэжлийн байх шаардлагыг үгүй хийдэг.

3. Улс орны хөгжлийн талаарх төрийн бодлогыг огт хайхрахгүй түүний оронд намын бодлогоо явуулж, бүх юм засаг барьж буй намын өндөр тушаалтны эрх ашгийг урьдал болгосон намын бодлогоос хамаарах боллоо.

Улс орны хөгжлийн бодлогыг тодорхойлсон олон бичиг баримт байдаг ч, тэдгээрийн хэрэгжүүлэхийг огт хайхрахгүй орхигдуулж байна. Харин энэ бодлогын оронд тухайн намын богино хугацааны зорилго, амлалтыг хэрэгжүүлэх бодлого явуулж байгаа нь улс орны хөгжлийн хэтийн төлөвийг бүрхэгдүүлж, ойр зуурт эргэлдсэн шинжтэй болгож байна. Ингээд намын бодлогын явцад улс орны тусгаар тогтнол, бие даасан байдлаа хадгалах, улс орны газар нутгийн бүрэн бүтэн байдлыг хамгаалах, эдийн засгийн хэтийн хөгжлийн талаарх төрийн бодлого орхигддог. Ийм учраас эрдэмтэд, сэтгүүлчид, ард түмэн энэ алдаатай намын бодлогоос болж улс орны оюуны хөгжил, эрүүл мэнд, боловсрол хоцрогдож, өр төлбөрөө төлж чадахгүй, эдийн засгийн төрийн бодлого алдагдсанаас бусдын эрхшээлд орчих вий гэж ихээхэн болгоомжлох боллоо. Иймхүү төрийн бодлого үндсэндээ хаягдаж, намын бодлого болж хувирсан нь яахын аргагүй коммунист арга мөн. Бидний хүсэлтээр бол ямар ч нам, УИХ гарч ирсэн ямар ч нөхцөлд өөрчлөгддөггүй төрийн дархан бодлого байх ёстой. Ийм бодлогыг хэн ч өөрчлөх ёсгүй, тэдгээрээс бусад асуудлыг намууд шийдэж байхыг тогтоох нь зүйтэй гэсэн жанжин санаа юм. Өөрөөр хэлбэл, өнөөгийн нам цөмтэй намын удирдлагыг төр цөмтэй удирдлагын арга болгоё гэсэн үг.

4. Төрийн албанд ажиллагсдыг намын харьяаллаар гадуурхан

[3] Арне Мавчич. Үндсэн хуулийн хяналт. УБ., 2014 он, 13 дахь тал.

намын эрх бүхий байгууллага хянан шийдвэрлэнэ" гэсэн 13.9 дэх хэсгийг нэмжээ. Ингээд намын бүрүүтай ажиллагаа шүүхэд хамааралгүй болж байгаа юм.

Тавдугаарт: Улс төрийн намын үйл ажиллагаанд Дээд шүүх хяналт тавихаар 1990 оны Улс төрийн намын хуульд заасныг 2005 оны хуулийн 21.1 дүгээр зүйлд: "Намын үйл ажиллагаанд тухайн намын хяналтын байгууллага хяналт тавина" гэж өөрчилжээ. Үүгээрээ намын үйл ажиллагаанд тавих төрийн хяналтыг алга болгожээ.

2005 оны Улс төрийн намуудын хуулийн тухай зохиогчийн ДҮГНЭЛТ:

2005 оны Улс төрийн намуудын тухай хуулийн гай гамшиг

Дээр дурдснаа үндэслээд УИХ 2005 онд баталсан Улс төрийн намуудын хууль улс оронд ноцтой байдал үүсэх эрх зүйн гол эх суурь болж, намууд нь Засгийн эрх барихдаа Үндсэн хуулиа баримтлахгүй, Үндсэн хуулийн дагуу хариуцлага хүлээхгүй, намуудын эрх дарх нь ямар ч хязгаарлалт байхгүй, намын үйл ажиллагаатай холбогдсон маргаан шүүхээр хэлэлцэгдэхгүй байхаар хуульчилсан нь зөөлөн хэлбэл Үндсэн хуулийн бус, чангахан хэлбэл гэмт үйлдлийн шинжтэй хууль гэж хэлж болно. Энэ дүгнэлт өнөөгийн манай амьдралаар нотлогдсоор байгааг арай дэлгэрэнгүй дурдах нь зүйтэй болов уу.

1. **2005 онд УИХ Улс төрийн намуудын тухай Үндсэн хуульт ёсны эсрэг коммунист хууль баталсан нь ардчилалын үйл явцыг бузарлан нэр хүндийг нь гутааж байна.**

2005 оны Улс төрийн намуудын тухай хуулийн гол агуулга нь намуудын ноёрхлыг бүрэн тогтоосноороо засгийн эрх барьж буй нам төр, нийгмийн бүх асуудлыг төвлөрүүлэн шийдвэрлэж байх онцгой эрхийг намуудад олгосон. Ингээд үзэхээр энэ хуулиар ЗХУ-ын коммунист намын адил нам төр, нийгмийг удирдан чиглүүлэгч хүч гэснээс илүү юу гэхээс дутуугүй, бас тэгээд ямар ч хязгаарлалт байхгүй үйл ажиллагаа явуулж болохыг зөвшөөрсөн юм. ЗХУ-д ч гэсэн нэг хэсэг төр эдийн засгийг удирдана, нам үзэл суртал, боловсон хүчнийг хариуцна гэж үзэж байгаад хожим нам бүхнийг мэднэ гэсэн үзэл баримтлалтай болсон гэдэг. Тэгэхээр одоо ЗХУКН-аас ялгараад байх зүйлгүй болсон. Энэ бүхний уршгаар манайд өнөөдөр төрийн бодлого алдагдаж, намын бодлого хэрэгжих болсон. Энэ нь бас л төрийг үгүйсгэж байгаа хэрэг. Гэтэл Үндсэн хуулиар бол бүх ард түмний сонгож байгуулсан төр улс орныг удирдана гэж байгаа. Үндсэн хууль, бусад хууль зөрчсөн нь нотлогдвол шүүхээр орж хариуцлага хүлээхээр байсныг мөн л алга болгож намын бүрүүтай үйл ажиллагааны тухай маргааныг шүүхээр хэлэлцэхгүй, намын хяналтын байгууллага нь хэлэлцэхээр хууль гаргаж, 2005 оны хуульд нэмсэн нь хэзээ нэгэн цагт намын хариуцлага яригдахаас намыг бүрэн чөлөөлсөн. Ингэснээрээ 1990 оны хуульд заалттай байсан шүүх засаглалыг бүхэлд нь үгүйсгэсэн.

Ийнхүү манай улс төрийн намуудын үйл ажиллагаа ямар ч хяналтгүй, ямар ч хязгаарлалтгүй, ямар ч нөхцөлд намын хариуцлагын асуудлыг шүүх авч хэлэлцэхгүй байхаар хуульчилснаар улс төрийн намууд улс орон, ард түмний хувь заяагаар чөлөөтэй тоглох болсон. Энэ бүхнээс шалтгаалаад Монгол Улсад аюул осолтой нөхцөл байдал бий болоод байна гэж үзэх бүрэн үндэслэлтэй байна. Дээрх зүйлүүд нь биднийг ноцтойгоор сэрэмжлүүлж байж ч мэднэ. Бид цаг алдаагүйдээ мэдрэх ёстой байх, нэг мэдэхэд Монгол Улсын газар нутгийг тасдаад худалдчихсан, эсхүл өрөнд өгчихсөн, хэнтэй ч, ямар ч хариуцлага ярих боломжгүй болж мэднэ. Юмыг яаж мэдэх вэ бүрүүтай этгээдүүд нь гадаадад гараад явчих ч юм билүү, тэдэнд гадаадад нуусан хөрөнгө байж л байгаа. Өнөөдөр манай эрдэмтэд, сэтгүүлчид, юмны учрыг гадарлахаар хүмүүс Улс төрийн намын хууль нэг л болохгүй байна гэдгийг хэлээд, бичээд байгаа боловч чухам юу нь болохгүй биднийг алмайруулаад байгааг хэлээгүй мэт.

Намуудын үйл ажиллагаанд Үндсэн хуульт ёсыг бий болгох ёстой.

дансанд нуусан явдал нь гэмт хэрэг юм. Яагаад вэ гэхээр төрийн хөрөнгийг татвар төлөлгүй нууцаар хулгайлдаг тул улс орнууд гэмт хэрэг гэж үздэг. Манайд яасан бэ гэхээр оффшор дансны тухай хууль байхгүй учраас хариуцлага ярих боломжгүй гэцгээсэн. Гэтэл энэ үйлдэл нь хэд хэдэн гэмт хэргийн шинжтэй. Тухайлбал, Эрүүгийн хуулийн 17.1-д бусдын эд хөрөнгийг нууцаар авсан, 18.3-т татвар төлөхөөс зайлсхийсэн, 22.10 дугаар зүйлд үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжсөн бол эрүүгийн ял оногдуулна гэж заажээ.

Их хэмжээний Монголын ард түмний, Монголын төрийн өмчийг 50 шахам луйварч гадаадад нуучихаад байхад хуулийн дагуу аль эрт хариуцлага ярих ёстой байсан. Оффшорчдын ихэнх нь төрийн албан тушаалтан гэсэн. Тэд бас оффшорт оруулсан мөнгөнийхөө тухай хөрөнгө орлогын мэдүүлэгтээ заана гэвэл ёстой үлгэр биз!

Гэвч хууль хяналтынхнаас хэн ч үүнийг хүсээгүй. Тийм учраас шинэ Ерөнхийлөгч Х.Баттулга: "Монгол Улсын Засгийн газар буюу ерөнхийлөгч, прокурор нь үүнийг хүсэх ёстой"[6] гэжээ. Хуучин ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж маш их ярьсан боловч иймэрхүү оновчтой үг хэлж, хууль, хяналтын байгууллагад чиглэл өгч байсан билүү!

УИХ ард нийтийн шахалтаар энэ асуудлаар ор нэрийн төдий хууль баталсан нь тэд ийм ноцтой гэмт хэрэгтэй тэмцэхийг мэрийсэн гэх үү. Ерөнхийлөгч Х.Баттулга оффшорчдод хуулийн дагуу 49 хоног өгч тэр олон тэрбум долларoo оруулаад ир гэлээ. Тэд үүнийг биелүүлээгүй тул хатуухан хариуцлагатай тулгарах нь мэдээж.

Соёлын гавьяат зүтгэлтэн Г.Жамъян: В.Путин, Си Жиньпин нар оффшорчдоо, хүмүүстэй, мөнгөтэй нь оруулаад ирсэн[7] гээд ерөнхийлөгч Х.Баттулгын оффшорчдод тавьж буй шаардлагыг сүрхий дэмжсэн байна лээ. Би ч хувьдаа оффшорчдод төр төмөр нүүрээ харуулж, хуулийн дагуу хатуу хариуцлага ярих ёстой гэж үзэж байна.

Өнөөдөр бидний амьдралын хамгийн чухал эх үүсвэр бол Монголын байгалийн баялаг. Гэтэл "байгалийн баялгийг одоогоор намууд авчихаад байна. Учир нь сонгууль өөрөө мөнгө болчихлоо"[8] гэж ерөнхийлөгч Х.Баттулга үнэнийг хэллээ.

Бид өнөөдөр намууд гадаадад тавьсан асар их өрнөөс өрний хооронд дарамттай амьдарч, эдийн засаг сүйрч, улс орон дампуурлын ирмэгт ирж, ард түмэн туйлдаж байна. Энэ ажлын ард манай намуудад шигдсэн хэдхэн гэр бүл байгааг хэвлэлд дурджээ. Энэ бүхнийг манай нэрт сэтгүүлч Цэнддоо "Бүтээлч сүйтгэл"[9] гэж онож нэрлэжээ.

Намуудын хууль бус ажиллагаа улам гүнзгийрч, улам аюултай шинжтэй болж байна. Улс орны баялгаар тоглохгүй дааж давшгүй өр тавих боллоо. Бүр санхүүгийн хяналт шалгалтаа сайжруулах чиглэлээр чанга хяналтан дор ОУВС-аас 2013 онд өгсөн мөнгийг хэдэн дарга нар нь хуваагаад идчихсэн[10] гэхээр сурсан юмыг сураар боогоод ч нэмэргүйг харуулж байгаа юм. Энэ их өрийг заавал төлж таарна. Тэгэхдээ бүр хүүтэй төлөх нь зах зээлийн жишиг. Өрөө төлж чадахгүй бол газар нутгаасаа тасдаж өгөхөд хүрэх аюул нүүрлэж ч мэднэ. Ийм гамшигт явдал зарим оронд гарсныг бид мэдэж л байгаа шүү дээ. Тийм учраас бид цаг алдалгүй өнөөгийн намуудын удирдлагын тогтолцоог нураах ёстой.

"Сүүлийн үед Монголын олигархиуд гэмт хэргийн бүлэглэлтэй нэгдээд, тэр ч байтугай бүр хамтраад Монголын төрийг атган дур зоргоороо авирлан, үүнийгээ улам бүр хууль ёсны баталгаатай болгох боллоо. Энэ бол тун аюултай үзэгдэл[11] гэж доктор, профессор Ч.Даваадаш анхааруулсан байна.

Монгол орон маань хөгжих нь битгий хэл төрийн удирдлага алга болж, эдийн засаг доройтсоор улс орон маань сөнөж магадгүйг сэтгүүлчид, эрдэмтэд

[6] Х.Баттулга. Өдрийн сонин.2017.08.11.№171(5738).

[7] Г.Жамъян. Өдрийн сонин.2017.08.18.№176(5743).

[8] Х.Баттулга. Өдрийн сонин.2017.08.11.№171 (5738).

[9] Б.Цэндоо. Өдрийн сонин.2017.08.24.№180 (5747).

[10] МХАҮТ-ийн ерөнхийлөгч Б.Лхагважав. Өдрийн сонин.2017.09.05.№190 (5757).

11 Өдрийн сонин.2017.06.21.№139 (5706).

хоморголон халж, тэдний Үндсэн хуульд заасан эрхийг ноцтой зөрчиж, хэлмэгдүүлж байна.

Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 10 дахь хэсэгт: **"Аль нэгэн нам, олон нийтийн бусад байгууллагад эвлэлдэн нэгдсэний төлөө болон гишүүний нь хувьд хүнийг ялгаварлан гадуурхах, хэлмэгдүүлэхийг хориглоно"** гэж заасан байхад Ардчилсан нам, Монгол ардын нам хоёулаа төрийн албан хаагчдыг намын харьяаллаар ажлаас нь хууль бусаар хоморголон халж хэвшлээ. Иймхүү намын харьяаллаар ажлаас халагдсан хүмүүс зах зээлийн өнөөгийн хүнд үед төрд зүтгэж байсныхаа төлөө ажилгүй, цалин хөлсгүй болж эдийн засгийн талаар давхар хэлмэгдэж байна. Иймхүү иргэд Үндсэн хуульд заасан эрх нь зөрчигдөж эдийн засгийн хэлмэгдэлд олноороо өртөж, ямар ч хамгаалалтгүй, хуульгүй улсад амьдарч байгаа юм шиг, яаж ч чадахгүй байна.

Тэд Үндсэн хуульд заасан эрхээ зөрчигдөж байна гэж сайн ухамсарладаггүй юм шиг санагдах юм. Үндсэн хуулийн агуулгыг илтэд гажуудуулсан заалтыг үзчихээд намын харьяаллаар халахыг хориглосон заалт байхгүй юм байна гэж боддог байх. Манайд янз бүрийн боловсролтой, гадаад хэлтэй үндэсний боловсон хүчин хангалттай биш билүү!

Төрд алба хашиж байгаад халагдсан хүмүүст энэ нь их хүнд тусч байгаа нь ойлгомжтой."Тогтвортой ажлын байр" төрийн бус байгууллагаас: Өнгөрөгч оны УИХ-ын сонгуулиас хойш 22235 мэргэжсэн төрийн албан хаагч ажлаасаа халагдаж солигдсон байна. Ажлаас халагдсан иргэдийн 42 хувь нь байрны зээлтэй, 89 хувь нь цалингийн зээлтэй, 58 хувь нь хүүхдийн сургалтын төлбөртэй гэжээ.[4]

Ганцхан баримтыг онцлон дурдая. Төрийн албанд 20 гаруй жил ажилласан эмэгтэй намын харьяаллаар ажлаас нь халахад дээр дурдсан олон бэрхшээлтэй тэр эмэгтэй өөрийгөө шатааж амиа хорлосон нь хэний буруу вэ?

Энэ бүхнийг шинэ цагийн хүний эрхийн зөрчил, эдийн засгийн хэлмэгдүүлэлт гэж Монголын улс төрийн хэлмэгдэгсдийн холбооны тэргүүн Д.Цогтбаатар тэмдэглэжээ[5].

Бид үүнийг хүлцэн суусаар байх уу?

5. Засгийн эрх ээлжлэн барьж байгаа улс төрийн намууд улс орны эдийн засгийг сүйрүүлж, дампуурлын ирмэгт авчирлаа.

Бид улс төрийн намууд засгийн эрхийг ээлжлэн барихдаа улс орны эдийн засгийг сүйрүүлж байгааг яаж ч чадахгүй халаглаад сууж байна. Төр улсын эрх ашгийг хамгаалах төр засаг нь яасан бэ? гэхээр тэр төр засаг гэдгийн толгой дээр улс, ард түмний хөрөнгө, байгалийн баялагийн орлогыг хулгайлан оффшорт нуусан, сонгогчдын саналыг худалдан авдаг, төрийн албан тушаал худалддаг нөгөө нам л сууж байдаг. 2005 оны Улс төрийн намуудын хуулиар тэд ийм хязгаргүй дархан эрхийг олж авсан бөгөөд ард түмнийг намын гэмт явдалтай тэмцэх эрх зүйн арга хэрэгслээс салгаж, ард түмний гарыг мухарласан байдаг.

Өнөөдөр улс орон доройтож, ард түмэн туйлдаж байгаагийн хариуцлагыг ярих ямар ч эрх зүйн үндэслэл байхгүй байхаар бодож тусгай хууль баталж, гэмт явдлаа зоригтойгоор хэнээс ч айхгүйгээр үйлдэж байна. Сөрөг хүчин гэж байдаг ч түүний нам адилхан гэмт явдалд холбогдсон байдаг тул хэнийгээ хэлэх вэ? жаахан хүчилбэл өөрийнх нь гэмт явдал илрэх гээд байдаг. Ийм аймшигтай нөхцөл байдал улс оронд бий болоод удаж байгааг иргэд мэдэж байгаа ч яаж ч чадахгүй байна. Намууд гэмт явдал үйлдвэл Улсын Дээд Шүүхэд гомдол гаргаж болохоор байсныг 2005 оны хуулиар үгүй хийсэн юм. Иймэрхүү гэмт явдлыг тоочоод барахгүй ч тэдгээрийн хамгийн хурц хэлбэр болсон оффшор дансны асуудлыг товчхон аваад үзье.

Төр, ард түмнээс хулгайлсан хөрөнгөө хэзээ ч илрэхгүй гэх итгэлтэйгээр гадагш нь гаргаж оффшор

[4] Өдрийн сонин.2017.06.21.№139 (5706).

[5] Өдрийн сонин.2017.08.28.№182 (5749).

нөхөн төлүүлэх тухай асуудлыг цэц шийдвэртээ заана гэж Үндсэн хуульд нэмэх нь зүйтэй. Үүнтэй холбогдуулаад Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт: Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хууль зөрчсөн намын шийдвэрийг хүчингүй болгох, намын үйл ажиллагааг зогсоох, эсхүл тухайн намыг татан буулгах, түүнчлэн тухайн намаар төрд учруулсан эдийн засгийн хохирлыг нөхөн төлүүлэх шийдвэрийн аль зохистойг гаргах эрхтэй байх тухай заалт нэмэх. Энэ хэсгийг Үндсэн хуульд шууд заах нь зүйтэй, тэгэхгүй бол УИХ яаж ч өөрчилж болохыг гашуун туршлага харуулж байна.

Эдгээр заалтыг Үндсэн хуульд нэмснээр, улс төрийн нам Үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргааныг иргэдийн өргөдөл, мэдээллээр цэц хүлээн авч хэлэлцэж шийдвэр гаргадаг болно. Энэ нь улс төрийн намуудын үйл ажиллагаа, шийдвэрт тавих ард түмний хяналтыг бий болгоно. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар УИХ, Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын Дээд шүүх, Улсын Ерөнхий Прокурор улс төрийн намуудын үйл ажиллагаа, шийдвэрт тавих хяналтын үүрэг шинээр бий болж, тэдний аль нэгний хүсэлтээр маргааныг Үндсэн хуулийн цэц авч хэлэлцэх болно. Ингэснээр, эдгээр албан тушаалтны хариуцлага дээшлэх ёстой. Ямар нэг ноцтой зөрчил нам гаргаад байвал иргэд, сэтгүүлчид тэднээс үүргээ биелүүлэхийг шаардах боломж нээгдэнэ.

2005 оны Улс төрийн намын тухай хууль нь улс орныг сүйрүүлэх ноцтой алдаатай талаар манай хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр хэн ч сөхөж тавихгүй байна. Харин уг хуулийн гол авторууд болох Н.Энхбаяр, Д.Лүндаажанцан нар л энэ хуулийн аюулыг сайн мэдэж байгаа. Гэтэл өнөө Лүндаажанцан чинь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах ажлын хэсгийн ахлагч гээд хэвлэл мэдээллээр ихээхэн мэдээлэл хийж байгаа боловч энэ тухай ганц ч үг хэлэхгүй байгаа нь ихээхэн сэжигтэй. Иймээс энэ асуудлаар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, Улс төрийн намуудын 2005 оны коммунист хуулийг хүчингүй болгож өөрчлөх талаар санаачилга гаргахыг Д.Лүндээжанцангаас шаардаж байна. Хэн ч гэсэн хойч үедээ муу хэлүүлэхгүй байхыг хичээдэг. Гэтэл юун хойч үе, 2005 оны хуулийг боловсруулж батлсан ихэс дээдэстэй нэг үед амьдрагсад тэдний булхайг дэлгэж байна шүү дээ.

1990 оны 5 дугаар сарын 10-нд батлсан "Улс төрийн намуудын тухай БНМАУ-ын хуулийг УИХ маргаантай байдлаар хүчингүй болгосон байдаг. Улс төрийн намуудын тухай хууль хүчингүй болгох тухай УИХ-ын дэд дарга Д.Лүндаажанцан гарын үсэг зурсан 2005 оны 2 дугаар сарын 3-ны өдрийн хуулийн 1 дүгээр зүйлд: "БНМАУ-ын АИХ-ын тэргүүлэгчдээс 1990 оны 5 дугаар сарын 10-ны өдөр батлсан Улс төрийн намуудын тухай хуулийг хүчингүй болгосноос үзвэл БНМАУ-ын АИХ-ын тэргүүлэгчид уг хуулийг БНМАУ-ын АИХ-ын чуулганаар хэлэлцэж байхад батлсан болж таарч байна. Гэтэл уг хуулийг чуулганаас батлсан билээ.

Миний бодлоор Үндсэн хуулийн өөрчлөлтөөр шийдвэрлэх нэг гол асуудал бол энэ байх. Гэтэл энэ асуудлыг авч хэлэлцэхгүй бололтой. Бид коммунист аргаар удирдуулахаас залхаж, цөхөрч байна.

Ерөнхий сайд асан Д.Бямбасүрэн Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлттэй танилцаад: "Төрийн ялзрал доройтол үргэлжилж улс төрийн олигархи бүлэглэлийн тэмцлийн талбар боллоо. Улс орны эдийн засгийн тусгаар тогтнол, бүрэн эрх алдагдаж байна. Монголын нийгэмд тулгарсан, бугшсан төвөгтэй гол асуудлыг шийдэхэд тэр төсөл чиглэж чадсангүй"[14] гэжээ.

Гуравдугаарт: Үндсэн хуульд дээр дурдсан нэмэлт, өөрчлөлт орсоны дараа Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт орох ёстойг сануулахад илүүдэхгүй байх.

Дөрөвдүгээрт: Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт орох эсэхээс хамаарахгүйгээр Улс төрийн намуудын тухай 2005 оны коммунист хуулийг

[14] Д.Бямбасүрэн. Зууны мэдээ. 2017 09 15 №182 (5629).

анхааруулах боллоо. Бид манайд улс төр, эдийн засаг, хууль цаазын хямрал нүүрлээд байгааг алхам тутамдаа харж байна.

Улс төрийн намуудын коммунист удирдлагын тогтолцооноос салах арга хэрэгсэл

Монгол Улсад нүүрлээд байгаа улс төр, эдийн засаг, эрх зүйн хямралаас гарах гол арга болох эрх зүйн дараах аргачлалыг САНАЛ болгож байна.

Нэгдүгээрт, Бид улс төрийн намуудын коммунист удирдлагын тогтолцоог нураах ёстой. Ингэж нураахад Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дээд хүчин чадлыг ашиглах ёстой, өөрөөр хэлбэл намуудын үйл ажиллагааг Үндсэн хуулийн Цэцийн хяналтад оруулахгүйгээр, 2005 оны Улс төрийн намуудын тухай "хар" хуулийг хүчингүй болгохгүйгээр хялбар бүтэхгүй нь тодорхой. 10 гаруй жил, магадгүй энэнээс ч илүү хугацаанд нэгэнт хэвшин тогтсон улс төрийн намуудын коммунист үйл ажиллагаанд **ардчилсан эргэлт** хийхээс өөр аргагүй юм. Бид сайн, муу хэлдэг ч ардчилалаар амьсгалж байгааг ард түмэн битгий хэл гадаадын улс орнууд ч ойлгох болсон. Ийм үед коммунист аргаар удирдуулж байна гэхэд ичмээр юм. Тиймээс УИХ хүссэн ч хүсээгүй ч биднийг энэ коммунист аргаас салгаж өгөхөөс өөр аргагүй байдал ажиглагдах боллоо.

Ард түмэн улс төрд хэрсүүжиж, илүү ухаалаг хандах болсноо сонгуулиар харуулах болсон. Бас тэгээд засаг барьж ирсэн намуудаас уйдаж байгаагаа илэрхийлэх болсон. Иймээс цаашид коммунист аргаар удирдуулахыг хүсэхгүй байна. Энэ ажилд сэтгүүлчдийг өргөн оролцуулах арга бодох юмсан.

Монгол Улсын төрийн шагналт Б.Цэнддоо: "Бүхэлд нь нураахгүй бол засаж сайжруулах аргагүй "төр засаг"-тай болсноо монголчууд зөнгөөрөө ухаарсан хэрэг юм болов уу"[12] гэжээ. Б.Цэнддоогийн энэ үг монголчуудын өнөөдрийн цохрөлийг сүрхий хэлжээ. Тэгээд энэ дүгнэлтээ "их уйдалт" гэсэн малгай дор бичсэн байна лээ. Энэ гарчиг ч бас нэг сүрхий юмыг хэлээд байгаа юм. Намуудаас ард түмэн уйдаж байгаа нь үнэний хувьтай. Ард түмэн намуудаар дамжуулахгүй, төрийн бүрдүүлэх өөр арга байдаггүй юм болов уу, Ерөнхийлөгчийн засаглал тогтоох нь дээр юм уу, УИХ-ыг хоёр тэнхимтэй болгоё, Төрийн удирдлагыг ард түмэнд ойртуулахын тулд сум бүрээс депутат сонгож болохгүй юу гэх зэргээр өөр бодолтой хүмүүс олширлоо.Энэ бүхнийг УИХ, Засгийн эрх барьж ирсэн намууд ойлгох цаг болсон байх. Хэрэв үүнийг ойлгохыг хүсэхгүй бол ард түмэнд өөрийн гэсэн арга хэрэгсэл бий гэдгийг мэдэх ёстой.

Хоёрдугаарт: Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж, улс төрийн намуудын үйл ажиллагааг Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтад оруулах нь зүйтэй. Үүний тулд "Монгол Улсын Үндсэн хуульд улс төрийн намын үйл ажиллагаа, шийдвэр Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх" гэсэн хэсгийг Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 2-т дөрөв дэх хэсэг болгон нэмэх, ингэснээр улс төрийн нам Үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргааныг Үндсэн хуулийн цэц харьяалалдаа авч зохих дүгнэлт гаргаж, УИХ-д оруулах бүрэн эрхтэй болох юм.

Энэ асуудлыг ингэж шийдвэрлэх гол үндэслэл нь Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр нь эрх зүйн болон улс төрийн шинжийн аль алиныг агуулдаг. Үндсэн хуулийн цэц нь улс төрийн тогтолцооны нэг хэсэг бөгөөд Үндсэн хуулиар тодорхойлсон нийгэм, улс төрийн тогтолцоог хамгаалдаг. Энэ утгаараа ердийн шүүх эрх мэдлийн бүрэлдэхүүн хэсэг биш, тусгай институц тул шүүх эрх мэдэлтэй адилтгах боломжгүй[13].

Цэцийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх асуудлыг Үндсэн хуульд шууд тусгах нь зүйтэй, цэц тухайн улс төрийн намын үйл ажиллагаа, шийдвэр Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн шийдвэр гаргавал тухайн намын үйл ажиллагааг зогсоох, эсхүл тухайн намыг татан буулгах, түүнчлэн төрд учруулсан эдийн засгийн хохирлыг

[12] Б.Цэндоо "Бид юм үзнэ. Бүтээлч сүйтгэл"Өдрийн сонин. 2017.08.24.№180 (5747).

[13] Арне Мавчич, Үндсэн хуулийн хяналт. УБ., 2014 он, 81, 172 дахь тал.

2005 оны Улс төрийн намуудын тухай хуулийг цаашид боловсронгуй болгохдоо энэ хуульд инээдэмтэй гэж хэлмээр дутагдлууд ажиглагддагийг анхаарах. Тухайлбал, Уг хуульд зааснаар УИХ-д суудалтай нам ерөнхийлөгчид нэр дэвшүүлэх эрхтэй. Энэ заалтын дагуу 2017 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд УИХ-д ганцхан суудалтай нам нэр дэвшүүлж, хоёрдох шатны сонгуульд намын дарга нь ард түмний сонгох эрхэд Үндсэн хууль бусаар халдаж санал болгосноор бараг зуу шахам мянган сонгогч "цагаан хуудсаар" саналаа өгсөн болж Үндсэн хуулийн эрхээ эдэлж чадсангүй.

Дэлхийн жишгээс үзвэл парламентад 8-10 суудалтай нам л Ерөнхийлөгчид нэр дэвшүүлэх эрхтэй байдаг. Энэ хуулийг гаргаж байхдаа УИХ-ын 76 ядаж намын бүлэг байгуулдаг журмаараа үлгэрлэж чадаагүй байна.

Засгийн эрх авсан нам ямар ч үүрэг байдаггүй нь бас инээдэм. Ядаж бусад улсын хуулийг хардаг байгаадаа. Жишээ нь: Египетийн улс төрийн намын тухай хуульд: Нам үйл ажиллагаагаа Үндсэн хуулийн хүрээнд явуулна. Алжирын хуульд: Нам, иргэдийн үндсэн эрх, эрх чөлөө, үндэсний эв нэгдэл, улс орны газар нутгийн бүрэн бүтэн байдал, тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдалд хохирол учруулж болохгүй гэх зэрэг өнөөдөр манайд намууд үүргээ гэж үзэхгүй байгаа зүйлүүдийг зааснаас санаа, үлгэр авах шаардлагатай.

Улс төрийн намуудын тухай хуулийг шинэчлэхдээ улс төрийн намуудын ҳариуцлагын асуудлыг тодорхой заах нь чухал.

ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын Үндсэн хууль иргэдэд нам байгуулж ажиллуулах чөлөөтэй эрх олгож, намын зарим үүрэг түүний үйл ажиллагааны зарим хязгаарлалт тогтоосон боловч намуудын үйл ажиллагаанд тавих Үндсэн хуулийн хяналтыг орхигдуулсан нь ноцтой алдаа байсныг амьдрал харуулж байна. Үндсэн хуулийн энэ цоорхойг УИХ, намууд хуйвалдан , хортойгоор ашиглаж 2005 онд намын коммунист удирдлагыг сэргээж, намыг төр, ард түмний хяналтгүй болгосон нь эрх зүйн төдийгүй улс төр, эдийн засгийн хямралт байдал үүсэх нэг суурь үндэслэл болсон байна. Иймээс улс төрийн намуудын коммунист удирдлагын тогтолцоог нураах нь энэ тогтолцооноос салах арга гэж үзсэн байна. Ийнхүү нураах гол үндэслэл нь Үндсэн хууль зөрчсөн намын үйл ажиллагаа, шийдвэрийг Үндсэн хуулийн Цэцийн хяналтад оруулж, хууль бус ажиллагааг зогоож, шийдвэрийг хүчингүй болгох, хариуцлага тооцдог болох шаардлагатай гэсэн дүгнэлтийг хийж байна.

---o0o---

. . . . . .

ЗӨРЧЛИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ, ОНЦЛОГ ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ТАЛААР МЭДЭЭЛЭЛ ӨГЛӨӨ

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн нь шинээр батлагдсан хууль тогтоомжийг иргэдэд таниулах, мэдээлэх үндсэн чиг үүргийнхээ хүрээнд Эрүүгийн хууль, Зөрчлийн тухай хуулийн үзэл баримтлал, онцлог зохицуулалтын талаарх сургалтыг зохион байгуулж байна.

2017.07.21-ний өдөр Иргэний нисэхийн ерөнхий газрын Техник, хангалт, навигацийн үйлчилгээний албаны инженер, техникийн 50 гаруй ажилтнуудад Зөрчлийн тухай хуулийн товч танилцуулга, онцлог зохицуулалтын талаар мэдээлэл хийлээ.

. . . . . .

хүчингүй болгож, намууд Үндсэн хуульт ёсыг баримтлах, шударга ёсыг хангах, өнөөдөр нүүрлээд байгаа аюулыг зогсоох чиглэлээр нэн даруй өөрчлөхийг санал болгож байна. Хэрэв энэ саналыг хүлээн авч тодорхой арга хэмжээ авахгүй бол намууд Үндсэн хуульт ёсыг халсан, намуудыг хязгааргүй эрх мэдэлтэй болгосон хууль чинь бүхэлдээ Үндсэн хуулийн эсрэг коммунист удирдлагын арга нэвт шингэсэн хууль гэж үзэж Үндсэн хуулийн цэцэд гомдол гаргах боломжтойг анхааруулж байна. Үндсэн хууль зөрчсөн тодорхой зүйл 2005 оны хуульд бас ч байгааг хэлж болно.

Ийм наад захын үндэслэл нь Улс төрийн намуудын тухай (2005 оны) хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.3 дахь заалт байж болох юм. Энэ зүйл нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дгуаар зүйлийн 10 дахь хэсэгт: "Аль нэг нам, олон нийтийн бусад байгууллагад эвлэлдэн нэгдсэний төлөө болон гишүүний нь хувьд хүнийг ялгаварлан гадуурхах, хэлмэгдүүлэхийг хориглоно" гэсэн гол заалтыг хасаж, Улс төрийн намуудын тухай 2005 оны хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.8-д: "Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасны дагуу" гээд мушгин гуйвуулсан байгааг хэлж болох юм. Үүнээс чинь болж олон арван төрийн албан хаагч ажлаас намын харьяаллаар гадуурхагдан халагдаж хэлмэгдэж байгаа шүү. Энэ бол бидний саналын зарим нэг хэсэг нь, өөр хэд хэдэн асуудал бий боловч одоогоор нурших шаардлагагүй гэж үзлээ.

Миний бие дээрх саналыг бэлтгэхдээ дэлхийн улс орнуудын улс төрийн намуудын үйл ажиллагаа, шийдвэрт тавьдаг Үндсэн хуулийн хяналтын тогтолцооны жишгийг судалж үзэхийг хичээсэн болно.

Дэлхийн улс орнууд аль эртнээс улс төрийн намуудын үйл ажиллагаанд тавих Үндсэн хуулийн хяналтын асуудлыг онцлон анхаарч Үндсэн хуульдаа зааж ирсэн байдаг. Статистик баримтаас авч үзвэл дэлхий дээр Үндсэн хуулийн биелэлтийн хяналтын 215 тогтолцоо байгаа бөгөөд үүнээс 115 нь европ маягийн, 52 нь америк маягийн гэх зэргээр судлаачид ангилж үздэг. Энэ бол Үндсэн хуулийн биелэлтэд тавих хяналтын нийтлэг асуудал юм. Үүнээс улс төрийн намуудын үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг тусгайлан авч үзье. Ийм хяналт Албани, Аргентин, Азербайжан, Болгар, Гүрж, Герман, Польш, Португал, Оросын Холбооны Улс (цаашид "ОХУ" гэх), Өмнөд Солонгос зэрэг оронд улс төрийн намын үйл ажиллагаа, шийдвэр Үндсэн хуульд нийцсэн эсэх асуудлыг Үндсэн хуулийн шүүх авч хэлэлцэх журамтай. Ийм туршлага бидний хойд хөрш ОХУ-д, өөрөөр хэлбэл хаяанд, эрх зүйн үлгэр авдаг гээд байгаа Германд бэлээхэн байж байсан байна. Энэ нь манай орны хувьд ч шинэ асуудал биш. 1990 оны Улс төрийн намын тухай хуульд намуудын үйл ажиллагаанд Улсын Дээд Шүүх хяналт тавих бөгөөд нам Үндсэн хууль, бусад хууль зөрчсөн нь нотлогдвол үйл ажиллагааг нь шүүх зогсооно, эсхүл тарааж болно гэж заасныг Үндсэн хууль боловсруулагчид огт үзээгүй мэт орхисон байдаг. Гэтэл сонгуулиар ялсан нам засаг төрийн эрхийг барина гэсэн Үндсэн хууль хийхдээ үүнийг орхигдуулсан нь дэндүү хайнга, хариуцлагагүй явдал гэж хэлэхээс өөр аргагүй.

Үндсэн хууль боловсруулагчид Үндсэн хуулиар Үндсэн хуулийн цэцийг бий болгож, цэц Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих бүрэн эрхтэй гэж зарласан боловч улс төрийн намын үйл ажиллагаанд Улсын Дээд Шүүх хяналт тавих нь зохистой юу "1990 оны хууль зааснаар", эсхүл шинээр байгуулж буй Цэцэд хариуцуулах нь зүйтэй юу гэлгүй дутуу боловсруулж, энэ асуудлыг ерөөсөө үүсэхгүй юм шиг үзсэн нь манайд ардчилал нялх, Үндсэн хууль маань хоцрогдолтойг харуулж байна. Үндсэн хуулийн энэ аймшигт цоорхойг УИХ 2005 онд хортойгоор ашиглаж улс орон, ард иргэдийг цөхрөлийн байдалд оруулсан гамшигт хуулийг баталж, 10 гаруй жил мөрдөхдөө ямар гай дагуулсныг бид бүгд харж байна.

Үндсэн хуулийг үгүйсгэсэн ганцхан хууль ийм хүчтэй байдгийг бид харж байна.

байдал бол яамдын төрийн нарийн бичгийн дарга нар, бүх шатны засаг дарга нар, агентлагийн дарга нарын ажил албаны тогтвортой байдлыг хэр зэрэг баталгаатай хангаснаас шууд шалтгаалдаг. Дээд шатны удирдлага нь хэдий богинохон хугацаатай томилогдох тусам төрийн албаны тогтвортой байдал төдийчинээ алдагддаг нь амьдрал дээр нотлогдсон үнэн. Ийм нөхцөлд төрийн албаны тогтвортой байдал зөвхөн цаасан дээр л /Үндсэн хуульд болон бусад хуульд/ үлдэнэ.

Үндсэн хуульд "Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн **нэгжийн удирдлага** нь нутгийн **өөрөө удирдах ёсыг** төрийн удирдлагатай **хослуулах** үндсэн дээр хэрэгжинэ."[2] гээд цааш нь энэ хоёр төрлийн удирдлагыг дараах байдлаар ялгаж өгсөн байдаг.

- **Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага** бол аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хороонд иргэдийн Нийтийн Хурал, тухайн Хурлын хуралдааны чөлөө цагт түүний Тэргүүлэгчид мөн.[3]

- Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны **нутаг дэвсгэрт төрийн удирдлагыг** тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга хэрэгжүүлнэ.[4]

Орон нутагт өөрийн удирдлага нь иргэдийн хурал, харин төрийн удирдлага нь засаг дарга гэдгийг эндээс маргаангүй ойлгож болно. Доктор, профессор Б.Чимэд энэ асуудлыг тайлбарлаж ойлгохдоо "... нийгмийн удирдлага гэсэн ерөнхий ойлголт, улмаар түүний үндсэн хоёр төрөл болох төрийн удирдлага, өөрийн удирдах удирдлагын ойлголтыг иш үндэс болговол зохихыг"[5] онцлон тэмдэглэсэн байдаг.

Гэтэл Үндсэн хуульд цааш нь "Засаг даргыг тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Хурлаас нэр дэвшүүлж, аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг Ерөнхий сайд; сум, дүүргийн Засаг даргыг харьяалах аймаг, нийслэлийн Засаг дарга; баг, хорооны Засаг даргыг харьяалах сум, дүүргийн Засаг дарга тус тус дөрвөн жилийн хугацаагаар томилно."[6] гэж зааснаас болж засаг даргын төрийн захиргааны албан тушаалтны буюу төрийн удирдлагын эрх зүйн байдал нутгийн болон улс төрийн удирдлагатай холилдож мөн чанар нь танигдахаа больсон байдаг. Өөрөөр хэлбэл иргэдийн хурлаас нэр дэвшиж байгаагаараа нутгийн өөрийн удирдлагаас хамааралтай, дөрвөн жилийн хугацаатайгаар томилогдож байгаагаараа улс төрийн удирдлагаас хараат байдалтай болсон байгаа юм.

Үүнээс болоод төрийн удирдлагыг цэвэр хэрэгжүүлж, захиргааны ажил хийх учиртай засаг дарга нар маань сонгуулиас сонгуулийн хооронд зөвхөн улс төрийн ажил хийдэг, дараагийн сонгуулийн багаа бүрдүүлэх байдлаар төрийн албаны томилгоонд байнга дарамт нөлөө үзүүлдэг, намын сонгуульт ажлын ачааллаасаа болоод төрийн захиргааны ажлаа орхигдуулдаг, орон нутгийн хөгжлийн асуудалд хэтийг харахаасаа илүү богино хугацаанд сонгуулийн ашиг авчирах алхам хийхийг боддог байдалд хүрсэнд бид онол, практикийн үүднээс бодитой, ул суурьтай дүгнэлт хийх цаг болсон гэж үзэж байна.

Төрийн байгууламжийн нэгдмэл байдал ба засаг даргын томилгоо

Үндсэн хуульд "Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна. Монгол Улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана."[7] гэж заасан. Ийм нэгдмэл бүтэцтэй

[2] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тавин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг.

[3] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тавин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг.

[4] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн жардугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

[5] Б.Чимэд, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: нутгийн удирдлага (Гуравдугаар дэвтэр), УБ., 2004 он, 13 дахь тал.

[6] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн жардугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

[7] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хоёрдугаар зүйлийн 1 ба 2 дахь хэсэг.

ЗАСАГ ДАРГЫН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДАЛ БА ТӨРИЙН АЛБАНЫ ТОГТВОРТОЙ БАЙДЛЫН ХАРИЛЦАН ХАМААРАЛ



Хууль зүйн доктор, профессор Д.Зүмбэрэллхам

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлт, бүх шатны засаг дарга, төрийн захиргааны алба, төрийн захиргаа, нутгийн өөрийн удирдлага, төрийн удирдлага, төрийн албаны тогтвортой байдал,төрийн байгууламж, төрийн албаны төв байгууллага.

ТОВЧЛОЛ

1992 онд батлагдсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн төсөлд төрийн албаны тогтвортой байдлын баталгааг нэмж оруулахаар тусгасны улмаас энэ асуудлыг төрийн захиргааны удирдлагатай холбон авч үзлээ. Манай улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл учраас энэ шинжийг хадгалсан төрийн захиргааны болон нутгийн өөрийн удирдлагын зохистой хослол, мөн нутаг дэвсгэрийн нэгжийн захиргааны удирдлага улс төрийн намын нөлөөллөөс ангид байх нөхцөлийг бүрдүүлэх нь чухал гэдгийг онцолсон. Бүх шатны засаг дарга нар гүйцэтгэх чиг үүргийнхээ хувьд төрийн захиргааны албан тушаалд хамаарах үндэстэй тул энэхүү эрх зүйн байдлыг нь Үндсэн хуульд өөрчлөн тусгах саналыг дэвшүүлж, үүнээс төрийн албаны тогтвортой байдал хамаарах үндэслэлүүдийг тайлбарлав.

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн тухай хуулийн төсөлд бүх шатны засаг даргын томилгоог одоогийнхоос ялимгүй өөрчлөх, мөн төрийн албаны тогтвортой байдлын баталгааг нэмж оруулахаар тусгажээ.[1] Төрийн албаны асуудал Үндсэн хуулийн Төрийн байгууллын тухай гуравдугаар бүлэгт, харин засаг даргын томилгоо тус хуулийн Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай дөрөвдүгээр бүлэгт хамаарах тул хоорондоо агуулгын хувьд ялгаатай харагдаж байгаа.

Гэвч төрийн алба, түүний тогтвортой байх, төрийн захиргааны үр нөлөөний зохистой байдлын ашиг сонирхол талаас авч үзвэл энэ хоёр асуудлыг харилцан хамааралтайгаар шийдвэрлэх хэрэгтэй байгаа юм. Учир нь бүх шатны засаг дарга нар бол яамны төрийн нарийн бичгийн дарга нарын нэгэн адил төрийн захиргааны ажил хийдэг албан тушаалтан бөгөөд тэд нутаг дэвсгэрийн нэгж удирдаж байгаагаараа л ялгагдана.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Төрийн болон нутгийн өөрийн удирдлагын хослол

Төрийн албаны тогтвортой

[1] Монгол Улсын Их Хурлын гишүүн Д.Лүндээжанцангийн "Төсөл хүргүүлэх тухай" 2017 оны 5 дугаар сарын 25-ны өдрийн 5498 тоот албан бичгийн хавсралт "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлт" төсөл.

зохицуулалттай холбоотой.

Засаг даргын албан тушаал, түүний чиг үүргийг Үндсэн хуульд бие даасан төрийн захиргааны хэлбэрт шилжүүлж өөрчилбөл "өөрийн удирдах ёс" өөрийнхөөрөө, "төрийн удирдлага" төрийнхөөрөө болно. Ингэснээр төрийн албаны тогтвортой байдлыг хангах үүд хаалга бодит байдлаар нээгдэнэ. Нөгөө талаар төрийн болон нутгийн өөрийн удирдлагын давхцал арилж, харилцан уялдаж зохистой хослох эрх зүйн боломж нөхцөл бүрдэх болно.

Үндсэн хуулийн Дөчин зургадугаар зүйлд "4.Төрийн жинхэнэ албан нь мэргэшсэн, тогтвортой байх, шатлан дэвших зарчимд үндэслэх бөгөөд түүний хэрэгжилтэд төрийн албаны төв байгууллага хяналт тавина. 5. Төрийн албан хаагчийг улс төрийн шалтгаанаар ялгаварлан гадуурхах, сонгуулийн үр дүнгээр болон хуульд зааснаас бусад үндэслэлээр төрийн албанаас чөлөөлөхийг хориглоно."[12] гэсэн хоёр заалтыг шинээр нэмэхээр төсөлд тусгасан байна. Төрийн албаны тогтвортой байдлын зарчим, Төрийн албаны төв байгууллагын чиг үүргийг Үндсэн хуулиар баталгаажуулах улс төрийн хүсэл эрмэлзлэл гаргаж байгаа нь талархууштай хэрэг.

Гэхдээ энэ төслөөр Төрийн албаны төв байгууллага Дөчин зургадугаар зүйлийн зөвхөн 4 дэх хэсгийн хэрэгжилтэд хяналт тавина гэж ойлгогдохоор байгаа нь өрөөсгөл харагдаж байна. Дөчин зургадугаар зүйлд төрийн албаны талаар заасан бүх 5 зүйлийн[13] хэрэгжилтэд Төрийн албаны төв байгууллага хяналт тавьж байж энэ байгууллагын "төв байгууллага" гэсэн байр суурь нь бүрэн дүүрэн илэрхийлэгдэхээр байна. Мөн түүн дээр нэмээд энэ байгууллага төрийн албаны мэргэжлийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхээр тусгах нь зүйтэй гэж үзэж байна. Энэ нь төрийн албанд нийтлэг дагаж мөрдөх дүрэм журам тогтоох, сургалт мэргэшлийн талаар чиглэл зөвлөмж өгөх зэрэг асуудлуудыг тус байгууллага хариуцна гэсэн үг. Үндсэн хуульд Төрийн албаны төв байгууллагын чиг үүргийг зааж байгаа нь нэг талаас сайн боловч түүнийг нь хэт явцуу, эсхүл хэт хавтгайруулж тусгасан тохиодолд сүүлд нь салбарын хуулиар залруулах боломжгүй болох "аюул" бас бий. Иймд энэ байгууллагын чиг үүрэг Үндсэн хуульд зааснаас илүүгүй, дутуугүй болно гэдгийг сайтар анхаарч хандах хэрэгтэй.

Зөвхөн төрийн албыг мэргэшсэн тогтвортой байлгахад чиглэгдсэн асуудлаар өөрийн судалгаа, туршлагад тулгуурлан санал бодлоо хуваалцаж байна. Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн талаар орон даяар явагдаж байгаа хэлэлцүүлгийн явцыг ажиглаж байхад засаг даргын эрх зүйн байдал, томилгооны тухай, мөн төрийн албаны тогтвортой байдлын асуудал түлхүү хөндөгдөж байгаа нь тохиолдол биш гэдгийг хууль тогтоогчид энэ удаа ч, цаашдаа ч байнгын анхааралдаа байлгавал зохилтой.

---o0o---

[12] Монгол Улсын Их Хурлын гишүүн Д.Лүндээжанцангийн "Төсөл хүргүүлэх тухай" 2017 оны 5 дугаар сарын 25-ны өдрийн 5498 тоот албан бичгийн хавсралт "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлт" төсөл, нэгдүгээр зүйл, 2 дахь хэсэг.

[13] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн **дөчин зургадугаар зүйл.**

1. Монгол Улсын яам, төрийн бусад албан газрыг хуулийн дагуу байгуулна.

2. Монгол Улсын төрийн жинхэнэ албан хаагч Монгол Улсын иргэн байх бөгөөд Үндсэн хууль, бусад хуулийг чандлан баримталж ард түмнийхээ тусын тулд, иргэний ёсоор төрийн ашиг сонирхолд захирагдан ажиллана.

3. Төрийн албан хаагчийн ажиллах нөхцөл, баталгааг хуулиар тогтооно.

4.Төрийн жинхэнэ албан нь мэргэшсэн, тогтвортой байх, шатлан дэвших зарчимд үндэслэх бөгөөд түүний хэрэгжилтэд төрийн албаны төв байгууллага хяналт тавина. /Шинээр нэмэхээр төсөлд тусгасан/

5. Төрийн албан хаагчийг улс төрийн шалтгаанаар ялгаварлан гадуурхах, сонгуулийн үр дүнгээр болон хуульд зааснаас бусад үндэслэлээр төрийн албанаас чөлөөлөхийг хориглоно. /Шинээр нэмэхээр төсөлд тусгасан/

улсад бүх шатны засаг дарга нар төрийн захиргааны албан тушаалтны журмаар дээрээсээ босоо бүтцээр, нэгдсэн сонгон шалгаруулалтыг үндэслэн хугацаагүй томилогдож, намын харьяалалгүй, төрийн захиргааны албан хаагч байх нь илүү оновчтой юм. Ингэж байж л нэгдмэл улсын төрийн захиргааны удирдлага орон нутагт жинхэнэ ёсоороо шууд хэрэгжиж засаг дарга нар улс төрийн аль нэг намын ашиг сонирхлыг биш, улс орны хэтийн хөгжлийн эрх ашгийг харж тогтвортой, тууштай, мэргэшиж ажиллах боломж бүрдэнэ. Орон нутагт удирдлага хослох тухай Үндсэн хуулийн ойлголт бол чиг үүргийн харилцан уялдаатай, өөр хоорондоо давхцаагүй зэрэгцсэн удирдлагын тухай болохоос аль нь танигдахааргүй холилдсон байдлыг илэрхийлсэн байх учиргүй гэдгийг дахин тэмдэглэж байна.

Олон Улсын нийтлэг жишгээр бол "Нэгдмэл бүтэцтэй улсад засгийн эрх мэдэл нэг захиргаанд төвлөрсөн байдаг бол холбооны бүтэцтэй улсад засгийн эрх мэдэл үндэсний /холбооны/ захиргаанд болон нутгийн /холбооны улсын/ захиргаанд хуваагдсан байдаг."[8] Үүнийг улс орнуудын бодит байдал дээр ч, аль ч эх сурвалжаас бэлээхэн харж болно. Төрийн байгууламжийн нэгдмэл тогтолцоотой манай улсын хувьд төрийн захиргааны удирдлага төвлөрсөн босоо бүтэцтэй, тогтвортой байх тухай асуудал олон улсад тогтсон энэ жишиг хандлагаас ч үүдэлтэй юм. Холбооны улсын засаг захиргааны хуваарилалт бол холбоог бүрдүүлж буй улс болгоныхоо эрх ашгийг хангахад чиглэгдсэн өөр зарчим, бүтэцтэй байдаг. Одоогийн Үндсэн хуулийг батлахдаа холбооны бүтцийн энэ шинжийг авч холимогшуулсан байж магадгүй гэж харагдахаар байдаг. Ийм учраас манай нөхцөлд бүх шатны засаг дарга нарын томилгоог нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагаас хамааралгүй ангид хийх учир шалтгааны болосд эрх зүйн үндэстэй.

Нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай төсөлд одоогийн хуулийн Жардугаар зүйл өртөж байгаа боловч засаг даргын томилгооны талаар зарчмын шинжтэй өөрчлөлт тусгагдаагүй байна.[9] Үүгээр бол одоогийн байдал хэвээр үргэлжилнэ гэсэн үг. Нэгэнт Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулбал алдаа нь амьдралаар нэгэнт батлагдаж нотлогдсон бөгөөд тэр нь нийгмийн харилцааны зохицуулалтад урхагтай тусч байгаа энэ мэт асуудлыг л барьж шийдвэрлэвэл зохилтой. Бүх шатны засаг дарга нар захиргааны чиг үүргээ орон нутагт улс төрийн намчирхлаас ангид хэрэгжүүлэх эрх зүйн нөхцөлийг бүрдүүлэхгүй бол тэд орон нутгийн иргэдийг талцуулах, ард олноо ар өвөртөө ялгаварлан хандах одоогийн дүр зураг нь цаашид улам л тодорно. Энэ бол манай Үндсэн хуулийн зохицуулалтын алдаанаас шалтгаалж байгаа учраас үр дагавар нь өөрчлөгдөхгүй. Цаашилбал энэ үр дагавар үндэсний эв нэгдэл, аюулгүй байдалд нөлөөлөх магадлалтай.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Одоогийн Төрийн албаны тухай хуульд төрийн захиргааны албан тушаалыг "төрийн бодлого ... хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг төрийн захиргааны удирдлагаар хангах чиг үүрэг бүхий"[10] байхаар тодорхойлсон бөгөөд бүх шатны засаг дарга нарын албан тушаалын үндсэн чиг үүрэг нь чухамдаа энэ юм. Гэсэн хэдий ч энэ хуулиар бүх шатны засаг дарга, орлогчийг улс төрийн албан тушаалын жагсаалтад хамааруулан тусгасан[11] нь одоогийн Үндсэн хуулийн

[8] https://www.google.mn/search?dcr=0&q=difference+between+federal+and+unitary+government&oq=difference+between+federal+and&gs_l=psy-ab.1.2.0l4.692.3345.0.11306.11.11.0.0.0.0.226.1678.0j10j1.11.0....0...1.1.64.psy-ab..0.11.1676.ULFd0g9dq0Q

[9] Монгол Улсын Их Хурлын гишүүн Д.Лүндээжанцангийн "Төсөл хүргүүлэх тухай" 2017 оны 5 дугаар сарын 25-ны өдрийн 5498 тоот албан бичгийн хавсралт "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлт" төсөл, гуравдугаар зүйлийн 12 дахь хэсэг.

[10] Төрийн албаны тухай хууль, 2002 оны 6 дугаар сарын 28, 7 дугаар зүйл, 7.1. дэх хэсэг.

[11] Тус хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.12. дахь хэсэг.

гүйцэтгүүлэх, ажиллуулах гэдэг дээр хэл зүйн агуулга нь төстэй боловч зорилгын хувьд өөр учраас эрх зүйд хоёр өөр ойлголтыг илэрхийлдэг байна. Тодруулбал, албан тушаалтныг сонгох нь төлөөллийн чиг үүргийг гүйцэтгүүлэхэд, харин томилох нь мэргэжлийн ажлыг гүйцэтгүүлэхэд хэрэглэгддэг гэсэн чиг хандлага байна.[5]

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Томилгоо

Албан тушаалд хүнийг тавих ажлыг олон хүний саналаар, эсхүл тодорхой субъектийн эрх мэдлийн хүрээнд хэрэгжүүлэх зарчмын зөрүүтэй ялгаатай асуудал болохыг 1780-аад онд АНУ-ын Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэх явцад А.Хамилтоны бичсэн 76 дугаар захидалд дурдсан байдаг.[6] Хүнийг албан тушаалд тохирох эсэх талаар үнэлэлт өгөх ажлыг нэг хүн гүйцэтгэх тохиолдолд томилгооноос үүсэх хариуцлага хүлээх этгээд нь тодорхой байдаг учраас нэр төрөө хамгаалах үүднээс анхааралтай судалдаг. Харин олон хүн томилгоонд оролцох хэрээр үүнээс үүсэх хариуцлагыг хүлээх этгээд нь тодорхой бус болох, олон янзын хувилбараас сонголт хийх, тохиролцоход цаг хугацаа их шаардах, үнэлэх шалгуур бүрхэг байхаас гадна томилогдсон хүн өөрийг нь томилсон хүн бүрийн ашиг сонирхлыг харгалзах шаардлагатай болдог зэрэг сул талтайг тэмдэглэж байв. [7] Цаашлаад, албан тушаалтныг бүлэг хүмүүс томилох тохиолдолд намын болон хувь хүмүүсийн үзэмжид үндэслэсэн нэг намын ялалт, эсхүл намууд хоорондын зөвшилцлийн объект болж хувирдаг учраас аль ч тохиолдолд албан тушаалд хүн томилохдоо мөн чанарын асуудал орхигддог байна.[8]

Төлөөллийн байгууллагаас "томилгоо" хийж болдоггүйн дараагийн гол шалтгаан бол ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой юм. Жишээлбэл, АНУ-ын Төлөөлөгчдийн танхимаас хууль гарган шинээр "албан тушаал" бий болгох тохиолдолд тухайн албан тушаалын эрх мэдэл, цалинг тогтоон, тухайн албан тушаалын хүрээний гүйцэтгэл муу байвал уг албан тушаалын цалинг бууруулах, эрх мэдлийг багасгах, цомхотгох, ноцтой үед импичментийн эрхтэй боловч хууль тогтоогч нь өөрөө уг албан тушаалд тавигдах шалгуурыг тогтоох, эсхүл албан тушаалтныг томилох, огцруулж болдоггүй.[9] Иймхүү өөрөө албан тушаалтныг томилох эрхгүй, албан тушаалд тавигдах шалгуурыг тогтоох боломжгүй учраас хууль тогтоогчийн зүгээс албан тушаал бий болгох ашиг сонирхол үгүй болох юм.

Засгийн газар нь төлөөллийн байгууллагаас баталсан хууль, бодлогыг хэрэгжүүлэх буюу гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага учраас төрийн албан тушаалтныг томилох үүргийг Засгийн газар өөрөө хариуцан гүйцэтгэх нь эрх мэдэл хуваарилах зарчимд нийцнэ. Иймүчраас төрийн албан тушаалтныг томилох ажлыг гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүн хариуцах нь нийтлэг жишиг байдаг юм.

Томилгоонд тавигдах хязгаарлалт

Төлөөллийн байгууллага томилгоо хийж болдоггүй учраас томилгоо хийх эрх, үүргийг Засгийн газрын тэргүүн хэмээх нэг хүнд ногдуулах нь үр ашигтай, хариуцлагатай тогтолцоо гэж үздэг. Гэвч нэг хүнд төвлөрүүлсэн томилгоо хийх эрх нь эрсдэлийг бий болгох боломжтой тул хамтарсан томилгооны тогтолцоог бий болгосон байна. Ийм тогтолцоо нь гүйцэтгэх, хууль тогтоох эрх мэдлийн хоорондзөрчилдөөн үүсэх, цаг хугацаа, зардал өсгөх зэрэг сөрөг талтай боловч олон нийтэд хүлээн зөвшөөрөөгүй, тухайн нийгмийн үнэт зүйлд тохирохгүй хүнийг төрийн өндөр албан тушаалд

[5] П.Амаржаргал. Парламентын бүрэн эрх: төлөвшил, хөгжлийн чиг хандлага, УБ., 2016 он, 71 дэх тал.

[6] http://www.federalistpapers.com/federalist76.html Alexander Hamilton, James Madison. The Federalist papers. (Roy P. Fairfield ed., 1966) The Johns Hopkins University press. Michael B. Rappaport. The Original Meaning of the Recess Appointments Clause. University of San Diego School of Law (2004).

[7] Id.,

[8] Id.,

[9] H.M.Volokh, The Two Appointments Clauses: Statutory Qualifications for Federal Officers, University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law, Vol. 10, (2008). p. 45-90.

ПАРЛАМЕНТААС АЛБАН ТУШААЛТНЫГ СОНГОХ ТУХАЙ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН ҮНДЭСЛЭЛ, ШАЛТГААН



Хууль зүйн доктор П.Амаржаргал

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Парламентаас албан тушаалтныг сонгох, томилох, Үндсэн хууль, Монгол Улс, АНУ, ХБНГУ.

ТОВЧЛОЛ

Парламентаас ард түмнийг төлөөлөн хууль батлах, төсөв батлах, засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавих үндсэн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхээс гадна албан тушаалтныг сонгох эрх мэдлийг мөн хэрэгжүүлдэг. Энэхүү эрх мэдлийг манай улсын хууль тогтоомжид албан тушаалтныг "томилох" хэмээн нэрлэж хэвшсэн боловч энэ өгүүллийн хүрээнд томилох, сонгох гэдэг нь хууль зүйн талаасаа, түүний дотор үндсэн хуулийн эрх зүйн үүднээс өөр өөр үр дагавар бүхий ойлголт болохыг парламентын бүрэн эрхийн хүрээнд авч үзнэ.

УДИРТГАЛ

Ард түмнийг төлөөлөн олонхоороо шийдвэр гаргадаг байгууллагын хувьд тодорхой албан тушаалтнуудыг томилох уу, эсхүл сонгох уу гэдэг асуулт чухал ач холбогдолтой. Өөрөөр хэлбэл ард түмний төлөөллийн байгууллага болон гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх төрийн байгууллагын хоорондын харилцааны асуудал албан тушаалтныг "томилох" гэж нэрлэгддэг боловч жинхэнэ утгаараа "сонгох" бүрэн эрхийн агуулгыг тайлбарлахад чухал ач холбогдолтой. Ард түмэн сонголт хийхээс томилгоо хийхгүй гэж үзвэл ард түмнийг төлөөлөх үндсэн үүрэгтэй нь холбон үзвэл парламентаас албан тушаалтныг томилох боломжтой эсэх нь эргэлзээ төрүүлж байгаа юм.[1] Гэтэл Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 6-д "Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүд, хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах..." гэж заасан нь Улсын Их Хуралд албан тушаалтныг томилох өргөн боловч тодорхой бус эрх мэдлийг өгсөн.

Хэл зүйн толь бичгүүдэд "томилох", "сонгох" гэсэн үгүүдийг агуулгын хувьд харилцан ижил утгатайгаар тодорхойлж, албан үүрэг гүйцэтгүүлэхээр сонголт хийх, нэр заах, тогтоох гэж тодорхойлжээ. Харин эрх зүйн толь бичгүүдэд "томилох" гэдэг үгийг "сонгогддоггүй" нийтийн албанд ажиллах, үүрэг гүйцэтгэх хүнийг нэр заах гэсэн утгаар [2], харин "сонгох" гэдгийг өөрийгөө төлөөлүүлэхээр хэд хэдэн хүнээс аль нэгнийг сонгох[3], эсхүл төлөөлөгчийн байгууллагын гишүүдийг санал хураалтаар сонгох гэж тодорхойлжээ.[4]

Эндээс үзвэл албан тушаалтныг сонгох, томилох нь албан үүрэг

[1] Н.Лүндэндорж, Шилжилтийн үе: Улс төр эрх зүйн асуудал, УБ., 2010 он, 20 дахь тал.

[2] Black's law dictionary (B. A. Garner etc. 8th ed., 2005). p. 109.

[3] Wharton's law dictionary (15th ed., 2009). p. 574.

[4] Oxford law dictionary (6th ed., 2006). p. 185.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСЛЭЛ, ШАЛТГААН www.nlc.mn

Парламентын улсын гол жишээ болдог ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 63 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Холбооны Канцлер Холбооны Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Бундестагаас хэлэлцэхгүйгээр сонгогдоно." гэж, мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Бундестагийн гишүүдийн олонхын санал авсан нэр дэвшигчийг сонгогдсонд тооцно. Сонгогдсон хүнийг Холбооны Ерөнхийлөгч томилно".[22]ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 64 дүгээр зүйлд зааснаар Холбооны сайд нарыг Холбооны Канцлерын санал болгосноор Холбооны Ерөнхийлөгч томилж, чөлөөлдөг[23]бол Канцлерыг холбооны Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Бундестаг сонгодог. Холбооны Ерөнхийлөгчөөс Засгийн газрын гишүүдийг томилдог энэхүү тогтолцоо нь нэг талаас томилгоо хийх эрхийг зохих хэмжээгээр хязгаарласан, нөгөө талаас төлөөллийн байгууллага томилгоонд оролцохгүй гэдгийг тодорхой илэрхийлсэн байна.[24]Үүнээс үзэхэд парламент нь томилох бус сонгодог байгууллага болохыг харж болно.

Харин АНУ-ын ерөнхийлөгчид олгосон томилгооны эрх нь тодорхой, ойлгомжтой [25] байхад томилгоонд Засгийн газрыг хянах, хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг сенатын зөвшөөрлийг шаардаж байгаа нь хяналт тэнцвэрийн тогтолцооноос гажсан, томилгооны бүрэн эрхийг ерөнхийлөгч болон сенатын хооронд хуваасан явдал гэж судлаачид шүүмжилсэн нь цөөнгүй.[26]

Сонгох тогтолцоо

Албан тушаалтныг сонгох уламжлал нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн хариуцлага, тайлагналыг цөм болгосон Вестминстрийн тогтолцоонд түгээмэл байдаг. Хариуцлагатай Засгийн газрын тухай сонгодог онолоор бүх нийтээс сонгогдсон парламент нь гүйцэтгэх засаглалыг байгуулж, огцрох эсэхийг шийддэг тул Засгийн газар нь парламентад ажлаа тайлагнах ёстой гэж үздэг.[27] Энэ үзэл баримтлалын дагуу Засгийн газарт парламентын зүгээс үзүүлж буй итгэл нь ард түмний итгэл учраас тайлагналын эх сурвалж ард түмэн байдаг.[28] Парламентаас Засгийн газар, Ерөнхий сайдыг сонгож байгаа нь итгэл хүлээлгэж байгаа асуудал юм. Үүнтэй холбоотойгоор хариуцлагатай Засгийн газрын нэг шинж нь сайд нар парламентын гишүүд дотроос сонгогдох явдал гэсэн үзэл санаагаа батлах зорилгоор В.Бэйжхот "сайд нар бол улс төрийн ажилд суралцсан байх ёстой бөгөөд энэхүү мэргэжлийг залуу байхдаа сурах ёстой бөгөөд практик дадлага хийх хамгийн гол газар нь Англий төлөөлөгчдийн танхим байдаг бөгөөд энд л зөвхөн шаардлагатай ур чадвар, хандлагыг олж авдаг"[29] хэмээн өгүүлж байв.

Гэвч орчин үед сайд нарыг заавал парламентын дотроос биш, харин гаднаас сонгох нь илүү нарийн мэргэжлийн шинжээчдийг Засгийн газрын үйл ажиллагаанд оролцуулж, Засгийн газрын салбар хоорондын харилцааг хөгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой болохыг Австралийн жишээн дээр нотлогдсон гэж судлаачид үзжээ.[30] Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газрын үйл ажиллагаа нь мэргэжлийн үйл ажиллагаа байх ёстой гэсэн хандлага тогтож байх бөгөөд энэ тохиолдолд "сонгох" бус "томилох" хандлага тогтож байна гэж үзэж болно. Дээрхээс үзвэл төлөөллийг хэрэгжүүлэх байгууллага болох парламент нь мэргэжлийн

[22] ХБНГУ-ын Үндсэн хууль. Эх хэлнээс нь хөрвүүлсэн Ж.Золмаа. Хянан тохиолдуулсан: Б.Дэлгэрмаа. Шинэ толь сэтгүүл (1995) № 4 (1996) № 1,2,3,4.

[23] ХБНГУ-ын Үндсэн хууль. Эх хэлнээс нь хөрвүүлсэн Ж.Золмаа. Хянан тохиолдуулсан: Б.Дэлгэрмаа. Шинэ толь сэтгүүл (1995) № 4 (1996) № 1,2,3,4.

[24] S.Linn&F.Sobolewski, The German Bundestag Functions and Procedures (2010).

[25] Harold J. Krent. The lamentable notion of indefeasible powers: A reply to professor Prakash. Cornell L. Rev (2006) 1396-1400.

[26] H.M.Volokh, The Two Appointments Clauses: Statutory Qualifications for Federal Officers, University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law, Vol. 10, (2008). p. 45-90.

[27] D.Hamer, Can Responsible Government Survive in Australia? (2004). p. 24.

[28] A. Blackman&G.Williams, The appointment of ministers from outside of parliament (2012) Federal Law Review . p. 254-285.

[29] W.Bagehot, Politics as a Profession (1865). p. 67.

[30] A. Blackman&G.Williams, The appointment of ministers from outside of parliament (2012) Federal Law Review . p. 254-285.

томилохоос урьдчилан сэргийлэхээс гадна захиргааны тогтвортой байдлын эх сурвалж болдог давуу талтай гэж судлаачид дүгнэжээ. [10]

Гэхдээ хууль тогтоох байгууллагаас Засгийн газрын томилгооны чиг үүрэгт хамтран оролцохыг хууль тогтоох замаар өөрийн эрх мэдлээ өргөжүүлсэн явдал гэж үзэх хандлага хүчтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл, хууль тогтоох байгууллага нь хуулиар шинэ албан тушаал бий болгохдоо өөрийнх нь зөвшөөрөл шаардсан агуулгатай хууль баталбал энэ нь Үндсэн хуулиар өөрт олгогдсон эрх мэдлээ хэтрүүлсэн гэж тооцогдоно. Жишээлбэл, албан тушаалыг Конгрессоос бий болгохдоо Конгресс нь өөрийнхөө зөвшөөрлийг хадгалах, эсхүл томилох эрхтэй этгээдэд шууд томилох бүрэн эрхийг олгох хоёр хувилбар байдаг. Томилгоо хийх эрхийг нэг хүнд ногдуулбал тухайн албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлагыг хуульчлан зааж өгдөг.[11] Иймд АНУ-ын Үндсэн хуулиар хоёр төрлийн томилгооны хэлбэрийг заасан байдаг.[12] Жишээлбэл, АНУ-ын Үндсэн хуульд зааснаар Төлөөлөгчдийн танхим нь дарга болон бусад албан тушаалтныг сонгох бөгөөд гагцхүү энэхүү танхим импичментийн эрх эдэлнэ.[13]

Ерөнхийлөгч нь Сенатын зөвшөөрөл, зөвлөмжөөр Сенатчдын гуравны хоёр нь сайшаан дэмжсэн нөхцөлд олон улсын гэрээ байгуулах, мөн Сенатчдын зөвшөөрөл, зөвлөмжөөр элчин сайд болон бүрэн эрхт төлөөлөгч, консул, дээд шүүхийн шүүгч, Үндсэн хуулиар тусгайлан заагаагүй, хуулиар тогтоосон Нэгдсэн Улсын бусад бүх албан тушаалтныг томилох эрхтэй. [14] Эндээс үзвэл, АНУ-ын хувьд албан тушаалтныг ерөнхийлөгч дангаараа нэр дэвшүүлж томилох нь нэг хүнд хариуцлагыг ногдуулах тогтолцоог, сенатын зөвшөөрөл, зөвлөгөөтэйгөөр томилох тогтолцоо нь ерөнхийлөгчийн зүгээс албан тушаалаа урвуулан ашиглахаас урьдчилан сэргийлэхэд чиглэгдсэн хяналт, тэнцлийн тогтолцоог бий болгосныг харуулж байна.[15]

Хууль тогтоох байгууллагын зөвшөөрөл, зөвлөмжтэй хийх томилгоо нь "нэр дэвшүүлэх" болон "сенатын зөвшөөрөл, зөвлөмжтэйгөөр томилох" гэсэн хоёр хэсгээс бүрдэх[16]боловч сенатын зөвшөөрөл нь нэр дэвшүүлсний дараа заавал хийгдэх ажиллагаа хэдий ч зөвхөн зөвлөгөө [17] буюу заавал биелэгдэх шинжгүй зөвлөмж юм. [18] "Зөвшөөрөл" гэдэг үгийн утга "зөвлөгөө" [19] гэдэг үгийн адил орчин үед ч өөрчлөгдөөгүй бөгөөд зөвшөөрөл гэдэг нь өөр хүний гаргасан санаа бодолтой санал нэгтэй байхыг ойлгоно гэжээ. Орчин үеийн утгаар зөвшөөрлийг бусдын санал болгосон зүйлийг батлах, түүнд нийцэх гэсэн агуулгаар тодорхойлжээ. [20] Гэсэн хэдий ч АНУ-ын Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн албан тушаалтнуудыг Ерөнхийлөгч томилоход Сенатын зүгээс "зөвлөмж, зөвшөөрөл" өгөх тогтолцоог Сенатын зүгээс албан тушаалд томилгоо хийхэд оролцож байгаа хэлбэр гэж манай зарим судлаачид үздэг.[21]

---

[10] M.B.Rappaport, The Original Meaning of the Recess Appointments Clause, UCLA L.Rev., 1467 (2005).

[11] H.M.Volokh, The Two Appointments Clauses: Statutory Qualifications for Federal Officers, University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law, Vol. 10, (2008). p. 45-90.

[12] Id.,

[13] Америкийн Нэгдсэн Улсын Үндсэн хууль. Нэгдүгээр зүйл. Хоёрдугаар хэсэг. 5 дах заалт.

[14] U.S.CONST. Art II, & 2, cl. 2.

[15] H.M.Volokh, The Two Appointments Clauses: Statutory Qualifications for Federal Officers, University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law, Vol. 10, (2008). p. 45-90.

[16] D.A.Strauss&C.R.Sunstein, The Senate, the constitution and the confirmation process, Yale.L.J. 1491 (1992).

[17] Black's law dictionary (B. A. Garner etc. 8th ed., 2005). p. 207.

[18] H.M.Volokh, The Two Appointments Clauses: Statutory Qualifications for Federal Officers, University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law, Vol. 10, (2008). p. 45-90.

[19] N.Webster, American dictionary of the English language (1928) "зөвлөгөө гэдгийг дагаж мөрдвөл үнэ цэнэтэй зөвлөгөө, зөвлөмж өгөх, санал болгох гэж, Webster's third new international dictionary (1971) "зөвлөгөөг биеэ авч явах байдал эсхүл шийдвэр гаргахтай холбоотой зөвлөмж гэж" тус тус тодорхойлжээ.

[20] Black's law dictionary (B. A. Garner etc. 8th ed., 2005). p. 323.

[21] Ч.Энхбаатар, С.Зүльфикар, Гадаад орнуудын төрийн байгуулалт (2014) х.26 "Гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлийн үндсэн албан тушаалд нэр дэвшигчдийн талаар Сенат зөвлөгөө, зөвшөөрлөө өгөх нь ёс төдий ажиллагаа биш гэдгийг АНУ-ын улс төрийн түүхэнд Сенат Ерөнхийлөгчийн санал болгосон нэр дэвшигчийг хүлээж аваагүй олон тохиолдол гэрчилнэ. Жишээ нь: АНУ-ын Дээд шүүхийн шүүгчид нэр дэвшигчдийн 20 орчим хувийг Сенат хүлээж аваагүй билээ."

Парламентын улсын гол жишээ болдог ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 63 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Холбооны Канцлер Холбооны Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Бундестагаас хэлэлцэхгүйгээр сонгогдоно." гэж, мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Бундестагийн гишүүдийн олонхын санал авсан нэр дэвшигчийг сонгогдсонд тооцно. Сонгогдсон хүнийг Холбооны Ерөнхийлөгч томилно".[22]ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 64 дүгээр зүйлд зааснаар Холбооны сайд нарыг Холбооны Канцлерын санал болгосноор Холбооны Ерөнхийлөгч томилж, чөлөөлдөг[23]бол Канцлерыг холбооны Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Бундестаг сонгодог. Холбооны Ерөнхийлөгчөөс Засгийн газрын гишүүдийг томилдог энэхүү тогтолцоо нь нэг талаас томилгоо хийх эрхийг зохих хэмжээгээр хязгаарласан, нөгөө талаас төлөөллийн байгууллага томилгоонд оролцохгүй гэдгийг тодорхой илэрхийлсэн байна.[24]Үүнээс үзэхэд парламент нь томилох бус сонгодог байгууллага болохыг харж болно.

Харин АНУ-ын ерөнхийлөгчид олгосон томилгооны эрх нь тодорхой, ойлгомжтой [25] байхад томилгоонд Засгийн газрыг хянах, хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг сенатын зөвшөөрлийг шаардаж байгаа нь хяналт тэнцвэрийн тогтолцооноос гажсан, томилгооны бүрэн эрхийг ерөнхийлөгч болон сенатын хооронд хуваасан явдал гэж судлаачид шүүмжилсэн нь цөөнгүй.[26]

Сонгох тогтолцоо

Албан тушаалтныг сонгох уламжлал нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн хариуцлага, тайлагналыг цөм болгосон Вестминстрийн тогтолцоонд түгээмэл байдаг. Хариуцлагатай Засгийн газрын тухай сонгодог онолоор бүх нийтээс сонгогдсон парламент нь гүйцэтгэх засаглалыг байгуулж, огцрох эсэхийг шийддэг тул Засгийн газар нь парламентад ажлаа тайлагнах ёстой гэж үздэг.[27] Энэ үзэл баримтлалын дагуу Засгийн газарт парламентын зүгээс үзүүлж буй итгэл нь ард түмний итгэл учраас тайлагналын эх сурвалж ард түмэн байдаг.[28] Парламентаас Засгийн газар, Ерөнхий сайдыг сонгож байгаа нь итгэл хүлээлгэж байгаа асуудал юм. Үүнтэй холбоотойгоор хариуцлагатай Засгийн газрын нэг шинж нь сайд нар парламентын гишүүд дотроос сонгогдох явдал гэсэн үзэл санаагаа батлах зорилгоор В.Бэйжхот "сайд нар бол улс төрийн ажилд суралцсан байх ёстой бөгөөд энэхүү мэргэжлийг залуу байхдаа сурах ёстой бөгөөд практик дадлага хийх хамгийн гол газар нь Английн төлөөлөгчдийн танхим байдаг бөгөөд энд л зөвхөн шаардлагатай ур чадвар, хандлагыг олж авдаг"[29] хэмээн өгүүлж байв.

Гэвч орчин үед сайд нарыг заавал парламентын дотроос биш, харин гаднаас сонгох нь илүү нарийн мэргэжлийн шинжээчдийг Засгийн газрын үйл ажиллагаанд оролцуулж, Засгийн газрын салбар хоорондын харилцааг хөгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой болохыг Австралийн жишээн дээр нотлогдсон гэж судлаачид үзжээ.[30] Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газрын үйл ажиллагаа нь мэргэжлийн үйл ажиллагаа байх ёстой гэсэн хандлага тогтож байх бөгөөд энэ тохиолдолд "сонгох" бус "томилох" хандлага тогтож байна гэж үзэж болно. Дээрхээс үзвэл төлөөллийг хэрэгжүүлэх байгууллага болох парламент нь мэргэжлийн

[22] ХБНГУ-ын Үндсэн хууль. Эх хэлнээс нь хөрвүүлсэн Ж.Золмаа. Хянан тохиолдуулсан: Б.Дэлгэрмаа. Шинэ толь сэтгүүл (1995) № 4 (1996) № 1,2,3,4.

[23] ХБНГУ-ын Үндсэн хууль. Эх хэлнээс нь хөрвүүлсэн Ж.Золмаа. Хянан тохиолдуулсан: Б.Дэлгэрмаа. Шинэ толь сэтгүүл (1995) № 4 (1996) № 1,2,3,4.

[24] S.Linn&F.Sobolewski, The German Bundestag Functions and Procedures (2010).

[25] Harold J. Krent. The lamentable notion of indefeasible powers: A reply to professor Prakash. Cornell L. Rev (2006) 1396-1400.

[26] H.M.Volokh, The Two Appointments Clauses: Statutory Qualifications for Federal Officers, University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law, Vol. 10, (2008). p. 45-90.

[27] D.Hamer, Can Responsible Government Survive in Australia? (2004). p. 24.

[28] A. Blackman&G.Williams, The appointment of ministers from outside of parliament (2012) Federal Law Review . p. 254-285.

[29] W.Bagehot, Politics as a Profession (1865). p. 67.

[30] A. Blackman&G.Williams, The appointment of ministers from outside of parliament (2012) Federal Law Review . p. 254-285.

томилохоос урьдчилан сэргийлэхээс гадна захиргааны тогтвортой байдлын эх сурвалж болдог давуу талтай гэж судлаачид дүгнэжээ. [10]

Гэхдээ хууль тогтоох байгууллагаас Засгийн газрын томилгооны чиг үүрэгт хамтран оролцохыг хууль тогтоох замаар өөрийн эрх мэдлээ өргөжүүлсэн явдал гэж үзэх хандлага хүчтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл, хууль тогтоох байгууллага нь хуулиар шинэ албан тушаал бий болгохдоо өөрийнх нь зөвшөөрөл шаардсан агуулгатай хууль баталбал энэ нь Үндсэн хуулиар өөрт олгогдсон эрх мэдлээ хэтрүүлсэн гэж тооцогдоно. Жишээлбэл, албан тушаалыг Конгрессоос бий болгохдоо Конгресс нь өөрийнхөө зөвшөөрлийг хадгалах, эсхүл томилох эрхтэй этгээдэд шууд томилох бүрэн эрхийг олгох хоёр хувилбар байдаг. Томилгоо хийх эрхийг нэг хүнд ногдуулбал тухайн албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлагыг хуульчлан зааж өгдөг.[11] Иймд АНУ-ын Үндсэн хуулиар хоёр төрлийн томилгооны хэлбэрийг заасан байдаг.[12] Жишээлбэл, АНУ-ын Үндсэн хуульд зааснаар Төлөөлөгчдийн танхим нь дарга болон бусад албан тушаалтныг сонгох бөгөөд гагцхүү энэхүү танхим импичментийн эрх эдэлнэ.[13]

Ерөнхийлөгч нь Сенатын зөвшөөрөл, зөвлөмжөөр Сенатчдын гуравны хоёр нь сайшаан дэмжсэн нөхцөлд олон улсын гэрээ байгуулах, мөн Сенатчдын зөвшөөрөл, зөвлөмжөөр элчин сайд болон бүрэн эрхт төлөөлөгч, консул, дээд шүүхийн шүүгч, Үндсэн хуулиар тусгайлан заагаагүй, хуулиар тогтоосон Нэгдсэн Улсын бусад бүх албан тушаалтныг томилох эрхтэй.[14] Эндээс үзвэл, АНУ-ын хувьд албан тушаалтныг ерөнхийлөгч дангаараа нэр дэвшүүлж томилох нь нэг хүнд хариуцлагыг ногдуулах тогтолцоог, сенатын зөвшөөрөл, зөвлөгөөтэйгөөр томилох тогтолцоо нь ерөнхийлөгчийн зүгээс албан тушаалаа урвуулан ашиглахаас урьдчилан сэргийлэхэд чиглэгдсэн хяналт, тэнцлийн тогтолцоог бий болгосныг харуулж байна.[15]

Хууль тогтоох байгууллагын зөвшөөрөл, зөвлөмжтэй хийх томилгоо нь "нэр дэвшүүлэх" болон "сенатын зөвшөөрөл, зөвлөмжтэйгөөр томилох" гэсэн хоёр хэсгээс бүрдэх[16]боловч сенатын зөвшөөрөл нь нэр дэвшүүлсний дараа заавал хийгдэх ажиллагаа хэдий ч зөвхөн зөвлөгөө [17] буюу заавал биелэгдэх шинжгүй зөвлөмж юм. [18] "Зөвшөөрөл" гэдэг үгийн утга "зөвлөгөө" [19] гэдэг үгийн адил орчин үед ч өөрчлөгдөөгүй бөгөөд зөвшөөрөл гэдэг нь өөр хүний гаргасан санаа бодолтой санал нэгтэй байхыг ойлгоно гэжээ. Орчин үеийн утгаар зөвшөөрлийг бусдын санал болгосон зүйлийг батлах, түүнд нийцэх гэсэн агуулгаар тодорхойлжээ. [20] Гэсэн хэдий ч АНУ-ын Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн албан тушаалтнуудыг Ерөнхийлөгч томилоход Сенатын зүгээс "зөвлөмж, зөвшөөрөл" өгөх тогтолцоог Сенатын зүгээс албан тушаалд томилгоо хийхэд оролцож байгаа хэлбэр гэж манай зарим судлаачид үздэг.[21]

---

[10] M.B.Rappaport, The Original Meaning of the Recess Appointments Clause, UCLA L.Rev., 1467 (2005).

[11] H.M.Volokh, The Two Appointments Clauses: Statutory Qualifications for Federal Officers, University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law, Vol. 10, (2008). p. 45-90.

[12] Id.,

[13] Америкийн Нэгдсэн Улсын Үндсэн хууль. Нэгдүгээр зүйл. Хоёрдугаар хэсэг. 5 дах заалт.

[14] U.S.CONST. Art II, & 2, cl. 2.

[15] H.M.Volokh, The Two Appointments Clauses: Statutory Qualifications for Federal Officers, University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law, Vol. 10, (2008). p. 45-90.

[16] D.A.Strauss&C.R.Sunstein, The Senate, the constitution and the confirmation process, Yale.L.J. 1491 (1992).

[17] Black's law dictionary (B. A. Garner etc. 8th ed., 2005). p. 207.

[18] H.M.Volokh, The Two Appointments Clauses: Statutory Qualifications for Federal Officers, University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law, Vol. 10, (2008). p. 45-90.

[19] N.Webster, American dictionary of the English language (1928) "зөвлөгөө гэдгийг дагаж мөрдвөл үнэ цэнэтэй зөвлөгөө, зөвлөмж өгөх, санал болгох гэж, Webster's third new international dictionary (1971) "зөвлөгөөг биеэ авч явах байдал эсхүл шийдвэр гаргахтай холбоотой зөвлөмж гэж" тус тус тодорхойлжээ.

[20] Black's law dictionary (B. A. Garner etc. 8th ed., 2005). p. 323.

[21] Ч.Энхбаатар, С.Зүльфикар, Гадаад орнуудын төрийн байгуулалт (2014) х.26 "Гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлийн үндсэн албан тушаалд нэр дэвшигчдийн талаар Сенат зөвлөгөө, зөвшөөрлөө өгөх нь ёс төдий ажиллагаа биш гэдгийг АНУ-ын улс төрийн түүхэнд Сенат Ерөнхийлөгчийн санал болгосон нэр дэвшигчийг хүлээж аваагүй олон тохиолдол гэрчилнэ. Жишээ нь: АНУ-ын Дээд шүүхийн шүүгчид нэр дэвшигчдийн 20 орчим хувийг Сенат хүлээж аваагүй билээ."

8 улсад хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын аль алинаас томилогдохгүй бүрэн хараат бус байгууллага байдаг, омбудсментэй 62 улсаас 31 улс нь парламентаас томилдог, үлдсэн 31 улсын хувьд өөр байгууллагаас нэр дэвшүүлснийг парламент батлах, зарим улсад омбудсменыг эрхэлсэн тусгай хороодууд энэ ажиллагаанд оролцдог.[35]

Хоёр дахь төрлийн парламентын агентлагууд нь төрийн зохицуулалтын, хамгаалалтын болон гүйцэтгэх чиг үүргүүдийг биелүүлдэг. Хараат бус агентлагуудболохолоннийтийнтелевиз, төв банк, тээвэр, орон сууц, боловсрол, хотын хөгжил зэрэг хувийн болон төрийн хэвшлийн хамтын ажиллагаанд суурилсан байгууллагуудыг засгийн газраар дамжуулахгүйгээр өөртөө шууд тайлагнуулахын тулд парламентын зүгээс сонгодог[36], эсхүл гүйцэтгэх засаглалын хийсэн томилгоог парламентын зүгээс баталдаг. Иймхүү батлахдаа гүйцэтгэх засаглалаас томилогдож буй субъектүүд нь нийтийн албанд тохирох эсэх, улс төрийн намуудын бодлогод нийцэх эсэх шалгуурыг харгалзан үздэг байна.

Гэтэл төрийн зохицуулах чиг үүргийг биелүүлдэг байгууллагын хувьд нарийн мэргэжлийн үйлчилгээ үзүүлдэг тул түүнийг сонгох буюу сонгуулиар бүрдүүлэх нь зохимжгүй учраас томилох нь тохиромжтой гэсэн хандлага зонхилж байна.[37] Зохицуулах байгууллагын бодит чиг үүрэг нь засгийн газрынх байдаг боловч парламентаас сонгох тохиолдолд улс төрийн намуудын харилцан зөвшилцлийн үр дүнд тэдгээрийн үзэл бодлыг тусгаж эдийн засгийн зохицуулалтын чиг үүрэгтэй холбон үздэг. Жишээлбэл, төрийн "хэрэглэгчийг хамгаалах" бодлогыг хэрэгжүүлдэг, тухайн үйл ажиллагааны үр ашигтай, ил тод, ялгаварлан гадуурхахгүй, өрсөлдөөнийг дэмжсэн үйл ажиллагааг дэмжих учраас парламентаас томилдог гэсэн үндэслэлийг заажээ.[38]

Зохицуулагчийг сонгох талаар судлаачдын гаргасан загвараар бол зохицуулагч нарыг сонгодог байх нь илүү хэрэглэгчид төвлөрсөн бодлогыг явуулахад чиглэгддэг бөгөөд энэ нь улс төрчид өөрсдөө сонгогдож, дараагийн шатанд зохицуулагчдыг сонгохтой холбоотой. Үүний эсрэгээр үйлдвэрлэгчдэд төвлөрсөн ашиг сонирхол дээр зохицуулагч нарыг томилдог байх нь илүү гэж үздэг.[39] Одоогийн байдлаар засгийн газар эсхүл парламентаас томилох томилгооны талаар эдийн засгийн анализ гараагүй боловч Бесли, Коот нар "томилогддог тогтолцоонд урт хугацааны зорилтуудыг дэвшүүлэн ажиллах сэдэлтийг нэмэгдүүлдэг, мэргэшсих боломж бүрддэг боловч улс төрчид болон түшмэдийн хоорондын эрх мэдэл хуваарилах асуудал хөндөгддөг" гэсэн онол дэвшүүлсэн.[40]

Парламентаас зохицуулах байгууллагыг сонгох тогтолцоонд улс төрийн намуудын нөлөөлөл, Засгийн газраас томилдог тогтолцоонд эрх баригч намын нөлөөлөл өндөр байдаг. Энэхүү парламентын сонгох тогтолцоог нийгмийн хамгаалллын үүднээс тайлбарлах боловч парламентын үндсэн үүрэг нь нийгмийн хамгаалал, эдийн засгийг зохицуулах чиг үүрэг мөн эсэхийг бодож үзвэл хэт их өргөжүүлсэн эрх мэдэл гэж үзэхээр байна. Түүнчлэн зохицуулах байгууллагуудыг парламентаас томилох нь гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус ажиллах, төвлөрлийг сааруулахад чухал ач холбогдолтой гэж зарим улс төрч тайлбарладаг боловч үүнд улс төрийн нөлөөлөл орохгүй гэх баталгаагүйг мөн

[35] H.Yamamoto, Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments (2007) IPU. p. 71.

[36] Parliament and democracy in the twenty first century (2006) IPU. p.132.

[37] P.P.Barros, Who should appoint regulators: Governments or Parliaments? (2008) available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1133513

[38] P.P.Barros, Who should appoint regulators: Governments or Parliaments? (2008) available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1133513

[39] T.Besley and andS.Coat. Elected versus appointed regulators: theory and evidence (2003) Journal of the European economic association.

[40] P.P.Barros, Who should appoint regulators: Governments or Parliaments? (2008) available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1133513

томилгоо хийх боломжгүй субъект юм.

Энэхүү томилгооны бүрэн эрхийн талаар манай улсын эрдэмтэд, тухайлбал, профессор Н.Лүндэндорж "...Уг нь парламент томилгоо хийдэг, "томилсугай" гэсэн шийдвэр гаргадаг төрийн удирдлагын байгууллага биш. Парламент "баталсугай", эсхүл "сонгосугай" гэдэг шийдвэрийг сонгуулийн үндсэн дээр хамтарч гаргадаг ард түмний хүсэл зоригийн илэрхийллийн байгууллага. Энэхүү "томилсугай" гэсэн ёс бус чиг үүрэг бол Улсын Их Хурлын мөн чанарыг 180 хэм эргүүлж, ард түмний төлөөллийн байгууллагын аюмин сүнсийг устгаж, олигархийг төрүүлдэг үүр уурхай болсон гажиг энэ юм..."[31] гэж шүүмжилсэн байдаг. Албан тушаалтныг томилох шийдвэрийг зөвхөн засаг төлөөлсөн субъект гаргадгийн шалтгааныг томилгооноос үүсэх хариуцлагыг нийт үндэстнийг төлөөлөх байгууллага хүлээх ёсгүй гэж тайлбарлан парламентын хууль тогтоох, төлөөлөх чиг үүргийг томилгоо хийх эрх мэдэл нь сулруулж, төрийн нэр барьж, наймаалцах хэрэгсэл болсон гэж үзсэнийг үгүйсгэх боломжгүй юм.[32]

Манай бусад судлаачдаас парламентын Засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг "томилох" эрх мэдэлтэй талаар тайлбарлаж [33] жишээ нь гүйцэтгэх засаглалын субъектийг томилох биш "сонгох" журамтай холбоотой байв. Тодруулбал, Чех Улсын ерөнхийлөгчийг парламентын хоёр танхимын хамтарсан хуралдаан дээр сонгодог, Словак Улсын Үндэсний зөвлөл нь шүүгчдийг Засгийн газраас танилцуулснаар сонгодог, удирдах албан тушаалтныг томилохгүйгээр байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, сонгох, Сербийн Ардын хурал нь Засгийн газрын Ерөнхий сайд, орлогч, сайдыг сонгох огцруулах эрхтэй гэсэн жишээнүүдийг татсанаас үзэхэд парламент нь гүйцэтгэх засаглалыг "томилох" бус, "сонгох" бүрэн эрхийн талаар авч үзсэн гэж үзэхээр байна.

Эндээс үзвэл улс төрийн шинжтэй, төлөөллийн чиг үүрэг биелүүлэх албан тушаалтныг сонгож, харин мэргэжлийн чиг үүрэг гүйцэтгэх хүмүүсийг томилох нь зөв бөгөөд парламент төлөөлөх чиг үүрэгтэйгээ холбоотой тодорхой албан тушаалтныг сонгох бололцоотой. Үүнд парламентын дарга, бүлгийн дарга, байнгын хорооны дарга зэрэг албан тушаал багтах юм.

Парламентаас сонгогдох субъект

Парламентаас хянан шалгах үндсэн чиг үүрэгтэйгээ холбоотой буюу "парламентын агентлаг"-ийн удирдлагуудыг сонгох боломжтой байдаг. Парламентын хяналт нь хүний эрхийг хамгаалах, авлигатай тэмцэх, Засгийн газрын үйл ажиллагаанд хараат бус шинжилгээ хийх зэрэг үүрэг бүхий Омбудсмен, Хүний эрхийн комисс, Авлигын эсрэг комисс, Ерөнхий аудиторын газар зэргээр дамжуулан хэрэгжүүлдэг. Авлигын эсрэг комисс, Ерөнхий аудиторын газар нь Засгийн газрын санхүүгийн үйл ажиллагааг хянах зориулалтаар, түүнчлэн, Засгийн газрын үйл ажиллагаатай холбоотой тоо баримтыг Засгийн газраас хараат бусаар гаргаж өгөх Статистикийн төв байгууллага зэргийг парламентын хяналтад байлгах шаардлагатай талаар сүүлийн үеийн судлаачид тэмдэглэх болсон.[34]

Парламентад хянан шалгах эрх мэдлээ хэрэгжүүлэхэд нь туслах байгууллагууд болох аудит, хүний эрхийн болон авилгын эсрэг омбудсмен зэрэг байгууллагын удирдлагыг парламент сонгох, эсхүл томилох эсэх асуудал тодорхой бус байна. Эдгээр байгууллагууд нь парламентаас Засгийн газарт хяналт тавих эрх мэдлээ хэрэгжүүлэхэд нь тусалдаг тул парламентын хянан шалгах байгууллага гэж ч нэрлэдэг. Санхүүгийн ерөнхий аудиторыг 25 улсад парламентаас сонгодог, 14 улсад Засгийн газраас нэр дэвшүүлснийг парламент баталдаг,

[31] Н.Лүндэндорж, Улсын Их Хурлын гүн хямрал,[Зууны мэдээ №82 (2530) 2007.04.05]

[32] Н.Лүндэндорж, Шилжилтийн үе: Улс төр эрх зүйн асуудал, УБ., 2010 он, 19-20 дахь тал.

[33] Д.Лүндээжанцан, Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, УБ., 2014 он, 157 дахь тал.

[34] Parliament and democracy in the twenty first century (2006) IPU. p.131-132

хөгжүүлэх хэрэгцээ, шаардлагын үүднээс энэ хандлагыг хөдөлшгүй зөв биш юм гэдгийг Австралийн жишээн дээр судлаачид баталжээ. Албан тушаалтныг парламент томилохыг буруушаах дараагийн гол үндэслэл нь түүний хууль тогтоох, төсөв батлах, хяналт тавих эрх мэдэлтэй холбоотой аж. Тодруулбал, өөрөө хууль гарган албан тушаал бий болгоод, үүндээ тавих шалгуурыг хуулиар тогтоогоод, өөрөө томилсон тохиолдолд Засгийн газарт тавих хяналт байхгүй болох, олон янзын албан тушаал бий болгох эрсдэл буюу ашиг сонирхлын зөрчлийг бий болгох үндэс болдог байна.

Парламентын хувьд өөрийн үндсэн чиг үүрэг болох хянан шалгах чиг үүргийг гүйцэтгүүлэхээр парламентын агентлагуудыг байгуулах, тэргүүнийг нь томилох хандлага байгаа боловч үүнийг томилох биш "сонгох" гэсэн утгаар нь илүү тайлбарлаж байна. Харин төрийн зохицуулах чиг үүргийг биелүүлэх байгууллагуудыг парламентаас сонгох нь сөрөг үр дагавартай учраас ийм байгууллагуудыг сонгох битгий хэл засгийн газрын хийж буй томилгоонд оролцох парламентын эрх мэдлийг туйлын хязгаартай тайлбарлах хандлага тогтож байна.

Зарим улсын хувьд Үндсэн хуулиар ийнхүү томилгоонд зөвшөөрлийн зэрэг хэлбэрээр оролцохыг зөвшөөрөөгүйгээс гадна хууль гаргах замаар өөртөө ийм эрх бий болгохыг Үндсэн хуульд харш, эрх мэдэл хуваарилалтыг зөрчсөн гэж үздэг. Парламентын хувьд цөөн тооны өндөр албан тушаалтныг огцруулахдаа ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд импичментийн хэлбэрээр, парламентын тогтолцоонд итгэл үл үзүүлэх буюу улс төрийн дэмжлэгээ алдсан гэсэн агуулгаар хэрэглэдэг.

Улсын Их Хурал томилох уу, сонгох уу

Манай улсын хувьд парламентын засаглалтай улс орнуудад түгээмэл байдаг Засгийн газрыг сонгох бүрэн эрхийг Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 6-д "Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүд, хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах" гэж заасан. Иймхүү зааснаар Улсын Их Хурал олон албан тушаалтныг томилох, чөлөөлөх өргөн боловч тодорхой бус эрх мэдэлтэй болсон.

Үүнээс гадна Монгол Улсын Үндсэн хуулийн **Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт** "Улсын Их Хурлын Байнгын хороо, Засгийн газар, хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг тогтоох, өөрчлөх", "Ерөнхийлөгчийг сонгогдсон гэж үзэж бүрэн эрхийг нь хүлээн зөвшөөрсөн хууль гаргах, чөлөөлөх, огцруулах" гэж заажээ. Парламентын засаглалын үндсэн шинж болох гүйцэтгэх засаглалыг сонгохоос гадна ард түмнээс сонгогдон гарч ирсэн төрийн тэргүүнээс эхлээд гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд шууд холбоотой бус олон албан тушаалтныг томилох эрх мэдлийг Улсын Их Хурал Үндсэн хуулиас эх үндэстэй хэрэгжүүлдэг болсон.

Засгийн газрыг сонгох үндэслэл нь ард түмнээс сонгогдсон парламентын хөтөлбөр, бодлогыг хэрэгжүүлэх явдал байдаг. Ийм учраас аливаа томилгоо, чөлөөлөхтэй холбоотой олон ашиг сонирхол үүсгэхгүй, гүйцэтгэх, хууль тогтоох засаглалын хооронд хяналт, тэнцвэрийн механизмаар хангагдаг. Үүний нэг тод жишээ нь өнөөдөр сэтгүүлчдийн байгууллагын удирдлагыг хүртэл томилж байгаагаас Монголын Үндэсний Олон Нийтийн Радио Телевизийн үндэсний зөвлөлөөс эхлэн Улсын Их Хурлын томилдоггүй байгууллага гэж үгүй болж, бие биеэ хянах механизмгүй Улсын Их Хурлын 76 гишүүдийн дарангуйлал ноёлж байгааг улс төрч, судлаачид шүүмжилж байгааг үгүйсгэх аргагүй.[42] Тухайлбал, Төв банкны /Монгол банк/-ны тухай хуульд "Монгол банкийг Улсын Их Хурлаас

[42] Ерөнхий сайдын ахлах зөвлөх Б.Дэлгэрмаа."76 дарангуйлагчтай боллоо." [Үндэсний шуудан сонин 2015.04.10]

тэмдэглэж байна.[41]

Парламентын үндсэн чиг үүргүүд болох хууль батлах, төсөв батлах, Засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавих нь бүгд түүний ард түмнийг төлөөлөх эрх мэдлээс урган гардаг тул засгийн газар болон бусад төрийн албан хаагчийг "сонгох" эсхүл "томилох" эрх мэдлийг эн тэргүүнд төлөөллийн мөн чанартай холбон авч үзэх хэрэгтэй юм. Энэ нь парламентын төлөөлж буй ард түмэн томилгоо хийх боломжтой эсэх асуудлыг хөндөнө.

Албан тушаалтныг сонгох, томилох гэдэг нь ажил хийлгэхийн тулд сонгон авах гэсэн агуулгын хувьд төстэй боловч томилгоог тодорхой нэг хүн, харин сонголтыг бүлэг хүний дотроос өөрийгөө төлөөлүүлэхээр хийдэг хэмээн хууль зүйн талаас нь тайлбарлаж болохоор байна. Энэ утгаараа, өөрийгөө төлөөлүүлэхэд албан тушаалтныг сонгох, мэргэжлийн ажлыг гүйцэтгүүлэхэд томилох нь илүү тохиромжтой хэрэгсэл гэж үздэг байна. Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээнд албан тушаалтны томилгоог олон хүн хийх нь хариуцах эзэнгүй болгох, цаг хугацаа их шаарддаг, үнэлэх шалгуур бүрхэг байдгаараа үндсэндээ сонгохтой адил боловч томилогдсон хүн өөрийг нь томилсон хүн бүрийн ашиг сонирхлыг харгалзах шаардлагатай болдог зэрэг сул талтай болохыг улс орнууд Үндсэн хуулиа батлахдаа харгалзан хэлэлцэж байжээ. Ийм учраас бүлэг хүн албан тушаалтныг томилох нь улс төрийн аль нэг намын ялалт, эсхүл намууд хоорондын зөвшилцлийн үр дүн болдог гэдгийг хэдэн зууны өмнө дэлхийн бусад улс оронд эрдэмтэд, сэтгэгчид, улс төрийн зүтгэлтнүүд тодорхойлон заасан.

Ийнхүү томилгоонд олон хүний гар оролцох тусам л муу үр дагавар нь нэмэгдэх учраас томилгоог нэг хүн хийх ёстой гэж үздэг байна. Гэхдээ нэг хүн томилгоо хийхдээ эрх мэдлээ урвуулан ашиглахаас сэргийлэх зорилгоор парламентаас зөвшөөрөл авах тогтолцоог бий болгожээ. Гүйцэтгэх, хууль тогтоох эрх мэдлийн хооронд зөрчилдөөн үүсэх, цаг, зардал их үрэх сөрөг талтай боловч олон нийтэд хүлээн зөвшөөрөөгүй, тухайн нийгмийн үнэт зүйлд тохирохгүй хүнийг төрийн өндөр албанд томилохоос урьдчилан сэргийлэхээс гадна захиргааны тогтвортой байдлын эх сурвалж болдог давуу талтай гэж судлаачид дүгнэжээ.

