



ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁС

Хууль зүйн эрдэм шинжилгээ, судалгаа, ухаа, мэргэжлийн улирал тутмын сэтгүүл

2019 он 1 дүгээр сар 17-нд

Улаанбаатар хот
2019 он

EDITORIAL BOARD

J.Amarsanaa	<i>Academician, Merited Lawyer of Mongolia</i>
Ts.Sarantuya	<i>(Sc.D), Merited Lawyer of Mongolia</i>
B.Bayarsaikhan	<i>(Ph.D)</i>
D.Gangabaatar	<i>(LL.D)</i>
D.Zumberelkham	<i>(Ph.D)</i>
J.Oyuntungalag	<i>(LL.D)</i>
D.Sunjid	<i>(Dr.jur)</i>
P.Amarjargal	<i>(Ph.D)</i>
Z.Sukhbaatar	<i>(Ph.D)</i>
Ts.Tsogt	<i>(LL.D)</i>

Executive Editor-in-Chief

Director, The National Legal Institute

S.Enkhtsetseg

Acting Assistant Editor

Researcher, The National Legal Institute

J.Bulgansuren

Designed by

Designer, The National Legal Institute

D.Munkhjargal

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

Address: 4th Khoroo, 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

АГУУЛГА

ХУУЛЬ ТӨРӨХИЙН ӨМНӨ ЛОНЦЛОХ ӨГҮҮЛЭЛ, ЯРИЛЦЛАГА

- Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн хоригийн үзэл баримтлал, эрх зүйн шинжилгээ** 9
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, дэд профессор П.Амаржаргал
- Хяналт үгүй бол харнуцлага үгүй** 18
МУИС-ийн ОУХНУС-ийн Нийтийн удирдлагын тэнхимийн эрхлэгч профессор, доктор Н.Бурмаа
- Захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргахад бодит нөхцөл байдлыг хэрхэн тогтоох вэ? Эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох тухайд** 28
Удирдлагын академийн багш, доктор, дэд профессор А.Алтанзул
- Эмийн хууль бус эргэлт, хэрэглээг хязгаарлах шаардлага, үндэслэл** 33
УЕПГ-ын Сургалт судалгааны төвийн ахлах прокурор, хууль цаазын шадар зөвлөх, хууль зүйн доктор Б.Өнөрмаа
- Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийн эрүүгийн эрх зүйн зохицуулалт, зүйлчлэлийн асуудал** 38
МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн багш, хууль зүйн доктор, дэд профессор Д.Бадам
Хууль зүйн магистр У.Буянтогтох
- ЭРХ ЗҮЙН СЭТГЭЛГЭЭ: ҮЗЭЛ БОДОЛ, ЭРГЭЦҮҮЛЭЛ**
- Хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхэд тулгамдаж буй асуудал** 50
Хэнтий аймаг дахь сум дундын эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч Д.Ганзориг
- Хүн барьцаалахын эсрэг олон улсын эрх зүйн зохицуулалт** 55
ДХИС-ийн УА-ийн УУПБ-ийн профессор, цагдаагийн хурандаа Д.Сундуйсүрэн
- Эрүүгийн процесс түргэвчилсэн ажиллагааны мөн чанарын талаарх Ромын эрх зүйн үнэт зүйлс** 64
УЕПГ-ын туслах прокурор, мониторингийн хэлтсийн дарга Б.Бат-Орших
- Сонгуулийн тогтолцоог эргэцүүлэх нь** 73
МУИС-ийн ХЗС-ийн докторант С.Номынбаясгалан
- Үндэсн хууль даях орлогын албан татварын зарчим** 84
МУИС-ийн ХЗС-ийн магистрант Л.Загдаа
- Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь иргэний нэхэмжлэлийг шалган тогтоох, хянан шийдвэрлэлтийн хэрэгжилтийг хангаж буй практик** 92
Үндэсний батлан хамгаалахын их сургуулийн багш М.Ванчи-маа

ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ, ҮР НӨЛӨӨ

Компанийн хууль зүйн зохицуулалтын онолын асуудал <i>Печийн их сургуулийн докторант Б.Урнаа</i>	101
Шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаанд тулгамдаж буй асуудал <i>Өмнөговь аймаг дахь сум дундын иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн эвлэрүүлэн зуучлагч Б.Дугармаа</i>	107
Захиргааны гэрээний маргааны хэргийн харьяалал <i>МУИС-ийн ХЗС-ийн магистрант Г.Урангуа</i>	114
Газар эзэмших эрхтэй холбоотой хууль зүйн зарим асуудал <i>Хуульч А.Түвшинтөгс</i>	123
Иргэний хууль дахь мэдээ тараах үйлдэл бодон тайлбар, санал, шүүмжлэл зэргийг ялгах нь <i>МУИС-ийн ХЗС-ийн Хувийн эрх зүйн тэнхимийн багш Р.Пүрэвбаатар</i>	132
Уул уурхайн төслүүдийн нөлөөлөлд өртсөн орон нутгийн иргэдэд нөхөх олговор олгож буй практик <i>МУИС-ийн ХЗС-ийн магистрант П.Байгальмаа</i>	143
Бүгд Найрамдах Чех улсын өмгөөлөгчдийн байгууллага <i>Монгол өмгөөлөгч ХХН-ийн өмгөөлөгч П.Оюун-Эрдэнэ</i>	152
Мансууруулах бодистой холбоотой гэмт хэргт холбогдогчдын шүүхийн сэтгэмэг судлалын магадлан шинжилгээ хийлгэх үеийн сэтгэцийн байдал <i>СЭМТ-ийн ШСЭСК-ийн эрхлэгч, АУ-ны магистрант С.Байгальмаа</i>	157
Татвар төлөхөөс зугтах гэмт хэрэг, түүний онцлог шинж <i>ХУИС-ийн ахлах багш С.Ренцэндорж</i> <i>Өмгөөлөгч О.Чулуунцэцэг</i>	161
Шашны байгууллагын санхүүжилт ба эрх зүйн зохицуулалт <i>ҮБХИС-ын Аюулгүй байдал судлалын докторант Х.Мариям</i>	169

ЭРХ ЗҮЙН СУДАЛГАА, ТОЙМ, ҮР ДҮН

Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пактын 19 дүгээр зүйлтэй үндэсний хүчин төгөлдөр хууль тогтоомж нийцэж байгаа эсэх болон тэдгээр хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ <i>Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Хууль зүйн судалгааны төв</i>	174
АНУ, Япон, Монгол Улс дахь бохирдлыг арилгах тогтолцоо: харьцуулсан судалгаа <i>Нагоягийн Их Сургуулийн багш, хууль зүйн доктор Г.Даваяням</i>	184
Гадаадын хөгжингүй орнуудын эрүүгийн эрх зүй дэх нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын зарим харьцуулсан судалгаа, нийтлэг жишиг <i>МХХ-ны Хууль зүйн шинжлэх ухаан, боловсролын хөгжлийг дэмжих хорооны дарга Ц.Мөнхбат</i>	193
Шүүхээс оногдуулж буй ялын бодлого судалгааны тайлан <i>УЕПГ-ын Сургаат судалгааны төвийн багш, хяналтын прокурор Г.Оюунбалд</i>	201
Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Бүгд Найрамдах Франц Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг харьцуулан судлах нь <i>Хар хорин сум дахь сум дундын прокурорын газрын ерөнхий прокурор, хууль цаазын итгэмжит зөвлөх Ш.Баасандорж</i>	218

CONTENT

BEFORE CREATING A LAW /UNDERLINE ARTICLE AND INTERVIEW/

The Concept and Legal Analyze for Veto Power of the President of Mongolia	9
<i>Amarjargal.P. (Ph.D)., Associate Professor, Academic secretary of the National Legal Institute of Mongolia</i>	
How the Absence of the Review Leads to the Irresponsibility	18
<i>Burmaa.N. Dr.rer.publ., Professor of the School of International relations and Public administrations, National University of Mongolia</i>	
How to Determine Actual Facts in the Administrative Decision-Making Procedure?	
On Developments of A Legal Regulation	28
<i>Altanzul.A. (Ph.D)., Associate Prof., National Academy of Governance</i>	
Requirement and Grounds Limiting Illegal Trade or usage of Prescription Drugs	33
<i>Unurmaa.B. (Ph.D)., Supervising Prosecutor, Legal senior consultant of the Training and research center of the Prosecutor General's Office</i>	
Regulation of Domestic Violence in Criminal Law and its Classifications	38
<i>Badam.D. (Ph.D)., Associate Professor of Public Law Department, School of Law, National University of Mongolia</i>	
<i>Buyanogtokh.U. LL.M. of the School of Law, National University of Mongolia</i>	

LEGAL THINKING: VIEWS AND REFLECTIONS

Issues on Criminal Liability of Legal Persons	50
<i>Ganzorig.D. Judge of the Inter-soum first instance court for criminal cases of the Khentii province</i>	
International Legal Regulation Against the Taking of Hostages	55
<i>Sunduisuren.D. Police Colonel and Professor at the University of Internal Affairs</i>	
Roman Law Values on the Effects of Simpler and Faster Forms on Criminal Procedure	64
<i>Bat-Orshikh.B. Assistant Prosecutor, Head of Monitoring Center at the Prosecutor General's Office</i>	
Consideration of Electoral System	73
<i>Nomynbayasgalan S. Ph.D. candidate of the School of Law, National University of Mongolia</i>	
Principle of Income-tax in the Constitution of Mongolia	84
<i>Zugdaa.L. LL.M. candidate of the School of Law, National University of Mongolia</i>	
Practical Challenges Determining or Satisfying Civil Suit in a Criminal Case	92
<i>Yanchigmaa. M. Lecturer at National Security School of the Law Enforcement University</i>	

IMPLEMENTATION OF EFFICIENCY AND LAW

Legal Theories of Company Groups	101
<i>Urnaa.B, Ph.D candidate, University of Pecs</i>	
Issues of the Court Consolidation Procedures	107
<i>Dugarmaa.B, Consolidator at Inter-soum first instance court for civil cases of the Umnugobi province</i>	
Administrative Contract Jurisdiction	114
<i>Urangua.G, LL.M. candidate of the School of Law, National University of Mongolia</i>	
Legal Issues for Land Ownership Rights	123
<i>Tuvshintugs.A, Advocate</i>	
Distinguishing Terms in Civil law: Comment, Opinion, Criticism and Information Spreading	132
<i>Purevbaatar.R, (LL.M), Lecturer of the Private Law Department at School of Law, National University of Mongolia</i>	
Practices for Mining Project Compensation for Local Citizens	143
<i>Baigalmaa.P, LL.M. candidate of the School of Law, National University of Mongolia</i>	
Czech Bar Association	152
<i>Oyun-Erdene.P, Advocate at Mongol Advocate Partnership LLC</i>	
Suspected Person's Psychological Condition During Examination for Forensic Psychology Assessment for Narcotic Substance-Related Offenses	157
<i>Baigalmaa.S, Director of Forensic psychology department at the National Center for Mental health, MMedSc candidate, National University of Medical Science</i>	
Tax Evasion Felony and its Characteristics	161
<i>Reñsendorj.C, Senior lecturer at the University of Commerce and Business</i> <i>Chuluuntsesgeg.O, Advocate</i>	
Religious Risks as a Threat to National Security	169
<i>Mariyam.Kh, Ph.D candidate, National Defense University of Mongolia</i>	

LEGAL RESEARCH OVERVIEW

Analyzes on the Compatibility of the Article 19 of the Iccpr With Valid National Laws and Research Report on the Implementational Consequences of the Legislations	174
<i>Legal Research Center of the National Legal Institute</i>	
Comparative Research of the Waste Removal System in the Usa, Japan and Mongolia	184
<i>Davaanyam.G, Ph.D., Lecturer at CJLM of the Nagoya University</i>	
Comparative Research, Common Precedence on Criminal Liability of Community Service of the Developing Countries	193
<i>Munkhbat.Ts, Supervising Prosecutor and researcher, Training and research center of the Prosecutor General's Office</i>	
"Sentencing Policy Implemented by the Courts" Research Report	201
<i>Oyunbold.G, Supervising Prosecutor and researcher, Training and research center of the Prosecutor General's Office</i>	
A Comparison Research on the Presidential Powers of France and Mongolia	218
<i>Baasandorj.Sh, General prosecutor and legal consultant of the Inter-soum Prosecutor General's office of the Khar-Khorum soum</i>	

МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ХОРИГИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ, ЭРХ ЗҮЙН ШИНЖИЛГЭЭ



Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн
Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга,
хууль зүйн доктор, дэд профессор
П.Амаржаргал

Манай улсад хууль тогтоох байгууллага болох Улсын Их Хурал, төрийн тэргүүний чиг үүргийг гүйцэтгэх Ерөнхийлөгчийн институтийн аль аль нь ард түмнээс сонгогддог, төлөөллийн байгууллагын шинжтэй билээ.

Дэлхийн улс орнуудад Ерөнхийлөгчийн институт нь төрийн тэргүүний эсхүл гүйцэтгэх эрх мэдлийн чиг үүргийн аль нэгийг, эсхүл хослуулан хэрэгжүүлдгээс шалтгаалан төрийн засаглалын хэлбэр тодорхойлогддог тул Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн хоорондын харилцааны асуудлыг Үндсэн хуулиар тухайлан зохицуулах шаардлагатай болдог.

Элгээрийг тоймлон авч үзвэл нэг талаас Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаанд, нөгөө талаас Улсын Их Хурал Ерөнхийлөгчийг бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь тодорхой байдлаар оролцох зэрэг харилцан хяналтын шинжтэй чиг үүргүүдийг Үндсэн хуулиар

тодорхойлсон байдаг.¹

Ерөнхийлөгчтэй холбоотой хэрэгжүүлэх Улсын Их Хурал бүрэн эрхийн талаарх Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг нарийвчлан зохицуулсан хуулийн заалтууд, практикаас үзэхэд Ерөнхийлөгчийн сонгууль зарлах, бүрэн эрхийг нь хүлээн зөвшөөрөх, хууль бус шийдвэрийг нь хүчингүй болгох болон Ерөнхийлөгчөөс Улсын Их Хуралд ажлаа тайлагнах, томилооны талаар танилцуулах бүрэн эрхийн хувьд ёсчлох агуулгатай, харин Ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшүүлдэх, Ерөнхий прокурор, түүний орлогч, гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүн, Зэвсэгт хүчний жанжин штабын дарга зэрэг албан тушаалтныг томилоход тодорхой нөлөө, ач холбогдолтой оролцож байна. Тодруулбал, зарим албан тушаалтныг томилох бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид олгохдоо уг бүрэн эрхээ урвуулан ашиглах, ийгэмд илт хүлээн зөвшөөрөгдөхгүй томилгоо хийхээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор Улсын Их Хуралтай зөвшилцдөг, санал авдаг, танилцуулдаг энэхүү механизмыг Үндсэн хуульд заасан гэж үзэхээр байна.²

Түүнчлэн ард түмнээс шууд сонгогдон бүрэн эрхээ хэрэгжүүлдэг Ерөнхийлөгчийн хувьд түүнд хариуцлага тооцох тодорхой субъект байдаггүй тул ерөнхийлөгч үндсэн хуулийг зөрчсөн талаар Үндсэн хуулийн цэцээс дүгнэлт гаргавал Улсын Их Хурал дийлэнх олонхоороо шийдвэрлэн огцруулах боломжийг Үндсэн хуулиар олгожээ.

¹ П.Амаржаргал. "Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаанд дахь Ерөнхийлөгчийн оролцоо: хууль тогтоомжид тавих хори". Үндсэн хуульд 8 ба Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх олон улсын онол практикийн баг а хурал, УБ., 2015 он, 103 даяь тал

² П.Амаржаргал. "Парламентын хууль тогтоох бүрэн эрх ба ерөнхийлөгчийн хори" Хууль дээдэх 8с бүтүүл, УБ., 2014 он № 2.

Ерөнхийлөгчийн зүгээс Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаанд оролцох хүрээ хязгаарын тухайд Улсын Их Хурлыг тараах, хууль санаачлах, хууль тогтоомжийн талаар саналаа илэрхийлэх, хориг тавих зэрэг бүрэн эрхийг ёсчлох агуулгатай гэж үзэж болохгүй юм. Учир нь эдгээр бүрэн эрх хууль зүйн тодорхой үр дагавар үүсгэдэг хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагааг хязгаарлах чухал хөшүүрэг болдог. Гэхдээ эдгээр бүх бүрэн эрхийг нэг сэдвийн хүрээнд нарийвчлан задлан шинжлэх боломжгүй тул төлөөллийн байгууллагын үндсэн үйл ажиллагаа болох хууль тогтоох үйл ажиллагаанд Ерөнхийлөгчийн зүгээс хориг тавин оролцохтой холбоотой оюул, практикийн асуудлыг энэ илтгэлийн хүрээнд авч үзэе.

Ерөнхийлөгчийн хориг нь парламентын хууль тогтоох бүрэн эрхэд нөлөөлөх чухал хэрэгсэл болгон өргөнөөр хэрэглэгдэж байна. Манай улсын хувьд энэ жишгийг дагаж байгааг бид Ерөнхийлөгчийн хоригийн талаарх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтаас харж болно. Тухайлбал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1-д “Ерөнхийлөгч ... Улсын Их Хурлын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавих эрхтэй. Ерөнхийлөгчийн тавьсан хоригийг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж, чуулгаанд оролцсон нийт гишүүний гуравны хоёр нь хүлээж аваагүй бол уг хууль, шийдвэр хүчин төгөлдөр хэвээр үлдэнэ” гэж заажээ.

Ерөнхийлөгчийн хоригийн энэхүү механизмыг ашиглах хууль зүйн болон улс төрийн зорилго, үр дагавар зэргийг судалсны үндсэн дээр Ерөнхийлөгчөөс парламентын баталсан хууль тогтоомжид хориг тавих тухай Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дээрх заалтын агуулга, түүний Үндсэн хуулийн тогтолцоонд гүйцэтгэх үүрэг, ач холбогдлыг тодорхойлох юм.

“Хориг”-ийн тухай ойлголт

Ерөнхийлөгчийн хоригийн талаар судалгаа, дүгнэлт хийхийн өмнө “хориг”-ийг нэр томъёоны болон эрх зүйн үзэл баримтлалын хувьд гадаад, дотоодын эх сурвалжуудад хэрхэн гэмдэлтсийг авч үзье. Хориг буюу “veto” хэмээх нэр томъёо нь Үлэгийн хууль зүйн тайлбар тольд бичсэнээр латин хэлний “I forbid” буюу “би хориглож байна” гэсэн үгнээс гаралтай, засаглалын нэг салаа мөчир нь нөгөөгийнхөө үйл ажиллагааг хориглох эрх мэдэл юм. Үндсэн хуулийн эрх зүйн гүйцэтгэх засаглалын тэргүүн нь хууль тогтоогчийн баталсан хуульд гарын үсэг зурахаас татгалзах гэж хоригийг тодорхойлсон байна.³

Түүнчлэн Олон улсын эрх зүйн “хориг”-ийг санал нэгтгэйгээр шийдвэр гаргах шаардлагатай чухал асуудалд аль нэг гишүүн нь эсрэг саналтай байх буюу татгалзах гэсэн агуулгаар тодорхойлсон байдаг.⁴

Хоригийн институт нь эртний Ромд манай эрны өмнөх VI зуунд *сенатад давамгайлах патрикануудаас блебуудын ашиг сонирхлыг хамгаалах боломжийг трибунд алгах зорилгоор хэрэглэгддэг байсан “intercessio” хэмээх тогтолцооноос үүсэлтэй юм*. Трибуны хориг нь сенатаас хууль батлахыг болиулахгүй боловч хуулийн хүчин чадлыг сулруулдаг байжээ.

Хоригийн тухай үзэл баримтлал, гадаад орны загварууд

Орчин үед хориг нь ихэвчлэн Ерөнхийлөгчийн институудаар дамжин хэрэгждэг болсон. Тухайн улсын Ерөнхийлөгчийн үзэл бодол, зорилттой зөрчилдөж буй хуульд “муу хууль”, Үндсэн хуульд нийцээгүй, эсхүл Ерөнхийлөгчийн улс төрийн үзэл санаанд харш гэсэн үндэслэлээр хориг тавих байдлаар хэрэглэгддэг болсон. Жишээлбэл, АНУ-ын Ерөнхийлөгч нь Конгрессоос баталж байгаа хуулийн агуулгад хоригоор дамжуулан нөлөөлөх боломжтой байдаг

³ Black’s Law Dictionary, 8 th. ed., (2004), 1595.

⁴ Oxford Dictionary of Law. 6 th. ed., by Elizabeth A. Martin J. Law (2006), 564

тул Ерөнхийлөгчийн улс төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд чухал хэрэгсэл болдог.

Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс орнуудын хувьд ерөнхийлөгч нь төрийн тэргүүн болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүний үүргийг нэгэн зэрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд төрийн тэргүүнийхээ хувьд хууль тогтоох үйл ажиллагаанд хориг тавих эрхтэй, харин гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүний хувьд хориг тавих эрхгүй байна.

Харин эрх мэдэл хуваарилах онолын дагуу хоригийг ихэвчлэн гүйцэтгэх засаглалын, эсхүл шүүхийн чиг үүрэг гэж үздэг. Өөрийн бодлогог хэрэгжүүлэхдээ хууль зөрчихөөс урьдчилан сэргийлэх, мөн муу боловсрогдсон, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжгүй хуулиас татгалзах боломжийг хориг нь Ерөнхийлөгчид олгодог. Гэхдээ хоригор дамжуулан Ерөнхийлөгчийн бодлогын эсрэг хууль тогтоомжийг өөрчлөх, хүчингүй болгох тухай орчин үеийн үзэл баримтлал нь эрх мэдлийн хуваарилалт, бүгд найрамдах засаг болон хууль тогтоох дээд эрх мэдлийн тухай үзэл баримтлалд харш гэж үздэг.⁵

Вьетминстрийн загварын⁶ хориг буюу Үндсэн хуульд хаант засаглалын тогтолцоонд Ерөнхий сайдын зөвлөснөөр эзэн хаан нь өөрийн дээд эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх уламжлал байдаг ч энэ нь маш ховор тохиолддог. Лордын танхимд байсан хориг тавих эрхийг сүүлд хуулиар хязгаарласан байдаг. Тухайлбал, 1911, 1949 оны Парламентын тухай актуудаар уг бүрэн эрх нь хумигдаж зөвхөн хууль тогтоомжийг нэг жил хүртэл хугацаагаар хойшлуулах эрхтэй болсон. 1911 оны хуулийн дагуу санхүүгийн хуулийг, түүнчлэн Салисбурын уламжлалын дагуу Лордууд нь эрх баригч намын мөрийн хөтөлбөрт туссан хуулийг хойшлуулах эрхгүй юм.

Хоригийн тухай үзэл баримтлал, хэрэглээнээс үзэхэд хориг тавих бүрэн эрх нь тодорхой зорилго, чиг үүрэгтэй холбоотойгоор хязгаартай хэрэгждэгээрээ

төрийн эрх мэдлийн бусад бүрэн эрхээс онцлог юм.

Хоригийн хүчин чадал

Хоригийг хүчин чадлын хувьд туйлын, эсхүл харьцангуй байдлаар хэрэглэдэг байна. Тухайлбал, Нэгдсэн Үндэстний байгууллагын Аюулгүйн зөвлөлийн шийдвэрт байнгын гишүүн улсууд хориг тавих эрхтэй буюу аль нэг гишүүн зөвшөөрөл өгөөгүй бол шийдвэр хүчинтэй болж чадахгүй. Үүнийг туйлын хориг гэнэ. Харин хоригийг хүлээн авахгүй байж болдог бол харьцангуй хориг хэмээн нэрлэдэг байна. Жишээлбэл, хоригтгэх эрх мэдлийн зүгээс хууль тогтоогчийн баталсан хуульд тавьж буй хориг энэ ангилалд багтана.

Мөн хоригийг анхдагч хууль болон нэмэлт, өөрчлөлтийн аль алнд нь хамааралтай "өргөн хүрээний", эсхүл зөвхөн хуулийн өөрчлөлтөд л тавих буюу статускво хадгалахад чиглэсэн хориг гэсэн хувилбарууд байдаг. Өргөн хүрээний хоригийн хувьд төрийн бодлого нөлөөлөх хэрэгсэл болдог бол, статусквог хадгалахад чиглэсэн хоригийг одоо үйлчилж буй хууль тогтоомжийг тогтвортой байлгахад илүү чиглэсэн гэж үзэж байна.

Дээр дурдсан хоригийн хууль тогтоох эрх мэдэлд үзүүлэх нөлөөллийн талаарх дээрх ангилал, шалгуурыг манай орны зарим судлаач хөндөн авч үзсэн байдаг. Тухайлбал, Ч.Энхбаатар, Т.Доохүү нар заавал хүлээж авах төрийн тэргүүний үнэмлэхүй хориг нь үеэ эзлэсэн болохыг дурдаад харьцангуй хориг тавьсан хуулийг парламент дахин хэлэлцэж уг хоригийг хүлээн авах эсэхээ шийдвэрлэдэг журмын талаар танилцуулжээ. Цаашлаад "...иэхэн оронд хориг нь хуулийг бүхэлд нь хамардаг боловч Франц, Филиппин, Мексик зэрэг оронд төрийн тэргүүн нь хуулийн зарим зүйл, заалтад хориг тавих боломжтой. Ийм хоригийг сонголтын хориг гэж нэрлэх боломжтой"⁷ гэж тодорхойлон тайлбарласан байна.

⁵ Nolan McCarty. "Presidential vetoes in the early republic" Princeton University <http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/seminars/mccarty.pdf>

⁶ Н.Лукичларич. Төрийн онол, УБ., 2005 он, 377 даяа тал.

⁷ Ч.Энхбаатар, Т.Доохүү. Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй, УБ., 2006 он, 151 дэх тал.

Дээрх ангиллыг шалгуур болгон авч үзвэл Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин нэгдүгээр зүйлээр Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид олгосон хориг тавих бүрэн эрх нь “статускво”-г хадгалах буюу хуулийг өөрчлөхөөс сэргийлэх гэдгээр хязгаарлагдахгүй, өргөн хүрээнд хэрэглэгдэх, төрийн бодлогод нөлөөлөх боломжтой ерөнхий хүрээний, парламентын зүгээс хэрэгсэхгүй болгож болдог харьцангуй хориг юм.

Хоригийн хууль зүйн болон улс төрийн чиг үүрэг

Одоогийн дэлхий нийтэд тогтсон жишгээр Ерөнхийлөгчийн институтын зүгээс хоригийг улс төрний, эсхүл хууль зүйн гэсэн хоёр үндсэн зорилгоор хэрэглэж байна. Улс төрний зорилгын хувьд нам, улс төрний хүчний хоорондын тэнцвэрийг хадгалах, төрийн бодлогын талаар баримталж буй байр сууриа таниулах замаар сонгогчдыг татах зэрэг зорилгоор хэрэглэгддэг улс төрний стратегийн хэрэгсэл гэж судлаачид тэмдэглэжээ. Хууль зүйн зорилгын хувьд парламентын баталж буй хууль тогтоомжийг тухайн улсын Үндсэн хууль, хууль зүйн бодлогод нийцүүлж байх зорилгоор хоригийг хэрэглэх явдлыг ойлгоно.

Манай улсын хувьд Ерөнхийлөгчийн хоригийг дээрх хоёр зорилгын алинд нь илүү хэрэглэдэг тухай асуудал нээлттэй байгаа боловч улс төрийн, олон нийтэд намын бодлого, хөтөлбөрийг танилцуулах зорилготой байсан гэж дүгнэж болохуйц тохиолдол харагдахгүй байна. Энэ талаар судлаачид болон иргэд хэрхэн үздэгийг дараах байдлаар авч үзлээ.

Хоригийн талаар монголын судлаач, улс төрчдийн үзэл болон

Монголын судлаачид, улс төрчдийн энэ талаар хийсэн судалгааны бүтээл, илтгэлүүдийг тоймлон дүгнэвэл “Ерөнхийлөгчийн хориг”-ийг түүний бүрэн эрх, эсхүл парламенттай харилцах харилцааны хэлбэр гэсэн хоёр чиг хандлага харагдаж байна.

Ерөнхийлөгчийн хоригийг Улсын Их Хуралтай Ерөнхийлөгчийн зүгээс харилцах харилцааны хэлбэр гэсэн агуулгаар нь тодорхойлсон судлаачид байна. Тухайлбал, Монгол Улсын анхны Ерөнхийлөгч асан П.Очирбат “... Ерөнхийлөгчийн хориг нь Улсын Их Хурлын шийдвэрт ямар нэг хэмжээгээр үл итгэсэн байдал илэрхийлэх биш, хуулийг аль болох алдаа малаггүй гаргах, эцсийн анхааруулга, дахин боллох, дутуугаа гүйцээх, буруугаа зөвтгөх, цаг үеэ олох боломж олгох, төрийн бодлогын нэгдмэл чанарыг илэрхийлэхэд ач тустай арга зам мөн...”⁸ гэж, доктор, профессор С.Төмөр “Ерөнхийлөгч хууль санаачлахаас гадна бусдын санаачилсан хуульд санал өгөх, үзэл баримтлалын асуудлаар илгээлт явуулах, парламентын баталсан хуульд хориг тавих зэрэг үндсэн хэлбэрээр хууль тогтоох үйл ажиллагаанд парламенттай харилцан ажилладаг”⁹ гэж тодорхойлсонтой төстэй санааг доктор Б.Даш-Ендон¹⁰ илэрхийлсэн байдаг.

Дээрх байдлаар Ерөнхийлөгчийн хоригийг парламенттай харилцах нэг хэлбэр гэж үзсэнээрээ “хориг” бол парламентын хууль тогтоох бүрэн эрхэд хөндлөнгөөс оролцож байгаа явдал гэсэн хандлага ажиглагдаж байна. Тухайлбал, доктор С.Төмөр “...1991 оны Ерөнхийлөгчийн хуулиар Ерөнхийлөгч, Ардын Их Хурал, Улсын Бага Хурлын баталсан хуулийг гарын үсэг зурж батламжилдаг байв. Уг нь бусад улсын жишигт нийцсэн заалт байсан боловч 1992 оны Үндсэн хуулиар дээрх бүрэн эрхийг олгоогүй юм... Харин эл бүрэн эрх /хориг тавих/ нь Улсын Их Хурлын хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд Ерөнхийлөгч “хөндлөнгөөс” оролцож

⁸ П.Очирбат. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Үндсэн хуулийн бүрэн эрх ахисны зам мөр, УБ, 2001 он, 17-18, 27 дахь тал.

⁹ С.Төмөр. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй: Монгол Улсад парламентт бичиг төлөвшүүлэх асуудал. Дэд дэвтэр, УБ, 2006 он, 10 дахь тал.

¹⁰ Б.Даш-Ендон. Төрийн тэргүүн, парламентын засаглалтай улсын Ерөнхийлөгчийн институт, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын зарим асуудал, УБ, 1999 он, 91-121 дэх тал.

байгаа нэг хэлбэр юм.¹¹ гэж түүхэн харьцуулалт хийж тайлбарласныг Улсын Их Хурлын гишүүн Г.Батхүү, доктор Б.Даш-Ёндон зэрэг хүмүүсийн бүтээлд дэмжсэн агуулгаар дурдсан байдаг.

Ерөнхийлөгчийн хоригийг парламенттай харилцах харилцааны хэлбэр хэмээн тодорхойлсноор түүнийг улс төрийн агуулгатай, төрийн бодлогод нөлөөлөх хэрэгсэл гэсэн санааг илэрхийлсэн гэж дүгнэж болохоор байна.

Удирдлага, бодлого судлалын хүрээлэнгээс Ерөнхийлөгчийн институтийн чиг үүрэг, төрийн байгуулалт дахь оролцооны талаар олон нийт, хуульчид, төрийн албан хаагчид зэрэг хүмүүсийн дунд санал асуулгын судалгаа хийжээ. Санал асуулгын 68,6 хувь нь Ерөнхийлөгчийн хориг тавихыг зөв гэж хариулт өгсөн ба эдгээрээс 52,3 хувь нь “Ерөнхийлөгч ард түмнээс шүрд сонгогдог тул тэнцвэрт байдлыг бий болгоход чухал үүрэгтэй” гэж, 47 хувь нь “Ерөнхийлөгч ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч болохын хувьд хориг тавих нь зүйтэй” гэж, 0,7 хувь нь бусад байдлаар хариулжээ.¹²

Энэхүү санал асуулгын дүнгээс үзэхэд Ерөнхийлөгчийн хориг тавих эрхийг Үндсэн хуулиар бий болсон Ерөнхийлөгчийн институтийн мөн чанар, төлөөллийн талаас нь иргэд хүлээн зөвшөөрч, үүний цаана Ерөнхийлөгчийн хоригийг төрийн бодлогод нөлөөлөх хэрэгсэл гэсэн дээрх судлаачдын үзэл бодлыг дэмжсэн гэж үзэж болохоор байна.

Нөгөө талаас, хууль зүйн салбарын эрдэмтэн, судлаачид хоригийг ерөнхийлөгчид олгогдсон онцгой “бүрэн

эрх” гэж тайлбарласан байна.¹³

Тухайлбал, Б.Чимид, Ц.Түмэнбаяр нар Улсын Их Хурлаас Ерөнхийлөгчийн “хоригийг хүлээн аваагүй” байгааг шүүмжилж, эрх мэдэл хуваарилах зарчим, парламентын байнгын үйл ажиллагаа, олонхын зарчим, санал хураах ардчилсан ёс, Ерөнхийлөгчөөс Ерөнхий сайдтай албан ёсоор харилцах хууль зүйн үндэслэлийг тасалсан заалтуудад тавьсан ерөнхийлөгчийн хоригийг хэргэсэхгүй орхисныг буруушаасан байна. Үндсэн хуулийн зарчим, агуулгад харшилсан хууль тогтоомжид тавьсан хоригийг хүлээн авахгүй байх нь өөрөө парламентын “хууль бус” үйлдэл болно гэсэн санааг илэрхийлжээ.¹⁴

Зарим судлаачид Улсын Их Хурлын чуулганы нэгдсэн болон байнгын хорооны хуралдааны ирц, санал хураалтын талаар 2000 оны Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулан нэмэлт, өөрчлөлттэй холбон Ерөнхийлөгчийн хориг тавих бүрэн эрх хязгаарлагдсан гэж шүүмжилжээ.¹⁵

Түүнчлэн, Ерөнхийлөгчийн хориг тавих эрхийг, төрийн тэргүүний гэхээсээ илүүтэй гүйцэтгэх засаглалын тэргүүний хууль хэрэгжүүлэх эрх мэдэлтэй зарим судлаач холбон тайлбарласан байна. Манай улсын хувьд Ерөнхийлөгчийн институт

¹¹ Д.Солонго, Төрийн эрх зүйн тайлбар толь, УБ., 2003 он, 57-58 дахь тал, Ч.Энхбаатар, Д.Солонго, П.Амаржаргал, Т.Гинсбург, “Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд үндсэн хуулийн гүйцэтгэсн үүрэг: дүн шинжилгээ” судалгааны тайлан, УБ., 2015 он, 91-92 дахь тал, Ч.Энхбаатар, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдал: Үндсэн хуулийн зохицуулалт ба оногчийн практик сэдэв нлгэл, “Ардчилсан Үндсэн хууль-20” /Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл/ эмхэтгэсч П.Амаржаргал нар, УБ., 2012 он, Н.Нундзигорж, Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал, УБ., 2010 он, 174-175 дахь тал.

Г.Батхүү, “Парламент ба төрийн институци хоорондын харилцаа” Монгол Улсын байнгын ажиллагаатай парламентын төлөөний хөгжил: онол практикийн хурлын нлггүүдийн эмхэтгэл Эмхэтгэсн Л.Батжав, УБ., 2010 он, 15-28 дахь тал, Б.Чимид, Ц.Түмэнбаяр, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох нь /Төслийн багийн судалгааны ажлын тайлан, УБ., 2005 он, 28-29 дх тал.

¹² Б.Чимид, Ц.Түмэнбаяр, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох нь /Төслийн багийн судалгааны ажлын тайлан, УБ., 2005 он, 28-29 дх тал.

¹³ Монгол Улсын төрийн байгуулалтыг тогтоодруулах боломж, арга зам /Судалгааны тайлан/ Удирдлагын ажлын, Удирдлага, бодлого судлалын хүрээлэн, УБ., 2011 он, 59 дх тал.

¹¹ С.Төвшир, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй: Монгол Улсад парламенттай ёсы төлөвшүүлэх асуудал. Дэл дэлтэр, УБ., 2006 он, 10 дахь тал

¹² Монгол Улсын төрийн байгуулалтыг тогтоодруулах боломж, арга зам /Судалгааны тайлан/ Удирдлагын ажлын, Удирдлага, бодлого судлалын хүрээлэн УБ., 2011 он, 84 дх тал.

гүйцэтгэх засаглалд хамаарах эсэх нь одоог хүртэл маргаантай асуудал байдаг тул төрийн тэргүүний чиг үүрэгтэй нь илүү холбон авч үзэх нь зүйтэй юм. Гүйцэтгэх засаглалын тэргүүний хувьд хуулийг бодитойгоор хэрэгжүүлэх шаардлагын үүднээс хориг тавьдаг бол төрийн тэргүүний хувьд ард түмний нийтлэг эрх ашиг гэсэн шалтгаан нь илүү бодитой байх болов уу.

Парламентын хууль тогтоох бүрэн эрх ба хориг

Хоригийг парламент хүлээн авах эсэхээс шалтгаалан хоригийн үндсэн хуулийн тогтолцоонд гүйцэтгэх үүрэг, үр дагавар хамаардаг байна. Ерөнхийлөгчийн хоригийг парламентын зүгээс хүлээн авахгүй байх буюу хэрэгсэхгүй болгоход тавих босго, шаардлага нь сул байх тусам энэ нь Ерөнхийлөгчийн хориг тавих эрх мэдэл нь сул байдаг. Жишээлбэл, Венесуэль Улсын Үндсэн хуулийн 173 дугаар зүйлд зааснаар Ерөнхийлөгч нь дийлэнх олонхын саналаар батлагдсан хуульд хориг тавих боломжгүй байдгаас гадна хориг тавигдаж буцсан хуулийн төслийг парламент нь ердийн олонхоор дахин баталвал хууль батлагддаг сул хориг байна. Ерөнхийлөгч хориг тавьсан хуулийн төслийг Дээд шүүх нь мөн адил Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн шийдвэр гаргасан тохиолдолд л парламент хоригийг гарцаагүй хүлээн авах журамтай байна.¹⁶

Энэхүү жишээ болгож авсан зохицуулалтаас харахад хориг тавих, түүнийг хүлээн авах, эсхүл хэрэгсэхгүй болгох журам нь эрх мэдлийн хуваарилалтын агуулгатай байгааг харж болно. Хэдийгээр Франц Улсын Ерөнхийлөгчийн институци хүчтэй байдаг ч хоригийн бүрэн эрх нь сул буюу хууль тогтоох байгууллага дахь олонхын саналаар хориг няцаагддаг.¹⁷

Мөн Венесуэль Улсын жишээнээс гүйцэтгэх эрх мэдэл, шүүх эрх мэдэл хоёрын аль аль нь төслийг эсэргүүцэж байгаа

тохиолдолд хууль болснгүй буюу хууль тогтоох эрх мэдэлд нөгөө хоёр засаглалын зүгээс тавьж буй хяналт хязгарилгыг харж болно.

Манай улсын хувьд Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, заалтуудтай парламентын баталсан хуулийг инийцүүлж зорилгоор Ерөнхийлөгчийн хориг тавьдаг гэж судлаачид дүгнэсэн байгаа.¹⁸

Энэ нь Ерөнхийлөгчийн хоригийг Үндсэн хуулийн хяналтын чиг үүрэгтэй болгож байгаа буюу Үндсэн хуулийн шийг чиг үүрэгтэй онолын хувьд давхардаж болохоор байна. Гэвч ийм төлөвд нь дээр дурдсан гадаад улсын жишээн дээрх шиг хууль тогтоох эрх мэдэл тавих хяналт, хязгаарлалт болж бас болох юм.

Харин Ерөнхийлөгчийн тавьсан хоригийг дийлэнх олонхын шийдвэрээр хэрэгсэхгүй болгодог тогтолцоонд Ерөнхийлөгчийн хоригийн бүрэн эрх хүчтэй болдог. Учир нь хууль тогтоох байгууллага дахь төлөөлөгчдийн дийлэнх нь улс төрийн хувьд Ерөнхийлөгчийн эсрэг биш л бол хоригийг дийлэнх олонхоор эсэргүүцэх боломж бага байдаг. Ийм тогтолцоонд Ерөнхийлөгч нь хориг тавих бүрэн эрхээрээ дамжуулан хууль тогтоох үйл ажиллагаанд нөлөөлөх боломж өндөр байдаг тул зарим судлаач үүнийг хууль тогтоох нэг төрлийн “танхим” гэж нэрлэсэн нь ч бий. Тухайлбал, Виллан Х.Райкер Ерөнхийлөгчийн хориг тавих бүрэн эрхийг “Америкийн Нэгдсэн Улсад гурван танхимтай хууль тогтоох байгууллага” байна гэж илэрхийлжээ.¹⁹

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин нэгдүгээр зүйлд зааснаар Ерөнхийлөгчийн тавьсан хоригийг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж, чуулганд оролцсон нийт гишүүдийн гуравны хоёр нь хүлээж аваагүй бол уг хууль, шийдвэр хүчин төгөлдөр хэвээр үлдэнэ” гэж заасан. Энэ зохицуулалтаас үзвэл манай улсын

¹⁶ The failure of presidential democracy: Comparative perspectives Volume 1 Edited by Juan J.Linz and Arturo Valenzuela (1994), P.335

¹⁷ Мөн тэнг.

¹⁸ Б.Чинид, Ц.Түвшинбаяр, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдалыг тодорхойлох нь Төслийн багийн судалгааны ажлын тайлан, УБ, 2005 он, 28-29 дэх тал.

¹⁹ The failure of presidential democracy: Comparative perspectives Volume 1 Edited by Juan J.Linz and Arturo Valenzuela (1994), p.99

Ерөнхийлөгчийн хориг тавих бүрэн эрх нь дээр дурдсанчлан нилээн хүчтэй байхаар журамлагдсан мэт боловч 76 гишүүний 39 нь ирснээр хүчинтэй болсон хуралдаанд 27 гишүүний саналаар хоригийг хүлээн авахгүй байж болно. Энэ нь дийлэнх олонхыг шаарддаг ижил босго бүхий бусад улстай харьцуулахад эсрэг дүр зураг харагдаж болохоор байна.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн хоригийн дүн шинжилгээ /1993-2019 оны 8 дугаар сарын 5-ны өдрийн байдлаар/

Монгол Улсын шинэ Үндсэн хуулиар 1992 онд Ерөнхийлөгчийн институцийг бий болгосноос хойш Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөс өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд 1993-2019 оны хооронд 27 жилийн хугацаанд нийт 61 удаа хориг тавьсны 23 нь хууль тогтоомжид бүхэлд нь, 38 нь хэсэгчлэн тавьсан хориг байна.²⁰

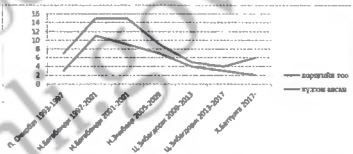
Хүснэгт 1. Ерөнхийлөгчийн хориг (1993-2019)

№	Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн нэвтрэх өдөр	Бүрэн эрхийн хугацаа	Бүхэлд нь тавьсан хориг	Хэсэгчлэн тавьсан хориг	Хүлээн авсан эсэх		Хоригийн нийт тоо, хүлээн авсан хуувь
					Төвий	Үгүй	
1	Пүрэвсүмбэр 1993-маагьин 1997	1993-1997	2	5	3	4	7 (142 хувь)
2	Нацагийн Ылбагзин 2001	1997-2001	6	9	11	4	15 (73 хувь)
3	Нацагийн Ылбагзин 2005	2001-2005	4	11	9	6	15 (66 хувь)
4	Наамбарын Элбэгдорж 2009	2005-2009	3	6	7	2	9 (78 хувь)
5	Цэцэгсүхийн Элбэгдорж 2013	2009-2013	2	3	4	1	5 (80 хувь)
6	Нацагсүхийн Элбэгдорж 2017	2013-2017	3	1	3	1	4 (75 хувь)
7	Халтмаагийн Баттулга	2017-	3	3	2	4	6 (35 хувь)

Нийт хоригийн 2/3-г хүлээн зөвшөөрч, үлдэх хэсэг буюу 1/3-г хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй гэсэн тогтоол гарсан байна. Ерөнхийлөгчөөс тавьсан нийт хоригийн агуулгыг авч үзвэл Улсын Их Хурал нь төрийн алба, Засгийн газар, Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаа, Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт, төрийн байгуулалт, улс төрийн нам, татвар, шүүх эрх мэдлийн үйл ажиллагаатай холбоотой

/прокурорын байгууллага, шийдвэр гүйцэтгэлийг оруулав/ хууль тогтоомжуудад хориг тавьсан байна. Хүлээн зөвшөөрөөгүй гэсэн хариу өгсөн тогтоолын хувьд төрийн өндөр албан тушаалтны зэрэг дэв, хангамж, Засгийн газрын бүтэц, гүйцэтгэх ажлын тухай, Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн тухай, шүүх эрх мэдлийн үйл ажиллагаанд оруулсан өөрчлөлт, улс төрийн нам, төсөв, сонгуулийн тухай хуульд оруулсан нэмэлт зэрэг өөрчлөлттэй холбоотой асуудлууд байна.²¹

Хүснэгт 2. Хоригийн тоо, хүлээн авсан байдал



Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорьдугаар зүйлд "... хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хуралд хадгална" гэж зааснаар Улсын Их Хурал нь хууль тогтоох бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх байгууллага байх үзэл баримтлалын үүднээс тайлбарлавал Улсын Их Хурлаас Ерөнхийлөгчийн хоригийг хүлээн авах эсэх нь түүний бүрэн эрхийн асуудал юм.

Улсын Их Хурал хууль тогтоох дээд эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх тохиолдолд түүний тогтоосон хуулийг "хууль ёсны", эсхүл "хууль ёсны бус" гэж үзэх боломжтой эсэх асуудал гарч байна. Улсын Их Хурлын хууль тогтоох эрх мэдэлд тавих хязгаарлалт нь Үндсэн хуулийн хяналтын хүрээнд л хэрэгжих боломжтой юм. Нөгөөтэйгүүр парламентын хууль тогтоох бүрэн эрхийг эрх зүйт ёсны үүднээс хязгаартай гэж үздэг үзэл баримтлалын²² үүднээс тайлбарлан авч үзвэл Ерөнхийлөгчийн хориг нь

²⁰ П.Амаржаргал "Парламентын хууль тогтоох бүрэн эрх ба ерөнхийлөгчийн хориг" Хууль дрдэлт & стгүүл УБ, 2014 № 2, Т.Минзулда, Г.Минзулуга. Ерөнхийлөгчийн хориг, УБ, 2018 он, 261-265 дэвч тал.

²¹ Ч.Элхбавтар, Д.Солонго, Н.Амаржаргал, Т.Гинсбург. "Монгол Улсад ардчиллыг бүхжүүлэх үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг, дүн шинжилгээ" судалгааны тайлан, УБ, 2015 он.

²² Albert Venn Dicey. Introduction to the study of the Law of the Constitution (2005), pp.179-200

парламентын баталсан хуулийг эрх зүйт ёсны зарчим, стандартад нийцээгүй гэсэн үндэслэлтэй байвал үүнийг парламент хүлээн авах эсэх нь түүний үзэмжийн асуудал байх боломжгүй мэт санагдана.

Ерөнхийлөгч нь Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэгч биш, харин гүйцэтгэх засаглалд хамаарах²³ бол хууль тогтоох эрх мэдэлд оролцох түүний эрхийг нь туйлын утгаар ойлгох боломжгүй юм. Харин хууль тогтоох эрх мэдэл гэдгийг “төлөөллийн” талаас нь авч үздэг номлолыг²⁴ баримталбал Монгол Улсын хувьд Ерөнхийлөгч нь Улсын Их Хурлын нэгэн адил ард түмнээс шууд сонгогддог институци тул тодорхой хэмжээнд хууль тогтоох үйл ажиллагаанд нөлөөлөх боломжтой юм. Үүнийг хоригийн хүрээнд шийдвэрлэх нь зөв боловч хоригийг ямар хүрээнд тавих, түүнийг хүлээн авахгүй байх тохиолдол, журмын тадаар нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй, зөвхөн Улсын Их Хурлын гишүүдийн саналын хувь хэмжээг шалгуур болгосон нь хангалтгүй байна.

Тухайлбал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, түүний гол чиг үүрэг, төрийн байгуулалтын тогтолцоо, ард түмний ашиг сонирхол, эв нэгдлийн илэрхийлэл гэсэн агуулгаар хориг тавих хүрээг тодорхой болгох, харин энэхүү Үндсэн хуулиар олгогдсон тодорхой бүрэн эрхийнхээ хүрээнд тавьсан хоригийг хүлээн аваагүй тохиолдолд парламент үндэслэлээ тодорхой заах, гишүүдийн оролцоо, хэлэлцүүлэг хэрхэн явагдах зэрэг журам буюу процессийн шинжтэй асуудлуудыг хуульчлах нь “хууль тогтоох эрх мэдэлд” оролцох Ерөнхийлөгчийн оролцоо, Улсын Их Хурлын энэ бүрэн эрхийг тодорхой болгох ач холбогдолтой юм.

²³ Б.Чинда, Үндсэн хуулийг дээдлэн шүүгч ёс У6., 2006 он, 90 дүх тал.

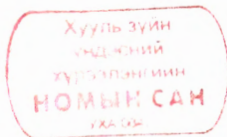
²⁴ W.V. McAulian, Law, Legitimacy and the Constitution (1985), pp. 62-82

Ном зүй

1. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн дүн /1993-2009/ Сонгуулийн ерөнхий хороо (2011)
2. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн эрх зүйн баримт-бичгийн эмхэтгэл, Сонгуулийн ерөнхий хороо, (2013)
3. Black's Law Dictionary, 8 th. ed., (2004)
4. Oxford Dictionary of Law, 6 th. ed., by Elizabeth A. Martin J. Law (2006)
5. П.Очирбат. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Үндсэн хуулийн бүрэн эрх анхны зам мөр (2001)
6. С.Төмөр. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй: Монгол Улсад парламентат ёсыг төлөвшүүлэх асуудал. Дэд дэвтэр, (2006)
7. Б.Даш-Ёндон. Төрийн тэргүүн, парламентын засаглалтай улсын Ерөнхийлөгчийн институт. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын зарим асуудал (1999)
8. Д.Солонго. Төрийн эрх зүйн тайлбар толь (2003)
9. Ч.Энхбаатар. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдал: Үндсэн хуулийн зохицуулалт ба өнөөгийн практик сэдэвт илтгэл, “Ардчилсан Үндсэн хууль-20” /Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл/ эмхтгэсэн: П.Амаржаргал нар (2012)
10. Н.Лүндэндорж. Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал (2010)
11. Н.Лүндэндорж. Төрийн онол (2005)
12. Г.Батхүү. “Парламент ба төрийн институци хоорондын харилцаа” Монгол Улсын байнгын ажиллагаатай парламентын төлөвшил хөгжил: онол практикийн хурлын илтгэлүүдийн эмхтгэл. Эмхтгэсэн Л.Батжав (2010)
13. Б.Чимид, Ц.Түмэнбаяр. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох нь /Төслийн багийн судалгааны ажлын тайлан/ (2005)

14. Б.Чимид. Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс (2006)
15. Ч.Энхбаатар, Т.Доохүү. Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй (2006)
16. Монгол Улсын төрийн байгуулалтыг төгөлдөржүүлэх боломж, арга зам /Судалгааны тайлан/ Удирдлагын академи. Удирдлага, бодлого судлалын хүрээлэн (2011)
17. W.B.McAuslan. Law. Legitimacy and the Constitution (1985)
18. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөс 1993-2013 оны хооронд Улсын Их Хуралд хоригийн талаар илгээсэн албан бичгүүд
19. Монгол Улсын Их Хурлаас 1993-2013 оны хооронд Ерөнхийлөгчийн хоригийн талаар гаргасан тогтоолууд
20. Nolan McCarty. "Presidential vetoes in the early republic" Princeton University <http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/seminars/mccarty.pdf>
21. The failure of presidential democracy: Comparative perspectives Volume 1 Edited by Juan J.Linz and Arturo Valenzuela (1994)
22. Albert Venn Dicey. Introduction to the study of the Law of the Constitution (2005)
23. Ч.Энхбаатар, Д.Солонго, П.Амаржаргал, Т.Гинсбург. "Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ" судалгааны тайлан (2015)
24. П.Амаржаргал. "Парламентын хууль тогтоох бүрэн эрх ба ерөнхийлөгчийн хориг" Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл (2014) № 2
25. П.Амаржаргал. "Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаан дахь Ерөнхийлөгчийн оролцоо: хууль тогтоомжид тавнх хорнг". Үндсэн хууль ёс ба Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх олон улсын онол практикийн бага хурал (2015) 103-116 дахь тал
26. Г.Мөнхболд, Г.Мөнхтулга. Ерөнхийлөгчийн хориг (2018)
27. П.Амаржаргал. УИХ Ерөнхийлөгчийн нийт хоригийн 72 хувийг хүлээн зөвшөөрсөн байдаг (2015)

---00---



ХЯНАЛТ ҮГҮЙ БОЛ ХАРИУЦЛАГА ҮГҮЙ



*МУИС-ийн ОУХНУС-ийн Нийтийн
удирдлагын тэнхимийн эрхлэгч профессор,
доктор Н.Бурмаа*

1.Хяналтын ерөнхий ойлголт, ухагдахуун

Улс орны түүх, соёлын удамжлал, нийгэм, улс төр, эдийн засгийн хөгжлийн түвшингээс шалтгаалан “хяналт”-ын ойлголтод хэрэглэгдэх томъёолол, хэрэглэх үгсийн сангийн баялаг улс орон бүрт янз бүр байна.

Хяналт, шалгалт нь “contra rotulus” гэсэн латин үгнээс үүсэлтэй ба англи хэлний “to control”, франц хэлний “contra role”, герман хэлний “kontrolle” зэрэг үгсээр нлэрхнийлэгддэг боловч эдгээр үгсийн утгын тайлбар өвөрмөц ялгаатай. Энэ ялгаанд эрдэмтэд одоо болтол нэгдсэн нэг тайлбар өгч чадаагүй. Харин “Хяналт” бол “Хариуцлага” гэдэг ухагдахууны хувьд эрдэмтэд санал нэгддэг. Англо-америкийн удирдахуйн ухааны сурах бичгүүдэд “хяналт” удирдлагын үйл ажиллагааны нэгэн хэсэг хэмээн тайлбарласан бол германы эрдэмтэн Artur Fuchs хяналт зөвхөн тооцооллын үнэн зөвийг шалгаад зогсохгүй удирдлагын үйл ажиллагааг хянадаг гэжээ. Харин Krebs хяналтыг “харьцуулах” үйл ажиллагаа гэж хэлсэн байдаг. Хяналт төлөвлөх,

гүйцэтгэх, үнэлж дүгнэх, шийдвэр гаргах үйл ажиллагаатай нягт уялдаатай тул дүгнэлт гаргах, зөвлөгөө өгөх, оновчтой шийдвэр гаргах, хариуцлага тооцох үйл ажиллагаатай холбогдоно. Германы эрдэмтэн судлаачид төрийн хяналтыг ардчилсан нийгмийн төрийн эрх мэдэл, засаглал хуваарилалтын зарчимтай холбон тайлбарладаг. “Eichen/berger, төрийн хяналт бол хянаж буй болон хянагдаж буй төрийн үйл ажиллагаа” гэжээ. Төрийн хяналт ардчилал, ардчиллын үндсэн зарчмуудтай салтгүй уялдаатай. Хяналт нь ардчилал хөгжсөн нийгэмд хүндтэй байр суурийг эзлэн төрийн эрх мэдлийн хүчүүдийн засаглал хуваарилалт, төрийн удирдлага, сайн засаглалд илүү ойр орших ажээ. Хяналтын тухай дээрх тайлбар ухагдахуунууд улс орны түүх, түүхэн уламжлалт ёс, зан заншил, төр эрх зүй, төрийн удирдлага, төрийн байгууламжийн онцлог, улс төр, ардчилал, нийгэм эдийн засгийн хөгжлийн харилцаатай шууд холбоотойгоор тайлбарлагдана. Эрдэмтэн судлаачид хяналтын тухай нэгдмэл ойлголтод хүрч чадаагүй. Төрийн хяналт бол төрийн зорилго, зорилтгыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн удирдлагын үйл ажиллагааг хянах, дахин хянах тасралтгүй үйл явц. Хяналтыг хууль тогтоох байгууллагын-парламентын, гүйцэтгэх засаглал-засгийн газрын хяналт (дотоод хяналт), шүүх засаглал-шүүхийн, олон нийтийн гэж ерөнхийлөн ангилахаас гадна хянах гэж байгаа объект, субъект, зорилго, зорилт, агуулга, хамрах хүрээ, хэлбэр, үйл ажиллагааны онцлог, орон зай болон цаг хугацаанаас хамааруулан нарийвчлан ангилдаг. Эдгээрээс дүгнэхэд хяналтыг түүний үйл ажиллагааны үүрэг, даалгавар, үйлчлэх хүчин зүйлийн нэгдлээс цогц системт үйл ажиллагаа болгон авч үздэггүй илтгэж байна.

2. Хяналт бол систем болох нь

Хяналтын тухай ойлголтыг авч үзэхдээ үгийг нь үүсэл гарлын хувьд мэтгэлцэх бус “үйл ажиллагаа” гэдэг утгаар нь бие биетэйгээ холбоотой удирдлагын үйл ажиллагааны багц “систем” гэж үзвэл илүү зохистой. Системийн тухай ерөнхий онол нь юмс үзэгдэл, үйл ажиллагааг зөвхөн нэг талаас бус олон талаас авч судалдаг тул хяналт бол “систем” мөн.

Зураг 1. Хяналт бол систем мөн



Эх сурвалж: Зохиогч

Хяналт “систем” мөн тул системийн ерөнхий онолоор харицан үйлчлэл бүхний элементүүдийн багцын хангалттай шинж чанаруудыг агуулан тэнцвэрт байдлаа хадгалахын зэрэгцээ оршин тогтнол, аюулгүй байдлаа хадгалах хуулинд захирагдана. Тодруулбал: удирдлагын шийдвэр, санхүү, нөөц, гадаад, дотоод орчин, эрх зүй, мэдээллийн технологи, дотоод хяналтаар удирдлагын үйл ажиллагааны багц системийн бүтцийг бүрэлдүүлэн бусад зайлшгүй шаардлагатай дэд системээр бүтцээ өргөжүүлдэг. Систем, түүний дэд системүүд харилцан уялдаа бүхий хамаарлын олонлогоор хамгаалагдсан байна. Pitschas: хяналт бол “үйл ажиллагаа”-г илүү тодорхой болгодог тул “үйл ажиллагааны” өөрийнх нь бүтцийн элемент гэжээ. Хяналтыг бүрдүүлэгч олонлог болон элементүүдийн нэгдэл хяналтын дэд систем болох бөгөөд дараах байдлаар ангилан авч үзэж болно.

Зураг 2. Хяналтын дэд “систем”



Эх сурвалж: Зохиогч

Хяналтыг бүрдүүлэгч олонлог болон элементүүдийн нэгдэл хяналтын дэд систем болно. Хяналтын үйл ажиллагааг дараах ерөнхий үе шатуудаар ангилснаар түүнийг бүрдүүлэгч олонлог болон элементүүдийн талаарх ойлголтыг тодорхой болгоно. Хяналт хийх үйл ажиллагааны ерөнхий үе шатууд: 1. Бэлтгэл үе шат ба төлөвлөлт 2. Хяналт 3. Үр дүн 4. Үр нөлөө, дахин буюу эргэн хяналт (feedback) гэж ангилна.

Нэгдүгээр үе шат: Бэлтгэл үе ба төлөвлөлт

- хяналтын үйл ажиллагаанд бэлтгэнэ;
- хяналт хийх багийг бүрдүүлнэ;
- хянах үйл ажиллагааны нарийвчилсан төлөвлөлтийг хийнэ;
- хяналтын эрсдэлийг тооцно;
- хяналт хийх объектын онцлог, цаг хугацааны хүчин зүйл буюу хяналтын эхлэх, үргэлжлэх, дуусах хугацааг тооцно.

Хоёрдугаар үе шат: Хяналт

- хяналтын үйл ажиллагаа;
- хяналтын үйл ажиллагаа төлөвлөлтийн дагуу хийгдэж буй эсхийг хяналтын үйл ажиллагааны туршид байнга хянана;
- үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийг хянана;
- хяналттай холбогдон гарах эрсдэлийг байнга хянаж байх;
- төлөвлөгөө, гүйцэтгэл, ирээдүйд хүрэх үр дүнд харьцуулалт хийнэ;
- хяналт, шинжилгээний үр дүнг задлан шинжилж нэгтгэнэ.

Гуравдугаар үе шат: Үр дүн

- тайлан, тайлагнал;
- зөвлөгөө.

Дөрөвдүгээр үе шат: үр нөлөө, дахин буюу эргэн хяналт (feedback)

- үр нөлөө;
- дахин буюу эргэн хяналт (feedback).

Тухайн үйл ажиллагааны дараагийн түвшинд эдгээр үе шатууд давтагдсанаар хяналтын системийн “орчил эргэлт” бий болно. Хяналтын “систем”-г шинжилснээр уг системийг үзлэх боломж бүрдэнэ. Системийн үнэлгээ нь харилцан үйлчилгээ хангалттай ба хангалтгүй системийн үйлчлэлийн үр дүн /дэд систем/, түүний зорилт хоорондын зохицлоор тодорхойлогдоно. Хэрэв систем өгөгдсөн зорилгыг гүйцэтгэж байвал хангалттай, чадахгүй бол хангалтгүй гэж үзнэ¹. Системийн шинжилгээ хийхдээ уг системийг бүрдүүлэгч дэд системийн зохицолдоо зорилтын дагуу хангалттай уялдаж буй системийн дотоод хяналтаар давхар хянана². Системийн давхар хяналтаар эрсдэлийн нөлөөлөөс хамгаалагдан системийн бүтцийн олонлог, элементүүдийн харилцан үйлчлэлийн нөлөөлөл хэвийн бол системийн үйлчлэлийг хангалттай гэж үзнэ. Хэрэв системийг бүрдүүлэгч олонлог, элементүүдийн уялдаа эрсдэлээс хамгаалагдах чадваргүй, уялдаа зохицолдоогүй бол уг “систем” зорилго, зорилтоо биелүүлж чадахгүйд хүрч “систем” үйлчилгээ доголдоно. “Систем”-ийн нөлөөллийн хэвийн үйл ажиллагааг хангах, учир шалтгааныг тодорхойлох, ил тод байлгах зорилгоор эхлэл, явц, үр дүн, эргэх холбооны хяналтын аналитик шинжилгээг хийх нь уг системийн оршин тогтнох, аюулгүй байдлаа хадгалахад чиглэнэ. Системийн онолын хуулийн үйлчлэх зүй тогтол хяналтын системийн зорилго, зорилтоо биелүүлэхэд үйлчилнэ. Krebs: төрийн санхүүгийн хяналт санхүү,

төсөв, төрийн бүхий л нөөцийн ашиглалт, зарцуулалт, хөрөнгө оруулалттай нягт уялдаатай³ гэжээ. Төрийн хяналтын систем эрх зүй, төрийн удирдлага, санхүү, төр иргэний нийгмийн харилцаанд чухал үүргийг гүйцэтгэдэг. Horvath: “Хяналт бол хаана алдаа гарч байна, түүнийг хэрхэн засаж залруулах, алдаа давтагдаж буй талаар удирдлагыг мэдээллээр хангагч удирдлагын дэд систем. Төрийн удирдлагын түвшний хяналт бол удирдлагад зөвлөгөө өгөх үйлчилгээ”⁴ гэжээ. Хяналтын үйл ажиллагаа удирдлагаас гарах болон гаргасан шийдвэр, шийдвэрийн үр дүн, хариуцлагын тогтолцоонд чиглэгдэж байдаг. Төрийн хяналт төрийн үйл ажиллагааг ил тод байлгахад чухал үүргийг гүйцэтгэнэ. Төрийн үйл ажиллагаа, төрийн хяналтын тайлагнал иргэдэд ил тод байх нь ардчилсан нийгмийн зэрчмэл. Товч дүгнэвээс төрийн хяналт нь төрийн үйл ажиллагааг ил тод байлгах нийгмийн мөн чанарыг хадгалдаг онцлогтой. Сэргэн үеийн төрийн санхүүгийн хяналтын хүрээ “хил хязгааргүй” зарчмыг баримталдаг тул төрийн хяналт хил хязгааргүй тасралтгүй үргэлжлэх үйл ажиллагаа юм.

3.Хяналтын үндсэн ухагдахууныг бүрдүүлэгч элементүүд

Хяналтын ухагдахууныг тодорхойлоход хамгийн багаар тооцоход 2 элемент буюу хүчин зүйлс шаардагдах бөгөөд харьцуулагдах шинж чанарыг хадгалсан байна. Хяналт нь “байх ёстой” эд баялаг, нөөц⁵ эсвэл хүчин зүйлсийг “жинхэнэ буюу одоо байгаа”, эсвэл “ирээдүйд бий болгохоор төлөвлөсөн” эд баялаг, нөөц, хүчин зүйлстэй харьцуулсан үр дүн юм. “Жинхэнэ буюу одоо байгаа”, “байх ёстой”, “ирээдүйд бий болгох” эд баялаг, нөөц хүчин зүйлсийн харьцуулалтын үр

¹ Krebs, Walter: Төрийн шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь хяналтын үүрэг. Төрийн санхүү, парламент болон шүүхийн хяналт эрх зүйн талаас оруулсан хувь нэмэр. Heidelberg, УБ, 1984 он, 4 дэх тал. герман хэлнээс орч.

² Horvath, Peter: Хяналт шалгалт. 9 дэх хэвлэл. München, УБ, 2003 он, 233 дахь тал. герман хэлнээс орч.

³ Төрийн санхүүгийн хяналтын элемент нь төсөв, санхүү, хөрөнгө оруулалт зэрэг өргөн ухагдахууныг агуулах тул хураангуйласан нэрээр эд баялаг, нөөц хэмээн нэрлэгдсэн болно.

¹ Б.Болдсайхан, Системийн аюулгүй байдлын асуудлууд. УБ, 2008 он, 99 дэх тал.

² Н.Бурмаа, Төрийн аудит. Диссертаци. München УБ, 2009 он, 8 дахь тал. герман хэлнээс орч.

дүн уялдах, өнгөрсөн, одоо, ирээдүйн цаг хугацааны шинж чанарыг хадгалсан байдаг. Харьцуулалтын үр дүн зорилгодоо хэрхэн хүрэх, хүрсэн эсэх, илүү үр дүнд хүрэхийн тулд ямар оновчтой арга хэмжээ авч ажиллалал зохистой вэ? гэдгийг тодорхойлдог. Товчоор хэлбэл төлөвлөсөн ба гүйцэтгэсэн үйл ажиллагааг харьцуулан ирээдүйд хүрэх зорилгыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр тодорхойлно гэсэн утгатай. Энэ утгаараа хяналт Pitschas-н⁶ “байх ёстой” мөн “жинхэнэ буюу одоо байгаа” болон “ирээдүйд бий болгохоор төлөвлөсөн” үйл ажиллагааны энгийн харьцуулалтаас эхлэх бөгөөд хянагдаж байгаа объект, хяналтын хүрээнээс шалтгаалан үйл ажиллагааны үе шатууд хүрээгээ тэлэх, нарийвчлах шаардлага бий болдог. Хяналтын хүрээг тэлэх, нарийвчлах шаардлага тодорхой бус хүчин зүйлсийн нөлөөтэй холбоотой. Хяналтын систем хянах, хянагдах объект, субъект, хяналтын хүрээ, хяналтын үйл ажиллагаа, хамрагдах хугацаа, хяналтын үр дүн, үр дагавар зэрэг олонлогийн элементийг агуулан⁷ удирдлагын шийдвэрийг оновчтой болгоход чиглэгдэнэ. Үр дүн бол удирдлагын гаргасан шийдвэр, түүний гүйцэтгэлээр хэмжигдэх үзүүлэлт, хариу үр дүнд чиглэсэн хяналт нь жинхэнэ болсон үйлдэл болон урьдчилан төлөвлөгдсөн үйл ажиллагааны тодорхой мэдээ, мэдээллийн харьцуулалтад үндэслэгдэнэ. Үр дүнтэй байх нь зорилгоо биелүүлэх хэмжигдэхүүн, удирдлагын шийдвэрийг төлөвлөсөн зорилгод хүргэхэд хэрэгжүүлэх хүний нөөцийн үр чадвар, санаачилга зонхилох байр суурийг эзэлнэ. Харин “үр ашиг”-т чиглэсэн хяналт бол хүрсэн үр дүнг тавьсан зорилгод харьцуулснаар тодорхойлогдоно. Тодруулбал удирдлагын шийдвэрийн зорилго, “хэрэгжүүлэлт” ба “үр дүн”-д чиглэсэн хяналтуудын нэгдэл. Хяналтын үр нөлөөг өргөн утгаар нь шийдвэрийн үр

дүнгийн илрэл гэж үзэж болно. Үр нөлөө нь үр ашиг хэмээх ойлголтийг салшгүй холбоотой. Үр нөлөө бол удирдлагын шийдвэр, шийдвэрийн хэрэгжилт болно.

4. Хяналтын судлах зүйл

Хяналтын объект удирдлагын⁸ шийдвэр, шийдвэрийн хэрэгжилт, үр дүнгийн агуулгыг нэгэн зэрэг багтаадаг. Хяналтын судлах зүйл бол хяналтын объект, субъект, үйлдэл, дүрэм журам, систем, зохион байгуулалт, үр дүн, үр ашиг, үр нөлөө юм. Хяналтын эцсийн зорилго бол удирдлагын үйл ажиллагаа, түүний үр дүн, үр ашиг, үр нөлөөг дээшлүүлэх, удирдлагын шийдвэрийг оновчтой болгоход оршино. Rehm-ийн онолоор үр ашгийг ашигт ажиллагаагаар нлэрхийлж дараах байдлаар томъёолдог:

$$AA=(B-Z):(R-Z)$$

AA -ашигт ажиллагаа

B-“байх ёстой” хүчин зүйл

R-“одоо байгаа” хүчин зүйл

Z-зорилго

Үйл ажиллагааны ашигт ажиллагааг тооцсоноор удирдлагын үйл ажиллагааг илүү үр дүнтэй болгох, цаг үеэ олсон оновчтой арга хэмжээ авах, хариуцлагыг өндөржүүлэх боломжийг бий болгоно. Орчин цагийн хяналтын судлах зүйл төр, бизнесийн байгууллагын хамтын үйл ажиллагааны “бүтээгдэхүүн” юм. Бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний ашигт ажиллагааг нийт бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ болон түүний нэр төрөл тус бүрээр тооцож болно. Бүтээгдэхүүн, үйлчилгээнд удирдлагын боллого шийдвэр бүрэн хэмжээгээр хамрагдана. Эдгээр үзүүлэлтийг тухайн үйл ажиллагааны гүвшин бүрт тооцож болох ба төрийн оновчтой боллого шийдвэрийн үр дүн, үр ашиг эдийн засгийн утга агуулгаараа нэг хүнд ноогдох үндэсний орлогын өсөлтөөр тодорхойлогддог. Удирдлагын үйл ажиллагаа боловсронгуй болох тусам түүнийг хянах хяналтын арга, технологи, хүрээ илүү боловсронгуй

⁶ Pitschas, Rainer. Захирваны хариуцлага ба захирваны үйл ажиллагааны бүтцийн хэрэгтэй агуулуудыг захирваны эрх зүйн үүднээс шийдвэрлэх нь. München, УБ, 1990 он, 391 д.х тал. герман хэллэг орс.

⁷ Kerschke, Helmut. Хяналт бол үндсэн куулийн эрх зүйн нэгжт функц мөн. Төрийн төлөх сэтгүүл №16 УБ, 1975 он, 146 дахь тал. герман хэллэг орс.

⁸ Удирдлага ойлголтыг төр, төрийн бус байгууллага, бизнесийн байгууллагын аль ч хүрээнд авч үзж боломжтой.

⁹ Rehm, Hannes: Төрийн байгууллага дахь ярианы хэмжээт ба үр ашгийг ажиглага. Төрийн удирдлага сэтгүүл, №13, УБ, 1980 он, 87 дахь тал. герман хэллэг орс.

болж удирдлагаас гарах болон гаргасан шийдвэрт шинжилгээ, дүгнэлт хийх, оновчтой болгох зөвлөгөө өгдгөөрөө удирдлага, хяналт, судалгааны үйл ажиллагаа салшгүй холбоотой. Удирдлага, хяналт, шинжлэх ухааны судалгааны үйл ажиллагаа шугаман хамааралтай. Хяналтад хамрагдах объект, субъект, зорилго, төрөл, цаг хугацаа, хүрэнээс хамаарч хяналтын төрлүүд нарийвчлан ангилагддаг тухай дээр дурдсан. Хяналтын үйл ажиллагаанд хяналтын объект чухал байр суурийг эзэлнэ. Хяналтын объект бүр оицлог шинжийг агуулсан байна. Weber¹⁰ хяналтын объектыг:

- 1.Төлөвлөсөн зорилго, зорилт биелэгдсэн;
- 2.Хууль ёсны дагуу ажилласан;
- 3.Удирдлагаас гарсан шийдвэрийн дагуу ажилласан эсэх;
- 4.Дүрэм журмыг мөрдөж ажилласан эсэх зэрэг ерөнхий чиглэлээр ангилсан.

Эдгээр ерөнхий чиглэл тухайн хяналтын объектын үйл ажиллагаа, үр дүнгийн онцлогоос шалтгаалан хяналтын дараагийн үе шатны мөчлөг буюу цаашид боловсронгуй болгох системт үйл ажиллагаанд шилждэг тул хяналт нь аливаа зорилго, зорилтдоо хүрэх үйл ажиллагааны алхмуудыг боловсронгуй оновчтой болгох тасралтгүй үйл ажиллагаа.

5. Хяналтын ангилал

Хяналтын ангилал хяналтын системийг бүрдүүлэгч чухал элементүүдийн нэг. Хяналтын ангиллыг хэрхэн зөв сонгосноос хяналтын үйл ажиллагааны үр дүнд шалтгаална. Хянан шалгагч нарын ур чадвар, хариуцлага зэрэг нь хяналтын үр дүнд нөлөөлөх шууд хүчин зүйл юм. Хяналтыг хууль эрх зүйн, санхүүгийн, үр дүнгийн, гүйцэтгэлийн хэмээн ерөнхийлөн ангилдаг. Эдгээр ерөнхий ангилал хяналтын төрөл бүрт өөр өөрийн онцлог шинжийг хадгалдаг. Тодруулбал санхүүгийн, шүүх засаглалын, парламентын, олон нийтийн хяналтад хяналтын хэлбэрүүд тодорхой бие даасан

онцлогийг хадгална. Хяналтыг амжилттай хэрэгжүүлснээр удирдлагын үйл ажиллагааны (бэлтгэх-төлөвлөх, шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх, хяналт-хариуцлага) ямар үе шатанд эрсдэл гарсан тухай үнэлэлт дүгнэлт өгч цашид хэрхэн алдагдсан боломжоо нөхөх, илүү үр дүнтэй ажиллах боломжийг бүрдүүлэх арга замыг нээх ач холбогдолтой. Хяналтын үр дүнд, дүгнэлтэд үндэслэн удирдлагын үйл ажиллагааг шуурхай, уян хатан, оновчтой төлөвлөсөн зорилтдоо хүрэх боломжийг олгоно. Хууль эрх зүйн хяналт хууль эрх зүйн хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулж буйг хянадаг бол санхүүгийн хяналт тухайн хяналтын объектын санхүүгийн үйл ажиллагаанд үндэслэдэг. Үр дүнгийн хяналт тухайн шалгагдаж байгаа "үйл ажиллагаа"-ны гүйцэтгэлийн үр дүнд шинжилгээ хийнэ. Үр ашгийн хяналт эдийн засгийн үр ашигтай ажиллан хамгийн бага зардлаар хамгийн их үр дүнд хүрэх эсвэл өгөгдсөн зардлаар хамгийн боломжит үр дүнд хүрсэн эсэхийг хэмждэг. Эдийн засгийн үр ашигтай ажиллах, бага зардал гаргах зэрэг нь олон боломжит сонголтуудаас хамгийн хямдыг сонгох биш харин хамгийн илүү оновчтойг сонгох сонголт мөн.

6. Хяналтын үйл ажиллагаа

Хяналтын объект, хэлбэр хяналтын системийн бүрэлдэхүүн хэсгүүд мөн. Хяналт бие биенээсээ хараат бус үйл ажиллагааны нэгдлээс бүрдэх ба түүнийг бүрдүүлэгч элементүүд шууд ба шууд бус хамааралтай эсвэл хамааралгүй байж болно. Энэхүү хамаарал, үл хамаарлын уялдаа нь гадаад, дотоод орчны зохицуулалт, нөөцийн хуваарилалт, мэдээлэл технологи, тоон ба чанарын үзүүлэлтүүдийн онцлогоор зохицуулагдана.

¹⁰ Weber, Juergen: Хяналтын тухай ойлголт. Stuttgart УБ., 1994 он, 153 дахь тал. герман хэлнээс орч.

Зураг 3. Шийдвэрийн буюу орцын хяналт.



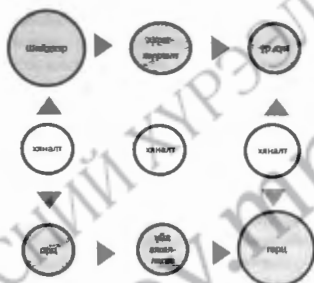
Эх сурвалж: Зохиогч

Дээр тайлбарласнаар хяналт нь “байх ёстой” мөн “жинхэнэ буюу одоо байгаа” болон “ирээдүйд бий болгох” эд баялаг, хүчин зүйлсийн харьцуулалт тул тодорхой үйлдлээр биеллээ олж хэмжигдэнэ. Хяналт хийх үйл ажиллагааг Scheuner¹¹ дараах элементээс бүрдэнэ гэжээ:

1. хяналт хийх, хийлгэх байгууллага, нэгжийн хүсэлт, шийдвэр
2. хяналт хийх субъект:
 - бие лаасан харааг бус (гадаад хяналт)
 - салбар, байгууллага дотооддоо хийх хяналт (дотоод хяналт)
3. хяналтын объект
4. хяналтын хэлбэр
5. хяналтын хүрээ
6. хяналтын үйл ажиллагаа
7. хяналтын үр дүн

Хяналтын системийн элемент бүрдсэнээр хяналт хийх боломж бий болно.

Зураг 4. Шийдвэрийн буюу орцын хяналт.



Эх сурвалж: Зохиогч

Тайлбар: Аливаа шийдвэр буюу орц, хэрэгжүүлэх буюу боловсруулах үйл ажиллагаа, үр дүн, гарц нь үе шат бүрдээ хяналтын функцтэй холбогдон буцаа холбоогоор зорилтоо төлөвлөсөн хугацаанд үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нөхцөл бүрдэнэ.

Харьцуулалт буюу хяналтын үйл ажиллагаа нь хянагдсан байгууллага, объектын удирдлагын үйл ажиллагааны үр нөлөө, үр дүн, үр ашгийг илтгэнэ. Удирдлагын үйл ажиллагааны үр дүн хяналтад хамрагдсан цаг хугацаатай шууд хамааралтай ба богино, дунд, урт хугацааг хамарч болно. Хяналт хийх хугацааны хоорондын зай ихсэх тусам удирдлагын шийдвэр, шийдвэрийн хэрэгжүүлэлтэд алдаа гарах, алдаа давтагдах магадлал өсөж болзошгүй шийдвэрийг оновчтой болгох боломжууд алдагддаг. Алдагдсан боломжийг нөхөх боломж багасан эрсдэл бий болох тул цаг хугацаа хяналтын үйл ажиллагаанд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.

7. Хяналтын үүрэг, үндсэн хуулийн эрх зүйн орчинд хяналтын гүйцэтгэх үүрэг

Хяналт төр эрх зүй, ардчиллын үндсэн агуулгатай нягт уялдаатай. Хяналт ардчилсан төртэй улс орны төрний байгуулалтын системд зонхилох байр суурийг эзлэн засгалалын эрх мэдлийн хүчнүүдэд хязгаарлалт хийх, хянах

¹¹ Scheuner, Ulrich: Ардчилсан нийгэм дэх төрийн эрх мэдлийн хяналт. Навхоув, УБ, 1977 он, 11д х тал, герман хэлнээс орч.

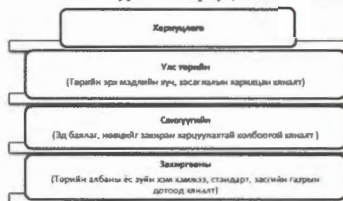
хэрэгсэл болдог. Аливаа улсын үндсэн хууль эрх мэдлийг хянах үндсэн суурь болдог¹². Энэ утгаараа хяналт бол орчин үеийн төрийн байгууламжийн тогтолцооны үндэс. Төрийн гүйцэтгэх үүрэг “харилцан хянах, хянагдах” зарчимд үндэслэгдэн төрийн эрх мэдлийг хязгаарлаж, хянахын зэрэгцээ боловсронгуй болгох зорилгод тулгуурлана¹³. “Хяналтгүй эрх мэдэл гүрэмгийлэл, дарангуйлсан төрийн системийг аяндаа бий болгодог”¹⁴. Улс төрийн эрх мэдлийг хязгаарлагч хяналтын үүрэг даалгаврын тухайд эрх мэдлийн тухай давхар ойлголтыг агуулж байна уу? гэдгийг ялгахад бэрхшээл гардаг. Иймд Меун¹⁵: хяналт бол “эрх мэдлийг” хязгаарлах “эрх мэдэл” бөгөөд ардчилсан нийгэм дэх төрийн хяналт эрх мэдлийг хязгаарлах хэрэгсэл, эрх мэдлийг өмчлөн эзэмшигч биш гэжээ. Ардчилсан эрх зүйт төртэй улс орнуудад хяналтын үүргийг иарийн зохион байгуулалттай зохицуулж чадсан хэдий ч дээр дурдсан үүргүүдийг онолын хувьд нэг бүрчлэн тайлбарласан нэгдмэл ойлголт байдаггүй. Харин төрийн үйл ажиллагааны тодорхой түвшин бүрт хяналтын үүргийг аргачлалын хувьд ялган заагладаг. Меун¹⁶ хяналт үндсэн хуулийн эрх зүй, улс төрийн үйл ажиллагаанд үнэ цэнэтэй онцгой үүрэг гүйцэтгэдэг хэмээн дүгнэсэн байдаг.

8.Төрийн шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь хяналтын үүрэг, хариуцлага

Төрийн засаглал хуваарилалтын эрх мэдэл хууль тогтоох засаглал-парламент, гүйцэтгэх засаглал-засгийн газар, шүүх засаглалд хуваарилагддаг. “Төрийн эрх мэдлийг хуваарилан онол зөвхөн төрийн удирдлагыг боловсронгуй тогтолцоог

хангах үүднээс бус”¹⁷ төрийн эрх мэдлээс иргэний эрхийг хамгаалах зорилготой нийцдэг тул иргэний эрх, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт шугаман хамааралд орших зүй тогтолтой. Төрийн болдогын шийдвэр эрх мэдлийн хүчүүдийн харилцан хяналтад байна. Krebs¹⁸ төрийн үүргийг төрийн бодлогын шийдвэр гаргах, шийдвэрийн хэрэгжүүлэлт, хэрэгжүүлэлтийн хяналт гэж ерөнхийлөн ангилсан нь давхар хяналт болон хариуцлагатай холбогдох нь Pitschas¹⁹-н “хяналт үгүй бол хариуцлага байхгүй, хариуцлага үгүй бол хяналт байхгүй” хэмээн дэвшүүлсэн онолор нотлогдоно. Аливаа удирдлагын шийдвэр хяналт, хариуцлагын үүргийг давхар агуулна. Хариуцлага нь эрх зүйн шинжлэх ухааны үндсэн ойлголт, харин хяналт бол хууль эрх зүйн үндсэн ойлголт биш. Хариуцлага ба хяналт ардчилал, сайн засаглалын үндсэн зарчмуудтай нягт уялдана. Хариуцлагыг улс төрийн, санхүүгийн, захиргааны гэсэн төрөлд ангилан авч үзэж болно²⁰.

Зураг 6. Хариуцлагын онцлол



Эх сурвалж: G.Shabbir Cheema: Ардчилсан засаглал төр ба иргэнийг холбох нь. Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр. Улаанбаатар 2008, х. 32-33.

¹² Schäfer, Heinz: Төрийн эрх мэдэл ба хяналт. Эмхэтгэсэн Andreas Kohl. Wien, УБ., 1979 он, 83 дахь тал. герман хэлнээс орч.

¹³ Degenhart, Christoph: Төрийн санхүүгийн хяналт. Германы төрийн эрх зүйн нийгэмлэг №55. УБ., 1996 он, 196-197 дахь тал. герман хэлнээс орч.

¹⁴ Brunner, Georg: Герман улс дахь хяналт. Koeln, УБ., 1972 он, 35 дахь тал. герман хэлнээс орч.

¹⁵ Meun, Karl-Ulrich: Хяналтын үндсэн хуулийн эрх зүйн зарчим. 2 дахь Хэвлэл. Baden-Baden, УБ., 1982 он, 119 дэх тал.

¹⁶ Meun, Karl-Ulrich: Хяналтын үндсэн хуулийн эрх зүйн зарчим. 2 дахь Хэвлэл. Baden-Baden, УБ., 1982 он, 119 дэх тал.

¹⁷ Н.Лундэндорж, Төрийн онол. УБ., 2008 он, 205 дахь тал.

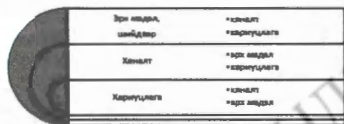
¹⁸ Krebs, Walter: Төрийн шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь хяналтын үүрэг рөл. Төрийн санхүү, парламент болон шүүхийн хяналтад эрх зүйн талас оруулсан хувь нэмэр. Heidelberg, УБ., 1984 он, 8 дахь тал. герман хэлнээс орч.

¹⁹ Pitschas, Rainer: Захиргааны хариуцлага ба захиргааны үйл ажиллагааны бүтэйн элдэртэй асуудлуудыг захиргааны эрх зүйн үүднээс шийдвэрлэх нь. Muenchen, УБ., 1990 он, 391-393 дахь тал. герман хэлнээс орч.

²⁰ G.Shabbir, Cheema: Ардчилсан засаглал төр ба иргэнийг холбох нь. Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр, УБ., 2008 он, 32-33 дахь тал.

Scheuner; Pitschas²¹ нар хяналтыг хариуцлагатай холбон “хариуцлага ба хяналт ардчилсан эрх зүйт төрийн байгуулалтын үндсэн бүрэлдэхүүн хэмээн тайлбарлажээ. Эрх мэдэл нь хариуцлага, хяналт гэсэн бүрэлдэхүүнтэй зайлшгүй нэгдмэл байдаг иргэдийн нийтлэг хүсэл зоригийг илэрхийлсэн үндсэн хуулийн анхдагч ойлголт. Товчоор хэлбэл хаана шийдвэр гаргах эрх мэдэл байна? тэнд хариуцлага ба хяналт заавал байх ёстой.

Зураг 7. Төрийн шийдвэр



Эх сурвалж: Зохиогч

Тайлбар: Шийдвэр гаргах эрх мэдэл хариуцлага, хяналттай зайлшгүй нэгдмэл байх нь үндсэн хуулийн эрх зүйн үндсэн ухагдахуун.

Эдгээр хүчин зүйлийн нэгдлийг төр эрх зүй, төрийн байгуулалж, удирдлага, түүний эрх зүйн орчинд хэрхэн хэрэгжүүлэх нь ардчилсан нийгмийн төрийн үйл ажиллагаатай салшгүй холбоотой. Засаглалын эрх мэдэл хуваарилалт харилцан хяналтгүй бол ардчилал, тэгш эрх, ил тод, шударга нийгмийн талаар хөндөж ярих шаардлагагүй. Хяналт, харилцан хяналт эрх мэдлийг хязгаарлах үнэ цэнэтэй хэрэгсэл. Ардчилсан нийгмийн үнэ цэнэ бол эрх мэдлийг зөв удирдах, зөрчилдөөний шударга зохицуулалтаар илэрхийлэгдэнэ. Эрдэмтэн Eichenberger²² төрийн шийдвэр гаргах үйл ажиллагааг хяналттай холбон үзсэнээр:

1. Эрх мэдэлд хязгаарлалт хийх;
2. Бодит хариуцлагыг бий болгох;

²¹ Scheuner, Ulrich. Ардчилсан нийгэм дэх төрийн эрх мэдлийн хяналт. Hannover, УБ, 1977 он, 11 дэх тал. герман хэлнээс орч. Pitschas, Rainer. Захиргааны хариуцлага ба захиргааны үйл ажиллагааны бүтцийн хэргийн асуулуудыг захиргааны эрх зүйн үндэс шийдвэрлэх нь. München, УБ, 1990 он, 391-393 даяа тал. герман хэлнээс орч.