Дэлхийн улсуудад Засгийн газрыг улс төрийн намын төлөөллөөс гадна мэргэжлийн хүмүүсийн үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулах төрийн байгууллага гэсэн утгаар нь авч үзвэл Засгийн газрын чиг үүргийг биелүүлэх субъектүүдийн томилгоонд парламентын оролцоог аль болох хязгаарлах нь зөв гэсэн хандлага хэвшин тогтжээ гэж үзэхээр байна. Парламент нь Засгийн газрын тэргүүний хийх зарим нэг томилгоонд зөвшөөрөл өгөх буюу идэвхгүй оролцоотой байхыг л зөвшөөрдөг байна. Жишээлбэл, АНУ-ын хувьд албан тушаалтныг ерөнхийлөгч дангаараа нэр дэвшүүлж томилох нь нэг хүнд хариуцлагыг ногдуулах нэг тогтолцоо, Сенатын зөвшөөрөл, зөвлөгөөтэйгөөр томилох хоёр дахь тогтолцоо гэсэн хоёр янзын загвар байгаа бөгөөд энэхүү зөвшөөрлийн тогтолцоог ерөнхийлөгчийн зүгээс албан тушаалаа урвуулан ашиглахаас урьдчилан сэргийлэхэд чиглэгдсэн хяналт, тэнцлийн талаас нь тайлбарлахаас хууль тогтоох байгууллагын үүргийг нэлээн хязгаарлагдмал хүрээнд ойлгодог. Парламентын улсын жишээн дээр үзвэл ХБНГУ-ын Холбооны Канцлерыг Холбооны Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Бундестагаас хэлэлцэхгүйгээр сонгодог байна.

Хууль тогтоох байгууллага засгийн газрын томилгоонд "сонгох" хэлбэрээр оролцож байгаа бол зөвхөн хянан шалгах механизм гэж үзэх юм. Вестминстрийн уламжлалт тогтолцоонд Засгийн газрын гишүүдийг парламентын дотроос сонгохыг сайшааж ирсэн боловч мэргэжлийн шинжээчдийг засгийн газрын үйл ажиллагаанд оролцуулах, салбар хоорондын харилцааг

[41] Монгол Улсын төрийн байгуулалтыг төгөлдөржүүлэх боломж, арга зам. Судалгааны тайлан. УА, УБСХ (Эмхтгэж, редакорласан: Ч.Энхбаатар,) УБ., 2011 он,110 дахь тал.

10	Санхүүгийн зохицуулах хорооны дарга, гишүүн Хяналтын зөвлөлийн дарга, гишүүн	Тийм Тийм	Улсын Их Хурлын дарга /1/, Эдийн засгийн байнгын хороо/2/, /Хууль зүйн байнгын хороо /1/, Төсвийн байнгын хороо /1/, Засгийн газрын гишүүн /1/, Монгол банкны Ерөнхийлөгч /1/ Эдийн засгийн байнгын хороо дарга /1/, гишүүн /2/, Хууль зүйн байнгын хороо /2/	5 жил 3 жил	Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хууль[53]
11	Олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөлийн гишүүн	Үгүй	Монгол Улсын Ерөнхийлөгч /4/, Монгол Улсын Их Хурал /7/, Монгол Улсын Засгийн газар /4/	6 жил	Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль[54]
12	Хүний хөгжил сангийн Хяналтын зөвлөлийн гишүүн	Тийм	ЭЗБХ /1/, Нийгмийн бодлого, боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны байнгын хороо/1/, ХЗБХ /1/, ТБХ/2/		Хүний хөгжил сангийн тухай хууль[55]

Парламент нь гүйцэтгэх засаглалыг сонгосноор өөрийн баталсан хуулийг хэрэгжүүлэх чиг үүргээс салдаг нь эрх мэдлийн хяналт тэнцвэрийн нэг механизм байдаг. Гэтэл парламентын гишүүд Засгийн газрын Ерөнхий сайд, бүрэлдэхүүнийг сонгох гол үндэслэл нь улс төрийн наймаалцах, албан тушаалын ашиг сонирхол бий болгосон нь Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний тоо, сонгуулийн хугацаа бүрд нэмэгдэж байгаа жишгээс харагдаж байна.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагыг сонгох, огцруулах эрх мэдэлд хязгаар байхгүйн улмаас нэг удаагийн сонгуулийн парламентын бүрэн эрхийн хугацаанд нийт гишүүдийн тэн хагас нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд ажилласан дүр зураг үүсчээ. Эндээс үзвэл парламентын гүйцэтгэх эрх мэдлийг сонгох болон бусад албан тушаалтныг бий болгох, томилох бүрэн эрхэд ямар ч хязгаарлалтыг Үндсэн хуулиар тогтоож өгөөгүй юм.

ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын Их Хурлаас байгуулж, удирдлагыг нь томилдог Засгийн газрын бус албан тушаалтан, байгууллагын хувьд парламентын үндсэн бүрэн эрхтэй нь шууд холбоотой байгууллага байх ёстой учраас ардчилсан, Үндсэн хуульт тогтолцоотой улс орнуудын жишиг болон түүний үндэслэл болсон онолын үзэл баримтлалтай зарим талаар таарахгүй дүр зураг харагдаж байна.

Парламент нь Засгийн газрын үйл ажиллагааг хянан шалгах бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх орчин үеийн хэлбэр болох омбудсменыг хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, авлигатай тэмцэх, засаглалын зөв, нээлттэй байдлыг хангах чиглэлээр байгуулах нь дэлхий нийтэд тогтсон жишиг манай улсад мөн байгаа нь Хүний эрхийн Үндэсний комисс, Үндэсний статистикийн хороо, Монгол Улсын Ерөнхий аудитор, Авлигатай тэмцэх газар зэргийг Улсын Их Хурлын харьяа байгууллага болгон байгуулснаас харж болно. Иймд эдгээр байгууллагын удирдлагыг Улсын Их Хурлаас сонгох нь энэ талаарх чиг хандлагад ноцтой харшлахгүй боловч эдгээр байгууллагын үйл ажиллагаа нь албан тушаалтныг нь томилох, чөлөөлөхөөс бусад байдлаар парламентын хянан шалгах чиг үүрэгтэй хэрхэн холбогдож байгааг цаашид нарийвчлан судлах шаардлагатай асуудал хэвээр байна.

[53] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2005.12.07 № 46.
[54] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2005.02.28 № 8.
[55] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2009.12.04 № 45.

томилогдсон Ерөнхийлөгч толгойлж үйл ажиллагаагаа Улсын Их Хурлын өмнө хариуцан тайлагнана. Монгол банкны Ерөнхийлөгчийг Улсын Их Хурлын даргын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал зургаан жилийн хугацаагаар томилно." гэж заасан нь нэг талаас олонхын суудал авсан намын тэргүүн болох Ерөнхий сайдаар толгойлуулсан Засгийн газраас хараат бус мэт боловч нөгөө талаас мөн олонх болсон нам, эвслийн зүгээс санал болгосон нэр дэвшигчийг Улсын Их Хурлын дарга өргөн мэдүүлж байгаагаараа чанарын ялгаагүй учраас Улсын Их Хурлаас байгуулагддаг эдгээр байгууллагуудын чиг үүргээс хамааралтайгаар гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага ерөнхийлөгч, эсхүл Засгийн газрын аль нь ч томилж болно гэжээ.[43]

Хүснэгт. Монгол Улсын Их Хурлаас томилогдох Засгийн газрын бус албан тушаалтан

№	Томилогдох субъект	УИХ-д ажлаа тайлагнадаг эсэх	Санал болгох субъект, хүний тоо	Хугацаа	Эх сурвалж
1	Авлигатай тэмцэх газрын дарга, дэд дарга	Мэдээлнэ	Монгол Улсын Ерөнхийлөгч	6 жил	Авлигын эсрэг хууль[44]
2	Хүний эрхийн Үндэсний комиссын дарга, гишүүн	Илтгэнэ	Монгол Улсын Ерөнхийлөгч /1/, Хууль зүйн байнгын хороо /1/, Улсын дээд шүүх /1/	6 жил	Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний комиссын тухай хууль[45]
3	Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн	Үгүй	Улсын Их Хурал /3/, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч /3/, Улсын дээд шүүх /3/	6 жил	Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль[46]
4	Сонгуулийн ерөнхий хорооны дарга, гишүүн	Үгүй	Төрийн байгуулалтын байнгын хороо/5/, Ерөнхийлөгч/2/, Улсын дээд шүүх /2/	6 жил	Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хууль[47]
5	Үндэсний статистикийн хорооны дарга	Тийм	Улсын Их Хурлын дарга	6 жил	Статистикийн тухай хууль[48]
6	Монгол банкны Ерөнхийлөгч	Тийм	Улсын Их Хурлын дарга	6 жил	Төв банк /Монгол банк/ -ны тухай хууль[49]
7	Төрийн албаны зөвлөлийн дарга,гишүүн	Тийм	Зөвлөлийн даргыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч	6 жил	Төрийн албаны тухай хууль[50]
8	Монгол Улсын Ерөнхий аудитор	Тийм	Улсын Их Хурлын дарга	6 жил	Төрийн аудитын тухай хууль[51]
9	Нийгмийн даатгалын Үндэсний зөвлөлийн дарга, гишүүн	Тийм	Засгийн газар /3/ Даатгуулагч /3/ Ажил олгогч /3/	6 жил	Нийгмийн даатгалын тухай хууль[52]

[43] Монгол Улсын төрийн байгуулалтыг төгөлдөржүүлэх боломж, арга зам. Судалгааны тайлан. УА, УБСХ (Эмхтгэж, редакорласан: Ч.Энхбаатар) УБ., 2011 он, 111 дахь тал.

[44] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2006.09.21 № 35.

[45] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2000.12.19 № 48.

[46] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 1992 № 3.

[47] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2006.02.07 № 5.

[48] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 1997 № 7.

[49] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 1996 № 11.

[50] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2002.07.26 № 28.

[51] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2003.01.10 № 2.

[52] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 1994 № 8.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ МУРЭЭЛЭН www.legal.mn

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦИЙН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДАЛ, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ



ХЗҮХ-ийн Эрдэм шинжилгээний ажилтан Ж.Алтансүх

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Үндсэн хууль, Үндсэн хуулийн хяналт, Үндсэн хуулийн тайлбар, Үндсэн эрх, цэцийн шийдвэр, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний хараат бус байдал.

ТОВЧЛОЛ

Үндсэн хууль нь өөрөө улс төр хийгээд эрх зүйн баримт бичиг гэдэг утгаараа нэг талаас төрийн эрх мэдлийг хууль зүйн арга хэрэгслээр хязгаарлах, нөгөө талаас иргэдийн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах дээд хүчин чадал бүхий эрх зүйн баримт бичиг болдог.[1] Энэ утгаараа ихэвчлэн засгийн эрх барьж буй улс төрийн хүчин, улс төрчдөөс Үндсэн хуулийг өөрийн явцуу зорилгод ашиглахыг оролдох, цэцийн шийдвэрт нөлөөлөх явдал гарах нь бий.

Энэ явцуу ашиг сонирхлоос хамгаалах бие даасан институт бол Үндсэн хуулийн шүүх юм. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа боловч Үндсэн хуулийн цэцийг улс төрөөс хамааралтай байлгах сонирхол зарим улс төрчдийн зүгээс цухалцаж байна. Энэ нь Үндсэн хуульт ёс, үндсэн хуульт байгууллыг төлөвшүүлэхэд сөрөг үр дагаврыг үүсгэх эрсдлийг үүсгэж байна. Энэхүү өгүүллээр Үндсэн хуулийн цэцийн эрх зүйн байдал, хараат бус байдлыг хангах талаар цаашид анхаарах зарим асуудлыг хөндөж, уг асуудлаар тодорхой санал дэвшүүлэхийг зорилоо.

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих үүрэгтэй болохын хувьд төрийн өндөр албан тушаалтны шийдвэр, улс төрчдийн тодорхой зан үйл Үндсэн хуульд нийцсэн эсэхэд хяналт тавьдаг. Үүгээрээ Үндсэн хуулийн цэцэд холбогдох хууль, эрх зүйн орчныг тодорхой бус байлгах, улмаар Үндсэн хуулийн шүүхийг хүчгүйдүүлэх сонирхол улс төрийн нам, зарим улс төрчдийн зүгээс гардаг. Энэхүү өгүүлэлд Үндсэн хуулийн цэцийн үйл ажиллагаа, чиг үүргийн хараат бус байдлын баталгааг сайжруулах талаар зарим асуудал хөндөх болно. Тухайлбал, 1/ Үндсэн хуулийн цэцийн бүтэц, зохион байгуулалт, бүрэлдэхүүн; 2/ Цэцийн үйл ажиллагааны хараат бус байдал; 3/ Үндсэн хуулийн цэц үндсэн эрхийг хамгаалах буюу үндсэн эрхийг шууд үйлчлэх эрх зүй болох; 4/ Үндсэн хуулийн тайлбар гаргах зэрэг асуудал юм.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Үндсэн хуулийн цэцийн бүтэц, зохион байгуулалт, бүрэлдэхүүний талаар

[1] Ч.Энхбаатар, Г.Баясгалан, Х.Тэмүүжин нар. Үндсэн хуулийн дархлаа ба хамгаалалт, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал сэдэвт бага хурлын эмхэтгэл дотор, УБ., 2005 он, 57 дахь тал.

Хуулийн үндэсний төв www.nli.gov.mn

Өөрөөр хэлбэл, эдгээр нь улс орны хэмжээнд бүх иргэн, албан тушаалтан буюу аж ахуйн нэгж, шүүх, олон нийтийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, эсхүл зөвхөн Засгийн газрын үйл ажиллагааг хянах зэрэг асуудал тийм ч тодорхой бус, Засгийн газрын хүрээнээс хальсан хяналт хэрэгжүүлэх байдал байгааг судлаачийн хувьд асуудал дэвшүүлсэн агуулгаар энд дурдлаа.

Дээр дурдсан парламентын хянан шалгах чиг үүрэгтэй огт холбогдолгүй Сонгуулийн ерөнхий хороо, Монгол банк, Төрийн албаны зөвлөл, Нийгмийн даатгалын Үндэсний зөвлөл, Санхүүгийн зохицуулах хороо, Олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөл, Хүний хөгжил сангийн Хяналтын зөвлөл гэх мэт нилээдгүй байгууллагын удирдлагыг Улсын Их Хурлаас томилох жишиг тогтсон нь дэлхий нийтийн чиг хандлагад нийцэхгүй байна. Тухайлбал, төрийн алба бол төрийн чиг үүргийг гүйцэтгэх, түүний дотор гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад ажиллах албан тушаалтнуудын боловсон хүчний бодлогыг барих төв байгууллага байтал парламентад ажлаа тайлагнадаг байх нь хэр оновчтой эсэхийг нягтлах, эргэн харвал зохих асуудлуудын нэг билээ. Энэ мэтчилэн төрийн хамгаалалтын чиг үүргийг гүйцэтгэх бусад байгууллагын хувьд Улсын Их Хурлаас томилгоо хийдэг, харьяаны байгууллага байх нь эрх мэдэл хуваарилалтын хяналт, тэнцвэрийн зарчим, парламентын төлөөллийн үндсэн мөн чанарт нийцэхгүй юм.

Ард түмнийг төлөөлөн хуулийг батлан, нийтлэг эрх ашгийг хамарсан асуудлуудыг шийдвэрлэхэд зориулан улсын төсвийг батлан, Засгийн газрын зүгээс хэрхэн хэрэгжүүлж байгааг хянах нь парламентын үндсэн бүрэн эрх бөгөөд энэхүү бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхийн тулд л албан тушаалтныг сонгож болохоос нийгэм, эдийн засгийн харилцааг зохицуулах, хамгаалах нь түүний бүрэн эрхийн асуудал биш юм. Иймд Улсын Их Хурлын албан тушаалтныг томилох бүрэн эрх нь олон улсад нэгэнт тогтсон чиг хандлага, үндсэн хуулийн үзэл баримтлалаас зөрсөн тогтолцоо гэсэн дүгнэлтэд хүрсэн юм.

---o0o---

ОЛОН УЛСЫН ГЭРЭЭНИЙ ЭРХ ЗҮЙН ЧИГЛЭЛЭЭР ЧАДАВХИЖУУЛАХ СУРГАЛТ БОЛЛОО



Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор ХЗДХЯ Германы олон улсын хамтын ажиллагааны нийгэмлэгтэй /GIZ/ 2017-2020 онд хамтран хэрэгжүүлж буй "Эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийн эрх зүйн орчинг баталгаажуулах" төслийн хүрээнд Олон Улсын гэрээний эрх зүйн чиглэлээр чадавхижуулах сургалтыг зохион байгууллаа.

Энэхүү сургалт нь 2017 оны 9 дүгээр сарын 18-наас 22-ны өдрүүдэд Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнд зохион байгуулагдсан бөгөөд ХЗДХЯ болон бусад яам, агентлаг, байгууллагын ажилтнуудын Олон Улсын гэрээ байгуулахтай холбоотой мэдлэг боловсролыг дээшлүүлэх, чадавхийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн юм. Сургалтыг ХБНГУ-аас уригдан ирсэн, бизнесийн эрх зүйн чиглэлээр олон жилийн туршлага хуримтлуулсан зөвлөх, доктор Ульрих Маннсфельдт удирдан явуулав.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

асуудал бол цэцийн гишүүнээр дан ганц хуулийн мэргэжилтэй хүн ажиллах нь зохистой юу эсхүл Үндсэн хууль заасанчлан улс төрийн өндөр мэргэшилтэй хүн ажиллах нь зохистой юу гэсэн асуудал үүснэ. Судлаачид энэ талаар:

Шүүх эрх мэдэл, шүүн таслах үйл ажиллагааг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ. Шүүгчээр хууль зүйн дээд боловсролтой Монгол Улсын иргэнийг томилж болно гэсэн Үндсэн хуулийн ерөнхий зохицуулалт нь шүүхийг хууль хяналтын байгууллагын категорид хамааруулж байна. Харин Үндсэн хуулийн шүүхийн хувьд тэрээр хуулийн байгууллага байхаас гадна өмнө дурдсан шалтгаанаар нэгэн зэрэг улс төрийн түвшингийн шийдвэр гаргах ёстой /энэ нь гэхдээ аль нэг улс төрийн хүчний талд орж шийдвэр гаргана гэсэн үг биш/ гэсэн түүний хоёрдмол мөн чанараас үүдэн түүнд ажиллаж буй шүүгч зүгээр ч нэг хууль бус, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй хууль байх ёстой гэдгийг Монгол Улсын Үндсэн хууль шаардлага болгож байна.[5] *Шүүгч хүн улс төрийн албан тушаалтан биш, шүүх нь улс төрийн хүчнүүдийн төлөөллийн нэгж буюу улс төрийн балансыг тэнцүүлэх зориулалтаар бий болсон нэгж ч биш, харин хуулийн үг үсгийг бариМтлан "хуулийн ноёрхлыг буюу хүний эрхийг хамгаалах" зориулалттай байгууллага байдаг. Иймд Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүдээр хууль хүнийг томилуулах талаар анхаарахгүй бол цаашид хууль бус хүмүүс цэцэд хууль барьж шийдвэрлэх практик тогтчихож магадгүй болоод байна. Энэ нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 65 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн утга агуулгад нийцэхгүй юм*[6] *зэрэг санал, зөвлөмж дэвшүүлсэн байна.*

Дээрхээс үзэхэд Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүдийн бүрэлдэхүүн, түүнд гарч буй тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд Улсын Бага Хурлын 1992 оны 34 дүгээр тогтоолоор Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний гишүүдийн 3-ыг орон тооны, 5 гишүүдийг орон тооны бус байдлаар тогтоосон тогтоолыг хүчингүй болгох замаар цэцийн нийт гишүүдийг орон тооны болгон ажиллуулах, мөн цэцийн гишүүнээр хуульч бус гишүүн томилж байгаа байдлыг хязгаарлах үүднээс Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах шаардлагатай.

Цэцийн үйл ажиллагааны хараат бус байдал

Үндсэн хуулийн шүүх нь парламентын эрх мэдэлд олон хэлбэрээр нөлөөлөх боломжтой. Түүний хамгийн хүчтэй хэлбэр нь хуулийг хүчингүйд тооцох, нөгөө талаар парламент нь Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчийг сонгоход оролцдог учир өөрийг нь хянадаг байгууллагын бүрэлдэхүүнд нөлөөлөх боломжтой байдаг гэж үздэг.[7] Энэ үүднээсээ Үндсэн хуулийн цэц болон УИХ-ын харилцаа харилцан хамтын ажиллагаа гэхээсээ илүүгээр харилцан сөргөлдөөн бүхий харилцаа болж хувирдаг.

Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний хараат бус байдлын баталгаа нь Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнийг эгүүлэн татах асуудал дээд хэмжээгээр хаалттай байх явдал гэж үзэж байна. Үүний зэрэгцээ Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчдийн халдашгүй байдлын асуудал хуульчлагдсан байхыг шаарддаг.[8]

Цэцийн гишүүнийг а/ хувийн хүсэлтээ гаргасан б/ эрүүл мэндийн шалтгаанаар в/ гэмт хэрэг үйлдсэн болон хууль зөрчсөн нь шүүхээс нотлох баримттайгаар тогтоогдсоноос бусад үндэслэлээр бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас нь өмнө уг албан тушаалаас чөлөөлөх, эгүүлэн татах, өөр ажилд шилжүүлэх, түүнчлэн цэцийн гишүүнийг

---

[5] Ц.Сарантуяа, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц / өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл/, "Шүүгчид тавих Үндсэн хуулийн шаардлага ба цэцийн бүрэлдэхүүн", УБ., 2007 он, 140 тал.

[6] Мөн тэнд, 142 дахь тал.

[7] Д.Лүндээжанцан, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц / өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл/, "Улсын Их Хурал, Үндсэн хуулийн цэцийн харилцааны төлөвшлийн асуудал", УБ., 2007 он, 224 дэх тал.

[8] Н.Жанцан, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц /өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл/, "Монгол Улсад Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүдийг томилох, чөлөөлөх зарим онцлог", УБ., 2007 он, 339 дэх тал.

Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтын тогтолцоог үндсэн хуулийн амин сүнс гэж нэрлэдэг. Учир нь шүүхийн хяналтын тогтолцооны ачаар үндсэн хууль бусад хуулийн адил шууд хэрэгжих, заавал биелэгдэх шинжтэй хууль болдог. Шүүхийн хяналтгүйгээр төрийн эрх мэдэлтнүүд үндсэн хуулийг зөрчих нь хэвийн үзэгдэл болох төдийгүй үндсэн хуультай зөрчилдсөн хууль тогтоомж хүчинтэй үйлчилж, хэрэгжсээр байх болно. Шүүхийн хяналт нь төрийн эрх баригчид үндсэн хуульд нийцүүлэн эрх, үүргээ хэрэгжүүлэхийг шаарддаг механизм юм.[2]

Монгол Улсад 1992 онд шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаар Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг чандлан сахиулах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий шүүхийг байгуулсан. Тус байгууллагын үйл ажиллагааны зарчим, арга хэлбэр, зохион байгуулалт, бүрэн эрхийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулиар тодорхойлдог бөгөөд Үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргааныг Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн дагуу хянан шийдвэрлэдэг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь 9 гишүүнээс бүрдэх бөгөөд тэдгээрийн 3-ыг УИХ, 3-ыг Ерөнхийлөгч, мөн 3-ыг нь Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор УИХ 6 жилийн хугацаагаар томилдог. Цэцийн гишүүнээр хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй, эрүүгийн ял шийтгэлгүй, Монгол Улсын дөчин нас хүрсэн иргэн томилогдохоос гадна Үндсэн хуулийн цэцийн даргаар 9 гишүүний аль нэгийг 3 жилийн хугацаагаар гишүүдийн олонхийн саналаар сонгох бөгөөд даргыг нэг удаа улируулан сонгож болох тухай Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан.

1992 оны Улсын Бага Хурлын 34 дүгээр тогтоолоор Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний гишүүдийн 3-ыг орон тооны, 5 гишүүдийг орон тооны бус байдлаар тогтоосон. Энэ нь тухай үеийн эдийн засгийн нөхцөл байдал зэргээс шалтгаалсан. Үүнд судлаачид шүүмжлэлтэй хандаж цэцийн гишүүдийн заримыг орон тооны, заримыг орон тооны бус хэлбэрээр ажиллуулах нь Үндсэн хуулийн зарчимд нийцэхгүй талаар шүүмжилсэн. Тухайлбал, доктор С.Жанцангийн шүүмжилснээр:

Үндсэн хууль зөрчиж Цэцийн гишүүдийн олонхийг орон тооны бус болгосон Улсын Бага Хурлын 1992 оны 38 дугаар тогтоол одоо хүртэл хүчинтэй үйлчилсээр, цаашид үйлчлэх магадлалтай хэвээр байна. Гүйцэтгэх ачааллын хувьд орон тооны гишүүдтэй эн тэнцүү байдаг гэж хэлж болно. Энэ бүх бодит байдал, Цэцийн гишүүний бие даасан байдал, эдийн засгийн баталгааг жинхэнэ алдагдуулж байна[3] *гэсэн.*

Түүнчлэн доктор Ж.Бямбадоржийн бичсэнээр:

Цэцийн гишүүдийн цалин төрийн бусад өндөр албан тушаалтнуудтай харьцуулахад боломжийн байдаг боловч 5 гишүүн орон тооны бусаар ажиллаж байна. Энэ нь төрийн өндөр албан тушаалтан болох Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүд өөр ажил алба давхар эрхэлж, ингэснээрээ ямар нэг байдлаар хардлагад өртөх, гишүүдийн дунд ялгаварлал гарах, тэдэнд тавих шаардлагыг сулруулах зэрэг сөрөг үр дагавартай байгаа билээ. Цэцийн гишүүдийг орон тооны болон орон тооны бусаар ялгаварласан Парламентын энэхүү тогтоолыг хүчингүй болгуулах талаар анхаарах шаардлагатай.[4]

Дээрхээс үзэхэд 1992 оны Улсын Бага Хурлын 34 дүгээр тогтоолыг хүчингүй болгож, Үндсэн хуулийн цэцийн бүх гишүүдийг орон тооны хэлбэрээр цаашид ажиллуулах талаар анхаарах хэрэгтэй.

Үндсэн хуулийн цэцийн бүрэлдэхүүнтэй холбоотой өөр нэгэн

[2] Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал. УБ., 2016 он. 148 дахь тал.

[3] С.Жанцан, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц /өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл/, "Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан байдлыг хангах зохион байгуулалтын болон материаллаг баталгаа", УБ., 2007 он, 100 дахь тал.

[4] Ж.Бямбадорж, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц / өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл/, "Үндсэн хуулийн шүүхийн өнөөгийн тулгамдсан зорилт", УБ., 2007 он, 334 дэх тал.

цэцийн зөвшөөрөлгүйгээр /түүний гэмт хэрэг үйлдэж байхад нь буюу хэргийн газарт гэмт үйлдлийнх нь нотлох баримттайгаар баривчилснаас бусад тохиолдолд/ баривчлах, албадан саатуулах буюу цагдан хорих, эрүүгийн хариуцлагад татах, эсхүл шүүхийн журмаар түүнд захиргааны шийтгэл оногдуулах, орон байр, албан тасалгаа, биед нь үзлэг нэгжлэг хийх, бичиг баримт, эд зүйлийг хураан авахыг Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулиар хориглосон.[9]

Цэцийн гишүүн гэмт хэрэгт холбогдсон бол түүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх эсэхийг энэ тухай эрх бүхий байгууллагын санал, шийдвэрийг хүлээж авснаас хойш 14 хоногийн дотор Цэц хэлэлцэж шийдвэрлэнэ. Цэцийн гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэнийг шүүх тогтоосон эсхүл хууль зөрчсөн нь шүүхээр тогтоогдсон бол түүнийг цэцийн гишүүнээс нь эгүүлэн татах тухай цэцийн шийдвэр анх илгээсэн байгууллагын саналыг үндэслэн УИХ эгүүлэн татаж болно.[10] Хэдийгээр дээр дурдсанчлан цэцийн гишүүний хараат бус байдлыг хуульд тодорхой тусгасан боловч УИХ-ын 2016 оны ээлжит бус чуулганаар Үндсэн хуулийн цэцийн даргыг УИХ-аас эгүүлэн татсан нь хууль бус болсон талаар судлаачид шүүмжлэлтэй хандаж байна.[11] Энэ асуудалд хууль тогтоогч анхаарлаа хандуулж, цэцийн гишүүдийг эгүүлэн татахдаа гэм буруутай эсэхийг нь шүүх тогтоогоогүй байхад цэцийн гишүүдийг эгүүлэн татах практик тогтохоос сэргийлэхэд анхаарч холбогдох хууль, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох шаардлагатай.

Үндсэн хуулийн цэц үндсэн эрхийг хамгаалах буюу үндсэн эрхийг шууд үйлчлэх эрх зүй болох талаар

Монгол Улсад иргэн хүн Үндсэн хуулийн цэцэд өөрт нь шууд хамааралгүй асуудлаар, тухайлбал аль нэг эрх зүйн акт үндсэн хууль зөрчиж байгаа эсэхүл хуульд заасан хэн нэг албан тушаалтан үндсэн хууль зөрчиж байгаа эсэх асуудлаар хандах боломжтой. Иймхүү иргэн хүн Үндсэн хуулийн хуульд заасан цөөн тооны объектоор цэцэд хандах эрхтэй бөгөөд үндсэн эрх энэ объектод ордоггүй. Түүнчлэн иргэн хүний үндсэн эрх зөрчигдвөл түүнийг Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуулийн нэрийн өмнөөс сэргээх боломж хараахан бүрдээгүй байна. Иймд Үндсэн хуулийн "Хүний эрх" бүлгийн хэрэгжилт бодит байдалд хамгаалалтгүй орхигджээ.[12]

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн харьяалан шийдвэрлэх асуудалд шүүхийн шийдвэр хамаардаггүй байна. Өөрөөр хэлбэл цэц нь парламент, засгийн газар, ерөнхийлөгчийн шийдвэрийг Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянах эрхтэй байна. Ингэснээрээ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц төрийн гурван бус, хоёр эрх мэдлийн шийдвэрийг хянадаг.[13] Үндсэн хуулийн шүүх Үндсэн хуулийг хэрэглэн эцсийн шийдвэр гаргах эрх хэмжээтэй байхаар зохицуулагдсан нь Үндсэн хуулийг бусад хуулийн адил шууд хэрэгждэг /үйлчилдэг/ эрх зүй болгох үндэс суурь тавигдсан гэж үзэж болохоор байна. Гэсэн хэдий ч Үндсэн хуульд заасан үндсэн эрх нь зөрчигдсөн хүн цэцэд хандах эрх зүйн орчин бүрдээгүй, иргэн хүн хуульд заасан цөөн тооны объектыг л Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг хянуулахаар, өөрөөр хэлбэл, өөрт нь хамааралгүй асуудлаар цэцэд хандах эрхтэй байгаа нь үндсэн эрхийг шууд үйлчлэх шинж чанаргүй болгож байна. Гэтэл үндсэн эрх нь Үндсэн хуулийн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Энэ нөхцөл байдал нь цэцийн

[9] С.Жанцан, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц /өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл/, "Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан байдлыг хангах зохион байгуулалтын болон материаллаг баталгаа", УБ., 2007 он, 99 дэх тал.

[10] Мөн тэнд.

[11] Үндсэн хуулийн 65.4 дэх хэсэгт "Үндсэн хуулийн Цэцийн дарга, гишүүн хууль зөрчвөл Үндсэн хуулийн Цэцийн шийдвэр, анх илгээсэн байгууллагын саналыг үндэслэн УИХ эгүүлэн татаж болно" гэж хоёрдмол утгагүйгээр хуульчилсан байдаг. Гэтэл энэ шаардлагын алийг нь ч хангаагүй байхад Цэцийн дарга Ж.Амарсанаар эгүүлэн татах шийдвэр гаргасан нь хууль бус явдал болсон. М.Төрбат, УИХ-ын дарга Үндсэн хуулийн толгой дээр гарлаа, ярилцлага, Цахим хуудас: http://gereg.mn/news/9272/.

[12] Ц.Сарантуяа, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц / өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл/, "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн онцлог, эрх зүйн харьцуулалт", УБ., 2007 он, 233 дахь тал.

[13] Мөн тэнд, 232 дахь тал.

хуралдааны ачаалал тааруу байгаагийн нэг шалтгаан болж байна.

Иймээс Үндсэн хуулийн цэцэд Үндсэн хуулийг бүхэлд нь шүүхийн журмаар хэрэглэн маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх боломжийг олгож, Үндсэн хуулийг "шууд үйлчилдэг эрх зүй" хэмээх категорид ойртуулах шаардлагатай.[14] Түүнчлэн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн Үндсэн хуульд тавих дээд хяналтыг цаашид боловсронгуй болгон иргэн хүний үндсэн эрхээ хамгаалуулах боломжийг олгоход анхаарах шаардлагатай.

Үндсэн хуулийн тайлбарын талаар

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн жаран зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай маргааныг иргэдийн өргөдөл, мэдээллийн дагуу өөрийн санаачилгаар буюу Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын дээд шүүх, Улсын ерөнхий прокурорын хүсэлтээр хянан шийдвэрлэнэ" гэж тусгасан. Энэ нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц бол Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, аливаа эрх бүхий байгууллагаас баталсан хууль, хууль тогтоомжийн бусад актыг Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхийг иргэдээс ирүүлсэн өргөдөл, мэдээллийн дагуу хянан шийдвэрлэх эрх бүхий, албан ёсны байгууллага болохыг илтгэж байна. Судлаачид Үндсэн хуулийн цэцийг албан ёсны тайлбар гаргах эрх бүхий субъект болохыг тэмдэглээд Үндсэн хуулийн цэц үндсэн хуулийн зүйл, заалтыг үндэслэн шийдвэр гаргаж байгаа нь өөрөө үндсэн хуулийг тайлбарлаж байгаа хэрэг мөн гэж үздэг.[15]

Үндсэн хуулийг тайлбарлах Америк болон Герман Улсын нийтлэг загварууд байдаг дээр судлаачид санал нийлэх хандлагатай байна. Тухайлбал, Америк загварын үндсэн хуулийн тайлбарлах аргуудын талаар 1/ үгчлэх тайлбарлах /strict constructionism/, угчлан тайлбарлах /originalism/, жишиг баримтлан тайлбарлах /stare decisis/, үндсэн хуулийн бүтцээр тайлбарлах / constitutional structure/, үндсэн хуулийн ёс суртахууны зарчмаар тайлбарлах / the moral reading of the constitution/ зэрэг аргаар тайлбарладаг бол Герман Улсын загварын хувьд 1/ хэл зүйн арга /grammatical methods/, түүхчлэх арга / historical methods/, системчлэх арга / systematic methods/, зорилгын арга / teleological methods/ зэрэг аргуудыг хэрэглэдэг.[16]

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн хувьд Үндсэн хуулийг ямар аргаар тайлбарлах, дээр дурдсан загварын аль хандлагыг баримталж тайлбар хийх талаар тогтсон жишиг байхгүй буюу Цэцийн гишүүдийн өөрсдийн субъектив хандлагаар тайлбар хийгдэх боломжтой байгаагаас үүдэн Үндсэн хуулийн цэц шийдвэрээ гаргахдаа цэцийн гишүүд гол төлөв үгчилсэн, түүхчилсэн тайлбар хийх замаар үндсэн хуулийн заалтыг агуулга, мөн чанарыг дордуулсан тайлбар хийж байгаа талаар судлаачид шүүмжлэх болсон.

Тухайлбал, доктор Н.Лүндэндорж "Дэлхийн бусад орон Үндсэн хуулийнхаа өө сэвийг дарж тайлбарладаг байхад манайх эсрэгээрээ түүнийг нь ашигладаг байдлаар цааш явж таарахгүй. Ийм маягаар манайд эрх зүйн шинжлэх ухаан хөгжихгүй" гэсэн бол доктор О.Мөнхсайхан "1992 оны Үндсэн хууль бол сайн хууль бөгөөд [Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал] зарим талаар АНУ-ын Үндсэн хуулиас ч илүү. Харин Үндсэн хуулийн шүүх болох Цэцийн хувьд уг хуулийг тайлбарлахдаа хэтэрхий үг үсгээр хөөцөлдөж, үгчилсэн болон түүхчилсэн тайлбар хийж байгаа нь хуулийн үзэл санаа, цаад агуулгыг орхигдуулж, ардчилсан Үндсэн хуулийн амин сүнс болох хүний эрхийн асуудлыг

[14] Ц.Сарантуяа, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц / өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл/, "Үндсэн хууль ба Үндсэн хуулийн шүүх: Үндсэн хуулийг шүүхийн журмаар хамгаалах асуудалд", УБ., 2007 он, 193 дахь тал.

[15] Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал, УБ., 2016 он, 132 дахь тал.

[16] О.Мөнхсайхан, Үндсэн хуульд ёс суртахууны тайлбар хийх нь, өгүүлэл. Эрх зүй сэтгүүл, УБ., 2016 он, 23 дахь тал.

дордуулж байна" гэсэн. [17] Дээрхээс үзвэл Үндсэн хуулийн цэц тайлбараа дан ганц үгчилсэн болон түүхчилсэн байдлаар гаргах нь үндсэн хуулийн агуулга мөн чанарыг алдагдуулах эрсдэлтэй болохыг харуулж байна. Иймд үндсэн хуулийг тайлбарлахдаа дээр дурдсан тайлбарын олон аргуудыг хослуулах, тухайн цаг үе, нөхцөл байдалд тохируулан тайлбарлах, мөн уг зохицуулалтын зорилгоор тайлбарлахгүй бол Үндсэн хуульд тусгагдсан агуулга зарчмыг дордуулж болзошгүй байдал цаашид үүсч байна. Иймд Үндсэн хуулийн тайлбарыг цэцээс ямар төрлийн аргаар тайлбарлах мөн ямар шалгуур баримтлах талаар хуульд тодорхой тусгах, хэрэв хуульд тодорхой тусгах боломжгүй бол Үндсэн хуулийн шинжлэх ухаанаар мэргэшсэн эрдэмтэн, судлаачид хамтран үндсэн хуулийн шинжлэх ухааны тайлбарыг гаргах шаардлагатай.

Үндсэн хуулийн тайлбартай холбоотой өөр нэгэн асуудал бол Үндсэн хуулийн цэц гаргаж буй шийдвэртээ үндэслэлээ хангалттай бичдэггүй буюу уг шийдвэрийг гаргах болсон үндэслэл тодорхойгүй гардаг гэсэн шүүмжлэл. Энэхүү шүүмжлэл гарахад хууль тогтоомжийн дараахь зохицуулалтууд нөлөөлж байна. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 32 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар "Цэцийн хуралдаанаас гаргасан шийдвэрийг нэн даруй уншиж сонсгоно", 34 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Цэцийн шийдвэрийн товч агуулгыг хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр нийтэд нэн даруй мэдээлнэ",[18] мөн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны дэгийн 13 дугаар заалтын 13.7 дахь хэсгийн "Цэцийн хуралдаан хаасны дараа маргааныг шалгасан Цэцийн гишүүний туслах Цэцийн шийдвэрийн талаарх товч мэдээллийг хариуцан бичиж, Цэцийн гишүүнээр хянуулж, Цэцийн даргад танилцуулна. Хянуулж, танилцуулсан мэдээллийг хуралдааны нарийн бичгийн дарга нэн даруй нийтэд мэдээлэх ажлыг зохион байгуулна.", 16.1-т "Цэцийн хуралдаанаас гаргаж буй дүгнэлт, тогтоолыг 3 хувь үйлдэж бүрэлдэхүүнд орсон гишүүд гарын үсэг зурна" 16.2-т "Цэцийн шийдвэрийн 1 хувийг хэргийн материалд, 1 хувийг холбогдох дүгнэлт, тогтоолын санд хадгалж, 1 хувийг ёсчилсноос хойш 24 цагийн дотор Улсын Их Хуралд хүргүүлнэ"[19] гэж тус тус заасны дагуу Үндсэн хуулийн цэц шийдвэрээ нийтэд нэн даруй мэдээлэхээр тусгагдсан.

Нэн даруй мэдээлэх гэдэгт Үндсэн хуулийн цэц шийдвэрээ нэн даруй олон нийтэд мэдээлэх, мөн шийдвэр гарсны дараа 24 цагийн дотор шийдвэрээ хэлбэржүүлж УИХ-д явуулахыг ойлгоно. Энэхүү зохицуулалтын дагуу цэцийн шийдвэр нэн даруй бичигдэхээр заагдсан нь Үндсэн хуулийн цэц шийдвэрийн үндэслэлээ бичих боломжийг хязгаарлаж, цэцийн албан хаагчдын ажлын ачааллыг нэмэгдүүлж болзошгүй байдал үүсдэг. Иймд дээр дурдсанчлан цэцийн шийдвэрийг гарснаас хойш шийдвэрийн үндэслэлээ бичих хугацааг сунгаж өгөх буюу наад зах нь 14 хоног болгох шаардлагатай.

Дээрхээс үзэхэд Үндсэн хуулийн цэц шийдвэр гаргахдаа үндсэн хуулийн заалтыг агуулга, мөн чанарыг дордуулсан тайлбар хийх, мөн Үндсэн хуулийн цэцээс тайлбар хийхдээ дан ганц үгчилсэн болон түүхчилсэн тайлбар хийж байгаа талаар судлаачдын шүүмжлэл гарч байна. Энэ нь Үндсэн хуулийн цэцээс гаргаж буй шийдвэр чанаргүй гарах, цэцийн шийдвэрийн үндэслэл тодорхойгүй гарахад нөлөөлж байна. Иймд Үндсэн хуулийн чиглэлээр мэргэшсэн эрдэмтэн, судлаачид үндсэн хуулийн шинжлэх ухааны тайлбарыг гаргах, мөн Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай. Үүнийг дараахь байдлаар шийдвэрлэх боломжтой. Тухайлбал, 1/ Цэцийн шийдвэрийн үндэслэлийг онолын түвшинд, ойлгомжтой, үндэслэл сайтай гаргах шаардлагын үүднээс Цэцийн

[17] Цахим хуудас: http://semuun.niitlelch.mn/content/7015.shtml.

[18] Цахим хуудас: http://www.legalinfo.mn/law/details/19.

[19] Цахим хуудас: http://conscourt.gov.mn/, Үндсэн хуулийн цэцийн албан ёсны цахим хуудас.

шийдвэрийн тогтоох хэсгийн агуулгыг танилцуулснаас хойш хамгийн багадаа 14 хоногийн дотор шийдвэрийг бүрэн хэмжээгээр, бичгээр үйлдэх зэргээр Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах; 2/ Үндсэн хуулийн чиглэлээр мэргэшсэн эрдэмтэн, судлаачид хамтарч Үндсэн хуулийн шинжлэх ухааны тайлбарыг гаргах шаардлагатай зэрэг болно.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Үндсэн хуулийн цэцийн үйл ажиллагаа, чиг үүргийн хараат бус байдлыг хангах үүднээс дараахь саналыг гаргаж байна. Үүнд:

- Улсын Бага Хурлын 1992 оны 34 дүгээр тогтоолоор Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний гишүүдийн 3-ыг орон тооны, 5 гишүүдийг орон тооны бус байдлаар тогтоосон тогтоолыг хүчингүй болгож, цэцийн нийт гишүүдийг орон тооны болгон ажиллуулах;
- Цэцийн гишүүнээр хуульч бус гишүүн томилж байгаа байдлыг хязгаарлах үүднээс Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах;
- Үндсэн хуулийн цэцэд Үндсэн хуулийг бүхэлд нь шүүхийн журмаар хэрэглэн маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх боломжийг олгож, Үндсэн хуулийг "шууд үйлчилдэг эрх зүй" хэмээх категорид ойртуулах;
- Цэцийн шийдвэрийн үндэслэлийг онолын түвшинд, ойлгомжтой, үндэслэл сайтай гаргах шаардлагын үүднээс Цэцийн шийдвэрийн тогтоох хэсгийн агуулгыг танилцуулснаас хойш хамгийн багадаа 14 хоногийн дотор шийдвэрийг бүрэн хэмжээгээр, бичгээр үйлдэх зэргээр Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах;
- Үндсэн хуулийн чиглэлээр мэргэшсэн эрдэмтэн, судлаачид хамтарч Үндсэн хуулийн шинжлэх ухааны тайлбарыг гаргах зэрэг саналыг гаргаж байна.

---o0o---

"МОНГОЛ УЛС, ЯПОН УЛСЫН ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН ХӨГЖИЛ: ХУДАЛДАА /АРИЛЖАА/-НЫ ЭРХ ЗҮЙ" СЭДЭВТ ЭШХУРАЛ БОЛОВ

МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль, Монголын хууль тогтоомжийн нийгэмлэг ТББ хамтран Японы санхүүгийн дэмжлэгтэйгээр 2017 оны 9 дүгээр сарын 16-нд "*МОНГОЛ УЛС, ЯПОН УЛСЫН ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН ХӨГЖИЛ: ХУДАЛДАА (АРИЛЖАА)-НЫ ЭРХ ЗҮЙ*" сэдэвт эрдэм шинжилгээний хурлыг амжилттай зохион байгууллаа.

ХБНГУ, Франц, Солонгос, Япон гэх мэт эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой бүх орнууд Иргэний хуулиас гадна бие даасан Арилжаа (Худалдаа)-ны төрөлжсөн хуулийг батлан хэрэгжүүлж иржээ. Энэ хууль нь гэрээ, хэлцэл шуурхай, маргаан багатай хийгдэх, аж ахуй эрхлэгчдийн эдийн засгийн ашиг сонирхлыг зохистой байдлаар хангах гэх мэт олон ач холбогдолтой байдаг нь бусад орны туршлагаас харагддаг.

Тиймээс энэхүү туршлагыг судлахаар Япон Улсын Худалдаа (арилжаа)-ны төрөлжсөн хуулийн онцлог, Иргэний хууль болон бусад хуультай уялдах байдал, түүний нийгэмд гүйцэтгэх үүрэг, шүүхийн практикийн талаар болон Монгол Улсын Иргэний хууль дахь аж ахуй эрхлэгчийн тухай ойлголт, компани, дампуурал, өрсөлдөөн, бүртгэлийн эрх зүйн зохицуулалтын талаар Япон, Монгол Улсын их сургуулиудын профессор, шүүгч, өмгөөлөгч, судлаачид илтгэл хэлэлцүүлсэн байна.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ТӨВ ХУРЛЫН ВЕБ САЙТ www.nlrc.gov.mn

эрх зүйн тогтолцоо, хэм хэмжээ мөн институтийн түвшинд төсөөтэй болон ялгаатай үзэл баримтлал, зарчимтай харьцуулан анализ хийх замаар судлах судлагдахуун юм. Энэ нь орчин үеийн хууль тогтоомжийг бий болгох чиг хандлагад үйлчилж, хөгжлийн онолын талаарх Евро-Америкийн үзэл баримтлалд тулгуурлаж байна.

Эхэндээ, харьцуулсан эрх зүй судлал нь эрх зүйн Олон Улсын нэг хэв загварын төлөө судалгаанд нэгдсэн. *Тухайлбал, "Хэрэв зохих ёсоор дэвшүүлсэн бол хууль зүйн шинжлэх ухааны олон улсын объект нь эрх зүйн амьдралын маш том нууцыг илчлэх, эцсийн үр дүнд эрх зүйн систем дэх нэг хэвийн жигд байдлыг бий болгох юм."* гэж *1900-оны Парисын Конгрессийн зорилгыг тодорхойлж байсан.*

Харьцуулалтын хөгжил дэвшилд төв Европын *иргэнлэг /civil law/* ба *нийтлэг эрх зүйн /common law/* системийн харьцуулалтад анхаарлаа хандуулж эхэлсэн нь чухал нөлөө үзүүлсэн. Мөн улс төрийн халдлагаас хамгаалагдсан Иргэний хуулийн танин мэдэхүйн онолын уламжлалын дагуу иргэнлэг эрх зүйн систем дэх судалгаанд чиглэсэн. Харин АНУ-нь нийтлэг эрх зүйн эрх мэдлийн хүрээнд өргөжүүлсэн харьцуулалт хийсэн.

Даяаршлын бодит үндсэн хөгжил дэвшил нь Олон Улсын хэмжээнд илрэн улмаар эрх зүй нь зах зээлийн үр дүнд нөлөө үзүүлж улмаар улс орны хилийн чанадаас хальсан улс хоорондын хариуцлагыг бий болгосон зах зээлийг орлуулан сольж байна. *Тухайлбал, Олон Улсын худалдааны арбитр нь гурав дахь ертөнцийг байгуулж байгаа бөгөөд "lex mercatoria" -ийн үр нөлөө нь улс хоорондын хариуцлагыг бий болгосон зах зээлийн зохицуулалтыг бий болгож байна.*

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

1. Харьцуулсан өвзалгамжлалын эрх зүйн судлалын түвшин

Харьцуулсан өв залгамжлалын эрх зүйн судлал нь хувийн эрх зүйн бусад салбарын өмнө харьцангуй зогсонги байдалд байна. Постмодерн гэсэн нэршлийн хүрээнд өв залгамжлалын эрх зүйн судлалын харьцуулалт нь эрх зүйн систем хоорондын онцлог болон ялгаатай байдлын судалгаа эхэлсэн. Гэхдээ хэтийн хөгжлийн чиг хандлага болон тулгамдсан асуудлын талаарх харьцуулсан судалгаа өв залгамжлалын эрх зүйн талаар бага судлагдсан.

Харьцуулсан эрх зүйн Олон Улсын нэвтэрхий тольд тэмдэглэснээр өв залгамжлалын эрх зүйн эзлэх байр суурь маш удаан явцтайгаар бий болж байна. Ялангуяа, өв залгамжлалын үүргийн улмаас үүсэх хариуцлага, мөн хөдөө аж ахуйн салбарын өв залгамжлалыг судлах шаардлага бий болж байна.

Олон Улсын хувийн эрх зүйн асуудалтай нарийн холбогдсон өв залгамжлалын эрх зүй нь А болон Б улсад аль алинд байрлах өмчийн шилжүүлэг өөрөөр хэлбэл, нэгээс дээш улсад эд хөрөнгө нь байгаа эсхүл нэгээс дээш улсын өв залгамжлалын өвлөгч нарын өмчийн шилжүүлэг нь бодит байдалд илүү ихээр маргааныг дагуулдаг.

Энэ төрлийн эргэлзээтэй асуудлыг шийдвэрлэхэд Олон Улсын өвийн тухай ном нь хуульч, судлаачдад чухал ач холбогдолтой. Тус номны эхний хэсэг нь иргэнлэг ба нийтлэг эрх зүйн системийн төрөл, гэрээслэлийн, нэмэлт өөрчлөлт, хүчингүй болгох, дахин сэргээх зэргийг багтаах гэрээслэлийн хэлбэр, гэрээслэл үйлдсэн тохиолдол дахь өвийн дараалал, хууль ёсоор өвлөхөд гэрээслэлийн чөлөөт байдлын асуудал, гэрлэлтийн хэлбэр, гэрээслэлийн батлах чадамж ба өв залгамжлагч болох, гэрээслэлийг хүчингүйд тооцох үндэслэл мөн эд хөрөнгөөс авах татвар ба эд хөрөнгийн захиран зарцуулалт гэсэн хэсгүүдээс бүрддэг. Хоёр дахь хэсэг нь Олон Улсын элемент агуулсан эрх зүйд хамаарах тал дээр илүү нарийн анхаарсан бөгөөд шүүх эрх мэдэлтэй хамаарах асуудал, үндэсний эрх зүйд хамаарах асуудал, гадаадын өв залгамжлал дахь хууль сахиулах ажиллагаа болон өв залгамжлалын журам гэсэн хэсгээс бүрддэг.

ХАРЬЦУУЛСАН ӨВ ЗАЛГАМЖЛАЛЫН ЭРХ ЗҮЙН СУДЛАЛ



МУИС-ийн Төгсөлтийн дараах сургуулийн захирал, хууль зүйн доктор /Ph.D/ С.Должин

Хууль зүйн магистр /LL.M/ Б.Мөнхзул

Хууль зүйн үндэсний сан www.nli.gov.mn

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Өв залгамжлалын гэрээ, гэрээслэл, гэрээслэгч, өв залгамжлагч, гэрээслэлийг задлах.

ТОВЧЛОЛ

Харьцуулсан хувийн эрх зүй судлалд өв залгамжлалын эрх зүйн харьцуулалт нь харьцангуй зогсонги байдалд байна. Өв залгамжлалын эрх зүйд нийгмийн, эдийн засгийн, зөрчилдөөний хүчин зүйлс нөлөөлдөг бөгөөд энэ нь орчин үед гэр бүл гэдэг ойлголтыг хэрхэн тодорхойлж байгаа, хөрөнгийн шинэ шинэ төрлүүд бий болж байгаагаас ихээхэн хамааралтай байна. Даяаршиж байгаа энэ цаг үед Олон Улсад бизнес эрхлэх, гадаадын иргэнтэй гэр бүл болохтой холбоотойгоор өвлөх харилцаанд эд хөрөнгийн байршил, иргэний харьяалал, оршин суугаа газар зэргээс хамааран үүсч буй асуудлууд нь улс орон бүрийн өөрийн ёс заншил, уламжлал, хууль тогтоомжийн зохицуулалт зэргээс хамаарч зөрчилдөөний хүчин зүйлсийг бий болгож байна. Хууль ёсоор өвлөх, гэрээслэлээр өвлөхөд гадаадын зарим улсад ямар онцлог зохицуулалтууд байгаа, манай хуульд байхгүй шинэлэг зохицуулалт болох гэр бүлийн гишүүдийн эв нэгдлийг хангах ач холбогдолтой өв залгамжлалын гэрээ, нэг хөрөнгөөр олон өвлөгчийн эрх ашгийг хангах боломжтой хөрөнгө дамжуулан өвлөх зохицуулалт, мөн өв залгамжлалын эрх зүй судлалын өнөөгийн байдал, өв залгамжлалд ямар зүйлсийг хамааруулан судалж байгааг энэ өгүүллээр харуулахыг зорилоо.

УДИРТГАЛ

Даяаршил нь харьцуулсан эрх зүй судлалын хэв загварт нөлөөлж харьцуулсан эрх зүй судлалын шинэлэг шаардлагыг гаргаж ирсэн. Профессор Давид Нэлкэн *"Даяаршлаар илэрхийлэгдэх утга санаа болон хууль тогтоомжид нөлөөлөх арга замын талаарх шударга бус таамаглал бий болохын эсрэг анхааруулдаг. Энэ таамаглал нь олон талын, хоорондоо үл зохицох ойлголтууд болох нийгэм, соёл, техник, улс төр, эдийн засаг зэргээс бүрддэг юм. Чухамдаа өөрчлөлт нь даяаршлаас үүдэлтэй байж болох юм."* гэж дурдсан байдаг.[1]

Даяаршил нь дэлхийн хэмжээний хөгжлийн өөрчлөлт, улс төр, нийгмийн хоорондын харилцаа хамаарал, мөн түүнчлэн өөр өөр эрх зүйн системийн хоорондох олон талын өрсөлдөөнийг анзаарахгүйгээр үлдээхгүй юм.

Харьцуулсан эрх зүй судлал нь / Comparative legislation studies/ хууль зүйн шинжлэх ухааны бие даасан салбар бус эрх зүйн өөр өөр тогтолцоон дахь нийгмийн хөгжлийн үе шаттай уялдуулан

[1] Matias Reimann, Comparative law, Oxford university press, 2008, p. 1099.

байна. Үүнд: *Нэгд.* Хүүхдүүдийн болон бусад хамаатнуудын зардалд эхнэрийн байр суурийг баталгаажуулан шилжүүлэх; *Хоёрт.* Албан ёсоор гэрлээгүй этгээдүүдийн хоорондох хамтын амьдрал болон ижил хүйстнүүдийн хамтын амьдралыг хуулиар хүлээн зөвшөөрөх; *Гуравт.* Хамтран амьдрагч ижил хүйстнүүдийн хүүхэд үрчлэх асуудлыг хуулиар хүлээн зөвшөөрөх; *Дөрөвт.* Гэр бүлээс гадуур хүүхдийн эсрэг бүхий л ялгаварлан гадуурхалтыг арилгах зэрэг нь өв залгамжлалын эрх зүйд нөлөөлж байна.

Өв залгамжлалын эрх зүй дэх эдгээр хөгжлийн нөлөө нь тодорхой харагдаж байдаг. *Тухайлбал, Хүүхдүүдийн зардалд гэрлэгчдийн байр суурийг баталгаажуулах нь онцгой ач холбогдол бүхий байдлыг эцэг эх болон хүүхдийн хоорондох буюу босоо өв залгамжлалын эрх зүйн харилцаанаас зөвхөн гэрлэгчдийн хоорондох буюу хэвтээ өв залгамжлалын эрх зүйн харилцаанд шилжүүлэх эсэхийг шийдвэрлэдэг. Мөн хамтран амьдрагчид болон гэр бүлээс гадуурх хүүхдийн ялгаварлан гадуурхалтыг зогсоохыг хуулиар хүлээн зөвшөөрөх нь гэрээслэлийн бус өв залгамжлалын эрх зүй болон хууль ёсны өв залгамжлалын харилцаанд чухал нөлөөтэй. Энэ нь хуулийн өмнө тэгш эрхийн хүрээн дэх үндсэн үзэл санаанд үндэслэн бий болсон. Тухайлбал, Хойд Африкийн хувьд эрэгтэй өв залгамжлагч нарыг илүүд үздэг байсан эрчүүдийн заншлын эрх зүй нь өвөг дээдсийн үндсэн зарчим, үзэл санаанаас үүсэлтэй.*

Өв залгамжлалын эрх зүйн нөлөөнд хамааралтай бас нэг нийгмийн хүчин зүйл бол гэр бүлийн салалт юм. Гэр бүлээ цуцлуулсан ч гэсэн өв залгамжлах чадамжтай этгээдээр тооцогдох, гэр бүл салалтын шалтгаан, гэр бүл салалт, цуцалтын өмнөх байдлыг авч үздэг.

Харьцуулсан судлалаар Европын өв залгамжлалын эрх зүйн зохицуулалтын ерөнхий хандлага нь өөр улс орны зохицуулалтын гэр бүлийн эрх зүйтэй нягт холбогдсон нийгмийн нийтлэг хөгжлөөр тайлбарлагдаж байна. [3]

2.3 Өв залгамжлалын эрх зүйд нөлөөлж буй эдийн засгийн хүчин зүйлс

Өв залгамжлалын эрх зүйд гэр бүлийн эрх зүйн хүчин зүйлсээс гадна эдийн засгийн хүчин зүйлс нөлөөлж буйг судлаач Фриедман тайлбарласан. Тэрээр өв залгамжлалын эрх зүй дэх бэлэглэлийн зарчим сайн дурын хүсэл зориг давамгайлдаг учраас энэ нь чөлөөт зах зээлийн эдийн засагтай нийцдэг.

Хууль ёсны өв залгамжлалын чухал асуудал нь гэрээслэлийн чөлөөт байдлын зарчимд шилжсэн. Эдийн засгийн чухал байдал болон түүний урьдчилсан нөхцөлөөс хамаарч гэрээслэлээр өв залгамжлах чөлөөт байдал нь энэхүү салбарын судалгааны анхаарлыг аль хэдийн татсан. Үүний нэгэн адилаар гэрээслэлийн чөлөөт байдлын зарчимд тавьсан хязгаарлалт нь харьцуулан судлах нэг асуудал юм. Судлаач Жон Лангбен ын үзлээр гэрээслэл бол эд хөрөнгө шилжих хэрэгсэл ба эдийн засгийн чухал баримт бичиг гэж гэрээслэлийн ерөнхий үзэл санааг илэрхийлсэн. Энэ нь гэрээслэлийг дахин баталгаажуулахаар давхар үйлдэх гэж нэрлэгдэх дүгнэлт юм. *Тухайлбал, АНУ-ын 44 муж улсад 1991 онд хуулийн төсөл нь нас баралтын улмаас үүдэх гэрээслэлийн баталгаагүй шилжүүлгийн тухай баримт бичиг гэж нэрлэгдэх баримт бичигт үндэслэн хуулийг хүчин төгөлдөр болгосон.*

Үүнээс дүгнэхэд гэрээслэлийг албан ёсоор батлаагүй эсхүл шүүхийн шийдвэрээс гадуур өмчийг өөрт ашигтайгаар авах нь мөн чанараараа гэрээслэл биш юм.

Сүүлийн жилүүдэд өв залгамжлалын эдийн засгийн зах зээлд эд хөрөнгийн хоёр дахь хэлбэр хурдацтайгаар чухал болсон буюу хувьцаа, бонд, банкны барьцаа, даатгал, мөн санхүүгийн тооцоо зэрэг

[3] Musyoka William, Law of Succession, Law Africa, 2014, p. 88.

Орчин үед газар өмчлөх эрхийн өв залгамжлалтай холбоотой барьцаанд байгаа буюу өмчлөгчийн эрх нь хязгаарлагдсан өмчлөлийн газар, өвлөсөн эдэлбэр газрын хил хязгаарын маргаан мөн өвийн журмаар шилжиж ирсэн эзэмшил газар нь тус салбарын шинэлэг судлагдахуун болж байна. Түүнчлэн өвлүүлэх хөрөнгийн нэр төрөл нэмэгдсээр байгаа тухайлбал, үнэт цаас, хувьцааг өвлүүлэх онцлогийг судлах чиг хандлага байна.

2. Харьцуулсан өв залгамжлалын эрх зүйн судлал түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлс

Өв залгамжлалын эрх зүйн салбарт ямар чухал харьцуулсан судалгааны ажил хийгдсэн бэ? Хэрэв ийм ажил байгаа бол ямар дүгнэлтэд хүрсэн бэ? Энэ салбарын хүрээндэх харьцуулсан эрдэм шинжилгээний ажлаар ямар чухал зорилт биелэгдсэн бэ? Харьцуулсан эрдэм шинжилгээний ажлын хүрээнд ирээдүйд ямар хэлэлцэх асуудал байгаа эсэх? зэрэг асуултын хариултыг дараах хүрээнд авч үзье.

2.1 Уламжлалт шалгарсан үзэл

Өв залгамжлалын эрх зүйн ерөнхий харьцуулалт нь олон тооны өөр өөр үндэслэлээр шалгарсан. Өв залгамжлалын эрх зүйгээр зохицуулагдах эрх зүйн харилцаа нь ихэвчлэн бүс нутгийн шинжтэй гэж зарим судлаачид үзсэн бол харин эсрэгээр нь судлаач Диетер Лейполд өв залгамжлалын эрх зүйн суурь ойлголт нь бүс нутгаар онцлог байдаг гэж үзэх нь хэт бага хүрээнд авч үзсэн, харин ч өв залгамжлалын эрх зүйн харилцаа нь олон төрөл байж болох ба ихэвчлэн хил хязгаарын нөгөө захад хүрэх боломжтой байдаг гэсэн санааг дэвшүүлсэн. *Тухайлбал, гэрээслэгч нь нэг улсын иргэн бөгөөд хоёрдогч улсад нас барсан ба гуравдагч улсад хөдлөх болон үл хөдлөх хөрөнгөө үлдээсэн. Тэрээр ялангуяа Европын өв залгамжлалын эрх зүйн хүрээнд өөр улсад өөр шашны үзэл бариmтлал, өөр нийгэм, өөр соёлоор зайлшгүй бичигдэн хэлбэржсэн байдагтай холбоотойгоор ромын эрх зүй, Шашны эрх зүй болон Ром шашны эрх зүйд үндэслэсэн нийтлэг эрх зүйн уламжлалд анхаарал хандуулсан.*

Мөн түүхчилсэн судалгааны үндсэн дээр таамаглагдсан өв залгамжлалын эрх зүйн ирээдүйн зохицуулалтын хүрээнд түүхийн нотолгооны хамгийн чухал хэсэг нь Герман Улсын өв залгамжлалын эрх зүйн салбар дахь 5-р номд /Book Five/ тусгагдсан. Герман Улсад тухайн үеийн дөрвөн өөр төрлийн тухайлбал, */the ius commune, saxon common law, prussuian allgemeinen landrechts, French law/* өв залгамжлах хэлбэрээр зохицуулж байсан өв залгамжлалын эрх зүйг нэгтгэхийг оролдож байсан. Үүнээс гадна нэгтгэхэд хамгийн асуудалтай хэсэг болох орон нутгийн гэрээслэлийн бус өв залгамжлалын журам, хууль ёсоор өвлөх болон гэрээслэлийн биелэлтийг хангах журам байсан.[2]

2.2 Өв залгамжлалын эрх зүйд нөлөөлж буй нийгмийн хүчин зүйл

Өв залгамжлалын эрх зүйн нийгмийн үүрэг нь гэр бүлтэй нарийн холбогддог болохыг хэн бүхэн гайхах зүйлгүй юм. Хууль ёсны өв залгамжлал нь гэрээслэгчид санаанд нийцсэн өвийг хүртэх эрхтэй хэн нэгнээс өмнө заавал өөрийн гэр бүлийн гишүүдэд анхаарах үүргийг оногдуулдаг. Үүний ач холбогдол нь түүнийг нас барсны дараа хувийн өмчийн гэр бүлийн өмчид шилжүүлэх явдал гэж хууль ёсны өв залгамжлалын зарчмыг тодорхойлсон.

Гэр бүл гэсэн ойлголт нь өв залгамжлалын эрх зүй дэх өргөн тодорхойлолтоор хүлээнзөвшөөрөгдсөн гэр бүлийн хамгаалалтын хувьд өөр юм. Гэр бүл гэх ойлголтын өргөн тодорхойлолт нь нийгэм хөгжихийн хэрээр өв залгамжлалын эрх зүйд нөлөөлж буй хүчин зүйлс нь энэ салбар дахь сүүлийн үеийн харьцуулсан судалгаанд илүү их төвлөрч байна. Нийгмийн дараах өөрчлөлт хүчин зүйл нь өв залгамжлалын эрх зүйд нөлөөлж

[2] Matias Reimann, Comparative law, Oxford university press, 2008, p. 2000.

залгамжлалд хамаарах гэрээслэгч өөрийн өв залгамжлуулах хөрөнгийг захиран зарцуулахаар тухайн үед гэрээслэлээ үйлдэхэд өөрийн төрсөн улс болон хоёрдогч харьяалалтай улсын аль алиныг сонгохыг зөвшөөрдөг. Өөрөөр хэлбэл, гэрээслэгч хэдий дараа нь өөрийн анхдагч болон хоёрдмол харьяаллыг өөрчилсөн хэдий ч гэрээслэгчийн гэрээслүүлэх төлөвлөгөөнд өөрчлөлт орохгүй.

4. Иргэнлэг ба нийтлэг эрх зүйн систем дэх харьцуулалт

Өв залгамжлалын эрх зүй нь зан заншлын эрх зүйд үндэслэгдсэн дотоод ёс журам, зан заншил, ёс суртахууны үнэт зүйл болон тогтсон ёс заншлын нөлөөн дэх томоохон орон зайгаар өргөн хүрээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн салбар юм. Дэлхийн улс орны өв залгамжлалын эрх зүй нь нийтлэг чиг хандлагатайн дээр улс орон бүр өөрийн өвөрмөц онцлогтой байдаг ба энэ нь тухайн улс орны түүхэн зан заншил, соёл иргэншил, хөгжлийн түүхтэй холбоотой.

Дэлхийн зарим улс орны өв залгамжлалын эрх зүйг бүхэлд нь авч үзвэл гурван хэсэгт хувааж болох юм. Үүнд: *Нэгд*. Нийтлэг өв залгамжлалын эрх зүйтэй өв залгамжлалын эрх зүйн улс оронд тухайлбал, Франц, ХБНГУ, Япон, Голланд, Испани зэрэг Улсыг хамааруулж болно. *Хоёрт*. Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн хүрээнд үйлчилдэг өв залгамжлалын эрх зүйтэй улс оронд тухайлбал, АНУ, Англи, Шотланд, Хойд Ирланд мөн Канад зэрэг улсыг хамааруулж болно. АНУ-ын зарим муж өөрийн онцлогт тохирсон өв залгамжлалын хууль тогтоомжтой байна. *Гуравт*. Шашны болон үндэсний зан үйл, онцлогийг тусгасан өв залгамжлалын эрх зүйтэй улс оронд Иран, Египетийг дурдаж болно.

Дээрх улс орны хамгийн гол ялгаатай тал нь нийтлэг өв залгамжлалын эрх зүйд нас барагчийн эд хөрөнгийг өв хүлээн авагчид шууд шилжүүлдэг бол засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн хүрээнд үйлчилдэг өв залгамжлалын эрх зүйтэй улс оронд нас барагчийн эд хөрөнгийн үүргийг бусдад төлөх өр, авах авлагыг барагдуулж, үлдэх хөрөнгийг өв хүлээн авагчид шилжүүлэн өгдөг онцлогтой байдаг.[6]

Харин эрх зүйн бүхий л системд өв залгамжлал нь хууль ёсны ба гэрээслэл гэсэн хоёр төрөлтэй байхаар хуульчлан баталгаажуулж ирсэн бөгөөд энэ нь Ромын эрх зүйн үүсэлтэй язгуур эх сурвалжаас улбаатай юм. Нийтлэг эрх зүйн системд эрх зүйн уламжлалт чиг хандлага нас барахыг хязгааргүй чөлөөт байдал гэж үзэх хандлагатай байдаг бол иргэнлэг эрх зүйн системд үүнийг албадан өвлүүлэх зорилго гэж үздэг байна. Хувь хүний эд хөрөнгө эсхүл эд хөрөнгөнийх нь аль нэг хэсэг түүний гэр бүлийнх нь эд хөрөнгө болдог гэдэг ойлголт Европын эрх зүйд баттай тогтжээ. Түүнчлэн хууль ёсны өв залгамжлалыг *"удам угсааны ойр дотно байдал"* хэмээх үзэл санаан дээр тулгуурласан байдаг. Энэ зохицуулалтанд үндэслэн гэрээслэлээр өвлүүлсний дараа үлдсэн онцгой өв залгамжлагчид эд хөрөнгө өвлөх эрх бий болдог. Хууль ёсны өв залгамжлалаар эд хөрөнгө өвлөж буй этгээдүүдийн хүрээ харилцан адилгүй байдаг байна. *Тухайлбал, Франц Улсад нас барагчийн зөвхөн хүүхэд болон эцэг эх нь хууль ёсны өвлөгч болдог. Дани Улсад зөвхөн эхнэр нөхөр болон хүүхэд болдог бол Швед болон Норвегид зөвхөн хүүхэд нь хууль ёсны өвлөгч болдог байна.* Нийтлэг эрх зүйн хэм хэмжээнд эд хөрөнгө өвлүүлэхдээ өөрийн үзэмжээр шийдэх тэр дундаа үлдсэн эхнэр, нөхөр болон насанд хүрээгүй хүүхдүүдийн хуваарилалтыг өөрийн үзэмжээр шийдвэрлэх гэсэн зохицуулалтууд байдаг ба үүнийг *"гэр бүлийн заалтууд"* гэдэг. Түүнчлэн талийгаачийн үл хөдлөх хөрөнгийг шууд өвлөх эрхтэй төрөл садангийн хүрээг багасгах чиг хандлагатай байдаг ба түүнчлэн эд хөрөнгийг хэт үнэгүйдүүлэх эсхүл үнэд оруулахаас зайлсхийдэг байна.

[6] Е.А. Васильев, Гражданское торговое право капиталистических государств, Москва, 1993, С. 533.

технологийн өндөр хөгжсөн мэдлэг чадвар чухал болсон.

Түүнчлэн өв залгамжлалын эдийн засгийн зах зээлд тэтгэврийн эд хөрөнгийн систем чухал байдаг. *Тухайлбал, Герман Улсад сүүлийн жилүүдэд өв хөрөнгийн дундаж хэмжээ хэрхэн өссөн нь тэтгэврийн хувь хэмжээг өндөр тогтоохтой холбоотой.*

3. Зөрчилдөөний эрх зүй ба өв залгамжлалын эрх зүй

Өв залгамжлалын эрх зүй нь зөрчилдөөний эрх зүйд олон асуудлыг үүсгэдэг. Үүнийг ганцхан нийтлэг тохиолдолд тайлбарлая. *Тухайлбал, А улсын гэрээслэгч өөрийн улсын эрх зүйн дагуу гэрээслэл үйлдсэн. Тэрээр В улсын давхар харьяалалтай болсон ба С улсад нас барсан ба ашиг хуртэх эрх болон эд хөрөнгө нь А,В,С болон Б улсуудад байршиж байсан. Түүний гэрээслэлийн хүчин төгөлдөр байдлыг аль улсын хуулиар зохицуулах вэ? Аль улсын эрх зүйн дагуу түүний эд хөрөнгийг шийдвэрлэх вэ? Эдгээр асуултуудын хариулт нь тухайн этгээдийн өмчийн шинж чанараас буюу жишээлбэл хөдлөх болон үл хөдлөх хөрөнгө байхаас хамааралтай. Өөр хоорондоо ялгаатай эд хөрөнгийн байдал нь тэдгээрийг олсон тухайн улсад хамаарахаас ялгаатай эсэх?* Мэдээж энэхүү асуудлын хүрээнд ганцхан хариулт гэж үгүй харин энэ нь аль улсын хувийн эрх зүйг хэрэглэж байгаагаас бүх зүйл хамаарна. Ялангуяа өөр өөр улсад оршин байгаа өвийг хэрхэн өвлүүлэх, өвлүүлэгч өвлөгчийн иргэний харьяалал зэрэг нь нөлөөлдөг. Өвлөх харилцаан дахь зөрчилдөөнийг хууль тогтоомжоор зохицуулах боломж бага бөгөөд аль болох зөрчилдөөний хэм хэмжээг Олон Улсын гэрээний үндсэн харилцан тохиролцон тогтоож болно. Монгол Улсын иргэний гэр бүл, хүүхэд нь өөр улсын харьяат байхад Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байгаа хөрөнгийг өвлөн авах харилцаа Монгол Улсын хуулийн дагуу зохицуулагдаж явна. Иргэний хуульд өвлөхөд хэрэглэгдэх хуулийн талаар зохицуулсан бөгөөд *"Өвлөх харилцааг өвлүүлэгч хамгийн сүүлд нутаг дэвсгэр дээр нь байнга амьдран сууж байсан улсын хуулиар зохицуулна*[4]*. Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байгаа үл хөдлөх хөрөнгийг өвлүүлэх, гэрээслэх, түүнийг өөрчлөхөд Монгол Улсын хуулийг хэрэглэнэ.*[5]*"* гэжээ. Энд өвлүүлэгчийн оршин суугаа газрын харьяалал, өвлүүлэгчийн хөрөнгө байгаа газрын харьяалал гэсэн 2 ойлголт байна. Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байгаа үл хөдлөх хөрөнгийг өвлөх харилцааг өөрийн улсын хууль тогтоомжоор зохицуулж байгаа ийм зохицуулалтыг дэлхийн олон оронд түгээмэл хэрэглэж байгаа бөгөөд манай 2 хөрш болох ОХУ, БНХАУ мөн адил зохицуулалттай байна. Манай улсын хувьд өвлүүлэгчийн сүүлд оршин сууж байсан газрыг гол шалгуур болгодог. БНСУ, ХБНГУ нь иргэний харьяаллын зарчмыг өвийн харилцаанд үндэс болгодог.

3.1 Олон нийтийн эрх зүйн үндсэн баримт бичиг

Өв залгамжлалын эрх зүй нь зөрчилдөөний эрх зүйд олон асуудлыг үүсгэдэг тул Олон Улсын олон талт харилцааг зохицуулдаг Олон Улсын баримт бичиг ихээхэн үүрэгтэй байдаг. Олон Улсын гэрээслэл гэж нэрлэгдэх 1973 оны Вашингтоны Олон Улсын гэрээнд гэрээслэлийн гүйцэтгэлийн журмыг нэгтгэж зохицуулах оролдлого хийсэн. Гэвч олон улсын гэрээслэлийн энгийн баримт бичгийг л тайлбарлах журам нь энэхүү гэрээнд нэгдэн орсон улс орон бүрийн хувьд гэрээслэлийн гүйцэтгэлийн журмыг нэгтгэж зохицуулах нь амжилттай байсангүй. Харин энэ нь 1961 оны Гаагийн конвенцоос нэг дэвшилттэй тал нь гэрээслэлийн хэлбэрт хамаарах зөрчилдөөний эрх зүй дэх нийтлэг заалтад үндэслэсэн.

1989 оны Гаагийн конвенц нь нас барагчийн эд хөрөнгийн өв

[4] Монгол Улсын Иргэний хуулийн 552.1 дэх хэсэгт, УБ., 2002 он.

[5] Монгол Улсын Иргэний хуулийн 552.4 дэх хэсэгт, УБ., 2002 он.

5. Гэрээслэлээр өвлөх эрх зүйн харилцаа

Үүнээс илүүтэйгээр, хууль ёсны өв залгамжлалын үзэл санааг бүхэлд нь өөрчлөлт хийх хэрэгтэй эсэх тухай асуудал урган гарч байна. Энэ нь нэг талаас, үр хүүхдүүд нь өөрсдийн амьдралын гараагаа эхлүүлэхдээ эцэг, эхээсээ эд хөрөнгө авах нь зүй ёсны зүйл гэж үздэг хууль ёсны өв залгамжлал нь нийгмийн хуучинсаг үзэл санаан дээр тулгуурласан нөгөө талаас хүмүүсийн дундаж наслалт эрс нэмэгдэж, хүүхдүүд нь аль хэдийнээ өөрийн баялгийг бүтээчихсэн үедээ эцэг, эхийнхээ хөрөнгийг өвлөж авдаг.

Эдгээр үндэслэлээр яагаад нас барсан хүн өөрийн бүх амьдралынхаа турш цуглуулсан эд хөрөнгөө чөлөөтэйгөөр захиран зарцуулах эрхтэй байх хэрэгтэй гэж? асуулт нь гэрээслэлээр өвлөх эрхийн харьцуулалт нь өв залгамжлалын эрх зүйн салбарт өөрчлөлт хийх суурь загвар болж байна.

5.1 Гэрээслэлийн чөлөөт байдлын зарчим

Гэрээслэлийн чөлөөт байдлын зарчмын өв залгамжлалын гэрээ болон гэрээслэлийн чөлөөт байдлын зарчим нь гэрээний чөлөөт байдлын зарчимтай зөрчилдөж байна. Үүнийг харьцуулсан судлаачид үндсэн хоёр ялгаа байна гэж үздэг. Ромын эрх зүйд өв залгамжлалын гэрээг нийтийн ёс зүйн хэм хэмжээний эсрэг гэж үзэн гэрээг байгуулсан цагаас эхлэн зарчмын хувьд хүчин төгөлдөр бус гэж үздэг бол Германы эрх зүйд энэ гэрээг зарчмын хувьд хүчин төгөлдөр гэж үздэг. Хэдийгээр энэ нь хоёр эрх зүйн дунд ихээхэн ялгаа байгаа мэт боловч энэ нь тийм ч том ялгаа биш юм. *Тухайлбал, энэ хоёр үзэл санаа хоёулаа гэрлэлтийн гэрээний агуулгад багтсан байдаг ба үүнийг гэрлэгсдийн хэн нэгэн нас барсны дараах өв залгамжлал /donation mortis cuasa/ гэж нэрлэж мөн үүнийг хүчин төгөлдөр гэж үздэг.*

Мөн Үндсэн хуульд заасан ялгаварлан гадуурхагдахгүй байх эрх болон бусад хүний эрхийн актад заасан хүний эрхийн онцлогоос хамааран харьцуулсан судалгааны гэрээслэлийн чөлөөт байдлын зарчмын хязгаарлалт нэлээдгүй өөрчлөгдсөн. Үүнийг дагаад олон асуултууд урган гарч байна. *Тухайлбал, Гэрээслэгч нь боломжит өв залгамжлагчийн арьсны өнгө, хүйс, бэлгийн чиг хандлага эсхүл шашин шүтлэгээс хамааруулж өв өвлүүлэхгүй байж болох уу ? Эсхүл гэрээслэгч нь дээр дурдсан нөхцөлөөс шалтгаалан аль өв залгамжлагчид давуу эрх бий болгож болох уу ?*

Хүний эрхийн тухай хэлэлцэж байсан эрин үе болох 1990-ээд онд Өмнөд Африк хүний эрхийн тунхаглалыг хүлээн зөвшөөрсний дараа дээрх асуултанд хамаарах бусад улс орны гэрээслэлийн тухай хуулийн зохицуулалтын харьцуулсан судалгааг дараах хэсэгт дэлгэрэнгүй авч үзье.

5.2 Хуулийн онцлог зохицуулалт

Эрх зүйн бүхий л системд өв залгамжлал нь хууль ёсны ба гэрээслэл гэсэн хоёр төрөлтэй байхаар хуульчлан баталгаажуулж ирсэн бөгөөд энэ нь Ромын эрх зүйн язгуур эх сурвалжаас үүсэлтэй бөгөөд энэ хэсэгт өв залгамжлалын гэрээслэлийн харьцуулалтын хуулийн онцлог зохицуулалтын тухайд авч үзнэ.

Франц Улсын шинэлэг 2006 оны Иргэний хуулиар гэрээслэлийн хэлбэр нь Герман Улсынхтай адил хоёр хэлбэрээр үйлдэгдэж болох бөгөөд нээлттэй буюу нотариатаар гэрчлүүлж үйлдэх, хаалттай буюу өөрөө бичиж хадгалах гэсэн хоёр төрөлтэй байдаг. Гэхдээ нотариатын гэрээслэл нь хоёр гэрчийг байлцуулж гэрээслэлийг баталгаажуулдаг гэрчийг заавал оролцуулдаг зохицуулалттай байна.

Хамгийн гол онцлог нь Франц Улсын өвлөх харилцааны зохицуулалт нь маш нарийн нэг бүрчлэн зохицуулагдсан байдаг бөгөөд энэ нь олон зуун жилийн түүхэн уламжлалтай холбоотой. Гэрээслэл нь бүрэн, хэсэгчлэн, нэрлэсэн гэсэн гурван төрөлтэй

байдаг.[7] Гэрээслэгч нас барсны дараа өөрийн эд хөрөнгө, эд хөрөнгийн эрхээ нэг буюу хэд хэдэн этгээдэд бүгдийг өгөхөөр гэрээслэхийг бүрэн гэрээслэл гэнэ. Гэрээслэгч эд хөрөнгийнхөө зарим хэсгийг, тухайлбал бүх үл хөдлөх хөрөнгийг бүгдийг, эсхүл хагасыг, мөн хөдлөх хөрөнгийг бүгдийг эсхүл хагасыг бусдад гэрээслэхийг хэсэгчлэн гэрээслэх гэнэ. Гэрээслэгч тодорхой эд хөрөнгийг нэрлэж гэрээслэхийг нэрлэсэн буюу сонгох гэрээслэл болно гэж үздэг.

Италийн Иргэний хуульд Герман, Франц болон бусад Европын орныхтой адил гэрээслэлийг гэрээслэгч өөрөө үйлдэх, нотариатаар баталгаажуулах гэсэн хоёр төрөлтэй бөгөөд нотариатын баталгаа нь ил ба нууцаар хийж болно гэж заасан байна.

Герман Улсын Иргэний хуулиар гэрээслэлийн хоёр хэлбэр а) Гэрээслэгч гэрээслэлээ өөрөө бичгээр үйлдэж ямар нэгэн гэрч хөндлөнгийн баталгаагүйгээр гарын үсэг зурж өөрийнхөө гарын үсгээр баталгаажуулах хэлбэр,[8] б) Нотариатад амаар болон бичгээр хүсэлт гаргаж гэрээслэлээ нотариатаар бичүүлэх, энэ бичсэн гэрээслэл нь хуулийн дагуу гэр бүлийнхэнд нь нотариатын газраас очдог гэсэн хоёр хэлбэрээр[9] зохицуулсан. Гэрээслэлийг хүчингүйд тооцох үндэслэлийг маш тодорхой зааж өгсөн. *Тухайлбал, гэрээслэгч нь гэрээслэл үйлдэх үедээ ямар нэгэн сэтгэцийн өвчлөлттэй байсан, хуулийн шаардлага хангаагүй, гэрээслэл үлдээх тухай хуулийн заалтыг зөрчсөн, гэрээслэгч гэрээслэлээ хүчингүй болгох бариmтыг үйлдсэн, гэрээслэгч өөрийн мэдэлгүй анзааpаагүй утга агуулгын алдаа гаргасан, хэн нэгний шахалт хууралтаар гэрээслэл үйлдсэн бол*[10] *мөн гэрээслэгч тухайн гэрээслэлийг хүсээгүй бол гэрээслэлийг шууд хүчингүйд тооцдог.*

Гэрээслэлийг хийхэд өвлүүлэгч өөрийн бүхий л хувийн асуудлыг шийдвэрлэх бөгөөд хувийн нууцыг дэлгэн хүсэл зоригоо илэрхийлдэг тул гэрээслэлийг гэрээслэгч нас барсан гэсэн мэдээлэл шүүхэд ирснээр шүүх гэрээслэлийг задлах үүрэгтэй. Нас барсан тухай мэдээлэл нь иргэний бүртгэлийн байгууллагаас шууд шүүхэд очдог. Гэрээслэгч нь иргэний хуулийн 2248 дугаар зүйлд зааснаар гэрээслэлээ шүүхэд өгдөг. Ийм тохиолдолд шүүх иргэний нас барсан мэдээлэл ирсэн даруйд гэрээслэлийг задлах үүрэгтэй. Тухайн гэрээслэгч хэрвээ гэрээслэлээ нотариатч болон өөрийн өмгөөлөгчдөө өгсөн бол тэд хуулийн дагуу гэрээслэлийг шүүхэд өгөх үүрэгтэй. Гэрээслэгч нь шүүхэд өгөөгүй эсвэл гэртээ хадгалсан эсвэл гуравдагч этгээдэд үлдээсэн бол хуулийн 2259 дүгээр зүйлд зааснаар гэрээслэлийг олсон хүн нь шүүхэд аваачих үүрэгтэй. Зарим улс оронд өв залгамжлалын тухай гэрээ байгуулдаг байна. Уг гэрээнд нэг талаас өв залгамжлагч нөгөө талаас нэг ба хэд хэдэн өв хүлээн авагч байх бөгөөд тэд өв залгамжлагчийг нас барсны дараа өв хөрөнгийн тодорхой хэсгийг гэрээнд заасны дагуу авч ашиглаж, захиран зарцуулдаг. Хэлбэрийн хувьд ил хэлбэрийн гэрээслэл гэж дүгнэж болох юм. Өвлүүлэгч нас барсны дараа бэлэн байгаа эд хөрөнгийг шилжүүлэх нөхцөлтэй байгуулахын зэрэгцээ уг эд хөрөнгийг бусдад худалдаж, бэлэглэн арилжихгүй байх үүргийг хүлээдэг өвөрмөц төрлийн гэрээ юм. Энэ талаар Герман болон Швейцарын хуульд өв залгамжлах тухай гэрээ байгуулахыг тодорхой зааж өгсөн байдаг. Германы хуульд гэрээслэгч нь бүхий л эд хөрөнгөө хэн нэгэн этгээд буюу *"эхний өв залгамжлагч"*-д шилжүүлж мөн өвлөж авсан тэр этгээд нас барах эсвэл гэрээслэлд заасан нөхцөл хангагдсанаар өв хөрөнгө гуравдагч этгээд болох *"дараагийн өв залгамжлагч"*-д шилжих нөхцөлтэй гэрээслэл хийх боломжтой бөгөөд энэ тохиолдолд гэрээслэгчийн хүсэлтийн дагуу гэрээслэл хэрэгжүүлэгч этгээдийг томилох замаар эхний өв залгамжлагчийн өвлөсөн эд хөрөнгийг

[7] М.Ванчигмаа, Гэрээслэлээр өвлөх эрх, УБ., 2015 он, 108 дахь тал.

[8] Герман Улсын Иргэний хууль, 2231-р зүйл.

[9] Германы Улсын Иргэний хууль, 2232-р зүйл.

[10] Германы Улсын Иргэний хууль, 2302-р зүйл.

ДҮГНЭЛТ

XX-р зууны эхэн үеэс Харьцуулсан эрх зүйн судлал нь бие даасан судлагдахуун болсон бөгөөд харин XXI-р зууны эхэн үеэс Харьцуулсан хувийн эрх зүй судлал нь нийгмийн эдийн засгийн хөгжлийн шинэ үе шатанд бүх нийтээрээ хүлээн зөвшөөрөгдөх болсон.

Орчин үед Хувийн эрх зүйн салбарын эдийн засгийн үүргийн ач холбогдол улам өсөхийн хэрээр Харьцуулсан хувийн эрх зүй судлал нь улам боловсронгуй болон хөгжиж байна.

Дэлхийн улс бүр өөрийн үндэсний эрх зүйн тогтолцоо, зан заншил, эрх зүйн уламжлал, сэтгэлгээ, онолын хөгжлийн хувьд хоорондоо ихээхэн ялгаатай учраас улс орон бүрийн Хувийн эрх зүйн ялгаа арилаад нэгдмэл Хувийн эрх зүйн тогтолцоо бий болохоод яагаа ч үгүй. Гэхдээ дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн үйл явцыг дагаад улс хоорондын болон иргэд, аж ахуйн нэгжийн хоорондын хувийн эрх зүйн харилцаа өргөжихийн хэрээр Хувийн эрх зүйн хөгжлийн нийтлэг жишиг, хөгжлийн чиг хандлагыг харьцуулан судлах, түүнчлэн Хувийн эрх зүйн харилцаанд олон улсын гэрээ, гадаад улсын хэм хэмжээг хэрэглэх, гадаад улсын хуулийн агуулгыг тодорхойлох, гэрээний талууд хуулийг сонгох, шаардах эрх шилжих зэрэг асуудал нь үндэсний Хувийн эрх зүйн салбарт маш их хамааралтай.

Харьцуулсан хувийн эрх зүй судлал нь бие даан хөгжих ямар ч боломжгүй бөгөөд ялангуяа олон улсын хувийн эрх зүй, олон улсын нийтийн эрх зүй мөн Европын эрх зүйтэй салшгүй холбогддог тул Харьцуулсан өв залгамжлалын эрх зүй судлагдахууны хүрээ улам өргөжиж байна.

---o0o---

АХМАД БУУРЛУУДДАА ХҮНДЭТГЭЛ ҮЗҮҮЛЭН ХҮЛЭЭН АВЧ УУЛЗЛАА

2017 оны 10 дугаар сарын 4-ний өдөр Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн тус байгууллагад ажиллаж, хөдөлмөрлөж байсан ахмад буурлууддаа хүндэтгэл үзүүлэн хүлээн авлаа. Ажил амьдралын арвин их туршлага хуримтлуулсан ахмад буурлууд маань Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн үйл ажиллагаа, хэтийн төлөвлөгөөнд өөрсдийн санаа бодлоо хэлж, зөвлөж байдаг билээ.



Буянт буурлууддаа эрүүл энх, сайн сайхан бүхнийг хүсэн ерөөе.

захиран зарцуулах эрхийг нь хязгаарлаж болдог.

АНУ-ын Канзас, Нью-Йорк зэрэг мужийн Иргэний хуульд гэрээслэгчийн эхнэр нөхөр болон бусад гэр бүлийн гишүүд нь өв хөрөнгөөс өөрийн сонголтоор, эсхүл хуулийн дагуу өв залгамжлах эрхээ сонгодог нь гэрээслэлийн эд хөрөнгийн зүйлийн ашиггүй зүйлийг авах, авахгүйг өөрсдөө сонгох бололцоог олгосон. Мөн гэрээслэгчийн бэлэвсэн эхнэр, нөхөр нь түүний өвлүүлсэн эд хөрөнгөөс амьдрах бололцооны эд хөрөнгийг тогтоосон хугацаанд авах эрхтэйг заасан нь гэр бүлийн гишүүдийн ашиг сонирхлыг мөн хамгаалсан ач холбогдолтой заалтууд байдаг байна.

ОХУ-ын Иргэний хуулиар гэрээслэл задлахад үйл ажиллагааны онцлог нь гэрээслэгчийг нас барснаас хойш өөрийгөө гэрээслэлээр өвлөгч байж болно гэж /эсхүл хууль ёсны өвлөгч/ таамаглаж байгаа этгээд нотариатад гэрээслэгчийг нас барсан тухай гэрчилгээг гаргаж өгнө. Нотариатч гэрчилгээг өгснөөс хойш 15 хоногийн дотор хоёроос доошгүй гэрч болон хууль ёсны өвлөгчдөөс байлцахыг хүссэн этгээдийг байлцуулан гэрээслэлийн дуртуйг нээнэ. Дуртуйг нээсний дараа доторх гэрээслэлийг уншин танилцуулж, гэрээслэлтэй дуртуйг нээсэн, гэрээслэлийг уншиж танилцуулсан тухай тэмдэглэл хөтөлж тэмдэглэлд гэрч болон нотариатч гарын үсэг зурна. Өвлөгчид нотариатаар гэрчлэгдсэн хуулбарыг өгөх бөгөөд гэрээслэлийн эх хувь нь нотариат дээр хадгалагдана. Дээрх ажиллагаанд өвлөгч оролцоогүй бол тэмдэглэлийн эх хувийг өвлөгчийг иртэл нотариат дээр хадгалдаг байна.

БНХАУ-нь Өв залгамжлалын харилцааг зохицуулсан тусдаа бие даасан хуультай бөгөөд 1985 онд баталсан. Тус хуулийн 16-р зүйлд гэрээслэлийн талаар зохицуулсан бөгөөд гэрээслэл гэрчлэхдээ дуу хураагуур дүрс бичлэг ашиглаж болно гэж заасан. Мөн гэрээслэлийг өв залгамжлуулагч өөрөө бичих үүрэгтэй. Харин гэрээслэлийг өөр хүнээр орлон бичүүлэхээр бол хоёроос дээш гэрчийг байлцуулж гэрчлэх эрх бүхий албан газраар гэрчлүүлнэ. Дуу шингээлтийн хэлбэрээр үйлдсэн гэрээслэлийг хоёроос дээш гэрчтэйгээр албан газар гэрчилнэ.[11] Гэрээслэлийг өөрөө бичиж гарын үсэг зурах, өөр хүн гарын үсэг зурахаар бол гэрч оролцуулна гэсэн нь манай улсын хуулийн зохицуулалттай адил байна. Гэрээслэлийг гэрчлэхэд гэрчээр оролцож болохгүй субъектыг нэрлэсэн. *Тухайлбал, үйл ажиллагааны чадваргүй хүн, үйл ажиллагааны чадвар нь хязгаарлагдсан хүн, өв залгамжлагч, өв хүртэгч, өв залгамжлагч, өв хүртэгчтэй ашиг сонирхлын харилцаатай хүн гэж тодорхой заасан.*

Гэрээслэлээр өвлөгчид үүрэг даалгаж болох бөгөөд энэ тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлд гэрээсээр өв залгамжлуулах буюу өв өгөхдөө үүрэг дагалдуулсан байвал өв залгамжлагч буюу өв хүртэгч тэрхүү үүргийг гүйцэтгэх хэрэгтэй. Зүй ёсны учир шалтгаангүйгээр үүрэг гүйцэтгэхгүй бол холбогдол бүхий нэгж ба хүний гуйвчлалаар ардын шүүх хороо өв эдлэх эрхийг нь хасч болно[12] гэж заажээ. "Энд өв хүртэгч хэмээх субъектэд хууль ёсны ба гэрээслэлээр өв залгамжлагчаас гадна өвлүүлэгчийг асрах буюу эсвэл түүний асрамжид байсан хүмүүс хуульд заасан нөхцөлд өв хөрөнгөөс хувь авах эрх олгогдсон хүн болно. *Тухайлбал, түүнийг тайлбарласан саналд өв залгамжлуулагчийн амьдралд гол аж ахуйн эрэлт олгож өгсөн буюу ажил хөдөлмөрт гол туслалцаа үзүүлсэн бол түүнийг асарч тэжээсэн гол үүрэг буюу гол тэтгэн тэжээх үүргийг гүйцэтгэснээр магадлах хэрэгтэй гэсэн заалтыг үүрэг гүйцэтгэсэн этгээд нь өв хүртэгч байна гэж үзсэн байна. Энэ нь өвлүүлэгчийн асрамжид байсан этгээд өвлөгч байх зохицуулалтын нөгөө талд асарч байсан этгээд өвлөгч байх талаар зохицуулсан нь чухал зохицуулалт болсон байна.*

[11] Т. Мөнхжаргал, Өв залгамжлалын эрх зүй, УБ., 2009 он, 163 дахь тал.

[12] Т. Мөнхжаргал, Монгол, БНХАУ-ын Иргэний хуулийн харьцуулсан судалгаа, УБ., 2011 он, 129 дэх тал.

зорих учиртай гэжээ.

Тэгэхдээ энд төрийг, эсхүл хууль цаазыг дээдэлдэг үү гэдэг дээр зарчмын хувьд бүрэн гүйцэд, зөв ойлголттой болох нь зүйтэй.

Энэ талаар төр ба эрх зүйн харилцааны талаарх онолын хандлагууд нэгэнт бий болсон төдийгүй эрдэмтэн судлаачид үзэл санаагаа илэрхийлж иржээ.

Тухайлбал Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид монголчуудын төрт ёс, хууль зүйг дээдлэн шүтэх үзэл тодорхой үе шатуудыг туулж ирсэн ба төрт улсаа байгуулснаас хойш хаант төр оршсоны учир хаант ёсыг шүтэж ирсэн үе, нам засаг нэрийн доор улс төрийн дээд удирдагчийг шүтэж ирсэн үе, хуулиа дээдэлсэн ардчилсан ёсны жишиг шилжсэн одоо үе гэж гурван үед авч үзсэн байдаг.

Тэрээр хууль дээдлэх ёсыг төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим болгон заахын хамт Үндсэн хуулиа бүх нийтээр "Мэдэгтүн, Сахигтун" хэмээн зарлан тунхагласан явдал нь хуулиа дээдэлж, төрөө хүндэтгэх эрэмбийн ялгааг илэрхийлж байгаа юм гэжээ[3].

Тэгвэл нийгмийн шинжлэх ухаанд төр ба эрх зүйн харилцааны талаар судалж ирснээр төр нь эрх зүйн дээр оршдог, эрх зүй нь төрийн үйл ажиллагааны үр дүн гэж үздэг төрийг дээдлэх буюу этатист хандлага, хуулийг дээдлэх хандлага, паралелист үзэл буюу төр ба эрх зүй нь бие биегүйгээр оршин тогтнох боломжгүй гэсэн хандлага байж ирсэн.

Эдгээрээс төрийн дээдлэх буюу этатист хандлага нь манай орны хууль цаазын хөгжилтөд давамгайлж ирсэн бөгөөд эрх зүй нь төрийн дагавар үзэгдэл, төрөөс тогтоосон хэм хэмжээний цогц гэж үзэж ирсэнтэй холбоотой хэмээн Ч.Нямсүрэн дүгнэсэн байдаг[4].

Харин хуулийг дээдлэх үзэл санаа нь нийгмийн гэрээнээс төр үүссэн учраас төр нь хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчих ёсгүй гэсэн жам ёсны эрх зүйн сургаал дээр үндэслэсэн ба эрх зүйн онолоор нэгэнт хүлээн зөвшөөрөгджээ.

Хууль дээдлэх үзэл 13 дугаар зуунд Баруун Европт хэмжээгүй хаант ёсны эсрэг тэмцлийн уриа болон гарч иржээ. Англи Улсад 1215 онд гарсан Магна Хартын 38, 39 дүгээр зүйлүүд[5] нь эрх зүйн байх ёстой шударга зарчмуудын эх үндсийг тавьсны нэг нь хууль дээдлэх ёс юм.

Хууль дээдлэх ёсны зарчмыг философийн утгаар нь авч үзвэл эртний Грекийн философиос гаралтайгаар өрнөдийн сургаалд бий болсон үзэл санаа ба ардчилсан засаглалын хүрээнд үүнийг урьдаас тогтоосон дүрэм журамд захирагдах байдлаар хязгаарлагдсан төр, түүний үйл ажиллагаа, тэндээс гаргаж байгаа шийдвэрийнх нь талаар иргэд урьдаас мэдэх боломжтой байх явдал гэж ойлгодог.

Ийм ойлголтод хүрэхийн тулд эртний сэтгэгчид ихээхэн цаг хугацаа, оюун ухаанаа зарцуулсан байдаг. Эртний Грекийн сэтгэгч Солон хүчирхийлэл дур зоргоор аашлахын эсрэг шударга ёс, хууль ёс, эрх зүй нь бий болсон гэсэн тухай үзэл санааг бий болгосон бол Аристотель, Платон, Цицерон, Локк, Монтескье, Кант болон позитивист үзэл баримтлагчид зэрэг сэтгэгчид өөрийн үзэл санааг дэвшүүлж энэ үзэл санааны хөгжилтийн үе шат бүхэнд тодорхой үүрэг гүйцэтгэжээ.

Энэ үзэл санаа эрх зүйн ноёрхол, хүний эрх, эрх чөлөө, эрх мэдэл хуваарилах асуудалтай нягт холбоотой хөгжиж иржээ.

Эдгээрээс Д.Локк, И.Кант нарыг хууль дээдлэх үзлийг хөгжлийн шинэ шатанд гаргахад чухал үүрэг гүйцэтгэсэн гэж үздэг. Д.Локк эрх баригчийн зүгээс хууль зөрчихийн эсрэг тэмцэх хууль ёсны номлол гэгчийг гаргаж тавьсан ба төрт ёсны эх үүсвэр, хуулийн үндэс нь нийтийн гэрээ, ард түмний бие даасан байдал юм гэж үзсэн.

Харин И.Кант төр нь эрх зүйд

[3] Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, нийтлэг асуудал, хүний эрх, шүүх эрх мэдэл, нутгийн удирдлага, 2 дахь хэвлэлт, УБ., 2017 он, 95 дахь тал.

[4] Ч.Нямсүрэн. Эрх зүйн ерөнхий онол. 2 дахь хэвлэл, УБ., 2017 он, 383 дахь тал.

[5] Магна Харт (орч: Лүндэндорж.Н, Амаржаргал.П). 2 дахь хэвлэл, УБ., 2016 он.

ЦАГДААГИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНД ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁСНЫ ЗАРЧМЫГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ НЬ



ХСИС-ийн Цагдаагийн сургуулийн захирал Д.Эрдэнэбаатар

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Цагдаагийн байгууллага, үйл ажиллагааны журам, хууль дээдлэх ёсны зарчим.

ТОВЧЛОЛ

Хууль ёсны зарчмын онол (Legitimacy Theory)-оор олон нийтээс хууль эрх зүй, улс төрийн болон захиргааны эрх мэдлийг хүлээн зөвшөөрөх гол үндэслэл нь эрх мэдэл хэрэгжүүлэгч субъектүүд өөрийн эрх мэдлийг шударга, тэгш байдлын үндсэн дээр хэрэгжүүлж байна гэсэн итгэлтэй байх явдал гэж гэж үздэг.

Цагдаагийн алба хаагчийн иргэдтэй харилцах байдал, хандлага, биеэ авч явах байдал, үүрэг гүйцэтгэх үед гаргах шийдвэр зэрэг нь бүхэлдээ олон нийтийн хараанд байдаг учраас цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хууль дээдлэх ёсыг сахих нь нийгмийн бусад салбаруудаас илүүтэй ач холбогдолтой байдаг талаар энэ өгүүллээр авч үзлээ.

УДИРТГАЛ

Б.Чимид хууль дээдлэх ёсыг өргөн хүрээнд ярьцгаадаг боловч энэ талаарх ойлголт дутмаг, зөвхөн улс төрийн үзэл санаа хэлбэртэй байна гэж шүүмжилсэн байдаг.

Цагдаагийн байгууллага нийгэмд оршин байдаг утга учир, хүмүүнлэг ардчилсан нийгэмд ямар үүрэг гүйцэтгэдэг болохыг авч үзэхийн тулд хууль дээдлэх ёсыг авч үзэх хэрэгтэй болдог. Судалгааныхаа хүрээнд хууль дээдлэх буюу эрх зүйд захирагдах зарчим нь цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хэрхэн тусгалаа олдог талаар авч үзье.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Нэг.Хууль дээдлэх ёсны зарчим

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн[1] оршил хэсэгт "төрт ёс"-ны тухай зарлан тунхагласан хэсэг бий.

Г.Совд, Н.Жанцан, Ж.Амарсанаа, С.Жанцан нарын эрдэмтдийн бүтээсэн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар бүтээлд энэ холбоо үгийг тайлбарлахдаа "ёс" гэдэг нэр томьёо бол хүмүүсийн хоорондын харилцааг анхны үүслээс нь эхлэн зохицуулж ирсэн угаас заяасан эрх зүйн ухагдахууныг илэрхийлдэг учраас Үндсэн хуульд "хууль цааз" гэсэн утгыг илэрхийлэх тухай өгүүлсэн байдаг[2].

Мөн "төрт ёс" гэдэг нэр томьёог Үндсэн хуульд хэрэглэсэн нь Монголын ард түмэн бид төр, хууль цаазаа дээдэлж ирсэн уламжлалаар төрийн үйл ажиллагаа, чиг үүргийг орчин үеийн ардчилал, тэгш эрх, шударга ёсны зарчимд нийцүүлэн төгөлдөржүүлэхийг

[1] Монгол Улсын Үндсэн хууль. Төрийн мэдээлэл. УБ., 1992 он. №1.

[2] Г.Совд нар. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар. УБ., 2000 он. 10-13 дахь тал.

www.nlc.gov.mn

Харин Германы эрдэмтэн Отто Бейр хууль ёсны зарчмын талаар нарийвчлан судалж эрх зүйт төр гэдэг нь төрийн үйл ажиллагаа шүүхээр хянагдах зарчмыг хэрэгжүүлэхийг ойлгоно гэж тодорхойлсон.

Хууль ёсны зарчим нь нийгмийн харилцааг хуулиар журамлан зохих дэг горимд оруулснаар тухайн горимын дагуу явуулсан үйл ажиллагааны үр дагавар нь хуульд нийцсэн байхыг шаарддаг хуулийг хамгаалсан зохицуулалт юм. Өөрөөр хэлбэл цагдаагийн байгууллага, алба хаагчийн үйл ажиллагаа, түүний үр дагавар нь хуульд яв цав нийцсэн байх нь хууль ёсны зарчмын агуулгыг тодорхойлно.

Хууль дээдлэх ёсны үзэл санаа нь аливаа улсын Үндсэн хуульд тусгалаа олж төрийн үйл ажиллагаа нь түүнд нийцэж байх бодит чанар нь түүний утга учир болон хөгжиж нийтээрээ баримтлахад хүрсэн бол энэ үзэл санаа 1992 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгалаа олсон байна. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн" гэж заасан.

Б.Чимид хууль дээдлэх ёс нь удирдагчийг бус, засаг төр баригчдыг бус, харин төр хийгээд иргэний нийгмийн аль алиных нь оршин тогтнолын үндсийг бэхжүүлсэн гол хууль Монгол Улсын Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс төлөвшиж эхэлсэн буй гэжээ. Үндсэн хуулийн зарчмууд нь "удирдан чиглүүлсэн санаа" бөгөөд эдгээрийг төрийн үйл ажиллагаанд ялангуяа захиргааны эрх зүйн салбарт, бүр тодорхой хэлбэл цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд цааш нь нарийвчлан хэрэгжүүлэх шаардлагатай байдаг[9].

Орчин үед эрх зүйн аюулгүй байдал ба эрх чөлөөг хоорондоо харилцан хамаарал бүхий зарчим ба механизмын нэгдлээр хангадаг төрийг эрх зүйт төр хэмээдэг[10].

Үүнд хууль ёсны зарчим голлох үүрэг гүйцэтгэх бөгөөд үүнийг гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх түвшинд "хуулийг дээдлэх ёс, зөвхөн хуульд үндэслэсэн байх" зарчим гэж нэрлэдэг.

Эрх зүйн зарчим нь ёс суртахууны шаардлагуудыг илэрхийлсэн стандарт ба ерөнхий чиг баримжаа, үнэлэмжийн үндсийг зааж өгнө[11].

Доктор (Sc.D) Д.Лүндээжанцан эрх зүй нь төрийн үйл ажиллагааг легитимчлэн хууль хяналт, албадлагын байгууллагын эрх хэмжээг тогтоодог, эрх зүйн тусламжтайгаар төрийн үйл ажиллагаа хуулийн шаардлагын хүрээнд орж хууль зүйн шинж чанартай болдог гэжээ[12].

Нийгмийн хөгжлийн зүй тогтол, төрийн удирдлага, захиргааны үйл ажиллагааны үндсэн шинжийг тусгасан цагдаагийн албанд удирдлага болгох гол үзэл баримтлал, үндэслэлийг цагдаагийн байгууллагын захиргааны үйл ажиллагааны зарчим гэнэ[13].

Хоёр.Цагдаагийн байгууллага, түүний үйл ажиллагаа

Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд[14] цагдаагийн албаны үйл ажиллагаа, удирдлагын үндсэн зарчмыг заасны дотор "хууль дээдлэх" зарчим багтана.

Хууль дээдлэх зарчим цагдаагийн байгууллагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх түвшинд ямар агуулга, хэлбэрээр хэрэгждэг болох, энэ зарчмын хэрэгжилтийн хэмжүүр нь юу болох талаар үзэхийн тулд түүний чиг үүрэг болон чиг үүргээ хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа нь юу болох талаар авч үзэх шаардлагатай болно.

Аливаа улс орны удирдлага,

[9] Мөн тэнд. 95 дахь тал.

[10] П.Одгэрэл. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, 3 дахь хэвлэл, УБ., 2016 он, 52 дахь тал.

[11] Дворкин Р. О правах всерьез, С. 45-46, 76.

[12] Д.Лүндээжанцан, Н.Жалбажав, Х.Сэлэнгэ, Д.Отгонтуяа, Эрх зүйн философи, УБ., 2014 он, 264-268 дахь тал.

[13] Ж.Долгорсүрэн., Д.Булган., Монгол Улсын Цагдаагийн эрх зүйн курс, УБ. ХСИС., 2014он, 74 дэх тал.

[14] Цагдаагийн албаны тухай хууль. Төрийн мэдээлэл, УБ., 2017он, №8.

захирагдсан хүмүүсийн нэгдэл гэсэн байхад Гегель эрх зүйн тогтолцоо бол эрх чөлөөний хаанчлал, төрийн эрх мэдэл, бусад хүмүүсийн зүгээс хууль бус хүч хэрэглэхээс хамгаалах арга хэрэгсэл бол хууль дээдлэх зарчим гэсэн байдаг.

Хууль дээдлэх үзэл санаа бий болж нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдөхөд жам ёсны эрх зүйн онолоос гадна нөлөөлсөн хүчин зүйл нь позитив эрх зүйн онол энэхүү үзлийн гүн ухааны үндэслэл болдог байна.

Тэд эрх зүйг жам ёсны, хуульчлагдсан хүсэл зориг буюу хууль, шударга ёс гэсэн ухагдахууны хүрээнд авч үзэх ба төр нь эрх зүйг нийтээр дагаж мөрдөх, албадлагын шинжтэй болгодог боловч төр өөрөө бусдын адил хуулиа биелүүлэх үүрэгтэй гэдэг.

Тэгвэл цагдаагийн байгууллага ямар зорилготой нийгэмд оршин байдаг, хүмүүнлэг ардчилсан нийгэмд ямар үүрэг гүйцэтгэдэг болохыг авч үзэхийн тулд хууль дээдлэх ёсыг авч үзэх хэрэгтэй болдог[6].

Бид судалгааныхаа хязгаарлалтын хүрээнд хууль дээдлэх буюу эрх зүйд захирагдах зарчим нь цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хэрхэн тусгалаа олдог талаар авч үзье.

Английн эрх зүйд хууль дээдлэх, эрх зүйд захирагдах, эрх зүйн ноёрхол гэх буюу “rule of law” гэсэн ойлголтоос үүдэлтэй, Германы эрх зүйд “rechtssaat” буюу эрх зүйт төр[7] хэмээх ухагдахууныг Германы эрдэмтэн К.Велькер, Фрайхар цон Аретин нарын бүтээлд дурдсан бол 1832 онд Германы Франкфуртын парламентын гишүүн Роберт фон Моль анх цагдаагийн төр гэх ойлголтын эсрэг хэрэглэж төрийн тухай сургаалын нэг үндсэн категори болгон хөгжүүлэх үндсийг тавьжээ.

Түүнийхээр эрх зүйт төр ноёрхож байгаа бол төрийн зорилгодоо хүрэх арга хэрэгсэл нь иргэн биш, харин иргэн нь өөрөө төрийн зорилго байх ёстой ба гол санаа нь хуулиар урьдчилан тогтоосон үндэслэл байхгүй бол хүний үндсэн эрхэнд халдахгүй байх тухай юм.

Энд “rule of law” гэсэн ойлголт нь эрх зүйт төр гэсэн утгыг илэрхийлдэггүй болох нь харагдаж байх ба доктор (Ph.D) Ш.Цогтоо “rule of law” бол хууль дээдлэх ёс, хууль дээдлэх зарчим гэсэн нэр томьёо гээд “эрх зүйт төр” гэж томьёолж байгааг шүүмжилж төр гэсэн үг байхгүй байсаар байтал оруулж ирж байгаад шүүмжлэлтэй ханджээ.

Б.Чимид аливаа хууль нь Үндсэн хуульд, эрх зүйн бүхий л дэд акт нь хуульд нийцсэн буюу захирагдмал байхыг хууль дээдлэх ёсны гол шинжийн нэг гэж үзсэн. Хууль дээдлэх үзэл нь эцсийн дүндээ эрх зүйн ухамсар, түүгээр дэмжигдсэн ёс суртахууны үнэлэмж бөгөөд өндөр дээд төвшний үнэлэмж бүхий түгээмэл зарчим мөн[8].

Харин хууль ёсны байх гэдэг нь хууль ба түүнд үндэслэсэн эрх зүйн бусад алив актыг холбогдох бүх этгээд нэг мөр ойлгож, биелүүлэх, хэрэглэх зарчмыг хэлнэ гэжээ.

Мөн тэр дээдлэх гэдэг үзэгдэл өөрөө тухайн субъект өөрийн болон бусдын оршихуй, мөн чанарт ашиг тустай хэмээн уг зүйлд итгэн үнэлж, түүний хүчин чадалд бишрэх, хайрлах, хүндэтгэх байдлаар хандах төдийгүй энэ хандлага нь уг хүний дотоодод өөрийн хүлээн зөвшөөрсөн уг зүйлтэй зөрчилдөхөөс эмээх сэтгэцээр дэмжигдсэн ёс суртахуун, сэтгэл зүйн нөлөөллийг агуулсан байдаг хэмээн үзсэнийг дэмжиж байгаагаа илэрхийлсэн байдаг.

Тэгвэл хууль дээдлэх үзэл санаанд агуулгын хувьд багтаж байгаа хууль ёсны зарчим нь Францын эрх зүйгээс гаралтай бөгөөд Германы эрдэмтэн Отто Майер төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим болгон нэвтрүүлж эрх зүйт төр гэдэг ойлголтыг бий болгожээ. Энэ нь төрийн үйл ажиллагаа хууль ёсны дагуу явагдахыг ойлгож байв.

[6] L.Green and other, Police Innovation and Police Control., p.145. William F.McDonald., Law Enforcement Innovation and Rule of Law: Comparative and Historical Perspectives., Springer-Verlag, New York, 1993.

[7] Г.Банзрагч. Эрх зүйт төр буюу захиргааны шүүх, http://legaldata.mn/ retrieved 2017-06-12

[8] Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, нийтлэг асуудал, хүний эрх, шүүх эрх мэдэл, нутгийн удирдлага, 2 дахь хэвлэл, УБ., 2017 он, 97 дахь тал.

томьёоны утгыг судалж үзье.

Эртний Грекийн сэтгэгч Аристотель улс (хот)-ын захиргааг "polis", тэдгээрийн оршин байдаг газрыг "politea" буюу буюу "хот" гэж нэрлэснээс энэ үгийн гарал үүслийг авч үздэг[23]. Энэ үг нь явсаар латин хэлэнд "харьяат иргэн, захиргаа, иргэний төр" гэсэн утгаар шилжиж улмаар 14 дүгээр зууны үед Франц хэлэнд "police" буюу нийтийн хэв журам, захиргаа, засаглал" гэсэн утга илэрхийлэх болж нэвтэрсэн бөгөөд 15 дугаар зуунд англи хэлэнд "нийтийн хэв журам, төр, төрийн бодлого" гэсэн утга илэрхийлэх болж нэвтэрсэн боловч англичууд зөвхөн албаны хүрээнд хэрэглэдэг байснаа Скотландын Цагдаагийн комиссаруудын уулзалтад 1714 онд, 1798 онд Тэнгисийн цагдааг байгуулах үед анх олон нийтийн хүрээнд хэрэглэсэн байна.

Эртний Хятадын Чу, Жин улсын үеэс эзэн хаанаас томилогддог орон нутгийн захиргаанаас хугацаатай томилогдож тухайн нутаг дэвсгэртээ дэд хэсгүүдэд хуваагдан орчин цагийн цагдаатай төстэй мөрдөн шалгах, нууцаар мэдээлэл цуглуулах, хууль сахиулах үйл ажиллагаа явуулдаг албан тушаалтан байжээ. Үүнийг англи хэл дээр "prefects" гэх ба монголчилбол цэргийн дарга гэж буудаг, ийм ойлголт, тогтолцоо Солонгос, Япон зэрэг Азийн орнуудад түгж байжээ[24].

1667 онд Луис XIV хааны үед Парисын парламентын шийдвэрээр албан ёсоор цагдаагийн дэслэгч генералын албыг байгуулж, үйл ажиллагааны чиглэлийг "амгалан тайван байдал, олон нийт, хувь хүний эрх ашгийг хамгаалах, хууль зөрчсөн этгээдийг хотоос хөөн гаргах, яллах, хүн бүрийн өөрт оногдуулсан үүрэг, нийгэм дэх байр суурийн хүрээнд ажиллаж амьдрах явдлыг хангах" гэж тодорхойлжээ.

Францын хувьсгалын дараа, 1800 оны 02 дугаар сарын 17-ны өдөр Парис болон 5000-с дээш оршин суугчтай бусад хотуудад Цагдаагийн байгууллагыг дахин байгуулсан. 1829 оны 03 дугаар сарын 12-ны өдөр дэлхий дээрх анхны дүрэмт хувцастай цагдааг "Хотын түрүүч" (*city sergeants*) нэртэйгээр бий болгожээ.

Эдгээрээс Францын Луис хааны lieutenant general de police *нь анхны төвлөрсөн цагдаагийн байгууллагыг, анх удаа албан ёсны баримт бичигт англи хэлний "police" гэх нэр томьёог хэрэглэсэн* 1800 оны үеийн Лондонгийн Тэнгисийн цагдаа, Францын Напелеоны анхны дүрэмт хувцаст цагдааг орчин үеийн цагдаагийн үүсэл гэж олонх эрдэмтэд үздэг.

Сүүлд 1829 оны 09 дүгээр сарын 29-ний өдөр (хожим *Боббигийн хууль гэж* нэрлэх болсон) Лондон хотын цагдаагийн хууль парламентаар баталж мөрдүүлсэн нь АНУ, Британи болон дэлхийн ихэнх оронд цагдаагийн байгууллагын загвар болжээ[25].

Үүнээс урьд энэ нэр томьёо англи хэлнээ шинжлэх ухааны эргэлтэд орсон нь тухайн үед "polles" гэж бичигдэж байсан хэлбэрээрээ 1642 онд "Английн эрх зүйн салбарын хоёр дахь хэсэг" гэдэг номонд анх бичигдсэн гэжээ[26].

Профессор Гари Т. Маркс[27] "Police - энэ үгийн утга өнгөрсөн таван зууны туршид өөрчлөгдөж ирсэн билээ" гээд анх улс төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчийн хэлбэрийг илэрхийлж байсан бол 15 дугаар зууны үеэс Европт хүний амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгийг хамгаалах үүрэг бүхий этгээд гэх утгаар ойлгох болсон боловч энэ үйл ажиллагаанд зэвсэгт хүчний үүрэг гүйцэтгэх багтдаг байсан.

Харин 18 дугаар зууны үеэс улс орнууд өөрийн хилтэй болж ирснээр дотоодын аюулгүй байдалд илүү

[23] Ч.Ганболд нар, Дурьдсан бүтээл, 15 дахь тал.

[24] Whittaker, Jake. "UC Davis East Asian Studies". University of California, Davis. UCdavis.edu Archived October 7, 2008, at the Wayback Machine.

[25] Мөн тэнд.

[26] Coke, Sir Edward (1642). The Second Part of the Institutes of the Lawes of England: Containing the exposition of many ancient, and other statutes; whereof you may see the particulars in a table following.... Printed by M. Flesher and R. Young, for E.D., R.M., W.L. and D.P. p. 77. Retrieved 2012-07-11.

[27] Gary T. Marx is Professor Emeritus from M.I.T, Police and Democracy, this version appeared in M. Amir and S. Einstein (eds.) Policing, Security and Democracy: Theory and Practice, vol. 2.

зохион байгуулалтыг дотор нь дотоод хэргийн ба гадаад хэргийн удирдлага гэж хоёр том чиглэлд хуваах ба дотоод хэргийн удирдлагын үйл ажиллагаа нь нийтийн эрх ашиг, сонирхол, хүний эрх, эрх чөлөө, иргэний ашиг сонирхлыг хамгаалах, хууль ёсыг сахиулахад чиглэдэг[15].

Дотоод хэргийн салбарын харьяаны цагдаагийн байгууллага ямар үйл ажиллагаа явуулах талаар судлахын тулд түүний үүсэл хөгжлийн талаар авч үзэх шаардлага гардаг.

Иймд бидний судалгааны сэдвийн хүрээнд цагдаа, үйл ажиллагаа гэх нэр томьёонуудыг хоёрдмол утгагүйгээр хэрэглэхийн тул монгол болон гадаад хэл шинжлэлийн үүднээс болон агуулга талаас нь тайлбарлахыг зорив.

Я.Цэвэлийн Монгол хэлний товч тайлбар тольд[16] "цагдаа" 1) цагдан сэргийлэх газрын албаны сэргийлэгч; уурын тэрэгний цагдаа; 2) хилийн цагдаа; ойн цагдаа гэх мэт манах, хянах, байцаах зэрэг хэргийг гүйцэтгэх үүрэг бүхий хүн; гэсэн.

Доктор (Sc.D) Г.Гантогтох цагдаа гэдэг нэр томьёоны уг гарвал болох "ца" үндэс нь ариун цагаан гэсэн утгыг агуулах бөгөөд ёс, харьцаа, сэтгэл тэргүүтнийг ёс журамтай болгох, ёсоор нь дэглэх үүрэгтэй, эерэг байлгахад үйлчилдэг хүмүүн хийгээд цагаан зүгийн тэнгэрийн зарлиг, тааллыг "цагдаа" хэмээн тайлбарласан байна[17].

Цагдаа гэдэг үг манай улсад хэдий үеэс ямар утгаар хэрэглэгдэж эхэлсэн талаар тухайлан судалсан зүйл одоогоор үгүй байх бөгөөд зарим судлаачид цагдаагийн байгууллагын түүх, түүний судлалын асуудал шаардлагын хэмжээнд хүрээгүй[18] тул цаашид төрөлжүүлэн судлах шаардлагатай гэж дүгнэсэн нь бий[19].

Монгол Улсад төрт ёс үүссэн цагаас төрийн механизмууд, түүн дотор орчин цагийн цагдаатай төстэй чиг үүрэг гүйцэтгэдэг бүтэц байж ирсэн гэх боловч зарим эх сурвалж цагдаагийн түүх 13 дугаар зууны үеэс эхтэй гэсэн байдаг[20] бол зарим нь "цагдаа" гэсэн нэр томьёо хэрэглэгдэж эхэлсэн 1865 оноос эхлэн тоолсон нь бий[21].

Манай улсын төрт ёсны түүх эдгээрээс их эрт эхлэх боловч үүнээс өмнөх цагдаагийн түүхийн эх сурвалж одоогоор олдоогүй байна. Монголын нууц товчоонд бичигдсэн эх сурвалжид цагдаагийн чиг үүрэгтэй төсөөтэй үүрэг гүйцэтгэдэг хорчин, торгууд, хэвтүүл гэсэн үүрэгтний талаар бичигдсэн байдаг.

Тэдгээр албан тушаалтнууд нь баривчлах, байцаах, эд хөрөнгө хураан авах, шийтгэл ногдуулах, хүч хэрэглэх зэрэг албадлага хэрэглэх эрх хэмжээг олгосон байх ба орчин цагийн цагдаагийн чиг үүрэг, эрх хэмжээг тогтоосон эрх зүйн хэм хэмжээний шинжийг тодорхой хэмжээгээр агуулсан байна гэж үзэж болох юм.

Энэхүү судалгаагаар цагдаагийн байгууллагын түүх, үүсэл хөгжлийн талаар судлахыг зориогүй боловч "цагдаа" гэх нэр томьёо хэдий үеэс хэрэглэж ирснийг хөөн үзвэл 1891 онд бичигдэж дууссан гэгддэг В.Инжанашийн Хөх судар бүтээлд "*...цагдуул манууд хэмээгч хол ойр улсад нэгэнтээ дүүрчээ*" гэсэн өгүүлбэр байна. Цагдуул манууд гэдэг нь хоршоо үг бөгөөд алив юмыг цагдах манах хүн гэж тайлбарлагддаг[22].

"Цагдаа" гэх үг нь англи хэл рүү "police" гэж буудаг бөгөөд энэ нэр

---

[15] Ш.Цогтоо. Захиргааны эрх зүй – Тусгай анги, УБ.., 2015 он, 121-129 дэх тал.

[16] Я.Цэвэл. Монгол хэлний товч тайлбар толь, УБ., 1966 он. 30000 гаруй үг. from http://toli.query.mn/

[17] Г.Гантогтох. Монгол хэлний үгийн гарвал зүй лекцээс.

[18] Д.Таванжин. Монголын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт, түүний хөгжилт, УБ. Цагдаагийн академи., 2000 он, 2 дахь тал.

[19] Ж.Долгорсүрэн. Монгол Улсын Цагдаагийн эрх зүй (Их, дээд сургуулийн сурах бичиг), УБ. Цагдаагийн академи., 2004 он, 50 дахь тал.

[20] Д.Таванжин. Монголын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт, түүний хөгжилт, УБ. Цагдаагийн академи., 2000 он, 2 дахь тал.

[21] Ж.Долгорсүрэн. Монгол Улсын Цагдаагийн эрх зүй (Их, дээд сургуулийн сурах бичиг), УБ. Цагдаагийн академи., 2004 он, 50 дахь тал.

[22] Монгол хэлний их тайлбар толь, ШУА-ын Хэл зохиолын хүрээлэн. УБ., 2015 он, 60000 гаруй үг. from https://mongoltoli.mn/

их тайлбар тольд[36] "үйл" гэдгийг хийж явуулах үйл хэрэг, "ажиллагаа" гэснийг ажил, үйл, ажлын явц, "үйл ажиллагаа" гэснийг зохион байгуулалттай хийж гүйцэтгэх ажил; хэрэг явдлын явц, болц гэснээс үзэхэд тодорхой үүргийг гүйцэтгэх үйл, түүний явц байдал болон гүйцэтгэлийг хамруулж ойлгогдохоор байна.

Ямар нэг этгээдээс бусдад хандан захиран тушаасан үйл ажиллагааг "захиргаа" гэх ба байгууллагын үндсэн чиг үүргээ биелүүлэхэд шаардагдах эдийн болон эдийн бус зүйлсээр хангах туслах шинжтэй өдөр тутмын үйл ажиллагааг илэрхийлдэг[37]. Тэгэхээр захиргаа бол үйл ажиллагаа юм. Үүнд цагдаагийн байгууллагын үндсэн чиг үүргээ биелүүлэхэд шууд чиглэсэн, олон нийтэд үйлчлэх үйл ажиллагааг удирдлагаар хангах үйл ажиллагаа бас хамаарна.

Гурав.Цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны зарчим

Захиргааны эрх зүйд зохион байгуулалтын онолын судлаачид байгууллагыг хэнд ямар үйлчилгээ үзүүлж байгаагаар нь дөрөв ангилсан ба үүнд 1) гишүүндээ үйлчилдэг байгууллага; 2) эзэндээ үйлчилдэг бизнесийн байгууллага; 3) нийгмийн зарим хэсэг буюу үйлчлүүлэгчдээ үйлчилдэг байгууллага (эмнэлэг, сургууль гм); 4) нийтийн сайн сайханд үйлчилдэг байгууллага; багтах бөгөөд цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны үр ашгийг нийтээрээ хүртдэг учраас нийтийн сайн сайханд үйлчилдэг байгууллагад хууль сахиулах буюу цагдаагийн байгууллага хамаарна гэжээ[38].

Цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаа нь бүхэлдээ нийтийн сайн сайханд үйлчлэх чиглэх ба чиг үүргийг нь нэлээд өвөрмөц байдлаар авч үздэг онцлогтой. Тухайлбал гэмт хэрэгтэй тэмцэх хууль хяналтын системд болон хууль сахин хамгаалах хүрээн дэх нийтийн үйлчилгээний системийн салшгүй хэсэг бөгөөд иргэд, олон нийтэд үйлчлэх үүргийг хүлээдэг[39].

Тэгэхээр нийтийн сайн сайханд үйлчилдэг цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хууль ёсны зарчмыг хэрхэн хэрэгжүүлж үнэлдэг болох талаар авч үзсэнээр үйл ажиллагаагаа боловсронгуй болгоход чухал ач холбогдолтой.

Цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны хууль ёсны зарчмын ерөнхий үнэлэмжийн шалгуур хүчин зүйл нь түүний үйл ажиллагааг олон нийт хэрхэн хүлээж авч итгэж, дэмжиж байгаа явдал байх ба үүнийг мөн хуульд "олон нийтийн итгэл хүлээж иргэний дэмжлэгийг авах"зарчим гэж тодорхойлсон[40].

Өөрөөр хэлбэл цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны хууль ёсны зарчмын хэрэгжилтийн түвшнийг хэмжиж үзэх шаардлагатай. Иймд иргэд цагдаагийн хууль ёсны шаардлагыг дуулгавартай биелүүлж байгаа эсэх, тэднээс цагдаагийн байгууллагатай хамтран ажиллах хүсэл эрмэлзэл байгаа эсэхээр үйл ажиллагааны чанарыг хэмжинэ гэсэн үг.

Судлаачид цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хандах олон нийтийн итгэл болон цагдаагийн байгууллагатай хамтран ажиллах олон нийтийн идэвхэд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг хүн ам зүйн болон орон нутгийн хүчин зүйл, эсхүл цагдаагийн үйл ажиллагааны үр нөлөөний алинаас хамааралтай болохыг судалж ирсэн.

Тэд ардчилсан улс оронд цагдаагийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх хүчин зүйл юу болохыг тогтоохоор судалж олон нийт хууль эрх зүй, улс төрийн болон захиргааны эрх мэдлийг хүлээн зөвшөөрөх эсэх нь тэдгээр салбарт хууль ёсны хэрэгжилтэд итгэх олон нийтийн итгэлээс хамаардгийг

[36] Монгол хэлний их тайлбар толь. ШУА-ын Хэл зохиолын хүрээлэн. УБ., 2015 он, 60000 гаруй үг. from https://mongoltoli.mn/

[37] П.Одгэрэл. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, 3 дахь хэвлэл, УБ., 2016он, 24 дэх тал.

[38] Peter W.Blau and W.Richard Scott, Formal Organization, Scranton, Pa Chandler, 1962, p. 43.

[39] Ш.Цогтоо. Захиргааны эрх зүй – Тусгай анги. УБ., 2015 он, 126 дахь тал.

[40] Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 5 дугаар зүйл. // Төрийн мэдээлэл. 2017. №8.

хамаарах үйл ажиллагаанд шилжсэн ба үүнээс хойших хөгжлийнхөө явцад гэмт хэрэг, зөрчил зэрэг аюулаас олон нийтийг сэргийлэн хамгаалах, хууль зөрчихийг таслан зогсоох, түүнээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа явуулах болсон гэжээ.

Анхны цаасан хэвлэлийн бүтээлүүдийн нэг болох "Цагдаагийн шинжлэх ухаан" номын үзэл баримтлалаар бол цагдаа нь эдийн засгийн болон нийгмийн үүрэгтэй байжээ. Энэ нь мерсантилист онолоор хүн ам, түүн дэх анги давхаргад хяналт тогтоох нь төрийн хүчирхэг байх үндэс болно гэсэн үзэлтэй холбоотой байсан юм. Тэр үед цагдаагийн хууль сахиулах үүрэг ихэд өргөжин олон нийтийн эрүүл мэнд, хотын төлөвлөлт, үнийн хяналтыг хүртэл хамарч байжээ[28].

Нийгэм судлаач Макс Вебер цагдаа гэдэг нь "хуулийн дагуу хүч хэрэглэх эрх" гэж тодорхойлсон нь орчин үеийн хөгжлийн явцад батлагдсан гэж үздэг.

Марксист онолоор капиталист төрийн өсөлт хөгжлийн нэг хэсэг, нийгмийн дундаж давхарга, ажилчин ангийг хүчээр хянах аппарат гэж тодорхойлсон байдаг.

Цагдаагийн институтэд хүмүүсийн амь нас, эд хөрөнгийг хамгаалах, эрүүгийн хуулийг сахиулах, эрүүгийн мөрдөн байцаалт, замын хөдөлгөөнийг зохицуулах, олон нийтийн газрын хяналт болон олон нийтийг хамгаалах үүргүүд багтана. Нэр томьёо нь улс улсад өөр байдаг боловч барууны ихэнх цагдаагийн байгууллага гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх болон илрүүлэх үүрэгтэй байдаг[29].

Ардчилсан улс орнуудын захиргааны эрх зүйн харилцаанд нийтийн захиргааны ажлын байрыг "Civil servant" буюу иргэний үйлчилгээний ажилтан ба "Public officer" буюу нийтийн захиргааны албан хаагч гэж ангилах бөгөөд хоёр дахь ангилалд хамаарах цагдаагийн байгууллага, алба хаагчийг дүрэмт хувцастай, улсын төсвөөс цалинждаг, тусгай чиг үүрэг, нэмэгдэл цалин хөлс, сахилга хариуцлага бүхий хэм хэмжээ гэсэн байна[30].

Цагдаагийн байгууллагыг '*constabulary, gendarmerie, police force, police department, police service, law enforcement agency, polizei*' гэх зэргээр янз бүрээр нэрлэж алба хаагчдыг *police officers, troops, sheriffs, constables, rangers, peace officers* гэх мэтчилэн нэрлэдэг байна.

Үүнээс "*Police service*" гэдгийг сүүлийн үед цагдаагийн үйлчилгээ гэж ярьдаг бөгөөд "*service*" гэдэг үг нь элдэв янзын үйлчилгээний утга агуулах боловч үндсэн утга нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас олон нийтэд үйлчлэхээр бий болгосон зохицуулалтын систем гэж ойлгож болно[31].

Захиргааны ерөнхий хуульд захиргааны байгууллага гэж нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага гэж тодорхойлсон бөгөөд үүнд төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг бүх байгууллага багтана[32].

Эцэст нь цагдаагийн байгууллагыг гүйцэтгэх эрх мэдлийн дотоод хэргийн салбарын удирдлагын хүрээнд төрөөс үзүүлэх "олон нийтийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах" үйлчилгээг иргэдэд хүргэхэд чиглэсэн хуулиар хүлээлгэсэн чиг үүргийг[33] гүйцэтгэх зорилготой, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх эрх мэдэл[34] хуулиар олгогдсон зохион байгуулалтын тогтолцоо гэж тодорхойлж болно.

Я.Цэвэлийн Монгол хэлний товч тайлбар толь[35] болон Монгол хэлний

[28] Д.Эрдэнэбаатар. "Цагдаа" өгүүлэл. Цагдаа сэтгүүл, 2008 он, №1. 19 дэх тал.

[29] Мөн тэнд.

[30] Ш.Цогтоо. Захиргааны эрх зүй – Тусгай анги, УБ., 2015 он, 39-41 дэх тал.

[31] Д.Эрдэнэбаатар. "Цагдаа" өгүүлэл. Цагдаа сэтгүүл, 2008 он, №1. 19 дэх тал.

[32] Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйл. Төрийн мэдээлэл сэтгүүлийн 2015 оны №28 дугаарт нийтлэгдсэн.

[33] Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэг "Цагдаагийн алба нь гэмт хэрэгтэй тэмцэх, нийтийн хэв журам хамгаалах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах үндсэн чиг үүрэг бүхий хууль сахиулах байгууллага мөн". Төрийн мэдээлэл. 2015. №8.

[34] Мөн тэнд.

[35] Я.Цэвэл . Монгол хэлний товч тайлбар толь. УБ., 1966 он, 30000 орчим үг. from http://toli.query.mn/

шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор[48] нь ялгаварлаж хандахгүй эрх тэгш хандах багтана.

Үүнийг илүү дэлгэрүүлэн цагдаагийн үйл ажиллагаатай нь холбож үзвэл цагдаа дуудлагаар нийгмийн хөрөнгө чинээтэй хэсэг оршин суудаг хэсэгт богино хугацаанд очдог, эсхүл тийм газарт илүү олон эргүүл ажиллуулдаг, харин ядуу буурай иргэд оршин суудаг газарт дуудлагаар удаан очдог, тийм газарт эргүүл бусад газраас цөөн ажиллуулдаг байвал цагдаагийн үйлчилгээг жигд хүртээмжтэй хүргэхгүй, олон нийтэд тэгш хандахгүй байгааг илэрхийлнэ[49].

Манай улсад хийгдсэн судалгаагаар цагдаагийн байгууллагын иргэдэд тэгш хандах чадварыг үнэлсэн үнэлгээний мэдээллүүдээс хамгийн хүчтэй сөрөг үзэгдэл нь "алаг үзэх" явдал болсныг тоон болон чанарын судалгааны дүн нотолсон.

Судалгаанд оролцсон иргэдийн дөнгөж 10,8% нь эерэг, 5 дахин их буюу 51% нь сөрөг үнэлжээ. Энэ байдлыг таслан зогсоож чадвал шударга ёсны зарчимд чухал хувь нэмэр оруулах болно[50].

Доктор (Ph.D) Б.Энхболдын БНСУ болон Монгол Улсад оршин суугаа монголчуудын цагдаад итгэх хандлагын харьцуулсан судалгаагаараа Монгол Улсын цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд иргэдийн өгсөн үнэлгээ 53 хувьтай гарсан нь дэлхийн дунджаас 5 хувиар доогуур байна[51].

Олон нийтийн зүгээс цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанаас хүсэн хүлээж байдаг хоёр дахь маш чухал зүйл бол тэд цагдаагийн байгууллагаас гэмт хэргийг бууруулагч, нийгмийн хэв журмыг хангагч байх гэхээс илүүтэйгээр нийгмийн ёс суртахууныг үлгэрлэгч, түүнийг түгээгч байгаасай гэж хүлээлт байдаг[52].

Цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаа шударга, олон нийтэд шударга хандаж байвал хууль ёсны зарчим хэрэгжиж байна гэх нь ойлгомжтой мэт боловч цагдаагийн алба хаагч тодорхой үүрэг гүйцэтгэх үедээ, ялангуяа байгууллагын үйл ажиллагааны журмын зохих зохицуулалтыг сонгон хэрэглэхээр шийдвэр гаргах үед шударга ёсыг баримталж байгаа байдал болон түүний хэрэгжүүлсэн шийдвэрийн үр дүн шударга байсан эсэхийг ялгамжтай авч үзэх ёстой[53].

Энэ зарчимд юун түрүүнд цагдаагийн алба хаагч олон нийттэй болон мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад бүх хүнийг хүндэтгэн харилцах, төвийг сахисан байр сууринаас хандах зэрэг байдлаар хууль, дүрэм журам нь бүх хүнд ижил үйлчилнэ гэдгийг олон нийтэд ойлгуулж байхыг хэлнэ[54].

Энэхүү зарчим цагдаагийн байгууллагад алдагдсан тохиолдолд иргэдийн хувьд нийтлэг ёс суртахууны нийгмийн үнэт зүйлийн үнэлэмж тэр хэмжээгээр буурна[55].

Цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны шударга байдалд нөлөөлдөг хоёр гол хүчин зүйл байх ба эхнийх нь цагдаагийн алба хаагч аливаа асуудлыг газар дээр нь шийдвэрлэж байгаа шийдвэрийн шударга байдал, ингэх үедээ иргэнтэй хүндэтгэлтэй харилцах, тэднийг тайлбарлах боломж олгож байгаа байдал, гаргасан шийдвэрт гомдол гаргах нөхцөлийг хангаж байгаа байдал багтдаг бол удаах хүчин зүйл нь цагдаагийн алба хаагчийн хүндлэл

[48] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг, Төрийн мэдээлэл сэтгүүлийн 1992 оны №1 Дүгээрт нийтлэгдсэн.

[49] Natapoff, Alelxandra. 2006. "Underenforcement." Fordham Law Review 75: p. 1715.

[50] Максима судалгааны төв, цагдаагийн байгууллага, албаа хаагчийн талаарх Улаанбаатар хотын иргэдийн санал бодлыг судлах судалгааны тайлан, 2007.

[51] Enkhbold.B., Comparative study of the Confidence in the Police among Mongolian Koreans and Native Mongolian: A test of instrumental and Expressive Models, dissertation for degree of doctor.. Kyonggi University, Seoul, South Korea., 2015.

[52] Vancluysen, Kris, Maarten Van, and Johan Ackaert. 2011. "The Perception of Neighborhood Disorder in Flemish Belgium: Differences between Ethnic Majority and Minority Group Members and Bearing on Fear of Crime." Journal of Community Psychology 39 (1): p. 31–50.

[53] Tyler, Tom R. (1 May 2004). "Enhancing Police Legitimacy". The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 593 (1): p. 84–99.

[54] Мөн тэнд.

[55] Hough, Mike. Jonathan Jackson, Ben Bradford, Andy Myhill, and Paul Quinton. 2010. "Procedural Justice, Trust, and Institutional Legitimacy." Policing 4 (3): p. 203–10.

тогтоожээ.

Хууль ёсны зарчмын онолоор олон нийтээс хууль эрх зүй, улс төрийн болон захиргааны эрх мэдлийг хүлээн зөвшөөрөх гол үндэслэл нь эрх мэдэл хэрэгжүүлэгч субъектүүд өөрийн эрх мэдлийг шударга, тэгш байдлын үндсэн дээр хэрэгжүүлж байна гэсэн итгэлтэй байх явдал гэж баталдаг[41].

Энэ онолын үндсэн дээр судлаачид цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хууль ёсны зарчмын хэрэгжилтийг судалж цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны үр нөлөө нь цагдаагийн байгууллагаас иргэдтэй шударга, эсхүл шударга бусаар харьцаж байгаагаас шууд хамаардгийг нотолсон[42].

Тэдгээр судлаачид цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд шударга ёсыг сахих нь нийгмийн бусад салбаруудаас илүүтэй ач холбогдолтой гэж баталжээ[43]. Өөрөөр хэлбэл, цагдаагийн алба хаагчийн иргэдтэй харилцах байдал, хандлага, биеэ авч явах байдал, үүрэг гүйцэтгэх үед гаргах шийдвэр зэрэг нь бүхэлдээ олон нийтийн хараанд байдаг чухал хүчин зүйлүүд гэсэн үг.

Бүхий л үйл ажиллагаа нь олон нийтийн хараанд байдаг нь цагдаагийн байгууллагын бусад салбараас ялгагдах онцлог бөгөөд ийм учраас бусад салбараас илүүтэйгээр шударга ёсыг сахин хэрэгжүүлэх нь цагдаагийн байгууллагад маш чухал зүйл юм[44].

Дээр дурдсан судалгаагаар цагдаагийн олон нийттэй харилцах байдал, хандлагад шударга ёсны үнэлэмж хангалтгүй, шударга ёс болон үйл ажиллагааны шударга ёсыг ялгамжтай хэрэгжүүлдэг гэж олон нийт үздэгийг илрүүлжээ. Өөрөөр хэлбэл, иргэд цагдаагийн алба хаагчийг үүргээ шударгаар гүйцэтгэх, иргэдтэй хүндэтгэлтэй харилцах, олон нийтэд тэгш хандаж байгаа эсэхээр тэдний ажлыг дүгнэж байна[45].

Иймээс цагдаагийн байгууллага нь үйл ажиллагаандаа хууль ёсны зарчмыг хангах гурван хүчин зүйл байна гэж үздэг. Үүнд: 1) цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаа эрх зүйд үндэслэсэн байх (the lawfulness of the police force); 2) шударга үр дүн (outcome fairness); 3) үйл ажиллагааны шударга байдал (procedural fairness) багтана.

Цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаа хууль зүйн үндэслэлтэй явагдаж байгаа эсэхийг тодорхойлох чухал зүйл бол эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас хэм хэмжээ тогтоосон байх явдал бол харин олон нийтийн хувьд цагдаагийн алба хаагч эрх мэдлээ хэрэгжүүлэхдээ хууль ёсыг сахин мөрдөж байгаа эсэх байдаг[46]. Өөрөөр хэлбэл, цагдаагийн алба хаагч хууль эрх зүйг үгүйсгэх, эсхүл эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж байгаа бол хууль ёсны зарчим алдагдана.

Цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны шударга үр дүн буюу зарим тохиолдолд тэгш хуваарилалт (distributive fairness) гэдэг зарчим бол цагдаагийн үйлчилгээний хүртээмж тэгш байх, олон нийтийн зүгээс цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанаас хүлээх хүлээлтийг харгалзах асуудал багтана[47].

Үйлчилгээний хүртээмж тэгш байх гэдэгт цагдаагийн алба хаагч хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин

[41] Tyler Tom R. (1 May 2004). "Enhancing Police Legitimacy". The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 593 (1): p. 84–99.

[42] Thibaut John W., and Laurens Walker. 1975. Procedural Justice: A Psychological Analysis. Hillsdale, NJ: Erlbaum.

[43] Edwards Charles J. 1999. Changing Policing Theories: For 21st Century Societies. 2nd edition. Sydney: Federation Press.

[44] Edwards, Charles J. 1999. Changing Policing Theories: For 21st Century Societies. 2nd edition. Sydney: Federation Press.

[45] Tyler, Tom; Fagan, Jeffrey (2008). "Legitimacy and Cooperation: Why Do People Help the Police Fight Crime in Their Communities?" Ohio State Journal of Criminal Law (6).

[46] Murphy, Kristina, Tom R. Tyler, and Amy Curtis. 2009. "Nurturing Regulatory Compliance: Is Procedural Justice Effective When People Question the Legitimacy of the Law?" Regulation & Governance 3 (1): p. 1–26.

[47] Thompson, Krissah. 2010. "Arrest of Harvard's Henry Louis Gates Jr. Was Avoidable, Report Says." The Washington Post, June 30, sec. Nation. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/ article/2010/06/30/AR2010063001356.html.

төрүүлэхүйц үйл хөдлөл, тэгш хандах хандлага байна[56].

Ийм судалгааг Америк, Австрали[57], Израиал[58], Тринадад Тобаго[59], Англи[60], Бельги[61] улсуудад хийгдэж цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны шударга байдлын шалгуур нь адил болохыг тодорхойлсон байна.

Эдгээрээс үзэхэд эрдэмтэд, судлаачдын дунд хууль дээдлэх үзэл санааны талаар зарчмын зөрүүтэй санал бодол алга байна гэж үзэхэд болох бөгөөд энэхүү хийсвэр үзэл санааг илүү бодит эрх зүйн хэм хэмжээ болгодог зүйл нь хууль ёсны зарчим болох, үүнд төрийн үйл ажиллагаа хууль ёсны дагуу явагдах, тэрхүү үйл ажиллагааг зохицуулж байгаа эрх зүйн хэм хэмжээ нь Үндсэн хуульд нийцсэн байх гэдэг дээр нэгдсэн ойлголтод хүрсэн байна гэж дүгнэж болохоор байна.

ДҮГНЭЛТ

Эцэст нь дүгнэн үзэхэд цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаа эрх зүйд үндэслэсэн байх; шударга үр дүн; үйл ажиллагааны шударга байдал нь цагдаагийн байгууллагын хууль ёсны зарчмыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны үр нөлөөний буюу үйлчилгээний чанарыг илэрхийлэх хүчин зүйлүүд юм.

Энэ нь цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулах эрх зүйн хэм хэмжээг бүтээх чанар, хөгжлийн түвшин болон хуульд нийцүүлэн нийгмийн харилцааг зохицуулах нэг бүрчилсэн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэгч төрийн байгууллагын хувьд түүний захиргааны үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт, алба хаагчдын соёл, мэргэжлийн ур чадвараас шалтгаална.

Иймд цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хууль ёсны зарчмыг хангаж үйл ажиллагааны үр нөлөө буюу чанарыг нэмэгдүүлэхэд эрх зүйн хэм хэмжээний чухал үүрэгтэй, ялангуяа хууль тогтоомж, хэм хэмжээний актыг биелүүлэх үйл ажиллагаанд захиргааны дотоод журам буюу захиргаанаас тогтоосон эрх зүйн хэм хэмжээний акт чухал үүрэг гүйцэтгэнэ гэж дүгнэж байна.

[56] *Tyler, Tom R.; Fagan, Jeffrey; Geller, Amanda (December 2014). "Street Stops and Police Legitimacy: Teachable Moments in Young Urban Men's Legal Socialization". Journal of Empirical Legal Studies. 11 (4): p. 751–785.*

[57] Hinds, Lyn, and Kristina Murphy. 2007. "Public Satisfaction with Police: Using Procedural Justice to Improve Police Legitimacy." Australian & New Zealand Journal of Criminology 40 (1): p. 27–42.

[58] Jonathan-Zamir, Tal, and David Weisburd. 2013. "The Effects of Security Threats on Antecedents of Police Legitimacy Findings from a Quasi-Experiment in Israel." Journal of Research in Crime and Delinquency 50 (1): p. 3–32.

[59] Kochel, Tammy Rinehart, Roger Parks, and Stephen D. Mastrofski. 2013. "Examining Police Effectiveness as a Precursor to Legitimacy and Cooperation with Police." Justice Quarterly 30 (5): 895–925. doi:10.1080/07418825.2011.633544.

[60] Jackson, Jonathan, Aziz Z. Huq, Ben Bradford, and Tom R. Tyler. 2013. "Monopolizing Force? Police Legitimacy and Public Attitudes toward the Acceptability of Violence." Psychology, Public Policy, and Law 19 (4):479–97.

[61] Parmentier, Stephan, and Geert Vervaeke. 2011. "In Criminal Justice We Trust? A Decade of Public Opinion Research in Belgium." European Journal of Criminology 8 (4): p. 286–302.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭНГИЙН АЖИЛТНУУД ТҮЙМЭРТЭЙ ТЭМЦЭХ АЖИЛД НЭГ ӨДРИЙН ЦАЛИНГАА ХАНДИВЛАЖЭЭ

Улсын хэмжээнд ой хээрийн түймрийн тархалт онц аюултай хэмжээнд хүрсэнтэй холбогдуулан ХЗДХ-ийн сайд шуурхай хуралдаан зохион байгуулж ЦЕГ, ХХЕГ, ШШГЕГ, ХСИС-ийн удирдлагуудад ой хээрийн түймэртэй тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр хэд хэдэн үүрэг чиглэл өгсөн байна.

Мөн ХЗДХ-ийн салбарын 30 мянган ажилтан, албан хаагч эх орноо гал түймрийн аюулаас аврах үйлсэд зориулж нэг өдрийн цалингаа хандивлахаар болсон байна. Үүний дагуу 2017.07.21-ний өдөр Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн ажилтнууд түймэртэй тэмцэх ажилд нэг өдрийн цалингаа хандивлалаа.

ОЛОН НИЙТИЙН АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗАРИМ АСУУДАЛ



ХСИС-ийн Цагдаагийн сургуулийн багш, хууль зүйн магистр Д.Булган

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Аюулгүй байдал, үндэсний аюулгүй байдал, олон нийтийн аюулгүй байдал, олон нийтийн аюулгүй байдлын тогтолцоо, нөлөөлөх хүчин зүйлс.

ТОВЧЛОЛ

Энэхүү өгүүлэлд аюулгүй байдлын онолын ойлголтод тулгуурлаж олон нийтийн аюулгүй байдлын тухай ойлголт, түүний объект, элемент, хамрах хүрээ, үндсэн чиглэл, бүрдэл хэсэг, цагдаагийн байгууллагын гүйцэтгэх үүргийн цар хүрээг тодорхойлохыг зорьсон билээ. Тиймээс гадаад, дотоодын эрдэмтэн судлаачдын онолын үзэл баримтлалыг харьцуулан үзээд нэгдүгээрт, олон нийтийн аюулгүй байдлын объект, үнэт зүйлсийг тодорхойлох, хоёрдугаарт, олон нийтийн аюулгүй байдлын агуулга, бүрдэл хэсэг, элементийг тодорхойлох, гуравдугаарт, аюулгүй байдлын тогтолцоонд олон нийтийн аюулгүй байдлын эзлэх байр, дөрөвдүгээрт, олон нийтийн аюулгүй байдлын тогтолцоонд цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны хүрээг тодорхойлох, тавдугаарт, олон нийтийн аюулгүй байдалд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг тодорхойллоо.

УДИРТГАЛ

Аюулгүй байдал нь нийгэм, төрийн бүхий л салбарын өргөн хүрээнд хамаарах, иргэд, олон нийтийн өдөр тутмын амьдралын хэрэгцээ, шаардлагаар тодорхойлогдож буй олон талын мэргэжилтнүүдийн анхаарал татсан асуудал болсон нь судлаачдын бүтээлүүдээс харагдана. Тухайлбал доктор Ц. Очгэрэл[1] "Аюулгүй байдлын ухаан нь онолын түвшинд өндөр хөгжлийг олоогүй, үндсэн ухагдахуун, арга зүйн хувьд маргаантай байгаа хэдий ч байгаль, нийгэм, улс төр, эдийн засаг, хууль сахиулах, батлан хамгаалах, боловсролын гэх мэт улс орны голлох салбаруудад аюулгүй байдлын талаар шинэлэг үзэл санаа дэвшигдэх боллоо. Өөрөөр хэлбэл аюулгүй байдал судлал нийгмийн бүхий л түвшин, салбарт гүнзгий нэвтэрч байна гэжээ.

Судлаачийн хувьд доктор Ц.Очгэрэлийн тэмдэглэсэнтэй санал нэг бөгөөд цагдаагийн эрх зүйн хүрээнд аюулгүй байдал, олон нийтийн аюулгүй байдлыг судлах, хөгжүүлэх шаардлага зүй ёсоор урган гарч байна.

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд "Үндэсний аюулгүй байдлын бүрэлдэхүүн хэсэг, хангах арга зам" гэсэн гуравдугаар бүлгийн 3-т дотоод аюулгүй байдлын үндсийг тодорхойлсон. Мөн 3 дугаар бүлгийн 3.4.4-т "Нийгэмд хууль ёс, дэг журам, сахилга, хариуцлага суларч эмх замбараагүй байдал бий болохоос сэргийлнэ", 3 дугаар бүлгийн 4-т "Монгол хүний эрүүл, аюулгүй амьдрах таатай орчин, ... гэмт хэрэг, халдлагын

[1] Ц.Очгэрэл, Хорих байгууллагын аюулгүй байдлыг хангах ажиллагааны тогтолцоог боловсронгуй болгох нь (Хууль зүйн докторын зэрэг горилсон бүтээл), 2 дахь тал.

цар тахал, олон улсын цагаачлал, шилжилт хөдөлгөөн, дүрвэгсдийн асуудал, хүрээлэн буй орчны аюулгүй байдал, эрчим хүчний аюулгүй байдал, цөмийн зэвсгийн тархалт, иргэний дайны өргөжилт, дотоодын тэмцэл, зөрчилдөөн гэх мэт асуудалд анхаарах болсон талаар дурджээ.

Олон нийтийн аюулгүй байдал гэсэн нэр томьёог "public security", "public safety" гэсэн үгээр олон улсад хэрэглэдэг.

Олон нийтийн аюулгүй байдал буюу Public safety[5] гэсэн ойлголтыг нийтийн аюулгүй байдалд аюул учруулах байгалийн болон хүний хүчин зүйлээс хамаарсан аливаа үйл явдлаас урьдчилан сэргийлэх, хамгаалах явдал юм. Гэхдээ гадаадын улс орнуудад олон нийтийн аюулгүй байдлыг өөр өөрөөр тодорхойлон, үүндээ үндэслэн төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагууд, мөн бусад байгууллагууд олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой эрх, үүргийг бэхжүүлсэн.

Олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах холбоо, мэдээллийн систем, иргэний хамгаалалт, онцгой байдлын менежмент, хүнсний аюулгүй байдал, байгалийн гамшиг, орон байрны аюулгүй байдал, эрүүл мэнд, хувийн хамгаалалтын хэрэгсэл, замын хөдөлгөөний аюулгүй байдал, олон нийтийн аюулгүй байдлын сүлжээ, инженерийн байгууламжийн аюулгүй байдал гэх мэт асуудлыг үүнд багтаажээ. Нөгөө талаас Public safety гэж нийгмийн гишүүн бүрийн тайван, аюулгүй байх нөхцөлийг хангахтай холбоотой шинжлэх ухаан, менежмент, техникийн цогц ойлголт гэж үздэг.

Public security[6]-олон нийтийн аюулгүй байдал буюу энэ нь иргэд, байгууллага, байгууллагын эрхийн сайн сайхан байдалд учирч болох аюул заналаас хамгаалах үйл ажиллагаа юм.

Доктор Ортеймёрын "Олон нийтийн аюулгүй байдал ба хамгаалалтын удирдлага" (Public Safety and Security Administration) гэсэн номийн нэгдүгээр хэсэгт Олон нийтийн аюулгүй байдлын мөн чанар, цар хүрээ, хоёрдугаар хэсэгт олон нийтийн аюулгүй байдал болон хамгаалалтын бүрэлдэхүүн нэгж хэсэг, гуравдугаар хэсэгт захиргааны үйл явц, дөрөвдүгээр хэсэгт барьцаа хөрөнгийн үйл ажиллагаа гэсэн хэсэгт хувааж үзжээ. Үүний нэгдүгээр хэсгийн 1 дүгээр бүлэгт: гэмт хэрэг, түүний төрөл, мөн чанар, шалтгаан, түүнээс урьдчилан сэргийлэх, 2 дугаар бүлэгт: гэмт хэргийн бус хүчин зүйлс: химийн бодисын хүчирхийлэл, гал түймэр, байгалийн гамшиг, иргэний хямрал, иргэний үүрэг, 3 дугаар бүлэгт: олон нийтийн аюулгүй байдлын талаар хууль эрх зүйн асуудал: эрүүгийн хууль, болон бусад хуулийн талаар тусгажээ.

Хоёрдугаар хэсгийн 4 дүгээр бүлэгт: хууль сахиулах үйл ажиллагаа, хэв журам сахиулж ирсэн түүх, хууль, эрх зүйн түвшин, төрийн, мужийн, орон нутгийн цагдаагийн байгууллагын үүрэг, хууль сахиулагчийн ур чадвар, цагдаагийн байгууллагын стратеги төлөвлөгөө, тактик, цагдаагийн ажлын бэрхшээл, 5 дугаар бүлэгт: шүүх, шүүхийн түүх, шүүхийн тогтолцоо болон бүтэц, холбооны шүүх, мужийн болон орон нутгийн шүүх, шүүхийн үйл явц, шүүхийн саатал, олон нийтийн аюулгүй байдал, хамгаалалтын нөлөө, 6 дугаар бүлэгт шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа, засан хүмүүжүүлэх үйл явц, засан хүмүүжүүлэх философи, цаазаар авах ял, насанд хүрээгүй хүний хэргийг шийдвэрлэх тогтолцоо, 7 дугаар бүлэгт хамгаалалтын үйлчилгээ, 8 дугаар бүлэгт гал түймрээс хамгаалах үйлчилгээ, 9 дүгээр бүлэгт хүрээлэн буй орчны аюулгүй байдал гэх мэт 17 бүлгийг авч үзсэн харагдана.

Ийнхүү олон нийтийн аюулгүй байдалд гэмт хэргийг багтаан оруулсан бөгөөд энд бүх төрлийн гэмт хэрэг бус гудамжны гэмт хэрэг (street crime), хохирогчгүй гэмт хэрэг, (victimless), цагаан захтны гэмт хэрэг (white collar crime), зохион байгуулалттай гэмт хэрэг

[5] Олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмын талаарх гадаадын зарим орны эрх зүйн зохицуулалт. (Харьцуулсан судалгаа) Улсын их хурлын тамгын газрын судалгаа, шинжилгээний хэлтэс. Судлаач Р.Хатанбаатар А.Пагма. Код: СТ-13/234.

[6] https://en.wikipedia.org/wiki/Public_security

золиос болохоос хамгаалах нь хүний аюулгүй байдлыг хангах үндэс мөн" гэж заасан нь цагдаагийн байгууллагын олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс суурийг тодорхойлсон юм.

Сүүлийн жилүүдэд хийж буй эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгож, зохион байгуулалтыг нь шинэчилж, олон улсын жишигт нийцсэн, хүний эрх, эрх чөлөөг дээдэлсэн үйл ажиллагааг практикт бий болгоход нь ихээхэн анхаарч байна.

Тиймээс энэхүү сэдвийг дараахь үндэслэлээр сонгож судлалаа. Үүнд:

- Монгол Улсад олон нийтийн аюулгүй байдлын талаарх онолын ойлголт цэгцрээгүй, түүний агуулга, бүрдэл хэсгийг тодорхойлох зайлшгүй шаардлага үүссэн;
- Олон нийтийн аюулгүй байдалтай холбоотой нэр томъёог шинжлэх ухааны үндэслэлтэй тайлбарлах, тайлбарыг бий болгох;
- Цагдаагийн байгууллагын олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах чиг үүргийн хүрээг тодорхой болгох.

Дээрх нөхцөл байдлыг үндэслэн цагдаагийн байгууллагаас олон нийтийн аюулгүй байдлын ойлголт, өнөөгийн байдлыг судалж, гадаадын зарим улс орнуудын эрдэмтэд судлаачдын бүтээлийг харьцуулан судалж, өөрийн байр суурь, үзэл бодлыг илэрхийлэв. Өөрөөр хэлбэл цагдаагийн байгууллагын олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны үзэл баримтлалыг бий болгох, цаашид хөгжүүлэх, энэ чиглэлээр суурь судалгааг эхлүүлэх, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоог боловсронгуй болгоход чиглэсэн санал дэвшүүлэх, зөвлөмж боловсруулахыг зорьсон болно.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Нэг. Олон нийтийн аюулгүй байдлын мөн чанар, агуулга. Шинэ Зеландын хуульч, философич Жереми Волдрон (Jeremy Waldron) аюулгүй байдлыг хүний эрхтэй холбон тайлбарласан. АНУ-д 2001 оны 9 дүгээр сарын 11-ны өдөр болсон терроризмын дараа иргэний эрх болон аюулгүй байдлын хоорондын тэнцвэрт байдлыг хэрхэн хангах талаарх асуудлыг хөндсөн. Өөрөөр хэлбэл аюулгүй байдал нь олон нийтийн эрх ашгийг хамгаалахын төлөө байдаг бөгөөд аюул, заналтай холбоотойгоор аюулгүй байдал тодорхойлогддог. Хүний эрх, эрх чөлөө, аюулгүй байдал хоёр нь хоорондоо харилцан хамааралтай[2]. Жишээ нь Терроризмын аюул занал бол нурааж сүйтгэх биш шууд үхэлд хүргэх аюул юм. Хэн ч ийм байдалд сүйрэхийг хүсэхгүй. Тиймээс аюулгүй байдлын тухай үндсэн ойлголт нь хүний эрх, эрх чөлөө, бие махбодын бүрэн бүтэн байдлаас аюулгүй байдал урган гарч ирнэ гэсэн санааг гаргасан.

Принстоны их сургуулийн доктор, профессор Дэвид Балдвин[3] аюулгүй байдлын талаарх олон судлаачдын бүтээлүүдийг харьцуулан үзээд аюулгүй байдлын үнэт зүйлсийг олон янзын арга замаар хамгаалах явдал бөгөөд эдийн засгийн, хүрээлэн буй орчны, цэргийн, нийгмийн, бие махбодын аюулгүй байдал байх ба хоорондоо холбоотой гэжээ.

"Олон улсын аюулгүй байдлын шинэ болон хувьслын чиг хандлага"[4] сэдэвт илтгэлд аюулгүй байдлыг онолын болон эмпирик түвшинд судалж тодорхойлжээ. Онолын түвшинд аюулгүй байдлын шинэ үзэл баримтлал болох даяаршил, хүний аюулгүй байдал болон аюулгүйжүүлэхэд анхаарал хандуулж тодорхойлох нь зүйтэй гэжээ. Харин эмпирик түвшинд: аюулгүй байдлын шинэ бэрхшээлт байдал тухайлбал терроризм, хүний эрүүл мэнд, амь насанд аюултай өвчний

[2] Jeremy W. Safety and Security. The Rule of International Law, 30 Harvard journal of law & public policy. 2006., p. 15-30.

[3] David A. Baldwin. The concept of security. Review of International Studies. 1997., p. 5-26.

[4] Anne-Marie Le Gloannec, Bastien Irondelle and David Cadier. «New and Evolving Trends in International Security»-"The Transatlantic Relationship and the Future Global Governance" Transworld, Working Paper 13, April 2013, ISSN 2281-5252.

агуулгатай, хоорондоо уялдаа холбоо бүхий бүхий ухагдахуун;

4. Олон нийтийн аюулгүй байдал нь тогтолцоо бүхий харилцан хамааралтай элементийн нэгдэл юм.
5. Олон нийтийн аюулгүй байдлын тогтолцоо: олон нийтийн аюулгүй байдлын агуулга, тогтолцоо, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах субъектүүд, тэдгээрийн зорилт, үйл ажиллагааны зарчим, түүнд аюул учруулж буй аюул занал, жагсаалт, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах ажиллагаа зэрэг багтана.

Шинжлэх ухааны доктор Д.Мягмар[10] "Тэргүүлж яваа орны жишээг харцгаая" өгүүлэлдээ АНУ, Монгол Улс хоёрын эдийн засгийн хүчин чадал, оюуны бололцоог харьцуулан жиших аргагүй нь ойлгомжтой гэвч хүн төрөлхтний хөгжил замнал ойролцоо зүй тогтолтой болох нь улам тодорхой болсоор байна гэж тэмдэглэсэнтэй санал нийлж, гадаадын зарим улс орны судлаачдын бүтээлийг харьцуулан үзэж олон нийтийн аюулгүй байдлын агуулгыг тодруулан үзлээ.

Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор Ж.Долгорсүрэн[11] "Нийтийн аюулгүй байдал гэдэг нь байгалийн гамшиг, нийтэд хамааралтай бусад аюул, осол болон зарим байгууллага, хүмүүс хүрээлэн байгаа орчиндоо эд зүйл, механизмтай зүй бус харьцсанаас хүний амь нас, эрүүл мэнд, өмч хөрөнгөнд учирч болох хор хөнөөлийг арилгах, таслан зогсоох, түүнээс урьдчилан сэргийлэх зорилготой, иргэний нийгмийн бүтээн байгуулалтын хэрэгцээт шаардлагаар нөхцөлдөн гарсан, Монголын ард түмний ашиг сонирхолд нийцсэн эрх зүй, зохион байгуулалт-техникийн хэм хэмжээ, горимоор зохицуулагдаж байгаа нийгмийн харилцааны тогтолцоо[12]" гэж 2004 онд нийтлэгдсэн сурах бичигт тодорхойлсон.

Захиргааны эрх зүйн гарын авлага, сурах бичигт "нийгмийн хэв журам", нийгмийн аюулгүй байдал"-ыг захиргааны эрх зүйн тусгай ангийн захиргаа-улс төрийн удирдлагын салбарт, түүний дотор цагдаагийн эрх зүйд тухайлан судалж бичсэн нь багагүй бий.

Хууль зүйн ухааны доктор, профессор Д.Дашцэдэн өөрийн сурах бичгийн 13 дугаар бүлэгтээ[13] үндэсний аюулгүй байдлын салбарын удирдлагын зохион байгуулалт-эрх зүйн тогтолцоог авч үзэж "Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын Зөвлөл"-ийн гүйцэтгэх үүрэг болон улсын аюулгүй байдлыг хангах үүрэгтэй Тагнуулын байгууллагын зохион байгуулалтын тухайн үеийн бүтэц, түүний зорилт, чиг үүргийг тодорхойлсон.

"Хууль зүй-дотоод хэргийн салбарын удирдлага гэсэн 14 дүгээр бүлэгтээ "нийгмийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам бол нийгмийн харилцааны өвөрмөц хүрээг хамарсан нийгэм-эрх зүйн ухагдахуун юм[14]" гэвд тэдгээрийн онцлогийг 9 хэсэгт хуваан тайлбарлажээ.

Үүний дөрөв-т "нийгмийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмын хүрээнд эрх зүйн зөрчил, жил бүр хэдэн арван мянгаар гарч байдаг. Эрх зөрчигчид бол хүн амын нэг хэсэг нь бөгөөд цагдаагийн байгууллагын зүгээс тэдэнд албадлага хэрэглэж байдаг" гэжээ.

Энэ хэсэгт "нийгмийн хэв журам"-ын талаар дурдаагүй байгаа нь "нийгмийн дэг журам" гэж үзсэн хэлж болохоор байна. Эдгээр нь хоорондоо ялгагдах ойлголт бөгөөд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 38 дугаар зүйлийн 2.7-д "...нийгмийн хэв журмыг бэхжүүлэх" гэсэн нь 2013 оны Цагдаагийн албаны

[10] Д.Мягмар, 20 жилийн бодол эргэцүүлэл (2 дугаар боть), УБ., 2008 он, 88 дахь тал.

[11] Ж.Долгорсүрэн Цагдаагийн эрх зүйн 2000 оны сурах бичигтээ "нийгмийн хэв журам хамгаалах салбарыг удирдах удирдлага" гэсэн хоёрдугаар бүлгийн "нийгмийн хэв журам, дэг журам, нийтийн аюулгүй байдлын харьцаа" хэмээх хоёр дахь зүйлд тэдгээрийг хооронд харьцуулан үзэж, нийтийн аюулгүй байдлын талаар анх тодорхойлолт өгчээ.

[12] Ж.Долгосүрэн, Монгол Улсын цагдаагийн эрх зүй. УБ., 2004 он.

[13] Д.Дашцэдэн, Монгол Улсын захиргааны эрх зүй (II). УБ., 2003 он, 147-148 дахь тал.

[14] Д.Дашцэдэн, Монгол Улсын захиргааны эрх зүй (II). УБ., 2003 он, 155, 160-164 дэх тал.

(organized crime), гэр бүлийн гэмт хэрэг, хүчирхийлэл (domestic crime), насанд хүрээгүй хүний гэмт хэрэг (juvenile crime), ажлын байрны хүчирхийлэл, терроризм зэргийг оруулжээ. Мөн галын аюулгүй байдал, байгалийн гамшиг, химийн хүчирхийлэл зэргийг хамруулж үзжээ.

Судлаач, доктор Парубов: олон нийтийн аюулгүй байдал гэдэг нь хүний амь нас, эрүүл мэндэд аюул, хохирол учрахаас хамгаалахад чиглэсэн эрх зүйн болон техникийн дүрэм, журмыг хэрэгжүүлэх явцад үүсч буй нийгмийн харилцаа[7] гэж тодорхойлжээ.

Мөн судлаач Ольховський: Олон нийтийн аюулгүй байдалд[8] дараахь ойлголтуудыг хамруулан үзсэн. Үүнд:

- иргэд, олон нийт, төрийн байгууллагуудын хэвийн үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэх нөхцөл байдлыг зөрчиж буй үйлдэл, саад тотгороос урьдчилан сэргийлэх, нэн даруй зогсооход чиглэсэн нийгмийн харилцаа;
- олон нийтийн аюулгүй байдал болон нийтийн хэв журмын эсрэг чиглэсэн зүй бус үйлдлийг захиргааны оролцоотойгоор зогсооход чиглэсэн харилцаа;
- санхүү, төсөв, худалдаа, үйлчилгээний хариуцлагатай харилцаа;
- эд хөрөнгийг хамгаалах харилцаа;
- Байгаль хамгаалах, байгалийн баялаг, түүх, соёлын дурсгалт хамгаалахтай холбоотой харилцаа;
- барилга, эрчим хүчний нөөцийг ашиглах салбар дахь аж үйлдвэрийн харилцаа;
- хөдөө аж ахуй, мал эмнэлгийн болон ариун цэврийн хүрээнд үүсэн харилцаа;
- зам, тээврийн удирдлага, харилцаа холбооны салбар дахь харилцаа;
- иргэд олон нийтийн нийгмийн халамжийн салбар дахь харилцаа;
- хоол, хүнс, үйлдвэрлэл үйлчилгээ, бизнесийн салбар дахь харилцаа;
- барааны чанар, хэмжил зүйн болон баталгаажуулалт, стандартчилал зүйн салбар дахь харилцаа гэх мэт.

Судлаач А.Базов: Олон нийтийн аюулгүй байдлын үзэл баримтлал ба агуулга[9] гэсэн өгүүлэлдээ олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах систем нь олон нийтийн аюулгүй байдал, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах, хамгаалах, бэхжүүлэх, түүнийг хэрэгжүүлэх алба, тэдгээрийн зорилт, үйл ажиллагааны зарчим, тогтолцоо, олон нийтийн аюулгүй байдалд учирч буй аюул занал, аюулгүй байдлыг хангахад үзүүлэх дэмжлэг гэсэн олон утгатай элементүүдийн нийлбэр юм гэжээ.

Тэрээр өгүүлэлдээ олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах субъектүүд, тэдгээрийн хэвийн болон онцгой нөхцөл байдалд үүргээ хэрэгжүүлэх зорилго нь олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах системийн элемент юм гэжээ.

Дээрх олон улсын судлаачдын аюулгүй байдал, олон нийтийн аюулгүй байдлын талаарх үзэл баримтлал, агуулгыг харьцуулан үзээд судлаачийн хувьд дараахь агуулгатай санал нэгтэй байна. Үүнд:

1. Аюулгүй байдал нь олон нийтийн эрх ашгийг хамгаалахын төлөө байдаг;
2. Хүний амь нас, эрүүл мэндэд аюул, хохирол учрахаас хамгаалахад чиглэсэн нийгэм, эрх зүйн харилцаа;
3. Үнэт зүйлсийг олон янзын арга замаар хамгаалах явдал бөгөөд аюулгүй байдал нь өргөн хүрээ,

[7] Парубов А. И. Организационно-правовое обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности в региональных подсистемах предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуацій: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Парубов Александр Иванович. – М., 2003. С. 198.

[8] Ольховський Є. Б. Адміністративно-правови засоби забезпечення громадської безпеки : дис. канд. юрид. наук. 12.00.07 / Ольховський Євген Борисович: – Х., 2003. С. 191.

[9] A.Bazov. Securing public safety: concepts and contents. http://applaw.knu.ua/index.php/en/home/item/156-securing-public-safety-concepts-and-contents-a-basov

Хоёр. Олон нийтийн аюулгүй байдлыг агуулга, бүрдэл хэсэг, элемент. Хэрэв олон нийтийн аюулгүй байдлын гол цөм нь ард түмэн, иргэд бол түүнд аюул хэрхэн нөлөөлж байгаа хүчин зүйлсээс хамааранд түүний агуулга, бүрдэл хэсгийг тодруулаа.

Олон нийтийн аюулгүй байдлын агуулгад хамаарах асуудал

- Байгалийн гамшиг
- Хүнсний аюулгүй байдал
- Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдал
- Хөдөлмөр, эрүүл ахуйн аюулгүй байдал
- Цагдаагийн албаны тухай хуульд заасан зарим үүрэг
- Иргэд, олон нийтийн эрүүл мэнд
- Олон нийтийн сүлжээний аюулгүй байдал
- Барилга, инженерийн аюулгүй байдал гэх мэт.

Мөн дээр дурдсан судлаач, доктор Ольховськийн олон нийтийн аюулгүй байдлын тогтолцоо, агуулгатай санал нэг байгаа бөгөөд эдгээр бүрдэл хэсэг нь олон нийтийн аюулгүй байдлын тогтолцоог бий болгож байна.

Бид олон нийтийн аюулгүй байдлын тухай ойлголтыг явцуу болон өргөн агуулгын хүрээнд баяжуулж ойлгох нь чухал юм. Явцуу хүрээнд хувь хүний аюулгүй байдлын тухай ойлголтыг илүү гүнзгийрүүлж сэтгэх хэрэгтэй бол өргөн агуулгаар нь ойлгохын тулд бүхэл бүтэн нийгмийн аюулгүй байдлын хүрээнд авч үзэх нь чухал юм. Мөн энэ хоёр цар хүрээ хэрхэн холбогдож буйг бодох ёстой. Бүхэл бүтэн нийгэм дайралтад өртөхөд ямар хохирол, алдагдалд орох вэ гэдэг ойлголтоос хувь хүний аюулгүй байдлын ойлголтыг салгах боломжгүй юм. Өөрөөр хэлбэл олон нийтийн аюулгүй байдлыг хувь хүний аюулгүй байдлын цогц үйл ажиллагаагаар бүхэл бүтэн нийгмийн аюулгүй байдлыг ойлгох хэрэгтэй болно.

Аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, онолын ухагдахуунд үндэслэн олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоо гэж байх бөгөөд энэ нь олон нийт, иргэдэд учирч болох хор хөнөөл, аюул, заналаас хамгаалагдсан, ангид байлгах Засгийн газрын хамгаалж буй ажиллагаа, арга хэмжээний нийлбэрийг ойлгоно. Өөрөөр хэлбэл олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах нь зөвхөн цагдаагийн байгууллагын бус бусад хууль сахиулах болон бусад байгууллагын хамтын ажиллагаагаар хэрэгждэг.

Гурав. Аюулгүй байдлын тогтолцоонд олон нийтийн аюулгүй байдлын эзлэх байр. Үүнийг тодорхойлохын тулд Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд олон нийтийн аюулгүй байдлын талаар хэрхэн тусгагдсан талаар харьцуулан үзлээ.

Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 3 зүйлийн 1-д "Үндэсний аюулгүй байдал" гэж Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах гадаад, дотоод таатай нөхцөл баталгаатай хангагдсан байдлыг хэлнэ[18] гэж тодорхойлжээ.

Шинжлэх ухааны доктор О.Үржин[19] "...үндэсний аюулгүй байдлын систем элементээс бүрдэж байгаа бөгөөд эдгээр элементийн харилцан хамаарлын зүй тогтол нь Монгол Улсын үндэсний язгуур эрх ашиг сонирхлыг хангах гадаад, дотоод таатай нөхцөл бүрдэх зайлшгүй нөхцөл юм. Аюулгүй байдлын системийн элемент тус бүр дангаараа ялгаатай шинж чанарыг агуулж байх боловч систем нь тэдгээрээсээ ялгаатай шинж чанарыг агуулдаг тул элемент хоорондын харилцан хамаарал нь субординацийн хуульд захирагдах зүй тогтолтой" гэж аюулгүй байдлыг системийн онолын үүднээс тайлбарласан.

Судлаач Д.Мягмар үндэсний ашиг сонирхлыг дотоод ач холбогдлоор нь

[18] Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль. 3.1 дугаар зүйл, 2001 он. http://www.legalinfo.mn/law/details/18

[19] О.Үржин. Аюулгүй байдлын онол, арга зүйн асуудал. Аюулгүй байдлын онол практикийн тулгамдсан асуудал. Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл (ХСИС), УБ., 2016 он, 12 дахь тал.

хуулийн "нийтийн хэв журам"-ыг хамгаалахтай утга нэг билээ.

Хууль зүйн ухааны доктор, профессор Ш.Цогтоо нийгмийн аюулгүй байдлыг дотоод хэргийн салбарын удирдлагын хүрээнд авч үзэж, нийгмийн дэг журамтай холбон, түүний агуулгыг[15] дэлгэрэнгүй тайлбарлажээ.

Цаашилбал "Монгол Улсын цагдаагийн эрх зүйн курс" номын "нийтийн хэв журам хамгаалах салбарын удирдлагын зохион байгуулалт эрх зүйн үндэс" гэсэн гуравдугаар бүлэгт нийтийн хэв журам, нийгмийн хэв журам, "нийтийн аюулгүй байдал", "олон нийтийн аюулгүй байдал" гэсэн нэр томьёоны агуулга, тэдгээрийн харилцан хамааралд тайлбар хийжээ.

Судлаач Н. Баярмагнай өөрийн бүтээлдээ зохиогч нийгмийн хэв журам, олон нийтийн аюулгүй байдлын тухай, түүний төрөл, хэлбэр, эрх зүйн үндэслэл, хамгаалах ажиллагааны удирдлага, зохион байгуулалт, хэрэгжүүлэх үед өгөгдөх командын талаар[16] авч үзжээ. Мөн Олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны онол, эрх зүйн үндэс гэсэн илтгэл[17]-д "олон нийтийн аюулгүй байдал гэдэг нь нийт ард олон айх, жигших юмгүй байх гэсэн шинж, төлөвийг илэрхийлж байна" гэж тодорхойлсон.

Ийнхүү дотоодын зарим судлаачдын "олон нийтийн аюулгүй байдал"-ын талаарх ойлголт, тодорхойлолт, агуулгыг харьцуулан үзээд судлаачийн хувьд дараахь асуудлыг голчлон авч үзэхэд анхаарлаа. Үүнд:

1. Хүний амь нас, эд хөрөнгийг хамгаалахад чиглэгдсэн ард түмний ашиг сонирхолд нийцсэн эрх зүй, зохион байгуулалт-техникийн хэм хэмжээ, горимоор зохицуулагдаж байгаа нийгмийн харилцааны тогтолцоо;
2. Олон нийтийн аюулгүй байдал нь нийгмийн өргөн хүрээний харилцааг хамаарах тул өргөн, явцуу утгаар гэсэн хоёр утгаар тайлбарлагдана;
3. Олон нийтийн аюулгүй байдлын талаарх нэр томьёог нэр мөр ойлгох шаардлагатай. Нийгмийн аюулгүй байдал, нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, нийтийн хэв журам гэсэн ойлголтуудын зааг ялгааг гаргахад анхаарах шаардлагатай.

Хоёр. Олон нийтийн аюулгүй байдлын онолын үндсэн асуудлууд. Дээрх гадаад, дотоодын судлаачдын олон нийтийн аюулгүй байдлын талаарх судалгааг харьцуулан үзээд *нэгдүгээрт*, олон нийтийн аюулгүй байдлын объект, үнэт зүйлсийг тодорхойлох, *хоёрдугаарт*, олон нийтийн аюулгүй байдлын агуулга, бүрдэл хэсэг, элементийг тодорхойлох, *гуравдугаарт*, аюулгүй байдлын тогтолцоонд олон нийтийн аюулгүй байдлын эзлэх байр, *дөрөвдүгээрт*, олон нийтийн аюулгүй байдлын тогтолцоонд цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагааны хүрээг тодорхойлох, онолын цэгцтэй мэдлэгийг боловсруулах, *тавдугаарт*, олон нийтийн аюулгүй байдалд нөлөөлөх хүчин зүйлс зэргийг бий болгох шаардлагатай юм.

Нэг. Олон нийтийн аюулгүй байдлын объект, үнэт зүйлс. Аюулгүй байдал нь маш өргөн хүрээтэй бөгөөд байнга өөрчлөгдөн хувьсаж байдаг нийгмийн тогтолцооны хөгжлийн явцад үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал нь "хүний аюулгүй байдал" болон өөрчлөгдсөн. Тэгвэл судлаачийн хувьд олон нийтийн аюулгүй байдлын гол цөм нь "ард түмэн" буюу "хүний аюулгүй байдал"-тай холбон авч үзэх нь зүйтэй гэсэн саналтай байна. Учир нь "олон нийт" гэдэг нь олон түмэн, нийт ард олон гэсэн утгатай юм. Тийм ч учраас үнэт зүйлс нь ард түмний эрх ашиг, иргэдийн эрх, эрх чөлөө гэж хэлж болно.

[15] Ш.Цогтоо, Захиргааны эрх зүйн тусгай анги, УБ., 2013 он, 112-113 дахь тал.

[16] Н.Баярмагнай. Олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах онол, арга зүйн зарим асуудал, УБ., 2013 он, 66 дахь тал.

[17] Н.Баярмагнай. Олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах ажиллагааны онол, эрх зүйн үндэс. Хууль сахиулахуй. Онол, арга зүйн улирал тутмын сэтгүүл, УБ., 2015 он, 262 дахь тал.

дараахь байдлаар ангилж[20] үзжээ. Үүнд:

- Үндэсний язгуур ашиг сонирхол. Энд аливаа үндэстэн улсын хувьд оршин тогтнохтой холбоотой хүчин зүйлүүд хамаарна.
- Үндэсний амин чухал ашиг сонирхол. Энэ ашиг сонирхолд үндэстэн улсын хувьд оршин тогтнох хувь заяанд шийдвэрлэх нөлөө үзүүлэхгүй боловч түүний мөн чанар, чансааг тодорхойлохтой холбоотой хүчин зүйлүүд хамаарна.
- Үндэсний чухал ашиг сонирхол. Энэ ашиг сонирхолд өвөг дээдсээс өвлөн үлдээсэн монгол үндэстний өвөрмөц түүх, соёл, төрөлх хэл удмын сан, угсаа гарвал, хүрээлэн байгаа байгаль орчин зэрэг маш олон зүйлсийг багтаажээ.

Ийнхүү дотоод аюулгүй байдлын "үндэсний амин чухал ашиг сонирхол"-д нийгэм, эдийн засаг, оюун санааны тогтвортой хөгжил, иргэдийн элбэг хангалуун, энх амгалан амьдрал, хүний эрх, эрх чөлөө, нийгмийн дэг журам, аюулгүй байдал, үндэстэн ястан, шашин шүтлэгийн зөрчилдөөн, зохион байгуулалттай гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох чадавх гэх мэт хүчин зүйлсийг хамруулж үзсэн нь олон нийтийн аюулгүй байдлын үнэт зүйлсийг хамруулсан нь харагдана.

Олон нийтийн аюулгүй байдлын объект, агуулга, тогтолцоо, хүрээг тодорхойлсноор цагдаагийн байгууллагын олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны ойлголт илэрхийлэгдэнэ.

Цагдаагийн байгууллагын аюулгүй байдлыг хангах үүргийн талаар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн арван нэгдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт "…. үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хангах нь төрийн үүрэг мөн[21]", гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 7 дахь заалт "хүний эрх, эрх эрх чөлөөг хамгаалах, нийгмийн хэв журмыг бэхжүүлэх, гэмт хэрэгтэй тэмцэх арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх[22]", Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйл "Нийгмийн хэв журмыг сахин хамгаалах, гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авна[23]" гэж заасан нь олон нийтийн аюулгүй байдал гэсэн нэр томьёог хэрэглээгүй боловч цагдаагийн байгууллагын гүйцэтгэх үүргийн хүрээнд иргэд, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангахад чиглэгдсэн.

Доктор Б.Пүрэв:[24] Цагдаагийн байгууллагын "чиг үүрэг" гэдэг нь цагдаагийн байгууллагын үүргийг ерөнхий болон нийтлэг шинжээр нь бүлэглэн ангилсныг хэлнэ гэж номдоо тэмдэглэсэн. Тиймээс ч "Цагдаагийн албаны тухай хууль"-ийн 10 дугаар зүйлд "Гэмт хэрэгтэй тэмцэх", 11 дугаар зүйлд "нийтийн хэв журам хамгаалах", 12 дугаар зүйлд "олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах", 12 дугаар зүйлд "захиргааны хяналтын үүрэг" гэсэн үндсэн болон нэмэлт чиг үүргийг заасан.

Цагдаагийн байгууллагын бүхий л чиг үүрэг нь бүхэлдээ иргэд олон нийтийн эрх ашиг, эрх, эрх чөлөөг хамгаалахад чиглэгдсэн бөгөөд "Хуулийг дээдлэн, хүний эрхийг хамгаалах, амар тайван амьдралын баталгааг хангах[25]" нь цагдаагийн байгууллагын эрхэм зорилго болно.

Цагдаагийн албаны тухай хуульд олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах үүрэг нь "хүний аюулгүй байдал"-д шууд нөлөөлөх ба нийгмийн аюулгүй байдал, төрийн аюулгүй байдлын аль алинд нь хамаарах бөгөөд байгалийн, техникийн болон хүний үйл ажиллагаанаас гаралтай аюулыг багтаан оруулж, цагдаагийн байгууллагаас хамгаалахаар заасан үйл ажиллагаа юм.

[20] Д.Мягмар. Аюулгүй байдлын судалгааны зарим асуудал, УБ., 2014 он, 54 дэх тал.

[21] Монгол Улсын Үндсэн хууль, 11 дүгээр зүйл. 1992 он. http://www.legalinfo.mn/law/details/367?lawid=367

[22] Мөн хуулийн 38 дугаар зүйлийн 7 зүйл.

[23] Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль, 14 дүгээр зүйл. http://www.legalinfo.mn/law/details/344?lawid=344

[24] Б.Пүрэв. Монгол Улсын Засгийн газрын дэргэдэх цагдаагийн байгууллага, УБ., 2016 он, 276 дахь тал.

[25] Цагдаагийн байгууллагын эрхэм зорилго. http://police.ar.gov.mn

2017 оны Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 12 дугаар зүйлд "олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах үүрэг"-ийг зохицуулсан. Үүнд:

"Нийтийн эмх замбараагүй байдал үүссэн, террорист халдлага гарсан, онц болон дайны байдал зарласан үед дэг журам сахиулах, эмнэлгийн яаралтай тусламж үзүүлэх бүх талын арга хэмжээ авах; эрх бүхий албан тушаалтны шийдвэрээр жагсаал, цуглааныг албадан тараах ажиллагааг гүйцэтгэх; гамшиг, аюулт үзэгдэл, осол тохиолдсон, аюул үүссэн үед хорио цээрийн дэглэмийг сахиулах, амь нас, эрүүл мэнд нь онц аюултай нөхцөлд байгаа хүнд тусламж үзүүлэх; дипломат төлөөлөгчийн газрыг хамгаалах; шаардлагатай тохиолдолд улсын онц чухал болон хүний амь нас, эрүүл мэнд, байгаль экологийн тэнцвэрт байдалд шууд хохирол учруулах эрсдэлтэй болон гэмт халдлагад өртөж болзошгүй бусад объект, ачаа тээшийг түр хугацаагаар хамгаалах; төрийн тусгай хамгаалалтын хууль тогтоомжид заасан үүрэг гүйцэтгэх; нийтийг хамарсан арга хэмжээ, жагсаал, цуглааны үеийн хамгаалалт хийх; яллагдагч, шүүгдэгч, ялтныг цагдан хорих байрнаас шүүх хуралдаанд, шүүх хуралдаанаас цагдан хорих байранд хуяглан хүргэх" ажиллагааг гүйцэтгэхээр заасан нь цагдаагийн байгууллагын олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах үүргийн хүрээг тодорхойлсон.

Цагдаагийн байгууллагын олон нийтийн аюулгүй байдлын хүрээ нь бусад "аюулгүй байдал"-аас зааглан ялгах үндэслэл бий болно[26]. Тухайлбал хүнсний аюулгүй байдал, мэдээллийн аюулгүй байдал, инженерийн байгууламжийн аюулгүй байдал, олон нийтийн эрүүл мэнд, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал гэх мэт бусад байгууллагуудын аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаанаас ялгагдана.

Цагдаагийн байгууллагаас замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг хангах, зөвшөөрлийн тогтолцоонд ордог буу зэвсэг галт хэрэгсэл авах, хүчтэй үйлчлэх хорт бодис, тэсрэх дэлбэрэх материал хадгалах, тээвэрлэхэд хяналт тавих, хүн, малын халдварт өвчин, байгалийн гамшиг, үйлдвэрлэлийн осол, гэнэтийн бусад аюул зэрэгтэй холбогдон олон нийтийн аюулгүй байдлын хүрээ тодорхойлогдоно[27] гэж зарим ном зохиолд дурдсан нь бий.

Цаашилбал цагдаагийн албаны тухай хууль болон бусад хууль тогтоомжид заасан аюулгүй байдлыг хангах үүрэг, бусад байгууллагуудтай хамтран ажиллах нь цагдаагийн байгууллагын олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах хүрээг тодорхойлж болох юм. Иймхүү хүрээг тодорхойлсноор түүний төрөл илэрхийлэгдэнэ.

Олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах ажиллагаа нь дангаараа хэрэгжих боломжгүй бөгөөд нийтийн хэв журмыг хамгаалах, гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, түүнийг таслан зогсоох ажиллагаа нь аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлдэг. Нөгөөтээгүүр нийтийн хэв журам хамгаалах, гэмт хэрэгтэй тэмцэх ажиллагаа нь олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах ажиллагааг хэрэгжүүлэх механизм ч гэж хэлж болно.

Үүнтэй холбон Цагдаагийн албаны тухай хуулийн холбогдох заалт болон бусад хуулийн заалтуудыг, тухайлбал "Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай Монгол Улсын хууль", "Эрүүгийн хууль", "Захиргааны хариуцлагын тухай хууль[28]", "Зөрчлийн тухай хууль", "Эрүүгийн хууль /шинэчилсэн найруулга/[29]" түүнчлэн бусад хууль тогтоомжоос дэлгэрүүлэн судлах зайлшгүй шаардлага урган гарна.

"Олон нийтийн аюулгүй байдал", "захиргааны зөрчил", "гэмт хэрэг"-ийн хоорондын уялдааг тодруулахын тулд Эрүүгийн хууль, Захиргааны

[26] Хүнсний аюулгүй байдал, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал гэх мэт олон байгууллагуудын аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаанаас ялгах үндэслэл болно гэж судлаачийн хувьд үзэж байна.

[27] Ж.Долгорсүрэн, Д.Булган. Монгол Улсын цагдаагийн эрх зүйн курс, УБ., 2014 он. 40 дэх тал.

[28] Зөрчлийн тухай хууль 2016 оны 09 дүгээр сарын 01-нээс дагаж мөрдөгдөхөөр Захиргааны хариуцлагын тухай хууль хүчингүй болохоор зохицуулсан ч УИХ-аас түр түдгэлзүүлсэн байна.

[29] Энэ хуулийг 2016 оны 9 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөхөөр зохицуулсан ч мөн адил түдгэлзүүлсэн.

олон нийтийн аюулгүй байдал нь мөн адил дээрх 3 шинжийн дагуу байнга өөрчлөгдөн хувьсаж, олон хувьсагч, олон хүчин зүйлээс хамаарч, эргэх холбоог бий болгож байдаг.

Доктор Д.Энх-Амгалан "Уламжлалт бус аюул, түүний нийгэмд үзүүлэх нөлөөллийг бууруулах арга зам[34]" гэсэн диссертацийн ажилд уламжлалт бус аюулын мөн чанар, агуулга, уламжлалт бус аюулын нөлөөллийн шинжилгээг хийжээ. Тэрээр судалгааны хязгаарлалтын хүрээнд уламжлалт бус аюулд Монгол Улс дахь хар тамхи, мансууруулах бодис хэрэглээ, түүнтэй холбоотой гэмт хэргийн нөхцөл байдал, Монгол Улс дахь авлигын нөхцөл байдлыг судалж, түүнд дүн шинжилгээ хийж, цаашид боловсронгуй болгох саналыг дэвшүүлжээ.

Энэхүү судалгаанд хар тамхи, мансууруулах бодисын эрсдэлд нийтлэг шалтгаан болж буй хүчин зүйлсийг 1) ажилгүйдэл, 2) ядуурал, 3) архидан согтууралт, 4) орчны нөлөөлөл 5) мэдээ, мэдээлэл дутмаг байдал гэж үзээд тухайн нөхцөл байдлуудыг тайлбарлажээ.

2001 оны 9 дүгээр сарын 11-ны Нью-Йорк, Вашингтонд болсон террорист ажиллагааны дараа байгуулагдсан НҮБ-ын Аюул, Сорилт, Өөрчлөлтийн асуудлаарх Дээд Түвшиний Зөвлөл (The High Level Panel on Threats, Challenges and Change of the United Nations) «Аюулгүй дэлхий ертөнц: Хамтын хариуцлагыг хуваалцахуй» илтгэлийг[35] 2004 онд авч хэлэлцээд ирээдүйд заналхийлж буй дараахь аюулуудыг нэрлэсэн байна. Үүнд: 1. Ядуурал, 2. Халдварт өвчин, 3. Хүрээлэн буй орчны доройтол, 4. Улс хоорондын дайн, 5. Иргэний дайн, 6. Төрлөөр устгах, 7. Хүний наймаа, 8. Үйл олноор хөнөөх зэвсгийн тархалт, 9. Терроризм, 10. Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэг орно гэжээ.

Мөн Олон улсын эдийн засгийн форумд "Дэлхий 2016 оны эрсдэлийн 11 дүгээр тайлан"[36]-д дараагийн 10 жилд бий болох эрсдэлийн жагсаалтыг гаргажээ. Үүнд эдийн засгийн, хүрээлэн буй орчны, геополитикийн, нийгмийн, техникийн гэх мэт ерөнхий эрсдэлүүдийг нэрлээд дотор нь хэд хэд ангилжээ. Нийгмийн эрсдэлд нийгмийн томоохон хөдөлгөөн буюу эсэргүүцлийн жагсаал, цуглаан, нийтийн эмх замбараагүй байдал гэх мэт сөрөг үзэгдэл нь хүн ам, эдийн засгийн үйл ажиллагаа, нийгмийн тогтвортой байдлыг алдагдуулахад нөлөөлнө гэж үзсэн байна.

Эдгээрийн дурдахын учир олон улсын аюулгүй байдлын хувьсал, эрсдэл, нөхцөл байдал, чиг хандлагыг авч үзэхгүйгээр Монгол Улсын олон нийтийн аюулгүй байдалд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг тодорхойлох боломжгүй юм. Даяаршлын энэхүү нийгэмд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг зөвхөн дотоод хүчин зүйлсийг авч үзэх нь харьцангуй ойлголт бөгөөд тэгэх тусмаа дангаараа бүрэн хангагдах боломжгүй юм.

Харин олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааг өргөн агуулгын хүрээнд бус зөвхөн цагдаагийн байгууллагын олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах тухай ойлголтын хүрээнд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг авч үзлээ.

Олон нийтийн аюулгүй байдал нь өргөн хүрээтэй ойлголт бөгөөд хууль сахиулах байгууллагуудын хамтын ажиллагаагаар тодорхойлогдоно. Өөрөөр хэлбэл байгаль орчин экологийн, хүн ам, удмын сангийн, соёл иргэншил, эдийн засгийн, хүнсний, хүний аюулгүй байдал гэх мэт олон салбар хүрээг хамарсан ойлголт юм. Эндээс цагдаагийн байгууллагын олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангахад нөлөөлөх хүчин зүйлсийг дараахь байдлаар авч үзлээ.

[34] Д.Энх-Амгалан. Уламжлалт бус аюул, түүний нийгэмд үзүүлэх нөлөөллийг бууруулах арга зам (Аюулгүй байдлын ухаанаар докторын зэрэг горилсон диссертац). УБХИС. 2017 он.

[35] Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change «A More Secure World: Our Shared Responsibility». December 2004.

[36] Дэлхийн эрсдэлийн 2016 оны тайлан. The Global Risks Report 2016. http://www3.weforum.org/docs/Media/TheGlobalRisksReport2016.pdf

хариуцлагын тухай хууль болон Зөрчлийн тухай хуулийн холбогдох заалтуудыг авч үзье.

Монгол Улсын "Захиргааны хариуцлагын тухай хууль"[30]-д Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт бүх нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр тогтоосон захиргааны журам зөрчигчдөд хууль зүйн заасан харьяаллын дагуу захиргааны хариуцлага хүлээлгэхээр заасан.

Олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангахад хууль зүйн заасан хариуцлага хүлээлгэнэ. Тухайлбал "Захиргааны хариуцлагын тухай хууль[31]"-ийн зарим зөрчил тухайлбал, 25(1)-д "Гал түймрээс урьдчилан сэргийлэх хууль тогтоомж, журам зөрчих", 26 дугаар зүйлд "Тээвэр ашиглалт болон замын байгууламж ашиглах журам зөрчих", 26 (1)-д "Нислэгийн аюулгүй байдлыг хангах журам зөрчих», 29[1] дүгээр зүйл. Цэргийн барилга, байгууламжийг эвдэх, гэмтээх" зэрэг зөрчлийг дурдаж болно.

Харин "зөрчлийн тухай хууль"-ийн тавдугаар бүлэг "Хүн амын эрүүл мэнд, орчны аюулгүй байдлыг хамгаалах журмын эсрэг зөрчил", долдугаар бүлэг "нийтийн ёс суртахуун, хэв журмын эсрэг зөрчил", арван дөрөвдүгээр бүлэг "тээврийн хэрэгслийн ашиглалт, хөдөлгөөний аюулгүй байдлын журмын эсрэг зөрчил", арван тавдугаар бүлэг "Төрийн албаны хэвийн үйл ажиллагааны эсрэг зөрчил", арван зургадугаар бүлэг "Төрийн байгууллалтын эсрэг зөрчил"-ийн гэх зэрэг бүлгүүдэд "олон нийтийн аюулгүй байдал"-тай холбоотой заалтуудыг тусгажээ.

Мөн "Эрүүгийн хууль[32]"-ийн хорин нэгдүгээр бүлэгт "нийгмийн аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг" гэж тодорхойлсон бөгөөд "Зандалчлах", "Зандалчлах тухай санаатай худал мэдээлэх", "Терроризм", "Терроризмыг санхүүжүүлэх", "Терроризмыг сурталчлах", "Нийтийн эмх замбараагүй байдал бий болгох", "Уулгалан довтлох", "Зохион байгуулалттай бүлэг, гэмт бүлэглэл байгуулах, түүнд оролцох", "Аюулгүй ажиллагааны журам зөрчих", "Тэсэрч дэлбэрэх болон түргэн шатамхай бодисыг агаарын хөлөгт хууль бусаар авч явах", "Галт зэвсэг, байлдааны галт хэрэгсэл, тэсэрч дэлбэрэх бодис хууль бусаар хийж бэлтгэх, хадгалах, авч явах, борлуулах, үйлдвэрлэх", "Галт зэвсэг, байлдааны галт хэрэгсэл, тэсэрч дэлбэрэх бодис хууль бусаар олж авах", "Галт зэвсэг, байлдааны галт хэрэгсэл, тэсэрч дэлбэрэх бодисыг хамгаалах үүрэгт ажилдаа хайнга хандах", "Галт зэвсэг, байлдааны галт хэрэгсэл, хар тамхи, мансууруулах буюу хордуулах, цацраг идэвхт, тэсэрч дэлбэрэх бодисыг хууль бусаар Монгол Улсын хил нэвтрүүлэх", "Галын аюулгүй байдлын хууль тогтоомж зөрчих", "Тэсэрч дэлбэрэх болон цацраг идэвхт бодисыг бүртгэх, хадгалах, ашиглах,тээвэрлэх, илгээх журам зөрчих", 191 дүгээр зүйл "Түргэн шатамхай болон идэмхий бодисыг хууль бусаар илгээх" зэрэг гэмт хэргийг хуульчлан заасан байна.

Эдгээр заалтуудыг дурдахын учир "олон нийтийн аюулгүй байдал"-ыг Захиргааны хариуцлагын тухай хууль (Зөрчлийн тухай хууль), Эрүүгийн хууль болон бусад олон хууль тогтоомжоор хэрэгжих механизмыг зохицуулсан нь харагдана. Энэ нь гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, түүнийг таслан зогсоох, нийтийн хэв журам хамгаалах нь олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангахад илүүтэй чухал нөлөө үзүүлнэ. Эдгээр нь өөр хоорондоо уялдаа бүхий ухагдахуун юм.

Тав. Монгол Улсад олон нийтийн аюулгүй байдалд нөлөөлж буй хүчин зүйлс. Аюулгүй байдлын систем[33] бусад системүүдийн адил дараахь гурван нийтлэг шинж чанарыг агуулдаг. Үүнд: 1) динамик буюу байнга өөрчлөгдөн хувьсаж байдаг; 2) түвэгтэй, өөрөөр хэлбэл олон хувьсагчдаас хамаардаг; 3) Угтах буюу буцах холбоотой гэжээ. Тиймээс системийн онолын дагуу

[30] Төрийн мэдээлэл, 1992, №4-5, 227-235 дахь тал.

[31] Захиргааны хариуцлагын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл, 1992., №4-5.

[32] Эрүүгийн хууль, 2002 он. http://www.legalinfo.mn/law/details/12172?lawid=12172

[33] О.Үржин. Аюулгүй байдлын онол, арга зүйн асуудалд. Аюулгүй байдлын онол, практикийн тулгамдсан асуудал (Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл), УБ., 2016 он, 12 дахь тал.

Олон нийтийн аюулгүй байдалд нөлөөлж буй хүчин зүйлс	
Аюул, занал	Нөлөөлж буй хүчин зүйлс
Хүн амын хэт их төвлөрөл бий болж хүний эрхийн зөрчил гарах, нэмэгдэх жагсаал цуглаан болох, түүнээс үүдэлтэй нийтийг хамарсан эмх замбараагүй байдал үүсэх, террорист халдлага гарах, авлига, хээл хахууль нэмэгдэх, байгалийн гэнэтийн үзэгдэл, гамшиг, осол, дэлхийн уур амьсгалийн өөрчлөлт зохион байгуулалтай гэмт хэрэг , хил дамнасан мансууруулах бодисын наймаа, хүний наймаа, зам тээврийн осол, гэмт хэрэг, галт зэвсгийн хууль бус эргэлт, түүний хэрэглээ	- Улс төрийн хүчин зүйл: Хууль тогтоох эрх мэдлийн байгууллагаас гарч буй хууль тогтоомж нь нийтийн ашиг сонирхолд нийцэхгүй, төрийн байгууллагуудын шийдвэр хууль ёсны биш, түүнд тавьж буй хяналт сул шийдвэр гаргагч, улс төрчдийн популист үйлдэл зэргийг хамааруулж үздэг; - Нийгэм, эдийн засгийн хүчин зүйлс: Ажилгүйдэл, хүн амын ядуу, баян зэрэг нийгмийн давхаргын ялгаа, тэгш бус байдал, эдийн засгийн хямрал, төсвийн алдагдал зэрэг; - Хууль эрх зүйн хүчин зүйлс: Олон нийтийн аюулгүй байдалтай холбоотой нийгмийн харилцааг бүрэн дүүрэн, хангалттай зохицуулж чадахгүй байх; - Сэтгэл зүй, соёлын хүчин зүйлс: иргэдийн аюулгүй байдлын буюу эрсдэлийн ойлголт хангалтгүй, түүнтэй холбоотой боловсрол, соёл, ухамсрын доройтол, мэдээ, мэдээллийн хангалтгүй байдал зэрэг; - Зохион байгуулалтын хүчин зүйлс. Энд олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангахад зохион байгуулалтын хувьд боловсронгуй бус байдал, байгууллагууд аюулаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, бууруулах, нөхөн сэргээх үйл ажиллагааг хангалтгүй төлөвлөх, хэрэгжүүлэх ажиллагаа;

Дээрх хүснэгтээс харахад олон нийтийн аюулгүй байдалд нэг төрлийн бус, уламжлалт бус аюул, занал нөлөөлж байна. Нөгөө талаас аюул, заналд нөлөөлж буй хүчин зүйлс нь зарим тохиолдолд аюул занал, эмзэг байдал болох тал ажиглагдаж байна.

Олон нийтийн аюулгүй байдал нь Үндэсний аюулгүй байдлын амин чухал ашиг сонирхлыг хамгаалах зүй тогтолтой, цагдаагийн байгууллагын идэвхтэй үйл ажиллагаагаар хэрэгждэг, төр, нийгэм, хүний аюулгүй байдлыг хангах, аюулгүй байдлын бүрэлдэхүүн хэсэг юм.

ДҮГНЭЛТ

1. Сайтар боловсруулсан нэр томьёотой байх нь аливаа шинжлэх ухаанд үнэлж баршгүй ач холбогдолтой. Олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн нийтлэг хэрэглэгдэж буй нэр томьёог өөрийн орнынхтой харьцуулан судалж зөв оноолт өгөх, тэдгээрийн харилцан хамаарлыг гаргаж ирснээр олон нийтийн аюулгүй байдлын талаарх нэр томьёог цэгцлэхэд чухал ач холбогдолтой.

Бидний бодлоор бол

“олон нийтийн аюулгүй байдал” гэдэг нь байгалийн гамшиг, нийтэд хамааралтай бусад аюул, ослын улмаас хүний амь нас, эрүүл мэнд, эрх, эрх чөлөө, өмч хөрөнгөнд учирч болох хор хөнөөлийг арилгах, таслан зогсоох, түүнээс урьдчилан сэргийлэх, хамгаалагдсан нөхцөл байдал буюу монголын ард түмний ашиг сонирхолд нийцсэн эрх зүй, зохион байгуулалт-техникийн хэм хэмжээ, горимоор зохицуулагдаж байгаа нийгмийн харилцааны тогтолцоо юм.

“Олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах” гэдэг нь цагдаагийн байгууллагаас хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн буй орчинд байгалийн болон хүний үйл ажиллагаатай холбоотой аюул, осол учрахаас урьдчилан сэргийлэх, хамгаалах аврах, хор уршгийг арилгах, хэвийн болгохтой холбоотой цогц үйл ажиллагаа юм гэж судлаачийн хувьд тодорхойллоо.

2.Олон нийтийн аюулгүй байдлын тухай ойлголтыг явцуу болон өргөн агуулгын хүрээнд баяжуулж ойлгох

нь чухал юм. Явцуу хүрээнд хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, аюулгүй байдлыг хангах тухай ойлголтыг илүү гүнзгийрүүлж сэтгэх хэрэгтэй бол өргөн агуулгаар нь ойлгохын тулд бүхий л нийгмийн аюулгүй байдлын хүрээнд авч үзэх нь чухал юм. Бүхэл бүтэн нийгэм дайралтад өртөхөд ямар хохирол, алдагдал учрах вэ гэдэг ойлголтоос хувь хүний аюулгүй байдлын ойлголтыг салгах боломжгүй юм. Аюулгүй байдлын уламжлалт ойлголтоос цоо шинэ түвшинд, шинээр авч үзэхийг өнөөгийн цаг үе биднээс шаардаж байна. Үүнтэй уялдуулан олон нийтийн аюулгүй байдлын тухай ойлголтыг даяарчлал, хүний аюулгүй байдал, аюулгүйжүүлэх гэсэн аюулгүй байдлын шинэ үзэл баримтлал, ухагдахуунд тулгуурлан тодорхойлох нь зүйтэй гэж үзлээ. Мөн аюулгүй байдлыг системийн онолын үүднээс авч үзвэл олон нийтийн аюулгүй байдал нь аюулгүй байдлын дэд систем гэж дүгнэлээ.