²² Eichenberger, Kurt. Төрийн эрх мэдэл ба хяналт. Эмхэтгэсэн Андрэас Кохл. Wien, УБ, 1979 он, 24 дх тал. герман хэлнээс орч.

3. Ардчиллыг бэхжүүлэх;

4. Удирдлагын шийдвэрийг хянах, хэрэгжүүлэх, хариуцлагыг өндөржүүлэх үндсийг бүрдүүлэх гэжээ.

Хяналт ардчилсан нийгэмд ардчиллыг бэхжүүлэх, эрх мэдлийг хязгаарлах хэрэгсэл байж хариуцлагыг өндөржүүлэх, хуулийг дээдлэхэд гол үүрэг гүйцэтгэнэ. Хяналт ба эрх мэдэл тодорхой тэнцвэрийг хадгалах хуулинд захирагдах ба харин хяналтыг эрх мэдэлтэй хэрхэв адилтган үзэж болохгүй. Төрийн эрх мэдэл хуваарилалтад хяналтын гүйцэтгэх үүрэг ардчиллын тухай ойлголттой салшгүй холбоотой. 17-18 дугаар зууны үед Англи, Францад орчин үеийн эрх зүйт төр, төрийн эрх мэдлийн хүчний тухай онол бий болсон түүхтэй. Эрх мэдлийн засаглал хуваарилалтыг механик аргаар хуваарилахгүй ба нарийн уялдаа холбоотой, бие даасан, харилцан нөлөөтэй, эв нэгдэлтэй, тэнцвэр бүхий хүчнүүдэд хуваарилдаг. Төрийн эрх мэдлийн хүчний хуваарилалтын зорилго нь хувь хүч, иргэний эрх, эрх чөлөөг хамгаалахад оршино²³.

Ардчилсан төрийн эрх зүй, ардчилсан ёсны харилцан хяналтад суурилсан зарчимд үндэслэн төрийн эрх мэдлийг тэнцвэртэй хуваарилснаар хариуцлагыг өндөржүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, шударга ёсыг эрхэмлэх зорилтуудыг цогцоор нь агуулдаг. Төр хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалдаг боловч бас хамгийн ноцтой хохироогч байхыг үгүйсгээгүй ба төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг орчин цагийн төрийн үнэт зүйл хэмээн хүлээн зөвшөөрдөг²⁴. Төрийн бодлого, шийдвэр засаглалын харилцан хяналтад суурилан иргэний нийгмийн хяналттай уялдсанаар ардчилсан нийгмийн тулгуур зарчим хэрэгжин хяналтын тэнцвэрийг бүрдүүлнэ. Иргэний эрх чөлөө эрх зүйт төрийн үндэс²⁵ тул иргэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцох, хууль ёсны эрхээ хамгаалах, хамгаалуулах, төрийн үйл ажиллагаанд

²³ Brunner, Georg. Герман улс дэх хяналт. Koeln, УБ, 1972 он, 39 дх тал. герман хэлнээс орч.

²⁴ Лундэндорж Н. Төрийн онол. УБ, 2008 он, 209 дх тал.

²⁵ Лундэндорж Н. Төрийн онол. УБ, 2008 он, 223 дх тал.

хяналт тавих эрхийг нээлттэй байлгах асуудал мөн.

9. Удирдлагын хяналтын төрөл, хариуцлага

Хяналтыг гүйцэтгэх үүргээр нь парламентын, шүүхийн, санхүүгийн, удирдлага-захиргааны, намын, хэвлэл мэдээлэл, иргэд, олон нийтийн гэж ерөнхийлөн ангилдаг. Эдгээр хяналтуудаас удирдлага захиргааны хяналтыг төрийн эрх зүйн сонгодог хяналтын нэг хэмээн тодорхойлсон. Удирдлагын хяналтыг цаг хугацаа, орон зай, агуулга, зорилго, хяналт хийх субьектээр нарийвчлан ангилж болно. Хяналтыг цаг хугацаа, орон зайгаар өнгөрсөн, одоо, ирээдүйн, давтан буюу эргэх (feed back) гэж ангилахаас гадна агуулга, зорилгын хувьд эрх зүйн, гүйцэтгэлийн, нарийн мэргэжлийн гэж ангилдаг. Хяналт хийх субьектээр дотоод, гадаад /хөндлөнгийд/ хяналт буюу шууд ба шууд бус гэж ангилна. Schmidt-Assmann²⁶ дотоод хяналт бол тухайн хяналт хийх системийн болон байгууллагын удирдлагад шууд харьяалагдах байгууллагад хийх хяналт юм. Байгууллагын дотоод бүтцэд ажиллах хяналтын хэлтэс тасгийг мөн дотоод хяналт гэж үзэж болно гэжээ. Тодруулбал: байгууллагын дотоод бүтцийн эсвэл харьяа байгууллагын үйл ажиллагаанд хийх хяналтыг нэрлэдэг байна. Гадны буюу хөндлөнгийн хяналтад парламент, төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллага, шүүхийн хяналт болон олон нийтийн хяналтыг тооцдог. Kahrenke²⁷ хяналтыг улс төрийн, мэргэжлийн гэж ерөнхийлөн ангилж мэргэжлийн хяналтыг материаллаг, материаллаг бус гэж авч үзсэнээс гадна хууль эрх зүйн, удирдлага-захиргааны, санхүүгийн хэмээн нарийвчлан ангилж болно гэжээ. Улс төрийн хяналтыг парламентаас гүйцэтгэх бөгөөд хууль эрх зүйн хяналтыг шүүх засаглал, төрийн

эдийн засгийн удирдлага, төсвийн нөөцийн зарцуулалтыг төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллага хянах үүргийг тус тус гүйцэтгэдэг. Хяналтын эрх статус бүхий субьектүүд гүйцэтгэх үүрэг, зохион байгуулалт, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа, авах арга хэмжээгээрээ ялгагдана. Хяналт болгон онцлог зорилго чиглэлтэй. Онцлог ялгаатай шинж нь тухайн хяналтын байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг даалгавраас шалтгаална. Эдгээр хяналт харилцан нарийн уялдаатай ба нэг хяналт нөгөө хяналтын байхгүй орон зайг нөхөх, дэмжих, илөөлөх, хамтрах зэрэг нарийн холбоотой. Парламентын, засгийн газрын, шүүхийн хяналт нь санхүүгийн хяналтыг эрчимтэй хийдэггүй боловч санхүүгийн хяналтын системийн зарим хийж гүйцэтгэдэггүй орон зайг нөхөн гүйцэтгэдэг²⁸ онцлогтой.

Ашигласан материал

- Fuchs, Arthur: Хяналтын тухай мэдлэг буюу түүний нөлөө. Tuebingen Уб., 1966 он.
- Krebs, Walter: Төрийн шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд дахь хяналтын үүрэг. Төрийн санхүү, парламент болон шүүхийн хяналтад эрх зүйн талаас оруулсан хувь нэмэр. Heidelberg, Уб., 1984 он.
- Бурмаа Нацагийн: Тархийн аудит. Диссертаци. Muenchen, Уб., 2009 он.
- Eichenberger, Kurt: Энэ мэдэл ба хяналт. Эмхэтгэсэн Andreas Kohl. Wien, Уб., 1979 он.
- Болдсайхан Б: Системийн аюулгүй байдлын асуудлууд, Уб., 2008 он.
- Pitschas, Rainer: Засиргааны хариуцлага ба захиргааны үйл ажиллагааны бүтцийн эздрээтэй асуудлуудыг захиргааны эрх зүйн үүднээс шиндэрлэх нь. Muenchen, Уб., 1990 он.
- Horvath, Peter: Хяналт шалгалт. 9 дэх хэвлэл. Muenchen, Уб., 2003 он.
- Kahrenke, Helmut: Хяналт бол үндсэн хуулийн эрх зүйн нэмэлт функц мөн. Төрийн төсөв сэтгүүл, №16 Уб., 1975 он.

²⁶ Schmidt-Assmann, Eberhard; Hoffmann-Riem, Wolfgang: Удирдлагын хяналт. Baden-Baden, Уб., 2001 он, 17-18 дахь тал герман хэлнээс орч.

²⁷ Kahrenke, Helmut: Санхүүгийн хяналт бол удирдлагын хяналтын нэгэн хэсэг мөн. Үндсэн хууль, Удирдлага, Санхүүгийн хяналт. Schiffer Eckart-ийн эмхэтгэл. Muenchen, Уб., 1975 он, 237 дахь тал, герман хэлнээс орч.

²⁸ Vogel, Stefan: Удирдлага ба удирдлагыг бүрэлдэх нэгж хэсэг. Zurich, Уб., 2008 он, 247 дахь тал, герман хэлнээс орч.

- Rehm, Hannes: Төрийн байгууллага дахь арвилан хэмнэлт ба үр ашигтай ажиллагаа. Төрийн удирдлага сэтгүүл. №13, Уб., 1980 он.
- Weber, Juergen: Хяналтын тухай ойлголт. Stuttgart, Уб., 1994 он.
- Scheuner, Ulrich: Ардчилсан нийгэм дэх төрийн эрх мэдлийн хяналт. Hannover, Уб., 1977 он.
- Schdfer, Heinz: Төрийн эрх мэдэл ба хяналт. Эмхэтгэсэн Andreas Kohl. Wien, Уб., 1979 он.
- Degenhart, Christoph: Төрийн санхүүгийн орч.хяналт. Германы төрийн эрх зүйн иийгэмлэг. №55, Уб., 1996 он.
- Brunner, Georg: Герман улс дахь хяналт. Koeln, Уб., 1972 он.
- Meyn, Karl-Ulrich: Хяналтын үндсэн хуулийн эрх зүйн зарчим. 2 дахь Хэвлэл. Baden-Baden, Уб., 1982 он.
- Лүндэндорж Н: Төрийн онол, Уб., 2008 он.
- G.Shabbir, Cheema: Ардчилсан засаглал төр ба иргэнийг холбох нь. Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр, Уб., 2008 он.
- Eichenberger, Kurt: Төрийн эрх мэдэл ба хяналт. Эмхэтгэсэн Andreas Kohl. Wien, Уб., 1979 он.
- Brunner, Georg: Герман улс дахь хяналт. Koeln, Уб., 1972 он.
- Лүндэндорж Н: Төрийн онол, Уб., 2008 он.
- Schmidt-Assmann, Eberhard; Hoffmann-Riem, Wolfgang: Удирдлагын хяналт. Baden-Baden, Уб., 2001 он.
- Kahrenke, Helmut: Санхүүгийн хяналт бол удирдлагын хяналтын нэгэн хэсэг мөн, үндсэн хууль, Удирдлага, Санхүүгийн хяналт. Schiffer Eckart-ийн эмхэтгэл. Muenchen, Уб., 1975 он.
- Vogel, Stefan: Удирдлага ба удирдлагыг бүрдүүлэх нэгж хэсэг. Zuerich, Уб., 2008 он.

---o0o---

ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГАЫН ШИЙДВЭР ГАРГАХАД БОДИТ НӨХЦӨЛ БАЙДЛЫГ ХЭРХЭН ТОГТООХ НЭ? ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ ТУХАЙД



Удирдагын академийн багш,
доктор, дэд профессор А.Алтанзул

Товч агуулга

Захиргааны Ерөнхий хуульд (цаашид ЗЕХ) заасан үр нөлөөтэй байх (4.2.4), зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөл байдалд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх (4.2.5) зарчим, захиргааны байгууллага захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд хамаарах бодит нөхцөл байдлыг тогтооно (24.1), 24.1-д заасан бодит нөхцөл байдлыг тогтооход ач холбогдол бүхий шаардлагатай ажиллагаа хийх, нотлох баримтыг цуглуулах, үнэлэх үүргийг захиргааны байгууллага хүлээнэ (24.2), тухайн захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд хамааралтай тохиолдол бүрийн үндэслэлийг захиргааны байгууллага нарийвчлан шинжлэн судлах үүрэгтэй бөгөөд оролцогчийн хувьд ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлыг тогтооно (24.4), 40.2.3-д “захиргааны актыг гаргах бодит нөхцөл байдал, хууль зүйн үндэслэлийг заах” зэрэг заалтуудын хэрэгжилтийн талаар уг илтгэлдээ авч үзсэн болно.

Нийгмийн бүхий л салбарт оршин буй захиргаа, түүний үйл ажиллагааны эрх зүйн хэм хэмжээний зохицуулалтыг захиргааны эрх зүйд авч үздэг. Гэхдээ

орчин үеийн хөгжлийн онцлогоос улбаатай захиргааны үйл ажиллагааны хүрээг зөвхөн эрх зүйн хэм хэмжээнд тусгагдсан байдлаар бус түүний үр дүнтэй, эерэг хандлага бий болгох үүргээр тодорхойлох болсон. Тухайлбал, ЗЕХ-д (5.1) захиргааны байгууллага бол нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах нийтийн эрх зүйн этгээдийг захиргааны байгууллага гэж ойлгоно гэж заасан байдаг.

Захиргааны эрх зүйн зохицуулалт нь нийтийн ашиг сонирхлыг бүрэн хангах захиргааны зорилгыг агуулдаг ч өнөөдрийн явж ирсэн байдал нь захиргааны чиг үүрэг, бүтэц, оролцогчдын бүрэн эрх, хариуцлагыг зохицуулснаар хязгаарлагдаж, харин түүний үр дүнтэй байх, эерэг хандлага бий болгоход чиглэгдсэн захиргааны эрх зүйн зохицуулалт тодорхойгүй байна гэж илтгэгч үзэн энэхүү илтгэлээ бичлээ.

Сэдвийн гол үндэслэл, ач холбогдол

Захиргааны эрх зүй нь бусад эрх зүйн салбартай харьцуулахад өргөн хүрээтэй харилцааг багтаадгийн хувьд онол, арга зүйн байнга шинэчлэгдэж, өөрчлөгөж байхыг шаарддаг. Иймд нийгмийн захиргааны харилцаанд гарч буй шинэ хандлага, мөн эрх зүйн тодорхой бус ойлголтыг судалж, тэдгээрийг эрх зүйн хэм хэмжээ буюу зохицуулалтад оруулах шаардлагатай эсэхийг тогтоож шинжилж байх нь захиргааны эрх зүйн хөгжилд чухал ач холбогдолтой юм.

Захиргаа шийдвэр гаргахдаа тухайн шийдвэрт хамааралтай болсон үйл явдал, бодит байдлыг судлан тогтоох шаардлагатай. Бодит нөхцөл байдлыг тогтоосноор олон төрлийн хувилбарыг ялган таних, дүгнэлт хийх, оновчтой, зөв шийдвэр гаргахад ач холбогдолтой¹.

¹ Монгол Улсын Захиргааны Ерөнхий хуулийн гайлбар, У6, 2017 он, 132-133 дахь тал.

Ингэхдээ захиргааны байгууллага шийдвэрт хамаарал бүхий нотлох баримтуудыг цутлуулах ба олж авсан нотлох баримтуудаа үнэлэх үүргийг ЗЕХ-иар хүлээсэн.

Сэдвийн тулгамдсан асуудал

Өнөөдөр захиргааны байгууллага тухайн шийдвэрт хамаарах бодит нөхцөл байдлыг тогтоон, нотлох баримтуудыг үнэлэхдээ ЗЕХ-д заасан тусгай зарчим болох үр нөлөөтэй байх (4.2.4), зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөл байдалд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх (4.2.5) зарчмыг баримтлан шийдвэр гаргаж буй практик хангалтгүй байна.

Сэдэвтэй холбоотойгоор авсан судалгаа

ЗЕХ-ийг сурталчлах таниулах зорилгоор 2016 оны 2 дугаар сараас хойш өнөөг хүртэл тасралтгүй танхимын ба танхимын бус сургалтыг хот, хөдөөгийн давхардсан тоогоор нийт 2000 гаруй албан хаагчдад явуулсан. Сургалтын явцад ЗЕХ-ийн зүйл, заалтуудыг тайлбарлахад оролцогчдоос хамгийн их асууж байсан нь дээрх заалтууд байв. Түүнчлэн 2018 оны 3-6 дугаар сарын хугацаанд ХЗДХЯ-ны захиралгаар Эрх зүйн боловсрол академи, Ханс-Зайделийн сангаас зохион байгуулсан “Захиргааны Ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт”-ийн судалгаанд оролцохдоо дээрх заалтуудын хэрэгжилтийн талаар судалсан.

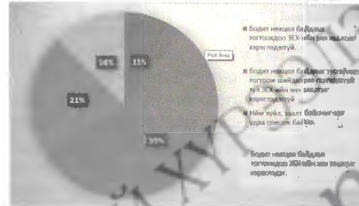
Анкетын судалгаа:

Судалгаанд 14 захиргааны байгууллага болох яам, агентлаг, нийслэл, аймаг, дүүрэг, сумын нийт 50 албан тушаалтан, албан хаагчаас асуумж авав.

Судалгаанд оролцогчдод дараах асуулыг тавьсан болно. Үүнд:

1. ЗЕХ-ийн 4.2.4, 4.2.5, 24, 25 зүйлд заасан журмын дагуу шийдвэрээ гаргаж байгаа юу?

Зургаг 1.



Судлаачийн судалгаа

Зургаг 1-ээс харахад ихэнх захиргааны байгууллага шийдвэр гаргахдаа ЗЕХ-д заасан журмыг баримтлан бодит нөхцөл байдлыг тогтоодогтүй байна гэсэн дүгнэлт хийсэн.

Баримтын судалгаа:

ЗЕХ хэрэгжиж эхэлснээс хойш нийслэл, 15 аймгийн нийт 61 захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны шийдвэр, магадлал тогтоолд захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаатай маргаан гарсан эсэхэд судалгаа хийв. Эдгээр 61 шийдвэрийн 7 шийдвэрт ЗЕХ-ийн 24, 25 дугаар зүйлийн хэрэгжилттэй холбоотой асуудлыг хөндсөн байна.

Хүснэгт 1.

№	Захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны шийдвэрүүд	Холбогдох хуулийн зүйл, заалт		
		Тодорхойлох хэсэгт	Үндэслэх хэсэгт	Тогтоох хэсэгт
1	Тов аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2017.12.19		Захиргааны ерөнхий хуулийн 24-р зүйлийн 24.2, 24.3, 24.4, 25-р зүйл, 26-р зүйлийн 26.1, 27-р зүйлийн 27.4, 27.5	Захиргааны ерөнхий хуулийн 24-р зүйлийн 24.2, 24.3, 24.4, 25-р зүйл, 26-р зүйлийн 26.1, 27-р зүйлийн 27.4, 27.5
2	Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2017.12.15	Захиргааны ерөнхий хуулийн 92-р зүйлийн 92.1, 92.2, 93-р зүйлийн 93.1, 94-р зүйлийн 94.1, 98-р зүйлийн 98.1.5, мөн хуулийн 37-р зүйлийн 37.1, 27-р зүйлийн 27.2, 27.5	Захиргааны ерөнхий хуулийн 24-р зүйлийн 24.1, 24.2, 24.4	Захиргааны ерөнхий хуулийн 24-р зүйлийн 24.1, 24.2, 24.4

3	Архангай аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2018.02.09	Захиргааны ерөнхий хуулийн 27-р зүйл	Захиргааны ерөнхий хуулийн 4.2.6, 24-р зүйлийн 24.1, 24.4, 25-р зүйлийн 25.1, 26-р зүйлийн, 27-р зүйлийн 27.5, 27.6	Захиргааны ерөнхий хуулийн 4-р зүйлийн 4.2.6, 24-р зүйл, 27-р зүйл
4	Завхан аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2017.11.17	Захиргааны ерөнхий хуулийн 4-р зүйлийн 4.2.3, 4.2.6, 13-р зүйлийн 13.2, 13.2, 24-р зүйлийн 24.1	Захиргааны ерөнхий хуулийн 4-р зүйлийн 4.2.3, 4.2.6, 13-р зүйлийн 13.2, 13.2, 24-р зүйлийн 24.1, 27-р зүйл, 47-р зүйлийн 47.1	
5	Булган аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2017.10.23	Захиргааны ерөнхий хуулийн 27-р зүйл, 28-р зүйлийн 28.1.3, 40-р зүйлийн 40.2.3, 47-р зүйлийн 47.1.6	Захиргааны ерөнхий хуулийн 24-р зүйл, 26-р зүйлийн 26.1, 27-р зүйл, 28-р зүйлийн 28.1.3	Захиргааны ерөнхий хуулийн 24-р зүйл 24.1, 24.2, 26-р зүйлийн 26.1, 27-р зүйл, 28-р зүйлийн 28.1.3, 40-р зүйлийн 40.2.3
6	Дорноговь аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2018.03.15		Захиргааны ерөнхий хуулийн 4-р зүйлийн 4.2.6, 5-р зүйлийн 5.1, 5.4, 11-р зүйлийн 11.1.1, 12-р зүйлийн 12.1, 15-р зүйлийн 15.1.4, 24-р зүйлийн 24.1, 24.2, 25-р зүйлийн 25.1.2, 26 дугаар зүйлийн 26.1, 26.2, 27-р зүйлийн 27.2, 27.6, 92-94-р зүйл	
7	Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2017.12.15	Захиргааны ерөнхий хуулийн 27.2.2, 27.6, 37-р зүйлийн 37.1, 92-р зүйлийн 92.1, 93-р зүйлийн 93.1, 94-р зүйлийн 94.1, 98-р зүйлийн 98.1.5	Захиргааны ерөнхий хуулийн 24-р зүйлийн 24.1, 24.2, 24.4	Захиргааны ерөнхий хуулийн 24-р зүйлийн 24.1, 24.2, 24.4

Ярилцлагын судалгаа:

Судлаачид, иргэд, төрийн бус байгууллагын гаргасан 30 гаруй тайлан, илтгэл, өгүүлэлд шинжилгээ хийлээ.

Судлаачийн ярилцлагаас:

Шийдвэр гаргалтгыг судалдаг явдал хэдэн салбар байна. Үүнд: сэтгэжүй ухаан буюу сэтгэл судлал, бизнесийн удирдлага орно. Анагаахын шинжлэх ухаан ч мөн судалдаг. Гэхдээ нийгмийн шинжлэх ухаан, төрийн удирдлага яг шогт байдлаар нь шийдвэр гаргалтгыг судалдаггүй. Үнэндээ нийгмийн шинжлэх ухаан, төрийн удирдлага хамгийн сайн мэдэж, ойлгосон байх ёстой зүйл гэж болно. Төр нь нийгэм улс орны, хүмүүсийн амьдралтай холбоотой, олон хүнд шууд нөлөөлөх чухал шийдвэрүүдийг байнга гаргалаг учраас энэ тал дээр их боловсорсон байх ёстой болов уу. Хууль, тогтоол, шийдвэр салбараасаа хамаараад тус тусын мэдээлэл, статистик тоо, дүн шинжилгээний арга барил дээр тулгуурлаж гарах ёстой. Зөвхөн нэг барилгын зураг төсөл зохиоход нийт 15-17 инженер техникийн ажилтан оролцож байж чанартай, алдаагүй зураг, төсөл боловсруулахад оршино. Хэрэв алдаатай чанаргүй зураг, тооцоо гарвал энэ нь цаанаа олон хүний амьдралтай холбоотой амьдралын олон үнэт зүйлсийг үгүй хийх эрсдэлтэй шүү дээ. Гэтэл нийгмийн шинжлэх ухаан, төрийн удирдлага бол үнэндээ их задгай, олон талаас нь бодож цэгнээгүй тэр хирээрээ буруу, алдаатай, эдийн засгийн алдагдалтай, ёс суртахуун, хүний эрхийн асуудлыг авч хэлэлцээгүй их л бүрхэж сэтгэлийн хөөрлөөр бүтдэг нь харагдаж байлаа. Дээрээс нь намуудын болон хувь хүний өөрийн ашиг соврхол ороод бүр улс төржсөн шийдвэрүүд гарах жишээтэй.

Б.Наранзул

Эх сурвалж: Time Mongolia. 2012

Захиргааны байгууллага шийдвэр гаргахдаа ЗЕХ-ийн дээрх заалтуудыг хангалтгүй хэрэгжүүлж байгаагийн шалтгааныг судлаач дараах байдлаар тодорхойлсон.

Илтгэлийн сэдвийн судлагдахуун болж буй ЗЕХ-ийн дээрх заалтуудыг эрх зүйн тодорхой бус ойлголтод хамруулж авч үзэж байна. Учир нь ЗЕХ-ийн 24, 25, 26, 27 дугаар зүйлийн зохицуулалтууд нь шинэлэг

зохицуулалт² юм. Захиргааны байгууллага тодорхой бус эрх зүйн ойлголтыг өөрийн зүгээс үзэх боломжтой байх ба харин шүүхийн зүгээс тавих хяналт ямар түвшинд байх вэ? гэдгийг тодорхойлохыг илтгэгч оролдсон.

Энэ талаар захиргааны эрх зүйн судлаачид өөрсдийн бүтээлдээ дурдсан байдаг. Үүнд: Хуулийг хэрэглэх явцад эрх зүйн тодорхой бус ойлголттой тулгарч эргэлзээтэй байдал үүсдэг. Хуульд өргөнөөр хэрэглэгддэг “нийтийн ашиг сонирхол, “нийтийн сайн сайхан” зэрэг ойлголтууд зарим тохиолдолд яг ямар утгыг илэрхийлэх нь тодорхой бус байдаг. Харин захиргаанаас тухай тохиолдолд уг ойлголтыг хэрэглэн тийм эсвэл үгүй гэсэн зөвхөн нэг шийдвэрийг гаргах ёстой болдог. Уг эргэлзээтэй байдалаас үүдэн захиргаа ба иргэдийн хооронд маргаан үүсэх магадлал их байна. Эрх зүйн ойлголтын тодорхой бус байдал ба түүнд хяналт тавих нь захиргааны хэргийн шүүхийн хувьд байнгын маргаантай асуудлын нэг юм³.

Харин нотлох баримтыг үнэлэх болон нотлох ажлыг хэрхэн хийх талаар ЗЕХ-д тодорхой зохицуулалт байдаггүй⁴.

Сэдвийн тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх арга, бодомж

Бодит нөхцөл байдлыг судалгааныхаа үр дүнгээр нотлох тогтоож, түүний бодитой, үр дүнтэй гэдэг итгэл үнэмшлийг бий болгохдоо дур зоргоор бус хэмжихүйц, нотлогдохуйц шинжтэй байхыг шаарддаг. Захиргааны байгууллагын албан тушаалтны субъектив итгэл үнэмшил дээр бус объектив нөхцөл байдлыг тогтоох загвар, аргачлал дээр шийдвэр гарч байхыг өнөөгийн цаг үеийн хэрэгцээ тодорхойлогдож байна.

ЗЕХ-ийн хуулийн үзэл баримтлалын нэг чухал санаа нь захиргааны байгууллагын дур зоргоор буюу үзэмжээрээ, мөн үр нөлөөгүй шийдвэр гаргахаас урьдчилан сэргийлэхэд чиглэгдсэн билээ.

Нотлох баримтыг хэмжихүйц, нотлохуйц байхыг ямар арга зүйгээр тогтоох боломжтой вэ?

Сэдвийн онол арга зүйн үндэслэл.

Захиргааг захиргааны эрх зүй болон удирдлагын буюу захиргааны шинжлэх ухааны үүднээс судлан авч үздэгийг бид мэднэ. Илтгэлийн гол судлагдахуун болох захиргааны байгууллагын шийдвэр зорилгодоо нийцсэн, бодит байдлыг тогтоосон байх, үр нөлөөтэй байх зарчмын үзэл санаа, онолын суурь чиглэл нь захиргааны шинжлэх ухаанд гаргасан онол, судалгаанаас гарч ирсэн. Үүнд: Уламжлалт буюу германы эрдэмтэн, М.Вебер, америкийн профессор В.Вильсон, Ф.Гуднау нарын дэвшүүлсэн үзэл санаанаас эхлээд орчин үеийн заи авирын, системийн, нөхцөл байдлыг онолуудыг дурдаж байна. Жишээлбэл: АНУ-ын профессор Вудро Вильсон гэртээ 1887 онд төрийн захиргааны удирдлагад бизнесийн салбар дахь удирдлага, зохион байгуулалтын аргуудыг зохистой хийгээд ажил хэрэгчээр хэрэглэхийг санал болгон, “захиргаа үр ашигтай байх” загварыг боловсруулсан⁵.

1960 –аад оны эхэн үеэс захиргаанд системийн үүднээс хандах хандлага бий болж, гол төлөөлөгчид Д.Истон, Г.Алмонд, Т.Парсонс нар юм. Тэд захиргааны шийдвэр гаргагч албан тушаалтан байгууллагын гадаад орчинтой холбоотой бүхий л хүчин зүйлсийг шинжилж, нэгдмэл шинж чанарыг тодорхойлох явдал чухал гэдгийг авч үзсэн. Ингэхдээ шийдвэр гаргахдаа хамаарагч, үл хамаарагч хувьсагчийн харилцан нэгдлийг тооцон гаргах загвар юм.

Мөн энэ онолын үргэлжлэл нийгмийн хувьсах өөрчлөлтүүд болон захиргааны бүтцийн үр ашигт нөлөөлөл нөөцөллүйг тодорхойлох нь нөхцөл байдлын онол юм.

Захиргааны шийдвэр гаргалтын онолд Х.Симоныг дурдах хэрэгтэй

Захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах зарчмын, журмыг хэрэгжүүлэхэд дараах үндсэн захиргааны шинжлэх ухааны үүднээс 3 онол, хандлага байдаг. Үүнд:

² Ц.Цогт, Захиргааны эрх зүйн өгүүлэл, нийтлэлийн эмхэтгэл, УБ, 2016 он.

³ П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, УБ, 2016 он, 84 дүг тл.

⁴ П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, УБ, 2016 он, 146 дахь тл.

⁵ Я.Долгоржав, төрийн захиргааны шинжлэх ухааны үүсэл, хөгжлийн тухай. Төрийн захиргаа, УБ, 2012 он, 12 дахь тл.

1. Рациональ шийдвэр гаргалт;
2. Инкрементал шийдвэр гаргалт;
3. Холимог шийдвэр гаргалт.

Рациональ шийдвэр гаргалт бол маш тодорхой, нотлох баримтын хувьд илэрхий тохиолдол дээр хэрэглэдэг юм. Ж: ажлын байранд согтуурах ундаа хэрэглэсэн албан хаагчдад сахилгын шийтгэл оногдуулах шийдвэр гаргах үед хэрэглэнэ гэсэн үг.

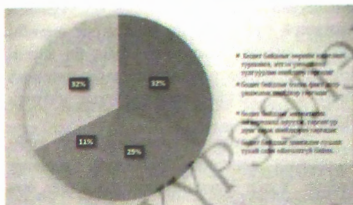
Инкрементал шийдвэр гаргалт бол ихэвчлэн нийтийн ашиг сонирхолтой холбоотойгоор захиргааны байгууллагын гаргасан шийдвэрийг бодит үр дүн ба ирээдүйд гарч болзошгүй эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг тооцсон байхыг шаарддаг. Ж: замын түгжрэлийг бууруулах зорилгоор дугаарын хязгаарлалт хийх, төлөвлөлттэй холбоотой шийдвэрүүд ордог.

Холимог шийдвэр гаргалт бол өмнөх 2 хэлбэрийг хослуулахыг хэлнэ.

Орчин үед захиргааны байгууллага бодит нөхцөл байдлыг тогтоохын тулд цуглуулсан нотлох баримтуудыг шугаман, тоглоомын, хугарлын цэгийн шинжилгээ зэрэг математик загварчлалын аргачлалаар үнэлэх нь илүү үр дүнтэй гэж үзэх хандлага гарч ирж байна. Энэ нь шийдвэр гаргагч субъектив байдлаас татгалзаж, бодит байдлыг илүү объектив талаас харж дүгнэхэд ач холбогдолтой юм. Тодруулбал, цугларсан нотлох баримтуудыг үнэлэхдээ өөрийн итгэл үзэмшил, эсхүл хэн нэгний даалгавар, хүсэлтээр (дарга, эсхүл иргэдийн), мөн "хуурай" тоон үзүүлэлтээр бус тохиолдол бүрийг өгөгдөл гэж үзэн хамаарах, үл хамаарах хувьсагчийн шинжилгээ хийн, программд оруулах гэж ойлгож болно.

Манай төрийн захиргааны байгууллага ЗЕХ-ийн 24 дүгээр зүйлийн 4-заалтын дагуу шийдвэр гаргахдаа дээр дурдсан аргачлалуудыг төдийлөн ашигладаггүй байна.

2. Та захиргааны шийдвэр гаргах бодит нөхцөл байдлыг тогтоох тохиолдол бүрийг шинжлэн судлахдаа ямар арга зүй, аргачлалыг баримталдаг вэ?



Захиргааны байгууллага бодит нөхцөл байдлыг тогтоох тохиолдол бүрийг шийдвэр гаргалтын математик загварчлалаар шинжилж, судалгааныхаа дүн дээр үндэслэж хуулийг тохируулан хэрэглэх гэсэн дарааллаар шийдвэр гаргах нь зорилгодоо нийцсэн, үр нөлөөтэй байх ЗЕХ-ийн зарчмыг хангах боломжтой гэж судлаач үзэж байна.

Эдгээр онолын болон практикт судалгаа шинжилгээ хийснээр дараах асуудт гарч ирсэн.

нэгдүгээрт, ЗЕХ-ийн 24 дүгээр зүйлийн 4-т заасны дагуу бодит нөхцөл байдлыг тогтоохын тулд тохиолдол бүрийг шинжлэх судлахдаа эдийн засаг, менежмент, социологи, статистикийн шинжлэх ухааны аргуудын тусламжтайгаар тогтоосон нотлох баримтад эрх зүйн үүднээс хэрхэн үнэмлэлт өгөх вэ?

хоёрдугаарт, нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх нэхэмжлэл гаргах зэрэг тодорхой бус эрх зүйн ойлголтыг тодорхойлоход дээрх аргууд баримтлах стандарт, аргачлал болж чадах уу?

гуравдугаарт, Бодит нөхцөл байдалд шинжилгээ хийгээд гарсан шийдвэр нь хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан журмын зохих заалттай зөрчилдөх, тухайлбал хуулиар эрх олгогдоогүй, хуулинд энэ талаар зохицуулалт байхгүй зэргээр байвал уг шийдвэрийг гаргахгүй байх уу?

дөрөвдүгээрт, Захиргааны байгууллага математик загварчлалын дагуу нотлох баримтыг үнэлсэн талаар маргаан гарвал шүүх хэрхэн шийдвэрлэх вэ? гэсэн асуудт гарч ирж байна.

ЭМИЙН ХУУЛЬ БУС ЭРГЭЛТ, ХЭРЭГЛЭЭГ ХЯЗГААРЛАХ ШААРДЛАГА, ҮНДЭСЛЭЛ



УЕПГ-ын Сургалт судалгааны төвийн
ахлах прокурор, хууль цаазын шөдөр
зөвлөх, хууль зүйн доктор Б. Өнөрмаа

ТҮЛХҮҮР ҮГ:

Эм, уламжлалт эм, биобэлдмэл, эмийн
хууль бус эргэлт, уламжлалт эмчилгээ.

УДИРТГАЛ

Сүүлийн жилүүдэд эм, эмнэлгийн
хэрэглээс гадна биобэлдмэл үйлдвэрлэх,
худалдах, түгээх, импортлох явдал
нэмэгдэж, тусгай зөвшөөрөлгүй иргэн,
хуулийн этгээд энэхүү үйл ажиллагааг ямар
нэгэн зөвшөөрөлгүйгээр эрхэлж байгаагаас
хүн амын эрүүл мэндэд аюул учруулах
болсон бөгөөд малын эм, биобэлдмэл,
эмнэлгийн хэрэгслийн чанар, эрүүл ахуйн
шаардлагын талаар ноцтой мэдээлэл
нийгэмд түгээгдэж болсон.

Иргэдийн гаршаагүй байдал буюу
хүнд өвчний өмнө хүчин мөхөстсөн
байдлыг далимдуулан малд хэрэглэгддэг
эм, бэлдмэлийг хорт хавдар эдгээдэг, элдэв
төрлийн ургамлыг ахуйн хүрээнд бэлдэж
төрөл бүрийн өвчин анагаадаг гэж итгүүлэн
нууцар зарж борлуулсаар байгаа нь одоог
ч хүртэл түгээмэл байна.

Мөн БНХАУ, БНСУ-ын уламжлалт
эмчилгээ хийх эрх бүхий гурав дахь
шатлалын эмнэлэгт тухайн улсад
үйлдвэрлэсэн “тан”-г иргэдэд санал
болгож, түүнийг иргэд хэрэглэж байгаа нь
нууц биш юм.

**НЭГ. Хуулийн агуулга толорхой бус
байдал**

Хууль бол эрх зүйн хэм хэмжээний акт
бөгөөд бүх нийт заавал дагаж мөрдөхөөр
төрөөс батлан гаргасан дээд хүчин чадал
бүхий баримт бичиг байдаг. Тиймээс ч
хуулийн заалт бүх хүнд ойлгомжтой,
толорхой байх ёстой гэсэн зарчим байдаг.

Тухайлбал, Герман улсын Холбооны
улсын нийтлэг журмын 42 дугаар зүйлд
“Хууль, хэл зүйн хувьд зөв, аль болох бүх
хүнд ойлгогдохоор байх ёстой бөгөөд эрх
зүйн хэм хэмжээг толорхойлохдоо тухайн
зохицуулах гэж буй харилцаанд хэрэглэгдэх
хэм хэмжээ хэл зүйн хувьд яг тохирсон”
байхыг шаарддаг.¹

Эрх зүйн хэм хэмжээний нөхцөл,
үндэслэл, заалт, журмууд нь хоорондоо
логик зүй тогтлоор холбогдон тэнцвэржиж,
хийдэлгүй зөрчилгүй уялдан хуульчлагдсан
байх ёстой.²

Тэгвэл Эрүүгийн хуулийн тусгай
ангийн 20.14 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг нь
ойлгомжгүй томъёологдсон байгааг доорх
хүснэгтээс харж болно.

**20.14 дүгээр зүйл. Хууль
бусаар эм, биобэлдмэл, эмнэлгийн
хэрэгсэл үйлдвэрлэх, импортлох,
худалдах, түгээх**

1.Эм, эмийн түүхий эд, биобэлдмэл,
эмнэлгийн хэрэгслийн хангамжийн үйл
ажиллагаа эрхэлж байгаа хүн, малын
эмчилгээнд хэрэглэхийг хориглосон,
зөвшөөрөгдөөгүй, хугацаа дууссан эм,

¹ Gesetz bedienen sich einer Gesetzessprache, die oft nicht mit der Umgangssprache übereinstimmt.

² С.Нарангэрэл, Эрх зүйн эх толь бичиг, УБ, 2012 он.

эмийн түүхийг эд, биобэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгслийг үйлдвэрлэсэн, импортлосон, худалдсан, түгээсэн бол

Эм, эмийн түүхийг эд, биобэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгслийг хангамжийг үйлдвэрлэсэн, худалдсан, түгээсэн бол.....	Эм, эмийн түүхийг эд, биобэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгслийг хангамжийг үйлдвэрлэсэн, худалдсан, түгээсэн бол.....	Эм, эмийн түүхийг эд, биобэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгслийг хангамжийг үйлдвэрлэсэн, худалдсан, түгээсэн бол.....
Эм, эмийн түүхийг эд, биобэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгслийг хангамжийг үйлдвэрлэсэн, худалдсан, түгээсэн бол.....	Эм, эмийн түүхийг эд, биобэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгслийг хангамжийг үйлдвэрлэсэн, худалдсан, түгээсэн бол.....	Эм, эмийн түүхийг эд, биобэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгслийг хангамжийг үйлдвэрлэсэн, худалдсан, түгээсэн бол.....

Этгэр тэмдэгтэйгээр нэг бол сууцныг нь тавирхайгүй эсхүл мэдсэн мэдэн эмчилгээнд хэрэглэхийг хориглосон зүйлийг үйлдвэрлэсэн, импортлосон, худалдсан, түгээсэн гэж ойлгох ёстой нь тодорхой бус байна. Энэ гэмт хэрэг нь "Олон нийтийн аюулгүй байдал, шинэ сонирхлын эрэг гэмт хэрэг" гэсэн бүлэгт багтаж байгаа боловч уг гэмт хэргийн халдлагын зүйлийн тодорног аж үйлдэх тухай эрүүл мэндэд хорон уруулах, ноцтой үр дагаварт хүргэх зүйлүүд байгааг анхаарах шаардлагатай байна.

МАЛЫН эмчилгээнд хэрэглэхийг зөвшөөрсөн, хугацаа дуусаагүй мийг хорт хавдар эмчлэдэг гэж итгэн авч хэрэглэж байгаа хүн нөгөө талдас үүнийг ашиглаж зарж байгаа хүний үйлдэх хууль, түүн талаар хэргийн дүгнэлт амьс ах?

ХОЁР. Хуулийн хийдэл

Нэрлэгдсэн халдлагын зүйлийг хуульд зааснаар тодорхойлол³

- "эм" гэж хүний болон мал, амьтны өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, өвчнийг оношлох, эмчлэх, дархлаажуулах зориулалттай, үйлчлэл нь эм судлал, эмнэлзүйн сорилт туршилтаар нотлогдсон, нийлэг буюу амьтан, ургамал, эрдсийн гаралтай бодисыг тодорхой хэлбэрт оруулсан, зохих тун, хэмжээгээр хэрэглэдэг бэлдмэлийг;

- "биобэлдмэл" гэж хүний болон мал, амьтны өвчнийг эмлэх, оношлох, өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх зориулалтаар амьд бие, бие махбод, түүний эд, эсээс болон лабораторийн аргаар гаргаж авсан бүтээгдэхүүнийг;

- "уламжлалт эм" гэж хүний болон мал, амьтны өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, өвчнийг оношлох, эмчлэх зорилгоор тодорхой тун, хэмжээгээр хэрэглэдэг, уламжлалт анагаах ухааны жорын дагуу ургамал, амьтан, эрдсийн гаралтай бодис болон үнэт эрдэнэс оруулан уламжлалт болон үйлдвэрийн аргаар бэлдсэн

байгалийн гаралтай бүтээгдэхүүнийг⁴ ойлгоно гэжээ.

Нийгэмд уламжлалт аргаар бэлдсэн, хүний эрүүл мэндэд ач холбогдолтой, тодорхой төрлийн өвчнийг нилээршуулах чадалтай гэж итгүүлэн мал, амьтны эсхүл ургамлын гаралтай "тан" гэх нэршилгүй уламжлалт эмийг ахуйн хурээнд бэлтгэж боловсруулан, зарж борлуулж, ашиг олж байгаа үйлдэл түгээмэл байгаа нь нууц биш боловч уламжлалт эмийг зөвшөөрөлгүй үйлдвэрлэсэн, импортлосон, худалдсан, түгээсэн үйлдлийг хуулиар хориглоогүй зөвхөн "эм, биобэлдмэл" гэж хязгаарласан бөгөөд, уг үйлдлийн улмаас бусдад хор уршиг учирсан тохиолдолд ямар хуулиар хариуцлага хүлээх нь тодорхой бус байна.

Уламжлалт эм нь эм гэсэн ангилалдаа багтах эсэх нь Эрүүгийн хуулийн дээрх заалтад тодорхойгүй байна. Учир нь "Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хууль"-д "эм", "уламжлалт эм" гэдгийг хоёр салгаж тайлбарлажээ.

Мөн уламжлалт арга буюу уламжлалт анагаах ухаан дээр суурилсан эм бэлдэх арга гэдгийг хуульчлаагүй тохиолдолд уламжлалт аргаар эмчилгээ хийж Хятад, Солонгосын уламжлалт эм нэрийн доор иргэдэд зарж борлуулан эмчилгээндээ хэрэглэж буй "тан" нь тухайн улсдаа эм боловсруулах стандарт, нөхцөлд үйлдвэрлэгдсэн эсэхийг шалгах, тогтоох боломжгүй бөгөөд журмаар зохицуулагдах стандарт зөрчсөн тохиолдолд мөн л хүлээлгэх хуулийн хариуцлага тодорхой бус байна.

Монгол оронд нийтдээ 2100 гаруй байгалийн гуурст ургамал ургадаг 1100 нь эмийн ургамал юм. Үүнээс аж ахуй, үйлдвэрлэлд 200 гаруйг нь ашиглаж байна.

Сүүлийн таван жилийн тоон судалгаанаас үзэхэд байгалийн ургамлыг хууль бусаар бэлтгэх гэмт хэрэг 2015 онд 14, 2016 онд 17, 2017 онд 42, 2018 онд 19, энэ онд одоогийн байдлаар 4 тохиолдол бүртгэгдээд байна. Гэмт хэрэг үйлдэж буй

³ Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №25 УБ, 2010 он, 3 дугаар зүйл.

⁴ Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №25 УБ, 2010 он, 3 дугаар зүйл.

шалтгаан нь улсын хилээр нэвтрүүлж ашиг олох зорилготой. Монгол орон байгалийн ургамлыг экспортолж орон болсон¹ талаар албаны эх сурвалжид дурдагдсан байдаг.

Гэтэл Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 20.14 дүгээр зүйлд “уламжлалт эм” болон гэрийн гэжээвэр амьтныг / нохой, муур, гахай, тахиа г.м/ эмчлэхэд хэрэглэх эм, биобэлдмэл түүнийг хууль бусаар үйлдвэрлэсэн, худалдсан, түгээсэн, импортолсон талаар хорнглосон зохицуулалт огт байхгүй бөгөөд мөн хуулийн тусгай ангийн “Улсын хилээр барааг хууль бусаар нэвтрүүлэх” буюу 18.5 дугаар зүйлийн 18.5.2.3 дахь хэсэгт “ургамлын өвөрмөц ховор үнэт олдвор”-ыг улсын хилээр хууль бусаар нэвтрүүлэхийг заадсан, нэвтрүүлсэн тохиолдолд гэмт хэрэгт тооцохоор заажээ.⁶

Мөн хуулийн 24.8 дугаар зүйлд “нэн ховор, ховор ургамал”-ыг “түүсэн, бэлтгэсэн, худалдсан, худалдан авсан, хадгалсан, тээвэрлэсэн, боловсруулсан” бол эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр заасан байна.

Гэвч “нэн ховор, ховор” ангилалд багтаагүй атлаа уламжлалт хэрэгдээ эсхүл ам дамжсан ярианаас үүдэлтэй, хүний эрүүл мэндэд ноцтой хохирол учруулж бэлээшгүй, эмийн үйлчилгээтэй “тан” гэх нэршилтэй, шинжлэх ухааны хувьд эмчилгээний эсхүл аливаа өвчний эсрэг үйлчлэл нь батлагдаагүй уламжлалт эмийг хувиараа бэлтгэн борлуулж байгаа үйлдлийг хуулиар зохицуулах шаардлагатай байна.

“Уламжлалт эм”-ийн гаж нөлөө нь шууд болон шууд бусаар буюу тодорхой цаг хугацааны дараа илэрч болох бөгөөд зарим тохиолдолд аливаа өвчний явцыг түргэсгэх аюултай байж болох бичиг иргэд өвчин,

зовиураас салах магадгүй анагаахын шинжлэх ухаан хүчин мөхөстөн өвчний үед хувиараа “тан” барьдаг гэх хүмүүс дээр сайн дураараа очдог нөгөө талаас бусдын өвчин, шаналлыг мөнгө олох хэрэгсэл болж буй хүмүүсийн золнос болж байгаад анхаарлаа хандуулах шаардлагатай болжээ.

Анагаахын шинжлэх ухаан хүчин мөхөстөн өвчний үед хүн уламжлалт эм нэртэй төрөл бүрийн зүйл хэрэглэж байгаад улмаар нас барсан тохиолдолд уг өвчний улмаас уу эсхүл хэрэгсэлэн ургамал болон амьтны гаралтай бэлдмэл болон уу нөгөө талаас угаасаа тавилан багатай өвчний явцыг уг бэлдмэл түргэтгэсэн үү гэдгийг нотлох боломж манайд бий юу гэдэг нь эргэлзээтэй.

Эрүүгийн хуульд зөвхөн “Эм, эмийн түүхий эд, биобэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгслийн хангамжийн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа хүн, малын эмчилгээнд хэрэглэхийг хориглосон, зөвшөөрөгдөөгүй, хугацаа дууссан эм, эмийн түүхий эд, биобэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгслийг үйлдвэрлэсэн, импортолсон, худалдсан, түгээсэн” үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцсон атлаа экспортлох үйл ажиллагааг орхигдуулсан нь учир дутагдалтай байна.⁷

Монгол Улс эмийн ургамлын ноёд, баялгаар элбэг гэдгийг зөвхөн Монгол Улсын иргэдээ гадна гадаадын иргэд мэддэг болсон, жуулчдын визээр Монгол улсад ирж эмийн ургамлыг судалдаг болсон нь нэгэнт ил болсон зүйл.

¹ Эрүүгийн хуулийн 20.14 дүгээр зүйл. Хууль бусаар эм, биобэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгсэл үйлдвэрлэх, импортолж, худалдах, түгээх

1.Эм, эмийн түүхий эд, биобэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгслийн хангамжийн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа хүн, малын эмчилгээнд хэрэглэхийг хориглосон, зөвшөөрөгдөөгүй, хугацаа дууссан эм, эмийн түүхий эд, биобэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгслийг үйлдвэрлэсэн, импортолсон, худалдсан, түгээсэн бол хоёр мянга долоон зуун нэгжээс орлон дөрвөн мянган нэгжтэй гэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торлог, эсхүл турван саравс гурав жил хүртэл хугацаагаар хорих үрэгтэй хэргийг хязгарлах, эсхүл турван саравс гурав жил хүртэл хугацаагаар хорих эл шийтгэл.

2.Эм, эмийн түүхий эд, биобэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгслийн хангамжийн үйлдвэрлэх, импортолж, худалдах, түгээх үйл ажиллагаа зохицож зохицогүйгээр явуулсан бол таван мянган дөрвөн зуун нэгжээс хорин долоон мянган нэгжтэй гэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торлог, эсхүл нэг жилигс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих үрэгтэй хэргийг хязгарлах, эсхүл нэг жилигс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих эл шийтгэл.

¹ <http://oloo.mn/n64616.html>

⁶ Эрүүгийн хуулийн 18.5 дугаар зүйл. Улсын хилээр барааг хууль бусаар нэвтрүүлэх 1.Хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасны дагуу хориглосон, хязгарлалт тогтоосон барааг Монгол Улсын хилээр, галийн хилээр хууль бусаар нэвтрүүлсэн.

3.Эвч гэмт хэргийг соёлын дурсгалт туйл, музейн үнээр, эртний амьтны, ургамлын өвөрмөц ховор үнэт олдвор, археологийн, палеонтологийн олдвор, эд олгийн зүйл, мансууруулах эм, стигдэл нөлөөт бодисыг улсын хилээр хууль бусаар нэвтрүүлж үлдсэн бол

Уламжлалт эмчилгээнд хэрэглэгддэг, нэн эсхүл ховор эмийн жагсаалтад бүртгэгдээгүй, Монгол Улсын эм болон уламжлалт эмчилгээнд танигдаагүй боловч гадны улсад тэр тусмаа уламжлалт эмчилгээг эрхэмлэдэг Азийн улс оронд өргөнөөр хэрэглэдэг ургамлыг Монгол Улсад боловсруулан, хилээр нэвтрүүлэхийг зөвшөөрсөн бараа /эмчилгээний зориулалт бүхий дэр, хөнжил г.м/, бүтээгдэхүүн /биологийн нэмэлт бүтээгдэхүүн, амттан, эмчилгээний зориулалт бүхий тос, тосон түрхлэг г.м/ болгон экспортлох бүрэн боломжтой байгаа нь хуулийн дээрх зохицуулалтаас харагдаж байна.

Энэ нь Монгол Улсын эмийн ургамлын нөөц болоо судлагдаагүй боловч цаашид уламжлалт эмчилгээнд хэрэглэгдэж болох ургамлын нөөц устаж үгүй болох эрсдэлийг дагуулж байна.

Хэрэв “Эм, эмийн түүхий эд, биобэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгслийн хангамжийн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа хүн, малын эмчилгээнд хэрэглэхийг хориглосон, зөвшөөрөгдөөгүй, хугацаа дууссан эм, эмийн түүхий эд, биобэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгсэл”-ийн зарим нь тухайлбал эмийн түүхий эд /хэдий хугацаанд хадгалахыг журамлаагүй эсхүл тодорхой бус, хугацаагүй хадгалж болох/, биобэлдмэл, эмнэлгийн хэрэгсэл нь хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасны дагуу хориглосон, хязгаарлалт тогтоосон барааны жагсаалтад нэршлээрээ ороогүй байгаа тохиолдолд түүнийг экспортлоход ямар хариуцлага хүлээлгэх нь тодорхой бус байна.

Зөрчлийн тухай хуулийн 6.6 дугаар зүйл буюу “Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн

тухай хууль зөрчих” заалтад “Эм, эмийн түүхий эд, эмнэлгийн хэрэгсэл үйлдвэрлэх, шинэ эм хэрэглээнд гаргах шаардлага, нөхцөлийг зөрчсөн импортлох, эсхүл экспортлоход тавигдах шаардлага, эсхүл хориглох зүйлийг зөрчсөн” тохиолдолд зөрчилд тооцож хариуцлага хүлээлгэхээр байгаа нь хуулийн хийдлийг ашиглах боломж гарч ирж байна. Тухайлбал, “уламжлалт эм” үйлдвэрлэх, хэрэглээнд гаргах шаардлага, нөхцөлийг зөрчсөн тохиолдолд хэрхэн хариуцлага хүлээлгэх эсэх нь тодорхойгүй байна.

Хуульд тодорхойлсон “эм барих эрхгүй” атлаа бусад санал болгож, итгүүлж буй “тан”-г өөрийн бие дээр хэрэглэж үзсэн эсхүл олон хүн үүнийг хэрэглээд илааширсан талаар итгэл үнэмшил бий болсон, энэ нь анагаахын шинжлэх ухаанаар батлагдаагүй эсхүл үгүйсгэгдээгүй тохиолдолд тухайн уламжлалт эм буюу “тан”-г хэрэглэсэн хүний эрүүл мэнд нь муудсан бүр цаашлаад амь нас нь хохирсон тохиолдолд ямар хуулийн заалтаар хэрхэн хариуцлага хүлээлгэх нь тодорхой бус байгаа хуулийн хийдлийг арилгах шаардлагатай.

ДҮГНЭЛТ

Нэг. Аливаа хуулийн тодорхой бус зохицуулалтаас шалтгаалж нийгэмд бий болсон эсхүл бий болзошгүй нөхцөлийг арилгах нь өөрөө аливаа гэмт хэргээс

¹ Эрүүгийн хуулийн 6.6 дугаар зүйл.Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн тухай хууль зөрчих

1.Эм, эмийн түүхий эд, эмнэлгийн хэрэгсэл үйлдвэрлэх, шинэ эм хэрэглээнд гаргах шаардлага, нөхцөлийг зөрчсөн бол зөрчил үйлдэхээ ашигласан эд зүйл, хэрэгсэл, хууль бусаар олсон хөрөнгө, орлогыг хурааж, учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж, үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрлийг хүчнэгүй болгож хүнийг нэг зуун таван нэгжтэй тэнцэх хэмээсний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг нэг мянга таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмээсний төгрөгөөр торгоно.

2.Эм, эмийн түүхий эд, эмнэлгийн хэрэгсэл импортлох, эсхүл экспортлоход тавигдах шаардлага, эсхүл хориглох зүйлийг зөрчсөн бол зөрчил үйлдэхээ ашигласан эд зүйл, хэрэгсэл, хууль бусаар олсон хөрөнгө, орлогыг хурааж, учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүнийг нэг зуун нэгжтэй тэнцэх хэмээсний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг нэг мянган нэгжтэй тэнцэх хэмээсний төгрөгөөр торгоно.

Тайлбар: Энэ зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан зөрчил гаргасан этгээдийн зардалаар улсын бүртгэлд бүртгэгдээгүй, улсын бүртгэлийн загвараас зөрүүтэй/өнгө, дүрс, бичгийн хэлбэр хэргэ/ эм, эмнэлгийн хэрэгслийг Монгол Улсын хилээр нэвтрүүлж/гүгээр гадныг бусаж бууана.

урьдчилан сэргийлэх чухал нөлөөтэй байдаг. Уламжлалт эмчилгээ, эмийг эртнээс дээдэлж ирсэн Азийн улс орнууд тэр тусмаа Монгол улсын хувьд ургамлын гаралтай зөвшөөрөгдсөн “уламжлалт эм”-ийг хэрэглэх нь түгээмэл бөгөөд үүнийг дагаад хувиараа эм буюу “тан” барьдаг, энэ нь амьдралын эх үүсвэр болсон хүн цөөнгүй байгааг бүгд мэддэг, нийгэмд “хүлээн зөвшөөрөгдөөд” байгаа нь нууц биш юм.

Ургамлын гаж нөлөөний талаар мэдлэг хомс түүнчлэн тухайн ургамал болон уламжлалт хэрэглээний талаар, мөн эмчилгээний батлагдаагүй зэрэг үр дүнгийн тухай ам дамжсан ярианд итгэж зүүл мэнд, амь насаа эрсдэлд оруулж байгаа иргэдийг нөгөө талаас бусдын өвчин, шаналлыг мөнгө олох хэрэгсэл болгож буй хүмүүсийн үйлдлийг таслаи зогсоохын тулд Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 20.14 дүгээр зүйлд “уламжлалт эм” –ийн тухай зохицуулж өгөх.

Хоёр. Уламжлалт эмчилгээнд хэрэглэгддэг, нэн эсхүл ховор эмийн жагсаалтад бүртгэгдээгүй, Монгол Улсын эм болон уламжлалт эмчилгээнд танигдаагүй боловч гадны улсад тэр тусмаа уламжлалт эмчилгээг эрхэмлэдэг Азийн улс оронд өргөнөөр хэрэглэдэг ургамлыг Монгол Улсад боловсруулан, хилээр нэвтрүүлэхийг зөвшөөрсөн бараа /эмчилгээний зориудалт бүхий дэр, хөнжил г.м/ бүтээгдэхүүн /биологийн нэмэлт бүтээгдэхүүн, амттан, эмчилгээний зориудалт бүхий тос, тосон түрхлэг г.м/ болгон экспортлох бүрэн боломжтой байгааг анхаарч хязгаарлалт хийх. Ингэснээр Монгол Улсын эмийн ургамлын нөөцөд ороогүй эсхүл судлагдаагүй боловч цаашид уламжлалт эмчилгээнд хэрэглэгдэж болох ургамлын нөөц устаж үгүй болох эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх боломжтой болно.

ГЭР БҮЛИЙН ХҮЧИРХИЙЛЭЛ ҮЙЛДЭХ ГЭМТ ХЭРГИЙН ЭРҮҮГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ЗҮЙЛЧЛЭЛИЙН АСУУДАЛ



МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн
Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн багш,
хууль зүйн доктор, дэд профессор
Д.Бадам



Хууль зүйн магистр
У.Буюнтөгтох

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Гэр бүлийн хүчирхийлэл, гэр бүлийн хамаарал бүхий хүн, гэмт хэргийн зүйлчлэл, зөрчил, гэмт хэрэг, байнга үйлдэх.

ТОВЧЛОЛ:

Сүүлийн жилүүдэд манай улсын хувьд гэр бүлийн хүчирхийллээс үйлдэлтэй гэмт хэргийн гаралт өсөж, энэ төрлийн гэмт хэргийн хохирогчдын тоо жил ирэх тусам нэмэгдэж, хүүхэд, эмэгтэйчүүд, өндөр настан болон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эсрэг чиглэсэн гэмт үйлдэл нь илүү харгис хэрцгий шинжтэй болж байгаа нь энэ төрлийн гэмт хэргийн зохицуулалтын онол, практикийн маргаантай асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагатай болохыг илтгэж байна.

УДИРТГАЛ

2015 оны Эрүүгийн хуулийн 11.7 дугаар зүйлд “Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх” гэмт хэргийг хуульчлан тогтоосон бөгөөд энэхүү гэмт хэрэг нь практикт маш их үйлдэгдэж буй нь шүүхийн статистикийн

судалгаанаас харагдаж байна. Тухайлбал, 2017 онд 59 гэмт хэрэгт 33 хувь, 2018 онд 115 гэмт хэрэгт 73 хүн, 2019 оны эхний 3 дугаар улирлын байдлаар 146 гэмт хэрэг тус тус үйлдэгдэж анхан шатны шүүхээр шийтгүүлжээ¹.

Шүүхээр шийдвэрлэсэн зарим хэргүүдийн шийтгэх тогтоолтой танилцахад уг гэмт хэргийн зүйлчлэлийг ялгамжтай байдлаар хийж, хүний эрхийг зөрчих эсхүл ял завшуулж буй нь бидний хийсэн судалгаанаас харагдсан юм. Энэ нь нэг талаас эрүүгийн хуулийн зохицуулалт учир дутагдалтай, хийдэл, зөрчилдөөнийг агуулсан нөгөө талаас шинэ төрлийн гэмт хэрэг утгаар практикт тогтсон жишиг, уламжлал байхгүйтэй холбоотой.

Гадны орнуудын нийтлэг жишиг хандлагааг харахад тухайн гэмт хэрэг Эрүүгийн хуулинд бие даасан гэмт хэрэг болон хуульчлагдаагүй, ихэнх тохиолдолд тодорхой төрлийн гэмт хэргийн “энэ гэмт хэргийг гэр бүлийн хамаарал бүхий хүний эсрэг үйлдсэн” гэх хүндрүүлэх нөхцөлөөр,

¹ Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн цахим хуудас, www.judicial-nits.mn 2018, 2019 оны III улирлын шүүх таслах ажиглалгааны тайлан.

Англи Саксон эрх зүйн бүлд хамаарах орнууд Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай тусдаа хуулиар тус тус зохицуулсан байдаг.

Энэхүү өгүүлийнхээ хүрээнд практикт түгээмэл үйлдэгдэж буй уг гэмт хэргийн эрх зүйн зохицуулалт болон хэргийн зүйлчлэлийн асуудлыг судлан үзэж практикт тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх арга замыг эрэлхийлэхийг зорьсон болно.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Нэг. Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэрэг, зөрчлийн гаралтын байдал

Хэдийгээр Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд “Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэрэг”-ийг анх удаа эрүүлжүүлж, хуульчилсан ч хүний эрүүл мэндийн халдашгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэгт хамгийн түгээмэл үйлдэгддэг, гэмт хэрэг үйлдэгчдийн тоо жил бүр өсөн нэмэгдэх хандлагатай байгаа нь Цагдаагийн байгууллагын статистик судалгаанаас харагдаж байна. Ялангуяа энэ төрлийн зөрчлийн тоо жил бүр өсөж буй хандлага нь цаашид гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийн гаралтад нөлөөлөх нь дамжиггүй.

Цагдаагийн байгууллагын гэмт хэргийн статистик үзүүлэлтээс үзвэл² 2018 онд гэр бүлийн хүчирхийллийн улмаас үйлдэгдсэн гэмт хэрэг 1070 бүртгэгдсэн ба уг гэмт хэрэгт 1192 хүн холбогдон шаллагдсан байна.

Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэрэг 2018 оны байдлаар улсын хэмжээнд 210 үйлдэгдсэн нь өнгөрсөн оныхоос 13 хэргээр буюу 5.8 хувиар буурсан үзүүлэлттэй байх ба тухайн жилд нийт гэмт хэргийн 0.6 хувийг, эрүүл мэндийн халдашгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэгт 19.6 хувийг тус тус эзэлж байна. 2018 оны байдлаар тус гэмт хэргийн улмаас

797 хүн хохирч, үүнээс 5 хүн нас барж, 675 хүн гэмтсэн нь өмнөх оны мөн үетэй харьцуулахад нас барсан хүний тоо 4.4 хувиар, гэмтсэн хүний тоо 27.9 хувиар буурчээ³.

Зөрчлийн тоон мэдээний хувьд улсын хэмжээнд нийт 1698178 зөрчил бүртгэгдсэн ба зөрчлийн 0.3 хувийг буюу 5812 зөрчил нь гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй холбоотой зөрчил эзэлж байна. Нийслэл хотын хэмжээнд 2018 онд үйлдэгдсэн 121144 зөрчлийг шалгасны 3346 буюу 2.8 хувийг гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй холбоотой зөрчил эзэлж байгаа нь энэ төрлийн зөрчлийн тоо өнгөрсөн оны мөн үетэй харьцуулахад даруй 1318 зөрчлөөр буюу 64.9 хувиар өсжээ⁴.

2019 оны эхний 9 сарын байдлаар гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэрэг 229 бүртгэгдсэн бөгөөд энэ нь өмнөх оны мөн үетэй харьцуулахад 49 хэргээр буюу 27.7 хувийн өссөн үзүүлэлттэй байна⁵.

Үүнээс үзвэл, Гэр бүлийн хүчирхийллийг гэмт хэрэгт тооцсоны үр дүнд гэмт хэргийн гаралт буурч харин Зөрчлийн дүн өссөн нь гэр бүлийн хүчирхийллийн талаарх мэдээллийг иргэд цагдаагийн байгууллагад шуурхай дамжуулдаг болж иргэний үүргээ биелүүлж байгаатай, цагдаагийн байгууллагын зүгээс дээрх дуудлага, мэдээлүүдийг нэн тэргүүнд шалгаж хүчирхийлэл үйлдэгчийн үйлдэл бүрд хуулийн хариуцлага ногдуулж байгаатай холбоотой⁶ хэмээн Цагдаагийн байгууллагаас дүгнэжээ.

Энэхүү халдлагад дийлэнх тохиолдолд бага насны хүүхэд, эмэгтэйчүүд, ахмад настнууд өртдөг төдийгүй тэд амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгөөрөө хохирч байдаг. Иймд уг гэмт хэргийн зүйлчлэлийн асуудлыг судлан үзэж эрүүгийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох нөхцөл боломжийг

³ Мөн гүйл

⁴ Цагдаагийн ерөнхий газар, Монгол Улсад бүртгэгдсэн гэмт хэрэг, зөрчлийн нөхцөл байдал-УБ, 2018 он, (УБ: ЦЕГ, 2019 он), 215 дэх тал.

⁵ <https://police.gov.mn>.

⁶ ХЗДХЯ, Эрүүгийн хууль тогтоомжийн хэрэгжүүлтийн төлөврөө нөхцөлдүүлж, УБ, 2018 он.

² Цагдаагийн ерөнхий газар, Монгол Улсад бүртгэгдсэн гэмт хэрэг, зөрчлийн нөхцөл байдал-УБ, 2018 он, (УБ: ЦЕГ, 2019 он), 215 дэх тал.

судлан үзэх зайлшгүй шаардлага бий болоод байна.

Хоёр. Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийг зүйлчлэхэд анхаарах зарим асуудал

Шүүхийн практикийг судлах явцад гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийн зүйлчлэлийг янз бүрээр хийж байна. Тухайлбал,

Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 10.1 дүгээр зүйлд заасан “Хүнийг алах” гэмт хэргийн хүндрүүлэх нөхцөл болох “гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэж” гэх ойлголтыг, мөн эл нөхцөлийг эш татсан диспозици хэлбэртэйгээр хүний эрүүл мэндэд хүнд, хүндэвтэр, хөнгөн хохирол учруулсан гэмт хэргүүдэд хүндрүүлэх нөхцөл болгон хуульчилсан бөгөөд ийм хэргүүдийг зүйлчлэхэд эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 11.7 дахь хэсэгт заасан гэмт хэрэгтэй нийлмэлээр, зарим тохиолдолд тухайн хүндрүүлэх нөхцөлийг дангаар хэрэглэн зүйлчлэл Зүйлчлэлийг хэрхэн хуулийн үндэслэлтэй хийх, зүйлчлэл хийхэд ямар асуудалд анхаарах талаарх асуудлыг авч үзье.

1. Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх хүнийг санаатай алсан, хүнд, хүндэвтэр, хөнгөн хохирол учруулсан тохиолдолд нэг үйлдэлтэй нийлмэл гэмт хэрэг гэж зүйлчлэгдэх эсэх:

Нэг үйлдэл, эс үйлдэхүйгээр Эрүүгийн хуулийн хоёр буюу түүнээс дээш өөр өөр зүйлд заасан гэмт хэргийг бие даасан бүрэлдэхүүнтэйгээр үйлдсэнийг ойлгох бөгөөд шалтгаант холбооны онолын үүднээс эдгээр гэмт хэрэг нь хоуул материаллаг бүрэлдэхүүнтэй байх боломжгүй.

Дээрх тохиолдолд нийлмэлээр зүйлчлэгдэж буй гэмт хэргүүд төгс үйлдэгдсэн буюу Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн диспозицид заасан объектив, субъектив бүх шинжүүдийг бүрэн хангасан байх шаардлагыг агуулна.

Тэгэхээр гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийн заавал байх объектив шинж болох “байнга” зодсон, харгис хэрцгий харьцсан, догшин авирласан, гарчлаасан, хуваарт болон дундын эд хөрөнгийг ашиглах, эзэмших, захиран зарцуулах эрхэд халдсан гэмт үйлдэл, эс үйлдэхүйг гэм буруутгийн санаатай хэлбэрээр хэрэгжүүлсэн тохиолдолд дээр дурдсан гэмт хэргүүдтэй нийлмэлээр зүйлчлэгдэх боломжтой.

Харин нэг удаагийн үйлдлээр өөрөөр хэлбэл зөрчил үйлдэх явцдаа гэр бүлийн хамаарал бүхий хүнийг санаатай алсан, хүнд, хүндэвтэр, хөнгөн хохирол учруулсан бол дангаар буюу Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 10.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2.8, 11.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2.1, 11.4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2.1, 11.6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгүүдээр тус тус зүйлчлэгдэнэ.

Учир нь хууль тогтоогч Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 10.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2.8 дахь заалтад заасан хүндрүүлэх нөхцөлд “гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэж” гэж хуульчилсан. Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй гэмцэх тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.1 дэх заалтад “гэр бүлийн хүчирхийлэл” гэж энэ хуулийн 3 дугаар зүйлд заасан этгээд энэ хуулийн үйлчлэлд хамаарах хүнийг сэтгэл санаанд дарамт учруулах, эдийн засаг, бэлгийн эрх чөлөө, бие махбодод халдсан үйлдэл, эс үйлдэхүйг” хэмээн хуульчилсны дагуу ойлгох ба энэ нь Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 11.7 дугаар зүйлд заасан гэмт хэргийн шинжийг хангасан тохиолдолд энэхүү хүндрүүлэх нөхцөлийг хэрэглэнэ гэсэн үг огт биш юм. Хэрэв хууль тогтоогч “гэр бүлийн хүчирхийллийн гэмт хэргийг үйлдэх явцад” гэж хуульчилсан бол 11.7 дугаар зүйлд заасан гэмт хэргийн шинжийг хангасан байхыг зайлшгүй шаардах ёстой.

Шүүхийн практикийг судалж үзэхэд:

Сүхбаатар дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 2018 оны 03 сарын 29-ны өдөр 229 дугаар бүхий шийтгэх тогтоол¹:

¹ <http://shuukh.mn>

-Э нь 2017 оны 06 дугаар сарын 11-ны өдөр хамтран амьдрагч Ч.М-тай хүүхдээсээ болж маргаж, улмаар түүнийг зодож, эрүүл мэндэд хөнгөн хохирол учруулсан

-2017 оны 06 дугаар сарын 27-ны өдөр хамтран амьдрагч Ч.М-тай үл ялих шалтгаанаар маргаж түүнийг зодож, эрүүл мэндэд хөнгөн хохирол учруулсан

-2017 оны 07 дугаар сарын 04-ны өдөр дахин зодсон хэргийг шүүх хуралдаанаар хянан хэлэлцэж түүний үйлдлийг Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 11.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хүний эрүүл мэндэд хөнгөн хохирол учруулсан гэмт хэргэ үйлдсэн гэм буруутайд. Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 11.7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.1-т заасан гэр бүлийн хамаарал бүхий харилцаатай хүнийг байнга зодсон гэмт хэргэ тус тус үйлдсэн гэм буруутайд тооцжээ.

Өөр нэг жишээг судлан үзвэл, Өмнөговь аймаг дахь сум дундын Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 2017 оны 10 дугаар сарын 26-ны өдрийн 135 дугаар шийтгэх тогтоол:

Н.Б нь гэр бүлийн хамаарал бүхий хүн болох Ч.Э-г 2016 оны зун гурилын нддүүрээр цохиж зодсон, 2017 оны 2 дугаар сарын 1-ний өдөр гараараа цохиж ухаан алдуулж байсан, мөн оны 2 сард хүзүү рүү гараар цохиж зодсон, 2017 оны 9 дүгээр сарын 18-ны өдөр толгой руу цохиж, баруун талын хавирга руу хөлөөрөө өшиглөсний улмаас хөнгөн хохирол учруулсан хэргийг шийдвэрлэж түүнийг гэм буруутай гэж үзэж Н.Б-н үйлдлийг Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 11.6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгээр зүйлчилжээ.

Дээрх хоёр кейсээс харахад гэмт хэргэ үйлдэгсэд өөрийн гэр бүлийн хамаарал бүхий хүмүүсийг байнга зодож гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэж байсан, ийнхүү хүчирхийлэл үйлдэх явцдаа хохирогчийн эрүүл мэндэд хөнгөн хохирол учруулсан байна.

Үйлдсэн хэргүүд агуулгын хувьд адил боловч анхан шатны шүүхүүд хоёр өөр зүйлчлэлийг хийжээ.

Хууль зүйн үүднээс авч үзвэл нэг үйлдэлтэй нийлмэл гэмт хэргэ бөгөөд тэдний үйлдэл нь Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 11.7 дугаар зүйлд заасан гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх, Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 11.6 дугаар зүйлд заасан хүний эрүүл мэндэд хөнгөн хохирол учруулах гэмт хэргүүдийг үйлдсэн байна.

Харин Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 11.6 дугаар зүйлд заасан хүний эрүүл мэндэд хөнгөн хохирол учруулах гэмт хэргийг срдний бүрэлдэхүүнээр эсхүл хүндрүүлж зүйлчлэх асуудал тулгарах юм.

Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 10.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2.8-д "гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэж" гэх хүндрүүлэх нөхцөлийг хуульчилсан ба эл ойлголтыг мөн Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 11.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2.1, 11.4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2.1, 11.6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт иш татан хуульчилснаас үзвэл хууль тогтоогч гэр бүлийн хамаарал бүхий хүний амь насыг хохироосон, эрүүл мэндэд хүнд, хүндэтгэр, хөнгөн хохирлыг гагцхүү "гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх явцад" учруулсан тохиолдлыг хүндрүүлэн зүйлчлэх, үүнээс өмнө хохирогчийг байнга зодсон, харгис хэргий харьцсан, догшин авирласан, тарчлаасан, хуваарьт болон дундын эд хөрөнгийг ашиглах, эзэмшин, захиран зарцуулах эрхэд халдсан өөрөөр хэлбэл Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 11.7 дугаар зүйлд заасан гэмт хэргийг бие даасан бүрэлдэхүүнтэйгээр үйлдсэн тохиолдолд нийлмэлээр зүйлчлэх үндэслэл бүрдэнэ гэж үзэж байна.

Өөрөөр хэлбэл дээрх 2 кейсийн тухайд Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 11.7 дугаар зүйл, 11.6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгээр нийлмэлээр зүйлчлэх нь хуулийн үндэслэлтэй зүйлчлэл болох юм.

2. Гэр бүлийн хүрээнд үйлдэгдсэн гэмт хэргийг "гэр бүлийн хүчирхийлэл" үйлдэх явцад хэмээн хүндрүүлэн зүйлчлэх шаардлагатай эсэх:

Шүүхийн практиквас үзэхэд тухайн нөхцөлд үйлдэгдсэн гэмт хэргийг

хүндрүүлэн зүйлчилж ял оногдуулж буй практик тохиолдож байх бөгөөд гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй гэмцэх тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.1-д "... гэр бүлд хамаарах хүний сэтгэл санаанд дарамт учруулах, эдийн засаг, бэлгийн эрх чөлөө, бие махбодод халдсан үйлдэл, эс үйлдэхгүйг" гэр бүлийн хүчирхийлэл гэнэ гэж хуульчилсныг анхаарч үзэлгүйгээр зүйлчилж хэргийг шийдвэрлэсээр байна.

Гэр бүлийн гишүүдийн хоорондын таарамжгүй харьцаа, хохирогчийн илтэд буармугай үйлдэл, үйл ажиглагаа, эр эмийн хардалт зэргээс улбаалан үйлдэгдэн гарсан хэргийг ийнхүү хүндрүүлэн зүйлчлэх нь хуулийн үндэслэлгүй зүйлчлэл болно. Энэ нь хувийн эдэлтэд үндэслэгдсэн утгаар тухайн зүйл буюу Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 10.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 11.1 дүгээр зүйлийн 1, 11.4 дүгээр зүйлийн 1, 11.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, ердийн бүрэлдэхүүнээр зүйлчлэгдэх боломжтой. Гэхдээ дурдсан гэмт хэргүүдийн өөр бусад хүндрүүлэх бүрэлдэхүүний шинжийг хангасан эсэхийг шалгаж тогтоож, зүйлчлэл хийх нь зүйн хэрэг билээ.

3. Хуваарьт болон дундын эд хөрөнгийг ашиглах, эзэмших, захиран зарцуулах эрхэд байнга халдсан тохиолдолд өмчлөх эрхийн эсрэг гэмт хэргтэй нийлмэлээр зүйлчлэгдэх эсэх:

Дээрх тохиолдлоор хэргийн зүйлчлэл хийхэд юуны өмнө гэр бүлийн хамаарал бүхий хүний өмчлөх эрхэд гурав буюу түүнээс дээш халдсан нь гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийн объектив, субъектив шинжийг хангаж буй эсэхийг, ийнхүү өмчлөх эрхэд халдахдаа хулгайлах, дээрэмдэх, завших, бусдын эд хөрөнгийг авахаар заналхийлэх, эд хөрөнгө устгах, гэмтээх аргуудаар үйлдсэн эсэх, энэ нь Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 17 дугаар бүлгийн гэмт хэргүүдийн шинжийг хангаж байгаа эсэхийг тус тусад нь шалгаж улмаар нийлмэлээр зүйлчлэх эсэхийг шийдвэрлэнэ.

4. Гэр бүлийн хамаарал бүхий хүнийг хүчиндсэн, бэлгийн мөлжлөгт оруулсан тохиолдлыг хэрхэн зүйлчлэх:

Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй гэмцэх тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд "Гэр бүлийн хүчирхийллийн хэлбэр"-ийг

- 6.1.1.бие махбодын хүчирхийлэл;
- 6.1.2.сэтгэл санааны хүчирхийлэл;
- 6.1.3.эдийн засгийн хүчирхийлэл;
- 6.1.4.бэлгийн хүчирхийлэл¹ хэмээн

ангилсан хэдий ч гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийн объектив шинжил хууль тогтоогч "бэлгийн хүчирхийлэл"-ийг хамааруулаагүй бөгөөд гэр бүлийн хамаарал бүхий хүнийг бэлгийн хүчирхийлэлд оруулсан тухайлбал хүчиндэх, бэлгийн мөлжлөгт оруулсан тохиолдолд холбогдох зүйлүүдээр зүйлчлэгдэх юм.

Хууль тогтоогч Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 12.3 дугаар зүйлд заасан бэлгийн мөлжлөг үйлдэх гэмт хэргийн үндсэн бүрэлдэхүүнийг "Хохирогчид хүч хэрэглэж, хүч хэрэглэхээр заналхийлж; эд хөрөнгө, албан тушаал, бусад ноцвол байдлын улмаас эрхшээлдээ байгаа байдлыг далимдуулан зорчих эрхийг хязгаарлахгүйгээр бусадтай бэлгийн харьцаанд албадан оруулсан" хэмээн хуульчилсан нь гэр бүлийн хамааралтай хүн уг гэмт хэргийн хохирогч байгаа тохиолдолд энэхүү зүйлээр, харин хүчиндэх гэмт хэргийн хувьд Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 12.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2.3-т зааснаар тус тус хэргийн зүйлчлэл хийгдэнэ.

5. Гэр бүлийн хүчирхийллийн гэмт хэрэг болон зарим тодорхой гөрлийн гэмт хэргийн хүндрүүлэх бүрэлдэхүүний "гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэж" гэсэн шинжийг тогтооход анхаарах зарим асуудлууд:

1. Гэмт хэргийн хохирогч нь яллагдагч, шүүгдэгчтэй "гэр бүлийн гишүүд" гэдэгт хамаарч байгаа хэмээн механикаар дүгнэж яллагдагч, шүүгдэгчийн эрх зүйн байдлыг дордуулах ёсгүй гэдгийг онцгой анхаарах шаардлагатай.

Хэдийгээр хохирогч нь яллагдагч, шүүгдэгчтэй гэр бүлийн гишүүд мөн боловч тухайн гэмт хэрэг үйлдэгдэх шалтгаан,

¹ Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй гэмцэх тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 дэх хэсэг.

сэдлэд нь хохирогчийн хууль бус, зүй бус үйлдлээс илтэд шалтгаалсан болох нь тогтоогдсон тухайн тохиолдолд яллагдагч, шүүгдэгчийг гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдсэн гэж үзэхгүй байх үндэслэлтэй юм.

2. “Гэр бүлийн хүчирхийлэл” гэдэг нь “гэр бүлийн гишүүд” хооронд үүссэн байх гол утга агуулга, шалгууртай учраас “гэр бүлийн гишүүд”-тэй холбоотой суурь ойлголт, харилцааг зохицуулсан Гэр бүлийн тухай хуулийн нарийвчилсан зохицуулалтыг “Эрүүгийн хуулийн нэр томьёо, ухагдахууныг тайлбарлахад баримтлах” шаардлагатай болохыг анхаарах нь зүйтэй.

Эрүүгийн хуулийн 1.2 дугаар зүйлийн 4 дахь хэсэгт: Энэ хуулийн нэр томьёо, ухагдахууныг тайлбарлахад Монгол Улсын хууль, Монгол Улсын хуулиар соёрхон баталсан, нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд заасан тодорхойлолт, хэм хэмжээг баримтална гэж заасан.

Шүүхийн практикт гэр бүлийн хүчирхийллийн “хохирогчид” хамаарах этгээдийн талаар нэгдсэн ойлголт хэвшиж тогтоогүй буюу хуульчдын ойлголт эсрэг тэсрэг байна. Үүнийг тодорхой хэргийн хэсэ дээр тайлбарлаж болох юм.

Яллагдагч В.Б нь 2018 оны 06 дугаар сарын 04-ний өдрийн 16 цагийн үед Сонгинохайрхан дүүргийн 26 дугаар хорооны нутаг дэвсгэр, Баянбулагийн 1-82 тоотод оршин суух хадам эх Б-ийн гэрт “нүүж явахдаа хашаа цэвэрлээгүй явсан” гэх шалтгаанаар өөрийн эхнэр Э-ийг төрсөн эгч Ш.Н-н нуруу, хөл рүү галын дэгээ төмрөөр цохиж гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэж зодон эрүүл мэндэд хөнгөн хохирол учруулсан гэмт хэрэгт холбогджээ. Иймд Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 11.6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар зүйлчилж, ял сонгожээ.

Хохирогч, яллагдагч нар гэр бүлийн гишүүд мөн үү?

Гэр бүлийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.4-т зааснаар “гэр бүлийн гишүүн” гэдэгт “гэрлэгчид, тэдэнтэй хамт амьдарч байгаа төрсөн, дагавар, үрчлэн

авсан хүүхэд болон төрөл, садангийн хүнийг; мөн хуулийн 3.1.6. “садангийн хүн” гэж гэрлэгчийн төрсөн ах, эгч, дүү, авга, нагац, тэдгээрийн хүүхдийг хамааруулан ойлгоно.

Гэр бүлийн хүчирхийллийн тухай хуулийн үйлчлэлд хамаарах гэр бүлийн гишүүний талаар: Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1.-д “эхнэр, нөхөр, гэр бүлийн бусад гишүүн” гэж заасан.

Тус хэргийн хохирогч нь яллагдагчийн хувьд садангийн хүн байх боловч гэрлэгсэдтэй хамт амьдардаггүй байх тул гэр бүлийн гишүүн гэж үзэхгүй байх үндэслэлтэй.

Түүнчлэн “ойр дотны хүн” гэдгийг тайлбарласан Эрүүгийн хуулийн 4.1 дүгээр зүйлийн тайлбараас үзэхэд гэр бүлийн гишүүдэд хамаарах этгээд бүрийг “ойр дотны хүн”-д хамааруулснаас гадна төрөл, садангийн хүмүүсийн хувьд гэрлэгсэдтэй “хамт амьдарч байх” шалгуурыг тодотгон тайлбарласан байна.

Иймд хэдийгээр хохирогч, яллагдагч нар төрөл, садан боловч гагцхүү хамт амьдарч байгаа тохиолдолд яллагдагчийн хохирогчийн эсрэг халдсан үйлдлийг “гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэж” гэдэгт хамааруулах үндэслэлтэй болно.

3. “Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх” зөрчлүүд нь “гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэрэг”-т тооцогдох олон тухайн гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацаатай холбоотой анхаарах асуудал.

Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийн энгийн бүрэлдэхүүний үндсэн шинж нь гэр бүлийн хүчирхийллийг “байнга” буюу 3 ба түүнээс дээш үйлдсэн байх шалгууртай учраас “гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх” зөрчлүүдийг “гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэрэг”-т тооцоход, мөн тухайн гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацаатай холбоотойгоор дараах асуудлыг анхаарах нь зүйтэй. Үүнд:

а/ Зөрчлийн тухай хуулийн 5.4 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан “гэр бүлийн хүчирхийлэл” үйлдэх зөрчлийг

3 удаа үйлдсэн нь илэрч, шууд эрүүгийн хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татагдсан тохиолдолд Зөрчлийн тухай хуулийн 1.5 дугаар зүйлийн 2-т заасны дагуу: 1 ба 2 дахь, 2 дахь ба 3 дахь зөрчлийн хооронд тус бүр 6 сарын хугацаа өнгөрөөгүй байх ёстой.

Мөн тухайн 3 удаагийн бие даасан эхлэл, төгсгөл бүхий зөрчил нь Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангийн 2.2 дугаар зүйлийн 3-т зааснаар үргэлжилсэн нэг гэмт хэрэгт буюу Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 11.7 дугаар зүйлийн 1-д заасан гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжийг хангаж буй учраас Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангийн 1.8 дугаар зүйлийн 2-т зааснаар гэр бүлийн хүчирхийллийн сүүлчийн буюу 3 дахь удаагийн зөрчил үйлдсэн үеийг гэмт хэрэг үйлдэж төгссөн цаг хугацаа гэж үзэх ба тухайн гэмт хэрэг төгссөн үеэс эхлэн гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацааг Эрүүгийн хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу тоолно.

б/ Зөрчлийн тухай хуулийн 5.4 дүгээр зүйлийн 4 дахь хэсэгт заасан “гэр бүлийн хүчирхийлэл” үйлдэх зөрчлийг 2 удаа буюу давтан үйлдэж, захиргааны шийтгэл хүлээсэн этгээд дахин гэр бүлийн хүчирхийллийн зөрчил үйлдсэн тохиолдолд шууд гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэрэг үйлдсэн гэж үзэх эсэхэд тодорхой бус, эргэлзээ бүхий цөөнгүй асуудал байгаа болно.

Тухайн тохиолдолд шүүхийн 1 ба 2 дахь удаагийн захиргааны шийтгэл оногдуулсан шийдвэрүүдийн хооронд хөөн хэлэлцэх ямар хугацааны шалгуур шаардлага байх, түүнчлэн шүүхийн 2 дахь удаагийн захиргааны шийтгэл оногдуулсан шийдвэр ба 3 дахь удаагийн зөрчил хооронд хөөн хэлэлцэх ямар хугацааны ямар шалгуур шаардлага байх эсэхэд Зөрчлийн тухай болон Эрүүгийн хуульд тусгайлан зохицуулаагүй гэж үзэх болохоор байна.

Зүй нь Захиргааны шийтгэл хүлээсэн байна гэдэг нь тухайн зөрчил гаргагч гаргасан зөрчлийнхөө төлөө захиргааны хариуцлага хүлээсэн гэж үзнэ. Захиргааны

хариуцлага хүлээсэн гэдэг нь тухайн захиргааны зөрчлийг шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болж, улмаар зөрчил гаргагч этгээд шүүхээс оногдуулсан захиргааны тухайн шийтгэлийг эдэлж дууссан байхыг ойлгоно.

Дээр үндэслэлээр авч үзвэл “гэр бүлийн хүчирхийлэл” үйлдэх зөрчлийг 2 удаа буюу давтан үйлдэж, захиргааны хариуцлага хүлээсэн этгээд дахин гэр бүлийн хүчирхийллийн зөрчил үйлдсэн тохиолдолд шууд гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татах боломжгүй.

Харин шүүхээс зөрчил гаргагчид оногдуулсан анхны ба хоёр дахь удаагийн шийтгэвэр, мөн шүүхийн 2 дахь удаагийн шийтгэвэр ба зөрчил гаргагчийн 3 дахь удаагийн зөрчил хооронд тус тус шийтгэвэр хүчин төгөлдөр болохоос эхлэл тухайн захиргааны шийтгэлийг эдэлж дуусахаас өмнө үйлдсэн эхлэл тухайн захиргааны шийтгэлийг эдэлж дууссан өдрөөс хойш 6 сарын хугацаа өнгөрөөгүй байхад дахин зөрчил үйлдсэн байх зэрэг тодорхой шалгуур, нөхцөл журмыг зайлшгүй хуульчлан тогтоох шаардлагатай гэж үзэж байна.