3.Олон нийтийн аюулгүй байдлын талаарх монголын хуульч, эрдэмтэн судлаачдын зарим бүтээлийг харьцуулан үзээд хөгжлийн эхэн шатанд байна гэж дүгнэж болохоор байна. Өөрөөр хэлбэл олон нийтийн аюулгүй байдлын агуулга, тогтолцоо, зүй тогтол, бүрэлдэхүүн хэсэг, элементийн талаар судалсан, тодорхойлсон бүтээл байхгүй байна.

4.Олон нийтийн аюулгүй байдал нь гэмт хэрэг, захиргааны зөрчилтэй зайлшгүй холбоотой бөгөөд “Захиргааны хариуцлагын тухай хууль” (Зөрчлийн тухай хууль), “Эрүүгийн хууль” (Эрүүгийн хууль (шинэчилсэн найруулга)-д заасны дагуу олон нийтийн аюулгүй байдал хамгаалагдаж, хэрэв зөрчигдсөн тохиолдолд хамгаалалтын механизм хэрэгжиж, хууль зүйн хариуцлага хүлээлгэнэ. Жишээлбэл нийтийн эмх замбараагүй байдал үүссэн, террорист халдлага гарсан тохиолдолд холбогдох этгээдэд тухайн хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ.

5.Олон нийтийн аюулгүй байдал, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах, хамгаалах гэсэн нэр томьёо хоорондоо харилцан хамааралтайгаар авч үзлээ. Тухайлбал аюулгүй байдлын хамгаалалт сулрахад эрсдэл нэмэгддэг бол аюулгүй байдлын үзүүлэлтүүд түүнийг дагаж буурдаг байна. Тиймээс аюулгүй байдал, аюулгүй байдлыг хангах хоёрын хооронд шууд пропорционал хамааралтай байна.

---o0o---

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ АХЛАХ АЖИЛТАН Б.ЭНХ-АМГАЛАН ЗҮҮН ХОЙД АЗИЙН ОРНУУДЫН ХУДАЛДАА (АРИЛЖАА)-НЫ ХУУЛЬ, ЭРХ ЗҮЙН ХАМТЫН АЖИЛЛАГААНЫ СИМПОЗИУМД ИЛТГЭЛ ХЭЛЭЛЦҮҮЛЛЭЭ



2017 оны наймдугаар сарын 31-ний өдөр Хятад улс болон Зүүн хойд Азийн орнуудын худалдаа (арилжаа)-ны хууль, эрх зүйн хамтын ажиллагааг дэмжих, бэхжүүлэх зорилгоор “Бүс нутгийн хамтын ажиллагаан дахь худалдаа (арилжаа)-ны хууль, эрх зүйн үйлчилгээ ба маргаан шийдвэрлэлт” сэдэвт олон улсын симпозиум зохион байгуулагдсан бөгөөд хуралд урилгаар нийт 11 оролцогч илтгэл хэлэлцүүлсний дотор Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан Б.Энх-Амгалан “Монгол Улс дахь хууль зүйн үйлчилгээ ба хуульчийн эрх зүйн байдал: Хамтын ажиллагааны боломж” сэдвээр илтгэл хэлэлцүүлж, амжилттай оролцлоо.

- Байнгын ажиллагаатай парламент 2 танхимтай байх асуудлаар.

Санал дүгнэлтийн хэсэгт: Эдгээр 4 сэдвийн хүрээнд судалсан материалдаа үндэслэн парламент хоёр танхимтай байх эсэх асуудлаар дүгнэлт хийхийг оролдож, Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд тусгах 3 асуудлын талаар саналаа дэвшүүлсэн болно.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

1.Төрийн удирдлагын хэлбэр

Төрийн дээд албан тушаалыг хэн хэрэгжүүлж байгаагаар нь шалгуурлан **төрийн удирдлагын хэлбэрийг** "Хаант улс", "Бүгд найрамдах улс" гэж хоёр хуваадаг ба Бүгд найрамдах улсыг "Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улс", "Парламентын бүгд найрамдах улс", "Холимог бүгд найрамдах улс" гэсэн гурван үндсэн хэлбэрт[1] ангилан авч үздэг байна. Ингэхдээ ЗГ-ийг **хэн** байгуулж, ЗГ **хэний** өмнө хариуцлага хүлээж байгаагаар нь шалгуурлан ийнхүү ангилдаг ба үүнтэй холбоотойгоор ерөнхийлөгчийн засаглалтай, парламентын засаглалтай, холимог засаглалтай хэмээн бичих ангилах нь түгээмэл байдаг.

Аливаа улс орон хуучин Үндсэн хуулиа шинэчлэх, эсхүл шинээр Үндсэн хууль батлах заагт ерөнхийлөгчийн болон парламентын засаглалын аль нэгийг сонгох зорилттой тулгардаг. Үндсэн хуулийн бодлогын хувьд энэ хоёр засаглалын аль нэгийг сонгох нь нэн чухал бөгөөд зарим тохиолдолд эдгээрийг Америкийн ба Их Британийн загвар ч гэж нэрлэх нь бий.[2]

Монгол Улс 1992 оны шинэ Үндсэн хуулийг батлах шатанд энэхүү сонголттой тулгарсан бөгөөд хуулийн төслийг ард түмнээр хэлэлцүүлэх явцад энэ асуудлаар хамгийн олон санал ирсэн байдаг. Тодруулбал, Энэ чиглэлээр 2000 гаруй санал ирсэн нь нийт саналын бараг гуравны хоёртой тэнцэх бөгөөд түүний 60 орчим хувь нь парламентын, 34 хувь нь ерөнхийлөгчийн засаглалыг дэмжсэн байна.[3] Үүний дагуу Монголын ард түмэн бид парламентын засаглалын хэлбэрийг 1992 онд сонгосон.

Гэвч Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудал яригдах бүр зарим улс төрийн хүчин, хөдөлгөөн, ард иргэдийн зүгээс Ерөнхийлөгчийн Засаглалтай байх нь зохимжтой гэсэн саналыг байнга дэвшүүлдэг. Үүнийг Монгол Улс "Парламентын засаглалтай" эсхүл "Ерөнхийлөгчийн засаглалтай" алин болох нь одоогийн Үндсэн хуульд шууд ойлгогдохоор тодорхой тусгагдаагүйтэй холбоотой хэмээн ойлгож болох юм.

Үүнээс үүдэн энгийн ард иргэд өөрийн орныг засаглалын ямар хэлбэртэйг сайн ойлгохгүй эргэлзэх, эрдэмтэд, судлаачид Үндсэн хуулийн холбогдох зүйл, заалтын агуулгыг үндэслэн тус улс "Парламентын засаглалтай" болох тухай бичих, тайлбарлах, улс төрийн нам, хөдөлгөөнүүд янз бүрийн тоглолт хийх, гадаад орны зарим судлаач /ОХУ-ын судлаач/ холимог хэлбэрийн засаглалтай орон хэмээн тодорхойлох, зэрэг хүндрэл гарсаар байна. Тухайлбал, судлаач О. Машбат Монгол Улсын төрийн удирдлагын хэлбэрийн тухай зарим нэг маргаан байдаг ч дийлэнх судлаач тус улс нь парламентын засагтай орон гэдэг дээр санал нэгдэж байна гэж бичсэн[4] нь тодорхой хүрээний судлаачдыг хамаарч байгаа ба өөрөө ч уг асуудлыг тайлбарлахдаа мөн л Үндсэн хуулийн холбогдох заалтын шинж, агуулгын үндэслэл болгосон байдаг. Энэ мэт хүндрэл цаашид ч үргэлжлэх магадлалтай.

[1] Н. Лүндэндорж. Төрийн онол, УБ., 2005 он, 150,155 дахь тал.

[2] Д. Гангабаатар.Үндсэн хуулийн эрх зүй, УБ., 2016 он, 186 дахь тал.

[3] Б. Чимид. Үндсэн хуулийн эхийг баригч , УБ., 2010 он,138 дахь тал.

[4] О. Машбат.Үндсэн хууль: улс төр-эрх зүй, хяналт тэнцэл, УБ., 2015 он, 21-23 дахь тал.

ПАРЛАМЕНТ ХОЁР ТАНХИМТАЙ БАЙХ АСУУДЛЫН ТУХАЙД



ХЗҮХ-ийн эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан, хууль зүйн магистр М.Төрбаяр

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Төрийн удирдлагын хэлбэр, парламентын Бүгд найрамдах улс, парламентын бүтэц, парламентын үйл ажиллагааны хэлбэр, парламентын хоёр танхим.

ТОВЧЛОЛ

Ардчилсан Үндсэн хуулийг шинэчлэн батлах, боловсруулах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудал яригдах бүр **төрийн удирдлагын хэлбэр** хийгээд **парламент хоёр танхимтай** байх эсэх асуудал хөндөгдөж байдаг билээ. Уг асуудлаар олон ургалч үзэл, нийгмийн захиалгаар олон санал, дүгнэлт гарч байсан ч парламентын засаглалтай, парламент нэг танхимтай байх асуудал нь дэмжигдэж, зарим судлаачид үүнийг хамгаалсан байр суурин дээрээ тууштай байж ирсэн байна.

Үндсэн хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн талаар олон нийтийн дунд хэлэлцүүлэг өрнүүлж байгаа энэ цаг үед, энэхүү асуудлаар иргэний нийгэм, төрийн байгууллагын төлөөллийн зүгээс олон санал, санаачилга, дүгнэлт гаргасаар байна. Судлаачийн хувьд үүнтэй холбогдох зарим материалыг судлан үзэж, уг асуудлаар санал, дүгнэлтээ илэрхийлсэн болно.

УДИРТГАЛ

2017 оны эхээр Улсын Их Хурал (Цаашид "УИХ" гэх), Засгийн газар (Цаашид "ЗГ" гэх) болон зарим улс төрийн намын түвшинд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлыг судлах, шийдвэр, шийдэл гаргах үүрэг бүхий хэд хэдэн ажлын хэсэг байгуулагдсан ба тэдгээр ажлын хэсэг өөр өөрийн шугамаар хуулийн төсөл боловсруулах, хэлэлцүүлэх ажлыг зохион байгуулж байна.

Ойрын үед УИХ-аас байгуулагдсан ажлын хэсгийн боловсруулсан "Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл"-ийг нийслэл, орон нутгийн түвшинд иргэд, байгууллага, эрдэмтэн, судлаачдаар хэлэлцүүлэх ажил нэлээд эрчимтэй хийгдэж байгаа ба үүнд санаа бодлоо нэмэрлэх зорилгоор энэхүү өгүүллийг бичсэн болно.

Энэхүү өгүүлэл бүтцийн хувьд түлхүүр үг, товчлол, удиртгал, үндсэн хэсэг, санал дүгнэлт гэсэн хэсэгтэй бөгөөд үндсэн хэсгийг дараах 4 сэдвийн хүрээнд авч үзлээ. Үүнд:

- Төрийн удирдлагын хэлбэр;
- Парламент хоёр танхимтай байх асуудлаар;
- Байнгын ажиллагаатай парламентыг хянах байнгын бус ажиллагаатай бүтэц /танхим, хурал/ байх шаардлагатай эсэх талаар;

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

алинд парламент хоёр танхимтай байх асуудал огт **тусгагдаагүй**[8] байдаг.

Учир нь Монгол Улсын хувьд төрийн байгууламжийн хувьд **нэгдмэл, цөөн** хүн амтай, **нэг** үндэстэн зонхилсон орон. Иймээс 1992 оны шинэ Үндсэн хуулийг батлах үед манай улсын хувьд бусад улс орон шиг холбооны улс, муж, олон үндэстнийг төлөөлсөн дээд танхим байх **үндэслэл**, **шаардлага** багатай гэж үзсэн байна.

Түүнчлэн 2015 онд УИХ-ын даргын захирамжаар[9] "Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай" хуулийн төсөл боловсруулах үүрэг бүхий ажлын хэсгийг УИХ-ын гишүүн асан Н.Батбаяраар ахлуулан, УИХ-ын 9 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байгуулсан ба уг хуулийн төслийг боловсруулах явцад дээрхтэй адил агуулга бүхий санал дэвшүүлж энэ тухай дахин хөндсөн байдаг. Тодруулбал, УИХ-ыг хоёр танхимтай болгож "Их хуралдай", "Бага хуралдай" хэлбэрээр ажиллуулах ингэхдээ Их хуралдайг байгын бус ажиллагаатай байлгах санал, санаачилга яригдаж байв. Гэвч уг санал мөн л дэмжигдээгүй **бөгөөд** хуулийн төслийн УИХ-д өргөн мэдүүлэхээр бэлтгэсэн хувилбарт[10] энэ асуудал мөн л **тусгагдаагүй** байна.

Одоогийн байдлаар 2017 онд УИХ-аас байгуулагдсан ажлын хэсгийн боловсруулсан "Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл"-ийг нийслэл, орон нутгийн түвшинд хэлэлцүүлэх ажил нилээд эрчимтэй зохион байгуулагдаж байгаа ба энэхүү төслийг[11] судалж үзэхэд парламент хоёр танхимтай байх асуудал мөн **тусгагдаагүй** байна.

Үндсэн хуулийг шинэчлэн боловсруулах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудал яригдах бүр **парламент хоёр танхимтай** байх асуудал нилээд хүчтэй хөндөгдөж, иргэд байгууллагын зүгээс хамгийн их санал, санаачилга гардаг ч уг асуудал дэмжлэг авч хуулийн төсөлд тусгагдаж байгаагүйг дээр дурдсан ба учир шалтгааныг нь дараагийн хэсэгт авч үзэх болно.

3.Байнгын ажиллагаатай парламентыг хянах байнгын бус ажиллагаатай бүтэц /танхим, хурал/ байх эсэх асуудлаар

Парламентын бүтэц нэг эсхүл хоёр танхимтай байхаас үл хамааран үйл ажиллагааны нь үндсэн хэлбэр **байнгын ажиллагаатай** байдаг талаар дээр дурдсан. Үүнийг эрдэмтэн Б.Чимид парламентад байнга сууж, улсын шийдвэр гаргадаг, тийм хүмүүсийг л УИХ-ын гишүүн гэж бүдүүн тоймоор хэлж болох юм хэмээн маш энгийнээр тайлбарласан байдаг.

Гэтэл уг асуудлаар өмнө нь гарч байсан санал, дүгнэлт одоо дэвшүүлж буй санаа, санаачилгыг уншиж, ажихад өөр нэг том "хурал" эсхүл "танхим" гарч ирээд /байнгын бус ажиллагаатай/ УИХ-ын үйл ажиллагааг хянаад, чиглүүлээд эхэлбэл түүний үйл ажиллагаа сайжирч, илүү үр дүнтэй болох мэт ойлголт, яриа байнга яригдаж ирсэн байна.

Эдгээр санаа, шийдэл удаа дараа дэмжигдээгүй шалтгаан нь парламент **байнгын ажиллагаатай** байх сонгодог агуулгатай зөрчилдсөнтэй холбоотой байна. Үүнийг эрдэмтэн Б.Чимид дээрээ ямар нэг **даруулга, малгайтай** парламент бол парламент биш гэдгийг тайлбарлаад хэрэв юм бүхэн дээрээсээ хяналттай байх ёстой юм бол манай УИХ-ыг хянадаг бас нэг өөр "Их хурал" байх хэрэгтэй болно. Энэ бол огт шаардлагагүй зүйл хэмээн бичсэн байдаг.

Манай улсад парламентын үйл ажиллагааг хянах цөөнгүй субъект байдаг. Тодруулбал,

[8] УИХ, УИХ-ын ТГ-ын архив, данс № 1-91, 167-190 дахь тал.

[9] УИХ-ын даргын 2008 оны 08 тоот захирамж.

[10] Ажлын хэсгээс УИХ-ын нэгдсэн хуралдаанд хэлэлцүүлхээр бэлтгэсэн төсөл /2016 оны 5 сар/.

[11] Хууль сахиулахын Их сургууль дээр зохион байгуулсан хэлэлцүүлэгт тараасан хувилбар /2017 оны 09-01/.

Иймээс уг асуудлыг шууд ойлгогдохоор томьёолон хуульчлах нь нийтээрээ нэг мөр ойлгоход тустай хэмээн үзэж байна.

2.Парламент хоёр танхимтай байх эсэх асуудлаар.

Парламентат ёс хийгээд түүний ардчилалтай холбоотой нэг гол зүйл бол **"парламентын бүтэц"** болон **"парламентын үйл ажиллагааны хэлбэр"**-ийн тухай асуудал юм.

Парламент нь бүтцийн хувьд **нэг** эсхүл **хоёр танхимтай**, үйл ажиллагааны хэлбэрийн хувьд **байнгын** ажиллагаатай байдаг. Дэлхийн 145 орон парламенттай бөгөөд бүтцийн хувьд 94 нь нэг, 41 нь хоёр танхимтай байна.[5] /1991 оны судалгаа/

Парламент нь **хоёр танхимтай** улс орнуудын дээд танхимыг авч үзвэл 3 янзын уламжлал байна. Тодруулбал,

-Холбооны болон муж улсын төрийн нэгж, үндэстний төлөөллийн хэв, уламжлал;

-Язгууртны төлөөллийн хэв, уламжлал; /Английн Лордуудын танхим/

-Өндөр албан тушаалтнууд албан тушаалаасаа өөрчлөгдөхөөр шилжин ордог хэв, уламжлал зэрэг.

Эдгээрээс хоёр танхимтай байх гол үндэслэл, шалтгаан нь тухайн улс орны төрийн байгууламжийн хэлбэр / холбооны улс/, хүн амын бүтэц, /олон төрлийн үндэстэн, ястнаас бүрдэлтэй/ ард иргэдийн тоо зэрэгтэй холбоотой бөгөөд хамгийн гол нь парламент нь хоёр танхимтай байлаа гэхэд аль аль нь байнгын ажиллагаатай байхад оршино.

1992 онд батлагдсан ардчилсан шинэ Үндсэн хуулийн төсөл /эхний төсөл "Их цааз" нэртэй/-ийг боловсруулж, ард нийтээр хэлэлцүүлэх, Улсын Бага Хурал (Цаашид "УБХ" гэх) болон Ардын Их Хурал (Цаашид "АИХ" гэх)-аар хэлэлцэж батлах шатанд парламент хоёр танхимтай байх эсэх асуудлаар олон тооны санал, дүгнэлт гарч байсан байна. Тухайлбал, 1991 оны 9 дүгээр сард манай улсад зохион байгуулагдсан Олон Улсын эрдэм шинжилгээний бага хуралд эрдэмтэн Б.Чимид, С.Төмөр нар "Парламентын ардчилал, түүнийг Их Цаазын төсөлд тусгасан нь сэдвээр илтгэл тавьсан байдаг.

Уг илтгэлд Их Цаазын төслийг ард түмнээр хэлэцүүлэх явцад зарчмын бөгөөд тодорхой асуудал дэвшүүлсэн хэд хэдэн чиглэлийн санал, дүгнэлт дэвшүүлж байсны нэг нь УИХ-ыг засаг захиргааны нэгжийн болон хүн амын төлөөллийг хосолсон шинж бүхий **хоёр танхимтай** зохион байгуулах асуудал байсныг тэмдэглэсэн[6] байна. Тухайлбал, 1992 оны Үндсэн хуулийг хэлэлцэж батлах явцад тухай үеийн УБХ болон АИХ-ыг арай багасгасан хэлбэрээр зохион байгуулж, УБХ **байнгын ажиллагаатай** байж хууль тогтоох чиг үүргээ хэрэгжүүлэх, АИХ үе үе хуралдаж хууль тогтоомжийг батламжлах, үүгээр дамжуулан түүний үйл ажиллагаанд зохих хяналт тавих, шаардлагатай зарим асуудлыг хэлэлцэж батлах зэргээр **байнгын бус** ажиллагаатай байж болон тухай санал[7] нэг бус удаа гарч байсан байна.

Гэвч хууль боловсруулах шатанд зохион байгуулагдсан олон тооны хурал цуглаан, яриа хэлэлцүүлгийн үеэр иргэд ,судлаачдаас гарсан санал зөвлөмж, онолын маргаан, мэтгэлцээн холбогдох судалгаа зэргийг үндэслэн уг асуудал дэмжигдээгүй байна.

Иймээс УБХ-д өргөн барьсан Их цаазын төслийн анхны хувилбар, уг төслийн ард түмнээр хэлэлцүүлсэн хоёрдахь хувилбар, хэлэлцүүлгийн дараа УБХ-д өргөн барьсан гуравдахь хувилбар, УБХ-аас АИХ-д өргөн барьсан дөрөвдэх хувилбарын аль

[5] Б. Чимид. Үндсэн хуулийн эхийг баригч, УБ., 2010 он, 143 дахь тал.

[6] Б. Чимид. Үндсэн хуулийн эхийг баригч, УБ., 2010 он, 143 дахь тал.

[7] БНМАУ-ын Ардын Их Хуралдааны протокол 1991 оны 11 :22 кассет.

нь шат дараалуулан хэлэлцэх боломж бүрдэх сайн талтай ч танхимуудын хооронд янз бүрийн шалтгаанаар, маргаан зөрчил бий болж, цаг үеийн тулгамдсан чухал асуудлыг шийдвэрлэхэд цаг хугацаа алдах явдал гарахыг үгүйсгэхгүй.

Парламент аливаа асуудлыг эхлээд байнгын хороодоор дараа нь танхимууд тус тусдаа, эцэст нь хамтарсан хуралдаанаар хэлэлцэх журамтай байдаг. Хамтарсан хуралдаанаар уг асуудлыг шийдвэрлэж чадахгүйд хүрвэл түүнийг санаачлагчид болон эсвэл байнгын хороодод буцаахаас эхлээд мухардалд орох байдал ч үүсэх талтай. Танхим хооронд учир зүйгээ олох зуур улс орон, ард иргэдийн эрх ашгийг хөндсөн чухал асуудлууд ач холбогдлоо алдаж, эцэст нь эрх ашиг нь хохироход хүрч болзошгүйг үгүйсгэх аргагагүй.

Түүнчлэн танхим тус бүрийн ажлын алба, тамгын газар, тэдгээрийн ажиллах нөхцөлтэй холбоотой нэмэгдэл зардал зайлшгүй гарна. Иймээс энэ асуудлаар шийдвэр, шийдэл гаргах шаардлага үүсвэл дээрх асуудлуудыг сайтар тооцохын гадна олон нийтийн зүгээс энэ хувилбарыг ямар байдлаар хүлээн авахыг урьдчилан тандан судлах шаардлагатай.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Дээрх байдлаас дүгнэлт хийхэд: Өнгөрсөн хугацаанд парламент хоёр танхимтай байх эсэх асуудлыг хөндөхдөө байнгын ажиллагаатай парламентыг хянах байнгын бус ажиллагаатай бүтэц /танхим, хурал/ бий болгох асуудлыг л олон дахин хөндөж ирсэн байна.

Иймээс уг асуудалтай холбоотой санал, дүгнэлт санаа, шийдэл удаа дараа дэмжигдээгүй шалтгаан нь парламент **байнгын ажиллагаатай** байх сонгодог агуулгатай зөрчилдсөнтэй холбоотой гэж дүгнэх үндэслэлтэй байна.

Түүнчлэн одоогийн Үндсэн хуульд Монгол Улс "Парламентын засаглалтай" эсхүл "Ерөнхийлөгчийн засаглалтай" алин болох нь шууд ойлгогдохоор тусгагдаагүйгээс хүндрэл үүсдэг тухай дээр нэлээд тодорхой дурдсан бөгөөд уг асуудлыг нийтэд ойлгомжтой байдлаар хуульчлах шаардлагатай гэсэн дүгнэлтэд хүрлээ.

Иймээс эдгээр асуудлын хууль зүйн зохицуулалтыг илүү тодорхой болгох нь зүйтэй гэж үзсэн ба үүнтэй холбоотой дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1/ Парламентын сонгодог шинжийг агуулсан дараах заалтыг Үндсэн хуулийн холбогдох хэсэгт сэргээн тусгах. Тодруулбал, Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлд "парламент байнгын ажиллагаатай байх" агуулга бүхий томъёолол нэмэх. Сэргээн тусгах гэсний учир нь 1992 онд батлагдсан Үндсэн хуулийн төслийн УБХ-д өргөн барьсан нэгдүгээр хувилбарт уг агуулгаар томъёологдож тусгагдсан боловч ард түмнээр хэлэлцүүлсэн хоёрдугаар хувилбараас энэ заалт хасагдсан байдаг. Үүнээс үүдэн парламент "байнгын" болон "байнгын бус" ажиллагаатай хоёр бүтцээс бүрдэж болох мэт ойлголт, асуудал байнга хөндөгдөж, будилж ирсэн бололтой байна.

Энэ нь парламентын бүтэц нэг эсхүл хоёр танхимтай байхаас үл хамааран үйл ажиллагаа явуулах хэлбэрийг нь хуульчилсан маш чухал зохицуулалт бөгөөд хэрэв тухайн үед уг заалтыг төслөөс хасаагүй бол ийм асуудал он удаан жил үргэлжлэн яригдахгүй байж болох байв.

2/ Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийг тодруулан томъоёлж найруулах замаар тус улс "Парламентын Бүгд найрамдах улс" болохыг хуульчлах.

3/ Үндсэн хуулийн суурь зарчим, үзэл санааг тодруулсан зарчмын шинжтэй зарим ойлголт, зохицуулалт Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцүүлэх

- Ард түмэн болоо намууд хөндлөнгөөс нь;

- Ерөнхийлөгч хорих тавих хэлбэрээр хажуугаас нь;

- Үндсэн хуулийн цэц шийдвэр нь Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг хянах замаар;

- Хуулийн этгээд болохын хувьд төсөв, санхүүг нь холбогдох хуулийн дагуу санхүү, аудитын байгууллага, албан тушаалтан хянах зэрэг болно.

Эндээс парламентын үйл ажиллагааг хянах, чиглүүлэх зорилгоор байнгын бус ажиллагаатай парламентын бүтэц байх шаардлагагүй нь ойлгогдоно.

4. Байнгын ажиллагаатай парламент 2 танхимтай байх асуудлаар

Харин **байнгын ажиллагаатай** парламент /УБХ эсхүл УИХ/-ыг хоёр танхимтай болгон зохион байгуулна гэвэл дээрхээс арай өөр асуудал бөгөөд 1992 онд батлагдсан Үндсэн хуулийг хэлэцэж батлах явцад тухайн үеийн УБХ-ын гишүүдийн тоонд багтаан парламентыг дээд, доод танхим болгон зохион байгуулах санаа хөндөгдөж байсан байдаг.[12] Тухайн үед УБХ 54 гишүүнтэй байсан байна. Гэвч тус бүр нь 30 хүрэхгүй гишүүнтэй, байнгын ажиллагаатай, аль аль нь хууль тогтоох эрхтэй, дээд доод танхим зэрэгцэн үйл ажиллагаа явуулах шаардлага одоогоор байхгүй гэж үзсэн байдаг.

Үндсэн хуульд заасны дагуу одоогийн УИХ 76[13] гишүүнтэй бөгөөд УИХ-ыг хоёр танхимтай болгон зохион байгуулна гэвэл гишүүдийн тоог эргэж харах шаардлага зайлшгүй тулгарна.

Уг асуудлаар иргэд, байгууллага, эрдэмтэд, судлаачдын хүрээнд янз бүрийн санаа, санал яригдсаар ирсэн. Тухайлбал, 2015 онд УИХ-аас байгуулагдсан Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах ажлын хэсэг эхэндээ УИХ-ыг хоёр танхимтай болгож "Их хуралдай", "Бага хуралдай" хэлбэрээр ажиллуулах санал, санаачилгыг хөндөж байсан тухай дээр дурдсан ба хэлэлцүүлгийн явцад уг санал дэмжигдээгүй учраас УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмэгдүүлж 99 болгохоор хуулийн төслийн эцсийн хувилбарт тусгасан нь олон нийтийн зүгээс нэлээд эсэргүүцэлтэй тулгарч байв.

Түүнчлэн Үндсэн хуулийн эрх зүй судлаач Д. Үүрцайх УИХ-ын гишүүдийн тоог 140 хүртэл нэмэгдүүлэх санал дэвшүүлж[14], үндэслэлийг нь дараахь байдлаар тайлбарласан байна. Онолын хувьд АНУ-ын улс төр судлаач Рэйн Таагепера, Мэтю Шугарт нар улс орнуудын парламентын гишүүдийн тоог тодорхойлох томьёог гаргасан бөгөөд үүнийг улс төр судлалд "кубийн язгуурын хууль" /cube root Law/ гэж нэрлэдэг бөгөөд уг томьёогоор бол тухайн улсын парламентын гишүүдийн тоо нь нийт хүн амын тоог 1/3 зэрэгт дэвшүүлсэнтэй тэнцүү байхад төлөөлөх чадвар болон сонгогдсон гишүүдийн ажлын ачаалалд тохирно гэж үздэг гэжээ. Энэхүү тооцоолол нь бусад улс орны парламентын гишүүдийн дундаж тоотоо нийцдэг бөгөөд уг тооцооллоор бол манай улсын хувьд УИХ-ын гишүүдийн тоо 137 байвал зохимжтой гэж үзсэн байна. Ийм тооны гишүүдтэй тохиолдолд хоёр танхим болгон зохион байгуулах магадлал арай нэмэгдэх боловч одоогоор тийм шаардлага байн уу үгүй юу гэдгийг сайтар бодолцох шаардлагатай.

Байнгын ажиллагаатай парламент хоёр танхимтай байх тохиолдолд хууль тогтоох талаар тэнцүү эрх эдэлж, асуудлыг шийдвэрлэхдээ олон талаас

[12] Үндсэн хуулийн асуудлаархи олон Улсын бага хурлын протокол. Кассет №328 9.18-II. 42 , IX/ 12 өдөр.

[13] Монгол Улсын Үндсэн хууль. 1992 он. Хорин нэгдүгээр нэгдэх хэсэг. Улсын Их Хурал нэг танхимтай, далан зургаан гишүүнтэй байна.

[14] Хууль дээдлэх ёс, дугаар №1, 2015 он., 101, 103 дахь тал.

КОМПАНИЙН ГҮЙЦЭТГЭХ УДИРДЛАГЫН ЭРХ ЗҮЙН АСУУДАЛ[1]



Монголын хууль тогтоомжийн ассоциацийн Ерөнхийлөгч, хууль зүйн доктор И.Идэш

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Компанийн тухай хууль, компанийн засаглал, гүйцэтгэх удирдлага, корпорац.

ТОВЧЛОЛ

Энэхүү нийтлэлээр компанийн гүйцэтгэх удирдлагын талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг Монгол Улсын одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Компанийн тухай хуулийн хүрээнд авч үзсэн болно. Мөн түүнчлэн Компанийн тухай хууль тогтоомжид гарсан сүүлийн үеийн дэвшил, Монгол Улсын компанийн засаглалын асуудлуудыг тус тус авч үзсэн болно. Компанийн тухай хууль, тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт, шинэчилсэн найруулга мөн компанийн засаглалын практикийг авч үзэхэд одоогийн Компанийн тухай хуульд компанийн засаглалын маш олон асуудлыг зохицуулалгүй орхигдуулсан байдаг. Тухайлбал, гүйцэтгэх захирал болон гүйцэтгэх удирдлагын эрх мэдлийг хязгаарласан зэрэг асуудлыг хөндөхийг зорилоо.

УДИРТГАЛ

1990-ээд оны эхээр Монгол Улсад зах зээлийн эдийн засгийн харилцааны эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн иргэний хууль тогтоомжийн акт, эрх зүйн бусад актыг батлан мөрдүүлэх арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсний үр дүнд Аж ахуйн нэгжийн тухай хууль 1991 оны 5-р сард батлагдсан билээ. Энэ хууль батлагдсанаар Монгол Улсад хувь хүн, иргэд нь компани болон бусад төрлийн аж ахуйн нэгжийн бүтэц, зохион байгуулалтын хэлбэрт тулгуурлан аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх зүйн орчин бий болсон.[2]

Аж ахуйн нэгжийн тухай хууль батлагдсанаас хойш эдүгээ хүртэл манай улсад компани болон бусад төрлийн аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагааг зохицуулсан хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох, компанийн зохион байгуулалт, удирдлагын эрх зүйн орчинг сайжруулахад чиглэсэн янз бүрийн арга хэмжээг удаа дараа авч хэрэгжүүлсээр байна. Ялангуяа, компанийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох үүднээс Монгол Улсад 1995 онд Нөхөрлөл, компанийн тухай хууль,[3] 1999 онд Компанийн тухай хууль,[4] 2011 онд Компанийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг[5] тус тус баталсан. Эдгээр хуулийн төслийг боловсруулахдаа компанийн

[1] 2017 оны 9-р сард МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль дээр зохион байгуулсан "Монгол Улс, Япон Улсын хууль тогтоомжийн хөгжил: Худалдаа (арилжаа)-ны эрх зүй" сэдэвт эрдэм шинжилгээний хуралд тавьсан илтгэл.

[2] Монгол Улсын Аж ахуйн нэгжийн тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. 1991. № 4.

[3] Монгол Улсын Нөхөрлөл, компанийн тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. 1995.№ 7.

[4] Монгол Улсын Компанийн тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. 1999. № 34.

[5] Монгол Улсын Компанийн тухай хууль (шинэчилсэн найруулга) http://www.legalinfo.mn.

Хууль зүйн үндэсний их сургууль www.num.edu.mn

явцад хасагдсан, хаягдсан байх магадлал судалгааны явцад анзаарагдсан тул дээр дурдсан төслийн анхны хувилбаруудыг дахин сайтар харьцуулан судалж, олж тогтоон, хэлэлцэж буй төсөлд нэмж тусгахыг санал болгож байна.

---o0o---

"АЗИЙН ОРНУУД ДАХЬ ГАЗАР АЛБАДАН ЧӨЛӨӨЛӨЛТИЙН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ, ЭРХ ЗҮЙН ТУЛГАМДСАН АСУУДЛУУД" СЭДЭВТ ОЛОН УЛСЫН ХУРАЛД ХҮЗХ-ИЙН ТӨЛӨӨЛӨЛ ОРОЛЦЛОО





"Азийн орнууд дахь газар албадан чөлөөлөлтийн өнөөгийн байдал, эрх зүйн тулгамдсан асуудлууд" сэдэвт олон улсын хурал 2017 оны 9 дүгээр сарын 12-14-ний өдөр Балба Улсын Катманду хотод зохион байгуулагджээ.

Уг хуралд Азийн орнуудын Хууль, эрх зүйн үйл ажиллагаа явуулдаг их сургуулиуд болон хууль зүйн судалгааны хүрээлэнгийн 30 гаруй төлөөлөл оролцсон бөгөөд Монгол Улсаас Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал С.Энхцэцэг, эрдэм шинжилгээний ажилтан Б.Сүнжидмаа нар оролцож "Монгол Улсад хувийн өмчийн газрыг дайчлан авахтай холбоотой эрх зүйн асуудлууд" сэдвээр илтгэл хэлэлцүүлсэн байна.

Мөн Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал С.Энхцэцэг дэлхийн улс орнуудад тулгамдаж буй олон нийтийн цахим сүлжээ, мэдээллийн аюулгүй байдал, Үндсэн хуулийн хяналт, шашны асуудалтай холбогдох эрх зүйн хамтарсан судалгаа хийх санал тавьсан ба 2018 оны Олон Улсын хурлыг Монгол Улсад зохион байгуулах талаар ярилцсан байна.

компанийн эрх барих дээд байгууллага мөн. Хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын чөлөөт цагт компанийн эрх барих байгууллагын эрхийг төлөөлөн удирдах зөвлөл хэрэгжүүлэх бөгөөд харин компанийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг гүйцэтгэх удирдлага зохион байгуулах учиртай.

Компанийн засаглалын дээрх тогтолцоо нь ийнхүү удирдах байгууллага тус бүр өөрийн онцлог чиг үүргийг хэрэгжүүлж, ажлаа холбогдох удирдах дээд нэгддээ тайлагнах боломжийг бүрдүүлэхэд чиглэгдсэн байна. Компанийн тухай хуульд компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүдийг хувьцаа эзэмшигчдийн хурлаас сонгож байхаар зааж, өдөр тутмын үйл ажиллагааг гүйцэтгэх удирдлага тухайн компанийн дүрэм, гэрээнд заасан эрх хэмжээний дотор удирдан зохион байгуулахаар тусган бэхжүүлсэн.

2011 оны Компанийн тухай хуульд зааснаар компанийн гүйцэтгэх удирдлагыг баг эсвэл хувь хүн төлөөлөн удирдах зөвлөл (байхгүй бол хувьцаа эзэмшигчдийн хурал)-тэй байгуулсан гэрээний үндсэн дээр хэрэгжүүлэх ёстой. Компанийн гүйцэтгэх захирлын албан тушаал хашиж байгаа хувь хүн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн даргаар ажиллаж болохгүй. Гүйцэтгэх захирал, түүний багийн бусад гишүүн компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүн байж болно. Компанийн гүйцэтгэх удирдлагыг сонгох, өөрчлөх, тэдгээрийн бүрэн эрхийг тогтоох асуудлыг төлөөлөн удирдах зөвлөл шийдвэрлэдэг.

Ингэхлээр компанийн гүйцэтгэх байгууллага үйл ажиллагаагаа төлөөлөн удирдах зөвлөл (байхгүй бол хувьцаа эзэмшигчдийн хурал)-тэй байгуулсан гэрээний үндсэн дээр явуулахаар Компанийн тухай хуульд заасан учир уг гэрээнд төлөөлөн удирдах зөвлөлийг төлөөлж, түүний дарга, хэрэв тухайн компанид төлөөлөн удирдах зөвлөл байхгүй бол хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын дарга гарын үсэг зурах ёстой. Энэ гэрээнд гүйцэтгэх удирдлагын эрх, үүрэг, хариуцлагын хэмжээ, хязгаар, хариуцлагаас чөлөөлөх үндэслэл, хөлс урамшуулал зэрэг асуудлыг тусгана.

Түүнчлэн, компанийн гүйцэтгэх удирдлага ажлаа төлөөлөн удирдах зөвлөлд, хэрэв төлөөлөн удирдах зөвлөл байхгүй бол хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд тайлагнахаар Компанийн тухай хуульд заажээ. Компанийн гүйцэтгэх удирдлагыг багийн хэлбэрээр хэрэгжүүлэх тохиолдолд багийн гишүүдийн ажиллах журмыг төлөөлөн удирдах зөвлөлтэй зөвшилцсөний үндсэн дээр батлан мөрдүүлж, уг журамд багийн ахлагч болон гишүүдийн эрхлэх ажил, үүргийн хуваарь, ажлын харилцан уялдаа холбоог зохицуулсан байдал, багийн ахлагчийг томилох журам, багийн ахлагчийн эрх, үүрэг, хариуцлага зэрэг асуудлыг тусгах учиртай.

Компанийн тухай хуульд тусгагдсан дээрх зохицуулалтаар гүйцэтгэх удирдлагын эрх зүйн байдлыг хангалттай хэмжээнд тодорхойлж чадаагүйн зэрэгцээ ялангуяа, компанийн засаглалын тогтолцоонд гүйцэтгэх удирдлагын эзлэх байр суурь, хэрэгжүүлэх үүргийг тодорхой тусгаагүй байна. Ялангуяа, Компанийн тухай хуулиар компанийн гүйцэтгэх удирдлагын бүрэн эрх, өдөр тутмын үйл ажиллагааны хүрээ, түүний бүрэн эрхийг зогсоох үндэслэл зэрэг компанийн гүйцэтгэх засаглалын эрх зүйн байдалтай холбогдсон хууль зүйн олон асуудлыг зохицуулаагүй орхигдуулсан учраас эдгээр асуудлыг Монголын компанийн засаглалын практикт компанийн дүрэм, бусад дотоод баримт бичигт тусган бэхжүүлэх шаардлага байнга гарах болсон[10] бөгөөд одоо ч гарсаар байна. Тухайлбал, 2011 оны Компанийн тухай хуулийн 83.8-д гүйцэтгэх удирдлага төлөөлөн удирдах зөвлөлөөс олгосон эрх хэмжээний хүрээнд зөвхөн хэлцэл хийх, гэрээ байгуулах, компанийг төлөөлөх үйл ажиллагааг явуулахаар учир дутагдалтай заасан учраас гүйцэтгэх удирдлагын үйл ажиллагааны

[10] И.Идэш. Правовой статус компании в гражданском праве Монголии: Проблемы совершенствования правового регулирования управления компаниями. Монография. Информационно-внедрический центр "Маркетинг". Москва. 2007. С.181.

эрх зүй өндөр хөгжсөн АНУ болон бусад орнуудын компанийн төрөлжсөн хуулийг загвар болгон ашигласан боловч компанийн удирдах байгууллага, гүйцэтгэх удирдлагын эрх зүйн байдалтай холбогдсон хууль зүйн олон асуудлыг зохицуулалгүй орхигдуулсаар иржээ.[6]

Компанийн хууль тогтоомжийг өөрчлөн шинэчлэх болгондоо компанийн гүйцэтгэх удирдлагын эрхийг байнга хязгаарлаж байсны улмаас төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үүрэг нэмэгдсэнээр гүйцэтгэх захирал болон удирдлагын багийн үйл ажиллагаанд байнгын хяналт тавих боломжтой болжээ. Ингэснээр компанийн үндсэн удирдах байгууллагуудын нэг болох гүйцэтгэх удирдлагын компанийн засаглалын тогтолцоонд эзлэх байр суурь, ач холбогдол улам бүр багасаж ирсэн байна.[7] Нөгөө талаар компанийн удирдах байгууллагуудын үйл ажиллагааны зохистой горимыг тогтоон практикт хэвшүүлэх зорилгоор Санхүүгийн зохицуулах хорооноос 2014 оны 5-р сард шинэчлэн батлсан "Компанийн засаглалын кодекс"-т хувьцаа эзэмшигчдийн хурал, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үйл ажиллагаа, бүрэн эрх, тэдгээрийн дотоод зохион байгуулалтай холбогдсон асуудлыг зохих хэмжээнд тусгасан боловч[8] гүйцэтгэх удирдлагын үйл ажиллагааг компанийн бусад удирдах байгууллагын үйл ажиллагаатай зарим талаар төгс уялдуулж чадаагүй хэвээрээ л байна.[9]

Ингэхлээр компанийн засаглалын гүйцэтгэх удирдлагын асуудлыг компанийн удирдах байгууллагуудын үйл ажиллагааны зохистой горимыг тогтоох, эрх зүйн болон бусад орчинг сайжруулах үүднээс олон талаас нь судлах шаардлага зүй ёсоор гарч байна. Хэдийгээр энэхүү илтгэлд компанийн засаглалын гүйцэтгэх удирдлагын асуудлыг олон талаас нь авч үзэх боломжгүй ч цаашид гүйцэтгэх удирдлагын эрх хэмжээ ба компанийн удирдлагын загвар, гүйцэтгэх удирдлагын эрх зүйн орчинг сайжруулах асуудал гэсэн хоёр үндсэн асуудлыг 2011 оны Компанийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын хүрээнд авч үзье.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

1. Гүйцэтгэх удирдлагын эрх хэмжээ ба компанийн удирдлагын загвар

Компанийн засаглалын тогтолцоонд гүйцэтгэх удирдлагын гүйцэтгэх үүрэг, эрх хэмжээг нэмэгдүүлэх, компанийн гүйцэтгэх удирдлагын тодорхой тогтолцоог Монголын худалдааны практикт өргөн хэрэглэж хэвшүүлэх шаардлагатай байгааг авч үзэхийн өмнө 2011 оны Компанийн тухай хуулиар компанийн гүйцэтгэх удирдлагын эрх, үүргийг хэрхэн тогтоосныг цухас авч үзье.

Компанийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад зааснаар хувьцаа эзэмшигчдийн хурал бол

---

[6] И.Идэш. Правовое положение исполнительных органов компании по законодательству Монголии // Юрист. Москва, 2006. №3. С. 51. И.Идэш. Проблемы совершенствования правового регулирования корпоративного управления в Монголии. Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл. ХЗҮХ. 2013.он. Цуврал 5 (45). 94 дэх тал.

[7] Б. Амарсанаа. Монголын эрх зүй дэх хуулийн этгээдийн ойлголт ба эрх зүйн шинэтгэл. Эрх зүй. 1-2/2010 (18-19). 63 дахь тал.

[8] Компанийн засаглалын кодексийн VI бүлгээр компанийн гүйцэтгэх удирдлагын асуудлыг зохицуулсан боловч уг бүлэгт 2011 оны Компанийн тухай хуулийн гүйцэтгэх удирдлагын тухай 83-р зүйлийн заалтуудыг тодорхой болгон тайлбарласан зөвлөмжийг хангалтгүй тусгажээ. Компанийн засаглалын кодексээс гадна Санхүүгийн зохицуулах хорооны тогтоолоор Хувьцаат компанийн дүрмийн үлгэрчилсэн загвар, Компанийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын үлгэрчилсэн журам, Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үйл ажиллагааны үлгэрчилсэн журам, Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн нарийн бичгийн даргын үлгэрчилсэн журам, Гүйцэтгэх удирдлагын үйл ажиллагааны ерөнхий заавар зэрэг дүрэм, журмын үлгэрчилсэн загварыг батлсан.

Эдгээр дүрэм, журамд гүйцэтгэх захирлын эрх хэмжээ, гүйцэтгэх удирдлагын бүрэн эрхийг зогсоох үндэслэл, гүйцэтгэх захирал болон гүйцэтгэх удирдлагын багийн хоорондын ялгаа зэрэг компанийн гүйцэтгэх удирдлагын тогтолцоотой холбогдсон олон асуудлыг хангалтгүй тусган бэхжүүлсэн. Энэ талаар Компанийн засаглалын эрх зүйн орчин. Гарын авлага. Дэлхийн Банкны групп. Олон Улсын Санхүүгийн Корпораци. Санхүүгийн зохицуулах хороо. Улаанбаатар хот, 2014. СЗХ-ны 2013 оны 4-р сарын 10-ны өдрийн "Компанийн үлгэрчилсэн журмуудыг батлах тухай" 142 дугаар тогтоол. www.frc.mn/legal/detail ?id=2539-өөс тодорхой үзнэ үү.

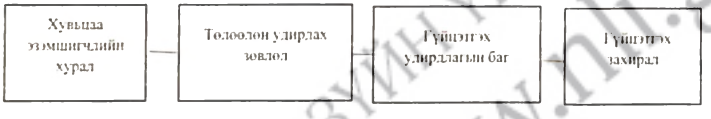
[9] Компанийн засаглалын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох асуудлыг энэхүү илтгэлд дэлгэрэнгүй авч үзээгүй учир энэ талаар И. Идэш. Дээр дурдсан бүтээл. Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл. УБ., 2013.он. №5 (45)-аас тодруулж үзнэ үү.

хүрээ, бүрэн эрх, гүйцэтгэх удирдлагын бүрэн эрхийн хугацаа, гүйцэтгэх удирдлагын бүрэн эрхийг зогсоох зэрэг гүйцэтгэх удирдлагын компанийн засаглалын тогтолцоонд эзлэх байр суурь, хэрэгжүүлэх үүрэгтэй холбогдсон хууль зүйн олон асуудал хуульч эрдэмтэн, судлаачдын анхаарлын төвд байх болжээ.

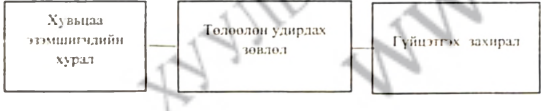
Ийм учраас компанийн засаглалын өнөөгийн тогтолцоонд гүйцэтгэх удирдлагын эзлэх байр суурь, эрх хэмжээг тодорхой харуулах үүднээс Компанийн тухай хуульд компанийн удирдлагын ямар ямар загварыг тусган бэхжүүлсэн талаар авч үзье.

Хуульч эрдэмтэн, судлаачдын хийсэн судалгаанаас харахад 1999 болон 2011 оны компанийн төрөлжсөн хуульд компанийн удирдлагын дараах дөрвөн загварыг тусгасан байна. Үүнд:

I загвар:[11]



II загвар:[12]



III загвар:[13]



IV загвар:[14]



Манай улсад II загварыг хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн үүсгэн байгуулагчид компанийн засаглалын өнөөгийн практикт өргөн хэрэглэж байгаагаас гадна IV загварыг нэг гишүүнтэй хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн үүсгэн байгуулагчид зарим тохиолдолд сонгон авах хандлага түгээмэл байгаа юм[15]. I загварыг[16] хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй хувьцаат компаниуд сонгон авч байгаа бол III загварыг гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж, хамтарсан үйлдвэрүүд сонгон авах практик өргөн дэлгэрээд байна.

Дээрхээс үзэхэд Компанийн тухай хуульд тусгасан компанийн удирдлагын тогтолцоо буюу удирдлагын I загвар нь хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани, улсын үйлдвэрийн газар, төрийн өмчийн болон орон нутгийн өмчийн компани, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн бүтэц, зохион байгуулалтын онцлогт тэр болгон тохирохгүй байна. Үүнээс дараах зүйлс урган гарч байна. Үүнд:

1. Компанийн удирдлагын IV загварыг компанийн засаглалын өнөөгийн практикт өргөн хэрэглэж хэвшүүлэх үүднээс Компанийн засаглалын кодекс болон Санхүүгийн

[11] Энэ загварыг тухайлбал, Компанийн тухай хуулийн 83.1 болон 83.13-т тусган бэхжүүлсэн бөгөөд 83.13-т "Энэ хуулийн 83.12-т заасан багийн ахлагчийг төлөөлөн удирдах зөвлөлтэй зөвшилцөн багийн гишүүд сонгох бөгөөд багийн ахлагч компанийн гүйцэтгэх захирлын үүргийг гүйцэтгэнэ" гэж заажээ.

[12] Энэ загварыг тухайлбал, Компанийн тухай хуулийн 75.2 болон 83.3 - т тусган бэхжүүлсэн бөгөөд 75.2-т "Хувьцаат компани нь төлөөлөн удирдах зөвлөлтэй байна. Түүнчлэн, Компанийн тухай хуулийн 83.3 -т "Хувь хүн гүйцэтгэх удирдлагыг хэрэгжүүлж байгаа тохиолдолд уг этгээд компанийн гүйцэтгэх захирал байна" гэж заажээ.

[13] Энэ загварыг тухайлбал, Компанийн тухай хуулийн 60.1, 83.9 -т тусган бэхжүүлсэн бөгөөд 60.1-д "Төлөөлөн удирдах зөвлөл (байхгүй бол гүйцэтгэх удирдлага), эсхүл энэ хуулийн 61.7-д заасан этгээд хувьцаа эзэмшигчдийн хурлыг хуралдуулах шийдвэрийг гаргана." гэж заажээ. Түүнчлэн, Компанийн тухай хуулийн 83.9-т "... Гүйцэтгэх удирдлагыг багаар хэрэгжүүлэх тохиолдолд компанийн дүрэм болон төлөөлөн удирдах зөвлөл (байхгүй бол хувьцаа эзэмшигчдийн хурал)-тэй байгуулсан гэрээгээр хүлээсэн үүргээ хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор багийн гишүүдийн ажиллах дотоод журмыг баталж мөрдөнө." гэж заажээ.

[14] Энэ загварыг тухайлбал, Компанийн тухай хуулийн 60.1 болон 83.2-т тусган бэхжүүлсэн бөгөөд 83.2 - т "Компанийн дүрэмд гүйцэтгэх удирдлагыг багаар хэрэгжүүлэхээр заагаагүй бол хувь хүн хэрэгжүүлнэ." гэж заажээ.

[15] И.Идэш. Юридические вопросы управления компаниями в Монголии. Wolters Kluwer. Корпоративный юрист. №1 январь 2006 г. Москва. Россия. С. 21.

[16] I загварыг Санхүүгийн зохицуулах хорооны 2013 оны 142 дугаар тогтоолоор баталсан "Хувьцаат компанийн дүрмийн үлгэрчилсэн загвар"- т тусган бэхжүүлсэн бөгөөд энэ талаар Компанийн засаглалын эрх зүйн орчин. Гарын авлага. Дээр дурдсан бүтээлээс тодорхой харна уу.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

зохицуулах хорооноос баталсан бусад эрх зүйн актад хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн эрх барих дээд байгууллагаас тухайн компанийн үйл ажиллагааны хүрээ, эргэлтийн хөрөнгийн хэмжээнээс хамаарч зөвхөн гүйцэтгэх захирлыг томилон ажиллуулахтай холбогдсон зүйл, заалт, зөвлөмжийг тусган бэхжүүлэх шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

2. Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн удирдлагыг цомхон бүтэцтэй байлгах үүднээс зөвхөн хувьцаат компанийн гүйцэтгэх удирдлагыг багаар хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон зүйл, заалтыг Компанийн тухай хуульд тусган бэхжүүлэх асуудлыг судлан үзэх шаардлагатай байна.

3. Компанийн тухай хуулийн 83 дугаар зүйлийн 83.1 дэх хэсэгт зааснаар гүйцэтгэх удирдлага нь компанийн дүрэм болон төлөөлөн удирдах зөвлөл (байхгүй бол хувьцаа эзэмшигчдийн хурал)- тай байгуулсан гэрээнд заасан эрх хэмжээний дотор компанийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулах учиртай. Үүнээс гадна гүйцэтгэх удирдлагын бүрэн эрхийг зогсоох шийдвэрийг төлөөлөн удирдах зөвлөл (байхгүй бол хувьцаа эзэмшигчдийн хурал) хэдийд ч гаргах эрхтэй байхаар хуульчилсан нь гүйцэтгэх удирдлагын компанийн засаглалын тогтолцоонд гүйцэтгэх үүргийг бууруулах, компанийн үйл ажиллагааны тогтвортой байдлыг алдагдуулах сөрөг үр дагавар бий болгож байгааг энд хэлбэл зохистой.

Ингэхлээр удирдлагын гүйцэтгэх үүргийг нэмэгдүүлэх, ялангуяа, хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн удирдлагын тогтолцоог цомхон байлгах үүднээс компани, аж ахуйн нэгжийн үүсгэн байгуулагчдын хувьд өөрсдийн тухайн хэрэгцээнд нийцсэн компанийн удирдлагын тодорхой загварыг сонгон авч компанийн гүйцэтгэх удирдлага болон бусад удирдах байгууллагуудын эрх мэдлийг хуульд зааснаар хэрэгжүүлэх боломжийг 2011 оны Компанийн тухай хууль, Компанийн засаглалын кодекс болон эрх зүйн бусад актанд тусган бэхжүүлэх замаар компанийн гүйцэтгэх удирдлагын эрх зүйн орчинг сайжруулах шаардлага зүй ёсоор нөхцөлдөж байна.

2. Компанийн гүйцэтгэх удирдлагын эрх зүйн орчинг сайжруулах асуудал

Энэхүү илтгэлийн 1 хэсэгт дурдсанаар 2011 оны Компанийн тухай хуульд гүйцэтгэх удирдлагын эрх хэмжээ, үйл ажиллагааны хүрээг хангалтгүй тусган бэхжүүлснээс гадна гүйцэтгэх удирдлагын эрх, үүргийг компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөл эсвэл хувьцаа эзэмшигчдийн хурал тогтоохоор хуульчилсан. Үүнээс гадна компанийн гүйцэтгэх удирдлагын бүрэн эрхийг зогсоох шийдвэрийг компанийн бусад удирдах байгууллага хэдийд ч гаргах эрхтэй тул юуны өмнө гүйцэтгэх удирдлагын үйл ажиллагааг компанийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурал, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үйл ажиллагаатай уялдуулах шаардлага зүй ёсоор гарч байна. Энэ шалтгаанаар компанийн гүйцэтгэх байгууллага, гүйцэтгэх захирлын үйл ажиллагааны хүрээ, бүрэн эрх, үйл ажиллагааны журам зэрэг асуудлыг тодорхой зохицуулсан зүйл, заалтыг 2011 оны Компанийн тухай хууль болон Компанийн засаглалын кодекст тусган бэхжүүлэх ёстойг энд хэлбэл зохистой.

Ийм учраас гүйцэтгэх удирдлагын эрх хэмжээг тодорхой болгох, түүний гүйцэтгэх үүргийг нэмэгдүүлэх зорилгоор хувьцаат компанийн гүйцэтгэх удирдлага үйл ажиллагаагаа тухайн компанийн дүрэм болон гүйцэтгэх удирдлагын үйл ажиллагааны журамд заасан эрх хэмжээний хүрээнд явуулахаар хуульчилж, ялангуяа, хувьцаат компанийн хувьд захиргааны хурал хуралдуулах журам, шийдвэр гаргах зарчим зэрэг асуудлыг зохицуулсан зүйл, заалтыг Компанийн тухай хуульд шинээр тусган бэхжүүлэх шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

Нөгөө талаар компанийн гүйцэтгэх удирдлага төлөөлөн удирдах зөвлөл (байхгүй бол хувьцаа эзэмшигчдийн

гүйцэтгэх удирдлагын эрх хэмжээ, үйл ажиллагааны хүрээ, компанийн гүйцэтгэх удирдлагын үйл ажиллагааны журам, бүрэн эрхийн хугацаа, түүнчлэн гүйцэтгэх захирал болон удирдлагын бүрэн эрхийг зогсоох үндэслэл зэрэг хууль зүйн олон асуудлыг Компанийн тухай хуулиар зохицуулаагүй орхигдуулжээ.

Компанийн гүйцэтгэх удирдлагын эрх хэмжээ, түүний гүйцэтгэх үүргийг Монголын компанийн хууль тогтоомж, засаглалын кодексоор шаардлагатай хэмжээнд ийнхүү тодорхойлж чадаагүй нь зарим талаар 2011 оны Компанийн тухай хуулийн төслийг Америкийн корпорацийн хууль тогтоомжийг загвар болгон боловсруулсан,[21] хуульд тусгагдсан Америкийн корпорацийн эрх зүйн институт, ухагдахууныг Монголын шүүхийн практикт хэрэглэхэд хүндрэл гарсан түүнчлэн, Компанийн засаглалын кодекст 2011 оны Компанийн тухай хуулийн 83-р зүйлийн заалтуудыг тодорхой болгон тайлбарласан зөвлөмжийг хангалтгүй тусгасан зэрэг олон шалтгаантай холбоотой аж.

Иймээс ялангуяа, хувьцаат компанийн гүйцэтгэх удирдлага болон гүйцэтгэх захирлын үйл ажиллагааны хүрээ, бүрэн эрх, түүний бүрэн эрхийг зогсоох үндэслэл зэрэг компанийн гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагааг компанийн бусад удирдах байгууллагын үйл ажиллагаатай уялдуулах асуудлыг зохицуулсан зүйл, заалтыг Компанийн тухай хууль болон Компанийн засаглалын кодекст шинээр тусган бэхжүүлэх шаардлага нөхцөлдөж байна. Үүнтэй холбогдуулан хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн удирдлагыг зөвхөн хувь нийлүүлэгчдийн хурал, гүйцэтгэх удирдлага (гүйцэтгэх захирал, захиргаа) гэсэн цомхон бүтэцтэйгээр хэрэгжүүлэх хувилбарыг судлан үзэж, холбогдох нэмэлт өөрчлөлтийг Монголын компанийн засаглалын кодекст оруулах шаардлагатай байна.

[21] Компанийн тухай хууль (шинэчилсэн найруулга)-ийг боловсруулахад гадаадын орнуудын эрх зүйг хэрхэн ашигласан талаар энэхүү илтгэлд дэлгэрэнгүй авч үзээгүй учир энэ талаар И.Идэш. Монголын компанийн хууль тогтоомжийн хөгжилд гадаадын эрх зүйн үзүүлсэн нөлөө. МУИС. Хууль зүйн сургууль. Эрх зүй сэтгүүл. 1-2/2014 (21)-ээс тодорхой үзнэ үү.

ДҮГНЭЛТ

Ийнхүү Компанийн тухай хуульд заасан компанийн гүйцэтгэх удирдлагын эрх хэмжээ ба компанийн удирдлагын загвар, түүнчлэн, гүйцэтгэх удирдлагын эрх зүйн орчинг сайжруулах асуудлыг судлан үзсэний үндсэн дээр дараахь дүгнэлтийг хийж байна. Үүнд:

1. Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн эрх барих дээд байгууллагаас тухайн компанийн үйл ажиллагааны хүрээ, эргэлтийн хөрөнгийн хэмжээнээс хамаарч зөвхөн гүйцэтгэх захирлыг томилон ажиллуулахтай холбогдсон зүйл, заалтыг Компанийн тухай хуульд тусган бэхжүүлэх шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна. Мөн гүйцэтгэх захирлын эрх хэмжээг зохицуулсан зүйл, заалтыг Компанийн тухай хуульд шинээр тусган бэхжүүлснээр хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн удирдлагын тогтолцоог цомхон болгох боломжтой гэж үзэж байна.

2. Зөвхөн хувьцаат компанийн гүйцэтгэх удирдлагыг багаар хэрэгжүүлж байхаар Компанийн тухай хуульд холбогдох нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлыг судлан үзэх шаардлагатай байна. Ингэснээр хувьцаат компанийн хувьд тохиромжтой гурван үе шаттай удирдлагын тогтолцоо өөрөөр хэлбэл Компанийн тухай хуульд тусган бэхжүүлсэн компанийн удирдлагын өнөөгийн тогтолцоог хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн үүсгэн байгуулагчид сонгон авахгүй байх эрх зүйн шинэ орчин бий болно гэж үзэж байна.

3. Компанийн тухай хуулийн 83 дугаар зүйлийн заалт Иргэний хуультай зөрчилдөж байгаа нь ялангуяа, хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн гүйцэтгэх захирлын эрх, үүргийг тодорхой тогтоож улмаар удирдлагын цомхон бүтэц (хувь нийлүүлэгчдийн хурал, гүйцэтгэх захирал буюу гүйцэтгэх удирдлага)- ийг хуульчлах шаардлагыг нөхцөлдүүлж байна.

хурал) -тэй байгуулсан гэрээнд заасан эрх хэмжээний дотор компанийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулахаар Компанийн тухай хуульд заасан нь 2002 онд баталсан Монгол Улсын Иргэний хуулийн 26 зүйлийн 5 дахь хэсэгтэй зөрчилдөж байна.[17]

Харин гадаад орнуудын компанийн хууль тогтоомжид хувь нийлүүлсэн нийгэмлэгийн захиргаа үйл ажиллагаагаа тухайн нийгэмлэгийн дүрэм, үйл ажиллагааны журамд заасан эрх хэмжээний хүрээнд явуулахаар заажээ. Тухайлбал, 1995 онд баталсан ОХУ-ын Хувьцаат нийгэмлэгийн тухай хуульд хувь нийлүүлсэн нийгэмлэгийн захиргаа (правление, дирекция) үйл ажиллагаагаа нийгэмлэгийн дүрэм болон өөрийн үйл ажиллагааны журмын хүрээнд явуулахаар зааснаас гадна захиргааны үйл ажиллагааны журмыг нийгэмлэгийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурлаас батална. Иймхүү баталсан үйл ажиллагааны журамд нийгэмлэгийн захиргааны гишүүдийн бүрэн эрхийн хугацаа, хурал хуралдуулах болон шийдвэр гаргах журам зэрэг асуудлыг тусган бэхжүүлдэг.[18]

Мөн Компанийн тухай хуульд гүйцэтгэх захирал, гүйцэтгэх удирдлагын багийн гишүүнд тавигдах хууль зүйн шаардлага, тэдний бүрэн эрхийн хугацааг зохицуулсан зүйл, заалтыг тусган бэхжүүлээгүй учраас гүйцэтгэх удирдлагатай байгуулах гэрээг ямар хугацаагаар байгуулах вэ? гэсэн асуудал үүсэх нь маргашгүй билээ. Эдгээр асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд гүйцэтгэх захирал, хувьцаат компанийн гүйцэтгэх удирдлагын бүрэн эрхийн хугацааг 4 хүртэлх жилээр тогтоож, компанийн дүрэмд тусган бэхжүүлж байхаар хуульчлах нь зохистой болов уу[19]. Ингэснээр компанийн дүрэмд заасан бүрэн эрхийн хугацаа дууссаны дараа хувьцаа эзэмшигчдийн хурал эсвэл төлөөлөн удирдах зөвлөлийн хувьд шинэ гүйцэтгэх удирдлагыг сонгох асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх нөхцөл бүрдэх юм.

Гүйцэтгэх удирдлагын бүрэн эрхийн хугацааг Компанийн тухай хуульд ийнхүү шинээр тусган бэхжүүлснээр компанийн гүйцэтгэх удирдлагын үйл ажиллагааны тогтвортой байдлыг хангаж, гүйцэтгэх удирдлагын бүрэн эрхийг зогсоох хууль зүйн үндэслэлийг тодорхой томьёолох боломж мөн бий болох нь дамжиггүй. Яагаад гэвэл гадаад орнуудын хувь нийлүүлсэн нийгэмлэгийн хууль тогтоомжид гүйцэтгэх захирал, захиргааны бүрэн эрхийг хугацаанаас нь өмнө зогсоох, түр хугацаагаар зогсоох гэсэн хоёр өөр үндэслэлийг тусгасан байна. Тухайлбал, Оросын хууль тогтоомжид зааснаар хувьцаат нийгэмлэгийн захирлуудын зөвлөл нь нийгэмлэгийн захирал, захиргааны гишүүний бүрэн эрхийг хугацаанаас нь өмнө зогсоох (досрочное прекращение полномочий) эрхтэйгээс гадна нийгэмлэгийн захирлын бүрэн эрхийг түр хугацаагаар мөн зогсоож (приостановление полномочий) болно.

Оросын хууль тогтоомжид заасны дагуу хувьцаат нийгэмлэгийн захирлуудын зөвлөл (совет директоров), захиргааны гишүүдийн бүрэн эрхийг зогсоож, шинэ гишүүдийг томилох эрхтэйгээс[20] гадна хуульд заасан тохиолдолд түр гүйцэтгэх удирдлага (временный исполнительный орган)-ыг мөн байгуулж болно.

Дээрхээс үзэхэд компанийн

[17] Иргэний хуулийн 26-р зүйлийн 5 дахь хэсэгт "Хуулийн этгээдийн удирдах байгууллагын эрх зүйн байдлыг хууль буюу үүсгэн байгуулах баримт бичгээр тодорхойлно" гэж заажээ. Монгол Улсын Иргэний хууль. http://www.legalinfo.mn

[18] Энэ талаар ОХУ-ын Хувьцаат нийгэмлэгийн тухай хуулийн 70-р зүйл. Федеральный закон РФ от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ "Об акционерных обществах". https://rg.ru/1995/12/29/ao-dok.html 2-ээс тодорхой үзнэ үү.

[19] Компанийн тухай хуульд "гүйцэтгэх удирдлага" гэсэн нэр томьёог хэрэглэсэн нь гүйцэтгэх захирал, захиргаа, компанийн төв аппаратыг өөр хооронд нь ялган ойлгоход зарим талаар хүндрэлтэй болгожээ. Иймээс ялангуяа, хувьцаат компанийн хувьд гүйцэтгэх удирдлагын нэгжийг "захиргаа" гэж нэрлэх нь компанийн засаглалын өнөөгийн практикт илүү нийцэх болов уу.

[20] 1995 оны ОХУ-ын Хувьцаат нийгэмлэгийн тухай хуулийн 69.3-т зүйлд зааснаар энэ эрхийг нийгэмлэгийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурал хэрэгжүүлж болох бөгөөд энэ тухай нийгэмлэгийн дүрэмд заана. Энэ талаар Могилевский С.Д. Правовые основы деятельности акционерных обществ. Москва. 2004. С.478 - аас тодорхой үзнэ үү.

БАРИЛГА, БАЙШИН ЭЗЭМШИГЧИЙН ГЭМ ХОРЫН ХАРИУЦЛАГА

Нийслэлийн Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн ерөнхий шүүгч, хууль зүйн доктор Ж.Оюунтунгалаг

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Барилга байшин, гэм буруу, гэм хор, деликт, аюултай үйл ажиллагаа, өмчлөгч, эзэмшигч, биет байдлын доголдол, арчлан хамгаалалт, хатуу хариуцлага.

ТОВЧЛОЛ

Гэм хор учруулснаас үүсэх үүргийн үндсэн зарчимд үл хамаарах гэм хорын тусгай төрлийн хүрээнд барилга, байшин өмчлөгч, эзэмшигчийн хүлээх үүрэг, хариуцлагын үндэслэлийг тайлбарладаг иргэний эрх зүйн онол, үзэл баримтлал, тэдгээрийн гадаад улс орнуудын иргэний хууль тогтоомжид тусгагдсан байдлыг харьцуулсан эрх зүйн арга зүйн хүрээнд авч үзэж, энэхүү төрлийн гэм хорын үүрэг манай улсад үүсэж, хөгжиж буй хандлагыг түүхэн талаас нь судалсны үндсэн дээр Иргэний хуулийн зохицуулалтыг тайлбарлан хэрэглэх талаар санал дэвшүүлэв.

УДИРТГАЛ

Аливаа хүн өөрийнх нь үйлдэл бусдын ашиг сонирхолд хэрхэн нөлөөлж болох талаар ойлгож ухамсарлах чадвартай байдаг учраас бусдад өөрийн буруутай үйлдэл, эс үйлдлээр гэм хор учруулсан этгээд үүссэн хохирлыг хариуцан арилгах нь зөрчлийн улмаас үүсэх үүргийн үндсэн зарчим юм.

Энэхүү гэм буруугийн үндсэн зарчмаас гажсан гэм хорын тусгай төрлүүд бий болж хөгжихөд олон хүчин зүйлс нөлөөлсний нэг нь техник технологийн хөгжил, хүн амын төвлөрөл, үйлдвэржилтийг дагасан эрсдэлийг буруулах нийгмийн хэрэгцээ, шаардлагатай билээ. Тухайлбал, ажлын байранд гарсан осолд ажил олгогч буруутай эсэхээс үл хамааран ажилтанд нөхөн олговор олгох нь орчин үеийн эрх зүйд энгийн ойлгомжтой зүйл мэт болсон хэдий ч олон улс оронд энэ зарчмыг туйлын хувьсгалч бөгөөд гэм буруугийн үндсэн зарчимд нийцэхгүй гэх үзэл санаа саяхан болтол оршсоор байсан юм. Жишээлбэл, 1911 онд Нью-Йоркийн давж заалдах шатны шүүхээс аюултай үйлдвэрлэл эрхлэгчдэд үйлдвэрлэлийн ослын хохирлыг бүрэн хариуцуулах тухай хуулийг Үндсэн хуульд нийцэхгүй гэж шийдвэрлэхдээ шүүгч Вэрнэр "үйлдвэрт ажилд орж буй ажилтан осолд орох эрсдэлийг ухамсартайгаар өөртөө хүлээн авч байгаа" гэсэн хариултыг өгч, хүн бүр өөрийн үйл ажиллагаатай холбоотой эрсдэлийг өөрөө хариуцах ёстой гэж үзэж, гэм буруугүйгээр хариуцлага тогтоосон хууль тогтоомжийг байгалийн хуулийг урвуулсан үйлдэл гэж тайлбарлаж байв[1].

Ийнхүү "гэм буруу"-тай болох нь тогтоогдоогүй этгээдэд хариуцлага хүлээлгэж байгаа тохиолдолд хүмүүсийн зүгээс "шударга ёсонд нийцэх" эсэх асуудлыг тавих нь дамжиггүй бөгөөд хуульч бидний үүрэг бол "хуульд ийм байдаг" гэж тайлбарлах бус яагаад хуульд ингэж заасан шалтгааныг тайлбарлах нь чухал юм. Тухайн этгээд буруутай эсэхээс үл

[1] The Lost World of Classical Legal Thought: Law and Ideology in America, 1886-1937, William M. Wiecek, Oxford University Press, Feb 15, 2001. p. 131.

4. Хувьцаат компанийн гүйцэтгэх удирдлагын эрх хэмжээ, үйл ажиллагааны хүрээ, компанийн гүйцэтгэх удирдлагын үйл ажиллагааны журам, бүрэн эрхийн хугацаа, түүнчлэн гүйцэтгэх захирал болон гүйцэтгэх удирдлагын багийн гишүүдийн бүрэн эрхийг зогсоох үндэслэл зэрэг хууль зүйн олон асуудлыг Компанийн тухай хуульд шинээр тусган бэхжүүлэх шаардлагатай байна.

5. Хувьцаат компанийн захиргаа, удирдлагын төв аппаратын үйл ажиллагааны журмыг хувьцаа эзэмшигчдийн хурлаар батлуулж байхаар Компанийн тухай хуульд тусган бэхжүүлэхийн зэрэгцээ гүйцэтгэх удирдлагын бүрэн эрхийг хугацаанаас нь өмнө буюу түр хугацаагаар зогсоох зэрэг асуудлыг тус тусад зохицуулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг компанийн хууль тогтоомжид оруулах шаардлагатай байна.

Эцэст тэмдэглэхэд, Компанийн тухай хууль болон бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, эрх зүйн шинэ акт батлан гаргахдаа эх газрын эрх зүйн системтэй орнуудын хувь нийлүүлсэн нийгэмлэгийн төрөлжсөн хууль, компанийн засаглалын практик, хувь нийлүүлсэн нийгэмлэгийн удирдлагын загварын тогтолцоог сайтар судлах шаардлагатай байна. Эдгээр асуудлыг нухацтай судалснаар Монгол Улсад компанийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох, улмаар компанийн гүйцэтгэх удирдлагын эрх зүйн байдал, үүргийг тодорхой тусгасан эрх зүйн зохицуулалтыг шинээр бий болгох боломжтой.

---o0o---

ХЗДХЯ, СОЛОНГОСЫН ХУУЛЬ ТОГТООМЖ БОЛОВСРУУЛАХ ЯАМ ХООРОНД ХАМТРАН АЖИЛЛАХ ХӨТӨЛБӨР ҮЗЭГЛЭЛЭЭ



ХЗДХ-ийн сайд С.Бямбацогт Бүгд найрамдах Солонгос Улсын Хууль тогтоомж боловсруулах яамны сайд Ким Ое Сук нар 2018-2020 он хүртэл хамтран ажиллах хөтөлбөрт гарын үсэг зурлаа. Хоёр Улсын яам хооронд 2014 онд байгуулсан “Санамж бичиг”-ийг улам бататгаж, хийх ажил хэрэг, хүрэх үр дүнгээ илүү тодорхой болгож буйгаараа энэ удаагийн уулзалт онцлог юм. Ингэснээр Хууль зүй, дотоод хэргийн яам болон Солонгосын Хууль тогтоомж боловсруулах яам хоорондын хамтын ажиллагаа нэг алхам урагшилж байна.

Түүнчлэн гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулагчдад, олон улсын хэмжээнд Монголын хууль тогтоомжийг таниулах, мэдүүлэхийн тулд хуулиа орчуулах шаардлага байнга тулгардаг. Тиймээс хууль тогтоомжийг орчуулах, салбарын албан хаагчдыг мэргэшүүлэх, харилцан туршлага судлах, цахим сургалт явуулах чиглэлд түлхүү хамтран ажиллах сонирхолтой байгаагаа ХЗДХ-ийн сайд С.Бямбацогт илэрхийллээ.

хуулийн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

Энэ өгүүллийн хүрээнд барилга байшингийн эзэмшигч, өмчлөгчийн хариуцлагын талаар хийсэн судалгааныхаа хүрээнд Иргэний хуулийн 500, 502 дугаар зүйлийн зохицуулалтын үндэслэл болсон зарчмын талаар судлаачдын тайлбар, үзэл баримтлал, гадаад улс орнуудын хууль тогтоомж, шүүхийн практикийн талаар авч үзэхийг зорилоо.

2. Харьцуулсан эрх зүйн чиг хандлага

Барилга, байшин эзэмшигчийн хариуцлагын үндэслэл Францын Иргэний хуулийн 1384 дүгээр зүйлд "аливаа этгээд өөрийн учруулсан хохирлоос гадна өөрийнх нь удирдлагад буй этгээд болон өөрийнх нь хяналтад байх эд зүйлсээс учирсан хохирлыг мөн хариуцах ёстой" гэсэн заалтын[7] хүрээнд тодорхойлогддог байсан бөгөөд 1896 онд хяналтын шатны шүүхээс нь уг заалтыг амьтан, барилга байгууламжаар хязгаарлагдахгүй хэрэглэж болохыг тогтоожээ. Ийнхүү төмөр зам, трамвай, өөрөө явагч тээврийн хэрэгслийн эзэмшигч, цахилгаан, газ, хий болон бусад аюултай бодисыг үйлдвэрлэх, хадгалах, шилжүүлэх үйл ажиллагаа эрхэлдэг этгээдэд 1384 дүгээр зүйлийг өргөжүүлэн хэрэглэх замаар гэм хорын тусгай төрөл өргөжиж байна[8]. Үүний нэгэн адил ОХУ-д барилга байшин эзэмшигчийн хариуцлагын тусгайлсан төрөл байхгүй байгаа боловч аюултай үйл ажиллагаа, эд зүйлсээс учирсан гэм хорыг "эзэмшигч" нь хариуцах талаар Иргэний хуулийн 1064 дүгээр зүйлд заасан зохицуулалтын хүрээнд үндэслэл нь тодорхойлогддог[9].

АНУ-д байшин эзэмшигчийг "аюултай үйл ажиллагаа" эрхлэгчтэй дүйцүүлэн авч үздэг боловч, Англиийн хуульчдын дунд өөр төрлийн гэм хороос ялган зааглахтай холбоотойгоор өмчлөгч, ашиглагч, эзэмшигч эсхүл тухайн барилгын эзний аль нь зочин болон хөршийнхөө эсхүл нийтийн замаар явж буй этгээдийн өмнө хариуцлага хүлээх тухай асуудлын талаар онолын хувьд маргаантай хэвээр байгаа[10].

Германы Иргэний хуулийн 836, Австрийн Иргэний хуулийн 1319 дүгээр зүйлүүдэд газарт бэхлэгдсэн эд зүйлсийн эзэмшигч, өмчлөгч нь тухайн барилга, байшин бүхэлдээ эсхүл зарим хэсэг нь эвдэрч нурсантай холбоотой бусад этгээдийн амь бие, эд хөрөнгөд учирсан хохирлыг арилгах үүргийг эзэмшигч, өмчлөгчид ногдуулахаар хуульчилсан байдаг. Германы Иргэний хуулийн 836 дугаар зүйлийн агуулга, бүтцээс үзэхэд уг хатуу хариуцлагын зохицуулалтыг өргөжүүлэх бус харин маш хязгаартай хэрэглэх санааг илэрхийлдэг. Тухайлбал, байшин барилга буулгах ажлын хүрээнд барилгын материал унасантай холбоотой учирсан хохирлын асуудлыг шийдвэрлэхэд энэ зүйлийг хэрэглэхгүй гэж ХБНГУ-ын Холбооны шүүх 1978 онд тогтоосон байна[11].

Германы Иргэний хуулийн 836-838 дугаар зүйлийн зохицуулалтаас аюулгүй байдлыг хангах үүргийн тусгай төрөл хэмээн авч үзэхдээ хийцийн доголдол гаргахгүй байх үүднээс арчлан хамгаалахад чиглэсэн үүрэгтэй холбон авч үзжээ[12]. Тухайлбал, Германы Иргэний хуулийн 836 дугаар зүйлийн 836.8 дахь хэсэгт зааснаар барилга байшин эсхүл хүний хийсэн бүтээц, байгууламж /хана, хашаа, далбааны гол гэх мэт/ зэргээс шалтгаалан бусдад хохирол учирсанд өмчлөгч, эзэмшигчийг гэм буруутай гэж тооцдог. Мөн хуулийн 836.7 дахь хэсэгт зааснаар ихэнх

[7] https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/1950/.../Code_22.pdf *Civil Code, art.1382-1386*

[8] K.Zweigert&H.Koetz, Comparative law: Volume II. The insitutions of Private Law (1977), p. 322.

[9] Гражданское право. ч.III /подредвА.П.Сергеева. Ю.К.Толстого.-М., 2004. С.736.

[10] J.Gordley, Foundations of Private Law, Property, Tort, Contract, Unjust Enrichment, 2006. p. 213.

[11] B.S.Markesinis, The Law of Torts: A Comparative Introduction: Volume II, p. 737.

[12] Орч Л.Эрдэнэ-Очир, /Г.К Шварц, М.Вандт, Хуульд зааснаар үүсэх үүргийн эрх зүй, зөрчлийн улмаас үүсэх үүрэг буюу гэм хорын эрх зүй/, УБ., 2017 он, 145 дахь тал.

хамааран үүсэх хохирлыг арилгах гэм хорын үүргийн энэхүү тусгай төрлийг суурь зарчим болох "зүй ёсны" үзэл баримтлалын үүднээс тайлбарлахад нэлээд хүндрэлтэй болохыг деликтийн эрх зүй судлаачид нийтлэг хүлээн зөвшөөрдөг.[2] Иймд гэм хорын үүргийн тусгай төрлийн үндэслэлийг судлах, тайлбарлах шаардлага орчин үеийн иргэний эрх зүйн судалгааны нэг гол хэсэг байдаг юм.

Хэдийгээр гэм хорын хатуу хариуцлагын тогтолцооны үүсэл, хөгжлийг XX зууны эхэн үеийн үйлдвэржилттэй холбон үздэг боловч МЭ II зуунд ромын эрх зүйд гэрээний болон гэм хор учруулснаас үүсэх деликтийн үүргийг ялгаж, хохирол нь гэм хорын үүргийн "delict"-ийн аль нэг төрөлд хамаарахгүй боловч хариуцлага хүлээвэл зохих тодорхой тохиолдлуудыг "quasi-delict" гэж үзэн хариуцлага ногдуулж байжээ. Жишээлбэл, байшин өмчлөгчийн хариуцлага, шүүгчийн алдаанаас үүсэх хариуцлага зэргийн "quasi-delict"-ээс үүсэх үүрэгт хамруулж байсан нь одоогийн иргэний эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд шууд уламжлагдан үлдээгүй боловч аюултай эд зүйл, эсхүл байшин эзэмшигчийн хариуцлагын үзэл санааны нэг илрэл байж болно[3]. Энэ утгаар нь хатуу хариуцлагын бусад төрлөөс ялгаатай гэсэн үзэл санааг судлаачид дэвшүүлсэн байдаг.[4]

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

1. Үндэсний эрх зүйн тогтолцоон дахь үүсэл, хөгжил

Манай улсын хувьд 1952 оны Иргэний хуулийн 253 дугаар зүйлд анх гэм хорын ерөнхий зохицуулалтыг тусгасантай зэрэгцэн 254 дүгээр зүйлд аюултай үйл ажиллагаатай холбогдсон "төмөр зам", "фабрик завод", "барилга бусад тоноглол"-ыг байгуулж байгаа хүн эсхүл үйлдвэр уг зүйлсээс бусдад учирсан хохирлыг "гэм буруутай эсэхээс үл хамааран" арилгахаар зааснаар хатуу хариуцлага, түүний дотор "эзэмшигч"-ийн хариуцлагын тогтолцоо бий болжээ[5].

Үүнээс хойш 1963 оны Иргэний хуулийн 318 дугаар зүйлээр гэм хорын ерөнхий зохицуулалтыг хуульчлахдаа "гэм буруутай болох нь нотлогдоогүй бол хуульд зааснаас бусад тохиолдолд ийнхүү гэм хор учруулсны хариуцлагыг хүлээхгүй" гэсэн гэм хорын тусгай төрлийг "хуульд тусгайлан заасан байх" зарчмыг хуульчлан тодорхой тогтоож, мөн хуулийн 320 дугаар зүйлд "Орчин тойрондоо аюул учруулж болох зүйлээс гарах хариуцлага"-ыг уг зүйлийг "мэдэлдээ байлгаж байгаа" этгээд хариуцах талаар зааж "эзэмшигч"-ийн хүрээг "үйл ажиллагаа нь орчин тойрондоо нэн аюултай зүйлтэй холбогдсон албан байгууллага, иргэд /тээврийн байгууллага, үйлдвэр, барилгын газар, автомашин эзэмшигч зэрэг" гэж нээлттэй жагсаалтаар тодорхойлжээ. 1994 оны Иргэний хуулийн хүрээнд 377 дугаар зүйлээр гэм хорын ерөнхий зохицуулалтыг, 379 дүгээр зүйлээр "Орчин тойрондоо аюул учруулж болох зүйлсийг эзэмшигч нь түүнээс учирсан хохирлыг хариуцан арилгах үүрэгтэй" гэж тодорхойлжээ. Ийнхүү "эзэмшигч"-ийн хариуцлагын асуудлыг "аюултай үйл ажиллагаа, аюултай зүйл" гэсэн харьцангуй ерөнхий, өргөн хүрээгээр тодорхойлж байсан бол 2002 оны Иргэний хуулиар "тээврийн хэрэгсэл эзэмшигчийн", "барилга байшин эзэмшигчийн", "амьтны учруулсан гэм хорыг арилгах", "аюултай үйл ажиллагаа, бусад зүйлсээс учирсан" хохирол гэж тусгай төрлүүдийг бий болгосон байна[6].

---

[2] Paula Giliker, Vicarious Liability in Tort: A Comparative Perspective (Cambridge Studies in International and Comparative Law) 2013. p.18.

[3] Ж.Оюунтунгалаг, Харьцуулсан иргэний эрх зүй, УБ., 2013 он, 89 дахь тал. Эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд байхгүй боловч академик тайлбар, концепцийн хэмжээнд судлаачид эдгээр нэр томьёо, ойлголтыг хэрэглэж байгаа болно.

[4] B.S.Markesinis, The Law of Torts: A Comparative Introduction: Volume II, p. 735.

[5] З.Сүхбаатар нар.., Монгол Улсын Иргэний хуулийн хууль тогтоомж (түүхэн эмхтгэл) 1206-2012, УБ., 2012 он.

[6] З.Сүхбаатар нар.., Монгол Улсын Иргэний хуулийн хууль тогтоомж (түүхэн эмхтгэл) 1206-2012, УБ., 2012 он.

тохиолдолд өмчлөгч, зарим тохиолдолд 836.2 дахь хэсэгт зааснаар өөрийнх нь арчилгаатай холбоотой 1 жилийн дотор үүссэн хохирлыг өмнөх эзэмшигч, 837 дугаар зүйлд "барилга барьсан этгээд" зэрэгт хариуцлага хүлээлгэх талаар заасан байна.

Хариуцлага хүлээх этгээдийг тодорхойлохтой холбоотой эрх зүйн зохицуулалтын өрсөлдөөн үүсгэж болзошгүй ийм зохицуулалт зөвхөн Германы эрх зүйд биш, бараг бүх улс оронд байдаг. Жишээлбэл, газарт бэхлэгдсэн барилга, байгууламж өмчлөгчийн хариуцлагын талаар Японы Иргэний хуулийн 717 дугаар зүйлд зохицуулж, цемент, блок зэрэг барилгын материалаар баригдсан зүйлээс гадна шүүхийн практикт уг заалтыг өргөжүүлэн тайлбарлах замаар өөрөө худалдагч автомат машин, зөөврийн байшин, цанын байгууламж, төмөр замын гарц, инженерийн байгууламж зэргийг хамааруулдаг байна. Эзэмшигчийн хариуцах ёстой "биет байдлын доголдол" буюу гэмтэл согог гэдэгт худалдан авах үед байсан гэмтэл, согогийг оруулахгүй, харин ашиглалтын явцад арчлан хамгаалалт, засвар үйлчилгээ муу байсантай холбоотой үүссэн "гэмтэл"-ийг оруулдаг. Өмчлөгчийн хувьд гэмтэл согог арчлан хамгаалалттай холбоотой биш гэдгийг нотлох үүрэгтэй учраас барилга, байгууламжийн чанар байдлыг хэвийн байлгахад зайлшгүй хийх ёстой үйлдлийг хийгээгүй "эс үйлдэл"-ийн улмаас гэмтэл согог бий болсон бол энэ зүйлд хамруулдаг байна[13]. Энэ талаас нь авч үзвэл гэм буруугийн "болгоомжгүй" хэлбэртэй төстэй мэт боловч гэмтэл согог байгаа гэдгийг "мэдэх боломжгүй байсан" ч хариуцлага хүлээдгээрээ уг гэм буруугийн хэлбэрт тавигдах нөхцөлөөс ялгаатай.

Хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл

Шалтгаант холбооны хувьд доголдол үүссэн бодит нөхцөл байдал болон хохирлын хоорондын шалтгаант холбоог шаарддагаараа гэм хорын ерөнхий зохицуулалттай төстэй боловч "гэм буруугийн шалтгаант холбоо"[14] тогтоогдсон байх шаардлагагүй юм. Өмчлөгчийг бусдад аюул учруулж болзошгүй барилга байгууламжийг бий болгон, захиран зарцуулж, өөрийн удирдлагад байлгах бүрэн эрхтэй, хохирол гарахаас урьдчилан сэргийлэх боломжтой учраас өмчлөгч уг барилгын доголдлоос үүссэн хохирлыг хариуцах ёстой гэсэн агуулгаар онолын тайлбар хийжээ. Түүнчлэн гэм хор учирсан шалтгаант холбооны дагуу хариуцлага хүлээх гэм буруутай өөр этгээд байгаа тохиолдолд өмчлөгч, эзэмшигч нь хохирогчид төлсөн хохирлоо нөхөн төлүүлэхээр уг буруутай этгээдэд холбогдуулан эргэж регрессийн шаардлага гаргах эрхтэй[15].

Дээр авч үзсэн иргэнлэг эрх зүйд буюу эх газрын эрх зүйн тогтолцоонд байшин өмчлөгч, эзэмшигчийн хариуцлагын асуудалд бусад тусгай төрлийн гэм хорын нэгэн адил гэм буруутайн презумпцийн зарчим үйлчилдэг. Гэм буруугүй болохоо нотолбол хариуцлагаас чөлөөлөх боломж олгодог учраас зарим судлаачид цэвэр "хатуу хариуцлага" биш гэх үзэл хандлага ч мөн байна[16].

3. Монгол Улсын одоогийн зохицуулалтын онцлог

Манай улсын хувьд барилга, байшин өмчлөгчийн гэм хорын хариуцлага Иргэний хуулийн 500, 502 дугаар зүйлүүдэд тусгагдсан байх бөгөөд эдгээр төрлийн гэм хорын зохицуулалтыг зөв тайлбарлан хэрэглэх нь маргааны талуудын нотлох үүргийн хуваарилалтыг зөв тодорхойлох, улмаар иргэний эрх зүйн суурь зүй ёсны зарчмыг алдагдуулахгүй байхад ач холбогдолтой.

Иргэний хуулийн 500 дугаар

[13] Uchida Takashi, Minpou II, SaikenKakuron, (2011) /Special provisions of "Obligation"/, p. 513.

[14] Японы Иргэний хуулийн 709 дүгээр зүйл.

[15] Uchida Takashi, Minpou II, SaikenKakuron, (2011) /Special provisions of "Obligation"/, p. 514.

[16] Katou Masanobu, ShinMinPouDaiKei V, Jimukanri, Futouritoku, Fuhoukoui, 2002. p. 378.

зүйлийн 500.1 дэх хэсэгт барилга байшин нурсантай холбоотой өмчлөгч, эзэмшигчийн хариуцлагыг тодорхойлохдоо "байшин, барилга бүрэн эсхүл хэсэгчлэн нурсан тохиолдолд" өмчлөгч буюу эзэмшигч хариуцлага хүлээхээр заасан. Уг зүйлд "зохих ёсоор арчилж хамгаалаагүй, гэмтэл согогтой байснаас бусад тохиолдолд ...гэм хорыг өмчлөгч, эзэмшигч хариуцна" хэмээн хариуцлагаас чөлөөлөх нөхцөлтэй хамт илэрхийлснийг үг, үсэгчлэн тайлбарлавал эргэлзээ төрүүлэхээр байна. Учир нь өмчлөгч, эзэмшигчийн арчлан хамгаалалттай холбоогүй, өөр бусад шалтгаануудаар үүссэн "гэмтэл согог" гэж шууд тодорхой заагаагүй нь гэмтэл согогтой байсан гэх нөхцөл нь хариуцлага хүлээлгэхгүй байх нөхцөл мэт ойлгогдохоор байна. Үүнтэй холбоотойгоор барилга, байшингийн өмчлөгч нь уг барилга гэмтэл согогтой байсан гэх үндэслэлийг зааж хариуцлагаас чөлөөлөгдөх ёстой гэж маргасан тохиолдол гарсан[17].

Харин өмчлөгч, эзэмшигч хариуцлагаас чөлөөлөх үндэслэлийн 500 дугаар зүйлийн 500.2 дахь хэсгээр тодорхойлохдоо force major, хохирогчийн гэм буруутай үйлдэлтэй холбон тодорхойлсон байгаа боловч барилга, байшингийн үндсэн хийцтэй холбоотой гэсэн агуулгыг тухайлан заагаагүй болно. Иймд ажил гүйцэтгэх гэрээний, эсхүл худалдах, худалдан авах гэрээний дагуу шилжүүлсэн барилга, байшингийн доголдолтой холбоотой тохиолдолд Иргэний хуулийн 512 дугаар зүйлд заасан "...Бараа бүтээгдэхүүн , ажил үйлчилгээний дутагдлын улмаас үүссэн гэм хорыг арилгах" зохицуулалтад хамаарах тул барилга, байшин өмчлөгчийн хариуцлагын хүрээнд хамаарахгүй гэж үзэхээр байна. Энэ тохиолдолд барилга байшин нурсан гэх үндэслэлээр хохирогч барилга байшингийн өмчлөгчид хандсан тохиолдолд өөр шалтгаанаар гэмтэл, согог бий болж, нурсан гэдгийг нотолсон байлаа ч хариуцлагаас чөлөөлөгдөх боломжгүй, харин дараа нь барилга барьсан, эсхүл худалдсан этгээдэд холбогдуулан өөр шаардлага гаргах боломж л нээлттэй байх юм.

Түүнчлэн 500 дугаар зүйлийн гарчигт "...барих...явцад учирсан гэм хор"[18] гэж заасан байх хэдий ч барилга, байшингийн нуралттай холбоотойгоор бусдад гэм хор учирсанд барилгын ажил гүйцэтгэгч, эсхүл барилга баригдаж буй газрыг эзэмших эрхтэй этгээд, эсхүл барилга байшинг захиалагч, хөрөнгө оруулагчийн аль нь "барилга, байшин өмчлөгч" гэж тооцогдох нь маргаантай байдгаас гадна уг асуудалд гэм хорын ерөнхий зохицуулалт буюу барилгын норм, дүрэм зөрчсөн буруутай этгээдэд хариуцлага хүлээлгэх чиг хандлага зонхилж байгаатай холбоотойгоор тодорхой шүүхийн практик тогтсон гэж хэлэхэд хүндрэлтэй байна. Барилга, байшин эзэмшигчид гэм буруутай эсэхийг үл харгалзан хариуцлага үүрүүлэх гол зорилго нь тухайн зам талбайгаар явж байгаад нуралтын улмаас осолдсон хохирогчийг гэм буруутай этгээдийг олох, нотлох зэрэг ачааллаас чөлөөлөх зорилготой.

Түүнчлэн "зохих ёсоор арчлан хамгаалаагүй" гэх нөхцөл хариуцлагаас чөлөөлөгдөх үндэслэл мэт ойлгогдож болохоор томьёологдсон байгаа боловч эзэмшигчийн хариуцлагын талаарх гадаад улс орнуудад тогтсон онолын үзэл баримтлалтай харьцуулан үзвэл хариуцлагаас чөлөөлөх бус харин ч эзэмшигчид хариуцлага хүлээх гол үндэслэл[19] байх ёстой юм.

Гэвч нөгөө талаар "Байшин, барилгыг арчлан хамгаалах үүрэг хүлээсэн этгээд" эсхүл "гэмтэл согог" бий болоход буруутай этгээд нь өмчлөгч, эзэмшигчээс тусдаа өөр этгээд байгаа байгаа тохиолдолд уг үүргээ биелүүлээгүй нь болгоомжгүйн гэм

[17] БЗДИХАШШ 2016.04.18-ны өдрийн 1523, НИХДЗШШ 2016.4.08, УДШ 2016.6.02-ны өдрийн 669 дүгээр тогтоолыг үзнэ үү.

[18] Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбар (гэрээний бус үүрэг) УДШ, УБ., 2016 он, 66 дахь тал.

[19] Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбар (гэрээний бус үүрэг) УДШ, УБ., 2016 он, 67 дахь тал.

ДҮГНЭЛТ

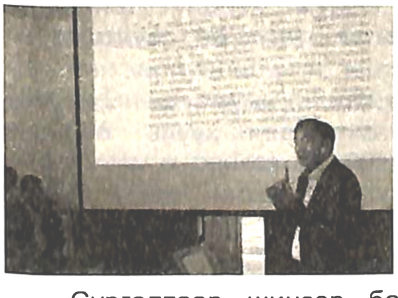
1. Иргэний хуулийн 500 дугаар зүйлийн 500.1 дэх хэсгийн заалтыг үг, үсэгчлэн гэхээсээ илүүтэй эрх зүйн зорилго талаас нь буюу телеологийн тайлбар хийх замаар хэрэглэх шаардлагатай гэж үзэж байна.

2. Иргэний хуульд заагдсан барилга, байшин өмчлөгч, эзэмшигчийн хариуцлагыг бусад хуулиар, тухайлбал Барилгын тухай хуульд заагдсан "барилга байгууламж" гэсэн өргөн хүрээний ойлголтоор өргөжүүлэн тайлбарлан хэрэглэх эсэхийг шүүхийн практикт зөв тогтоох шаардлагатай юм. Уг заалтыг салбар хуулийн зохицуулалтаар улам өргөжүүлэн хэрэглэх боломжтой байгаа боловч аюултай үйл ажиллагаа, эд зүйлтэй холбоотой өмнөх хуулиас уламжлагдаж ирсэн ерөнхий зохицуулалт мөн хуулийн 502 дугаар зүйлд хэвээр хадгалагдаж үлдсэнийг анхаарах хэрэгтэй. Учир нь аюултай үйл ажиллагаа, эд зүйл эзэмшигчийн хариуцлага нь шүүхэд өргөжүүлэн хэрэглэх боломж олгодог харьцангуй ерөнхий хүрээг хамардаг, харин барилга байшин өмчлөгчийн хариуцлага бол тухайлсан объектод илүү хамааралтай, хязгаарлагдмал хүрээнд хэрэглэгдэх зохицуулалт байх боломжтой тул 500 дугаар зүйлийг барилга, байшин гэдгээс илүү өргөн утгаар нь хэрэглэх боломжгүй гэсэн саналыг судлаачийн хувьд дэвшүүллээ.

3. Хариуцлагаас чөлөөлөх үндэслэл "нурсан" барилга, байшин өмчлөгчийн хувьд байгалийн давагдашгүй хүчин зүйл, хохирогчийн буруутай үйлдэл гэсэн хатуу хүрээгээр тодорхойлогдсон, харин "онцгой аюул учруулж болохуйц" барилга, байшин өмчлөгчийн хувьд 502.1 дэх хэсэгт заасны дагуу хүлээх хариуцлагаас чөлөөлөгдөх үндэслэл өөрийн гэм буруугүй гэдгээ нотлох буюу нотлох үүргийн хуваарилалтыг өөрчилсөн хэлбэрээр тодорхойлогдож байна. Энэхүү онцлогоос дүгнэхэд Иргэний хуулийн 500 дугаар зүйл, 502 дугаар зүйлийн хооронд хууль хэрэглээний хувьд өрсөлдөөн үүсгэж болзошгүй байгаагаас гадна барилга, байшин өмчлөгчийн хувьд "нурсан" эсхүл "хийц, зориулалтыг дур мэдэн өөрчилсөн, эрчим хүч, тэсрэх болон галын аюултай бодис оруулсны улмаас" гэм хор учирсан зэрэг гэм хор, эд зүйлийн хөрөнгийн үйлчлэлийн шалтгаант холбоо, нотлох үүргийн хуваарилалт, хариуцлагаас чөлөөлөгдөх үндэслэл зэрэг талаасаа ялгаатай өөр өөр гэм хорын төрлийг ялган зааглаж, нэхэмжлэлийг тодорхойлох шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

---o0o---

БАЯНГОЛ ДҮҮРГИЙН ЕБС, ЦЭЦЭРЛЭГИЙН ЗАХИРАЛ, НИЙГМИЙН АЖИЛТНУУДАД СУРГАЛТ ЗОХИОН БАЙГУУЛАВ



Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн нь Захиргааны ерөнхий хууль, Зөрчлийн тухай хууль, Хүүхэд хамгааллын тухай хууль, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийг танилцуулах сургалтыг 2017.09.13-ний өдөр Баянгол дүүргийн Боловсролын хэлтэстэй хамтран тус дүүргийн ерөнхий боловсролын сургууль, цэцэрлэгийн захирал, нийгмийн ажилтнуудыг хамруулан зохион байгууллаа.

Сургалтаар шинээр батлагдсан хуулийн агуулга, шинэлэг зохицуулалт хийгээд эдгээр хуулиудын боловсролын байгууллагын ажилтнуудын хүлээх үүрэг, хориглосон хэм хэмжээ, хариуцлагын талаар дэлгэрэнгүй мэдээлэл өгчээ. Мөн дээрх хуулиудыг хялбаршуулан тайлбарласан нугалбар хуудсыг сургалтанд оролцогчдод өгсөн байна.

буруутай эс үйлдэл, барилга байшин нурсан үйл баримтын хоорондын шалтгаант холбооны хүрээнд Иргэний хуулийн 497.1 дэх хэсэгт зааснаар хариуцлага хүлээлгэх боломжтой гэсэн асуулгаар тайлбарлах оролдлого гарч болохоор байна.

Барилга, байшингийн хууль ёсны өмчлөгч, эзэмшигч нь өөр өөр этгээд байгаа тохиолдолд хариуцах эзнийг тодорхойлохтой холбоотой асуудал үүсгэхээр байна. Өмчлөгчийг Иргэний хуулийн 101 дүгээр зүйлийн 101.1 дэх хэсэгт зааснаар тухайн эд хөрөнгөтэй холбоотой эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах туйлын эрхийг эдлэх, эсхүл 101.6 дахь хэсэгт зааснаар өмчлөгчийн зөвшөөрөлтэйгөөр эрхийг нь шилжүүлэн авсан этгээд гэсэн утгаар нь уг зүйлийн улмаас бусдад гэм хор учруулахгүй байхаар арчлан хамгаалах боломжтой этгээд гэж үзнэ. Ийм учраас уг зүйлд заасан өмчлөгчтэй адилтган үзэх эзэмшигчийг тодорхойлохдоо хуулийн энэхүү шалгуурыг харгалзан үзэх ёстой юм. Энэ талаас нь авч үзвэл өмчлөгч, эзэмшигчийн байшин барилгыг зохих ёсоор арчлан хамгаалаагүйн улмаас нурсантай холбоотой гэм хорыг 500.1 дэх хэсэгт зааснаар хариуцах учиртай гэж үзнэ.

Уг зүйлд хамаарах объектыг 500 дугаар зүйлийн гарчиг, 500.1, 500.2 дахь заалтын томьёоллыг системийн тайлбарын аргаар авч үзвэл “барилга байгууламж”, “байшин барилга”, “байшин” гэсэн ойлголтуудыг ижил утгаар хэрэглэсэн гэж үзэхээр байна. Эдгээр ойлголтыг бусад хуульд хэрхэн авч үзэхийг харьцуулах замаар хуулийн үйлчлэлд хамаарах обьектыг тодруулах боломжтой юм[20]. Барилгын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1-т зааснаар “барилга байгууламж”-ийн гэж орон сууц, иргэн, үйлдвэр, эрчим хүч, харилцаа холбоо, зам гүүр, ус, нефтийн барилга, ус суваг, далан хаалт зэрэг байгууламж түүний инженерийн шугам сүлжээ” гэж тодруулснаас үзэхэд барилга, байшин гэдэгт маш өргөн хүрээг хамруулахаар байна.

Иргэний хуулийн 502 дугаар зүйлийн 502.1 дэх хэсэг мөн л барилга, байшин өмчлөгч, эзэмшигчийн гэм буруугүйн хариуцлагыг “аюултай үйл ажиллагаа, зүйл”-тэй холбон тогтоосон юм. Уг зүйлийн гарчигт орчин тойрондоо аюултай үйл ажиллагаанаас учирсан гэм хор гэсэн агуулга заагдсан боловч гэм хор учруулж буй эх сурвалжийг тодорхойлохдоо барилга байгууламжтай холбоотойгоор үйл ажиллагаа явуулж буй этгээд гэхээсээ илүүтэй “эзэмшигч”-ийн хариуцлага тогтоосон агуулга давамгайлсан байна. Үүнд хариуцлага хүлээх гол үндэслэл нь барилга байгууламжийн хийц зохион байгуулалтыг дур мэдэн өөрчилсөн,” “барилга байгууламжид оруулсан эрчим хүч, галын болон тэсрэх аюултай, хортой бодис”-ын улмаас үүссэн гэм хорын хоорондын шалтгаант холбоо тогтоогдсон байх талаар тодорхой байгаа боловч хариуцлага хүлээх этгээд нь “үйл ажиллагаа явуулж буй этгээдийн”, эсхүл “аюултай зүйл өмчлөгч, эзэмшигч” гэж хоёр өөр этгээд байж болохоор хуульчилсан байна. Уг зүйлийн агуулгыг аюултай үйл ажиллагаа явуулж буй этгээдийн хуулийн дагуу хүлээх “хамгаалах, хяналт тавих хадгалах” зэрэг үүрэгтэй холбож Иргэний хуулийн онолын тайлбарт бичжээ[21].

Уг зүйлийн 502.2 дахь хэсгээр байшин, эд хөрөнгө өмчлөгчид уг заалтыг өргөжүүлэн хэрэглэх талаар заасан байх бөгөөд “онцгой” аюултай барилга, байшин гэдэгт юу хамруулах талаар нэмэлт тайлбар шаардагдахаар байна. Түүнчлэн барилга байшин, газар өмчлөгчдийн хувьд гэм буруугүй гэдгээ нотлох замаар хариуцлагаас чөлөөлөгдөх талаар 502 дугаар зүйлийн 502.3 дахь хэсэгт заасан боловч “үйл ажиллагаа явуулж буй этгээд”-ийг чөлөөлөх талаар заагаагүй байна.

[20] Барилгын тухай хууль, Төрийн мэдээлэл, № 9, 2016 он.

[21] Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбар (гэрээний бус үүрэг) УДШ, УБ., 2016 он, 70 дахь тал.

үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэхийг урьтал болгох шинэлэг чиг хандлагад нийцүүлэн дэлхийн улс орнууд насанд хүрээгүй этгээдийн хувьд ялын бодлогоо өөрчилж, хүүхэд хамгааллын бодлогыг хэрэгжүүлэх болсон нь нийгмийн ба хууль зүйн шинжлэх ухааныг хослуулсан өвөрмөц салбар болон хөгжиж байгаа ба энэ талаар манай улсад дорвитой судалсан бүтээл хомс байна.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Насанд хүрээгүй хүний үйлдсэн гэмт хэрэгт эрүүгийн хэрэг хянан шалгах ажиллагаа (цаашид "ЭХХША" гэх) явуулахдаа Эрүүгийн хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль (ЭХХШтХ)-д заасан нийтлэг журмыг мөрдөхөөс гадна тэдний нас, бие сэтгэл зүй, хөгжлийн түвшин, бие махбод, эрүүл мэндийн байдал болон бусад онцлогийг харгалзсан тусгай журмыг (насанд хүрсэн хүнтэй адилгүй) хуулиар тогтоосон байхыг шаардана. Тусгай журмыг хуульд онцгойлон тусгах нь хүүхдийн эрхийг эн тэргүүнд ханган хамгаалах Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар биелүүлэхтэй холбоотой юм. Монгол Улсын соёрхон баталсан буюу нэгдэн орсон олон улсын баримт бичгийн нэг нь НҮБ-аас 1985 онд гаргасан Насанд хүрээгүй хүмүүст байцаан шийтгэх ажиллагаа явуулах наад захын жишиг дүрэм[2] /Бээжингийн дүрэм/ бөгөөд насанд хүрээгүй хүмүүсийн талаар баримтлах үндсэн журам, тэднээс үйлдэгдэх эрх зүйн зөрчил, хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагын талаар агуулсан байдаг. Энэ дүрмийн онцлог нь насанд хүрээгүй хүмүүсийн гэмт явдлаас урьдчилан сэргийлэхэд чухал болох хүүхэд, өсвөр насны хүмүүсийн сайн сайхан амьдрал, хүмүүжил олж авах боломжит нөхцлийг бий болгох асуудлыг шийдвэрлэхэд гол анхаарал хандуулах явдал.

Иймд хүүхэд, өсвөр насны хүний хэрэгт явуулах шүүн таслах ажиллагаанд онцгой тогтолцоо буюу насанд хүрээгүй хүмүүст зориулсан тусгайлсан шүүх тогтолцоо[3] (орос. **Ювенальная юстиция; англ.** Juvenile Justice) –ны асуудлыг хөндөн авч үзэх нь зүйтэй юм.

Манай улсад насанд хүрээгүй хүмүүсийн[4] онцлогийг харгалзсан, шийтгэх бус хүмүүжүүлэх зорилгыг агуулсан ялын бодлого, хуулийн дагуу шударгаар шийдвэрлэх насанд хүрээгүй хүмүүст зориулсан тусгайлсан шүүх тогтолцоог бий болгох нь юуны өмнө урьдчилсан мөрдөн байцаалтын шатанд анхаарал хандуулахаас ихээхэн шалтгаална гэж үзэж байна.

Өнөөдөр насанд хүрээгүй хүмүүсийн эрүүгийн хэрэгт явуулах ЭХХША хууль тогтоомжоор шаардлагатай түвшинд журамлагдаагүй, эрх зүй, бүтэц зохион байгуулалтын оновчтой зохицуулалт үгүйлэгдсээр байгаа юм.

Урьдчилсан мөрдөн байцаалтын үр дүн хангалтгүй, өсвөр насны хүмүүсийн

[2] НҮБ-аас гаргасан Насанд хүрээгүй хүмүүст байцаан шийтгэх ажиллагаа явуулах наад захын жишиг дүрэм / Бээжингийн дүрэм/. ХЗДХЯ, ХЗҮТ, НҮБ-ын Хүүхдийн сан. Хүүхэд ба хууль ёс. УБ. 2008 он. 204-205 дахь тал.
Харах. Хүний Эрхийн Түгээмэл Тунхаглал, Хүүхдийн эрхийн конвенц, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт.

[3] 1870-д оны үед америкийн Бостон хотын иргэд Кук, Аугустус нар анх шүүгч нарт засарч хүмүүжих бололцоотой насанд хүрээгүй хүнийг шийтгэх бус асран халамжлах хүний хяналтад өгөх санал тавьсан байна. 1899 оны 6 сард АНУ-ын Чикаго хотод Иллинойс мужийн "Хаягдсан, хараа хяналтгүй, гэмт хэрэг үйлдсэн хүүхдүүд. тэдэнд хяналт тавих тухай" хуулийг үндэслэн анхны хүүхдийн шүүх байгуулагджээ. Удалгүй насанд хүрээгүй хүмүүсийн хэргийг шийдвэрлэхэд "буруутай этгээд", "хууль зөрчигч" гэсэн "гэмт хэрэгтэн" гэхээс ялгаатай ойлголтууд бий болсон байна. Насанд хүрээгүй хүмүүст зориулсан тусгайлсан шүүх тогтолцоо – хууль тогтоомж, процессын хэм хэмжээг үндэслэн насанд хүрээгүй хууль зөрчигчидтэй ажилладаг байгууллага, албан газрын сүлжээ. Энд шүүх, прокурор, цагдаа, засан хүмүүжүүлэх байгууллага, нөхөн сэргээх байгууллагууд багтдаг. /https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AE%D0%B2%D0%B5%D0%B-D%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D1%8E%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%8F

[4] Насанд хүрээгүй хүн гэдэг нь биологийн хөгжил, ухамсар, санаа, мэдлэг, оюун ухаан бүрэн төлөвшөөгүй нийгмийн амьдрал харилцаанд бие даан оролцох арга чадвар, туршлага хараахан бий болоогүй буюу тэдгээр нь бүрэн бүрэлдээгүй зэрэг хүндэтгэн үзэх байдлууд нь тухайн субъектийн статусыг онцлон үздэг гол үндэслэл болдог.

ЭРҮҮГИЙН ХЭРЭГ ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГААНЫ ҮЕД НАСАНД ХҮРЭЭГҮЙ ХҮМҮҮСЭЭС БАЙЦААЛТ АВАХАД ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ



ХСИС-ийн Цагдаагийн сургуулийн Цагдаагийн эрх зүйн тэнхимийн эрхлэгч, хууль зүйн доктор, цагдаагийн хурандаа Ю.Бадамханд

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Насанд хүрээгүй хүн, гэмт явдал, залуучууд, насанд хүрээгүй хүмүүсийн гэмт явдал, байцаалт, хүүхдэд ээлтэй шүүх тогтолцоо.

ТОВЧЛОЛ

Энэхүү илтгэлд Монгол Улсад хүүхдэд ээлтэй шүүх тогтолцоог хэрэгжүүлэх асуудал, тэрхүү тогтолцоонд насанд хүрээгүй хүмүүсийн гэмт хэрэгт явуулах мөрдөн шалгах ажиллагаанд чухал үүрэгтэй талаар авч үзлээ. Өнөө цагт насанд хүрээгүй хүний оролцоотой хэрэгт мөрдөн байцаалт явуулах ажиллагаа нь хуулийн хийдэл, зөрчил бүхий байгаа, тиймээс байцаалт авах ажиллагааны жишээн дээр боловсронгуй болгох зарим арга замыг санал болгож байна.

УДИРТГАЛ

Хүүхдийн эрхийг хангах, ялангуяа тэдний хамгаалуулах эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүн бүхэн хүүхдийн өмнө хүлээх үүргээ ойлгож хүндэтгээд зогсохгүй, бодит үйл хэрэг болгон хүүхдэд ээлтэй дэлхий ертөнцийг[1] бий болгох хөдөлгөөнийг дэлхий даяар өрнүүлж байна.

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 7 дугаар зүйлд: "Хүн бүр хуулийн өмнө адил тэгш бөгөөд ямар ч алагчлалгүйгээр хуулиар адилхан хамгаалуулах эрхтэй. Хүн бүр энэхүү Тунхаглалд харшлах аливаа алагчлалаас болон тийнхүү алагчлахыг өдөөсөн турхиралтаас адилхан хамгаалуулах эрхтэй"; Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 14 дүгээр зүйлд: "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. Тиймээс хүүхэд ч гэсэн насанд хүрсэн хүний адил хүний үндсэн эрхийг баталгаатай эдлэх ёстой байдаг. Энэ утгаар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд заасан эрх, эрх чөлөө нь хүүхдэд адил хамаарна гэсэн үг. Гэхдээ насанд хүрсэн хүнээс ялгаатай нь эрх зүйн хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэм хэмжээ, зарчим ёсоор хүүхэд бусдаас онцгойлон асрамжлуулах эрхтэй юм.

Шинэлэг тал ба судлагдсан байдал:

Хүүхдийн эрхийг эн тэргүүнд ханган хамгаалах, хууль зөрчсөн хүүхдийг шийтгэх гэхээс хүмүүжүүлэх, нийгэмшүүлэх,

[1] Хүчирхийлэл, дарангуйлал, мөлжлөгөөс хамгаалагдах хүүхдийн эрхийг олон улсын хууль, бүс нутгийн байгууллагуудын эрх зүйн стандартууд, бараг бүх улс орнуудын дотоодын хууль тогтоомжид маш нарийн тодорхойлсон байдаг. Үүнээс үзэхэд хүүхдэд ээлтэй дэлхий ертөнц гэдэг талаар хүн төрөлхтөн нэгдмэл ойлголтод хүрсэн нь илэрхий байна. 2002 онд хуралдсан НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн хүүхдийн асуудлаарх тусгай чуулганы үеэр улс орнууд "Хүүхдэд ээлтэй дэлхий" тунхаглалыг баталсан.

бол? Сурган хүмүүжүүлэгч нь хэрхэн асуултаа тавих, сэтгэл зүйн холбоо хэрхэн тогтоох талаар зөвлөн тусална. 2 дугаарт: Мэргэшлийн ур чадварын асуудал. Хүүхэд гэдэг ЭХХША-ны онцгой субъект, хэрэв насанд хүрээгүйчүүдийн хэрэгт ЭХХША явуулж буй этгээдийн мэргэшлийн ур чадвар дутмаг (нарийн мэргэшээгүй) бол "ЭХХША-аас насанд хүрээгүйчүүдийн ашиг сонирхлыг харгалзсан байдлаар явуулах, хүүхдийг уг ажиллагаанд оролцох болон өөрийн мэдүүлгийг чөлөөтэй өгөх боломжоор хангасан байх" гэсэн Бээжингийн журмын[9] заримч хэрэгжихгүй байх, сэтгэцийн хувьд өөрчлөлттэй (хоцрогдолтой) хүүхдийг таньж мэдэхгүй өнгөрөх, эрүүгийн хариуцлага хүлээх насанд хүрээгүй үедээ гэмт хэрэг үйлдсэн бага насны хүүхдийн эрх нь зөрчигдөх эрсдэлийг дагуулна. 3 дугаарт: Сэтгэл зүйчийг оролцуулах асуудал. Хуулийн энэ хэсэгт насанд хүрээгүй сэжигтэн, яллагдагчийг байцаахад сэтгэл зүйчийг оролцуулах, насанд хүрээгүй гэрч, хохирогчийг байцаахад энэ асуудлыг хэрхэх талаар огт зохицуулагдаагүй нь стандарт шаардлагад нийцэхгүй байна. Энэ асуудал ЭХХШтХ-ийн "Өсвөр насны ***сэжигтэн,*** яллагдагч, шүүгдэгчид холбогдох хэрэг хянан шийдвэрлэх" гэсэн 18 дугаар бүлэгт мөн тусгалаа олоогүй байна. Сэтгэл зүйчийг оролцуулснаар байцаан шийтгэх ажиллагааны туршид насанд хүрээгүй хүнд ерөнхий сэтгэл зүйн болон сэтгэл зүйн дэмжлэгийг үзүүлэх боломж бүрдэх юм.

Хуульд эдгээр зохицуулалтуудыг тодорхой тусгах, ингэхдээ мэргэжлийн дипломын боловсролтой, тухайн хүүхдийг таньж мэдэх багш, сурган хүмүүжүүлэгч, сэтгэл зүйчийг урьж оролцуулахыг хуульчиж өгөх нь зүйтэй байна. Энэ нь байцаалтын үед сэтгэл зүйн сайн холбоо тогтоох, таатай уур амьсгалыг бүрдүүлэх, цаашлаад мөрдөн шалгах ажиллагаанд эерэг үр дүнг авчирахаас гадна ЭХХША явуулж буй этгээдүүдийн зүгээс үзэмжээрээ шийдвэр гаргахгүй байх, тухайн насанд хүрээгүй хүн дахин хохирол амсахгүй байх, буруу нөлөөлөл хандлагаа өөрчлөх ач холбогдолтой гэж үзэж байна. Хэргийн үнэн зөв тогтоогдох, дараагийн шатны ажиллагаа амжилттай болох, хэрэг түргэн шуурхай шийдвэрлэгдэхэд анхны харьцаа, анхны мэдүүлэг чухал болохыг хэн бүхэн мэдэх билээ. Мөрдөгчөөс үл шалтгаалах байдлаас хэрэв дээрх этгээдүүдийг оролцуулах боломжгүй тохиолдолд өөр тухайн хэрэгт хамааралгүй этгээдийг оролцуулахаар хуульчилах хэрэгтэй болов уу.

Мөн насанд хүрээгүй сэжигтэн, яллагдагчийг насанд хүрсэн хамтран оролцогч (уруу татагч)-той нүүрэлдүүлэн байцаах, мэдүүлгийн зөрүүг арилгах ажиллагаанд сурган хүмүүжүүлэгч (сэтгэл зүйч)-ийг оролцуулах нь зүйтэй.

Насанд хүрээгүй хүмүүст зориулсан тусгайлсан шүүх тогтолцоо[10] (Juvenile Justice)-ны гол зарчим нь ЭХХША-ны хамгийн дээд боломжит нэг бүрчилсэн ажиллагааг хангах явдал юм. Өөрөөр хэлбэл насанд хүрээгүй этгээдийн хувийн байдал, эрх зүйн зөрчлийн шалтгаан нь шүүн таслах ажиллагааны үндсийг бүрдүүлэх тул урьдчилсан мөрдөн байцаалтын шатанд байцаалт (мэдүүлэг) авах үедээ насанд хүрээгүй этгээдийн хувийн байдал, гэмт хэрэг үйлдсэн сэдэл, шалтгаан, үйлдсэн хэрэгтээ хандах хандлагыг маш сайтар нягтлан судлах хэрэгтэй. Тиймээс тухайн насанд хүрээгүй этгээдийн хүмүүжил, амьдралын нөхцөл байдал, сонирхлын талаар дэлгэрэнгүй мэдээ, мэдээлэл авч, **тохиромжтой зохих байдлуудыг**[11] **сайтар тогтоон** эрүүгийн хэрэгт хавсарган авч үзэх, ингэхдээ насанд хүрээгүй хүний нэр хүндэд гэм хор учруулахгүй, нууцлах

[9] НҮБ-аас гаргасан Насанд хүрээгүй хүмүүст байцаан шийтгэх ажиллагаа явуулах наад захын жишиг дүрэм (Бээжингийн дүрэм). ХЗДХЯ, МУИС-ийн ХЗС, НҮБ-ын Хүүхдийн сан. Хүүхдийн эрх, хүүхэд хамгаалал. УБ., 2011 он, 322 дахь тал.

[10] Дэлхийн улс орнуудад 2 янзын загвар байна: англосаксоны (Англи, АНУ, Канад, Австрали), эх газрын (Франц, Бельги). Гол ялгаа нь насанд хүрээгүй хүний ямар хэргийг шийдвэрлэх асуудалд байдаг.

[11] ЭХХШтХ. **18.3 дугаар зүйл. Өсвөр насны яллагдагч, шүүгдэгчийн хувийн байдлыг тогтоох.**

гэмт явдал төдийлөн буурахгүй[5] байгаа нь олон улсын болон үндэсний эрх зүйн зохицуулалтын хэм хэмжээ болон тэдгээрийн практик хэрэглээ зөрчилдөж буйг харуулж байна гэж үзэж болно.

ЭХХШтХ-ийн 25 дугаар зүйлийн 25.2., 25.3 дэх хэсгүүдэд [6] насанд хүрээгүй хүмүүсээс мэдүүлэг авах талаар зохицуулсан байна.

Хуульд[7] зааснаар насанд хүрээгүй хүнийг байцаах цаг хязгаартай, өөрөөр хэлбэл мөрдөгч нь завсарлагагүйгээр 2-оос илүү цагаар байцаалт, мэдүүлэг авч болохгүй. Байцаалтын нийт хугацаа өдөрт 4 цагаас илүүгүй байх ба эдгээр заалтыг мөрдөхгүй байх нь байцаалтын явцад ядарч, илүү ачаалал авснаас насанд хүрээгүй этгээд хууль бус мэдүүлэгт гарын үсэг зурах магадлалыг дагуулах эрсдэлтэй.

Энэ асуудлыг нөгөө талаас нь авч үзвэл зарим зөрчилдөөн үүснэ. Насанд хүрээгүй хүнийг байцаах цагийн хязгаарлалт нь зөвхөн насанд хүрээгүй буюу 16-аас дээш насны сэжигтэн, яллагдагчийн тухайд яригдах бөгөөд ийм насны гэрч, хохирогчийн талаар үг, өгүүлбэр тусгагдаагүй байна. Мөн эрүүгийн хариуцлага хүлээх насанд хүрээгүй үедээ гэмт хэрэг үйлдэн шалгагдаж байгаа, гэмт хэргийн гэрч, хохирогч болсон бага насны хүүхдээс мэдүүлэг (байцаалт) авах тохиолдолд хэрхэх талаар мөн хуульчлагдаагүй, олон улсын гэрээ, конвенцид тусгагдсан 3-6 насны хүүхдийн нэг удаагийн байцаалт 20 минутаас, 7-13 насны хүүхдийнх 1 цагаас хэтрэхгүй байх гэсэн зөвлөмжийн талаар тэр болгон яригдахгүй байна. Энэ фактыг даруйхан засан өөрчлөх шаардлагатай хуулийн цоорхой гэж үзэж болох ба уг журмыг байцаан шийтгэх ажиллагаанд оролцогч бүх насанд хүрээгүй хүмүүст нэг адил үйлчилэхээр хуульчилах шаардлагатай байна.

Түүнчлэн дээрх хуульд[8] насанд хүрээгүй сэжигтэн, яллагдагчийг байцаахад сурган хүмүүжүүлэгчийг байлцуулж болох, оюун ухаан нь гүйцэд хөгжөөгүй гэж үзвэл заавал байлцуулахаар заасан нь учир дутагдалтай байна. Энэ нь хууль тогтоогчийн зүгээс сурган хүмүүжүүлэгчийн процесс ажиллагаан дахь үүрэг, оролцоог нарийн ойлгож тодорхойлж өгөөгүйгээс болсон гэж үзэж байна. 1дүгээрт: Сурган хүмүүжүүлэгчээр хэнийг урьж оролцуулах вэ гэдэг асуудал. Мөрдөгч нь өөрийн дураар, сурган хүмүүжүүлэгч мэргэжилтэй, тухайн хүүхдийг таньж мэдэхгүй хэнийг ч хамаагүй оролцуулж болох нь. Энэ нь тухайн хүүхдийн ашиг сонирхлыг хамгаалж чадах уу? Практикт тухайн насанд хүрээгүй этгээд сургуульд сурч байгаа бол тэндхийн багш, сурган хүмүүжүүлэгчийг урьж оролцуулдаг, харин сургууль завсардсан, бага насны, тухайн нутаг дэвсгэрт харьяалалгүй өөр аймаг, хотынх бол сурган хүмүүжүүлэгч оролцуулахгүй байх, хэн нэгэн өөр сурган хүмүүжүүлэгчийг урьж оролцуулдаг, өөрөөр хэлбэл хэрэв сургууль завсардсан хүүхэд бол сургуульд сурч байх үеийн, тухайн хүүхдийг сайн мэдэх багш, сурган хүмүүжүүлэгчийг оролцуулдаг нь хэд бол, боломж нь ямар байгаа

[5] ЦЕГ-ын судалгаагаар 2015 онд насанд хүрээгүй хүмүүсээс үйлдэгдсэн гэмт хэргийг 2014 онтой харьцуулахад хэрэг 8.02 хувиар, сэжигтэн 12.16 хувиар өссөн бол 2016 онд өмнөх оноос хэрэг 15 хувиар буурсан байх боловч хүнд гэмт хэргийн тоо нэмэгдсэн, нөгөөтэйгүүр хүүхэд залуучуудын дундах хүчирхийллийн "үзэгдэл", эмнэлгийн байгууллагад эмчлүүлж байгаа зарим хүүхдийн гэмтэл бэртлийн шалтгаан нь хүчирхийлэл байж болох ч тэр бүр хууль хяналтын шатанд хүрч шийдэгдэхгүй нуугдмал байдлаар оршсоор байгааг иргэд олон нийт сануулсаар байна./ЦЕГ-ын Мэдээлэл нэгтгэн боловсруулах газрын эх сурвалж. УБ., 2017 он; олон нийтийн сошиал мэдээлэл, зарим ажилтнуудтай хийсэн ярилцлага.

[6] Эрүүгийн хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль. 25 дугаар зүйлийн 25.2. дахь хэсэг Мэдүүлэг авах хугацаа, 25.3 дахь хэсэг Насанд хүрээгүй хүрээгүй хүнээс мэдүүлэг авах.

[7] Мөн хууль. 25 дугаар зүйлийн 25.2. дахь хэсэг Мэдүүлэг авах хугацаа.
1.Мэдүүлгийг 4 цагийн хугацаагаар тасралтгүй авч болох ба түүнээс илүү хугацаагаар авах бол 1 цагийн завсарлага авна. Нэг удаагийн мэдүүлэг авах нийт хугацаа 8 цагаас илүүгүй байна.
2.Арван найман насанд хүрээгүй хүнээс авах мэдүүлгийг 2 цагийн хугацаагаар тасралтгүй явуулж болох ба түүнээс илүү хугацаагаар явуулах бол 30 минутын завсарлага авна. Нэг удаагийн мэдүүлэг авах нийт хугацаа 4 цагаас илүүгүй байна.

[8] Мөн хууль. 371 дүгээр зүйл. Насанд хүрээгүй этгээдийн байцаахад сурган хүмүүжүүлэгчийг оролцуулах. //Төрийн мэдээлэл. УБ., 2002 он, № 1.

явуулахдаа эрүүгийн хэргийн бусад оролцогчид, тухайлбал насанд хүрээгүй гэрч, хохирогч, шинжээч, орчуулагчдын эрх, ашиг сонирхол нь зөрчигдөхөөс сэргийлэн ажиллах нь бидний эрхэм зорилго билээ.

ДҮГНЭЛТ

Насанд хүрээгүй хүний үйлдсэн хэрэгт тэдний онцлог байдал, түүнчлэн гэмт хэргийн шинж чанар, төрөл, гэмт хэрэг үйлдэгдэх болсон нөхцөл байдал зэрэг холбогдох бүх хүчин зүйлийг судлан шийдвэрлэх нь хүүхдийн эрх ашгийг эн тэргүүнд ханган хамгаална гэсэн зарчим бүрэн утгаар хэрэгжих үндэс юм. Насанд хүрээгүй хүмүүсийг байцаах тактик нь өвөрмөц онцлогтой. Мөрдөн шалгах ажиллагаа үр дүнтэй байх нь ихэнхдээ шүүх шинжилгээний, сэтгэл зүйн, криминологийн мэдлэгийг зөв, бүрэн дүүрэн ашиглах чадвараас шалтгаалдаг.

Санал:

1. Төр засгаас гэмт хэрэг үйлдсэн насанд хүрээгүй хүмүүсийн хэргийг аль болох шүүхийн бус журмаар шийдвэрлэх, түүнээс үүсэх хор аюулыг багасгах, тэдний сайн сайхан байдалд аль болох дэмжин туслах, дахин давтан гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэгдсэн нийгмийн цэгцтэй дэвшилтэт[16] бодлогыг боловсруулан хэрэгжүүлэх

2. ЭХХШтХ-ийн 18 дугаар бүлэгт дараах агуулга бүхий нэмэлт өөрчлөлтийг оруулах. Үүнд:

- насанд хүрээгүй сэжигтэн, яллагдагч, түүнчлэн сэтгэцийн хувьд өөрчлөлттэй (хоцрогдолтой) болон эрүүгийн хариуцлага хүлээх насанд хүрээгүй үедээ гэмт хэрэг үйлдсэн бага насны хүүхдээс байцаалт авахад сурган хүмүүжүүлэгчийг байлцуулах, сэтгэл зүйчийг оролцуулах;
- насанд хүрээгүй гэрч, хохирогчийг байцаахад сурган хүмүүжүүлэгч, шаардлагатай тохиолдолд сэтгэл зүйчийг оролцуулах;
- эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх асуудалд насанд хүрээгүй үедээ гэмт хэрэг үйлдэн шалгагдаж байгаа болон гэмт хэргийн гэрч, хохирогч болсон бага насны хүүхдээс мэдүүлэг (байцаалт) авах хугацааг олон улсын гэрээ, конвенцод нийцүүлэн тодорхой зааж өгөх.

3. Улсын мөрдөн байцаах газарт сурган хүмүүжүүлэгчийн орон тоог бий болгох

4. Насанд хүрээгүй хүмүүст зориулсан тусгайлсан шүүх тогтолцоог бүрдүүлэхийн суурь нь урьдчилсан мөрдөн байцаалтын шат болохыг чухалчилж, эхний ээлжинд ЭХХША-ны энэ үе шатанд шинэчлэл хийх. Үүний тулд холбогдох хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулах, насанд хүрээгүйчүүдийн хэрэгт байцаан шийтгэх ажиллагаа явуулж буй этгээдүүдийг тусгай хөтөлбөрөөр (эрх зүй, социологи, сэтгэл зүй, криминологи, зан байдлын, сурган хүмүүжүүлэх ухааны г.м.) мэргэшүүлэн сургах, дагнасан байдлаар ажиллуулах зохион байгуулалтын арга хэмжээ авах шаардлагатай гэж үзлээ.

[16] "Хүүхдэд ээлтэй шүүх тогтолцоо"-г бий болгох.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

эрхийг хүндэтгэнэ. Жишээлбэл: Гэр бүл дэх амьдралын нөхцөл, хүмүүжлийн байдлыг судлахдаа «гэр бүлд хүүхэд нь бие хүний хувьд бүрэлдэж, хүмүүжиж, хүрээлэн буй орчны талаар үзэл бодол, зан чанар, амьдралын зарчим, боловсрол, хөдөлмөр зэрэгт хандах хандлага бүрэлддэг» гэдгийг ойлгож тухайн насанд хүрээгүй иргэнийг гэр бүлийн хэн нь голчлон хариуцаж байсан, эцэг эх нь хаана ямар ажил эрхэлдэг, эцэг, эх гэр бүлийн гишүүд хоорондоо ямар харьцаатай байдаг, гэр бүлд нь муу зуршилтай хүн байдаг эсэх, хүүхэд өөрөө муу зуршилтай эсэх, сургууль завсардсан бол учир шалтгаан нь чухам юу болох, энэ талаар эцэг, эх, (асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигч) нь мэдэж байсан, ямар нэг арга хэмжээ авч байсан эсэх, чөлөөт цагаа хэрхэн өнгөрүүлдэг, хүүхдэд сөргөөр нөлөөлдөг (нийгэмд харш үзэл бодолд турхирдаг) хүмүүсийг илрүүлэх, өмнө нь гэмт хэрэгт холбогдож байсан бол хэргийг хэрхэн хэн шийдвэрлэсэн, нийгэмшүүлэх, нөхөн сэргээх, сэтгэл зүйн үйлчилгээ, засран хүмүүжүүлэх сургалтад хамрагдаж байсан эсэх, хамруулах боломжийг тодруулан судлах хэрэгтэй.

Насанд хүрээгүй гэрч, хохирогчид хүч хэрэглэх, алах, эд хөрөнгийг нь устгах, гэмтээх, бусад хууль бус аргаар заналхийлэх, айлган сүрдүүлэхээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор тэдгээр хүмүүс, ойр дотнынхонд нь авах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээг мөн тусгайлан нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай[12]. ЭХХШтХ-д энэ талаар тодорхой тусгасан зүйл заалт байхгүй бөгөөд ер нь насанд хүрээгүй сэжигтэн, яллагдагчийг мөн адил хэрэгт хамтран оролцогч, уруу татагчийн зүгээс үзүүлэх дарамт, шахалтаас хамгаалах насанд хүрээгүй этгээдийн эрх, ашиг сонирхлыг дээд зэргээр хамгаалсан зохицуулалт үгүйлэгдэж байна.

Насанд хүрээгүй хүмүүст зориулсан тусгайлсан шүүх тогтолцоо нь ЭХХША-аар хялбаршуулсан байдлаар явуулах онцгой зохицуулалттай тогтолцоо гэдэг утгаар гэмт хэрэг үйлдсэн насанд хүрээгүй этгээдээс хэргийн газар дээр байцаалт (мэдүүлэг) авахдаа хуульд заасан тэмдэглэл үйлдэхгүй, харин видео, аудио бичлэгээр баримтжуулах, эсхүл албан бус байдалд (сургууль, гэр, хэргийн газар, хүүхдийн тусгай өрөө г.м.) ярилцлага хэлбэрээр, тухайн насанд хүрээгүй хүнээс үнэн зөв мэдүүлгийг авах, олон дахин дуудахгүй байх боломжийг бүрдүүлэх асуудлыг тусган хуульчилах нь зүйтэй юм.

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей "Хууль хэрэгжүүлэх албан тушаалтнуудын зан үйлийн тухай хууль"-д[13]...хууль хэрэгжүүлэх албан тушаалтан гэдэгт цагдаагийн бүрэн эрх эдэлдэг, ялангуяа бусдыг баривчлах, хорьж саатуулах эрх бүхий томилдог болон сонгогддог бүх албан тушаалтнууд хамаарна..." хэмээн тодорхойлж, "тэдгээр нь үүргээ биелүүлэхдээ бүх хүмүүсийн нэр төрийг хүндэтгэж тэдний хүний эрх, эрх ашгийг хамгаалан дэмжинэ" гэж тусгасан байдаг. Энэ баримт бичиг болон НҮБ-ын Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг Конвенц[14]-д эрүү шүүлтийг[15] хориглох талаар заасан байдгийг бас анхаарч, насанд хүрээгүй хүнээс үйлдсэн болон тэдний эсрэг үйлдэгдсэн хэргийн талаар мэдээлэл, мэдүүлэг авах, байцаан шийтгэх ажиллагааг

[12] Үзэх. Гэрч хохирогчийг хамгаалах тухай хууль. // Төрийн мэдээлэл. УБ. 2013. № 30; Хүүхэд хамгаллын тухай хууль. // Төрийн мэдээлэл. УБ., 2016. № 9; Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль. // Төрийн мэдээлэл. УБ., 2017 он. № 5.

[13] НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1979 оны 12 дугаар сарын 17-ны өдрийн 34/169 дүгээр тогтоолоор батлагдсан.

[14] 1984 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдөр Нью-Йорк хотноо баталж, 1987 оны 6 дугаар сарын 26-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон. Монгол улс 2000 оны 11 дүгээр сарын 2-нд нэгдэж орсон. //"Төрийн мэдээлэл. I боть. УБ., 2004 он, 109 дэх тал.

[15] Конвенцийн заалт ёсоор бол "эрүүдэн шүүх гэж хэн нэгэн хүн буюу гурав дахь этгээдээс мэдээ сэлт, мэдүүлэг авах, тухайн хүн буюу гурав дахь этгээдийн үйлдсэн буюу сэрдэгдсэн хэрэгт шийтгэх, айлган сүрдүүлэх, шахалт үзүүлэх, аливаа байдлаар алагчлах зорилгоор төрийн албан тушаалтан, албан үүрэг гүйцэтгэж буй бусад хүний өдөөн хатгалт, ил, далд зөвшөөрлөөр тухайн хүн буюу гурав дахь этгээдийн бие махбодь, сэтгэл санааг хүчтэй шаналган зовоох аливаа санаатай үйлдлийг хэлнэ" гэжээ. Харах: Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт.

боловсруулахад хэрэгтэй гэдэг талаас нь үзэв. Гэмт хэргийг илрүүлэх, нотлох явцад зайлшгүй тусгай мэдлэг шаардаж хийлгэдэг шинжлэн магадлахуй ба криминалистикийн тухай ойлголтууд зарим талаар хоцрогдсон, нэг загварт баригдсан, зөвхөн шинжээчийн дүгнэлтэд дулдуйдсан хандлагатай болж байгаа биш үү гэдгийг давхар сануулах гэсэн юм.

Шүүхийн шинжилгээний байгууллага нь эрүү, иргэн, захиргааны болон бусад хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад нотлох баримтыг илрүүлж бэхжүүлж авах, ул мөр, эд мөрийн баримтад үзлэг, шинжилгээ хийж, шинжлэх ухааны үндэслэлтэй дүгнэлт гаргах чиг үүрэг бүхий төрийн байгууллага юм. Уг байгууллагын зорилго нь шинжлэх ухааны тодорхой салбарын шинжилгээ судалгааны онол арга барилд түшиглэн хэргийн газрын үзлэгийг мэргэжлийн өндөр түвшинд зохион байгуулж ул мөр, эд мөрийн баримт цуглуулах хэргийн холбогдох ул мөр, эд мөрийн баримт материалуудад өндөр технологи бүхий лабораторийн техник хэрэгсэл ашиглан шүүх, прокурор, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах байгууллагаас ирүүлсэн тогтоол, захирамжийн дагуу шинжилгээ хийж, шинжлэх ухааны үндэслэлтэй үнэн зөв дүгнэлт, магадалгаа гарган өгөхөд оршдог.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Шинжилгээ ба прокурорын хяналтын уялдаа холбоо, эрх зүйн зохицуулалт нь оновчтой бус байна. МША-д хуулийн заалт хэрхэн хэрэгжиж байгааг хянах эрх мэдэл гагцхүү прокурорт хуулиар олгогдсон байдаг.[3] Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд (цаашид "ЭХХШтХ" гэх) зааснаар гэмт хэргийг илрүүлэхийн тулд хийж буй нотлох баримтыг цуглуулах, бэхжүүлэх, шалгах, үнэлэх бүхий л шатанд прокурорын хяналт зайлшгүй хэрэгжиж байдаг. Шинжилгээ хийлгэх нь мөрдөн шалгах тодорхой ажиллагаа байдаг бөгөөд шинжилгээний дүгнэлт нь нотлох баримтаар үнэлэгдэх хууль ёсны баримт болдог учраас шинжээчийн дүгнэлт гаргах процес нь ЭХХШтХ болон Шинжилгээний тухай хуульд заасан журамаар явагдсан бөгөөд хуульд заасан арга хэрэгслээр цугларсан нотлох баримт болсон эсэхийг үнэлэх эрх бүхий албан тушаалтны нэг бол прокурор юм. Энэ утгаараа шинжлэн магадлах үйл ажиллагаа прокурорын хяналт хоёр нягт уялдаатай байх шаардлага хууль ёсоор гарч ирнэ.

Өнөөгийн практикт МША-ны явцад хийлгэж буй бүх төрлийн шинжилгээг дийлэнхдээ мөрдөгчийн үйлдсэн тогтоолын дагуу явуулж байна. Баян-Өлгий аймгийн хэмжээнд 2016 онд шалгагдсан гэмт хэргийн шинжтэй гомдол мэдээлэл, эрүүгийн хэрэгт шинжилгээ хийлгэсэн тогтоолын 96 хувийг мөрдөгч нарын тогтоолоор хийжээ. Өөрөөр хэлбэл шинжилгээ хийх ажиллагаа нь хэрэг дээрээ шинжээч ба мөрдөгч нарын дунд л явагдах ба тэр дүгнэлтийг үндэслэн прокурор хэргийн зүйлчлэлийг тогтоох, хэрэг болох эсэхийг тогтоох, улмаар хэргийн хувь заяаг шийдэж ирлээ. Гэтэл мөрдөгч ба шинжээч хоёрын тохироогоор шинжилгээний процесс явагдаж дүгнэлт гаргасан байвал тэр нотлох баримтад прокурор хөтлөгдөж шийдвэрээ гаргах болж байна гэсэн үг. Ийм тохиолдол гарсан.[4] Өөрөөр хэлбэл хуурамч нотлох баримтад тулгуурлаж прокурор эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс татгалзсан шийдвэр гаргаж байсан. Гэтэл ЭХХШтХ-д зарим тодорхой ажиллагаа явуулахад /хураан авах, эд хөрөнгө битүүмжлэх, нэгжлэг хийх/ прокурорын зөвшөөрөл олгодог зохицуулалт байдаг боловч шинжилгээ хийлгэхэд зөвшөөрөл өгдөггүй. Энэ байдал нь шинжилгээний үйл ажиллагаа

[3] ЭХХШтХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1. дэх хэсэг.

[4] Баян-Өлгий аймгийн Прокурорын газрын архив, Шалгалтын материал, 2016 он.

ШИНЖЛЭН МАГАДЛАХУЙ БА ПРОКУРОРЫН ХЯНАЛТ



Баян-Өлгий аймгийн ПГ-ын ерөнхий прокурор, хууль цаазын итгэмжит зөвлөх, хууль зүйн магистр Т.Батсүх

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Шинжилгээ, криминалистик, прокурорын хяналт, эд мөрийн баримт, шинжээчийн дүгнэлт.

ТОВЧЛОЛ

Орчин үед шинжилгээний байгууллага болон\ прокурорын хяналтын уялдаа холбоог сайжруулах,шинжилгээний талаарх прокуроруудын мэдлэг, ур чадварыг дээшлүүлэх шаардлагатай байгааг энэ өгүүлэлд тусгав.

УДИРТГАЛ

Мөрдөн шалгах ажиллагаа (цаашид "МША" гэх) -ны явцад буюу хэргийг нотлох ажиллагааны үед энэхүү ажиллагааг хэрэгжүүлэгч эрх бүхий албан тушаалтнуудад тусгай мэдлэг шаардлагатай болсон үед хийх мөрдөн шалгах тодорхой ажиллагааны нэг бол шинжилгээ байдаг. XIX зууны хоёрдугаар хагаст гэмт хэрэг илрүүлэхэд олон төрлийн мэдлэг, шинжлэх ухааны нээлтүүдийг ашиглаж эхэлсэн байдаг. Австрийн шүүхийн мөрдөн байцаагч Ханс Густав Гросс 1893 онд "Хүн амины хэргийн мөрдөгч ба цагдаагийн ажилтнуудад зориулсан гарын авлага" номондоо нотлох баримт цуглуулах, шинжлэх, ашиглах, гэмт хэргийг мөрдөх арга зүйг тодорхойлжээ[1]. Эндээс үзэхэд гэмт хэргийг илрүүлэх хэрэгцээгээр бий болсон криминалистикийн шинжлэх ухаан нь өдгөө гэмт хэргийг илрүүлж нотлох хэмжээнд хүртэл шинжлэн магадлахуйн ухаан болж бие даан хөгжиж иржээ. Гэрэл зургийг 1839 оноос, гарын хээг 1880 оноос, хүний гадаад төрхийн шинж тэмдэг хэмжилтүүдийг 1883 оноос гэмт хэрэг илрүүлэх, нотлох ажиллагаанд ашиглаж эхэлсэн боловч дээрх ном 1893 онд хэвлэгдснээр гэмт хэргийг шинжлэх ухааны арга хэрэгслээр нотлох цэгцтэй мэдлэг бүрэлдэх суурийг тавьжээ.[2] Харин манай улсын хувьд 1923 онд Д. Сүхбаатарын цогцост шүүх эмнэлгийн шинжилгээ хийсэн, 1928 онд хууль цаазын гэрэл зурагчин ажиллуулсан, 1930 онд Д. Нацагдорж, Я. Цэвэл, Донров нарын бүрэлдэхүүнтэй шинжээчид хүний бичгийн шинжилгээ хийсэн зэргээс улбаатай шинжилгээний байгууллага 1944 онд албан ёсоор байгуулагдсан түүхтэй.

Түүх сөхөх болсны учир нь бид шинжлэн магадлахуйн талаарх төсөөлөл, өнөөгийн мэдлэгийн цар хүрээгээ тодорхойлж, одоо гаргаж буй шинжилгээний чанар, шинжээч нарт тавьдаг шаардлага, цаашид хандах хандлагын талаар санаа оноогоо

[1] Т. Очирбат. Шинжлэн магадлахуй. УБ., 2014 он. 17 дахь тал.

[2] Мөн тэнд. 22 дахь тал.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

прокурорын хяналтаас гадуур үлдэх нөхцөл бүрдүүлж болзошгүй байна. Ийм учраас прокурор нь шинжээчийн дүгнэлтийг үнэлэх асуудалд туйлын нягт нямбай, хянуур хандах шаардлагатайг харуулж байна. Прокурор шинжээчийн дүгнэлтийг үнэлэхдээ дараах асуудалд зайлшгүй анхаарах хэрэгтэй. Үүнд:

1. Шинжээч дүгнэлт гаргахдаа шинжилгээний тухай хууль бусад журмыг хөдөлбөргүй баримталж чанд мөрдсөн эсэхэд анхаарах хэрэгтэй. Үүний тулд шинжээчийн мэргэшил мэдлэгийн түвшин ба асуудалд бодитой үнэн зөв хандах чадварыг шалгах хэрэгтэй болно. Хэрэв шинжээчийн боловсрол, мэдлэг, ажлын туршлага, ур чадварт үндэслэн дүгнэлт гаргуулахгүй бол эргэлзээтэй дүгнэлт олон гарч нэмэлт, дахин шинжилгээ хийлгэх тоо нэмэгдэж хэргийн бодит үнэнийг тогтоох ажиллагаанд хүндрэл учирч болзошгүй юм.

2. Шинжээчийн тусгай мэдлэгийн түвшинг үнэлэх ёстой ба ингэснээр шинжээч өөрийн мэдлэгийн хүрээнээс хэтэрсэн өөрт нь хамаарахгүй асуудлыг тусгасан эсэхийг тогтоох нь чухал. Амьдралаас үзэхэд шинжээч нар мөрдөгчийн үүргийг гүйцэтгэж хэргийн материалд хамаарах зарим баримтыг /рентген зураг, өвчний түүх, улсын байцаагчийн акт/ өөрөө цуглуулдаг. Түүнчлэн өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд хамаарахгүй асуудлаар дүгнэлт гаргадаг. /гадны нөлөөтэй, хайнга хандсан, амиа хорлосон,/ ийм дүгнэлт гаргахуйц асуултыг эрх бүхий албан тушаалтан тавьсан байдаг.

3. Шинжилгээний материал, объектыг дүгнэлттэй нь харьцуулан үнэлэх хэрэгтэй. Шинжээч нь уг материал, объектыг бүрэн шинжилсэн эсэх, тэр нь дүгнэлт гаргахад хангалттай байсан эсэх, шинжилгээ хийхэд тэнцэхүйц хүрэлцээтэй байсан эсэхийг заавал тодруулж байх шаардлагтай. Хэрэв ийм шаардлага хангаагүй бол уг материал, объектыг үндэслэн гаргасан шинжээчийн дүгнэлт нотлох баримтын шаардлага хангахгүй буюу үнэлэгдэхгүйд хүрнэ. Нөгөө талаар прокурор нь шинжилгээний объектын жинхэнэ эх мөн эсэхийг болон тэр нь шинжилгээнд тэнцэх эсэхийг үнэлж чаддаг ур чадвар, туршлага, мэдлэгтэй байх нь өнөөгийн гол шаардлага болж байна.

Шинжилгээ хийхэд гарч буй алдаа дутагдал, бэрхшээл саадын талаар өөрийн орон нутгийн хэмжээнд судалсан байдлаас дурдах нь зүйтэй гэж үзлээ. Баян-Өлгий аймгийн Шүүхийн Шинжилгээний Албa (цаашид "ШША" гэх)-ны шинжээч нар нь 2016 онд 758 шинжилгээ хийсэн нь өмнөх оныхоос 0.4 хувиар өссөн байна. Нийт шинжилгээг чиглэлээр нь авч үзвэл 12.4 хувийг криминалистикийн шинжилгээ, 10.1 хувийг хими, биологи, ДНХ, бактериологи, физикийн шинжилгээ, 77.4 хувийг шүүх эмнэлгийн шинжилгээ эзэлж байна. Мөн Шүүхийн шинжилгээний албаны криминалистикийн шинжээчид өнгөрсөн онд 410 хэргийн газрын үзлэгт мэргэжилтнээр оролцсон бол шинжээч эмч нар 25 хэргийн газрын үзлэгт оролцсон байна.[5] Өнгөрсөн 3 жилд 28 хэргийн газраас олдсон мөр шинжилгээний шаардлага хангаж аймгийн ШША-ны гарын мөрний папилон сан дахь гарын мөртэй харьцуулан шинжлэхэд нэг хэрэг илэрсэн байна. Бусад 27 мөр уг санд бүртгэгдээгүй буюу санд байхгүйгээс хэрэг илрүүлж чадаагүй байдаг. Харин илэрсэн гэх 1 хэргийн мөрийн шинжилгээг манай аймагт түр хугацаагаар ирж ажилласан шинжээч хийжээ. Улсын хэмжээнд шинжилгээгээр 436 эзэнгүй хэргийг нотолж, халуун мөрөөр нь 282 хэргийн холбогдогчийг тогтоосон статистик байдаг.[6] Иймд шинжилгээтэй холбоотой дараах асуудалд прокурор, шүүхийн шинжилгээ, цагдаагийн байгууллагууд

[5] Баян-Өлгий аймгийн ШША-ны статистик үзүүлэлтээс.

[6] www.nifs.gov.mn сүүлд хандсан 2016.12.28-ны өдөр.

анхаарах хэрэгтэй болж байна.

1. Мөр судлалын шинжилгээг чанартай хийх шинжээч нарын мэргэжлийн ур чадварыг болон техник хэрэгслийн хангалтаа сайжруулахад анхаарах цаг болжээ. Мөнгө хөрөнгөгүй гээд хойш тавиад суух эрх байхгүй. Хөлийн мөр, гарын мөр, шүдний мөр, цусан мөр, багаж хэрэгслийн мөр, буудлагын мөр, тээврийн хэрэгслийн мөр, тэсэрч дэлбэрэх хэрэгслийн мөр[7]-ийг илрүүлэх ур чадвартай болгох.

2. Шинжээч томилсон тогтоол болон уг тогтоолыг үндэслэн гаргасан шинжээчийн дүгнэлт нь үг үсгийн болон найруулгын алдаатай, агуулга нь ойлгомжгүй байх явдал гарсаар байна. Ийм алдаа дутагдалтай тогтоол ба шинжээчийн дүгнэлтийн хэдэн арван жишээ хэлж болно. Аймгийн Прокурорын газрын төлөвлөгөөт шалгалтаар мөрдөгч нарын шинжээч томилсон тогтоол болон шинжээчдийн гаргасан дүгнэлтүүдийн хоёрны нэг нь ийм алдаатай болох нь харагдаж байна[8]. Эрх бүхий этгээдийн шинжээч томилсон тогтоол найруулгын болон илэрхий алдаатай бол шууд буцаадаг байх.

3. Хэргийн газрын зураг авах ажиллагааг эрс сайжруулах. Баримжаалах, тоймлох, зангилаа, нэг бүрчилсэн, нарийвчилсан гэрэл зураг гэж юу болох түүнийг хэрхэн бэхжүүлж авах талаар мөрдөгч нар болон прокуроруудад цэгцтэй мэдлэг олгох шаардлагатай.

4. Шинжилгээний хугацааг зөв тогтоох чадвар мөрдөгч, прокуроруудад сайн төлөвшөөгүй байна. Ялангуяа биологийн, бактериологийн, хими, физикийн шинжилгээ ДНХ шинжилгээнүүдэд хугацаа алдсаар байх уу ямар нэг байдлаар хугацааг богиносгох арга хэмжээ авах уу гэдэгт хариулт өгөх цаг болжээ. Хэдийгээр зарим хэрэг шинжилгээний хугацаанаас болж удааширч улмаар хөөн хэлэлцэх хугацаа өнгөрч хэрэгсэхгүй болох тохиолдол гардаг боловч нөгөө талдаа шинжилгээний чанарт сөргөөр нөлөөлж болзошгүйг анхаарах ёстой.

5. Мөрдөгч, прокурор нь шинжээчийн дүгнэлтэд шүтэх хандлага бий болж байна. Юм л бол шинжээчийн дүгнэлт гаргуулах гэдэг, тэгээд тэр дүгнэлтээ шууд үнэлж "туйлын үнэн" мэтээр ойлгодог явдал газар авах /3кг буузны үнэ, 30-40 жил ашигласан лоом, дөшний үнэ тогтоолгосон жишээ байна.[9]/ хандлагатай болж байна. Хэрэг маргааныг мөрдөгч нар бүх талаас нь бүрэн шалгаж тогтоосноор эцэслэн шийдвэрлэгдэх ёстой байтал шинжээчийн дүгнэлтээр шийдэгддэг гэсэн буруу ойлголт нийгэмд бий болсныг ШША болон прокурор, цагдаагийн байгууллагын хамтын ажиллагаагаар таслан зогсоох хэрэгтэй.

6. Шинжээч өөрийн дүгнэлтийн үндэслэлээ маш тодорхой зааж, шинжилгээний явц болон үр дүнг бүрэн тусгаж өгч байх хэрэгтэй. Тэгсэн цагт шинжээчийн дүгнэлтийг бүрэн бус, эргэлзээтэй гэж үзэж нэмэлт, дахин шинжилгээ томилж хугацаа алдаж хэргийн оролцогчдыг чирэгдүүлэхгүй байх боломжтой болно.

7. Өнөө үед нийгэмд буруу ойлголт төрүүлсэн хамгийн эргэлзээтэй асуудлын нэг бол "тархины доргилт" гэдэг гэмтэл учирсан нь үнэн эсэхийг шинжлэх ухааны аргаар нотлон харуулж чадахгүй байгаа явдал болж байна. Шүүх эмнэлгийн гэмтлийн зэрэг тогтоох журамд "тархины доргилт" гэдэг гэмтлийн талаар ямар ч үг байдаггүй. Жижиг зулгаралт, цус хуралт, зөөлөн эдийн няцрал, өнгөц шарханд гэмтлийн зэрэг тогтоохгүй ба шинжээч түүнийг үүсгэсэн хүчин зүйл, хугацааг тодорхойлно гэсэн байна. "Тархины

[7] Т. Очирбат, Ч. Соронзонболд. Хэргийн газрын үзлэг, УБ., 2012 он, 47-156 дахь тал.

[8] Баян-Өлгий аймгийн Прокурорын газрын шалгалтын материал. 2016, 2017 он.

[9] Баян-Өлгий аймгийн Прокурорын газрын архив. 2017 оны 3-р сар.

эрх зүйн чиглэлээр мэргэжилтэн бэлтгэдэг их, дээд сургуулиудад криминилистикийн болон шүүх сэтгэц судлал, шүүх эмнэлгийн хичээлийг сонгож судлуулдаг өнөө цагт тэдгээр сургуулийг төгсөж буй залуус прокурор, шүүхийн байгууллагад туслах ажилтнаар орж улмаар шүүгч, прокурор болж байна. Магадгүй цагдаагийн байгууллагад орж ажиллаад цаашлаад мөрдөгчөөр ажиллаж байна. Ийм учраас өмгөөлөгч, мөрдөгч, прокуроруудын шинжлэн магадлахуйн талын мэдлэгийг сэргээхэд чиглэсэн тодорхой сургалт зохион байгуулах шаардлага нэгэнт бий болсон байна.

6. Криминалистикийн үүссэн үндэслэл болсон эрүүгийн хэргийг илрүүлэх ажиллагаанд нууц ажиллагааны мөрдөгч нарын мэдлэг ур чадвар чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Иймээс бид нууц ажиллагааны мөрдөгч нарын баримтад тулгуурласан үндэслэл бүхий таамаглал дэвшүүлэх[11] чадвар, авьяас болон мөр унших чадвар, ажигч гярхай чанарыг төлөвшүүлэхэд чиглэсэн арга хэмжээг тасралтгүй авч байх хэрэгтэй.

7. Шинжилгээг зөвхөн шинжилгээний байгууллага хийдэг байх. Үүний тулд одоогийн замын цагдаагийн улсын байцаагч, техникийн шинжлэх ухааны чиглэлийн багш зэрэг бусад мэргэжлийн хүмүүсээр шинжилгээ хийлгэдгээ больж ийм төрлийн шинжээч нарыг шинжилгээний байгууллагад бий болгох зэрэг дорвитой арга хэмжээ авах нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилтыг хангахад чухал ач холбогдолтой байх болно.

Аливаа гэмт хэргийг шуурхай, бүрэн илрүүлж, гэмт этгээдийг олж тогтоох, гэмт хэрэг үйлдсэн этгээд нэг бүрд зохих ялыг шударгаар оногдуулах, мөн гэм буруугүй хэнийг ч гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцохгүй байх ЭХХШтХ-ийн зорилтыг хангахад хуулийн байгууллагуудын болон шүүхийн шинжилгээ, цагдаа, прокурорын байгууллагын хамтын ажиллагаа онцгой ач холбогдолтой юм. Эндээс шинжилгээ нь зөвхөн гэмт хэргийг илрүүлэх, түүнтэй тэмцэхэд чухал ач холбогдолтой гэж өрөөсгөл ойлгохгүйгээр харин гэм буруугүй хэнийг ч болов гэмт хэрэг үйлдээгүй гэдгийг нотлон тогтооход чиглэдэг болохыг бас мартаж болохгүй. Прокурор нь шинжээчийн дүгнэлтийг заавал үнэлэх үүрэгтэй[12] бөгөөд харин заавал баримтлах үүрэггүй[13] болохыг анхаарч прокурорын хяналтаа хэрэгжүүлбэл зохино. Энэ нь МША-ны хэргийн бодит байдлыг /тал бүрээс нь бүрэн бодитойгоор/ тогтоох зарчмын агуулга нь жинхэнэ үнэнийг тогтоох явдал уу эсхүл болсон үйл баримтыг байж болох хэмжээнд тогтооход чиглэх үү[14] гэдгийг эргэцүүлэх ухаан, мэдлэг, туршлага, ур чадвартай байхыг прокуроруудаас шаардана гэсэн үг.

[11] Криминалистикийн тактик. УБ., 2001 он, 8-9 дэх тал.

[12] Прокурорын мэдээлэл сэтгүүл, 2009 он, №2, 22 дахь тал.

[13] Б. Ганболд. Эрүүгийн байцаан шийтгэх эрх зүй. УБ., 2010 он, 147 дахь тал.

[14] Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл. 2016 он, №2, 7 дахь тал.

---o0o---

доргилт" гэмтлийг зөвхөн клиник шинжээр нь бус анагаахын шинжлэх ухааны үндэслэлтэй нотлох баримтаар нотолж байж гэмтлийн зэрэгт хамаарах тухай дүгнэлт гаргаж байх цаг нь болжээ. Эс тэгвэл хөнгөн гэмтэл учирсан гэсэн үндэслэлээр эрүүгийн хэрэг үүсгэн шалгах явцад холбогдогч нь хэргээ хэрэгсэхгүй болгуулахын тулд хохирогчид учирсан бодит хохирлоос хэд дахин их мөнгө өгч өөрийгөө болон гэр бүлийн бусад гишүүдийг эдийн засгийн хувьд хүнд байдалд оруулдаг ба нөгөө талаас зарим хохирогч их мөнгө авч байж уучилж эвлэрэх, мөнгө олох боломжийг бүрдүүлж байгаа нь нууц биш юм.

8. Шинжилгээний техник, тоног төхөөрөмж хангалттай биш байна. Заавал задлан хийхгүйгээр томографын аргаар гэмтлийг болон үхлийн шалтгааныг тогтоох боломж орчин үеийн анагаахын шинжлэх ухаанд хөгжсөн байгаа. Энэ ололтыг ашиглах боломжийг эрж хайх хэрэгтэй. Ядахдаа л эд эсийн шинжилгээг аймагтаа хийх талын арга хэмжээ авах, техникийн болон компьютер программ хангамж, интернет орчны шинжилгээ хийх мэргэжлийн шинжээчийн орон тоотой болох шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

ДҮГНЭЛТ

Сүүлийн жилүүдэд прокурор, ШША-ны хоорондын хамтын ажиллагааг сайжруулах талаар авч буй олон талт арга хэмжээний үр дүнд засаж залруулсан, сайжруулсан олон асуудал бий. Бас цаашид анхаарч эрх зүйн орчинг сайжруулан журам зааварт өөрчлөлт оруулах, харилцан ажиллагааны өнөөгийн хандлагыг өөрчлөх шаардлага ч байна гэж үзэж байна.

Шүүхийн шинжилгээ болон прокурорын хяналтын уялдаа холбоог сайжруулахын тулд дараах эрх зүйн зохицуулалтын болон удирдлага зохион байгуулалтын шинэчлэл хийх саналтай байна. Үүнд:

1. Шинжилгээний үйлажиллагаанд тавих прокурорын хяналтын цар хүрээг нарийвчлан тодорхой болгож шинжилгээ хийлгэхэд прокурорын /тогтоолоор/ зөвшөөрөл олгодог[10] заалтыг хуульд оруулах. Ингэснээр тогтоолын нэгдсэн дугаар бий болж дунд нь тогтоол, дүгнэлт гээгдэхгүй, гэмтлийн зэрэг нь өөрчлөгдөхгүй болж эмх цэгцтэй болно.

2. Шүүхийн шинжээч эмч зөвхөн гэмтлийн зэрэгт хамаарах эсэх, гэмтлийн шинж байдал, түүнийг үүсгэсэн хүчин зүйл, хугацаа, амь насанд аюултай эсэхийг тогтоосон дүгнэлт гаргадаг, харин прокурор тухайн гэмтлийн шалгуур шинжээс үндэслэн гэмтлийн ямар зэрэгт хамаарахыг тогтоодог байх нь зүйтэй юм.

3. Шинжилгээний хугацаа нь тухайн шинжилгээний цар хүрээ, онцлогоос гадна байгууллагын ажлын ачаалал, шинжилгээнд ирүүлсэн объект, загвар, дээжийн бүрдэлтэй холбоотой тул түүнийг харгалзан үзэж шинжилгээний хугацааг шүүхийн шинжилгээний байгууллагаас гаргасан журмыг баримтлан тогтоодог болгох.

4. Шүүх эмнэлгийн төлбөрт үйлчилгээний журмыг хүчингүй болгож, эрүүгийн хэргийг шийдвэрлэх явцад хүний бие, цогцост хийж байгаа шинжилгээг төлбөргүй болгох асуудлыг шийдвэрлүүлэх шаардлагатай. Хохирогч нарыг давхар дарамтад оруулдаг энэ практикаас салах арга хэмжээ авах хэрэгтэй.

5. Шинжлэн магадлахуйн талаарх шинжилгээ хийлгэх эрх бүхий албан тушаалтнуудын /мөрдөгч, прокурор, шүүгч/ өнөөгийн ойлголт, хандлагыг өөрчлөхөд чиглэсэн арга хэмжээ авах шаардлагатай болжээ. Ялангуяа

[10] Монгол Улсын ЭБШХ-ийн шинжлэх ухааны тайлбар толь. УБ., 2003 он, 35 дах тал. /Герман улсад ийм практик байна./

НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ БАЙГУУЛЛАГЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ



Эрх зүйч Д.Баттулга

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, хэм хэмжээний акт, хэм хэмжээний актын хяналт

ТОВЧЛОЛ

Монгол Улсын шинэ үндсэн хуульд тусгагдсан нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах зарчмыг өнөөгийн Монгол Улсын хууль, эрх зүйн зохицуулалттай (Жишээлбэл, Захиргааны ерөнхий хууль) уялдуулан тайлбарлаж хэрэглэх, түүний утга агуулгыг хөгжүүлэх улмаар уг ойлголтын агуулга, хүрээ хязгаарыг зүй зохистой тодорхойлох асуудал нь Үндсэн хуулийн болон Захиргааны эрх зүйн чухал сэдвүүдийн нэг болоод байна.

Тэр тусмаа нутгийн өөрөө удирдах байгууллага /цаашид "НӨУБ" гэх/-ын Үндсэн хуулиар олгогдсон харьцангуй бие даасан бүрэн эрх, тэрхүү хүрээнд гаргаж буй хэм хэмжээ тогтоосон шинжтэй шийдвэр, түүний үйлчлэл, хяналтын асуудал нь ихээхэн онцлогтой.

Энэхүү асуудлыг НӨУЁ-ны зарчим болон хэм хэмжээний актын онол, эрх зүйн шинж чанартай уялдуулах замаар НӨУБ-аас гаргаж буй хэм хэмжээний актыг 1) Үндсэн хуулийн зохицуулалт буюу өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд, 2) Захиргааны эрх зүйн зохицуулалт буюу шилжүүлсэн эрхийн хүрээнд гаргаж буй шийдвэр гэх байдлаар ангилж онцлог тус бүрт нь тохирох зохицуулалт хийх хувилбарыг энэхүү өгүүлэлээр санал болгов.

УДИРТГАЛ

Монгол Улс шинэ Үндсэн хуулиараа засаг захиргааны хатуу босоо удирдлагыг өөрчилж, одоогийн тогтолцоо буюу Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах болсноор НӨУБ-ын эрх хэмжээ, УИХ, төв засгийн газартай харилцах харилцаа, төвлөрлийг сааруулах бодлого гэх мэт НӨУБ-ын төлөвшилтэй холбоотой олон асуудлууд зэрэг үүсч улмаар шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш эдгээр шинэ ойлголт, бодлогын чиг хандлагууд хэрэгжих, төлөвших үйл явц тасралтгүй үргэлжилсээр байна.

Нийгмийн харилцаа баяжин тэлэхийн хэрээр нийгмийн бүхий л хүрээн дэх асуудал, хүндрэл бэрхшээл улам бүр нэмэгдэж түүнийг даган тэдгээр асуудлуудыг дан ганц хуулиар зохицуулах боломжгүйд хүрч улмаар уг асуудлыг шийдвэрлэх хамгийн түгээмэл арга нь хэм хэмжээний актын зохицуулалт болжээ.

Гэтэл уг ойлголтын талаар онол, практикийн ул суурьтай судалгаа хангалттай хийгдэж чадаагүй байна. Тухайлбал, НӨУБ -аасбатлан гаргах хэм хэмжээний актын хяналт, шаардлагын хувьд нэлээд онцлогтой болохыг дурдах төдий судалжээ.

Харин эрх зүйн шинэтгэлийн

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ҮЙЛЧЛЭЛ www.nl.gov.mn

хүрээнд шинээр батлагдсан[1], нэмэлт өөрчлөлт төслийн шатанд явааг[2]

зарим хууль тогтоомжуудын агуулгаас харвал эдгээр хууль тогтоомжуудаар НӨУБ-аас батлан гаргаж буй хэм хэмжээ тогтоосон актыг хянах, бодит боломж бүрдэж[3] байгаа боловч нөгөө талаар өдгөө хүчин төгөлдөр үйлчилж буй НӨУБ-ын хэм хэмжээний актыг Захиргааны ерөнхий хуульд нийцүүлэх, тэрхүү шийдвэрийг боловсруулах хянах үе шат, механизмуудын талаар шинэ түвшинд судлах, үүсч болзошгүй асуудал, хүндрэл бэрхшээлийг тодорхойлж, дүгнэлт өгөх шаардлага байсаар байна.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

НЭГДҮГЭЭР ХЭСЭГ. ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТЫН ТАЛААРХ ЗАРИМ ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ, ХУУЛЬ ТОГТООХ ЭРХ МЭДЛИЙГ ШИЛЖҮҮЛЭХ АСУУДАЛ

1.1. Хууль тогтоох эрх мэдлийг шилжүүлэх онолын асуудал ба хэм хэмжээний актын тухайд:

Хэм хэмжээ тогтоосон акт батлан гаргах эрхийн асуудал нь угтаа хууль тогтоох эрх мэдлийг шилжүүлэхтэй холбогддог. Зарчмын хувьд УИХ Үндсэн хуулиар олгосон эрхээ /хэм хэмжээ тогтоох/ бусдад шилжүүлэх талаар Үндсэн хуулиар шууд зохицуулсан зохицуулалт байхгүй байх төдийгүй энэ талаарх Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт ч бий.[5] Гэвч хэм хэмжээний актын бодит шаардлага нь нийгмийн олон талт харилцаа тасралтгүй хөгжиж, шинэ харилцаа үүсэн бий болж байдагтай холбоотойгоор хууль тогтоомж[6] нь нийгмийн харилцааг нэг мөр зохицуулах боломжгүйд[7] хүрэх, нийгмийн харилцаанаас хууль тогтоомжийн зохицуулалт хоцрох зэргээс гадна 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 гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад шилжүүлэх шаардлага тулгардаг.

а. Хууль тогтоох эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдэлд шилжүүлэх

Энэхүү ойлголт нь иргэнлэг эрх зүйн тогтолцоотой улс орнуудад харилцан адилгүй байдаг бол нийтлэг эрх зүйн тогтолцоотой улс орнуудын хувьд ихэнхдээ ижил байх ба ХБНГУ-ын хуулийн дагуу гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад хууль тогтоох эрх мэдэл олгодоггүй. Гэхдээ ХБНГУ-ын хувьд *rule-making power* буюу хэм хэмжээ тогтоох эрхийг (хууль тогтоох биш) парламент, гүйцэтгэх засаглалын аль аль нь эдэлдэг бөгөөд эдгээр нь тус бүрдээ ялгаатай байдаг. [8] Гүйцэтгэх эрх мэдэл нь зөвхөн Үндсэн хуульд заасан арга зам, тодорхойлогдсон хязгаарлагдмал зорилгын хүрээнд онцгойлон өгсөн эсвэл хууль тогтоогчоос тусгайлан шилжүүлсэн тохиолдолд хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлж болно.

---

[1] Үүнд хамаарах нь Захиргааны ерөнхий хууль (2016.07.01-ний өдрөөс дагаж мөрдөж эхэлсэн). Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай (2016.07.01-ний өдрөөс дагаж мөрдөж эхэлсэн) хуулиуд зэрэг болно.

[2] Захиргааны нутгийн дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл зэрэг.

[3] МУ-ын Засгийн газрын 2010 оны 119 дүгээр тогтоолоор батлагдсан Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах журмаар хэм хэмжээний актад хяналт тавьж байсан боловч нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын хэм хэмжээний актыг хянах, хэм хэмжээний актад тавигдах шаардлагыг биелүүлэх талаар шаардах боломжгүй байсан.

[4] Англи зэрэг зарим оронд хууль тогтоох эрх мэдлийг шилжүүлэх асуудлыг Үндсэн хуулийн түвшинд зохицуулсан байдаг. Харин Монгол улсын Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.1-д "хууль батлах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах" асуудал нь УИХ өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хадгалж шийдвэрлэх зохицуулалтаас харахад Nondelegation Doctrine буюу "хууль тогтоох эрх мэдлийг шилжүүлэхгүй байх " онолд суурилсан бололтой.

[5] 2006 оны 6 дугаар сарын 22-ны өдөр Дугаар 08 Даатгалын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.2 дахь заалт үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай (дүгнэлт).

[6] Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-д зааснаар "Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр"-ийг "хууль тогтоомж" гэж нэрлэх болсон.

[7] Ц.Отгонцэцэг. Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр, түүнийг тойрсон зарим асуудал. Хууль дээдлэх ёс. 2014 он, №1 (47).

[8] Б.Амарсанаа. Харьцуулсан эрх зүй судлал. УБ., 2014 он. 140 дэх тал.

Хэм хэмжээний акт эрэмбэ, хүчин чадлын хувьд хуулиар тусгайлан эрх олгогддог тул хуулиас доогуур эрэмбэтэй байх боловч нийтээр дагаж мөрддөг, шүүхээс төсөөтэй тохиолдлуудад хэрэглэж хэрэг маргаан шийдвэрлэдэг, хуулийн нэгэн адил эрх зүйн үр дагавар үүсгэдэг зэргээр нь хуультай адилтгаж[13] үзэх боломжтой байх ба зарим тохиолдолд хэм хэмжээний акт нь батлан гаргах субъектээрээ л ялгагддаг"[14] гэж үздэг бөгөөд үндсэн хуулийн хөгжилд хууль ба захиргааны хэм хэмжээний акт хоорондын харилцаа анхаарал татсан асуудал[15] юм.

b. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хэм хэмжээ тогтоох нь

Хууль тогтоох эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад шилжүүлэх онолын хувьд хууль тогтоох эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад шилжүүлэх бөгөөд НӨУБ-д хууль тогтоох эрх мэдлийг шилжүүлэх талаарх онолын ойлголт байхгүй боловч бодит байдалд хууль тогтоомжоор хэм хэмжээ тогтоох эрх НӨУБ-д олгогддог. Харин энэхүү ойлголтыг хууль тогтоох эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдэлд шилжүүлэх (*delegation doctrine*) онолд[16] шууд хамааруулан авч үздэггүй.

Учир нь *НӨУБ-ууд төрийн гүйцэтгэх удирдлагын тогтолцоонд үл хамаардаг байх* нь "Нутгийн өөрөө удирдах ёсны Европын Харти", "Нутгийн өөрөө удирдах ёсны Олон Улсын тунхаг" зэрэг Олон Улсын эрх зүйн баримт бичгүүдэд тусгагдаж баталгаажсан нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчим төдийгүй нутгийн өөрөө удирдах ёсны онол (хүй элгэний онол гэх мэт)–ын суурь ойлголт юм. Тодруулбал, хууль тогтоох эрх мэдлийг шилжүүлэх асуудал нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах онолын хүрээнд хамаарах эрх мэдлүүд болох хууль тогтоох эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад шилжүүлэх талаарх ойлголт юм.

НӨУБ нь төв засгийн газраас шууд хамааралтай бусаар нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд захиргаа зохион байгуулалтын хуваарилалтыг тогтоож, өөрийн бие даасан нийгэмлэг болон хурлуудыг байгуулдаг[17] ба улсын нэгдсэн хууль тогтоомжид захирагдах боловч аль нэг эрх мэдлийн шууд удирдлагад хамаарахгүй харьцангуй бие даасан шинжтэй субъект тул хууль тогтоох эрх мэдлийг шилжүүлэх сонгодог онолтой хольж хутгахгүй байх нь чухал.

Гэвч хуулиар тусгайлан эрх олгогдож байгаа нь хэм хэмжээ тогтоох эрх мэдлээ шилжүүлж буй хэлбэр гэдгийг үгүйсгэх аргагүй, энэ тохиолдолд төвлөрлийг сааруулах зэрэг тодорхой зорилгын хүрээнд эрх мэдлийг орон нутгийн түвшинд хуваарилж буй үйл явц гэж үзэх нь ч бий.

ХОЁРДУГААР ХЭСЭГ. НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ БАЙГУУЛЛАГЫН ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТЫН ОНЦЛОГ

Хэм хэмжээний акт гаргах буюу хууль тогтоох эрхийг сонгодог ойлголтын дагуу гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад шилжүүлж түүндээ хяналт тавьж улмаар хуулиар олгосон эрх мэдлээ хэтрүүлсэн гэж үзвэл хүчингүй болгох эрх нь хууль тогтоох байгууллагад хадгалагддаг. Харин НӨУБ-ын хувьд ихээхэн онцлог зохицуулалттай байдаг. Энэ нь НӨУБ нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд хамаарагдаггүйн[18]

[13] АНУ-ын дээд шүүх United States v. Howard (1957) хэргийн талаарх шийдвэртээ захиргааны норматив актыг хуулийн хүчин чадалтай хэмээн мэдэгдсэн байдаг.

[14] П.Одгэрэл. Хэм хэмжээний акт. Нийтээр дагаж мөрдөх шийдвэр. Гарын авлага. УБ., 2009 он, 14 дэх тал.

[15] П.Одгэрэл. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги. УБ., 2016 он, 287 дахь тал.

[16] Enrico Pattaro, Hubert Rottleuthner, Roger A. Shiner, Aleksander Peczenik, Giovanni Sartor. A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence. 2005. p. 814-842.

[17] Д.Ширэндэв. Өөрөө удирдах ёсны онолын сэтгэлгээний үнэт зүйлс, уламжлал. Монголын төр, эрх зүйн, 2013 он, №1(71).

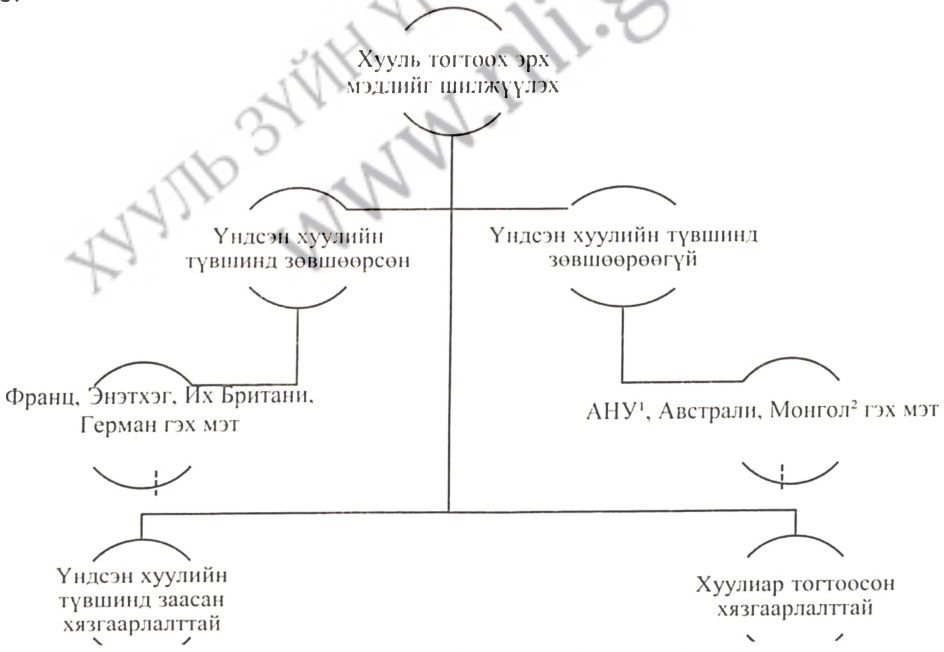
[18] Гэвч Европын ихэнх улсуудад ялангуяа холимог тогтолцоо бүхий төв засгийн газрын төлөөлөгч буюу префект, эсхүл төв засгийн газар эсхүл парламентээс томилсон бүсийн зөвлөл нутгийн удирдлагыг хэрэгжүүлдэг зэрэг гүйцэтгэх эрх мэдлээ хараат байдлаар үйл ажиллагаа явуулдаг НУӨБ-ын хувьд гүйцэтгэх эрх мэдэлд хамаарах үндэстэй. Үүнд, Франц тэргүүтэй хүчтэй мээрийн /гүйцэтгэх эрх мэдлийн төлөөлөгч/ тогтолцоо бүхий улсууд орно.

Тодруулбал, Германы Үндсэн хуулийн 80 дугаар зүйлд заасны дагуу ийм эрх зүйн актын агуулга, зорилго, зохицуулалтын хүрээг ийнхүү эрх зүйн акт гаргахыг зааж, зөвшөөрч байгаа парламентын хууль тогтоомжид тодорхой заах ёстой байдаг байна. Зарим эрх зүйн акт нь Холбооны Бундесратын зөвшөөрлийг авсан байх ёстой байдаг.[9]

Харин Францад эсрэгээр Үндсэн хуульд хууль, тогтоомжоор тусгайлан зохицуулаагүй бүх асуудлаар гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хэм хэмжээ тогтоох эрх мэдэлтэй болохыг хүлээн зөвшөөрсөн[10] байдагболИхБританидзасагзахиргаанд хэм хэмжээ тогтоох бүрэн эрхээс шилжүүлэх явдал үндсэн хуультай харшилдаггүй. Тодруулбал, шилжүүлэн төлөөлүүлэх практик нь өөрөө үндсэн хуулийн хэм хэмжээ болсон байдаг[11] ажээ.

Гэвч хууль тогтоох бүрэн эрхийг шилжүүлэх нь эрх мэдэл хуваарилах онол болон төлөөллийн ардчиллын тогтолцооны "delegates non potest delegare" буюу төлөөлөгч төлөөллөө шилжүүлэн төлөөлүүлж болохгүй гэх зарчимтай зөрчилддөг. Үүнтэй холбоотойгоор АНУ-ын Дээд шүүх хоёр ч удаа шилжүүлсэн эрх мэдэл Үндсэн хуультай нийцээгүй талаар шийдвэр гаргаж байсан ба шилжүүлсэн бүрэн эрх "хэтэрхий их, хязгааргүй" байна хэмээн үзжээ. Гэвч цөөнгүй удаа шилжүүлсэн эрх мэдлийг Үндсэн хуульд нийцэж байна гэж дүгнэсэн байдаг.[12]

Схем 1 /Хууль тогтоох эрх мэдлийг шилжүүлэх талаарх улс орнуудын Үндсэн хуулийн зохицуулалтын ангилал/



[1] Дээд шүүх 2 удаа /1935 онд/ шилжүүлсэн эрх мэдэл Үндсэн хуультай нийцээгүй

[2] 2006 оны 6 дугаар сарын 22-ны өдөр Дугаар 08 Цэцийн дүгнэлт зэргээр Үндсэн хуулийн түвшинд шууд зөвшөөрөөгүй улсуудад шилжүүлсэн эрх мэдлийг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзэх тохиолдол бий.

[9] Б.Амарсанаа. Харьцуулсан эрх зүй судлал. УБ., 2014 он. 141 дэх тал.

[10] Mahendra P.Singh. German Administrative Law in Common Law Perspective. 2001. p. 41-42.

[11] Ж.Сүхбаатар. Өрнөдийн орнуудын захиргааны эрх зүйн тойм. УБ., 2015 он. 75 дахь тал.

[12] Prentis v. Atlantic Line Co хэргийг шийдвэрлэхдээ энэ талаар дүгнэлт хийсэн байдаг.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРАЛ www.hli.gov.mn

зарчим, НӨУБ-ын бүрэн эрх, эрх зүйн байдлыг Үндсэн хуулиар тодорхойлж баталгаажуулсан байдагтай ижил Монгол Улсын хувьд ч НӨУБ-ын хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах эрх зүйн үндэс нь Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 62.2 дахь заалт гэж үзэх нь бий. Гэтэл Захиргааны ерөнхий хууль болон бусад холбогдох хууль тогтоомжийн төслүүдэд[27] заасан хэм хэмжээний актын үндсэн шинж болох хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон байх шаардлагын тухайд "...органик хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон байхыг ойлгоно[28]" гэж зарим судлаачид тайлбарладаг. Хэрэв ингэж ойлговол НӨУБ-ын хэм хэмжээний акт гаргах хүрээ хязгаар нь хууль тогтоох байгууллага буюу парламентээс тогтоогдох нөхцөл байдал үүсч улмаар НӨУБ-ын эрх хэмжээг хязгаарлаж Үндсэн хуулийн НӨУЁ-ны зарчимд харшилж болзошгүй юм. Тиймээс хэм хэмжээний актын үндсэн шинж болох хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон байх шаардлагын агуулга зорилгыг тодорхойлох шаардлага тулгарч байна.

Нутгийн өөрөө удирдах ёс ба хэм хэмжээний актын хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон байх шинж:

Нэн тэргүүнд, Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын бүрэн эрх, эрхлэх асуудлыг НӨУБ болон төрийн байгууллагын хооронд заагласан тогтоох явдал төвөгтэй, шийдвэрлэхэд хэцүү асуудал[29] юм. Нөгөө талаас хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон байх шинжийн агуулгыг тодорхойлох шаардлага тулгарна. Учир нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1 дэх хэсэгт байгаа "хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон захиргааны байгууллагаас..." гэсэн заалтаас харвал "хууль" гэдгийг тодотгосон ямар нэг тодотгол байхгүй. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хууль болон бусад хуулиар олгогдсон байхыг ойлгохоор харагдаж байна.

Гэвч хуулиар тусгайлан эрх олгогдох гэдэгт "УИХ-аас хэм хэмжээ / хууль/ тогтоох эрхээ бусад этгээдэд хуулиар шилжүүлэхийг"[30] ойлгох тул Үндсэн хуулийн заалт нь тусгайлан эрх олгож буй зохицуулалт биш болно. Мөн Захиргааны ерөнхий хуулийн хэм хэмжээний актад тусгайлан эрх олгосон тухайн хуулийн агуулга, зорилго, хүрээнд нийцсэн байх шаардлага тавьсан нь тусгайлан эрх олгож буй хууль нь органик болон ердийн хууль байх ёстойг илэрхийлдэг. Тиймээс НӨУБ-аас гаргаж буй хэм хэмжээний актын хувьд бусад гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас гаргаж буй хэм хэмжээний актын адил органик болон ердийн хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон байх шаардлага тавих нь зохистой эсэхийг тодорхойлох нь зүйтэй.

А. Зарим судлаачид энэ төрлийн хэм хэмжээний акт батлахад бусад (төрийн захиргааны байгууллагаас гаргадаг) хэм хэмжээний акттай нэгэн адил хуулиар заавал тусгайлан эрх олгосон байхыг шаардахгүй[31] (бие даан гаргах хэм хэмжээний акт[32]) гэж үздэг бөгөөд энэ нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчим, хууль тогтоох эрх мэдлийг Засгийн газарт шилжүүлэх

[27] Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 18 дугаар зүйлийн 18.2.-т "Хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон тохиолдолд захиргааны хэм хэмжээний актыг хууль тогтоомжид нийцүүлэн батлаж, Захиргааны ерөнхий хуульд заасан журмын дагуу улсын бүртгэлд бүртгүүлж, мөрдүүлнэ.", Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах өргөн мэдүүлэх журмын тухай хуулийн төслийн 47 дугаар зүйлийн 47.1.-д "Хуульд тусгайлан зааж эрх олгосноос бусад тохиолдолд нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоосон эрх зүйн акт гаргахыг хориглоно" гэсэн зохицуулалтуудын агуулгаас харвал "хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон байх" шаардлага хэм хэмжээний актад нийтлэгээр тавигдах болж байна.

[28] Д.Отгонбаяр. "Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэрийн эрх зүйн зохицуулалт, тулгамдсан асуудал" (Магистрын судалгааны ажил). УБ., 2016 он, 58 дахь тал.

[29] С.Төмөр. "Үндсэн хууль ба нутгийн өөрөө удирдах ёсны эрх зүйн шинэчлэлийн эрх зүйн зарим асуудал." Үндсэн хууль ба ардчилсан эрх зүйт төр сэдэвт бага хурлын баримт материалын эмхтгэл, УБ., 2004 он.

[30] П.Одгэрэл. Хэм хэмжээний акт: Нийтээр дагаж мөрдөх шийдвэр, (Гарын авлага), УБ., 2009 он, 15-16 дахь тал.

[31] П.Одгэрэл. Хэм хэмжээний акт. Нийтээр дагаж мөрдөх шийдвэр, (Гарын авлага), УБ., 2009 он, 15, 19 дэх тал.

[32] НӨУБ-ын хэм хэмжээний актын зохицуулалт, төрөл хэсгээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

зэрэгцээ өөрөө удирдах ёсны зарчимтай холбоотой ба "ИТХ-ыг эрх мэдэл хуваах онолоор парламенттай адилтган үзэх"[19] нь ч бий.

Учир нь парламентын нэгэн адил ардчилсан сонгуулийн үр дүнд бий болдог бөгөөд тухайн нутаг дэвсгэрийнхээ хүрээнд хууль тогтоогчийн үүргийг гүйцэтгэн эрх зүйн хэм хэмжээ батлан гаргах эрхтэй хэмээн үздэг.[20]

Гэвч өөрөө удирдах ёсны онолын агуулгаар нутгийн өөрөө удирдах ёсны салбар дахь бүхий л бүрэн эрхийн эх үндэс нь төрийн эрх мэдэл байх бөгөөд тийм учраас төрөөс нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын эрх мэдэл, эрхлэх асуудлын хүрээ хэмжээг Үндсэн хуулиараа тогтоож өгч[21] болдог. Үүний дагуу Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.-д –"НӨУБ тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие дааж шийдвэрлэх...", зохицуулалтаас үзвэл НӨУБ-д эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах эрхийг Үндсэн хуулиар зөвшөөрсөн байна[22] хэмээн үзэж НӨУБ-ын хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэрийг хэм хэмжээний актад хамааруулан[23] авч үзэх нь бий.

Өргөн утгаар авч үзвэл орон нутгийн удирдлага нь эрх зүйг бүтээх ажиллагаанд оролцдог. Тухайлбал, Европын зарим улсуудад НӨУБ ихэвчлэн хувь хүн, тодорхой тохиолдлыг зохицуулсан захиргааны акт гаргадаг хэдий ч хийсвэр, ерөнхий байдлаар олон тохиолдлыг зохицуулах хэм хэмжээний шийдвэрийг хууль эрх зүйн арга хэрэгслээ болгодог.[24]

2.1. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчим ба хэм хэмжээний акт

НӨУБ-аас гаргаж буй хэм хэмжээний актын талаар судлахад юун түрүүнд нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчмын талаар товч авч үзэх нь зүйтэй.

НӨУЁ гэх ойлголт дэлхийд нэн түгээмэл улс орон бүрийн төр, эрх зүйн тогтолцоонд орших томоохон хэсэг мөн. НӨУЁ-ны талаар Олон Улсын эрх зүйн баримт бичгүүдээс эхлээд улс орон бүрийн Үндсэн хууль болон бусад хууль, тогтоомж, Нутгийн өөрөө удирдах ёсны Харти[25], Торонто-ийн тунхаглал[26] зэрэгт тодорхой агуулгаар тусгагдсан байдаг.

Улс орнуудын хувьд НӨУЁ-ны эрх зүйн үндсийг ихэвчлэн Үндсэн хуульдаа нэлээд тодорхой зохицуулсан байдаг. Эдгээрээс зарим орны Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг сонирхвол, ХБНГУ-ын Үндсэн хуульд "нутаг дэвсгэрийн нэгж нь өөрийн газар нутаг дээрх бүх асуудлыг хууль тогтоомжийн хүрээнд бие даан шийдэх эрхтэй, үүрэгтэй" гэж заажээ. Япон Улсын Үндсэн хуулийн 94 дүгээр зүйл, "Нутгийн эрх барих байгууллагууд нь нутгийн ажил хэргийг эрхлэн хариуцаж, өөрийн өмч хөрөнгийг удирдан захирах эрхтэй бөгөөд нутгийн удирдлага, түүний захиргааг хэрэгжүүлж, хуулийн хүрээнд өөрийн тогтоол шийдвэрийг гаргах бүрэн эрхтэй" гэх зэргээр заасан байх бөгөөд аль алинд нь өөрийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээний буюу орон нутгийн шинжтэй асуудлыг бие даан хуульд нийцүүлэн шийдвэрлэх явдлыг өөрөө удирдах ёс гэж тодорхойлсон агуулгатай байна.

Дээрх байдлаар НӨУЁ-ны

[19] Б.Чимид, П.Одгэрэл., нар. "Нийтээр дагаж мөрдөх шийдвэрийн зохицуулалт, түүнийг сайжруулах арга зам" (Судалгааны тайлан). УБ., 2009 он, 73 дахь тал.

[20] П.Одгэрэл. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги. УБ., 2016 он, 288 дахь тал.

[21] С.Төмөр. "Үндсэн хууль ба нутгийн өөрөө удирдах ёсны эрх зүйн шинэчлэлийн эрх зүйн зарим асуудал", Үндсэн хууль ба ардчилсан эрх зүйт төр сэдэвт бага хурлын баримт материалын эмхтгэл, УБ., 2004 он.

[22] Б.Чимид, П.Одгэрэл., нар. "Нийтээр дагаж мөрдөх шийдвэрийн зохицуулалт, түүнийг сайжруулах арга зам" (Судалгааны тайлан). УБ., 2009 он, 26 дахь тал.

[23] Б.Чимид, П.Одгэрэл., нар. "Нийтээр дагаж мөрдөх шийдвэрийн зохицуулалт, түүнийг сайжруулах арга зам" (Судалгааны тайлан). УБ., 2009 он, 60 дахь тал.

[24] Organization for Security and Co-operation in Europe MISSION IN KOSOVO /Monitoring Department/. Relationships between Central and Local Authorities in Kosovo Legal, Administrative and Fiscal Aspects. February 2008. p. 24.

[25] Энэхүү тодорхойлолтыг ЗЗНДНТУтХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд авч ашиглажээ.

[26] Канадын Торонто хотноо 1993.06.13-17-нд хуралдсан Нутаг дэвсгэрийн нэгжийн олон улсын холбооны дэлхийн XXXI бага хурлаас батлан гаргасан "Нутгийн өөрөө удирдах ёсны олон улсын тунхаг бичиг".

хүртэлх хэв шинжээр нь холимог[39] *(fused system)*, хосолмол[40] *(dual system)* ба орон нутгийн өөрөө удирдах засгийн газар[41] *(local self-government)* хэмээх ерөнхий гурван бүлэг ангилдаг.[42]

Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйлд зааснаар "Монгол Улс нэгдмэл төвлөрсөн улс мөн"-ийн хувьд ЗЗНД-ийн бүх шатны нэгжийг төр улсын ашиг сонирхлын үүднээс дээш дээш нь ямар нэг хэмжээгээр төвлөрүүлж зохицуулах, хянаж удирдах нь зайлшгүй юм.

Эрх зүйн зохицуулалт, төрийн байгууламжийн онцлогийг харгалзан үзвэл Монгол Улсын нэгдмэл тогтолцоотой хэдий ч "харьцангуй бага төвлөрсөн" улс гэж үзэж болохуйц байна. Тиймээс ч НӨУБ-ын шийдвэр, үйл ажиллагаа харьцангуй бие даасан шинжтэй байдаг. Хэдий НӨУЁ-ны зарчим, онцлогоор НӨУБ-д бие даан асуудал шийдвэрлэх эрх олгогддог ч хэм хэмжээний акт материаллаг хууль болох талаасаа хэм хэмжээ тогтоох эрх ард түмнээс мандат авсан хууль тогтоох байгууллагаас эх сурвалжтай байх учиртай гэж үзэх нь бий.

Энэхүү хандлагаар зарим улсад хэм хэмжээ тогтоох эрхийг НӨУБ-д хуулиар олгодог байна. Жишээлбэл, Швед Улсад орон нутгийн захиргааны байгууллагын тухай хуулиар орон нутгийн удирдлагуудад ерөнхий бүрэн эрх олгож, харин тойргийн зөвлөл эсхүл НӨУБ-д тусгай хуулиар тусгай бүрэн эрхийг олгодог[43] бол Английн парламентээс засаг захиргааны байгууллагад хэм хэмжээний акт гаргах эрхийг шилжүүлэхээс бусад тохиолдолд хэм хэмжээ тогтоох бүрэн эрхгүй байдаг ба энэ эрхийг парламентээс гаргасан тусгай хуулиар олж авна.[44] Ийнхүү тусгайлан эрх олгохоос гадна хэм хэмжээний актыг боловсруулах, батлан гаргахдаа зайлшгүй харгалзан үзэх хязгаарлалт нөхцөлийг зааж өгдөг байна.[45]

Гэвч энд анхаарах ёстой нэг зүйл нь нэгдмэл болон холбооны улсын хувьд нутгийн өөрөө удирдах ёс, орон нутгийн бүрэн эрх, төрийн тогтолцооны зохион байгуулалт ялгаатай эсэхэд дүгнэлт өгөх шаардлагатай. Тухайлбал, холбооны улсын муж улсуудын статусыг орон нутагтай адилтгаж үзэх боломжгүй гэдэг нь ойлгомжтой. Харин бүс нутгуудыг орон нутгийн нэгжтэй төсөөтэй авч үзэх тохиолдолд холбооны, нэгдмэл байхаас үл хамааран бүс нутгуудад хууль батлах хүртэл эрх олгож болдог.[46]

Дээрх тохиолдлуудад тухайн улсын онцлогоос хамааран (тухайлбал, холбооны улсуудын хувьд мужуудад хууль тогтоох эрх мэдэл олгогддог) хууль батлах эрхийг бүс нутгуудад олгодог хэдий ч нэгдмэл тогтолцоо бүхий ихэнх улсуудад орон нутгийн нэгжүүд хууль тогтоох эрх мэдэлгүй байдаг.

Тухайлбал, Орон нутгийн бие даасан байдлын тухай хуулиар Солонгосын орон нутгийн засгийн газрууд нь засаг захиргааны үйл

[39] Холимог тогтолцооны сонгодог жишээ нь Францад Наполеоны бий болгосон төвлөрсөн, нэгдмэл тогтолцоо юм. Наполеон засаг захиргааны нэгж бүрт тэдний ажлыг шалгаж байх, төв засгийн бодлогыг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй төв засгийн төлөөлөгч префект томилж байжээ. Францын тогтолцооны бусад хувилбаруудыг Итали, Испани, Португали болон тэдгээрийн колони, эсвэл нөлөөнд байсан Африк, Ази, Өмнөд Африкийн орнуудын зэрэгцээ Румын, Япон, Өмнөд Солонгос авч хэрэглэжээ.

[40] Сонгодог жишээ Их Британи бөгөөд төв Засгийн газар өөртөө ихээхэн эрх мэдэл хадгалдаг боловч төв засгийн төлөөлөгчөөр дамжуулан орон нутгийн захиргааны байгууллагад шууд хяналт тавьдаггүй. Хосолмол тогтолцооны жишээнд Их Британи, АНУ, Израиль, Энэтхэг болон Их Британийн колони байсан Африк, Ази, Номхон далайн орнуудыг дурдаж болно.

[41] Нутгийн өөрөө удирдах ёсны төлөвшил, орон нутгийн илүү бие даасан эрх мэдлийг Скандинавын орнуудаас харж болно.

[42] Ц.Даваадулам. "Нутгийн удирдлагын тогтолцоо ба засаглалын эрх мэдлийн тэнцвэр". Нутгийн удирдлага: Сорилт ба шийдэл үндэсний форумд тавьсан илтгэл. 2015 оны 12 дугаар сарын 16-ны өдөр, Улаанбаатар хот.

[43] https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889905 - Local and regional democracy in Sweden - CG (12) 7 Part II REV.

[44] Ж.Сүхбаатар. Өрнөдийн орнуудын захиргааны эрх зүйн тойм, УБ., 2015 он, 75 дахь тал.

[45] Япон "Хуулийн хамгаалалт"-ын зарчмын адил хууль тогтоох эрх мэдлийг шилжүүлэхдээ хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчиж болохуйц харилцаан дээр эрх шилжүүлэхийг хориглох ёстой. Өөрөөр хэлбэл, гагцхүү хуулиар хүний эрхийг хязгаарлаж болох санаа юм.

[46] Г.Чулуун, Д.Халиун, Д.Жигваагүнсэл. "Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтын өнөөгийн байдал тэдгээрийн бие даасан, хараат бус байдлын талаарх харьцуулсан судалгаа" Судалгааны эмхэтгэл. Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Судалгаа, шинжилгээний хэлтэс, УБ., 2015 он, 40-41 дэх тал.

онолтой холбоотой юм. Нөгөө талаас Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан "хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол НӨУБ Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно[33]" гэсэн зохицуулалтаас харвал тусгайлан хуульд заасан асуудлаас гадуур өргөн хүрээнд хууль тогтоомжид нийцүүлэн нутаг дэвсгэрийн хүрээний асуудлыг шийдвэрлэх /үүнд хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах эрх хамаарна/ боломжийг олгосон байх ба НӨУБ-ын хэм хэмжээний актыг зөвхөн хуульд тусгайлан заасан тохиолдолд батлан гаргах нь НӨУБ-ын Үндсэн хуулиар олгогдсон эрх хэмжээг хязгаарласан шинжтэй байж болох талтай.

Тиймээс энэ хүрээнд хамаарах хэм хэмжээний актын хувьд хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон байхыг шаардах нь өрөөсгөл болох бөгөөд төв болон дээд шатны байгууллагын зүгээс НӨУБ-ын эрхийг үгүйсгэх буюу хязгаарлаж болохгүй[34] гэсэн агуулгатай байна.

Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 62.2 дахь хэсгийн заалт нь орон нутгийн хуралд бодит эрх мэдэл олгох зорилго Үндсэн хуульд агуулагдаж байгааг илэрхийлж байгаа бөгөөд бусад улс орнуудад дэвшингүй заалт хэмээн тооцогддог "ерөнхий бүрэн эрхийн заалт" буюу төв засгийн газар, дээд шатны байгууллагад олгогдсоноос бусад бүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх өргөн боломжийг Хуралд олгожээ.[35]

Гэвч өөрийн орны болон нэгдмэл улсын өвөрмөц шинж онцлогийг харгалзан дараах үндэслэлээр НӨУБ-ын хэм хэмжээний актад хуулиар тусгайлан эрх олгосон байх шаардлагыг хүлээн зөвшөөрч болох талтай.

В. Дээр өгүүлсэнчлэн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 62.1, 62.2 дахь хэсгийг үндэслэн НӨУБ-д хэм хэмжээний акт гаргахыг Үндсэн хуулийн түвшинд хүлээн зөвшөөрсөн гэж үзэж болох хэдий боловч хууль буюу хэм хэмжээ тогтоох эрх Парламентад хадгалагдаж гагцхүү түүнийг шилжүүлсэн тохиолдолд хэм хэмжээ тогтоох эрх төрийн бусад байгууллагад олгогдож байдаг гэж үзвэл НӨУБ-д ч мөн энэ зарчим үйлчилнэ. Түүнчлэн Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд хувьд нэгдмэл улс болохын учир нэг Үндсэн хууль эрх зүйн нэгдмэл тогтолцоо үйлчлэх[36] учиртай.

Мөн хэм хэмжээний актуудын хувьд ч адил шаардлага тавигдах ба эрх зүйн нэгдмэл тогтолцоог хадгалахын тулд НӨУБ-ын үйл ажиллагааны Үндсэн хуулийн зарчмыг хөндөхгүйгээр эрх бүхий байгууллага нь НӨУБ-аар эрх үүргээ төлөөлүүлэн гүйцэтгэх, мөн бүрэн эрхээ шилжүүлэх зэргээр нэгдмэл улсын төрийн байгууламжийг өргөтгөн бэхжүүлэх[37], хэм хэмжээний актыг хуулийн хяналтад байлгах хэрэгтэй болдог. Тухайлбал, зарим нутгийн удирдлагын эрх зүй судлаачид НӨУБ-ын эрх хэмжээний хил хязгаарыг хуулиар тогтооно. Иймд уг байгууллага нь хуульд захирагдмал шинжтэй гэдгийг онцолсон байна.[38]

Нэгдмэл улсуудын төрийн байгууламжийн бүтцийг төвлөрснөөс эхлээд хамгийн бага төвлөрөл саарсан

[33] 2015 оны 11 дүгээр сарын 06-ны өдөр өргөн барьж байсан Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд энэхүү зохицуулалтыг хассан байсан ба энэ нь нэг талаас эрх зүйн нэгдмэл тогтолцооны хувьд нийцэхгүй гэж зарим талаар үзэж байгаатай холбоотой байж болох юм.

[34] "Нутгийн өөрөө удирдах ёсны Европын Хэрти". 1985. 4 дүгээр зүйлээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

[35] Ц.Даваадулам. "Нутгийн удирдлагын тогтолцоо ба засаглалын эрх мэдлийн тэнцвэр". Нутгийн удирдлага: Сорилт ба шийдэл үндэсний форумд тавьсан илтгэл. 2015 оны 12 дугаар сарын 16-ны өдөр, Улаанбаатар хот

[36] Н.Лүндэндорж. Төрийн онол. УБ., 2008 он. 162 дахь тал.

[37] Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага. УБ., 2004 он, 46 дахь тал.

[38] Е.С.Шугрина. Муниципальное право Российской Федерации: учеб- 2-е изд., перераб. И доп. –М ., Проспект, 2009. С.7-8. дам ишлэв. Р.Мухийт. "Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэрийн эрх зүйн зохицуулалтын тулгамдсан асуудал". Хууль дээдлэх ёс, 2013 он, №2 (42).

даргын нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан эрх зүйн баримт бичгийг хянах журам", 1997 оны 178 дугаар тогтоол "Яам, тохируулагч агентлагаас нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан эрх зүйн баримт бичгийг хянаж бүртгэх журам", 2003 оны 8 дугаар тогтоол "Монгол Улсын сайд, аймаг нийслэлийн Засаг дарга, агентлагийн даргын нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан шийдвэрийг хянаж бүртгэх журам" зэрэгт НӨУБ-ын хэм хэмжээний актын зохицуулалт тусагдаагүй байна.

Харин 2010 оны 119 дүгээр тогтоолоор батлагдсан "Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах журам"-д хэм хэмжээний акт гаргах *"Эрх бүхий этгээд" гэдэгт Засгийн газрын гишүүн, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга, Засгийн газрын агентлагийн дарга болон хуулиар хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргахаар тусгайлан эрх олгогдсон газар, зөвлөл, хороо, төв, хүрээлэн зэрэг байгууллагыг"* багтаасан байх бөгөөд НӨУБ-н талаарх зохицуулалтыг "онцлог зохицуулалт" болгон тусгажээ. Ингэхдээ хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр нь хууль тогтоомжтой зөрчилдөж байгаа тохиолдолд тухайн байгууллагад зөвлөмж хүргүүлэхээр зохицуулсан байна.

Хэдий дээрх эрх зүйн актуудаар эрх зүйн зохицуулалт дутмаг байсан ч НӨУБ-ын хэм хэмжээний актын эрх зүйн зохицуулалтыг Үндсэн хуулиар тодорхойлсон гэж үздэг. Үүнд, Үндсэн хуулийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын хэсэгт заасан заалтууд хамаарна. Тэр дундаа 62 дугаар зүйлийн 62.2 дахь хэсгийг НӨУБ-д хэм хэмжээ тогтоох эрх олгосон ерөнхий заалт гэж үздэг.

Харин Захиргааны ерөнхий хуулиар "хэм хэмжээний акт" гэж хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон захиргааны байгууллагаас нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан, гадагш чиглэсэн, үйлчлэл нь байнга давтагдах шинжтэй шийдвэрийг ойлгоно" хэмээн ерөнхий заалтаар зохицуулснаар бүх төрлийн хэм хэмжээний актад адил, нэгдсэн шаардлага, хяналт тавигдах болж[52] анх удаа НӨУБ-ын хэм хэмжээний акт нарийвчилсан, харьцангуй тодорхой эрх зүйн зохицуулалттай болжээ.

Хэм хэмжээний актыг батлан гаргаж буй субъект, шийдвэр гаргах ажиллагаа, эрх зүйн үндэслэл, үйлчлэх хүрээ зэргээс нь хамааруулан П.Одгэрэл, Х.Наранцацрал зэрэг судлаачид хэд хэдэн янзаар ангилсан байх бөгөөд тэрхүү ангиллууд дээр тулгуурласан НӨУБ-аас гаргах хэм хэмжээний актыг ангилах боломжтой.

Өмнө дурдсанчлан НӨУБ-аас хэм хэмжээний акт гаргаж болох эрх зүйн үндэслэл нь нэг талаас Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 62.2 дахь хэсэг буюу НӨУЁ-ны зарчим, зохицуулалт нөгөө талаас Захиргааны ерөнхий хуулийн хэм хэмжээний актын зохицуулалт болох бөгөөд НӨУБ-ын хэм хэмжээний актыг хэм хэмжээний актын ерөнхий ангилал, шинж, онцлогуудыг нь харгалзан дараах байдлаар ангилж болох юм.

1) Үндсэн хуулийн 62.2-т заасны дагуу гарч буй НӨУЁ-ны зарчмын хүрээнд орон нутгийн шинжтэй асуудлыг шийдвэрлэхээр бие даан гаргаж буй хэм хэмжээний акт

2) Захиргааны ерөнхий хуулийн хүрээнд хуулиар тусгайлан олгогдсон эрхэд үндэслэн гаргаж буй хэм хэмжээний акт

- Захиргааны ерөнхий хуулийн зохицуулалтаас үзвэл дээрх 2 төрлийн хэм хэмжээний актын хуулийн хүрээнд тавигдаж буй шаардлага нь ижил боловч бие даан гаргах хэм хэмжээний актын хувьд ердийн хуулиар тусгайлан эрх шилжүүлсэн байхыг шаарддаг гэдгээрээ ялгаатай.

Гэвч бие дааж гаргаж буй хэм хэмжээний актын хувьд Захиргааны

[52] Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдаас Аймаг, Нийслэлийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын дарга, Засаг дарга нарт хандсан 2017 оны 07 дугаар сарын 28-ны өдрийн 1-1/3032 тоот "Хуулийн хэрэгжилтийн хангаж ажиллах тухай" албан бичигтээ "...бүх шатны аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлыг захиргааны байгууллага гэж тооцож тэдгээрээс баталж байгаа захиргааны хэм хэмжээний акт Захиргааны ерөнхий хуулийн үйлчлэлд хамаарч байгаа..." талаар тодорхой дурджээ.