Тийнхүү хуульчлах нь Эрүүгийн хуульд заасан хууль ёсны зарчмын утга агуулга, яллагдагч, шүүгдэгчийн эрх зүйн байдлыг дордуулахгүй байх хууль ёсны шаардлагад хамаарна.

Зөрчлийн болон Эрүүгийн хуульд тусгайлан зохицуулаагүй бөгөөд үндэслэл бүхий эргэлзээтэй асуудлыг Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 1.15 дугаар зүйлийн 2-т зааснаар яллагдагч, шүүгдэгчийн эрх зүйн байдлыг дээрдүүлж шийдвэрлэхийг хуулиар зөвшөөрсөн байдаг.

в/ Уг гэмт хэргийн объектив заавал байх шинж нь тухайн зүйлийн диспозицид хуульчлагдсан үйлдлүүдийн давтамж буюу “байнга” гэх ойлголтыг зөв ойлгож хэрэглэж буй эсэх нь судалгааны явцад анзаарагдсан юм.

Эл ойлголт нь Эрүүгийн эрх зүйд нэгэнт тогтсон, уламжлалт онолын ойлголт бөгөөд эрдэмтэд судлаачид дараах байдлаар тодорхойлжээ.

Академич С.Нарангэрэл "...янз бүрийн объектив болон субъектив нөхцөл байдалд цаг хугацааны нэлээд завсарлагатайгаар нэг гэмт хэргийг хоёроос дээш удаа үйлдэх нь гэм буруутай этгээдийн үйлдлийг байнга гэж үзэх үндэс болохгүй. Байнга бол гэмт хэрэг үйлдэх явдал үе үе давтагдаж, тэдгээрийн хоорондын зай их бнийг харуулан гэм буруутай этгээдийн зан үйлийн тодорхой чиглэл илэрсэн, гэмт хэрэг давтан үйлдэх явдал юм. Гурав буюу түүнээс дээш гэмт хэрэг үйлдэх нь байнга гэсэн ухагдахууны зайлшгүй тоон үзүүлэлт мөн. Байнга гэсэн ойлголт нь төсөөтэй нэг ижил гэмт хэрэг үйлдсэн байхыг харуулна⁹..."

Доктор С.Жанцан "Нэг этгээд нэлээд үргэлжилсэн хугацаанд нэг гэмт хэргийг дөрөв ба түүнээс дээш удаа үйлдэж тэдгээрийн алинд ч шийтгэгдээгүй бөгөөд энэ нь түүний гэмт зан төлөвийн тогтсон хандлагыг илэрхийлсэн байхыг гэмт хэргийг байнга үйлдэх гэнэ¹⁰..."

Дээрх эрдэмтдийн үзэл бодлын хүрээнд "байнга гэмт хэрэг үйлдэх" гэх ойлголт нь:

1.Нэг гэмт хэргийг тодорхой хугацааны завсарлагатайгаар гурав ба түүнээс дээш удаа үйлдсэн байх

2.Тэдгээрийн алинд ч ял шийтгүүлээгүй байх

3.Гэмт хэрэг үйлдсэн хүний гэмт зан төлөвийн илрэл бөгөөд энэ нь амьдралд хэвшиж тогтсон дадал зуршил хэмээн Эрүүгийн эрх зүйн онолд тайлбарлан авч үздэг байна.

Үүнээс үзвэл гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийн объектив шинжийн "байнга" гэдэгт гэмт этгээдээс гэр бүлийн хамааралтай хүний бие махбодод хүч хэрэглэн халдаж зодсон, харгис хэршиг

харьцсан, догшин авирласан, тарчлаасан, хуваарьт болон дундын эд хөрөнгийг ашиглах, эзэмших, захиран зарцуулах эрхэд халдсан хэд хэдэн удаагийн идэвхтэй үйлдэл бөгөөд үйлдэл бүр бие даасан гэмт хэрэг, зөрчлийн шинжийг агуулсан байхыг ойлгоно.

Жишээ нь: Зөрчлийн хуулийн 5.4 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан зөрчлийг гурав ба түүнээс дээш удаа үйлдсэн тохиолдолд "байнга" гэж үзэж Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 11.7 дахь хэсэгт заасан гэмт хэргийн байнга зодсон гэх объектив шинжийн үйлдлийг хангах юм. Цаашид ийм ойлголт уг гэмт хэргийн тухайд байх эсэх нь эргэлзээтэй, практикт янз бүрээр ойлгож хэргийн зүйлчлэл хийж ял завшуулах эсхүл хүний эрхийг зөрчсөөр байна.

Гурав. Гадаадын зарим орнуудын эрх зүйн зохицуулалт

Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, хийдэл зөрчилдөөнийг арилгахад гадны орнуудын жишг хандлагыг судлах зайлшгүй шаардлагатай юм. Иймд гадаадын зарим улс орны хуульд дээрх асуудлыг хэрхэн зохицуулсныг товч байдлаар судлан үзсэнээ танилцуулбал:

1. БНХАУ-ын Эрүүгийн хуульд гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийн талаар хуульчилсан бөгөөд энэхүү гэмт хэргийг гэр бүлийн гишүүдээ хүч хэрэглэж, дарамт шахалт үзүүлсэн бол 2 жилээс доош хугацаагаар хорих, хорьж албадан хөдөлмөр хийлгэх, харин хүнд гэмтэл учруулсан, амь насаа хохироход хүргэсэн бол 2 жилээс дээш 7 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэхээр заасан байна.

Тус улсын Эрүүгийн хуульд Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийг тусад нь бие даасан зүйл заалтаар зохицуулсан бөгөөд уг гэмт хэргийн хүндрүүлэх нөхцөл/манай улсын эрүүгийн хуулийн тусгай ангид хүндрүүлэх нөхцөл болгон хуульчилсан шиг бус -ийг тодорхой заажээ.

⁹ С.Нарангэрэл. Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүй, 2006, 1996 он, 262 дэх тал.

¹⁰ С.Жанцан. Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн онол, 2009 он, 594 дэх тал.

2. БНСУ-ын Эрүүгийн хуулийн 260 дугаар зүйлд хүний бие махбодид хүчирхийлэл үйлдсэн бол 2 жил хүртэлх хугацаагаар хорих, эсхүл 5 сая хүртэлх воноор торгох ял шийтгэх бөгөөд тус гэмт хэргийг гэр бүлийн хамаарал бүхний хүнд үйлдсэн бол хүндрүүлж 5 жил хүртэлх хугацаагаар хорих, эсхүл 7 сая хүртэлх воноор торгох ял шийтгэхээр хуульчилсан байна. Түүнчлэн, БНСУ-д бие даасан гэмт хэрэг бус харин тодорхой төрлийн гэмт хэргүүдэд “гэр бүлийн хамаарал бүхний хүний эсрэг” үйлдсэн тохиолдлыг хүндрүүлэн үздэг.

3. Австрали улсад гэр бүлийн хүчирхийллийг “Гэр бүлийн болон хувь хүний хүчирхийллийн тухай хууль”-р зохицуулдаг бөгөөд уг хуульд гэр бүлийн хүчирхийллийн гэмт хэргийг “Гэр бүлийн харилцаатай байгаа болон харилцаатай байсан хүн нөгөөгийнхөө эсрэг гэмт хэргийн шинжтэй үйлдэл хийх” гэж тодорхойлдог. Жишээ нь: Хэрвээ гэр бүлийн хамаарал бүхний хүнийг мөрдөж мөшгөх, айлгаж сүрдүүлэх, биед нь гэмтэл учруулах зорилгоор заналхийлж сүрдүүлснийг гэмт хэрэгт тооцож ял оногдуулна. Ял шийтгэлийн хувьд 5 жил хүртэл хугацаагаар хорих эсхүл 50 шийтгэлийн нэгж (1 нэгж=\$161.19) –ээр торгох ял оногдуулах санхүүцэж. Австрали улсад хэрэв цагдаа гэр бүлийн хүчирхийлэл болсон гэж үзэж, хүчирхийлэл үйлдсэн этгээдийг сэжиглэж байвал гэмт хэрэгтэнг шүүхийн зөвшөөрөлгүйгээр баривчлах эрхтэй байдаг.

Эрүүгийн хуулиар бус тусдаа бие даасан хуулиар шийтгэлд улс орнуудын нэг нь Австрали улс юм. Тус хуулийн дагуу гэр бүлийн хүчирхийлэлд хамаарах гэмт үйлдлүүдэд хариуцлага хүлээлгэнэ.

4. АНУ-ын Эрүүгийн хуулийн 110а бүлэгт Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх, гэр бүлийн хамаарал бүхний хүнийг мөрдөж мөшгөх гэмт хэргийн талаар хуульчилжээ. Тухайлбал,

-Гэр бүлийн хамааралтай хүнийг алсан тохиолдолд бүх насаар эсхүл шүүхээс

тогтоосон жилээр хорих ялаар шийтгэх;

-Хэрэв хохирогч насан туршидаа хөгжлийн бэрхшээлтэй болсон, эсхүл амь насанд аюултай гэмтэл учруулсан тохиолдолд 20 хүртэлх жил хорих ялаар шийтгэх;

-Хэрэв хохирогчийн биед ноцтой гэмтэл учруулсан, эсхүл гэмт хэрэг үйлдэхдээ аюултай зэвсэг хэрэглэсэн тохиолдолд 10 хүртэлх жил хорих ялаар шийтгэх;

-Дээрхээс бусад тохиолдлуудад 5 хүртэлх жил хорих ял элдэх, эсхүл үүн дээр нэмж торгох ял тус тус оногдуулдаг байна.

Хүчирхийлэл үйлдэгчийн эрхийг хязгаарлах ял ногдуулдаг бөгөөд нь уг ялыг 2 удаа зөрчсөн, эсхүл уг арга хэмжээ давтан авагдсан бол 50 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэлдэг байна.¹¹

“Гэр бүлийн хүчирхийллийн хэргээр ял шийтгэгдсэн хүмүүс нь Холбооны хуулиар галт зэвсэг, тасарч дэлбэрэх бодис биедээ авч явахыг хориглодог бөгөөд энэхүү хоригийг зөрчвөл 10 жил хүртэл хугацаагаар хорих ялаар шийтгэнэ. Уг хоригтой холбоотой хууль хэд хэдэн Муж улсад байдаг байна.”¹²

Эрүүгийн хуулийн өөр эер гэмт хэргүүдэд бус “гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх, мөрдөн мөшгөх” гэсэн нэг эмт хэргийг тодорхойлж улмаар хүндрүүлэх нөхцөлүүдэд тодорхой үйлдлийг хуульчилжээ.

5. Их Британийн гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдсэн тохиолдолд Гэр бүлийн хүчирхийллийн тухай хуулиар зохицуулдаг байна. Тухайлбал, Нэг гэр бүлийн гишүүн, байнга холбоотой байдаг байсан хүний буруутай үйлдлийн улмаас хүүхэд, асрамж, анхаарал шаардлагатай насанд хүрсэн хүн (V) нас барах, эсхүл биед нь ноцтой гэмтэл учирсныг гэмт хэрэгт тооцож шийтгэл оногдуулдаг байна. Хэргийг шийдвэрлэхэд тухайн

¹¹ ХЭҮТ, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй гэмтэл эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлага, бодлогын хууль, УБ, ХЭҮТ, 2010 он.

¹² Д.Баарсайхан, Харьцуулсан эрүүгийн эрх зүй, УБ, 2011 он.

гэмт хэрэг үйлдсэн хүн хохирогчтой гэр бүлийн хамаарал, харилцаатай хүн мөн эсхийг тогтоох, түүний үйлдлийн улмаас хохирогчийн биед ноцтой гэмтэл учрах боломжтой байсан, үхэл болон ноцтой гэмтэл учирсан, хохирогчийн амь нас эрүүл мэнд эрсдэлд орсоо, учрах эрсдлийг мэдэж байсан ч хамгаалах арга хэмжээ аваагүй, мэдсээр байж ийм хор уршигт хүргэсэн нөхцөлийг тус тус гэр бүлийн хүчирхийллийн гэмт хэрэгт тооцож хариуцлага хүлээлгэдэг байна.

Тусдаа хуулиар зохицуулдаг орнуудын нэг бөгөөд гэр бүлийн хүчирхийллийн хүрээнд багтах тодорхой төрлүүдэд уг хуулиар хариуцлага хүлээлгэнэ.

6. ХБНГУ-ын Эрүүгийн хуульд “Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх” гэсэн бие даасан гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн байхгүй бөгөөд дараах гэмт хэргүүдээр гэр бүлийн хүчирхийлэлд ял оноох боломжтой байдаг:

- Бусдыг доромжлох (§ 185)
- Дарамтлах /шахалтад оруулах/ (§ 240)
- Бусдын эрх чөлөөг хязгаарлах (§ 239)
- Бусдын биед гэмтэл учруулах (§ 223)
- Stalking/мөрдлөн мөшгөх (§ 238)
- Бэлгийн мөшлөг (§§ 174)
- Хүчиндэх (§ 177)
- Хүнийг болгоомжгүй алах (§ 212)
- Хүнийг санаатай алах (§ 211)

Хүчирхийлэл дарамтад орсон гэж үзвэл иргэний эрх зүйн журмаар хохирогчийг хамгаалах тухай хууль үйлчлэх бөгөөд тус хуулийн 1 дүгээр зүйлд зааснаар бусдын бие, эрүүл мэнд, эрх чөлөөнд хууль бусаар халдвал шүүх халдлагад өртсөн хүний хүсэлтийг үндэслэн цаашид дахин халдлага үйлдэхээс сэргийлэхэд зайлшгүй шаардлагатай үйл ажиллагаа явуулах ба шүүхээс хэрэг үйлдсэн этгээд тухайн үйлдлийг согтууруулах ундаа болон түүнтэй төстэй бодис хэрэглэсэн үедээ буюу хүсэл зорлого өөрөө янах боломжгүй сэтгэл зүйн түр хугацааны эмгэг сааталтай байсан

эсэхээс үл хамааран хохирогчийн орон байранд нэвтрэх, хохирогчийн орон гэрээс тодорхой хэмжээний тойргот нэвтрэх, хохирогчийн тогтмол байдаг өөр тодорхой газарт очих, хохирогчтой холбоо барих, тэр дундаа зайнаас холбоо барих төхөөрөмж ашиглан холбоо барих, хууль ёсны ашиг сонирхол байхаас бусад тохиолдолд хохирогчтой уулзахаар оролдох эргийг хориглосон хугацаатай захирамж гаргахаар хуульчилсан байна.

Шүүгчийн захирамжийг биелүүлээгүй, зөрсөн тохиолдолд гэм буруутай этгээдэд нэг жил хүртэл хугацааны хорих ял эсхүл мөнгөн торгуулийн ял оноохоор хуульчилжээ.

Мөн хүүхдийг хүмүүжүүлэхдээ хүчирхийлэл үйлдэхийг цээрлэх тухай хууль үйлчилдэг бөгөөд муж улсуудын Цагдаагийн тухай хуулиар бусад харилцааг зохирулдаг байна. Жишээ нь хохирогчтой уулзах хоригийг зөрсөн тохиолдолд хэрэг үйлдэгчийг тусгаарлах гэх мэт харилцааг Цагдаагийн тухай хуулиар зохирулсан байдаг байна.

ХБНГУ-ын хувьд гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийн тусгай зохицуулалтгүй бөгөөд хэрвээ гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртөж амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгө, бусад эрх, ашиг сонирхлоор хохирсон тохиолдолд холбогдох гэмт хэрэгтэй адилтган ял, хариуцлага хүлээлгэдэг.

Гэр бүлийн хүчирхийлэл өртсөн хохирогчийг хамгаалах тогтолцоо маш сайн хуульчлагдсаныг тэмдэглэх хэрэгтэй.

Дөрөв. Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийн эрүүгийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох зарим асуудал

Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийн эрүүгийн эрх зүйн зохицуулалт, гэмт хэргийн зүйлчлэлтэй холбоотой шүүхийн практикийг судлах явцад гарсан хуулийн хийдэл, зөрчилдөөнийг арилгах түүнчлэн гадны орнуудын нийтлэг жишиг хандлагад нийцүүлэн эрх зүйн зохицуулалтыг өөрчилж боловсронгуй

болгох шаардлагатай байна хэмээн үзэж байна. Үүнд:

1. Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийн объектив заавал байх шинжийг хууль тогтоогч тухайн үйлдлийг “байнга” үйлдсэн байхаар хуульчилсныг практикт янз бүрээр ойлгож хэргийн зүйлчлэлийг хийжээ. Тухайлбал: Албан ёсны зүйлчлэл хийх эрх бүхий субъектүүд “байнга” гэх шинжийг гурав ба түүнээс дээш удаагийн үйлдэл, энэ нь цагдаагийн албан ёсны бүртгэлд бүртгэгдсэн байх, нөгөө хэсэг нь тухайн үйлдлийн үргэлжилсэн, амьдралд хэвшиж тогтсон шинж буюу тухайн үйлдэл, эс үйлдэхүйн шинжээр зүйлчлэл хийж байна.

Ийнхүү “байнга” гэх ойлголтыг энэ гэмт хэргийн тухайд хасах шаардлагатай байдаг зарим хуульчдын саналыг судлаачийн хувьд дэмжиж байгаа болно. Энэхүү гэмт хэргэг нь Эрүүгийн хуулиар хамгаалагдсан хамгийн үнэ цэнэтэй эрх ашигт халдаж байдаг, хууль тогтоогч энэ гэмт хэрэгт “байнга” гэх ойлголтыг заавал байх шинж болгосон нь гэр бүлийн хамаарал бүхий хүмүүсийн амь нас, эрүүл мэнд, эрх чөлөө, өмчлөлийн ашиг сонирхолд тодорхой гэм хор учруулсан тохиолдлыг буй болгох нөхцөлийг шаардаж байгаатай “агаар нэг” мэт ойлголтыг төрүүлж байдаг.

Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангийн 2.5 дахь хэсэгт заасан гэмт хэргийн шинжийг харгалзан зөрчлөөс ялган зүйлчлэл хийх боломжтой учраас үйлдлийн давтамж бус шинжээр хуульчилж тухайн зүйлийн диспозицт тусгах боломжтой.

Өөрөөр хэлбэл үйлдлийн шинж нь тухайн гэмт хэргийн нийгмийн хор аюулын шинжийг тодорхойлно.

2. Гэр бүлийн хүчирхийлэл гэх гэмт хэргийг тусдаа гэмт хэргэг болгон хуульчлах шаардлагатай эсэх асуудал судлаачид янз бүрийн байр суурьтай байдаг. Нэг хэсэг нь байх ёстой, нөгөө хэсэг нь байх ёсгүй буюу гэр бүлийн хүчирхийллийн хүрээнд үйлдэгдэн гардаг гэмт хэргүүдэд хүндрүүлэх нөхцөл болгон хуульчлах нь практикт зүйлчлэл хийхэд хамгийн

ойлгомжтой бөгөөд хүндрэл бэрхшээл гарахгүй гэж үздэг байна.

Дээрх хоёр ойлголтын хувьд одоогийн хуулийн зохицуулалтыг хэрхэн өөрчилж боловсронгуй болгох асуудалд санал, бодлоо нэмэрлэвэл:

а/Хэрвээ гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргэг бие даасан тусдаа гэмт хэргэг байх ёстой гэж үзэхэд гэр бүлийн хүчирхийллийн хэлбэрүүдийг бүгдийг тухайн гэмт хэргийн объектив шинжид хамруулах шаардлагатай. Уг гэмт хэргийн одоогийн хуулийн зохицуулалтад гэр бүлийн хүчирхийллийн зарим хэлбэр хуульчлагдаагүй орхигдсон, хуулийн хийдэл үүсгэсэн ял завшуулах боломж олгож байна.

Зарим хуульчдын үзэж буйгаар эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 11.7 дугаар зүйлд бие махбодын хүчирхийллийг агуулгаар нь хуульчилж улмаар бэлгийн хүчирхийлэл, сэтгэл санааны хүчирхийллийг орхигдуулсан. Ингэснээр гэр бүлийн хүчирхийллийг 2 хэлбэрээр үйлдэгддэг мэт хайрцаглан ойлгож бусад хэлбэрээр үйлдэгдсэн түүний улмаас хөндөгдөж байгаа эрх ашиг сонирхлыг гэр бүлийн хүчирхийллийн улмаас бий болсон гэж үзэхгүй байгаа нь гэр бүлийн хүчирхийллийг бүрэн гүйцэд хуульчилж хуулийн хариуцлага хүлээлгэх боломжийг бүрдүүлэхгүй байна гэх үзэлтэй санал нэг байгаа болно. Иймд гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийн объектив шинжид дурдсан хүчирхийллийн хэлбэрийг хуульчлах шаардлагатай.

б/Дээрх тохиолдлын тухайд хүндрүүлэх нөхцөлд гэр бүлийн хүрээнд үйлдэгдэн гарах тодруулбал гэр бүлийн хамаарал бүхий хүнийг алах, эрүүл мэндэд хүнд, хүндэвтэр, хөнгөн хохирол учруулах, хүчиндэх, бэлгийн дур хүслээ ёс бусаар хангах, бэлгийн мөлжлөгт оруулсан, мөрдөн мөшгөсөн, сэтгэл зүйн дарамт учруулсан, албадан хөдөлмөр эрхлүүлсэн, өмч хөрөнгийг нь санаатай устгасан, гэмтээсэн, үрэгдүүлсэн, зарж борлуулсан зэргийг хамруулах шаардлагатай гэж үзнэ.

в/Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийг бие даасан гэмт хэрэг болгох шаардлагагүй гэж үзвэл гэр бүлийн хүчирхийллийн хүрээнд үйлдэгдэн гарах гэмт хэргүүдийн тодруулбал “гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэж” эсхүл “гэр бүлийн хамаарал бүхий хүний” –г алах, хүнд, хүндэтгэр, хөнгөн хохирол учруулах, хүчиндэх, бэлгийн дур хүслээ ёс бусаар хангах, бэлгийн мөлжлөгт оруулсан, сэтгэл зүйн дарамт учруулсан, мөрдөн мөшгөсөн, албадан хөдөлмөр эрхлүүлсэн, өмч хөрөнгийг нь санаатай устгасан, гэмтээсэн, үрэгдүүлсэн, зарж борлуулсан зэргийг зөвхөн хүндрүүлэх нөхцөл болгон хуульчлан тогтоох нь гэмт хэргийн зүйлчлэл хийхэд ямар нэг ойлгомжгүй байдал үүсэхгүй, хүндрэл бэрхшээл тулгарахгүй байх боломжтой.

г/Гэр бүлийн хүчирхийллийн “хохилогчид” хамаарах этгээдийн талаар нэгдсэн ойлголтыг бий болгох шаардлагатай байна. Шүүхийн практикт гэр бүлийн хүчирхийллийн “хохилогчид” хамаарах этгээдийн талаар нэгдсэн ойлголт хэвшиж тогтоогүй буюу хуульчдын ойлголт эсрэг тэсрэг байна. Гэмт хэргийн хохилогч нь яллагдагч, шүүгдэгчтэй “гэр бүлийн гишүүд” гэдэгт хамаарч байгаа л бол гэр бүлийн хүчирхийллийн “хохилогч” гэж үзэх нь учир дутагдалтай. Учир нь

хохилогч нь яллагдагч, шүүгдэгчтэй гэр бүлийн гишүүд мөн боловч тухайн гэмт хэрэг үйлдэгдэх шалтгаан, сэдэлт нь хохилогчийн хууль бус, зүй бус үйлдлээс илтэд шалтгаалсан болох нь тогтоогдсон тухайн тохиолдолд яллагдагч, шүүгдэгчийг гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдсэн гэж үзэхгүй байх үндэслэлтэй юм.

Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 11.7 дахь хэсэгт заасан гэмт хэргийн хүндрүүлэх нөхцөлд “асрамжийн үйлчилгээ үзүүлэх байгууллагын ажилтан үйлдсэн” хамааруулсан нь гэр бүлийн хамааралтай хүн мөн болох эсэх нь эргэлзээтэй.

ДҮГНЭЛТ

Дээр дурдсан саналууд олон улсын практикт нэгэнт тогтсон жишиг, хандлага бөгөөд эдгээрийг аль боломжит хувилбараар Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй холбоотой зохицуулалтуудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулж болох юм. Ингэснээр гэр бүлийн хүрээнд үйлдэгдэн гарсан гэмт хэргийг зөв зүйлчлэх, ойролцоо төрлийн гэмт хэргээс ялгах зэрэг практикт тулгамдаж буй асуудал шийдвэрлэх боломжтой төдийгүй хүний эрхийг хамгаалах, гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд ял завшуулах явдал гарахгүй байх боломж бүрдүүлнэ хэмээн үзэж байна.

ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДЭД ЭРҮҮГИЙН ХАРИУЦЛАГА ХҮЛЭЭЛГЭХЭД ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ



Хэнтий аймаг дахь сум дундын эрүүгийн
хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч
Д.Ганзориг

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Эрүүгийн хариуцлага, хуулийн этгээдэд оногдуулах ял, албадлагын арга хэмжээ, хуулийн этгээд

ТОВЧЛОЛ:

Монгол Улсын хувьд зах зээлийн нийгмийн харилцаа бүрэн нэвтэрч, тогтвортой хөгжлийн орчин бий болж чадаагүй 20 гаран жилийн хугацаанд гэмт хэргийн шинэ төрлүүд далд хэлбэрээр оршж, гэмт хэрэг үйлдэгч субъектийн хүрээ өргөжин, гэмт зан үйлийн сөрөг нөлөөллийг тогтоон барих эрүүгийн эрх зүйн үр ашигтай механизм бүрдүүлэх шаардлагатай болсон төдийгүй, энэ үүргийг Монгол Улс нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, конвенцоор хүлээсэн билээ. Цаашид гэмт хэрэг үйлдсэн хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага оногдуулах боломж шийдлийг тодорхойлох, практик тогтоох шаардлагатай.

УДИРТГАЛ

Сүүлийн үед эрх зүйн харилцаанд оролцогч субъектийн хүрээ өргөжин тэлж, үүрэг хариуцлага нь нэмэгдэхийн хирээр хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага оногдуулах, түүнийг хэрхэн хэрэгжүүлэх шийдлийг улс орнууд эрэлхийлж байгаа билээ.

Бидний мэдэж байгаачлан 1670 оны Францын Ординаанс, 1813 оны Бонапартын хууль цаазын бичиг зэрэг эх сурвалжид корпорац болон алъял төстэй хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх үндэслэлийг анхлан дэвшүүлсэнээ хойш¹ гэмт хэргийн субъект нь гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхээр нотлогдсон хувь хүнээс гадна байгууллагад хамааралтай гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх хандлага бий болжээ.²

“Гэмт хэргийн субъект” ба “Хуулийн этгээд” гэсэн хоёр ойлголт хоорондоо салшгүй холбоотой. “Гэмт хэргийн субъект” гэдгийг гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний нэг элемент гэхээсээ илүү эрүүгийн хариуцлага хүлээх чадвар бүхий этгээд гэж ойлгох явдал Заруун Европ, АНУ-д ихэд дэлгэрсэн байдаг.³ Гэтэл эх газрын эрх зүйн системтэй орнуудын хувьд хувь хүний гэм бурууд үндэслэсэн эрүүгийн хариуцлагын зарчмыг баримталдаг учраас эдгээр улсад хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх асуудал урт хугацааны туршид шүүмжлэлтэй тулгарсаар байгаа юм.

Хуулийн этгээд нь гэмт хэргийн /эрүүгийн хариуцлагын/ субъект байх нөхцөл хийгээд ял оногдуулах үндэслэл

¹ Богородский С.О. Очерк истории уголовного законодательства в Европе с начала XVIII-ого века Т.1. Киев. С.24-26.

² Никифоров А.С. Юридическое лицо как субъект преступления и уголовной ответственности. М, 2002 С.84.

³ Siemster A.P.Sullivan G.R. Criminal law. Theory and Doctrine. Oxford. Portland 2005 p.275-282.

журмыг 35 орон⁴ шууд ба шууд бус байдлаар хуульчлан томьёолжээ. Нийтлэг жишгийг⁵ судлан үзвэл хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэвэл зохих гэмт хэргээг эдийн засгийн гэмт хэрэг, цахим гэмт хэрэг, терроризм, мөнгө угаах, байгаль орчны эсрэг гэмт хэргүүд гол төлөв хамаарч байна.

Зүүн Европын зарим орон Орос, Украйн, Белорус, Казакстан болон Монголд хуулийн этгээд гэмт хэргийн субъект байх шинжийг үгүйсгэж ирсэн бөгөөд зөвхөн иргэний эрх зүйн хүрээнд, зарим тохиолдолд захиргааны эрх зүйн хувьд хариуцлага хүлээлгэж ирсэн юм.

Сүүлийн хорин жилд постсоциалист орнуудад хуулийн этгээдэд хүлээлгэх захиргааны хариуцлагын хэмжээг нэмэгдүүлэх, зарим тохиолдолд хуулийн этгээдэд хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагын нөхцөл, боломжийг судалж тооцон, эрүүгийн хуулидаа нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар эрх зүйн реформын шинжтэй зоримог өөрчлөлтүүд хийгдэж эхлээд байна. Жишээ нь: Унгар 2001 онд, Литва 2000 онд, Польш 2002 онд, Румын 2004 онд, Эстонн 2001 онд, Словени 1999 онд тус тус өөрчлөлт, шинэчлэлтийг хийснээр эдгээр оронд хуулийн этгээдийг гэмт хэргийн субъект гэж тооцох болсон ба эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх нөхцөл орчин нэгэнт бүрджээ.

1990 оноос өрнөсөн нийгмийн амьдралын бүх талыг хамарсан өөрчлөлт, шинэчлэлт нь Монгол Улсын эдийн засгийг зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд шилжүүлэх, эдийн засгийн харилцааг бэлхэвэронтуй болгохыг зүй ёсоор шаардсан билээ. Монгол Улсад зах зээлийн нийгмийн харилцаа бүрэн нэвтэрч, тогтвортой хөгжлийн орчин бий болж чадаагүй 20 гаран жилийн хугацаанд гэмт хэргийн

шинэ төрлүүд далд хэлбэрээр оршиж, гэмт хэрэг үйлдэгч субъектийн хүрээ өргөжсөн, гэмт зан үйлийн сөрөг нөлөөллийг тогтоон барих эрүүгийн эрх зүйн үр ашигтай механизм бүрдүүлэх шаардлагатай болсон төдийгүй, энэ үүргийг Монгол Улс нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, конвенцоор хүлээсэн.

Хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл:

Энэ хүрээнд манай улсад сүүлийн 10 жилд гарсан экологи, газар, санхүү, төсвийн болон эдийн засгийн гэмт хэргийн гарал, илрүүлэлт болон шүүхээр шийдвэрлэгдсэн байдал дүн шинжилгээ хийж, хуулийн этгээд холбогдсон зөрчлийн болон гэмт хэргийн шинжтэй үйлдлийн шалтгаан нөхцөл, бүтэц, хандлагыг судалж, 2015 оны Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгад хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалтыг тусгасан.

Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйгээр хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх шаардлага нь дараах нөхцөл байдлуудаар тодорхойлогдоно. Үүнд:

1. Хуулийн этгээдээс үйлдэж буй хууль бус үйлдлүүд, гэмт хэргийн тоо ихэсч нийгэм, иргэдэд учруулах хор уршиг, түүний хэмжээ, шар хүрээ улам бүр нэмэгдэж байгаа.
2. Хуулийн этгээдэд хүлээлгэж буй захиргааны хариуцлагын арга хэмжээ нь хуулийн этгээдэд үзүүлэх цээрлэл бага, шийтгэлийн үр нөлөө багатай байгаа.
3. Хуулийн этгээд гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэх гэм буруутай тодорхой этгээдийг олж тогтоох, нотлоход хүндрэл учирдаг, зарим тохиолдолд тогтоох боломжгүй байдаг.
4. Тодорхой хувь этгээдэд хүлээлгэсэн эрүүгийн хариуцлага нь тухайн хуулийн этгээдэд цээрлэл үзүүлдэггүй, нөлөөлдөггүй, хуулийн этгээдээс дахин тийм зөрчлөл гаргах явдал үргэлжилдэг.
5. Хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэнээр хуулийн этгээдийн үйлдсэн гэмт хэргийн улмаас

⁴ Франц /1992/, АНУ, Финланд /1995/, Англи, Бельги /1999/, Канад, Хятад /1997/, Португал /2007/, Швейцар /2003/, Дани, Израил, Ирак, Ирланд, Испани /1998/, Австрали, Алжир /2004/, Нидерланд /1976/, Норвеги /1991/, Шотланд /2001/, эрх зүйн улсын гавна постсоциалист орнуудад: Польш /2002/, Эстон /2003/, Унгар /2001/, Румын /2004/, Хорват /2003/, Словени /1999/, ОАБНУ, Эстон, Таго.

⁵ Есавов Г.А. Основы сравнительного уголовного права М., "Экст" 2007 С.97-104.

учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх, гэм хорыг арилгах нөхцөл бүрдэнэ.

Монгол Улсын Их Хурлаас 2015 онд эрүүгийн хуулийн шинэчлэсэн найруулгыг баталсан бөгөөд энэ хуульд хуулийн этгээдэд ял оногдуулах гнсэн 9 дүгээр бүлгийг тусгасан билээ. Хуулийн этгээдэд ял оногдуулах үндэслэл нь дараах болно. Үүнд:

а/ гэмт хэргийн шинжийг хуулийн этгээдийг төлөөлөх эрх бүхий албан тушаалтан дангаараа, эсхүл хамтран шийдвэр гаргаж хангасан;

б/гэмт хэргийн гнснийг хуулийн этгээдийн ашиг сонирхлын төлөө хийсэн үйлдэл, эс үйлдэхүйгээр хангасан байх явдал гэж тодорхойлсон.

Шийдлийн хувьд хуулийн этгээдэд хариуцлага тооцохдоо хуулийн этгээдээс гаргах шийдвэрийн хэлбэр болох удирдах албан тушаалтны шийдвэр, хамтын шийдвэр зэргийг харгалзан үзсэн нь энэ юм. Түүнчлэн гол шинж болох хуулийн этгээдийн ашиг сонирхлын төлөө гэмт хэрэг үйлдсэн бол хуулийн этгээдэд хариуцлага хүлээлгэх талаар тусгажээ.

Түүнчлэн Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд заахдаа хуулийн этгээдийг төлөөлөн шийдвэр гаргах эрх бүхий албан тушаалтанд хуулийн этгээдийн нэрийн өмнөөс, хуулийн этгээдийн ашиг сонирхлын төлөө шийдвэр гаргаж, зөвшөөрөл өгч гэмт хэргийг бусдаар үйлдүүлсэн, эсхүл хуулийн этгээдийн ашиг сонирхлын төлөө өөрийн үйлдэл, эс үйлдэхүйгээр гэмт хэргийг үйлдсэн бол ял оногдуулахаар заасан. Энэ нь ял завших нөхцөл, боломжийг хаасан хэрэг юм.

Хэрэв хуулийн этгээдийн нэрийн өмнөөс, хуулийн этгээдийн ашиг сонирхлын төлөө гэмт хэрэг үйлдсэн бол тухайн хүнийг ялаас чөлөөлж хуулийн этгээдэд ял оногдуулах бөгөөд энэ үйлдэлд нь өөр гэмт хэргийн шинж байвал тэр үйлдэл, эс үйлдэхүйд ял оногдуулах шийдлийн хувилбарыг сонгосон нь гэмт хэргийг үгүйсгэх нөхцөлд хамаарна гэж үзсэн.

Бидний хувьд хуулийн этгээдэд оногдуулах ялыг торгох, эрх хасах, татан буулгах гэсэн гурван төрөлтэй байхаар зааж, торгох ялын хэмжээг зөрчлийн хэмжээгээс дээгүүр, үр нөлөөтэй байхаар, эрх хасах ялыг тодорхой төрлийн үйл ажиллагаа явуулах эрхийг хязгаарлах, эсхүл тусгайлан сэлгэсэн эрх, зөвшөөрлийг хасах хэлбэртэй байхаар заасан.

Олон улсын өмнө хүлээсэн үүргийн хүрээнд террор үйлдэх, террор үйлдэхэд бэлтгэх хоёр гэмт хэрэгт хуулийн этгээдийг татан буулгах ял оногдуулахаар заасан. Хуулийн этгээдийг татан буулгасан тохиолдолд хөрөнгө, орлогыг хураан авч гэмт хэргийн улмаас Учирсан хохирлыг нөхөн төлөхөд зарцуулж, үлдсэн хөрөнгийг улсын төсөвт шилжүүлэх асуудлыг шүүх шийдвэрлэхээр хуулийн зохицуулалт хийсэн байна.

Монгол Улсын Эрүүгийн хуулиар эдийн засгийн гэмт хэрэг, олон нийтийн аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг, шүүн таслах ажиллагааны эсрэг гэмт хэрэг, байгаль орчны эсрэг гэмт хэрэг, хүн төрөлхтний эсрэг гэмт хэрэг гэх мэт нийт 24 гэмт хэрэгт оногдуулах зохицуулалттай.

Хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх асуудал нь Монгол Улсын төрний эрүүгийн бодлогын хүрээнд нийгмийн бодит шаардлагаар нөхцөлдөж буй шийдвэрлэвэл зохих нэг асуудал болоод байгаа ба зах зээлийн нийгэм дэх компани хариуцлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох, үр нөлөөг дээшлүүлэх, бизнесийн ёс зүйг төлөвшүүлэхэд төдийгүй байгаль орчныг хамгаалахад чухал үүрэгтэй юм.

Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг нэгдсэн үндэстний байгууллагын конвенц буюу Палермогийн конвенциор хүлээсэн үүргийн хүрээнд хуулийн этгээдэд ял оногдуулах боломжийг нэмэгдүүлж үүнийг бодит үр дүнтэй болгохыг Олон улсын санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх түр хороо (Financial Action Task Force буюу ФАТФ)-ны тусгай бүлэг болох Олон улсын хамтын ажиллагааг хянах бүлэг (International

Cooperation Review Group буюу ICRG)-ээс зөвлөмж болгож, Монгол Улсын мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй гэмцэх тогтолцоог өөрийн хяналтын хоёр дахь шатанд оруулсан билээ.

Хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш хуулийн этгээдэд ял оногдуулсан тохиолдол гараагүй байгаа бөгөөд бидний хувьд ямар тохиолдолд хувь хүнээс ялгаж хуулийн этгээдэд эрүүгийн хэрэг үүсгэх, хэрхэн мөрдөн шалгах, хуулийн этгээдийг төлөөлүүлж хэнд ял сонгож буруутгах зэрэг ажлын туршлага бага байгаа нь тулгамдсан асуудал гэж үзэж байна.

Гэтэл энэ асуудал нь зөвхөн бидний “зөвлон” биш бололтой хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага оногдуулах талаар шинэлэг зохицуулалт хийж чадсан бусад улсуудын хувьд ч хуулийн этгээдийн үйлдсэн хэргийг мөрдөн шалгаж, ял оногдуулж, түүнийг хэрэгжүүлэх аргачлал, үр дүнтэй аргуудыг санал болгож чадаагүй байна. Магадгүй бидний судалж мэдээгүй олон сайн туршлага бий авч үүнийг эх газрын тогтолцоотой орнуудад хэрэгжүүлэхэд ихээхэн хүндрэлтэй байгаа билээ.

Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгад хуульчилснаар хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр заасан бөгөөд энэ хуулийн хэрэгжилтийн хүрээнд 2018 онд 1 хуулийн этгээдийг гэм буруутайд тооцож, ял оногдуулж шийдвэрлэсэн байна.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

1. Цаашид бидний хувьд хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх талаар улс орнууд харилцан туршлага судлах, мэргэжилтэн, шинжээчдийг солилцох, олон улсын хэмжээнд хуульчдад зориулсан хамтарсан сургалт явуулах зэрэг үйл ажиллагааг хамтран хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

2. Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгаар хүн, хуулийн этгээдийг гэм буруутайд тооцож, ял шийтгэл оногдуулахаар заасан. Тэгвэл хуулийн

этгээдийг төлөөлсөн хүнд хэрхэн эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх, гэм буруугийн зарчим гэдгийг хэрхэн ойлгож хэрэгжүүлэх, ЭХХШТХ-ийн 1.15 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт: “... Шүүхийн шийтгэх тогтоол гартал хүн, хуулийн этгээдийг гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцохгүй” гэсэн заалт нь эрүүгийн хуулийн өмнөх заалттай хэрхэн нийцэх талаар нэгдсэн ойлголтгүй байжээ.

3. Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангийн “6.14 дүгээр зүйлийн 1 дэх заалт /Өршөөл, уучлал үзүүлж ялаас чөлөөлөх/ 1.Гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг өршөөл үзүүлэх тухай хуулиар, эсхүл уучлал үзүүлэх тухай Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлигаар гэмт хэрэг үйлдсэн хүний эдлэх ялыг бүрэн болон хэсэгчлэн чөлөөлж болно.” Энэ заалт нь гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг өршөөл үзүүлэх тухай хуулиар эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлөх, эсхүл ялаас чөлөөлөх аль нь болох эсхүл бүр хоёулангаас нь чөлөөлж болох эсэх нь ойлгомжгүй байна. 2015 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдрөөс өмнө үйлдэгдсэн гэмт хэргийн яллагдагчийг өршөөл үзүүлэх тухай 2006, 2009 оны хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу прокуророос эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлж, хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэх боломжгүй байдалд хүргэж байна.

4. Хуулийн этгээдэд оногдуулсан торгох ялын тухайд төлбөрийн чадваргүй, эд хөрөнгө байхгүй, хуулийн этгээдийн торгох ялын төлбөр биелэх боломжгүй хүлээлгэх хариуцлага тодорхойгүй байна. Иймд хуулийн этгээдийн торгох ялын биелэхгүй байгаа төлбөрийг хуулийн этгээдийн үүсгэн байгуулагч, хариуцсан эзэн, дарга, захиралд нь торгох ялыг өөрчлөн хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалт оруулах хэрэгтэй байна.

5. Зөрчлийн тухай хуулийн 2.1 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Хуулийн этгээдэд шийтгэл оногдуулсан, албадагын арга хэмжээ хэрэглэсэн нь тухайн зөрчлийг үйлдсэн хүнийг эрүүгийн хариуцлага, шийтгэл, албадагын арга хэмжээнээс

чөлөөлөх үндэслэл болохгүй” гэсэн. Энэ заалтын дагуу аж ахуйн нэгж, хувь хүн хоёуланд нь давхар торгууль ногдуулах зохицуулалт байхгүй байна. Тухайлбал зөрчлийн тухай хуулийн 11.21 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг “Гаалийн тухай хууль зөрчих” зөрчлийн шинжийг тодорхойлохдоо “Гаалийн тухай хууль, тогтоомж зөрчсөн нь эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй бол хүн, хуулийн этгээдээр

нөхөн төлүүлж татварын дүнгийн 30 хувьтай тэнцэж хэмжээний төгрөгөөр торгох шийтгэл оногдуулна.” гэсэн ба энэ тохиолдолд хүн, хуулийн этгээдийг хоёуланг нь торгох эсэх талаар зохицуулалт байхгүй. Энэ заалтыг хэрэгжүүлэхэд хүн, хуулийн этгээдийг хоёуланг нь торгох зохицуулалт Зөрчлийн тухай хуулийн Ерөнхий ангид туссан байна.

---o0o---

ХҮН БАРЬЦААЛАХЫН ЭСРЭГ ОЛОН УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ



ДХИС-ийн УА-ийн УУПБ-ийн профессор,
цагдаагийн хурандаа Д.Сундуйсүрэн

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Эх сурвалж, терроризм, боодын худалдаа, ёс заншил, барьцаа, хүн барьцаалах гэмт явдал, гэрээ /конвенц/

ТӨВЧЛӨЛ:

Түүхэн цаг хугацааны туршид дэлхийн хамтын нийгэмлэг, улс орнууд хүн барьцаалах гэмт явдалтай олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээ, зохицуулалтаар тэмцэж ирсэн бөгөөд нэгдсэн үндэстний улс түмний хамтын ажиллагаа, хэвийн харилцаа, аюулгүй байдлыг хангах, хүн барьцаалахын эсрэг гэрээ хэлэлцээрийг харьцуулан судлахыг зорьсон болно.

УДИРТГАЛ:

Сүүлийн үед дэлхий нийтийн анхаарлыг татаж, ихээхэн айдас түгшүүрийг төрүүлж буй сөрөг үзэгдэл бол олон улсын шинжтэй гэмт хэрэг, тухайлбал алан хядах үйлдлийн илрэл болсон терроризм, хүн барьцаалах, агаарын тээврийн онгоц барьцаалах явдал өсч байгаатай холбогдуулан түүнтэй тэмцэхийн тулд олон улсын гэрээ, хэлэлцээр /конвенц/ байгуулах нь зүй ёсны хэрэгцээ шаардлага юм.

Хүн барьцаалах явдалтай тэмцэж ирсэн олон улсын эрх зүйн акт

Орчин үеийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх олон улсын хамтын ажиллагаа нь эрүүгийн гэмт хэрэг болон олон улсын шинжтэй гэмт хэрэгтэй тэмцэх тэмцлээс бүрдэж байна.

Урьд нь хууль зүйн шинжлэх ухаан болон практикт “Олон улсын шинжтэй гэмт хэрэг”-ийн тухай бүрэн гүйцэд тодорхойлолт байгаагүй. Энэ тухай оновчтой тодорхойлолтыг профессор И.И.Карпец өгчээ. Үүнд: “Олон улсын шинжтэй гэмт хэрэг гэдэг нь олон улсын гэрээ хэлэлцээрт заасан, хүн төрөлхтний эсрэг гэмт хэрэгт хамаарахгүй гэвч улс хоорондын хэвийн харилцаанд халдаж, дэлхий нийтийн хамтын ажиллагаа, салбар дундын харилцаа (эдийн засаг, нийгэм, соёл, хөрөнгө гэх мэт) ... -нд хохирол учруулж буй, тогтоосон хэм хэмжээний дагуу шийтгэлтэй, гэрээ хэлэлцээр ёсоор үндэсний эрүүгийн хууль тогтоомждоо хуульчлан тогтоосон байх явдал юм”.

И.И.Карпечын үзэж байгаагаар, дээрх гэмт хэргийн олон улсын шинж чанар нь олон улсын хэлэлцээрт заасан, олон улсын харилцааны салбарт хохирол учруулж байгаагаар тодорхойлогдох бөгөөд үндэсний эрүүгийн хууль тогтоомждоо заавал тусгаж, шийтгэлийг ногдуулдаг байна.

Энэ гэмт хэргийн олон улсын шинж чанарыг олон улсын харилцааны салбарт хохирол учруулдаг гэхээсээ илүү “гадаадын элемент”-тэй холбоотой үүсдэг, нарнын төвөгтэй эрүүгийн эрх зүйн харилцаа, өөрөөр хэлбэл, гэмт хэргийн субъект нь “гадаадын”, гэмт хэргийн субъект объект нь гадаад орны нутаг дэвсгэр дээр, үйлдэл нь хэд хэдэн хууль эрх зүйг /хоёр ба түүнээс дээш үндэсний болон олон улсын/ зөрчсөн байдлаар тодорхойлогддог байна.

¹ Карпец И.И. Преступления международного характера. М., 1979. С. 40

Дээр дурдсанаас үзэхэд олон улсын шинжтэй гэмт хэрэг нь олон улсын ба улс үндэстний эрх зүйн журамд халдаж байгаа, төр, олон улсын байгууллага, албан тушаалтан, бие хүн хуулийн этгээд тэдгээрийн өмч хөрөнгө, амьдралын сайн сайхан, хүний үнэт зүйл, эрх, эрх чөлөөнд нь хор хохирол учруулж байгаа төрийн / улсын/ хууль тогтоомжид заасан, эрх зүй зөрчсөн, эздрээ төвөгтэй, нийгэмд аюултай үйл ажиллагаа /үйлдэл/ гэж үзэж болох юм.

НҮБ-ын Ерөнхий ассамблейн 1979 оны 12 дугаар сарын 17-нд батлагдсан “Хүн барьцаалахын эсрэг” олон улсын Конвенцод хүн барьцаалах нь олон улсын гэмт хэргийн бие даасан төрөл болохыг анх удаа заажээ.

Урьд нь баталсан олон улсын гэрээ, конвенцуудад боолчлол, алан хядах ажиллагаа, агаарын хөлөг барьцаалах, бусад олон улсын шинжтэй гэмт хэргийг хамааруулсан байна. Тухайлбал; 1926 оны 9 сарын 25-ны өдөр Женев хотод боолчлолтой холбоотой Конвенцод гарын үсэг зурсан бөгөөд хожим нь нэмэлт оруулжээ. Энэхүү конвенцын эх сурвалж нь дараах олон улсын актууд:

- 1889-90 оны Брюсселийн бага хурлын ерөнхий акт, энэхүү актанд гарын үсэг зурсан улс орнууд Африкт хийгддэг боолын наймааг эцэс төгсгөл болгохыг хатуу мэдэгджээ.

- 1919 оны Сен Жерменийн конвенц, энэхүү конвенцод гарын үсэг зурсан улс орнууд хуурай газар болон далай тэнгист бүх хэлбэрийн боолчлол, боолын наймааг бүрэн устгахаа илэрхийлжээ.

- 1924 оны 6 дугаар сарын 12-ны өдөр Үндэстнүүдийн Холбооны Зөвлөлөөр томилсон Боолчлолын түр хорооны нлтгэл

Сен-Жерменийн конвенцод гарын үсэг зурсан улсуудаас боолчлол, боолын худалдааны талаар гаргасан зорилтуудыг дэлхий даяар хэрэгжүүлэх үүднээс Брюсселийн актыг дагуу хэрэгжүүлэх ажлыг дуусгавар болгон хэрэгжүүлэхийг эрмэлзэн, энэхүү конвенцод тусгагдсан заалтуудаас илүү нарийвчилсан заалт бүхий

хэлэлцээр байгуулах шаардлагатай байгааг хүлээн зөвшөөрч, 1926 оны 9 дүгээр сарын 25-ны өдөр “Боолчлол, боолын худалдааг хориглох тухай” Женевийн конвенц батлагдсан байна.

Энэхүү Конвенцод “Боолчлол гэж өмчлөх эрхэд хамаарах бүх, эсхүл зарим эрх мэдлийг хүн дээр хэрэгжүүлсэн байдал буюу нөхцөлийг ойлгоно”, “Боолын худалдаа гэж хүнийг боол болгох зорилгоор олзлох, олж авах буюу эрхэндээ оруулах бүх үйлдэл, боолыг худалдах буюу солих зорилгоор түүнийг олж авахтай холбогдсон бүх үйлдэл, худалдах буюу солих зорилгоор олж авсан боолыг худалдах буюу солих замаар эрхэндээ оруулах бүх үйлдэл, бүхэлдээ боолыг гээвэрлэх, эсхүл худалдах бүх үйлдэл хамаарна”² гэж боолчлол, боолын худалдаа гэдгийг анх удаа тодорхойлжээ.

Конвенцыг хүлээн зөвшөөрч хэлэлцэн баталсан талуудын хүлээсэн гол үүрэг бол: Боолын худалдааг хориглох түүнээс урьдчилан сэргийлэх, боолчлолын бүх хэлбэрийг богино хугааанд бүрмөсөн устгахыг чармайх, боолын худалдаа болон боолчлолыг устгахын тулд харилцаа бие биедээ дэмжлэг үзүүлэх явдал гэж үзжээ.

1956 оны 9 дүгээр сарын 7-ны өдөр “Боолчлол, боолын худалдаа болон боолчлолтой адилтгах ёс, заншлыг устгах тухай” нэмэлт конвенц батлагдаж, 1957 оны 4 дүгээр сарын 30-ны өдөр хүчин төгөлдөр болжээ³.

Энэхүү конвенцод оролцогч улс бүр, эрх чөлөө бол хүн бүрийн төрөлхийн заяагдмал эрх мөн гэж үзэвч, (Нэгдсэн Үндэстний улс түмэн дүрэмдээ хүн төрөлхтний үнэ цэнэ, нэр төрд итгэх итгэлийг бататгасныг дурдаж) Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейгаас зарлан тунхагласан Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалд боолчлол буюу эрх мэдэлгүй байдалд хэн ч нэрвэгдэх

² СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы МИД СССР. М., 1989. С. 105-106.

³ Международное сотрудничество государств по борьбе с преступностью: Учебно-методическое пособие. М., 1982. С. 124

ёсгүй бөгөөд боолчлол, боолын худалдааг бүх хэлбэрээр нь хориглоно гэж заасныг анхааралдаа авч, Энэхүү Конвенцээр 1926 оны “Боолчлол, боолын худалдааг хориглох тухай” Женевийн конвенцод заасан боолчлол, боолын худалдаа гэсэн тодорхойлолтыг хөндөхгүйгээр зарим ойлголтыг өргөжүүлэн нэмэлт болгож, дараах ёс болон заншлыг бүрэн халах буюу устгах шаардлагатай арга хэмжээ авахыг тусгасан байна.

а/ Өрөнд баригдаж боолчлогдсон, өөрөөр хэлбэл өртэй хүн өөрийнхөө, эсхүл өөрөөсөө хараат хүний үйлчилгээгээр өрөө төлөх үүргээ биелүүлэхтэй холбоотойгоор үүссэн барьцааны байдал буюу нөхцөл, хэрэв тэрхүү үйлчилгээг зохих ёсоор үнэлсэн үнэлгээ нь уг өрийн төлөөсөнд тооцогдохгүй, эсхүл тэрхүү хөдөлмөрийн шинж чанар, үргэлжлэх хугацаа нь тодорхой бус бол, ...

с/ Дараах үйлдлийг зөвшөөрсөн аливаа ёс, заншил:

а) эмэгтэй хүнийг мөнгө болон биетэд зүйлийн оройд төлөх болзолтойгоор өөрийнх нь зүгээс татгалзах эрхгүйгээр түүний эцэг, эх асран хамгаалагч, гэр бүл, эсхүл бусад хүн, эсхүл бүлэг хүмүүсээс эхнэр болгож өгөхийг амласан эсхүл өгсөн.

б) эмэгтэйн нөхөр, түүний гэр бүл, эсхүл овгийнхон нь тухайн эмэгтэйт өөр хүнд үнэтэй эд зүйлсийн оронд буюу бусад хэлбэрээр шилжүүлэн өгөх эрх эдэлдэг байх.

с) нөхрийг нь нас барахад бэлбэсэн эхнэрийг бусад өвлүүлэн өгөх.

д) 18 нас хүрээгүй болон бага насны хүүхдүүдийг ашиглах буюу тэдний хөдөлмөрийг мөлжих зорилгоор эцэг эхийнх нь аль нэг, эсхүл хоёул, эсхүл асран хамгаалагч нь тэднийг шан харамжтай буюу харамжгүйгээр бусдад өгдөг аливаа ёс буюу заншил*.

Анхны эрх зүйн баримт болох 1937 оны “Терроризмаас урьдчилан сэргийлэх болон ял оногдуулах тухай” Женевийн конвенцыг

“хүн барьцаалах” гэсэн нэр томъёог анх эхлэн нэрлэн заажээ. Энэ конвенц оршил болон 29 зүйлтэй, терроризмын үйлдлийн объектыг бүрэн дүүрэн, өргөн хүрээтэй тодорхойлжээ. Конвенцод олон улсын алан хядах явдал /терроризм/-ын ойлголтыг томъёолсон, терроризмтай тэмцэх механизмыг боловруулсан, үндэсний болон олон улсын түвшинд хэрэглэгдэх журам, үйл ажиллагаа Конвенцод элсэн орох процедурыг тогтоосон юм. Харин улс төр ба хууль зүйн шалтгаанаар хүчин төгөлдөр болоогүй гэвч олон улсын эрх зүйн эсрэг шинжтэй гэмт хэрэг ба олон улсын алан хядах ажиллагааг буруушааж байсан нь одоо ч ач холбогдлоо алдаагүй байна.

Энэ нь сүүлдээ хүн төрөлхтний аюулгүй байдал, дэлхий нийтийн эсрэг гэмт хэргийн тухай хууль, эрх зүйн баримт бичгийн төсөл боловсруулахад ашиглах суурь нь болсон гэж үзэх үндэстэй юм. Түүнчлэн агаарын хөлгийн барьцаалахын эсрэгтээ хүн барьцаалах, олон улсын хамгаалалтанд байдаг хүн, дипломат төлөөлөгчийн халдашгүй байдал, харилцаанд хүч хэрэглэн халдах явдал терроризмын төрлүүдийн нэг юм*.

Иргэний нисэх хүчин, олон улсын харилцааны эсрэг агаарын хөлгийн бүхээгт үйлдэгдэж буй гэмт хэргийн тоо өсч байгаатай холбогдуулан улс орнууд 1963 онд “Агаарын хөлгийн бүхээгт үйлдсэн гэмт хэрэг болон тодорхой бусад үйлдлийн тухай” Конвенцыг Токно хотноо батлан гаргасан байна.

Энэ Конвенцоор агаарын хөлөг, түүний дотор байгаа хүмүүс, эд хөрөнгө, түүнчлэн агаарын хөлгийн дотоод сахилга, дэг журамд аюул учруулсан, учруулж болзошгүй үйлдэл, агаарын хөлгийг хууль бусаар булаан авах үйлдлийг тодорхойлжээ.

Энэ гэмт хэргийг үйлдэхээр завдсан, үйлдсэн гэж үндэслэл байвал агаарын хөлгийн дарга, агаарын хөлөг, түүнд байгаа хүмүүсийн аюулгүй байдлыг хамгаалах, нисэх багийн гишүүд боловч зорчигчийн

* Олон улсын гэрээ, конвенц, эрхийн эхтэйг, УБ., 2015 он, 306 дугаар тал.

* Советский Егетодник международного право. М., 1989. С. 124

дэмжлэгийг авах, гэмт этгээдийн эрх чөлөөг нь хязгаарлах, саатуулах, агаарын хөлгөөс буулгах, эрх бүхний байгууллагад шилжүүлэх, зэрэг бололцоотой бүхий л арга хэмжээг авахыг тусгажээ.

Конвенцын 11 зүйлийн 1 дэх хэсэгт: “Агаарын хөлгийн бүхээгт байгаа этгээд хүч хэрэглэн, эсхүл хүч хэрэглэхээр заналхийлэн нислэгт буй агаарын хөлгийн удирдлагад хууль бусаар саад учруулах, удирдлагыг булаан авах буюу хууль бус бусад үйлдэл үйлдсэн буюу үйлдэхийг зөвдсөн тохиолдолд хэвлэлцэн тохирогч улсууд агаарын хөлгийн удирдлагыг түүний хууль ёсны даргад эгүүлэн өгөх буюу түүний хяналтанд байлгахад шаардлагатай бүхий л арга хэмжээ авна” гэжээ. Харилцан тохирогч улс орнууд дээрх арга хэмжээг авахын зэрэгцээ сэжигтэн этгээдийг шилжүүлэн авч, албадан саагуулан, цагдан хорьж, эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа явуулахаар тодорхой зохицуулсан байна.

1970 онд Гаагийн “Агаарын хөлгийг хууль бусаар булаан авах үйлдлийг хориглох тухай” конвенцыг батлагдсан. Хэвлэлцэн тохирогч улс бүр “агаарын хөлгийг хууль бусаар булаах” үйлдэл гаргасан тухайн этгээдэд хүнд ял оногдуулах үүрэг хүлээсэн.

Мөн 1971 онд Монреалийн “Иргэний нисэхийн аюулгүй байдлын эсрэг хууль бус үйлдлийг хориглох тухай” конвенц батлагдсан.

Конвенцын 7 дугаар зүйлд: Нутаг дэвсгэр дээр нь сэжигтэн этгээд илэрч тогтоогдсон хэвлэлцэн тохирогч улс түүнийг шилжүүлэн өгөхгүй байвал гэмт хэрэг түүний нутаг дэвсгэр дээр гарсан эсэхээ үл хамааран яллуулахаар өөрийн эрх бүхий байгууллагад шилжүүлнэ. Тэрхүү эрх бүхий байгууллага нь тухайн улсын хуульд заасны дагуу ноцтой шинж агуулсан ердийн хэрэгтэй адил журмаар шийдвэрлэнэ” гэж заажээ.

Ийм байдлаар хэвлэлцэн батлагдсан олон улсын конвенц нь иргэний нисэх хүчний эсрэг үйлдэж буй гэмт хэргийн ангилалд хамаарах буй нөхцөл байдлыг арилгахын тулд бие биендээ дэмжлэг үзүүлэх, зохих ёсны харнуцлагын зарчим бусад арга хэмжээг хэрэгжүүлж, олон улсын терроризмын аюултай төрөл буюу хамгийн түгээмэл энэ гэмт хэргээс гэмцэхэд улс орны хамтын ажиллагааны эрх зүйн үндсийг бүрдүүлжээ.

Гэвч олон улсын иргэний нисэхэд үйлчилдэг, нисэх буудалд үйлдэгдэж буй хүч хэрэглэсэн явдлыг таслан зогсоох асуудал олон улсын эрх зүйн зохицуулалтгүй үлдсэн байна. Тиймээс “Иргэний нисэхийн аюулгүй байдлын эсрэг хууль бус үйлдлийг хориглох тухай” Монреаль хотноо 1971 оны 9 дүгээр сарын 23-ны өдөр үйлдсэн Конвенцын олон улсын иргэний нисэхэд үйлчилдэг нисэх буудал дахь хүч хэрэглэсэн хууль бус үйлдлийг хориглох тухай нэмэлт протокол 1988 оны 2 дугаар сарын 24-ний өдөр баталж, 1989 оны 8 дугаар сарын 6-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон.

Энэхүү нэмэлт протоколд “Оролцогч улсууд олон улсын иргэний нисэхэд үйлчилдэг нисэх буудал дахь хүмүүсийн аюулгүй байдалд аюул занал учруулж буй, учруулж болзошгүй, эсхүл эдгээр нисэх буудлын аюулгүй ажиллагаанд саад учруулж буй хүч хэрэглэсэн хууль бус үйлдлүүд нь эдгээр нисэх буудлын аюулгүй ажиллагаанд итгэх дэлхийн ард түмний итгэлийг бууруулж, бүх улсын хувьд иргэний нисэхийг аюулгүй, журамтай удирдахад саад болж байгаа гэж үзэж, нийм гэмт хэрэг үйлдэх нь олон улсын хамтын нийгэмлэгийг ноцтой түгшээж байгаа гэж үзэн, энэ төрлийн гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх болон шийтгэхийн тулд тууштай арга хэмжээ авах шаардлагатай болсныг хэвлэлцэн тохирсон тухай” заажээ. Олон улсын хамгаалалтад байдаг хүмүүс түүний дотор дипломат төлөөлөгчдийн эсрэг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх болон шийтгэх тухай конвенцыг НҮБ-ын Ерөнхий ассамблей 1973 оны 12 дугаар сарын 14-ны

* Олон улсын гэрээ, хэлэлцээрийн эмгэглэл, УБ., 2015 он, 306 дахь тал.

өдөр баталж, 1977 оны 2 дугаар сарын 20-ний өдөр хүчин төгөлдөр болсон.

Энэ конвенцол "тусгай хамгаалалт", "сэжигтэн этгээд" /тухайн гэмт этгээд/ гэсэн ойлголтыг гарган тавьж, олон улсын хамгаалалтанд буй хүн гэдгийг тодорхойлсон. Конвенцын 4-11 дүгээр зүйлд тогтоосон хэм хэмжээ, үндсэн зарчмын хүрээнд олон улсын алан хядах ажиллагаа үйлдэж буй этгээдэд ял шийтгэл оногдуулж байх зарчмыг хангах, тэдгээртэй холбоотой зүйлүүд хамаарсан байна.

1973 оны Конвенцыг нэгтгэн дүгнэж үзвэл 1937, 1971 оны конвенцын олон зүйл заалтыг ашигласан байна.

1975 онд Европын зөвлөлийн оролцогч улсын Хууль зүйн сайд нарын Европын хороо олон улсад хүч хэрэглэсэн янз бүрийн хэлбэрийн гэмт явдалтай холбоотой асуудлуудыг судлан үзэж, энэ асуудлаар конвенцын төсөл боловсруулах санал дэвшүүлсэн байна. 1976 оны арван нэгдүгээр сарын 10 өдөр Европын Холбооны Сайд нарын зөвлөл терроризмтай тэмцэх тухай Европын конвенцын баримтыг хүлээн авч, 1977 оны нэгдүгээр сард батласнаар уг баримт 1978 оны 8 дугаар сарын 4 өдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн. 16 зүйл бүхий энэ баримт бичиг нь олон улсын терроризмтай тэмцэх үйл ажиллагаанд улс хоорондын хамтын ажиллагааны талаар байгуулсан бусад гэрээ хэлэлцээрийн дунд онцгой байр суурь эзэлдэг.

Террорист хүчирхийлэл, үйлдлийн өргөн хүрээг тодорхойлсон нь Конвенцын онцлог юм. Тэдгээрт иргэний агаарын эсрэг, нисэх хөлгийн бүхээгт үйлдсэн гэмт хэргүүд, олон улсын хэмжээнд хамгаалуулах эрхтэй этгээдийн эрүүл мэнд, эрх чөлөөнд халдсан явдал, хүн барьцаалах эсхүл санаандгүй байдлаар хүний эрх, эрх чөлөөнд халдах түүнчлэн бусдад аюул учруулах тусгай дэлбэрэх зэвсэг хэрэгсэл ашиглах явдал хамаарахаар зохицуулсан байна. Уг Конвенц *aut dedere, aut iudicare* гэж зарчимд тулгуурласан, түүнчлэн хэрэгтнийг шилжүүлэн өгөх үйл ажиллагаа нь террорист акт үйлдсэн этгээдүүд ял

шийтгэлээс зайлсхийхээс урьдчилан сэргийлж чадсан үр дүнтэй хэрэгсэл болсон байна.

Хүн барьцаалах явдалтай тэмцэх тухай дээр дурдагдсан конвенцуудас гадна дайны үед эдгээр гэмт хэрэг үйлдэхийг хориглосон конвенциуд байжээ.

1949 онд Женевт олон улсын 4 конвенц батлагдсан. Үүнд: "Дайны талбарт байгаа зэвсэгт хүчний шархтан, өвчтөний нөхцөл байдлыг сайжруулах тухай" Конвенц, "Зэвсэгт хүчний бүрэлдэхүүнээс сүйрсэн хөлөг онгоцноос хохирсон этгээд, өвчтөн, шархтаны нөхцөл байдлыг сайжруулах тухай" Конвенц, "Олзлогдсон цэргийг харж хандах тухай" Конвенц, "Дайны үед иргэний хүн амыг хамгаалах тухай" Конвенциуд юм. 1977 онд эдгээр конвенцууд нэмэлт протокол батлагдсан.

Тухайн цаг үед хүнийг газар сайгүй барьж, хорьж, алахаар эрүү шүүлт тулгах, ташуурдаж яллах, гэмтэл бэртэл учруулах, хүний эрхэм чанарыг доромжлох, хүнийг барьцаанд авах, зохих ёсны шийдвэргүйгээр хоморголон яллаж байсан, эдгээр гэмт үйлдлийн бүх төрлүүд нь харгис хэрцгий, бусдыг басамжалан доромжилсон хандлагатай байв.

1949 оны Женевын конвенциуд болон 1977 онд баталсан Нэмэлт протокол баримтууд байлдаж буй талууд олзлогдсон, далайд онгоцны сүйрэлд нэрвэгдсэн, шархадсан, өвчтөн зэргийн хүмүүст хандах хүмүүнлэг ёсны хэм хэмжээг тусгасан байна. Дээрх олон улсын акт баримтад тусгаж зааснаар хүн барьцаалах хүнд ноцтой гэмт хэрэг үйлдэхийг хориглосон байгаа нь чухал ач холбогдолтой юм. Хүн барьцаанд олзлон авах үйлдэл олон улсын зарим эрх зүйн баримт бичигт⁸ олон улсын гэмт хэрэгт тооцогдож байгаа боловч практик дээр энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх арга хэмжээнүүд хангалтгүй байгаа нь илт харагддаг. Олон улсын төвшинд хүн барьцаалах үйлдлийг бие даасан гэмт хэрэгт тооцох, түүнтэй тэмцэхэд чиглэсэн

⁷ Женевские конвенции защиты жертв войны. М., 1954. С. 12

⁸ Женевские конвенции 1949 года и Дополнительный протокол к ним 1977 года; Европейская конвенция 1976 года

нэн яаралтай арга хэмжээг боловсруулан батлахад хүргэсэн эмгэнэлтэй явдал бол 1972 оны 9 дүгээр сарын 5-ны өдөр Мюнхены XX Олимпийн наадмын үед гарсан “Хар есдүгээр сар” гэж, экстремист бүлгийн гишүүд тамирчдыг барьцаалсан хэрэг юм.

“Террористууд барьцааны хүмүүстэй хамт арабын аль нэг улс руу хамт нисэх онгоц гаргаж өгөхийг шаардсан. Террористууд, ХБНГУ-ын цагдаагийн байгууллага нар зөвшилцөлд хүрсэний дараа террористууд болон барьцааны хүмүүсийг Мюнхен хотоос 25 км байрших Фюрстенфельдрук дэх нисэх буудал руу хоёр вертолёт онгоцоор хүргэсэн, тэдгээрийг тэнд “Бониг” онгоц хүлээж байв. Вертолёт онгоц газардахад отолтод байсан цагдаагийн мэргэн буучид террористуудын зүт гал нээв. Буудалцааны үед террористууд барьцааны хүмүүс, вертолётын нэг нисгэгч мөн цагдааг бөмбөг дэлбэлэн амийг нь хөнөөжээ. Энэ ажиллагааны дүнд 16 хүн амиа алдсан ба тэднээс 11 нь олимпийн тэмцээнд оролцож байсан тамирчид байв. Бавари мужийн Дотоод хэргийн сайд отолт зохион байгуулсан шалтгаанаа тайлбарлахдаа нисэх буудалд ирэнгүүт нь барьцааны хүмүүсийг алж болзошгүй гэж Германы албаны хүмүүс болгоомжилж байсан учир тэдгээрийг онгоцонд суухаас нь өмнө цагдаа нар аврахыг оролдсон гэжээ”⁹.

Энэ гэмт хэрэг гарсантай холбогдуулан НҮБ-ийн гишүүн орны хувьд ХБНГУ Хүн барьцаалах үйлдэлтэй тэмцэх Конвенц санаачлан боловсруулсан. НҮБ-аас ХБНГУ-ын энэхүү санаачилгыг дэмжсэн бөгөөд Ерөнхий Ассамблейн 31/103 дугаар баримт бичгийн дагуу 1976 оны арванхоёрдугаар сарын 15 өдөр Хүн барьцаалах үйлдэлтэй тэмцэх олон улсын конвенц боловсруулах Тусгай хороог байгуулсан юм.

Уг хороог байгуулсан нь НҮБ-ийн гишүүн орнууд хүн барьцаалах асуудалд хэр эртгэл зовниж буйг харуулжээ. Олон тооны эмгэнэлт үйл явдал гарч байсан ч тэдгээр

харгис үйлдлийг зохион байгуулагчдын эсрэг олон улсын хэмжээнд нэн яаралтай арга хэмжээ авах шаардлагатай байгааг харуулсан юм.

Улс төрийн зорилгоор хүн барьцаалах гэмт үйлдэл ямар ч гэм буруутгүй хүмүүсийн амь насанд заналхийлж, олон нийтийн амгалан тайван байдлыг алдагдуулан, төр засгийн хүчийг сулруулж буй үйлдлийн эсрэг тухайн улс орны зүгээс хүмүүнлэг ёсыг дагаж хууль зөрчин арга хэмжээ авахад хүргэж байна.

Аль ч орны дотоодын хууль тогтоомжоор хүний амь хөнөөх, агарын хөлгийг эзлэн авч барьцаалах, хүүхэд хулгайлах, хүний эрх чөлөөг хууль бусаар хасах, дээрэмдэх зэрэг хэргүүд нь хүнд ноцтойд тооцогддог, хатуу шийтгэлтэй гэмт хэрэг юм. Хүн барьцаалах нь мөн адил олон улсын эрх зүйгээр байж болшгүй гэмт хэрэг, ихэнх тохиолдолд үндэсний эрүүгийн эрх зүйгээр хангалтгүй зохицуулагдсан байдаг, ялангуяа нэг улс оронд хүн барьцаалж, амийг нь хороосон этгээд өөр улс орноос орогнол олдог явдлыг таслан зогсоох шаардлагатай байгааг Канадын төлөөлөгч Вонг онцлон тэмдэглэжээ.¹⁰

Хүн бүр Хүний эрхийн түүгээмэл тунхаглалд заасан амьд явах, эрх чөлөөтэй байх, хувийн аюулгүй байдлаа хамгаалах эрхтэй гэсэн зарчмыг баримтлах шаардлагатай. Хүн барьцаалах явдал нь гэм буруутгүй хүмүүсийн амь насанд заналхийлсэн гэмт үйлдэл тул түүнтэй тэмцэхгүй нэг ч улс орон байх боломжгүй юм.

ХБНГУ, Францын төлөөлөгчдийн конвенцын төслийн үндэс нь “ял олоо эсвэл хүлээлгэн өг” гэсэн зарчим юм. Олон улсын хэмжээнд үр дагавар үүсгэдэг хүн барьцаалах явдал нь хүмүүнлэгийн эрх зүйг зөрчөөд зогсохгүй хүний эрхийг зөрчиж, улс хоорондын найрсаг харилцааг бусниулдаг. Конвенцыг боловсруулах үед гэм буруутгүй золиос болж болзошгүй хүмүүсийн аюулгүй байдлын тухай асуудал голлох байр суурийг эзлэх

⁹ Советский спорт. 1972. 7 снтг.

¹⁰ ООН. Генеральная Ассамблея. 5-е заседание. Специальный комитет. 5 августа 1977 г. А/АС. 188/5. С. 6.

ёстой гэдгийг бүгд хүлээн зөвшөөрсөн. Мөн түүнчлэн, барьцааны хүн гэдэг ойлголтыг урьдчилсан тодорхойлох шаардлагатай эсэх талаар хэлэлцсэн. Олон хүмүүсийн дэмжлэгийг авсан боловч Италийн төлөөлөгчдийн үзэж байгаагаар, барьцааны хүн гэсэн ойлголтыг урьдчилан тодорхойлох шаардлага байхгүй, учир нь золиос бологчийн тодорхойлолт нь гэмт хэргийн тодорхойлолтоосоо автоматаар урган гарч байгаа тухай илэрхийлсэн байдаг. Тусгай хороо гурван удаа чуулган хийж /1977, 1978, 1979 он/ ажлын явцад 35 орны төлөөлөгчид конвенцын үндсэн зүйл заалтуудыг хэлэлцсэн байна.

1979 оны 12 сарын 17-ны өдөр Нью-Йорк хотод НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 34 дүгээр чуулганаар 34/146 дугаар тогтоолыг баталж, Хүн барьцаанд авахын эсрэг олон улсын конвенцод гарын үсэг зурснаар, хэрэгжүүлэх нөхцөл боломжийг нээж өгсөн.

Конвенц нь удиртгал ба 20 зүйлээс бүрдсэн. Удиртгалд конвенцод оролцогч улс орнууд Нэгдсэн Үндэстний ард түмнүүд хоорондын хамтын ажиллагаа, найрсаг харьцаа, аюулгүй байдал, олон улсын энх тайвныг хангахад чиглэгдсэн НҮБ-ын дүрмийн зорилго, зарчмыг дэмжихийг онцлон дурдсан. НҮБ-ын дүрэм болон олон улсын эрх зүйн зарчмын тухай тунхаглалд ард түмнүүдийн тэгш эрх, тусгаар тогтнох зарчмыг бататгасан. Удиртгалд мөн энэхүү конвенцод оролцогч орнууд хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пактад заасан хүн бүр амьд явах, эрх чөлөөтэй байх, аюулгүй байх эрхтэй гэдгийг хүлээн зөвшөөрсөн, мөн хүн барьцаанд авах нь олон улсын хамтын нийгэмлэгийн санааг ихээхэн түгшээсэн гэмт хэрэг гэж үзэж байгаа тул нэг бол эрүүгийн журмаар ялах эсхүл шилжүүлэн өгвөл зохихыг заасан. Хүн барьцаанд авах бүх үйлдлийг олон улсын терроризмын илрэл гэж үзэн гэдгээрээс урьдчилан сэргийлэх, тэдгээрийг ялах болон шийтгэх талаар үр нөлөөтэй арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхийг хэлэлцэн тохирсон байна. Хүн барьцаанд

авахын эсрэг Олон улсын Конвенцын I дүгээр зүйлд: “гурав дахь этгээдээр, тухайлбал улс, засгийн газар хоорондын олон улсын байгууллага, хувь хүн, хуулийн этгээд, эсхүл бүлэг этгээдээр аливаа үйлдэл гүйцэтгүүлэх буюу гүйцэтгэхээс татгалзуулах зорилгоор өөр нэг хүн (цаашид “барьцааны хүн” гэж) -ийг суллах шууд буюу шууд бус болзол болгон тавьж түүнийг олзлох буюу саатуулах, амийг нь хөнөөх, бие махбодод нь гэмтэл учруулах, эсхүл үргэлжлүүлэн саатуулахаар заналхийшж буй аливаа этгээдийн энэхүү конвенцын хүрээнд хүн барьцаалах гэмт хэрэг үйлдсэн гэж” үзэхээр тодорхойлжээ. Түүнчлэн “аливаа этгээд:

- a) хүн барьцаалах үйлдэл хийхний завдсан
- b) хүн барьцаалах үйлдэл хийсэн буюу чингэхийг завдсан этгээдийн гэмт хэрэгт хамтран оролцсон бол” ... гэмт хэрэг үйлдсэн гэж үзэхээр, оролцогч улс бүр дээрх гэмт хэргүүдийн ноштой шинжийг харгалзан зохих шийтгэл ногдуулахаар заасан байна. Мөн гэмт хэрэгтэн нутаг дэвсгэрт нь хүн барьцаалсан бол оролцогч тухайн улс барьцааны хүний байдлыг хөнгөвчлөх, тухайлбал, түүнийг суллах, сулласны дараа шаардлагатай тохиолдолд уг улсаас гарахад нь тусламж дэмжлэг үзүүлэх, гэмт этгээдийн хүн барьцаалж байж олж авсан аливаа зүйл оролцогч улсын мэдэлд орсон бол тухайн оролцогч улс түүнийг түргэн хугацаанд барьцааны хүн буюу тэдгээрийн эрх бүхий холбогдох байгууллагад буцааж өгөх, оролцогч улс нь нутаг дэвсгэрт нь олж тогтоосон сэжигтэнг шилжүүлээгүй бол гэмт хэрэг нутаг дэвсгэрт нь үйлдэгдсэн эсэхээс үл хамаарч уг хэрэгт тухайн улсын хууль тогтоомжийн дагуу байцаан шийтгэх ажиллагаа явуулахдаа шударга хандаж өөрийн эрх бүхий байгууллагад яллуулахаар шилжүүлэх, шийдвэрээ ноцтой шинж бүхий ердийн гэмт хэргийг шийдвэрлэдгийн адилаар гаргаж байхаар зохицуулжээ.

Дайнд хэлмэгдэгсдийг хамгаалах тухай 1949 оны Женевийн конвенциуд буюу тэдгээрийн нэмэлт протоколуудыг

хүн барьцаалах тодорхой үйлдлийн хувьд хэрэглэдэг бөгөөд энэхүү конвенцод оролцогч улсууд дээрх конвенцуудын дагуу хүн барьцаалсан этгээдийг яллах буюу шилжүүлэн өгөх үүрэг хүлээсний хэрээр 1977 оны 1 дүгээр протоколын 1 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын дүрэм болон Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын дүрмийн дагуу улсууд найрсагаар харилцах, хамтран ажиллах талаарх олон улсын эрх зүйн зарчмын тухай тунхаглалд дурдсан өөртөө засан тохинох эрхээ хэрэгжүүлэх үүднээс колонийн дарлал, харнийн эзлэн түрэмгийлэл, арьсны үзэлт дэглэмийн эсрэг хнийж буй ард түмнүүдийн тэмцлээс үүдсэн зэвсэгт мөргөлдөөн зэрэг 1949 оны Женевийн конвенцуд болон тэдгээрийн протоколуудад заасан зэвсэгт мөргөлдөөний үед хүн барьцаалах үйлдлийн хувьд энэхүү конвенцыг хэрэглэхгүй, гэмт хэргийг нэг улсын нутаг дэвсгэрт үйлдсэн бөгөөд барьцаанд байгаа хүн болон сэжигтэй этгээд хоёул тухайн улсын харьяат, түүнчлэн сэжигтэн этгээдийг тухайн улсын нутаг дэвсгэрт олж тогтоосон тохнолдолд энэхүү конвенцыг хэрэглэхгүй байхаар тус тус тогтоосон байна.

Гишүүн орнууд Хүн барьцаанд авахын эсрэг Олон улсын конвенцод гарын үсэг зурсан явдал түүх, улс төр болон хууль эрх зүйн чухал ач холбогдолтойг тэмдэглэх нь зүйтэй. Монгол улс Хүн барьцаалахын эсрэг олон улсын Конвенцод 1992 оны 6 дугаар сарын 9-нд нэгдэн орсон байна.

ДҮГНЭЛТ

Хүн барьцаалах гэмт хэрэг нь олон улсын терроризмын нэг хэлбэр, мөн дэлхийн хамтын нийгэмлэг, улс орнуудын хоорондох харилцаанд (олон улсын харилцааг тогтворгүй болгодог) хохирол учруулдаг олон улсын бие даасан гэмт хэрэг гэж үзэхээр байна.

Түүхэн олон улсын гэрээ, конвенцуудад боолчлол, алан хядах ажллагаа, агаарын хөлөг барьцаалах, бусад олон улсын шинжтэй гэмт хэргийг

хамааруулан зохицуулсан байна. Хүн барьцаалах гэмт хэргийн нэн эртний хэлбэрийг боолчлол гэж үзэх үндэстэй юм.

1926, 1956 оны конвенцоор боолын худалдааг хориглох түүнээс урьдчилан сэргийлэх, боолчлолын бүх хэлбэрийг богино хугацаанд бүр мөсөн устгахыг чармайх, боолын худалдаа болон боолчлолыг устгахын тулд харилцан бие биедээ дэмжлэг үзүүлэх явдал гэж үзжээ.

1963 онд “Агаарын хөлгийн бүхэлт үйлдсэн гэмт хэрэг болон тодорхой бусад үйлдлийн тухай” Конвенцоор агаарын хөлөг, түүний дотор байгаа хүмүүс, эд хөрөнгө, түүнчлэн агаарын хөлгийн дотоод сахилга, дэг журамд аюул учруулсан, учруулж болзошгүй үйлдэл, агаарын хөлгийг хууль бусаар булаан авах үйлдлийг тодорхойлсон байна.

1970 онд Гаагийн “Агаарын хөлгийг хууль бусаар булаан авах үйлдлийг хориглох тухай” конвенцоор “агаарын хөлгийг хууль бусаар булаах” үйлдэл гаргасан тухайн этгээдэд хүнд ял оногдуулахаар зохицуулсан байна.

1971 онд Монреалийн “Иргэний нисэхийн аюулгүй байдлын эсрэг хууль бус үйлдлийг хориглох тухай” конвенцоор иргэний нисэх хүчний эсрэг үйлдэж буй гэмт хэргийн ангилалд хамаарч буй нөхцөл байдлыг арилгахын тулд бие биендээ дэмжлэг үзүүлэх, зохих ёсны хариуцлагын зарчим бусад арга хэмжээг хэрэгжүүлэх, олон улсын терроризмын аюултай төрөл буюу хамгийн түгээмэл энэ гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд улс орны хамтын ажиллагааны эрх зүйн үндэнийг бүрдүүлжээ.

Гэвч олон улсын иргэний нисэхэд үйлчилдэг, нисэх буудалд үйлдэгдэж буй хүч хэрэглэсэн явдлыг таслан зогсоох асуудал олон улсын эрх зүйн зохицуулалтгүй үлдсэн учир 1971 оны Конвенцын олон улсын иргэний нисэхэд үйлчилдэг нисэх буудал дахь хүч хэрэглэсэн хууль бус үйлдлийг хориглох тухай нэмэлт протоколыг баталж, 1989 оны 8 дугаар сарын 6-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон байна.

Нэмэлт протоколоор оролцогч улсууд олон улсын иргэний нисэхэд үйлчилдэг нисэх буудал дахь хүмүүсний аюулгүй байдалд аюул занал учруулж буй, учруулж болзошгүй, нисэх буудлын аюулгүй ажиллагаанд саад учруулж буй хүч хэрэглэсэн хууль бус үйлдлүүд, энэ төрлийн гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх болон шийтгэхийн тулд тууштай арга хэмжээ авахаар тогтжээ.

1977 оны “Олон улсын хамгаалалтад байдаг хүмүүс түүний дотор дипломат төлөөлөгчдийн эсрэг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх болон шийтгэх тухай” конвенцод тогтоосон хэм хэмжээ, үндсэн зарчмын хүрээнд олон улсын алан хядах ажиллагаа үйлдэж буй этгээдэд ял шийтгэл оногдуулж байх зарчмыг хангах, гэдгээртэй холбоотой зүйлүүд хамаарсан байна.

1949 оны Женевын конвенцууд болон 1977 онд баталсан Нэмэлт протокол баримтууд байлдаж буй талууд олзлогдсон, далайд онгоцны сүйрэлд нэрвэгдсэн, шархадсан, өвчтөн зэргийн хүмүүст хандах хүмүүнлэг ёсны хэм хэмжээг тусгасан байна. Дээрх олон улсын акт баримтад тусгаж заасаар хүн барьцаалах хүнд ноцтой гэмт хэрэг үйлдэхийг хориглосон байгаа нь чухал ач холбогдолтой юм.

1979 оны 12 дугаар сарын 17-ны өдрийн Хүн барьцаанд авахын эсрэг олон улсын Конвенцод хүн барьцаалах гэмт хэргийн шинжийг анх удаа бие даасан гэмт хэрэгт тооцохоор тодорхойлж, ангилсан

бөгөөд ноцтой шинжийг нь харгалзан зохих шийтгэл ногдуулах зэргээр оролцогч улс орнууд үүрэг хүлээж, харилцан тусалцаа үзүүлэхээр тогтсон үндсэн баримт бичиг юм. Уг конвенцын дутагдалтай тал нь гэмт хэргийн субъектыг тодорхойлох асуудалд зөвхөн хувь хүн (этгээлдүүд) гэж тодорхойлсон, зарим тохиолдолд хүн барьцаанд авах актыг зохион байгуулан гүйцэтгэгчээр оролцож буй улс, засгийн үүрэг ролгийг тодорхойлоогүй явдал юм.

Ном зүй

1. Карпец И.И. Преступления международного характера. М., 1979.
2. СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы МИД СССР. М., 1989.
3. Международное сотрудничество государств по борьбе с преступностью: Учебно-методическое пособие. М., 1982.
4. Олон улсын гэрээ, хэлэлцээрийн эмхтгэл. Уб., 2015.
5. Советский Ежегодник международного право. М., 1989.
6. Женевские конвенции защите жертв войны. М., 1954.
7. Женевские конвенции 1949 года и Дополнительные протоколы к ним 1977 года; Европейская конвенция 1976 года.
8. Советский спорт. 1972.
9. ООН. Генеральная Ассамблея. 5-е заседание. Специальный комитет. 5 августа 1977.

ЭРҮҮГИЙН ПРОЦЕСС ТҮРГЭВЧИЛСЭН АЖИЛЛАГААНЫ МӨН ЧАНАРЫН ТАЛААРХ РОМЫН ЭРХ ЗҮЙН ҮНЭТ ЗҮЙЛС



УЕПГ-ын туслах прокурор,
мониторингийн хэлтсийн дарга
Б.Бат-Орших

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Ромын эрх зүй, Ромын нэрт хуульчид, celentra процесс, Ромын эрх зүйн үнэт зүйлс, эрүүгийн процесс, түргэвчилсэн ажиллагаа, хялбаршуулсан ажиллагаа, легисакци, экстраординари процесс, инквизици процесс, эрх зүйн рецепци

ТОВЧЛОЛ:

Дэлхий дахины бичмэл хууль тогтоомжийн түүх нь Ромын эрх зүйгээс эхлэлтэй бөгөөд эдүгээ хууль зүйн шинжлэх ухаанд нэвтэрч хэрэглэгдэж буй ихэнх нэр томьёо нь латин хэллэг, ойлголтын утга, агуулгатай нийцдэг.

Ромын эрх зүйг ихэвчлэн иргэний эрх зүйн судлагдахуун талаас нь авч үзсээр ирсэн боловч XXI зуун гарснаас хойш эрүүгийн эрх зүй, процессын эрх зүй талаас нь судлах, үнэт зүйлсийг нь илэрхийлэх хандлага нэлээд түгээмэл илрэх болсон билээ. Энэхүү эрдэм шинжилгээний өгүүллээрээ эрүүгийн процессын тэр тусмаа хэргийг түргэвчлэн шийдвэрлэх ажиллагааны зарим арга хэлбэр, шинж, мөн чанарын талаарх Ромын хуульчид, нэрт

сэтгэгчдийн үзэл баримтлал, тэдгээрийн онолын үндэслэлийг судлан тодорхойлох оролдлого хийсэн ба Ромын эрх зүйн эх сурвалж, хууль тогтоомжид тухайн процессын зарим онцлогийг хэрхэн тусгаж байсныг харуулахыг зорив.