ажиллагааны хувьд маш өргөн цар хүрээтэй эрх мэдэл, бие даасан байдлыг эдэлдэг. Тус хуулийн 9 дүгээр зүйлд "...орон нутгийн засгийн газар нь уг чанарааraa орон нутгийн ба төв засгийн газраас төлөөлүүлсэн үүрэг, үйл ажиллагааг явуулна"[47] хэмээн заажээ.

Онолын хувьд ч нэгдмэл улсууд төрийн удирдлагын хувьд илүү төвлөрсөн хандлагатай хэмээн үздэг боловч улс орнуудын туршлагаас харахад орон нутгийн хүчтэй захиргаатай улс олон байна.[48]

Дүгнэвэл, Хэм хэмжээний актын хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон байх шинж, шаардлагад органик болон ердийн хуулиар УИХ-аас эрх шилжүүлсэн байхыг ойлгох тул Захиргааны ерөнхий хуулийн хүрээнд НӨУБ-ын хэм хэмжээний актад ч мөн энэ шаардлага ижил тавигдахаар байна. Харин МУ-ын Үндсэн хуулийн НӨУЁ-ны зарчим, зохицуулалтын хүрээнд НӨУБ-аас хэм хэмжээний актыг бие даан гаргах боломж олгосон гэж дүгнэж болох юм.

Гэтэл Захиргааны ерөнхий хуульд энэхүү төрлийн хэм хэмжээний актын онцлог буюу нэгэнт Үндсэн хуулиар эрх олгогдсон энэхүү нөхцөлийг хэрхэн зохицуулахыг тодорхой заагаагүй ажээ. Европын холбооны ихэнх орны хувьд НӨУБ-д манай улсын адил өргөн, ерөнхий бүрэн эрх олгодог бол зарим оронд[49] хэм хэмжээний актын онцлогийг харгалзан НӨУБ нь орон нутгийн шинжтэй асуудлыг шийдвэрлэх ерөнхий бүрэн эрхтэй байх боловч хэм хэмжээ тогтоох тохиолдолд хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон байх шаардлагыг хэрэглэдэг байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 62.2 дахь хэсэг нь НӨУБ-д нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх үүн дундаа хэм хэмжээний акт гаргах эрхийг олгосон зохицуулалт гэдэгтэй ихэнх энэ сэдвийг судалдсан ихэнх судлаачид[50] санал нэгдэж байна. Түүнээс гадна НӨУБ-ын шийдвэр нь хэдий хэм хэмжээ тогтоосон шинжтэй боловч тэрхүү шийдвэр нь орон нутгийн шинжтэй асуудлаар бөгөөд хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол бие даан шийдвэрлэх боломжийн Үндсэн хуулиар олгожээ.

Тодруулбал, энэхүү тохиолдолд хуулиар заавал тусгайлан эрх олгогдсон байх шаардлага тогтоох нь бодит байдал хийгээд Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд төдийлөн нийцтэй биш юм. Харин энэ бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхдээ "орон нутгийн чанартай асуудал уу", "улсын чанартай асуудал уу" гэдгийг тодорхойлж эрх зүйн ухамсрын үндсэн дээр Үндсэн хуулийн зарчмыг зөвөөр иш үндэс болгохоос[51] гадна хуулиар бусад байгууллагад олгогдсон эрх мөн эсэхийг хянаж уг НӨУБ-д олгогдсон эрхийн хязгаарлалтыг зохистой тогтоох шаардлагатай ажээ.

2.2. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын хэм хэмжээний актын эрх зүйн зохицуулалт, төрөл

НӨУБ-ын хэм хэмжээний актын эрх зүйн зохицуулалтын хувьд өнөөг хүртэл нарийвчилсан, тусгай зохицуулалтгүй байсаар ирсэн гэж хэлж болно. Хэм хэмжээний актын талаарх нарийвчилсан зохицуулалтад хамаарах, эрх зүйн актуудаар ихэвчлэн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын хэм хэмжээний акттай холбогдох харилцааг зохицуулсаар иржээ. Тодруулбал, Засгийн газрын 1993 оны 182 дугаар тогтоол "Аймаг, нийслэлийн Засаг

[47] http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/ - Local autonomy act.

[48] Ц.Даваадулам. "Нутгийн удирдлагын тогтолцоо ба засаглалын эрх мэдлийн тэнцвэр". Нутгийн удирдлага: Сорилт ба шийдэл үндэсний форумд тавьсан илтгэл. 2015 оны 12 дугаар сарын 16-ны өдөр, Улаанбаатар хот.

[49] Швед, Англи, Солонгос зэргийг дурдаж болно.

[50] Тухайлбал. Б.Чимид, П.Одгэрэл., нар. "Нийтээр дагаж мөрдөх шийдвэрийн зохицуулалт, түүнийг сайжруулах арга зам" /Судалгааны тайлан/. УБ.,2009. 26 дахь тал. Д.Ширэндэв. Монгол улсын нутгийн өөрөө удирдах ёс түүний эрх зүйн зохицуулалтын үндсэн асуудал. УБ.,2011 /Хууль зүйн ухааны докторын зэрэг горилсон бүтээл/. 73-74 дэх тал. Ц.Даваадулам. "Нутгийн удирдлагын тогтолцоо ба засаглалын эрх мэдлийн тэнцвэр". Нутгийн удирдлага: Сорилт ба шийдэл үндэсний форумд тавьсан илтгэл. 2015 оны 12 дугаар сарын 16, Улаанбаатар хот гэх мэт эх сурвалжуудад энэхүү агуулга тусгагджээ.

[51] Б.Чимид. Үндсэн хуулийг үзэл баримтлал (Нутгийн удирдлага), УБ., 2004 он, 66 дахь тал.

бүрэн эрхтэй байна.[57]

о НӨУБ нь нутаг дэвсгэрийн хүрээний асуудлыг шийдвэрлэх нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд төдийгүй "хуулиар тусгайлан эрх олгогдсоны үндсэн дээр иргэдийн эрх, эрх чөлөөнд захирамжилсан байдлаар нөлөөлдөг нийтийн захиргааны байгууллага"[58] юм. Тиймээс НӨУБ-аас хуулиар тусгайлан эрх олгогдсоны үндсэн дээр хэм хэмжээний акт батлах тохиолдол багагүй байдаг. Тодруулбал, 2016 оны байдлаар хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 570 гаруй хуулиас түүвэр судалгаа хийж үзэхэд аймаг, сумын ИТХ-ын бүрэн эрхэд хамаарах заалт 44 хуульд тодорхой заасан байх бөгөөд үүнээс 12 хуульд нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хэм хэмжээ тогтоон мөрдүүлэхээр хуульчилсан байна.[59] Жишээлбэл, 2015 оны 6 дугаар сарын 19-ний өдөр батлагдсан Нийслэл хотын албан татварын тухай хуульд "Нийслэл хотын албан татварын хувь, хэмжээг байршил, хүн амын төвлөрлийг харгалзан, 0-1.0 хувийн хязгаарт багтаан нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал батлах"-аар заажээ.

Иймхүү хуулиар тусгайлан эрх олгогдсоны дагуу батлан гаргаж буй хэм хэмжээний акт нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас баталж буй хэм хэмжээний акттай ерөнхийдөө төстэй байдаг. Энэ тохиолдолд батлан гаргаж буй субъектийн хувьд НӨУБ байгаа хэдий ч чиг үүргийн хувьд гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас баталдаг хэм хэмжээний акттай ижил шинжтэй байх нь бий. Гэвч энэхүү төрлийн хэм хэмжээний актын үндэслэл нь хууль тогтоох эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдэлд шилжүүлэх онол бус Үндсэн хуулийн НӨУЁ-ны зохицуулалтын нэг болох "Улсын Их Хурал, Засгийн газраас шаардлагатай хэмээн үзсэн тохиолдолд өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах зарим асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргад шилжүүлж болно"[60] гэсэн заалт гэж тайлбарлаж болно.

Түүнчлэн Герман Улсын Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхээс хууль тогтоогч нь бие даасан байгууллагад эрх шилжүүлэхдээ хувь хүний эрх чөлөө, ялангуяа үндсэн эрхтэй зөрчилдөх эсэхийг бодитойгоор тогтоож үүргээ гүйцэтгэхдээ ардчилал, хууль дээдлэх зарчмыг дагахыг шаарддаг ч бие даасан байгууллага /НӨУБ гэх мэт/-д эрх шилжүүлэхийг мөн адил зөвшөөрдөг байна. Дээрх байдлаас дүгнэхэд НӨУБ-аас батлан гаргах дээрх 2 төрлийн хэм хэмжээний акт нь Үндсэн хуулийн зарчим агуулгад нийцдэг.

Дээрх 2 төрлийн хэм хэмжээний актаас гадна Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын эрх хэмжээ, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг тогтоосон ерөнхий органик хуулиар[61] олгогдсон бүрэн эрхийн үндсэн дээр хэм хэмжээний акт гаргах тохиолдол нэлээд элбэг байна. Харин энэхүү бүрэн эрхийг хуулиар тусгайлан олгогдсон эрх гэж үзэж болох эсэх нь эргэлзээтэй.

Учир нь ерөнхий бүрэн эрх болон хэм хэмжээний акт гаргах тусгайлсан эрхийг шууд адилтган үзэх боломжгүй юм. Гэвч орон нутгийн ашиг сонирхлын үүднээс НӨУБ-ын чиг үүрэгт хамаарах асуудлаар, хэм хэмжээ тогтоосон актын хүрээ хязгаарын дотор баталсан хэм хэмжээний актын эрх зүйн үйлчлэлийг хүлээн зөвшөөрөх нь бодит нөхцөл байдал, Монгол Улсын хууль тогтоомжид нийцэж байна. Түүнчлэн НӨУБ-ын тухай хуультай зарим орны[62] зохицуулалтаас харахад НӨУБ-д олгогдож буй бүрэн эрхийг өөрийн болон шилжүүлсэн гэж ангилсан тохиолдол

[57] This representative aspect of the local bodies was taken into account by the Indian Supreme Court also in upholding wider delegation in favour of a municipality. Delhi Municipality v. BCS & W Mills, AIR 1968 SC 1232, 1245.

[58] Ш.Цогтоо. Захиргааны эрх зүй тусгай анги. УБ.,2013 он, 12 дахь тал.

[59] Д.Отгонбаяр. "Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэрийн эрх зүйн зохицуулалт, тулгамдсан асуудал" (Магистрын судалгааны ажил). УБ.,2016 он, 45 дахь тал.

[60] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 62.3 дахь хэсэг.

[61] Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль.

[62] Косова, Гүрж гэх мэт улс.

ерөнхий хуулиар хэм хэмжээний актад тавигдсан шаардлагууд тавигдах эсэх нь эргэлзээтэй. Учир нь нэгэнт НӨУБ-аас зарим нь бодит байдалд тохирохгүй байх тохиолдол ажиглагддаг. Ялангуяа тухайн орон нутгийн онцлогоос шалтгаалан зөвхөн тухайн бүсэд хориглогдох үйл ажиллагаа байж болдог. Жишээлбэл, Хэнтий аймгийн ИТХ-ын 2 дугаар сарын 16 дугаар хуралдаанаас "Байгалийн өнгөт чулууг олборлох, худалдах, худалдан авах, хадгалах, тээвэрлэхийг хориглох тухай" хэм хэмжээний актад хуулиар хориглоогүй боловч тухайн орон нутагт хориглох үйл ажиллагааг зохицуулжээ.

Нөгөө талаар хэдий хуулиар хориглоогүй ч орон нутгийн онцлогоос хамаарч ИТХ-аас баталсан журамдаа хориглосон зохицуулалт, хариуцлага тооцох санкцыг тусгах боломжгүй байх нь өөрөө удирдлагын байгууллагын "бие даан шийдвэрлэх" орон нутагтаа өөрийн удирдлага /засаглал/-ыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх нөхцөлийг хязгаарласан шинжтэй[53] гэж үзэх талтай.

Бие даан гаргах хэм хэмжээний актын хувьд хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон байхыг шаардахгүй боловч орон нутгийн шинжтэй бус төв засгийн газрын хариуцах асуудалд хамаарах бол хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон байхыг шаардах нь зүйтэй. Нөгөө талаар ЗЗНДНТУтХ-ийн нэмэлт өөрчлөлтийн төсөлд тусгагдсанаар ИТХ нь *"Хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон тохиолдолд захиргааны хэм хэмжээний актыг хууль тогтоомжид нийцүүлэн батлах, Захиргааны ерөнхий хуульд заасан журмын дагуу улсын бүртгэлд бүртгүүлж, мөрдүүлнэ."*[54] гэсэн зохицуулалтаас харвал НӨУБ-ын хэм хэмжээний актад Захиргааны ерөнхий хуулийн шаардлага тавигдах боломжтой нь харагдаж байна. Харин НӨУБ-ын бие даасан шинжтэй хэм хэмжээний актын хувьд ч Захиргааны ерөнхий хуулийн шинж, шаардлагуудыг хангасан байх ёстой гэж үзвэл дээрх төсөлд тусгагдсан агуулга буюу зөвхөн хуулиар тусгайлан эрх олгогдсоны дагуу гаргасан хэм хэмжээний актын хувьд Ерөнхий хуулийн шаардлага тавигдах гэсэн зохицуулалтын агуулгатай нийцэхгүй байна.

Бие даан гаргах хэм хэмжээний акт гэдгийг нарийн тодорхойлох боломжгүй ч гүйцэтгэх эрх мэдлийн хэрэгжүүлэх чиг үүрэгт шууд хамаарахгүй, хуулиар өөр байгууллагад олгогдоогүй эрхийг хэрэгжүүлэх боломжтой. Эдгээрт, нийтийн зориулалтын байгууламж барьж байгуулах, түүнийг хамгаалах, тухайн нутгийн эдийн засгийн, нийгмийн болон соёлын хөгжил, оршин суугч, иргэдийн хамтын амьдралын хэв маягийг дэмжихээр нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, байгаль орчин, хүрээлэн буй орчны хамгаалах зэрэг асуудлууд[55] хамаарах боломжтой. Ерөнхийдөө энэхүү төрлийн хэм хэмжээний актад а) чиг үүрэг, эрх хэмжээний хүрээнд гаргах б) эрх зүйн нөлөөлөл нь гишүүдийнхээ болон эд зүйлс ашиглагчдаар хязгаарлагдах, в) хууль дээдлэх ёсыг чанд мөрдөх гэсэн хязгаарлалт тавигдана[56] гэж үздэг.

Германы хуулийн дагуу бие даасан байгууллагуудын шийдвэр нь зөвхөн тусгай нутаг дэвсгэр эсхүл гишүүдийн хүрээнд хэрэглэгдэх бөгөөд эдгээр бие даасан байгууллагууд нь гүйцэтгэх засаглалын хэсэг болдоггүйн зэрэгцээ бие даасан байгууллагын шийдвэр гаргах эрхийг шилжүүлэхэд хууль тогтоох эрх мэдлийг шилжүүлэх буюу Үндсэн хуулийн 80 дугаар зүйлийн 80.1-д заасан шийдвэр гаргах хязгаарлалт хэрэглэгдэхгүй. Түүнчлэн, эдгээр нь дотоод асуудлаа зохицуулах ерөнхий

[53] Д.Отгонбаяр. "Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэрийн эрх зүйн зохицуулалт, тулгамдсан асуудал" (Магистрын судалгааны ажил). УБ., 2016 он, 59 дахь тал.

[54] Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл, 18 дугаар зүйлийн 18.2 дахь хэсэг.

[55] ЗЗНДНТУтХ-д нэмэлт өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийн 162.1-т заасан Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн "үндсэн үүрэг"-т эдгээрийг оруулжээ.

[56] П.Одгэрэл. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги. УБ., 2016 он, 288- 289 дэх тал.

үндэслэл бүрдсэний дараа батлах нь эрх зүйн зохистой механизм төдийгүй хэм хэмжээний актад үйлчлэлд өртөж буй этгээдүүдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчилдөхөөс сэргийлэх боломжтой болно.

Дээрх судалгааны хувьд судалгааны объект нь НИТХ-ийн хэм хэмжээний акт байсныг анхаарч онцлогийг харгалзан үзвэл зохистой тухайлбал, зарим бүтээлүүдэд[65] хотын өөрөө удирдах байгууллагын хэм хэмжээний актын шинж чанарын талаарх тусгай ойлголт онцлог зохицуулалт байдаг талаар өгүүлжээ.

2.3. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хэм хэмжээний актын хяналт

Захиргааны ерөнхий хуулийн хүрээнд НӨУБ-ын хэм хэмжээний актын урьдчилсан болон тодорхой /шүүхийн/ журмаар хянах боломж бүрдэж байна.

2.3.1. Урьдчилсан хяналт

Монгол Улсад Захиргааны ерөнхий хууль батлагдсанаар хэм хэмжээний актын асуудлыг нэлээд цэгцэлж системтэй болгож байгаа боловч бусад хуулийн уялдаа холбоо муу, ялангуяа НӨУБ-д тусгайлан олгогдсон эрх цөөхөн[66] байгаагийн улмаас Нутгийн өөрөө удирдлагын байгууллагын үйл ажиллагаа хязгаарлагдах, үйл ажиллагаа явуулах, хэм хэмжээний акт гаргах тохиолдолд хүндрэлтэй нөхцөл байдлууд үүсч болзошгүй нь харагдаж байна.

Захиргааны ерөнхий хууль батлагдахаас өмнө [67] НӨУБ-ын хэм хэмжээний актад хяналт тавих тодорхой зохицуулалтгүй байж ирсэн. Харин тус хууль батлагдсанаар НӨУБ-ын хэм хэмжээний актыг бусад хэм хэмжээний актын адил хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хянаж, бүртгэх[68] механизм бий болгожээ. Энэхүү хяналтын онцлог нь хэм хэмжээний актыг хүчин төгөлдөр болохоос өмнө хянаж хуульд заасан шаардлага хангуулахад оршино.

Гэтэл ЗЗНДНТУтХ-ийн 25.4-т хурал буюу НӨУБ нь өөрөө шийдвэрээ өөрчлөх буюу хүчингүй болгох эрхтэй байхаар тусгасан нь байдаг. Тодруулбал, гүйцэтгэх эрх мэдэл хамаарахгүй босоо удирдлага хэрэгжихгүй нөхцөлд хурлын шийдвэрийг хянах, хүчингүй болгох эрхтэй субъект гагцхүү шүүх байхаар зохицуулжээ. Харин Захиргааны ерөнхий хуулийн хүрээнд бүх төрлийн хэм хэмжээний актад ижил шаардлага тавьж, зохицуулалт хийснээр хуулийн 66 дугаар зүйлийн 66.8. дахь хэсэгт "Засгийн газар энэ хуулийн 66.7-д заасны дагуу ирүүлсэн дүгнэлтийг хуралдаанаараа хэлэлцэж уг дүгнэлтийг үндэслэн захиргааны хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгох эсэхийг шийдвэрлэнэ" гэсэн зохицуулалт тусгагдсан нь ЗЗНДНТУтХ-ийн заалтын агуулгатай зөрчилдөх нөхцөл байдлыг үүсгэж байна.

Тиймээс НӨУБ-ын хэм хэмжээний актын урьдчилсан хяналт буюу захиргааны хяналтын онцлогийг харьцуулан судлах замаар дүгнэлт өгөх шаардлагатай.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны Европын Харти-д НӨУЁ-ны *"НӨУБ-ын үйл ажиллагаанд тавих захиргааны хяналтыг зөвхөн үндсэн хууль болон холбогдох хуульд заасан тохиолдолд хэрэгждэг байх"* зарчмыг тусгасны

[65] Howard Lee McBain. The Delegation of Legislative Power to Cities. бүтээлдээ Хотын өөрөө удирдах байгууллагын дүрмийн шинж чанар, хүрээний талаарх орчин үеийн үзэл баримтлалын дагуу том хотуудын өөрөө удирдах байгууллагад дүрэм гаргах эрх мэдлийг бүхэлд нь эсхүл шаардлагатай зарим хэсгийг шилжүүлэх шаардлага байдаг талаар өгүүлжээ.

Түүнчлэн 2015 оны 11 дүгээр сарын 06-ны өдөр өргөн барьсан Монгол Улсын Үндсэн хууль оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн тухай хуулийн төсөлд УИХ шаардлагатай тохиолдолд өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр аймаг болон томоохон хотуудын НӨУБ-д шилжүүлж болохоор тусгажээ.

[66] Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 570 гаруй хуулиас түүвэр судалгаа хийж үзэхэд аймаг, сумын ИТХ-ын бүрэн эрхэд хамаарах заалт 44 хуульд тодорхой заасан байх бөгөөд үүнээс 12 хуульд нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хэм хэмжээ тогтоон мөрдүүлэхээр хуульчилсан байна.

[67] Засгийн газрын 119 дүгээр тогтоолын дагуу НӨУБ-ын хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр нь тус журамтай нийцэхгүй байгаа тохиолдолд зөвлөмж хүргүүлэх буюу заавал биелэгдэх шинжгүй үндсэндээ хянах боломжгүй гэж хэлж болохуйц байсан.

[68] Захиргааны ерөнхий хуулийн 64 дүгээр зүйлийн 64.3 дахь заалт. Төрийн мэдээлэл сэтгүүл. 2015 оны №28 /889/.

нэлээд байна. Жишээ нь, Косова Улсын орон нутгийн өөрөө удирдах хуульд орон нутгийн бүрэн эрхийг дараах байдлаар ангилжээ.[63]

1. "Өөрийн бүрэн эрх" Үндсэн хууль болон хуулиар орон нутгийн нэгжид олгогдсон өөрийн бүрэн хариуцлагын хүрээнд хуульд нийцүүлэн шийдвэрлэх орон нутгийн ашиг сонирхолд хамааралтай асуудлыг шийдвэрлэх эрх;

2. "Шилжүүлсэн бүрэн эрх" төв засгийн газрын болон бусад төв байгууллагуудын бүрэн эрхэд хамаарах асуудлыг орон нутгийн нэгж хуулиар түр хугацаанд хэрэгжүүлэх;

3. "Нэмэгдүүлсэн бүрэн эрх" хуулиар орон нутгийн нэгжүүдийн аль нэгэнд эсхүл орон нутгийн нэгжид олгогдсон бүрэн эрх;

Дээрх ангиллаас харахад нэг дэх хэсгийн бүрэн эрхэд нутгийн удирдлагын байгууллагууд орон нутгийн түвшинд нийтлэг ашиг сонирхлын асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх эрх, үүрэг, хоёр дахь хэсгийн бүрэн эрхэд хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхийн тулд төв байгууллагын түвшний эрхийг нутгийн удирдлагын байгууллагад шилжүүлснийг ойлгох ба ЗЗНДНТУтХ-ийн нэмэлт өөрчлөлтийн төсөлд тусгасан үндсэн болон шилжүүлсэн үүргийн агуулгатай ерөнхийдөө нийцэж байна.

НӨУБ-аас гаргасан зарим хэм хэмжээний актын судалгаа, дүн шинжилгээ:

Судалгааны хүрээнд 2013-2015 оны хооронд Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн Хурлаас гарсан нийт 29[64] хэм хэмжээ тогтоосон актыг судалснаас 19 нь буюу 65.5% нь тусгайлан эрх олгогдоогүй гэж үзэж болохуйц нөхцөлд батлагдсан байна. Ялангуяа 2014, 2015 онуудад батлагдсан хэм хэмжээний актууд нь хуулийн ерөнхий зохицуулалтыг үндэслэн гарчээ. Тодруулбал, Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль гэх мэт нутгийн удирдлагын байгууллагад ерөнхий эрх хэмжээ олгосон хуулиудыг үндэслэжээ. Өөрөөр хэлбэл нийгэм, эдийн засгийн асуудлыг шийдвэрлэх зэрэг ерөнхий бүрэн эрх олгогдсон хуулиуд юм. Энэхүү хуулиудыг тусгайлан эрх олгогдсон гэж үзэх боломжгүй тул бие даан гаргасан хэм хэмжээний актад хамааруулна. Гэвч хуулиар тусгайлан эрх олгогдоогүй хэдий ч нутаг дэвсгэрийн бус төв засгийн газар, улсын нэгдмэл бодлоготой холбоотой асуудлаар хэм хэмжээний акт гаргасан байх тохиолдол цөөнгүй байна.

Мөн дээрх хэм хэмжээний актуудаас 3 актад холбогдуулан Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргаснаас 2 актыг шүүхээс хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн байна. Хүчингүй болгохдоо хэм хэмжээ тогтоосон актад тавигдах шаардлагыг хангаагүй, НИТХ-д тухайн асуудлаар хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах эрх олгогдоогүй гэсэн үндэслэлүүдээр хүчингүй болгожээ. Цаашид ялангуяа Захиргааны ерөнхий хуулийг дагаж мөрдөж эхэлснээр хэм хэмжээний актад тавигдах шаардлагыг хангаагүй дээрхийн адил тогтоолууд захиргааны шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан нөхцөлд хүчингүй болж нэгэнт үүсэн бий болсон зарим нийгмийн харилцаа зохицуулалтгүй үлдэх цаашлаад иргэд, төрийн байгууллага эдийн болон эдийн бус бусад хэлбэрийн хохирол учрах магадлалтай.

Тиймээс хэм хэмжээ тогтоосон актуудаа шаардлагад нийцүүлэн шинэчилж бүртгүүлэх, батлан гаргахдаа хэм хэмжээ тогтоосон актыг шаардлагыг хангаж буй эсэхийг нягтлан шалгаж, хариуцлагатай хандах шаардлагатай байна. Мөн хэм хэмжээ тогтоосон акт гаргах зайлшгүй шаардлагатай болсон боловч тусгайлан эрх олгосон хуулийн зохицуулалтгүй байгаа нөхцөлд хууль тогтоох байгууллагын зөвшөөрлийг авах буюу шаардлагатай тохиолдолд хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулан батлах

[63] Article 3 of On local self-government of Republic of Kosovo.

[64] http://www.ublegal.mn/ - Нийслэлийн НӨУБ болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын шийдвэрийн нэгдсэн сан болон бусад эх сурвалжаас судлав.

тусгайлан эрх олгогдоогүй байхад[73] хүрээ, хязгааргүйгээр хэм хэмжээний акт баталж байгаа нь 2011 оноос хойшхи НӨУБ-ын хэм хэмжээний актгай холбоотой шүүхийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээгээр **75% орчим нь хүчингүй болж шийдвэрлэгдсэнээс** харагдана. Мөн дээрх шүүхийн шийдвэрүүдээс харахад Захиргааны хэргийн шүүхээс хэм хэмжээний актгай холбоотой маргаан шийдвэрлэхдээ уг хэм хэмжээний акт нь хууль тогтоомжийн шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг хянадаггүй, зарим тохиолдолд харгалзан үзэж хянах боловч хэм хэмжээний актын шаардлага хангаагүй байгаа боловч хүчингүй болгодоггүй нийтлэг тал ажиглагдаж байна.[74]

НӨУБ-ын хэм хэмжээний актгай холбоотой шүүхийн шийдвэрүүд /2011 – 2016/

Нийт шийдвэрийн тоо	Хүчингүй болсон шийдвэрийн тоо	Хүчингүй болсон үндэслэл			Шүүхээс хэм хэмжээний актын зохицуулалт хэрэглэсэн тохиолдол
		Хууль зөрчсөн	Хуулиар эрх олгогдоогүй	Хэм хэмжээний актад тавигдах шаардлага зөрчсөн	
12	9 /75%/	2	6	1	2

Хэм хэмжээний актгай холбоотой хэргийг Захиргааны хэргийн шүүхээс хянахад НӨУБ-ын хэм хэмжээний актын хувьд тухайлсан онцлог ялгаа байхгүй гэж хэлж болно.

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд тусгагдсанаар хэм хэмжээний актгай холбоотойгоор нэхэмжлэгч иргэн, хуулийн этгээд, захиргааны байгууллага эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн эсхүл зөрчигдөж болзошгүй тохиолдолд захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж шийдвэрлүүлж болохын зэрэгцээ, хэм хэмжээний акт нь улсын хэмжээний эсвэл хоёр буюу түүнээс дээш засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хэмжээнд үйлчлэх бол Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх тусгай журмаар шийдвэрлэхээр зохицуулсан зэрэг шинэлэг зохицуулалтыг нэлээд тусгасан нь тус хуулийн онцлог болно.

ДҮГНЭЛТ

1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн агуулга, Үндсэн хуулийн цэцийн тогтоол зэрэг эрх зүйн эх сурвалжийн түвшинд МУ-д хууль тогтоох эрх мэдлийг шилжүүлэхийг хүлээн зөвшөөрөөгүй байх боловч нийтлэг жишиг, зайлшгүй, бодит шаардлагын үндсэн дээр хууль тогтоох эрх мэдлийг шилжүүлэх буюу хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргахыг Үндсэн хуулийн эсхүл хууль, эрх зүйн дэд актын түвшинд хүлээн зөвшөөрсөн байх бөгөөд энэхүү ойлголт нь ихэнх улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн түгээмэл ойлголт ажээ.

[73] Судалгааны хүрээнд 2013-2015 оны хооронд Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн Хурлаас гарсан нийт 29 хэм хэмжээ тогтоосон актыг судалснаас 19 нь буюу 65.5% нь тусгайлан эрх олгогдоогүй байхад батлагдсан байна. Ялангуяа 2014, 2015 онуудад батлагдсан хэм хэмжээний актууд нь хуулийн хэт ерөнхий зохицуулалтыг үндэслэн гарчээ.

[74] Захиргааны ерөнхий хууль батлагдан хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж эхэлснээр хэм хэмжээний актад тавигдах шаардлага тодорхой, харьцангуй чанга, үр дүнтэй болно гэсэн хүлээлттэй байна.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ҮРЭНГИЙН www.nli.gov.mn

дагуу Дани, Герман, Польш зэрэг Европын холбооны улсуудаас гадна Австрали, АНУ, Шинэ Зеланд зэрэг улсуудад урьдчилсан хяналт хэрэгжиж урьдчилсан хяналтын шатанд НӨУБ-ын шийдвэрийг хүчингүй болгох эрхтэй байна. Мөн Франц, Нидерланд зэрэг зарим улсад хязгаарлагдмал хүрээнд буюу шууд өөрөө хүчингүй болгох эрхгүй ч захиргааны арбитрт өгөх боломжтой байдаг ажээ.

НӨУБ-ын захиргааны буюу урьдчилсан хяналтыг Молдав Улсын орон НӨУБ-ын тухай хуульд *"өөрийн болон нэмэгдүүлсэн бүрэн эрхийн хүрээн дэх орон нутгийн захиргааны үйл ажиллагааны хууль ёсны байдал, шилжүүлсэн бүрэн эрхийн хүрээнд орон нутгийн байгууллагын үйл ажиллагаа хууль ёсны болон зорилгодоо нийцсэн эсэхийг хянах төв засгийн газрын эрх, үүрэг юм."*[69] хэмээн тодорхойлсон бол НӨУБ-ын шийдвэрийн хяналт зайлшгүй байх шаардлага нөхцөлийг хуульд заах тохиолдол ч бий. Тухайлбал, Турк Улсын Үндсэн хуулийн 123 дугаар зүйлд "төрийн нэгдмэл, хуваагдашгүй байдал нь төв засгийн газрын орон нутгийн захиргаад болон тэдгээрийн гаргасан эрх зүйн актыг хянах эрхээр дамжин хэрэгжинэ" гэж заажээ.

Түүнээс гадна зарим улсуудад хэм хэмжээний актыг парламентээс хянаж, хүчингүй болгох эрхтэй байдаг[70] ба Монгол Улстай адил[71] зөвхөн хуульд заасан тохиолдолд хэм хэмжээний актыг парламент хянах зохицуулалттай улс ч бий. Энэ нь хэдий хэм хэмжээ тогтоох эрхийг шилжүүлсэн боловч хууль тогтоох эрх мэдэл нь парламентээс эх сурвалжтай тул парламентээс зөвшөөрөл авч батлагдах ёстой гэж үзэж байгаатай холбоотой юм.

Хэдий НӨУБ-ын хэм хэмжээний актын эрх зүйн зохицуулалт, шаардлагын хувьд өмнөх хэсгүүдэд өгүүлсэнчлэн маргаантай боловч шийдвэрийн хяналтыг тодорхой, үр дүнтэй болгосноор эрх зүйн зохицуулалтын хийдэлтэй байдлыг даван туулах боломжтой байдаг. Үүнд хамаарах нэг арга нь НӨУБ-ын шийдвэрийн хууль тогтоомжид нийцсэн байдлыг хянах субъектийг тодорхой болгож, төрийн захиргааны төв байгууллагаас хянах болсноор төрийн нэгдмэл байх үндсийг хангахын зэрэгцээ Захиргааны ерөнхий хуулийн агуулгатай нийцэх[72] юм. Тэр тусмаа шилжүүлсэн хууль тогтоомж буюу хуулиар тусгайлан эрх олгогдсоны дагуу гаргасан НӨУБ-ын хэм хэмжээний актыг бусад хэм хэмжээний актыг нэгэн адил урьдчилсан хяналтын болон бусад шаардлагуудыг тавьж хяналтыг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй юм.

2.3.2. Тодорхой хяналт (Захиргааны хэргийн шүүхийн хяналт)

Үндсэн хууль ба ЗЗНДНТУтХ-д Хурлын шийдвэрийг хууль ёсны байдалд тавих зохицуулалт ийнхүү дутмаг, хэм хэмжээний актын урьдчилсан хяналт хангалттай үр дүнтэй бус ялангуяа НӨУБ-ын бие дааж гаргах хэм хэмжээний актын хувьд урьдчилсан хяналт хэрэгжих эрх зүйн үндэслэлгүй гэж дүгнэж болохуйц байгаа нөхцөлд асуудлыг шийдвэрлэх арга зам нь захиргааны хэргийн шүүхэд гомдол, нэхэмжлэл гаргах үлдэх билээ. Энэхүү механизм НӨУБ-ын хэм хэмжээний актын хувьд хэр үр нөлөөтэй нь тодорхойгүй. Учир нь НӨУБ-ын хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэрийн талаар захиргааны хэргийн шүүхэд иргэд, байгууллагаас гаргасан гомдлын талаар системтэй мэдээлэл байхгүй байна.

Судлаачийн зүгээс хийсэн бичил судалгаанаас НӨУБ-ын хувьд нарийн төвөгтэй бодлогын шинжтэй асуудал дээр ч хэт ерөнхий эрх хэмжээг эсхүл

[69] Article 3 of On local self government of Republic of Kosovo.

[70] Тухайлбал, Их Британид парламент хуульдаа нийцсэн акт гаргуулж байхын тулд засаг захиргаанд хяналт тавина. Энэхүү парламентын хяналт нь парламентын бүрэн эрхийн зарчмаас урган гардаг.

[71] Захиргааны ерөнхий хуулийн 64 дүгээр зүйлийн 64.2.-т зааснаар Засгийн газраас батлагдсан захиргааны хэм хэмжээний акт /Засгийн газрын тогтоол/-ыг Улсын Их Хуралд хүргүүлнэ.

[72] Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.5 дахь хэсэгт зааснаар Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь Захиргааны байгууллага мөн бөгөөд энэхүү байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагаа нь энэ хуулиар зохицуулагдана.

НАСАНД ХҮРЭЭГҮЙ ХҮМҮҮСЭЭС ҮЙЛДЭЖ БУЙ “БУСДЫН ЭД ХӨРӨНГИЙГ ХУЛГАЙЛАХ” ГЭМТ ХЭРГИЙН ЗҮЙЛЧЛЭЛ БОЛОН ТҮҮНД ХҮЛЭЭЛГЭЖ БУЙ ЯЛ, ХАРИУЦЛАГЫН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ

МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн дэд профессор, хууль зүйн доктор Д.Бадам

Хууль зүйн магистр Б. Мөнх-Ундрах

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Насанд хүрээгүй хүмүүс, гэмт хэрэг, эд хөрөнгө, эрүүгийн хууль, өмчлөх эрх.

ТОВЧЛОЛ

Монгол Улсад үйлдэгдэн гарч буй нийт гэмт хэргийн дотор өмчлөх эрхийн эсрэг гэмт хэрэг дийлэнхийг буюу жилд дунджаар 40 гаруй хувийг, өмчлөх эрхийн эсрэг гэмт хэрэгт бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэрэг 60 гаруй хувийг тус тус эзлэх[1] бөгөөд уг гэмт хэрэг нь насанд хүрээгүй хүмүүсийн үйлдсэн гэмт хэргийн дийлэнхийг /50-60 хувь / хамаардаг байна.

Насанд хүрээгүй хүмүүсээс үйлдсэн бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэргийг шийдвэрлэсэн шүүхийн шийтгэх тогтоолд судалгаа хийж үзэхэд хуулийн үндэслэлгүй зүйлчлэл хийж ял оногдуулсан, түүнчлэн зүйлчлэн буй ЭХТА-н 145 дугаар зүйлийн санкцид хуульчлагдсан ял, хариуцлага Эрүүгийн эрх зүйн хэм хэмжээний зөрчилдөөнийг агуулж ингэснээр насанд хүрээгүй хүмүүсийн эрхийг зөрчиж буйг энэхүү өгүүллээр харуулахыг зорилоо.

УДИРТГАЛ

Бусдын өмчлөх эрхийг ханган баталгаажуулах, хамгаалах эрх зүйн тогтолцоонд Монгол Улсын Эрүүгийн хууль чухал үүрэгтэй бөгөөд эрүүгийн хуулийн 1-р зүйлийн 1.1-д “...нийтийн болон хувийн өмчийг гэмт халдлагаас хамгаалах ...” явдлыг эрүүгийн хуулийн зорилт болгон хуульчилсан байдаг.

Эрүүгийн хууль нь энэхүү зорилтоо хэрэгжүүлэхийн тулд тусгай ангийн 19-р бүлэгт Өмчлөх эрхийн эсрэг гэмт хэргүүдийг хуульчилж тэдгээрийн бүрэлдэхүүн, хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлага, ялын төрөл, хэмжээг тогтоож өгчээ.

Эрүүгийн хуулийн “Өмчлөх эрхийн эсрэг гэмт хэрэг”-ийн бүлэгт заасан Монгол Улсад түгээмэл үйлдэгддэг, нийгмийн хор аюул ихтэй гэмт хэргийн нэг бол бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэрэг бөгөөд Монгол Улсад үйлдэгдэж байгаа нийт гэмт хэргийн дийлэнх хувийг өмчлөх эрхийн эсрэг гэмт хэрэг тэр дундаа бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэрэг данган эзлэх болсон байна.Түүнчлэн сүүлийн үед хулгайн гэмт хэргийн тоо өсөхийн зэрэгцээ түүний улмаас нийгэм, иргэд, аж ахуйн нэгж, байгууллагад учруулах хохирлын хэмжээ нэмэгдэж, орон байрны, малын, халаасны, тээврийн хэрэгслийн хулгай гэх зэргээр төрөлжин, гаралт өсч, илүү зохион байгуулалттай, мэргэшсэн шинжтэй болж байгаа тодийгүй насанд хүрээгүй хүмүүс эл хэрэгт ихээр татагдан оролцох болжээ.

Насанд хүрээгүй хүмүүсээс үйлдэж буй гэмт хэргийн 60 гаруй хувийг өмчлөх эрхийн эсрэг гэмт хэрэг түүний дотор бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах

[1] Цагдаагийн байгууллагын статистикийн тоо баримт, 2014-2016 он.

2. Гагцхүү энэ тохиолдолд эрх шилжүүлэхдээ ихээхэн болгоомжтой хандаж эрх зүйн нарийн зохицуулалт, хамгаалалтыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байдаг.

3. Хэм хэмжээний актын хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон байх шинж, шаардлагад органик болон ердийн хуулиар УИХ-аас эрх шилжүүлсэн байхыг ойлгох тул Захиргааны ерөнхий хуулийн хүрээнд НӨУБ-ын хэм хэмжээний актад ч мөн энэ шаардлага ижил тавигдахаар байна. Харин МУ-ын Үндсэн хуулийн НӨУЁ-ны зарчим, зохицуулалтын хүрээнд НӨУБ-аас хэм хэмжээний актыг бие даан гаргах боломж олгосон гэж дүгнэж болох юм. Гэтэл Захиргааны ерөнхий хуульд энэхүү төрлийн хэм хэмжээний актын онцлог буюу нэгэнт Үндсэн хуулиар эрх олгогдсон энэхүү нөхцөлийг хэрхэн зохицуулахыг тодорхой заагаагүй байна.

4. Захиргааны ерөнхий хуулийн хэм хэмжээний актын зохицуулалтын дагуу НӨУБ-ын хэм хэмжээний актыг хэм хэмжээний актын ерөнхий ангилал, шинж, онцлогуудыг нь харгалзан дараах байдлаар ангилж болох юм.

- Үндсэн хуулийн 62.2-т заасны дагуу гарч буй НӨУЁ-ны зарчмын хүрээнд орон нутгийн шинжтэй асуудлыг шийдвэрлэхээр бие даан гаргаж буй / өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд/ хэм хэмжээний акт

- Захиргааны ерөнхий хуулийн хүрээнд хуулиар тусгайлан олгогдсон эрхэд үндэслэн (шилжүүлсэн бүрэн эрхийн хүрээнд) гаргаж буй хэм хэмжээний акт

5. Захиргааны ерөнхий хуульд НӨУБ-ын бие дааж гаргах хэм хэмжээний актын онцлог буюу нэгэнт Үндсэн хуулиар эрх олгогдсон энэхүү нөхцөлийг Захиргааны ерөнхий хууль эсхүл Захиргааны ерөнхий хуульд нийцүүлэн ЗЗНДНТУтХ-ийн нэмэлт өөрчлөлтийн төсөлд хэрхэн зохицуулахыг тусгах боломжтой;

Ингэхдээ, дээрх 2 ангиллын хувьд шийдвэр гаргах процессын зохицуулалт, бүртгэлийн тогтолцоо зэрэг нь ижил үйлчлэх боловч бие дааж гаргах хэм хэмжээний актын хувьд Захиргааны ерөнхий хуулийн шаардлага бүгд тавигдах нь өрөөсгөл болох нь харагдаж байгаа тул:

- НӨУБ-ын бие дааж гаргах хэм хэмжээний актын хувьд хуулиар тусгайлан эрх олгогдох, урьдчилсан хяналтаар хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгох зэрэг зохицуулалт, шаардлагаас татгалзах нь зүйтэй болов уу.

- Харин ЗЗНДНТУтХ-ийн нэмэлт өөрчлөлтийн төсөлд тусгагдсан агуулгаар буюу НӨУБ-ын хэм хэмжээний актын хувьд хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон тохиолдолд хэм хэмжээний актын шинж, шаардлагыг бүрэн хангасан байхыг шаардах нь илүү тохиромжтой байж болох юм.

- Түүнээс гадна НӨУБ-аас бие дааж гаргасан хэм хэмжээний акт нь НӨУБ-ын өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудал мөн эсэхийг шүүхээс хянаж шийдвэрлэх механизмыг бий болгох боломжтой юм.

---o0o---

"ГЭР БҮЛИЙН ХҮЧИРХИЙЛЭЛТЭЙ ТЭМЦЭХ ХУУЛЬ САХИУЛАХ БОЛОН ШҮҮХ ЭРХ МЭДЛИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН АЖИЛТНЫ ГАРЫН АВЛАГА" НОМ ХУУЛЬЧДЫН НОМЫН САНД ИРЛЭЭ

2017.08.28-ны өдөр Олон улсын хөгжлийн эрх зүйн байгууллага /IDLO/-ын хөтөлбөрийн удирдагч Д.Оюунчимэг нарын төлөөлөгчдийг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал С.Энхцэцэг хүлээн авч уулзлаа.

Олон улсын хөгжлийн эрх зүйн байгууллага /IDLO/-аас хэрэгжүүлж буй "Жендэрт суурилсан хүчирхийлэлтэй тэмцэх: хууль зүйн салбарын чадавхийг бэхжүүлэх төсөл"-ийн хүрээнд 6 байгууллагын 30 гаруй сургагч-багш нарын боловсруулсан "Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх хууль сахиулах болон шүүх эрх мэдлийн байгууллагын ажилтны гарын авлага" номын дээжийг тус хүрээлэнгийн Номын санд хүлээлгэн өгсөн юм.

тэднийг улам бүр өөгшүүлж цаашлаад мэргэжлийн гэмт хэрэгтэн болгох үүд хаалгыг нээж өгч байна гэж үзэхэд хилсдэхгүй.



Дээрх судалгаанаас харахад иргэдийн өмчийн хулгай, орон байранд нэвтэрч үйлдэх, түүнчлэн сүүлийн жилүүдэд автомашины эд анги, машины кабинаас эд зүйл хулгайлах явдал ихсэж байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй.

Насанд хүрээгүй хүмүүсээс үйлдэж буй гэмт явдлын бүтцэд бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэргийн гаралт улам бүр нэмэгдэж, нийгмийн хор аюул нь ихсэж байгаа нь дурдсан судалгаанаас тодорхой харагдаж байна.

Иймд гэмт хэргийн шалтгаан, нөхцөлийг эдийн засгийн, нийгмийн буюу ажилгүйдэл, ядуурал гэсэн тойм төдий зүйлийг дурдахаас илүүтэйгээр хүүхдийн сэтгэл зүйн янз бүрийн асуудал, хүмүүжил төлөвшил, орчин нөхцөл зэргийг нарийвчлан судалж, эдгээрт тохирсон урьдчилан сэргийлэх ерөнхий, тусгай, нэг бүрчилсэн арга хэмжээг үр дүнтэй зохион байгуулах нь тулгамдсан асуудлын нэг мөн.

Хоёр: НАСАНД ХҮРЭЭГҮЙ ХҮМҮҮСЭЭС ҮЙЛДЭЖ БУЙ "БУСДЫН ЭД ХӨРӨНГИЙГ ХУЛГАЙЛАХ" ГЭМТ ХЭРГИЙН ЗҮЙЛЧЛЭЛИЙН АСУУДАЛ

Гэмт хэргийн зүйлчлэлийн асуудал эрүүгийн эрх зүйд бие даасан шинжлэх ухаан болж хөгжсөн бөгөөд энэ нь үйлдэгдэн гарсан гэмт үйлдэлд хуулийн үндэслэл бүхий үнэлэлт дүгнэлт өгч түүнд тохирсон эрүүгийн хуулийн хэм хэмжээг сонгон хэрэглэх нарийн төвөгтэй ажиллагаа юм.

Эх газрын системтэй орнуудын эрүүгийн эрх зүйд эрүүгийн хуулийг төсөөтэй хэрэглэхийг хориглодог бөгөөд энэ нь гэмт хэргийн зүйлчлэлд тогтсон онол, зүйлчлэлийн үндэс суурь болдог.

Академич С.Нарангэрэл "эрүүгийн эрх зүйд нийгэмд аюултай тодорхой хэрэг эрүүгийн хуульд заасан гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжтэй нийцсэнийг тогтоох үйл ажиллагаа, гэмт үйлдэлд өгсөн эрүүгийн эрх зүйн үнэлэлт"[5] гэж,

Доктор С.Жанцан "үйлдэгдсэн хэргийн шинжүүд эрүүгийн хуулиар тогтоогдсон гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжүүдтэй яв цав тохирч байгааг тогтоох болон хууль зүйн хувьд бэхжүүлэх талаар хууль хэрэглэгч субъектүүдийн оюуны үйл ажиллагаа"[6] хэмээн тус тус тодорхойлжээ.

Дээрхээс үзэхэд гэмт хэргийн зүйлчлэл нь нэг талаас тодорхой хэрэг, эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжтэй нийцэж тохирч байгааг тогтоох , нөгөө талаас тухайн этгээдийн үйлдлийг хуульд зүйн үүднээс үнэлж дүгнэж буй ажиллагаа бөгөөд энэ нь өөр хоорондоо уялдаа холбоотой, нарийн дэс дараалал бүхий аксиологи- логик ажиллагаа болно.

Гэмт хэргийн зүйлчлэлийн үе шат нь:

- нэгэнт үйлдэгдэн гарсан гэмт үйлдлийг Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид хуульчлагдсан тухайн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжүүдтэй нийцүүлэх;

- түүнийгээ байцаан шийтгэх ажиллагааны явцад ЭБШХуульд заасны дагуу бэхжүүлэх;

- эдгээрийг хуулийн үндэслэлтэй үнэлэх буюу ойролцоо, ижил төстэй гэмт хэргээс ялгах зэрэг ажиллагаануудыг хамрах юм.

Манай эрүүгийн практикт үйлдэгдэн гарсан гэмт хэргийн нийгмийн хор аюулын шинж буюу

[5] С.Нарангэрэл. Монголын эрх зүйн эх толь бичиг, УБ., 2015 он, 120 дахь тал.

[6] С.Жанцан. Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн онол, УБ., 2009 он, 41 дэх тал.

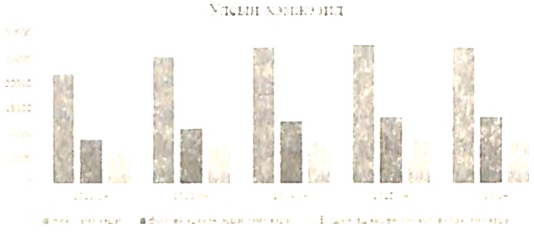
гэмт хэрэг дийлэнхийг дангаар эзэлж байгаа нь анхаарал татаж түүний шалтгаан нөхцөл,үр дагавар энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох, урьдчилан сэргийлэх талаар бодитой, үр дүнтэй арга замыг тодорхойлох шаардлага зүй ёсоор тулгарч байна.

Тухайн хэргийг шийдсэн шүүхийн шийтгэх тогтоолд дүн шинжилгээ хийж үзэхэд цөөнгүй тохиолдолд хэргийн зүйлчлэл алдаатай хийгдсэн, насанд хүрэгсэдтэй адил хэмжээний ял оногдуулж хүүхдийн эрхийг зөрчсөн түүнчлэн энэхүү гэмт хэрэгт насанд хүрээгүй хүмүүст оногдуулах ял хариуцлагын хувьд хуулийн зөрчилдөөн бүхий хэм хэмжээ үйлчилсээр ирсэн бөгөөд цаашид Эрүүгийн хуульд (Шинэчилсэн найруулга)[2] зайлшгүй анхаарч, засаж залруулах зүйл багагүй байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Нэг: НАСАНД ХҮРЭЭГҮЙ ХҮМҮҮСЭЭС ҮЙЛДЭЖ БУЙ "БУСДЫН ЭД ХӨРӨНГИЙГ ХУЛГАЙЛАХ" ГЭМТ ХЭРГИЙН ГАРАЛТЫН БАЙДАЛ

Монгол Улсад үйлдэгдэн гарч буй гэмт хэргийн гаралтыг сүүлийн 5 жилээр /2012-2016 он/ судлан үзэхэд нийт гэмт хэргийн 46 хувийг өмчлөх эрхийн эсрэг түүний дотор бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэрэг 69 хувийг тус тус эзэлж байна. Үүнийг графикаар дэлгэрүүлж харуулбал:



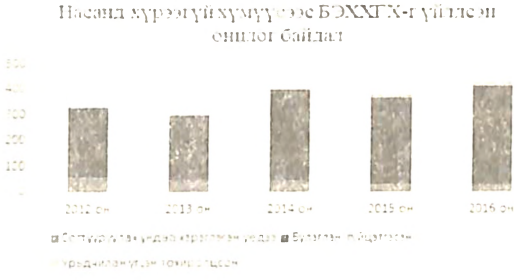
Насанд хүрээгүй хүмүүсийн үйлдсэн хэргийн хувьд 2012-2016 онд нийт 5278 гэмт хэрэг үйлдэгдэн гарсан ба үүний 3251 буюу 61 хувь нь бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэрэг эзэлж байна. Насны байдлаар судалж үзэхэд 14-15 нас хүртэлх 1416, 16-18 хүртэлх нь 1835 хүүхэд уг гэмт хэрэгт холбогджээ[3].

Хүн амын бүтцэд насны хувьд өнөр бүлэг нь хүүхдүүд байгаа ба тэдний дотор гэмт хэрэг үйлдэж буй насанд хүрээгүй этгээдийн зонхилох хэсэг болон 14-17 насныхан нийт хүүхдүүдийн 20 хувийг эзэлдэг ажээ[4].

Сүүлийн 3 жилийн байдлаар авч үзвэл 14-17 насны 150 хүүхэд тутамд нэг гэмт хэрэг үйлдсэн хүүхэд оногдож байгаа юм.



Бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэргийг бүлэглэж үйлдэх нь нэмэгдэж улмаар тэдний үйлдэл нь нарийн зохион байгуулалтад орж, оролцогчдын хувьд залуужиж байгаа нь нийтэд улам бүр айдас түгшүүрийг төрүүлж байна.



Түүнчлэн урьдчилж үгсэн тохиролцож болон соргуурсан, мансуурсан үедээ гэмт хэрэг үйлдэх явдал нэмэгдэх хандлагатай байгаа нь анхаарал татсан асуудал болж байна.

Энэхүү гэмт хэрэг нь халаасны, орон байрны, малын, автомашины сэлбэг хэрэгслийн гэх мэтээр төрөлжиж, насанд хүрэгсдээс хулгайлсан эд зүйлсийг хямдаар худалдан авч

[2] Эрүүгийн хууль (Шинэчилсэн найруулга), 2015 оны 12 дугаар сарын 03-ны өдөр батлагдсан.

[3] Цагдаагийн байгууллагын статистик тоо баримт, 2014-2016 он.

[4] http://www1212.mn

бүрэлдэхүүний шинжийг хангасан, бие даасан бүрэлдэхүүнтэйгээр төгс үйлдэгдсэн байхыг шаардана. Нэг үгээр хэлбэл дээрх кейсийн хувьд хохирогч тус бүрийн өмчлөх эрхэд халдахдаа ЭХТА-н 145 дугаар зүйлд заасан гэмт хэргийн ердийн бүрэлдэхүүний объектив шинж болох бусдын өмчлөлийн эд зүйлийг нууц, сэм аргаар хууль бусаар өөртөө шилжүүлэн авч бусдад бага бус хэмжээний хохирол учруулснаар бүрдэл төгссөн байх ёстой гэсэн үг юм. Энэ тохиолдолд давтан гэж үзэж хэргийн зүйлчлэл хийх учиртай. Тэгэхээр анхан шатны шүүх ЭХЕА-н 18 дугаар зүйлийн заалтыг буруу хэрэглэсэн учраас хуулийн үндэслэлгүй зүйлчлэл гэж үзэж байна.

2.Объектив тал: гэмт үйлдлийн гадаад шинж бөгөөд тухайн зүйлийн диспозицид тодорхой тусгагдсан, олон талт шинжийг өөртөө агуулсан, гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний хамгийн чухал элемент мөн. Гагцхүү энэ шинжээр өмчлөх эрхийн эсрэг гэмт хэргүүд өөр хоорондоо ялгагдана.

Тухайлбал: Хулгайлах гэмт хэрэг нууц, сэм, далд аргаар бусдын өмчлөлийн эд зүйлийг өөртөө хууль бусаар шилжүүлэн авдаг бол дээрэмдэх гэмт хэрэг амь насанд аюултайгаар хүч хэрэглэж болон хүч хэрэглэхээр заналхийлж довтолсон байх, булаах гэмт хэрэг дээрмийн гэмт хэргийн шинжгүйгээр хохирогчийн нүдэн дээр илээр хүч хэрэглэхгүйгээр өмчлөлийн зүйлийг өөртөө шилжүүлсэн байх гэх мэт. Тэгэхээр эдгээр гэмт хэргүүд нь үйлдэл, үйлдлийн аргаар ялгаатай байна.

Хулгайлах гэмт хэрэг нь материаллаг бүрэлдэхүүнтэй гэмт хэрэг бөгөөд хууль тогтоогч ердийн бүрэлдэхүүний хувьд "бага бус" хэмжээг тогтоосон ба нууц, сэм, далд аргаар бусдын өмчлөлийн эд зүйлийг өөртөө хууль бусаар авч, бусдад бага бус хэмжээний хохирол учруулж өөрийн юм шиг захиран зарцуулах боломж бүрдэснээр бүрдэл төгсдөг.

Объектив талын хувьд хэргийн зүйлчлэлийг хийхдээ дараахь зүйлд анхаарлаа хандуулах шаардлагатай.

Үүнд:

1.Өмнө дурдсанаар үргэлжилсэн болон давтан үйлдлийг ялгаж ойлгох:

Хулгайлах гэмт хэргийн "давтан" гэх ойлголт нь "Гэмт хэрэг үйлдэх санаа нь тус тусдаа үүссэн, тус бүрдээ бие даасан гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжтэй байх бөгөөд уг үйлдэлдээ ял шийтгүүлсэн буюу ял шийтгүүлээгүйн аль аль нь хамаарна" гэснийг анхаарах /УДШ-н 2006.05.29 өдрийн 28 дугаар тогтоол/

2.Нийлмэл гэмт хэрэгт зүйлчлэл хийж ял оногдуулахад анхаарах:

ЭХЕА-н 19 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Энэ хуулийн хэд хэдэн зүйл, хэсэгт заасан хоёр буюу түүнээс дээш гэмт хэрэг үйлдэж, тэдгээрийн алинд нь ч ял шийтгүүлээгүй байхыг нийлмэл гэмт хэрэг гэнэ..

19.2.Энэ хуулийн тусгай ангийн хоёр буюу түүнээс дээш зүйл, хэсэгт заасан гэмт хэргийн шинжийг агуулсан нэг удаагийн үйлдэл, эс үйлдэхүйг нийлмэл гэмт хэрэгт тооцно" гэжээ.

Кейс 2.

28 настай Г, 18 настай Д-тэй бүлэглэн айлын хаалгыг эвдлэн орж 20 ширхэг мөнгөн аягыг хулгайлан авч, улмаар тэдгээр мөнгөн аяганууды Г өөрийн найз алт мөнгөний дархан С-д өгч эвдлүүлэн мөнгийг нь салган авч мөнгөн гулдмай болгон өөрчлүүлсэн хэргийг Сүхбаатар дүүргийн прокурорын газраас ЭХЕА-н 36.2, 35.5, 19.2 дахь хэсгийг тус тус журамлан ЭХТА-н 145.3, 153.2 дахь хэсгээр нийлмэл гэмт хэрэгт яллах дүгнэлт үйлдэн хэргийг шүүхэд шилжүүлжээ. Хулгайн гэмт хэргийн улмаас 20 сая төгрөгийн хохирол учирсан бөгөөд мөнгөн аяганууд үе дамжиж ирсэн дарьганга хийцийн мөнгөний орц ихтэй хуучны эдлэлүүд байсан.

Прокурорын яллах дүгнэлт хууль зүйн үндэслэлтэй эсэхэд дүгнэлт хийж үзэхэд:

Прокурор нэг үйлдэлтэй нийлмэл гэмт хэрэг гэж үзэж ЭХЕА-н 19.2 дахь хэсгийг журамласан байх бөгөөд 20 сая төгрөгийн буюу нэг хохирлыг хоёр өөр гэмт хэргийн хохиролд хамруулжээ.

нийгэмд аюултай үйлдэл, түүний эцэст учирсан хор уршиг, эдгээрийн хоорондын шалтгаант холбоо зэрэг гэмт үйлдлийн материаллаг, объектив шинжид илүү ач холбогдол өгч, өөрөөр хэлбэл **гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний 4 элементийн онолд суурилсан абсолют онолын материалист хандлагыг баримталж** гэмт хэргийн зүйлчлэл хийгдэж байна.

Гэмт хэргийн зүйлчлэлийн онолын тулгуур ойлголтод үндэслэн бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэргийн зүйлчлэлийг тодорхойлбол:

1.Гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжийг зөв тогтоох нь хэргийн зүйлчлэлд чухал ач холбогдолтой.

а/.Гэмт хэргийн объект: Эрүүгийн хуулиар хамгаалагдсан эрх ашиг бөгөөд бусдын өмчлөх эрх хулгайлах гэмт хэргийн объект болно. Объектыг зөв тодорхойлсноор хэргийн зүйлчлэл хуулийн үндэслэлтэй болох "үүд хаалгыг" нээх юм. Объектын төрөл нэн ялангуяа гэмт халдлагад өртөгдсөн эрх ашиг болох шууд объектыг үндэслэлтэй тогтоох нь хулгайлах гэмт хэрэгт чухал ач холбогдолтой болох нь дараахь хэргээс тодорхой харагдаж байна.

Кейс 1.

Насанд хүрээгүй Л нь иргэн М,Б, Ц,Х,С,Г, Н, Э, Ч нарын гэрээс мах, гурил, тамхи, мөнгөн ээмэг, гар утас, хөгжим, бээлий, цагаан будаа зэрэг эд зүйлийг давтан үйлдлээр хулгайлан авч бусдад 513 500 төгрөгийн хохирол учруулсан хэргийг 2006.3.15 нд Хөвсгөл аймгийн сум дундын шүүх хэргийг хянан үзээд ЭХТА-н 145.2 дахь хэсэгт заасан гэмт хэрэгт гэм буруутайд тооцон 2 жил 4 сарын хорих ял оногдуулан жирийн дэглэмтэй насанд хүрээгүйчүүдийн хорих ангид ялыг эдлүүлэхээр шийдвэрлэжээ. Шүүх ялтан Л-с хохирогч М-д 29000, Б-д 20 400, Ц-д 8700, Х-д 13400, С-д 21500, Г-д 10500, Н-д 10500, Э-д 56000 төгрөг гаргуулахаар шийдвэрлэсэн байна. Шүүгдэгч Л шүүхийн шатанд мэдүүлэхдээ "... Би Мөрөнгөөс гэртээ очиход миний сар бүр өгдөг тэтгэмжийн 3000 төгрөгийг хассан байсан. Би 7 хоног хоосон байсан. Тэгээд аргагүйн эрхэнд айлд орж мах, гурил, будаа, тамхи, хөгжим, бээлий зэргийг хулгайлан авсан. Гэмт хэрэг үйлдсэндээ гэмшиж байна гэжээ..."

Дээрх тохиолдолд Л-н хулгайн 9 үйлдэл тус бүрдээ үндсэн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжийг хангаагүй, өөрөөр хэлбэл 1 айлаас хулгайлсан эд зүйл нь тухайн үед мөрдөгдөж байсан хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээнд хүрэхгүй \42500 төгрөг\ байхад үргэлжилсэн үйлдэлтэй гэмт хэрэг мэтээр нийт учруулсан хохирлоор хохирлыг тогтоож улмаар давтан гэж үзсэн нь хэргийн зүйлчлэлийг буруу хийж Л-д 2 жил 4 сарын хугацаагаар хорих ял оногдуулж нийгмээс тусгаарласан нь түүний эрхийг зөрчсөн хууль бус шийдвэр болжээ.

Шүүхийн эл шийдвэр нь:

1.Үргэлжилсэн үйлдэлтэй гэмт хэрэг гэдэг нь нэг эх үүсвэр буюу нэг объектод нэг санаа зорилгоор тодорхой хугацааны завсарлагатайгаар үйлдлээ хэрэгжүүлэхийг хэлэх бөгөөд гэмт санаа нь төгсөөгүй байдаг учраас нийт учруулсан хохирлыг нэгтгэн нэгдмэл гэмт хэрэг гэж үзэж хэргийн зүйлчлэлийг хийдэг. Л-н үйлдэл нэг бус хэсэг хүмүүсийн өмчлөх эрхэд халдсан учраас үргэлжилсэн гэмт хэргийн шинжийг агуулахгүй байна. Энэ утгаар нийт учруулсан хохирлын хэмжээгээр нэгдмэл гэмт хэрэг гэж үзэж хэргийн зүйлчлэл хийсэн нь хуулийн үндэслэлгүй.

2. Хэрвээ Л-н үйлдлийг үргэлжилсэн үйлдэлтэй гэмт хэрэг гэж үзэж байгаа бол энэ нь давтан гэмт хэрэг болохгүй. ЭХЕА-н 18 дугаар зүйлд давтан гэмт хэргийн талаар заахдаа " Эрүүгийн хуулийн нэг зүйл, түүний нэг хэсэгт заасан гэмт хэргийг хоёр буюу түүнээс дээш удаа үйлдсэн байхыг давтан гэмт хэрэг гэнэ. Энэ хуулийн тусгай ангийн хэд хэдэн зүйл, хэсэгт заасан хоёр буюу түүнээс дээш гэмт хэрэг үйлдэх нь зөвхөн тусгай ангид заасан тохиолдолд давтан гэмт хэрэгт тооцогдоно" гэжээ.

Давтан гэмт хэргийн нэг гол шинж нь тухайн үйлдлүүд ЭХТА-н диспозицид заасан гэмт хэргийн

үйл явдлыг мэдрэхгүй, ойлгож мэдэхгүй, илчлэх чадваргүй байдлыг далимдуулан тэдний дэргэд эд хөрөнгийг авсан үйлдлийг бусдын эд хөрөнгийг хулгайлсан гэмт хэрэг гэж үзвэл зохино.

1.4.Бусдын эд хөрөнгийг нууц, далд аргаар, шунахай сэдэлтээр авч байх үед дэргэд нь байгаа этгээд тухайн үйлдлийн шинж чанарыг ойлгож мэдээгүй, эсхүл гэмт этгээдтэй холбоотой /найз, танил, төрөл садан гэх мэт/ тул түүний зүгээс хориглох, эсэргүүцэх явдал гаргахгүй гэж тухайн этгээд тооцон бусдын эд хөрөнгийг хууль бусаар авсан үйлдлийг хулгайн гэмт хэргээр зүйлчлэх нь зүйтэй" хэмээн тайлбарласнаас үзвэл залилан мэхлэх гэмт хэрэг бус тухайн үйлдлийг ЭХТА-н 145 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгээр зүйлчлэх шаардлагатай болж байна.

3.Гэмт хэргийн субъект: ЭХЕА-н 21 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт нэрлэж заасан гэмт хэргүүдийн нэг нь ЭХТА-н 145 дугаар зүйл буюу бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэрэг бөгөөд энэ тохиолдолд 14 наснаас эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ.

4.Субъектив тал: Гэм буруугийн шууд санаатай хэлбэртэй, шунахайрах сэдэлтэд үндэслэгдэнэ. Субъектив талын заавал байх шинж нь гэмт этгээд "миний үйлдлийг хэн ч хараагүй, мэдээгүй" гэх ойлголтоор хууль бус үйлдлээ хэрэгжүүлдэг бөгөөд энэ нь "нууц, сэм, далд" аргын субъектив илрэл мөн.

Ийнхүү бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэргийн зүйлчлэлийг хийхэд юуны өмнө хэргийн нөхцөл байдлыг зөв тогтоож тодорхойлохоос эхлэх бөгөөд энэ нь зүйлчлэл бодитой, хууль ёсны байх урьдчилсан нөхцөлийг бүрдүүлнэ. Үүний дараа эрүүгийн хуулийн тохирох хэм хэмжээг сонгон авч тэдгээрийн хоорондын уялдаа холбоог нийцүүлж тохируулах, хууль зүйн үүднээс үнэлэлт, дүгнэлт өгөх зэрэг өөр хоорондоо уялдаа холбоо бүхий нарийн төвөгтэй ажиллагаа болох нь харагдаж байна.

Хэргийн зүйлчлэлийг буруу хийснээр хүний эрхийг зөрчиж хэлмэгдүүлэхээс гадна эрүүгийн хуулийг төсөөтэй хэрэглэх явдлыг буй болгоно. Ингэснээр хууль ёсны болон шударга ёсны зарчим бүдүүлгээр зөрчигдөхөд хүргэх юм.

Гурав: ЭРҮҮГИЙН ХУУЛИЙН ХИЙДЭЛ, ЗӨРЧИЛДӨӨН

Эл асуудлыг хөндөхийн өмнө бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэрэг үйлдсэн насанд хүрээгүй хүмүүсийн хэд нь шүүхээр хэргээ шийдүүлдэг болон шүүхээс ямар ялыг голлон оногдуулдгийг авч үзье.

Насанд хүрээгүй хүнд ял оногдуулж буй шүүхийн практикийг сүүлийн 6 жилээр судалж үзэхэд нийт 2926 хүүхэд шүүхээр хэргээ шийдүүлсэн ба үүнээс 2162 хүүхдэд хорих ял оногдуулж 211 хүүхдийн хорих ялыг биечлэн эдлүүлжээ. Өөрөөр хэлбэл шүүхээр шийтгүүлэгчдийн 73,8 хувьд хорих ял сонсгодог. Сонсгосон хорих ялын 9.7 хувийг биечлэн эдлүүлж үлдсэн 90 хувийг шүүхийн шийтгэх тогтоол биелүүлэхийг хойшлуулдаг байна. Харин 27 орчим хувьд хорихоос бусад төрлийн ял оногдуулдаг. Шүүхийн практикт ийм жишиг тогтоод 20 орчим жил болж байна.

Эдгээрийг тоон байдлаар судалж үзвэл[7]:

№	Огноо	Нийт шүүхээс шийтгүүлсэн хүүхэд	Хорих ял	Хорих ялыг биечлэн эдэлсэн	Ял хойшлуулсан
1	2011	542	449	62	362
2	2012	570	428	18	382
3	2013	565	434	53	348
4	2014	467	341	43	299
5	2015	422	277	22	263
6	2016	360	233	13	217
7	Нийт	2926	2162	211	1871

[7] Шүүхийн статистикийн тоо баримт, 2011-2016 он.

Ингэснээр прокурор материаллаг гэмт хэргийн хувьд шууд шалтгаант холбооны онолыг зөрчсөн ба тэрхүү хохирол чухамхүү ямар гэмт үйлдлийн шууд үр дагавар болж буй болсныг тогтоож чадаагүй байна. Өөрөөр хэлбэл нэг үйлдэлтэй нийлмэл гэмт хэргийн хувьд гэмт этгээд нэг үйлдлээр ЭХТА-н өөр өөр хэсэгт заасан гэмт хэргийг 2, түүнээс дээш удаа үйлдсэн байхыг шаардах бөгөөд эдгээр гэмт хэргүүд бие даасан бүрэлдэхүүнтэйгээр үйлдэгдэж төгссөн байхыг шаарддаг. Мөн алинд ч эрүүгийн хариуцлага хүлээгээгүй байх ёстой.

Тэгэхээр дээрх кейсийн хувьд 20 сая төгрөгийн хохирлыг бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэргийн эсхүл бусдын эд хөрөнгийг санаатайгаар устгасан, гэмтээсэн гэмт хэргийн хувьд учруулсан уу гэдгийг тогтоож хэргийн зүйлчлэл хийгээгүй учраас хуулийн дагуу зүйлчлэл болж чадаагүй байна.

Дээрхээс үзэхэд нийлмэл гэмт хэргийн тухайд хоёулаа материаллаг бүрэлдэхүүнтэй байх боломжгүй гэсэн ойлголтыг шууд утгаараа харуулж байгаа юм. Иймд эл ойлголтыг практикт нэг мөр болгохын тулд ЭХЕА-н 19.2-т хоёр буюу түүнээс дээш зүйл хэсэгт заасан гэмт хэргийн шинжийг агуулсан нэг удаагийн үйлдэл эс үйлдэхүйг нийлмэл гэмт хэрэгт тооцохдоо материаллаг болон хэлбэрийн бүрэлдэхүүнтэй гэмт хэрэгт хамаарна гэж тодорхойлох шаардлага зүй ёсоор тулгарч байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй.

Иймд бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэргийн хувьд гэмт этгээд эд хөрөнгө, өмчлөх эрхийг хууль бусаар авах шунахай гэмт санаагаа хэрэгжүүлж, өмчлөлдөө бүрэн шилжүүлж өөрийн өмч мэт захиран зарцуулах боломж бүрдсэнээр бүрдэл төгсөх утгаар "хулгайлсан эд зүйлээ" устгах, эвдэх, гэмтээх, зарах, бэлэглэх, өөртөө хэрэглэх эсэх нь уг гэмт хэргийн зүйлчлэлд төдийгүй өөр бусад гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжид хамааралгүй болно.

3.Бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэргийн объектив үндсэн шинж нь үйлдлийн арга бөгөөд энэ нь нууц, сэм, далд арга гэдгийг өмнө тайлбарласан. Зарим тохиолдолд эл шинж "үгүйсгэгдэх" тохиолдол байж болдог. Үүнийг дараахь жишээн дээр авч үзье.

Кейс 3.

17 настай Т ээж, 3 дүүгийн хамт амьдардаг, түүний аав хүүхдүүдээ орхиж явснаас тэдний амьдрал хүнд байдалд оржээ. Т сургуулиасаа гарч, хөрш айлын С гэгч эмэгтэйтэй нийлж архи дарс уух, биеэ үнэлэх, зарим тохиолдолд түүнтэй хамтран хулгай хийх зэргээр уруу татагдан явдгийг Т-н ээж мэддэг ч үгэнд нь эс ордог байв.

2015.10.12-ны өдөр Т нэгэн сургуулийн гадаа хичээл тарж буй хүүхдүүдийг харж зогсож байхдаа нэгдүгээр ангийн сурагч О-н зүүсэн ээмгийг харж түүнийг авахаар шийдсэн байна. Т нь О-г дуудаж "ямар гоё ээмэгтэй юм бэ, жаахан хүүхэд ийм үнэтэй ээмэг зүүж болохгүй, хүн авчихна, эгч нь аваад цүнх рүү чинь хийгээд өгье" гэж хэлээд өөрөө авчээ. О үүнд итгэж ээмгээ цүнхэнд байгаа гэж бодож байсан ч алга болсныг мэдээд ээждээ үнэнийг хэлсэн байна.

О-н ээж цагдаад хандсанаар хэрэг илэрч Т-д эрүүгийн хэрэг үүсгэжээ. Ээмэг нь 200.000 төгрөгөөр үнэлэгдсэн ба хэрэг бүртгэгч ЭХТА-н 148 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгээр эрүүгийн хэрэг үүсгэжээ.

Дээрх тохиолдлоос харахад Т бага насны хүүхдийг төөрөгдүүлэн түүний монетон ээмгийг өөртөө хууль бусаар шилжүүлэн авсан ба О-н нүдэн дээр ил болж буй, өөрийнх нь ээмгийг тайлж аваад цүнхэнд нь хийж байгаа гэж ойлгосон.

Хуурч мэхлэх, төөрөгдүүлэх аргаар бусдын өмчлөлийн эд зүйлийг өөртөө хууль бусаар шилжүүлэн авсан нь ЭХТА-н 148 дугаар зүйлд заасан гэмт хэргийн объектив шинжийг хангаж байгаа ч УДШ-н 2006.05.29 өдрийн 28 дугаар тогтоолд " 1.3.Бага буюу өндөр настай, сэтгэцийн болон бусад хүнд өвчтэй, согтуурсан, мансуурсан буюу унтаж байсан, хөгжлийн бэрхшээлтэй /сохор, дүлий/ зэрэг бусад байдлаас шалтгаалан тухайн үед болж байгаа

шатны шүүхийн шийдвэрийг хууль бус гэж үзэх хуулийн үндэслэл байхгүй болж байгаа юм.

Ийнхүү бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэрэг үйлдсэн насанд хүрээгүй хүмүүст ял оногдуулж буй практикийг судалж үзэхэд хэргийн зүйлчлэл буруу хийгдэж тэдний эрх зөрчигдсөн байхаас гадна ял оногдуулахад хүндрэл бэрхшээлтэй, хийдэл, зөрчилдөөнтэй хуулийн заалтууд түгээмэл тохиолддогийг дээрх жишээнүүдээс тодорхойлж болохын зэрэгцээ ЭХТА-н 145 дугаар зүйлийн хуульчлагдсан санкцийн хийдэл, зөрчилдөөнийг доорх байдлаас харж болно.

ЭХТА-н 145 дугаар зүйлд:

-хорих;

-баривчлах;

-торгох;

-албадан ажил хийлгэх мөн эд хөрөнгө хураах ялыг нэмэгдэл ялын шинжтэйгээр оногдуулахаар тус тус хуульчлан тогтоожээ.

Эл асуудлыг хөндөхийн өмнө хуулийн хийдэл, зөрчилдөөний онолын асуудлыг авч үзье.

Эрх зүйн нэг харилцаа нэг зэрэг хэд хэдэн салбар эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагдахыг хэм хэмжээний зөрчилдөөн буюу коллизи гэнэ.

Зарим эрдэмтэд тодруулбал доктор С.Жанцан коллизийн асуудлыг "өрсөлдөх хэм хэмжээ" хэмээн тодорхойлсон байхад зарим нь хэм хэмжээний зөрчилдөөнд "алдаа, хийдэл"-г хамааруулсан байдаг.

Эрүүгийн эрх зүйн өрсөлдөх хэм хэмжээ гэдэг нь агуулга, хэмжээгээрээ нэг эрх зүйн харилцааг хэд хэдэн хэм хэмжээгээр зохицуулахыг хэлдэг бөгөөд тэдгээрийн нэг хэм хэмжээ нь нөгөөгөөсөө давамгайлах үүрэг гүйцэтгэдэг[9] хэмээгээд хоорондоо зөрчилдөж буй хэм хэмжээнүүд үнэн хэрэг дээрээ хэм хэмжээний коллизи / өрсөлдөх хэм хэмжээ/ юм гэж доктор С.Жанцан бичжээ.

Харин доктор Д.Баярсайхан хэм хэмжээний зөрчилдөөнийг хуулийн хийдэл гэдгээр тодорхойлсон ба тэрээр "Хуулийн хийдэл гэдэг нь тухайн хуулийн заалтууд хоорондоо зөрчилдөх, эрх зүйн үндэслэл хамаарал нь харилцан авцалдахгүй байх, хуулийн зорилго зарчим нь хуулийн агуулга нөхцөлтэйгөө тохирохгүй байх, хуулиар шууд зохицуулагдах харилцаа тийнхүү бүрэн хуульчлагдаагүйгээс эрх зүйн үйлчлэл дутагдах, хуулиас гадуурх арга замаар хуулийг хэрэглэх зэрэг сөрөг нөхцөл байдал бий болсныг хэлнэ[10] гэсэн байна.

Юутай ч эрүүгийн эрх зүйд хэм хэмжээний зөрчилдөөнийг:

-Эрүүгийн хууль Үндсэн хууль, ОУ-ын хэм хэмжээтэй зөрчилдөх;

-Эрүүгийн хуулийн хэм хэмжээ бусад салбар эрхийн хэм хэмжээтэй зөрчилдөх;

-Эрүүгийн хуулийн заалтууд өөр хоорондоо зөрчилдөх гэж ангилж болох юм.

Эрүүгийн хуулийн хийдэл, зөрчилдөөнийг ерөнхий ангийн зарим зүйл, тусгай ангийн хэм хэмжээтэй хэрхэн зөрчилдөж буй буюу Эрүүгийн хуулийн доторх түүнчлэн Эрүүгийн хууль шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн хуулийн зарим заалтуудтай хэрхэн зөрчилдөж байгааг судалж үзвэл:

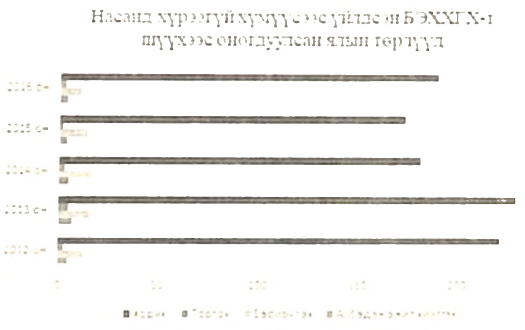
1. Эрүүгийн хуулийн хэм хэмжээнүүдийн зөрчилдөөнтэй заалтын тухайд:

а/.ЭХЕА-н 6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд тухайн гэмт хэрэгт нь зөвхөн нэг удаа эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ" гэсэн боловч ЭХЕА-н 18 дугаар зүйлд "... тусгай ангийн хэд хэдэн зүйл хэсэгт заасан 2 буюу түүнээс дээш гэмт хэрэг үйлдэх нь зөвхөн тусгай ангид заасан тохиолдолд давтан гэмт хэрэгт тооцогдоно" хэмээгээд ЭХЕА-н 56 дугаар зүйлд давтан гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг

[9] С.Жанцан. Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн онол. УБ., 2009 он, 290 дэх тал.

[10] Д.Баярсайхан. Ялын бодлогыг шинэчлэх шаардлага, эрүүгийн эрх зүйн реформ, Шударга ёс сэтгүүл, 2010 он, №4 68 дахь тал.

Харин бусдын эд хөрөнгийг хулгайлсан гэмт хэрэгт оногдуулсан ялыг тусгайлан судалж үзэхэд[8]:



Оногдуулсан ялын хувьд дээрх тоо баримт хадгалагдах ба ихэнх тохиолдолд хорих ялыг сонгон хэрэглэдэг ажээ.

Түүнчлэн хэргийн зүйлчлэл хийж ял оногдуулахад хүндрэлтэй зүйл олон байдгийг тодорхой кейс дээр авч үзвэл:

Кейс 4.

А 16 настай байхдаа найзуудтайгаа дарвиж яваад өмнө нь хэрэгт холбогдон Эрүүгийн хуулийн 147.2 дахь хэсэгт заасан гэмт хэрэг үйлдэж шүүх хоёр жил зургаан сарын хорих ял оногдуулж уг ялыг 2 жилийн хугацаагаар тэнсэж хянан харгалзсан байна. Гэвч тэнсэнтэй байх хугацаандаа 60 мянган төгрөгийн хулгайн хэрэгт оролцжээ. Тэрээр хэргийнхээ тухай ярихдаа "Тэр өдөр ажлаа тараад явж байхдаа найзынхаа төрсөн өдрийг тэмдэглэн хэдэн шил шар айраг хувааж уусан. Би дэлгүүр орчихоод иртэл хамт явсан найз маань нэг машины цонхыг хагалан дотор нь байсан цүнхийг аваад ирсэн байсан. Тэгэхээр нь би айгаад ингэж болохгүй гээд цүнхийг нь буцааж аваачиж хийгээд эргэтэл машины эзэн гарч ирээд намайг хулгай хийж байсан гээд цагдаад өгсөн" гэжээ. Ингээд шүүхээс түүнд давтан хэрэг үйлдсэн гээд Эрүүгийн хуулийн 145.4 дэх хэсэгт зааснаар 10 жил зургаан хоногийг чанга дэглэмтэй хорих ангид ял эдлэхээр шийтгэжээ.

Давтан гэх ойлголт ЭХТА-д хүндрүүлэх зарим гэмт хэрэгт /өмчлөх эрхийн эсрэг гэмт хэрэгт/ онц хүндрүүлэх нөхцөл болж хуульчлагдсанаар үйлдсэн гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлын хэмжээнээс хамаарахгүйгээр ийнхүү олон жилийн хорих ялаар шийтгүүлдэг нь насанд хүрээгүй хүний хувьд хүндээр тусч байгаагийн жишээ энэ юм.

Хорих ял оногдуулж буй шүүхийн практикийг судлан үзэхэд хорих ялаар шийтгүүлэгчдийн дийлэнх нь гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлыг нөхөн төлөөгүй, давтан болон гэмт хэргийг хамтран үйлдсэн тохиолдлуудыг хамруулсан нь гэмт хэрэг үйлдсэн насанд хүрээгүй хүнд хорих ял оногдуулахдаа насанд хүрэгсэдтэй адил шаардлагыг тавьдаггүй шууд холбоотой. Гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлыг нөхөн төлсөн байх нь шүүхээс оногдуулах ял хариуцлагын гол шаардлага бөгөөд хорих ял эдлэгчдийн дийлэнх нь гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлөөгүйн улмаас шоронд илгээгдсэн байдаг. Ихэнхдээ хохирол төлөх боломцоогүй айлын хүүхэд шоронд орж ингэснээр ялын бодлого шударга биш байна гэсэн ойлголт олон нийтийн дунд үүсэхэд хүргэж байгаа юм. Ижил төрлийн гэмт хэрэг үйлдсэн, мөн хамтран гэмт хэрэг үйлдсэн хүүхдүүдийн хохирол төлөөгүй нь хорих ялаар шийтгүүлж буй практик түгээмэл байна.

Кейс 5.

Сонгино Хайрхан дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 2010 оны 225 тоот шийтгэх тогтоолоор ЭХТА-н 145.3 дахь хэсэгт заасан гэмт хэрэг үйлдсэн насанд хүрээгүй Э, Д нарыг бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэргийг бүлэглэн үйлдсэн гэм буруутайд тооцож ял оногдуулахдаа Д нь гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлсөн учир ЭХЕА-н 62 дугаар зүйлд зааснаар оногдуулсан 3 жилийн хорих ялыг биечлэн эдлүүлэх шаардлагагүй гэж үзэн 1 жилийн хугацаагаар хорих ял оногдуулсан шүүхийн шийтгэх тогтоол биелүүлэхийг хойшлуулж харин Э гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлөөгүйн улмаас 3 жилийн хорих ялыг биечлэн эдлүүлэхээр шийдвэрлэжээ. Нэгэнт хуулийн заалт иймээс анхан

[8] Шүүхийн статистикийн тоо баримт, 2012-2016 он.

ял завших боломжийг олгож байна гэсэн дүгнэлтэд хүргэж байгаа юм.

Энэ нь юуны өмнө "... ял, эрүүгийн хариуцлагын бусад арга хэмжээг зөвхөн Эрүүгийн хуулиар тодорхойлно" хэмээсэн хууль ёсны зарчимтай зөрчилдөж байна.

Ийм их хэмжээний торгууль насанд хүрээгүй этгээдийн хувьд хүндрэлтэй, санхүүгийн хувьд төлөх бололцоо төдийлөн байдаггүй. Судалгаанаас үзэхэд гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгүүлж буй хүүхдүүдийн 80 гаруй хувь нь сургуульд сурдаг, эсхүл сургууль завсардсан тэнэмэл, гудамжны хэмээгдэх тодотголтой байдаг. Ингэхлээр тэдэнд торгох ялыг оногдуулах нь хир зохистой эсэх, торгуулийг ар гэрийнхэн нь төлж, угтаа тэд эл ялыг эдэлж байна гэсэнтэй утга нэг.

Гадаадын улс орнуудын жишгээс авч үзвэл тухайн хүний өдрийн орлогоос хамаарч оногдуулах нь түгээмэл байх ба ялыг өөрт нь оногдуулах арга барилыг чухалчилжээ. Тухайлбал:

Швед Улсад насанд хүрээгүй хүмүүсийн гэмт хэргийн тухай хуульд өөрөөр нь хөдөлмөр эрхлүүлж торгуулийг төлүүлдэг ба эцэг эх нь хүсэлт гаргасан тохиолдолд тэднээр төлүүлдэг байна[11].

д/. Албадан ажил хийлгэх ялыг уг гэмт хэргийн санкцид нэгэн адил хуульчлан тогтоосон ба хийдэлтэй, зөрчилдөөнтэй заалтыг авч үзвэл:

1.Эрүүгийн хуульд насанд хүрээгүй этгээдэд ямар нэг хязгаарлалтгүй хэрэглэхээр хуульчлагдсан бөгөөд ялаас ноцтой зайлсхийвэл баривчлах ялаар солих заалттай. Харин 14-15 насны хүүхэд уг ялаар шийтгүүлж улмаар ялаас зайлсхийсэн тохиолдолд баривчлах ялаар солих эсэх нь эргэлзээтэй байгаа юм. Учир нь Эрүүгийн хуулийн 50.3 дахь хэсэгт "Албадан ажил хийлгэх ялаас санаатайгаар зайлсхийсэн ... баривчлах ялаар тооцож солино.", харин Эрүүгийн хуулийн 51.3 дахь хэсэгт 16 насанд хүрээгүй этгээдэд баривчлах ялыг оногдуулахгүй гэсэн заалтуудаас харахад насанд хүрээгүйчүүдийн тухайд дээрх асуудал зөрчилдөж байна.

2.Хугацааны хувьд: Дэлхийн олон оронд насанд хүрээгүй этгээдэд албадан ажил хийлгэх ялын нийт хугацаа 50-300 цаг, сард дунджаар 20-40 цаг байдаг байна[12]. Энэ нь хүүхдийн бие бялдар, оюун санааны хөгжилд дүйцсэн, түүнчлэн тэдний хувьд хичээлийн бус цагаар хийж гүйцэтгэх боломжит хугацаа гэж үздэг.

Иймд Эрүүгийн хуульд заасан хугацааг насанд хүрээгүй этгээдийн хувьд багасгаж тогтоох, түүнчлэн ямар хугацаанд хийж гүйцэтгэсэн байх ёстойг шүүх шийтгэх тогтоолдоо тодорхой зааж өгөх нь уг ялын үр нөлөө, биелэлтэд онцгой ач холбогдолтой гэж үзэж байна.

3.Ял гэдэг утгаар цээрлүүлэх шинжийг агуулах ч тэдний тухайд хөдөлмөр эрхлүүлэхтэй холбогдсон бусад хууль тогтоомж, хүүхдийн эрхийг хамгаалах хууль, ОУ-ын гэрээ конвенцуудын заалтыг уг ялыг эдлүүлэх явцад харгалзан үзэх зайлшгүй шаардлагатай. Хүүхдийн оюун ухааны хөгжил, эрүүл мэндийн байдалд харшлах хөдөлмөр эрхлүүлэхийг хуулиар хориглосон төдийгүй, ажиллуулахыг хориглосон хөдөлмөрийн жагсаалт ч бас бий. Иймд уг ялыг эдлүүлэхдээ тэдний нас биений онцлогт тохирсон хөдөлмөр эрхлүүлэх, нэн ялангуяа ажил, сургуулийн чөлөө цагт нь мөн насны ялгавартайгаар тухайлбал: 14-15 насны хүүхдийг өдөрт 2 цаг, 16 наснаас дээш бол 3 цаг зэргээр хөдөлмөрлүүлэхийг ШШГТХ-д тодорхой хуульчлах нь зүйтэй санагдана.

Гадаадын орнуудад эл ялаар шийтгүүлэгчдийн тухайд тусгайлсан хөдөлмөрийн жагсаалтаас гадна ял эдлүүлэх ажиллагаанд төрийн болон төрийн бус байгууллагын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчид хяналт тавьж ажилладаг туршлагыг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.

Ихэнх оронд "Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял" гэж нэрлэх ба насанд хүрээгүй хүний хувьд насанд хүрэгсдийнхээс хөнгөрүүлсэн буюу 2

[11] Juvenile crime act of Sweden.

[12] Community sanctions and measures in Europe and North America. p.165-167.

хүндрүүлэхээр заажээ.

Ингэснээр өмнө үйлдсэн хэрэгтээ шүүхээр оногдуулсан ялаа эдэлсний дараа гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдолд түүнийг нь дараагийн хэрэгт татан авчирч шинээр үйлдсэн хэрэгт оногдуулах ялыг хүндрүүлж үзэж буй нь 1 гэмт хэрэгт 2 дахин ял шийтгэж байна гэж үзэх нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Хуулийн эл заалтын дагуу хорих ял эдэлж буй насанд хүрээгүй этгээдийн дотор дийлэнхийг эзэлж байгаа нь судалгаагаар тогтоогджээ. Тухайлбал, хорих ял эдэлсэн хүүхдүүдийн 50-80% нь суллагдсанаас хойш 5 жилийн дотор дахин гэмт хэрэг үйлддэг байна.

б/.ЭХЕА-н 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутай этгээдэд үндэс угсаа хэл, арьсны өнгө, нас хүйс, нийгмийн гарал, байдал, шашин шүтлэг, үзэл бодол боловсролыг үл харгалзан эрүүгийн хариуцлага хүлээнэ" гэж заасан боловч ЭХЕА-н 52.9 дэх хэсэгт урьд нь хорих ял эдэлж байсан, түүнчлэн онц хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн насанд хүрээгүй эрэгтэй ялтны хорих ялыг насанд хүрээгүйчүүдийн чанга дэглэмтэй хорих ангид эдлүүлэхээр заасан бөгөөд дурдсан гэмт хэрэг үйлдсэн насанд хүрээгүй эмэгтэй ялтны тухайд ЭХ-н 52.8 дэхь хэсэгт зааснаар зөвхөн жирийн дэглэмд ялыг эдлүүлнэ.

Ингэснээрээ хүүхдийг хүйсээр ялгаварлаж улмаар ЭХЕА-н дээрх 2 заалт өөр хоорондоо зөрчилдөх болсон байна. Эл заалт цаашлаад ШШГ Тухай хуульд /ШШГТХуулийн116.2 дахь хэсэг/ тусгагдан улмаар насанд хүрээгүйчүүдийн хорих ял эдлүүлэх ажиллагаа ялгавартай явагдаж хүүхдийн эрх зөрчигдсөөр байгаа юм. Тухайлбал, 2012 онд хорих ял эдэлж байгаа насанд хүрээгүй 28 этгээдийн 22 нь жирийн, 6 нь чанга дэглэмд ял эдэлж байна. Дэглэмийн ялгааг тогтоож өгснөөр насанд хүрээгүй ялтны эргэлт уулзалтын тоог хязгаарлах / ШШГТХуулийн 110.5, 110.6/, цаашлаад хугацаанаас өмнө тэнсэн суллах, ялтны хувийн байдлыг тодорхойлоход ялгамжтай нөхцөл байдлыг үүсгээд байна.

в/.ЭХЕА-н 1 дүгээр зүйлд "... нийтийн болон хувийн өмчийг гэмт халдлагаас хамгаалах..."-р заасан. ЭХТА-н 145 дугаар зүйлд заасан гэмт хэргийн үндсэн бүрэлдэхүүний хувьд хохирлын хэмжээг "бага бус" хэмжээгээр заасан ба энэ нь ЭХЕА-н 29 дүгээр зүйлд зааснаар хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 1-50 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний буюу энэ одоогийн байдлаар 240 000-12 000 000 төгрөг болж байна. Энэ нь практикт түгээмэл гарч буй дээрхээс бага /240 000 төгрөгөөс дооших/ хэмжээний хохирол бүхий үйлдлийг эрүүжүүлээгүйгээс бага хэмжээгээр хэд хэдэн удаа хулгай хийсэн нь ялгүй гэх ойлголтыг бусдад төрүүлэхэд хүргэж байна.

г/. Торгох ялыг ЭХТА-н 145 дугаар зүйл буюу бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэргийн ердийн болон хүндрүүлэх бүрэлдэхүүний санкцид оногдуулахаар хуульчилсан байна. Гэтэл эл ялын хувьд хийдэл болон зөрчилдөөнтэй заалтууд үйлчилсээр өнөөг хүрсэн юм. Тухайлбал:

Торгох ялын хэмжээг хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээгээр тогтоосон ба хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 2010 онд батлагдсан Хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээний тухай хуульд зааснаар гурван талт Үндэсний хорооны тогтоолоор тогтоодог практик манайд үйлчилдэг. 2017.01.01 өдрөөс эхлэн хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ 240 000 төгрөг болсон бөгөөд ийнхүү өөрчлөгдсөнөөр торгох ялын хэмжээ тодийгүй гэмт хэргийн ангилал цаашлаад хэргийн зүйлчлэлд шууд нөлөөлж байгаа юм.

Өөрөөр хэлбэл дээрх Үндэсний хорооны тогтоолтой уялдаж Эрүүгийн хуульд өөрчлөлт орж байна гэсэн үг. Эрүүгийн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах нь УИХ-ын бүрэн эрхэд хамаарах асуудал. Гэтэл хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ өөрчлөгдсөнтэй холбоотойгоор УИХ-аас Эрүүгийн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хууль гаралгүй өнөөг хүрсэн нь Эрүүгийн хуулийн зарчмуудад харшилж улмаар хүний эрхийг зөрчих, цаашлаад

дахин багасгасан байдлаар авч үздэг байна. Швед 20-150 цаг, Австри 20-150 цаг, Недерланд 30-160, ОХУ 40-160 цаг зэрэг байна[13].

е/. Баривчлах ял: Энэхүү ялыг насанд хүрээгүй этгээдэд хязгаартай хэрэглэх хуулийн заалт байдаг ч шүүхийн практикт хорихоос бусад ялаас илүү түгээмэл хэрэглэдэг байна. Тухайлбал: Улсын хэмжээнд 2005 онд 55, 2006 онд 39, 2007 онд 38, 2008 онд 21, 2009 онд 26 хүүхдэд оногдуулжээ.

Баривчлах ялыг шүүхийн шийтгэх тогтоол гарах үед 16 насанд хүрээгүй этгээдэд оногдуулахгүй байхаар хуульчилсан нь тэдэнд хүлээлгэх ял нэг талаас харвал хөнгөрсөн бус хүндэрсэн заалт болсныг Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн олон зүйл хэсгийн санкцаас харж болно. Жишээлбэл: Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 145.2 дахь хэсэгт заасан гэмт хэргийг 15 настай этгээд үйлджээ. /Бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэргийг давтан үйлдсэн/ Уг зүйлийн санкцид хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 51-ээс 250 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, 3-аас дээш 6 сар хүртэл хугацаагаар баривчлах, эсхүл 2-оос 5 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэхээр заасан. Шүүгдэгч төлбөрийн чадваргүй өөрөөр хэлбэл эд хөрөнгө, орлогогүй мөн гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлөөгүй бол шүүх торгох ялыг хэрэглэх боломжгүй, 15 настай тул баривчлах ял оногдуулахгүй, ингээд үлдсэн 2-оос 5 жил хүртэл хугацааны хорих ялыг хэрэглэх болж байна.

Давтан үйлдсэн учир хорих ял оногдуулсан шийтгэх тогтоол биелүүлэхийг хойшлуулах мөн ял тэнсэхийг тус тус хэрэглэх боломж дээрх тохиолдолд үгүйсгэгдэж байгаа юм. Энэ мэт жишээ амьдралд түгээмэл тохиолддог.

Ял хүндэрч буйгийн өөр нэг зүйл нь ШШГТХ-н 107.5-д баривчлах ялыг жирийн дэглэмтэй хорих ангийн нөхцөлд эдлүүлэхээр хуульчилсан нь уг ялыг хорих ялаас ялгагдахааргүй болгосонтой холбож тайлбарлаж болох юм. Өөрөөр хэлбэл баривчлах ял эдлүүлэх ажиллагаа хорих ял эдлүүлэхтэй яг адилаар хуульчлагдсан байх бөгөөд Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын даргын 2002.12.4-ний өдрийн а/158 тоот тушаалаар батлагдсан "Баривчлах байрны түр журам"-ыг баривчлах ял эдлүүлэх ажиллагаанд мөрдөж байгаа ч эл журмын зарим заалт ШШГТХ-тай зөрчилдсөн хэвээр практикт хэрэглэгдсээр буйг дурдах нь зүйтэй. Уг ялыг эдлүүлж буй өнөөгийн практик Эрүүгийн болон ШШГТХ-тай зөрчилдсөн хэвээр ганцаарчилж бус бөөнөөр нь буюу улсын хэмжээнд баривчлах ялаар шийтгүүлсэн хүүхдүүдийг нэг өрөөнд байрлуулан ялыг эдлүүлж байгаа нь баривчлах ялын үр нөлөөг бууруулаад зогсохгүй хорих ялтай үндсэндээ ижил /хугацааг эс тооцвол/ эл ялыг цаашид хэрэглэх эсэхэд ч анхаарахад илүүдэхгүй гэсэн дүгнэлтэд хүргэж байгаа юм.

Ялын үр нөлөө, шүүхээс оногдуулсан ял тухайн этгээдийн цаашдын засрал хүмүүжилд хир нөлөөлсөн, гэм буруугаа хэрхэн ойлгож гэмшсэн зэрэг нь ял эдлүүлэх байгууллагын үйл ажиллагаагаар дамжин хэрэгжиж илрэлээ олдог. Энэ нь шүүхийн практикт төдийгүй тухайн ялын төрлийг Эрүүгийн хуульд хуульчлах эсэх асуудалд ч нөлөө үзүүлэх нь дамжиггүй.

Гадаад орнуудын хувьд тухайлбал: Нидерланд[14] Улсад анх удаа бага хэмжээний зүйл хулгайлсан хүүхдэд цагдаа болон прокуророос сануулга өгөх ба гэмт хэргийн цахим мэдээллийн санд бүртгээд явуулах ба дараагийн тохиолдолд баривчлах ялыг хэрэглэдэг байна. Яаран баривчлах болон хорих ялыг хэрэглэх нь хүүхдүүдэд ялангуяа энэ төрлийн гэмт хэрэгт үр дүн муутай гэж үздэг байна.

ё/.Хорих ялыг бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэргийн хүндрүүлэх болон онц хүндрүүлэх нөхцөлийн санкцид хуульчилжээ.

Эрх чөлөөг хязгаарлах ял буюу

[13] Community sanctions and measures in Europe and North America. p.194-198.

[14] www.government.nl

хорих ялыг шүүхийн практикт түгээмэл хэрэглэдгийг өмнө дурдсан билээ. Насанд хүрээгүй этгээдэд 1-ээс 15 жил өөрөөр хэлбэл урт хугацааны хорих ялыг хэрэглэхээр Эрүүгийн хуульд хуульчилсан. Хорих ялыг хэрэглэхийн ач холбогдлыг эрдэмтэд, судлаачид нийгмийн хамгааллын шаардлагатай холбон тайлбарлаж байхад нөгөө хэсэг нь гэмт этгээдийн өөрийнх нь тусын тулд засан хүмүүжүүлэх үүднээс тус тус авч үздэг ажээ. Гэсэн хэдий ч хувь хүндээ төдийгүй нийгэмд эерэг зүйл өгөхөөс илүү сөрөг нөлөөллийг авчирдаг, хүүхэд хүмүүжихээсээ илүүтэй эвдэрч зан байдлын доголдлыг буй болгодог тул нийгмээс тусгаарлах бус нийгэм гэр бүлд хүмүүжүүлэх нь илүү үр нөлөөтэй байдгийг харгалзан олон орон хорих ялаас хэдийнээ татгалзсаныг дурдах нь зүйтэй.

Гэтэл манай шүүхийн практикт жилд дунджаар 100 гаруй хүүхдэд хорих ял оногдуулж, 30 орчим хувийг биечлэн эдлүүлдэг байна. Хорих ял оногдуулж буй эл практикийг судлан үзэхэд:

1.Хулгайлах гэмт хэрэгт хорих ялыг насанд хүрээгүй хүнд түгээмэл хэрэглэж байна. Олон орны практикт өмчлөх эрхийн эсрэг гэмт хэрэгт хорих ялыг огт хэрэглэдэггүй, нийгмийн тустай хөдөлмөр эрхлүүлэх эсхүл хорихоос бусад төрлийн ял, хүмүүжлийн бусад арга хэмжээг хэрэглэх бөгөөд зөвхөн хүч хэрэглэсэн гэмт хэрэгт зайлшгүй тохиолдолд хорих ялыг оногдуулах хуулийн заалттай. Харин манайд бол эсрэгээрээ шүүхээр шийтгүүлэгчдийн 60 гаруй хувь нь эл ялыг сонсдог байна. Жишээлбэл: 1 гар утас хулгайлсан охин 5 жилийн хорих ялаар шийтгүүлжээ.

2.Тэнэмэл орон гэргүй хүүхдийг шийтгэх нэг арга нь шоронд хорих явдал болгон хэрэглэх явдал түгээмэл ажиглагдсан юм. Насанд хүрээгүйчүүдийн хорих ангид явуулсан судалгаагаар ял эдлэгсдийн 40 гаруй хувь нь өнчин, хараа хяналтгүй хүүхдүүд байжээ./2016 оны судалгаагаар/

3.Гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлсөн эсэх ял оногдуулах гол шалгуурын нэг болгосон нь насанд хүрээгүй этгээд нэн ялангуяа амьдралын боломжгүй ядуу айлын хүүхдэд хүндээр тусч улмаар шоронд илгээгдэх нөхцөл болж байна.

4.Дээрхтэй холбоотойгоор хорих ялаас хугацааны өмнө тэнсэн суллах боломж тэдний хувьд хаалттай гэж хэлж болохоор байгаа юм. Гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохирлоо нөхөн төлөөгүйн улмаас хорих ял шийтгүүлсэн хүүхэд ял эдлэх явцдаа хөдөлмөр эрхэлж цалин хөлсөөрөө хохирлыг төлөх боломж байхгүй. Учир нь ШШГТХуульд насанд хүрээгүйчүүдийн хорих ангийн гол чиг үүрэг хөдөлмөр эрхлүүлэх бус ерөнхий боловсролын сургалтад хамруулах явдал хэмээн заасантай холбоотой. Ингэснээрээ шүүхээс оногдуулсан хорих ялыг хугацаа дуустал эдлэх түүнчлэн 18 насанд хүрмэгц насанд хүрэгчдийн хорих ангид ялаа үргэлжлүүлэн эдлүүлэх хуулийн заалтууд нь тэднийг хүмүүжүүлэх бус харин ч “мэргэжлийн гэмт хэрэгтэн” болгох үүд хаалгыг нээж өгч байгаа гэхэд хилсдэхээргүй байна.

Хорих ялын тухайд улс орнуудад хугацаа болон ял эдлүүлэх төвийн хувьд олон хувилбар сонголт байдаг. Жишээлбэл: Хүмүүжлийн хаалттай төв, Нээлттэй шорон, Насанд хүрээгүйчүүдийн шорон гэх мэт. Хугацааны хувьд Австри 3 жил хүртэл, Недерланд 3-7 жил, Швед 15-17 насныхан Хүмүүжлийн хаалттай төвд 14 хоног- 4 жил 18-21 насныхан Насанд хүрээгүйчүүдийн шоронд 14 хоног-10 жил, ОХУ 16 наснаас доош бол 6 жил хүртэл дээш 10 жил хүртэл байна[15].

Ийнхүү дээр дурдсан хийдэл зөрчилдөөнийг илрүүлэх нь насанд хүрээгүй хүнээс бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэргийн эрүүгийн эрх зүйн зохицуулалтыг өөрчилж боловсронгуй болгоход чухал ач холбогдолтой.

Харин хэм хэмжээний хийдэл, зөрчилдөөнийг арилгахдаа эрүүгийн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах, шинэчлэн батлагдах гэж буй эрүүгийн хуулийг хийдэл, зөрчилдөөнгүй байхаар хуульчлах шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл материаллаг хууль нь

[15] www.legislationline.org

ГЭРЧ, ХОХИРОГЧИЙГ ХАМГААЛАХ НЬ



Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн Шүүхийн судалгааны хүрээлэнгийн судлаач Л.Галбаатар

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Гэрч, хохирогч, хамгаалалтын арга хэмжээ.

ТОВЧЛОЛ

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх /шинэчилсэн найруулга/ тухай хуульд гэрч, хохирогчийг хамгаалах асуудлыг тусгай бүлэг болгон дэлгэрэнгүй тусгажээ. Үүнтэй холбоотойгоор тус хуулийн 13 дугаар бүлгийн 13.1-13.7 дугаар зүйлд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогч болох хохирогч болон гэрчийн эрхийг хамгаалахад ямар ахиц өөрчлөлт тусгасан тухай шинжлэн дүгнэж, тэрхүү зохицуулалтыг эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны оролцогч, хэрэгжүүлэгчид хэрхэн хэрэглэх талаар санал дэвшүүлэв. Мөн тэрхүү гэрч, хохирогчийн аюулгүй байдал, нууцлалыг хамгаалах механизмын зохицуулалт нь Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хууль болон олон улсын хэм хэмжээ, сайн туршлагад нийцсэн эсэх талаар зохих дүн шинжилгээ хийв.

УДИРТГАЛ

Судлаачдын тэмдэглэснээр, олон улсын хэмжээнд дөрвөн гэрч тутмын нэг нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад өөрийн мэдүүлгээс буцдаг тул хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд бэрхшээл учирч, бодит үр дүнд сөргөөр нөлөөлдөг гэж үздэг.[1] Монгол Улсын Засгийн газрын 2014 оны 7 дугаар тогтоолоор байгуулагдсан Тахарын ерөнхий газрын зүгээс 2014 онд 34, 2015 онд 85 гэрч, хохирогчийн аюулгүй байдлыг хангаж, хамгаалалтын арга хэмжээ хэрэгжүүлж ажилласан байна. Ийнхүү Тахарын ерөнхий газрын зүгээс гэрч, хохирогчийг хамгаалах арга хэмжээ авахад дараах хүндрэл гарч байсныг судлаачид тэмдэглэжээ. Үүнд:

- хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагчдын ажлын ачаалал өндөр, гэрч, хохирогчийг хамгаалах хамгаалалтын арга хэмжээ хэрэгжүүлэх талаарх мэдлэг хангалттай биш;
- гэрч, хохирогчийг хамгаалах хамгаалалтын тусгай нэгж, мэргэшсэн ажилтан байхгүй;
- шүүгч, прокуророос гэрч, хохирогчийн аюулын эрсдэлийн түвшинг хэрхэн тогтоох аргачлал, асуумж байхгүй;
- хамгаалалтын арга хэмжээ хэрэгжүүлэх, техник хэрэгслийн болон бусад нөхцөл бүрдээгүй, төсөв хөрөнгө шийдвэрлэгдээгүй зэрэг.[2]

[1] Г.Баттулга. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тогтолцоо ба олон улсын чиг хандлага /илтгэл/. Улаанбаатар хот. 2016.06.10-ны өдөр. "Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тогтолцоо, түүний эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох нь" сэдэвт хэлэлцүүлгийн илтгэлийн эмхэтгэл. 5 дахь тал.

[2] И.Даваажамьян. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах үйл ажиллагааны өнөөгийн байдал, эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох зарим асуудал /илтгэл/. Улаанбаатар хот. 2016.06.10-ны өдөр. "Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тогтолцоо, түүний эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох нь" сэдэвт хэлэлцүүлгийн илтгэлийн эмхэтгэл. 37, 39 дэх тал.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

дотроо, бусад процессын хуулиудтай зөрчилдөөнгүй байхаар хуульчлах ёстой гэсэн үг юм.

ДҮГНЭЛТ

Насанд хүрээгүй хүнээс үйлдэж буй гэмт хэргийн дотор бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэрэг дийлэнхийг эзэлж байгаа бөгөөд энэхүү гэмт хэргийн зүйлчлэлд алдаа гарч тэдний эрхийг зөрчих, гэмт хэрэгт оногдуулах ял, хариуцлагын хувьд хуулийн хийдэл, хэм хэмжээний зөрчилдөөн нилээдгүй байгаа нь дээрх судалгаанаас тодорхой харагдаж байна.

Иймд хулгайн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг нарийвчлан тогтоож түүнд тохирсон урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг дорвитой хэрэгжүүлэх, хуулийн хийдэл, зөрчилдөөнийг арилгаж, зөрчилдөөнгүй хэм хэмжээг бүтээх нь тулгамдсан асуудлын нэг мөн.

Түүнчлэн хулгайн гэмт хэрэгт шүүхээс ихэвчлэн хорих ялыг сонгон хэрэглэж буй нь Олон Улсын стандарт, жишигтэй нийцэхгүй байгаа бөгөөд гадны орнуудад хорихоос өөр төрлийн ялыг сонгодог, ял бус эрүүгийн болон захиргааны нөлөөллийн арга хэмжээг зонхилон хэрэглэж байгаа нь нилээд орны шүүхийн болон эрүүгийн практикт /84 орон/ жишиг болон тогтсоныг манайд хэрэгжүүлэх шаардлага зүй ёсоор тулгарч байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй.

---o0o---

ДОКТОРУУДЫН ЦУВРАЛ ЛЕКЦ



Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн 2014 оноос анх "ЭРХ ЗҮЙ БА ХӨГЖИЛ" сэдвийн хүрээнд магистр, докторын зэрэг хамгаалсан судлаачдын судалгааны сэдвийн хүрээнд тодорхой сэдвээр олон нийт, хуульч, судлаачдад хандсан цуврал лекцийг зохион байгуулж ирсэн уламжлалтай.

2017 оноос эхлэн докторын зэрэг хамгаалсан эрдэмтдийг танилцуулах, тэдний эрдмийн зэрэг хамгаалсан судалгааны ажлыг эргэлтэд оруулахад дэмжлэг үзүүлэх, судалгааны сэдвийг олон нийт, оюутан залуучууд, багш, судлаач, хуульчдад хүргэж нийтийн хүртээл болгох зорилгоор Докторуудын цуврал лекцийг зохион байгуулж байгаа билээ.

Энэ удаагийн /2017.09.29-ний өдөр/ цуврал лекцийн зочноор Хууль зүйн доктор П.Амаржаргал оролцож "Парламентын бүрэн эрх: төлөвшил, чиг хандлага" сэдвээр лекц уншлаа.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

хувийн амьдралын аюулгүй байдал, бие махбодийн болон сэтгэл санааны сайн сайхан байдал, нэр төр болон хувийн халдашгүй байдлыг хамгаалахын тулд шаардлагатай арга хэмжээ авна. Ингэхдээ Шүүх 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт тодорхойлсон нас, хүйсийн хүчин зүйл болон эрүүл мэндийн байдал, түүнчлэн гэмт хэргийн шинж чанар болон зөвхөн үүгээр хязгаарлахгүйгээр гэмт хэрэг нь бэлгийн, хүйсийн буюу хүүхдийн хүчирхийллийг хамарсан нөхцөл байдал зэрэг холбогдох бүх хүчин зүйлийг харгалзан үзнэ. Прокурор тийм арга хэмжээг, ялангуяа эдгээр гэмт хэрэгт мөрдөн байцаалт явуулахдаа авч хэрэгжүүлнэ. Тийм арга хэмжээ нь яллагдагчийн эрхэд хохирол учруулах буюу түүнтэй зөрчилдөх ёсгүй, түүнчлэн шударга болон нэг талыг бариагүй шүүх хуралдаан явуулахад хохирол учруулахгүй.

2. 67 дугаар зүйлд дурдсан нээлттэй сонсох зарчмыг үл хэрэглэн Шүүхийн танхим хохирогчид болон гэрчүүд буюу яллагдагчийг хамгаалах зорилгоор шүүх хуралдааны аливаа хэсгийг хаалттай (in Camera) явуулах буюу нотлох баримтыг цахилгаан буюу өөр тусгай хэрэгслийн тусламжтайгаар гаргаж тавихыг зөвшөөрч болно. Ялангуяа тийм арга хэмжээг бэлгийн хүчирхийллийн золиос болсон буюу хохирогч буюу гэрч нь хүүхэд байх тохиолдолд хэрэв Шүүх өөрөөр шийдээгүй бол бүх нөхцөл байдал, ялангуяа тухайн хохирогч буюу гэрчийн санаа бодлыг харгалзан авч хэрэгжүүлнэ.
3. Шүүх зохимжтой гэж үзсэн шүүх хуралдааны шатанд хэрэв тэдгээрийн хувийн ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн тохиолдолд хохирогчийн санаа бодол болон болгоомжлолыг гаргаж тавих буюу хянан хэлэлцэхийг зөвшөөрөх бөгөөд энэ нь яллагдагчийн эрх болон шударга бөгөөд нэг талыг бариагүй шүүх хуралдаан хийхэд хохирол учруулахгүй байх тийм байдлаар хэрэгжинэ. Шүүх зөв гэж үзсэн тохиолдолд тийм санаа бодол болон болгоомжлолыг Дэгийн буюу нотолгооны журмын дагуу хохирогчийн хууль ёсны төлөөлөгч илэрхийлж болно.
4. Хохирогч болон гэрчүүдэд тусламж үзүүлэх хэсэг 43 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт дурдсан хамгаалах, аюулгүй байдлыг хангах, зөвлөгөө өгөх болон бусад тусламж үзүүлэх холбогдох арга хэмжээг Прокурор болон Шүүхэд зөвлөж болно.
5. Энэ дүрмийн дагуу нотлох баримт буюу мэдээллийг задруулах нь аливаа гэрч буюу түүний гэр бүлийн гишүүдийн аюулгүй байдалд ноцтой заналхийлэл учруулахаар бол Прокурор хэргийг сонсож эхлэхээс өмнө болсон аливаа байцаан шийтгэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх зорилгоор тийм нотлох баримт буюу мэдээллийг задруулахгүй байж болох бөгөөд үүний оронд тэдгээрийн хураангуйг танилцуулж болно. Дурдсан арга хэмжээ нь яллагдагчийн эрх болон шударга болон нэг талыг бариагүй шүүх хуралдаан явуулахад хохирол учруулахгүй бөгөөд үл нийцэх ёсгүй.
6. Аливаа улс түүний албан хаагчид буюу төлөөлөгчдийг хамгаалах явдлыг хангах, түүнчлэн нууц буюу нарийн мэдээллийг хангахад зайлшгүй шаардлагатай арга хэмжээ авах хүсэлт гаргаж болно.

4. Хүүхдийг худалдах, хүүхдийн биеийг үнэлэх, хүүхдийг садар самуунд сурталчлахын эсрэг хүүхдийн эрхийн тухай конвенцод оруулах нэмэлт протокол[9]

Тус протоколыг 2000.05.25-ны өдөр Ерөнхий Ассамблейн 2000.05.25-ны өдрийн A/RES/54/263 тогтоолоор баталж, 2002.01.18-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон. Протоколын 8 дугаар

[9] Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict http://www.un-documents.net/a54r263.htm

Дээр дурдсан бэрхшээлийг шийдвэрлэх, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогч болох хохирогчийн болон гэрчийн эрхийг хамгаалах талаар ахиц гаргах өөрчлөлтийг "Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай" хуульд тусгасан гэж хууль санаачлагч онцлон тэмдэглэсэн байна.[3] Иймд 2017.05.18-ны өдөр батлагдсан Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай /шинэчилсэн найруулга/ хуульд тусгасан гэрч, хохирогчийг хамгаалах зохицуулалтыг шинжлэн дүгнэж, тэрхүү зохицуулалтыг эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны оролцогч, хэрэгжүүлэгчид хэрхэн хэрэглэх талаар санал дэвшүүлэх шаардлагатай байна.[4]

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Нэг. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах зохицуулалт олон улсын хэм хэмжээнд нийцсэн эсэх

Олон улсын хэмжээнд гэрч, хохирогчийг хамгаалах талаар хэд хэдэн хэм хэмжээ бий. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай /шинэчилсэн найруулга/ хуулийн 13 дугаар бүлгийн 13.1-13.7 дугаар зүйлд заасан гэрч, хохирогчийг хамгаалах зохицуулалтыг тэдгээр олон улсын хэм хэмжээнд нийцсэн эсэхийг тодорхойлох нь түүнийг үр ашигтай хэрэглэхэд чухал юм. Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, баримт бичиг дэх гэрч, хохирогчийг хамгаалах зохицуулалтыг дор танилцуулж байна.[5]

1.1. Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, конвенц дахь зохицуулалт

1. Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенц[6]

Тус конвенцийг 1984.12.10-ны өдөр баталж, 1987.06.26-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон. Конвенцийн 13 дугаар зүйлд "Оролцогч улс түүний нутаг дэвсгэрт эрүүдэн шүүгдсэн хэмээн мэдүүлж буй этгээд эрх бүхий байгууллагад гомдол гаргах, хэргээ шуурхай, шударгаар хянан шалгуулах явдлыг хангана. Гомдол гаргасан этгээд болон гэрчүүдийг гомдол гаргасан болон нотлох баримт гаргаж өгсөнтэй холбогдуулан зүй бусаар харьцах, айлган сүрдүүлэхээс хамгаалах арга хэмжээ авна" гэж заасан.

2. "Гэмт хэрэг болон эрх мэдлээ урвуулан ашигласан үйлдлийн улмаас учирсан хохирогчийн эрх зүйн хамгаалалтыг хангах үндсэн зарчмын тухай" тунхаглал[7]

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1985 оны 40/34 дүгээр тогтоолоор батлагдсан тус тунхаглалын 6 дугаар зүйлд гэмт хэргийн хохирогчийн аюулгүй байдлыг нэн тохиромжтой нөхцөлөөр хангах, мөн заналхийлэл буй тохиолдолд гэрчийг хамгаалах талаар заасан.

3. Олон Улсын эрүүгийн шүүхийн Ромын дүрэм[8]

Тус дүрмийг 1998.07.18-ны өдөр баталж, 2002.07.01-ний өдөр хүчин төгөлдөр болсон. Дүрмийн 68 дугаар зүйлд "Хохирогч ба гэрчийн хамгаалалт болон шүүх хуралдаанд тэдгээрийн оролцоо"-ны талаар зохицуулсан. Тодруулбал, 68 дугаар зүйлийн 1-6 дахь хэсэгт шүүх, прокурорын зүгээс гэрч, хохирогчийг хамгаалах талаар дараах байдлаар заасан. Үүнд:

1. Шүүх хохирогч болон гэрчүүдийн

[3] Эрүүгийн хэргийг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн төслийн тухай танилцуулга. 4 дэх тал http://forum.parliament.mn/medias/30f9dbb9-ccaa-4037-a016-eed-5b87ad7f1.docx

[4] Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг баталлаа 2017.05.18-ны өдөр http://www.parliament.mn/n/4yoy

[5] Монгол Улсын нэгдэж орсон олон улсын олон талт гэрээний жагсаалт http://www.mfa.gov.mn/?page_id=29040#1485132523196-a01c7d09-78b5

[6] Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx

[7] Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r034.htm

[8] Rome Statute of the International Criminal Court http://legal.un.org/icc/statute/99_corr/cstatute.htm

зүйлийн 1 дэх хэсэгт дараах байдлаар гэрч, хохирогчийг хамгаалах талаар заасан. Үүнд:

Оролцогч улсууд энэхүү Протоколоор хориглосон гэмт хэрэгт өртөж, хохирогч болсон хүүхдийн эрх, ашиг сонирхлыг эрүүгийн шүүн таслах бүх ажиллагааны үед дор дурдсан арга замаар хамгаалах талаар зохих арга хэмжээ авна:

(a) гэмт хэрэгт өртөж хохирогч болсон хүүхдийн эмзэг байдлыг хүлээн зөвшөөрч, тэдний онцгой шаардлага, ялангуяа гэрч болохынх нь хувьд тэдгээрийн онцгой шаардлагыг хүлээн зөвшөөрсөн журам батлах;

(b) хохирогч болсон хүүхдэд тэдний эрх, үүрэг болон шүүн таслах ажиллагааны агуулга, хугацаа болон явц, уг хэргийн талаарх шийдвэрийн тухай мэдээлэх;

(c) шүүн таслах ажиллагааны явцад үндэсний хууль тогтоомжийн байцаан шийтгэх хэм хэмжээний дагуу хохирогч хүүхдийн санаа бодол, шаардлага болон асуудлыг тэдгээрийн хувийн ашиг сонирхол хөндөгдсөн үед танилцуулж, хэлэлцүүлэх боломж олгох;

(d) шүүн таслах ажиллагааны явцад хохирогч хүүхдэд зохих дэмжлэг болох үйлчилгээ үзүүлэх;

(e) шаардлагатай үед хохирогч хүүхдийн амь нас, нэр төрийг хамгаалах болон үндэсний хууль тогтоомжийн дагуу хохирогч хүүхдийн нэрийг мэдэгдүүлсэн мэдээллийг зүй бусаар тараах явдлаас зайлсхийх арга хэмжээ авах.

5. Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенц[10]

Тус конвенцийг НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 2000 оны 55/25 дугаар тогтоолоор 2000.11.15-ны өдөр баталсан бөгөөд 2003.09.29-ний өдөр хүчин төгөлдөр болсон. Конвенцийн 25 дугаар зүйлд "Оролцогч улс бүр энэхүү конвенцод тогтоосон гэмт хэргийн талаар мэдүүлэг өгч буй гэрч ба шинжээч, мөн зохих тохиолдолд тэдний хамаатан садан болон бусад ойрын хүнийг өс хонзон буюу айлган сүрдүүлгээс хамгаалах талаар зохих арга хэмжээг өөрийн дотоодын эрх зүйн тогтолцоонд нийцүүлэн боломжийн хэмжээнд авна. Оролцогч улс бүр энэхүү конвенцод хамаарах гэмт хэрэг, ялангуяа өшөө авах буюу заналхийллээс хохирогчийг хамгаалах болон түүнд туслалцаа үзүүлэх зохих арга хэмжээ авна" гэж заасан.

1.2. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай /шинэчилсэн найруулга/ хуулийн зохицуулалт олон улсын гэрээ, конвенцод нийцсэн байдал

Энэ өгүүллийн 1.1 дэх хэсэгт дурдсан Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, баримт бичиг дэх гэрч, хохирогчийг хамгаалах зохицуулалтаар тогтоосон үндсэн шаардлагыг Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай / шинэчилсэн найруулга/ хуулийн / ЭХХШтХ гэх/ 13 дугаар бүлгийн 13.1-13.7 дугаар зүйлд хэрхэн зохицуулсныг дараах хүснэгтээр харуулж байна.

Доорх 1.2 дугаар хүснэгтээс харахад Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, баримт бичиг дэх гэрч, хохирогчийг хамгаалах зохицуулалтаар тогтоосон үндсэн 7 шаардлагыг Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай /шинэчилсэн найруулга/ хуулийн зохицуулалт /13.1-13.7 дугаар зүйл/ хангасан байна. Харин энэ зохицуулалтыг хэрхэн үр дүнтэй, бүтээлч хэрэглэх нь чухал болж байна.

[10] United Nations Convention against Transnational Organized Crime https://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf

Хүснэгт 1.2. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах талаарх олон улсын зохицуулалтад дотоодын хуулийг нийцүүлсэн байдал

Д/д	Олон улсын хэм хэмжээгээр тогтоосон шаардлага	ЭХХШтХ-ийн зохицуулалт
1	гэрч, хохирогчийг гомдол гаргасан болон нотлох баримт гаргаж өгсөнтэй холбогдуулан зүй бусаар харьцах, айлган сүрдүүлэхээс хамгаалах арга хэмжээ авах	13.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.1-1.4 дэх заалт, 2 дахь хэсгийн 2.1-2.4 дэх заалт, 3 дахь хэсгийн 3.1-3.3 дахь заалтад гэрч, хохирогчийг хамгаалах аюулгүй байдлын хамгаалалтын нийт 11 арга хэмжээг хуульчилсан.[11]
2	заналхийлэл буй тохиолдолд гэрч, хохирогчийг хамгаалах	
3	шүүх, прокурорын зүгээс хохирогч болон гэрчүүдийн хувийн амьдралын аюулгүй байдал, бие махбодийн болон сэтгэл санааны сайн сайхан байдал, нэр төр болон хувийн халдашгүй байдлыг хамгаалахын тулд шаардлагатай арга хэмжээ авах	
4	шүүхийн танхим гэрч, хохирогчийг хамгаалах зорилгоор шүүх хуралдааны аливаа хэсгийг хаалттай явуулах буюу нотлох баримтыг цахилгаан буюу өөр тусгай хэрэгслийн тусламжтайгаар гаргаж тавихыг зөвшөөрөх, нотлох баримт буюу мэдээллийг задруулахгүй буюу тэдгээрийн хураангуйг танилцуулах	
5	зохих тохиолдолд гэрч, хохирогчийн хамаатан садан болон бусад ойрын хүнийг өс хонзон буюу айлган сүрдүүлгээс хамгаалах талаар зохих арга хэмжээ авах	13.1 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийн 3.1-3.3 дахь заалтад гэрч, хохирогчийн гэр бүлийн гишүүдийн амь нас, эрүүл мэндэд аюул учрах бодит үндэслэл байгаа тухай прокурорын санал, өмгөөлөгчийн хүсэлтийг үндэслэлтэй гэж үзвэл шүүх нэмэлт арга хэмжээ авч болохоор зохицуулсан.
6	шүүн таслах ажиллагааны явцад хохирогч хүүхдэд зохих дэмжлэг болох үйлчилгээ үзүүлэх	Тусгайлан хохирогч хүүхдийг хамгаалах талаар заагаагүй ч 13.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2.2-т "нэрийг нь нууцалсан гэрч, хохирогчийн талаарх мэдээ, мэдээллийг хайх, задруулахыг хориглох"-оор заасан. Мөн Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуулийн 17 дугаар зүйлд сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээ авах, 18 дугаар зүйлд хууль зүйн туслалцаа, сэтгэл зүйн туслалцаа, эрүүл мэндийн туслалцаа үзүүлэхээр зохицуулсан.[12]
7	хохирогч хүүхдийн нэрийг мэдэгдүүлсэн мэдээллийг зүй бусаар тараах явдлаас зайлсхийх арга хэмжээ авах	

[11] 13.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн арга хэмжээ:

1.1.тодорхой үйлдлийг хязгаарлах;

1.2.биечилсэн хамгаалалтад авах;

1.3.мэдээллийн нууцлалыг хангах;

1.4.нэг бүрийн тусгай хэрэгсэл болон тусгай техник хэрэгсэл, холбооны хэрэгслээр хангах.

13.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн арга хэмжээ.

2.1.нийтэд мэдээлэх мэдээллээс гэрч, хохирогчийг танихад ашиглагдаж болох нэр, хаяг, ажлын газар, мэргэжил, бусад баримт мэдээ, мэдээллийг нууцлах, өөрчлөх, арилгах;

2.2.нэрийг нь нууцалсан гэрч, хохирогчийн талаарх мэдээ, мэдээллийг хайх, задруулахыг хориглох;

2.3.шүүхээс тогтоосон хугацаанд мэдээллийг задруулахыг хориглох;

2.4.гэрч, хохирогчийн нэрийг ил болгон танилцуулах хүртэл гэрч, хохирогчид зохиомол нэр өгч хамгаалах.

13.1 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийн арга хэмжээ

3.1.гэрч, хохирогчийг шүүх хуралдааны танхимд байлцуулахгүйгээр харилцаа холбооны хэрэгсэл ашиглан шүүхийн хэлэлцүүлэгт оролцуулах;

3.2.яллагдагч, шүүгдэгчийн өмгөөлөгчийг оролцуулж авсан гэрч, хохирогчийн мэдүүлгийн тэмдэглэл, дууны, дүрсний, дуу-дүрсний бичлэгтэй танилцах ажиллагааг гэрчийг байлцуулахгүйгээр хийх;

3.3.шүүгдэгчийг шүүх хуралдааны танхимд байгаа үед гэрч, хохирогч мэдүүлэг өгөхөөс татгалзсан, эсхүл түүнийг байлцуулах үед гэрч, хохирогч үнэнийг мэдүүлэхгүй байх нөхцөл байдал үүсч болохоор бол шүүх хуралдааны танхимаас шүүгдэгчийг түр гаргах.

[12] Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хууль. "Төрийн мэдээлэл". 2013 он, №30.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

10	яллагдагч, шүүгдэгчийн өмгөөлөгчийг оролцуулж авсан гэрч, хохирогчийн мэдүүлгийн тэмдэглэл, дууны, дүрсний дуу-дүрсний бичлэгтэй танилцах ажиллагааг гэрчийг байлцуулахгүйгээр хийх	-	шүүгч
11	шүүгдэгчийг шүүх хуралдааны танхимд байгаа үед гэрч, хохирогч мэдүүлэг өгөхөөс татгалзсан, эсхүл түүнийг байлцуулах үед гэрч, хохирогч үнэнийг мэдүүлэхгүй байх нөхцөл байдал үүсч болохоор бол шүүх хуралдааны танхимаас шүүгдэгчийг түр гаргах	-	Шүүгч
12	гэрч, хохирогчийн эцэг /эх/-ийн нэр, өөрийн нэрээс бусад биеийн байцаалтыг мөрдөн шалгах ажиллагааны тэмдэглэлд тусгахгүйгээр тусад нь бичиж битүүмжлэн хавтаст хэрэгт хавсаргах	мөрдөгч	мөрдөгч

Энд анхаарах зүйл бол, гэрч, хохирогчийг хамгаалах арга хэмжээ авах тухай шийдвэр хэрэгжих боломжтой буюу тодорхой байх нь зүйтэй юм. Энэ талаар Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай /шинэчилсэн найруулга/ хуулийн 13.2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт тусгасан байна. Тодруулбал, гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хуульд заасан хамгаалалтын арга хэмжээ авах тухай шийдвэрт дараах зүйлийг тусгана:

- аюулгүй байдлын хамгаалалтын ямар арга хэмжээ авах;
- аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээ авах хугацаа;
- аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх байгууллага;
- аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх явцад эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас хэрэглэх хуульд заасан албадлага.

Түүнчлэн, гэрч, хохирогчийг хамгаалах арга хэмжээ авах шийдвэр гаргах, түүнийг хэрэгжүүлэхэд шүүгч, прокурор, мөрдөн байцаагч, өмгөөлөгчийн мэдлэг, ур чадвар үндсэн нөхцөл болж байна. Иймд олон улсын болон үндэсний түвшинд хамтарсан сургалт зохион байгуулах, харилцан туршлага хуваалцах нь чухал ач холбогдолтой байна. Энд анхаарах зүйл бол, шүүгч, прокурор, мөрдөн байцаагч, өмгөөлөгчийн зүгээс гэрч, хохирогчийг хамгаалах нөхцөл, шаардлага, үндэслэлийн талаар нэг мөр ойлголттой байх нь зүйтэй юм. Энэ хүрээнд зөвхөн Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай /шинэчилсэн найруулга/ хуулийн зохицуулалтаар хязгаарлахгүйгээр гэрч, хохирогчийг хамгаалах аюулгүй байдлын хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх үндэслэл болох аюулын эрсдэлийн түвшин тогтоох шинэлэг аргачлалтай болох, хамгаалалтын арга хэмжээ хэрэгжүүлэх, шийдвэр гаргах үүрэг, эрх бүхий албан тушаалтнууд нэг аргачлал, стандартыг мөрддөг болох, гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажиллагааны нэгдсэн мэдээллийн сан бий болгон ашиглах шаардлагатай байна.[13]

ДҮГНЭЛТ

Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хууль батлагдсанаас хойш тулгарч буй бэрхшээлийг шийдвэрлэх, гэрч, хохирогчийг бодитой, үр дүнтэй хамгаалах агуулга бүхий өөрчлөлтийг Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад тусгасан байна. Энэ нь Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээн дэх гэрч, хохирогчийг хамгаалах зохицуулалтаар тогтоосон хэд хэдэн шаардлагад тус хуулийн зохицуулалт нийцсэн байдлаар илэрч байна.

[13] Н.Даваажамьян. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах үйл ажиллагааны өнөөгийн байдал, эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох зарим асуудал /илтгэл/. Улаанбаатар хот. 2016.06.10-ны өдөр. "Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тогтолцоо, түүний эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох нь" сэдэвт хэлэлцүүлгийн илтгэлийн эмхэтгэл. 37, 40 дэх тал.

www.legal.mn

Хоёр. Шүүгч, прокурор, мөрдөн байцаагч болон өмгөөлөгчийн зүгээс гэрч, хохирогчийг хамгаалахад хамтран ажиллах нь

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай /шинэчилсэн найруулга/ хуулийн 13 дугаар бүлэгт гэрч, хохирогчийг хамгаалахад шүүгч, прокурор, мөрдөн байцаагч болон өмгөөлөгч тус тусын оролцоотой бөгөөд харилцан уялдаатай ажиллахаар зохицуулжээ. Тодруулбал, гэрч, хохирогчийг хамгаалах арга хэмжээг шүүхийн өмнөх шатанд болон шүүхийн шатанд хэрэгжүүлэхээр тус хуульд тусгасан байна. Үүнийг 2.1.а дугаар хүснэгтээр харуулж байна.

Түүнчлэн, шүүгч, прокурор, мөрдөгчийн зүгээс 1.2 дугаар хүснэгтэд дурдсан гэрч, хохирогчийг хамгаалах аюулгүй байдлын хамгаалалтын нийт 11 арга хэмжээг харилцан адилгүй авахаар Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай /шинэчилсэн найруулга/ хуулийн 13 дугаар бүлэгт зохицуулсан байна. Үүнийг 2.1.б дүгээр хүснэгтээр харуулж байна.

Хүснэгт 2.1.а. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах арга хэмжээ авахад оролцогчид[13]

Оролцогч	Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шат		Шүүхийн шат	
	Санал, хүсэлт гаргах	Шийдвэрлэх	Санал, хүсэлт гаргах	Шийдвэрлэх
Гэрч, хохирогч, өмгөөлөгч хүсэлт гаргах	Тийм	Прокурор	Тийм	Шүүгч
Мөрдөгч санал гаргах	Тийм		Үгүй	
Прокурор санал гаргах	Үгүй		Тийм	

Хүснэгт 2.1.б. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах арга хэмжээ[14]

Д/д	Арга хэмжээ	Хэрэглэх шийдвэр гаргах этгээд	Арга хэмжээ авах этгээд
1	тодорхой үйлдлийг хязгаарлах	прокурор, шүүгч	мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах байгууллага, албан тушаалтан
2	биечилсэн хамгаалалтад авах	прокурор, шүүгч	мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах байгууллага, албан тушаалтан
3	мэдээллийн нууцлалыг хангах	прокурор, шүүгч	мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах байгууллага, албан тушаалтан
4	нэг бүрийн тусгай хэрэгсэл болон тусгай техник хэрэгсэл, холбооны хэрэгслээр хангах	прокурор, шүүгч	мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах байгууллага, албан тушаалтан
5	нийтэд мэдээлэх мэдээллээс гэрч, хохирогчийг танихад ашиглагдаж болох нэр, хаяг, ажлын газар, мэргэжил, бусад баримт мэдээ, мэдээллийг нууцлах, өөрчлөх, арилгах	прокурор, шүүгч	мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах байгууллага, албан тушаалтан
6	нэрийг нь нууцалсан гэрч, хохирогчийн талаарх мэдээ, мэдээллийг хайх, задруулахыг хориглох	прокурор, шүүгч	мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах байгууллага, албан тушаалтан
7	шүүхээс тогтоосон хугацаанд мэдээллийг задруулахыг хориглох	прокурор, шүүгч	мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах байгууллага, албан тушаалтан
8	гэрч, хохирогчийн нэрийг ил болгон танилцуулах хүртэл гэрч, хохирогчид зохиомол нэр өгч хамгаалах	прокурор, шүүгч	мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах байгууллага, албан тушаалтан
9	гэрч, хохирогчийг шүүх хуралдааны танхимд байлцуулахгүйгээр харилцаа холбооны хэрэгсэл ашиглан шүүхийн хэлэлцүүлэгт оролцуулах	-	шүүгч

[13] Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай /шинэчилсэн найруулга/ хуулийн 13.1 дүгээр зүйл.

[14] Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай /шинэчилсэн найруулга/ хуулийн 13.1, 13.2 дугаар зүйл.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад гэрч, хохирогчийг зохих ёсоор хамгаалах нь гэрч, хохирогчийг хамгаалах арга хэмжээ авах тухай шийдвэрийн тодорхой, хэрэгжих боломжтой байдлаас хамаарахаар байна. Мөн гэрч, хохирогчийг хамгаалах арга хэмжээ авах шийдвэр гаргах, түүнийг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий шүүгч, прокурор, мөрдөн байцаагч болон өмгөөлөгчийн зүгээс энэ талын мэдлэг, ур чадвараа байнга сайжруулах, аюулын эрсдэлийн түвшин тогтоох нэг аргачлал, стандартыг мөрддөг болох, цаашид гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажиллагааны нэгдсэн мэдээллийн сан бий болгон ашиглах нь зүйтэй байна.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭНГИЙН ГАДААД ХАРИЛЦАА ӨРГӨЖИЖ БАЙНА



Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал С.Энхцэцэг, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн төслийн удирдагч, доктор Д.Зүмбэрэллхам нар өнөөдөр /2017.07.30/ ӨМӨЗО-ны төлөөлөгчдийг хүлээн авч уулзан, хамтын ажиллагааны талаар санал солилцлоо.

Тус уулзалтад ӨМӨЗО-ны Хууль зүйн газрын орлогч захирал Жан Дэчэн, ӨМӨЗО-ны Өмгөөлөгчдийн холбооны ерөнхийлөгч А.Бавуу, ӨМӨЗО-ны Хуульчдын холбооны ерөнхий нарийн бичгийн дарга Жин И Ли, ӨМӨЗО-ны Хөх хотын хуулийн товчооны дэд захирал Ан Хуй Юн, Чифэнг хотын хуулийн товчооны захирал Нью Фан Зэ, Альша хотын хуулийн товчооны захирал Гэ Минг нар оролцсон юм.

ӨМӨЗО-ны Өмгөөлөгчдийн холбоо болон Хууль зүйн газартай Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн эрдэм шинжилгээ, сургалт, сурталчилгааны чиглэлд хамтран ажиллах өргөн боломжтойг онцлоод хамтран ном товхимол туурвих, хурал зөвлөгөөн зохион байгуулах зэрэг олон ажлыг төлөвлөн шат дараалж зохион байгуулах талаар мөн ярилцсан байна.

www.hli.gov.mn Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн

ГАЗАР ШИНЭЧЛЭН ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТ БА ТӨРИЙН НИЙТИЙН ӨМЧИЙН ГАЗРЫН МЕНЕЖМЕНТИЙН ЗАРИМ АСУУДАЛ



Өмгөөлөгч, хууль зүйн магистр
В.Энхтамир

ТҮЛХҮҮР ҮГС

Газар шинэчлэн зохион байгуулалт, гэр хороолол, нийтийн эдэлбэрийн газар, газар чөлөөлөх, дахин төлөвлөлт, иргэн-хувийн хэвшил-төрийн түншлэлийн зарчим

ТОВЧЛОЛ

Энэхүү нийтлэл нь "гэр хорооллын газрыг шинэчлэн зохион байгуулах" төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх зорилтын хүрээнд гэр хороолол дахь төрийн өмчийн нийтийн эдэлбэрийн газрын менежмент өнөөгийн байдлыг хөндөж цаашид сайжруулах боломж, нөхцөлийг судалж тодорхойлох юм. Судалгааны ажлын хүрээнд газар чөлөөлөх, газар албадан чөлөөлөх, газар шинэчлэн зохион байгуулах зэрэг нэр томьёо тэдгээрийн агуулга болон зохицуулалтын талаар товч авч үзсэн болно. Эцэст нь бодлого тодорхойлогч нарт х хууль зүйн болон бусад зохион байгуулалтын шинжтэй зарим боломжит санал, шийдлийг санал болгосон.

УДИРТГАЛ

Монгол Улс шинэ Үндсэн хуулиа баталж, хүмүүнлэг иргэний ардчилсан нийгмийг баримжаалан хөгжих болсноор нийгмийн харилцааны агуулгад эрс өөрчлөлт гарч, өнгөрсөн хугацаанд хувийн өмчийн харилцааг бий болгон хөгжүүлэх, хамгаалах чиглэлд үлэмж амжилт олсны тодорхой жишээ нь Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль батлагдсан явдал юм. Өмнөх нийгмийн үед гэр хорооллын иргэд "газарт орох"-оос эмээн амьдардаг байсан нь саяхан бөгөөд үнэн. Тэгвэл өнөөдөр газрын эзэн-иргэд өөрийн хувийн өмчийн газраараа хувь нийлэн газар шинэчлэн зохион байгуулах төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд оролцон өөрсдийн амьдрах орчноо сайжруулаад зогсохгүй, агаар, хөрсний бохирдлыг бууруулах, хүн амыг орон сууцаар хангах зэрэг төрийн чиг үүрэгт дэмжлэг үзүүлж эхэлжээ. Цаашид энэхүү үйл явцыг зөв оновчтой, нэгдсэн удирдлага шийдэлтэйгээр зохицуулах нь оролцогч талуудын эрх ашиг, сонирхлын тэнцвэрийг бий болгоод зогсохгүй тогтвортой хөгжлийн бодлого зорилтод нийцэх юм.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Газар шинэчлэн зохион байгуулах үйл ажиллагааны өнөөгийн байдал, зарим нэр томьёоны талаар

Төрөөс иргэнд үнэгүй өмчлүүлсэн хувийн өмчийн газрыг төр, хувийн хэвшлийн зүгээс иргэдтэй харилцан тохиролцож худалдан авах, нөхөн олговор олгох замаар чөлөөлөн зам тавих, нийтийн зориулалттай орон сууцны барилга барих ажил үндсэндээ 2004 онд Их сургуулийн гудамжийг

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

фермерийн зориулалттай нийт газрыг шинэ хотын гудамж, нийтийн эзэмшлийн зам талбай болон хөгжүүлэлт хийх нэгж талбаруудад хуваахаар төлөвлөсөн байна. Ж.Вашингтон нэгтгэн цуглуулах газраас нийтийн эзэмшлийн талбай болон төрийн байгууллагуудад хэрэглэгдэхээр төлөвлөгдсөн газар буюу нийт 540 акр (2.2 км2 газар) –ын нөхөн олговорын үнэлгээг нэг акр газарт тогтмол 25 фунт стерлинг байхаар газрын эздэд санал болгосон байна.

Харин гудамж, зам талбайн зориулалтаар хэрэглэгдэхээр төлөвлөгдсөн 3606 акр (15 км2) газарт ямар нэг нөхөн олговор олгохгүй байхаар төлөвлөжээ (Учир нь газрын эзэд энэхүү хөгжүүлэлтийн үр шимийг хүртэх тул).

Улмаар газар шинэчлэн зохион байгуулалт хийгдсэн хуучин фермерийн газар нь нийт 20.272 нэгж талбаруудад хуваагдах бөгөөд эдгээрийн яг 50 хувийг АНУ-ын холбооны Засгийн газар үлдсэн талыг нь газрын хуучин эзэд өмчлөхөөр санал болгосон байна.

Вашингтоны бие төлөөлөгчидтэй хэлэлцээр хийж, удаан хугацааны турш эсэргүүцэж байсан газрын эзэд Вашингтоны дээрх саналыг санал тавьсаных нь ердөө маргааш буюу 1871 оны 03 сарын 30-ны өдөр санал нэгтэйгээр зөвшөөрч гэрээнд гарын үсэг зурсан бөгөөд тэдгээр газрын эздийн дотор Вашингтоны "зөрүүд ноён" Бөүрн хэмээн тусгайлан дуудаж байсан эгээд хүртэл багтжээ.

Эдүгээ газар шинэчлэн зохион байгуулах үйл ажиллагаа нь Япон, Солонгос, АНУ, Австрали, Монгол гэх мэт Олон Улсын газрын харилцааны менежментэд өөр өөрийн онцлогтойгоор нутагшин хэрэгжиж байна. Газар шинэчлэн зохион байгуулах үйл ажиллагаа гэж тодорхой хил хязгаарын дотор байгаа газар өмчлөгч иргэд төлөвлөлт хийх зорилгоор өмчийн газраа нэгтгэн зохион байгуулах замаар шинээр барих барилга байгууламж (сургууль, цэцэрлэг гэх мэт) болон инженерийн шугам сүлжээнд зайлшгүй шаардлагатай газрыг чөлөөлөх замаар эдгээр нэгж талбаруудыг дахин шинэчлэн зохион байгуулах бөгөөд шинэчилсэн газар зохион байгуулалт хийгдсэний дараа анх нийлүүлсэн газрынхаа хэмжээтэй хувь тэнцүүлэх байдлаар инженерийн дэд бүтэцтэй сайжруулсан (мэдээж газрын хэмжээ тодорхой хэмжээгээр багасах боловч үнэлгээ нэмэгдэнэ) газрын эзэд болдог байна.[1] Мэдээж сонгодог утгаараа тухайн газрыг хөгжүүлэхэд шаардагдах зардал болон хөгжүүлэлтээс хожим олох ашгийг газар өмчлөгчид хувь тэнцүүлэх зарчмаар хуваарилах учиртай.

Гэвч тухайн улс орон бүрийн хөгжлийн болон засаглалын онцлог, тулгамдсан асуудал, хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн байдал зэргээс хамааран энэхүү газар шинэчлэн зохион байгуулах үйл ажиллагаанд зохицуулагч төрийн байгууллага болон хөрөнгө оруулагч, хөгжүүлэгч хувийн хэвшлийн үүрэг оролцоо нэмэгдэж ирсэн төдийгүй сүүлийн үед зарим улсад төр хувийн хэвшлийн түншлэлийн нэг үндсэн хэлбэр болон төлөвшиж байна. Монгол Улсын хувьд газар шинэчлэн зохион байгуулах харилцаан дахь иргэд, төр, хувийн хэвшлийн хоорондын түншлэлийн харилцааг Хот суурин газрыг дахин хөгжүүлэх хуулиар зохицуулж байгаа бөгөөд энэ талаар хожим нарийвчлан авч үзэх болно. Харин нэр томьёоны хувьд Монгол Улсын хууль тогтоомжид "Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх", "гэр хорооллын газрыг дахин зохион байгуулах", "гэр хорооллын газрыг дахин төлөвлөн барилгажуулах" "хот суурин газрын хэсэгчилсэн төлөвлөлт" зэрэг нэр томьёог, практикт "гэр хорооллын дахин төлөвлөлт", "хотын дахин төлөвлөлт" гэх мэт харилцан адилгүй нэр томьёо хэрэглэж байна. Иймд уламжлалт нөхцөл байдлаа харгалзан иргэнд өмчлүүлэх зорилгоор эмнэ нь "газар зохион байгуулалт" хийгдсэн гэр хорооллын газрыг дахин хөгжүүлэх зорилгоор хийгдэж байгаа харьцангуй шинэ үзэгдлийг "газар шинэчлэн зохион байгуулалт" гэсэн томьёоллоор цаашид хэрэглэж хэвшихийг энэхүү өгүүллээр санал болгож байна.

[1] Remarking the Urban Mosaic: Participatory and Inclusive Land Readjustment, 2016 UN Habitat, 216 дахь тал.

32-ын тойрогтой холбох авто замын шинэчлэлийн ажлаар эхэлсэн байдаг. Эдүгээ "Амгалан" дулааны станц, "Хангай" хороолол гэх мэт томоохон бүтээн байгуулалтын ажлыг иргэдийн хувийн өмчийн газрыг чөлөөлөх замаар хэрэгжүүлээд байгаа бөгөөд агаар, хөрсний бохирдлыг бууруулах зорилтын хүрээнд энэхүү үйл явц цаашид ч нэмэгдэх нь эргэлзээгүй байна. Жишээ нь зөвхөн Хангай хороолол орчмын барилгажилт 300 гаруй, Амгалан дулааны станц 200 гаруй нэгж талбарыг чөлөөлөх замаар хийгдсэн байдаг бол 5-р цахилгаан станцын бүтээн байгуулалт мөн л иргэдийн газрыг чөлөөлөх замаар хийгдэх нь үндсэндээ тодорхой.

Тийм учраас харьцуулсан судалгаа хийх замаар ижил төсөөтэй зарим ухагдахуун болон тэдгээрийн нэр томьёоны талаар товч авч үзлээ. Олон Улсын сайн туршлага, практикаас үзэхэд манай гэр хорооллыг шинэчлэн зохион байгуулах харилцаатай холбогдох Land Acquisition (газар чөлөөлөх) Land Readjustment (газар шинэчлэн зохион байгуулах) Land Expropriation (газар албадан чөлөөлөх) гэсэн 3 үндсэн нэр томьёо газрын харилцааны менежментийн (Land Administration) салбарт түлхүү хэрэглэгдэж байна. Зарим тохиолдолд хот байгуулалт, газар хөгжүүлэлт зэрэг агуулгаар Re-Urban Development (хотыг дахин хөгжүүлэх), Land Pooling (Газрыг нэгтгэн цуглуулах) гэх мэт харилцан адилгүй томьёолол, зохицуулалт улс орон бүрийн хууль тогтоомжид тусгалаа олсон байдгийг тэмдэглээд нийтлэг зарим нэр томьёог товч үзье.

Land Acquisition буюу газар чөлөөлөх үйл ажиллагаа нь газар шинэчлэн зохион байгуулах үйл ажиллагааны хамгийн түгээмэл хэрэглүүр бөгөөд төр болон хувийн хэвшлийн зүгээс газрын эзэдтэй хэлэлцээр хийх замаар иргэдийн газрыг мэдэлдээ авч дахин хөгжүүлэлт хийх нь бий. Монгол Улсын хувьд үүнтэй төсөөтэй харилцааг Үндсэн хууль болон Газрын тухай, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн дагуу төрөөс иргэний өмчийн болон иргэн, хуулийн этгээдийн эзэмшилд байгаа газрыг гэрээний үндсэн дээр нөхөн олговортойгоор улсын тусгай хэрэгцээнд эгүүлэн авах боломжтой байхаар нэгэнт хуульчилсан. Харин хувийн хэвшлийн төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэгчийн зүгээс Иргэний хууль, Хот суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн дагуу газар өмчлөгч, эзэмшигч этгээдтэй хэлэлцэн тохиролцох замаар газрыг нь мэдэлдээ авч улмаар газар хөгжүүлэх боломжтой юм. Гэхдээ Хот суурин газрыг дахин хөгжүүлэх хуулийн дагуу иргэний хувийн өмчийн газрыг хуулийн этгээд өөрийн мэдэлдээ хэрхэн албан ёсоор шилжүүлэхтэй холбогдох харилцааг оновчтой зохицуулах зарим шаардлага байгаа. Товчдоо Үндсэн хуульд газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэхээр заасан бөгөөд Хот суурин газрыг дахин хөгжүүлэх хуулиар "дахин төлөвлөлтийн төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэгч" хуулийн этгээд нь иргэний хувийн өмчийн газрыг "нэгтгэн цуглуулах" үйл ажиллагааг эрхэлж болохоор зохицуулсан. Иймд Үндсэн хуулийн зарчимд нийцүүлэн хувийн өмчийн газрыг хуулийн этгээдийн мэдэлд шилжүүлж, улмаар хөгжүүлэлт хийх хууль зүйн боломжийг бий болгох нь тухайн газарт оруулах хөрөнгө оруулалт, санхүүжилтийг эрсдэлгүй болгох практик ач холбогдолтой болно.

Land Readjustment буюу газар шинэчлэн зохион байгуулах үйл ажиллагааг АНУ-ын ерөнхийлөгч Жорж Вашингтон анх хэрэгжүүлсэн гэж эрдэмтэн судлаачдын зүгээс үздэг байна.

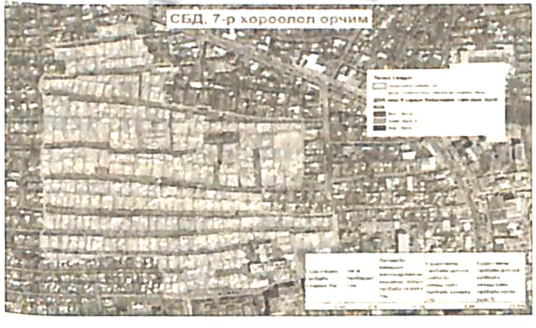
Шигтгээ 1:

Жорж Вашингтон шинэ байгуулагдсан АНУ-ын нийслэлийг шинээр байгуулахаар төлөвлөсөн газрын эзэдтэй хэлэлцээр хийхдээ энэхүү аргыг хэрэглэсэн байдаг.

Ж.Вашингтоны санаа, шийдэл тун энгийн бөгөөд нийт газар өмчлөгчидтэй нэг бүрчилсэн хэлэлцээр хийхийн оронд тэрээр газрын эздээс газраа нэгтгэсэн байдлаар хэлэлцээр хийхийг хүссэн бөгөөд анх нийслэл байгуулахад нийт 6000 орчим акр буюу 24км2 газар шаардлагатай гэж тооцжээ. Тэрээр төлөвлөлтөд хамруулах

байдлаар шинэчлэн зохион байгуулах харилцааг зохицуулжээ.

Энэ хууль, түүнийг дагалдах эрх зүйн актуудын агуулгаас үзэхэд гэр хорооллын газрыг шинэчлэн зохион байгуулах харилцаанд гэр хороолол дахь **нийтийн эдэлбэрийн газар** (гудамж талбай, зам, амралт, зугаалга, биеийн тамирын зориулалттай цэцэрлэг гэх мэт)-ыг хэрхэн "дахин хөгжүүлэлт, төлөвлөлт"-нд хамруулах асуудлыг тусгаагүй байгаа нь хуулийн зохицуулалтыг нэг мөр бүрэн гүйцэд хийсэнгүй гэж нэг талаас үзэж байна. Нөгөө талаас **хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх** өөр нэг арга нь **"нийтийн эдэлбэрийн газрыг дахин төлөвлөн барилгажуулах[9]"** байхаар хуульчилсан нь мөн өрөөсгөл зохицуулалт болжээ. Учир нь Монгол Улс, ялангуяа Улаанбаатар хотын хувьд гэр хороололд газар шинэчлэн зохион байгуулалт хийх замаар агаар, хөрсний бохирдлыг бууруулах цаашлаад хүн амыг тохилог орон сууцаар хангах нь эн тэргүүний тулгамдсан асуудал болохоос **"нийтийн эдэлбэрийн ... цэцэрлэг, оршуулгын талбай"** зэргийг дахин төлөвлөх замаар барилгажуулах нь тэргүүн зэргийн ач холбогдолтой зүйл биш юм.



Зураг 1.СБД, 7-р хороолол орчмын гэр хороолол 2005 оны байдлаар

Харин энэхүү хуулийн агуулга, зохицуулалтад хамаарвал зохих гэр хорооллын газрыг шинэчлэн зохион байгуулах төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд:

- Тухайн гэр хорооллын бүс дэх нийтийн эдэлбэрийн газрын хувь хэмжээг тогтоох;

- Нийтийн эдэлбэрийн газрыг төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэгч хувийн болон төрийн эрх бүхий этгээдэд хэрхэн шилжүүлэх;

- Засгийн газар болон орон нутгийн зүгээс хариу төлбөр (тодорхой үнээр худалдах буюу төр, орон нутгийн мэдлийн орон сууцны фондод тодорхой тооны орон сууц үнэ төлбөргүй авах[10] эсхүл улс өөрийн өмчийн нийтийн эдэлбэрийн газраараа тухайн дахин төлөвлөлтийн төсөлд хувь нийлэх гэх мэт) авах эсэх асуудлыг огт зохицуулаагүй байгаа нь зүй ёсоор анхаарал татаж байна.

Бидний хийсэн хэсэгчилсэн, тойм судалгааны үр дүнгээс үзэхэд Улаанбаатар хотын СБД-ийн 7-р хороолол орчимд иргэдийн хувийн өмчийн гэр, хашааны зориулалттай газрыг чөлөөлөх замаар хэрэгжүүлсэн төслүүдийн нийт талбайн хэмжээ 15.42 га[11] байснаас иргэдийн хашааны газар 11.78 (274 нэгж талбар) га, харин бусад 3.64 га буюу 23.6 хувь нь нийтийн эдэлбэрийн төрийн өмчийн газар байжээ (Зураг 1).

Эдгээр төслүүдийн үр дүнд бидний тооцоогоор 3900 гаруй айлын орон сууц баригдсан эсхүл баригдаж байгаа боловч уг төсөлд шаардлагатай газрын нийт нөөцийн 24 хувийг "ханган нийлүүлсэн" төр (Улаанбаатар хотын захиргаа) үнэ төлбөргүйгээр өмчийн газраа хувийн өмчийн төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэгчдэд шилжүүлсэн гэсэн үг юм. Иймд цаашдаа газрын эзэн-хувийн хэвшил-төр гэсэн түншлэлийн хүрээнд урт хугацаанд газар шинэчлэн зохион байгуулах үйл ажиллагааны

[9] Хот суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.5 дахь хэсэг.

[10] Хэдийгээр Монгол Улсын хууль тогтоомжоор зохицуулагдаагүй хэдий ч Улаанбаатар хотод нийтийн эдэлбэрийн газар дээр газар олголт хийж, хувийн компани нийтийн зориулалттай орон сууц барьсан тохиолдолд уг орон сууцны ашигтай талбайн 2 хүртэл хувийг Улаанбаатар хотын захиргаа үнэ төлбөргүйгээр мэдэлдээ авч орон сууцны фонд үүсгэдэг практик саяхныг хүртэл байдаг бөгөөд дахин төлөвлөлтийн төслүүдийн хувьд энэхүү жишиг зохимжтой бус гэж үзэж байгаа бөгөөд урт хугацааны харилцаанд оролцогч талуудад харилцан ашигтай шийдлийг хайх нь зүйтэй.

[11] Бидний сонгосон талбайд хэд хэдэн компани газар шинэчлэн зохион байгуулах төсөл хэрэгжүүлсэн болно.

Land Expropriation[2] буюу төрөөс газар албадан чөлөөлөх харилцаа нь харьцангуй онцлогтой буюу зөвхөн төрөөс "нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээ"-г үндэслэн хувийн өмчийн газрыг албадлага хэрэглэх болзолтойгоор зохих нөхөн олговор олгох замаар нийгэмчлэх агуулгатай харилцаа юм. Нийтийн эрх зүйн тогтолцоо бүхий улс орнуудад энэхүү ойлголтын гол цөм нь Eminent Domain буюу Төр, түүний эрх бүхий этгээдийн зүгээс хувийн өмчийн газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийг зохих нөхөн олговрыг олгосны үндсэн дээр тухайн газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийг нийтийн хэрэгцээнд түр буюу байнга шилжүүлэх төрийн онцгой бүрэн эрхээр илэрхийлэгддэг.[3] Монгол Улсын Газрын тухай болон Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль төдийгүй бусад хууль тогтоомжоор иргэний хууль ёсны өмчийн болон эзэмшлийн газрыг албадан чөлөөлөх асуудлыг зохицуулаагүй болно. Харин Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн *"Өмчлөгчийн эрхийг гагцхүү хуульд заасан үндэслэлээр хязгаарлаж болно."*, мөн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн *"...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.*[4]" зэрэг заалтуудын хүрээнд төрөөс хувийн өмчийн газрыг албадан чөлөөлөх харилцааг зохицуулсан хууль батлах боломжтой эсэх нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн сонирхолтой асуудал юм. Монгол Улсын Засгийн газраас "Нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн нөхөн олговортойгоор газар чөлөөлөх хууль[5]"-ийн төслийг боловсруулсан байдаг бөгөөд түүний үзэл баримтлал, зохицуулалт Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх талаар эрдэмтэн судлаачид байр сууриа илэрхийлэх шаардлага байгаа болно. Харин зарим улс оронд "татварын бааз суурийг нэмэгдүүлнэ" эсхүл "ажлын байр шинээр бий болно" зэрэг үндэслэлээр хувийн хэвшлийн бизнесийн шинжтэй төсөл хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор төрөөс хувийн өмчийн газрыг албадан чөлөөлөхийг зохисгүй буюу Үндсэн хуулийн бус гэж үзэх нь байдаг[6]. Товчдоо төрөөс хувийн өмчийн газрыг албадан чөлөөлөх явдлыг аль болох бага байлгахыг эрмэлзэх төдийгүй албадлага хэрэглэх үндэслэл нь "нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээ" (public need) байдаг .

Ингээд нэр томьёоны талаар товч судалгааг орхиж Монгол Улсад гэр хорооллын газрыг шинэчлэн зохион байгуулах харилцаан дахь зарим тулгамдсан асуудлын талаар тодорхой байр сууриа илэрхийлэх нь зүйтэй байна.

Гэр хорооллын газрыг шинэчлэн зохион байгуулах харилцааны хууль, эрх зүйн орчин Монголд

Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль 2002 онд батлагдсанаас хойш иргэдийн хувийн өмчийн газрыг худалдан авч, чөлөөлөх замаар бүтээн байгуулалтын төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэх харилцааг зохицуулах агуулга, зорилго бүхий **"Хот суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хууль"**-ийг УИХ 2015 онд баталсан бөгөөд энэхүү хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдох дүрэм, журмын төслийн заримыг батлуулсан буюу боловсруулж, санал авах ажил үргэлжлэн хийгдэж байна. Энэ хуульд **"гэр хорооллын газрыг дахин зохион байгуулах[7]", "гэр хорооллын газрыг дахин төлөвлөн барилгажуулах[8]"** гэсэн 2 үндсэн ойлголт, эдгээрт холбогдох зохицуулалтыг тусгах замаар гэр хорооллын газрыг ялгавартай

[2] Compulsory Purchase, Compulsory Acquisition зэрэг ижил төсөөтэй нэр томьёонууд түгээмэл хэрэглэгдэх нь бий.

[3] Black Law Dictionary, Editor in chief Bryan A.Garner 9th Edition, 2009.

[4] Монгол Улсын Үндсэн хууль, (1992), 16.3 дугаар зүйл.

[5] Азийн хөгжлийн банкны цахим хуудасны <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/160709/46469-001-tacr-01-mn.pdf> холбоосноос дэлгэрэнгүй үзнэ үү 2017 оны 08 сарын 24-ны өдөр хандсан.

[6] Kelo VS New London (04-108) 545 U.S. 469 (2005)-ээс дэлгэрэнгүй үзнэ үү.

[7] Хот суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.3 дахь хэсэг.

[8] Хот суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.4 дэх хэсэг.



Зураг 4. СХД, Баянхошуу, Зүүн салааны замын уулзвар хэсэг

Нийтийн эдэлбэрийн газрын менежментийг сайжруулах зарим санал

Гэр хорооллыг шинэчлэн зохион байгуулахдаа цаашид төрийн өмчийн нийтийн эдэлбэрийн газрын эзлэх хувь хэмжээг тогтоож, өмчлөгчийн эрхийг хэрэгжүүлэгч тухайн орон нутгийн захиргаа (хуулиар олгосон эрхийн дагуу газрыг өмчлүүлэх, эзэмшүүлэх шийдвэрийг гаргадаг гэдэг утгаараа газрын менежмент хийх эрх нь орон нутагт байгаа)-ны зүгээс дахин төлөвлөлт хийгдэх газар нутаг дахь нийтийн эдэлбэрийн газрын талаар удирдлага, зохион байгуулалт, хууль зүйн дараахь арга хэмжээг хэрэгжүүлэх боломжтой гэж үзлээ. Үүнд:

- Дахин төлөвлөлтийн аливаа үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх явцад тухайн төсөл хөтөлбөрт хамрагдах нийтийн эдэлбэрийн газрын хэмжээ, байршлыг урьдчилан тогтоох;

- Улмаар төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэгчтэй хэлэлцээр хийх замаар нийтийн эдэлбэрийн газрын үнэлгээ, түүнд оруулсан хөрөнгө оруулалтыг тооцох (гэр хорооллын газрын ихэнх хэсэгт нь хөрөнгө оруулалт хийгдээгүй байдаг хэдий ч зарим тохиолдолд улс, орон нутгийн төсөв, тэдгээртэй адилтгах эх үүсвэрээр авто, явган зам тавьсан, мөн цаашид ашиглах шаардлагагүй болж байгаа ус түгээх цэг гэх мэтийн элэгдэл, хорогдлыг тооцсоны үндсэн дээр үнэлэх шаардлагатай[12]);

- Нийтийн эдэлбэрийн газрын нийт хэмжээ, үнэлгээг тодорхой болгосны үндсэн дээр төрөөс зохих төлбөртэйгөөр төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэгчид уг газрыг түр шилжүүлэх, эсхүл төр өөрөө тухайн төсөлд хувь нийлэх замаар ашиг хүртэх зэрэг арга хэлбэрүүдийг сонгон хэрэгжүүлдэг болох;

- Төрийн өмчийн нийтийн эдэлбэрийн газрыг өмчийн хэлбэр харгалзахгүйгээр дахин төлөвлөлтийн төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэгч этгээдэд концессын гэрээгээр түр шилжүүлэх нь хамгийн оновчтой шийдэл гэж үзэж байна. Иймд, газрын харилцааны салбарт хамаарах концессын гэрээг байгуулах үндэслэл, журам, үндсэн нөхцөлүүдийг холбогдох хууль тогтоомжид тусгаж, нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар шийдвэрлэх нь газрын эзэд болох иргэд, газар хөгжүүлэх төслийг хэрэгжүүлэгч хувийн хэвшил болон нийтийн өмчийн газрын эзэн болох төр гэсэн энэхүү харилцаанд оролцогч талуудын ерөнхий түншлэлийн зарчимд нийцэх юм. Агаар хөрсний бохирдлыг бууруулах, хүн амыг орон сууцаар хангах зорилтыг хэрэгжүүлэхэд тустай гэдэг утгаар нь төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэгч этгээдэд өмчийн төрөл, хэлбэр харгалзахгүйгээр газар ашиглуулах концессын гэрээгээр “нийтийн эдэлбэрийн газар”-ыг зохих үнээр нь үнэлэн түр шилжүүлдэг болох нь зүйтэй. Ингэхдээ төсөл санаачлагч, хэрэгжүүлэгч болон гүйцэтгэгч этгээдийн ашигт үйл ажиллагаанд хэт нөлөөлөхгүй байхаар тогтоох нь зүйтэй байна.

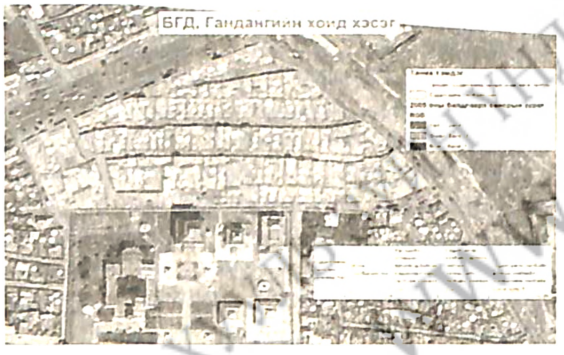
Холбогдох хууль зүйн орчин болон бодлогын шинжтэй өөрчлөлтийн талаарх зарим санал

Нийтийн эдэлбэрийн газрын харилцаан дахь энэхүү иргэн-хувийн хэвшил-төр гэсэн түншлэлийн харилцаа, механизмыг шинээр бий болгох зорилгоор дараахь хууль, эрх зүйн орчныг өөрчлөлтийг хийх шаардлагатай гэж үзэж байна. Үүнд:

[12] Дахин төлөвлөлтийн улмаас төрд шинээр үүсэх зардал тухайлбал хаягжуулалт, газар болон үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийн мэдээллийн өөрчлөлт хөдөлгөөн зэргийг мөн харгалзан үзэж тооцох шаардлагатай.

үндсэн оролцогч болох төрөөс нийтийн эдэлбэрийн газрын менежментийг зохистой хэрэгжүүлэх замаар зөвхөн газрын эзэд төдийгүй нийт иргэдийн төлөө тогтвортой хөгжлийн шийдлийг эрэлхийлэх нь зүйтэй байна.

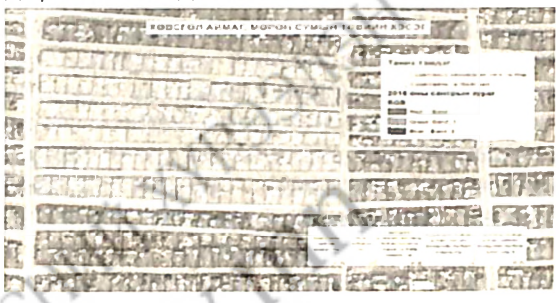
Бид дахин төлөвлөлт хийгдсэн, мөн хийгдэхээр төлөвлөгдөж байгаа төдийгүй Улаанбаатар хотын харилцан адилгүй байршилтай гэр хорооллын нийтийн эзэмшлийн газрын хувь хэмжээг түүвэр судалгааны аргаар гаргасан. Судалгааны дүнгээс үзэхэд Улаанбаатар хотын Гандан орчимд нийтийн эдэлбэрийн газрын хувь хэмжээ хамгийн бага буюу 21.3 хувь (Зураг 2) байсан бол энэхүү хувь хэмжээ хотын төвөөс холдох тусам бага зэрэг нэмэгдэж байна.



Зураг 2. БГД, Гандан орчмын гэр хорооллын хэсэг

Хүснэгт 1. Судалгаанд хамруулсан гэр хороолол дахь иргэдийн өмчлөл, эзэмшилд байгаа газар ба нийтийн эдэлбэрийн газрын хувь хэмжээ

Хөвсгөл аймгийн төв-Мөрөн сумыг газар зохион байгуулалтын үйл ажиллагаа эртнээс харьцангуй цэгцтэй хэрэгжсэн гэдэг утгаар нь тойм судалгаанд хамруулсан (Зураг 3). Судалгааны дүнгээс үзэхэд Мөрөн сумын гэр хороолол дахь нийтийн эдэлбэрийн газрын хувь хэмжээ дараахь байдалтай байна.



Зураг 3. Хөвсгөл аймаг, Мөрөн сумын гэр хорооллын нэг хэсэг

Тайлбар: Улаанбаатар хотын СХД-ийн нутаг дэвсгэр Баянхошуу, Зүүн салааны замын уулзвар орчимд нийтийн эдэлбэрийн газрын эзлэх хувь хэмжээ Улаанбаатар хотын бусад хэсгээс арай өндөр гарсан нь сонгосон талбайн зарим хэсэг төв зам руу харсан нүүрний гудамжнууд байгаагийн зэрэгцээ үерийн далан орсонтой холбоотой (Зураг 4) юм. Харин Гандан орчимд нийтийн эдэлбэрийн газрын хувь хэмжээ харьцангуй бага байгаа нь энэ бүсэд газар ашиглалт харьцангуй өндөр, бага хэмжээтэй газарт харьцангуй олон тооны нэгж талбар байгаатай холбоотой.

Байршил	Нийт газрын хэмжээ (га-аар)	Нэгж талбарын тоо	Нэгж талбарын дундаж (га-гаар)	Иргэдийн газрын хэмжээ (га-гаар)	Нийтийн эдэлбэрийн газар (га-гаар)	Нийтийн эдэлбэр газрын эзлэх хувь(%)
УБ, СБД, 7-р хороолол орчим	15.42	274	0.04	11.78	3.64	23.6
УБ, БГД, Гандангийн хойд хэсэг	4.7	119	0.03	3.7	1.0	21.3
СХД, Баянхошууны Зүүн салааны уулзвар орчим	17.4	231	0.05	11.78	5.62	32.3
ХУД, Яармаг орчим	15.78	284	0.04	11.34	4.44	28.1
	УБ хотын гэр хороолол дахь нийтийн эдэлбэр газрын дундаж хувь хэмжээ					26.3
Хөвсгөл, Мөрөн сум	15.76	128	0.08	10.36	5.4	34.3

нь харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл газар шинэчлэн зохион байгуулах төсөл хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны эцсийн зорилго нь хүн, түүний амьдралын чанарын асуудал тул бид энэ мэт асуудлыг аль нэг барилгын компанийн асуудал мэтээр хандаж төрийн бодлогын гадна орхигдуулж болохгүй. Иймд газар шинэчлэн зохион байгуулах үйл ажиллагааны үр дүнд газрын эзэд төдийгүй цаашдаа тэнд хүн амьдарна гэдэг утгаар нь төслийн гүйцэтгэлийн дараахь нийтийн эдэлбэрийн газар, сургууль цэцэрлэг, тоглоомын талбай зэрэгт тавигдах шаардлага норм, нормативыг батлах нь зүйтэй байна.

3. Цаашдаа зөвхөн дахин төлөвлөлтийн хэрэгцээ, шаардлагаар нь бус "нийтийн эдэлбэрийн газрын хэмжээ, заагийг тодорхойлох аргачлал"-ыг бий болгоод зогсохгүй нийтийн эдэлбэрийн газарт оруулсан хөрөнгө оруулалтыг бүртгэх, баталгаажуулах тогтолцоог бий болгох.

4. Гэр хороолол дахь төрийн өмчийн нийтийн эдэлбэрийн газрыг газар шинэчлэн зохион байгуулах эрх бүхий этгээдэд шилжүүлэх хууль, эрх зүйн үндсэн механизм нь газрын концессын гэрээ байх боломжтой юм. Хэрэв энэхүү бодлого дэмжигдсэн тохиолдолд Газрын тухай, Концессын тухай, Хот суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулиудад холбогдох нэмэлт өөрчлөлтийг оруулах шаардлага зүй ёсоор гарна. Тухайлбал, Газрын тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1.2 дахь заалт нь агуулгын хувьд төрийн өмчийн газар концессын зүйл байх талаар хуульчилсан хэдий ч УИХ шийдвэр гаргасны дагуу зөвхөн гадаад улс, эсхүл түүний хуулийн этгээдэд концессын гэрээгээр газрыг ашиглуулахаар зохицуулсан байдаг.

Газар шинэчлэн зохион байгуулах харилцааны цаад агуулга нь нийтийн сайн сайханд чиглэсэн үйл ажиллагаа бөгөөд төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэгч, ашгийн төлөө этгээд нь тухайн газрыг урт хугацаагаар эзэмшилдээ байлгах сонирхол бага юм. Өөрөөр хэлбэл, иргэдийн хувийн өмчийн газрыг "цуглуулах" замаар өөрийн болон төрийн мэдлийн газар дээр нийтийн зориулалттай орон сууц барьж, борлуулснаар тухайн төслийн талбай бүхэлдээ нийтийн өмчид буцаад шилжиж байгаа энэхүү үзэгдэл, харилцааг тусгайлан зохицуулах шаардлагатай. Тодруулбал, газрыг шинэчлэн зохион байгуулах замаар иргэдийн орон сууцжуулж байгаа энэхүү харилцааг одоогийн Газрын тухай хуулийн газрыг урт хугацаагаар эзэмшүүлэх уламжлалт зохицуулалтаар бус харин тодорхой болзол, нөхцөлтэйгөөр концессын гэрээний дагуу газрыг түр шилжүүлж, газар хөгжүүлэлт хийх боломжийг хууль тогтоомжид тусгаж өгөх шаардлагатай байна.

Газар шинэчлэн зохион байгуулалт буюу Land readjustment-ийн төсөл, хөтөлбөрийг хэрхэн хэрэгжүүлж байгааг Япон, Солонгос, Израйль зэрэг өөрсдийн онгө төрх, хандлагатай болсон зарим улс орнуудын туршлагатай харьцуулан товч судалж үзэхэд бидний өмнө тулгамдсан зорилт, асуудлаас өөр байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй.

Эдгээр улсад иргэдийн хувийн өмчийн газрыг шинэчлэн зохион байгуулахдаа тэдний газрын зарим хэсгийг зам, дэд бүтцийн зориулалтаар харилцан тохиролцох замаар нийтийн хэрэгцээнд авч, зам дэд бүтцийг сайжруулах шинэчлэх зэргээр төр, иргэд, олон нийтийн хувьд тулгамдсан олон асуудлыг шийддэг байна. Харин газрын эздийн хувьд өмчийн газрын хэмжээ тодорхой хэмжээгээр багасдаг ч төслийн үр дүнд өмчийн газар нь "сайжруулсан газар" болон хувирч, зах зээлийн үнэлгээ нь эрс нэмэгддэг байна.

Гэтэл Монгол Улсын хувьд агаар, хөрсний бохирдлыг бууруулах тогтвортой хөгжлийн зорилтын хүрээнд иргэдийн дэд бүтэцгүй хувийн өмчийн газрыг шууд худалдан авах буюу орон сууцаар солих замаар нийтийн зориулалттай орон сууц барьж байгаа нь одоогийн нөхцөл байдалд тохиромжтой байж болох ч урт хугацааны шийдэл биш гэдэг нь харьцуулсан судалгааны дүнгээс ажиглагдлаа. Тийм ч учраас богино хугацааны шийдэл гэж хэлж

1. Хот суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар нийтийн эдэлбэрийн газрын хувь хэмжээ тодорхойлохтой холбогдох зохицуулалтыг дахин төлөвлөлтийн төсөл хөтөлбөрийн аливаа баримт бичигт тусгаж оруулах зарчим, үндэслэлийг бий болгох;

2. Хот байгуулалтын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.8-д заасан "барилгажих талбай нь тухайн эзэмшил, ашиглалтад олгосон газрын 70 хувиас хэтрэхгүй" байх шаардлага гэр хорооллын газрыг шинэчлэн зохион байгуулах харилцаанд хамаарах эсэхийг тодотгох шаардлагатай. Энэхүү 70 хувийн шаардлагыг гэр хорооллын газрыг шинэчлэн зохион байгуулах харилцаанд баримтлах шаардлагагүй гэж бид үзэж байна. Учир нь гэр хорооллын газрыг шинэчлэн зохион байгуулах үйл ажиллагаа нь газар ашиглалтын эрчмийг нэмэгдүүлэх замаар **ашиг олоход чиглэсэн нийтэд тустай үйл ажиллагаа** тул энэхүү 70 хувийн шаардлагаас өөр илүү нарийвчилсан норм, норматив (нийтийн эрх ашгийн үүднээс гудамж, зам талбай, цэцэрлэг, авто зогсоол цаашлаад сургууль цэцэрлэг зэрэгт шаардлагатай газрын хэмжээг тооцох нь ойлгомжтой)-ыг батлан мөрдүүлэх нь зүйтэй. Мөн нөгөө талаас тухайн дахин төлөвлөлтийн төсөл, хөтөлбөрт шаардлагатай газрын нийт нөөцийн 20-30 орчим хувийг төрөөс үнэлэн тооцсоноор төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэгчийн олох ашгийг тодорхой хэмжээгээр багасгах үр дагавар үүсч байгаа гэдгийг ч давхар бодолцох шаардлагатай. Бидний тойм судалгааны дүнгээс ч энэхүү дүр зураг харагдаж байгааг Хүснэгт 2-оос харж болно.

Хүснэгт 2. СБД-ийн 7-р хороолол орчимд газар шинэчлэн зохион байгуулалт хийгдсэний дараа

Хүснэгт 1, 2-ын дүн мэдээг нэгтгэн дүгнэвэл газар шинэчлэн зохион байгуулах төслийн үр дүнд нийт 274 нэгж талбарыг чөлөөлөх замаар 3900 гаруй айлын орон сууц ашиглалтад орсон буюу цаашдаа ч энэ тоо нэмэгдэх бөгөөд эдгээр орон сууцны барилгуудын сууриар тооцсон нийтийн эдэлбэрийн газрын хэмжээ шинээр тавьсан авто замыг оролцуулаад 13.12[13] га болсон дүр зураг харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, 3.64 (23.6%) га байсан нийтийн эдэлбэрийн газрын хэмжээ 13.12 га буюу 85 хувь хүртэл нэмэгдэж, харин иргэдийн өмчийн нийтийн зориулалттай байруудын нийт талбай төслийн талбайн дөнгөж 15 хувийг эзлэх болсон мэт өнгөц дүр зураг харагдаж байна (Зураг 5). Гэвч 274 газрын эздийн газрыг чөлөөлөх замаар 9-15 давхар нийтийн зориулалттай орон сууц барьж, эдгээр орон сууцны барилгуудад багадаа 3900 гаруй өрх амьдарна гэдэг утгаараа



Зураг 5. СБД, 7-р хороолол орчимд газар шинэчлэн зохион байгуулалт хийгдсэний

тэдний хэрэгцээний нийтийн авто зогсоол төдийгүй сургууль, цэцэрлэг зэрэг нийгмийн дэд бүтцэд шаардагдах газрын хэмжээ 9-15 дахин нэмэгдсэн гэж тооцвол энэхүү "85 хувь"-ийг цаашдаа хэрхэн тооцож үнэлэх асуудлыг тодорхой болгох шаардлагатай болох

[13] Одоо байгаа сул чөлөөтэй байгаа талбайд цаашид үргэлжлүүлэн шинээр орон сууц нэмж барих талбай орсон тул шууд 85 хувь гэж үзэхэд учир дутагдалтай.

Судалгааны талбайн хэмжээ (га-гаар)	Барилгуудын суурийн талбайн нийт хэмжээ /сургуулийн талбайг оролцуулаад/ (га-гаар)	Нийтийн эдэлбэрийн газрын хэмжээ (га-гаар)	Үүнээс авто замын зориулалттай газрын хэмжээ (га-гаар)	Орон сууцны барилгын доорх газрын нийт хэмжээ (м.кв-аар)	Орон сууцны тоо
15.42	2.3 (2.01 + 0.29)	11.48	1.64	20088.85	3900

болох гэр хорооллын газрыг чөлөөлөн нийтийн зориулалттай орон сууц барих харилцаанд адилтган хэрэглэж болох нийтийн эдэлбэрийн газрыг үнэлж, тооцож байгаа гадаад улсын тодорхой туршлагыг бидний зүгээс олж үзсэнгүй ээ.

ДҮГНЭЛТ

Эцэст нь бидний хувьд агаар хөрсний бохирдолтой тэмцэх, хүн амыг орон сууцжуулах төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэхдээ бусад улсуудын туршлага, алдаа оноог судлан үзсэний үндсэн дээр газар шинэчлэн зохион байгуулах үйл ажиллагааны хууль, эрх зүйн орчныг шинээр дахин тодорхойлох хэрэгцээ шаардлага байгаа бөгөөд ингэхдээ зөвхөн гэр хороолол дахь нийтийн эдэлбэр газар гэлтгүй ер нь нийтийн эдэлбэрийн газрыг менежментийн тогтвортой бодлогыг оролцогч талуудад харилцан ашигтай байдлаар тодорхойлох нь зүйтэй гэж зарим санал шийдлийг санал болгосон болно.

---o0o---

ҮНДСЭН ХУУЛЬД ОРУУЛАХ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ТӨСЛИЙН ХЭЛЭЛЦҮҮЛЭГ БОЛЛОО





Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг 21 аймаг, нийслэлийн 9 дүүргийн иргэдэд танилцуулга хийн, хэлэлцүүлж байгаа билээ. Энэ хүрээнд УИХ-ын Тамгын газраас Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн хэлэлцүүлгийг 2017 оны 9 дүгээр сарын 1-ний өдөр Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, түүний харьяа агентлаг, байгууллагуудын албан хаагчдын дунд зохион байгууллаа. Хэлэлцүүлэгт УИХ-ын Тамгын газар, ХЗДХЯ-ны холбогдох албан тушаалтнууд оролцсон байна.

Уг арга хэмжээг нээж, УИХ-ын гишүүн, Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл боловсруулан УИХ-д өргөн мэдүүлэх үүрэг бүхий ажлын хэсгийн ахлагч Д.Лүндээжанцан үг хэлжээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн талаарх хэлэлцүүлгийг нийт улс орон даяар хэлэлцүүлэх ажил өндөрлөж байгаа юм. Энэ өдрүүдэд яам, агентлаг, УИХ-ын харьяа байгууллагууд чиглэл чиглэээрээ төслийг хэлэлцэж байгаа бол хууль зүй, улс төр судлаач мэргэжилтнүүд, эрдэм шинжилгээний байгууллагууд нарийвчилсан хэлэлцүүлгийг явуулжээ.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

МЭДЭЭЛЛИЙН ТЕХНОЛОГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИНГ БҮРДҮҮЛЭХ АСУУДАЛД



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

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ САН www.nuls.edu.mn

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Мэдээллийн технологи; интернэт; эрх зүйн орчин.

ТОВЧЛОЛ

Интернэтэд хил хязгаар гэж байхгүй, гэвч тоон баримтаас харахад кибер гэмт хэргийн газар зүйн өвөрмөц онцлог (бүс) оршин байна. Үүний зэрэгцээ, дэлхийн улс орнуудын хууль сахиулах байгууллагууд шударга ёсыг хэрэгжүүлэхийн тулд цөөнгүй шинэ саад бэрхшээлийг даван туулах шаардлага бий боллоо. Тиймээс "цахим" орчинд үйлдэгдсэн гэмт хэрэгтэй үр дүнтэй тэмцэхийн тулд улс орнуудын хууль сахиулах байгууллага болон мэдээллийн аюулгүй байдлын шинжээчид олон улсын түвшинд хамтын ажиллагааг хэрэгжүүлэх, эрчимжүүлэх шаардлагатай байна. Тухайлбал, "Касперскийн лаборатори" нь кибер гэмт хэргийг мөрдөн шалгаж байгаа бүс нутгийн хууль сахиулах байгууллагуудад туслах зорилготой, дэлхийн олон орны мэдээллийн аюулгүй байдлын өндөр мэргэшилтэй шинжээчдийг өөртөө нэгтгэсэн, зөвлөгөө өгөх чиглэл бүхий олон улсын хэмжээний компани юм.

Санхүүгийн хор хөнөөлтэй програмын (код) хамгийн адармаатай хэлбэрийн нэг нь "цахим мөнгө" болон санхүүгийн мэдээлэл хулгайлах зориулалттай програм (код) 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 судалгаагаар хор хөнөөлтэй програм зохиогчид хамгаалалтын бүтээгдэхүүнийг тойрч, гэмт хэргийн салбар дахь өрсөлдөгчөө давж гарахын тулд шинэ эмзэг цэгүүдийн тухай мэдээллийг хэдэн арван мянган долларoор 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" (keylogger), Биткойны "виртуал" түрийвч хулгайлах програмыг ашиглаж гүйцэтгэсэн халдлагын тухай мэдээллийг судалгаанд тооцсон байна.

Орчин үеийн мэдээллийн технологийг ашиглан үндэсний

засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засгийн тогтолцоо.[5]

Мэдээллийн технологийг ашиглан үндэсний мэдээллийн нөөц баялаг, түүний эрх ашигт заналхийлэх аливаа халдлагаас хамгаалах асуудал өдгөө нэг үндэстний хэмжээнд бус, дэлхийн олон улсын өмнө хурцаар тавигдаж, уг асуудлыг эрх зүйгээр төрөлжүүлэн зохицуулах, технологийн оновчтой шийдлийг хослуулан хэрэглэх шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

Мэдээллийн технологийн хөгжлөөр тэргүүлэх улс гүрнүүд мэдээллийн шинэ орчин, харилцаа бий болсныг харгалзан 1970-аад оны эхэн үеэс мэдээ, мэдээллийн харилцааг зохицуулахад чиглэсэн олон хууль, хуульчилсан актыг батлан гаргажээ.

Тухайлбал, АНУ-д 1967 онд "Мэдээллийн эрх чөлөөний хууль", 1974 онд "Хувийн мэдээллийг хамгаалах хууль", 1978 онд "Мэдээлэгчийн эрх зүйн статусын тухай хууль", 1982 онд "Компьютерийн мэдээллийн аюулгүй байдлын тухай хууль"[6], 1998 онд "Тоон технологийн эрин үеийн зохиогчийн эрхийн тухай хууль"[7] зэрэг хуулиуд гарсан байна. Франц улсад 1978 онд "Эрх чөлөө, мэдээлэлжүүлэлтийн хууль", ХБНГУ-д Мэдээллийн эрх чөлөө, мэдээллийн аюулгүй байдлыг зохицуулахад чиглэсэн багц хуулиуд (1981-1992), Канад улсад 1985 онд "Мэдээллийн боломж, нөөцийн тухай хууль"[8], Европын зөвлөл 2009 онд "Компьютерийн програм хангамжийн хууль зүйн хамгаалалтын тухай директив"[9] зэрэг мэдээллийн болон мэдээллийн технологийн эрх зүйн харилцааг зохицуулахад чиглэсэн олон хууль тогтоомж, эрх зүйн актыг батлан гаргасан явдал эдүгээ нийгмийн харилцаанд хэвшиж, эрх зүйн жишгийн түвшинд үйлчлэх болжээ.

"Монголын хөгжлийн гарц" төрийн бус байгууллагаас Монгол Улсын мэдээллийн технологийн салбарын хөгжлийн бодлого, эрх зүйн орчин, бүтэц зохион байгуулалт гэсэн асуудлаар судалгаа хийж, цахим ажил үйлчилгээ, худалдаа эрхлэгчдэд хууль, эрх зүйн орчин илт дутагдаж байна гэсэн дүгнэлт гаргажээ. Дэлхийн банкны шугамаар ажилласан Сингапур улсын "Rajan@ Tann" компанийн мэргэжилтнүүд Монгол Улс мэдээллийн технологийн тухай бие даасан хууль батлан гаргах нь зүйтэй гэсэн дүгнэлт гаргаж, зөвлөсөн байна.

Мэдээллийн технологи өндөр хөгжсөн улс орнуудын туршлага, үр дүн, дээрх төрлийн харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомжийг нягт судалж, үндэсний хууль тогтоомжид тусгах нь хамгийн оновчтой "гарц"-ын нэг байж болох юм.

2003 онд Харвардын Их Сургуулийн Беркманы "Интернет ба Нийгэм" төвийн судлаач Эндрью Мк Лафлин Монгол Улсын "Мэдээллийн технологийн ерөнхий хууль"-ийн төсөлд дүн шинжилгээ[10] хийж, уг хуулийг боловсруулах ажлын хэсэгт бичгээр гаргаж өгсөн анализ-шүүмжийн ач холбогдол эдүгээ ч буураагүй. Хууль тогтоогчид болон энэ чиглэлээр дагнасан судалгаа хийхийг эрмэлздэг судлаачид дээрх анализ-шүүмжийг нарийвчлан судалж, орчин үеийн дэлхий нийтийн чиг хандлагыг үндэсний бодлогын баримт бичигт тусгах нь дээрх төрлийн нийгмийн харилцааг зохицуулах, эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх асуудалд маш чухал юм. Тухайлбал, уг хуулийн төсөлд "Мэдээлэл гэдэгт хувь хүн, үйл явдал, юмс үзэгдэл, үйлдэл, үйл ажиллагааны тухай төсөөлөл, илэрхийлэгдэх хэлбэрээсээ үл хамаарах мэдээг" хэлнэ гэж тодорхойлжээ. Энэ нь маш ойлгомжгүй, хэнийг ч будлиулж болох тодорхойлолт юм.

[5] С.Төмөр, Монгол Улсын Үндсэн хууль: Онол, үзэл баримтлалын тойм. УБ., 2002 он, 64 дэх тал.

[6] Д.Баярсайхан, Мэдээллийн эрх зүй: судлагдахуун тогтолцоо. "Эрх зүй" сэтгүүл, 2002 он, №8-9, 28 дахь тал.

[7] https://www.copyright.gov/legislation/dmca.pdf

[8] Баярсайхан Д. Мэдээллийн эрх зүй: судлагдахуун тогтолцоо. "Эрх зүй" сэтгүүл, 2002 он, №8-9, 28 дахь тал.

[9] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0024

[10] https://cyber.harvard.edu/publications/2003/Analysis_and_Critique_of_Mongolias_Draft_Law_on_IT

мэдээллийн нөөц баялаг, түүний эрх ашигт заналхийлэх аливаа халдлагаас хамгаалах асуудал өдгөө нэг үндэстний хэмжээнд бус, дэлхийн олон улсын өмнө хурцаар тавигдаж, уг асуудлыг эрх зүйгээр төрөлжүүлэн зохицуулах, технологийн оновчтой шийдлийг хослуулан хэрэглэх, эрх зүйн орчныг олон улсын чиг хандлагатай нийцүүлж бүрдүүлэх шаардлага зүй ёсоор тавигдаж буй талаар энэхүү өгүүлэлд авч үзсэн болно.

УДИРТГАЛ

XX зуунд хүн төрөлхтний бүтээж бий болгосон шилдэг ололтын нэг болох "кибер ертөнц" цахим мэдээллийн цоо шинэ харилцаа, орчин, орон зайг бүрдүүлсэн бөгөөд танин мэдэх үйл явцад бидний зарцуулдаг цаг хугацаа, орон зайн тухай уламжлалт ойлголтыг халсан юм.

"Кибер ертөнц" мэдээллийг түгээх, дамжуулах, олж авах, ашиглах, солилцох орон зайн үүрэг гүйцэтгэхээс гадна бизнес, эдийн засаг, банк санхүү, шинжлэх ухаан, боловсрол зэрэг нийгмийн олон талт харилцааг агуулсан өргөн сонголттой, ашиглахад хялбар, цаг хугацаа хэмнэсэн, газар нутаг, орон зайн алслалтаас хамааралгүй, эрх зүйн зохицуулалтын өргөн агуулга бүхий үйл ажиллагааны талбар болж хувирлаа.

Дэлхий нийтийн даяаршлын өнөө үед эрх зүйн шинэ салбар тухайн улсын нийгэм, эдийн засгийн хөгжлөөс хамаарахгүйгээр мэдээллийн технологийн хөгжлийн хурд, эдийн засгийн либералчлал, улс төрийн бодлогын хүрээнд үндэсний болон олон улсын эрх зүйн түгээмэл хэм хэмжээ үүсэн бүрэлдэж, үндэсний эрх зүйд нөлөөлөх замаар хөгжих боллоо.

Мэдээллийн технологи өндөр хөгжсөн улс орнуудад Интернэт (2016.06.30-ны байдлаар 3.6 тэрбум гаруй хэрэглэгчтэй[1]) эдийн засгийн чухал салбарын нэг болж, 2013 онд Интернэт-эдийн засгийн дэлхийн худалдааны нийт эргэлтийн хэмжээ 16 триллион ам. долларт (IDC[2] - International Data Corporation-ийн судалгаагаар)[3] хүрсэн нь Интернэтийн олон эерэг шинжийн нэг юм. Гэвч Интернэт нийгмийн олон талт харилцаанд дан ганц эерэг үүрэг гүйцэтгэхгүй байгаад анхаарал хандуулах шаардлагатай.

Интернэтийн цар хүрээ нь аль нэг улс орноос үл хамаарах бие даасан үйл ажиллагаа явуулах үзэл санааг бий болгосноор XXI зууны технологийн хөгжилтэй уялдан интернэтийн орчин дахь "эрх зүйн зөрчил" олноор гарах боллоо. Тухайлбал, кибер халдлага хийх, кибер довтолгоо зохион байгуулах, интернэтийн орчинд залилан мэхлэх, луйвар хийх, зохиогчийн эрхийг зөрчих, алан хядлага, хүчирхийлэл, садар самуун, хуулиар хориглосон бараа, бүтээгдэхүүнийг сурталчлах г.м.

Харамсалтай нь интернэтийн хэрэглэгчид "Кибер эрх зүй"-н талаар туйлын хангалтгүй ойлголттой байна. Интернэтийн олон талт харилцааг техник, технологи дангаараа зохицуулж чадахгүй нь нэгэнт тодорхой тул "Кибер эрх зүй"-н асуудлыг нарийвчлан судалж, үндэсний эрх зүйн хэм хэмжээнд тусгахыг нийгмийн харилцаа шаардаж байна.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Эрх зүйн орчин: Үндсэн асуудал

Эрх зүйн орчин нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн харилцааны нэг объект. Уг объектыг төр баталгаатай хамгаалах эрх зүйн үндэстэй буюу хуультай байх, тухайн эрх зүйн үндсийг хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн баталгаа, тулгуур суурьтай байх явдал юм.[4]

Эрх зүйн орчны хууль зүйн баталгаа нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, эдийн засгийн баталгаа нь дэлхийн эдийн

[1] http://www.internetworldstats.com/usage.htm

[2] http://en.wikipedia.org/wiki/International_Data_Corporation

[3] http://www.myclouddoor.com/web/documents (The New Dijital Economy.Pdf)

[4] С.Төмөр, Монгол Улсын Үндсэн хууль: Онол, үзэл баримтлалын тойм. УБ., 2002 он, 64 дэх тал.

Электрон гарын үсгийн тухай АНУ-ын Холбооны хуулинд[11] (15 U.S.C.§7006, 2002) мэдээллийг "Текст, зураг, дуу авиа, код, компьютерийн програм, өгөгдлийн сан г.м. үүнтэй ижил төстэй хэлбэр бүхий мэдээлэл" гэж тодорхойлжээ. Мэдээллийн технологийн стандартад зөвшөөрөгдсөн энэхүү хялбар, ойлгомжтой томьёоллыг цаашид Монгол Улсын хууль зүйн практикт хэрэглэж болно.

Манай улсын хувьд мэдээллийн технологи, түүний хэрэглээтэй холбогдсон харилцааг зохицуулах эрх зүйн үндсэн (суурь) ойлголтыг тусгасан мэдээллийн технологийн ерөнхий хуулийг батлан гаргаагүй байна. 2001 онд "Харилцаа, холбооны тухай хууль", 2006 онд "Зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн тухай" хуулийн шинэчилсэн найруулга, 2011 онд "Цахим гарын үсгийн тухай хууль", 2014 онд "Шилэн дансны тухай хууль" зэрэг хууль тогтоомжийг батлан гаргасан нь мэдээллийн технологийн зарим салбарын харилцааг зохицуулж байна.

Хулгай хийх, залилан мэхлэх, тагнуул хийх зэрэг гэмт хэрэг "мэдээллийн кибер орон зайн" шинэ хэлбэрт шилжиж, "компьютерийн гэмт хэрэг", "кибер гэмт хэрэг", "кибер халдлага" г.м. шинэ нэр томьёо, ойлголтыг хэрэглэх боллоо. Компьютерийн мэдээллийн эргэлтийн хүрээ гэмт халдлагын зүйл болсон нь энэ хэргийн онцлог үр дагавар. Үүнээс үндэслэн тэрхүү хүрээнд халдсан гэмт хэрэгт эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх асуудлыг хуульчлан тогтоох шаардлага гарч ирсэн.

Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 25 дугаар бүлгийн диспозицийг хэрэглэхийн тулд мэдээллийн технологи, түүний хэрэглээтэй холбогдсон харилцааг зохицуулж буй хууль, эрх зүйн бусад актын холбогдох заалтыг анхаарах шаардлагатай.

Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгад[12] орчин үед шинэ тутам гарч байгаа гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг (тухайлбал, цахим мэдээллийн аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг) шинэчлэн тодорхойлж, мэдээллийн аюулгүй байдалд халдсан зарим гэмт хэргийн үйлдлийн аргыг дахин шинээр томьёолжээ. Цахим хэрэгсэл (13.10 дугаар зүйл. Хувь хүний нууцад халдах), цахим сүлжээ (16.9 дүгээр зүйл. Хүүхэд ашиглаж садар самууныг сурталчлах), (17.3 дугаар зүйл. Залилах), (20.1 дүгээр зүйл. Террор үйлдэх), цахим карт (18.10 дугаар зүйл. Мөнгөн тэмдэгт, үнэт цаас, төлбөр тооцооны хэрэгсэл хуурамчаар бэлтгэх, ашиглах) ашиглаж үйлдсэн гэмт хэрэгт эрүүгийн хариуцлага оногдуулахаар тусгасан боловч кибер гэмт хэргийн төрөл, нийгмийн хор аюулыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй бүрэн тодорхойлж чадаагүй байна.

Дэлхий нийтийн чиг хандлагыг удирдлага болгон кибер гэмт хэргийн талаар нэгдсэн ойлголттой болох, тулгарч буй бэрхшээлийг зөв тодорхойлж, шийдвэрлэх арга зам боловсруулах, нэгдсэн системчлэл бүрдүүлэх боломжийг шинжээчдэд олгох нь хууль зүйн практикт чухал ач холбогдолтой юм. Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 229 дүгээр зүйлд тодорхойлсон "нянтай программ" гэсэн оновчгүй нэр томьёог шинэчилсэн найруулгад "хор хөнөөлт программ хангамж" (malware буюу malicious software) гэж өөрчлөлт оруулсан нь дэвшилттэй алхам болсон бөгөөд практикт дээрх нэр томьёог хор хөнөөлтэй програм[13], хортой програм[14] гэх зэрэг цөөнгүй хувилбараар хэрэглэж байна.

2001 онд Европын зөвлөл "Компьютерийн систем, сүлжээ, компьютерийн өгөгдлийн сангийн нууцлал, бүрэн бүтэн байдал, хүртээмжтэй байдлын эсрэг чиглэсэн үйлдэл, мөн дээрх систем, сүлжээ, мэдээллийг хууль бусаар ашиглах"-ыг

[11] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/7006

[12] http://legalinfo.mn/law/details/11634?lawid=11634

[13] Хүрэл-Очир.Ц. Санхүүгийн кибер аюул: Хор хөнөөлтэй програм." Эрх зүй" сэтгүүл, 2014 он, №2, 108 дахь тал.

[14] Хүрэл-Очир.Ц. Санхүүгийн кибер аюул занал: Фишинг. "Эрх зүй" сэтгүүл, 2016, №2, 31 дэх тал.

таслан зогсоох зорилгоор кибер гэмт хэргийн тухай конвенцийг[15] баталсан. Энэ төрлийн гэмт халдлагатай тэмцэхийн тулд уг конвенцийн оролцогч талууд тодорхой гэмт үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцох, кибер гэмт хэргийг мөрдөн шалгах үйл ажиллагааны аргачлал, нэгдсэн зөвлөмж гаргах, энэ асуудалд олон улсын хамтын ажиллагаа нэн чухал болохыг онцлон тэмдэглэж, анхаарал хандуулжээ. Уг конвенцийн II бүлэгт эрүүгийн хэрэг үүсгэн шалгах гэмт хэргийн төрөл, хэлбэрийг дараах байдлаар тодорхойлжээ. Үүнд:

1. Компьютерийн өгөгдөл, системийг хууль бусаар олж авах, түүний нэгдмэл, хүртээмжтэй байдал, нууцлалын эсрэг гэмт хэрэг, системийн ажиллагаанд санаатайгаар саад учруулах, компьютерийн техник, хэрэгслийг хууль бусаар ашиглахтай холбоотой гэмт хэрэг;

2. Компьютерийг хууль бусаар ашиглах, компьютерийн тусламжтай хуурамч бичиг баримт бүрдүүлэх, компьютер ашиглаж залилан мэхлэхтэй холбоотой гэмт хэрэг;

3. Өгөгдлийн агуулгатай холбоотой (хүүхдийн порнограф) материал бэлтгэх, байрлуулах (санал болгох), тараах, хүлээн авах, хадгалахтай холбоотой гэмт хэрэг;

4. Зохиогчийн эрх, түүнд хамаарах бусад эрхийг зөрчсөн гэмт хэргийг багтаасан байна.

Манай улсын хувьд мэдээллийн аюулгүй байдлын тухай төрөлжсөн хууль тогтоомж байхгүй, энэ төрлийн нийгмийн харилцааг үндэсний стандартын хүрээнд[16] (MNS 5969:2009, MNS 6197:2011, MNS 6242-1:2011 г.м.) зохицуулж байгаа нь учир дутагдалтай юм. АНУ-д "Холбооны мэдээллийн аюулгүй байдлын удирдлагын хууль" (Federal Information Security Management Act of 2002)[17], ИБУИНВУ-д "Өгөгдөл хамгаалах хууль" (Data Protection Act 1998, UK)[18] зэрэг мэдээллийн аюулгүй байдлын харилцааг зохицуулахад чиглэсэн хууль тогтоомжийг батлан гаргасан нь эрх зүйн жишгийн түвшинд үйлчилж байна.

2014, 2015 онд "Кибер аюулгүй байдлыг хангах тухай" болон "Мэдээллийн аюулгүй байдлын тухай" хуулийн төслийг ажлын хэсэг тус бүр боловсруулсан боловч хууль тогтоогчдын зүгээс дэмжлэг аваагүй нь эрх баригчдын зүгээс энэхүү асуудалд ач холбогдол өгөөгүй, ажлын хэсгүүдийг нэгдмэл бүтэц, зохион байгуулалт, удирдлагаар хангаагүйтэй шууд холбоотой юм.

Уламжлалт буюу мэдээллийн аюулгүй байдлын үндсэн бүрдэл хэсэгт хүртээмжтэй, бүрэн бүтэн, нууцлагдсан байдлыг авч үздэг. АНУ-ын судлаач Донн Паркер мэдээллийн аюулгүй байдлын үндсэн бүрдэл хэсгийн тухай шинэлэг үзэл баримтлал[19] (үнэн бодит байдал, эзэмших байдал, ашиг тустай байдал) дэвшүүлснийг судалж, анхаарч үзэх хэрэгцээ шаардлага ч гарч байна. Мөн өгөгдөл хамгаалах хууль тогтоомжийн нийгмийн хэрэгцээ шаардлага орчин үеийн мэдээллийн технологийн харилцаанаас урган гарах боллоо.

Монгол Улсын мэдээлэл, харилцаа холбооны салбарыг хөгжүүлэх чиглэлээр 1999-2016 онд "Мэдээллийн технологийг 2010 он хүртэл хөгжүүлэх үзэл баримтлал" (1999-2010), "Монгол Улсын Мэдээллийн технологийг хөгжүүлэх дунд хугацааны стратеги" (2002-2006), "Цахим Монгол" үндэсний хөтөлбөр (2005-2012), "Цахим засаг" үндэсний хөтөлбөр (2012-2016), "Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах үндэсний хөтөлбөр" (2010-2015), "Өндөр хурдны өргөн зурвасын сүлжээ үндэсний хөтөлбөр" (2011-2015) зэрэг хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудлыг тодорхойлсон энэ салбарын тулгуур баримт бичгийг баталж, үйл

[15] https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185

[16] www.estandard.gov.mn

[17] https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Information_Security_Management_Act_of_2002

[18] http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/29/contents

[19] https://en.wikipedia.org/wiki/Parkerian_Hexad

АРХИВЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн хууль зүйн судалгааны төв[1]

ТҮЛХҮҮР ҮГ:

Үндэсний төв архив, төрөлжсөн архив, тусгай тээгч, цахим тооцоолуурын санамж, сервер.

ТОВЧЛОЛ:

Архивын тухай хуулийн 3 дугаар бүлгийн 15.1.12-т "Архивын баримтыг тусгай тээгч буюу цахим тооцоолуурын санамжид буулгаж, хадгалах", 23.1-д "Архивын баримтыг байгууллагын архивт тэдгээрийг зохион бүрдүүлсэн оны дараа жилийн 1 дүгээр сарын 1-нээс эхлэн тооцож дор дурдсан хугацаагаар хадгалан уг хугацаа дууссаны дараа түүх, эрдэм шинжилгээний ач холбогдолтой хэсгийг нь төрийн архивт шилжүүлнэ: 23.1.12. байгууллагын төрөлжсөн архивт-40 жил" гэсэн заалтуудыг онцлон авч эдгээр заалтуудын зорилгодоо хүрсэн түвшин, амьдрал дээр хэрхэн хэрэгжиж байгаа болон хэрэгжүүлэхэд учирч буй бэрхшээл, дутагдлыг ямар байдлаар засаж сайжруулж болох талаас нь судалгаанд тусгаж өглөө.

УДИРТГАЛ

Дэлхийн улс орнуудад төдийгүй Монгол улсад архив, албан хэрэг хөтлөлтийн харилцаа шинэчлэгдэн хөгжиж байна. Харин 1998 онд батлагдсан Архивын тухай хууль[2] нь энэхүү өөрчлөлт, хөгжлөөс хоцрох хандлагатай болсон, мөн хуулийн зарим заалтын хэрэгжилт хангалтгүй байгаа нь хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх зайлшгүй шаардлагатайг илтгэнэ.

Үнэлгээ хийх хүрээ нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг судлах явцад хамгийн гол нөлөөлөл үзүүлэх зохицуулалтыг тодорхойлоход чиглэгдсэн.

Тус судалгааны явцад архивын баримт бичгийг цахим хэлбэрт шилжүүлэх, цахим үйлчилгээг нэвтрүүлэхэд чиглэсэн хуулийн зохицуулалтын хэрэгжилт удаашралтай, мөн төрөлжсөн архивууд архивын баримтаа хууль заасан хугацаа дуусахад улсын архивт хүлээлгэн өгөх зохицуулалтын хэрэгжилт хангалтгүй байгаа зэрэг нөхцөл байдал тулгамдсан шинжтэй ажиглагдаж байсан бөгөөд дээрх хүндрэл, бэрхшээл нь Архивын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг бууруулж буй голлох шалтгаан болж байгааг харгалзан Архивын тухай хуулийн дараах заалтуудыг сонгон авч үнэлгээ хийх хүрээг тодорхойлсон. Үүнд:

Архивын тухай хуулийн 3 дугаар бүлгийн:

a. 15.1.12-т "Архивын баримтыг тусгай тээгч буюу цахим тооцоолуурын санамжид буулгаж, хадгалах",

b. 23.1.12-т "Архивын баримтыг

[1] Энэхүү судалгааг ХЗҮХ-ийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор Х.Эрдэм-Ундрах удирдаж, Эрдэм шинжилгээний ажилтан Б.Гончигсумлаа, Д.Нямбаяр нар гүйцэтгэв.

[2] Архивын тухай хууль 1998 онд батлагдсан бөгөөд түүнээс хойш 8 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орж, ингэхдээ зарчмын шинжтэй томоохон өөрчлөлт хийгдээгүй байна. Архивын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх судалгааны явцад ярилцлагын судалгаанд оролцсон хууль хэрэгжүүлэгч субъект болон эрдэмтэн, судлаачид уг хуулийг шинэчлэх хэрэгцээ, шаардлага байгааг онцлон тэмдэглэж байлаа.