Түүнчлэн Ромын эрх зүй дэх хууль зүйн латин хэллэг, нэр томьёоны эрүүгийн процесст холбогдох ойлголтын мөн чанар, агуулгыг тодорхойлж, Ромын эрх зүйн үнэт зүйлс болох талаас тайлбарлах явдлыг үндэслэл бүхий дүгнэлтийн хамт илэрхийлэв.

УДИРТГАЛ

Эрүүгийн процессын зорилго, зарчим, мөн чанарыг авч үзэхийн өмнө тухайн процессын хэв маяг, тогтолцоо болон тэдгээрийн онолын суурь үзэл баримтлал хаанаас эхлэлтэй ямар шалтгаан, шаардлагаар гарч ирснийг дурдах нь чухал ач холбогдолтой.

"...Эрүүгийн процесс нь тодорхой үе шаттайгаар, хэлбэршүүлсэн журмын дагуу хэрэгжих зүй тогтолтойг чухамхүү Ромын эрх зүйгээс уламжлан авсан билээ..."¹

Академич С.Нарангэрэл: "...Ромын эрх зүй нь эртний нэлээд хөгжингүй эрх зүйн тогтолцоо ...инийгмийн сонгодог эрх зүй."² гэж тэмдэглэсэн бол академич Ж.Амарсанаа "...МЭӨ II зууны эцсээр Квант Муций Суевола гэдэг нэрт сэтгэгч Ромын эрх зүйн анхны томьёоллыг бүтээсэн. Ромын эрх зүй нь ... эрх зүйн аливаа салбар болон харьцуулсан эрх зүйг ойлгох цагаан толгой, хууль зүйн хэл, эрх зүйн сэтгэлгээний заах аргын оньсон

¹ Эрүүгийн процессын тулгамдсан асуулыг харьцуулан судлах нь (хамтын бүтээл), УБ, 2018 он, 6 дахь тал.

² С.Нарангэрэл, Монголын эрх зүйн эх толь бичиг /IV хэсгээ/, УБ, 2018 он, 356 дахь тал.

түлхүүр.”³ гэж тодорхойлжээ.

Ромын эрх зүй судлаач, гадаадын цөөнгүй эрдэмтдийн үзэж байгаагаар бол “Ромын эрх зүй нь бичимэл төрөлжсөн хуулийн анхны үлгэр загварыг тодорхойлоход түүхэн үүрэг гүйцэтгэсэн ба иргэний хууль, материаллаг эрх зүйг бүтээх, хөгжүүлэхэд төдийгүй процессын эрх зүйн тогтолцоог бүрдүүлж төлөвшүүлэхэд шийдвэрлэх нөлөө үзүүлжээ.”⁴

Эрүүгийн процесс бол хууль зөрчсөн аливаа үйлдэл, үйл ажиллагаа гэмт хэрэг мөн эсэхийг шалган тогтооход чиглэгдсэн эрх зүйн үйл явц мөн тул энэ нь эрх зүйн хамгаалалтын нэг чухал бүрэлдэхүүн хэсэг болдог. Нийгмийн харилцааг гэмт халдлагаас хамгаалах нь эрх зүйн нэн чухал зорилго болохыг Ромын эрх зүйг бүтээгч, нэрт сэтгэгчид тэмдэглэхийн сацуу угаасаа эрх зүй нь зөвхөн хэм хэмжээний байгаа байдлаараа мөн чанар нь хязгаарлагдахгүй түүнийг хэрэгжүүлдэг, хэрэглэх замаар агуулга нь тодорхойлогдох учиртайг дурдсан нь цөөнгүй.

Ромын эрх зүйн сонгодог хөгжлийн оргил үед (МЭӨ-МЭШ зуун) тухайн төр, нийгэмд итгэгдэн хүлээн зөвшөөрөгдөж гарч ирсэн Ромын нэрт хуульчид⁵ эрх зүйн зорилго, зарчим, мөн чанарын талаар хэлж тэмдэглэсэн зүйлүүд нь Институци, Дигест, Кодекс, Новеллы зэрэг хуульчилсан сурвалжууд төдийгүй өөрсдийн бүтээлд тодорхой тусгагдсан нь бий.

Хэдийгээр Ромын эрх зүйн тогтолцоонд хувийн эрх зүй зонхилох байр суурьтай байсан боловч процессын эрх зүйн зорилго, зарчим, зохицуулалтын талаар багагүй өв соёл, уламжлалыг үлдээснийг үгүйсгэх аргагүй.

“...Эрх зүйн уг гарвал, мөн чанар нь зөв зохистой шударга байх үйлийг дэмжиж, хамгаалах, харин зохисгүй шударга бус үйлийг хориглох, хязгаарлахад оршино.

“Jus est norma Resti, et quicquid est contra normam Resti est injuria” гэсэн үзэл санааг Дигестийн 1 дүгээр дэвтрийн 1-д тодорхойлон дэлгэрүүлж бичсэн байна. Ер нь материаллаг болон процессын эрх зүйн аль алианд нь шударга зохистой байх явдалыг буянт сайн үйлийн эрхэм дээд зориг эрмэлзлэл болохыг Цельз, Ульпиан, Павла нарын номдолд олонтоо тусгагдсан байдгийг харж болно.

Жишээ нь Ромын нэрт хуульч Павла: “...Сайн сайхан, чин шударга гэж үзэж буй тэр зүйл хэнд ашигтай, хэнд тустай байна, тэр бүхэн зохистой, тэдгээрийг нь хуулиар хориглох биш, харин хуулиар зөвшөөрөх ёстой.” Цельз нь “Шударга үйлийг шударга бусаас зааглан ялгахад хууль, эрхзүйн журам хэрэгтэй.” гэж тэмдэглэжээ.⁶

Дигестийн 1 дүгээр дэвтрийн 10-р зүйлд: “...Шүүх бол хэн бүхэнд хуулиар олгогдсон эрхийг зөв эдлүүлэх гэсэн байнгын хувируугүй хүсэл зориг мөн ...Бусдад хохирол учруулахгүй, тухайн хүнд шууд хамаарагдах зүйлийг тухайн хүнд нь хариуцуулах...” тухай өгүүлжээ.⁷ Энэ нь нэг талаас эрх зүйн харилцааны нэг субъект өөрийн хариуцлага ухамсарлаж, үүргийнхээ дагуу бусдад хохирол учруулсан бол түүнийгээ хариуцах, нөгөө талаас бусдад хохирол учруулахгүйгээр шударга үйл хийх эрхийг нь шүүх хүлээн зөвшөөрөх гэсэн агуулга илэрхийлэгдэж байна.

Ромын хуульчдын үзэл, сургаалд эрх зүй нь зохицуулах хориглох гэсэн зорилго, чиг үүргээс гадна хамгаалах нь түүний нэг салшгүй хэсэг мөн болохыг нэг бус удаа дурдсан нь бий. Хаана хамгаалалт тогтооно тэнд эрх зүй нь зорилгоо хангаж байдаг. (Ibi jus ibi remedium). Энэ нь шүүхийн үйл хэрэгт илүү тод тусгагдах ёстой гэж үзэх нь нийтлэг байв.⁸

Ромын сонгодог эрх зүйн хөгжлийн оргил үеийн нэрт төлөөлөгч Ульпиан

³ Д.Баврсвайам, Ромын эрх зүй, УБ, 2000 он, 7-8 дахь тал.

⁴ Borkowski A and du Plein's Textbook on Roman law, Oxford 2005, Barry Nicholas An Introduction to Roman law, Oxford 2008.

⁵ Ромын хуульчид - Jurists, Judicatum, Римские юристы, Lawyers of Roman Law - Ромын хуульчид тайлбарлах зөвлөлөгч өвөг талаар хэрэв гэрч Ромын төрөөс итгүүлжигдсэн эрх зүйн эрдэмт, чандар бүтэй хүнүүр.

⁶ Schulz F. Classical Roman Law, Oxford 1951, p 68-69.

⁷ К.И. Батыр, Е.В. Полинская, Хрестоматия по всей общей истории государства и права, Том 1. Юрист.М., 1996, с 133.

⁸ Д.М. Черныловский. Лекции по Римскому Частному праву. М., 1991 с.71.

анх удаа “Хувийн эрх зүй ба ийтийн эрх зүй” (*Jus publicum, jus privatum*) гэж ангилсан байдаг. Тухайн цаг үедээ нийтийн эрх зүйг өнөөгийн ойлголт шиг яг нарийн тодорхойлж чадаагүй, зөвхөн хувь хүний ашиг сонирхолтой холбоотой хуулиас ялгаатайгаар магистратын эрх мэдэл, төрийн шашин шүтлэг зэрэг олон нийтэд хамааралтай хуульд хэрэглэх төдий байжээ.⁹ Эрүүгийн эрх зүй нь иргэний эрх зүйгээс ялгарахгүй байснаас хулгай хийх, бусдыг зодох, бусдыг дээрэмдэх зэрэг хувь хүнтэй холбогдсон гэмт үйлийг иргэний эрх зүйн үүргийн эрхийн зөрчилд тооцож байлаа.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Доминатын эзэнт улсын үеэс гэмт хэргийг хөнгөн хүнд гэж зааглах болсон ба ялангуяа хөнгөн хэргийг газар дээр нь иэг мөсөн шийдэх (“*Celent ader processus*”), ингэхдээ гэрчлэх этгээд тодорхой мэдэгдсэн, хэргээ хүлээсэн, хохирогч нь нэхэмжлэлээ гаргасан байхыг заавал шаарддаг байжээ.¹⁰

Түүнээс гадна “*Forum*” буюу хэрэг заргыг шийдэх талбай, газрыг урьдчилан зааж өгч, претор болон шүүхийн оролцоотой шууд шийдвэрлэх процедурыг тогтоож байв.

Хуулийг төрөөс тогтоосон позитив хэм хэмжээ гэж ойлгох төсөөллийг ромын эрх зүйчид анхлан гаргаж ирсэн боловч мөн чанар, агуулгаараа эрх зүй нь жам ёсны шинжтэй, шударга ёс, тэгш эрх, эрх чөлөөт байдлыг хамтаалсан хамгийн зохистой хүсэл зориг, нийгэмд зөв зүйтэй, хохиролгүй, ач тустай бүхний хэмжүүр болж эрх зүй үйлчлэх учиртай гэж номлож ирсэн нь түүгээмэл. Жишээ нь Юлиан: “... Шударга байх жам ёсны эрх зүйн утга агуулгад харшилж байвал тэгж гарсан хуулийг бид дага мөрдөх албагүй, тэгж хэрэгжих үйлийг ч зөвшөөрөх албагүй...” гэж хэлсэн нь бий.¹¹

Модестиний хэлсэн үгэнд “Хууль нь хориглохын сацуу зөвшөөрөх, хязгаарлахын сацуу дэмжих, шийдвэрлэхийн сацуу шийдвэрлэхээс татгалзах, яллахын сацуу эс яллах зорилго, үүргийг зөв тогтоож байх ёстой” гэсэн байдаг.¹²

Маршаны бичсэнчлэн “...Хууль нь ухаант хүмүүсийн хэлэлцэж зөвшилцөж гаргасан, нийдлэг ашиг сонирхлоор тохиролцсон хэлэлцээрийн үр дүн учраас түүнийг өөрчилж шинэчлэж болохоос гадна зөвшин тохиролцсон бүхэн хэрэв хэн нэгэнд хохиролгүй бол түүнийг хуулиар зөвшөөрч хамгаалах ёстой.” гэжээ.¹³

МЭ II зууны үед Ромын хуулийн дунд Прокуляний болон Сабиньяны хоёр дэг сургууль буюу урсгал бий болсон байдаг. Сабиньяны үзэл, баримтлалаар бол хуулийн логик болон утга учрыг орхиж байгаад ч болтугай хувь хүний хэрэг дээр тохирсон процессын шийдэл олохыг эрэлхийлж байсан ба хуулийн бичвэрийг ижил утгатай, давхардсан, шууд холбогдолгүй гэх мэт хэт догматик заалт, нормд шууд авталгүйгээр хуулийн ерөнхий зарчим, мөн чанарт нийцүүлж, гэдгээртэй уялдуулж, зарим хэрэг, маргааныг шийдэх боломжтой, энэ бүхнийг хуулиар үгүйсгэж болохгүй гэж тайлбарлаж байжээ.¹⁴ Энэ нь утга хуулийг төсөөтэй хэрэглэх, хэргийг хялбаршуулж шийдэх, шүүх прецедент тогтоох үндэслэлийг гаргах зэрэг үзэл санааны анхны үр үндэс нь болж өгчээ. Харин Прокуляны болохоор хуулийн бичвэрт заасан норм, хэм хэмжээг яг үг, үсэгчлэн хатуу чанд ойлгож мөрдөх ёстой гэж үзсэн билээ.

Сабиньяны дэг сургуулийн нэг төлөөлөгч Масуриус Сабиннус нь эд хөрөнгийн хулгай, бусдад гэмтэл хохирол учруулах, залилан мэхлэх, бусдын өмч хөрөнгийг эвдэж сүйтгэх, хүний өмч хөрөнгийг ашиглан завших зэрэг гэмт үйлийн буруу үйлдлүүдийг иргэний эрх

⁹ Петер Штайн, Европын түүхэн дэх Ромын эрх зүй /Орч. Янжмаа /, УБ, 2016 он, 26 дэх тал.

¹⁰ D.Dauble, *Forms of Roman law*, Oxford 1956, p 84-85.

¹¹ A. Watson, *The Spirit of Roman law*. G.A University of Georgia press, 1995. p 79.

¹² H.J.Wolff, *Roman law: An Historical Introduction*. Norman. Oklahoma, 1951, p 107.

¹³ F.Schulz, *Classical Roman law*, Oxford, 1976, p 34.

¹⁴ Петер Штайн, Европын түүхэн дэх Ромын эрх зүй /Орч. Янжмаа /, УБ, 2016 он, 21-22 дэх тал.

зүйн зөрчилтэй адилтгах нөхцөл, зарчмын дагуу тохиролцон зөвшилцөж шийдвэрлэх боломжийг хуулиар зөвшөөрөх ёстой гэж үзэж байв.¹⁵ Өөрөөр хэлбэл, хохирогч ба яллах тал нь нэхэмжлэгч ба хариуцагчийн байр сууринаас хэргээ шийдвэрлүүлэх нь зүйтэй гэдэг үзэл бодолтой байжээ.

Ромын эрх зүйд эрүүгийн процессын арга хэлбэр, зохицуулалтын онцлогийн талаар харьцангуй бага өв үлдсэн боловч тухайн процессын агуулгыг тодорхойлоход ач холбогдол бүхий зарчмын шинжтэй томъёолол болон уг үйл явцын үе шатыг гарган илэрхийлсэн зүйл цөөнгүй байсан нь түүхэнд үлджээ. Юуны өмнө эрүүгийн процессын түүхэн хөгжилд хүчтэй нөлөөлсөн зарим зарчмын агуулга бүхий томъёоллыг Ромын эрх зүйчдийн тодорхойлсон байдлаар тоймлон илэрхийлбэл:

- “*Consensus facit jus* – Зөвшин тохиролцсон бүхэн эрх зүйг бий болгоно.

(Хэлэлцэж тохирсон л бол тэрхүү процесс нь эрх зүйд нийцсэн, хуулиар хориглоогүй, хуулиар зөвшөөрөгдсөн байх ёстой)

- “*Pro et contra*” – Эсвэл тийм, эсвэл үгүй. Зөвшөөрнө, эсвэл татгалзана.

(Эсвэл шийтгэнэ, эсвэл шийтгэхгүй)

- “*Consuetudo est altera lex*” – Хэвшиж тогтсон заншил, зан үйл бүхэн эрх зүйн хамгийн оновчтой зохицуулалт

(Хэвшүүлж уламжлал болгон тогтоосон бүхнийг хуулиар зөвшөөрөх ёстой)

- “*Consuetudo neque injuria oriti, neque tolli potest*” – Уламжлагдаж тогтсон ёс журам, зан заншил нь элдэв буруу зуршлыг эвдэх замаар үүсч тогтдог

(Хуулиар шууд зохицуулах боломжгүй зарим хэрэг, хохимолдыг ёс заншлын болон жишгийн журмаар тогтоох боломжтой)

- “*In dubio pro*” – Эргэлзээтэй үед яллагдагчийн талд ашигтайгаар шийдвэрлэх

(Шалгалсан боловч нотлогдохгүй бол ялаас чөлөөлөх ба ялуг хөнгөрүүлнэ.)

- “*Poenam reus molliendam quam exasperandae sunt*” – Ял нь цээрлүүлэх залхаахад биш, харин зайлшгүй шаардлагад оршиж ба гэмт зан үйлийг номхтгон намдаах, зөвтгөн төлөвшүүлэхэд чиглэгдэнэ.

(Ял нь зөвхөн хорих, цаазлахаас илүү эзнээ олсон олон сонголттой, үр дүнтэй байх ёстой)

- “*Scientia utrinque par pares contrahentes facit*” – Сөргөлдөн маргалдагч нэг тал нь нөгөө талынхаа байранд өөрийгөө тавьж, эсрэг талынхаа хүсэл зориг ашиг сонирхлыг ойлгож мэдэх нь зөвшилцөн тохиролцоо процесст хүргэнэ.

(Тохиролцоо, зөвшилцөх замаар гэрээ хэлцэл хийхэд юуны өмнө тухайн харилцаанд оролцогч талууд харилцан бие биенийхээ хүсэл, санаа зорилгыг урьдчилан мэдэж, ойлголцох нь тухайн процессын үндсэн нөхцөл)

- “*Contracta sunt servanda*” – Нэгэнт хэлэлцэж тохирсон л бол шууд биелүүл

- “*Qui non negat fatetur*” – Хэн үгүйсгэж чадахгүй байна, тэр зөвшөөрсөн гэсэн үг

- “*Contractus legem ex conventionem accipiunt*” – Гэрээ, хэлцлийн эрх зүйн үндэслэл нь зөвшилцөл

(Зөвшилцсөн л бол гэрээ, зөвшилцөж чадаагүй бол гэрээ биш)

- “*Contractus ex turpi cause, vel contra bonos mores nullus est*” – Хэрэв нэг тал нь өөрийн хүсэл зоригийг тулган дур зоргоороо буюу ёс зүйг зөрчиж гэрээ, хэлцлийг хийхэд хүрвэл тэр бол эрх зүйд харш бөгөөд юу ч биш юм.

(Гэрээ, хэлцэл бол талуудын хүсэл зоригийн тэнцвэртэй, адил тэгш байдлын илэрхийлэл байх ёстой)

- “*Contra veritatem lex nunquam aliquid permittit*” – Шударга бус ямар ч үйлдлийг хуулиар зөвшөөрч болохгүй

(Шударга, зүй ёсны зүйлийг хуулиар зөвшөөрөх ёстой)

¹⁵ В.А.Савилов, Русское частное право М., 1995, с 97.

Дээр дурдсан латин хэл дээрх эрх зүйн томъёолол, тэдгээрийн үгийн утга болон агуулгын тайлбарууд нь Ромын эрх зүйн эх сурвалжууд болон бүтээлүүдэд цөөнгүй тусгагдаж ирсэн¹⁶ байх бөгөөд эрүүгийн процесст одоо ч түгээмэл хэрэглэгддэг “Шүүгч” (Judeх), “Өмгөөлөгч” (Attornati), “Гэмт хэрэг” (Crimen), “Мөрдөн байцаалт” (Inqistitio adere), “Гомдол” (Actio), “Хохрогч” (Victima), “Хэргийн тохиолдол” (Casus), “Хууль” (Lex, Lege, Codex), “Шүүх куралдаан” (In udem), “Мөрдөн байцаагч” (quaester), “Хэргийн нөхцөл байдал” (Factum), “Гэрч” (Tesice), “Шүүхийн өмнөх шаг” (In iure), “шүүхийн шаг” (In iudicem), “Шүүхийн байцаалт” (compertorium), “Барьцаа” (Pignoratitia), “Зөвшилцөх” (Consensuism), “Шүүхийн онштой байцаан шийтгэх ажиллагаа” (Extra ordinem cognitio), “Түргэвчилсэн процесс ажиллагаа” (Celentra agere processus) гэх мэт нэр томъёо нь тэдгээр ойлголтыг анхлан бий болгож тайлбарласан гэдгээрээ танин мэдэхүйн чухал ач холбогдолтой юм.

Латин нэр томъёо, латин хууль зүйн хэллэгүүд нь нэг талаас ялангуяа эрүүгийн процесс дахь тулгуур ойлголтыг сонгодог агуулгаар нь танин мэдэх, хэрэглэх талаасаа ач холбогдолтой төдийгүй өнөө хир идэвхтэй хэрэглэгдэж байгаа учраас тэдгээрийн мөн чанарыг гүнзгий судлах, эрх зүйн суурь зарчмуудыг ойлгож, хэрэглэхэд онолын чухал үндэслэл болсоор байна. МЭӨ 451-450 онд бичигдэж гарсан Ромын эрх зүйн анхны түүхэн эх сурвалж болох “12 таблицын хууль (The twelve tables)-ийн 1 дүгээр хүснэгтийн 6, 7 дугаар зүйлд эрүүгийн процессын түргэвчилж шийдвэрлэхтэй холбоотой чухал заалт тусгагдсан байдаг.

Энэ хуулийн 1 дүгээр таблицын 6-р зүйлд: “When the parties agree on the matter the magistrate shall announce it”- “Процесст оролдогч талууд чухам юун

дээр тохиролцоонд хүрсэн байна, чухамхүү түүнийгээ л зарга мэдүүлэгч шүүх хурал дээр нэхэмжлэг” гэсэн нь бий.¹⁷ Уг хуулийн 7 дугаар зүйлд: “Хэрэв заргалдагч талууд тохиролцсон зөвшиллөөнд хүрч чадахгүй бол уг заргыг шийдвэрлэхийн тулд форум болон комициум дээр үд дундаас өмнө цуллараг. Ингүүд оролдогч талууд ээлжээр өөрсдийн хэргийг хамгаалаг” гэж бичигджээ. Хэдийгээр энэхүү заалт нь хувийн эрх зүйд шууд хамааралтай мэт боловч тухайн түүхэн цаг үед хүнд биш хэргийн ихэнх нь иргэний эрх зүйн хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх нөхцөл, зарчим, арга хэлбэртэй адил төстэйгээр шийдвэрлэгдэж байсан тул эрүүгийн процесст хамааралгүй гэж үгүйсгэх аргагүй юм.

Түүнчлэн Ромын 12 хүснэгтийн хуулийн 8 дугаар хүснэгтийн 2 дугаар зүйлд: “Хэрэв хэн нэгэн этгээд бусдын эд эрхтэйг гэмтээж эрэмдэг болгочихоод хохирогчтой эвлэрэхгүй бол түүнийг өөрийг нь мөн адил эрэмдэг болго” гэж дурджээ. Хэдийгээр яллах процессын “Талеоны” хэстийн зарчим илт тусгалаа олсон гэж харж болох боловч эрүүгийн гэмт хэрэг үйлдсэн аливаа этгээд ямар ч тохиолдолд хохирогчтой зөвшин тохиролцох, эвлэрэн хэлэлцэх шаардлагатай гэсэн санаа агуулагдаж байна. Үүнээс гадна хэлэлцэн зөвшилцөх процесст гэрчийг хөндлөнгөөс оролцуулах болон түүний хариушлагын тухай заасан нь анхаарал татаж байна. Тухайлбал хүснэгтийн хуулийн 8-р хүснэгтийн 22-р зүйлд “Хэрэв хэн нэгэн хүн хэлэлцээ хийхэд гэрч буюу жиллэгчээр оролцсон мөртлөө дараа нь түүнийгээ гэрчлэхээс татгалзвал тэрээр шударга ёсноос гажсанд тооцогдож, гэрч байх эрхээ алдаг” гэжээ.¹⁸

Ромын эрх зүйн сонгодог болон түүний дараах хөгжлийн үед эрүүгийн процессын зорилго, агуулга, үе шатыг тодорхойлох оролдлого хийгдэж байснаас гадна эрүүгийн процессын зөвшилцлийн зарим шинж, арга хэлбэрийн талаар эрх

¹⁶ O.F.Robinson. The Sources of Roman law. London, 1997. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права. Том 1, Древний Рим. М., 1996. D.Johnston The Roman legislation Oxford. 1988. “Хууль зүйн нэр томъёоны судалгаа, хэрэглээ” сэдэвт улсын хэмжээний эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, УБ, 2015 он, 107 дэх тал.

¹⁷ E.H.Warinton, Remains of old latin III. Circa 450 B.C Roman law. W.1978. p.71X.Сэлэнгэ, Ромын эрх зүй(12 хүснэгтийн хууль), УБ, 2019 он, 126 дэх тал.

¹⁸ X.Сэлэнгэ, Ромын эрх зүй(12 хүснэгтийн хууль), УБ, 2019 он, 134 дэх тал.

зүйн үндэслэлийг тусгасан нь хожмын түүхэнд Ром-Германы эрх зүйн төдийгүй Франц, Орос болон Англи-Америкийн эрх зүйн бүлийн орнуудад анхны үлгэр загвар болсон ба үзэл баримтлалын хувьд анхны үзэл, төсөөллийг бий болгоход чухал түлхэц үзүүлжээ.

Доктор, профессор Д. Баярсайхан бичихдээ: "...Ромын сонгодог эрх зүйн хөгжлийн эхэн үед эрүүгийн процесс нь иргэний процесстой хамтдаа түүнээс бүрэн ялгарч гараагүй түүхэн цаг үед шүүхийн процессын нэгдмэл тогтолцооноос улбаалж, хэдийгээр эхэн дунд үедээ голчлон иргэний хэрэг, зөрчлийг хянан шийдвэрлэхэд илүү хамааралтай байсан боловч цаашдын хөгжлийн явцад зөрчлөөс зарим гэмт хэрэг ялгаран гарсан буюу нийтийн эрх зүйн зөрчлийн дийлэнх нь төрийн эсрэг гэмт хэрэгт тооцогдох болсон зэргээс үүдэн эрүүгийн процессын түүх 4 үе шатыг дамжин хөгжсөн.

I үе шат: *Legis actio adere processus* (Легисакци процесс),

II үе шат: *Formulas adere processus* (Формулар процесс),

III үе шат: *Extra ordinem cognito processus* (Экстра ordinaria процесс),

IV үе шат: *Inquisitio adere processus* (Инквизици процесс) гэж ангилна..." гэж дурдсан ба үе шат бүрийн онцлог, мөн чанарыг ялган тайлбарласан байна.¹⁹ Оросын судлаач, профессор А.И.Косрев дээрх 4 үе шатыг эрүүгийн процесст хамааралтайг тэмдэглэсэн ба Легисакци процесс нь мэтгэлцээний агуулгыг илэрхийлж байсан тухай өгүүлжээ. Гэрээр эдгээр 4 хэв маяг хожмын түүхэн дэх Ром-Германы болон Англо-Саксоны эрх зүйн бүлийн шүүхийн процесс хөгжин төлөвшихөд нөлөөлснийг эрх зүйн рецепцийн мөн чанартай холбон авч үзжээ.²⁰

Ромын эрх зүй судлаач, доктор, профессор Х.Сэлэнгэ 2019 онд хэвлүүлсэн

¹⁹ Д. Баярсайхан, Эрүүгийн процессын эрх зүй /Еронхи я шигш/, ҮБ, 2014 он, 15-16 дахь тал.

²⁰ А.И.Косрев, Римское частное право. ЮниТ. М., 1998, с 193-199, с 245-249.

"Ромын эрх зүй: Нийтийн болон хувийн эрх зүй, процесс" номын 6 дугаар бүлгийн 2 дахь хэсэгт эрүүгийн процессын асуудлыг тухайлан ялган авч үзэж бичжээ. Тэрээр: "...МЭӨ II зуунаас өмнө эрүүгийн хэргийг хянан шийдвэрлэх тусгай журам байгаагүй... Магистрат эрүүгийн хэргийг мөрдөн шалгаад өөрийн үзэмжээр шийдвэрлэж байсан... Харин ах дүү Грактын шинэтгэлээр шүүхийн байнгын комисс (5 хүнтэй) байгуулсан ба энэ комисс байшаан шийтгэх ажиллагаа явуулж байсан тухай дурджээ.²¹ Түүнчлэн, эрүүгийн процессын хэлбэрүүд нэлээд онцлогтой байсныг 5 үндсэн хэлбэрээр тухайлан тодруулж авч үзсэн байна. Үүнд:

1) Магистратын процесс: ...Цэргийн гэмт хэрэг, гадаад иргэн, боолын үйлдсэн гэмт хэргийг Эдил буюу магистратын түшмэл дангаараа хянан шийддэг.

2) Ардын хурлын процесс: Ихэнхдээ цаазын ялтай онц хүнд гэмт хэрэг болон давж заалдах хэргийг магистратын бүрэлдэхүүнтэйгээр шийддэг.

3) Хувийн зөрчлийн шинжтэй хэргийн процесс: Претор дангаараа шийдэх ба иргэний процессоос ялгагдаж байсангүй.

4) Тангарагтны шүүхийн процесс: Шүүхийн магистрат, преторын бүрэлдэхүүн бүхий хурлаас албан тушаалын болон нийтийн ашиг сонирхлын эсрэг хүнд гэмт хэргийг хянан шийддэг.

5) Нутгийн захиргааны шүүхийн процесс: Мужийн магистрат өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд хамаарах хэргийг (жижиг, ердийн) хянан шийдвэрлэж байсан тухай бичжээ.²²

Монгол, Орос хэл дээр гарсан Ромын эрх зүйн судалгааны голлох бүтээлүүдийг нарийвчлан харьцуулж судлаж үзэхэд нхэнхдээ мөрдөн байцаалтын болон шүүхийн процесс бүрэн ялгарч чадаагүйн дээр иргэний хэрэг, эрүүгийн хэргийг нэлээд тохнолдолд өнөөгийн түвшинд

²¹ Х.Сэлэнгэ, Ромын эрх зүй, (12 хүснэгтийн хууль), ҮБ, 2019 он, 61 дэх тал.

²² Мөн тэнд, 62 дахь тал.

ойлгодог шиг бүрэн ялгаж зааглах хандлага бий болоогүй байжээ.²³

Энэхүү тухайн үеийн өвөрмөц онцлог байдлаас үүдэн хувь хүний үйлдсэн зарим гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэх процесс нь үндсэндээ иргэний процессын нөхцөл, үе шаттай адил төсөөтэй хэрэглэгдэж байжээ.

Судлаачдын үзэж байгаагаар иргэний процессоор эрүүгийн зарим хэргийг шийдэхээс өөр аргагүй байдал нь тэрхүү хувь хүний эсрэг гэмт хэрэг (criminal privata) нь хохирогч ба хариуцагч буруутны хооронд хохирол, төлбөр, гэмтэл, үр дагаврыг арилгаж болохоор тохиролцоо боломжтой гэж үзэж байсанд оршино.²⁴ Хувь хүний эсрэг гэмт хэргийн төрлүүдэд:

- Хулгайн гэмт хэрэг;
- Дээрмийн гэмт хэрэг;
- Залилан;
- Бусад хүний биед гэмтэл учруулах гэх мэт.

Доктор, профессор Д.Баярсайхан "... Хувь хүний эсрэг гэмт хэрэг нь Ромын эрх зүйд хоёрдмол шинжтэй байсан. Эрүү, иргэний эрх зүйн аль алнаар нь зохицуулагдаж байсантай холбоотой..." гэж бичжээ.²⁵ Ромын эрх зүй дэх эрүү, иргэний процесс нь ихэнхдээ нэгдмэл үйл явцыг илэрхийлж байсан боловч хүнд ноцтой зарим хэргийг (хүн алах, галдан шатаах, бослого үймээн гаргах, төрийн эсрэг хуйвалдаан гэх мэт) эрүүгийн процессын тусгай нөхцөл, журмаар хянан шийдвэрлэж байв.

Доктор Х.Сэлэнгийн тэмдэглэсэнээр "...Сонгуулийн хаант засгийн үед эзэн хаан өөрөө биечлэн зарим гэмт хэргийг бие даан шийдвэрлэх болсон. Үүнийг онцгой хянан шийдвэрлэх ажиллагаа гэдэг." гэж дурдсан ба Ромын эрүүгийн процесст эрүүдэн шүүлтийг хэрэглэж байсан тухай өгүүлжээ.²⁶

²³ Д.Баярсайхан, Ромын эрх зүй, УБ., 2000 он, Х.Сэлэнгэ, Ромын эрх зүй, УБ., 2001 он, В.А.Савельев Римское частное право М., 1995, А.И.Косарев Римское частное право М., 1998.

²⁴ R. C. Gaegenan, An Historical Introduction to Private Law Cambridge University Press, 1992, p. 106.

²⁵ Д.Баярсайхан, Ромын эрх зүй, УБ., 2000 он, 83 дахь тал.

²⁶ Х.Сэлэнгэ, Ромын эрх зүй, УБ., 2001 он, 62 дахь тал.

"Legis actio ader process"-ийн тухайд авч үзвэл хохирогч-нэхэмжлэгчийн гомдол, шаардлагаар нэхэмжлэгч ба хариуцагчийн хооронд маргаан, мэтгэлцээн үүсгэхийг хүлээн зөвшөөрч, магистрат дээр баталгаажуулж үндэслэл, нотлох баримтыг мэтгэлцүүлэн шалгаж үнэлэх замаар хянан шийдвэрлэж байснаары онцлог юмаа. Энэ ажиллагаа нь In iure ба In iudicem гэсэн хоёр үечлэлтэйгээр явагддаг. Эхний үечлэлтэйгээр (In iure) нэхэмжлэгч буюу хохирогч тухайн хэргийн талаар үндэслэл, баримтаа нотлох замаар буруутан буюу хариуцагчтай мэтгэлцэж, претор болон шүүхийн оролцоогүйгээр хэргийг шийдвэрлэх нөхцөлүүдийг тохирно. Ингэхлээ преторийн ажиглан зохицуулагчаар байгуулах бөгөөд шүүхийн эцсийн шийд, хүртэл талууд асуудлыг шийдвэрлүүлэх хүсэлтэй байгаагаа илэрхийлж андгай таигараг тавих, эд юмс барьцаалах зэргээр уг процесст оролцоно.²⁷

In iudicem буюу II үечлэлд шүүх үйл ажиллагаа хамаарах талуудын хүсэлт гаргаснаас хойш 30 хоногийн дотор явагдах журам. Шүүх хурлыг товлосон өөр нь хийж, талуудын тайлбарыг сонсож, асууж, хэлэлцэн нотлох баримтыг нягтлан үнэлж, шүүх эцсийн шийдвэрийг гаргана. Энэхүү шийдвэр гармагцаа эцсийн шийдвэр болох ба давж заалдах, шийдвэрийг өөрчлөх тухай ойлголт байхгүй.

"Per formulas adere process"-ийн хувьд өмнөх легисакцийн процессын зарим шинжтэй төстэй боловч хоёр үечлэлтэйгээр явагдах зааглалттай. Эхлээд претор нь хохирогчийн буюу нэхэмжлэгчийн гомдол, шаардлагыг хүлээн авч хууль зүйн үндэслэл, нотлох баримтыг хянан шалгаад акт буюу formula гаргана. Форумляри акт гаргахын өмнө талуудыг дуудаж, мэдүүлгийг нь гаргуулж тайлбар сонсдог. Тухайн преторын үйлдсэн форумляри акт нь "Intentio, exceptio, condatlanatio, demonsratio, adiudicatio" гэсэн нөхцөл бүхий хэсгүүдтэй байх тухай дурджээ.²⁸

²⁷ Д.Баярсайхан, Ромын эрх зүй, УБ., 2000 он, 150 дахь тал.

²⁸ Институци Гаа. Книга 4. 4.39. Хрестоматия по всеобщей истории го сударства и права том I. Юристъ М., 1996, с. 122.

Хэдийгээр иргэний хэргийн маргаанд хамааралтай боловч өмчийн хулгай, хувь хүний үйлдсэн хүнд биш гэмт хэргийг шийдэхэд тухайн процессын зарчим, нөхцөл, онцлогийг харгалзаж байсан.²⁹

Ялангуяа хохирогчийн төдийгүй хариуцагч этгээдийн үндэслэл бүхний эсэргүүцлийн агуулгыг (exsertio) тусгахын хамт хэргийг шүүхэд шилжүүлэхдээ тухайн хэргийг хэрхэн шийдвэрлэх тухай зааварчилга бүхий саналыг өгч байсныг (condemnatio) дурдах нь зүйтэй. Формуляри процессын хоёр дахь үеэлд шүүх хэргийг хүлээж аваад преторийн формула буюу акттай танилцаж, тухайн хэргийн материалын хүрээнд хэлэлцүүдэж шийдвэрлэнэ.

Ромын эзэнт улсын үед өмнөх үеийн процессын үеэлзлийг алга болгож, эзэн хааны ашиг сонирхол, болдогод нийцүүлж хэргийг шүүгч нар өөрсдөө үүсгэн, шалгаж, эцсийн шийдвэрийг өөрсдөө гаргаж байв (Extra ordinem).

Түүнчлэн шүүхийн бус журмаар хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хэлбэрүүд (Interdictio, cognitio) нэвтэрч байснаас гадна эрүүгийн хэрэг, иргэний хэргийг эрс зааглах шаардлага бий болсонтой холбоотойгоор Inquisitio adere processus буюу Инквизици процессын хэлбэр анхлан гарч ирснийг тэмдэглэх хэрэгтэй. Энэ үеэс эрүүгийн процесс иргэний процессоос зааглагдан ялгарах болсон ба өмнөх үед хохирогчийн хүсэл зориг, ашиг сонирхолд ялгуу нийцүүлж, нэхэмжлэгчийн гомдлоор хэргийг үүсгэж, мэтгэлцүүлсэн байдлаар шийддэг байсныг өөрчилж, мөрдөн байдалтыг шүүхийн санаачилгатайгаар томилгогдсон эрх бүхий түшмэл квестр (quivestrus) хэрэгжүүлэх ба яллагдагч, гэрч болон бичиг баримтын нотолгоо зэргийг зайлшгүй харгалзан шалгадаг байсан.³⁰

Мөрдөн байцаалт ба шүүхийн гэсэн нарийн заагласан үе шат байхгүй боловч уг ажиллагааны чиг үүрэг нь ялгагдаж байсан байна. Квестрийн мөрдөж дуусгасан хэрэгт

шүүх тусдаа процесс явуулж, хэргийг эцэслэн шийддэг болсон ажээ.

“... Инквизици бол тухайн цаг үед (эдүгээс 1900 шахам жилийн өмнө) эрүүгийн процессын бүрдлийн сүүдлийн хэлбэршил болж гарч ирэхдээ тэр үеийн зорилго, зорилт мөн чанар нь XIX зууны дунд үеэс Баруун Европт хэвшин төлөвшсөн инквизицийн системийн агуулга, зарчимтай гэр бүр тохирдоггүй. Гэхдээ ерөнхий, тулгуур зарчим, үзэл баримтлалын үүднээс авч үзвэл орчин цагийн эх газрын тогтолцооны эрүүгийн процессын үр хөврөл, үндэс нь болсон...”³¹ гэдгийг хүлээн зөвшөөрөхөөс аргагүй юм.

Ромын хууль зүйн латин хэллэгт “Celentres” гэдэг нь “шууд хүргэх, хурдтайгаар тэмүүлэх” гэсэн утгатай ба “Celentra adere processus” гэх ойлголтыг Ромын эрх зүйчид (Сабиннус, Юлиус) үзэл төсөөллийн түвшинд дэвшүүлж байсан нь онол-гносеологи талаасаа танин мэдэхүйн ач холбогдолтой юм. Ромын эрх зүйн бүхий л түүхэнд эрх зүйн процессын хэрэглээнд сэжигтэн этгээд бусдад нилчлэгдэн хэргээ шууд хүлээх, эсхүл өөрөө өөрийгөө илчлэн гэм буруутгаа хүлээн зөвшөөрсөн нөхцөлд нэн даруй буюу газар дээр нь хойшлуулахгүй шийдэх гэсэн агуулгыг илэрхийлдэг байжээ. Тухайн түүхэн цаг үед уг процесс хэдийгээр өргөн тархсан хэлбэрээр хэвшээгүй боловч уг ажиллагааны хуульчлагдсан процедурын хэв маягийг анхлан тогтоож туршсан түүхэн ач холбогдолтой билээ.

Судалгааны ажлын зарим үр дүнг тоймлон дүгнэвэл:

1) Ромын эрх зүй бол материаллаг иргэний эрх зүйгээр хязгаарлагдахгүй, эрүүгийн процессын зорилго, зарчим, болон түргэвчилсэн буюу зөвшин тохиролдох замаар шийдвэрлэх ажиллагааны анхны үзэл төсөөлөл, эрх зүйн зохицуулалтын хэв маягийг анхлан тогтоож байснаараа онол, практикийн үнэлж баршгүй ач холбогдолтой. Энэ нь эрүүгийн процессын эрх зүйн чухал өв үлдэж, үнэт зүйлс болж,

²⁹ И.А. Покровский История римского права М., 1918, с. 91.

³⁰ A. Jolowicz. Historical Introduction to the study of Roman law W., 1965, p. 81-82.

³¹ Д.Баярсайхан, Эрүүгийн процессын эрх зүй, Ерөнхий анх, УБ, 2014 он, 172 дахь тал.

цаашдн байнга судлагдсаар байх болно.

2) Ромын эрх зүйн хөгжлийн эхэн, дунд, сонгодог хөгжлийн ихэнх цаг үед эрүүгийн хэрэг, иргэний хэргийг хамтад нь нэгдмэл нэг процессын эрх зүйн тогтолцоонд оруулж, хуульчлан зохицуулж байсан нь анхаарал татсаар байна. Эрүүгийн хүнд биш, жижиг хэрэг, тэр тусмаа өмчийн хулгай дээрэм, залилан, хувь хүний бие, эрхтэнг гэмтээх зэрэг гэмт үйлдлийг гол төлөв иргэний процессын нөхцөл, зарчмын дагуу эхлээд тохиролцох, эвлэрэх, зөвшилцөх зэргээр шийдвэрлэж байсан нь эрүүгийн процессын хөгжилд шийдвэрлэх нөлөө үзүүлжээ.

3) Эрүүгийн хэргийг түргэвчилсэн буюу хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэх ажиллагааны онолын болон эрх зүйн анхны үндэслэл нь Ромын эрх зүйгээс эхлэлтэй гэж үзэж байна.

4) Эрүүгийн процессын хэргийг түргэвчлэн шийдвэрлэх ажиллагааны зарим арга хэлбэр, шинж, мөн чанарын талаарх Ромын хуульчид нэрт сэтгэгчдийн

үзэл баримтлал, тэдгээрийн онолын үндэслэлийг нарийвчлан судалж, шинжлэх нь онол практикийн чухал ач холбогдолтой байна.

5) Ромын эрх зүйн үзэл, эрүүгийн процессыг үнэт зүйлсийг Герман, Франц, АНУ, Англи, Австри, Швейцарь, Орос зэрэг өндөр хөгжилтэй улс орнууд хэрхэн хүлээн авч, эрх зүйн рецепцийн түвшинд судлан хөгжүүлэх улс орнууд хэрхэн хүлээн авч үзэж онол, баримтлал, хандлага өөрчлөн шинэчлэх шаардлага өсөн нэмэгдсээр байна.

Цаашдаа Ромын эрх зүйн өв уламжлалыг гүнзгийрүүлж судлах, тэр тусмаа Ромын иргэн, эрүүгийн процессын үнэт зүйлсийг Герман, Франц, АНУ, Англи, Австри, Швейцарь, Орос зэрэг өндөр хөгжилтэй улс орнууд хэрхэн хүлээн авч, эрх зүйн рецепцийн түвшинд судлан хөгжүүлж ирснийг зайлшгүй авч үзэж онол, баримтлал, хандлагаа өөрчлөн шинэчлэх шаардлага өсөн нэмэгдсээр байна.

---000---

СОНГУУЛИЙН ТОГТОЛЦООГ ЭРГЭЦҮҮЛЭХ НЬ



МУИС-ийн ХЗС-ийн доктор.....
С.Номынбаясгалан

I. Оршил

Сонгуулийн тогтолцооны хэрэгжилтийн үйл явцад тухайн улс орны засаглал, засаглалын хэлбэр чухал учир холбогдолтой. Гүн ухааны сэтгэлгээний сонгодог сударт засаглахуй хэмээхүйн учрыг “Засаглалаар хөтөлж, хууль цаазаар цэгцлэвээс эгэл ард гэм ял үйлдэхээс зайлсхийх боловч гэмших сэтгэл эс төрмүй. Ес суртлаар хөтөлж, ёслолоор цэгцлэвээс эгэл ардад гэмшин ичингүйрэхүйн сэтгэл төрөх төдийгүй, эрхбиш эрхшээн дагамуй.” хэмээн тэмдэглэсэн байна.¹ Нийгмийн эгэх хариуцлагын (Social accountability) үүднээс засаглалыг “шийдвэр гаргах болон шийдвэрийг хэрэгжүүлэх үйл явц” хэмээн тодорхойлох нь бий (UN, 2017).² Энэ ч үүднээс улс орны хэргийг бүх түвшинд уяардахыг засаглал гэж томъёолж болох юм.

Тэгвэл академич С.Нарангэрэл өөрийн бүтээлдээ “Чингис хаан ердөө л хоёр сонгуулийн хугацаанд төрийн эрх барьсан бол хийж бүтээнсээсээ чухам юуг нь амжуулах байсан бол. Агуу их үйл хэрэг бүтээхний тулд хүмүүн өөрийгөө эзэн хэмээн мэдрэн насаараа хүчин зүтгэдэг жамтай ажгуу. Эрхэмбээрт бүхэл бүтэн амьдралаа зориулсан ч багадна. Барууныхны ардчиллыг дууриасан монгол төрийн залгамж чанар алдагдаж, сонгууль, эрх мэдлээр дамжуулан мөнгө, эд хүрүсгө олох гэсэн хоношин сэтгэлгээтэй хүмүүсээр дүүрсэн төр дампуурахад хүрч байна.” гэж шүүмжлэн бичсэн байх нь бий.³

Ардчилсан төр – улс сонгуулиар байгуулагддаг. Ард түмнээс сонгогдон байгуулсан байгууллагад хүлээлгэсэн эрх мэдэл нэг талаас сонгуулийн утга учрыг тодорхойлдог.⁴ Сонгуулийн ардчилсан шинж чанар, нийгэм – улс төрийн үр өгөөж, гүйцэтгэх үүрэг нь түүнийг зохицуулан тодорхойлох эрх зүйн зохицуулалтаас багагүй шалтгаална. Эрх зүйн зохицуулалтын улс төрийн агуулга, утга учир нь нийгмийн ямар бүлгийн, эсхүл улс төрийн ямар хүчний төлөөлөгчийг хэнээр, хэрхэн, яаж сонгуулах вэ, түүнийг яаж хуульчлаи баталгаажуулах вэ гэдэгт оршино. Төрийн засаглалын эрх мэдэл ард түмний мэдэлд байж ард түмнээс эх үүсэлтэй байдгийн хувьд сонгууль нь мөн ард олны хүсэл зориг, эрх ашгийн илэрхийлэл, хэрэгжилт байх ёстой гэж

¹ Кунь, Шүүжиглал агуулга, (Орчуулсан: Чингисчэ М.), УБ, 2004 он, 27 дая тал.

² Энэ тодорхойлолт “шийдвэр нь зөв” байх гэхээсэ илүү шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх үйл явц боломжт хэмээхэнд сайн байгаа чухалчлах гэдэг агуулгаар, өөрөөр хэлбэл, шийдвэр гаргах үйл явц нь зөв байх гээ тайлбарласан гэж үздэг Гүмүшангоо Т., швр. Нийгмийн эгэх хариуцлагын үндсэн ойлг олт, (Грын аалаг I), УБ, 2017 он, 33–34 дх тал.

³ Нарангэрэл С., Хуулийн амин сүнс буюу Чингис хаан монголчууд, (Нэмж засварласан гурав дахь хэвлэл), УБ, 2018 он, 142 дая тал.

⁴ Эндрю Рейнольдс, Бэн Райлин, Эндрю Эллис, Сонгуулийн тогтолцооны бүтэц зохион байгуулалт // Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, (Орчуулав: Батбаяр Г.), УБ, 2010 он, 14 дх тал http://forum.idea.international/2019/ElectoralSystem.pdf?fbclid=IwAR0B7QO_ymL5P-5W7J55ThTRk1y66Bd1TqC-nX-WV751UGv680H1Pac2AQ (Last visited in 2019.06.08.) (Цаашан “Эндрю Рейнольдс, Бэн Райлин, Эндрю Эллис, дураан бүтгэл” гэж товчлоно. С.Н.)

онолуудын үүднээс авч үзэж болох юм.

Ардчиллын хөгжлийн дээд хэлбэр болохынхувдсонгууль нь аливаа ардчилсан улсын амьдралд чухал үүрэг гүйцэтгэж төрийн эрх мэдлийн төлөөлөгчдийн институтийн бүрэлдэх үйл явцын түлхүүр болдог.¹⁰ Сонгуулийн эцсийн зорилт нь хэн засаглалыг тогтоох явдал юм.¹¹ Энэ ч үүднээс ардчилсан нийгэмд төрийн эрх мэдлийн хүлээн зөвшөөрөгдөх чанар нь хууль ёсны дагуу ардчилсан сонгуульн төрийн тогтолцоог бүрдүүлэх замаар эхэлнэ гэж үздэг.¹² Төрийн эрх мэдлийг тодорхой шаардлага хангасан субъект хэрэгжүүлэх ёстой. Ийнхүү тусгай шаардлага тавьдаг нь төрийн эрх мэдлийн хүлээн зөвшөөрөгдөх чанараас шууд урган гардаг. Нөгөө талаас эрх мэдэл бас сөрөг талыг агуулж байдаг учраас тодорхой шаардлага, хоригдолтыг хуулиар тогтоодог онцлогтой.¹³ Учир нь сонгууль явуулж байгаагийн философн утга нь Засгийн газрыг байгуулахад бэрхшээлгүй байх, намын лндерүүдийн санаа зоригийн давамгайлыг хязгаарлах зэргээс илүүд авч үзэх зүйл – сонгогч олон түмний санаа зоригийн илэрхийллийг илүү тусгасныг сонгох явдал мөн. Үүгээр сонгуулийн шударга чанарыг хэмжиж болох юм.¹⁴

Монгол Улсын Үндсэн хуульд¹⁵ сонгуулийн тогтолцооны талаар тухайлсан зохицуулалт байхгүй. Иймд сонгуулийн тогтолцоо 1992 оноос хойш хэд хэдэн

удаа өөрчлөгдөж ирсэн байдаг.¹⁶ Энэ нь сонгуулийн хууль ихээхэн тогтворгүй, сонгууль болгоны дараа өөрчлөгдөж байсныг харуулж байна. Энэ талаарх судалгаанд “Олон улсын байгууллагаас гаргасан зөвлөмжний¹⁷ дагуу нэгэнт сонгосон сонгуулийн тогтолцоог Үндсэн хуульдаа шууд тусгаж байж гэмээнэ парламентад олох болсон нам бүр эн тэргүүнд сонгуулийн хуулиар оролддогийг эцэс болгоно. Эс тэгвээс тухайн Улсын Их Хуралд олох болсон улс төрийн нам бүр өөртөө аль ашигтай гэж үзэи хувилбарыг сонгож, сонгуулийн хуулиараа оролдсон байх хэвээр болно” гэсэн дүгнэлтийг хийсэн байна.¹⁸ Үүнийг бас Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2016 оны 04 дүгээр сарын 22-ны өдрийн 05 дугаар дүгнэлтэй холбон авч үздэг. Энэ нь бүр даамжирч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт “тогтолцоо” гэсэн нэмэлт оруулах төслийг боловсруулах үндэслэл, шаардлага бүхий асуудал болсон байна.¹⁹ Энэ тухай олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслүүдэд “Сонгуулийн тогтолцоо, намуудын

¹⁰ Тухайлбал, Олонхон тогтолцооны хувилбаруудын дотор 1992 онд олон мандаттай тойрог, 1996, 2000, 2004 онд нэг мандаттай тойргийн зохион байгуулалтыг ашигласан бол 2008 онд эргэлз олон мандаттай тойрогт шилжсэн. 2011 онд сонгуулийн шинэ хууль батлагдаж, олонхон ба хувь тэнцүүлсэн системийн 48:28 гэсэн харьцаа бүхий холимог тогтолцоог нэвтрүүлсэн. Улсын Их Хурлын 76 суудлын 48-д намуудаас нэр дэвшигчид тойрог өрсөлдөж, үлдсэн 28 суудалд улс төрийн намууд өрсөлдсөн. Сонгуулийн шинэ хуулиар улс төрийн нам суудал авчлэн тулд улсын хэмжээнд нийт саналын 5 хувийг авсан байхаар зассан. Улсын Их Хурлын 2016 оны сонгууль ч Сонгуулийн тухай хуулийн дагуу пропорционал буюу хосолсон тогтолцоогоор авагдах байсан. Гэтэл ийм тогтолцоо Үндсэн хууль зөрчиж байна гэсэн Үндсэн хуулийн цэцийн (МУҮХЦ, дүгнэлт №05/2016.04.22.) шийдвэр гарсан тул Сонгуулийн тухай хуулийг өөрчилж, Улсын Их Хурлын 2016 оны сонгуулийг нэг мандаттай тойрог бүхий мажоритар тогтолцоогоор авуулсан. Энхбаатар Ч., нар. Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжлтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, УБ., 2016 он, 136 дахь тал.

¹¹ “Compilation of Venice Commission Opinions Concerning Constitutional and Legal Provisions for the Protection of Local Self-Government” (European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2015 он, 13, Дам шилвэ.

¹² Энхбаатар Ч., нар. Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжлтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, УБ., 2016 он, 137 дахь тал.

¹³ Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар, (Монгол Улсын Их Хурал), УБ., 2017 он, 68 дахь тал.

¹⁴ Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал, (Онол, яриа зүй, хэрэгжлэл), УБ., 2017 он, 253 дахь тал.

¹⁵ Лоуренс Денуэ., Ричард Натэм., Пиппа Норрис., дурдсан бүтээл, 58 дахь тал.

¹⁶ Лундзидорж Н., Төрийн онол // Theory of State, (Нэмж засварласан хоёр дахь хэвлэл), УБ., 2005 он, 58 дахь тал. (Цэвцэн “Лундзидорж Н., дурдсан бүтээл” гэж товчилно. С.Н.)

¹⁷ Лундзидорж Н., дурдсан бүтээл, 58 дахь тал

¹⁸ Лундзидорж Н., Төр, эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага // The state and legal thoughts (Trends and Development) УБ., 2002 он, 159 дх тал.

¹⁹ Төрийн гэгээлээн үндэстэй, УБ., 1992 он, №1 дугаарт шийтгэгдсэн

төлөвшилд санаа зовох цаг ирсэн”²⁰, “Сонгуулийн тогтолцоо ямар парламентыг төрүүлдэг вэ”²¹, “Сонгуулийн тогтолцоог сонгуулийн хуулиар зохицуулахыг 270 мянган иргэний 210 мянга нь дэмжсэн”²², “Сонгуулийн тогтолцоог Үндсэн хуульд бичихгүй, Улсын Их Хурал хуулиар тогтооно”²³ гэх зэрэг нийтлэлүүд цөөнгүй.

Сонгуулийн тогтолцоог өөрчлөх асуудал хөндөгдөхөд улс төрийн намууд их ач холбогдол өгдгийн учир нь сонгуулийн тогтолцооны сонголт нь улс төрийн намуудад шууд нөлөөлөхүйц үр дагавартай гэж үздэг. Улс төрийн намууд сонгуулийн тогтолцоог өөрчилснөөр ардчиллыг хэрэгжүүлэх тоглоомын дүрмийг зохиох боломжтой болно.²⁴ Сонгуулийн тогтолцоо эерэг, сөрөг талтай хэмээн нэрлээд түүнийгээ улс төрийн “хөзөр тоглох” шалтаг, шалтгаан болгожээ. Энэ нь өдгөө дэлхий дахины үзэгдэл болсон байна. Эрх баригчид өөр өөрсдөө ашигтай, тоглож дадсан тогтолцоог өдгөө сонгодог нь бараг нууц биш болжээ.²⁵

Өөр үгээр хэлбэл, Сонгуулийн тогтолцоог өөрчлөх нь хэн Улсын Их Хурлын гишүүнээр сонгогдох, аль нам төрийн эрх мэдлийг гартаа авахыг шийдвэрлэх чухал хүчин зүйл болно. Улс төрийн намын туйлын зорилго нь улс төрийн эрх мэдлийг авах, шийдвэр гаргах түвшинд ажиллах, төрийн удирдах зорилгыг агуулдаг. Намуудын дотоод эв нэгдэл, сахилга батад ч сонгуулийн тогтолцоо нөлөө үзүүлнэ.²⁶ Тэгээд ч төрийн эрх барих дээд байгууллага, албан тушаалтны сонгууль явуулах журам буюу сонгуулийн журам нь үндсэн хуулийн

хэм хэмжээгээр тодорхойлогдоно.²⁷ Энэ нь хууль тогтоомжоор баталгаажсан байх бөгөөд сонгууль явуулах бодит, объектив үндэслэл юм. Харин сонгуульд оролцогчид сонгох, сонгогдох эрхээр хангагдсан байхыг сонгуулийн эрх зүйн субъектив үндэслэл гэж тодорхойлдог.²⁸ Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үндэслэлийн дагуу Улсын Их Хурлын Ерөнхийлөгчийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын тус тус сонгуулийн тухай хуулиар бэхжүүлэн зохицуулсан. Энэ үндсэн дээр сонгуулийн эрх зүйн харилцаа үүсэж хэрэгжих²⁹ бөгөөд Улсын Их Хурлын сонгууль нь Монгол Улсын иргэд засгийн эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх үндсэн дээр хууль тогтоох байгууллагыг өөрсдийн төлөөлөгчдөөр бүрдүүлэх үндсэн арга гэж үздэг.³⁰ Тиймээс үүгээр зөвхөн Улсын Их Хурлын гишүүнийг сонгох асуудлыг объект³¹ болгон эргэжүүлэн авч үзэхийг оролдлоо.

II. Монгол Улс дахь сонгуулийн тогтолцооны үндсэн асуудлыг хөндсөн нь

Өмнө дурдсан “Сонгуулийн эрх зүйн үндэслэл” гэсэн ойлголтоос гадна “сонгуулийн тогтолцоо/систем” гэсэн томъёолол бий. Үүнээс гадна “сонгуулийн тогтолцоо”, “сонгуулийн хэлбэр” хэмээх хоёр ойлголтын онцлогийг ялган үздэггүй, тэдгээрийн харилцан хамаарал, нөлөөллийн тухайд буруу зөрүү ойлгодог гэж үзсэн

²⁰ <https://news.zindaa.mn/2511> (Last visited in 2019.06.08.)

²¹ <https://newspress.mn/v1/p/news/10430> (Last visited in 2019.06.08.)

²² <http://eagle.mn/t/60455> (Last visited in 2019.06.08.)

²³ <http://www.inevs.mn/a/8372> (Last visited in 2019.06.08.)

²⁴ Гангабаатар Д., Үндсэн хуулийн эрх зүй: Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал // Constitutional law: State structure, principles and policies, УБ., 2019 он, 196 дэх тал. (Цаашид “Гангабаатар Д., дурдсан бүтэц” гэж товчилно. С.Н.)

²⁵ Лүндэишдорж Н., Төр, эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага // The state and legal thoughts (Trends and Development) УБ., 2002 он, 159 дэх тал

²⁶ Эндрю Рейнольдс, Бэн Райлли, Эндрю Эллис, дурдсан бүтэц, 8 дэх тал.

²⁷ Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал, (Онц, арга зүй, хэрэгжлт). УБ., 2017 он, 254 дэх тал. (Цаашид “Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал, дурдсан бүтэц” гэж товчилно. С.Н.)

²⁸ Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академи. Философи, социологи, эрхийн хүрээлэн, дурдсан бүтэц, 41 дэх тал

²⁹ Чимэд Б., Үндсэн хуулийн модлэг, УБ., 2008 он, 218 дэх тал.

³⁰ Монгол Улсын улс төр, эдийн засаг, нийгэм тогтолцоо ба бодлого, (Үйлдвэрчний эвлэлийн гишүүд, дэмжигч, иргэдэд зорьулсан гарын авалг), УБ., 2013 он, 22 дэх тал.

³¹ Сонгуулийн тухай хуулийн 120 дугаар зүйлийн 120.1 дэх хэсэгт “Улсын Их Хурлын сонгууль нь Монголын ард түмэн засгийн эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх үндсэн дээр төрийн эрх барих эрх байгууллагыг өөрсдийн төлөөлөгчдөөр бүрдүүлэх үндсэн арга мөн” гэж зохицуулсан (2015.12.25). Жарниал Н., Үндсэн хуулийн эрх зүй, (Схем хүснэгт), УБ., 2018 он, 44 дэх тал. (Цаашид “Жарниал Н., дурдсан бүтэц” гэж товчилно. С.Н.)

байдаг.³² Энэхүү нэр томъёоны талаар урьд нь товч өгүүлж байсан³³ тул дахин нуршин дурдахыг илүүц гэж үзлээ. Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төслийн тайлбарт “Сонгуулийн тогтолцоо буюу санал хураах тогтолцоо гэдэг нь сонгогч тодорхой хувилбаруудаас өөрийн сонголтыг хийхтэй холбогдсон харилцаа юм. Сонгуулийн тогтолцоо нь санал хураах, санал тоолох, эцсийн дүнг нэгтгэн тооцох дүрэм журмыг өөртөө агуулна” гэж тэмдэглэсэн байна.³⁴

Хууль зүйн шинжлэх ухааны ном зохиолд “сонгуулийн систем” хэмээх нэр томъёо гол төлөв өргөн ба явцуу утгаар хэрэглэгддэг бөгөөд Монгол Улсын хувьд хууль тогтоох, улс төр, нийгмийн аль ч хүрээнд уг нэр томъёог чухам аль утгаар нь хэрэглэж байгааг үл харгалзан “сонгуулийн тогтолцоо” гэх нэршил ерөнхийдөө тогтсон байна.³⁵ Энэ байдал нь тухайн нэр томъёогоор илэрхийлэх гэж буй үзэл санааг илт бүдгэрүүлэх, эсвэл өөр олон салаа утгатай болгох зэрэг эрсдэлтэй байж болох юм. Өөр үгээр хэлбэл, хэл шинжлэлийн үүднээс “үг болгон утгатай, утга болгон агуулгатай” хэмээн хэлэлцдэг. Дээрх байдал задлан авч үзвэл, сонгуулийн систем гэсэн нэр томъёог өргөн утгаар хэрэглэх үед сонгуулийн тогтолцоо гэж нэрлэх нь зохилтой ба хэрэв явцуу утгаар хэрэглэхээр бол сонгуулийн үр дүнг тооцох арга буюу мандат хуваарилах арга гэж нэрлэж хэвшин нь зүйтэй³⁶ гэсэн уг нэр томъёоны агуулгын багтаамжийг тодорхойлсон тайлбарыг харгалзан үзэх нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээ, шаардлага үүсээд байна.

³² Монгол Улс дахь Үндсэн хуулийн процессын тулгамдсан асуудал. Хууль тогтоох, сонгуулийн болон төслийн процесс, (Эрдэм шинжилгээний ба хурлын илтгэлийн эмхэтгэл), УБ., 2013 он, 90 дэх тал.

³³ Номынбагсгалан С., Сонгуулийн тогтолцоог тодорхойлох эрх зүйн асуудал, Хууль дээдэлх ёс сэтгүүл, УБ., 2019 он, №1(71), 68–69 дэх тал (Цаашин “Номынбагсгалан С., дурдсан бүтээл” гэж товчлоно. С.И.)

³⁴ Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар, (Монгол Улсын Их Хурал), УБ., 2017 он, 129 дэх тал.

³⁵ Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал, дурдсан бүтээл, 253 дэх тал.

³⁶ Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал, дурдсан бүтээл, 254 дэх тал.

Жишээлбэл, мажоритар, пропорционал, холимог сонгуулийг гол төлөв ялгаа бүхий сонгуулийн тогтолцоо хэмээн оноон нэрлэх нь хэвшиж тогтсон зүйл юм. Гэвч үнэн хэрэгтээ тэдгээрийг сонгуулийн тогтолцоо гэхээсээ илүү сонгуулийн бие даасан хэлбэрүүд хэмээн оноон томъёолбол оновчтой байна³⁷ гэсэн саналыг зарим судлаач гаргасан байдаг.

Сонгуулийн тогтолцооны эхлэл нь төрний эрх мэдэл, иргэдийн сонгох, сонгогдох эрх бөгөөд түүнийг хангах, хамгаалах, тохируулах эрх зүйн хэм хэмжээ, ойлгож баримтлах, мөрдөх ухаамар, хэрэглэх практикнийг сонгуулийн “эрх зүйн тогтолцоо” гэж тодорхойлжээ.³⁸ Монгол Улсын Үндсэн хуулиар нэгэнт сонгуулийн тогтолцоог шууд тодорхойлоогүй учраас сонгуулийн ямар тогтолцоотой байхыг Улсын Их Хурал шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй³⁹ гэж үзэх хандлага зонхилдог. Энэ нь нэг талаас, Монгол Улс дахь сонгуулийн тогтолцоо, түүний агуулгыг Улсын Их Хурал Үндсэн хуульд заасан хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээнд хэрхэн, ямар арга хэлбэрээр тодорхойлж болох⁴⁰ өөрийнх нь эрх хэмжээний асуудалд холбогдох юм.

Нөгөө талаас, “. . . хувь тэнцүүлэх элемент бүхий сонгуулийн холимог хэлбэрийг Улсын Их Хурлын сонгуульд хэрэглэх талаар санал хураахад уг санал гишүүдийн олонхын дэмжлэг авч чадаагүй. Үүнээс үзэхэд, Улсын Их Хурлын сонгуулийг хувь тэнцүүлсэн хэлбэрээр явуулах боломжийг Монгол Улсын Үндсэн хуулиар хүлээн зөвшөөрөөгүй гэж үзэх үндэслэлтэй байна. Энэхүү үзэл баримтлалын дагуу дээрх зохицуулалтыг тусгаж, аль нэг намд бус нэр дэвшигч иргэнд өөрт нь саналаа

³⁷ Монгол Улс дахь Үндсэн хуулийн процессын тулгамдсан асуудал: Хууль тогтоох, сонгуулийн болон төслийн процесс, (Эрдэм шинжилгээний ба хурлын илтгэлийн эмхэтгэл), УБ., 2013 он, 91 дэх тал.

³⁸ Чимэд Б., Сонгуулийн тогтолцоонд ард түмэн, түүний Үндсэн хууль буруутай юу?! Үндсэн хууль ёсны төлөвшил цувралын IV, УБ., 2011 он, 49–50 дэх тал. (Цаашин “Чимэд Б., дурдсан бүтээл” гэж товчлоно. С.И.)

³⁹ Мөнхсайхан О., Монгол Улсын Үндсэн хуулиар сонгуулийн холимог тогтолцоог хориглоогүй // The Constitution of Mongolia does not prohibit mixed election system, Эрх зүй сэтгүүл, УБ., 2016 он, №2 (34), 23 дэх тал.

⁴⁰ Номынбагсгалан С., дурдсан бүтээл, 73 дэх тал.

өгөх замаар Улсын Их Хурлын гишүүнийг сонгох агуулгаар хуульчилсан байна. Улсын Их Хурлын гишүүнийг шууд сонгох зарчим нь Улсын Их Хурлын гишүүнийг ямар нэг байгууллага, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжээр дамжуулан дам сонгохгүйгээр, сонгогч саналаа аливаа этгээдээр төлөөлүүлэхгүйгээр өөрөө биечлэн, шууд гарган сонгохыг ойлгоно. Иймээс Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдээс Улсын Их Хурлын гишүүнийг шууд сонгох эрхэд хязгаарлалт хийх боломжгүй” гэсэн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн албан ёсны тайлбар бий.⁴¹

Сонгуулийн тогтолцоо, түүний үзэл баримтлал, зарчим (онцлог) нь тухайн улс орны нийгэм, эдийн засаг, ялангуяа улс төрийн дэглэм, төр ёсны түүхэн уламжлалаас ихээхэн шалтгаалдаг учраас нийгмийн байгуулал, улс төрийн дэглэм өөрчлөгдөхөд сонгуулийн тогтолцоо ч өөрчлөгддөг гэж үздэг.⁴² Сонгуулийн тогтолцоо бүр өөрийн гэсэн улс төр, нийгэм, эдийн засгийн тогтвортой байлцын асуудалтай. Тиймээс сонгуулийн тогтолцоо нь сонгууль явуулах хүрээ, сонгогчдын бүртгэлийн үйл явц, сонгогчдын боловсрол, мэдээллийн шаардлага, санал өгөх хуудсын загвар, санал өгөх өдрийн тоо, дахин сонгууль явуулах шаардлага бүхий л асуудалд нөлөө үзүүлдэг.⁴³

⁴¹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2016 оны 04 дүгээр сарын 22-ны өдрийн “Сонгуулийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.1 дэх заалт, 120 дугаар зүйлийн 120.3 дахь хэсэг Үндсэн хуулийн холбогдох зүйл, залгамж зорчсон зөх мөргөөнийг хянан шийдвэрлэсэн тухай” 05 дугаар дүгээмийн үндэслэлээс авав. Номинибагсалсан С. Үндсэн хуулийн мөргөө: Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн лавлах бичиг, (эмхэтгэл), УБ, 2018 он.

⁴² Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академид, Философи, сохиолонг, эрхийн хүрээтэн, дурасан бүтээл, 51 дэх тал.

⁴³ Жашээлба, Жижиг тойрогт баримжаалсан сонгуулийн тогтолцоо хэрхэн хөгжсөд тойрог нэг бүрээр саналын хуудас бэлтгэх, сонгогчдыг бүртгэх ажиллагаыг нарийн намбай вуулж, аливаа залуун мэхлэх ажиллагаанаас урьдчилан сэргийлэх чадварыг бий болгох учраас өртөг ихтэй байж болох юм. Нөгөө талаар олон сонгогчтой сонгуулийн тойрогт санал тоолох нэг бүрэн, өндөр өртөгтэй тогтолцоо илгэрүүлэх шаардлага гардаг тул сонгуулийн үйл явцэд ил тод зохицсон удирдахад хүндэрлэж байх бөгөөд тээвэр, захиргааны бусад зардал өндөр байж болзошгүй юм. Алан Уодх, Эндрю Эллис, Эйман Анубей, Карл У. Душес, Жорам Рузаб, Сара Стево, Сонгуулийн менежментийн хувилбарууд: IDEA, (Ардачлал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын институтын гарын авлага), УБ, 297 дэх тал.

Энэ талаар өөрсдийн байр сууриа тодорхой илгэрхийлсэн суллаачид үзэнгүй.⁴⁴ Харин сонгогчийн (иргэдийн) гарын авлагад “Сонгууль зохион байгуулах, санал авах, дүн гаргах, парламентын суудал хуваарилгах олон янзын арга, дүрэм байдаг. Эдгээрийн нийлбэр цагцыг сонгуулийн тогтолцоо буюу систем гэдэг. Олонхийн саналаар буюу мажоритар систем хувь тэцүү төлөөллийн буюу пропорционал систем гэсэн үндсэн хоёр хэлбэр бий. Мажоритар систем нь дотроо хоёр төрөл байдаг. 1/ Ердийн олонхын буюу мажоритар систем. Нэр дэвшигч сонгуульд хамгийн тулд тухайн тойрогт санал өгсөн сонгогчдын 50%+1 санал авсан байх ёстой. Эхний шатанд нэр дэвшигчдийн хэн нь ч ердийн олонхын санал авч чадаагүй бол хамгийн олон санал авсан хоёр нэр дэвшигч хоёр дахь шатны сонгуульд өрсөлддөг. 2/ Харьцангуй олонхын санал авсан нэр дэвшигч ялсанд тооцогдох систем. Нэр дэвшигч өрсөлдөгчөөсөө харьцангуй олон санал авсан байвал саналын тоо 50% хүрсэн эсэхийг үл харгалзан түүнийг ялсанд тооцдог. Сонгууль нэг шаттайгаар явагдах тул нэр дэвшигч цөөн санал авсан ч хамгийн олон санал авсан тохиолдолд парламентын гишүүн болох боломж олгодог талтай. Мажоритар системээр явагдах буй тохиолдолд сонгуулийн ирцээс хамаарч “Ирц өндөр сонгууль”, эсхүл “Ирц бага сонгууль” гэсэн үр дагавар гарч болох юм.” гэж тэмдэглэсэн байна.⁴⁵ Харин Үндсэн хуулийн эрх зүйн схемчилсэн гарын авлагад “Сонгуулийн тогтолцоо гэж сонгуулийн бэлтгэл ажиллагаа болон сонгуулийн явуулах ажиллагаатай холбоотой нийгмийн харилцааны нэгдлийг ойлгоно.” гэж тодорхойлжээ.⁴⁶

Хамгийн энгийнээр хэлэхэд “сонгуулийн тогтолцоо” нь аливаа сонгуульд иргэдийн өгсөн саналыг нам,

⁴⁴ Товусуурон Ц., Үндсэн хуудын ойлгохуй (Үндсэн хуулийн хэлбаршуулсан тайлбар), УБ, 2017 он, 77-78 дэх тал. (Цаашин “Товусуурон Ц., дурасан бүтээл” гэж товчлоно. С.Н.)

⁴⁵ Отгончимэг А., Сонгогчийн гарын авлага, УБ, 2017 он, 14-15 дэх тал. <http://gpc.gov.mn/files/elector5555556> (Last visited in 2019.06.08).

⁴⁶ Жашиан Н., дурасан бүтээл, УБ, 2018 он, 44 дэх тал.

нэр дэвшигчдийн авах суудлын тоонд шилжүүлэх арга замыг хэлдэг. Үүнийг тодорхойлдог гол хувьсагчид нь сонгуулийн тогтолцооны хувилбар, суудал хуваарилах томьёо (олонхын, хувь тэнцүүлсэн, холмог эсвэл өөр ямар тогтолцоо ашиглаж байгаа, суудлын хуваарилалтыг ямар математик томьёо ашиглан тооцоолох гэх мэт), саналын хуудасны бүтэц (сонгогч нам эсвэл нэр дэвшигчийн алинд санал өгч байна, зөвхөн нэг сонголт хийх үү эсвэл хэд хэдэн сонголт хийх боломжтой юу), сонгуулийн тойргийн цар хүрээ (тухайн тойрог хэдэн сонгогчтой байгаагаар биш, тойроос хууль тогтоох байгууллагад хэдэн төлөөлөгч сонгогдож байгаагаар илэрхийлэгдэнэ) зэрэг юм.⁴⁷ Энэ утгаараа, Сонгуулийн ямар тогтолцоог сонгосноос хамаарч сонгогчид улс төрийн намд санал өгөх эсвэл нэр дэвшигчид саналаа өгөх, сонгогчдын саналыг ямар аргачлалаар парламентын суудал хуваарилах, сонгуулийн тойргийг хэрхэн тогтоох, тойрог бүрээс хэдэн төлөөлөгч сонгох гээд олон асуудал тодорхой болдог гэж үздэг.⁴⁸

Тиймээс сонгуулийн эрх зүйн тохируулагч үүрэг, тухайн үед хэрэглэсэн тогтолцооны үр нөлөө хэр зэрэг байна вэ? гэдэг нь эцсийн дүнд уг үйл явцад сонгогчид хэр зэрэг санаа тавьж оролцсон, тухайн сонгуулийн үр дүнд иргэдийн сэтгэл ханамж ямар түвшинд байна вэ? гэдгээр илрэдэг. Өөрөөр хэлбэл, иргэдийн оролцоо бол сонгуулийн эрх зүй, тогтолцооны үр дүнгийн гол шалгуур гэж үздэг.⁴⁹ Сонгуулийн тогтолцооны төлөвшилтийн өөр нэг чухал асуудал нь сонгуулийн зохион байгуулалт юм.⁵⁰ Мөн түүнчлэн сонгуулийн тогтолцооны ач холбогдлыг орхигдуулж болохгүй.⁵¹ Учир нь ард түмнээс сонгогдон байгуулагдсан

хууль тогтоох байгууллага нь засгийн газрыг бүрдүүлэхэд төдийгүй засгийн газрын бодлогод үзүүлэх нөлөө ихтэй. Иймд ерөнхийд нь тэмдэглэхэд, дурдан буй энэ бүх зүйлүүд сонгуулийн тогтолцоо хэмээн ойлголтын агуулгад багтдаг. Энэ эргэцүүллийн хүрээнд сонгуулийн тогтолцоог чухамхүү энэхүү утгаар нь илүүтэй хөндлөө. Ийнхүү сонгуулийн тогтолцооны суурь асуудал болох уг нэр томьёог ямар агуулгаар тодорхойлж, хэрхэн ойлгон хэрэглэж буй байдлаас гарч байгаа сөрөг үр дагаврыг эргэцүүлээ.

Сонгуулийн тогтолцооны сонголт, харгалзан үзэх бодит нөхцөлүүдийн тухайд

Сонгуулийн тогтолцооны хэлбэрнйг сонгож хэрэгжүүлэх нь төвөгтэй нарийн үйл явц. Үүний учир нь сонгуулийн тодорхой нэг тогтолцоог сонгохын өмнө тухайн тогтолцооны тусгай онцлог, түүнд нийцсэн улс төрийн өвөрмөц бодит орчин, нөхцөлийн бүрдэлт, гарах үр дагаврын шинж байдал зэрэг цогц олон хүчин зүйлийг урьдчилан нарийн тооцож үзэх шаардлагатай холбон үздэг.⁵²

Сонгуулийн тогтолцооны тусгай онолын үүднээс аливаа сонгуулийн ардчилсан тогтолцооны хэлбэр нь сонгуулийн үйл явцын объект, субъектын харилцан үйлчлэл тэдгээрийн төлөвшилтийн өвөрмөц онцлогоор нөхцөлдсөн дараах тодорхой нөхцөл, хүчин зүйлтэй холбоотой. Үүнд: нэгд, төрийн засаглалын хэлбэрний онцлог тэдгээрийн өвөрмөц шинж төлөв; хоёрт, улс төрийн нам, намын системийн бүрдэлт төлөвшилтийн онцлог; гуравт, лидер, хошуучлагчдын тодролт, бойжилтын онцлог; дөрөвт, сонгогч олон түмэн, улс төрийн ухамсар болон соёлын өсөлт төлөвшилтийн шинж хандлага зэргийг хамруулан үзэж болно гэж тэмдэглэсэн.⁵³

Сонгуулийн тогтолцооны дагнасан

⁴⁷ Эндрю Рейнольдс, Бен Райлли, Эндрю Эллис, дурдсан бүтээл, 7 дахь тал.

⁴⁸ Гангабатар Д., дурдсан бүтээл, 195-196 дахь тал.

⁴⁹ Чинхэ Б., дурдсан бүтээл, 44 дх тал.

⁵⁰ <http://www.doc.gov.mn/details/882> (Last visited in 2019.06.08.)

⁵¹ “Коммэнцбэл, Сонгуулийн тогтолцоо нь засгийн газрын захиралын бүрдүлэхэд чухал ач холбогдолтой. Гангабатар Д., Улсын хуулийн эрх зүй, Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал // Constitutional law: State structure, principles and policies, УБ, 2019 он, 197 дахь тал.

⁵² Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академи, Философи, социологи, трийн хүртэлн, дурдсан бүтээл, 120 дахь тал.

⁵³ Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академи, Философи, социологи, трийн хүртэлн, дурдсан бүтэц, 121-122 дахь тал.

бүтээлд ““Сонгуулийн систем” гэсэн ойлголтыг өөр явцуу утгаар хэрэглэхдээ сонгуулийн үр дүнг тооцдог хоёр үндсэн аргачлал болох мажоритар буюу олонхын санал, пропорционал буюу хувь тэнцүүлэх аргачлалыг хамт хэрэглэсэн нөхцөлд сонгуулийн “холимог систем” гэсэн ойлголт буй болдог” гэж дурдсан байна.⁵⁴ Судалгаанд “Сонгуулийн эрх зүйн тогтолцооны дээр нэрлэсэн зарчмууд нь сонгуулийн санал тооцох, суудал хуваарилах аргын 2 зарчмыг дангаар нь болон хослон /холимогоор/ хэрэглэхэд саад болохгүй” гэж дүгнэсэн бий.⁵⁵ Сонгуулийн тогтолцоо нь олонхын саналаар сонгох /мажоритар/, хувь тэнцүүлэх төлөөллийн журмаар сонгох /пропорционал/, холимог⁵⁶ гэсэн төрөлтэй⁵⁷ бөгөөд энэ эргэцүүлэлд тэдгээрийг нэг бүрчлэн авч үзэхийг зориогүй билээ.

Сонгуулийн эрх зүйн буюу тусгай зарчмууд ёсоор ардчилсан сонгууль нь бүх нийтийн, тэгш, саналыг нууцаар гаргах үндсэн дээр явагдана. Эдгээр зарчмууд сонгогчдын эрх, эрх чөлөө, сонгуулийн үйл явцыг тодорхойлон зааж зохицуулсан хэм хэмжээ, чиг баримтлалууд болно.⁵⁸ Монгол Улсын Үндсэн хуульд Улсын Их Хурлын гишүүнийг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргаж, дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгоно гээд сонгуулийн үндсэн гурван зарчмыг тусгасан байна. Тиймээс сонгуулийн үндсэн зарчмуудыг хүлээн зөвшөөрч, дагаж мөрдсөн үед л

сонгуулийн утга агуулга жинхэнэ ёсоор хэрэгжих боломж нээгддэг. Эдгээр зарчмыг хураангуйлан чөлөөт, шударга сонгуулийн зарчим ч гэж нэрлэдэг.⁵⁹ Сонгуулийн зарчмууд харилцан уялдаатай байж, хэрэгждэг. Ийм учраас сонгуулийг нууц санал хураалтаар явуулах нь сонгох эрх, эрх чөлөөг хамгаалахад чухал зарчим гэж үздэг.⁶⁰

Сонгох, сонгогдох эрх нь иргэд төрийг удирдахад оролцох хууль зүйн үндсэн хэлбэр гэж үздэг. Энэ нь сонгуулийн насанд хүрсэн иргэн төрийн байгууллагыг сонгож бүрдүүтэхэд биечлэн оролцож сонгох, эдгээр байгууллагын бүрэлдэхүүнд өөрөө орж сонгогдох гэсэн хоёр хэсгээс бүрддэг цогцолбор эрх. Сонгох, сонгогдох эрх төрийн удирдлагын мөн чанар, онцлогуудтай уялдан нийт иргэдэд үүсч бий болдоггүй, төрөөс хууль тогтоомжид тодорхойлсон тусгай болзол хангаж байж эрхийг эдэлдэг⁶¹ онцлогтой. Сонгох, сонгогдох эрх сонгуулийн тогтолцооны уг сурвалж болохыг үгүйсгэх аргагүй.

Сонгуулийн тогтолцоо сонгуулийн зарчимд үндэслэгдсэн нь

Монгол Улсын сонгуулийн тогтолцоо гэдэг нь Улсын Их Хурлын гишүүн, Ерөнхийлөгч, орон нутгийн хурлын төлөөлөгчдийг сонгох журам юм. Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Сонгуулийн тухай хуулиар Улсын Их Хурлын, Ерөнхийлөгчийн, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульзүй холбоотой харилцааг тогтоон хуульчилсан байдаг.⁶² Монгол Улсын сонгуулийн тогтолцооны үндсэн хуулийн эрх зүйн зарчмуудыг дараахь байдлаар авч үзсэн байдаг. Үүнд: Сонгууль бүх нийтийн байх, сонгуулийн тэгш эрхийн, сонгуулийн шууд байх, саналаа нууцаар гаргах, сонгууль тогтмол, ээлжит байх, сонгууль чөлөөт бөгөөд сайн дурын

⁵⁴ Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академи, Философи, социологи, эрхийн хүрээлэн, дурдсан бүтээл, 41 дэх тал.

⁵⁵ Чинд Б., дурдсан бүтээл, 51 дэх тал.

⁵⁶ Сонгуулийн холимог тогтолцоо нь олонхын систем болон хувь тэнцүүлэх системийн дагуу талуудыг нэгтгэх гэсэн оролдогод тулгуурладаг. Холимог сонгуулийн тогтолцоонд сонгуулийн үндсэн хоёр систем зэрэгцэн оршиж байдаг. Холимог сонгуулийн системийн үндсэн хоёр хувилбар бий. Үүнд: Хувь тэнцүүлсэн системийн дагуу суудал хуваарилах явд нь олонхын системийн дагуу ялагдсан тойрогт ямар үр дүн гарснаас хамаралтай бол холимог мандалтай хувь тэнцүүлэх систем гэж нэрлэдэг. Харин хувь тэнцүүлэх болон олонхын системийг тус тусдаа салвангич байдалар хэрэглэн сонгууль явуулах тогтолцоог параллель систем (parallel system) гэж нэрлэдэг. Гангабаттар Д., дурдсан бүтээл, 205 дэх тал.

⁵⁷ Жацан Н., дурдсан бүтээл, 44 дэх тал.

⁵⁸ Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академи, Философи, социологи, эрхийн хүрээлэн, дурдсан бүтээл, 24 дэх тал.

⁵⁹ Гангабаттар Д., дурдсан бүтээл, 191 дэх тал.

⁶⁰ Гангабаттар Д., дурдсан бүтээл, 195 дэх тал.

⁶¹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэр томъёоны дагалтх, УБ, 1993 он, 37 дэх тал.

⁶² Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал, дурдсан бүтээл, 253 дэх тал.

байх зарчмууд болно.⁶³

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн заалтаар Улсын Их Хурлын гишүүнийг сонгох сонгуулийн зарчмыг бүх нийтийн, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндэс гэж тогтоосон байна.⁶⁴ Сонгуулийн үндсэн зарчмын тухай хууль тогтоомжид “Сонгуулийн тогтолцоо нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу Улсын Их Хурлын гишүүнийг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргаж сонгох эрхийг хангахад үндэслэнэ.” гэж зохицуулж байсан.⁶⁵ Энэ бол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тогтолцоог бүрдүүдэгч гол зарчим, журам, гишүүний бүрэн эрхийн хугацааг гол шалгуур болгон тодорхойлсон үндэслэл юм. Үүнийг Үндсэн хуулийн эрх зүйл бол сонгуульд иргэдийн оролцооны зарчим гэж нэрлэх нь бий. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуульд Улсын Их Хурлын сонгуулийн тогтолцоог иргэдийн сонгох эрхийн зарчмыг үндэслэн тодорхойлсон гэж үздэг.⁶⁶

Сонгуулийн тухай хууль тогтоомжтой холбоотой эрх зүйн маргаан шийдвэрлэсэн Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр сонгуулийн эрх зүйн эх сурвалж⁶⁷ болохоос гадна холбогдох хууль тогтоомждоо нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, хэлэлцээрийг тусгах ёстой. Энэ нь сонгуулийн үйл ажиллагаа олон улсын гэрээ, хэлэлцээрт харшилж байгаа тохнолдод энэ байдлыг эрх зүйн талаас шүүмжлэх үндэстэй гэж үздэг.⁶⁸ Мөн “Сонгуулийн тогтолцооны талаар шийдвэр гаргахад олон улсын пакт, гэрээ хэлэлцээр, холбогдох бусад олон

улсын эрх зүйн актуудыг харгалзан үзэх зайлшгүй шаардлага өнөө үед бий болсон” гэж онцолдог.⁶⁹

Энд онцлон дурдахад, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2016 оны 04 дүгээр сарын 22-ны өдрийн 05 дугаар дүгнэлт (МУҮХЦ, дүгнэлт 05№/2016.04.22.) сонгуулийн мажоритар тогтолцоог баримжаалах урьдах нөхцөл болсон төдийгүй Сонгуулийн тухай хуулиас хувь тэнцүүлсэн /пропорционал/ буюу “Улсын Их Хурлын . . . гишүүнийг хувь тэнцүүлж сонгуулиар . . . сонгоно” гэсэн сонгуулийн холимог тогтолцоонд холбогдох эрх зохицуулалтыг хүчингүй болгох хууль зүйн үндэслэлийг бүрдүүлж, өөрчлөгдсөн байна.⁷⁰ Энэ нь цаашлаад Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт “тогтолцоо” гэсэн нэмэлт оруулах байдалд хүргэх бодит нөхцөл мөн эсэхийг эргэцүүлэх шалтгаан болж болох юм. Учир нь сонгуулийн тогтолцоог дангаар нь салган авч үзэхгүй байх нь чухал. Тэдгээрийн зохиомж бүтэц, үзүүлэх нөлөө нь Үндсэн хууль болоод бусад хүчин зүйлээс ихээхэн хамааралтай гэж үздэг.⁷¹ Сонгуулийн тогтолцоог боловсруулах үйл явцтай холбоотойгоор тавигддаг хөндөх ёстой чухал асуудлуудыг орхигдуулж болохгүй гэж үздэг. Үүнд: Сонгуулийн тогтолцоог өөрчлөх санааг хэн улс төрийн хэлэлцэх асуудал болгон дэвшүүлж байна вэ, тогтолцоо шинээр буюу нэмэлт, өөрчлөлт оруулан шинэчилж боловсруулах үүргийг хэн, ямар үйл явцаар дамжуулан хүлээж байна вэ, нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад улс төр, эрх зүйн хүрээнд

⁶³ Эндрю Рейнольдс, Бэн Райланд, Эндрю Эллис, дурдсан бүтээл, 20 дахь тал.

⁶⁴ Сонгуулийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1 дэх хэсэгт “Сонгууль нь олонхын /мажоритар/ тогтолцоотой байна” гэж өөрчлөн найруулж зохицуулсан байна. Энэ хуулийн 120 дугаар зүйлийн 120.2 дэх хэсэгт “Улсын Их Хурлын сонгуулиар Улсын Их Хурлын 76 гишүүнийг тус бүр нэг мандаттай 76 тойргоос сонгоно” гэсэн нэмэлтийг оруулсан байна. Харин энэ зүйлийн 120.4 дэх хэсгийг “Улсын Их Хурлын 48-аас түүнгүй гишүүнийг 26 тойргоос сонгоно” гэснийг хүчингүй болгосон байна. <https://www.legalinfo.mn/law/details/12178?lawid=12178> (Last visited in 2019.06.08.)

⁶⁵ Сонгуулийн тогтолцоо бол төрийн тогтолцоо, мэргийн эр мэдлэд хүрэх явц бүрийн боломж, дүрм процессын харилцан уялдаатай нийлэмэл бүтэцэн зонхон нэгтэжэн хэсэг гэж хэлж болно. Эндрю Рейнольдс, Бэн Райланд, Эндрю Эллис, дурдсан бүтээл, 10 дахь тал.

⁶⁶ Жаншан Н., дурдсан бүтээл, УБ., 2018 он, 46 дахь тал.

⁶⁷ Тоогуурин Ц., дурдсан бүтээл, 76 дахь тал.

⁶⁸ Монгол Улсын Их Хурлаас 2011 оны 12 дугаар сарын 15-ны өдөр батлагддаг, хүчингүй болсон тогтоосон Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-ийн 5 дугаар зүйл <https://www.legalinfo.mn/law/details/351?lawid=351> (Last visited in 2019.06.08.)

⁶⁹ Чамда Б., Үндсэн хуулийн мэдлэг, УБ., 2008 он, 218 дахь тал.

⁷⁰ Жаншан Н., дурдсан бүтээл, 45 дахь тал.

⁷¹ Алан Уоал, Эндрю Эллис, Эймс Аубэ, Керн У Дундаэ, Жерри Руэйльбэ, Сарэ Стено., дурдсан бүтээл, 60 дахь тал.

ямар механизмуд үйлчлэх вэ, ийнхүү нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан тогтолцоог нийтээр хүлээн зөвшөөрүүлэхэд ямар үйл ажиллагаа шаардлагатай вэ, хэрэв шийдэлд хүрсэн бол түүнийг хэрхэн хэрэгжүүлэх вэ гэсэн асуултауд юм.

Зарим бүтээлд “Сонгуулийн тухай үндсэн заалтуудыг үндсэн хуулиндаа тусгаж оруулсан улс орны тоо өсөн нэмэгдэж байна. Энэ нь сонгуулийн байгууллагын эрх зүйн байдал, үндсэн хуулиар тогтоосон үйл ажиллагааны зарчим зэрэгт өөрчлөлт оруулахад түвэгтэй болгосон юм. Үндсэн хууль, түүний заалтуудад өөрчлөлт оруулахын тулд хууль тогтоох байгууллагын дийлэнх олонхын саналыг авах, эсвэл санал асуулгаар явуулах шаардлагатай болдог. Үндсэн хуульд сонгуулийн үндсэн зарчмуудыг тусгаснаар эрх баригч намд өөртөө ашигтай хувилбараар сонгуультай холбоотой заалтуудад өөрчлөлт оруулахад нь саад тогтоо болдгоороо сөрөг хүчинийхэнд сонгуулийн тухай заалтууд илүү хамгаалагдсан гэж ойлгогддог.” хэмээн тэмдэглэжээ.⁷²

Парламентын сонгуулийн тухайд Үндсэн хуулийн дурдсан зүйл, заалтыг сонгуулийн тогтолцооны тухай биш харин түүний үндэс болсон сонгуулийн эрх зүйн үндсэн зарчмыг тодорхойлсон заалт гэж үздэг. Гэтэл үүнийг сонгуулийн тогтолцоо гэх олон эрэмбийн ойлголтын нэг хувилбар болох сонгогчдын саналыг дүгнэж, гишүүний (мандат) суудал хуваарилах арга болсон “мажоритар”, “пропорционал” тогтолцоотой хутган ойлгож байна гэсэн шүүмж цөөнгүй.⁷³ Сонгууль бол утгаа шууд ардчиллын гол хэлбэр учраас сонгуулийн

⁷² Алан Уолл, Эндрю Эллис, Эйман Аюуб, Карл У Дуниас, Жоран Рукамбэ, Сара Стено - дурдсан бүтээл, УБ, 61 дх тал.

⁷³ Энэ онцлон тэмдэглэхэд, Шинэ Үндсэн хууль 1992 оны 02 дугаар сарин 12 -нд хүчин төгөлдөр болж мөрдсөн дор Хавсралт хуульд засагчдыг Улсын Бага Хурал Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай шинэ хууль гаргаж, сонгуулийн эрхийн зарчим, тогтолцоо, үйл ажиллагааны зарчим шинэ нөхцөлд анхлан тодорхойлсон байна. Энэ хуулиар санал тооцох, мандат (суудал) хуваарилах аргын хуульд олонхын буюу мажоритар тогтолцооны харьцангуй олонхын хувилбарыг тодорхойлж хэрэглэсэн ирсэн байна. Чингид Б., Сонгуулийн тогтолцоонд арл түмэн, түүний Үндсэн хууль буруутай юу?!, Үндсэн хуульд ёсны төлөвшил цувралын IV, УБ., 2011 он, 39 дх тал.

аль ч тогтолцоог хэрэглэсэн сонгогчдын шууд оролцоог хангах үндсэн зорилгоос гажиж болохгүй гэж үздэг.⁷⁴ Иймд Үндсэн хуульд бэхжүүлсэн⁷⁵ зарчмыг Улсын Их Хурлын сонгуулийн тогтолцооны үндсэн зарчим гэж ойлгох нь зөв байх болов уу. Иймийн учир Улсын Их Хурлын сонгуулийн тогтолцооны шинэ байдлыг түүний үндсэн зарчмуудын агуулгаар авч үзэх нь зүйтэй.⁷⁶

III. Дүгнэлт

Эцэст нь тэмдэглэхэд, Монгол Улсын төрийн эрх барих дээд байгууллага болох Улсын Их Хурлыг сонгох тогтолцоог өөрчлөх эсэх талаар Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төслийг хэлэлцэж буй энэ үед сонгуулийн тогтолцооны тухай бодож эргэцүүлсний үндсэн дээр цөөн хэдэн саналыг гаргаж байна. Үүнд:

1/ Сонгуулийн систем гэсэн нэр томъёог өргөн утгаар нь хэрэглэх үед “сонгуулийн тогтолцоо” гэж нэрлэн хэвшин нь зүйтэй болов уу, харин явцуу утгаар хэрэглэх тохиолдолд сонгуулийн үр дүнг тооцох арга буюу мандат хуваарилах арга гэж ялган зааглаж, уг нэр томъёоны агуулгын багтаамжаас /хэрэглэж байгаа хүрээгээс/ нь хамааран тодорхойлж болох юм. Ийнхүү дурдан буй нэр томъёог сонгон хэрэглэхдээ хэлбэр талаас нь бус харин агуулга талаас нь авч үзэхийг онол болоод арга зүй талаасаа эрх зүйн зохицуулалт бүхий зарчмын шинжтэй хөшүүрэг үгүйлэгдэж байна. Үүнээс улбаалан улс төрийн (тогтворгүй) нөхцөл байдал нь сонгуулийн тогтолцоог тодорхойлох боломжийг нөхцөлдүүлсэн байна.

2/ Сонгуулийн тогтолцоо улс төр, эрх зүйн шинэ чиг хандлага, хүн ам зүй болон бусад эрэлт хэрэгцээг зохицотой хангаж байхын тулд тодорхой цаг хугацаа

⁷⁴ Чингид Б., дурдсан бүтээл, 59 дх тал.

⁷⁵ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлд “Улсын Их Хурлын гишүүнийг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргаж, дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгоно” гэж заасан.

⁷⁶ Номинбаясгалан С., дурдсан бүтээл, 72 дх тал.

өнгөрөхөд тухайн нөхцөл байдалд зохицон өөрчлөгдөж байх нь зайлшгүй. Ийнхүү сонгуулийн тогтолцооны ямар ч хэлбэрийг сонгон хэрэгжүүлж болохыг үгүйсгэж болохгүй. Гагцхүү Үндсэн хууль, түүний (МУҮХЦ, дүгнэлт 05№/2016.04.22.) тайлбараар нэгэнт баримжаалж авсан сонгуулийн тогтолцоогоо зүгшүүлж хэлбэршүүлэх (сонгуулийн тогтолцоог урьд өмнөх жишгийг огт харгалзахгүйгээр эсхүл үгүйсгэж, шинээр боловсруулах нь эрсдэлтэйг үгүйсгэх аргагүй) үүднээс тодорхой цаг хугацааны турш хэрэглэж, яаран солихыг оролдох нь хэр зохистойг эргэцүүлэх хэрэгтэй байна. Энэ нь улс орны улс төрийн тогтвортой байдал (Үндсэн хуулийн тогтвортой байдал) болоод нийтийн ашиг сонирхолд төдийлөн нийцэхгүй байж болох юм.

3/ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт “тогтолцоо” гэсэн нэмэлт оруулах болсон нь Монгол Улсын сонгуулийн тогтолцоо уламжлагдан шинэчлэгдэх хандлагаар бус харин шинэчлэгдэн уламжлагдаж байгааг харуулж байна (Сонгуулийн тогтолцоо нь аливаа улсын төр засгийн үйл ажиллагаанд нөдөөтэй туйлын чухад институци бөгөөд хамгийн дээд эх хууль болох Үндсэн хуульд энэ талаар албан ёсоор заадаггүй байсан уламжлалтай. Гэвч сүүлийн үед энэ нь өөрчлөгдөж эхэлсэн гэж үздэг).⁷⁷

4/ Сонгуулийн тогтолцоог ийнхүү удаа өөрчлөх болсон нэг шалтгаан нь

⁷⁷ Эндрио Рейнольдс, Бэн Райлли, Эндрио Эллис, дурдсан бүтээл, 28 дахь тал.

тухайн тогтолцооны үзүүлж болох эерэг, сөрөг нөлөө, давуу болон сул талыг сайтар судалж, улс орныхоо нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн нөхцөл байдал бодоод хөгжлийн төлөвт тохируулан зохистой сонгох нийх асуудалд бодитой хандаж чадаагүйтэй холбоотой байж болох юм. Иймд сонгуулийн тогтолцоонд өөрчлөлт оруулах эсэх асуудлыг улс орны хөгжлийг урагшлуулах тогтвортой, ард түмний хүсэл зоригийг бүрэн илэрхийлсэн төр засаг /Улсын Их Хурал/ бүрэлдэх нөхцөлийг хангасан, урт хугацаанд тогтвортой хэрэгжих шийдэлд хүрнэ гэж бодож байна.

IV. Ном зүй

1. Чимнд Б., Сонгуулийн тогтолцоонд ард түмэн, түүний Үндсэн хууль буруутай юу?!, Үндсэн хууль ёсны төлөвшил цуврал IV, Уб., 2011 он.
2. Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал, (Онол, арга зүй, хэрэгжилт), Уб., 2017 он.
3. Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академи, Философи, социологи, эрхийн хүрээлэн, Монгол Улс дахь сонгууль, сонгуулийн шинэ тогтолцоо: Улс төр судлалын шинжилгээ, (Редактор: Жамбал А.), Уб., 2000 он.
4. Эндрио Рейнольдс, Бэн Райлли, Эндрио Эллис, Сонгуулийн тогтолцооны бүтэц зохион байгуулалт // Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, (Орчуулсан: Батбаяр Г.), Уб., 2010 он.

ҮНДСЭН ХУУЛЬ ДАХЬ ОРЛОГЫН АЛБАН ТАТВАРЫН ЗАРЧИМ



МУИС-ийн ХЭС-ийн магистрант
Л.Загдаа

НЭГ. Удиртгал

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн¹ 17 дугаар зүйлийн 1.3-т Монгол Улсын иргэн шударга, хүнлэг ёсыг эрхэмлэн “хуулиар ногдуулсан албан татвар төлөх” үндсэн үүрэгтэй болохыг хуульчилсан бөгөөд татвар нь төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд зайлшгүй шаардлагатай хөрөнгийн эх үүсвэрийг бүрдүүлэх эдийн засгийн арга болдог. Татварын ерөнхий хууль² /цаашид “ТЕХ” гэх/-ийн 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар Монгол Улсын татвар нь албан татвар, хураамж, төлбөрөөс бүрдэх бөгөөд өнөөгийн байдлаар нийтдээ 20 гаруй төрлийн татвар хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байна. Иргэд бүх татварыг нэгэн зэрэг төлдөггүй, татварын ачаалал хүн бүрт өөр өөр байдаг учир татварыг шударгаар тэгш хувиарлах шаардлага тавигддаг³ бөгөөд Үндсэн хуулийн дагуу татвар хурааснаар хувь этгээдийн санхүүгийн чадавхад шууд сөргөөр нөлөөлдөг хэдий ч энэхүү төрийн оролцоо нь эрх зүйт төрийн зарчим, хүний үндсэн эрх болох өмчлөх

эрх, болон ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох эрх, аж ахуй эрхдэх эрхийн хүрээнд байх бөгөөд татварын дарамтыг хүн бүрт тэгш байхаар зохицуулдаг.⁴ Үндсэн хуульд заасан эдгээр зарчмууд нь иргэн, аж ахуйн нэгжийн орлогод ногдуулж буй татвараар дамжин болит байдалд хэрэгждэг учир цаашид орлогын албан татварын ойлголтлод үндэслэн энэхүү өгүүллийг бичих бөгөөд АНУ-д энэхүү зарчим ямар байдлаар хэрэгждэг болох, татварын талаарх онолын хувьд зөрүүтэй ямар байр суурь байдаг болохыг энэхүү өгүүллийн хүрээнд бичих болно.

1.1 Орлогын албан татварын зарчим Үндсэн хуульд тусгагдсан байдал

Аливаа төр нийт иргэддээ хандаж нийгэм, эдийн засгийн бодлогын хүрээнд олон талт чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг бөгөөд үүнд хүрэлцэхүйц санхүүгийн эх үүсвэрийг бий болгох шаардлага тулгардаг. Учир нь санхүү төсвийн систем нь улсын санхүүгийн нөөц баялаг болох төсвийн болон төсвийн бус сангуудыг бүрдүүлэх харилцааг агуулдаг. Энэ систем нь улсын эдийн засгийн үр дүнтэй хөгжлийг хангах, төр нийгмийн болон бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилготой. Дээрх чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч санхүү төсвийн системийн “гол амин судас” гэж нэрлэгддэг чухал зүйл нь татвар юм.⁵

1991 оноос өмнө Монгол Улсад тусдаа бие даасан татварын зохион байгуулалтын бүтэц байгаагүй бөгөөд татварын хууль эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэхдээ тухайн хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны чиглэлээр тогтоол, дүрэм заавар гаргаж мөрдүүлж байв. Монгол Улсын хувьд 1990 оноос ардчилсан нийгмийн байгуулалтыг сонгож, төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд

¹ Монгол Улсын Үндсэн Хууль, Төрийн мэдээлэл №1, УБ, 1992 он.

² Татварын ерөнхий хууль, Төрийн мэдээлэл №2, УБ, 2008 он.

³ П.Одгэрэл, Татварын эрх зүйн ерөнхий агуу, УБ, 2017 он, 14 дахь тал.

⁴ Мангэнц, 50 дахь тал.

⁵ Монгол Улсын албан татварын эрх зүй, Татварын ерөнхий газар, УБ, 2009 он, 12 дахь тал.

шилжсэнээр татварын өнөөгийн тогтолцооны суурь тавигдсан⁶ гэж үздэг байна.

Татвар болон татварын систем зөвхөн төсвийн орлогын эх үүсвэр төдийгүй зах зээлийн эдийн засгийн хамгийн чухал бүтцийн элемент⁷ учраас Монгол улсад зах зээлийн эдийн засгийн харилцааг нэвтрүүлэх үндсэн арга хэмжээний нэг нь орчин үеийн татварыг бий болгон төлөвшүүлэх шаардлага байсан бөгөөд тус шаардлагын хүрээнд 1992 оны 12-р сард татварын багц хууль гэсэн 5 хууль батлагдсанаар татварын эрх зүйн өнөөгийн тогтолцооны суурь тавигдсан билээ. Түүнээс хойш нийгэм, эдийн засгийн хэрэгцээ, хөгжлийн шаардлагаар татварын хууль эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх, шинэчлэх ажлууд хийгдэж ирсэн төдийгүй шинэчлэл, өөрчлөлт өнөөдөр ч яригдсаар байна. Татвар нь зөвхөн хуулиар тогтоогдох учир хууль эрх зүйн нэг салбар эрх зүй юм.⁸

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1-д “Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна” хэмээн хуульчилсан байгаа нь татварын эрх зүй дэх эрх тэгш байх зарчмын үндэс гэж үзэж болохоор байна. Хуулийн өмнө эрх тэгш байхыг тунхагласнаар татварын байгууллагаас татварын хуулийг хүн бүрт адил тэгш хэрэглэхийг баталгаажуулсан байна.⁹ Энэхүү зарчим нь татварын эрх зүйд хувь этгээдийн эдийн засгийн ялгаатай чадавх бүрт ялгаатай татварын ачаалал ирэхийг ойлгоно. Нийтгээрээ адил тэгш байх зарчим бол агуулгаараа төрийн тэгш хуваарилалтын суурь хэм хэмжээ бөгөөд адил тэгш этгээдүүдэд адилаар хандах, адил тэгш бус этгээдүүдэд адил бусаар хандах үр дагаврыг бий болгоно. Татварын эрх зүйд адил тэгш байх гэдэгт хувь этгээдийн эдийн засгийн ялгаатай чадавх бүрт ялгаатай татварын ачаалал

ирэхийг ойлгоно. Чадавхад үндэслэх зарчим нь тухайн этгээдийн төлөх чадварт үндэслэн татвар ногдуулах явдал юм. Чадавхад үндэслэх зарчим нь татварын хувьд хэрэгтэй эсэх талаар эдийн засгийн онолд маргаантай байдаг¹⁰ байна.

Үндсэн хууль дахь татварын эрх зүйн зарчим нь ТЕХ-аар дамжин хэрэгждэг бөгөөд тус хуульд татварыг шууд ба шууд бус татвар¹¹ гэж ангилдаг бөгөөд шууд ба шууд бус татвар нь хоорондоо татварыг ногдуулах арга зүйгээрээ ялгагдана.¹² Шууд татварыг хувь хүн, хуулийн этгээдийн орлого, ашгийн хэмжээ боловч эд хөрөнгөтэй шууд хамааралтайгаар тогтоогдоно.¹³ Шууд татварт хувь хүний орлогын албан татвар, аж ахуйн нэгжний орлогын албан татвар хамаардаг. Энд дурдагдаж буй шууд татварын төрөл болох хувь хүний болон аж ахуйн нэгжний орлогын албан татвар нь эрх тэгш байх, чадавхд үндэслэх зарчимд нийцсэн байх ёстой нь эндээс харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл Үндсэн хууль дахь татварын эрх зүйн зарчим нь орлогын албан татвараар дамжин хэрэгждэг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 17 дугаар зүйлийн 1.3-т Монгол Улсын иргэн шударга, хүнлэг ёсыг эрхэмлэн “хуулиар ногдуулсан албан татвар төлөх” үндсэн үүрэгтэй болохыг хуульчилсан заалтын агуулга нь 25 дугаар зүйлийн 1.7 дахь заалтад “төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах” онцгой бүрэн эрхийг олгосон агуулга юм. Үндсэн хуулинд тусгагдсан эрх зүйн ерөнхий зарчмуудыг татвар ногдуулах, хураах үйл ажиллагаанд зайлшгүй мөрдлөг болгох ёстой байдаг. Үндсэн хуулийн дагуу татварын байгууллагын бүхий л үйл ажиллагаа “хууль ёсны дагуу” байх ёстой.

⁶ Г.Алтанзаяа, Татвар, УБ., 2015 он, 32 дая тал

⁷ Монгол Улсын албан татварын эрх зүй. Татварын ерөнхий гсар, УБ., 2009 он, 12 дая тал.

⁸ Татварын эрх зүйн ерөнхий анги, П.Одгэрэл, УБ., 2017 он, 3 дая тал.

⁹ Мөн тэнд, 50 дая тал.

¹⁰ П.Одгэрэл, Татварын эрх зүйн ерөнхий анги, УБ., 2017 он, 51 дая тал.

¹¹ ТЕХ-ийн 5.3 дая залт.

¹² П.Одгэрэл, Татварын эрх зүйн ерөнхий анги, УБ., 2017 он, 19 дая тал.

¹³ ТЕХ-ийн 5.4 дая залт.

Өөрөөр хэлбэл татварын байгууллага “хууль дээдлэх” болон “хуульд үндэслэх” зарчмыг бүхий л үйл ажиллагаандаа мөрдлөгөө болгохыг шаарддаг. Иймд Үндсэн хуулийн зохицуулалт нь татварын эрх зүйн эх сурвалжаар дамжин бодит амьдралт татвар төлөгчдөд хэрэглэгдэж байдаг.¹⁴

Монгол улсын Үндсэн хуулийн 17 дугаар зүйлийн 1.3 дахь заалт, Татварын ерөнхий хуулийн¹⁵ 18 дугаар зүйлийн 18.1 дэх заалтад заасан эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд Монгол улс нь олон улсад нэрлэгдэж зашсанаар self-assessment буюу “татвар төлөгч нь өөрөө татвараа ногдуулан төлөх” зарчмыг мөрддөг. Энэ зарчмын хүрээнд татвар төлөгч нь татварын хуулиудын дагуу өөрсдөө татвар ногдуулах орлого, татвар ногдох зүйлсээ ногдуулж татвар төлөгчөөр бүртгүүлэх, татвараа тооцоолох, төлөх, түүнийгээ бүртгэж тайлагнах ажлуудыг хуулийн хүрээнд хэрэгжүүлэхийг үүрэг болгодог. Өөрөөр хэлбэл энэ нь иргэд орлогоо сайн дураараа мэдүүлэх, татвараа сайн дураараа төлөх зарчим гэсэн үг юм. Сайн дураараа төлөөгүй тохиолдолд холбогдох хуульд заасан хариуцлага хүлээх механизм үйлчилдэг.

Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй ТЕХ-ийн 8 дугаар зүйлийн 8.1-д “Татварын хувь, хэмжээг Улсын Их Хурал, түүний эрх олгосноор Засгийн газар болон аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал хууль тогтоомжийн дагуу тус тус тогтооно” гэж заасан бөгөөд тус хуулийн 8.2-т “Энэ хуулийн 8.4-8.6-д зааснаас бусад татварын хувь, хэмжээг Улсын Их Хурал тогтооно” гэж зааснаар УИХ нь Засгийн газар, аймаг нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд татварын хувь, хэмжээ тогтоох онцгой эрхийг шилжүүлсэн байна. Мөн 2020 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөх шинэчлэн найруулсан ТЕХ-ийн 8 дугаар зүйлийн 8.1-д “Татварын хувь, хэмжээг Улсын Их Хурал, түүний эрх олгосноор

Засгийн газар болон аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал хууль тогтоомжийн дагуу тус тус тогтооно” гэж мөн л адил УИХ-ын онцгой эрхийг бусад субъектэд шилжүүлсэн байна. Угтаа УИХ-ын онцгой бүрэн эрх гэдэг нь бусдад шилжүүлж үл болох буюу гаргуу өөрөө шийдэж гүйцэтгэх эрх үүргийг нь хэлдэг бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх үндсэн үүргийнхээ ёсоор ямар ч асуудлыг шийдвэрлэх¹⁶ үүрэгтэй хэдий ч энэхүү онцгой бүрэн эрхийг ТЕХ-аар бусад этгээд шилжүүлжээ.

Дээрхээс дүгнэвэл Монгол Улсын Үндсэн хуульд татварын эрх зүйд баримталдаг үндсэн зарчим болох тэгш байдлын болоод чалавхд үндэслэл зарчмууд бүрэн тусгагдсан байна. Эдгээр зарчим нь ТЕХ-аар дамжин Монгол улс нь олон улсад нэрлэгдэж зашсанаар self-assessment буюу “татвар төлөгч нь өөрөө татвараа ногдуулан төлөх” байдлаар хэрэгждэг бөгөөд зарим төрлийн татварын хувь хэмжээг тогтоох, татвар ногдуулах эрхийг засаг захиргааны нэгжид нь шилжүүлсэн байна. Нэгдмэл улсын Үндсэн хуульд туссан эдгээр зарчмууд нь төрийн байгууламжийн хувьд холбооны улс болох АНУ-д ямар байдлаар хэрэгждэг болохыг дараагийн хэсэгт авч үзье.

ХОЁР. АНУ-ЫН ОРЛОГЫН АЛБАН ТАТВАРЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

2.1 АНУ-ын орлогын албан татварын тухай

АНУ-ын орлогын албан татварын тогтолцоо нь түүхийн он удаан жамдын явцад эрс өөрчлөгдсөөр ирсэн. Анх орлогын албан татвар гэж байгаагүй бөгөөд шинэ татварыг ихэвчлэн дайны үеэр төсвийн орлогыг бүрдүүлэх гол эх сурвалж болгон гаргадаг байсан. Шинээр бий болгосон татварыг тухайн дайныг дуусах хүртэл хүлээн зөвшөөрч, хэрэгжүүлдэг

¹⁴ Татварын эрх зүйн ерөнхий анги. П.Одгэрал. Уб., 2017 он, 65 дэхь тал.

¹⁵ Татварын ерөнхий хууль, Төрийн мэдээлэл №22, 2008 он.

¹⁶ Б.Чиндл. Үндсэн хуулийн мэдлэг, Уб., 2008 он, 200 дэхь тал.

байжээ.¹⁷ 1862 онд гарсан иргэний дайнаас үүдэлтэйгээр Конгрессоос анх удаа орчин үеийн орлогын албан татварын үндэс суурийг тавьсан гэж хэлж болохоор орлогын албан татварын тухай хуулийг баталсан байна. Иргэний дайны үед 600-10,000 долларын орлоготой иргэн 3 хувийн татвар төлдөг байсан бол 10,000 доллараас дээш орлоготой иргэд илүү өндөр татвар төлдөг байжээ. Энэхүү хууль батлагдан гарснаар 1866 он гэхэд орлогын албан татвараас тус үндэстэн сүүлийн 90 жилийн түүхэнд хамгийн өндөр буюу 310 сая доллар төсөвт төвлөрүүлсэн бөгөөд 1911 оныг хүртэл дахин нийм өндөр хэмжээнд очиж чадаагүй юм.¹⁸

1862 оны хуулиар улсын орлогыг цуглуулах албыг байгуулж, тус албаны албан хаагчдад татвар ногдуулах, татвар хураах, татварын хууль тогтоомжийг эд хөрөнгө, орлогод нь нийцүүлэн хураан авах, мөн хяналт тавих эрхийг олгосон нь өнөөдрийг хүртэл хэвээр мөрөгдөж байна.¹⁹ 1862 онд АНУ-ын Конгресс татвар бүрдүүлэлтийн асуудалд дахин анхаарал хандуулж тамхи, нэрмэл спиргэд татварын хяналт тавьж ирсэн байна. Энэхүү шийдвэр нь богино хугацаанд буюу 1894, 1895 онуудад л үр дүнтэй байжээ. Ингээд энэхүү шийдвэр хэргэгжиж байсан сүүлийн жилүүдэд АНУ-ын Дээд шүүхээс орлогын албан татвар нь Үндсэн хуульд нийцээгүй гэж үзэн хүчингүй болгосон юм.

Харин 1913 онд АНУ-ын Үндсэн хуульд оруулсан 16 дугаар нэмэлт өөрчлөлтөөр²⁰ орлогын албан татварыг АНУ-ын татварын тогтолцоонд бүрэн

суулгаж өгсөн гэхэд болно.²¹ Энэхүү нэмэлт өөрчлөлт нь Конгресс орлогын албан татварыг ногдуулах эрх мэдлийг өгсөн бөгөөд ингэснээр хувь хүн болон аж ахуйн нэгжүүдийн орлогод татвар ногдуулах хууль гарах үндэслэл болсон байна. АНУ-д анх удаа 1918 оны санхүүгийн жилд жилийн дотоодын орлого нь тэрбум долларыг давсан бөгөөд 1929 он гэхэд 5,4 тэрбум доллар болж өссөн байна. Дэлхийн 2 дугаар дайн эхлэхтэй зэрэгцэн иргэдийн ажил эрхлэлт нэмэгдэж, үүнийг дагаад татварын орлого 7,3 тэрбум долларт хүрчээ. Энэхүү орлогын албан татвар нь стандартад нийцсэн хууль болсон²² байна.

Өнөөдрийн байдлаар АНУ нь олон шатлал бүхий орлогын албан татварын системтэй бөгөөд энэ нь татварыг холбооны, муж улсын, зарим тохиолдолд орон нутгийн засаг захиргаа татвар ногдуулдаг систем юм. Холбооны болон муж улсын орлогын татвар нь татварын орлогод ногдуулж байгаа татварын хувь хэмжээгээрээ ижил эсхүл орлогоос хамааран өөр өөр ч байдаг.²³ Холбооны татварын хувь хэмжээ нь тухайн муж улсад ногдуулж буй татварын хэмжээнээс ялгаатай байж болдог бөгөөд өнөөдрийн байдлаар АНУ-ын Аляска, Флорида, Невада, Өмнөд Дакота, Техас, Вашингтон болон Вайоминг зэрэг муж улсад орлогын албан татвар огт байдаггүй. Нью Хэмпшир, Теннесси гэсэн мужууд зөвхөн цалингаас олсон орлогод татвар ногдуулдаг. Теннесси муж нь 2022 он гэхэд тус татварыг хүчингүй болгохоор ажлаж байна.²⁴ Бусад бүх муж улсын хувьд муж улсын бие даасан шууд татварын системийг ашиглаж байна. Тус систем нь орлогын бүх түвшинд нэг ижил хувь хэмжээгээр татвар ногдуулдаг систем юм. 2019 оноос эхлэн

¹⁷ US income tax history, Taxucation

<https://www.efile.com/tax-history-and-the-tax-code/>

¹⁸ The Income Tax Amendment: Most Thought It Was a Great Idea in 1913 on.

<https://www.crf-usa.org/bill-of-rights-in-action/bria-11-3-b-the-income-tax-amendment-most-thought-it-was-a-great-idea-in-1913.html?fbclid=IwAR2RZ7FAy-0mDqniKc88HVx1g5aeFYKUZz1Ficb4z4YMxYmpXhFBbL0Jk>

¹⁹ US income tax history, Taxucation

<https://www.efile.com/tax-history-and-the-tax-code/>

²⁰ АНУ-ын Үндсэн хуулийн 16 дугаар нэмэлт өөрчлөлтийн мэдээлэл "Финанс Личи & Траст компанийн" нэрэг Полюксийн хэрэг" чуулал нэвчлэн үүрүүлсэн байдаг.

²¹ Wealth tax's legality Depends on What "direct" Means <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-01-30/elizabeth-wartzen-s-wealth-tax-is-probably-constitutional>

²² Valuation Law (Bewertungsgesetz), version of February 1, 1991 (current version available at <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/bewg/index.html>).

²³ All States Handbook, 2010 Edition, RIA Thomson, ISBN 978-0-7811-9415-9 (+RIA)

²⁴ State Income tax vs. Federal Income Tax: What's the Difference? <https://www.investopedia.com/ask/answers/090515/what-difference-between-state-income-tax-and-federal-income-tax.asp>

Хойд Каролина (5.499%), Массачусетс (5.10%), Юта (5%), Колорадо (4.63%), Мнчнган (4.25%) Иллинойс (3.75%), Индиана (3.23%) , Пенсильвани (3.07%) гэсэн 8 муж улс энэхүү системийг ашиглаж эхлээд байна.²⁵

Гучин гурван муж улс татварын дэвшилтэт тогтолцооны дагуу татварын орлогыг илүү өндөр түвшинд төвлөрүүлж байна. Энэ арга нь холбооны албан татварын тогтолцоотой нийтлэг байдаг. Хавай муж 2019 оны байдлаар 12 төрлийн татварын төрөлтэй байгаа бол Каизас муж ердөө 2 төрлийн татвар ногдуулж байна. Харин Калифорни мужийн хувьд 1 сая доллараас дээш орлогдог 13,3 хувь, Хавай 11 хувийн татвар ногдуулж байгаа нь нийт муж улсуудын хувьд хамгийн өндөр татварын хувь хэмжээтэй мужид тооцогдож байна. Харин Хойд Дакота муж 2,9 хувь, Аризона муж 4,54 хувийн татвар ногдуулж байгаа нь хамгийн бага хувь хэмжээ юм.²⁶ Холбооны улсын хувьд тухайн муж улсад татвар төлсний дараах хувь хэмжээнээс тооцдог бөгөөд энэ нь зарим муж улсын хувь хэмжээнээс хамаагүй өндөр байдаг. Холбооны татварын хэмжээ нь 2018 онд 10-37 хувийн хооронд хэлбэлзэж байв. Зарим мужийн хувьд мужийн орлогын албан татвар ногдуулсны дараах орлогоос төлдөг бол зарим муж нь нийт орлогоос татвар төлөх байдлаар хэрэгжиж байна.²⁷

Харин АНУ-ын томоохон улс төрийн намуудын татварын талаарх баримталдаг бодлого нь ялгаатай байдаг. Тухайлбал, Ардчилсан нам нийтийн эрх ашгийн төлөө авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээнүүдийг санхүүжүүлэхийн тулд татвар нэмдэг бол Бүгд найрамдах нам томоохон бизнес эрхлэгчид болон чинээлэг иргэдэд илүү ашиг хүртээхийн тулд татварын хувь хэмжээг бууруулах бодлого баримталдаг

байна.²⁸ Бүгд найрамдах намын хувьд "Засгийн газар гагцхүү үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх үүднээс татвар хураадаг байх ёстой буюу нийгмийн гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлэх, улс орны лад бүтэц, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, иргэдийг гэмт хэрэгтнүүдээс хамгаалахад татварын орлого зарцуулагдах ёстой гэж үздэг. Харин Ардчилсан намын хувьд татварын бодлого нь татварын хувь хэмжээг нэмсэн тохиолдолд эргэд бизнесийн салбарыг заавал дэмжих ёстой гэж үздэг. Энэ ч үүднээс намын мөрийн хөтөлбөртөө ажлын байрыг нэмэгдүүлж, эдийн засгийн өсөлтийг бий болгон гэж заасан байдаг.

Үндсэндээ Ардчилсан намынхан дунд давхаргын татварыг бууруулахыг уриалдаг аж. Энгийнээр хэлбэл томоохон корпорацууд болон чинээлэг иргэд Бүгд найрамдах намын татварын бодлогоос илүү ашиг хүртэх бол Ардчилсан намын татварын бодлогоос жижиг бизнес эрхлэгчид, дундаж давхаргын иргэд илүү ашиг хүртэхээр байна.²⁹ Эдгээр намуудын баримталж буй татварын бодлогоос либертари үзэлтнүүд, тэр ч бүү хэл Либертари намын баримталдаг бодлого нь тэс өөр билээ. 1989 оны АНУ-ын ерөнхийлөгчийн сонгуульд Либертари намаас нэр дэвшсэн Дэвид Бэргландын тухайн үед бичсэн ном болон бусад эх сурвалжаас либертари үзэлтнүүд татварын талаар ямар бодлого баримталдгийг товч дурдъя.

Либертари үзэлтнүүд татварыг хулгай гэж үздэг. Америк хүн бүрийн олсон орлогын тодорхой хэсгийг Татварын албанд шилжүүлж байх хуулийг Конгресс баталжээ. Үүнийг эс биелүүлбээс гэмт хэрэгтэн болно. Татвар төлөөгүй хүний хөрөнгийг Татварын алба хураан авдаг.³⁰ Төр өөрөө юу ч үйлдвэрлэж бүтээдэггүй. Төрийн хүмүүс татвар гэж нэрлэсэн

²⁵ "State Individual Income Taxes" (PDF). taxadmin.org. Archived (PDF) from the original on 28 December 2016. Retrieved 1 May 2018.

²⁶ State Income tax vs. Federal Income Tax: What's the Difference? <https://www.investopedia.com/ask/answers/060515/what-difference-between-state-income-tax-and-federal-income-tax.asp>

²⁷ CCH State Tax Handbook 2018, page 254, et seq.

²⁸ Republicans vs. Democrats on Taxes: What's the Difference? <https://www.investopedia.com/articles/economics/09/us-parties-republican-democrat-taxes.asp>

²⁹ Republicans vs. Democrats on Taxes: What's the Difference? <https://www.investopedia.com/articles/economics/09/us-parties-republican-democrat-taxes.asp>

³⁰ Дэвид Бэргланд, Нэгэн анхдагч багтаасан либертари үзэл, УБ., 2006 он. 20 дая тал.

санхүүгийн хүчирхийлэлээр биднээс мөнгө авдаг³¹ хэмээн үзэж байна. Өөрөөр хэлбэл “татвар бол хулгай” гэдэг нь либертари үзлийн үүднээс түгээмэл хэрэглэгддэг уриа юм.³² Либертари үзэлтнүүд татар бол хулгай гэдгийг дараах 3 үндэслэлийг гол болгон тайлбарладаг байна. Тухайлбал,

Нэгдүгээрт, Төр засгийн зүгээс татвар бол хулгай биш, учир нь иргэд татвараа төлөхийг зөвшөөрсөн. Учир нь засгийн газар болоод иргэд хоорондын хийсэн нийгмийн гэрээний дагуу хүлээж буй үүрэг гэж үздэг. Иргэд засгийн газрын хамгаалалтын хариуд татвар төлөх, хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөхийг зөвшөөрсөн³³ гэдэг бол либертарн үзэлтнүүд Иргэд болоод Засгийн газрын хооронд байгуулсан ямар ч гэрээ байхгүй. Засгийн газраас ийм санал тавьдаггүй, ийм гэрээнд ямар ч иргэн гарын үсэг зураагүй. Үүнээ хэрэгтээ засгийн газар иргэдийг төрийн үйлчилгээг ашигладаг эсэхээс үл хамааран татвар төлөхийг албаддаг.³⁴ Нийгмийн гэрээ гэдэг бол хүмүүс төрийн хяналтан дор байж, журамлагдсан нийгэмд амьдарч байгаагийнхаа төлөөс болгож татвар төлөх ёстой гэсэн үндэслэлийн нэг хэсэг болж байдаг³⁵ хэмээн сөрөг аргумент гаргаж өөрсдийн аргументийг хамгаалж байна.

Хоёрдугаарт, Төр нь хулгайч болж чаддаггүй, учир нь төр нь өмчийн эрхийг хуулиар тодорхойлдог. Татварт төлж буй таны мөнгө биш бөгөөд, энэ бол Засгийн газрын мөнгө юм³⁶ хэмээн засгийн газрын зүгээс тайлбарлахад либертарн үзэлтнүүд Засгийн газар хуулиас үл хамааран

анхнаасаа үл хөдлөх хөрөнгийн эрх байхгүй. Энгийн үгээр хэлэх юм бол ямар ч хүн өөрийн хөдөлмөрөөр бий болгосон, бусад хүнтэй тайван, шударга замаар наймаалцаж авсан, эсвэл бэлгэнд авсан зүйлээ эзэмших эрхтэй.³⁷

Гуравдугаарт, Татвар бол нийгмийн дэг журмыг хангахын тулд төрд төлж буй үнэ юм. Хэрвээ татвар байхгүй бол төр засаг нуран унаж, нийгмийн дэг журам сүйрч, та ямар ч мөнгөгүй байх болно. Харин либертарн үзэлтнүүдийн хувьд үүнийг эсрэг өөрсдийн үзлийг батлахдаа “Би чамд буу тулгаж байгаад чамаас 20 доллар авч, хариуд нь чамд өөрийн номоо үлдээлээ гэж болъё, Намайг буугаа буулгамагч чи намайг хулгайч хэмээн дуудаж, өөрийн мөнгийг буцаан өгөхийг шаардана. Харин хариуд нь би хулгайч биш шүү дээ, би мөнгөний хариуд өөрийн үнэтэй номоо өгсөн гэж хэлнэ. Яг үнэндээ чи номыг маань асуух биш, мөнгөө л авахыг хүснэ. Учир нь би чиний мөнгийг чиний хүслээс гадуур авсанд л байгаа юм”³⁸ гэх мэтээр тайлбарладаг байна. Энэ мэтчилэн татварын талаар олон ургалч үзэл байгаа нь тухайн улс орны татварын эрх зүйн тогтолцоо хөгжихөд чухал нөлөөтэй гэж үзэж байна.

2.2 АНУ-ын Үндсэн хуулийн 16 дугаар нэмэлт өөрчлөлт³⁹

АНУ-ын Дээд шүүхээс 1895 онд шийдвэрлэсэн “Фармерс Лоуи и Траст компанийн эсрэг Поллок”-ийн хэрэгт хүү, ногдол ашиг, түрээсийн орлогод ногдуулж байгаа холбооны татвар нь АНУ-ын Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийг зөрчсөн гэж шийдвэрлэсэн. 1913 онд батлагдсан Үндсэн хуулийн Арванзургадугаар Нэмэлтээр⁴⁰

³¹ Мөн тэнд, 26 дэх тал.

³² Is Taxation Theft?

https://www.libertarianism.org/columns/is-taxation-theft?fbclid=IwAR2xMYkIEKDrDz2xyCsqyr4jXvdYD-mn3eul1_H_PVN83CclW7VpbRn5c

³³ See John Locke, *Second Treatise of Government*, ed. C.B. Macpherson (Indianapolis, Ind.: Hackett, 1980; originally published 1690), esp. sections 120-1.

³⁴ Is Taxation Theft?

https://www.libertarianism.org/columns/is-taxation-theft?fbclid=IwAR2xMYkIEKDrDz2xyCsqyr4jXvdYD-mn3eul1_H_PVN83CclW7VpbRn5c

³⁵ Дэвид Бэргеланд, Нэгэн ихчээлд багтвасан либертари үзэл, УБ, 2006 он 21 дэх тал.

³⁶ See Liam Murphy and Thomas Nagel, *The Myth of Ownership: Taxes and Justice* (Oxford: Oxford University Press, 2002), p. 58.

³⁷ Дэвид Бэргеланд, Нэгэн ихчээлд багтвасан либертари үзэл, УБ, 2006 он 29 дэх тал.

³⁸ Is Taxation Theft?

https://www.libertarianism.org/columns/is-taxation-theft?fbclid=IwAR2xMYkIEKDrDz2xyCsqyr4jXvdYD-mn3eul1_H_PVN83CclW7VpbRn5c

³⁹ *Pollock v. Farmers Loan & Trust Co.*, 157 U.S. 429 (1895) <https://constitutionallawreporter.com/2016/02/02/pollock-v-farmers-loan-trust-co-federal-income-tax-violated-constitution/>

⁴⁰ АНУ-ын Үндсэн хуулийн 16 дугаар нэмэлт өөрчлөлт: “Конгресс бүх төрлийн орлогыг Муж улсуудын хооронд хуваарилахгүйгэр, хүн амын болон бусад тооллогыг үл харгалзан татвар ногдуулах, хураах эрхтэй.”

<https://constitution.findlaw.com/amendmen16.html>

орлогын албан татварыг хүн амын тоонд хувь тэнцүүлэн ногдуулах шаардлагыг хүчингүй болгосон байна.

Ийнхүү хүчингүй болоход “Фармерс Лөун & Траст компанийн эсрэг Поллокийн маргаан чухал нөлөө үзүүлсэн байдаг. 1894 оны Орлогын албан татварын хуулийн дагуу 4,000 ам.доллараас дээш аливаа “орлого, ашиг”-т 2 хувийн татварыг таван жилийн хугацаанд ногдуулахаар болжээ. Хуульд заасан шаардлагыг биелүүлэхээр Фармерс Лөун & Траст компани хувьцаа эзэмшигчиддээ татвар төлөх болсон, мөн Сангийн яаманд компани хэнд орлого шилжүүлсэн тухай мэдэгдэнэ гэдгээ мэдэгджээ. Компанийн хувьцаа эзэмшигч Чарлес нь Поллок Фармерс Лөун & Траст компанийг орлогын албан татвар төлөхгүй байх, орлогоо хэнд төлсөн талаарх мэдээллийг Сангийн яаманд хүргүүлэхгүй байхыг даалгасан нэхэмжлэлийн шаардлага гаргажээ. Дээд шүүхийн өмнө тулгарсан анхдагч асуудал бол тухайн татвар нь Үндсэн хуулийн дагуу хувь тэнцүүлэн ногдуулах “шууд албан татвар”-т тооцогдох татвар мөн эсэхийг тогтоох байлаа. Арван зургадугаар Нэмэлт батлагдахаас өмнө АНУ-ын Үндсэн хуульд бүх шууд албан татварыг муж бүрийн хүн амд хувь тэнцүүлэн ногдуулахаар заасан. 1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу: “Төлөөлөгчдийн тоо болон шууд Албан татварыг энэ Холбоонд багтасан тусгаар Муж улсуудын дунд харьцаагаар хувь тэнцүүлэн ногдуулна/ хуваарилна”

Түүнчлэн 1 дүгээр зүйлийн 9 дэх хэсэгт: “Аливаа гувчуур, эсхүл бусад шууд Албан татварыг хүн амын тоолого буюу дахин тоололгоын дагуу тэдэнд харгалзан хувь тэнцүүлэн ногдуулахаас бусад байдлаар ногдуулж үл болно.” гэж заасан байсан бол Арванзургадугаар Нэмэлтээр шууд албан татвар /хөрөнгийн орлогын татвар гэх мэт/-ыг хувь тэнцүүлэн ногдуулахаа больсон. Тус нэмэлтэд зааснаар “Конгресс бүх төрлийн орлогыг эх үүсвэрийг нь харгалзахгүйгээр, мөн Муж улсуудын хооронд харьцуулж хуваарилахгүйгээр, хүн амын болон бусад

тооллогыг үл харгалзан татвар ногдуулах, хураах эрхтэй.” гэж тодорхой заажээ.

АНУ-ын Дээд шүүх 5-4 харьцаагаар Орлогын албан татварын тухай хууль нь Үндсэн хууль зөрчсөн байна гэж шийдвэрлэсэн. Тэрээр орлогын албан татвар нь муж улсуудын дунд зохих харьцаагаар хувь тэнцүүлэн хуваарилагдаагүй шууд албан татвар байна гэж үзэжээ. Дээд шүүхийн Даргалагч шүүгч Медвилл Фүллэр олонхийн өмнөөс дараах шийдвэрийг бичжээ. Тэрээр: 1894 оны хуудийн 27-37 зүйлд заасны дагуу ногдуулах албан татвар нь Үндсэн хуулийн үзэл санаанаас үзэхэд үл хөдлөх эд хөрөнгө болон хувийн өмчийн эд хөрөнгийн орлогод хамаарч байгаа шууд албан татвар юм. Тиймээс төлөөлөгчдийн харьцаагаар хувь тэнцүүлэн ногдуулахгүйгээр зохицуулсан эдгээр зүйл заалт нь үндсэн хууль зөрчсөн, хүчин төгөлдөр бус байна.

Дээрх шийдвэрийг гаргахад шүүгчдийн олонх нь “шууд албан татвар” гэх ойлголтыг тодорхойлохын тулд Үндсэн хуулийг бүтээгчид, эдийн засагчдын ашигласан баримт бичиг болон Дээд шүүхийн өмнөх шийдвэрүүдийг судалж, дараахь дүгнэлтийг өгчээ: Ерөнхийдөө, татварыг анхлан төлсөн этгээд тухайн татварыг бусад этгээдэд шилжүүлэх боломжтой бүх албан татварыг шууд бус албан татварт тооцдог; гэхдээ үл хөдлөх эд хөрөнгө эсхүл хувийн эд хөрөнгө, эсхүл тухайн эд хөрөнгөөс олсон орлогод ногдуулж байгаа татвар бол шууд албан татварт тооцогдоно. Хэдийгээр харьцаагаар хувь тэнцүүлэх нь амаргүй ажил гэдгийг хүлээн зөвшөөрсөн ч Дээд шүүх энэхүү шаардлага нь “шууд албан татвар авах бүрэн эрхийг онц чухал нөхцөлд хэрэгжүүлэхээр хязгаарлах, хуримтлагдсан эд хөрөнгөд “шууд тоо тогтоо” халдахаас урьдчилан сэргийлэх” зорилготой байсан гэж дүгнэсэн бол дараах шүүгчид эсрэг санал өгч, тус бүрийн тайлбарыг бичиж байжээ. Тухайлбал:

Дээд шүүхийн шүүгч Жон Маршалл Харлан, Ховелл Эдмундс Жаксон, Элвард Дуглас Вайт болон Хэнри Биллингс Браун

нар эсрэг санал гаргасан байна. Шүүгч Вайт маргахдаа: Манай үндэстэн оршин тогтносны дараа, засгийн газар гадны дайн байлдаануудын зовлон зүдүүр, аймшигт иргэний гэмтэл хөдөлгөөнүүдийг тэсвэрлэн туулж, хүн ард нь нэгдэж хүчирхэг болсноос хойш 100 гаруй жилийн дараа энэ шүүх урт удаан няцаагдаж үгүйсгэгдсэн, түүнчлэн засгийн газрын татвар ногдуулах салшгүй бүрэн эрхийг үгүйсгэсэн Үндсэн хуулийн онол руу эргэж харах цаг болсон⁴¹. Шүүгч Харлан тайлбартаа: Тус шүүх Конгрессийг хувийн эд хөрөнгөд, эсхүл үл хөдлөх эд хөрөнгийн түрээсийн орлого, эсхүл хувийн эд хөрөнгө /үүнд хөрөнгө оруулалт, хувьцаа, бонд болон бүх төрлийн хөрөнгө оруулалтыг оролцуулан/-нийн орлогод Муж улсуудын хүн амын тоонд харьцуулан хувь тэнцүүлэн ногдуулахаас өөр замаар татвар, хураамж ногдуулж болохгүй гэж шийдвэрлэж байгаа нь үүндээ /Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтгүйгээр – Конгрессын хоёр танхимийг гуравны хоёр, Муж улсуудын дөрөвний гуравын саналаар/ тухайн эд хөрөнгө болон орлого нь үндэсний засгийн газрын дэмжлэгт хэзээ ч хувь нэмэр оруулахгүй гэж шийдэж байгаа хэрэг юм.

Дээд шүүхийн шүүгчдийн дээрх маргаан нь үндсэндээ орлогын албан татвар нь Үндсэн хуульд нийцсэн эсэх, эсхүл Үндсэн хуулийн бус татвар уу гэсэн маргааныг шийдсэн томоохон шийдвэр

юм.⁴²

ГУРАВ. ДҮГНЭЛТ

Дээрхээс дүгнэвэл Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 17 дугаар зүйлийн 1.3 дахь заалт, 25 дугаар зүйлийн 1.7 дахь заалтуудад татварын эрх зүйд баримталдаг үндсэн зарчим болох тэгш байдлын болоод чадавхд үндэслэх зарчмууд үзэл баримтлалаа олсон байна. Эдгээр зарчим нь ТЕХ-аар дамжин self-assessment буюу "татвар төлөгч нь өөрөө татвараа ногдуулан төлөх" байдлаар хэрэгжиж байна. Төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл улсын хувьд холбооны улсын татварын эрх зүйн тогтолцоотой зарим талаар нжил төстэй байна.

АНУ нь өнөөдрийн байдлаар олон шатлалт татварын системтэй улс болсон бөгөөд Холбооны татвар, муж улсын татвар бодоод орон дугтгий засаг захиргааны зүгээс татвар ногдуулж байгаатай нь манай улсын татварын тогтолцоо зарим талаараа төстэй. Тус улсын татварын бодлогыг эрх барьж байгаа нам нь тодорхойлоод бөгөөд эдгээр намуудын татварын талаар баримтлах бодлогоос хамаарч нийгмийн аль давхаргад илүү үр өгөөжтэй байх нь тодорхойлогддог байна. Татварын тэгш байдлын зарчим нь АНУ-ын Үндсэн хуулийн 16 дугаар нэмэлт өөрчлөлтөөр тухайн улсын татварын тогтолцоонд суусан гэж үзэж болохор байна.

⁴¹ Pollock v. Farmers Loan and Trust Company [https://www.oyez.org/cases/1850-1900/157us429?fbclid=IwAR3x1O10B_34SzyWrAfgachfEWXPV5ZLwyArAiSam:8L79M\(L7c7Htp52bCwJ](https://www.oyez.org/cases/1850-1900/157us429?fbclid=IwAR3x1O10B_34SzyWrAfgachfEWXPV5ZLwyArAiSam:8L79M(L7c7Htp52bCwJ)

⁴² Are income taxes Unconstitutional or Illegal? <https://www.efile.com/frivolous-arguments-against-taxes-and-why-issuance-is-wrong-illegal-unconstitutional-unfair/?fbclid=IwAR1m3e6Ia-uh51xxwXK8Kbc9Pd5yX0CSWGY4y-CU18YeF10-x7H3z1sSX6Q>

ЭРҮҮГИЙН ХЭРЭГ ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГААН ДАХЬ ИРГЭНИЙ НЭХЭМЖЛЭЛИЙГ ШАЛГАН ТОГТООХ, ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭЛТИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙГ ХАНГАЖ БҮЙ ПРАКТИК



Үндэсний батлан хамгаалахын их
сурагуулийн багш М.Ванчигмаа

ТОВЧЛОЛ:

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь иргэний нэхэмжлэлийн хэрэглээ болон түүнийг холбогдох хуулийн байгууллагаас шалган тогтоох, хянан шийдвэрлэсэн шийдвэрийн хэрэгжилтийг хангаж буй онол, практикийг судлан харьцуулж тулгамдаж байгаа нөхцөл байдлыг илэрхийлэхийг зорилоо.

Төр, иргэн хоёр харилцан үүрэг хүлээх шаардлага зүй ёсоор тавигдсан өнөө үед төрөөс иргэнийхээ өмнө хүлээх үүрэг, хариуцлага өндөрсөж, төрийн зүгээс иргэдийнхээ зөрчигдсөн эрхийг хамгаалах механизмын хэрэгжилтийг баталгаатай хангах, гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг үнэн бодитой тогтоож, арилгах буюу нөхөн төлүүлэх асуудал нь нэн тулгамдаж буй асуудлуудын нэг юм.

Учир нь гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлоо хохирогч, иргэний нэхэмжлэгч нөхөн төлүүлж чадахгүй байгаа практикт нийтлэг болжээ. Харин энэ нь хэрэг бүртгэх, мөрдөн шалгах эрх бүхий байгууллага, прокурор, шүүхийн үйл ажиллагаанаас хамаарч байна уу? эсхүл хохирлын нэхэмжлэлийг шийдвэрлэж буй төрийн

байгууллагын бодлого өнөөдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомжийн зохицуулалттай холбоотой байна уу? гэдгийг нарийвчлан судлахад хүргэж байна.

УЕПГ-ын Сургалт, судалгааны төвөөс эрхлэн гаргасан “Судалганы эмхэтгэл Г” бүтээлийн холбогдох судалгаанаас онцлон үзвэл хохирол нөхөн төлөлтийн 36.9 хувь нь мөрдөн байцаалтын шатанд, 27.2 хувь нь прокурорын хяналтын шатанд, 29.6 хувь нь шүүхийн шатанд, 9.9 хувь нь иргэний журмаар нэхэмжлэхээр шийдвэрлэсэн бол 2.5 хувь нь хохирол огт барьдгуулаагүй байна.

Манай улсад гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг барагдуулах, нөхөн төлөх ажиллагааг хууль тогтоомжид үндэслэн гурван үе шатаар хэрэгжүүлдэг. Үүнд:

нэгдүгээрт, хэрэг бүртгэх мөрдөн байцаах буюу шүүхийн өмнөх шатанд прокурор, цагдаагийн байгууллага;

хоёрдугаарт, шүүхээс хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үе шатанд шүүхийн байгууллага,

гуравдугаарт шүүхийн шийдвэр, тогтоол гүйцэтгэх болоо ял шийтгэл эдэлсний дараах шатанд шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага зэрэг субъектүүд тус тус хэрэгжүүлдэг тогтолцоотой байна.

Практик туршлагаас харахад гэмт хэргийн улмаас учирсан эд хөрөнгийн хохирлыг нөхөн төлүүлэлт нь мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад дараах нийтлэг дутагдал байна.

- Иргэний нэхэмжлэгч, хариуцагчийг тухай бүрд нь тогтоохгүй орхих;
- Яллагдагч, шүүгдэгч нарын болон иргэний хариуцагчийн хөрөнгийг олж илрүүлэх, шаардлагатай үед цаг алдахгүй битүүмжлэх, нэхэмжлэлийг зангаж арга

хэмжээ хангалттай авагдахгүй байх болон орхиоц.

- Гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлын хэр хэмжээг эрх бүхий байгууллага, мэргэжлийн хүмүүсийн үнэлгээнд тулгуурлаж, нарийвчлан тогтоолгүйгээр зөвхөн иргэний нэхэмжлэгч, хохирогч нарын үнэлгээг үндэслэн тогтоох;

- Гэмт хэрэгтэй холбогдон гараагүй материаллаг бус зардлыг хохиролд хамааруулах;

- Гэмт хэргийн улмаас эд хөрөнгийн хохирол хүлээсэн этгээд болон иргэний нэхэмжлэгчид, шүүхийн хэлэлцүүлэг хүртэлх мөрдөн шалгах ажиллагааны аль ч үе шатанд иргэний нэхэмжлэл гаргах эрхтэй болохыг тайлбарлаж өгөхгүй орхигдуулах;

- Нэхэмжлэл гаргаагүй тохиолдолд прокурор өөрийн санаачилгаар хохирол хүлээсэн этгээдийн эрхийг хамгаалах арга хэмжээ авдаггүй зэрэг дутагдал гаргаж байгааг судалгаанд суурилсан албан дүгнэлт хийсн байна.

ЦЕГ-ийн Мэдээлэл судалгааны төвийн танилцуулгаас¹ үзвэл 2018 онд улсын хэмжээнд бүртгэгдсэн 36220 гэмт хэрэг гарсан, гэмт хэргийн халдлагад 33566 иргэн, 57 байгууллага гэмт хэрэгт өртөж хохирсноос 20997,7 сая төгрөгийн хохирол учирсны 16,8 хувийг хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд нөхөн төлүүлсэн байна. Албан ёсны статистикаас зөвхөн хохирлын хэмжээ, нөхөн төлөгдсөн хохирлын хэмжээг тусгасан нь судалгааны сэдвийн хүрээнд иж бүрэн дүгнэлт хийх хангалттай мэдээллийг харуулахгүй байх бөгөөд мэдээний төрөл хэлт ерөнхий гэрлийг харуулж байна. Улсын хэмжээнд бүртгэгдсэн хэргүүдийг шалгаж шийдвэрлэх явцад хэдэн иргэн, хуулийн этгээд ямар хэмжээний, ямар төрлийн хохирол учирсан мөн ихэнх төлүүлэхээр нэхэмжлэл гаргасан эсэн, хэдий хэмжээний нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан,

хэчнээн нэхэмжлэгч ямар шалтгааны улмаас нэхэмжлээсээ татгалзсан, шүүхийн өмнөх шатанд /шийдвэрлэсэн, шүүхээр хэчнээн хэрэгт нэхэмжлэлийн асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэсэн, шүүхээр шийдвэрлэгдсэн хэчнээн хэрэгт иргэний нэхэмжлэлүүдийн асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэсэн гэх зэрэг олон төрлийн тоо баримтуудыг нэгтгэн гаргах, дүншинжилгээ хийх боломж албан ёсоор бүрдээгүй байна. Учир нь 2017 оноос мөрдөгдөж эхэлсэн шинэ Эрүүгийн хууль батлагдахаас өмнө эрүүгийн хэргийн хохирогч бүрийг иргэний нэхэмжлэгчээр давхар бүртгэж, мэдүүлэг авдаг байсан, ЦЕГ-аас гаргадаг статистик мэдээ нь нарийвчилсан байдлаар төрөлжиж гардаггүй байна. Бид цаашид гэмт хэргийн талаарх статистик мэдээний төрөлжүүлэлтийг өргөжүүлэхэд анхаарах шаардлагатай байна.

Харин төв, орон нутгийн прокурорын газрууд 2012 оны байдлаар хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулсан хэргүүдээс хэрэг бүртгэлтийн 6219, мөрдөн байцаалтын 7544 хэргийг түүвэрлэн судалгаа² явуулжээ. Хэрэг бүртгэлтийн шатанд 5214 иргэн, хуулийн этгээдийн төлөөлөгчийг хохирогчоор тогтоогоод мөн шууд иргэний нэхэмжлэгчээр шууд тогтоосон байна. Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд гэмт үйлдлийн замаар олсон орлого, эд зүйл гэдгийг мэдэлгүй шударгаар олж аваад хохирсон иргэн, хуулийн этгээдэд учирсан хохирлыг барагдуулах, түүнчлэн бусдын өмчлөлийн эд хөрөнгөд өөр этгээд хохирол учруулсан үед, тухайлбал зам тээврийн ослын үед тээврийн хэрэгслийн өмчлөгчид учруулсан хохирол нь гэмт хэргийн бүрдэлдхүүнгүй боловч тухайн тээврийн хэрэгслийн өмчлөгчид учирсан эд хөрөнгийн хохирлыг барагдуулах зэрэг тохиолдлуудад хохирогчоор тогтоолгүй зөвхөн иргэний нэхэмжлэгчээр тогтоосон байна.

Ихэнх тохиолдолд хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч нар иргэн хуулийн этгээдэд гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг аригуулах талаар нэхэмжлэл

¹ Гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх тухай Монгол Улсын Дээд шүүхийн тогтоол. // Төрийн мэдээлэл, 2000, № 201.

² Цагдаагийн Ерөнхий газрын мэдээлэл судалгааны төвийн танилцуулга. <http://police.gov.mn/>

³ УЕП-ын Мэдээлэл, №5/30 2012 он.

гаргах эрхтэй болохыг амаар тайлбарлан өгч хохирогчоор байцаасан тэмдэглэлд тусган бэхжүүлэх, иргэний нэхэмжлэл гаргасан тохнолдолд нэхэмжлэл гаргаж байгаа үндэслэл, шалтгаан, үүний дүн, түүнийг нотолсон баримтуудыг хэргийн материалд хавсаргах зэргээр иргэний нэхэмжлэлийг хангах ажиллагаануудыг хийсэн байна.

Иргэний нэхэмжлэлийг хангах зорилгоор ЭХХШ хуулийн 23, 24 дүгээр зүйлд заасан хүний бие, тээврийн хэрэгсэл, ачаа тээшинд үзлэг хийх, хуулийн этгээд, иргэний эд зүйл, эд хөрөнгө, мөнгө агуулсан байр савыг битүүмжлэх, хэрэгт ач холбогдол бүхий эд зүйл, мөнгийг түр хугацаагаар хураан авах, иргэн албан тушаалтнаас тайлбар авах зэрэг хойшуулшгүй ажиллагааг 169 удаа, эд хөрөнгө захиран зарцуулах эрхийг хязгаарлах арга хэмжээг 142 удаа, эд зүйл хураан авах болон нэгжлэгийг 784 удаа, эд хөрөнгө битүүмжлэх арга хэмжээг 106 удаа, бусад арга хэмжээг 125 удаа тус тус авч хэрэгжүүлжээ⁴.

ЭХХШ ажиллагааны оролцогчдоос иргэний нэхэмжлэлтэй холбогдуулан прокурорын газруудад хэрэг бүртгэлийн хяналтаар 106, удаа бусад арга хэмжээг 125 удаа арга хэмжээ авч хэрэгжүүлжээ. Эрүүгийн хавтаст хэргийн материалд гэмт хэргийн улмаас иргэн, хуулийн этгээдэд хохирол учирсан бол тэдэнд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй болохыг нь тайлбарлаж өгсөн эсэх нь тодорхойгүй 299 орчим, хохирогчийг байцаах үед гэмт хэргийн улмаас хохирол учирсан талаар мэдүүлсээр байтал нэхэмжлэлийн шаардлага гаргах эсэх талаар, нэхэмжлэх зүйл нь юу байгаа эсэх талаар асуулт тавиагүй 355 зөрчил тус тус илэрсэн байна. Хохирогчоос гаргасан иргэний нэхэмжлэлтэй холбогдуулж нотлох баримт цуглуулах, бэхжүүлэх ажиллагаа хийгээгүй 86 зөрчил, иргэний нэхэмжлэлийг хангах талаар огт арга хэмжээ аваагүй 41 зөрчил мөн илэрсээ.⁵

Мөн судалгааны явцад гэмт хэргийн улмаас хохирол хүлээсэн этгээдүүд хохирлоо нөхөн төлүүлэхээр шаардлага тавьсаар байхад иргэний нэхэмжлэгчээр тогтоогоогүй зөрчил ч хэд хэд гарсан байна. Гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх буюу сэргээлтэх талаар шаардлага тавиагүй, түүнчлэн хохирогч нэхэмжлэх зүйлгүй гэж мэдүүлсээр байтал иргэний нэхэмжлэгчээр тогтоосон тохнолдол байсан тухай уг "Судалгааны эмхэтгэл I" бүтээлд тусгагдсан байна.

Судлаачийн бие даан гүйцэтгэсэн судалгааны явцад иргэний нэхэмжлэгчид нэхэмжилсэн мөнгийг олгохдоо хөндлөнгийн 2 гэрч байлцуулахгүй, эд мөрийн баримтыг хурааж аваагүй, эд зүйлийн үнэлгээ хийлгээгүй зөрчил мөн гарсан. Ялангуяа эд хөрөнгийн бус хохирлын талаарх нэхэмжлэлийг хангах ажиллагаа хангалтгүй байсаар байгааг анхаарах нь зүйтэй. Бусдыг санаатай алсан, бусдын биед санаатайгаар гэмтэл учруулсан, иргэдийн өмчийг хулгайлсан, завшсан, залилсан 80 хэрэгт судалгаа хийхэд хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд зөвхөн 18 гэмт хэрэгт холбогдогчийн эд хөрөнгө болон харилцах, хадгаламжид байсан мөнгөн хөрөнгийг битүүмжилж нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангах арга хэмжээ авч байсан байна.

Статистикаас үзвэл жилд дунджаар гэмт хэргийн улмаас учирсан нийт хохирлын 40-45 хувийг шүүхийн өмнөх шатанд нөхөн төлүүлдэг байна. Энэ нь гэмт этгээд өөрийн гэм буруугаа сайн дураар хүлээн зөвшөөрч, учруулсан хохирлыг тухайн хэрэг маргааныг шүүхээс эцэслэн шийдвэрлэхээ өмнө барагдуулж эрүүгийн хариуцлагаа хөнгөрүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх, хөнгөн гэмт хэрэг анх удаа үйлдсэн этгээдийн хувьд эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлөгдөх зэрэг хүсэл эрмэлзлийн илэрхийлэл болж албадлагаар нөхөн төлүүлдэг буй хэлбэр бөгөөд энэ нь эргээд хүний эрхийн зөрчил болохыг - Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын илтгэлд дурдсан байна. Учир нь иргэний хариуцагчийн барагдуулж буй

⁴ "Судалгааны эмхэтгэл-I", УЕПГазрын сургалт, судалгааны тов. УБ., 2019 он, 180 дая тал.

⁵ Мөн тэнд.

хохирлын хэмжээ үнэн бодитой эсэхийг шүүхээс тогтоогоогүй, үнэлэх арга механизмгүй нарийвчлан тогтоогоогүй байгаатай шууд холбоотой юм.

Гэм буруу нь шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэгдээгүй байхад сэжигтэн яллагдагч, шүүгдэгчээр хохирогчид учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлдэг, үүнийгээ хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын ажлын үзүүлэлт болгож дүгнэдэг зэрэг гэм буруугүйн презумпцийн зарчимд харш практикт тогтсоныг энд дурдан цаашид анхаарах зайлшгүй шаардлагатай байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй байна. Сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч нь хохирогчийн нэхэмжлэлийг сайн дурын үндсэн дээр барагдуулах хүсэлт тавьснаас бусад тохиолдолд шүүхийн шийдвэр, тогтоол хүчин төгөлдөр бодж гараагүй байхад хохирлыг иргэний харуцагчаар албадан төлүүлэх нь хууль бус⁶ гэж үзсэн нь нэг талаас үндэслэлтэй байна.

Хэрэг бүртгэгч мөрдөн байцаагч хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлын шинж чанар, хэр хэмжээг заавал нотлох үүрэг хүдээлэг бол, прокурор хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтыг дуусгаж ирүүлсэн хэргийг хянан үзэхдээ иргэний нэхэмжлэлийг хангах арга хэмжээ авсан эсэхийг заавал нягтлан үзэж, яллах дүгнэлтэд иргэний нэхэмжлэл, түүнийг хангах эсэх талаар авсан арга хэмжээг дурдах үүрэгтэй.

ЭХХШ хуулиар иргэний нэхэмжлэгч, харуцагчийн эрх зүйн байдлыг нарийвчлан хуульчлаагүйгээс хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын явцад иргэний нэхэмжлэлийг хангахад ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлын талаар өөрт байгаа баримт сэлт, мэдээллийг гаргаж өгөх үед явуулах ажиллагаа тодорхой бус байсаар байна. Жишээлбэл, хохирогчоор оролцоогүй иргэний нэхэмжлэгч эрүүгийн хэргийн нотолгооны зүйлд хямаарах нөхцөл байдлын талаар мэдэж байвал түүнээс хохирогчоор, эсвэл гэрчээр мэдүүлэг

авах, зарим тохиолдолд зөвхөн тайлбар авах зэргээр харилцан адилгүй ажиллагаа явуулж байгаа нь судлаачийн бие дааг хэргийн материалд хийсэн судалгаанаас харагдаж байна.

ЭХХШ ажиллагааг хэрэгжүүлэгч албан тушаалтнууд ЭХХШ ажиллагаанд оролцож байгаа өмгөөлөгч болон бусад оролцогчдын хувьд иргэний нэхэмжлэгчийн эрх зүйн байдлыг тайлбарлах замаар хэрэгжүүлж байгаа нь зарим тохиолдолд ялгамжтай хэрэгжиж байна. Тухайлбал, хохирогчоор оролцоогүй иргэн, хуулийн этгээд иргэний нэхэмжлэгчээр оролцож буй тохиолдолд нэхэмжлэлийн талаар асуухдаа зарим орон нутагт иргэний нэхэмжлэгчийг байцаах ажиллагаа явуулж байгаа бол зарим газар иргэний нэхэмжлэгчээс тайлбар авах, мөн гэмт хэрэгт ач холбогдолтой нөхцөл байдлыг мэдэж байвал гэрчээр байцаах зэрэг ажиллагаа явуулж байгаа ялгамжтай практикт тогтсон байна. Онолын хувьд иргэний нэхэмжлэлийг амаар, эсхүл бичгээр ямар ч хэлбэрээр гаргах боломжтой талаар харилцан өөр байр суурьтай байдаг. Судлаач Л.П.Рыжаков, Б.Ганболд нар өөрсдийн бүтээлдээ⁷ иргэний нэхэмжлэлийг зөвхөн бичгээр гаргана гэж тэмдэглэсэн байдаг нь хуулийг нэг мөр зөв ойлгож хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бэхжүүлэх суурь боломж юм гэж дурджээ.

Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт дууссан гэж үзвэл хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч иргэний нэхэмжлэгч, иргэний харуцагчид энэ тухай мэдэгдэж хэргийн материалаас иргэний нэхэмжлэлийн холбогдох хэсэгтэй танилцах эрхтэй болохыг холбогдох этгээдэд тайлбарлан өгч, эрхээ хэрэгжүүлэх боломжоор хангана. Энэ нь нэхэмжлэлийн талаар шаардлагатай бүхий л ажиллагааг явуулж дууссан талаар танилцуулах болон нэмэлт ажиллагаа явуулах талаар ямар нэгэн санал хүсэлт байгаа эсэхийг тодруулж буй ажиллагаа юм. Ийнхүү хянан нягталж дууссаны дараа хэргийн материалыг журмын дагуу шүүхэд

¹ Л.П.Рыжаков. Уголовный процесс. Учеб. 4-е изд., Москва, 2007 он.

² Б.Ганболд. "БШХ эрх зүй, Ерөнхий өнгө", УБ, 2008 он.

⁶ Б.Бат-Эрдэнэ. Ийнгол улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх эрх зүй дэх гэм буруугүйн асуудал, УБ, 2005 он, 149 дэх тал.

шилжүүлэх ба үүний дараа шүүгч иргэний нэхэмжлэгч, хариуцагчийн эрхийг хангах хүрээнд яллагдагчийг шүүхэд шилжүүлэх үе шатанд иргэний нэхэмжлэгч, иргэний хариуцагч, тэдгээрийн төлөөлөгчдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалахаар хуулийн зохицуулалт, журам, холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэхийг хянан үздэг.

Хэрэг хянан шалгах ажиллагааны явцад ямар нэгэн зөрчил гарсан байна гэж шүүх буюу шүүгч үзвэл ЭХХШ хуулийг ноштой зөрчсөн гэх үндэслэлээр хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байдсаалтад буцаах шийдвэр гаргаж болно.

Мөн яллагдагчийг шүүхэд шилжүүлэх эсэх асуудлыг шийдвэрлэх үед иргэний нэхэмжлэлийг хангах арга хэмжээ авах асуудлаар иргэний нэхэмжлэгч хүсэлт гаргасан тохнолдолд шүүгч хянан үзээд хариу мэдэгдэх үүрэгтэй. Иргэний нэхэмжлэгч шүүх хуралдаанд оролцох эрхтэй тул хэргийн материалыг танилцуулах үед болон яллагдагчийг шүүхийн шийдвэр гарах үед энэ эрхээ эдлэх эсэхийг заавал асууж тодруулсан байна. Иргэний нэхэмжлэгч шүүх хуралдаанд оролцохоос татгалзсан явдлыг иргэний нэхэмжлэлээсээ татгалзсан явдал гэж үзэхгүй⁸ бөгөөд иргэний нэхэмжлэгчийн хүсэлтээр түүнийг оролцуулахгүйгээр хэргийг хянан шийдвэрлэж болно. Иргэний нэхэмжлэгч, хариуцагч, тэдний төлөөлөгч зарлан дуудах хуудас авсан атлаа шүүх хуралдаанд ирээгүй явдал нь иргэний нэхэмжлэлийн талаар шийдвэрлэхээс татгалзах үндэслэл болохгүй юм. Эрүүгийн хэрэгт гаргасан иргэний нэхэмжлэлийг шүүхээр шийдвэрлэх үед анхаарах нэг чухал асуудал нь төрийн эрх ашиг, сонирхлыг хамгаалах шаардлагатай гэж үзвэл прокурор иргэний нэхэмжлэл гаргах буюу гаргасан нэхэмжлэлээ дэмжих эрхтэй юм. Дараах тохнолдолд гэмт хэргийн улмаас төр, түүний байгууллагын эрх ашиг сонирхолд хохирол учирсан гэж үзнэ:

- Үндсэн хуульд заасан төрийн хамгаалалтад байгаа байгалийн баялаг,

- Төрийн өмч хувьчлал, өмчийн харилцаа зөрчигдсөн эд хөрөнгийн болон эд хөрөнгийн бус маргаан төрийн байгууллага татан буугдсан, өөрчлөгдсөн дампуурсан,

- Эрх бүхий байгууллагаас олжогч буй лиценз, зөвшөөрөл, гэрээ зэрэгтэй холбогдох зөрчил үүссэн маргаан тэргийг хамааруулдаг⁹.

Өмнө дурдсанчлан эрүүгийн хэрэг үүсгэнээс хойш шүүхийн хэлэлцүүлэг хүртэлх шатанд иргэний нэхэмжлэл гаргах эрхтэй. Шаардлагатай гэж үзвэл хэргийг хянан шийдвэрлэх байгаа шүүх бүрэлдэхүүн гэмт хэргийн улмаас хохирсон иргэн, хуулийн этгээд нь иргэний нэхэмжлэл гаргаагүй байсан ч ийнхүү хохирлоо иргэний журмаар нэхэмжлэх эрхтэй болохыг тогтоолдоо шүүх өөрийн санаачилгаар тусгах эрхтэй бөгөөд практикт төдийлөн хэрэгждэггүй байна.

Шүүхээс тогтоолдоо гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг хэрхэн барагдуулах, иргэний нэхэмжлэлийг бүрэн буюу хэсэгчлэн хангах эсэх, хэрэв хангах бол хариуцагчдаас ямар хэмжээгээр гаргуулах, эсхүл нэхэмжлэлийн шаардлагыг биелүүлэхээс татгалзах эсэх асуудлыг нарийвчлан шийдвэрлэх нь шүүхийн шийдвэрний хэрэгжилтийг хангахад чухал нөхцөл болдог байна.

Хэрэв шүүх цагаатгах тогтоол гаргах болон гэмт хэрэг гарсан нь тогтоогдоогүй буюу шүүгдэгч гэмт хэрэг үйлдэхэд оролцсон нь нотлогдоогүйн улмаас иргэний нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгох, хэлэлцэхгүй орхих нь ч байдаг. Энэ тохнолдолд иргэний нэхэмжлэгчид иргэний журмаар нэхэмжлэлээ гаргах эрхтэй болохыг тайлбарлаж өгдөг байх хуулийн зохицуулалт шаардлагатай байна.

Хэрэг хянан хэлэлцэх үед иргэний нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон бол иргэний нэхэмжлэлч иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх журмаар нэхэмжлэлийг дахин гаргах эрхээ алддаг. Иргэний нэхэмжлэлийг хэлэлцээгүй орхисон бол

⁸ Б.Бат-Эрэнцэн, МУ-ын ЭБШ эрх зүй, Тусгай анги, Шүүхийн асуудлууд, УБ, 2007 он, 17 даяь тал.

⁹ Ц.Бүжигдлам, МУ-ын ЭБШ эрх зүй, Тусгай анги, Шүүхийн асуудлууд, УБ, 2007 он, 36 даяь тал.

нэхэмжлэгч түүнийг иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх журмаар дахин гаргах эрхтэй хэвээр үлддэг онцлогтой.

Манай улсын иргэний нэхэмжлэлийг тухайн эрүүгийн хэрэгтэй хамтад нь шийдвэрлэх ба эрүүгийн хэрэг үүсгэнээс хойш шүүхийн хэлэлцүүлэг хүртэлх шатанд гаргаж болдог зохицуулалт нь Англи болон Англо-Саксоны эрх зүйн бүлд хамаарах улс орнуудтай харьцуулахад эрүүгийн хэргийн хамт иргэний нэхэмжлэлийн асуудлуудыг шийдвэрлэхийг төдийлөн чухалчилдаггүй ба талууд хүсвэл шүүх эрүүгийн журмаар хэлэлцэхгүй байж болохоор зохицуулсан байдаг онцлогтой байна.

Шүүхийн шүүн таслах ажлын 2016 оны нэгдсэн тайлан¹⁰ мэдээнээс харахад эдийн бус хохирлыг мөнгөн хэлбэрээр арилгуулахаар гаргасан нэхэмжлэлийн ихэнхийг нь хэрэгсэхгүй болгож, нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэдэг жишиг ажиглагдаж байна. Мөн ЭХХЦА-ны явцад гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлын шинж чанар, хэр хэмжээг нотлох, нэхэмжлэлийг хангах арга хэмжээ авах ажиллагаа төдийлөн хийгддэггүй, ихэнх тохиолдолд иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар шийдвэрлүүлэхээр орхидог нь ЭХХЦА ажиллагааны практикаас нийтлэг харагдаж байна.

ЭХХЦШ хуулийн 16 дугаар зүйлд зааж заасан нотолгооны зүйлд хамаарах гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлын шинж байдал, хэр хэмжээнд иргэний нэхэмжлэлийн зүйл болох хохирлыг бүрэн хамруулан ойлгох эсэх талаар нэгдсэн ойлголтгүй байгаагаас зарим тохиолдолд нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүрэн нотлогдоогүй гэсэн үндэслэлээр хэргийг хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтад буцаах тохиолдол цөөнгүй байгаа нь судалгааны явцад нэлээдгүй байлаа.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага нь эрүүгийн хэргийн талаар гарсан шүүхийн шийтгэх тогтоолын хөрөнгө гаргуулах заалт, тэдгээрийн үндсэн

дээр олгосон гүйцэтгэх баримт бичгийг үндэслэн, гэмт хэргийн улмаас хохирсон нь шүүхээр тогтоогдсон иргэн, хуулийн этгээд буюу төлбөр авагчийн хохирлыг арилгах, нөгөө талаас төлбөр төлөгч-иргэн, хуулийн этгээд тэдний эрх залгамжлагчдаас хууль тогтоомжид заасан журмын дагуу төлбөр гаргуулахаар хуульд заасан үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллага бөгөөд иргэний нэхэмжлэлийг хангах чухал үйл ажиллагаа юм.

Гэмт хэрэгтэн буюу түүний өмнөөс хариуцахаг хүлээж байгаа этгээдээр хохирол арилгуулах эрхийн материаллаг агуулга нь:

- Өмчийг буцаан авах эрх;
 - Үрэгдэж устгагдсан эд зүйлсийн үнийг төлүүлэх эрх;
 - Хохирох явдлын /виктимизаци/ үр дүнд учирсан зардлыг төлүүлэх;
 - Үйлчилгээ авах эрх /гэмт этгээдийн гэмтэсэн эд хөрөнгийг засварлах буюу сарниулсан эрүүл мэндийг нөхөн сэргээх/;
 - Зөрчигдсэн эрхийг сэргээн эдлүүлэх эрх;
 - Санаа сэтгэлийн хохирлоо нөхөн төлүүлэх эрхээс бүрдэж байгаа юм.¹¹
- Энэхүү эрх нь:
- а) үрэгдсэн эд хөрөнгийн үнэ;
 - б) эрх нөхөн сэргээгдэхэд хэрэглэх зардал /гэмтэсэн эд хөрөнгийг засварлах, эмчилгээнд хэрэглэсэн зардал гэх зэрэг/;
 - в) олох ёстой орлого /жиншээлбэл авах ёстой цалин гэх зэрэг/;
 - г) нэмэгдэл алдагдал /нэмэгдэл хоол, сувилалд эмчлүүлсний зардал гэх зэрэг/;
 - д) санаа сэтгэлийн болон бие махбодын зовуурыг арилгахад зорнулсан нөхөн төлбөр;
 - е) үйлчилгээ үзүүлэх болон эрх сэргээн эдлүүлэх ажиллагаа зэргээс бүрдэж байгаа эд хөрөнгө, мөнгө, үйлчилгээ зэргээр дамжин илэрнэ¹² хэмээн тодорхойлсон байна.

Эрх зүйн онол, практикт хохирлыг арилгах “багтаамж” /объём/, “хэр хэмжээ”

¹⁰ Монгол Улсын шүүхийн 2016 оны шүүн таслах ажиллагааны нэгдсэн дугуйн тухай мэдээ, тэвлүүлэгч, ҮБ., 2017 он.

¹¹ Ц.Бүжигдэм. “Монгол Улсын Эрүүгийн байцан шийтгэх эрх зүй” тусгай анги/ шүүхийн ажиллагаа, ҮБ., 2007 он.

¹² Мамочева. С. Права жертвы преступления и злоупотреблений властью // Право и жизнь. 2000 № 30.

/размер/ гэсэн ойлголтуудыг адил төсөөтэйгөөр ойлгон хэрэгжүүлэх явдал цөөнгүй байдаг. Хэдийгээр багтаамж, хэр хэмжээ зэрэг нь учирсан хохирлын таваар мөнгөний шинж чанартай нягт уялдаа холбоотой боловч харилцан адилгүй өөр өөр үр дагавар үүсгэдэг.

Бүрэн багтаамж гэдэг нь мөнгөөр илэрхийлэгдсэн бүх хохирлыг төлөөд зогсохгүй, мөн бүх төрлийн алдагдлуудыг хор уршиг /эд хөрөнгө гэмтэж үрэгдсэний зарлага/ ба олж чадаагүй орлогын нөхөн төлбөр багтана. Хохирлын бүхий л төрлийг тооцохгүйгээр хохирлыг бүрэн арилгах боломжгүй байдаг. Энэ байдал нь багтаамжийг эд хөрөнгийн хохирлын нөхөн төлбөрийн эдийн засгийн /үнэ өртөг/ болон хууль зүйн /хохирлын төрөл/ талаас нь тодорхойлох боломжийг олгож байгаа юм.

Хэр хэмжээ нь зөвхөн үнэ өртөгт хамаарна. Харин төлбөрийн “багтаамж” ба “хэр хэмжээ” гэсэн ойлголт нь бүрэн хэмжээгээр тооцогдсон мөнгөн үнэгээнд давхцаж болох талтай¹³.

Багтаамж болон хэр хэмжээний ялгаа нь хуульд зааснаар хохирол учруулагчийн эд хөрөнгийн байдал, хохирогчийн гэм буруут тооцож хохирлын төлбөрийн хэмжээг багасгах шийдвэр гаргах эрхийг шүүхэд олгосноор илүү тодорхой илэрхийлэгдэх юм.

Монгол Улсын Дээд Шүүхийн “Гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх тухай” 2000 оны 03 тоот тогтоолын 6 дугаар заалтад: “Гэмт хэрэг санаатай үйлдсэний улмаас аж ахуйн нэгж байгууллага, иргэдэд эд материалын хохирол учруулсан бол шүүх учирсан бодит хохирлын хэмжээгээр гэм буруутай этгээдээр нөхөн төлүүлнэ. Харин бусдад гэм хор учруулснаас үүссэн үүргийн талаар Монгол Улсын Иргэний хуулийн 394 дүгээр зүйлд заасан үндэслэл тогтоогдвол шүүх төлбөрийн хэмжээг багасгах эрхтэй. Гэмт хэргийн улмаас бусдад материалын хариуцлагыг хамтран хариуцвал зохих

этгэдүүдийн гэмт хэрэг үйлдсэн сэдэвт, санаа зорилго, гэм буруугийн хэр хэмжээ, түүний оролцоо, гэмт хэрэг үйлдэх замаар олж авсан эд хөрөнгөөс “хүртсэн” хувь хэмжээ зэргийг харгалзан, хохирлыг хариуцах хэмжээг хариуцагч этгээд бүрд ялгамжтай оноож тогтоох буюу хууль тогтоомжид заасан тодорхой үндэслэл байвал тухайн этгээдийг төлбөрөөс чөлөөлж болно”¹⁴ гэж заасан байдаг.

Мөн тогтоолын 14 дэх заалтад: “Гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлын хэмжээ нь хэргийн зүйлчлэлд ихээхэн нөлөөлдөг тул хэрэг үйлдэгдсэн өдрийн зах зээлийн ханшаар хохирлын хэмжээг тогтоож байх”-аар заажээ¹⁵.

Гэвч шүүх нь төлбөрийн багтаамжийг түүний хууль зүйн агуулгын хувьд өөрчлөх, хэргийн нөхцөл байдлаас гадуур шийдвэрлэх эрхтэй. Жишээ нь төлбөрийг хуульд заасан үндэслэл журмын дагуу зөвхөн бодит хохирлоор хязгарлах эрх нь нээлттэй байна.

Ийнхүү эд хөрөнгийн хохирлыг арилгах нь төрийн эрх бүхий байгууллагаас хууль тогтоомжид заасны дагуу, эрх зүй зөрчигчид эд хөрөнгийн сөрөг үр дагавраар нөлөөлөх албадлагын арга хэмжээг хэрэглэх явдал юм. Гэтэл практик судалгаанаас харахад энэ төрлийн хамгаалалт нь төдийлөн үр ашгартүй, хохирогчдын зөрчигдсэн эрхийг бүрэн хэмжээгээр нөхөн сэргээж чаддаггүй байна. Судалгаанаас¹⁶ харахад дараах бодит шалтгаан тус тус нөлөөлдөг байна. Үүнд:

- Зарим тохиолдолд гэмт этгээд нь нэхэмжлэлийг хангах ямар ч эд хөрөнгөгүй;
- Гэмт этгээд хорих ял эдэлж байгаа үед цалин авах боломж хязгаарлагдмал учраас хохирол арилгах боломж хомс;
- Гэмт хэрэг тогтоогдоогүй буюу мөрдөн байцаалтаас оргосон;
- Хохирогчийн гэм буруу, мөн

¹⁴ Монгол Улсын Дээд шүүхийн тогтоолын эмхтгэл. I.УБ., 2001, 204-р тал.

¹⁵ Монгол Улсын Дээд шүүхийн тогтоолын эмхтгэл. I.УБ., 2001, 205-206-р тал.

¹⁶ “Судалгааны эмхэтгэл-1”, УЕП/арын сургалт судалгааны төв, УБ., 2019 он, 183 дүгээр тал.

¹³ Ч.Нямсүрэн, “Гэмт хэргийн виктимология”, УБ., 2005 он, 313 дүгээр тал.