ажиллагааны хүрээнд тодорхой түвшинд хэрэгжүүлжээ.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2017 оны 47 дугаар тогтоолоор батлсан "Төрөөс мэдээлэл, харилцаа, холбооны хөгжлийн талаар баримтлах бодлого"[20] баримт бичигт манай улсын мэдээлэл, холбооны салбарын үйл ажиллагаанд дүн шинжилгээ хийж, энэхүү салбарын алсын хараа, зорилго, зорилтыг тодорхойлж, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа, хэрэгжилтийг хангах, хүрэх үр дүн, санхүүжүүлэх эх үүсвэр, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ өгөх аргачлалыг цогц иж бүрдэл байдлаар боловсруулжээ.

Энэ баримт бичигт мэдээлэл, холбооны технологийн салбарт тулгарч буй нийгмийн харилцааны эрх зүйн орчныг шинээр бүрдүүлэх, сайжруулах асуудлыг олонтаа цохон тэмдэглэсэн нь энэхүү өгүүлэлд дурьдаж буй үндсэн асуудал манай улсад тэр бүр хангалтгүй байгааг илэрхийлж байна. Тухайлбал, тус баримт бичгийн 1.2.2.4-д гадаад, дотоодын зах зээлд цахим худалдаа хийх эрх зүйн орчин бүрдээгүй; 3.2-д мэдээлэл, харилцаа холбооны салбарын эрх зүйн тогтолцоо, бүтэц, зохион байгуулалтыг оновчтой болгох замаар салбарын хөгжлийн таатай орчинг бүрдүүлэх зорилтын хүрээнд мэдээлэл, харилцаа холбооны эрх зүйн тогтолцоо, зохицуулалтын талаар хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа, 3.2.1-д мэдээлэл, харилцаа холбооны салбарын эрх зүйн актыг боловсронгуй болгож, Монгол Улсын хууль болон Олон Улсын гэрээнд нийцүүлэн шинэчлэн боловсруулж мөрдүүлнэ, 3.9.2-д цахим засгийн хууль, эрх зүйн орчинг бүрдүүлнэ гэж заасан нь дээрх дүгнэлтийн нотолгоо болох юм.

ДҮГНЭЛТ

Дээр дурдсан хандлага, саналыг харгалзан үзэж, хууль зүйн онол практикт хэрэглэх нь мэдээллийн технологийн эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, кибер аюулгүй байдлыг эрх зүйн хүрээнд хангах, кибер гэмт хэрэгтэй тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх олон талт хөтөлбөр боловсруулахын тулд тодорхой асуудлыг үр нөлөөтэй шийдвэрлэх зарим боломжийг олгоно. Үүнд:

1. Мэдээллийн технологи, түүний хэрэглээ; мэдээллийн аюулгүй байдалтай холбогдсон харилцааг зохицуулах эрх зүйн үндсэн (суурь) ойлголтыг хуульчлах, Олон Улсын эрх зүйн түгээмэл стандарт, хэм хэмжээг үндэсний хууль тогтоомжид тусгах;

2. Мэдээллийн технологийн Олон Улсын чиг хандлага бүхий хууль, эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх;

3. Төрийн байгууллагуудын кибер аюулгүй байдлын эрсдэлийн үнэлгээг хийх;

4. Кибер гэмт хэргийн нийгмийн хор аюулыг тодорхойлох шинж, энэ төрлийн гэмт хэрэг үйлдэгсдэд хариуцлага хүлээлгэх шалгуурыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй боловсруулах;

5. Өрнөдийн болон мэдээллийн технологийн өндөр хөгжилтэй улс орнуудын туршлагыг нарийвчлан судалж, мэргэшсэн кибер-мөрдөгчдийг бэлтгэх тусгай хөтөлбөр хэрэгжүүлэх;

6. Үндэсний хэмжээнд мэдээллийн технологийн эрх зүйн орчин хангалттай бүрдээгүй, эрх зүйн зохицуулалтын механизм эхний шатандаа байна.

---o0o---

[20] http://www.legalinfo.mn/annex/details/7633?lawid=12496

тоног төхөөрөмжөөр хангахад шаардагдах хөрөнгийг тодорхой хэмжээгээр төсөвт тусгаж байгаа, байгууллагын архив, албан хэрэг хөтлөлт ахицтай байгаа зэрэг ололтууд гарсан байна[5] гэж 2004 онд хийгдсэн Архивын тухай хуулийн хэрэгжилтийн талаарх дүгнэлтэд дурджээ. Гэвч шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгон авсан хуулийн зохицуулалтын хэрэгжилтийн талаар дурдаагүй байна. Энэ нь Архивын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.1.12 дахь хэсгийн зохицуулалт 1998-2004 оны хооронд хангалтгүй байсантай холбоотой.

Засгийн газрын 2006 оны 64 дүгээр тогтоолоор баталсан "Төрийн архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөр"-ийн 1 дүгээр зүйлд "өнөөдрийн байдлаар төрийн архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үйл явц эхлэл төдий, урсгал шинж байдалтай, нэгдсэн удирдлага, зохион байгуулалтгүй, энэ талаар олон улсын архивын байгууллагаас төдийгүй өөрийн орны бусад салбараас үлэмж хоцрогдонгуй байна" хэмээн тодорхойлсноос үзэхэд сонгосон хуулийн зохицуулалт буюу архивын баримтыг цахим хэлбэрт буулгах, хадгалах ажлыг эрчимжүүлэх нь тухайн үеийн хэрэгцээ шаардлагын хувьд цаг үеийн шинжтэй зайлшгүй асуудал байжээ.

Баримт бичиг, мэдээллийн урсгал нэмэгдэж байгаатай уялдан баримт, мэдээллийг цахим хэлбэрээр хөтөлж, тэдгээрийг зөв зохистой журамлах, зохицуулах, архивлан хадгалах асуудал нь тулгамдсан зорилт болж байна. Ардчилал, зах зээлийн нөхцөлд төрийн үйлчилгээ, бизнесийн үйл ажиллагаа зохион байгуулалттай, шуурхай явагдах ёстой бөгөөд түүний угтвар нөхцөл нь байгууллагын албан хэрэг хөтлөлтийг автоматжуулах, удирдлагын үйл ажиллагааны мэдээллийн орчинг боловсронгуй болгох явдал юм.[6]

Архивын үйл ажиллагааг цахимжуулах, цахим архив үүсгэх харилцааны талаар Архивын тухай хуулийн 15.1.12 дахь хэсэгт зааснаас өөр зохицуулалт тус хуульд байхгүй юм. Иймээс цахим архивтай холбогдох харилцааг зөвхөн дээрх зүйл, заалтын хүрээнд ерөнхий байдлаар зохицуулсан байна гэж ойлгож болохоор байна. Гэвч баримтыг цахим хэлбэрт оруулах, хадгалах, цахим архив үүсгэх ойлголт нь 15.1.12 дахь хэсэгт заасан тусгай тээгч буюу цахим тооцоолуурт хадгалах, буулгах гэсэнтэй агуулгын хувьд ялгаатай байж болох юм. Учир нь хуульд тусгай тээгч буюу цахим тооцоолуур гэж ямар эд зүйл, технологийг хэлж байгаа нь тодорхойгүй байгаагаас үүдэж нэгдсэн ойлголт, стандарт өнөөдрийг хүртэл бий болоогүй байна. Тухайн зохицуулалтыг практикт ялгаатай ойлгох хандлага байгааг тодотгох нь зүйтэй. Шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон хуулийн зохицуулалтыг зөвхөн цахим мэдээллийг хадгалах хөдөлгөөнт төхөөрөмжөөр хязгаарлаж уян диск, зөөврийн хатуу диск, флаш гэх мэтийг хамруулан ойлгож болохоор байна. Эсхүл нөгөө талаас тусгай тээгч буюу цахим тооцоолуур гэж хөдөлгөөнт техник хэрэгсэл, төхөөрөмжийг ойлгох эсэх, эсхүл тусгайлан бэлтгэсэн сервер ч байж болох юм. Хуулийн 15.1.12 дахь хэсгийн заалт нь агуулгын хувьд бүрэн ойлгогдохоор бичигдээгүй нь Архивын тухай хууль батлагдах үед техник, технологийн шинэчлэлийн талаар ойлголт одоогийнхоос бага байсантай холбоотой байх талтай[7]. Тухайн үед техник, технологийн хөгжлийн түвшинг үнэлэх бололцоо бага байсныг мөн харж болно.

[5] Үндэсний төв архив. Архивын тухай хуулийн хэрэгжилтийн талаарх дүгнэлт. УБ., 2004 он.

[6] Засгийн газрын 2006 оны 64 дүгээр тогтоолын 1 дүгээр хавсралт. Төрийн архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөр. Нэг. Хөтөлбөр боловсруулах хэрэгцээ, шаардлага.

[7] Хуулийн 15.2.12-дахь заалт бол тун учир дутагдалтай заалт. Хэрэв хуулиа баримталбал бүх материалаа CD, флаш, зөөврийн хард гэх мэт заавал зөөж явдаг төхөөрөмжид хадгалах шаардлагатай болно. Гэтэл энэ нь хоцрогдсон. Иймээс архивууд найдвартай ажиллагааны үүднээс цахим мэдээллээ серверт хадгалаад явж байгаа.Салбарын мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлагаас.

байгууллагын архивт тэдгээрийг зохион бүрдүүлсэн оны дараа жилийн 1 дүгээр сарын 1-нээс эхлэн тооцож дор дурдсан хугацаагаар хадгалан уг хугацаа дууссаны дараа түүх, эрдэм шинжилгээний ач холбогдолтой хэсгийг нь төрийн архивт шилжүүлнэ",

с. 23.1.12. "байгууллагын төрөлжсөн архивт-40 жил" гэсэн заалтуудыг сонгон авч зорилгод хүрсэн түвшин, практикт нийцэж байгаа байдал гэсэн хоёр шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд судаллаа.

Архивын тухай хуулийн үндсэн зорилтыг "Монгол Улс дахь үндэсний архивын сан хөмрөг, түүний бүрэлдэхүүн, төрийн архивын үйл ажиллагааны зарчим, удирдлага, архивын баримтын хадгалалт, хамгаалалт, нөхөн бүрдүүлэлт, ашиглалттай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино" хэмээн хуулийн нэгдүгээр зүйлд заасан. Иймд уг хуулийн бүхий л зохицуулалт энэхүү үндсэн зорилтыг хангахад чиглэн үйлчлэх учиртай.

Нэг. Зорилгод хүрсэн түвшин

1. Хуулийн 15.1.12 дахь хэсэгт заасан архивын бариmтыг тусгай тээгч буюу цахим тооцоолуурын санамжид буулгаж, хадгалах тухай зохицуулалт зорилгодоо хүрсэн эсэх:

Монгол Улсын Засгийн газар 2006 онд "Төрийн архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөр"-ийг хэрэгжүүлэхээр батлсан. Хөтөлбөрийн нэгдүгээр үе шат 2006-2008 онд /ойрын хугацаа/, хоёрдугаар үе шат 2009-2012 онд /дунд хугацаа/, гуравдугаар үе шат 2014-2016 онд хэрэгжсэн байна. Хөтөлбөрийн нэгдүгээр үе шатанд Архивын ерөнхий газраас төрийн архивуудад хадгалагдаж буй баримтын тоо хэмжээ, онцлог, ашиглалтын байдал, техник хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж, боловсон хүчний байдалд судалгаа явуулах, шаардлагатай тогтоол, шийдвэрийг гаргуулах, арга зүйн баримт бичгийг боловсруулах, мэргэжил, арга зүйн удирдлагаар хангах зэрэг ажлыг хийж гүйцэтгэсэн бол хоёр болон гуравдугаар үе шатанд төрийн архивын мэдээлэл, эрэлт хайлтын автоматжуулсан сан байгуулах, төрийн архивын цахим мэдээллийн нэгдсэн сан бүрдүүлэх, байгууллагын үйл ажиллагаанд цахим бичиг хэргийн тогтолцоог нэвтрүүлэх зорилтын хүрээнд төрийн болон байгууллагын архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг ажилтнуудыг сургаж мэргэшүүлэх, шаардлагатай техник хэрэгсэл, тоног төхөөрөмжөөр хангахад анхаарал хандуулан ажилласан бөгөөд Үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх зорилгоор төрийн архивуудад цахим мэдээллийн сан үүсгэх гэрээт ажилтнуудыг ажиллуулж эхэлсэн[3] байна. Засгийн газрын 2017 оны 1 дүгээр сарын 4-ний өдрийн 4 дүгээр тогтоолоор Үндэсний хөтөлбөрийн дөрөвдүгээр үе шатыг 2017-2020 онд хэрэгжүүлэхээр шийдвэрлэсэн байна. Уг хөтөлбөрийн 5 дахь хэсэгт "4. дөрөвдүгээр үе шат (2017-2020 он /дунд хугацаа/)" гэж, мөн хэсэгт "5.4. дөрөвдүгээр үе шат (2017-2020)-нд Үндэсний төв архив, төрийн архивуудад хадгалагдаж байгаа цаасан суурьтай баримт, кино, гэрэл зураг, дуу авианы баримтыг цахим хэлбэрт шилжүүлэх, цахим архив үүсгэх ажлыг зохион байгуулна"[4] гэж нэмсэн байна.

Архивын тухай хууль 1998 онд батлагдсанаас хойш дунд хугацаанд архивын салбарт төрийн архивын ажлын арга зүй, зохион байгуулалт сайжирсан, байгууллагын архивын баримтын эмх цэгц, хадгалалт хамгаалалт сайжирч, архивын өрөөтэй, тавиур, шүүгээ, компьютертой болсон, зарим архивууд тоо бүртгэлийн баримт, хүн амын тооллогоо компьютерт оруулж, мэдээллийн сангаа бүрдүүлж эхэлсэн, баримтын хадгалалт хамгаалалтыг сайжруулах, архивыг техник хэрэгсэл,

[3] Архивын тухай мэдээлэл, Архивын ерөнхий газрын цахим хуудас, http://zasag.mn/m/general-archival-authority/view/15927 /Сүүлд хандсан : 2017.7.30-ны өдөр/.

[4] Үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай. Засгийн газрын 2017 оны 4 дүгээр тогтоол.

Архивын баримтыг цахим хэлбэрт шилжүүлэх ажил 2006 оноос эхэлсэн бөгөөд 2016 оны 12 дугаар сар хүртэлх хугацаанд улсын хэмжээнд 18 хувийн[8] гүйцэтгэлтэй байна. Засгийн Газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн хүрээнд нийт архивын баримтын 30 хувийг цахим хэлбэрт шилжүүлэх зорилт тавьсан байна[9].

Хүснэгт 1. Орон нутаг дахь цахим баримт бүрдүүлэлтийн явц

Цахим хэлбэрт шилжүүлсэн баримтын тоо 2016 он /3 гэрээт архивч-оператор/		
д/д	Төрийн архивын нэр	Нийт хуудасны тоо
1	Баянхонгор	143576
2	Дорнод	102265
3	Хөвсгөл	81976
4	Архангай	76294
5	Сүхбаатар	70041
6	Төв	59985
7	Ховд	59246
8	Завхан	58813
9	Өвөрхангай	43287
10	Хэнтий	41853
11	Баян-Өлгий	2995
12	Увс	2680
НИЙТ		...???

Цахим холболт хийсэн баримтын тоо 2016 он /3 гэрээт архивч-оператор/		
д/д	Төрийн архивын нэр	Нийт хуудасны тоо
1	Баянхонгор	157821
2	Дорнод	102265
3	Хөвсгөл	81454
4	Ховд	59249
5	Төв	59058
6	Увс	56618
7	Завхан	49843
8	Сүхбаатар	49045
9	Хэнтий	47165
10	Өвөрхангай	45000
11	Баян-Өлгий	30571
12	Архангай	10830
НИЙТ		???

Дээрх хүснэгтээс харахад архивын баримтыг цахим хэлбэрт шилжүүлэх ажил хийгдэж байгаа хэдий ч хангалтгүй, удаашралтай байна. Үүнд нөлөөлж буй гол хүчин зүйл бол цаг хугацаа ихээхэн шаардагддаг, боловсон хүчин, хүний нөөцийн тогтвортой байдал, программ хангамжийн байнгын хөгжүүлэлт дутагдалтай, орчин үеийн техник, тоног төхөөрөмжийн хэрэгцээ шаардлага[10] зэргээс хамаардаг.

2. Хуулийн 23.1.12 дахь хэсэгт Архивын бариmтыг байгууллагын төрөлжсөн архивт 40 жил хадгалах бөгөөд уг хугацаа дууссаны дараа түүх, эрдэм шинжилгээний ач холбогдолтой хэсгийг төрийн архивт шилжүүлэх тухай зохицуулалт зорилгодоо хүрсэн эсэх:

Монгол улсад Үндэсний төв архивын эх үүсвэр анх 1927 онд тавигдсан гэж үздэг. Харин Архивын ерөнхий газар 1948 онд байгуулагдаж байжээ. Үүний дараа 1960 онд төв, төрөлжсөн архив, салбар архивууд байгуулагдсан байна.[11]

Монгол Улсад 2017 оны байдлаар Үндэсний төв архив 1, Аймаг, нийслэлийн 22 архив, төрөлжсөн 10, салбар архив 4, нийтдээ төрийн архивын гэрчилгээ бүхий 37 архив үйл ажиллагаагаа явуулж байна.[12]

[8] Төрийн архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн тайлан. Архивын ерөнхий газар, Мэдээлэл технологийн хэлтэс. Статистик мэдээ 2016 оны 12 дугаар сарын байдлаар.

[9] Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 5.4.11. "Архивын баримт бичгийн 30 хувийг цахим хэлбэрт шилжүүлж, төрийн албан хэрэг хөтлөлтөд тоон гарын үсэг нэвтрүүлэх, мэдээллийн нэгдсэн систем бүрдүүлэх замаар төрийн архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагааг сайжруулна." гэсэн байна. Архивын баримтыг цахим хэлбэрт оруулах ажлыг зохих түвшинд гүйцэтгэж байна. 2006-2016 оны хооронд нийтдээ 18 хувийг цахим хэлбэрт оруулсан. Гэтэл 2016-2020 он хүртэл 4 жилийн хугацаанд 30%-ийг цахим хэлбэрт оруулна гэдэг маш том зорилт. Өнөөдрийн ажиллаж буй хүчин чадлаар бол зорилтыг биелүүлэхэд хүндрэл ихтэй гэж бодож байна. (Салбарын мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлагаас).

[10] Архивын ерөнхий газрын болон Төрөлжсөн архивын мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлагаас онцлов.

[11] Архивын ерөнхий газрын цахим хуудас. https://www.archives.gov.mn/index.php?option=com_content&view =article&id=107&Itemid=84. /Сүүлд хандсан: 2017.7.30-ны өдөр/.

[12] Төрийн архивуудын 2016 оны үйл ажиллагаанд хийсэн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тайлан. http://www.archives.gov.mn/index.php?option=com_content&view=article&id=135&Itemid=89 . /Сүүлд хандсан: 2017.7.30-ны өдөр/.

Хүснэгт 2. **Төрийн архивын тогтолцоо**



Архивын тухай хуулийн 20.5-д Үйл ажиллагааны онцлог, баримт бичгийн ач холбогдол, хэмжээ, бүрэлдэхүүнээс хамаарч, байгууллагын архив нь төрөлжсөн ба анхан шатны гэсэн зэрэглэлтэй байхаар тусгажээ.

Шүүх, прокурор, гадаад харилцаа, батлан хамгаалах, улсын аюулгүй байдлыг хангах болон цагдаагийн төв байгууллага нь шүүн таслах, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдалд холбогдох баримт бичиг, гэрээ, хэлэлцээрийн эхийг төвлөрүүлэн хадгалах архивыг төрөлжсөн архив гэнэ.[13] Харин байгууллагын анхан шатны архив гэдэгт зөвхөн тухайн байгууллагын бичиг баримтыг хадгалж буй архивыг хэлнэ[14].

1998 онд Архивын тухай хууль батлагдахаас өмнө төрөлжсөн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг архивууд баримтаа байгууллага дээрээ хадгалдаг байсан. Үүнийг төвлөрүүлэх, нэгдсэн сан бий болгох зорилгоор тус хуулийн 23.1.12 дахь хэсгийн зохицуулалтыг шинээр хуульчилжээ.

Гэвч уг зохицуулалт хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш хэрэгжээгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, төрөлжсөн архивууд Үндэсний төв архив баримт шилжүүлсэн тохиолдол байхгүй байна.

Иймээс уг зохицуулалтын хэрэгжилт хангалтгүй байгаа шалтгаан, нөхцөлийг тогтоох зорилгоор Үндэсний төв архив, ГХЯ-ны Гадаад харилцааны төв архив, УБТЗ-ын төв архив, Тагнуулын Ерөнхий Газрын тусгай архивуудын үйл ажиллагааг жишээ болгон авч үзлээ.

Архивын ерөнхий газар нь төрөлжсөн архивуудад хадгалагдаж буй баримтыг Үндэсний төв архив руу шилжүүлэх ажлыг зохион байгуулаагүй. Учир нь их хэмжээний баримтыг хадгалах байрны багтаамж байхгүй, зардал шаардлагатай гэж тайлбарлаж байна[15].

Төрөлжсөн архивын зүгээс хуулийн хэрэгжилтийг хангахад чиглэсэн ажил мөн хийгдээгүй байна. Тэд ерөнхийдөө төв газраас өгөх чиглэлийг хүлээх хандлагатай байдаг[16].

Архивын тухай хуулийн 27.1 дэх хэсэгт "... тус хуулийг зөрчсөн албан тушаалтны үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэх" талаар заасан байна. Гэвч хууль хэрэгжиж эхэлсэн 1998 оноос хойш дээрх хуулийн дагуу хариуцлага хүлээсэн тохиолдол нэг ч байхгүй[17] байгаа нь хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байсныг харуулж байна.

Хоёр.Практикт нийцэж байгаа байдал

1. Хуулийн 15.1.12 дахь хэсэгт архивын бариmтыг тусгай тээгч буюу цахим тооцоолуурын санамжид буулгаж, хадгалах талаарх зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжсэн талаар тодруулахад:

[13] Архивын тухай хууль 1998 он. 20.6 дахь хэсэг.

[14] С.Туяа, И.Саруул. Архивч, УБ., 2015 он, 36 дахь тал.

[15] Үндэсний төв архив Төрөлжсөн архивын баримтыг хүлээн авах боломж одоогоор байхгүй байна. Учир нь ТЕГ, ЦЕГ, Гадаад харилцааны яам гэх мэт олон жилийн түүхтэй байгууллагуудын архивын хөмрөг их хэмжээтэй байдаг. Хэрэв энэхүү заалтыг хэрэгжүүлье гэвэл санхүүжилт шаардлагатай болно. Төрөлжсөн архив нь тухайн байгууллага дээрээ байрлах нь тохиромжтой гэж үзэж байна. Ерөнхийд нь тус хуулийн 23.1.12 дахь хэсгийг харахад ач холбогдол нь тодийлөн харагддаггүй. Цаашид энэ зохицуулалт байх шаардлагатай эсэх нь эргэлзээтэй санагддаг. (Архивын ерөнхий газрын Хяналт, шинжилгээ-үнэлгээ, дотоод аудитын газар).

[16] Манай архивт архивын баримтыг авах талаар өмнө нь мэдэгдэж байгаагүй. Бидний хувьд 40 жил өнгөрсөн баримтаа хуулийн дагуу шилжүүлэн өгөхөд татгалзах зүйл огт байхгүй. АЕГ Архивын тухай хуульд заасны дагуу хадгалах хугацаа дууссан архивын баримтыг хүлээн авъя гэхэд тэдэнд өнөөдрийн байдлаар хүлээн авах, хадгалах боломж байхгүй байна. Ийм учраас баримт авах тухай дээрээс ч ярьдаггүй, бид шилжүүлье ч гэж ханддаггүй. (ГХЯ-ны Гадаад харилцааны төв архив)

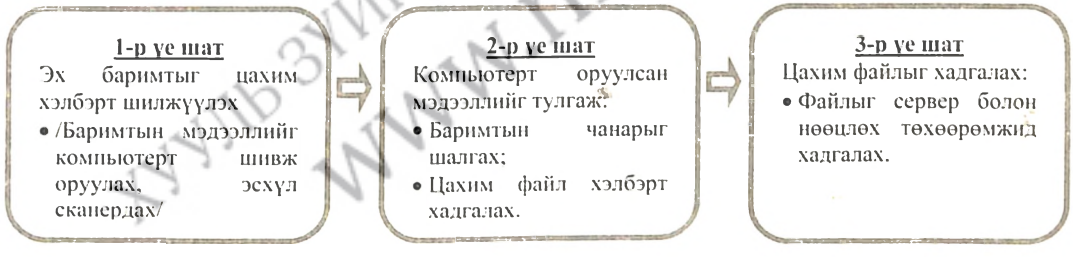
[17] Монгол Улсын хэмжээнд бүртгэгдсэн гэмт хэрэг, захиргааны зөрчлийн статистик мэдээ 2005-2016, Архивын ерөнхий газрын мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлагын тэмдэглэл.

оны 2 дугаар сарын 5-ны өдрийн 28 дугаар тушаалаар "Цахим сангийн төв"-ийг байгуулсан ба үндсэн 7 ажилтан, гэрээт 37 архивч-операторын бүрэлдэхүүнтэйгээр үндэсний архивт хадгалагдаж байгаа цаасан суурьтай баримтыг цахим хэлбэрт шилжүүлэх үйл ажиллагааг гүйцэтгэж байна. Харин орон нутагт 1-5 хүртэлх хүнийг гэрээгээр ажиллуулж цахим мэдээллийн сан үүсгэх болон архивын баримтыг цахим хэлбэрт оруулах ажлыг гүйцэтгэж байна. Монгол Улсын хэмжээнд архивт хадгалагдаж буй цаасан суурьтай болон тусгай төрлийн баримтын 18 хувийг цахим хэлбэрт шилжүүлснээр тухайн хэмжээнд баримтыг эрэлт, хайлтын систем үүсгэх, байгууллага, иргэдэд архивын үйлчилгээг түргэн шуурхай, хүртээмжтэй үзүүлэх нөхцөл бүрдэхээс гадна архивын эх баримтыг ашиглалтаас чөлөөлж, баримтын насжилтын хугацааг уртасгаж байгаа давуу талтай юм.

нь хангалтгүй[23] байдал юм. Орчин үеийн техник, тоног төхөөрөмж, хэрэгслээр Төрийн архивуудыг нэн даруй хангах шаардлагатай байна. Мөн архивын баримтыг цахим хэлбэрт шилжүүлэх ажил нь цаг хугацаа ихээхэн шаардагддаг бөгөөд архивын баримтыг цахим хэлбэрт буулгах ажиллагаа харилцан адилгүй байдаг байна. Ажиллах боловсон хүчнийг тогтмол чадваржуулах, архивын баримтыг цахим хэлбэрт шилжүүлж буй гэрээт ажилтны тоог нэмэгдүүлэх шаардлага байгаа болович Монгол Улсын эдийн засгийн хүндрэлтэй нөхцөл байдлаас шалтгаалж дээрх асуудлыг цогцоор шийдвэрлэж чадахгүй байна.

Хүснэгт 4.

Цаасан суурьтай баримтыг цахим хэлбэртшилжүүлэх үйл ажиллагааг схемээр харуулбал:



Архивын баримтыг хадгалж буй Серверийг гадны цахим халдлагаас хамгаалах системийг тогтмол сайжруулан, хөгжүүлэлтийг хийж байх шаардлагатай. Учир нь цахим халдлагад өртсөн тохиолдолд Монгол Улсын Архивын мэдээлэл алдагдах аюултай бөгөөд энэ нь цаашлаад Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдалд аюул учруулах эрсдэлтэй юм.

Шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон хуулийн зохицуулалт хэрэгжихэд гарч буй удаах хүндрэл бэрхшээл бол Төрийн архивуудын техник хэрэгсэл хоцрогдсон, үзүүлэлт

2. ***Хуулийн 23.1.12 дахь хэсэгт Архивын бариmтыг байгууллагын төрөлжсөн архивт 40 жил хадгалах бөгөөд уг хугацаа дууссаны дараа түүх, эрдэм шинжилгээний ач холбогдолтой хэсгийг нь төрийн архивт шилжүүлэх тухай зохицуулалт практикт нийцэж хэрхэн нийцэж байна, хуулийг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй бэрхшээл түүнээс үүдэн гарах үр дагаврын талаар тодруулахад:***

Төрөлжсөн архивууд хадгалах хугацаа дууссан архивын баримтыг

[23] Архивын ерөнхий газрын мэргэжилтнүүд болон Төрөлжсөн архивын мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлагаас онцлов. /Архивын ерөнхий газрын Мэдээллийн технологийн хэлтэс болон Цахим сангийн төвд ашиглагдаж байгаа техник хэрэгсэл нь актлагдсан буюу ашиглалтын хугацаа дуусаад багагүй хугацаа өнгөрсөн байгааг мэргэжилтнүүд хэлж байсан/.

Монгол Улсын Засгийн газар 2006 онд "Төрийн архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөр"-ийн хүрээнд хийгдсэн ажлын нэг нь төрийн архивын AMS (Archive Management System) программ бөгөөд архивын баримт мэдээллийг цахим хэлбэрээр хадгалан, архивын мэдээллийн нэгдсэн цахим сан үүсгэх, эрэлт хайлтыг автоматжуулах үндсэн дээр архивын үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох зорилготой.[18] Тус программ нь төрийн архивын программын анхны хувилбар бөгөөд 2008 онд боловсруулагдаж байжээ. Үүнээс өмнө хүн амын тооллогын цахим санд зориулагдсан "E-one" программыг боловсруулан ажиллаж байжээ[19].

Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөний 5.1.4 дүгээр зүйлийн 2-т "Төрийн архивуудын баримтыг цахим хэлбэрт шилжүүлэх" арга хэмжээнд 4 жилийн хугацаанд 2,773.6 сая төгрөг, 3-т "Цахим архив үүсгэж хэрэглээнд нэвтрүүлэхэд шаардлагатай техник хэрэгсэл, тоног төхөөрөмжөөр хангах" арга хэмжээнд 648.8 сая төгрөг зарцуулахаар төсөвлөсөн байна.

Аймгийн хэмжээнд төрийн архивуудын сан хөмрөгийг доорх хүснэгтээр харуулав.

Аймгуудын төрийн архивын нийт баримт, үүнээс цахимжуулсан баримтын тоо (2006-2016 он) / хуудасны тоог 1 саяар илэрхийлэв/

Хүснэгт 3.



Архивын ерөнхий газраас архивын баримтыг цахим хэлбэрт шилжүүлэх талаар төрийн архивын удирдах ажилтнуудын нэгдсэн зөвлөгөөнийг хэд хэдэн удаа[20] зохион байгуулсан, Үндэсний хөтөлбөрийг эрчимжүүлэх хүрээнд улсын хэмжээнд 175 гэрээт ажилтныг цалинжуулан архивын баримтыг цахим хэлбэрт оруулах ажиллагааг хийлгэж байна[21].

Архивын баримтыг цахим хэлбэрт оруулахад архивын байгууллагын хэрэглэж буй программ чухал үүрэгтэй. Өнөөдрийн байдлаар архивын үйл ажиллагаанд 102 байгууллага буюу 78.4% нь программ ашиглаж байна. Үүнд: Orm-Ams /ARMS/ программыг 25 байгууллага /19.2/, "Гурусофт" ХХК-ийн архивын программыг 7 байгууллага /5.3%/, бусад 70 байгууллага албан хэрэг хөтлөлт, архивын үйл ажиллагаанд өөрсдийн боловсруулсан программ хангамжуудыг ашиглаж байгаа нь төсвийн үр ашиггүй, давхар зардал гаргадаг, мэдээллийн санг нэгтгэхэд хүндрэл учруулдаг, албан хэрэг хөтлөлт, архивын арга зүйн шаардлагыг тэр бүр хангахгүй байгаа учир албан хэргийг цахим хэлбэрээр хөтлөх, цахим архив байгуулах талаар төрийн байгууллагын хэмжээнд нэгдсэн журам, стандарт гаргаж, мөрдүүлэх, шаардагдах дэд, техник технологи, программ хангамжийн асуудлыг нэгдсэн бодлогын хүрээнд шийдвэрлэх, цахим баримт бичгийг хадгалах, ашиглах, аюулгүй байдлыг хангах талаар хуульд тусгайлан тусгах шаардлагатай байна.[22]

Үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх, удирдлага зохион байгуулалтаар хангах зорилгоор ХЗДХ-ийн сайдын 2007 оны 1 дүгээр сарын 29-ний өдрийн 18 дугаар тушаалаар Архивын ерөнхий газарт "Мэдээлэл технологийн хэлтэс"-ийг байгуулсан. Мөн 2009

[18] Д.Золбоо. УТА-ын баримтыг ангилан тодорхойлон бичих, цахим хэлбэрт оруулж буй талаарх ажлын туршлага, УБ., 2012 он. Зүүн Азийн орнуудын архивын салбар зөвлөл /EASTICA/ семинарын материал, Монгол талын илтгэл.

[19] Үндэсний архивын газрын 2007 оны үйл ажиллагааны тайлан, 8 дахь тал.

[20] Төрийн архивын удирдах ажилтны зөвлөгөөн, 2012 оны 05 дугаар сарын 24-25-ны өдрүүд.

[21] Архивын ерөнхий газрын 2012 оны үйл ажиллагааны тайлан, 4 дэх тал.

[22] Хуулийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах үнэлгээний тайлан, Архивын ерөнхий газар, УБ., 2017 он, 9 дэх тал.

Үндэсний архивын газарт шилжүүлэхэд ихээхэн хяналттай хандах шаардлагатай[26].

ДҮГНЭЛТ

Улсын хэмжээнд 37 төрийн архивт хадгалагдаж байгаа архивын бүх баримтыг цахим хэлбэрт шилжүүлэх нь багагүй цаг хугацаа, санхүүжилт, хүний нөөц шаардсан, тодорхой үе шатны дагуу гүйцэтгэх ажил юм. Архивын баримтыг цахим хэлбэрт шилжүүлэх хуулийн зохицуулалт нь архивын баримтын эх хувилбарыг ашиглалтаас чөлөөлж, баримтын механик элэгдлээс хамгаалах зорилгыг агуулдаг.

Иймд тухайн зааltын хэрэгжилтийг дүгнэхдээ архивын баримтыг тусгай тээгч буюу цахим тооцоолуурын санамжид буулгах, хадгалах ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг авч үзэх нь ач холбогдолтой юм.

Хуулийн зохицуулалт томьёоллын хувьд оновчтой бус байгаа нь практикт ялгаатай ойлгогдоход хүргэдэг байна. Энэ нь 1998 онд тус хууль батлагдан гарахад техник, технологийн хөгжил өнөөгийн түвшинд хүрээгүй байсантай холбоотой гэж салбарын мэргэжилтнүүд үзэж байна.

Сүүлийн 10 жилийн хугацаанд Монгол Улсын архивт хадгалагдаж байгаа нийт баримтын 18%-ийг цахим хэлбэрт оруулсан нь хангалттай үзүүлэлт биш юм. Гэхдээ архивын программ зохион бүтээх, хэрэглээнд нэвтрүүлэх зэрэг ажилд ихээхэн анхаарал хандуулсныг харгалзах хэрэгтэй. Цахим архив үүсгэх ажлын хүрээнд Засгийн газраас 2006 онд Төрийн архив, албан хэрэг хөтлөлтийн үйл ажиллагаанд мэдээлэл технологи нэвтрүүлэх үндэсний хөтөлбөр баталж, өнөөг хүртэл хэрэгжүүлж байгаа нь хэрэгжилтийн үр нөлөөг хангахад голлох үүргийг гүйцэтгэсэн байна.

Тус зохицуулалтыг зорилгод хүрсэн түвшин гэсэн шалгуур үзүүлэлтээр шалгахад архивын баримтыг цахим хэлбэрт шилжүүлэх үе шаттай үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж зохих түвшинд хүрсэн нь харагдаж байгаа боловч шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон хуулийн зохицуулалтын хэрэгжилт хангалттай гэж үзэх боломжгүй. Цахим архив үүсгэх ажил удаашралтай байгааг эрчимжүүлэх шаардлагатай байна.

Архивын тухай хуулийн 15.1.12 дахь хэсгийг хэрэглэх явцад хэд хэдэн бэрхшээл тулгамдаж байна. Дээр дурдаж буй асуудлын хувьд архивын баримтыг цахим хэлбэрт шилжүүлэх ажил нь цаг хугацаа ихээхэн шаардагддаг, боловсон хүчин, хүний нөөцийн орон тоо дутмаг, архивын баримтыг цахим хэлбэрт буулгах ажиллагаа харилцан адилгүй, программ хангамжийн байнгын хөгжүүлэлт шаардагддаг, орчин үеийн техник, тоног төхөөрөмжийн хэрэгцээ шаардлага зэрэг санхүүжилтийн асуудлыг цогцоор шийдвэрлээгүй нь тус хуулийн зохицуулалтыг бүрэн хэрэгжүүлэх боломжгүй байгаагийн шалтгаан болж байна. Нөгөө талаас цахим архив үүсгэх, хадгалах ажил хийгдэж эхлээд багагүй хугацаа өнгөрсөн боловч эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй байсан бөгөөд зарим төрлийн журмаар зохицуулж байжээ. Хуульд зөвхөн 15.1.12 дахь хэсэг үг-харилцаанд хамаарч байгаа нь зохицуулалтын түвшинд хангалтгүй байсантай холбоотой.

Шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон хуулийн зохицуулалтын зорилго нь түүхийн болон эрдэм шинжилгээний ач холбогдол бүхий баримтыг Төрийн архивт төвлөрүүлж нэгдсэн судалгаа, шинжилгээний архивын сан хөмрөг үүсгэх гэсэн

[26] Хууль, хяналтын байгууллагын хувьд баримтыг цахим хэлбэрт оруулах тал дээр ихээхэн анхааралтай хандах талаар удирдлагаас чиглэл өгдөг. Цахим архивын хувьд удирдлага, захирамжлалын баримт бичгийг цахим хэлбэрт оруулах ажил хийгдэж байна. Үүнд даргын тушаал гэх мэт байгууллагад хамаарах лавлагааг гаргах зэрэг ордог. Ялангуяа өмнө ажиллаж байсан хүмүүс лавлагаа авахаар ихэвчлэн ирдэг. Удирдлага, захирамжлалын баримт бичгээс өөр баримтыг цахим хэлбэрт оруулах ажлыг манайх түр хойшлуулаад байгаа. Учир нь байгууллагаас гарч буй баримт бичгүүд нь Төрийн нууцын тухай хуулиар хамгаалагдсан тул зөвхөн Архивын тухай хууль, тогтоомжийг баримтлахад зөрчилтэй байдлыг үүсгэх талтай байдаг. Мөн 2017 онд Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль шинээр батлагдсантай холбогдуулан тус хуульд үйл ажиллагаагаа нийцүүлэх зэрэг бусад олон журмыг цогцоор нь харж, хандахыг хичээж байна (Хууль, хяналтын байгууллагын архивын ажилтантай хийсэн ярилцлагаас).

Үндэсний төв архивт шилжүүлэн өгөх зохицуулалт хэрэгжихгүй байгаад нөлөөлж буй гол шалтгаан, хүчин зүйлсийг дараах байдлаар бүлэглэн авч үзсэн.Үүнд:

1. Үндэсний төв архивт төрөлжсөн архивын баримтыг 40 жил хадгалах боломж хомс;

2. Баримтыг шилжүүлэхэд зардал ихээхэн шаардлагатай;

3. Хуульд төрөлжсөн архивын статус, чиг үүргийг ойлгомжгүй зохицуулсан;

4. Зарим архивын үйл ажиллагааны онцлогтой холбоотой шалтгаан;

5. Хуулийн хэрэгжилтийг хангахад чиглэсэн хариуцлага тодорхой бус.

Улсын хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулж буй төрөлжсөн архивуудын олонх нь 50-иас дээш жилийн хугацаанд үйл ажиллагаагаа явуулаад байна. Иймээс хадгалагдаж буй архивын нийт баримтын хэмжээ харьцангуй өндөр байна. Төрөлжсөн архив баримтаа 40 жил хадгалсны дараа Үндэсний архивын газар шилжүүлэхэд 1/ тээврийн зардал, 2/ байршуулах заалт, зориулалтын шүүгээ, 3/бүртгэлд холбох, 4/ ажилтнуудын зардал гэх мэт ажил, зардал шаардагдахаар байна.

Архивын тухай хуулийн 23.1.12 дахь хэсэгт хадгалах хугацаа дууссан баримтыг төрийн архивт шилжүүлэх зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй нэг бэрхшээл бол төрөлжсөн архивын статус тодорхойгүй, хуулийн зохицуулалтууд хоорондоо зөрчилдөөнтэй байгаатай холбоотой.

Архивын тухай хуулийн 20.6 дахь хэсэгт дурдсан зорилгын хүрээнд[24] төрөлжсөн архивтай байж болох тухай заасан ч түүний эрх, үүргийг тодорхойлолгүй орхигдуулсан байна.

Хуулийн 20.7-д "Төрөлжсөн архивт тухайн салбарын баримтыг 23.1.12-т заасан хугацаагаар хадгална. Төрөлжсөн архив нь төрийн архивын статустай байна." гэж заасан нь төрөлжсөн архивыг төрийн архив мөн гэж ойлгохоор байна. Гэтэл уг хуулийн 20.2-т "Төрийн архивын сан хөмрөгийн баримтыг зөвхөн Үндэсний төв архив болон аймаг, нийслэлийн архив байнга хадгалах эрхтэй байна." гэж зааснаараа төрөлжсөн архивын статусыг ойлгомжгүй байдалд хүргэсэн. Төрөлжсөн архив баримтаа 40 жил хадгалсны дараа хаана шилжүүлэх нь тодорхойгүй үлджээ.

Хуулийн 12 дугаар зүйлд төрийн архивын тогтолцоог хуульчлахдаа түүнд төрөлжсөн архивыг оруулаагүй, хууль тогтоогчийн зүгээс нэгдсэн архивын сан хөмрөгийг бий болгохыг зорилго болгосон зэргээс үзэхэд төрөлжсөн архив баримтаа Үндэсний төв архивт шилжүүлэхээс өөр хууль зүйн гарц харагдахгүй байна.

Гэвч практикт төрөлжсөн архивуудад төрийн архивын "Батламж" олгох замаар төрийн архивт хамааруулан үздэг.

Мөн төрөлжсөн архивын байгууллагууд үйл ажиллагаагаа тогтвортой явуулахад хүний нөөцийн тогтворгүй байдал сөргөөр нөлөөлдөг байна. Мэргэшсэн ажилтнаа хөгжүүлэхэд бага анхаардаг, орон тооны цомхотгол хийхэд архив, албан хэрэг хөтлөлтийн ажилтан хамрагдах магадлал өндөр байдаг байна[25]. Архивын баримтыг шилжүүлэн авахад баримтын онцлогийг харгалзан үзэх шаардлага тавигдаж байна. Хууль, хяналтын байгууллагын архивын хувьд хадгалагдаж байгаа баримтууд нь нууцын зэрэглэлтэй мэдээлэл тул

[24] Архивын тухай хуулийн 20.6-р зүйл. Шүүх, прокурор, гадаад харилцаа, батлан хамгаалах, улсын аюулгүй байдлыг хангах болон цагдаагийн төв байгууллага нь шүүн таслах, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдалд холбогдох баримт бичиг, гэрээ, хэлэлцээрийн эхийг төвлөрүүлж хадгалах зорилгоор төрөлжсөн архивтай байж болно.

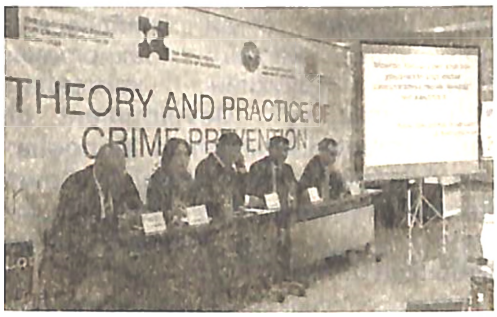
[25] Төрөлжсөн архивуудын статус болон орон тоо зэрэг нь хоорондоо харилцан адилгүй байгааг нэг мөр хуульчлан зохицуулах хэрэгтэй. Тухайлбал, Батлан хамгаалахын төв архив нь Батлан хамгаалах яамны харьяанд бие даан үйл ажиллагаагаа явуулж байдаг. Гэтэл манайх болон зарим архивууд тухайн чиглэлийн байгууллагынхаа бүтцэд багтдаг. Манай архив гэхэд л Гадаад харилцааны яамны Тамгын газарт харьяалагдана. Статус тодорхой бус, харилцан өөр байгаа нь Архивын үйл ажиллагааг тогтвортой явуулахад их нөлөөлдөг. Хамгийн эхний жишээ бол орон тооны цомхотгол хийхдээ байгууллагууд хамгийн түрүүнд архивын ажилчдыг хөдөлгөөнд оруулдаг. (ГХЯ-ны Гадаад харилцааны төв архивын мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлагаас).

анхаарах;

- Төрөлжсөн архивын байгууллагын үйл ажиллагааг тогтворжуулах;
- Архивын баримтыг төрийн архивт шилжүүлэх зардлыг харгалзан цахим хэлбэрээр шилжүүлэх боломжийг нэвтрүүлэх.

---o0o---

"ГЭМТ ХЭРГЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ ОНОЛ, ПРАКТИК" ОЛОН УЛСЫН ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ХУРЛЫГ ЗОХИОН БАЙГУУЛЛАА



Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс Монгол Улсад Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөл, Монголын Өмгөөлөгчдийн холбоо, Монголын Хуульчдын холбоотой хамтран "Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх онол, практик" олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлыг 2017 оны 7 дугаар сарын 29-ний өдөр зохион байгуулсан юм. Энэхүү олон улсын эрдэм шинжилгээний хуралд ХЗДХ-ийн сайд, Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөлийн дарга С.Бямбацогт, УИХ-ын гишүүн, Хүний эрхийн дэд хорооны дарга Д.Цогтбаатар болон хуульч, эрдэмтэн, судлаачид оролцсон байна.



Уг хуралд "Монгол Улсын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажиллагааны төлөв байдал, чиг хандлага" сэдэвт илтгэлийг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн төслийн удирдагч, хууль зүйн доктор, профессор Д.Зүмбэрэллхам, "Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх онол: Орчин үеийн чиг хандлага, туршлага" сэдвээр ОХУ-ын Эрхүүгийн өмгөөлөгчдийн танхимын өмгөөлөгч Фалеева Ирина Викторовна, БНХАУ-ын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх бодлогын тухай" сэдвээр ӨМӨЗО-ны Өмгөөлөгчдийн холбооны Ерөнхийлөгч А.Бавуу, "Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэхэд өмгөөлөгчдийн оролцоо" сэдвээр хууль зүйн доктор З.Сүхбаатар, ОХУ-ын Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажиллагааны туршлага, чиг хандлага" сэдвээр ОХУ-ын Кемеровогийн Өмгөөлөгчдийн холбооны Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор Большаков Илья Владимирович, "Криминологид суурилсан Эрүүгийн эрх зүйн шинэчлэл" сэдвээр УЕПГ-ын хяналтын прокурор Г.Оюунболд нар илтгэл хэлэлцүүлжээ.

Уг хуралын үеэр ХЗДХ-ийн сайд С.Бямбацогт ОХУ-ын Өмгөөлөгчдийн танхим, ӨМӨЗО-ны Өмгөөлөгчдийн холбооны удирдлагуудыг хүлээн авч уулзан, санал солилцлоо. Уг хуралд БНХАУ, ОХУ-ын төлөөлөгчид оролцож, өөрсдийн оронд гэмт хэргээс хэрхэн урьдчилан сэргийлж байгаа талаар арга, туршлагаа хуваалцаж буйгаараа онцлогтой юм. Олон улсын эрдэм шинжилгээний хуралд оролцож байгаа төлөөлөгчид харилцан мэдээлэл солилцож, эрдэмтэн судлаачид, төрийн байгууллагууд хамтран ажиллах, уялдаа холбоог бэхжүүлэх үр дүнтэй арга хэмжээ болж буйг онцолж байв.

агуулгатай байна.

Архивын тухай хуулийн 23.1.12 дахь хэсэгт заасны дагуу төрөлжсөн архивууд хадгалах хугацаа дууссан баримтаа төрийн архив /Үндэсний төв архив/-т шилжүүлсэн тохиолдол байхгүй байна. Архивын ерөнхий газар болон төрөлжсөн архивын үйл ажиллагаанд хийсэн ярилцлагын судалгаанаас үзэхэд хоёр талаас хуулийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх тал дээр аливаа арга хэмжээг зохион байгуулсан тохиолдол байхгүй байна. Үүнээс үзэхэд Төрийн архив нь төрөлжсөн архивын түүхийн болон эрдэм шинжилгээний ач холбогдол бүхий баримтаар баяжигдаагүй байгаа нь тус зохицуулалт нь зорилгодоо хүрээгүй гэж дүгнэж болохоор байна. Мөн дээрх заалт нь батлагдсанаас хойш хэрэгжсэн тохиолдол байхгүй байна. Үүнд нөлөөлж буй нэг шалтгаан нь Үндэсний төв архивт төрөлжсөн архивын баримтыг хадгалах байр байхгүй, баримтыг шилжүүлэхэд багагүй зардал гарахтай холбоотой байна. Мөн хуульд төрөлжсөн архивын статус, чиг үүргийг ойлгомжгүй зохицуулсан нь тус зохицуулалтын хэрэгжилт хангагдахгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлжээ.

Хууль, хяналтын байгууллагын төрөлжсөн архив уг зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд үйл ажиллагааны төрөл нь хязгаарлалт болох хандлагатай байдаг. Жишээлбэл, зарим хууль, хяналтын байгууллагын архив нь удирдлага, захирамжлалын баримтаас бусад баримтыг Төрийн нууцын тухай хуулийн дагуу төрийн нууцад хамаарах тул төрөлжсөн архивтаа хадгалагдах нь зүйтэй гэж үздэг байна.

Нөгөө талаас Төрийн архивын санаачилгаар авах уу эсхүл төрөлжсөн архивын хүсэлтээр архивын баримтыг хүлээлгэн өгөх үү, мөн тухайн баримтыг хүлээлгэн өгөх, авахтай холбоотой санхүүгийн зардлыг аль тал нь хариуцах, төсөвт тусгагдсан эсэх нь тодорхойгүй байдгаас ямар албан тушаалтан хариуцлага хүлээх нь тодорхойгүй байдагтай холбоотой гэж үзэж байна. Дээрх хуулийн зохицуулалт нь практикт огт хэрэгжээгүй байгаа учраас тус зохицуулалт цаашид шаардлагатай эсэхийг эргэн харах, эсхүл бодит байдалд нийцүүлэн сайжруулан томьёолох нь зүйтэй байна.

зөвлөмж

Үнэлгээний үр дүнд буюу үнэлгээг илэрхийлсэн дүгнэлтэд тулгуурлан хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг илүү хүртээмжтэй, үр нөлөөтэй болгох талаар дараах санал, зөвлөмж гаргаж байна.

Архивын тухай хуулийн үнэлгээ хийсэн холбогдох заалтуудын дүгнэлт, бусад холбогдох судалгаануудад үндэслэн Архивын тухай хуулийг шинэчлэн найруулах /нэмэлт, өөрчлөлт оруулах/ санал гаргаж байна. Ингэхдээ дараах зохицуулалтуудыг тусгах нь цаашид ач холбогдолтой гэж үзлээ. Үүнд:

- Архивын баримт бичгийг цахим хэлбэрт шилжүүлэх, цахим архив үүсгэхэд чиглэсэн эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах, ялангуяа энэ төрлийн суурь харилцааг хуулиар зохицуулах;
- Төрөлжсөн архив болон төрийн архивын статусыг тодорхой хуульчлах, тэдгээрийн эрх үүргийг хуулиар эсхүл бусад баримт бичгээр нарийвчлан тодорхойлох;
- Архивын баримтыг төрийн архивт шилжүүлэн өгөх ажиллагаанд оролцогчдын эрх үүргийг тодорхойлох, хуулийг хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг нарийвчлан тусгах;
- Архивын тухай хуулийн 23.1.12 дугаар хэсгийн зохицуулалт шаардлагатай эсэхийг эргэн харах, шаардлагатай гэж үзвэл сайжруулан томьёолох.

Үүнээс гадна төрөөс дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна. Үүнд:

- Цахим архив үүсгэх ажлын явц удаашралтай байгааг эрчимжүүлэх, санхүүгийн тогтвортой байдлаар хангахад

ШИНЭ ЭРДЭМТНИЙ ТАНИЛЦУУЛГА



Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч, хууль зүйн доктор Ц.Цогт

Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч Цэндийн Цогтын докторын судалгааны ажлын хамгаалалт Япон Улсын Нагояагийн Их сургуульд 2017 оны 8 дугаар сарын 9-нд болж, 9 дүгээр сарын 6-нд хууль зүйн докторын зэрэг (Doctor of Laws (LL.D.) in Comparative Law and Political Science) олгожээ.

Ц.Цогт нь 1998 онд МУИС-ийн Хууль зүйн дээд сургууль (баклавар), 2007 онд АНУ-ын Willamette University College of Law (LL.M) -г төгссөн, 1998 оноос шүүхэд ажиллахын зэрэгцээ 2000 оноос төрөлх сургуульдаа цагийн багш, гэрээт багш, 50 хувийн багшаар захиргааны эрх зүй, шүүхийн эрх зүй, клиник сургалтын хичээл зааж ирсэн юм.

Тэрээр Нагояагийн Их сургуулийн The Asian Satellite Campuses Institute (ASCI) –ийн Азийн улсуудын тэргүүлэх мэргэжилтнүүдэд зориулсан докторын хөтөлбөрт (Transnational Doctoral Program for Leading Professionals in Asian Countries) 2014-2017 онд суралцаж, Монгол Улсын захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хөгжил: Захиргааны хяналтаас Шүүхийн хамгаалал руу шилжсэн үү? (**Development of Administrative Litigation in Mongolia: From Administrative Control to Court Remedy?**) сэдвээр харьцуулсан захиргааны эрх зүйн судалгаа хийж хамгаалсан байна.

Азийн улсуудын тэргүүлэх мэргэжилтнүүдэд зориулсан докторын хөтөлбөр нь зайны сургалтыг уламжлалт танхимын сургалтын хэлбэртэй хослуулан, ажил үүргээ гүйцэтгэхийн хажуугаар Нагояагийн Их Сургуульд очин суралцаж, Японы тэргүүлэх профессоруудаар удирдуулж Докторын зэрэг хамгаалах боломжийг олгодог юм. Энэхүү хөтөлбөрт элсэхэд тухайн салбартаа мэргэшсэн, ажлын өндөр туршлагатай байх, Японы болон гадаад улсын их сургуульд Англи хэл дээр мастерийн зэрэг хамгаалсан байх зэрэг шалгуур тавигддаг байна. Хөтөлбөрийн талаар дэлгэрэнгүй мэдээллийг (http://asci.nagoya-u.ac.jp/campus/mongolia/) болон Нагояагийн их сургуулийн төлөөлөгчийн газраас авах боломжтой байна.

Ц.Цогтын судалгааны ажлыг цахим холбоосоор болон хэвлэмэл хувиар удахгүй Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн номын санд байршуулах юм. Судалгааны ажлын сэдэв, агуулга, товчлол, эх сурвалжийн жагсаалтыг та бүхэнд танилцуулж байна.

---o0o---

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

NAGOYA UNIVERSITY

Graduate School of Law

Doctoral Dissertation

Development of Administrative Litigation in Mongolia: From Administrative Control to Court Remedy?

The LL.D. (Comparative Law) Program in Law and Political Science (2014-2017)
Student Name: Tsogt Tsend
Student ID Number: 431404082

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

Academic Advisor	: Professor ICHIHASHI Katsuya
Academic Sub-Advisor	: Professor SHIMOYAMA Kenji
Academic Sub-Advisor	: Professor INABA Kazumasa

Date of Submission: June 26, 2017

Table of Contents

Acknowledgements
Abstract
Introduction
Chapter I: History of Settlement of Administrative Disputes in Mongolia 1921-1990
1.1. Introduction
1.2. Background of the Problem
1.3. After Revolutionary Period (prior to 1960)
1.3.1. Historical background for judicial development
1.3.2. 1924 Constitution
1.3.3. Establishment of the court
1.3.4. Procedural law
1.3.5. Administrative Dispute
1.3.6. Creation of General Supervision
1.4. Socialist Period (1960 until 1990)
1.4.1. Further Advancement of the General Supervision of the Procuracy
Procuracy as Complaint Handler
1.4.2. Administrative Cases Enumerated in The Civil Investigative Law as complaint procedure
Theory: Establishment of administrative law as branch law
Administrative Disputes Enumerated in the Civil Investigative Law
1.5. Post Socialist Period (from 1990 until 2002/2004)
1.5.1 Initiative toward Separate Administrative Litigation
1990 Special Law on Complaint Procedure
After Collapse of Socialist Regime: 1992 Constitution
1.6. Summary
1.7. Conclusion
Chapter II: Comparative Historical Analysis from the view point of "Control type and Remedy type" of administrative litigation: France, Germany and Japan.
2.1. Introduction
2.2. French: Categorization of administrative litigation
2.2.1. Introduction: Importance of relevance of French law in this research
2.2.2. Historical Perspectives
Separation of Power
Birth of the Council of State (*Conseil d"Etat*)
From Justice *Retenue* to Justice *Deleguee*
2.2.3. Administrative litigation
Expansion of concept of litigation: Birth of Objective Litigation
Recourse for Excess of Power
The Principle of Legality
Categorization of Litigation
2.2.4. Recent trends in administrative litigation in France
2.2.5. Conclusion
2.3. German: Control type litigation
2.3.1. Introduction
2.3.2. History
Emergence of administrative law (19 Century Prussia)
Development of Administrative Law (19th century Prussia)
Gradual Paradigm Shift (Weimar Constitution during the 20th century): From Control Type to Remedy Type
Radical Paradigm Shift (Bonn Constitution during the 20th century) From Control Type to Remedy Type
2.3.3. Institution

ХУУЛЬ ЗУЙН УНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Separation of Powers
Establishment of Administrative Court
Type of Litigation: Control
Enumeration Clause
Introduction of Limited General Clause (Police Order)
2.3.4. Theory
From Political Scientific Method to Legal Method
Denial Theory on Subjective Right
Affirmative Theory of Subjective Right
2.3.5. Conclusion
Historical standpoint
Institutional standpoint
Theoretical standpoint
2.4. Japan: From Administrative State to Judicial State
2.4.1. Introduction
2.4.2. Institution on administrative court and procedure under Meiji constitution
2.4.3. Theory on administrative court and procedure under Meiji Constitution
Conservative scholars' theory
Liberal scholars' theory
Conclusion
2.4.4. Administrative litigation under the contemporary Constitution
From control type to remedy type administrative litigation
Law for Special Regulations concerning the Procedure of Administrative Litigation
The ACLA
Relation of the Law for Special Regulations concerning the Procedure of Administrative Litigation to the ACLA
Judicial State Theory
Japanese administrative law status of 1950s before adopting the ACLA
2.4.5. Conclusion
2.5. Conclusion
Chapter III: Overview of Mongolian Administrative Litigation since 2002
3.1. Introduction
3.2. Administrative Court Structure in Mongolia
3.2.1. Background issue of the establishment of administrative court
Selection of a legal system which suits Mongolia and its impact on establishment of administrative court
Legal assistance from Germany in creation of administrative court
3.2.2. Structure of administrative court
3.3. The Law on Procedure for Administrative Case (LPAC) 2002
3.3.1. Drafting process of the LPAC
3.3.2. Relationship between the Law on Civil Procedure and the Law on Procedure for Administrative Case (LPAC)
Overlapping jurisdiction
Extensive quotations from civil procedure
End note of 3.3.2.
3.3.3. Defendant as administrative agency
3.3.4. Jurisdiction as Enumeration Principle
3.3.5. Preliminary Proceedings as Administrative complaint
3.4. Conclusion
Chapter IV: Conditions of Administrative Litigation
4.1. Introduction
4.2. Administrative Disposition/Act
4.2.1. Institution
Japanese Institution on the Administrative Disposition

ҮНДЭСНИЙ АРХИВЫН ЭРХ ЗҮЙН ТӨВ
www.nli.gov.mn

The elements of administrative disposition
Mongolian Institutions on the Administrative Act
Elements of administrative act
4.2.2. Practice
Japanese Practice on the Administrative Disposition
The Rubbish Incinerator Case
Chains of Action Case (Blueprint Case)
The Project Plan Case
Revocation of Administrative Recommendation Case
Mongolian Practice on the Administrative Act
Registration of Immoveable Property Case
The Gatsuurt Village Heating Plant Case
Tax Office Case
The National Human Rights Commission (NHRC) case
4.2.3. Conclusion on Administrative Act
Japan
Mongolia
4.3. Standing
4.3.1. Institution
Japan
Standing for action for judicial review
Active Usage of Public Law-Related action
Public Law-Related Action
Interest of Litigation as requirement for Public Law-Related Action
Mongolia
Standing provided by the general law
Standing provided by Individual Law
Conclusion
Japan
Mongolia
4.3.2. Practice
Japanese Practice on Standing
The Odakyu Line case
Mongolian Practice on Standing
Bayan Mongol Apartment Case
Land License for Korean Citizen Case
Borderless Rivers NGO Case
"Owners of the Khuvsgul Lake" NGO Case
4.3.3. Conclusion on Standing
Japan
Mongolia
4.4. Objective Interest of Litigation
4.4.1. Japan
4.4.2. Mongolia
4.4.3. Conclusion
4.5. Conclusion
Chapter V: Recent Developments in Administrative Law: From Administrative Control Toward Remedy of Subjective Right?
5.1. Introduction
5.2. Background
5.3. The General Administrative Law (GAL)
5.3.1. Drafting and Enactment of the GAL
5.3.2. Expectation of the GAL in the area of administrative law

ХУУЛЬ ЗҮЙН УНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

5.3.3. New and Progressive institutions of the GAL: moving in the direction of a remedy based individual rights approach.
Scope of applicability of law
Definition of administrative act and agency
Administrative Contract and Normative Administrative Act
Damage claim
Procedural principles and requirements
5.3.4. Problem and Limits of the GAL
Purpose of regulation and Relation with other laws
Semi-definition based approach
5.4. The Administrative Court Procedure Law (ACPL)
5.4.1. Essential features in relation to paradigm change
Purpose of the Litigation
Introduction of General Clause
Types of Action
5.4.2. Control and Remedy type litigation
Overview
Paradigm Change Complete Yet?
5.5. Summary of Administrative Litigation Status to date
5.6. Conclusion
Conclusion
Bibliography

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

Abstract

In the area of administrative law, it is essential to determine the role of the judiciary as a protector of rights and interests granted by the Constitution, while at the same time not hindering the genuine tasks of the executive arm of the government to function in the public law sphere. To be specific, this research examined, within the Mongolian context, the question of why it is important to differentiate between the judiciary as a tool of control of the executive branch of government and as an instrument for the protection of rights and interests in relation to the citizens and the state. The concept of judicial review in relation to the initial conditions required for litigation in administrative law is a new and unchallenged area of law and practice in Mongolia in terms of theoretical roots and background.

From a structural point of view, this thesis examines the paradigm change of administrative litigation in Mongolia from historical, comparative, and typological perspectives in each of its five chapters. Thus, a comparative typological analysis is made in three consecutive phases (from control, to remedy, up to the end of paradigm change). First, chapters one and two examine Mongolian administrative litigation from its initial status, as a Control Type administrative dispute settlement system, moving toward a Remedy Type system, which includes a historical and comparative study of French, German and Japanese models of administrative litigation. In next phase, chapters three and four scrutinized in detail based on the findings of previous chapters (first attempt of reform) to determine paradigm change in Mongolian administrative litigation, comparatively with Japanese institution and practice. Chapter five includes additional analysis of recent administrative law developments, which constitutes the (second attempt) to reform Mongolian administrative law. The final section of chapter five asks if the paradigm in Mongolian administrative litigation is complete from a typological perspective, transforming from Administrative Control to Court Remedy.

Concerning the argument presented in the thesis, there has been no prior research conducted that responds to the question of the status of Mongolian administrative litigation in terms of a comparative typology analysis: control type or remedy type, as well as a historical perspective in relation to the present paradigm and its tendency. Until there is an understanding of how and under what circumstances and influence Mongolian administrative litigation began and eventually formed its present status, it would be impossible to determine the

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.ni.gov.mn

exact cause of setbacks in development and suggest further improvement for administrative litigation in Mongolia. Therefore, the intended aim of the current research, which is consistent with such an understanding, is to advance the development of administrative litigation, specifically contributing to paradigm change that facilitates greater protection of individual rights and legal interests through judicial review.

In relation to the first part of the research question for this thesis, particularly concerning the phrase "From Administrative Control," it must be noted, from the viewpoint of administrative litigation and history, that soviet administrative dispute settlement is one variety of control type (administrative control). Therefore, in Mongolia the control type administrative settlement procedure was established. In other words, providing a remedy based on individual rights was not the purpose of administrative litigation in Mongolia, from the 1920s up to the 1990s. This was a non-contentious (non-litigation) type procedure; in other words, it was not an adversarial system. With regards to the second part of the research question, from Administrative Control "to Court Remedy," even though the law changed to an adversarial (litigation) type of procedure, in actual practice the control type of procedure is often utilized which reveals that the paradigm change is formal but not substantial. Paradigm change from control type to remedy type has been somewhat achieved at the institutional level in the sphere of administrative litigation; however, legal thinking and practice in Mongolia is difficult to change, as it endeavors to transition toward a remedy type litigation, because of path dependence.

Finally, is the paradigm change complete? By the enactment of the General Administrative Law and the Administrative Court Procedure Law, Mongolian administrative law recognizes the categorization of litigation; thus, it now distinguishes between the different purposes of different types of litigation. Based on this step, it will serve as a catalyst to further strengthen subjective litigation by developing preconditions such as the concept of administrative act and standing. The administrative law reforms in 2016 are another attempt to change to remedy type administrative litigation as a continuum of the first attempt that took place in the early 2000s. The Mongolian approach to legal interpretation includes first defining the legal concept in statutory law and then enforcing this concept through case law. In this circumstance, because of insufficient practice and poor theoretical basis, it is difficult to appropriately use abstract legal concepts in particular cases. With regards to some of the findings of the current research in the recent Mongolian administrative litigation law, the ACPL is one example of a practical application of the thesis claim. Such reforms represent a preferred way in which to develop the law, where accumulation of practice and theoretical discussions related to the cases help to shape the further development of statutory law regulations.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

Bibliography

Algaa, Tuvshintulga, and Batbayar Bayanbaatar. *Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухааны ном зүйн бүртгэл. Гарын авлага /1911-2012/* [Book-List of Legal Scientific Literatures in Mongolia (1911-2012)]. Ulaanbaatar, 2014.

Barry, Donald D. "Administrative Justice: The Role of Soviet Courts in Controlling Administrative Acts." In *Soviet Administrative Law: Theory and Policy*, edited by George Ginsburgs, Gianmaria Ajani, Gerard Pieter Berg, and William B. Simons, 63–84. BRILL, 1989.

Beatty, David M. *Human Rights and Judicial Review: A Comparative Perspective*. Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

Beermann, René. "A Historical Approach to the Definition of Soviet Administrative Law." In *Soviet Administrative Law: Theory and Policy*, edited by George Ginsburgs, Gianmaria Ajani, Gerard Pieter Berg, and William B. Simons, 9–24. BRILL, 1989.

Berman, Harold J. "The Dilemma of Soviet Law Reform." *Harvard Law Review* 76, no. 5 (March 1963): 929.

Bermann, George. *Codification of Administrative Procedure*. Edited by Jean-Bernard Auby. Editions juridiques Bruylant, 2013.

Biraa, Chimid. "Шүүх эрх мэдлийн талаархи Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын тухайд" [Concept of Constitution on Judicial Power]. 42–60. Ulaanbaatar, 2001.

———. *Tergiin Devter*. Edited by Unentugs Shagdar. Vol. 1 of *Concept of the Constitution*. Ulaanbaatar, 2002.

———. *Tergiin Devter*. Edited by Unentugs Shagdar. Vol. 1 of *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал* [Concept of the Constitution]. Ulaanbaatar, 2002.

———. "Монгол Улсын захиргааны хэргийн шүүхийн мөн чанар, нийгэм - эрх зүйн ач холбогдол" [Fundamental Understandings and Values of the Administrative Court]. In *Захиргааны хэргийн шүүх: Монгол дахь шинэтгэл, дэлхийн үлгүүдын жишиг*, 2004.

———. , ed. *Захиргааны хэргийн шүүхийн тухай мэдээлэхүүн* [Knowledge on Administrative Court]. The National Legal Center, 2004.

———. *БНМАУ-ын захиргааны эрх* [MPR Administrative Law]. Edited by Avirmed Erentsen. Ulaanbaatar, 1973.

———. "The Development of the System of MPR Agencies of State Administration (1921-1924)." In *The Mongolian Legal System: Contemporary Legislation and Documentation*, edited by William Elliott Butler, 251–58. BRILL, 1982.

———. "Захиргааны хэргийн шүүхийг нураасны хариуцлагыг хэн хүлээх вэ?" [Who is Responsible for Dismantling Administrative Court?]. Ulaanbaatar, 2006.

Borchard, Edwin. *French Administrative Law* Working Paper. Faculty Scholarship Series, 1933. http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4446&context=fss_papers.

Bornhak, Conrad. "Rudolf von Gneist." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 7 (1896): 253–69.

Brach, Gilbert E. "What Are You Doing - Where Do You Stand Editorial." *Marquette Law Review* 4 (1919–1920): 57.

Brown, L. Neville (Lionel Neville), Nicole Questiaux, and J. F. (John Francis) Garner. *French Administrative Law / by L. Neville Brown and J. F. Garner, with the Assistance of Nicole Questiaux*. London: Butterworths, 1973.

Brown, Lionel Neville, John Bell, and Jean-Michel Galabert. *French Administrative Law*. Clarendon Press, 1998.

Butler, William Elliott, ed. "Russian, Soviet, and Mongolian Law on Microfiche - 4th Cumulative Catalogue." Brill, 1988. http://www.brill.com/sites/default/files/ftp/downloads/32023_Titlelist.pdf.

———. *The Mongolian Legal System: Contemporary Legislation and Documentation*. BRILL, 1982.

Chimidlkham, Ganbat. "Judicial Reform in Mongolia." Australia, n.d.

Chunt, Boldbaatar, ed. *1940 оны Үндсэн хууль: Түүх, эрх зүйн асуудал* [The 1940 Constitution: History and Legislation]. Ulaanbaatar, 2016.

Damba, Danzandorj. "On Rules for Deciding Citizens' Proposals, Applications, and Appeals." In *The Mongolian*

Legal System: Contemporary Legislation and Documentation, edited by William Elliott Butler, 153–57. BRILL, 1982.

Darjaa, Zundui, and Chinbat Namjil. *БНМАУ-ын эрүүний байцаан шийтгэх хуулийн тайлбар* [Commentary on the MPR Civil Investigative Procedure Law]. Ulaanbaatar, 1984.

Dashbalbar, Gangabaatar. *Үндсэн хуулийн эрх зүй Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал* [Constitutional Law: State Structure, Principles and Policies]. Ulaanbaatar, 2016.

Dashdondog, Dashtseden. *Монгол Улсын захиргааны эрх зүй I* [Administrative Law in Mongolia I]. 1. Ulaanbaatar, 2002.

———. *Монгол Улсын захиргааны эрх зүй II* [Administrative Law in Mongolia II]. 2. Ulaanbaatar, 2003.

Dashdondov, Sangidanzan. "Courts of the Mongolian People's Republic (Historical Notes)." In *The Mongolian Legal System: Contemporary Legislation and Documentation*, edited by William Elliott Butler. BRILL, 1982.

Deak, Francis, and Max Rheinstein. "The Machinery of Law Administration in France and Germany." *University of Pennsylvania Law Review and American Law Register* 84, no. 7 (May 1936): 846.

Dean, Meryll. *Japanese Legal System*. Cavendish Publishing, 2002.

Dobb, Maurice Herbert. *Russian Economic Development since the Revolution*. New York: Dutton and Co, 1928.

Dondov, Ganzorig. *Захиргааны эрх зүйн тайлбар толь* [Administrative Law Dictionary]. Ulaanbaatar, 2002.

———. "Монгол Улсын захиргааны эрх зүйд тулгарч буй асуудал: Түүхэн хөгжил ба Цаашдын хандлага" [Challenges Faced with Administrative Law of Mongolia: Historical Development and Further Trend], 2011.

———. "Захиргааны хууль бус шийдвэрийн улмаас хохирсон хохирогчийн эрхийн хэрэгжилтийн төлөв байдал" [Enforcement Status of the Revocery of Infringed Rights Caused by Illegal Administrative Decisions]. *The Human Right* 4 (2007): 71–108.

———. "Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх" [Right to File an Action at Administrative Court]. *Human Right* 4 (2005). http://www.mn-nhrc.org/index.php?do=cat&category=33.

Dugar, Sunjid. *Захиргааны ерөнхий хууль: үзэл баримтлал, хэрэглээ* [The General Administrative Law: Concept and Application]. Ulaanbaatar, 2017.

———. *Der Gleichheitsgrundsatz in Bezug auf das allgemeine Gleichbehandlungsgesetz im deutschen und mongolischen Recht* [The Principle of Proportionality with Regard to the General Equal Treatment Act of Germany and Mongolian Law]. Herbert Utz Verlag, 2009.

Duguit, Leon. "The French Administrative Courts." *Political Science Quarterly* 29, no. 3 (1914): 385–407.

Dziubla, Robert W. "The Impotent Sword of Japanese Justice: The Doctrine of Shobunsei as a Barrier to Administrative Litigation." *Cornell Int'l LJ* 18 (1985): 37.

Enkhbaatar, Chimid, Peljid Amarjargal, Migeddorj Batchimeg, Tsegmid Davaadulam, Odonkhuu Munkhsiakhan, and Damdinsuren Solongo. *Assessment of the Performance of the 1992 Constitution of Mongolia* Assessment. Ulaanbaatar, 2016. http://www.mn.undp.org/content/dam/mongolia/Publications/DemGov/Undsen%20huuliin%20sudalgaa_eng.pdf?download.

Erdenetsogt Adilbish. "Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэх эрх нээгдэх нөхцөл" [Condition for Right to File an Action at Administrative Court]. *State and Law of Mongolia* 2 (2003).

———. "Formation and Challenges Facing Administrative Procedure Law in Mongolia." Мэргэжил F380102, National University of Mongolia, 2009. http://stf.mn/infodb/detail?id=8617.

———. "The Administrative Court of Mongolia as a Protector of Human Rights." *The National Legal Institute of Mongolia Law Review* 5. 55 (2015).

———. "Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг боловсронгуй болгох асуудал" [The Improvement of the Administrative Adjudication]. *National University of Mongolia, School of Law, Law Review* 2. 34 (2016).

Erentsen, Avirmed, and Chimid Biraa. "The Nature of Socialist Law." In *The Mongolian Legal System: Contemporary Legislation and Documentation*, edited by William Elliott Butler, 36–39. BRILL, 1982.

Evans, Roger Warren. "French and German Administrative Law: With Some English Comparisons." *International and Comparative Law Quarterly* 14, no. 4 (1965): 1104–23.

Feld, Werner. "German Administrative Courts." *Tul. L. Rev.* 36 (1961): 495.

Fenton, Howard N. "An Essay on Administrative Law Reform in the Former Soviet Union." *Journal of East*

European Law 7, no. 1 (2000): 47–82.

Galsan, Sovd. *Монгол Улсын Үндсэн хууль Хүний эрх /харьцуулсан судалгаа/* [The Constitution of Mongolia, Human Rights /Comparative Law/]. Ulaanbaatar, 1999.

Galsan, Sovd, V. Riabtsev, and S.Tserendorj. "Perfecting the Organization and Legal Basis of Procuracy Agencies is a Vital Force Strengthening Legality." In *The Mongolian Legal System: Contemporary Legislation and Documentation*, edited by William Elliott Butler, 135–38. BRILL, 1982.

Garner, James W. "French Administrative Law." *Yale Law Journal* 33 (1924): 597.

———. "Judicial Control of Administrative and Legislative Acts in France." *American Political Science Review* 9, no. 04 (November 1915): 637–65.

Gellhorn, Walter. *Ombudsmen and Others: Citizens' Protectors in Nine Countries*. Harvard University Press, 1967.

———. "Review of Administrative Acts in the Soviet Union." *Columbia Law Review* 66, no. 6 (June 1966): 1051.

Gepperth, Rainer, National Security Council (U.S.), Mongolia Khuul' Zůĩn ĨAam, and Hanns-Seidel-Stiftung. *Human Rights and National Security: Documentation of an International Symposium Held Under the Auspices of the National Security Council and the Ministry of Justice of Mongolia and of the Hanns Seidel Foundation of the Federal Republic of Germany at Ulaanbaatar 30 September-4 October 1996*. Hanns Seidel Foundation, 1998.

Ginsburg, Tom. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge University Press, 2003.

Gochoo, Banzragch. "Constitutional and statutory law basis of the German Administrative Court (II part)." *The National Legal Institute of Mongolia Law Review* 2, no. (29) (2010): 59–64.

———. "Монгол улсын захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын тухайд" [On Revised Administrative Court Procedure Law of Mongolia]. *The Judicial Power* 1 (2016).

———. "Overview of Development of Administrative Court in Germany." *The National Legal Institute of Mongolia Law Review* 3 (2008): 58–65.

———. "Rechtsstaat ба Захиргааны хэргийн шүүх" [Rechtsstaat and Administrative Court]. *The Judicial Power* 2 (2014): 31–35.

———. "Verwaltungsprozessrecht in Deutschland und der Mongolei - Ein RechtsvergleichGerman and Mongolian Administrative Procedure Law: Comparative Legal Study." Bayreuth, 2008.

Goodman, Carl F. *The Rule of Law in Japan: A Comparative Analysis, Third Edition Revised*. Third Revised edition. Alphen aan den Rijn, The Netherlands: Kluwer Law International, 2012.

Goodnow, F. J., and E. Laferriere. "Traite de La Juridiction Administrative et Des Recours Contentieux." *Political Science Quarterly* 11, no. 2 (June 1896): 352.

Goodnow, Frank J., and E. Laferriere. "Traite de La Juridiction Administrative et Des Recours Contentieux." *Political Science Quarterly* 2, no. 4 (December 1887): 709.

Goodnow, Frank Johnson. *Comparative Administrative Law: An Analysis of the Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France, and Germany*. The Lawbook Exchange, Ltd., 2005.

Haley, John Owen. "Toward a Reappraisal of Occupation Legal Reforms: Administrative Accountability." In *Eibeihô Ronshû (Essays on Anglo-American Law) (Hideo Tanaka Festschrift)*, 543–67, 1996.

Hanns-Seidel Stiftung, ed. *Монгол Улсын захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа* [Administrative Court Procedure in Mongolia], 2004.

Harbich, Jürgen. "Өрнө, дорнын эрх зүйн харилцан уялдаа- Монгол Улсын нийтийн эрх зүйн жишээн дээр" [Inter-Consistency of Western and Eastern Law: Public Law in Mongolia as an Example]. Ulaanbaatar, 2014.5.30. http://www.legalinfo.mn/details/282.

Hathaway, Oona A. "Path Dependence in the Law: The Course and Pattern of Legal Change in a Common Law System" (2000). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=239332.

Henning, Pieter. "Thoughts on Administrative Law." *Comparative and International Law Journal of Southern Africa* 2 (1969): 86–99.

Hitomi, Takeshi. "Revision of the Administrative Appeal Act." *Waseda Bulletin of Comparative Law* 34 (October 22, 2014): 177–79.

Institituе of International Studies of the Academy of Science. *Герман: Судалгаа, мэдээлэл* [Germany: Study, Information]. 1(3), 2004.

James, Herman Gerlach. *Principles of Prussian Administration*. Macmillan Company, 1913.

Jamsran, Dolgorsuren. *Монгол Улсын захиргааны эрх зүй* [Administrative Law in Mongolia]. Ulaanbaatar, 2000.

———. *Монгол Улсын захиргааны эрх зүйн удиртгал* [Introductory to Administrative Law of Mongolia]. Ulaanbaatar, 2006.

Jamyankhorloo, Sukhbaatar. *Монгол Улсын захиргааны эрх зүй* [Administrative Law]. Ulaanbaatar, 2002.

Jean-Marc Sauvé. "The Council of State and the Protection of Fundamental Rights." Nagoya University, October 27, 2016.

Jugnee, Amarsanaa. *Constitutionalism and Constitutional Review in Mongolia*, 2009.

———. , ed. *Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн шинэтгэл (Сүүлийн 20 жилийн тойм)* [The Judicial Reform of Mongolia (Overview for Last 20 Years)]. Ulaanbaatar, 2010. https://www.forum.mn/res_mat/res_mat-43.pdf.

———. *Transitional Period and Legal Reform in Mongolia*, 2009.

Jugnee, Amarsanaa, and Batsaikhan Ookhnoi. *The Constitutions of Mongolia 1924-1940-1960-1992*. Translated by Tur-Od Lkhagvajav. Ulaanbaatar, 2009.

Kadomatsu, Narufumi. "Judicial Governance through Resolution of Legal Disputes - A Japanese Perspective." *National Taiwan University Law Review* 4 (2009): 141–62.

Khukhiisuren, Batsuren, Soyol-Erdene Purevdorj, and Tungalag Chuluun. "Overview of administrative law development in Mongolia (1911-2015), in" [Kh.Batsuren, P.Soyol-Erdene and Ch.Tungalag, Overview of Administrative Law Development in Mongolia (1911-2015)]. In *Монголын Шүүх II Түүхэн хөгжлийн тойм, өгүүлэл нийтлэл*, edited by The Supreme Court of Mongolia, 232–35. 2. Ulaanbaatar, 2016.

Ködderitzsch, Lorenz. "Administrative Litigation and Administrative Procedure Law." In *History of Law in Japan since 1868*, edited by Wilhelm Röhl, 627–55. BRILL, 2005.

Kunig, Philip. "Recommendation on further development on Administrative procedure and administrative litigation." Ulaanbaatar, 2003.

Künnecke, Martina. *Tradition and Change in Administrative Law: An Anglo-German Comparison*. Berlin ; New York: Springer, 2007.

Latour, Bruno. *The Making of Law: An Ethnography of the Conseil d'Etat*. Wiley, 2014.

Ledford, Kenneth F. "Formalizing the Rule of Law in Prussia: The Supreme Administrative Law Court, 1876–1914." *Central European History* 37, no. 02 (2004): 203–224.

Lkhundev, Atartsetseg. "Selected issues on litigation of an action declaration of existence or non-existence of legal relationship." *The Judicial Power* 2 (2014): 27–30.

Lobingier, C. Sumner. "Administrative Law and Droit Administratif." *U. Pa. L. Rev.* 91 (1942): 36.

Maggs, Peter B. *Substantive and Procedural Protection of the Rights of Economic Entities and Their Owners in the USSR*. In search of the law-governed state. Washington, D.C., 1991. https://www.ucis.pitt.edu/nceeer/1991-805-01-Maggs.pdf.

Mirkine-Guetzévitch, B. "The Public Law System of the Sovietic Dictatorship." *Journal of Comparative Legislation and International Law* 12, no. 4 (1930): 248–268.

Mongolian Bar Association. "'Шүүхийн хяналт ба Засгийн газар' нээлттэй хэлэлцүүлэг" [Judicial Review and Government Cabinet Discussion] Open. *https://www.mglbar.mn*. Ulaanbaatar, May 4, 2017, open. Ulaanbaatar. https://www.youtube.com/watch?v=dueK1f9vl-o.

Namsrai, Tungalag. "Монгол Улсын захиргааны хэргийн шүүхийн онцлог" [Characteristics of Administrative Court of Mongolia]. Ulaanbaatar, 2004.

Norov P, ed. *БНМАУ-ын төрийн захиргааны эрх Ерөнхий анги* [MPR State Administrative Law, General Part]. Ulaanbaatar, 1964.

Oda, Hiroshi. "In Search of the Law-Governed State: The Law-Based State and the CPSU" (n.d.). https://www.ucis.pitt.edu/nceeer/1991-805-01-Oda.pdf.

———. *Japanese Law*. OUP Oxford, 2009.

———. "The Emergence of Pravovoegosudârstvo (Rechtsstâat in Russia)." *Review of Central and East European Law* 3 (1999): 373–434.

Odonkhuu, Munkhsaikhan. *Towards Better Protection of Fundamental Rights in Mongolia: Constitutional Review and Interpretation*, 2014. http://ir.nul.nagoya-u.ac.jp/jspui/bitstream/2237/20123/1/CALEBOOK%204.pdf.

OECD. *Better Regulation in Europe Better Regulation in Europe: France 2010*. OECD Publishing, 2010.

Orosoo, Zandraa. "Захиргааны шүүх иргэний үндсэн эрхийн хамгаалалт болж чадсан" [Administrative Court Became a Protection of Fundamental Rights of Citizen]. Ulaanbaatar, 2014.05.28. Ulaanbaatar. http://www.supremecourt.mn/news/75.

———. "Монгол Улсад захиргааны хэргийн дагнасан шүүх байгуулагдсан нь" [Establishment of Specialized Administrative Court in Mongolia]. In *Монголын Шүүх II Түүхэн хөгжлийн тойм, өгүүлэл нийтлэл*, edited by The Supreme Court of Mongolia. 2. Ulaanbaatar, 2016.

Osborn, Robert J. "Citizen versus Administration in the USSR∗." *Europe-Asia Studies* 17, no. 2 (1965): 226–237.

Pakuscher, Ernst K. "Administrative Law in Germany-Citizen v. State." *The American Journal of Comparative Law* 16, no. 3 (1968): 309–31.

Purevdolgor, Odgerel. *Захиргааны эрх зүй Ерөнхий анги* [General Part on Administrative Law]. 1st ed. Ulaanbaatar, 2004.

———. *Захиргааны эрх зүйн Ерөнхий анги* [General Part on Administrative Law]. 3rd ed., 2016.

———. "Захиргааны актын тухай ойлголтын шинэлэг тал" [New Aspects of the Concept of Administrative Act]. *State and Law of Mongolia* 2 (2004).

Quigley, John. "The New Soviet Law on Appeals: Glasnost in the Soviet Courts." *International and Comparative Law Quarterly* 37, no. 01 (1988): 172–177.

Röhl, Wilhelm. *History of Law in Japan since 1868*. BRILL, 2005.

Ruffert, Matthias, ed. *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*. European administrative law series 11. Groningen: Europa Law Publishing, 2016.

Sanders, Alan J. K. "Mongolia's New Constitution: Blueprint for Democracy." *Asian Survey* 32, no. 6 (June 1992): 506–20.

Schneider, Jens-Peter. "German Traditions in Administrative Law: Obstacles to a Common Legal Framework?" In *Administrative Law in Europe : Between Common Principles and National Traditions*, edited by Matthias Ruffert. European administrative law series 7. Europa Law Publishing, 2013.

Schwartz, Bernard. *French Administrative Law and the Common-Law World*. The Lawbook Exchange, Ltd., 1954.

Seerden, Rene J. G. H., ed. *Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States: A Comparative Analysis*. 3 edition. Cambridge, United Kingdom ; Portland : Maastricht, The Netherlands: Intersentia, 2012.

Sharlet, Robert. "In Search of the Law-Governed State: The Fate of Individual Rights in the Age of Perestroika." *Political Affairs* (1988): 19.

Singh, Mahendra P. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Springer Science & Business Media, 2001.

Sodovsuren, Narangerel. "Historical Outline of Development of Mongolian Law." The National Taiwan University, 2003. http://www.mtac.gov.tw/mtacbook/upload/09301/0702/5.pdf.

Solomon, Peter H. "Judicial Power in Russia: Through the Prism of Administrative Justice." *Law & Society Review* 38, no. 3 (2004): 549–582.

Stolleis, Michael. *A History of Public Law in Germany, 1914-1945*. Oxford University Press, 2004.

———. *Public Law in Germany, 1800-1914*. Berghahn Books, 2001.

Stroink, F. A. M. *Judicial Lawmaking and Administrative Law*. Intersentia nv, 2005.

Sugai Shuichi, and Sonobe Itsuo. *Administrative law in Japan*. Tōkyō: Gyōsei, 1999.

Takayanagi, Shinichi. "Gyōseikokka-sei kara shihō kokka-sei e" [From Administrative State System to Judicial State System]. In *Kōhō No Riron: Tanaka Jiro Sensei Koki Kinen*. Vol. 3–2. Tokyo: Yuhikaku, 1977.

Tegshjargal, Sengedorj. *МУИС-ын Хууль зүйн сургууль: Түүхэн хөгжил ба Шинэ зүүн* [School of Law, National University of Mongolia: Historical Development and New Era]. Ulaanbaatar, 2014.

The Hanns Seidel Foundation. "Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэл: Шилжилтийн үе" [Legal Reform in Mongolia: Transition Period. Documentation of an International Symposium], 2006.

The Supreme Court of Mongolia. *Монголын Шүүх II Түүхэн хөгжлийн тойм, өгүүлэл нийтлэл* [Judiciary in

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.bli.gov.mn

Mongolia II Articles on Historical Development Overview]. 2. Ulaanbaatar, 2016.

Tsend, Tsogt. "Захиргааны процессын эрх зүйн шинэчлэл: захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилго ба хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны төрөл" [Administrative Procedure Law Reform: Purpose and Categorization of Administrative Litigation]. *National University of Mongolia, School of Law, Law Review* 2. 34 (2016). http://legaldata.mn/b/119.

———. "Монгол Улсын захиргааны хэргийн шүүхийн эрх зүйн орчин, дүн шинжилгээ" [Legal Environment and Analysis of Administrative Court in Mongolia]. *The National Legal Institute of Mongolia Law Review* 2016/03 (58) (2016).

———. "Normative Administrative Act." In *Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хууль (Сургалтын гарын авлага)*. Ulaanbaatar: Hanns Seidel Foundation, 2016. http://legaldata.mn/b/127.

———. "Захиргааны хэргийн шүүх - Хүний эрх" [The Administrative Court - Human Right]. *The Human Right* 4 (2005).

———. "The Availability and Scope of Judicial Review of Administrative Action (Comparative Study Mongolia and US)." LL.M, Willamette University College of Law, 2007. http://legaldata.mn/b/245.

Uhlman, Rudolf E., and Hans G. Rupp. "German System of Administrative Courts: A Contribution to the Discussion of the Proposed Federal Administrative Court." *Illinois Law Review* 31 (1936–1937): 1028–46.

———. "German System of Administrative Courts: A Contribution to the Discussion of the Proposed Federal Administrative Court." *Ill. L. Rev.* 31 (1936): 847.

Vaksberg, Arkady. *Stalin's Prosecutor: The Life of Andrei Vyshinsky*. Translated by Jan Butler. New York: Grove Pr, 1991.

Vanchig, Udval. "Шүүх эрх мэдэл" [Power to Adjudicate]. In *The issues of the concept of the Constitution of Mongolia*, 122–35, 1999.

———. *Удирдлагын эрх зүй* [Regulatory Law]. Ulaanbaatar, 1999.

Wada, Hideo. "The Administrative Court under the Meiji Constitution." *Law Japan* 10 (1977): 1.

Weil, Prosper. "The Strength and Weakness of French Administrative Law." *The Cambridge Law Journal* 23, no. 02 (November 1965): 242.

Woolf, The Right Hon Lord. *De Smith's Judicial Review: Mainwork & Supplement*. Edited by Sir Jeffrey Jowell and Prof Andrew le Sueur. 7th Revised edition edition. London: Sweet & Maxwell, 2014.

Зеленцов, А. Б. "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права" [Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation as a Prerequisite for Changing the Paradigm in the Theory of Administrative Law]. *Административное право и процесс* 11 (2015): 22–37.

"Түүчээ тэрэг" ХХК ба Ашигт малтмалын газрын Кадастрын хэлтэс [Tuuchee tereg Company v. Mineral Authority] Case no 0380 (Mongolia|MN Захиргааны хэргийн анхан шатны 20 дугаар шүүх).

"Сүүн бүтээгдэхүүн хэрэглэгчийн төв" ТББ ба Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар ["Center for Dairy Product Consumers" NGO v. State Inspection Agency] Case no 0134 (Mongolia|MN Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх).

Иргэн Б ба Монгол Улсын хүний эрхийн үндэсний комиссын гишүүн П.Оюунчимэг, Мянганы сорилтын сангийн гүйцэтгэх захирлын үүрэг гүйцэтгэгч Б.Батбаатар нар [Mr.B v. Member of the National Human Rights Commission (NHRC)] Case no 040 (Mongolia|MN Улсын дээд шүүх).

"Эм Си Си Си корпорэйшн" ХХК ба Барилга, хот байгуулалтын яам болон Барилгын хөгжлийн төв Case no 448 (Mongolia|MN Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх).

Verwaltungsverfahrensgesetz [Administrative Procedure Act], 718 (Federal Law Gazette 1976).

А.Цэрэнчимэдийн орон сууц хүссэн өргөдлийг шийдвэрлээгүй орхигдуулсан тухай нэхэмжлэлтэй хэрэг [Application for housing Case] Case no 619 (MN|Улаанбаатар Chingeltei District Court).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Basic Law for the Federal Republic of Germany], 2438 (Federal Law Gazette 1949).

"Хил хязгааргүй гол мөрөн" ТББ -ын нэхэмжлэлтэй Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний ерөнхий газарт холбогдох хэрэг [Borderless Rivers NGO case] [2014] Case no 446 (Mongolia|MN Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх, November 5, 2014).

Case to seek revocation of an administrative disposition, 2005(Gyo-Hi)397, Minshu Vol. 62, No. 8 (Supreme Court of Japan, September 10, 2008).

Хуулиа Эрдэмтний Хүрээлэн www.nli.gov.mn

Chains of Action Case, Minshu Vol 20 No. 2, at 271 (Supreme Court of Japan).
"Closing Document of International Symposium on 'Legal Reform and National Legal System.'" Ulaanbaatar, 2000.
Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) [Code of Administrative Court Procedure], 686 (Federal Law Gazette 1991).
Тэргүүн шадар сайд Н.Алтанхуягын нэхэмжлэлтэй Төрийн албаны зөвлөлд холбогдох хэрэг [Deputy Prime Minister v. The State Council for Civil Service] [2011] Case no 338 (Mongolia|MN Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүх, September 1, 2011).
Дүүргийн татварын хэлтэс [District Tax Office v. Capital City Tax Dispute Commission] Case no 237 (Mongolia|MN Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүх).
"Documents of International Symposium on 'Legal Reform and National Legal System.'" Ulaanbaatar, 2000.
Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын нэхэмжлэлтэй НИТХ-ын тэргүүлэгчидэд холбогдох хэрэг [Fair Competition and Consumer Protection Agency v. Ulaanbaatar City Council] [2015] Case no 2390 (Mongolia|MN Захиргааны хэргийн анхан шатны 20 дугаар шүүх, April 8, 2015).
Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын нэхэмжлэлтэй Нийслэлийн засаг даргад холбогдох хэрэг [Fair Competition and Consumer Protection Agency v. Ulaanbaatar City Mayor] [2015] Case no 2409 (Mongolia|MN Захиргааны хэргийн анхан шатны 20 дугаар шүүх, April 9, 2015).
AAA [Administrative Appeal Act], 160 (1962).
ACLA [Administrative Case Litigation Act], 139 (1962).
APA [Administrative Procedure Act], 88 (1993).
Жардзэв ХХК ба Улаанбаатар хотын Ерөнхий менежер ["Jardzev" company v. General Manager of Ulaanbaatar City] [2004] Case no 33 (Mongolia|MN Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүх, November 4, 2004).
Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зарим заалт үндсэн хуулийн холбогдох заалтуудыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт [Judgment on Petition for] (Mongolia|MN Constitutional Court).
З.Хайдарын нэхэмжлэлтэй, Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дарга, Тэргүүлэгчид холбогдох [Khaidar v. Ulaanbaatar City Council] [2016] Case no 573 (Mongolia|MN Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүх, August 16, 2016).
Land License for Korean Citizen Case Capital city administrative court, 585 decree on May 10, 2010 (Нийслэлийн Захиргааны хэргийн шүүхийн шүүгчийн 2010 оны 5 дугаар сарын 10-ны өдрийн 585 дугаар захирамж) [2010] Case no 585 (Mongolia|MN Нийслэлийн захргааны хэргийн шүүх, May 10, 2010).
Иргэдээс Төрийн Байгууллага, Албан Тушаалтанд Гаргасан Өргөдөл, Гомдлыг Шийдвэрлэх Тухай [Law on Procedure for Disposal of an Application, Complaint by a Citizen to the State Organization and Officials] (1995).
1990 Special Law on Complaint Procedure [Law on Procedure for Submitting the Complaint to the Court about Unlawful Activity of Organization and Official which Breached Right of Citizen of People's Republic of Mongolia] (1990 оны 3 дугаар сарын 23-ны өдөр).
Монгол Улсын шүүх, прокурор, мөрдөн байцаах, хэрэг бүртгэх байгууллагын хууль зөрчсөн ажиллагааны улмаас иргэнд учирсан хохирлыг арилгах журмын тухай хууль [Law on Procedure of Removing the Damage to the Citizen that Caused by Unlawful Activity of Investigative, Prosecutorial and Judicial Organization of People's Republic of Mongolia] (1990 оны 3 дугаар сарын 23-ны өдөр).
Монгол нохой Нийгэмлэгийн нэхэмжлэлтэй хэрэг ["Mongol Dog" Society Case] Case no 641 (MN|Улаанбаатар Chingeltei District Court).
Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүдийн эсрэг үндэсний сүлжээ Нийгэмд үйлчлэх төрийн бус байгууллага, Хүүхэд хамгаллын үндэсний сүлжээ Нийгэмд үйлчлэх төрийн бус байгууллагуудын нэхэмжлэлтэй, Монгол Улсын Засгийн газарт холбогдох захиргааны хэрэг [National Child Protection Network and National Network against Intolerable Child Labor Forms v. Government Cabinet] (Mongolia|MN Capital City Administrative Court).
Nihonkokukenpō [The Constitution of Japan] (1946).
О.Лхагвадоржийн нэхэмжлэлтэй Баянмонгол хороололын газрын зөвшөөрөлтэй холбоотой хэрэг [O.Lkhagvadorj v. Governor of Ulaanbaatar city, City Land Office, and City Council] (Mongolia|MN

www.legal.mn Эрх зүйн хүрээлэн

Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүх).
Owners of the Khuvsgul Lake NGO case [2013] Case no 117 (Mongolia|MN Улсын дээд шүүх, June 24, 2013).
Revocation of Administrative Recommendation Case, [2005 Gyohi 207] Minshu Vol. 59 No. 6, at 1661 (Supreme Court of Japan).
Rubbish Incinerator Case, Minshu Vol 18 No. 8, at 1809 (Supreme Court of Japan).
Saibansho-hō [Court Act], 59 (1947).
Захиргааны хариуцлагын тухай хууль [The Administrative Penalty Law].
"Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн Хувийн хэрэг, УИХ-ын тамгын газрын архив" [The Archive Case File of the Law on Procedure for Administrative Case], 2002. The Parliament Archive.
"Захиргааны Ерөнхий Хуулийн Хувийн Хэрэг, УИХ-Ын Тамгын Газрын Архив" [The Case File of the General Administrative Law], 2015. The Parliament Archive.
Монгол Улсын Үндсэн Хууль [The Constitution of Mongolia] (1992).
GAL [The General Administrative Law] (2015).
Монгол Улсын Эрх Зүйн Шинэтгэлийн Хөтөлбөрийг Хэрэгжүүлэх Арга Хэмжээний Төлөвлөгөө [The Implementation Plan of the Legal Reform Program].
The Law for Special Regulations concerning the Procedure of Administrative Litigations, Pub. L. No. 81, Extra 1 Official Gazette Extra (1) 9–10 (Govt. Print. Bureau 1948).
Иргэний Хэрэг Шүүхэд Хянан Шийдвэрлэх Тухай [The Law on Civil Procedure] (1994).
Захиргааны Хэргийн Шүүх Байгуулах Тухай Хууль [The Law on Establishment of Administrative Court] (2002).
Захиргааны Хэрэг Хянан Шийдвэрлэх Тухай [The Law on Procedure for Administrative Case] (2002).
Захиргааны Хэрэг Шүүхэд Хянан Шийдвэрлэх Тухай [The Law on Procedure for Administrative Case] (2016).
Монгол Улсын Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр [The Legal Reform Program].
БНМАУ-ын Иргэний байцаан шийтгэх тухай хууль [The MPR Civil Investigation Procedure Law] (1952).
БНМАУ-ын Иргэний байцаан шийтгэх тухай хууль [The MPR Civil Investigation Procedure Law] (1967).
Монгол Улсын Хууль Тогтоомжийг 2000 Он Хүртэл Боловсронгуй Болгох Үндсэн Чиглэл [The parliamentary agenda on impoving legislation until 2000].
Энхтайван найрамдлын ордон ба Улсын бүртгэлийн газар [The Peace and Friendship Organization of Mongolia, a non-governmental organization] Case no 122 (Mongolia|MN Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх).
Иргэний Хэрэг Шүүхэд Хянан Шийдвэрлэх Тухай (2002).

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

---o0o---

“ХУУЛЬЧДЫН НОМЫН САН”-Д ШИНЭ ИРСЭН НОМЫН МЭДЭЭ



Монголын хуульч эрдэмтэдийн бүтээлийн ном зүйн бүртгэл /МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн номын сан, Хууль сахиулах Их сургуулийн номын сан, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн номын сан/ УБ., 2017.-120 хуудас.

Уг бүтээл нь үндсэн 2 бүлгээс бүрдэх бөгөөд хууль зүйн салбарын эрдэмтэдийн бүтээлийг багш, оюутан, судлаачдад таниулах, хүртээмжтэй ашиглуулах зорилгоор 1 дүгээр бүлэгт хуульч эрдэмтэдийн ном, сурах бичиг, гарын авлага зөвхөн МУИС-ийн ХЗС-ийн номын сан, ХСИС-ийн номын сан, ХЗҮХ-ийн номын санд байгааг, 2 дугаар бүлэгт хуульч эрдэмтэдийн диссертаци Улаанбаатар хотын аль номын санд байгааг тодруулж өгсөнөөрөө онцлог болжээ.



Иргэний эрх зүйн онол, практик /илтгэл, магадлалын эмхтгэл/ УБ., 2017.-239 хуудас.

Нийслэлийн иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхээс иргэний хэргийн шүүгчид, эрдэмтэн, судлаачид, нийт хуульчдыг хамруулан “Иргэний эрх зүйн онол, практикийн уялдаа” сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурлыг зохион байгуулж хуралд тавигдсан илтгэлүүдийг энэхүү товхимолын эхний бүлэгт, Нийслэлийн Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхээр хянан шийдвэрлэгдсэн хэргийн талаар гарсан сүүлийн 2 жилийн магадлалуудаас түүвэрлэсэн эмхтгэлийг хоёрдугаар бүлэгт тусган хэвлүүлжээ.



Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх хууль сахиулах болон шүүх эрх мэдлийн байгууллагын ажилтны гарын авлага. УБ., 2017.-350 хуудас.

Хууль сахиулах, шүүх эрх мэдлийн байгууллагын ажилтны мэдлэгийг гүнзгийрүүлэн системчлэх, гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх чиглэлээр ажиллаж буй хуулийн байгууллага бүрийн өмнө тулгарч буй бэрхшээл, сорилтын талаар өөр хооронд нь мэдээлэл солилцуулж, тэдгээрийн үйл ажиллагааны уялдаа холбоог хангах, төрийн байгууллагуудын чадавхийг дээшлүүлэхэд дэмжлэг болох зорилгоор энэ гарын авлагыг бүтээжээ. Уг гарын авлага нь гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх хууль сахиулах болон шүүх эрх мэдлийн байгууллагын ажилтны чадавхийг бэхжүүлэх Сургалтын хөтөлбөр болон Гарын авлагаас гэсэн үндсэн 2 хэсгээс бүрдэх бөгөөд энэ нь цагдаа, прокурор, шүүх, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх болон тахар/хуучин нэрээр/-ын газар, Хууль сахиулах их сургууль зэрэг 6 байгууллагын багш, ажилтан, түүнчлэн зөвлөх болон шинжээч зэрэг нийтдээ 30 гаруй хүний онолын болон практик мэдлэгийн шингээсэн оюуны хамтарсан бүтээл юм. Номны үндсэн хэсэг 2016 оны VII-XII сард бичигдсэн бөгөөд “Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль”(шинэчилсэн найруулга) 2017 оны 2 дугаар сарын 1-нээс хүчин төгөлдөр болоход түүнд нийцүүлэн өөрчлөлт оруулсан байна.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

Үндсэн үйл ажиллагаа:

Хууль зүйн бодлогын судалгаа
Эрх зүйн албан бус болон захиалгат сургалт
Эрх зүйн мэдээлэл, суртачилгаа
Эрх зүйн актын лавлагаа, мэдээллийн нэгдсэн сан
Эрдэм шинжилгээний номын сан
Хэвлэх үйлдвэр
“Хууль дээдлэх ёс” сэтгүүл
“Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл”
“Хууль зүйн мэдээ” цахим сонин
Бусад ном, товхимол



ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.legalinstitute.gov.mn

-ЭРХ ЗҮЙН МЭДЭЭЛ ИСТЕМ-

www. LEGA .mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ISSN 2226-9185

Хаяг: Улаанбаатар-46, Чингэлтэй дүүрэг, 4 дүгээр хороо,
Бага тойруу /15160/, Хуульчдын гудамж 1,
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн байр
Утас: 315735
Факс: 315735
Цахим хуудас: www.legalinstitute.mn
Цахим хаяг: lawjournal@legalinstitute.mn