санаатай гэмт хэргийн улмаас учруулснаас бусад гэм хор учруулагчийн эд хөрөнгийн байдлыг харгалзах үндсэн дээр иргэдэд төлөх хохирлын хэмжээг шүүхээс багасгах /Монгол Улсын Иргэний хуулийн 514 дүгээр зүйл/

- Үлдсэн хэсгийг хуулийг мэдэхгүй буюу хуулиар шийдвэрлэхийг хүсэхгүй байх зэрэг субъектив шалтгаанаар тайлбарласан байна.

Хууль хэрэглэх нийтлэг практикт хохирлыг бүрэн арилгах зарчмыг бэхжүүлж тунхаглах, гэмт этгээдийн хувьд энэрэнгүй ёсны зарчмыг хэрэгжүүлэх боломжийг хязгаарлаж буй явдал юм.

Нөгөгтээгүүр хохирогчийн эрх ашгийг хамгаалах үүднээс үзвэл өрөөстөл ойлоглол болох юм. Гэмт этгээд нь хохирол арилгахаас чөлөөлөгдөж байхад, гэмт халдлагын улмаас бие махбодын буюу ёс суртахууны хохирол амссан гэмт хэргийн хохирогч нь хохирлоо хэсэгчлэн төлүүлснээр өөрт учирсан хохирлоо бүрэн дүүрэн арилгуулах боломжоо алдаж, цаашлаад эдийн бус хохирлоо барагдуулж чадахгүй байх нь түүгээмэл байна¹⁷.

Иймд хууль бус үйлдлийнхээ улмаас хариуцлага хүлээж байгаа эрх зүй зөрчигч буюу гуравдагч этгээдээс төлүүлэх нөхөн төлбөрийг бүрэн хэмжээгээр төлүүлэх боломжгүй тохиолдолд хохирлыг арилгах нь төр Үндсэн хуулиар хүлээсэн үүргээ иргэдийнхээ өмнө хүлээх зүй ёсны үйл ажиллагаа юм.

НҮБ-ын Ерөнхий ассамблейн 1985 оны 11 дүгээр сарын 29-ний өдрийн 40/34 дүгээр шийдвэрээр батлагдсан “Гэмт хэрэг болон албан тушаалын байдлаа урвуулан ашигласны улмаас хохирогчдын талаарх хууль цаазын үндсэн зарчмын тухай тунхаглал”-д НҮБ-ын гишүүн бүх улс орнууд нэгдэн орсон юм. Эижүү тунхаглалд гэмт хэргийн хохирогчийн нийгмийн болон эрх зүйн хамгаалалтыг хуульчлан баталгаажуулбал зохих арга хэмжээнүүд, түүний дотор учирсан хор уршгийг чөрөөс арилгах арга хэмжээг

бэхжүүлэх тухай асуудлыг тусгасан байна.

Гадаад улс орнуудын туршлагаас харахад АНУ-д хохирогч ба гэмт хэрэгтэн хоёрыг хооронд нь зууцлах Ассоциаци үйл ажиллагаагаа явуулж, хохирогч ба гэмт хэрэгтний хооронд зөвшилцөл байгуулах замаар үйлдэгдсэн гэмт хэргийн сөрөг үр дагаврыг арилгах асуудлыг шийдвэрлэдэг байна.

Ангилд хорих ял эдэлж байгаа ялгтнууд нь хохирогчид туслах орон нутгийн хөтөлбөрт зориулж хөрөнгө төвлөрүүлэх зорилгоор ажил хөдөлмөр эрхэлдэг. Зах зээлийн эдийн засаг өндөр хөгжсөн улс орнуудад эдгээр хөтөлбөрүүдийг хууль зөрчигчийн торгуулиар санхүүжүүлдэг зэрэг практик байна.

Мөн практикт шүүх хуралдааны явцад хохирогчтой эвлэрнэ, хохирлоо бүрэн барагдуулиа гэж ял хөнгөрүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлж, шүүхийн шийдвэр эгцэсэн гарснаар хохирлыг барагдуулахгүй орхигдуулах нь ч бас байна. Энэ тохиолдолд хохирлыг барагдуулсан, барагдуулах боломжтой гэж үзэх үндэслэл журмыг тодруулж, нарийвчлан зохицуулж өгөх нь зүйтэй байна.

Иргэний нэхэмжлэлийг хуулийн дагуу шийдвэрлэж, хохирлыг нөхөн төлүүлэх эрхийн үндэс нь иргэний нэхэмжлэлийг хангах ажиллагаа байдаг боловч ЭХХШ ажиллагааг хэрэгжүүлэх явцад төдийлөн ач холбогдол өгч анхаардаггүй, харин гэм бурууг нотлох ажиллагаанд онцгойлон анхаарч ажилладагтай шууд хамааралтай гэж үзэх үндэслэлтэй байна. Мөн хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч нар иргэний нэхэмжлэлийг хуульд заасан хэлбэрээр гаргуулж авдаггүй, иргэний нэхэмжлэгч хариуцагчийг тогтоох ажиллагааг зохих төвшинд хийдэггүй нь тэднийг ЭХХША дахь иргэний нэхэмжлэлийн талаар хаангалттай мэдлэггүй, прокурор нь гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэхэд тавих хяналт сул, энэхүү ажиллагаан дахь омгөөлөгчийн оролцоо муу байна гэж дүгнэхэд хүргэж байна.

¹⁷ Мөн гэхэд.

НОМ ЗҮЙ**Хууль:**

1. "Монгол Улсын Үндсэн Хууль" 1992 он.

2. Эрүүгийн хууль 2015 он.

3. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль 2017 он.

4. "Шүүхийн тухай хууль" 2012 он.

5. Иргэний хууль 2002 он.

6. Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль 2002 он.

7. "Прокурорын тухай хууль" 2017 он.

8. "Цагдаагийн албаны тухай хууль" 2017 он.

Ном, сурах бичиг:

Монгол хэл дээр

1. Б.Бат-Эрдэнэ "Эрүүгийн байцаан шийтгэх эрх зүй" /ерөнхий анги/ УБ., 2000 он.

2. Б.Бат-Эрдэнэ "Эрүүгийн байцаан шийтгэх эрх зүй" /тусгай анги / УБ., 1999 он.

3. Х.Сэлэнгэ "Ромын эрх зүй" УБ., 2000 он.

4. Д.Батсайхан "Ромын эрхзүй" УБ., 2000 он.

5. Ц.Бүжиялхам "Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх эрх зүй" /тусгай анги/ шүүхийн ажиллагаа. УБ., 2007 он.

6. УЕПГ-и сургалт, судалгааны төв, Судалгааны эмхэтгэл I, УБ., 2019 он.

Гадаадын хэл дээр

1. Головка Л.В. "Реформа уголовного процесса во Франции" /Государство и право 2001 №8/

2. Гученко К.Ф., Филиппов Б.А. "Уголовный процесс зарубежных государств" М., 2004г

3. International Encyclopedia of laws. Criminal procedure law /volume 4. London 8 Boston 1993-2004

Бусад материал:

1. Д.Зүмбэрэлхам "Гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг барагдуулах ажиллагааг зарчмын үүднээс савч үзэх нь" Монгол төр, эрх зүй сэтгүүл. УБ., 1996/4 дугаар 30-31 дүгээр тал

2. "Өмгөөлөгч" сэтгүүл, 2012 оны №48

3. "Хууль дээдлэх ёс" сэтгүүл, 2012 оны №1(38)

4. Прокурорын мэдээлэл сэтгүүл, 2012 он №5/30

КОМПАНИЙН ХУУЛЬ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ОНОЛЫН АСУУДАЛ



Печийн их сургуулийн докторант Б.Урнаа

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Групп компани, хязгаарлагдмал хариуцлага, тодгой компани, охин компани, бизнес

ТОВЧЛОЛ:

Дэлхийн болон үндэсний эдийн засаг, бизнесийн өнгө төрхийг үндэстэн дамнасан эсвэл нэг улсынхаа хүрээнд боловч олон оролцогч компаниудыг багтаасан групп компаниуд тодорхойлдог болсон эрин зуунд бид амьдарч байгаа билээ. Тэдгээр компаниудын үйл ажиллагааны цар хүрээ болоод ашиг орлого нь зарим улсын дотоодын нийт бүтээгдэхүүнээс ч давах болсон. Харин компанийн эрх зүйн суурь зарчим онол нь орчин үеийн бизнесийн хөгжлийн бодит байдлаасаа хоцрогдсон байгаа тул шинэ онол, зарчмыг боловсруулах шаардлага урган гарч байна. Компанийн эрх зүйн суурь зарчим, ойлголт зэрэг нь улс орнуудад ойролцоо, нийтлэг байдаг тул эрх зүйн систем нь боловсронгуй, хөгжсөнд тооцогддог гол улсуудын групп компанийн эрх зүйн баримталж байгаа онол, зарчмын талаар өгүүлэлд тусгав.

УДИРТГАЛ

Орчин цагийн үйлдвэрлэл, техник, шинжлэх ухааны хөгжилтэй зэрэгцэн эдийн засаг, бизнесийн харилцаа урьд хожид байгаагүйгээр тэлэн өргөжиж, хөгжихөд нөлөөлсөн гол хүчин зүйлүүдийн нэг нь иргэд компани гэх хуулийн этгээлийг үүсгэн байгуулж, түүгээрээ дамжуулан бизнесийн харилцаанд оролцох болсон явдал юм. Үүнийг өнөөгийн үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, бүтээгдэхүүн, баялгийн днйлэнхийг компаниуд бүтээж, бизнес тэдний нуруун дээр явж байгаагаас харж болно. Тэр дундаа үндэстэн дамнасан компаниуд дэлхийн нийт бүтээгдэхүүний 30 орчим хувийг бүрдүүлж байна¹.

Тэгвэл эдийн засаг, бизнесийн гол тоглогчдын нэг эдгээр үндэстэн дамнасан болон дотоодын групп компаниуд ямар хууль дүрэм, зохицуулалтын хүрээнд үйл ажиллагаа нь явагдаж байна вэ? гэдэг асуулт урган гарч байна.

Энэхүү өгүүлэлд групп компанийг тойрсон эрх зүйн зохицуулалтын олон улсын ерөнхий чиг хандлага болон, судлаачдын санал болгож байгаа гол онол зарчмуудын талаар товч танилцуулахыг зорив.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Аливаа төрөл, хэлбэрийн компанийг тодорхойлдог гол шинжүүдийн нэг нь хязгаарлагдмал хариуцлага бөгөөд энэ нь компанийн бие даасан хуулийн этгээд байх шинжээс урган гардаг. Хувьцаа эзэмшигчийн хариуцлага нь зөвхөн түүний хувьцааны хэмжээгээр хязгаарлагдаж, компани болон хувьцаа эзэмшигч нь бие биенийхээ өмнөөс хариуцлага хүлээхгүй байх боломж олгодог уг зарчим нь "орчин цагийн хамгийн шилдэг нээлт юм. Уур,

¹ Brian R. Corporate Power in a Global Economy, Tufts University, 2007

гэрэл шахилгааны нээлтээс ч илүү чухал нээлт болсон” гэж тэмдэглэсэн судлаачид ч байдаг². Хязгаарлагдмал хариуцлага нь бизнесийн эрсдэлээс хөрөнгө оруулагч-хувьцаа эзэмшигчийг хамгаалах үүрэгтэй бөгөөд өнгөрсөн 170 жилийн хугацаанд компанийг олон улсын болон үндэсний эдийн засгийн гол баялаг бүтээгч болоход нөлөөлсөн зарчим юм.

Харьцуулсан эрх зүйн үүднээс авч үзвэл Англи болон эх газрын эрх зүйн тогтолцооны аль алинд нь хамгийн түгээмэл адилхан байдаг компанийн хууль зүйн шинж бол “хязгаарлагдмал хариуцлага” юм. Англид анх хязгаарлагдмал хариуцлагын зарчмыг Саломон & Саломон Со (1897) кейс дээр хэрэгжүүлэн цаашид энэ нь шүүхийн жишиг болсон³ бол эх газрын тогтолцоонд Наполеоны Худалдааны хуульд анх тусгагдсан гэж үздэг⁴.

Бизнес эрхлэгчид 19 дүгээр зуунаас хойш бизнесийн харилцаанд компанийн хэлбэрээр оролцох нь нэмэгдсээр өнгөрсөн зуун гэхэд дотоодын болон үндэстэн дамнасан томоохон бизнесийн үйл ажиллагааг групп компанийн хэлбэрээр эрхлэх болсон. Компанийн хөгжлийн эхний үед АНУ зэрэг улсуудад нэг компани нөгөө компанийн хувьцааг эзэмшихийг хөрөнгө оруулалт гэхээсээ илүү хяналтаа тогтоох гэсэн арга гэж үзэн монополь байдлыг хязгаарлах үүднээс хориглож байсан байдаг. Хязгаарлагдмал хариуцлагыг хүлээн зөвшөөрч хуульчилснаас тавь гаруй жилийн дараа групп компанийн бүтэц нэвтрэн, Америкийн үйлдвэрлэлийн хөгжлийн үед хамгийн тааламжтай бүтэц, зохион байгуулалт гэж тооцогдон эрчимтэй нэмэгдэх болсон гэдэг.

Групп компанийн энэхүү тасралтгүй нэмэгдсэн өсөлт хөгжил нь эдийн засгийн хувьд таатай нөхцөлийг авчирсан ч хууль зүйн хувьд олон төрийн бэрхшээлтэй асуудал үүсгэх болсон. Өнөөгийн үндэстэн дамнасан болон групп компаниудын

харилцааг уламжлалт компанийн болон олон улсын эрх зүйд тулгуурласан дүрэм журмаар зохицуулахад улам төвөгтэй болж байгааг Филип Блүмберг тэргүүтэй судлаачид тэмдэглэх болсон. Учир нь компанийн хязгаарлагдмал хариуцлагын сонгодог зарчим нь компаниуд дангаараа, орон нутгийнхаа хүрээнд л үйл ажиллагаа явуулдаг байх үел үүссэн бөгөөд энэ онол, зарчим нь орчин цагийн үндэстэн дамнасан, групп, конгломерат хэлбэрээр бизнесээ явуулж байгаа том корпорацуудыг зохицуулахад учир дутагдалтай байгаа юм. Нэг компани нөгөө компанийнхаа хувьцааг эзэмшин хяналтаа тогтоохыг хувь хүн хувьцаа эзэмшигч нь байдаг харилцаанаас ялгаатай авч үзэх нэг үндэслэл нь уг толгой компани нь ‘групп’ гэгдэх хуудийн этгээдийн бүтцийн нэг хэсэг, түүнчлэн бизнесийн үйл ажиллагаанд нь татагдан оролцдог оршино⁵. Уламжлалт хязгаарлагдмал хариуцлагын зарчмыг баримтлах нь тухайн грушийн оролцогч компаниудын хуулийн этгээдийн бүтэц нь тусдаа хэдий ч үзэндээ бол нэг өмчлөл, нэг хяналт бүхий нэг бизнес гэдгийг үл тоомсорлоход хүргэдэг.

Иймд групп компанийн хувьд хууль, эрх зүйн зохицуулалт нь эдийн засгийн харилцаа, бодит байдлаасаа хоцрогдоод байна гэж шүүмжлэгддэг. Энэхүү хоцрогдол, хийдэл нь бизнесийн ашиг нь нэг “халаас”-д ордог боловч хууль зүйн хариуцлага нь хуваагддаг шударга бус байдалд хүргэж байгааг арилгах арга замыг бүрэн олж чадаагүй байна гэж хэлж болохоор байна. Групп компанийн эрх зүйд тулгамдаад байгаа энэ асуудал нь зөвхөн нэг улсынх биш харин лэлхийн хэмжээнд шийдлээ хайсаар байгаа онолын маргаантай хэвээр байгаа сэдэв.

Групп компанийн эрх зүйн хариуцлагад нэн тэргүүнд тулгамдсан асуудалд гэм хор учруулснаас үүсэх үүрэг, байгаль орчин, нийтийн эрх ашиг хөндөгдсөн хор хохирол үүссэн, татвар, хуурамч дампуурал, охин компанийн

² Jose E. Antunes, Liability of Corporate Groups, 1994, p.64

³ Alan D & John L. Company Law, 5th ed, 2009, p.18-23

⁴ Phillip I. Blumberg, The Multinational Challenge to Corporation Law, 1993, p.19

⁵ Phillip I. Blumberg, The Multinational Challenge to Corporation Law, 1993, p.8

жижиг хувьцаа эзэмшигчдийн эрх ашгийг хамгаалах, толгой компанийн хариуцлага зэрэг багтана. Компанийн эрх зүйд тулгамдаад байгаа эдгээр асуудал нь глобал шинжтэй байгааг дээр дурдсан бөгөөд улс орнууд болон бүс нутгууд зарим арга хэмжээг авах чармайлт гаргаж байгаа боловч тодорхой үр дүнд нэгдсэн байдлаар хүрээгүй хэвээр байна.

Европын холбооны зүгээс групп компанийн хууль зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох зорилгоор удирдамж батлах, зөвлөмж гаргах зэргээр хэд хэдэн санал, санаачлага гаргасан боловч нэгдсэн байдалд хүрч чадаагүй, гишүүн орнуудад нээлттэй үлдээсэн.⁴ Энэ нь гишүүн орнуудад баримталж байгаа групп компанийн эрх зүйн онол, зарчим нь хоорондоо ялгаатай байгаатай нэг талаар холбоотой гэж ажиглагддаг. Хэдийгээр позитив хууль болж чадаагүй ч Европын холбооны эдгээр санаачлагууд нь бусад улсын сонирхлыг хамгийн их татдаг. ХБНГУ бол групп компанийн хууль зүйн зохицуулалтыг хамгийн их анхааран хуульчилсан, жишиг болдог орон гэж тооцогддог тул Европын холбоо нь анх Германы концерны талаарх зохицуулалтыг хуулбарлан удирдамж боловсруулж байсан. Германы энэ зарчмыг үр дүн муутай байна гэж үзэн дараа дараагийн зөвлөмж, тайлангийн төслүүдэд Францын "rozenblum"-ын зарчмыг түлхүү баримталж байгаа. Францын жишиг эрх зүйн энэ зарчмаар: компаниуд нь бүтээц, бизнесийн хувьд нягт холбогдсон, группын нэгдсэн бодлоготой, групп доторх компаниудад зэрэг болон сөрөг нөхцөл нь эохистой хуваарилагдсан, охин компани нь санхүүгийн чадавхаасаа хэтэрсэн дэмжлэг үзүүлээгүй байх гэсэн шалгуурыг хангаж байвал охин компанийн удирдлагыг хариуцлагаас чөлөөлөгд. Баруун европын орнуудын дийлэнх нь энэ зарчмыг одоогоор

баримталж байна.⁷

Групп компанийн, ялангуяа хариуцлагын тухайд эрх зүйн онолын хандлага, чиглэлийг ерөнхийдөө гурван чиглэлд хуваан авч үзэж болохоор байна.

"entity law approach" буюу группын оролцогч компанийг бие даасан этгээд гэж авч үзэх хандлага. Энэ зарчим нь уламжлалт хязгаарлагдмал хариуцлагын онолд суурилах бөгөөд ямар ч тохиолдолд толгой болон охин компани нь бие биеийнхээ өмнөөс үүрэг, хариуцлага хүлээхгүй гэж үзнэ. Өнөөдрийн байдлаар ихэнх улс орны компанийн хууль тогтоомжид энэ зарчим давамгайлах байр суурьтай хэвээр байгаа юм. Орчин цагийн групп компанийн бүтэц нь нэг дэх, хоёр дахь, гурав дахь охин ба толгой компани гэх мэтээр үргэлжилсэн хэлхээ байдлаар орших болсон бөгөөд энэ нь эргээд мөн нэг дэх, хоёр дахь зэргээр давхар давхар хязгаарлагдмал хариуцлагыг бий болгож байгаа юм. Уламжлалт "entity law" зарчим энэ боломжийг бүрдүүлж байгаад сул тал нь оршино.

"enterprise law approach" буюу группын оролцогчдыг нэг этгээд гэж авч үзэх хандлага. Толгой болон охин компаниудыг хариуцлагын хувьд нэг этгээд мэт тооцох ба уламжлалт онолын эсрэг шинэлэг, эрс өөр зарчмыг санал болгодог. "Enterprise law" зарчмыг тодорхой хэмжээнд хэрэгжүүлэх гэж хамгийн их оролдсон нь Европын Холбоо юм. Мөн Итали, Латви, Шинэ Зеланд, Португал зэрэг групп компанийн харилцааг харьцангуй нарийн зохицуулсанд тооцогддог улсуудад энэ зарчим хамаарна.

Энэ онолын гол төлөөлөгч, анхдагчдын нэг нь АНУ-ын профессор Филлип Блүмберг бөгөөд тэрээр Америкийн хуульчид, судлаачдын ихэнх судалгаа нь нэг зууны өмнөх, дамбаар орших компанийн хууль зүйн шинж чанартай холбогдож байгаа, улс төр, хууль тогтоогчийн зүгээс орчин үеийн бизнес, компанийн бодит

⁴ Draft of the 9th company law directive on corporate groups; Forum Europaeum Konzernrecht (1998); Forum Europaeum Corporate Group Law (2000) тэргээр дурдалаа болох юм.

⁷ Koji Funatsu, Trends in European Corporate Group Law Systems and the Future of Japan's Corporate Law System, Policy Research Institute, Ministry of Finance, Japan, Public Policy Review, Vol. 11, No. 3, July 2015, p.477

байдлыг анхааран үзэхгүй байгаа нь энэ зарчмыг хэрэгжүүлэхэд саадтай байгааг тэмдэглэдэг.

Тус зарчимд группын оролцогч компаниудыг нэг этгээд гэж авч үзэхдээ зөвхөн тодорхой салбар эрх зүйн хүрээнд, урьдчилан тодорхойлсон тодорхой нөхцөлд хэрэглэж байна. Өөрөөр хэлбэл, тухайн компанийн эрх зүйн бүх зохицуулалтанд хамаардаг ерөнхий суурь зарчим биш, харин уламжлалт онолыг хэрэглэх нь учир дутагдалтай гэж үзсэн тохиолдолд эрх зүйн аль нэг салбарт нь хэрэглэгддэг гэдгийг анхаарах хэрэгтэй. Энэ зарчмыг баримтлахад хүндрэлтэй тал нь: төрөл бүрийн салбарын хуулиудад салангид байдлаар тусгагдсаар ирсэн, толгой компанийн бодит болон боломжит хяналтыг ялгаж чадаагүй, толгой компани хариуцлага тодорхойгүй, хууль тогтоомжийн үндсэн элементүүдийнх нь хууль зүйн тодорхойлолт байхгүй байгаа зэрэг юм.

Түүнчлэн тодорхой тохиолдолд л компанийн бие даасан, тусгаар байдлыг хөнддөг хууль зүйн арга хэрэгслийн нэг нь компанийн эрх зүйд “хаалтыг сөхөх” гэж нэрлэгддэг зарчим юм. Тусгайлан тодорхойлсон хүчин зүйлүүд бүрдсэн үед шүүх хязгаарлагдмал хариуцлагыг үгүйсгэн хаалтыг сөхнө.

Компанийн хязгаарлагдмал хариуцлагыг нь үгүйсгэдэг “хаалтыг сөхөх” зарчим нь харьцангуй эртнээс нэн ялангуяа Англи-Америкийн эрх зүйн тогтолцоотой орнуудад шүүхийн жишгийг ашиглах байдлаар хэрэглэгдэж ирсэн. Уг аргыг групп компанийн эрх зүйн зохицуулалтын асуудал өргөн хүрээнд тавигдахаас өмнө, харьцангуй урт хугацаанд хэрэглэж, практикт нэвтрүүлсэн боловч үр дүн муутай гэж мөн шүүмжлэгддэг. Тухайлбал, Жозе Антунес “хаалтыг сөхөх” зарчим нь хэрэглэхэд тодорхой, тодорхой бус, таамаглах аргагүй, хуулийн этгээдийн бие даасан байдлыг шүүхээс үгүйсгэх хил хязгаар нь хаана байх зэрэг асуудал нь бүрхэг гэж үзсэн⁴. Мөн энэ аргын хэрэглээ

бага, үр дүн сулалттай байгаа нь зарим улсад хийгдсэн эмпирик судалгаанаас харагддаг. Жишээ нь: Австрали улсын хэмжээнд 1960-1998 оны хооронд нийт 13 хэргийг л шүүхээс тус аргыг хэрэглэн шийдвэрлэсэн байна.⁵

Ерөнхийдөө цаашид групп компанийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгоход “enterprise” онол, зарчмыг нарийвчлан хөгжүүлэх, боловсруулах шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байгаа билээ. Уламжлалт компанийн эрх зүйн тулгуур зарчмыг эвдэхийг тулгалай зарчим тул хууль тогтоогчид төдийгүй судлаачид ч болгоомжтой хандан, аль болохоор дундыг баримталсан чиглэлийг санал болгосоор ирсэн.

“dual approach” буюу дээр дурдсан хоёр чиглэлийн аль алиныг нь багтаасан хоёрдмол шинжтэй хандлага. Өмнө тайлбарласан ялгаатай хоёр хандлагын дундыг баримталдаг бөгөөд Германы группын хуульд илүү тулгуурласан. Энэ зарчим нь толгой-охин компани хоорондын харилцаа, хяналтын шинжээс нь хамааруулан бодит хяналттай болон гэрээт хяналттай гэж хоёр хуваан авч үзэн тохирох стратегийг хэрэгжүүлж, уян хатан зохицуулалтыг санал болгодог.

Ийнхүү групп компанийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох явц удаанаар ч болов ихэнх улс оронд явагдаж эхэлсэн байгаа бөгөөд Монгол Улсын хувьд ч энэ хандлагад нэгдэн зарим нэг алхмууд хийгдэж байгаа нь хууль тогтоомжид групп компанийн чиглэлээр оруулсан заалтуудаас харагдаж байна. Компанийн тухай Монгол Улсын хууль нь үндсэндээ дангаараа үйл ажиллагаа явуулдаг компанийн төрлөөс зохицуулалтыг агуулдаг, энэ нь бусад улс оронд ч ерөнхийдөө адил байдалтай байгааг өмнө дурдсан билээ.

Компанийн тухай Монгол Улсын хуульд 2011, 2014 онуудад оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр толгой болон, хараат, охин компанийн харилцааг зохицуулсан зарим заалт нэмэгдсэн. Толгой компанийн

⁴ Jose E. Antunes, Liability of Corporate Groups, 1994 он.

⁵ Ian.R.&Geoff.S, Corporate Groups in Australia, research report, 1998, p.18

хариуцлагын асуудал нь охин компанийн төлбөрийн чадваргүй болсон, алдагдал хүлээсэн хоёр тохиолдолд гарч ирж байгаа бөгөөд толгой компанийн хяналтын бодит байдал, үйл ажиллагааны оролцооны түвшин зэргийг харгалзах эсэх талаар зохицуулаагүй. Мөн 2015 оны шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуульд охин компанийн үйлдсэн гэмт хэрэгт толгой компанид эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэж болох заалт орсон. Манай улсын компанийн хууль тогтоомжийн хувьд цоо шинэ здгээр өөрчлөлтөд ямар онолын чиглэлийг үндэслэл болгосон нь тодорхойгүй, хэрэглэх хүрээ хязгаарыг нарийвчлан заах зэрэг шаардлага байгаа хэдий ч групп компанийн хууль зүйн зохицуулалтыг цогцоор нь нэвтрүүлэхэд эхний чухал алхам болж байна. Олон аж ахуйн нэгжийн нэрээр эзэл авах, хуурамч дампуурал, татан буулгалт зэрэгт хараат болон охин компаниуд цаасан дээр олноор байгуулан ашиглаж байгаа тохиолдлууд гарсаар байгаа тул цаашид групп компанийн зохицуулалтыг улам боловсронгуй болгох шаардлагатай юм. Гэхдээ эдийн засаг, бизнесийн чөлөөт байдал, өсч хөгжих орчныг хөндөхгүй байхад анхаарч, болгоомжтой хандах нь чухал.

Групп компанийн хүрээнд “enterprise law” хамгийн үр дүнтэй хэрэгжиж байгаа салбар нь нягтлан бодох бүртгэл юм. Ашиг нь нэг цэгт очиж байгаа тул нэг фирм гэж санхүүчид групп компанийг үздэг тул толгой компани нь охин компаниагаа нэгдсэн санхүүгийн тайлан гаргадаг зохицуулалт ихэнх улсад нийтлэг байдаг. Монгол Улсын Компанийн тухай хуулиар ч энэ адил зохицуулдаг.

ДҮГНЭЛТ

Ихэнх улс орнуудад хуульчид, судлаачид, хууль тогтоогчид зөвхөн уламжлалт, дангаараа компанийн эрх зүйн асуудлыг тойрч ярьдаг, харин групп хэлбэрээр зохион байгуулагдсан, орчин үеийн том компаниудын хууль зүйн асуудлыг хөндөн шийдвэрлэхэд

хангалттай анхаарал хандуулалгүй явж иржээ. Компанийн эрх зүйн судлагдахуунд орхигдоод байсан групп компанийн асуудлыг эрх зүйн хөгжлийн гол загвар болдог улс орнуудад 1990-ээд оноос хойш харьцангуй анхаарч эхлэх болсон хэдий ч онолын хувьд маргаантай, практикийн хувьд хэрэгжилт бага хэвээр байгаа юм. Үүний цаана компанийн уламжлалт үндсэн шинж болох хууль зүйн хамгаалалтыг нь авч хаях нь эдийн засаг, бизнесийн салбарт сөргөөр нөлөөлж, хямрал үүсгэнэ гэсэн болгоомжлол нь байгаа гэж үзэж байна.

Нөгөө талаас компанийн эрх зүйн онол нь орчин цагийн үндэстэн дамнасан, аварга группуудын бодит байдалтай хөл нийлүүлэн өөрчлөгдөж чадаагүй, харин 19 дүгээр зууны орон нутгийн жижиг компаниудын хэмжээнд нийцэх хуультай хэвээр байна, толгой компани хариуцлагаас чөлөөлөгдөж байгаа нь шударга ёсны зарчимтай нийцэхгүй байна гэж үзэн тодорхой арга хэрэгслийг санал болгосоор байгаа юм. Гэхдээ групп компанийн системтэй, цогц зохицуулалтын үндэс суурь болохоор онол, зарчим одоогоор байхгүй, академик хүрээнд маргаантай эсдэв хэвээр байна.

“Enterprise law” зарчмыг улс орнууд харьцангуй хэрэглэж эхлэх хандлагатай байгаа боловч групп компанийн хууль зүйн зохицуулалтыг дэлгэрэнгүй, цогцоор нь хууль тогтоомжид тусгахгүй байгаа нь шүүхээс уг зарчмыг хэрэглэхэд бэрхшээл учруулж байна. Групп компанийн хязгаарлагдмал хариуцлагыг бүрэн үгүйсгэх бус харин зарим салбарт энэ зарчмыг хуульчилсныг өмнө дурдсан билээ.

Монгол Улсын хувьд нэн тэргүүнд хуулийн этгээдийн татан буулгалт, дампуурал, байгаль орчинд учруулсан гэм хорыг арилгах зэрэг салбарт хязгаарлагдмал хариуцлагыг үгүйсгэх зарчмыг шаардлагатай тохиолдолд баримтлах талаар судлан үзэх нь зүйтэй. Эдгээр онолын зарчмуудыг хууль тогтоомжид иэвтрүүлэхдээ нэн тэргүүнд толгой компанийн “Бодит хяналт” болон оролцогчдын бизнесийн үйл ажиллагааны

нягт холбоот байдалтай уялдуулан зохицуулах нь чухал юм. Учир нь групп компаниудын дотоод харилцаа, менежмент, хяналт нь харилцан адилгүй бөгөөд охин компанийн үйл ажиллагаа төвөөсөө хэр хараат байна, үйл ажиллагааг нь групп дотроо босоо удирдлагын хэлбэрээр явуулж байгаа эсэх зэргийг шалгуур болгосны үндсэн дээр хариуцлагын асуудлыг хөндөх хэрэгтэй.

Ном зүй

1.Компанийн тухай хууль, 2011он.

2.Brian.R, Corporate Power in a Global Economy, Tufts University, 2007 он.

3.Jose.E.Antunes. *Liability of Corporate Groups*, Kluwer Law and Taxation Publisher, 1994 он.

4.Alan.D & John.L, *Company Law*, 5th ed, Oxford University, 2009 он.

5.Phillip.I.Blumberg, *The Multinational Challenge to Corporation Law*, Oxford University Press, 1993 он.

6.Koji Funatsu, *Trends in European Corporate Group Law Systems and the Future of Japan's Corporate Law System*, Policy Research Institute, Ministry of Finance, Japan, Public Policy Review, Vol.11, No.3, July 2015 он.

7.Ian.R.&Geof.S, *Corporate Groups in Australia*, research report, University of Melbourne, 1998 он.

---o0o---

ШҮҮХ ДЭХ ЭВЛЭРҮҮЛЭН ЗУУЧЛАХ АЖИЛЛАГААНД ТУЛГАМДАЖ БҮЙ АСУУДАЛ



Өмнөговь аймаг дахь сум дундын иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн эвлэрүүлэн зуучлагч Б.Дугармаа

2010 оны 5 дугаар сараас Японы олон улсын хамтын ажиллагааны ЖАЙКА, Монгол Улсын Дээд Шүүх, Монголын өмгөөлөгчдийн холбоо хамтран “Эвлэрүүлэн зуучлах тогтолцоог сайжруулах төсөл”-ийг хэрэгжүүлж эхэлсэн ба уг төслийн хүрээнд Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хууль батлагдаж 2013 оны 4 дүгээр сарын 15-ны өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөж эхэлсэн юм.

Монгол Улсад шинээр бий болсон тус тогтолцооны хувьд 6 дахь жилийнхээ нүүрийг үзэж байгаа бөгөөд шинэхэн тогтолцоо гэхээсээ илүүтэйгээр өнгөрсөн 5 жилийнхээ ажлыг судалж дүгнэн, цаашдын өөрчлөлт шинэчлэлтийнхээ алхмаа тодорхойлохоор болжээ.

Миний хувьд судлаачийн зүгээс мөн ч тус салбарт ажиллаж байгаагийн хувьд өнөөгийн нөхцөл байдал болон өнгөрсөн практик, туршлагад судалгаа шинжилгээ хийж тодорхой асуудлууд дээр санал дэвшүүлэхийг зорилго.

Эвлэрүүлэн зуучлал гэдэг нь маргалдагч талуудыг гуравдагч этгээдийн оролцоотойгоор харилцан тохиролцоонд хүргэж ажиллагаа юм. Англи хэлээр Alternative dispute resolution (товчлол

нь ADR) гэдэг бөгөөд энэ нь шүүхийн бус аргаар хэрэг маргааныг шийдвэрлэх ажиллагааны нэг төрөл.¹

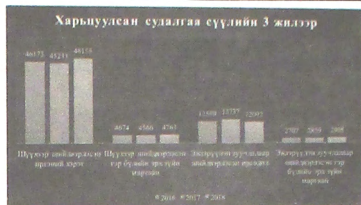
Шүүхээр маргааныг шийдвэрлүүлэх болон Эвлэрүүлэн зуучлал хоёрын гол ялгагдах чанар нь эвлэрүүлэн зуучлалаар маргааныг шийдвэрлэхэд бичиг баримтын болон бусад талаараа нарийн шаардлага тавьдаггүй, талуудын хүрэлцэн ирэх боломжит хугацааг хардаг, талуудын өөрсдийн тайлбар хүсэлтэд тулгуурлаж тохиролцоо бий болгодог гээд уян хатан шинжтэй байдгаараа иргэдэд ойрхон үр дүнтэй байдаг байна.

Түүнчлэн эвлэрүүлэн зуучлал нь маргалдагч талууд өөрсдийн завтай цагтаа хүссэн үедээ хүсэл зоригоо харилцан илэрхийлж ойлголцон, эв найрамдалтайгаар, бага зардалаар, богино хугацаанд биелэгдэх боломжтой шийдэлд хүрдгээрээ давуу талтай байдаг ба эвлэрүүлэн зуучлалаар хийсэн эвлэрлийн гэрээг шүүгчийн захирамжаар баталснаар шүүхийн шийдвэртэй адил хүчин төгөлдөр болох нь хамгийн том давуу тал нь болж байна.

Нөгөө талаас талуудын байр суурь зөрчилдөж, бие биедээ харилцан буулт хийх бодолгүй байгаа тохиолдолд шүүхийн журмаар хэргээ албадан шийдвэрлүүлэх боломж байдаг. Гэвч ямар ч маргааныг эвлэрүүлэн зуучлах боломжтой байдаг бөгөөд маргалдагч талуудын бие биенээ ойлгох, буулт хийх, шийдэлд хүрэхийг эрмэлзэх зэрэгт хүргэх эвлэрүүлэн зуучлалын ур чадвараас шууд хамааралтай байдаг.

Аливаа зүйл 2 талтай байдаг учраас оноо, алдаагаа зэрэгцүүлэн дэнслэх нь чухал биз. Тэгвэл 5 жилийн хугацаанд бий болсон энэ тогтолцоо хууль шүүхийн салбарт хэр нийцэж уялдсаныг эргэцүүлье.

¹ https://mn.wikipedia.org/wiki/Эвлэрүүлэн_зуучлал



Шүүхээр шийдвэрлэсэн иргэний хэрэг жилд дунджаар 46000 байхад эвлэрүүлэн зуучлалаар шийдвэрлэсэн өргөдөл 12000 байгаа нь шүүхээр шийдвэрлэж буй нийт хэргийн дөрөвний нэгийг эзэлж байна.

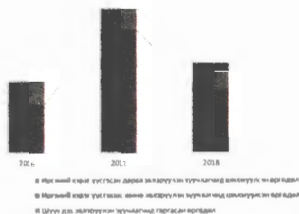
Шүүхээр шийдвэрлэсэн иргэний хэргийн тоо сүүлийн жилд өссөн бол эвлэрүүлэн зуучлалаар шийдвэрлэсэн өргөдлийн тоо сүүлийн жилд буурчээ.

Эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааг Монголд нэвтрүүлэх болсон нэг том зорилго нь шүүхийн ачааллыг бууруулахад чиглэж байсан юм. Гэтэл дээрх 3 жилийн судалгаанаас дүгнэхэд шүүхийн ачаалал төдийлөн буураагүй, харин ч өсөх хандлагатай байна. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, шүүхийн тамгын газар, эвлэрүүлэн зуучлагч нараас 5 жилийн туршид эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааны талаар сургалт сурталчилгааны ажлыг нилээдгүй хийсээр байгаа бөгөөд иргэд эвлэрүүлэн зуучлалын талаар тодорхой хэмжээнд мэдлэг, мэдээлэлтэй болсон. Гэвч шүүх дотроо, байгууллага хоорондоо хамтын ажиллагаа, уялдаа холбоо муу байгаатай холбоотойгоор эвлэрүүлэн зуучлалд хандах иргэд байгууллагын тоо өсөхгүй, буурах хандлагатай байна. Иргэд эвлэрүүлэн зуучлалын талаар зохих мэдлэгтэй болсон боловч эвлэрүүлэн зуучлалд итгэдэггүй, эргэлздэг, эвлэрүүлэн зуучлалын үр дүн давуу талыг олж хардаггүйгээс тогтсон жишгийн дагуу шүүхэд хандсаар байна. Мөн иргэдээс төлбөр мөнгө тогтмол нэхэмжилдэг төрийн болон хувийн байгууллагуудаас /ус, цахилгаан, дулаан, цахилгаан холбоо, үүрэн телефоны операторууд гэх мэт/ эвлэрүүлэн зуучлалд хандаж хэвшихгүй байна. Нэг жишээ дурдахад 2018 онд эвлэрүүлэн зуучлалаар

хүлээн авсан өргөдлийн тоо буурч, шүүхэд хүлээн авсан нэхэмжлэлийн тоо өссөн шалтгаан нь 2018 оноос өмнө сум хөгжүүлэх сангаас эвлэрүүлэн зуучлалд хандаж маргаанаа шийдвэрлүүлдэг байсан бол 2018 оноос эхлэн тус төрлийн маргаанд прокурор төрийн нэрийн өмнөөс оролцох болсноор эвлэрүүлэн зуучлалаар сум хөгжүүлэх сантай холбоотой маргаан орох боломжгүй болж шүүхэд хандах болсон байна. Шүүхийн мэдээлэл лавлагааны мэргэжилтэн, шүүгчийн туслах, эвлэрүүлэн зуучлагч нар нь эвлэрүүлэн зуучлалд хандах талаар зохих мэдээллийг өгч ажиллаж байгаа боловч хангалтгүй байна. Тухайлбал, Сонгинохайрхан дүүргийн шүүхийн шүүгч Ш.Оюунханд "...Өмгөөлөгч нар талуудад ихэвчлэн эвлэрэх биш шүүхэд эцсийг зөвлөдөг мэт санагддаг. Зүгээр эвлэрэх гэж байсан талуудын дундуур өмгөөлөгч ороод ирмэгц л байдал эрс өөрчлөгдөж маргаан удам хуршадмал шинжтэй болж янз бүрийн бэрхшээлүүд гараад ирдэг..."² гэж бичсэн нь хатуухан сонсогдож байгаа хэдий ч голыг нь оноод хэлсэн мэт санагдана.

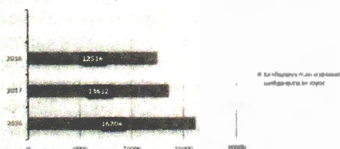
Мөн шүүхийн шийдвэрлэсэн нийт хэрэгт хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэсэн хэрэг тодорхой хэмжээг эзэлсээр байна. Шүүхээс иргэний хэрэг үүсгэхээс өмнө болон үүсгэсний дараа нэхэмжлэл иргэний хэргийг эвлэрүүлэн зуучлалд шилжүүлж болдог. Гэтэл судалгаанаас харахад иргэний хэрэг үүсгэхээс өмнө, үүсгэсний дараа эвлэрүүлэн зуучлагчид шилжүүлсэн өргөдлийн тоо тун бага байна.

² Ш.Оюунханд, Шүүх элх эвлэрүүлэх ажиллагааны онцлог, шүүхийн практик, анхарах асуудал. Шударга ёсны хэмжүүр, УБ, 2012 он, 09 сар №7 /007/.



Товчхондоо нэхэмжлэгч хариуцагч нар эвлэрэх бололцоотой бол шүүхээс нэхэмжлэл болон иргэний хэргийг эвлэрүүлэн зуучлал руу шилжүүлбэл шүүхийн ачаалал буурна нөгөө талдаа эвлэрүүлэн зуучлалын ажлын бүтээмж нэмэгдэх боломжтой. Одоогийн нөхцөлд төлбөр мөнгөтэй холбоотой нэхэмжлэл болон иргэний хэргийг төдийлөн шилжүүлэхгүй байгаа нь судалгаагаар харагдаж байна. Тухайлбал, 2016 онд шүүхээр шийдвэрлэсэн нийт 46173 иргэний хэргийн 16204 хэрэг буюу 35.1 хувийг, 2017 онд шүүхээр шийдвэрлэсэн нийт 45233 иргэний хэргийн 13612 хэрэг буюу 30,1 хувийг, 2018 онд шүүхээр шийдвэрлэсэн нийт 48155 иргэний хэргийн 15516 хэрэг буюу 26 хувийг ИХШХШТХ-ийн 74-р зүйлд заасан хялбаршуулсан журмаар тус тус шийдвэрлэжээ.

Хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэсэн хэрэг



Гэр бүлийн харилцаанаас үүссэн маргааны хувьд Иргэний хэрэг шүүхэд хянаж шийдвэрлэх тухай хуулийн 132 дугаар зүйлийн 132.1 дэх хэсэгт “шүүх хэргийг хянаж шийдвэрлэхдээ гэрлэлт цуцлах болсон шалтгааныг тогтоох ба гэрлэгчдийг эвлэрүүлэх бүхий л төрлийн арга хэмжээг авна” гэж заасан дагуу

ИХШХШТХ-ийн 132 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаас бусад нөхцөлд шүүхээс гадуур урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа буюу эвлэрүүлэн зуучлалаар заавал орсон байхыг шаардаж буй нь аль аль талдаа бэрхшээлтэй байдлыг үүсгэж байна. Жишээ нь, уул уурхайгаас хамааралтайгаар гэр бүл цуцлалтаараа давамгайлдаг аймгуудад хөдөлгөөнт хүн амаас болоод гэрлэлтийн баталгаагаа цуцлуулаагүй ч гэсэн тус тусын амьдралаа зохиож гэр бүлтэй болоод олон жилийн дараа гэрлэлтийн баталгаагаа цуцлуулахаар шүүхэд хандаж буй иргэд эонхилж байна. Бусад орны туршлагыг судлахад Америкт 1950-иад онд иргэний маргааны заавал шүүхээс өмнө урьдчилан шийдвэрлүүдэх журмаар эвлэрүүлэн зуучлагчид ханддаг байхаар хуульчилжээ. Энэ заалтыг илангуяа өмгөөлөгч нар маш их төвөгшөөсөн шинжтэй хүлээн авч хурдхан шиг эвлэрүүлэн зуучлагчид очсон “дүр үзүүлэлд” бид эвлэрч чадсангүй ээ гээд буцаад шүүх дээр “гүйгээд ирдэг байж” гэтэл 1960-иад онд тус улс “...хэрэв талууд эвлэрэх боломжгүй гэдэг үндэслэл бүхий шалтгаанаа гаргаж тавьбал заавал эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааг дамжихгүй байж болох тухай ...” заалт оруулснаар маш их үр дүнд хүрчээ.³ Мөн Австрали улсад эвлэрүүлэн зуучлал нь зөвхөн зуучлагч гэдэг нэрийн дор гэрлэлтээ цуцлуулах гэж ирсэн гэр бүлүүдтэй уулзаж ажиллагаа хийдэг байна. Өөрөөр хэлбэл, зуучлагч нар нь гэр бүлийг эвлэрүүлэхийг зорилго болгодоггүй, харин гэрлэлт цуцлуулсангай холбоотойгоор үүсэх асуудал, хүүхдийн эрх ашгийн төлөөх асуудал гэх мэт асуудлуудыг гаргаж ирэн харилцан ойлголцуулах аргаар ажилладаг байна. Ингэхдээ зуучлагч нар нь хуулийн мэдлэгтэй байхаас гадна сэтгэл зүйчийн харилцааны ур чадварыг давхар эзэмшихийг эрмэлздэг болно.⁴ Гэтэл Монгол Улсад ИХШХШТХ-ийн 132 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаас бусад нөхцөлд бүхий л гэр бүлийг заавал

³ Ш.Оюунпалан. Шүүх дэх эвлэрүүлэх ажилланы онцлог, шүүхийн практик, анхаарах асуудал. Шударга бсны хэмжүүр, УБ, 2012.09 сар №7 /007/.

⁴ Монгол гэр бүл эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ үзүүлэх нь, УБ, 2019 он.

эвлэрүүлэн зуучлалд хандуулна гэсэн зарчмыг барьж байна. Ингээд үр дүнг нь харвал:

2016 онд эвлэрүүлэн зуучлагчид гаргасан өргөдлөөр шийдвэрлэсэн нийт 12589 өргөдлийн 2707 буюу 21 хувь нь гэр бүлийн эрх зүйн маргаан эзэлсэн ба үүний 324 буюу 12 хувийг амжилттай шийдвэрлэж /эвлэрсэн/, 2383 буюу 88 хувийг амжилтгүй /эвлэрээгүй/ шийдвэрлэсэн байна.

2017 онд эвлэрүүлэн зуучлагчид гаргасан өргөдлөөр шийдвэрлэсэн нийт 13737 өргөдлийн 2859 буюу 21 хувь нь гэр бүлийн эрх зүйн маргаан эзэлсэн ба үүний 403 буюу 14,1 хувийг амжилттай шийдвэрлэж /эвлэрсэн/, 2456 буюу 85,9 хувийг амжилтгүй /эвлэрээгүй/ шийдвэрлэсэн байна.

2018 онд эвлэрүүлэн зуучлагчид гаргасан өргөдлөөр шийдвэрлэсэн нийт 12092 өргөдлийн 2995 буюу 24,8 хувь нь гэр бүлийн эрх зүйн маргаан эзэлсэн ба үүний 412 буюу 13,6 хувийг амжилттай шийдвэрлэж /эвлэрсэн/, 2583 буюу 86,4 хувийг амжилтгүй /эвлэрээгүй/ шийдвэрлэсэн байна. 2016 онд иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн хянан шийдвэрлэсэн нийт 46173 хэргийн 4674 буюу 10,1 хувийг гэр бүлийн тухай хуулиар шийдвэрлэсэн ба үүний 2980 хэрэг гэрлэлт цуцалсан хэрэг, 2017 онд иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн хянан шийдвэрлэсэн нийт 45233 хэргийн 4566 буюу 10,1 хувийг гэр бүлийн тухай хуулиар шийдвэрлэсэн ба үүний 2791 хэрэг гэрлэлт цуцалсан хэрэг, 2018 онд иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн хянан шийдвэрлэсэн нийт 48155 хэргийн 4763 буюу 9,9 хувийг гэр бүлийн тухай хуулиар шийдвэрлэсэн ба үүний 2945 хэрэг гэрлэлт цуцалсан хэрэг тус тус байсан байна.

Тэгэхээр жилд дунджаар эвлэрүүлэн зуучлалд хандсан нийт гэр бүлийн 10 гаруй хувь нь эвлэрч, 80 гаруй хувь нь эвлэрдэггүй байна. Ингээд жилд 2000-3000 гэр бүлийг зөвхөн шүүхийн журмаар гэрлэлтийг цуцалж байна.

Дээр дурдсанчлан Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн

132 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “гэрлэгчид эвлэрэх боломжгүй буюу гэрлэгчдийн хэн нэгний байнгын хүчирхийлэл дарамтаас болж гэр бүлийн гишүүдийн амь нас, эрүүл мэнд болон хүүхдийн хүүмүүжилд ноцтой аюул, хор уршиг учирч болзошгүй, эсхүл учирсан нь тогтоогдсон бол шүүгч энэ хуулийн 132.1-6-д заасан арга хэвжээг авалгүйгээр гэрлэлтийг цуцалж болно” гэж заажээ. Тэгвэл энэ заалтыг задлан шинжилбэл гэр бүлийн хүчирхийлэл гэдэг нь байнгын тогтмол үйлдэгдэх шинжтэй, гэр бүлийн гишүүдийн амь нас, эрүүл мэндэд ноцтой аюул хор уршиг учирсан байхыг шаардаж байна. Өөрөөр хэлбэл, аяадах гар хүрэх зэрэг хөнгөн зэргийн асуудал нь гэр бүлийн хүчирхийлэлд орохгүй болох нь. Тэгээд ч гэр бүлийн хүчирхийлэл гэдэг зүйл нотлох баримттай үйлдэгддэг үү? Гэр бүлийн хүчирхийлэлд нотлох баримт шаардаж болох юм уу? Уг нь гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.1. “гэр бүлийн хүчирхийлэл” гэж энэ хуулийн 3 дугаар зүйлд заасан этгээд энэ хуулийн үйлчлэлд хамаарах хүний сэтгэл санаанд дарамт учруулах, эдийн засаг, бэлгийн эрх чөлөө, бие махбодод халдсан үйлдэл, эс үйлдэхгүйг ойлгоно гэж заасан буюу гэр бүлийн хүчирхийлэл нь сэтгэл санааны, эдийн засгийн, бэлгийн, бие махбодийн гэсэн хэлбэртэй байдаг талаар тусгажээ. Гэтэл дээрх заалтад зөвхөн биеийн хүчирхийллийг ойлгоод байх шнг. Энэ талаар шүүхүүд төдийлөн сайн анхаарахгүй байгаагийн улмаас зарим шүүх хүчирхийллийн талаар цагдаа, эмнэлэгт хандсан бичиг бүхий нотлох баримтыг шаардаж байхад зарим шүүх гараар бичсэн өргөдлийг хүлээж авсны дараа нөхцөл байдлыг тодорхойлж байна. Угтаа бол дээрх зүйл заалтуудыг уялдуулж тайлбарлавал нэг л удаа гар хүрэх, эсхүл байнга утастаж хардах, мөрдөх, санхүүгийн хязгаарлагдмал байдалд оруулах зэрэг нийтлэг нөхцөлүүд нь гэр бүлийн хүчирхийлэлд орох юм. Гэтэл шүүхүүд, шүүгчид Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 132 дугаар зүйлийн 132.1 дэх хэсэгт

заасан заалтыг голчлон барьж эвлэрүүлэх арга хэмжээг авсаар байгаа нь гэр бүлийн хүчирхийллийн хохирогчдыг аюултай нөхцөл байдалд оруулж байна.

Эвлэрүүлэн зуучлалаар шийдвэрлэж байгаа нийт өргөдлийн 30-40 хувийг гэр бүлийн эрх зүйн маргаан эзэлж байх бөгөөд нэгэнт гэрэлтээг цушлуулахаар шийдчихсэн гэр бүлийг эвлэрүүлэхэд эвлэрүүлэн зуучлагчийн ур чадварын асуудал өндрөөр тавигддаг. Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлд Эвлэрүүлэн зуучлагчид дээд боловсролтой, эвлэрүүлэн зуучлагчийн сургалтанд хамрагдсан байх гэсэн шаардлагыг л тавьжээ. Гэтэл эвлэрүүлэн зуучлалын ажиллагаа явуулахад зайлшгүй хуулийн мэдлэг шаардах нь дараах байдлаар батлагдана. Жишээ нь иргэний эрх зүйн чадамж, гуравдагч этгээдийн хууль ёсны ашиг сонирхол, хүсэл зоригийн илэрхийлэл, иргэний эрх зүйн хэлцэл, гэрээ хүчин төгөлдөр байх, итгэмжлэл гэх мэт эрх зүйн ойлголтууд нь эвлэрүүлэн зуучлал явуулахад зайлшгүй мэдэж байх шаардлагатай анхан шатны нэр томъёонууд юм. Эрх зүйчээс өөр эмч, багш, нягтлан бодогч гэх мэт мэргэжилтнүүд тус нэр томъёог ойлгох уу? Эвлэрүүлэн зуучлалын сургалтаар хуулийн сургуульд 4,5 жил үздэг эрх зүйн мэдлэг болон хууль хэрэглээг эзэмшүүлэх боломжтой юу?

Нөгөө талаас эвлэрүүлэн зуучлалын гэрээг шүүгч баталгаажуулж захирамжаараа баталж буй нь эвлэрлийн гэрээг хуульд нийцсэн байхыг шаардаж буй баталгаа боловч эвлэрүүлэн зуучлагчийг эрх зүйч мэргэжилтэй байхыг шаардахгүй байх нь зөв үү? Эвлэрүүлэн зуучлагчийг хуулийн дагуу ажиллана, хууль зөрчвөл тийм хариуцлага оногдуулна гэсэн заалт байхгүй боловч холбогдох хуулийг бодит байдалтай уялдуулан анализ хийвэл заавал эрх зүйч мэргэжилтэй байхыг шаардаж байна. Мөн эвлэрүүлэн зуучлагчийн ур чадварт ямар ч шаардлагыг хуульд тусгаагүй. Гэтэл эвлэрүүлэн зуучлалд хандаж байгаа маргааны гуравны нэг нь гэр бүлийн эрх зүйн маргаан байдаг. Гэр бүл гэдэг бол нийгмийг бүрдүүлдэг хамгийн

жижиг, хамгийн хэврэг нэгж. Хагарсан аяга эвлэдэггүйтэй адил холдсон сэтгэлийг нийлүүлэхэд эвлэрүүлэн зуучлагчийн ур чадвар ихээр шаарддаг. Хэдийгээр эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаанд тогтсон жишиг байхгүй боловч эвлэрүүлэн зуучлагч зорилгоо тодорхойлж түүнд нийцсэн процессыг хэрхэн явуулахаас шалтгаалан олон төрлийн арга барил байж болно. Жшээлбэл харилцан ариаг дэмжих хэлбэрийн эвлэрүүлэн зуучлал (facilitative mediation), асуудлыг шийдэх хэлбэрийн эвлэрүүлэн зуучлал (problem-solving mediation), эмчилгээний хэлбэрийн эвлэрүүлэн зуучлал (therapeutic mediation)... Энэ хэв маяг нь эвлэрүүлэн зуучлал нь тохиролцоонд хүрэхийн төлөөх маргаан шийдвэрлэх явц боловч тохиролцоонд хүргэхээс илүүтэйгээр талууд хоорондоо зохистой харилцаа үүсгэх тэдний бодол санаа нь өөрчлөгдөх нь илүү чухал гэж үздэг.³

Өөрөөр хэлбэл, эвлэрүүлэн зуучлагч нь маргалдагч талууд, маргааны төрөл, нөхцөл байдалаас хамаарч эвлэрлийн ямар аргыг хэрэглэх вэ? Ямар арга замаар талуудыг эвлэрүүлэх вэ? зэрэг сонголтуудыг хийх болдог. Гэр бүл цушлуулах маргааны үед эвлэрүүлэн зуучлагч талуудыг эвлэрүүлэхийг эрмэлзэхээс илүүтэйгээр маргаан болж байгаа гол асуудал юунд байгааг тодруулах, бие биедээ тунирхсан гомдсон сэтгэлийг нл болгох, гэр бүлийн аз жаргалтай үе, танилцсан, дурласан, хайрласан мөч зэрэг нандил мөчүүдийг нь сэргээн сануулж, сэтгэлийг нь хөдөлгөх зэрэг аргуудыг хэрэглэж шаардлагатай болдог. Иймд арга зүйн хувьд эвлэрүүлэн зуучлагчид бусдыг таньж мэдэх, харилцааны зөв аргыг олж сонгох сэтгэл судлаачийн ур чадвар зайлшгүй хэрэг болдог.

Дүгээлт: Шүүгч хэргийг хуулийн дагуу шүүхийн шатанд өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд шийдвэрлэдэг бол эвлэрүүлэн зуучлагч иргэд хооронд үүссэн тодорхой төрлийн маргааныг эвийн журмаар сайн

³ Никс цэцэг, Орчин үеийн нийгэм дэх бие даан хэлэлцэх хийх өмшг дэмжих хэлбэрийн эвлэрүүлэн зуучлах лекц

дурын үндсэн дээр, шүүхээс өмнөх шатанд, талуудаар оорсдоор нь шийдвэрлүүлэхэд дэмжлэг үзүүлдэгээрээ олон талын ур чадвар шаарддаг онцлог бүхий ажиллагаа юм. Өөрөөр хэлбэл, шүүгч, эвлэрүүлэн зуучлагч 2 ажил чиг үүрэг зорилгын хувьд хэрэг маргааныг шийдвэрлэдэг, шийдвэрлэх нөхцөлний бий болгогдоороо адилхан байдаг. Гагцхүү шийдвэрлэх арга нь өөр юм. Харин үр дүн ач холбогдлын хувьд эвлэрүүлэн зуучлагч ажлаа сайн хийх тусам иргэд хоорондын харилцаа зөөлөрч, шүүхийн ачаалал буурна. Мэдээж шинэхэн тогтолцоог хэдхэн жилийн хугацаанд нутагшуулна гэдэг амаргүй зүйл. Гэхдээ бид багахан туршлага дээрээ тулгуурлан үйл ажиллагаагаа улам чанаржуулах, эвлэрүүлэн зуучлагчдаа чадваржуулах, энэ ажиллагааг олон нийтээрээ дэмжих шаардлагатай байна. Тухайлбал:

1. Эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааг олон нийтэд сурталчилсан ажиллагааг зогсолтгүйгээр явуулах. Эвлэрүүлэн зуучлалд хандах иргэдийг нэмэгдүүлэх, иргэдийн итгэлийг төрүүлэх зорилгоор өмгөөлөгчдийг эвлэрүүлэн зуучлалын сургалтанд хамруулах мөн өмгөөлөгчид иргэдэд эвлэрүүлэн зуучлалын талаар мэдээлэл олгож, санал болгох үүргийг хуульчлах, мэдээлэл лавлагаа нэхэмжлэл авахдаа эвлэрүүлэн зуучлалд хандах талаар санал болгож байх, шүүгчийн туслах, шүүгч нар талуудыг эвлэрэх боломжтой гэж үзвэл нэхэмжлэл болон иргэний хэргийг эвлэрүүлэн зуучлагчид шилжүүлдэг практик бий болгох;

2. Гэр бүл болгоныг эвлэрүүлэн гэж туйлшрах асуудлыг болмоор байна. Нэгэнт арван хэдэн жил тусдаа амьдарчихсан тусдаа гэр бүл хүүхэдтэй болчихсон гэр бүлүүдийг заавал эвлэрүүлэн зуучлалд ханд гэж тулгах нь хийсвэр амьдралтай уялдаагүй зарчим мэт санагдана. Харин ч гэр бүл болгон эвлэрүүлэн зуучлалаар орохгүй эвлэрэх боломж бүхий гэр бүл нь хандаад эхэлбэл эвлэрүүлэн зуучлагчийн ажлын бүтээмжийг дээшлүүлэх юм. Тэгэхээр бид гэр бүлүүдийг ялгаа заагтайгаар эвлэрүүлэн зуучлалд ханддаг боломжийг

хуульдаа оруулах хэрэгтэй байна. Япон улсын Иргэний хэрэг эвлэрүүлэн зуучлах тухай хуулийн 13-р үйлдэл "Эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааг явуулахгүй байх 13.1 Эвлэрүүлэн зуучлагчдын зөвлөл нь тухайн хэргийн шинж чанар нь эвлэрүүлэн зуучлахад тохиромжгүй тохиолдолд, эсвэл зохигч зүй бус зорилгоор эвлэрүүлэн зуучлуулах нэхэмжлэл гаргасан нь тогтоогдсон тохиолдолд, эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааг явуулахгүйгээр хэргийг хааж болно" гэж заасанчлан Монгол Улсын Эвлэрлийн тухай хуульд маргааны талууд эвлэрэх бодомжгүй нөхцөл байдлаа нотлох баримтаар гаргасан эсхүл эвлэрүүлэн зуучлагч эвлэрүүлэн зуучлахад тохиромжгүй маргаан гэж үзэж үндэслэлээ гаргасан бол шүүхэд шууд хандах эрхийг олгосон заалт оруулах нь зүй юм. Мөн ч шүүгч заавал урьдчилан шийдвэрлэх шатаар дамж гэсэн шаардлага тавихгүйгээр эвлэрэх боломжгүйгээ илэрхийлсэн гэрлэлт цуцлуулах нэхэмжлэлийг хүлээж аваад үнэлэлт дүгнэлт өгсний үндсэн дээр тэдгээл үүлж эвлэрэх хугацаа өгөх үү? эсхүл гэрлэлтийг цуцлах уу? гэсэн шийдвэрээ гаргаж болно. Хэрвээ ийм боломж бүрдээд ийм байдлаар ажиллаж чадвал иргэдийн бухимдал багасаж, эвлэрүүлэн зуучлагчийн ачаалал багасах боломжтой;

3. Шүүхийн шатанд гэр бүлийн хүчирхийллийн шинжтэй гэр бүлийн гэрлэлт цуцлах нэхэмжлэлийг хүлээн авахдаа аливаа шаардлага, цензур, холбогдох нотлох баримтыг шаардаж шалтаг заан буцаахгүй байхад анхаарах хэрэгтэй байна. Учир нь гэрлэлт цуцлуулахаар эвлэрүүлэн зуучлал болон шүүхэд хандсаар тухайн гэр бүлийн харилцаа улам хурцдаж аюултай нөхцөл бий болох боломжтой болохыг ойлгох хэрэгтэй. Эвлэрүүлэн зуучлагчаар ажиллах хугацаанд өргөдлөө өгчихөөд "...нөхөр хэрүүл хийгээд загнаад байна, бид айнаад байна өргөдлөө буцаагаад авъя..." гэх зэргээр хандаж байсан тохиолдол нилээд

* Ш.Оюунханд. Шүүх эх эвлэрүүлэн зуучлалын онцлог, шүүхийн практик, анхаарах асуудал Шударга ёсны хэмжүүр, 2012.09 сар №7, 107.

байсан учраас энэ асуудлыг зайлшгүй анхаарах нь зүйтэй болоод байна;

4. Нэгэнт бий болчихсон, тогтчихсон энэ тогтолцоогоо цаашид улам сайжруулж чанаржуулахын тулд бид эвлэрүүлэн зуучлагчид тавих шаардлага, ур чадварыг өндөржүүлэх шаардлагатай байна. Эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаа гэх энэ нэр томъёог цэвэр нуруун дээрээ үүрч яваа хүмүүс бол эвлэрүүлэн зуучлагч нар л байдаг. Бид эвлэрүүлэн зуучлагч нараа чанаржуулж чадваржуулснаар иргэдийн итгэх итгэл нэмэгдэнэ. Мөн ч эвлэрүүлэх ажиллагааны бүтээмж дээшлэх үр дүнтэй. Тиймээс эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуульд эвлэрүүлэн зуучлагчийг эрх зүйч мэргэжилтэй байх шаардлага оруулах мөн эвлэрүүлэн зуучлагчид нь өөрийн ур чадварыг нэмэгдүүлэх аливаа төрлийн сургалтанд /сэтгэл судлал, харилцаа

хандлага гэх мэт/ улирал бүр хамрагдаж кредит цаг хангаж байхыг холбогдох журмаар зохицуулж тогтмол сургалтанд хамруулж чадваржуулах шаардлагатай байна. Нөгөө талаас эвлэрүүлэн зуучлах гэх энэ ажиллагааг зөвхөн эвлэрүүлэн зуучлагчид оноожөгсөн нь учир дутагдалтай байна. Үнэхээр л гэрлэлтээ цуцлуулах гэж буй гэр бүлд эвлэрүүлэх бүхий л төрлийн арга хэмжээ авах юм бод зөвхөн эвлэрүүлэн зуучлагч ч биш нийгмийн ажилтан, гэр бүл, хүүхэд задучуудын хөгжлийн газрын мэргэжилтэн, сэтгэл зүйч нарын хамтарсан баг тухайн гэр бүлтэй ажиллаж болно. Мөн ч төрөөс гэр бүлийг дэмжих чиг үүргээ төрийн бус байгууллагуудад шилжүүлж санхүүжүүлж болно. Ингэснээр гэр бүлийн гишүүдтэй, нөхөртэй, эхиртэй, хүүхэдтэй тус бүрчлэн ажилласнаар тухайн гэр бүлийн асуудлыг шийдвэрлэхэд томоохон дэмжлэг болох боломжтой байна.

---000---

ЗАХИРГААНЫ ГЭРЭЭНИЙ МАРГААНЫ ХЭРГИЙН ХАРЬАЛАЛ



МУИС-ийн ХЭС-ийн магистрант
Г.Уранеуа

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Захиргааны гэрээ, Хэргийн харьяалал, Захиргааны ерөнхий хууль, Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Арбитр

ТОВЧЛОЛ:

Төрийн үйл ажиллагааны нэг хэлбэр болох захиргааны гэрээний хэрэглээ, харьяаллын талаар маргаантай асуудлууд үүсч, улмаар энэ төрлийн маргааныг хянан шийдвэрлэх харьяаллын асуудал хуульч, шүүгч нарын нэн тэргүүний анхаарч судлах асуудал болж байгаа тул “захиргааны хэргийн шүүх нь үндсэн хуулийн шүүхэд харьяалуулснаас бусад бүхий л нийтний эрх зүйн маргааныг харьяалан шийднэ” гэсэн зарчим, онол ойлголтыг дэмжих байр сууринаас энэхүү сэдвээр өгүүлэл бичихийг зорив.

УДИРТГАЛ

Төр хүн хоёрыг нэгэн зэрэг хууль даргалан захирч байгаагаараа энэ хоёрыг хувийн /иргэний/ эрх зүйн харилцаанд эн тэнцүү эрхтэй субъект болгож байгаа билээ¹ хэмээн гавьяат хуульч Бяраагийн Чимид нэгэнтээ тэмдэглэсэн байдаг.

Социалист дэглэмийг халж, зах зээлийн ардчилсан нийгэмд шилжин Үндсэн хуулиа баталсан бидний хувьд “захиргааны гэрээ”-г захиргааны үйл ажиллагааны нэг хэлбэр болгон сонгож хэрэглэх болсон. Энэ талаар доктор П.Одгэрэл бүтээлээ² “1992 оны шинэ Үндсэн хууль батлагдсаны дараах үеэс хууль тогтоомжид захиргааны гэрээний шинэ практик үүсч хөгжих болсны зэрэгцээ манай эрх зүйн тогтолцоо эх газрын бүлд шилжиж эхэлсэнээр захиргааны гэрээ өргөжиж нэн чухал нөхцөл бүрэлдсэн. Улсын Их Хурлаас 2002 онд Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль батлагдан 2004 ойд шинээр захиргааны төрөлжсөн шүүх байгуулагдсанаар Монгол Улсын орчин үеийн захиргааны эрх зүй нь эх газрын эрх зүйн бүлийн захиргааны эрх зүйн сонгодог онолыг баримжаалан хөгжиж байгаа нь захиргааны гэрээний асуудалд дөхөм үзүүлж байна” гэжээ. Энэ мэтчилэн сүүлийн 20-оод жилийн хугацаанд захиргааны эрх зүйн эрдэмтэн судлаачид энэ чиглэлээр бүтээл туурвисан нь дорвитой алхам болсон бөгөөд эх хэл дээрх судалгааны анхдагч эх сурвалж болж байна.

2015 онд Захиргааны ерөнхий хууль болон Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль батлагдаж, мөрдөгдөхөөс өмнө захиргааны гэрээний маргааныг иргэний хэргийн шүүх харьяалан шийдвэрлэхээс гадна арбитраар харьяалуулан иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх журмаар хэргийг шийдвэрлүүлдэг байсан практик бидэнд бий. Харин одоо үед захиргааны гэрээг бие даасан институтынх нь хувьд хүлээн зөвшөөрч тусдаа бүлэг болгон хуульчилсан³ хэдий ч захиргааны гэрээтэй холбоотой маргааныг захиргааны хэргийн шүүх дагнаж шийдвэрлэнэ гэж шууд дүгнэх

¹ П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, УБ., 2008 он, 229 лх тал.

² Захиргааны ерөнхий хууль, 2015 он.

¹ Чимид Б., Төрийн засах ёс, УБ., 2018 он, 18 дахь тал.

нь учир дутагдалтай хэвээр байна. Учир нь захиргааны гэрээ гэдэг "сонгодог" ойлголтын хүрээнд байгуулагдсан захиргааны гэрээнээс гадна холимог шинжтэй гэрээнүүд практикт байгуулагдаж байгаа тооцож үзэх асуудал тулгарч байна.

Зах зээлийн харилцаа нь захиргааны чиг үүргийг дан ганц захиран тушаах бус, сонгон хэрэглэх уян хатан бусад арга хэлбэрээр түүний дотор түншлэлийн харилцааны механизмыг өргөнөөр хэрэгжүүлэхийн зайлшгүйг нөхцөлдүүлж, түншлэлийн үндсэн арга замын нэг нь уг харилцааг захиргааны гэрээгээр зохицуулах явдал мөн⁴ хэмээн хүлээн зөвшөөрсөн боловч өдгөө хүртэл захиргааны гэрээг байгуулж, үйл ажиллагааны хэлбэр⁵ болгон сонгон ажилладаг төрийн эрх бүхий албан тушаалтнууд, тэдгээртэй гэрээ байгуулан ажиллаж байгаа хувийн хэвшлийн төлөөлөгч нарт захиргааны гэрээний талаар ойлголт дутмаг байгаа нь ажиглагддаг. Тухайлбал, төрийн байгууллага хуульд заасны дагуу үйл ажиллагаандаа захиргааны гэрээг сонгон хэрэглэж байгаа атлаа гэрээний мөн чанарыг үл харгалзан хувийн хэвшлийн байгууллагатай ажил гүйцэтгэх гэрээ байгуулсан мэтээр, хувийн байгууллагыг ажил гүйцэтгэгч мэтээр хандаж, гэрээний тал гэхээс илүү харьяанд нь байдаг алба, хэргээс мэтээр ойлгодог гэхэд хилсдэхгүй биз.

Үүнтэй холбоотойгоор төрийн үйл ажиллагааны нэг хэлбэр болох захиргааны гэрээний хэрэглээ, харьяаллын талаар маргаантай асуудлууд үүсч, улмаар энэ төрлийн маргааныг хянан шийдвэрлэх харьяаллын асуудал хуульч, шүүгч нарын нэн тэргүүний анхаарч судлах асуудал болж байгаа тул "захиргааны хэргийн шүүх нь үндсэн хуулийн шүүхэд харьяалуулснаас бусад бүхий л нийтийн эрх зүйн маргааныг харьяалан шийднэ" гэсэн зарчим, онол ойлголтыг "дэмжих байр суурь"-аас энэхүү сэдвээр өгүүлэл бичихийг зорив.

⁴ Савранц П. Захиргааны гэрээний эрх зүйн зохицуулалтыг төлөөлүүлэх нь, 2006 он, -4 дү тал.

⁵ Loening, Stengel нар 1884-1886 онд хэвлүүлсэн бүтээлүүдэд "Захиргааны ахуйн хажуудар нийтийн эрх зүйн гэрээ бол захиргааны үйл ажиллагааны нэг хэлбэр" гэж үзэж байдаг.

Захиргааны гэрээний маргааны хэргийн харьяаллын асуудал

Хэргийн харьяалал гэж тухайн маргаан ямар байгууллагаар шийдвэрлэгдэхийг тодорхойлдог, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд бол шүүх уг асуудлыг шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй эсэхийг тогтоодог ойлголт юм. Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд иргэний хэрэг шийдвэрлэх ерөнхий харьяаллын шүүхэд энэ хуулийн 12 дугаар зүйлд заасан нэхэмжлэлтэй маргаан шийдвэрлэгдэхийг зааснаас гадна шүүх болон арбитрын харьяаллыг зааглах тухай тусгасан байна. Харин иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ерөнхий харьяаллын шүүх болон захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх дагнасан шүүхэд хамаарах асуудлын хэрэг заагласан зохицуулалт уг зүйлд тусгаглаагүй хэдий ч энэ асуудал нь шүүхийн биш харин хэргийн харьяалалд хамаарах болно.⁶

Манай улс Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг 2002 онд баталж, 2004 онд мөрдөж эхэлсэн бөгөөд мөн онд захиргааны хэргийн дагнасан шүүх байгуулагдан даруй 15 жилийн нүүрийг үзжээ. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зорилтыг иргэн, хуулийн этгээдээс захиргааны актыг хууль бус гэж үзэж, зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулахаар гаргасан гомдол, нэхэмжлэлийн дагуу захиргааны хэргийг урьдчилан шийдвэрлэх болон уул захиргааны хэргийг захиргааны хэргийн шүүх хянан шийдвэрлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино⁷ гэж хуульчилж байснаас үзвэл захиргааны гэрээний маргаан нь захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрлэх маргааны харьяаллаас гадуур орхигдсон байжээ гэж дүгнэхэд болохоор байна.

Гэхдээ Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-д "захиргааны байгууллага" гэж нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн

⁴ Улсын дээд шүүхийн тогтоол, Иргэний зарим хэргийн харьяаллыг захиргааны хэргийн харьяаллаас зааглан ялгах тухай, 2007 он.

⁷ Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 1 дугаар зүйлийн 1.1 дэх хэсэг.

засагласан шийдвэр гаргадаг, төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв болон орон нутгийн бүх байгууллага, түүнчлэн Засгийн газрын байгууллагын зарим үүргийг төлөөлөн гүйцэтгэдэг Засгийн газрын бус байгууллага, хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр бусдыг захирамжилсан шийдвэр гаргаж, нийтлэг үйлчилгээ үзүүлдэг сургууль, эмнэлэг, холбоо, харилцаа, эрчим хүчний зэрэг байгууллагын захиргаа, нутгийн өөрөө удирдах ёсны болон шашины байгууллага зэрэг нийтийн эрх зүйн субъект болох байгууллагыг хэлнэ гэж тодорхойлоходоо Засгийн газрын байгууллагын зарим үүргийг төлөөлөн гүйцэтгэдэг Засгийн газрын бус байгууллага, хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр бусдыг захирамжилсан шийдвэр гаргаж, нийтлэг үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллагыг захиргааны байгууллагад хамааруулсан нь тухайн үед “захиргааны гэрээ”-ний үндсэн дээр захиргааны байгууллага үйл ажиллагаа явуулдаг тухай, өөрөөр хэлбэл, захиргааны байгууллага болон нийтийн эрх зүйн гэрээний харилцан хамаарлыг тодорхойлсон шинэдэг зохицуулалт болсон байдаг. Энэ нь 1993 онд батлагдсан Засгийн газрын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Засгийн газар нь төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тодорхой чиг үүргийг холбогдох хууль, түүнд үндэслэсэн Засгийн газрын шийдвэр, гэрээний үндсэн дээр Засгийн газрын бус байгууллагад хариуцуулан гүйцэтгүүлж, холбогдох зардлыг бүрэн буюу хэсэгчлэн санхүүжүүлж болно” хэмээн захиргааны байгууллага үйл ажиллагаандаа “гэрээ байгуулах хэлбэр”-ийг сонгох боломжийг нэмэгдүүлж өгсөн хуулийн заалтаас эхлэлтэй байж болох ч зарим талаараа захиргааны эрх зүйн судлаач, эрдэмтдийн судалгаа, шинжилгээний үр өгөөж гэж судлаачийн хувьд ойлгодог.

Улмаар 2015 онд батлагдсан Захиргааны ерөнхий хуульд “захиргааны гэрээ” гэсэн нэр томъёог албан ёсоор хуульчилхаас өмнө холбогдох хуулиудад

захиргааны үйл ажиллагааны зарим хэлбэрийг “ахиргааны гэрээ” байгуулах замаар хэрэгжүүлж талаар хуульчилсан. Гэвч ийнхүү албан ёсоор хуульчлагдахад өмнө бодит байдал дээр нийтэмд захиргааны гэрээтэй холбоотой сарилцаа үүсч, өөрчлөгдөж, дуусч авар болж тасралтгүй гинжин хэлхээтэй оршин байсан бөгөөд захиргааны гэрээний маргааныг захиргааны шүүхээр харьяалуулан шийдвэрлэх хандлага төлөвшиж байсныг иргэний хэргийн шүүхийн шийдвэрт судалгаа, дүн шинжилгээ хийж явцад идрүүлсэн юм.

Иргэний хэргийн шүүхийн маргааныг багахан хувийг эзлэх захиргааны гэрээтэй холбоотой маргаануудаас жшээ болгон татаж, захиргааны гэрээний талаар нарийвчилсан зохицуулалт бидэнд хэрэгцээтэй байсан талаар тайлбарлах гэж оролдъё.

1. Баянзүрх, Сүхбаатар, Чингэлтэй дүүргийн иргэний хэргийн анхач шатны шүүхийн шүүгчийн 2016 онь 1 дүгээр сарын 12-ны өдрийн 2716 дугаар захирамжийн тухай: “Дал трейд” ХХК-аас Нийслэлийн Засаг даргын хэрэгжүүлэгч агентлаг Тээврийн газарт холбогдуулан “Нийслэлийн Тээврийн газрын 2013 оны 3 дугаар сарын 04-ний өдрийн 1328 тоот гэрээ цуцалсныг мэдэгдэх тухай актыг хүчингүй болгуулах, нийтийн тээврийн үйлчилгээг эрхлэн гүйцэтгэх 2012 оны 3 дугаар сарын 28-ны өдрийн туслах шугамын, 2012 оны 4 дүгээр сарын 02-ны өдрийн буухиа шугамын гэрээнүүдээс учирсан хохиролд 138 075 036 төгрөг гаргуулах” шаардлага бүхий нэхэмжлэл гаргасан байна.

Шүүхээс хэрэг хэлэлцэх явцад Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 117 дугаар зүйлд заасан үндэслэл тогтоогдож байх тул хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэх нь зүйтэй гэж үзсэн. Учир нь, ... нийтийн тээврийн үйлчилгээг эрхлэн гүйцэтгэх 2 төрлийн гэрээний агуулга, зорилгоос үзэхэд эдгээр гэрээ нь нийтийн эрх зүйн харилцааны

¹ <http://shuukh.mvv>

шинжийг агуулсан гүйцэтгэлийн гэрээний үндсэн дээр үүссэн маргаан гэж үзэхээр байна. Гэрээний нэг тал болох хариуцагч Нийслэлийн Засаг даргын хэрэгжүүлэгч агентлаг болох Нийслэлийн Тээврийн газар нь Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.11-т заасан субъект гэж үзнэ. Нийтийн тээврийн үйлчилгээг эрхлэн гүйцэтгэх 2 төрлийн гэрээг захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн хүрээнд эрх зүйн харилцаа үүсгэх, өөрчилж дуусгавар болох эрх зүйн хэмжээнд нийцүүлэн хийгдсэн гэрээ юм гэж дүгнээд Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 65 дугаар зүйлд заасны дагуу хэргийн харьяалал зөрчсөн тохиолдолд нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзана гэж заасныг үндэслэн хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон байна.

2. Баянзүрх, Сүхбаатар, Чингэлтэй дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн 2016 оны 3 дугаар сарын 21-ний өдрийн 101ШШ2016/2519 дүгээр шийдвэрийн тухай: “Рич голден буллс эдүкэшин” ХХК-аас Монгол Улсын Засгийн газарт холбогдуулан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2015 оны 8 дугаар сарын 31-ний өдрийн 354 дүгээр тогтоолыг хүчиндүй болгуулах” шаардлага бүхий нэхэмжлэл гаргасан байна.

“Рич голден буллс эдүкэшин” ХХК нь Монгол Улсын Засгийн газрын 2015 оны 2 дугаар сарын 09-ний өдрийн “Концессын гэрээ байгуулах эрх олгох тухай” 49 дүгээр тогтоолыг үндэслэн “Бага сургууль, иэзэрлэгийн шогцолбор төслийг хэрэгжүүлэх концессын гэрээ”-г Монгол Улсын Засгийн газраас эрх олж авсан эрх бүхий этгээд болох Хөрөнгө оруулалтын газрын дарга С.Жавхланбаатартай байгуулсан бөгөөд Монгол Улсын Засгийн газрын 2015 оны 8 дугаар сарын 31-ний өдрийн “Концессын гэрээг цуцлах тухай” 354 дугаар тогтоолоор “Рич голден буллс эдүкэшин” ХХК-тай байгуулсан концессын гэрээг цуцлахыг Хөрөнгө оруулалтын газрын даргын үүргийг түр орлон гүйцэтгэгч С.Жавхланбаатарт даалгаж, Монгол Улсын Засгийн газрын 2015 оны 2

дугаар сарын 09-ний өдрийн “Концессын гэрээ байгуулах эрх олгох тухай” 49 дүгээр тогтоолыг хүчиндүй болгож шийдвэрлэжээ.

“Рич голден буллс эдүкэшин” ХХК нь шүүхэд гаргасан нэхэмжлэлийн шаардлагын үндэслэлээ “... 2015 оны 8 дугаар сарын 31-ний өдрийн Засгийн газрын хуралдаанаар концесс эзэмшигч “Рич голден буллс эдүкэшин” ХХК-д мэдэгдэлгүйгээр концессын гэрээг цуцалж концессын эрхийг “Топ Интернэшнл Иженеринг Монголиа” ХХК-д шилжүүлсэн нь Иргэний хуулийн 204 дүгээр зүйлийн 204.1-д аль нэг тал нь гэрээнээс татгалзах бол энэ тухай нөгөө талдаа мэдэгдэнэ гэж заасныг зөрчсөн. Засгийн газрын 2015 оны 8 дугаар сарын 31-ний өдрийн 354 дүгээр тогтоолд концессын гэрээний 1.16-д заасны дагуу гэрээг цуцлахыг Хөрөнгө оруулалтын газрын даргын үүргийг түр орлон гүйцэтгэгч С.Жавхланбаатарт даалгасан байдаг бөгөөд гэрээний 1.16 дахь заалт гэрээний 1.13.2-т заасан үүргээ гүйцэтгээгүй бол гэрээг цуцлах асуудлыг ... шийдвэрлэнэ гэж заасан байдаг. Гэтэл гэрээний 1.13 дахь хэсэгт 1.13.2 гэсэн заалт байхгүй. Засгийн газар 354 дүгээр тогтоолыг гаргахдаа гэрээнд заагдаагүй үндэслэлээр гэрээг цуцалсан үндэслэлгүй тогтоол гаргасан ...” гэж тайлбарлажээ.

Хариуцагч Монгол Улсын Засгийн газар нь нэхэмжлэгчийн шүүхэд гаргасан нэхэмжлэлийг татгалзаж буй үндэслэлээ “... концесс эзэмшигч нь төслийн эхний ээлжийн санхүүжилтийн 30 хувьтай тэнцэх 18 сая ам.долларыг Монгол Улсын аль нэг арилжааны банкин дахь өөрийн дансанд концессын гэрээнд гарын үсэг зурснаас хойш 1 (нэг) сарын дотор байршуулах үүрэгтэй боловч энэ үүргээ биелүүлээгүй. Гэрээ хүчин төгөлдөр болоогүй байгаа нөхцөлд гэрээнээс татгалзах тухай нөгөө талдаа мэдэгдэх ёстой байсан гэж тайлбарлах нь үндэслэлгүй. Нэхэмжлэгч тал эрх бүхий этгээдэд гаргаж өгсөн бичигтээ гэрээний 1.13.2 гэсэн заалт байдаг гэдгээ хүлээн зөвшөөрсөн. Гэрээн дээр техникийн алдааны улмаас 1.13.2 гэж бичигдээгүй нь төдийлөн ач холбогдолтой

гэж үзэхгүй байна ..." гэж тайлбарласан байна.

Шүүх хэргийг шийдвэрлэхдээ "Концессын тухай хуулийн 3.1.3-т "концессын гэрээ" гэж концессыг хэрэгжүүлэхээр эрх бүхий этгээд, концесс эзэмшигч нарын хооронд бичгээр байгуулсан гэрээг", 3.1.4-т "концесс эзэмшигч" гэж энэ хуульд заасан журмын дагуу концесс авсан Монгол Улсын болон гадаад улсын хуулийн этгээд, түүний нэгдлийг", 3.1.7-д "эрх бүхий этгээд" гэж төрийн өмчийн концессын зүйлийн хувьд концессын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагыг, орон нутгийн өмчийн концессын зүйлийн хувьд аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг" хэлнэ гэж тус тус тодорхойлжээ. Мөн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1-д зааснаар Засгийн газар нь концессын асуудлаар төрийн өмчийн концессын зүйлийн жагсаалтыг батлах, концесс олгох шийдвэр гаргаж, концессын гэрээ байгуулах эрхийг энэ хуулийн 6.2-т заасан байгууллагад олгох, концессын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн талаар Улсын Их Хурлын Эдийн засгийн байнгын хороонд жил бүр мэдээлэх, хууль тогтоомжид заасан бусад бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр заасан бөгөөд харин Засгийн газарт концессын гэрээг цуцлах бүрэн эрхийг хуулиар олгоогүй байна.

Концессын гэрээг цуцлах бүрэн эрх нь Концессын тухай хуулийн 3.1.7-д заасан эрх бүхий этгээдэд хамаарах бөгөөд эрх бүхий этгээдийн бүрэн эрх нь мөн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1-д зааснаар Засгийн газраас гэрээ байгуулах зөвшөөрөл олгогдсоноор хэрэгжих юм. Хариуцагч Монгол Улсын Засгийн газар нь 2015 оны 8 дугаар сарын 31-ний өдрийн "Концессын гэрээг цуцлах тухай" 354 дугаар тогтоолыг гаргахдаа Концессын тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.2.3-т "концесс эзэмшигч концессын гэрээгээр хүлэсэн үүргээ гүйцэтгээгүй буюу зохих ёсоор гүйцэтгээгүй нь гэрээнд зааснаар гэрээг цуцлах үндэслэл болсон" гэсэн заалтыг үндэслэл болгосон ба хуульд зааснаар тухайн нөхцөл байдал бий болсон

тохиолдолд гэрээг цуцлах эрхийг мөн хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.2-т заасан эрх бүхий этгээд хэрэгжүүлэхээр байна. Өөрөөр хэлбэл, Концессын хуульд гэрээ цуцлах эрхийг гэрээний нэг тал болох эрх бүхий этгээд хэрэгжүүлэхээр заасан байхад Монгол Улсын Засгийн газар нь хуулиар олгогдоогүй бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж, эрх бүхий этгээдийн өмнөөс концессын гэрээг цуцалсан шийдвэр гаргасан нь хууль зүйн үндэслэлгүй байна" гэж дүгнэн, нэхэмжлэлийг хангаж Монгол Улсын Засгийн газрын 2015 оны 8 дугаар сарын 31-ний өдрийн "Концессын гэрээг цуцлах тухай" 354 дүгээр тогтоолыг хүчингүй болгожээ.

3. Нийслэлийн иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2016 оны 05 дугаар сарын 18-ны өдрийн 989 дүгээр магадлалын тухай: Дээрх шүүхийн шийдвэрийг эс зөвшөөрч хариуцагч болон гуравдагч этгээдээс давж заалдах гомдол гаргасан бөгөөд давж заалдах шатны шүүхээс шүүхийн шийдвэр хууль ёсны бөгөөд үндэслэл бүхий байх хуулийн шаардлагыг хангаагүй байна гэж үзээд шийдвэрийг хүчингүй болгож, нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон.

Ингэхдээ "Монгол Улсын Засгийн газар нь Концессын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.2-г "концесс олгох шийдвэр гаргах, концессын гэрээ байгуулах эрхийг эрх бүхий байгууллагад олгох бүрэн эрхтэй" тул концессын гэрээ цуцлах шийдвэр гаргасан нь хуульд нийцжээ. Дээрх концессын гэрээ нь Иргэний хуулийн 189 дүгээр зүйлийн 189.1 дэх хэсэгт заасан гэрээ чөлөөтэй байгуулах, түүний агуулгыг өөрсдөө тодорхойлохоор зохицуулсантай нийцсэн бөгөөд уг гэрээний үүрэгтэй холбоотой маргааныг шийдвэрлэхэд мөн хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.3 дахь хэсэгт зааснаар нарийвчлан зохицуулсан буюу Концессын тухай хуулийн заалтыг хэрэглэх байтал шүүх Иргэний хуулийн 204 дүгээр зүйлийн 204.1 дэх хэсэгт заасан гэрээнээс татгалзах журам үйлчилнэ гэж дүгнэсэн нь буруу болжээ. Талууд гэрээний 1.13-т заасан нөхцөл хангагсан эсэх талаар

хамтран дүгнэлт гаргаснаар гэрээ хүчин төгөлдөр болохоор тохирсон байдаг бөгөөд нэхэмжлэгч өөрийн зүгээс гүйцэтгэвэл зохих үүргээ зохих ёсоор биелүүлсэн нь хэрэгт авагдсан баримтаар тогтоогдсонгүй.

Талуудын байгуулсан гэрээний 1.16 дахь хэсэгт гэрээ хүчин төгөлдөр болох нөхцөл хангагдаагүй тохиолдолд эрх бүхий этгээд гэрээг цуцлах эсэх асуудлыг Засгийн газарт тавьж шийдвэрлүүлнэ гэж Концессын тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.2.3 дахь хэсэгт заасан, концесс эзэмшигч концессын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ гүйцэтгээгүй буюу зохих ёсоор гүйцэтгээгүй нь гэрээнд зааснаар гэрээ цуцлах үндэслэл бүрдсэн тул Монгол Улсын Засгийн газар эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хуульд заасан үндэслэл зааж концессын гэрээг цуцлахыг Хөрөнгө оруулалтын газар даалгаж шийдвэрлэснийг зөв гэж үзнэ” хэмээн дүгнэсэн байна.

Ийнхүү манай улсад 2015 онд батлагдсан Захиргааны ерөнхий хууль 2016 оны 7 дугаар сард мөрдөгдөж эхлэх хүртэл “гэрээ” гэдэг ойлголтыг нийтлэг байдлаар иргэний эрх зүйн асуудал гэж ойлгож, шийдвэрлэж ирсэн бөгөөд “захиргааны гэрээ”-ний талаар тодорхой зохицуулалт, шалгуур хараахан хуульчлагдаагүй, гэгцхүү онолын түвшинд нэгдсэн ойлголтод хүрэхээр чармайж байсан. Иймд захиргааны хэргийн шүүх харьяалан шийдвэрлэхгүй маргааны нэг болж орхигдсон захиргааны гэрээний маргаан шүүхийн хяналтаас гадуур үлдэх аюултай байсан учир иргэний хэргийн шүүх гэрээний зохицуулалтыг шүүгчийн дотоод итгэл үнэмшил, хуульд үндэслэх зарчим, эрх зүйн эх сурвалжийн эрэмбэ дараалал зэрэгт үндэслэн шийдвэрлэсэн нь шүүх хэрэг хянан шийдвэрлэх бүрэн эрхээ хэрэгжүүлсэн хэрэг юм.

Нөгөөтгээгүүр захиргааны хэргийн дагнасан шүүхтэй атлаа захиргааны эрх зүйн бие даасан судлагдахуун болох захиргааны гэрээний талаарх ойлголт, зохицуулалтыг орхиндуулснаас захиргааны байгууллага болон хуулийн хэвшлийн байгуулсан гэрээний агуулга, зорилгыг

үнэлж, нийтийн эрх зүйн харилцааны шинжийг агуулсан гэрээний маргаан гэж дүгнэж “Гэрээний нэг тал болох харуулагч Нийслэлийн Засаг даргын хэрэгжүүлэгч агентлаг болох Нийслэлийн Тээврийн газар нь Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.11-т заасан субъект гэж үзнэ” хэмээн хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон нь мөн л нийтийн эрх зүйн маргааныг хувийн эрх зүйн маргаанаас ялгах гэсэн зохистой оролдлого мөн.

Шинээр батлагдан мөрдөгдөж буй Захиргааны ерөнхий хуульд захиргааны гэрээ гэх ойлголтыг тусгай бүлэг болгон “Захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж, эсхүл дуусгавар болгохоор захиргааны гэрээг эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцүүлэн байгуулж болно”¹⁰ гээд төрийн алба, боловсрол, эрүүл мэнд, байгаль орчныг хамгаалах болон бусад захиргааны эрх зүйн харилцаанд, захиргааны байгууллага өөрийн зарим чиг үүрэг, эрх мэдлийг бусад этгээдэд шилжүүлэх харилцаанд, дэд бүтцийн болон нийгмийн суурь үйлчилгээг бий болгох, тогтвортой ашиглахтай холбогдсон харилцаанд, концессын харилцаанд болон хуульд өөрөөр заасан бусад харилцаанд захиргааны гэрээг хэрэглэж болохоор заасан.

Хуулийн хэрэгжилттэй холбоотойгоор “Эрх зүйн боловсрол” академи болон Ханис-Зайделийн сангаас гаргасан Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ, судалгааны тайлан¹⁰-д захиргааны гэрээний тухай ойлголт, зохицуулалтыг өөрчлөх, хүчингүй болгох шаардлагатай эсэхэд дүгнэлт хийхдээ “ЗЕХ хэрэгжиж эхэлснээс хойших байгуулсан гэрээнд ЗЕХ-ийн холбогдох заалтыг үндэслээгүй, захиргааны байгууллага тэгш эрхийн харилцаа /иргэний эрх зүйн харилцаа/ эсхүл нийтийн эрх зүйн харилцаанд захиргааны гэрээ байгуулж байгаа эсэх тухай төрөлжүүлээгүй,

¹⁰ Захиргааны ерөнхий хууль, 52 дугаар зүйлийн 52.1 дэх хэсэгт.

¹¹ “Эрх зүйн боловсрол” академи Ханис-Зайделийн сан, Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ, судалгааны тайлан, УБ, 2018 он.

мөн ЗЕХ-тай холбогдуулан байгуулсан гэрээний загварт өөрчлөлт ороогүйг харвал захиргааны гэрээний тухай ойлголт хэвшээгүй, тухайн салбарын хууль болон өмнө нь хэрэгжүүлж ирсэн туршлагаар дээрх харилцаа үргэлжилж байна. Захиргааны гэрээтэй холбоотой маргаан шүүхийн практикт цөөн боловч гарч байна. Одоогоор дийлэнх маргаан шүүхийн шатанд эцэслэн шийдвэрлэгдээгүй буй тул дүгнэлт хийх боломжгүй байна. ... ЗЕХ-ийн захиргааны гэрээний зохицуулалтыг практикт хийгдэж буй гэрээнд хэрэглэхийг захиргааны байгууллагуудад таниулах хэрэгцээ шаардлага тулгамдаж байна. ЗЕХ-ийн захиргааны гэрээтэй холбогдох зохицуулалтад зайлшгүй нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хүчингүй болгох шаардлагагүй байна¹¹ гэсэн нь дээр дурдсан "өдгөө хүртэл захиргааны гэрээг байгуулж, үйл ажиллагааны хэлбэр болгон сонгон ажилладаг төрний эрх бүхий албан тушаалтнууд, тэдгээртэй гэрээ байгуулан ажиллаж байгаа хувийн хэвшлийн төлөөлөгч нарт захиргааны гэрээний талаар ойлголт дутмаг байгаа нь ажиглагддаг" гэж судлаачийн таамгийг бататгажээ.

Зарим судлаачдын үзэж байгаагаар захиргааны гэрээний нэг төрөл болох концессын гэрээ нь хэдийгээр нийтийн эрх зүйн хууль тогтоомжоор зохицуулагдах харилцаа мөн боловч Захиргааны гэрээ: Концессын гэрээ буюу түүнээс үүсэх маргааныг хянан шийдвэрлэх харьяаллын асуудал нилтэлд¹² захиргааны гэрээний төрөл болох концессын гэрээний маргааны харьяаллыг тодорхойлохдоо зөвхөн концессын гэрээний талаар маргааны харьяаллыг онцолбол хуульд зааснаар концессын гэрээний талуудын хооронд үүссэн аливаа маргааныг гэрээгээр харилцаа тохиролцсон аргаар шийдвэрлэн хэмээн заасан байна. Гэрээгээр харилцаа тохиролцсон аргын талаар тодруулбал, Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай

хуулийн 13.2-т зааснаар Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан буюу зохигч хэлэлцэн тохиролцсон бол иргэн, хуулийн этгээдийн хооронд үүссэн маргааныг арбитр шийдвэрлэнэ. Тиймээс концессын гэрээний талууд арбитраар маргаанаа шийдвэрлүүлэхээр харилцаа тохиролцох боломжтой байна. 2016 оны 7 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн Захиргааны ерөнхий хуулиар захиргааны гэрээг анх удаа хуулиар тодорхойлж зохицуулсан. Тиймээс Концессын тухай хуулийн гэрээний маргааны харьяаллын зохицуулалт ба Захиргааны ерөнхий хуулийн гэрээний маргааны харьяаллын зохицуулалтын хүрээнд Концессын гэрээний маргааны харьяаллыг хэрхэн тодорхойлох талаар "Захиргааны ерөнхий хуулийн 52.1, 52.2.4 ба Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн зохицуулалтаас Концессын гэрээ нь захиргааны гэрээ байх боломжтой бөгөөд түүнээс үүдсэн маргаан нь Захиргааны хэргийн шүүхэд харьяалагдахаар байна. Концессын гэрээнд талууд хэрэв арбитраар маргаанаа шийдвэрлүүлэхээр заасан тохиолдолд л маргааны харьяалал нь талуудын харилцаа тохиролцсон уг аргаар л тодорхойлогдоно. Хэрэв концессын гэрээ байгуулагч талууд гэрээндээ арбитраар маргаан хянан шийдвэрлэх үзэлгээг сонгоогүй тохиолдолд уг гэрээний маргааныг хянан шийдвэрлэх субъект нь Монгол Улсын захиргааны шүүх болно. Талууд сонгосон тохиолдолд маргааныг арбитрын журмаар шийдвэрлүүлэх боломжтой бөгөөд хэрхэн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зарчим нь иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд суурилна"¹³ гэжээ.

Дээрх байдлаар захиргааны гэрээний маргааны шүүхийн харьяаллын асуудлыг эрдэмтэн, судлаачид өөр өөрийн судалгааг үндэслэн янз бүрээр тодорхойлж байгаа нь "захиргааны гэрээ"-ний маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны талаар нэг мөр ойлголттой болохыг зорьж буй хэлбэр мөн.

¹¹ "Эрх зүйн боловсрол" академийн Хавсис-Зайделийн сан, Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжлэлтийн үр дүгээрт хийсэн үзлэгээ, судалгааны тайлан, УБ, 2018 он, 262 дахь тал.

¹² Сүхжид Д., Баярма Н., Захиргааны гэрээ: Концессын гэрээ буюу түүнээс үүсэх маргааныг хянан шийдвэрлэх харьяаллын асуудал, УБ, 2016 он.

¹³ Сүхжид Д., Захиргааны гэрээ: Концессын гэрээ буюу түүнээс үүсэх маргааныг хянан шийдвэрлэх харьяаллын асуудал, УБ, 2016 он.

Иргэн, хуулийн этгээдийн захиргааны хэргийн шүүхэд хандан гаргасан нэхэмжлэлийн шаардлага нь дан ганц захиргааны акт (жишээ нь тусгай зөвшөөрөл олгосон) төдийгүй түүний "урьдлач нөхцөл" эсхүл "үйлчлэлийг хадгалах нөхцөл" болсон захиргааны гэрээгээр хослуулан зохицуулагдсан үйл ажиллагааг хянуулах тухай бол өнөөгийн хуулийн зохицуулалтаар ч захиргааны хэргийн шүүх цогцоор нь хамтатган шийдвэрлэх нь илүү зохимжтой мэт. Түүнчлэн Захиргааны хэргийн шүүхээр хянагдаж буй маргаан бүхий захиргааны актын хууль зүйн үндэслэлийг хянахад "захиргааны гэрээ" нотлох баримтаар ашиглагдах тохиолдол нилээд элбэг байдаг. Зарим гадаад орны туршлагаас үзвэл нийтийн эрх зүй дэх захиргааны гэрээ захиргааны хэргийн шүүхээр шийдвэрлэгддэг тохиолдол байна. Жишээ нь Лативын захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нийтийн эрх зүйн гэрээ хуульд харшилсан, зөрчсөн гэсэн үндэслэлээр нэхэмжлэл гаргах эрхтэй байдгийг тодорхойлж, энэ дагуу шүүх уг гэрээг хууль бус болохыг зарласан утгатай шийдвэр гаргаж болдог байна.¹⁴

Мацай улс эрх зүйн эх газрын бүгд хамаардаг бөгөөд эх газрын эрх зүй тогтолцоотой хөгжингүй улсын гол төлөөлөгч болох ХБНГУ-ын практикт захиргааны гэрээгээр зохицуулж буй үйл ажиллагаанд шүүхийн зэрэгцээ хуулийн болон мэргэжлийн хяналтын байгууллагууд хяналт тавьдаг. Эрх зүйн бодит шаардлагыг зөрчсөн эсвэл нийтийн ашиг сонирхлын сөрөг тал дээр үндэслэгдсэн буюу аливаа хяналтын гадна орших захиргааны гэрээүүдийн хувьд маргаантай нөхцөл байдал бий болдог. Учир нь түүний эрх зүйн зөрчил эсвэл хүчингүй болгох нөхцөл тодорхой бус байдаг бөгөөд ямар тохиолдолд хуулийн бя мэргэжлийн хяналтын байгууллагуудын хяналтад хамрах боломжтой вэ гэдгийг тодруулах шаардлагатай болдог.¹⁵ ХБНГУ-д захиргааны гэрээг байгуулахад гэрээний

ядаж нэг тал нь хуульд заасан захиргааны эрх зүйн үндэслэлтэй байхыг шаарддаг. Өөрөөр хэлбэл, гэрээний нэг тал болох хуульн тусгайлан эрх олгогдсон захиргаа ба нөгөө тал болох бие даасан хувь этгээд гэсэн эрх зүйн хоёр өөр систем гэрээний хэлбэрээр харилцан тохиролцон хамтран ажиллах нөхцөл байдлыг бий болгодог. Иймд захиргааны гэрээний зохицуулалт нь өөрийн гэсэн систем тогтолцоо ба нийтийн эрх зүйн суурь зохицуулалтанд тохирсон байх ёстой болдог. Захиргааны этгээдүүдийн хооронд эсвэл захиргааны этгээд ба хувийн эрх зүйн субъектын хооронд байгуулсан хувийн эрх зүйн бус захиргааны гэрээтэй холбоотой маргаан нь захиргааны эрх зүйн замаар хянан шийдвэрлэгддэг. Захиргааны гэрээ өөрөө захиргааны эрх зүйн нэгэн институт учир түүнтэй холбогдон гарсан аливаа нэхэмжлэл нь захиргааны процессын хуулийн 40 дагуу захиргааны шүүхээр хянан шийдвэрлэгддэг байна.¹⁶

ДҮГНЭЛТ

Захиргааны гэрээний талаарх ойлголт, практик хэрэгжилт, тулгамдаж буй асуудлын талаар судалж үзсэний эцэст захиргааны гэрээний талаарх ойлголт, зохицуулалт хангалттай сайн хуульчлагдсан гэсэн дүгнэлтэд хүрч байна. Харин аливаа хуулийн хэрэгжилтийн асуудал хамгийн хүнд сэдэв байдгийн хувьд захиргааны гэрээг үйл ажиллагаандаа ашиглаж байгаа байгууллагуудыг захиргааны гэрээний талаар нэгдсэн ойлголттой болгох, хуульд заасан шаардлагыг хангасан захиргааны гэрээний стандарт загварыг нэвтрүүлэх зэрэг ажлуудыг хийх хэрэгцээ шаардлага үүсээд байгаа төдийгүй хууль хэрэгжээд богино хугацаа өнгөрч байгаа учир маргааныг шийдвэрлэхэд ямар асуудал үүсч байгаа талаар ирээдүйд практик дүн шинжилгээ хийх нь хуульч, судлаачдын үндсэн үүрэг мөн биз ээ.

Ингэхдээ захиргааны гэрээ нь захиргааны эрх зүйн нэг судлагдахуун болохын хувьд төдийгүй зохицуулах зүйл, зохицуулах хэм хэмжээ нь нийтийн эрх

¹⁴ Ц.Шөг, Хэлэлцүүлгийн мэдээлэл 2017-2018, УБ, 2018 он.

¹⁵ Олзгэрэл П, Захиргааны гэрээний эрх зүйн зохицуулалтыг төлвшүүлэх нь, УБ, 2006 он, 88 дэх тал.

¹⁶ Олзгэрэл П, Захиргааны гэрээний эрх зүйн зохицуулалтыг төлвшүүлэх нь, УБ, 2006 он, 89 дэх тал.

зүйн (үндсэн хуулийн эрх зүйд хамаарахаас бусад) асуудал мөн болохыг дүгнэх шалгуур аргачлалыг тогтоож өгөх нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Түүнчлэн захиргааны гэрээний онцлогийг харгалзан үзэж, захиргааны гэрээнд иргэний хуулийн зохицуулалтыг нөхөн тохируулж хэрэглэх асуудлыг Захиргааны ерөнхий хуульд зохицуулсан учир захиргааны гэрээний маргааныг хянан шийдвэрлэхэд анхаарах асуудалд харьяаллын олон сонголт гарч ирж байгааг гэрээний зохицуулалтын хүрээ, зорилгыг харгалзан үзэж, маргааны зүйлийг зөв тодорхойлсны үндсэн дээр шийдвэрлэх нь ач холбогдолтой байна. Гэвч хэргийг харьяалан шийдвэрлэх байгууллагын¹⁷ шинж чанар, шийдвэр биелэгдэхтэй холбоотой зохицуулалт, тухайлбал Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1-д “Шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийг иргэн, хуулийн этгээд заавал биелүүлнэ” гэх заалтыг захиргааны байгууллага, албан тушаалтан хэрэгжүүлэхэд Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.2-т “Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийг Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байгаа холбогдох захиргааны байгууллага, хуулийн этгээд, албан тушаалтан, хүн заавал биелүүлэх үүрэгтэй бөгөөд сайн дураар биелүүлээгүй бол хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу албадан гүйцэтгэнэ” гэх зохицуулалт адил мөрдөх эсэх, ялангуяа захиргааны байгууллага, албан тушаалтан нь иргэний болоод арбитрын шийдвэрийг биелүүлэхтэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалтын маргаантай асуудал тулгарч болохыг урьдчилан тооцоолох шаардлагатайг орхигдуулж болохгүй юм.

Судлаачийн хувьд нийтийн эрх зүйн маргаан, тэр дундаа захиргааны гэрээний маргааны хэргийн харьяалал дээрх нөхцөл байдалтай хамааралтайгаар “захиргааны шүүх”-ээр хянан шийдвэрлэгдэх нь илүү зохимжтой гэж үздэг ба Захиргааны ерөнхий хуулийн 58 дугаар зүйлд заасны дагуу Иргэний хуульд заасан гэрээний

суурь зохицуулалт нэгэн адил үйлчлэх, түүнийг нөхөн тохируулж хэрэглэхдээ нийтийн эрх зүйн зарчимтай уялдуулан захиргааны үйл ажиллагаа болон захиргааны гэрээнд тохирч байгаа эсхийг нягтлан шалгаж тохируулан хэрэглэх боломж нь “захиргааны шүүх”-д илүү давамгай гэдэг нь эргэлзээгүй.

Ном зүй

Монгол эх сурвалж:

1. Чинид Б., Төрийн засах ёс. Улаанбаатар хот, 2018 он
2. “Эрх зүйн боловсрол” академи Ханс-Зайделин сан, Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ, судалгааны тайлан, Улаанбаатар хот, 2018 он
3. Монголын Хуульчдын холбоо, Захиргааны эрх зүйн хорооноос хэвлүүлсэн Хэлэлцүүлгийн эмхэтгэл 2017-2018, Улаанбаатар хот, 2018 он
4. Сүнжид Д., Баярмаа Н., Захиргааны гэрээ: Концессоны гэрээ буюу түүнээс үүсэх маргааны хянан шийдвэрлэх харьяаллын асуудал, Улаанбаатар хот, 2016 он
5. Одгэрэл П, Захиргааны гэрээний эрх зүйн зохицуулалтыг төлөвшүүлэх нь, 2006 он

Гадаад эх сурвалж:

- <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=289>
Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG)

Хууль тогтоомж:

1. Захиргааны ерөнхий хууль, 2015 он
2. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2015 он
3. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2002 он
4. Монгол Улсын Засгийн газрын тухай, 1993 он
5. Засгийн газрын тухай хууль, Улаанбаатар хот, Улсын дээд шүүхийн тогтоол, Иргэний зарим хэргийн харьяаллыг захиргааны хэргийн харьяалаас зааглан ялгах тухай, 2007 он

Цахим эх сурвалж:

<http://legaldata.mn/buteel/pdf?id=214>

¹⁷ “Байгууллага” гэдэгт шүүх болон арбитрыг хамааруулсан болно.

ГАЗАР ЭЗЭМШИХ ЭРХТЭЙ ХОЛБООТОЙ ХУУЛЬ ЗҮЙН ЗАРИМ АСУУДАЛ



Хуулын А.Түвшинтөгс

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж, газар эзэмших эрх, ашиглах эрх

ТОВЧЛОЛ:

Тус судалгаагаар гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж Монгол Улсын хуулийн этгээд мөн боловч яагаад газар эзэмших эрхтэй бус ашиглах эрхтэй байдаг талаар тодруулж, тайлбарласан бөгөөд гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж газар ашиглах эрхтэй гэж судлаачний зүгээс судалгааны дүгнэлтэд үндэслэн дүгнэсэн болно. Газрын тухай хуулийн зохицуулалт, хуулийн үзэл баримтлалаас дүгнэн үзэхэд Газрын харилцаа үндэсний өв уламжлал, тусгаар тогтнолын үзэл санаанд уламжлагдан боловсруулагддаг бөгөөд энэ үүднээс Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж нь газрыг ашиглах эрхтэйгээр эдлэх боломжтой болох нь харагдаж байна.

Шүүхийн практикт гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийг газар эзэмших эрхгүй өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын аж ахуйн нэгж биш гэж шийдвэрлэсэн хэд хэдэн тохиолдол гарсан. Мөн Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж

ахуйн нэгж эзэмших эрхтэй газрыг Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас шилжүүлэн авах эрхгүй байгаа талаар газрын тухай хуульд тусгасныг нэг мөр ойлгож, тайлбарлах шаардлага үүсч байгаа болно. Энэхүү өгүүлэлд гадаадын хөрөнгө оруулалттай хуулийн этгээдийн онцлог, газар эзэмших, ашиглах эрхийн ялгаа, газрын тухай хуульд тусгагдсан субъектийн эрхийн ялгамжийн онцлог, шүүхийн практикийг хөндөж, тайлбарласан болно.

Нэг. Газар эзэмших эрхтэй холбоотой асуудал

1.1 Газрын эрх зүйн харилцааны субъектийн ойлголт, хамрах хүрээ:

Газрын хууль тогтоомжид заасан эрх эдлэл, үүрэг биелүүлж газрын эрх зүйн харилцаанд оролцогчдыг газрын эрх зүйн субъект гэнэ. Субъект нь газрын эрх зүйн харилцааг тодорхойлон тогтоох, үүсгэх, өөрчлөх, дуусгавар болгох, тодорхой эрх эдлэл, үүрэг биелүүлэн уг харилцаанд оролцож газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах, хамгаалах зэрэг эрх зүйн янз бүрийн байдалтай холбоотой байдаг¹. Энэ нь тухайн субъектийн газрын эрхийн чадвараас хамаарна. Зарим субъект газрыг өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийг зэрэг эдлэл байхад зарим нь эзэмших, ашиглах эрхийг хамтад нь буюу дангаар эдэлдэг. Ингэж ялгамжтай байдлаар тогтоох шалтгаан нь улс орны онцлог, хүн амын уламжлал, газрын эрх зүйн суурь зарчмуудтай холбоотой. Газрыг Монгол Улсын арван найман насанд хүрсэн иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага, сууц өмчлөгчдийн холбоо, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн, гадаад улсын болон олон улсын байгууллага, гадаад улсын хуулийн этгээд эзэмшиж, ашиглах эрхтэй. Дээрх субъектүүд газар

¹ Т.Сэнгэдорж. Монгол Улсын газрын эрх зүй, УБ., 2002 он, 38 дахь тал.

ээмшинж, ашиглах, эрх зүйн харилцаанд оролцогчид байна. Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгжийн газар эзэмшиж, ашиглах эрх нь гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн, аж ахуйн нэгжийн эдлэх эрхээс ялгажтайгаар тусгагдсан. Харин газрыг зүй зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх талаар аль ч субъектийн хүлээх үүрэг үндсэндээ нийтлэг байна¹.

Газрын эрх зүйн харилцааны субъектүүдийн дотор “Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж” нь ихээхэн онцлогтой субъект байдаг. Монгол Улсын Газрын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.1-т “Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хуулиар зөвшөөрсөн хэлбэрээр бусдад шилжүүлж, барьцаалж болно. Эрхийн гэрчилгээг бусдад шилжүүлэх, барьцаалах үйл ажиллагаа нь зөвхөн Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын хооронд явагдана” гэж заасан байна. Тус зохицуулалтаар газар эзэмших эрхийг олж авсан этгээд газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг зөвхөн Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад шилжүүлэхээр зохицуулжээ. Харин практикт гадаадын хөрөнгө оруулалттай компанид газар эзэмших эрхийг шилжүүлэх асуудлыг шүүх шийдвэрлэхдээ газрын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.3 болон 44 дүгээр зүйлийг үндэслэл болгон газар эзэмших бус ашиглах эрхтэй байна гэж шийдвэрлэж байна. Хэдийгээр гадаадын хөрөнгө оруулалттай хуулийн этгээд Монгол Улсын аж ахуйн нэгж мөн боловч газрыг эзэмших бус ашиглах эрхтэй гэж шүүх шийдвэрлэж байгааг хуульд тайлбар хнйх замаар тайлбарлая.

1.2. Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн ойлголт (Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж нь Монгол Улсын аж ахуйн нэгж үү эсхүл гадаадын аж ахуйн нэгж үү?)

Юун түрүүнд гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн ойлголтыг

тодорхойлох шаардлагатай. Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж хэмээх ойлголтыг Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн² 3 дугаар зүйлийн 3.1.5-д “Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдсан, хуулийн этгээдийн нийт гаргасан хувьцааны 25 буюу түүнээс дээш хувийг гадаадын хөрөнгө оруулагч эзэмшиж байгаа бөгөөд гадаадын хөрөнгө оруулагч тус бүрийн оруулсан хөрөнгө оруулалтын хэмжээ нь 100 мянган америк доллар буюу түүнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөс дээш байх аж ахуйн нэгжийн” хэлэн гэж тодорхойлсон байна. Дээрх зохицуулалтын дагуу гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж нь (1) Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдсан байх (2) хуулийн этгээдийн нийт гаргасан хувьцааны 25 буюу түүнээс дээш хувийг гадаадын хөрөнгө оруулагч эзэмшиж байгаа (3) гадаадын хөрөнгө оруулагч тус бүрийн оруулсан хөрөнгө оруулалтын хэмжээ нь 100 мянган америк доллар буюу түүнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөс дээш байх гэсэн гурван шинжийг агуулж байна.

Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн “Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдсан байх” гэсэн шинж нь Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийг Монгол Улсын аж ахуйн нэгж болох нөхцөлийг бүрдүүлж байдаг. Учир нь Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдаж, бүртгэгдэх нь Монгол Улсын хуулийн этгээдийн үндсэн шинж байдагтай холбоотой. Хүчингүй болсон Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн³ 11 дүгээр зүйлийн 11.2-т “Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж нь бүртгүүлсэн өдрөөсөө эхлэн Монгол Улсын хуулийн этгээд болох бөгөөд үйл ажиллагаагаа Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу явуулна.” гэж тодорхой зааж зохицуулсан байсан. Харин хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд

¹ О.Амархүү, Монгол Улсын орчин цагийн экологийн эрх зүй, УГ, 2009 он, 345 даял тал.

² Газрын тухай хууль, 2002 он, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №27.

³ Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, 2013 он, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №41.

⁴ Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, 2013 он, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №41.

гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийг Монгол Улсын хуулийн этгээд болох талаар тодорхой зохицуулаагүй байдаг.

Дээрх асуудалтай холбоотойгоор шүүхийн практикийг судлан үзэхэд гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийг Монгол Улсын хуулийн этгээд мөн гэж шийдвэрлэж байгаа хэд хэдэн шийдвэр, магадлал, тогтоол байх боловч нөгөө талаар Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийг Монгол Улсын хуулийн этгээд биш гэж шийдвэрлэж буй шүүхийн практик байна. Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийг Монгол Улсын хуулийн этгээд мөн эсхүл биш гэж үзэхээс хамаараад Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж газар эзэмших эрхтэй субъект байх уу эсхүл газар ашиглах эрхтэй субъект байх уу гэдэгт хариулт өгөх боломжтой бодох юм.

Хоёр. Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн газар эзэмших, ашиглах эрх ба Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

2.1 Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

Үндсэн хуулийн газрын талаарх үзэл баримтлалаас үзэхэд нэгд, байгалийн үндсэн бүрэлдэхүүн хэсэг болох газар, түүний хэвлий бусад баялгийг онцгойлон үзэж, галцхүү Монгол Улсын ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтанд байлгах эрх зүйн онцгой журамтай болгосон, Хоёрт, тус улсын иргэнд өмчлүүлснээс бусад газар, мөн газрын хэвлий бусад баялаг төрийн өмчлөх эрхийн объект болохыг хуульчлан тодорхойлсон, Гуравт, бэлчээр, нийтийн эдэлбэрийн ба улсын тусгай хэрэгтээнийхээс бусад газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлэхийг Үндсэн хуулийн хэмжээнд анх удаа зөвшөөрсөн. Дөрөвт, иргэд хувийн өмчийнхөө газрыг худалдах, бэлэглэх, барьсалах зэргээр гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний өмчлөлд шилжүүлэх, түүнчлэн төрийг эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр бусад эзэмшүүлэх, ашиглуулахыг хориглохор эрх зүйн

байдлыг нь тодорхой хязгаартайгаар тогтоосон. Тавт, төр газрын эзэнд газартай нь холбогдсон үүрэг хүлээлгэж, улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөн олговортойгоор газрыг сольж буюу эргүүлэн авах, уг газрыг хүн амын эрүүл мэнд байгаль хамгаалал, үндэсний аюулгүй байдлын ашиг сонирхолд харшаар ашиглавал хураан авах, Зургаа, төрөөс гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгүй хүнд газрыг төлбөр, хугацаатайгаар болон хуульд заасан бусад болзол, журмаар ашиглуулж болох эрх зүйн үндэслэлийг бий болгожээ⁵.

Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн газар эзэмших, ашиглах эрхийн асуудалтай холбогдуулан Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, бусад хуулийн уялдаа холбоог тодруулах шаардлага байна. Газар бол Монгол Улсын түүхэнд хууль ёсоор хувийн өмчийн эд зүйл байгаагүй ойлгогтой⁶. Энэ нь Монголчуудын аж амьдралын үндсэн хэв маяг нь бэлчээрийн малажаахуйн байсантай их төлөв холбоотой⁷. Түүнээс гадна эрс тэс уур амьсгалтай байгаль цаг уурын нөхцөл байдлууд ч нөлөөлсөн. Орчин үед нийгмийн хөгжлийн зүй тогтлыг дагалдан хүч амын тогжих, суурьших процесс явагдаж уламжлалт нүүдлийн соёл иргэншлийн хамт суурийн соёл иргэншил зэрэгцэн хөгжих болсон бодит амьдралд Монгол Улсын иргэнд

⁵ Т.Сингэлорж. Газрын харилцааны эрх зүйн зохицуулалт. УБ, 1997 он, 17-18 дахь тал.

⁶ Н.Нундэлдорж. Монголчуудын өмчлөх эрхийн үзэл сэтгэлгээний уламжлал, шинэчлэл. УБ, 2004 он, Шинэхууль (Хууль зүйн шинжлэх ухааны онол, арга зүй, мэдээлэл), 57-58 дахь тал. О.Амархүү "Монгол Улсад газар өмчлөх эрхийн уламжлал, шинэчлэлийн асуудал" УБ, 2005 он, Шинэхууль (Хууль зүйн шинжлэх ухааны онол, арга зүй, мэдээлэл 2005(1-2), 33-34 дэх тал.

⁷ "Азийн үндэрэрхийн аргын онолгоос хамаарч ани-дорно дахины улс орнуудад өмчлөх эрхийн сэтгэлгээ нь европ дахин шинэ хөгжөөгүй учраас хувийн өмчид тулгуурлан нэгдэж хүний эрхийн бусад институтууд ч удаан хөгжсөн, хэвчмэ дэвшил хэвчмэ бишээ. Монголчууд түүхэндээ газар нутгийг хэн нэгэн өмчлөдөггүй байсан нь иргэдтэйг төвөөс зуртах хүнийг савруулж төрийн иргэдийг байдлыг халдагда шавардлага, хоёрдугаар нүүдлийн мөл аж ахуйн технологи нь газар нутгийг өмчлүүлэхийн эрхч болохог явуулахыг нөхцөлдүүлсэн гэж үзжэ болно. Нөгөө талдас хороний бүтэц, ургамлын далай ч нүүдэллэл амьдрахыг нөхцөлдүүлсэн нь лавтай".

⁸ Г.Совд нар. Монгол Улсын үндсэн хуулийн тайлбар, УБ, 2000 он, 47 дахь тал.

газар өмчлүүлэх шаардлагыг бий болгов.” Дээрх нөхцөл шаардлагын дагуу шинэ Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах явцад газрыг өмчлөх харилцааг хэрхэн зохицуулж, тусгах вэ, газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгж өмчлөх үү гэсэн асуудал хэлэлцэгдсэн байдаг. Энэ талаар Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чинид багш “төслийн тавдугаар зүйлд Монгол Улс эдийн засгийн бие даасан бодлого явуулах тухай дурдсан нь улсын тусгаар тогтнолын гол баталгааны нэг нь эдийн засгийн тусгаар тогтнол мөн байдагтай их холбоотой. Эдийн засгийн бие даасан байдлыг хуульчлахыг эрмэлзэхдээ өмчийн бүх зүйлийн дотроос газар өмчлөх асуудлыг онцгойлж үзсэн байна. Төсөлд “Газар, түүний хэвлий ...гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна” гээд “газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлж болно” гэсэн учиртай. Энэ хоёр заалт хоорондоо ямар нэг зөрчилгүйн дээр тусгаар тогтнол, иргэдийн эрх хоёрын аль алинтай нь бас хэзээ эзэлжин харилцаанд орохтой тус тус холбоотой¹⁰.” гэж дурдсан байдаг.

Газар өмчлөх харилцааны талаарх Үндсэн хуульд тусгагдсан үзэл баримтлал нь газрын тухай хуульд тусгагдсан газар, эзэмших, ашиглах харилцааны суурь болж байдаг. Учир нь газар эзэмших, ашиглах харилцаа нь газар өмчлөх харилцаанд суурилан үүсдэг онцлогтой юм. Энэ талаар Үндсэн хуулийн эхийг баригч Бяраагийн Чинид багш “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал” бүтээлдээ: “Монгол Улсын иргэн газар нутгийнхаа эзэн юм бол нэгээхэн хэсэг эдэлбэрийг өмчилж болох, ийнхүү өмчилснөөр “нийтийн”, “үнэгүй” зүйлийг эзэгнэх, хамгаалж дээдлэх нь сайжрах бус уу. Газар өмчлөх эрхийг зөвхөн Монгол Улсын харьяатаар хязгаарласан нь даруй тусгаар тогтнолоо бодсон хэрэг. Нэгэнт ингэж хязгаарласан болохоор өмчилсөн газраа арилжиж,

худалдах, бэлтгэх буюу хуулийн хэлээр “захиран зарцуулах” өмчлөлтөй “туульн эрх” нь зөвхөн Монгол Улсын иргэд хоорондын харилцаа байхаас бус гадаадын элемент эйд орохгүй гэсэн утга агуулж буй. Дашрамд хэлбэл, нэгэнт гадаадын хөрөнгө оруулъя, хамтын хөрөнгө оруулсан үйлдвэр сэлтийг байгуулж ажиллуулъя гэж байгаа учир гадаадын хийгээд харьяалалгүй иргэдэд газрыг боломжийн хутагатай, харилцан ашигтай боллоор түрээслэх зэргээр мэдээж улсын хараа, хяналттайгаар эзэмшүүлж, эдлүүлж болно байх. Энэ бол өмчлүүлэх үзэлдана гэсэн үг биш¹¹.” гэж тодорхойлсон байдаг. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалаас харахад газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэд өмчлөх байдлаар зохицуулсан зорилго нь Монгол Улсын тусгаар тогтнол, газар бол улсын үндэс, энэ үүднээг Монгол Улсын иргэд зөвхөн өмчилнө гэх үзэл баримтлалтай холбоотой байна. Харин газар эзэмших, ашиглах харилцааг газрын тухай хуулиар нарийвчлан зохицуулсан бөгөөд дараагийн бүлгүүдэд энэ талаар тодорхой тайлбарлав.

2.2 Газрын тухай хууль ба газар эзэмших, ашиглах эрх

Энэхүү бүлэгт газрын тухай хуульд тусгагдсан газар эзэмших, ашиглах эрхийн ялгаа, газрын тухай хуулийн үндсэн зарчим болон газар эзэмших эрхийн уялдаа холбоо, үзэл хандлага, болон гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж газар эзэмших эрхтэй юу эсхүл ашиглах эрхтэй юу гэдгийг тодруулан тайлбарлалаа.

2.2.1 Газар эзэмших эрх-гачрын эрх зүйн үндсэн зарчимтай холбогдох нь

Газрын эрх зүйд удирдлага болгох үндэслэлүүд болох үндсэн зарчмуудыг тогтоон авч үздэг. Газар нь улс орны тусгаар тогтнол, аж амьдралын үндэс болж байдаг учир улс бүр газрын харилцаатай холбоотой үндсэн суурь зарчмуудыг тогтоодог байна. Манай улсын хувьд газар нь ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байх; газрыг төрөөс өмчлөх;

¹⁰ Г.Совд нар. Монгол Улсын үндсэн хуулийн тайлбар, УБ, 2000 он, 47 дахь тал.

¹¹ Б.Чинид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нийтлэг асуудал, Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл, нутгийн удирдлага, УБ, 2017 он, 37 дахь тал.

¹¹ Б.Чинид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нийтлэг асуудал, Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл, нутгийн удирдлага, УБ, 2017 он, 37 дахь тал.

газрыг тодорхой зориулалтаар эзэмшүүлж ашиглуулах; газрыг үнэ төлбөргүй эзэмшүүлж ашиглуулах; газрыг зүй зохистой, бүрэн дүүрэн, үр ашигтай эдлэх зэрэг зарчмууд нь газрын эрх зүйн үндсэн зарчим болно. Дээрх зарчмууд нь газар эзэмших эрхтэй хэрхэн холбогдох талаар тайлбарлая. Газрыг өмнөх тогтолцооны үед тодорхойгүй хугацаагаар зөвхөн Монгол Улсын иргэн, хуулийн этгээд эзэмшиж ашиглаж байсан бол зах зээлийн нийгэмд шилжсэнээр гадаадын иргэн, хуулийн этгээдэд газрыг ашиглах эрхтэйгээр олгох боломжтой болсон юм. Гадаад улсын хуулийн этгээдэд газрыг ашиглуулах болсноор гадаад улсын аж ахуйн нэгж манай улсад өөрийн салбар нэгжийг байгуулан үйл ажиллагаагаа тогтвортой явуулах, газрыг зөв зүйтэй ашиглах эрхтэй болсон. Харин газрын тухай хуулиар яагаад зөвхөн Монгол Улсын иргэн, хуулийн этгээдэд газар эзэмших эрхийг олгох болсон бэ гэдэг нь газрын эрх зүйн үндсэн зарчмаас улбаатай¹² гэж тайлбарлаж болно. Учир нь газар ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалтад байх газрын эрх зүйн зарчмын дагуу Газрын тухай хуульд газар эзэмшиж байгаа этгээд газрыг бусдад шилжүүлэх, барьцаалах эрхтэй байхаар тусгаж, харин газар ашиглаж байгаа этгээд газрыг бусдад шилжүүлэх, барьцаалах эрхгүй байхаар ялгамжтай тусгасан.

2.2.2 Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж газар эзэмших эрхтэй эсэх

Хууль тогтоомжийн уламжлалаас үзэхэд ихэвчлэн газар эдлэх, газар эдэлбэр, газар эдэлбэрлэх гэсэн ойлголтыг хэрэглэж байсан бөгөөд 1920-иод оны нутаг бэлчээрийг эдлэх дүрэм, 1942, 1971 оны газар эдэлбэрийн хуулиуд ч газрыг элэлбэрлэх чиглэлээр гарч байв¹³. Харин газрын тухай шинэ хуулиар газар эзэмших, газар ашиглах гэсэн ойлголтыг хэрэглэж, Газрын тухай хуульд нэр томъёоны үүднээс түүнд тодорхойлолт өгсөн байдаг. Үүнээс

¹² Газрын эрх зүйн үндсэн зарчмууд нь газрын талаар Үндсэн агуулгайн үзэл баримтлалыг агуулж байдаг.

¹³ Т.С. Нэгдүрэн. Газрын харилцааны эрх зүйн зохицуулалт, Ув., 1997 он, 56 дүгээр тал.

үзэхэд, Газрын шинэ хууль батлагдахаас өмнө хэрэглэгдэж байсан газар эдэлбэрийн харилцаа нь газрыг эзэмших гэсэн ойлголтыг агуулахаас илүү газар ашиглах ойлголтыг илэрхийлж байсан. Учир нь газар эдэлбэрийн харилцаанд газрын үр шимийг хүртэхэд л зориулж ашиглаж байсан болохоос бус газрыг бусдад шилжүүлэх, барьцаалах эрхийг агуулж байгаагүй нь харагддаг. Харин Газрын тухай шинэ хуулиар газар эзэмших ойлголтыг илүү тодорхой болгож өгсөн байдаг.

Өнөө үед газар ашиглалтын уламжлалт хэлбэрээ хадгалагдахын зэрэгцээ зах зээлийн харилцаанд шилжиж байгаагаар холбоотойгоор газар ашиглалтын шинэ субъект, зорилго хэлбэрүүд бий болж байна. Үүний илрэл нь гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж газар ашиглах тухай ойлголт юм. Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн газар ашиглах эрхийг Газрын шинэ хуулиар тогтоож өгсөн бөгөөд газар ашиглах өөрийн үйл ажиллагааг бусдад аж ахуйн нэгжийн адил тогтвортой, үр ашигтай явуулах боломжийг олгосон.

Газрын тухай хуульд газрыг эзэмших болон ашиглах эрхтэй яг нийцүүлэн эзэмших (гэрээ байгуулсан этгээд газраа зөвхөн өөрөө ашиглах эрхтэй, бусдад барьцаалах, шилжүүлэх эрхтэй), ашиглах (гэрээ байгуулсан этгээд газраа зөвхөн өөрөө ашиглах эрхтэй, бусдад шилжүүлэх эрхгүй) хоёр төрлийн гэрээг хуульчилсан байна. Энэхүү хоёр эрхийн гол ялгаа нь газрыг эзэмших эрхтэй этгээд газрыг бусдад шилжүүлэх болон барьцаалах эрхүүдийг захиргааны байгууллагын зөвшөөрөлтэйгөөр хэрэгжүүлэх боломжтой байдаг бол газар ашиглах эрхтэй этгээд газрыг шилжүүлэх, барьцаалах эрхгүйгээр газрыг зориулалтын дагуу зөвхөн ашиглах эрхийг л эдлэж байдагараа ялгаатай. Газар эзэмшүүлэх харилцаа нь зөвхөн Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага бүхий субъектүүд эдлэхээр хязгаарлалттай тогтоогдсон байдаг онцлогтой. Харин өнөө цагт тулгарч байгаа асуудал нь Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж Монгол Улсын хуулийн этгээд бөгөөд газрын

тухай хуулиар газар эзэмших боломжтой харагдаж байгаа боловч тусгайлсан газар ашиглах зохицуулалтад Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийг газар ашиглах боломжтой гэж тусгасан нь асуудал үүсгэж байна. Тодруулбал:

Газрын тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.2-т “Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг зөвхөн Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад олгоно”, 31 дүгээр зүйлийн 31.1-т “Газар эзэмших хүсэлт гаргагч нь Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага байна”, 38 дугаар зүйлийн 38.1-т “Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хуулиар зөвшөөрсөн хэлбэрээр бусдад шилжүүлж, барьцаалж болно, Эрхийн гэрчилгээг бусдад шилжүүлэх, барьцаалах үйл ажиллагаа нь зөвхөн Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын хооронд явагдана” гэж зааснаас харахад Газрын тухай хуулиар зөвхөн Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага газар эзэмших эрхийг эдэлнэ. Энэхүү эрх нь газар эзэмших эрхийг шилжүүлэх зохицуулалтад мөн адил хэрэглэгддэг.

Газрын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.8-д “Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээ” гэж энэ хуулийн дагуу гадаад улс, олон улсын байгууллага, гадаад улсын хуулийн этгээд, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний газар ашиглах эрхийг баталгаажуулсан баримт бичгийг; 6 дугаар зүйлийн 6.3-т “Гадаад улс олон улсын байгууллага, гадаад улсын хуулийн этгээд, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн тодорхой зориулалт хугацаа, бүртзол, гэрээний үндсэн дээр хууль тогтоомжийн дагуу газар ашиглагч байж болно”, 44 дүгээр зүйлийн 44.5-д “Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжид энэ хуулийн дагуу газрыг тусгай зориулалт, хугацаа, болзолтойгоор ашиглуулах бөгөөд уг хугацааг Засгийн газар тогтооно.» гэж зааснаас үзэхэд Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж нь хэдийгээр Монгол Улсын хуулийн этгээд боловч

газрыг зөвхөн ашиглах эрхтэй байхаар газрын тухай хуульд тусгасан байна. Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж, байгууллага гэсэн нэр томъёо нь хөрөнгө оруулалтын тухай хуулиар тодорхойлогдсон бусад хуулийн этгээдтэй харьцуулан үзэхэд оицлог бүхий хуулийн этгээд. Хууль тогтоогчийн хүсэл зоригийн үүднээс тайлбарлавал гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж нь хөрөнгө оруулагч дангаараа болон бусад хөрөнгө оруулагчтай хамтран аж ахуйн нэгж байгуулах; хөрөнгө оруулагч хувьцаа, өрний бичиг, бусад төрлийн үнэт цаасыг худалдан авах; компанийг нэгтгэх, нийлүүлэх замаар хөрөнгө оруулалт хийх; концесс, бүтээгдэхүүн хуваах, маркетинг, менежментийн болон бусад гэрээ байгуулах; санхүүгийн түрээс /лизинг/-ийн болон франчайзийн хэлбэрийн хөрөнгө оруулалт хийх замаар байгуулагдаж бөгөөд гадаадын хөрөнгө оруулалт авч буй компани гээдг үүднээс нь газрыг Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгжтэй нэгэн адил байдлаар эзэмшүүлэх бус, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн, аж ахуйн нэгжтэй адилаар ашиглуулах эрхийг эдлүүлэх хувилбарыг сонгосон гэж тайлбарлаж болохоор байна.

Газрын тухай хуулийн зохицуулалт, хуулийн үзэл баримтлалаас дүгнэн үзэхэд Газрын харилцаа үндэсний өв уламжлал, тусгаар тогтнолын үзэл санаанд уламжлагдан боловсруулагддаг бөгөөд энэ үүднээс Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж нь газрыг ашиглах эрхтэйгээр эдлэх боломжтой болох нь харгагдаж байна. Хэдийгээр Монгол Улсын хуулийн этгээдээр бүртгэгдэж, байгуулагдсан аж ахуйн нэгж боловч газрын тухай хуулийн 44 дүгээр зүйлийн 44.5-д гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж нь газрыг эзэмших бус ашиглах талаар тодорхой тусгасан байна.

Гурав. Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн газар ашиглах эрх ба шүүхийн практик

Мөн Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг нарийвчлан тусгасан газрын

тухай хуулиас үзэхэд системчлэлийн хувьд газар эзэмших эрхийг Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгж эдлэх, харин газар ашиглах эрхийг гадаадын аж ахуйн нэгж, иргэн, харьяалалгүй хүн эдлэхээр зохицуулсан харагдана. Гэтэл газрын тухай хуульд гадаадын хөрөнгө оруулалттай хуулийн этгээд газар эзэмших, ашиглах эрхүүдийг сонгон аль нэгийг эдлэх боломжтой байхаар тусгагдсан нь асуудал үүсгэж, шүүх хуулийг хэрэглэхэд төвөгтэй байдал үүсгэж байгаа юм. Шүүхийн зүгээс тус асуудалд хэрхэн хандаж, үнэлэлт дүгнэлт өгч байгааг харцгаая.

Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх 2017 оны 01 дүгээр сарын 31-ний өдөр гаргасан 85 тоот шийдвэрйнхээ Үндэслэх хэсэгтээ:

“Газрын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.1-д “Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хуулиар зөвшөөрсөн хэлбэрээр бусдад шилжүүлж барьцаалж болно. Эрхийн гэрчилгээг бусдад шилжүүлэх, барьцаалах үйл ажиллагаа зөвхөн Монгол Улсын иргэн аж ахуйн нэгж, байгууллагын хооронд явагдана”, 38.3-т “Эрхийн гэрчилгээг шилжүүлэх тухай хүсэлтийг тухайн шатны Засаг дарга хүлээн авч, дараах зүйлүүдийг тодруулна”, 38.3.3-т “эрхийн гэрчилгээг шилжүүлэн авч байгаа этгээд нь уг эрхийн гэрчилгээг эзэмших эрхтэй эсэх” гэж тус тус зааснаас үзвэл газар эзэмшиж буй аж ахуйн нэгж нь зөвхөн Монгол Улсын аж ахуйн нэгжид эрхийн гэрчилгээг шилжүүлэх эрхтэй бөгөөд эрхийн гэрчилгээг шилжүүлэн авч байгаа этгээд буюу “И” ХХК-иас газар эзэмших эрхийг ашиглах зориулалтаар өөрчлөн эрхийн гэрчилгээг шилжүүлэн авах эрхтэй эсэхийг Сонгинохайрхан дүүргийн Засаг дарга 2012 оны 227 дугаар захирамжийг гаргахдаа тодруулаагүй байна. Нэхэмжлэгч “Э” ХХК нь 100 хувь гадаадын хөрөнгө оруулалттай компаниар үүсгэн байгуулагдсан болох нь компанийн хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн гэрчилгээ, Оюуны өмч, улсын бүртгэлийн газраас ирүүлсэн компанийн дэлгэрэнгүй лавлагаа зэргээр нотлогдож байх бөгөөд 2014 оны 11 дүгээр сарын 03-

ны өдөр Монгол Улсын иргэн Т 100 хувийн үүсгэн байгуулагчаар бүртгэгдэж, хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн гэрчилгээг шинээр авчээ. Эдгээр баримтаас үзвэл нэхэмжлэгч “Э” ХХК нь 2012 онд гадаадын хөрөнгө оруулалттай компани байхдаа бусдын эзэмшиж буй газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг ашиглах зориулалтаар өөрчлөн шилжүүлэн авсан нь хууль бус байна!⁴⁴ гэжээ.

Захиргааны хэргийн Давж заалдах шатны шүүх 2017 оны 04 дүгээр сарын 05-ны өдөр гаргасан 221/МА2017/0260 тоот магадлалынхаа Хянавал хэсэгтээ:

“Хариуцагч Сонгинохайрхан дүүргийн засаг дарга нь 2012 оны 227 дугаар захирамжаар 100 хувийн хөрөнгө оруулалттай хуулийн этгээд болох “Э” ХХК-нд “И” ХХК –ийн 50.0 м.кв газар ашиглах эрхийг шилжүүлэн авч байгаа этгээдийн эрх зүйн байдлыг тодруулаагүй буюу газар ашиглах эрхийг шилжүүлэн авах эрхтэй эсэхийг нягтлан шалгалгүйгээр газар эзэмших эрхийг ашиглах эрх болгон шилжүүлж шийдвэрлэсэн нь Газрын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.1-д “Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хуулиар зөвшөөрсөн хэлбэрээр бусдад шилжүүлж, барьцаалж болно. Эрхийн гэрчилгээг бусдад шилжүүлэх, барьцаалах үйл ажиллагаа нь зөвхөн Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын хооронд явагдана” гэж заасныг зөрчсөн байна. Иймээс Сонгинохайрхан дүүргийн Засаг даргын 2013 оны 08 дугаар сарын 21-ний өдрийн маргаан бүхий 341 дүгээр захирамжаар нэхэмжлэгч “Э” газар ашиглах эрхийг хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн нь Газрын тухай хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1-д “Төрийн эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан өөрийн шийдвэр, ...газрын тухай хууль тогтоомж, ...зөрчсөн бол уг ...албан тушаалтан өөрөө буюу түүний дээд шатны байгууллага, албан тушаалтан эсхүл шүүх уг хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгож, таслан зогсооно” гэж заасантай нийцсэн, тус шийдвэрийн улмаас нэхэмжлэгчийн

⁴⁴ Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх 2017 оны 01 дүгээр сарын 31-ний өдөр гаргасан 85 тоот шийдвэр

“Газар ашиглах хууль ёсны эрх зөрчигдсөн гэж үзэх” үндэслэлгүй байна. Анхан шатны шүүх Газрын тухай хуулийн “газар эзэмших эрхийг гэрчилгээг шилжүүлэхтэй” холбоотой харилцааг зохицуулсан хэм хэмжээ нь “газар ашиглах тухай хүсэлт гаргах, түүнийг хянах шийдвэрлэх, газар ашиглах гэрээний агуулгыг тогтоох, түүнийг байгуулах”-д баримтлах журамд хамрагдаагүй гэж зөв дүгнэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, газрын тухай хуульд газар ашиглах эрх нь газар эзэмших эрхийг шилжүүлэх замаар ашиглах эрх үүсэх боломжтой байхаар хуульчлаагүй байна¹⁵.” гэжээ.

Монгол Улсын Дээд шүүхийн хяналтын шатны Захиргааны хэргийн шүүх 2017 оны 06 дугаар сарын 12-ны өдөр гаргасан 227 тоот тогтоолынхоо Хянавал хэсэгтээ:

“Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.5-д зааснаар гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж гэж Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдсан, хуулийн этгээдийн нийт гаргасан хувьцааны 25 буюу түүнээс дээш хувийг гадаадын хөрөнгө оруулагч эзэмшиж байгаа бөгөөд гадаадын хөрөнгө оруулагч тус бүрийн оруулсан хөрөнгө оруулалтын хэмжээ нь 100 мянган америк доллар буюу түүнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөс дээш байх аж ахуйн нэгжийг хэлнэ. Хуулийн энэхүү тодорхойлолтоос үзвэл гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж нь Монгол Улсын хуулийн дагуу байгуулагдан бүртгэгдсэн Монгол Улсын аж ахуйн нэгж юм. Иймд газрын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.1-д заасан Монгол Улсын аж ахуйн нэгж гэдэгт гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж нь хууль зүйн ойлголтын хувьдаа хамаарахаар байна. Харин газрын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.3, 44 дүгээр зүйлийн агуулгаас үзвэл гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж нь газар ашиглах эрхтэй юм. Газрын тухай хуульд заасан

“газар эзэмших” болон “газар ашиглах” эрхийн гол ялгаа нь газар эзэмшигч нь уг эрхээ бусдал шилжүүлж болон барьцаадах боломжтой байдаг бол газар ашиглагчийн хувьд нийм эрх хэргэдэггүй. Энэхүү маргааны хувьд “Инжир” ХХК газар эзэмших эрхээ шилжүүлэх хүсэлт гаргажээ нь тэдгээр Газрын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлд заасан эрхээ хэрэгжүүлсэн байх бөгөөд түүнийг хязгаарлах хууль зүйн үндэслэл байхгүй байна. Ийм ч учир хариулагч түүнийг хүлээн зөвшөөрж шилжүүлэхдээ Газрын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.3.3-ийн дагуу нэхэмжлэгч нь гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж учир газар түүнд эзэмших бус харин ашиглах эрх олгон, ашиглах эрхийн гэрчилгээ өгч, гэрээ байгуулсныг /Хэргийн 1 дүгээр хавтас, 56, 58 дахь тал/ хууль зөрчсөн гэж үзэх үндэслэлгүй. Иймээс “эзэмших эрхийг ашиглах эрх болгон шилжүүлсэн нь Газрын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.1, 38.3.2 дахь заалтыг зөрчсөн” гэх анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн дүгнэлт буруу байна. Харин Газрын тухай хуулийн агуулгаар ашиглах эрхийг авсан нэхэмжлэгч нь уг эрхээ бусдал шилжүүлэх боломжгүй¹⁶.” гэжээ.

Дээд шүүхийн шийдвэрээс дүгнэн үзэхэд Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийг Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдсан Монгол Улсын хуулийн этгээд гэдгийг дурдсан байх боловч газрын тухай хуульд заасан нарийвчилсан зохицуулалтын дагуу буюу Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж, байгууллага газрыг эзэмших бус ашиглах эрхтэй гэж шийдвэрлэжээ. Учир нь хуулийн системчлэн тайлбарлахдаа нарийвчилсан хууль тогтоомж болох газрын тухай хуулийг удирдлага болгож шийдвэрлэсэн байна.

Нэгдсэн дүгнэлт:

Гадаадын хөрөнгө оруулалттай хуулийн этгээд нь Монгол Улсын хуулийн

¹⁵ Захиргааны хэргийн Давж заалдах шатны шүүх 2017 оны 04 дүгээр сарын 05-ны өдөр гаргасан 221/МА2017/0260 тоот магадлал.

¹⁶ Монгол Улсын Дээд шүүхийн хяналтын шатны Захиргааны хэргийн шүүх 2017 оны 06 дугаар сарын 12-ны өдөр гаргасан 227 тоот тогтоол.

этгээд мөн боловч үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, Монгол Улсын газрын эрх зүйн уламжлал, зан заншлын үүднээс гадаадын хөрөнгө оруулалттай хуулийн этгээдэд газрыг ашиглах боломжтойгоор эрхийг нь олгож Газрын тухай хуулиар зохицуулжээ. Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж, байгууллага гэсэн нэр томъёо нь хөрөнгө оруулалтын тухай хуулиар тодорхойлогдсон бусад хуулийн этгээдтэй харьцуулан үзэхэд онцлог бүхний хуулийн этгээд. Хууль тогтоогчийн хүсэл зоригийн үүднээс тайлбарлалав гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж нь хөрөнгө оруулагч дангаараа болон бусад хөрөнгө оруулагчтай хамтран аж ахуйн нэгж байгуулах; хөрөнгө оруулагч хувьцаа, өрийн бичиг, бусад төрлийн үнэт цаасыг худалдан авах; компанийг нэгтгэх, нийлүүлэх замаар хөрөнгө оруулалт хийх; концесс, бүтээгдэхүүн хуваах, маркетинг, менежментийн болон бусад гэрээ байгуулах; санхүүгийн гүрээс /лизинг/-ийн болон франчайзийн хэлбэрийн хөрөнгө оруулалт хийх замаар байгуулагддаг бөгөөд гадаадын хөрөнгө оруулалт авч буй компани гэдэг үүднээс нь газрыг Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгжтэй нэгэн адил байдлаар эзэмшүүлэх бус, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн, аж ахуйн нэгжтэй адилаар ашиглуулах эрхийг эдлүүлэх хувилбарыг сонгосон гэж тайлбарлаж болохоор байна.

Газрын тухай хуулийн зохицуулалт, хуулийн үзэл баримтлалаас дүгнэн үзэхэд Газрын харилцаа үндэсний өв уламжлал, тусгаар тогтнолын үзэл санаанд уламжлагдан боловсруулагддаг бөгөөд энэ үүднээс Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж

ахуйн нэгж нь газрыг ашиглах эрхтэйгээр эдлэх боломжтой болох нь харагдаж байна. Гадаадын хөрөнгө оруулалттай хуулийн этгээд нь газар ашиглах эрхийг эдэлснээр өөрийн компанийн үйл ажиллагааг тогтвортой, тасралтгүй явуулах боломжтой байхаас гадна хуулийн этгээдийн тэр дундаа аж ахуйн нэгжийн өмчийн эрхийг эдлэх юм. Газар эзэмших эрхийг бус газар ашиглах эрхийг эдэлснээр газрын бусдад шилжүүлэх, барьцаалах эрхийг эдлэх боломжгүй болох сул талтай байдаг. Өөрөөр хэлбэл өмчийн эрхийн нэг суурь эрх болох бусдад шилжүүлэх, барьцаалах эрхийг газар ашиглах эрхтэй этгээд эдлэх боломжгүй байдлаар зохицуулсан бөгөөд зөвхөн газрыг зориулалтын дагуу ашиглах эрхийг л эдлэх юм. Газар ашиглах эрхийг эдлэх буй этгээд газрыг гэрээнд заасан зориулалт, хугацаанд ашиглаж газрын үр шимнийг хүртэж байгаа нь газар эзэмших эрхтэй адил байна. Гэхдээ газрыг бусдад барьцаалах шилжүүлэх боломжгүй болсноор өмчөө захиран зарцуулах хязгаарлагдмал эрхийг эдлэх боломжгүй болох сул талтай байдаг. Хууль тогтоогч гадаадын хөрөнгө оруулалттай хуулийн этгээд, аж ахуйн нэгжийг зөвхөн газрыг ашиглах эрхтэй байдлаар зохицуулсан зорилго нь Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт заасан “Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна” гэсэн зохицуулалтын дагуу Монгол Улсын тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийг гадаадын этгээд бусдад шилжүүлэхгүй, барьцаалахгүй байх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхэд чиглэсэн гэж үзэж, дүгнэж болохоор байна.

ИРГЭНИЙ ХУУЛЬ ДАХЬ МЭДЭЭ ТАРААХ ҮЙЛДЭЛ БОЛОН ТАЙЛБАР, САНАЛ, ШҮҮМЖЛЭЛ ЗЭРГИЙГ ЯЛГАХ НЬ



*МУИС-ийн ХЭС-ийн Хувийн эрх зүйн
тэнхимийн багш Р.Пүрэвбаатар*

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Мэдээ, санал, зохистой шүүмжлэл,
олманы шалгуур, хам элдэв

ТОВЧЛОЛ:

Энэхүү судалгаагаар Монгол Улсын Иргэний хуулийн хүрээнд тайлбар, санал, шүүмжлэл болон мэдээ тараах үйлдлийг хэрхэн ялгах вэ гэсэн асуултад хариулт өгөхийг зорих бөгөөд үүний тулд шүүхийн шийдвэрүүд төдийгүй Америкийн Нэгдсэн Улс болон Япон улс дахь энэ асуудлын талаарх онол, хууль зүйн тайлбарын талаар харьцуулсан эрх зүйн судалгааг хийсэн болов.

I. УДИРТГАЛ

Нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг хамгаалсан эрх зүйн тодорхой зохицуулалт анхлан 1963 оны Иргэний хуульд тусгагдсан байдаг. Тус хуульд бусдын нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан “мэдээ” тараасан этгээд түүнийхээ үнэн зөвийг нотолж чадахгүй бол хариуцлага хүлээлгэхээр заажээ. Энэхүү зохицуулалтын үндсэн агуулга одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж

буй 2002 оны Иргэний хуулинд ч тусгагдсан гэж дүгнэж болно¹. Өөрөөр хэлбэл, Иргэний хуулийн 21-р зүйлийн 21.2 болон 511-р зүйлийн агуулгаас үүнийг тодорхой харж болох юм.

Харин энэхүү өгүүдлийн судалгааны гол цэг нь дээр дурдсан Иргэний хуулийн 21-р зүйл болон 511-р зүйл дэх “мэдээ” гэх нөхцөл болно. Өөрөөр хэлбэл, уг “мэдээ (орос. сведения)” гэх ойлголтыг хэрхэн тайлбарлах ёстой вэ, түүнийг бусад ойлголтоос хэрхэн ялгаж тайлбарлах вэ гэсэн асуултад тодорхой хариулт өгөхийг зорих юм. Яагаад гэвэл бид өөр хэн нэгэн этгээдийн нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаах шинжтэй мэдээг тараана гэдэг нь зөвхөн ямар нэгэн бодитой болсон үйл явдал (өргөн утгаараа факт)-ын талаар бусад тараах үйлдлийг илэрхийлдэг үү, эсхүл тайлбар, санал, шүүмжлэл зэрэг субъектив үзэлэмжийн шинжтэй ойлголтыг ч мөн адил өөртөө багтаадаг ойлголт уу гэсэн асуулт зайлшгүй урган гарах болно.

Энэхүү асуултад хариулт өгөх зорилгоор тус өгүүллээр иргэний хуулийн зохицуулалт төдийгүй шүүхийн шийдвэрийн агуулгыг судлан үзэж, харьцуулсан эрх зүйн судалгаагаар дамжуулан өөрийн орны иргэний хуулийн зохицуулалтыг тайлбарлах тодорхой хувилбарыг дэвшүүлэхийг зорьсон болно. Мэдээж хэрэг тус өгүүллээр өөрийн тавьсан асуултад бүрэн дүүрэн хариулт өгөх боломжгүй боловч, цаашид тус асуудлыг илүү нарийвчлан судлахад өөрийн эх сурвалжийн чиг үүргээ зохих хэмжээнд гүйцэтгэнэ хэмээн найдаж байна.

¹ Энэ талаар дэлгэрэнгүй судалгаа Р.Пүрэвбаатар “Монгол Улсын Иргэний хуульд дахь нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийн талаар зохицуулсан хэм хэмжээг харьцуулсан эрх зүйн үндэс дүгнэх нь” Хууль дээдлэх ёс, УБ., 2018 он, 83 дахь тал.

II. ҮНДСЭН ХЭСЭГ

1. ИРГЭНИЙ ХУУЛИЙН ЗОХИ- ЦУУЛАЛТ БА ТҮҮНИЙ ХЭРЭГЛЭЭ

1.1. ИРГЭНИЙ ХУУЛИЙГ ТАЙЛБАР- ЛАХ ОРОЛДЛОГО

Энэ хэсэгт юун түүрүүнд тус судалгааны гол объект болох Иргэний хуулийн 21-р зүйлийн 21.2 дахь хэсэг болон 511-р зүйлийн агуулгыг түүхчилсэн байдлаар болон харьцуулсан эрх зүйн үүднээс (босоо харьцуулалт) тайлбарлах замаар эдгээр зохицуулалт дахь “мэдээ” гэх нөхцөлийн агуулгыг тодорхой болгохыг оролдох бөгөөд үүний дараагаар системийн тайлбар хийх замаар эдгээр зохицуулалтын чиг үүргийг тодорхой болгохыг зорих болно.

Иргэний хуулийн 21-р зүйлийн 21.2 дахь хэсгийг түүхчилсэн байдлаар судлан авч үзвэл 1994 оны Иргэний хуулийн шинэчилсэн найруулгын 7-р зүйл, цаашлаад 1963 оны БНМАУ-ын Иргэний хуулийн 6-р зүйлийн агуулгатай адил зохицуулалт болохыг бид төвөггүйхэн олж харж болно¹. Цаашлаад харьцуулсан эрх зүйн үүднээс дүгнэн авч үзвэл 1961 оны “ЗСБНХУ болон холбооны улсуудын иргэний хуулийн талаарх үндсэн зарчим”-ын 7-р зүйлээс рөшөц хийсэн зохицуулалт хэмээн дүгнэж болох юм². Тус 7-р зүйлийн агуулга одоо ч ОХУ-ын Иргэний хуулиуд системийн

тайлбарын агуулга нь өөрчлөгдөлгүй хуульчлагдсан байдаг билээ.

Тиймээс өгүүллийн гол зорилго болох “мэдээ” гэх нөхцөлийн агуулгыг тодруулахын тулд ЗСБНХУ (цаашинд “ЗХУ” гэх) болон ОХУ-ын Иргэний хуулийн зохицуулалтын талаарх судлаачдын тайлбарыг товч авч үзэх зайлшгүй шаардлагатай болж байна. Юун түүрүүнд ЗХУ-ын талаар нягтлан үзвээс тухайн үеийн судлаачдын хувьд факт болон тухайн фактын талаарх үнэлэмж, санал зэргийг хооронд нь ялгаж үздэг байжээ³. Гэхдээ судлаач нарын бүтээлийг аваад үзвэл тайлбарын хувьд саналын зөрүүтэй байдал ажиглагдана. Жишээ нь нэрт судлаач О.С.Иофегийн хувьд факт болон тухайн фактын талаарх үнэлэмжийг хооронд нь ялгаж хэрэглэх шаардлагатай байгааг чухалчлаад тухайн үнэлэмж нь факт (гэхдээ тухайн факт нь үнэн байх)-ын агуулгатай уялдаж байваас энэ нь хувь хүний оюун санааны дотоод эрх чөлөөтэй холбоотой асууалд болно хэмээн үзжээ⁴. Тиймээс ч үнэн фактын талаарх үнэлэмж нь алдаатай байсан ч ЗХУ-ын Иргэний хуулийн 7-р зүйлийн дагуу хариуцлага хүлээлгэх тохиолдолд хамаарахгүй гэсэн тайлбарыг санал болгосон байна⁵.

Харин судлаач А.В. Белявский ялгаатай тайлбарыг дэвшүүлсэн бөгөөд түүний тайлбар хожим олонхийн дэмжлэгийг авчээ. Түүнийхээр бол хүний нэр төр (честь), алдар хүнд (достоинство) нь худал факт төдийгүй үнэн фактын талаарх алдаатай эсхүл туйлширсан үнэлэмжийн улмаас гутаагдах боломжтой бөгөөд шүүхийн зүгээс аль алиныг нь хүлээн авч шийдвэрлэх ёстой гэжээ⁶.

¹ 1963 оны БНМАУ-ын Иргэний хууль, 6-р зүйл. “Иргэн буюу албан байгууллагын нэр төр, алдар хүндийг гутаасан мэдэл тараасан этгээд түүнийгээ үнэн зөвнийг нотолж чадалгүй бол уул мэдэлг нийсааны дээрх иргэн буюу албан байгууллага шүүхэд шаардах эрхтэй”, 7.2-т “Энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт тавсан мэдэл тараасан этгээд түүнийгээ үнэн зөвнийг нотолж чадалгүй бол учирсан гэм хорыг арилгах үүрэгтэй”, 7.3-т “Нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутааснаас учирсан гэм хорын хэсэгт, арилгах аргыг энэ хуульд тавсан үндэслэл, журмын дагуу шүүх тодорхойлно” гэм тус тус заасан.

² Тус асууалд хамаарах харьцуулсан эрх зүйн дэлгэрэнгүй судалгааг Р.Пуррибеглар “Монгол Улсын Иргэний хуулиуд дахь нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийн талаар зохицуулсан хэм хэмжээг харьцуулсан эрх зүйн үүднээс дүгнэх нь” Хууль дэргэлт ёс, УБ, 2018 он, 86 дахь тал..

³ P.F.CARTER –RUCK AND R.WALKER, CARTER-RUCK ON LIBEL AND SLANDER, BUTTERWORTHS, 360 (3D ED.1985)

⁴ O.S.Ioffe, The New Codification of Civil Law and Protection of the honor and dignity of the Citizen, The Soviet Review Vol.4, No.3, TAYLOR & FRANCIS LTD, 64 (1963). P.11: Хэрвэ оюун санааны эрх чөлөөт дотоод болон гадаад гэж ангилсан авч үзвэл судлаач О.С.Иофегийн хувьд тухайн эрх чөлөөт онцлон нэрлэсэн болно. Өөрөөр хэлбэл, итгэл үнэмшилтэй бэйл эргийн зарчид тооцно дооно гэж үзэж байсан хэрэг.

⁵ Ibid, at 64.

⁶ Белявский А.В., Судебная защита чести и достоинства граждан. М., 1966 стр.8

Улмаар дараах асуудлыг судалж тогтоох нь шүүхийн үүрэг хэмээн үзэж байна. Үүнд: 1.Тухайн факт нь алдаагүй илэрхийлэгдсэн эсэх, 2.Тухайн фактад үнэлэмж нь суурилсан эсэх, 3.Үнэлэмж нь тохиромжтой эсэх зэрэг болио⁸.

Эндээс дүгнэвэл ЗХУ-ын судлаачдын хувьд Иргэний хуулийн 7-р зүйл дэх “мэдээ” гэх нөхцөлийг факт төдийгүй, тайлбар, санал, шүүмжлэлийг ч мөн агуулсан ойлголт хэмээн тайлбарласан байгааг бид олж харж болох юм.

Харин ЗХУ-ын дээрх зохицуулалтыг уламжлан авсан ОХУ-ын хувьд 1994 оноо факт болон тайлбар, санал, шүүмжлэл зэргийг ялгах талаарх маргаан судлаачдын дунд дахин явагдсан байна. Судлаач А. Эрделевскийгийн хувьд ОХУ-ын Иргэний хуулийн 152-р зүйлийн 152.1 дэх хэсгийн “... гутаасан этгээд түүнийхээ бодит байдал нийцэж байгааг нотолж чадахгүй бол шүүхэд хандаж уг мэдээг няцаахыг тухайн этгээдээс шаардах эрхтэй” гэх нөхцөлийг авч үзээд тус зохицуулалт нь зөвхөн тодорхой фактын талаарх мэдээг л хамран зохицуулсан гэж тайлбарласан байна. Учир нь зөвхөн фактын талаарх мэдээ нь л бүхэлдээ эсхүл хэсэгчлэн бодит байдал нийцэхгүй байх боломжтой гэж үзжээ⁹. Өөрөөр хэлбэл, уг “мэдээ” гэх ойлголт нь ердийн утгаараа аль аль тохиолдлыг хамарч болох боловч, Иргэний хуулин дахь мэдээ тараах ойлголт нь зөвхөн фактын талаарх мэдээг л хамарсан ойлголт хэмээн үзжээ.

Мөн судлаач С.Потапенко үзэхдээ “Хэрвээ шүүхийн процессын дагуу хэн нэгний саналын зөв зүйтэй эсэхийг шийдвэрлэхээр болох юм бол энэ нь аливаа хүний өөрөө засан тохинох эрхэд төрийн зүгээс хүчээр оролцсон хэсэг болно” гээд факт болон тайлбар, санал, шүүмжлэл зэргийг хооронд нь ялгах шаардлагатайг онцлон тайлбар, санал, шүүмжлэл зэргийн хувьд хохирол нөхөн төлөх зохицуулалтыг бүс, харин няцаах аргыг ашиглах нь зүйтэй

гэсэн саналыг дэвшүүлсэн байна¹⁰.

ОХУ-ын хувьд 1996 оноос Европын хүний эрхийн конвенцол итгэж орж, улмаар ОХУ-ын Лед шүүхээс 2005 оны тогтоол дугаар 3-ыг баглан гаргасны дагуу ОХУ-ын шүүх нь Европын хүний эрхийн шүүх (ЕCHR)-ийн шийдвэрт өөрийн шийдвэрийн агуулгыг нийцүүлэх үүргийг хүлээсэн¹¹. Тус тогтоолын дагуу судлаачдын дээрх маргаан мэтлэлцээнд дээд шүүхийн зүгээс тодорхой хариуг өгсөн гэж дүгнэж болох юм.

Тус 2005 оны Дээд шүүхийн тогтоол дугаар 3-ын 9 дүгээр зүйлийн 3 дахь догол мөрд “Европын хүний эрхийн шүүхийн зүгээс фактыг санал, шүүмж (убеждения, мнения), үнэлэмж (оценочные суждения)-ээс ялгаж ойлгох ёстой гэж үзсэн байна. Тиймээс эдгээрийг Иргэний хуулийн 152-р зүйлийн дагуу шийдвэрлэхгүй байх ёстой. Учир нь санал, шүүмж, үнэлэмжийг бодит байдал нийцэж буй эсэхийг нь нотлох боломжгүй” гэж тайлбарласан байна¹². Энэ нь Иргэний хуулийн 152-р зүйлд заасан “тараасан мэдээ” гэх ойлголт нь зөвхөн тодорхой нэг үйл явдал, үйл хөдлөл буюу фактыг ойлгоно гэж тайлбарласан хэрэг бөгөөд судлаач А. Эрделевскийгийн тайлбартай агуулгын хувьд адил байна гэж дүгнэж болох юм.

Дээрх судалгаанд үндэслэн Мөнгөл Улсын Иргэний хуулийн 21-р зүйлийн 21.2 болон 511-р зүйлийн зохицуулалтыг дүгнэн үзвэл эдгээр зохицуулалт дахь “мэдээ тараасан этгээд түүнийхээ үнэн зөвийг нотолж чадахгүй бол” гэх хэсгийг зөвхөн фактын талаарх мэдээг тараасан

¹⁰ Потапенко С., Судебная практика Верховного Суда Российской Федерации по спорам о защите чести и достоинства. “Законодательство и практика масс-медиа”. 2004, №5, стр. 29

¹¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 г., Дмитрий Голованов, Сергей Потапенко, Применение российской судебной практики Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практики Европейского суда по правам человека: теоретические и практические аспекты, Законодательство и практика, Масс медиа, №3, 2005 г, стр.18-31

¹² Постановление от 24 февраля 2005 г. статья 9. Тус тайлбар нь Европын хүний эрхийн шүүхийн Pedersen v.Denmark 42 Eur. Ct. H.R. No.4901/799, (17 December 2004) шийдвэрт үндэслэсэн болно.

⁸ Белявский А.В., Придворов Н.А., Охрана чести и достоинства личности в СССР. М., 1971 стр.56

⁹ Эрделевский А., Утверждение о факте и выражение мнения - понятия разного рода, Российская юстиция. 1997. № 6, стр. 17

тохиолдолд л хэрэглэх боломжтой хэмээн тайлбарлах боломжтой болж байна.

Харин тайлбар, санал, үнэлэмжээ нягтхийлсэн этгээдийн үйлдэл нь Иргэний хуулийн 497-р зүйлийн урьдчилсан нөхцөлийг хангасан тохиолдолд түүнд хохирол нөхөн төлөх хариуцлагыг хүлээлгэх боломжтой гэж тайлбарлах гарц байгаа боловч, эдийн бус хохирлыг нөхөн төлүүлэхээр нэхэмжлэгч буюу хохирогч шаардсан тохиолдолд гэм буруутгүйгээр хариуцлага хүлээлгэх зарчимд тулгуурласан 511-р зүйлийн зохицуулалтыг баримтлахаас өөр аргагүй болох тул бусдын тараасан тайлбар, санал, үнэлэмжийн улмаас нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүнд нь гутаагдсан этгээд үүний улмаас өөрт учирсан эдийн бус хохирлыг нөхөн төлүүлэхээр шаардах боломжгүй болж байна.

Гэвч Иргэний хуулийн 511-р зүйлийн 511.1 дэх хэсгийн “эд хөрөнгийн хохирол арилгасныг үл харгалзан” гэх нөхцөлийг системийн хувьд нь дараах байдлаар тайлбарлах боломжтой байж болох юм, 511-р зүйлийн 511.1 дэх хэсгийн хувьд энэ нь зөвхөн тодорхой фактыг тараасны улмаас учирсан эдийн бус хохирлыг нөхөн төлүүлэх тохиолдолд л хэрэглэгдэх зохицуулалт бөгөөд харин факт төдийгүй, тайлбар, санал, үнэлэмжийн улмаас эд хөрөнгийн хохирол учирсан бол 497-р зүйлийн дагуу хохирлоо нөхөн төлүүлэхээр шаардах боломжтой төдийгүй тайлбар, санал, үнэлэмжийн улмаас учирсан эдийн бус хохирлоо 497-р зүйлийн дагуу шаардах эрхийг энэ нь хязгаарлахгүй. Учир нь 511-р зүйлийн 511.1 дэх хэсгийн хувьд “эд хөрөнгийн хохирол арилгасныг үл харгалзан” гэх нөхцөлөөр дамжуулан дээрх системийг бий болгосон байна гэж үнэлэх бүрэн боломжтой байгаа бөгөөд энэ нь Иргэний хуулийн 230-р зүйлийн 230.2 дахь хэсгийн “гагцхүү хуульд тусгайлан заасан тохиолдолд” гэх нөхцөлийг зорчсөнд тооцогдохгүй гэж тайлбарлах нь оновчтой биз ээ.

1.2. ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРТ ХИЙСЭН СУДАЛГАА

1. Улсын Дэд Шүүхийн 2004 оны 04-р сарын 15-ны өдрийн 230 дугаар тогтоол

Хэргийн агуулга: “М” Хадгаламж Зээлийн Хоршооны бүх гишүүдийн хурлаар иргэн Э-гийн талаар 11000000 сая төгрөгийн алдагдал гаргасан, ажлын хариуцлага алдсан, ёс зүйн алдаа гаргасан, бензин, гар утас, утасны клип зэрэгт үргүй зардал гаргасан гэж дүгнэсэн, Иргэн Э уг дүгнэлт нь түүний нэр төрийг гутаасан гээд хоршооны гишүүдийн мэдээлэлд үндэслэлгүйгээр гутаагдсан нэр төрийг сэргээж, сэтгэл санааны хохиролд 5 сая төгрөгийг гаргуулахаар Чингэлтэй дүүргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан байна.

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийн тогтоох хэсэг: Иргэний хуулийн 511-р зүйлийн 511.1, 511.2 дахь хэсгийг баримтлан Э-ийн нэр хүндийг сэргээж, “М” ХЗХ-ээс 50 мянган төгрөг гаргуулан Э-д олгож, түүний нэр төрийг гутаасныг тус хоршооны бүх гишүүдийн хурлаар няцаалт хийхийг “М” хадгаламж зээлийн хоршооны тэргүүнд даалгахаар шийдвэрлэжээ¹³.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалын тогтоох хэсэг: Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээж, хариуцагчийн өмгөөлөгчийн гомдлыг хаагдахгүй орхин шийдвэрлэжээ¹⁴.

УДШ-ийн тогтоолын хянах болон тогтоох хэсэг: “М” ХЗХ-ноос бүх гишүүдийн хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр тараасан тайланд тус хоршооны гүйцэтгэх захирал Э-ийн ажлыг дүрэмд заасны дагуу шалгахад илэрсэн алдаа дутагдлын талаар дурдаж, эдгээр алдаа дутагдлыг давтан гаргуулахгүй, мөн цаашин ажлыг улам сайжруулах талаар дүгнэлт хий гэсэн утгаар буюу ажил хэргийн шүүмжлэлийн шинжтэй мэдээллийг өгчээ. Гэтэл шүүх энэхүү мэдээлэл нь Э-ийн нэр төрийг

¹³ Чингэлтэй дүүргийн шүүх 2003 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдрийн 1229 дүгээр шийдвэр.

¹⁴ Нийслэлийн Давж заалдах шатны шүүхийн 2004 оны 2 дугаар сарын 9-ны өдрийн 86 дугаар магадлал.

гутаасан гэж дүгнэн, нэр хүндийг сэргээж, эдийн бус хохирол гэж 50000 төгрөг гаргуулахаар шийдвэрлэсэн нь хууль зүйн үндэслэлгүй болсон байна гээд Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийн тогтоох хэсгийн 1 дэх заалтыг хүчингүй болгож шийдвэрлэжээ¹⁵.

2. Улсын Дээд Шүүхийн 2005 оны 7-р сарын 7-ны өдрийн 336 дугаар тогтоол

Хэргийн агуулга: 2004 онд сурах бичиг хэвлэх аж ахуйн нэгжийг сонгох тендер зохион байгуулагдсан бөгөөд уг тендер "А" ХХК мөн оролцсон байна. Гэвч тухайн үед тендерийн үнэлгээний хэсгийн ахлагчаар ажиллаж байсан Санхүү, эдийн засгийн яамны ажилтан Н нь тендер шалгаруулалтад бодитой хандаагүй гэж "А" ХХК-ийн захирал Э үзсэн тул телевизийн нэвтрүүлэгт оролцож "...санхүү, эдийн засгийн яаманд Н гэдэг хүн бий. Тендерийг найруулдаг гол хүн" гэсэн мэдээллийг тараасан байна. Тиймээс Н уг мэдээлэл тараасан Э-ийн үйлдэл нь өөрийн нь нэр төр, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан гэж үзэн Сүхбаатар дүүргийн шүүхэд нэр төр, ажил хэргийн нэр хүндийг нь сэргээж, сэргээсэн тухай мэдээллийг өлөр тутмын сониноор дамжуулан зарлуулах гэсэн шаардлага тавьж нэхэмжлэл гаргажээ.

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийн тогтоох хэсэг: Сүхбаатар дүүргийн шүүх Иргэний хуулийн 21-р зүйлийн 21.2-г зааснаар "А" ХХК-ийн захирал Э-ийн өгсөн ярилцлагад Саигний яамны Эдийн засаг, нийгмийн бодлогын газрын дарга ажилтай Н-ийн нэр, нэр төр, ажил хэргийн нэр хүнд гутаагдсаныг сэргээж, дээрх мэдээндээ "Ө" сониноор дамжуулан няцаалт хийхийг "А" ХХК-ийн захирал Э-д үүрэг болгож шийдвэрлэжээ.

Давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрийн тогтоох хэсэг: Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээж, хариуцагч Э-ийн гаргасан давж заалдах гомдлыг хангахгүй орхиж шийдвэрлэсэн байна.

Хяналтын шатны шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл болон тогтоох хэсэг: Анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр, магадлал үндэслэлгүй байна. ...Хариуцагч Э-ийн энэхүү ярилцлага нь Н-ийг хувь хүн талаас нь гутаан доромжилсон бус төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагааны талаар шүүмжилсэн шинжтэй байх тул нэхэмжлэгчийн нэр төр, алдар хүнд гутаагдсан гэж үзэх үндэслэлгүй байна гэж шүүх бүрэлдэхүүн дүгнэв. Иймд анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр, магадлалыг тус тус хүчингүй болгож, Н-ийн нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгох нь зүйтэй гэж үзлээ.

Дээрх хоёр шийдвэрийн агуулгыг дүгнэн үзвэл аль аль шийдвэрийн хувьд Улсын Дээд шүүхийн зүгээс "ажил хэргийн шүүмжлэл", "төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагааны талаарх шүүмжлэл" гэх үндэслэлээр өмнөх шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгосон байх бөгөөд ингэхдээ Иргэний хуулийн 21-р зүйлийн 21.2 болон 511-р зүйлийн 511.1 дэх хэсгийн талаар тодорхой тайлбар хийгээгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, шүүхийн зүгээс эдгээр зохицуулалт нь зөвхөн фактын талаарх мэдээг гаргасан тохиолдолд хэрэглэгдэнэ гэж тайлбарласан эсэх нь тодорхойгүй, эдгээр шийдвэрийн хууль зүйн үндэслэл нь тодорхойгүй байгаа болно.

Учир нь эхний шийдвэрийн хувьд "алдагдал гаргасан, ажлын хариуцлага алдсан, ёс зүйн алдаа гаргасан, бенчин, гар утас, утасны клип зэрэгт үргүй зардал гаргасан" гэх мэдээ нь фактад хамарах бөгөөд хоёр дахь шийдвэрийн хувьд "...санхүү, эдийн засгийн яаманд Н гэдэг хүн бий. Тендерийг найруулдаг гол хүн" гэх мэдээ нь мөн л адил фактад хамаарахаар байна.

Эхний шийдвэрийн хувьд хариуцлагыг үгүйсгэх нөхцөл нь шүүмжлэл гэх үндэслэл бус харин Хоршооны тухай хуулийн 18-р зүйлийн 18.3 дахь хэсэгт "Гшүүнээс хасах тухай шийдвэр гаргах аас өмнө тухайн гишүүнд гишүүнээс хасах

¹⁵ Монгол Улсын Дээд Шүүхийн 2004 оны 04-р сарын 15-ны өдрийн 230 дугаар тогтоол.

болсон үндэслэл, шалтгааныг танилцуулах ба гишүүн тайлбар хэлж болно” гэж заасны дагуу Хоршооны зүгтээс хууль болон дүрэмд заасны дагуу ажил, үүргээ гүйцэтгэсэн гэх үндэслэлээр хариуцлагыг нь шүүхийн зүгтээс үгүйсгэсэн гэж дүгнэх нь илүү зүйтэй байна. Учир нь дээрх мэдээ нь фактын талаар тусгагдсан байгаа болно. Тиймээс шүүхийн хувьд тараасан мэдээний агуулга нь фактын талаар уу, эсхүл субъектив шинжтэй тайлбар, санал, шүүмжлэл үү гэдгийг бус, хоршооны зүгтээс хуульд заасны дагуу ажил, үүргээ гүйцэтгэсэн эсэхийг шалгах ёстой байжээ.

Харин хоёр дахь шийдвэрийн хувьд шүүхийн зүгтээс фактын талаарх мэдээ тараасан байхад шүүмжлэл байна гэсэн үндэслэлээр хариуцагчийн хариуцлагыг үгүйсгэсэн байгаа үндэслэлийн хувьд ихээхэн ойлгомжгүй бөгөөд факт болон тайлбар, санал, шүүмжлэлийг хэрхэн ялгах талаар огт тайлбар хийгээгүй байгаа нь цаашид энэ асуудлыг иарийвчлан судлах нь онолын төдийгүй практикийн хувьд ч ихээхэн ач холбогдолтой болохыг харуулж байна¹⁶.

2. ХАРЬЦУУЛСАН ЭРХ ЗҮЙН ТОВЧ СУДАЛГАА

2.1. АМЕРИКИЙН НЭГДСЭН УЛС

Америкийн Нэгдсэн улсын хувьд ч мөн адил тухайн тарагдсан мэдээ нь тодорхой фактын талаар уу, эсхүл тайлбар, санал, шүүмжлэл зэрэг субъектив үнэлэмжийн шинжтэй байна уу гэдгийг ялган авч үздэг байна. Түүнчлэн дээрх субъектив үнэлэмжийн шинжтэй тайлбар, санал, шүүмжлэлийн улмаас бусдын нэр төр гутаагдах боломжтойг хүлээн зөвшөөрдөг¹⁷.

¹⁶ Зөвшилцлийн хувьд Улсын Дунд Шүүхийн 2005 оны 7-р сарын 7-ны өдрийн 336 дугаар тогтоолын талаар Иргэний хуулийн Үндэсн хуульд нийцүүлэн тайлбарлах, Үндэсн хуулийг гуравдуг тэтгэхэд үнүүлэх номно (Dritwirkung der Grundrechte) тэрч ономын асуудлын хүртэл судлах боломжтой хэмээн үзэж байгаа бөгөөд өгүүллийн хэмээг хялгартай тус энэ удаа дэлгэрэнгүй судалгааг оруулаагүй болно.

¹⁷ P.F. CARTER – RUCK AND R.WALKER, CARTER-RUCK ON LIBEL AND SLANDER, BUTTERWORTHS, 353 (3D ED 1985).

Харин бусдын санал, шүүмжлэл хэлэх явдлыг дээрх байдлаар хязгаарлах нь төрийн албан тушаалтан болон нийтийн эрх ашигт хамааралтай асуудлын талаарх шүүмжлэлийг ихээр хязгаарлах зорилготой учраас Fair comment defense буюу Зохицой шүүмжлэл гэх нөхцөлийг хөгжүүлсээр ирсэн байна.

Энэхүү нөхцөлийн дагуу бол 1. Тухайн шүүмжлэл нь нийтийн эрх ашигт хамааралтай асуудлын талаар байх, 2. Тухайн шүүмжлэлийн үндэслэсэн факт нь үнэн байх, 3. Шүүмжлүүлж буй этгээдэд ямар нэгэн гэм хор учруулах гэсэн санаагүй байх гэсэн урьдчилсан нөхцөлийг хангасан тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэдэггүй¹⁸.

Тиймээс дээрх нөхцөлийг хэрэглэхийн тулд факт болон тайлбар, санал, шүүмжлэлийг ялгах тодорхой тайлбарыг АНУ-ын шүүхийн зүгтээс дэвшүүлэх шаардлагатай боловч, бүхий л тохиолдолд үйлчлэх нэгдсэн шалгуурыг дэвшүүлсэн жишиг олоогоор гараагүй байна¹⁹. Маш тодорхой байдлаар факт болон тайлбар, санал, шүүмжлэлийг ялгах шалгуурын талаар тайлбарласан шийдвэр нь Ollman v. Evans хэргийн талаарх шийдвэр²⁰ бөгөөд энэ нь Марксист улс төр судлаач Нью-Йоркийн Их Сургуулийн профессор Оллманы хувьд нийтэд танигдсан тоймч Эвансийн бичсэн “Марксист профессорын санаа” гэх нийтлэлд Оллманыг “Марксист улс

¹⁸ MARC A. FRANKLIN & DAVID A. ANDERSON, MASS MEDIA LAW 254 (4TH ED. 1990).

¹⁹ АНУ-ын хувьд New York Times Co. v. Sullivan 376 U.S. 254 (1964) шийдвэр гаргасна хойш төрийн албан тушаалтан нь хариуцагчийн actual malice-ийг нотлох шаардлагатай гэсэн жишиг тогтох эхэлж танигдсан бөгөөд энэрэл олоний хувьд public figure гэх шалгуурыг бий болгоход хүргэсэн байдаг. Цаашлаа Gertz v. Robert Welch, Inc. 418 U.S. 323 (1974) шийдвэрийн үр дүнд тухайн факт нь худал байсан ч тодорхой нөхцөлийн дор үзлэ бодлоо илэрхийлэх эрхийг хамгаалах боломжтой бий болгосон гэдэгдэг. Энэрчлэл, элгэр жишгийн холбоон авч үзэж байга дэлгэрэнгүй тайлбарлах боломжтой боловч тус өгүүллийн хувьд факт болон бусад субъектив үнэлэмжийг хэрхэн хялгах бий холбоотой асуудлын талаар д харууулаагүй зоригсон болно.

²⁰ Мэдээж хэрэг тус шийдвэрээс өмнө Gertz v. Robert Welch, Inc. 418 U.S. 323 (1974), Greenbelt Cooperative Publishing Association, Inc., v. Bresler, 398 U.S. 6 (1970), Old Dominion Branch No.496, National Association of Letter Carriers v. Austin, 418 U.S. 264 (1974) гэх зэрэг тодорхой нөхцөлийг санал болгосон шийдвэрүүд байх боловч тус шийдвэрийн хувьд илүү шогт байдлаар шийдвэрлэнсэн гэдэг утгаар нь тус өгүүлэлд онцлон авч үзэж байгаа болно.

төрийн онолыг номлогч” гээд “судлаачдын дунд тэрээр ямар ч байр суурьгүй нэгэн, зүгээр л нэг идэвхтэн (Ollman has no status within the profession, but is a pure and simple activist)” хэмээн бичсэнтэй холбогдуулан шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан хэрэг болно²¹. Тус ийгтлэл гарсны дараагаар Оллманыг сургуулийн захирлаар томилох шийдвэр цуцлагдсан гэх мэт үр дагаврууд гарсан байдаг.

Энэхүү шийдвэрийн дагуу факт болон тайлбар, санал, шүүмжлэлийг ялгах асуудлыг тангарагтан бус шүүгч шийдвэрлэх ёстой гээд ялгахын тулд дараах дөрвөн нөхцөлийг анхаарч үзэх нь зохистойг онцолсон байдаг. Үүнд: 1. Тухайн мэдээг бичихэд ашиглагдсан үгийн нийтлэг хэрэглээ болон утга болно. 2. Тухайн мэдээг нотлох боломжтой эсэх асуудал болно. Өөрөөр хэлбэл тухайн мэдээг үнэн эсэхийг хэлэлцэх боломжтой юу үгүй юу гэх асуудал. 3. Тухайн мэдээ болон хам эдэв хоорондын харилцан хамаарал болно. Мэдээг илэрхийлсэн илэрхийллийг л авч үзвэл факт мэт харагдах боловч, хам эдэв (context)-тэй нь холбож авч үзвэл тайлбар, санал, шүүмжлэл байх тохиолдол гарч болно гэсэн үг. 4. Тухайн мэдээг тараах үеийн нийгмийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзэх зэрэг болно²².

Дээрх нөхцөлийг дэвшүүлсэн шүүгч нарын олонхийн зүгээс “судлаачдын дунд тэрээр ямар ч байр суурьгүй нэгэн, зүгээр л нэг идэвхтэн (Ollman has no status within the profession, but is a pure and simple activist)” гэх хэсгийг тайлбарлахдаа тус нийтлэлд Оллманы одоогийн албан тушаалыг тодорхой бичсэн төдийгүй, нэхэмжлэгч нь тодорхой байр суурьтай болохыг тодорхой илэрхийлсний дараа бичсэн байх бөгөөд судлаачдын дунд санал асуулга явуулж ийм үр дүнд хүрсэн гэх байдлаар бичигдээгүй тул зохиогчийн саналаас хэтрэхгүй хэмээн

тайлбарлах нь зүйтэй гэж үзжээ.

Харин дээрх шийдвэрээс хойш Оллман хэргийн хувьд дэвшүүлсэн дөрвөн нөхцөлийг зарим нэг байдлаар өөрчлөх оролдлогууд мөн хийгдсэн байдаг. Үүний нэг тод жишээ нь Mr. Chow of New York v. Ste. Jour Azur хэргийн шийдвэр болно. Тус шийдвэрийн хувьд Оллман хэргийн дөрвөн нөхцөлийг дараах байдлаар өөрчилсөн байдаг. 1. Тухайн мэдээг багтаасан текстийн хам эдэв, 2. Тухайн мэдээг илэрхийлсэн илэрхийллийн утга, 3. Үнэн эсэхийг нотлох боломжтой эсэх, 4. Илэрхийлдэггүй факт бий эсэх зэрэг болно. Өөрөөр хэлбэл, Оллман хэргийн дөрвөн нөхцөлийн 3 болон 4 дэх нөхцөлийг нэгтгэж, шинээр илэрхийлдэггүй факт бий эсэх гэсэн нөхцөлийг шалгаж үзэх ёстой гэсэн саналыг дэвшүүлсэн байдаг.

Гэвч АНУ-ын судлаачдын хувьд дээрх Оллман хэргийн дөрвөн нөхцөлийг шүүмжлэх хандлага мөн ажиглагдана. Учир нь тухайн шийдвэрийг гаргахдаа цөөнх болсон шүүгч нарын зүгээс “судлаачдын дунд тэрээр ямар ч байр суурьгүй нэгэн, зүгээр л нэг идэвхтэн (Ollman has no status within the profession, but is a pure and simple activist)” гэх хэсгийг факт гэж дүгнэсэн төдийгүй, цаашид ч дээрх дөрвөн нөхцөлийг ашигласан тохиолдолд шүүгч нарын санал хуваагдах, шийдвэрийн хувьд ойлгомжгүй, тодорхой бус болох магадлал өндөр гэж дүгнэж болох юм.

Тиймээс ч үнэн эсэхийг нотлох боломжтой юу үгүй юу гэсэн ганц нөхцөлөөр дамжуулан факт уу, тайлбар, санал, шүүмжлэл үү гэдгийг шийдвэрлэх нь илүү зүйтэй гэж дүгнэсэн судлаачид ч байгааг энд онцлон гэмдэлтэх нь зүйтэй болов уу²³.

2.2. ЯПОН УЛС

Япон улсын хувьд 1987 оны 4-р сарын 24-ны өдрийн болон 1989 оны 12-р сарын 21-ны өдрийн Улсын Дээд шүүхийн

²¹ Ollman v. Evans 750 F. 2d 970 (D. C. Cir. 1984) (en banc), cert. denied, 471 U.S. 1127 (1985) хэргийн нэлээд тогтат шийдвэрийн хувьд: Сүхбаатар дүүргийн шүүхийн 2011 оны 04 сарын 20-ны өдрийн Дугаар 654 шийдвэрийг дургаж болох юм.

²² Ollman v. Evans 750 F. 2d 970 (D. C. Cir. 1984) (en banc), cert. denied, 471 U.S. 1127 (1985).

²³ Jeffrey E. Thomas, Comment, Statement of Fact, Statement of Opinion, and the First Amendment, 74 Cal. Law Rev. 1001, 1045, 1055 (1986)

шийдвэрээр дээр дурдсан Fair comment defense буюу Зохиотой шүүмжлэл гэх нөхцөлийг хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. Эдгээр шийдвэрийн дагуу “Тодорхой фактыг үндэслэн илэрхийлсэн санал болон шүүмжлэлийн хувьд хариуцлага хүлээлгэхдээ тухайн үйлдэл нь нийтийн эрх ашгтай хамааралтай факттай холбогдож, зорилго нь гагцхүү нийтийн эрх ашгийн төлөө байгаа тохиолдолд тухайн санал болон шүүмжлэлийн суурь болсон факт нь чухал хэсгийнхээ хувьд үнэн болох нь нотлогдсон бол бусдад гэм хор учруулах зэргээр санал болон шүүмжлэлийн шинжийг агуулаагүйгээс бусад тохиолдолд тухайн үйлдэл нь хууль бус биш байна.” гэсэн жишгийг бий болгосон байдаг²⁴.

Харин факт уу эсхүл тайлбар, санал, шүүмжлэл үү гэсэн асуултад Улсын Дээд Шүүхийн 1997 оны 9-р сарын 9-ны өдрийн шийдвэрээр анх удаагаа Улсын Дээд Шүүхийн 1956 оны 7-р сарын 30-ны өдрийн шийдвэрийг нилээд тус шийдвэрийн дагуу бий болгосон “ердийн уншигчдын анхаарал болон унших арга барил”-ын шалгуурыг факт болон тайлбар, санал, шүүмжлэлийг ялгахад мөн адил ашиглах боломжтой гэсэн шийдвэрийг гаргасан байна.

Улмаар “сонинь нийтлэл дэх иэр төрийг гутаасан байж болзошгүй хэсгийн талаар зөвхөн тухайн хэсэгт ашиглагдсан үгийн ердийн утгыг гол болгон ойлгосон тохиолдолд нотлох баримт зэргийг ашиглан тухайн хэсгийн талаар нотлох боломжтой гэж шууд тайлбарлах боломжгүй байсан ч тухайн хэсгийн өмнөх болон дараах хам сэдэв болон тухайн нийтлэлийг гаргах үеийн ердийн уншигчдын мэдлэг, туршлага зэргийг үнэлэн үзээд тухайн хэсгийг” шууд бус байдлаар болон тойруу замаар илэрхийлсний улмаас өөр агуулгыг илэрхийлж байвал фактыг илэрхийлсэн гэж дүгнэх нь зүйтэй гэсэн шалгуурыг дэвшүүлсэн байдаг.

Харин тайлбар, санал, шүүмжлэлийг хэрхэн ангилах авч үзэх талаар Япои улсын судлаачид өөрсдийн саналыг тодорхой

²⁴ 憲判昭和62年4月24日第二小法廷民衆41巻3号490頁。憲判平成元年12月21日第一小法廷民衆43巻12号2251頁。

илэрхийлсэн байх тул дор тус бүрийн агуулгыг товч танилцуулъя.

Эхлээд судлаач Мацүи Шигэноригийн ангиллыг авч үзье. Тэрээр 1.Бусдын зан чанар, чадвар зэргийн талаарх үнэлэмж, 2.Реторкийн хэтрүүлэг ашигласан тохиолдол, 3.Фактын талаарх мэдээ мэт харагдах боловч, объектив байдлаар нотлох боломжгүй тохиолдол, 4.Тодорхой фактын талаар таамагласан тохиолдол гэж ангилсан байна²⁵.

Харин судлаач Ямагүчи Шигэкигийн хувьд 1.Бусдын нэр төрийг гутаагаагүй факт илэрхийлэгдсэн бөгөөд үүнд үндэслэн шүүмжлэл, саналаа илэрхийлсэн тохиолдол, 2.Шүүмжлэл, санал л илэрхийлэгдсэн тохиолдол, 3.Бусдын нэр төрийг гутаасан факт илэрхийлэгдсэн бөгөөд шүүмжлэл, санал мөн илэрхийлэгдсэн тохиолдол гэж ангилжээ²⁶.

Түүнчлэн судлаач Сэгава Нобүхиса үзэхдээ 1.Тодорхой фактад суурилсан санал, шүүмжлэл, 2.Хийсвэр бөгөөд тодорхой бус фактын талаарх илэрхийлэл болон санал, шүүмжлэл илэрхийлэгдсэн тохиолдол, 3.Тодорхой фактыг далд байдлаар ч илэрхийлээгүй хийсвэр бөгөөд үнэлэмжийн шинжтэй илэрхийлэл гэсэн ангиллыг дэвшүүлсэн байна²⁷.

Дээрх судлаач нарын ангилалд үндэслэн өөрийн ангиллыг дэвшүүлсэн судлаач Канда Такаогийн хувьд 1.Тодорхой факт (үйл хөдлөл)-ийн талаарх санал, шүүмжлэл боловч, тухайн фактад холбогдох хүний нэр төрийг гутаасан үр дагаврыг бий болгохуйц тохиолдол, 2.Фактын талаар илэрхийлсэн бөгөөд түүнд үндэслэн тухайн фактад холбогдох хүний зан чанар, чадварын талаар ухамсартайгаар өөрийн санал, шүүмжлэлийг илэрхийлсэн тохиолдол, 3.Бусдын зан чанар, чадварын талаар шууд өөрийн санал, шүүмжлэлийг илэрхийлсэн тохиолдол хэмээн ангилахыг

²⁵ 松井茂配「意見による名譽毀損と表現の自由」民商113巻3号358—359頁。

²⁶ 山口成樹・法論109巻11号128頁（最判平成・1・2・21民衆43巻12号2252頁）。

²⁷ 瀬川信久「民法判例レビュー・民事責任」判タ871号61—62頁。

санал болгожээ²⁸.

III. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Энэхүү товч судалгаагаар дамжуулан юун түрүүнд ЗХУ-ын төдийгүй, ОХУ-ын судлаачдын үзэл баримтлалыг судлах замаар Монгол Улсын Иргэний хуулийн 21-р зүйлийн 21.2 болон 511-р зүйлийн 511.1 дэх хэсэгт зохицуулагдсан “мэдээ (орос. сведения)” гэх нөхцөлийг хэрхэн тайлбарлах эсэх талаар өөрийн саналыг илэрхийлэхийг зорилго. Үүний үр дүнд “мэдээ тараасан этгээд түүнийхээ үнэн зөвийг нотолж чадахгүй бол” хэмээн зохицуулагдсан гүл зөвхөн үнэн зөвийг нь нотлох боломжтой мэдээ буюу фактын талаарх мэдээг л дээрх зохицуулалтын дагуу шийдвэрлэх боломжтой гэсэн дүгнэлтэд хүрсэн билээ.

Үүний дараагаар шүүхийн шийдвэрийг судалсны дүнд манай улсын шүүхийн практикт ч гэсэн фактын талаарх мэдээ юу эсхүл тайлбар, санал, шүүмжлэлүү гэсэн асуултад хариулт өгөх шаардлагатай хэрэг, маргаан гарч байсан болохыг танилцуулж, шүүхийн зүгээс нэгдмэл нэг шалгуурыг буюу хууль зүйн тайлбарыг дэвшүүлээгүй төдийгүй, факт болон тайлбар, санал, шүүмжлэлийг хооронд нь бүрэн гүйцэт ялгаж шийдвэрлэхгүй байгаа болохыг тайлбарласан болно.

Түүнчлэн жишгийн эрх зүйн бүлд хамаараг орны төлөөлөл болгож Америкийн Нэгдсэн Улс дахь хууль зүйн тайлбарын асуудлыг Ollman v. Evans хэргийн шийдвэр болон түүний талаарх судлаачдын байр сууринд тулгуурлан танилцуулж, дараа нь эх газрын эрх зүйн бүлд хамаарах орны төлөөлөл болгож Япон улс дахь хууль зүйн тайлбарын асуудлыг шүүхийн шийдвэр болон судлаачдын байр сууринд тулгуурлан товч байдлаар тайлбарлахыг оролдлоо.

Дээр дурдсан судалгааны үр дүнд суурилан дараах дүгнэлт болон саналыг дэвшүүлж байна.

²⁸ 神田孝夫「「意見・論評による名誉毀損」の賠償額と免責事由」「損害賠償法の動向と展望」；山田卓生先生古稀記念論文集 250頁。

1. Монгол Улсын өнөөгийн тогтолцоо нь ЗХУ, ОХУ-аас репепш хийсэн бөгөөд зөвхөн фактын талаарх мэдээ тараасан тохиолдолд л Иргэний хуулийн 21-р зүйлийн 21.2 болон 511-р зүйлийн 511.1 дэх хэсгийн дагуу шийдвэрлэгдэх боломжтой байна. Гэвч энгээр тогтолцоо нь хариуцлагыг үндэслэх зарчмынхаа хувьд гэм буруут үндэслэн хариуцлага хүлээлгэх зарчим бус, харин гэм буруут үндэслэлгүйгээр хариуцлага хүлээлгэх зарчимд тулгуурласан хэм хэмжээ болно (гэм буруут үндэслэн хариуцлага хүлээлгэх зарчмын баг зүүсэн гэм буруут үндэслэлгүйгээр хариуцлага хүлээлгэх зарчим гэж үзэгдэл).

2. Иргэний хуулийн хэм хэмжээг системний үүднээс тайлбарлавал, тайлбар, санал, шүүмжлэлийн улмаас эдийн бус хохирол учирсан бол энэхүү хохирлыг Иргэний хуулийн 497-р зүйлийн дагуу нөхөн төлүүлэхээр шаардах эрхтэй байна. Энэ нь Иргэний хуулийн 230-р зүйлийн 230.2 дахь хэсгийн зарчмыг зөрчихөөргүй байна. Түүнчлэн фактын талаарх мэдээний улмаас эд хөрөнгийн хохирол учирсан бол мөн адил 497-р зүйлийн дагуу хохирлоо нөхөн төлүүлэхээр шаардах эрхтэй гэж тайлбарлах боломжтой байна (практикт нийм байдлаар субсумц хийгчүй байгааг энд онцлон тэмдэглэх нь зүйтэй).

3. Харьцуулсан эрх зүйн судалгааг нэгтгэн дүгнэвээс АНУ төдийгүй Японы хувьд факт болон тайлбар, санал, шүүмжлэлийг ангилхдаа нотлох баримтаар нотлох боломжтой эсэх гэсэн шалгуурыг голчлон ашиглаж байх бөгөөд хам эсдэв, тухайн үеийн нийгмийн нөхцөл байдал, уншигчдын мэдлэг, мэдээлэл зэрэг хүчин зүйлийг мөн тухайн хэргийн онцлогоос хамааран ашиглах боломжтойг нийтлэг байдлаар хүлээн зөвшөөрсөн байгааг манай улсын хувьд ч практикт анхааран үзэх шаардлагатай.

4. Харьцуулсан эрх зүйн судалгааны хүрээнд авч үзсэн судлаачдын байр суурийг нэгтгэн дүгнэвэл дараах байдлаар нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг гутаасан үйлдлийг

ангилах боломжтой байна. 1.Гутаасан шинжтэй буюу агуулгатай бус мэдээ тараагдсан ба шүүмжлэл, саналаа илэрхийлсэн тохиолдол, 2.Шүүмжлэл, санал л илэрхийлэгдсэн байгаа тохиолдол, 3.Гутаасан шинжтэй буюу агуулгатай мэдээ тараагдсан ба шүүмжлэл, саналаа давхар илэрхийлсэн тохиолдол зэрэг болно.

Ангилал 1-т хамаарч байх тохиолдолд фактын талаарх мэдээг үндэслэн хариуцлага хүлээлгэхгүй тул түүнд үндэслэн гарсан санал, шүүмжлэл нь бусдын нэр төрийг гутаасан эсэхийг дүгнэж, 497-р зүйлийн урьдчилсан нөхцөлийг хангасан тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэх боломжтой²⁹. Гэхдээ тухайн фактад үндэслэсэн санал, шүүмж эсэхийг мөн адил логик хамаарлын хүрээнд авч үзэх шаардлагатай.

Харин ангилал 2-т хамаарч байх тохиолдолд зан суртахууны хэм хэмжээнд харш илэрхийллийг ашигласан эсэх гэх мэт нөхцөлийг харгалзан үзэж, 497-р зүйлийн дагуу шийдвэрлэнэ. Өөрөөр хэлбэл, хэт доромж үг хэллэг ашигласан, хэтрүүдлийг буруу буюу зохисгүй ашигласан гэх мэт тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэнэ гэсэн үг. Энэ тохиолдолд ямар нэгэн фактыг даад байдлаар илэрхийлсэн гэж дүгнэх боломжтой эсэхийг хам эсдэв, нөхцөл байдал зэргийг ашиглан тайлбарлаж тогтооно.

Ангилал 3-т хамаарч байвал энэ тохиолдолд фактын талаарх мэдээ нь нэр төрийг гутаасан агуулгатай тул 21, 511-р зүйлийн дагуу гэм бурууг үндэслэлгүйгээр хариуцлага хүлээлгэх боловч, харин санал, шүүмжлэлийн хувьд энэ нь тухайн фактад үндэслэсэн бол хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл бүрдэх боловч, үндэслээгүй бол 497-р зүйлийн дагуу шалгаж үзэх шаардлагатай болно.

²⁹ Гэхдээ энэ тохиолдолд Иргэний хуулийн 497-р зүйлийн 497.1 дэх хэсгийн хэрэгцээг хүрэн ХБНГУ-ын Иргэний хуулийн 823-р зүйлийн 823.1 дэх хэсгийн талаарх тайлбарын шуудлалд нэмж оруулах нь зохисгүй тул ХБНГУ-ын Иргэний хуулийн 826-р зүйлийн агуулгыг мөн адил энд харгалзан үзвч тайлбарлах шаардлагатай билээ (Р.П). Учир нь ХБНГУ-ын хувьд гэм зарын эрх зүйн ерөнхий хэм хэмжээ нь 823.1, 823.2, 826-гэсэн турвон хэм хэмжээ байдаг бол Монгол Улсын хувьд 497-р зүйл гэсэн гэмт сэргийлэх хэм хэмжээгүй бөгөөд энэ нь системчлэлийн хувьд аваад үзвч ХБНГУ гэхээсээ илүү Франц, Япон улсын тогтоосонтой адил байгаа болно.

Ном зүй

Р.Пүрэвбаатар “Монгол Улсын Иргэний хуулиуд дахь нэр төр, алдар хүнд, адил хэргийн нэр хүндийн талаар зохицуулсан хэм хэмжээ: харьцуулсан эрх зүйн үүднээс дүгнэх нь” Хууль дээдлэх ёс, УБ., 2018 он, хуу. 83

P.F.CARTER –RUCK AND R.WALKER, CARTER-RUCK ON LIBEL AND SLANDER, BUTTERWORTHS, 360 (3D ED.1985)

O.S.Ioffe, *The New Codification of Civil Law and Protection of the honor and dignity of the Citizen. THE SOVIET REVIEW* Vol.4, No.3, TAYLOR & FRANCIS LTD, 64 (1963).

Белявский А.В., Судебная защита чести и достоинства граждан. М., 1966 ст.8

Белявский А.В., Придворов Н.А., Охрана чести и достоинства личности в СССР. М., 1971 ст.56

Эрделевский А., Утверждение о факте и выражение мнения - понятия разного рода, Российская юстиция. 1997. № 6, ст. 17

Потапенко С., Судебная практика Верховного Суда Российской Федерации по спорам о защите чести и достоинства, “Законодательство и практика масс-медиа”, 2004, №5, ст. 29

Дмитрий Голованов, Сергей Потапенко, Применение российских судами положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практики Европейского суда по правам человек: теоретические и практические аспекты, Законодательство и практика, Масс медиа, №3, 2005 г, ст.18-31

MARC A. FRANKLIN & DAVID A. ANDERSON, MASS MEDIA LAW 254 (4TH ED. 1990)

Jeffrey E. Thomas, Comment, Statement of Fact, Statement of Opinion, and the First Amendment, 74 Cal. Law Rev. 1001, 1045, 1055 (1986)

松井茂紀「意見による名誉毀損と表現の自由」民商113巻3号358-359頁。
山口成樹・法協109巻11号128頁（裁判平元・12・21民集43巻12号2252頁）。

瀬川信久「民法判例レビュー・民事責任」判
タ871号61-62頁。

神田孝夫『「意見・論評による名誉毀損」の
諸類型と免責事由』「損害賠償法の軌跡と展
望：山田卓生先生古稀記念論文集」250頁。

Чингэлэй дүүргийн шүүх 2003 оны
12 дугаар сарын 10-ны өдрийн 1229 дүгээр
шийдвэр

Нийслэлийн Давж заалдах шатны
шүүхийн 2004 оны 2 дугаар сарын 9-ны
өдрийн 86 дугаар магадлал

Монгол Улсын Дэд Шүүхийн 2004
оны 04-р сарын 15-ны өдрийн 230 дугаар
тогтоол

New York Times Co. v. Sullivan 376
U.S. 254 (1964)

Gertz v. Robert Welch, Inc. 418 U.S. 323
(1974)

Greenbelt Cooperative Publishing
Association, Inc., v. Bresler, 398 U.S. 6 (1970).

Old Dominion Branch No.496, National
Association of Letter Carriers v. Austin, 418
U.S. 264 (1974)

Ollman v. Evans 750 F. 2d 970 (D. C.
Cir. 1984) (en banc), cert. denied, 471 U.S.
1127 (1985).

最判昭和62年4月24日第二小法廷民集41卷3
号490頁。

最判平成元年12月21日第一小法廷民集43卷
12号2251頁。

---o0o---

УУЛ УУРХАЙН ТӨСЛҮҮДИЙН НӨЛӨӨЛӨЛД ӨРТСӨН ОРОН НУТГИЙН ИРГЭДЭД НӨХӨХ ОЛГОВОР ОЛГОЖ БУЙ ПРАКТИК



МУИС-ийн ХЭС-ийн магистрант
П.Байгалмаа

ТҮЛХҮҮР ҮГ:

Нөхөх олговор. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, орон нутгийн иргэдийн эрх ашиг, малчид

ТОВЧЛОЛ:

Монгол зэрэг хөгжиж буй улсуудын эдийн засагт зам, барилга байгууламж, цахилгаан станц барих зэрэг дэд бүтцийн төслүүд, ашигт малтмалын тодорхой нөөцийг түшиглэсэн уул уурхайн олборлолтын төслүүд ихээхэн чухал үүрэгтэйн зэрэгцээ тухайн төслүүдийн үйл ажиллагаанаас байгаль орчин, орон нутгийн иргэдэд үзүүлэх нөлөөллийг нарийвчлан судлан тогтоож, иргэдийн эрхийг зөрчигдөхөөс хамгаалах, зөрчигдсөн эрхийг нөхөн сэргээх эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох нь чухал юм. Тус орны хувьд уул уурхайн хайгуул, олборлолтын үйл ажиллагаа явагдаад 29 орчим жил болж буй хэдий ч өнөө хэр газар чөлөөлөлт, нүүлгэн шилжүүлэлт болон нөхөх олговрыг зохицуулсан хууль, журам, олон улсын жишигт нийцсэн стандарт байхгүй байна.

Газрын харилцаатай холбоотой нөхөх олговрын одоогийн эрх зүйн зохицуулалт нь хүн ам одноор суурьшсан хот суурин газрын дахин төлөвлөлт, хөгжүүлэлт болон улсын тусгай хэрэгцээтэй холбогдон явцуу хүрээнд гарч байгаа учир уул уурхайн шууд болон дам нөлөөнд өртөн эрх ашиг нь зөрчигдөж буй малчид хуулийн хамгаалалтаас гадна үлдсэн хэвээр байна.

Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал уул уурхайн үйл ажиллагаанаас үүдэн газрыг нь эргүүлэн авсан малчдад нөхөх олговор олгох үндсийг тогтоож өгсөн боловч, тухайлсан хуулиар зохицуулах зайлшгүй шаардлагатай болохыг нөхөх олговрыг практикт хэрэгжүүлж буй туршлага болон олон улсын стандартад тулгуурлан харуулахыг зорив.

Цаашид, нарийвчилсан хууль, журам боловсруулан батлахаас гадна Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, олон улсын хүний эрхийн норм, стандартын хүрээнд газрын харилцаатай холбоотой нөхөх олговрын онолын судалгааг ч гүнзгийрүүлэх шаардлагатай.

УДИРТГАЛ

2019 оны 10 сарын байдлаар Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дахь ашигт малтмалын хүчин төгөлдөр тусгай зөвшөөрлийн тоо 2861-т (хайгуулын 1197, ашиглалтын 1664) хүрээд байгаа ба хамрах талбайн хэмжээ нь 7.7 сая га буюу нийт газар нутгийн 4.9 хувийг эзэлж байна¹. Энэ хэмжээ ашигт малтмалын хайгуулын оргил үе буюу 2005 онд 44.4 хувьд хүрч байсан билээ. Улсын төсвийн орлогын бараг 30 хүртэлх хувийг дангаараа бүрдүүлдэг уул уурхайн бүтээгдэхүүний экспортоос эдийн засаг

¹ "Эрдэс, байгалийн статистик мэдээ", 2019 оны 8 сар, Ашигт малтмал, газрын тосны газар <https://mpra.gov.mn/public/page/133/2019-08-mon.pdf>

нь шууд хамааралтай байдаг улсын хувьд энэ хэмжээ буурахгүй, харин ч нэмэгдэх магадлалтай. Төрөөс тусгай зөвшөөрөл авсан уул уурхайн компаниудын хайгуул, олборлолтын үйл ажиллагаа нь тухайн орон нутагт уламжлалт хэлбэрээр бэлчээр сэлгэн, нүүдэллэн амьдарч ирсэн малчдын газар эзэмших, ашиглах эрхийг зөрчсөнөөс ус, бэлчээрийн нөөц хомстож, Үндсэн хууль оролцсон эрх ашиг нь зөрчигдөх явдал түгээмэл болоод байна.

Олборлох салбарын эрх зүйн зохицуулалтын талаарх судалгаа, мэдээлэл нь ихэвчлэн ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл, нөхөн сэргээлт, гэрээ болон байгаль орчинд нөлөөлж буй сөрөг нөлөөллүүдийн хүрээнд хийгдэх нь түгээмэл байна². Харин уул уурхайн үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагаанаас орон нутгийн иргэдийн өдөр тутмын амьдрал, уламжлалт мал аж ахуй, нүүдэлчин соёлд үзүүлж байгаа сөрөг нөлөөлөл, эрхийн зөрчлүүдийг хүний эрхийн болон сэдбар дамнансан хандлагаар судлах, зөрчигдсөн эрхийг хэрхэн сэргээх талаар санал, санаачилга гаргах явдал дутмаг байна. Гэхдээ энэ чиглэлд олон улсын байгууллагууд, тусгай зөвшөөрөл санхүүжилт бүхий судалгааны ажлууд цөөнгүй хийгддэгийг дурдах нь зүйтэй. Жишээ нь, НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөр, ХЭҮК-ийн дэмжлэгтэйгээр Нийгмийн бодлого, хөгжлийн судалгааны хүрээлэнгээс 2012 онд хийсэн “Монгол Улс дахь уул уурхайн үйл ажиллагаанаас хүний эрхэд үзүүлэх нөлөө” судалгааны тайлан³, мөн Даян Дэлхийн Байгаль Хамагалах Сан (WWF)-гийн захалгаар Ногоон Хөгжлийн Хөтөч ТББ-ын 2017 онд хийсэн “Уул уурхайн шийдвэр гаргалтанд талуудын оролцооны мэдлэг, хандлага, дадлын

үнэлгээний тайлан”⁴ зэргийг дурдаж болно. Энэхүү өгүүллэгээр уул уурхайн төслүүдийн нөлөөллийн бүсэл амьдарч байгаа орон нутгийн иргэдийн орон байртай байх, мэдээлэл авах, мэдээлэгтэйгээр шийдвэр гаргах⁵, зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэх, ялангуяа нөхөх олговор авах эрхийн асуудлыг Монгол Улсын хууль тогтоомжоор хэрхэн зохицуулсан болон хэрэгжүүлж байгаа практикийн талаар хөндөж, эрх зүйн дүгнэлт гаргахыг зорилго болгов.

Уул уурхайн хайгуул, олборлолтын төслүүдийн үйл ажиллагаа явуулж буй талбай нь бүгд хөлөө орон нутагт байна. Тэдгээр талбай нь малчдын уламжлалт байдлаар өвлөн эзэмшиж, ашиглаж ирсэн өвөлжөө, хаваржааны газар болон амьжиргааны үндсэн эх үүсвэр болсон бэлчээр, усны нөөц бүхий талбайтай давхардсанаас үүдэн малчдал шууд ба дам байдлаар сөрөг нөлөөлөл үзүүлж байна. Үүнд, малчдын газар эзэмших, ашиглах эрх зөрчигдөх, бэлчээр нутаг хязгаарлагдсанаас өмнөх байдлаараа үүдэн малчдал шууд болон боломжгүй болох, ингэснээр малын тоо толгой болон малаас авах ашиг шинь буурах, усны нөөц хомстож, хүн мал ундны усаар гачигдах, мөн уламжлалт нуудэлчин соёл, уламжлалт сөргөөр нөлөөлөх зэрэг хоорондоо хамаарал бүхий олон асуудлыг дагуулах болжээ. Энэ нь ялангуяа Өмнөговь зэрэг усны нөөц багатай, эмзэг экосистем бүхий газар нутагт бүр ч хүнд тусч байгааг Оюу Толгой ХХК-ийн эсрэг тус аймгийн Ханбогд сумын малчдын үүсгэсэн заргаас харж болно⁶. Энэ талаар нөхөх олговрыг практикт хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа хэсэгт дэлгэрэнгүй авч үзнэ.

² Д.Ренчиндорж “Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал” 2016 он, Н.Бармыа “Монгол улсын хувьд хамгийн үр шимтэй уул уурхайн гэрээг тодорхойлох нь” УБ, 2018 он.

Х.Чинбат “Ашигт малтмал хайх, ашиглах эрхийн иргэний эрх зүйн эх сурвалж” УБ, 2019 он, Г.Сурхайяр, Б.Өгзийнбаяр “Ашигт малтмалын тухай хуулийн 2006 оны шилжүүлэлт” 2018 он.

³ Газар чөлөөлт, нүүлгэн шилжүүлэлт, нөхөн төлбөрийн зохицуулалтыг хамруулж үзсэн.

⁴ Уул уурхайтай холбоотой асуудлууд, ялангуяа нүүлгэн шилжүүлэлт болон нөхөн олговрын талаар иргэдтэй төлөөлдсөн байдал зэргийг авч үзсэн. “Уул уурхайн хөрөнгө оруулалтын төлөөлөлтөнд талуудын оролцоог нэмэгдүүлэх зөвшөөрөл Монгол орон ард иргэд, мал сүргийн арууд амьдрах орчныг бүрэлдэх ба байгаль орчныг хамгаалах нь” төсөл.

⁵ Эдгээр эрхүүд “Байгаль орны асуудлуудыг хязгаарлах, шийдвэр гаргахад оролцох, эрхэл хамгаалуулах талаарх Аарусын Конвенц”-оор баталгаажсан. Монгол Улс иргэдийн орон талаар 10 гаруй жил хэлэлцэж байгаа боловч амьт хэрэг болоогүй байна. http://www.unccc.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/Aarhus_Convention_in_Mongolian.pdf

⁶ http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-link/documents/OT-2_Assessment_Report_MON.pdf.

Уул уурхайн үйл ажиллагааны нөлөөллөөс хохирсон орон нутгийн иргэдийн нийтлэг эрх ашгийг бодолцож нийтийн нөхөх олговор олгох, хувь малчин өрхөд учирсан хохирлыг бодитой үнэлэх, нүүдлэн шилжүүлэлт явуулах тохиолдолд орон нутгийн иргэдэд урьдчилан мэдэгддэг байх (зөвхөн нүүдлэн шилжүүлэлт төдийгүй төслийн үйл ажиллагаа эхлэхээс өмнө орон нутгийн иргэдэд мэдээлэл өгдөг, тэднээс зөвшөөрөл авдаг, иргэд мэдээлэлтэйгээр шийдвэр гаргадаг нөхцөл боломжийг бүрдүүлэх нь нэн чухал), учирсан материаллаг болон сэтгэл санааны хохирлыг бодитойгоор нөхөн төлөх, элгээр үйл ажиллагаанууд нь иргэдийн амьжиргааны түвшинг өмнөх байдалаас нь бууруулахгүй байх боломжийг бүрдүүлэх зэргээр орон нутгийн иргэдийн өмчийн эрх болон газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийг хамгаалах шаардлагатай байна.

Үндсэн хууль болон бусад хуулиуд дахь нөхөх олговрын зохицуулалт

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн (1992) 16.3 дахь хэсэгт "... Төр, түүний эрх бүхий байгууллага нь нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авбал нөхөх олговор, үнийг төлнө" гэдэг үндсэн зохицуулалт бий. Мөн Газрын тухай хуулийн (2002) 20.1.4 хэсэгт "бусдын эзэмшил газрыг аймаг, нийслэл, сумын тусгай хэрэгцээнд авахтай холбогдуулан гэрээний хугацаа дуусахаас өмнө газрыг солих буюу эргүүлэн авах тохиолдолд тухайн шатны Засаг даргын өргөн мэдүүлсээр нөхөн олговор олгох шийдвэр гаргах эрхийг Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал хэрэгжүүлэхээр заажээ. Дээрх заалтуудаас харвал, нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслээгүй нөхцөлд нөхөх олговор олгох нөхцөл үүсэхгүй, тэгээд ч төр биш төрөөс зөвшөөрөл авсан тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн зүгээс хохирлын нөхөн олговрыг олгох тохиолдолд эдгээр заалтууд хамааралгүй мэт. Гэхдээ "Үндсэн хуульд газрыг төрөөс эргүүлэн авахдаа ... нөхөх олговрын талаар шууд тусгаагүй нь ... Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд

нийцэхгүй гэсэн агуулгагүй юм". Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу малчны хувийн эзэмшлийн өвөджөө, хаваржааны газар, нийтийн эзэмшлийн бэлчээрийг ашиглах, газрынхаа үр шимийг хүртэх боломжгүй болгож байгаа нь газар эзэмших эрхэд халдаж буй зөрчил, газрыг шууд бусаар эргүүлэн авч буй гэж үзэж болох тул нөхөх олговор олгох үндэслэл болох юм.

Тэгвэл уул уурхайн салбарын суурь хууль болох Ашигт малтмалын тухай хуулийн (2006) 41.1 дэх хэсэгт "Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь хайгуулын болон ашиглалтын үйл ажиллагааны явцад худаг, өвөлжөө, хувийн болон нийтийн зориулалттай орон байр, бусад барилга байгууламж болон түүх, соёлын дурсгалт зүйлсэд гэм хор учруулсан бол хохирлыг нь өмчлөгч, эзэмшигчид бүрэн хэмжээгээр нөхөн төлөх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд тэдгээрийг шилжүүлэн байршуулахтай холбогдсон зардлыг хариушна" гэжээ. Гэхдээ энэ заалт нь тухайн өмчийн эзэнд зөвхөн материаллаг гэм хор учирсан байхыг шаардсанаас биш хохирлыг хэрхэн баримтжуулах, эд хөрөнгийг хохирлыг ямар хугацаанд, хэрхэн барагдуулах тухай нарийвчилсан зохицуулалтыг тусгаж өгөөгүй¹, түүнчлэн нүүдэлчнн соёл уламжлал, ёс заншил, нутгийн иргэдийн "нутгаа" гэх сэтгэл зэрэг мөнгөөр үнэлэх боломжгүй, эдийн бус баялагт учирч болох хохирлыг авч үзээгүй, мөн шилжүүлэн байрлуулах ямар нөхцөлийг шаардлагатай тохиолдол гэж үзэхийг ч тодорхой тусгаагүй байна.

Үндсэн хуулиар нөхөх олговор олгох үндсийг тавьсан хэдий ч ул асуудлыг тусгайлсан хуулиар нарийвчлан зохицуулах зайлшгүй шаардлагатай ба нөхөх олговрын асуудал онолын түвшинд ч хангалттай судлагдаагүйг тэмдэглэх нь зүйтэй. "... Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйд "дайчлан авах", "эргүүлэн авах", "улсын

¹ Д.Гангабатар, "Нөхөн олговрын тухай Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын онолын үндэс", Хууль дээдэлж бэ сэтгүүл, №51, УБ, 2015 он, 45 дахь тал.

² Газрын тухай хуульд чиг төрлийн зохицуулалт харьцангуй тодорхой туссан байдаг, 43 дугаар зүйлд.

тусгай хэрэгцээ”, “нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээ”, “нөхөх олговор” зэрэг нэр томъёо, түүний утга агуулгыг дэлгэрэнгүй тайлбарласан Үндсэн хуулийн Цэцийн шийдвэр гараагүйн дээр энэ талаар хийсэн судалгаа хомс байна.⁹

Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх зорилтын хүрээнд иргэний өмчийг төрөөс эргүүлэн авах, дайчлан авах тохиолдолд олгох нөхөх олговор болон нүүлгэн шилжүүлэлтийн эрх зүйн зохицуулалт 2014 оноос хойш харьцангуй дэвшилттэй хийгдэж байна гэж хэлж болно. Энэ хүрээнд “Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт газрыг худалдан авах болон нөхөх олговортойгоор худалдан авах, солих журам” (НИТХТ-ийн 2014 оны 126 тогтоол), “Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хууль” (2015), “Газрыг тусгай хэрэгцээнд авах, гаргах, түүний хэмжээ, заагийг тогтоох, ашиглах журам” (ЗГ-ын 2017 оны 287-р тогтоол), “Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх үйл ажиллагааны нөхөх олговор олгох журам” (ЗГ-ын 2018 оны 222-р тогтоол) зэрэг хууль, тогтоомжууд батлагдан гарч, хэрэгжиж байна. Дурдагдсан хууль, журмууд хэдийгээр хот, суурин газрыг дахин төлөвлөх, хөгжүүлэхтэй холбоотой асуудлуудын хүрээнд батлагдсан хэдий ч тусгасан үзэл баримтлал, зарчмууд нь нөхөх олговрын нийтлэг шаардлага, олон улсын жишигт дөхөж очсоныг тэмдэглэх нь зүйтэй. Тухайлбал, 287-р тогтоолын 3.6 дахь хэсэгт нөлөөлөлд өртөж байгаа иргэн, ААН, байгууллагатай нөхөх олговрын талаар урьдчилсан тохиролцох зүйлсийг нарийвчлан тусгасан, мөн 222-р тогтоолд “Нөхөх олговрын хэлбэр, хэмжээг тогтоохдоо нийтийн эрх ашгийг эрхэмлэх, олон нийтийн оролцоог хангах, мөн газар, үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгч, эзэмшигч иргэн, хуулийн этгээдийн хууль ёсны эрх ашиг, амьжиргаа, аж ахуйн үйл ажиллагааны нөхцөлнийг өмнө байснаас

дордуулахгүй байх зарчмыг баримтална”¹⁰. Түүнчлэн, нөхөх олговрын үнэлгээний зүйлд, “өмчлөх, эзэмших эрх бүхий газар, газрын үндсэн бүрдэл хэсэгт хамаарах тухайн газар дээрх үл хөдлөх хөрөнгө буюу барилга байгууламж, газар чөлөөлөх зардал, түр суурьшуудах зардал, төсөл хэрэгжүүлэхээр сонгосон талбай дахь өөрийн өмчлөл, эзэмшлийн газар, үл хөдлөх эд хөрөнгөө ашиглан аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа иргэн, хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны цэвэр ашиг хамаарна”¹¹ гэжээ.

Уул уурхайн компаниудаас орон нутагтай хамтран ажиллах зохицуулалт хийх оролдлогуудын хүрээнд “Уурхайн үйл ажиллагаанаас бий болох хөгжлийн боломжуудыг орон нутгийн иргэд хүртэх болон уурхайн үйл ажиллагааны нөлөөлд өртөх иргэдийн нийгэм, соёл, эдийн засгийн тогтвортой байдлыг сайжруулах аяллыг хангах” зорилго бүхий Орон нутагтай хамтран ажиллах гэрээний загварыг¹² Хоган Ловелс компани 2015 онд УУЯ-ны захиалгаар бэлтгэсэн байх ба 4.6(g) хэсэгт Нүүлгэн шилжүүлэлт, нөхөн төлбөрийн харьцангуй тодорхой заалтуудыг¹³ оруулж өгсөн ч албан ёсоор батлагдан, практикт хэрэгжиж эхлээгүй байна.

⁹ “Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх үйл ажиллагааны нөхөх олговор олгох журам” ЗГ-ын 2018 оны 222-р тогтоол, 2.1 дэх заалт.

¹⁰ Мөн тогтоол 3.1 дэх заалт.

¹¹ <http://www.mongolianminingjournal.com/s/61074>

¹² (i) Компани нь нийтийн болон хувийн эзэмшлийн орон байр, худал, байгууламжийн хашаа, бусад байгууламж болон түүх, соёлын дурсгалт газрын өмчлөгч, эзэмшигчээс Холбогдох хуульд заасны дагуу тэдгээрт учруулсан хохирлыг бүрэн нөхөн төлөх. (ii) Хэрэв шаардлагатай бол Компани нь хөрөнгийн үнэ эсхүл уурхуулсан хохирлын хэмжээг тогтоох хараат бус үнэлгээг хийгэнэ. (iv) Уурхайн үйл ажиллагааны үндэс нүүдсэн шилжүүлэлт хийх зайлшгүй шаардлагатай тохиолдолд Компани нь (i) тухайн нүүлгэн шилжүүлэхэд гарах болит зардал, тухайлбал орон байр, мал амьтан болон малын хашааг нүүлгэх болон дахин барих зардалыг төлөх, (ii) шаардлагатай тохиолдолд нүүлгэн шилжүүлж буй мал, амьтанд хүрэлцэхүйц тоогоор, шаардлага хангахуйц чанар бүхий усны худал эсхүл өрмийн цооногийн шинэчлэл зэвсэг эсхүл шингэр гаргана. Энэ тохиолдолд ийнхүү нүүлгэн шилжүүлж буй Орон нутгийн иргэдийг худал, цооногийн гүний хэмжээ, тоог тохирцооно. (vi) Нүүлгэн шилжүүлэлтийг түүнд хамрагдсан Орон нутгийн иргэд боловч Орон нутгийн бизнесийн байгууллагатай зөвлөлдсөний үндсэн дээр гүйцэтгэх бөгөөд энэ асуудалд гэрээ байгуулаа. Нүүлгэн шилжүүлэх журам, нөхөн төлбөрийн хэмжээ ил тод, ижил хэмжээнд байна.

¹³ Д.Гангабаяр. “Нөхөх олговрын тухай Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын онцолыг үндэж”. Хууль дээдлэх Өс сэтгүүл, №51, УБ, 2015 он, 40 дэх тал.

Уурхайн компаниудаас орон нутгийн иргэдэд нөхөх олговор олгож байгаа практик

(Оюу Толгой төслийн жишээн дээр)

Уул уурхайн төслүүдийн үйл ажиллагаанаас эрх ашиг нь зөрчигдөж байгаа орон нутгийн иргэд, малчдын эрхийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалт дутмаг байгаагаас Оюу Толгой мэтийн мега төслүүд, өөрсдийнх нь эсрэг гомдол үүсгэсэн орон нутгийн иргэдийн гомдлыг барагдуулахын тулд өөрийн болон санхүүжүүлэгч байгууллагынхаа мөрддөг жишиг зохицуулалтыг баримтлан, уурхайн нөлөөллийн бүсээс иргэдийг нүүлгэн шилжүүлэх болон нөхөх олговор олгож буй практик байгааг жишээ болгон авч үзлээ.

Оюу Толгой төсөл (ОТ) нь Монгол Улсын Өмнийн говьд орших ОТ-н зэс, алтны уурхайг ашиглах зорилготой 12 тэрбум долларын хөрөнгө оруулалттай төсөл юм¹⁴. Уурхайн диццэвт талбай нь УБ хотоос урагшаа 550 км-т буюу Өмнөговь аймгийн Ханбогд сумын нутагт байрладаг. Тус сум нь 15,150 км² газар нутагтай, засаг захиргааны 5 багтай, 2018 оны эцсийн байдлаар 7668 хүн амтай, үүдээс 389 малчин өрх байжээ¹⁵.

2012 оны 10-р сарын 12-ны өдөр Ханбогд сумын иргэд, малчдын төлөөлөл бүхий “Говийн газар шороо” ТББ, “Оюу Толгойн Хяналт” ТББ-ын тусалцаатайгаар Олон Улсын Валютгийн Сан (ОУВС)-ийн Эрх Зүйн Хяналт, Зөвлөгөө, Омбудсманы Газар (ЭЗХЗОГ)-т дараах асуудлуудаар

гомдол гаргажээ¹⁶. Үүнд, төсөл нь орон нутгийн бэлчээрийн газар, усны нөөцийг ашигласнаас үүдэн малчдын амьжиргааг доройтуулж, улмаар уламжлалт нүүдлийн соёлд эрсдэл учруулж байгаад болон нөлөөлөлд өртсөн малчдад 2004, 2011 оид хийгдсэн эдийн засгийн нүүлгэн шилжүүлэлтэд олгосон нөхөн олговор хангалтгүй, нүүлгэн шилжүүлэлт зохих ёсоор хийгдээгүй болохыг дурдаж, уг асуудлыг судлан үнэлэлт дүгнэлт гаргаж өгөхийг хүсч, зарим шийдлүүдийг санал болгосон байдаг. Тус төсөл нь ОУВС-ийн зээлдэгч болохын хувьд ЭЗХЗОГ тухайн гомдлыг өөрийн журмаар авч хэлэлцээд, тухайн гомдол нь гомдол хянан шийдвэрлэх шаардлагыг хангаж байна гэж үзсэн тул хараат бус хөндлөнгийн шинжээчдийн багийг шалгаруулан ажиллуулжээ.

Уг баг нь ОУСК-ийн хувьд үйл ажиллагаандаа баримталдаг Байгаль орчин, Нийгмийн Тогтвортой Байдал баримтлах Гүйцэтгэлийн стандарт¹⁷ (Performance Standards on Environmental and Social Sustainability) хэмээх баримт бичгийн дагуу нөхөн олговрын асуудлыг хянаж үзээд тайлан, дүгнэлтээ гаргажээ. Гүйцэтгэлийн стандарт нь харилцан уялдаа бүхний 8 бүлэг стандарт байх ба ОУСК-ийн санхүүжилт бүхий төслүүдийн бүхний л хугацаанд баримтлах ёстой байдаг. Гүйцэтгэлийн стандарт 5 буюу “Газрыг дайчлан авах болон албадан нүүлгэн шилжүүлэлт” гэсэн хэсэгт нөхөн олговрын наад захын стандартуудыг, тухайлбал, нүүлгэн шилжүүлэлтийг зайлшгүй явуулахаар болбол, төсөл хэрэгжүүлэгч тухайн нүүлгэн шилжүүлэгдэж байгаа иргэн буюу хүмүүст алдсан эд хөрөнгийг нь бүрэн нөхөн төлөх, нөхөн төлбөрийг бусад тусалцааны хамт олгох ёстой ба энэхүү стандартад заасны дагуу амьжиргаагаа урьдын адил залгуулах буюу сайжруулахад нь туслах ёстой. Нөхөн олговрын стандарт нь ил тод, тухайн

¹⁴ ОТ ХХК-ийн куванааны 66%-ийг Канад улсад бүртгэлтэй “Taqiqaq Hills Resources” компани эзэмшэх бөгөөд улсын 34%-ийг Монгол Улсын төрийн өмчтэй Эрэлж Оюу Толгой ХХК эзэмшдэг. “Taqiqaq Hills Resources” компани нь Төрийн газрын Хөрөнгийн Барилда хувьцаа гаргасан бөгөөд хамгийн том хувьцаа эзэмшгч нь олон улсын түвшний уул уурхайн томоохон компани болох Freeport компания болно. Төслийн санхүүжүүлгийн 45 тэрбум ам.долларыг Олон Улсын Санхүүгийн Корпораци (ОУСК)-ийн санхүүжүүлж буй “А” үргийн тух, мөн олон улсын арилжааны банкуудтай нийлэн 1 тэрбум ам.доллар хүртэх “Б” үргийн тухээс бүрээс. http://www.cao-ombudaman.org/cases/case_detail.aspx?id=191

¹⁵ Өмнөговь аймгийн Статистикийн хэлтсийн тоо баримт, 2018 он. <http://www.oms.gov.mn/uploads/users/76/files/dataset/202018%20nsgt11.pdf>

¹⁶ ЭЗХЗОГ-т албан ёсоор гомдол гаргасан захидал. http://www.cao-ombudaman.org/cases/document/inks/documents/OyuTolgoiCAOComplaint_Oct122012_Redacted.pdf

¹⁷ https://www.ifo.org/wpa/wcms/connect/2466bc3-5dc1-444d-bc9b-226188e95454/PS_English_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jk-V-Xoh

ийүүлгэн шилжүүлтийн нөлөөлд өртсөн бүхий л хүмүүст таарч тохирсон байх ёстой. Мөн Стандарт 7 нь Орон нутгийн уугуул иргэдтэй холбоотой харилцааг зохицуулсан ба энэхүү стандартад "Ихэнхдээ, нутгийн уугуул иргэдийн эдийн засаг, нийгэм, эрх зүйн статус нь газар, байгалийн болон соёлтой холбоотой эрх ашиг, сонирхлоо хамгаалах боломжийг хязгаарлаж байдаг нь тэдний хөгжлийн төслүүдээс үр ашиг хүртэх, оролцоход бэрхшээл учруулдаг байх талтай" гээд энэхүү стандартын зорилго нь хөгжлийн төслүүдийн нутгийн уугуул иргэдэд учруулах сөрөг нөлөөллөөс урьдчилан сэргийлэх, сэргийлэх боломжгүй бол тэрхүү нөлөөллийг багасгах буюу нөхөн төлөх шаардлагатай¹⁸ гэжээ. Мөн уг баримт бичигт дурдагдсан хамтгий чухал зарчим бол төслийн бүхий л хугацаанд төслийн нөлөөлд өртсөн орон нутгийн иргэдтэй Мэдээлэлтэйгээр Зөвшилцөх болон Оролцох (Informed Consultation and Participation) харилцааг хөгжүүлэх, мөн Чөлөөтэй, Урьдчилсан байдлаар, Мэдээлэлтэйгээр Зөвшөөрөл авах (Free, Prior and Informed Consent) зарчмыг баримтлахын чухлыг дурдсан байна. Гэхдээ энэхүү стандартууд 2012 оноос хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн буюу 2004, 2011 оны нүүлгэн шилжүүлэлтийн үед хэрэглэгдэх боломжгүй байжээ.

Малчдын зүгээс гомдол гаргаснаас хойш буюу 2013 оны 8 дугаар сараас эхлэн малчид болон төслийн зүгээс хэлцэл хийж, асуудлаа ярилцаж эхэлсэн байх ба энэхүү хэлцэл үргэлжилсээр 2015 оны 6 сард малчид, иргэдийн төлөөлөл, орон нутгийн засаг захиргаа болон ОТ төслийн төлөөлөл бүхий Гурван талт зөвлөлийн албан ёсоор байгуулж, харилцан ойлголцлын санамж бичигт гарын үсэг зурсан байна. Тус зөвлөлд орон нутгийн засаг захиргааг төлөөлөн сумын ИТХ-ын дарга болон засаг дарга, малчдыг төлөөлөн 5 малчин, ОТ төслийг төлөөлөн нийгмийн харилцааны ерөнхий менежер орсон байх ба зөвлөлийн үйл ажиллагааг ЭЗХЗОГ-аас чиглүүлсээр иржээ. Зөвлөлөөс ЭЗХЗОГ-ийн хяналт

судалгааны ажлыг гүйцэтгэх Олон талт мэргэжлийн шинжээчдийн баг (ОТМШБ)-ийг сонгон шалгаруулах, судалгаа, үнэлгээний ажилд туслалцаа үзүүлэх чиглэлд голлон анхаарч ажилласан байна.

Хөндөмгийн шинжээчдийн багийн 2017 оны 1 дүгээр сард олон нийтэд нээлттэй болгосон үнэлгээний эцсийн тайланд анх гомдол гаргасан асуудлуудтай холбоотой буюу бэлчээр, усны чанар, хүртээмжийн үнэлгээ, өнгөрсөн 10 жилийн хугацаанд малчдын хөрөнгө, амьжиргаанд гарсан өөрчлөлтийн дүн шинжилгээ, Ундайн голын өөрчлөлттэй холбоотой гомдлын асуудал зэргүүд багтсанаас гадна нөхөн олговортой холбоотой дараах дүгнэлтүүд гарсан байх ба үүнд:

1.2004 оны нөхөн олговрын хөтөлбөрт зориулан хийгдсэн нөлөөллийн үнэлгээ нь малчдад учруулах нөлөөллийг бууруулах үндэслэл болохоор хангалттай байж чадаагүй. Нүүлгэн шилжүүлэх төлөвлөгөө байгаагүй.

2.2011 оны нөхөн олговрын үндэслэл болсон судалгаанууд, нөлөөллийн үнэлгээнүүд, нүүлгэн шилжүүлэлтийг төлөвлөгөө дийлэнх нь зөвхөтэй, хангалттай байсан байна. Гэхдээ нөлөөллийн бүсийг тогтоох тал дээр дутагдалтай байснаас нөлөөлд өртсөн зарим малчдыг тодорхойлоогүй, мөн нөхөн олговрын багцын элементүүд тогтвортой байж чадаагүй гэх мэт сул талууд байна.

3.2012 оноос хойш төсөлд гарсан өөрчлөлтүүд, бүтээн байгуултуудыг одоо байгаа нөлөөллийн үнэлгээнд хамруулаагүй.

4.Нөлөөллийг тодорхойлох аргачлал дутмаг байсан гэдэг нь 2004 ба 2011 онд нөхөн олговор олговол зохих байсан малчид байна гэсэн үг. Үүнд, өвөлжөөний лицензтэй малчдад нөхөн олговор авах эрх олгосон шиг хаваржаатай эсвэл, бэлчээр, ус ашиглаж байсныг нотолж болохуйц (гэхдээ гэрчилгээгүй) малчид, нөхөн олговрын эрх олгох гортиг шугамын гадна гэхдээ нөхөн олговор авсан малчидтай нэг бэлчээр, худаг ашиглаж байсан малчид, түүнчлэн

¹⁸ Мөн тэнд, Гүйцэтгэлийн стандарт 7. Хуудас 47

ОТ-н нүүдлэн шилжүүлэлтийн улмаас өөрсдийнх нь ашиглаж байсан нутагт нүүдлэн шилжүүлэгдсэн хүмүүсийн улмаас амьжиргаа нь хохирсныг баталж чадах аливаа малчид орно.

5.2004 оны нөхөн олговрын үйл явц ОУСК-ийн 2012 оны Гүйцэтгэлийн стандарттай олон талаар нийцээгүй.

6.2011 оны нөхөн олговрын үйл явц нэлээд сайжирсан хэдий ч тодорхой хяналт тавьж болохуйц Амьжиргаа сэргээх төлөвлөгөө байхгүй учир нийцэхээргүй, гэрээг нууцлах зохисгүй заалт оруулсан¹⁹.

Эдгээр дүгнэлтүүдэд үндэслэн, дараах зөвлөмжийг гаргажээ. Үүнд, нөхөн олговортгой хамааралтай хэсгүүд нь: (i) Гурван талт зөвлөл 2004 ба 2011 оны нөхөн олговрын хөтөлбөрт гомдолтой байгаа малчдыг нэхэмжлэл гаргах боломжоор хангахын тулд Нөхөн олговрын нэхэмжлэлийн хороо байгуулах, (ii) 2011 оны нөхөн олговрын хөтөлбөрт аудитийн шалгалт хийлгэж, амьжиргааг сэргээж чадаагүй өрхүүдэд зориулсан хөтөлбөр боловсруулах, (iii) Аудитын дүгнэлт гаргал одоо нөхөн олговор авч байгаа хүмүүст 2011 оны нөхөн олговрын гэрээгээр олгосон гур ажлын байранд ажиллах боломжийг үргэлжлүүлэн олгох, (iv) Бэлчээрийн нийт хүртээмж буурсны төлбөр болгож нийтийн нөхөн төлбөрийн хөтөлбөр хэрэгжүүлэхийг зөвлөсөн зэрэг болно.

Гурван талт зөвлөлийн үйл ажиллагаа явагдаж байгаа ба дээрх зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлэхээр ажиллаж эхэлжээ. Нөхөн олговрын нэхэмжлэлийн хороо байгуулан, малчдын гомдлыг барагуулах гэрээг болон үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг орон нутгийн засаг захиргаа, ОТ, малчдын төлөөлөлтэйгөөр байгуулж, 2017 оны 11 сарын 27-ны байдлаар 112 нэхэмжлэлийг хүлээн авч, нэхэмжлэлийн шаардлага хангасан нэхэмжлэлүүдийг шиндвэрлэн ажиллаж байгаа юм²⁰. Ийнхүү нүүдэлчин

малчид, уул уурхайн компани, орон нутгийн засаг захиргаа хоорондоо бүрэн тохиролцоонд хүрсэн гэж үзсэн²¹ тул ЭЗХНЗОГ ба Гурван Талт Зөвлөл гомдлыг хаах албан ёсны уулзалтыг 2019 оны 3 сарын 22-нд Ханбогд суманд, гуршлага солилцох арга хэмжээг 2019 оны 3 сарын 25-нд Улаанбаатар хотноо зохион байгуулж, зуучлан чиглүүлэх үйл ажиллагаа дуусгавар болоод байна.

Нөхөн олговрын олон улсын стандарт ба сайн туршлагын тухай

Газрын эрхтэй холбоотой нөхөн олговрын хувьд олон улсын хэмжээнд мөрдөгддөг олон талт гэрээ зэрэг заавал мөрдөгдөх эрх зүйн баримт бичиг байхгүй боловч НУБ-ийн Хүнс, Хөдөө, Аж Ахуйн Байгууллага (FAO)-аас боловсруулсан “Улс, үндэстний хүнсний аюулгүй байдлын үүднээс Газар, Загас агнуур, Ойн Эзэмшлийн Хариуцлагатай Засаглал баримтлах Сайн дурын Зөвлөмж”²²(2012) нь хүлээн зөвшөөрөгдсөн стандартад тооцогддог. Хэдийгээр зөвлөмж боловч төр болон хувийн хэвшлийн байгууллагуудын зүгээс олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн өмчтэй байх, орон байртай байх эрх, хүрэлцэхүйц түвшний амьжиргаагаар байх эрх болон Хүний Эрхийн Түгээмэл Тунхаглал, Эдийн Засаг, Нийгэм, Соёлын Эрхийн тухай ОУ-ын Пакт, Нутгийн Уугуул Иргэдийн Эрхийн тухай НУБ-ын Тунхаглал зэрэг баримт бичгүүдэд тусгагдсан хүний эрхийн үлдсэн зарчим, нормыг тусгасан байдаг²³. Эцэхүү зөвлөмжийн шалгуур үзүүлэлтүүдийн дагуу 50 гаруй улсад хийсэн судалгаагаар улс орнуудын газрын эзэмшил, газрыг дайчлан авахтай холбоотой харилцааг хуульчилсан хууль, тогтоомжуудын

¹⁹ <http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/links-196.aspx>

²⁰ The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries, and Forests in the Context of National Food Security (IUGT) <http://www.fao.org/tenure/voluntary-guidelines/en/>

²¹ The Status of National Legal Frameworks for Valuing Compensation for Expropriated Land: An Analysis of Whether National Laws in 50 Countries/Regions across Asia, Africa, and Latin America Comply with International Standards on Compensation Valuation. Nicolas K. Tagliarino. Land 2017, 6,37. www.mdpi.com/journal/land

¹⁹ Огноогын аймгийн Статистикын хэлтсийн тоо баримт, 2018 он <http://www.aim.gov.mn/np/olods/users/76/files/documents/202018%20mgp.pdf>

²⁰ [http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/jointStatement Nov27 2017 MON_000.pdf](http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/jointStatement%20Nov27%2017%20MON_000.pdf)

дийлэх нь нөхөх олговрын үнэлгээг тогтоох олон улсын стандарттай ийцхдүгй байгааг тэмдэглэсэн байна. Хөгжлийн байгууллагуудын зүтээс газар эзэмшилтэй холбоотой харилцааг зохицуулахаар гаргасан норм, стандартууд нь тухайн байгууллагуудын санхүүжүүлэлт бүхий төсөл, хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих зорилготойгоос гадна хүний эрхийн суурь зарчмуудыг тогтоож байдаг. Тухайлбал, “Газрыг эргүүлэн авах, Газрын ашиглалтанд тавих Хязгаарлалт болон Сайн дурын бус дахин суурьшуулалтанд баримтлах Байгаль орчин, Нийгмийн стандарт 5”²⁴ (Дэлхийн Банк), “Хөгжлийн үйл ажиллагаанаас үүдэлтэй Нүүлгэн шилжүүлэлт болон Гэр оронгүй болоход баримтлах Үндсэн зарчим ба Удирдамж”²⁵ (НҮБ), ОУСК-ийн Гүйцэтгэлийн Стандарт 5 болон 7 (дээр дурдсан), Азийн Хөгжлийн Банкнаас боловсруулсан “Шилжин суурьшуулалтанд баримтлах гарын авлага”, “Бизнес ба Хүний эрхийн талаар баримтлах үндсэн зарчмууд”²⁶ (НҮБ) зэргийг дурдаж болно.

Орон нутгийн иргэдийн эзэмшил, өмчлөлийн газрын эрхийг тусгайлан хуулиар хамгаалсан туршлага олон улсад цөөнгүй байдгаас Австрали улсын Натив тайллын эрхийн тухай буюу нутгийн уугуул иргэдийн газрын эрхийг баталгаажуулсан (Native Title Act 1993) хуулийг онцлон үзвэл зохино. 1992 оныг хүртэл Австралийн хууль тогтоомжоор нутгийн уугуул иргэдийн уламжлал, заншлын хуулийн дагуу тэдний эзэмшиж байсан газар болон устай холбоотой ямар ч эрхийг хамгаалдаггүй байжээ²⁷. Мүррэй арлын уугуул иргэд дээд шүүхэд

нэхэмжлэл гаргаснаар тус улсын шүүхээс аих удаа Төрөс Стрэйт Арлын уугуул иргэдийн уламжлалт заншлын хууль болон уламжлал нь тэдний газраа өмчлөх эрхийн үндэс байж болохыг хүлээн зөвшөөрсөөр 1993 онд уг хуулийг багалж, 1998, 2007 болон 2009 онуудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулжээ. Уг хуулиар Төрөс Стрэйт арлын уугуул иргэдийн газар болон усны талар эдэлж байсан уламжлалт эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн байдаг байна.

Нутгийн уугуул иргэдийн эрхийг хэрхэн хамгаалдаг вэ? Нутгийн уугуул иргэдийн эрхийг хамгаалах зорилгоор хараат бус, төрөлжсөн шүүх байгуулагдсан байдаг²⁸. Эрх нь зөрчилдөө гэж үзэн шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан уугуул иргэнээс шүүх дараах хоёр асуулыг тавьдаг байна. Нэгд, уугуул эрхээ хамгаалуулахаар нэхэмжлэл гаргасан уугуул иргэдийн бүлгийн заншлын хууль болон уламжлалын дагуу тэдний оршин амьдардаг уламжлалт газар нутаг нь тэдний эрх, ашиг сонирхолтой холбоотой юу? Хэрвээ холбоотой гэдэг нь тогтоогдвол, шүүхийн зүгээс дараах асуулыг тавих ба тэр нь, хэрвээ нэхэмжлэл гаргасан орон нутгийн тухайн газрыг зарах гэх мэтийн үйл ажиллагааг Засгийн газраас явуулбал уугуул иргэдийн уламжлал, соёл хэсэгчилсэн болон бүхэлдээ устгах аюулд орох уу? гэж асуудаг байна.

Нутгийн уугуул иргэдийн эрхийг хамгаалах нөхөх олговор нь эдийн засгийн бус хохирлыг нөхөн төлөхөд төвлөрөх ёстой ба үүнд нийгэм, соёлын үйл ажиллагаанд саад учруулсны төлөө нөхөн төлбөр, нутаг усаа алдсантай холбоотой сэтгэл санааны хохирлыг нөхөн төлөх зэрэг багтах учиртай²⁹. Австралийн уугуул иргэдийн эрхийг хамгаалах үйл ажиллагаа зөвхөн хууль, төрөлжсөн шүүхээр хязгаарлагдахгүй, идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг нийгэмдэг, Засгийн газрын дэмжлэгтэйгээр явмалдаг судалгаа,

²⁴ The 2016 World Bank Environmental and Social Standard 5 on Land Acquisition, Restrictions on Land Use and Involuntary Resettlement (ESS5) <http://pubdocs.worldbank.org/ev/796881511809516397/ESS5-FactSheet-WB-ESF.pdf>

²⁵ United Nations Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement, 1997, http://www.hic-sarp.org/documents/Handbook%20on%20UN%20Guidelines_2011.pdf

²⁶ UN Guiding Principles on Business and Human Rights, Implementing the UN's Protect, Respect and Remedy Framework. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

²⁷ <https://aunoraproject.com.au/what-native-title>

²⁸ <http://www.nmtt.gov.au/nbostus/Pages/default.aspx>

²⁹ HOW CAN JUDGES CALCULATE NATIVE TITLE COMPENSATION? Researcher: Paul Burke BA LLB MLin (Anthropology) https://iaisis.gov.au/sites/default/files/products/discussion_paper_research_outputs/how-can-judges-calculate-native-title-compensation.pdf

шинжилгээний ажлууд болон уугуул иргэдийн хүүхдүүдэд олгодог сургалтын тэтгэлэг зэрэг цогц үйл ажиллагаанаас бүрддэг байна.

ДҮГНЭЛТ

1. Монгол Улсын Үндсэн хуулиар бэлчээр ашиглах эрхнийг нийтлэг эрх ашиг гэж үзэн хамгаалж, нөхөх олговор олгохоор зохицуулжээ. Гэхдээ газар ашиглах, эзэмших үйл ажиллагаа олон талтай, ялангуяа уул уурхайн үйл ажиллагаанаас үүдэлтэй сөрөг нөлөөлөөс орон нутгийн иргэд, нүүдэлчин малчдын эрхийг хамгаалах, тэдэнд учрах эдийн засгийн хохирлос гадна байгаль орчин, уламжлалт мал аж ахуй, нүүдэлчин, соёл уламжлалд учирч буй хохирлыг бодитоор үнэлэх шаардлагатай.

2. Ашигт малтмалын тухай хуулиар Үндсэн хуулийн нөхөх олговор олгох үзэл баримтлалыг явцууруулсан гэж үзэх үндэслэлтэй тул нөхөх олговрын асуудлаар тусгайдсан хууль боловсруулж батлах нь зүйтэй. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу нийтээр эзэмшдэг бэлчээрийн болон малчдын эзэмшлийн өвөлжөө, хаваржааны газрыг шууд болон шууд бусаар эргүүлэн авсан бол нөхөх олговор олгогдох үндэслэлтэй хэдий ч уг асуудлыг нарийвчлан зохицуулсан хууль, журам байхгүйгээс орон нутгийн иргэд, малчдын орон байртай байх, хангалттай хэмжээний амьжиргааны эх үүсвэртэй байх, газар эзэмших, ашиглах, эд хөрөнгө өмчлөх, зөрчигдсөн эрхээ нөхөн сэргээлж нөхөх олговор авах зэрэг олон тооны эрх зөрчигдөж байна.

3. Практикт ОТ мэтийн томоохон төслүүд нөхөх олговрын асуудалд нааштай хандаж, зохицуулах оролдлого хийж буй нь сайшаалтай хэдий ч энэ нь олон улсын нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн стандартад бүх талаараа нийцсэн гэж үзэх бодомжгүй, хөндлөнгийн шинжээчдийн үнэлгээ дүгнэлт зөвхөн санхүүжүүлэгч байгууллагын гүйцэтгэлийн стандартад тулгуурлан, явцуу хүрээнд хийгдсэн болохыг анхаарах хэрэгтэй. Ашигт малтмал хайх, олборлох үйл ажиллагаа явуулж буй дотоод болон гадаадын хөрөнгө оруулалттай бусад компани, төслүүдийн хувьд эрх зүйн тодорхой зохицуулалт, стандартгүйн улмаас орон нутгийн иргэдтэй тохиролцоо хийх, эсвэл өөрсдийн саналыг тулгах байдлаар шийдвэрлэх, нөхөх олговрыг үнэлэхэд компанийн дур зорго давамгайлах, эсвэл орон нутгийн иргэд нөхөх олговор олж авч чадахгүй, эрхээ зөрчүүлж байгаа нь иргэдийн мэдлэг, мэдээлэл дутмаг, орон нутгийн засаг захиргаа чадавч сул, зохицуулалт хангалтгүй байгааг харуулж байна.

4. Газар эзэмших, ашиглах, өмчлөх эрхтэй холбоотой тулгамдсан асуудлууд, ялангуяа дайчлан авсан газрын нөхөх олговор, газар чөлөөлөлт, нүүлгэн шилжүүлэлтийн асуудал, олон улсын норм стандарт, гадаад орнуудын эрх зүйн зохицуулалт, сайн туршлага зэргийг дэлгэрүүлэн судлах, энэ чиглэлд судалгааны байгууллага, төсөл хөтөлбөрүүд, мөн их дээд сургуулиуд анхаарлаа хандуулж, салбар дамнасан хандлагаар хандах, судлаачдыг дэмжих шаардлагатай байна.

БҮГД НАЙРАМДАХ ЧЕХ УЛСЫН ӨМГӨӨЛӨГЧДИЙН БАЙГУУЛЛАГА



Монгол өмгөөлөгч ХХН-ийн
өмгөөлөгч П.Оюун-Эрдэнэ

ТҮЛХҮҮР УГС:

Өмгөөлөгчдийн байгууллага, өмгөөллийн холбоо, байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт, өмгөөлөгчдийн байгууллагын гишүүнчлэл, өмгөөлөгч, өмгөөлөгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа.

1. Бүгд Найрамдах Чех Улсын тухай товчхон

Бүгд Найрамдах Чех Улс (Грекээр “Český republiku”, цаашид “БНЧУ” гэх) нь төв Европ тивд байрладаг улс юм. Тус улс нь 1918-1992 онд Чехословак улсын бүрэлдэхүүнд байсан бөгөөд 1993 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдөр Чехословак улс тайван замаар Бүгд Найрамдах Чех болон Бүгд Найрамдах Словак хэмээх хоёр улс болон хуваагдсан байна.¹ БНЧУ нь 2004 оны 5 дугаар сарын 1-нд Европын Холбооны гишүүн орон болсон. БНЧУ-ын нийслэл хот нь Прага. Мөнгөн тэмдэгт нь Чех крон (koruna - CZK) бөгөөд 1 евро ойролцоогоор 25 CZK-той тэнцдэг. Албан ёсны хэл нь Чех хэл болно.

БНЧУ нь газар зүйн байрлалын хувьд эх газраар хүрээлэгдсэн, далайд гарцгүй бөгөөд баруун хэсгээрээ Герман, өмнөд хэсгээрээ Австри, зүүн хэсгээрээ БН

Словак, хойд хэсгээрээ Польш улсуудтай хиллэдэг. Нутаг дэвсгэрийн хэмжээ нь 78,866² хавтгай дөрвөлжин километр газар нутагтай. Европын холбооны хамгийн сүүлийн хүн амын тооллогоор (2019-10-17-ны байдлаар) БНЧУ нь 10,693,062³ хүн амтай байна.

2. Өмгөөлөгчдийн байгууллагын түүхэн тойм

БНЧУ-ын өмгөөлөгчдийн байгууллагын түүхийг авч үзэхээс өмнө БНЧУ нь Чехословак улс байсан буюу социализмын үеийн өмгөөлөгчдийн байгууллагын талаар товч авч үзье. Тухайн үед Өмгөөлөгчдийн төв гэж мэргэжлийн байгууллага байсан ба хэлбэрийн хувьд бие даасан байсан хэдий ч бодит байдал дээр ийм байгаагүй аж.⁴ Өмгөөлөгчдийн бүх байгууллагуудыг коммунист намын гишүүд удирдаж, хянаж байсан хувьд үед өмгөөлөгчид хувь хүнийхээ хувьд хараат бус байдлыг чухалчилж, өмгөөлөгчийн мэргэжлийн үүргээ биелүүлэхийг эрмэлзэж байсан үе юм.⁵

Коммунист дэглэм нуран унасны дараа хуульчийн мэргэжилд холбогдох шинэтгэлийг хийж, тухайн үед үйлчилж байсан өмгөөллийн хуулийг 1990 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдөр Өмгөөллийн тухай хууль⁶ 128/1990 Coll (The Law on Advocacy, Nr.128/1991 Coll) хэмээх нэрээр баталсан⁷. Ийнхүү хараат бус, бие даасан мэргэжлийн байгууллага болох Чехийн

¹ Дэлхийн 195 улс орнуудыг нутаг дэвсгэрийн хэмжээгээр байр эзлүүлэхэд 115-д бичигдэж байна.

² <http://www.worldometers.info/world-population/czech-republic-population/>.

³ Хуульчдын өөрийн удирдлагын байгууллагын тухай арилдаг, БНЧУ-ын өмгөөлөгч Владимир Яноушек, 27-р тгв. Хууль тээхлэх ёс, №1 шуврал 61, 36., 2018 он, 27 дахь тал.

⁴ Мөн тгвд.

⁵ Энэхүү хуулийн нэр нь Чех хэлээр “Zakon o advokacii” гэх бөгөөд үүнийг Англи хэл рүү “The Law on Advocacy” гэж орчуулсан байна. ЧӨХ-ны албан ёсны цахим хуудаст “Act on Legal Profession” гэж орчуулсан байгаа боловч үүнийг Монгол хэлэнд “Өмгөөллийн тухай хууль” хэмээн хөрвүүлэв.

⁷ The Legal profession in the Czech Republic, Dr.iur.Stephan Heidenhain, 2008, Page 2.

¹ http://www.nyulawglobal.org/globalex/Czech_Republic.html.

Өмгөөлөгчдийн Холбоо (англиар “The Czech Bar Association”, чехээр “Česká advokátní komora”, цаашид “ЧӨХ” гэх) байгуулагдсан бөгөөд ЧӨХ нь тус улсын хууль зүйн мэргэжлийн хамгийн том байгууллага юм.⁸

Дашрамд дурдахад, ЧӨХ-ны уугуул үүсэл нь 1868 онд бий болсон ба тухайн үеийн үйл ажиллагааны хэлбэр нь 1990 оноос хойш буюу одоогийн ЧӨХ-ны эрхэлж буй үйл ажиллагааны хэлбэрт хадгалагдан үлдсэн байна.⁹

3. Өмгөөлөгчдийн байгууллагын гишүүнчлэл

Чехийн өмгөөллийн тухай хуульд зааснаар БНЧУ-ын нутаг дэвсгэрт хууль зүйн туслашааг өмгөөлөгч болон хувь хүн¹⁰ үзүүлдэг.

Түүнчлэн тус хуулийн 2 дугаар хэсгийн 2-т заасны дагуу дээрх нэр дурдсан этгээдүүд холбогдох хууль тогтоомжид заасан шаардлагыг хангасан тохиолдолд Нотариатын, Тусгай зөвшөөрөлтэй гүйцэтгэчийн, Патентын өмгөөлөгчийн, Татварын зөвлөхийн, Хууль зүйн туслашаа үзүүлэх эрхийг тусгай хууль тогтоомжоор олгогдсон этгээдийн, Үүсгэн байгуулагдсан хуулийн этгээдийн болон хувь хүнд ажиллаж буй ажилтны, Хоршооны гишүүд эхсүүл зэвсэгт хүчний гишүүдийн, Эрхэлж буй хөдөлмөр, үйлчилгээтэй холбоотойгоор хууль зүйн үйлчилгээ үзүүлж байгаа этгээдийн зэрэг үйл ажиллагааг давхар эрхэлж болно.¹¹

⁸ Чехийн Өмгөөлөгчдийн Холбооны албан ёсны цахим хуудас <https://www.cak.cz/en/>.

⁹ The Legal profession in the Czech Republic, Dr.Iur.Stephan Heidenhain, 2008, Page 5.

¹⁰ “Хувь хүн” гэмт Европын гишүүн орны иргэн, Европын хэдий эсгийг бүс нутгийн эхлэлээр илгэн орсон гэрээ улсын иргэн эхлэл. Швейцарийн холбооны иргэн, эхлэл бусад орны байнгын оршин суугч иргэн зэрэг хамаарна.

¹¹ Чехийн Өмгөөллийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлс хэлтэр үйл ажиллагаа нь тус тусдаа хуультай гэж заасан. Эдгээр нь: Act No. 358/1992 Coll. on Notaries and Their Activities (The Notarial Procedure Act); Act No. 237/1991 Coll. on Patent Attorneys, as amended; (Editorial note: replaced by Act No. 417/2004 Coll. on Patent Attorneys and Alteration of the Act to Protect Industrial Property); Act No. 523/1992 Coll. on Tax Consulting and the Chamber of Tax Advisors of the Czech Republic.; Act No. 120/2001 Coll., on Licensed Executors and Execution (the Execution Procedure Act) and Alteration of Some Other Acts тгэрч болно.

Тус хуулийн 2 дугаар бүлэгт “Өмгөөлөгч” гэж ЧӨХ-ны өмгөөлөгчдийн нэрсийн жагсаалтад бүртгэгдсэн, ЧӨХ-д гишүүнчлэлтэй этгээдийг хэлнэ гэж хуульчилсан байна.

Чехийн өмгөөллийн тухай хууль (англиар “The Law on Advocacy”, чехээр “Zákon o advokacii”)¹²-д “Өмгөөлөгч” гэх нэр томъёог Чех хэлээр “advokát” гэсэн байна. Харин ЧӨХ-ны албан ёсны цахим хуудаст тус хуулийг англи хэлнээ орчуулсан хувилбар байгаа бөгөөд уг хувилбар “lawyer” (энэ нь монгол хэлнээ “хуульч”, “өмгөөлөгч” юм) гэсэн нэр томъёогоор хэрэглэсэн байна. Иймээс, “advokát” нь монгол хэлнээ “өмгөөлөгч”¹³ гэсэн нэр томъёогоор орчуулагдах нь зохистой.

Чехийн Өмгөөллийн тухай хуульд заасны дагуу “Өмгөөлөгч” нь дараах үйл ажиллагаа¹⁴-г эрхэлнэ. Үүнд:

- Бусад байгууллагын өмнө болон шүүхийн өмнөх урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаанд үйлчлүүлэгчээ төлөөлөх;
- Эрүүгийн хэрэгт өмгөөлөгчөөр оролцох;
- Хууль зүйн зөвлөгөө өгөх;
- Хууль зүйн дүгнэлт, баримт бичгийн төсөл боловсруулах;
- Бусад хууль зүйн туслашаа үзүүлэх үйл ажиллагаанд оролцох зэрэг болно.

Чехийн өмгөөллийн тухай хуульд “гадаадын өмгөөлөгч” (foreign lawyer)-ийн талаар тус хуулийн 3 дугаар бүлэгт зохицуулалт орсон. Энэхүү нэр томъёо өмнө нь хэрэглэгдэж байсан ба БНЧУ нь Европын холбоонд нэгдэн орсноор “Европын өмгөөлөгч”¹⁵ (The European lawyer) болж өөрчлөгдсөн. “Европын өмгөөлөгч”-ийг дотор нь “зочин Европын өмгөөлөгч” (The visiting European lawyer) болон “бүртгэгдсэн Европын өмгөөлөгч”

¹² Чехийн өмгөөлөгчдийн холбооны албан ёсны цахим хуудаснаас Чех хэлээр буюу эх хэлээр нь бичигдсэн Өмгөөллийн тухай хууль нь авсан болно.

¹³ С.Нарангэрэл, Монголын эрх зүйн эх төль бичиг, УБ., 2015 он, 334 дх тал. С.Нарангэрэл, Орчин үеийн Орос-Монгол хууль зүйн тайлбар томь, УБ., 2017 он, 10 дахь тал.

¹⁴ Чехийн Өмгөөллийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлс.

¹⁵ Чехийн Өмгөөллийн тухай хуулийн 2 дүгээр зүйлс, 5 дугаар зүйлийн б-а.

(The Established European lawyer) гэж ангилдаг ба “ючин Европын өмгөөлөгч” нь ЧӨХ-оос мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл авах шаардлагагүйгээр нэг сар хүртэлх хугацаанд мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх ёстой¹⁶. Харин “Бүртгэгдсэн Европын өмгөөлөгч” нь Хууль зүйн мэргэжлийн тухай хуульд заасан шаардлагыг хангасан, ЧӨХ-д алба ёсоор бүртгэгдсэн этгээдийг хэлнэ.

2019 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрийн байдлаар ЧӨХ-д 11.883¹⁷ өмгөөлөгч бүртгэлтэй байгаа бөгөөд ЧӨХ нь бүх өмгөөлөгчдийг заавал гишүүнчлэлтэй байхыг шаарддаг.¹⁸

1990 оноос хойш идэвхтэй үйл ажиллагаа эрхэлж буй өмгөөлөгчдийн тоо эрс өссөн байна.¹⁹ Дараах хүснэгтээс энэхүү өсөлтийг харна уу.

Хүснэгт 1. Бүртгэлтэй өмгөөлөгчдийн тоо (оноор)



Чехийн Өмгөөллийн тухай хуулийн 36, 37 дугаар зүйлд заасны дагуу хууль зүйн мэргэжлээр суралцаж байгаа оюутан буюу “Хууль зүйн мэргэжлийн дадлагажигч” (legal trainee) ЧӨХ-д бүртгүүлж болдог.

Мөн гадаадын компани (foreign company) Чехийн Өмгөөллийн тухай хуулийн 4 дүгээр бүлэгт заасан шаардлагын дагуу өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхэлж болно.

4. Өмгөөлөгчдийн байгууллагын чиг үүрэг

ЧӨХ нь Прага хотод 1996 онд үүсгэн байгуулагдсан, Чехийн Өмгөөллийн тухай

хуульд өрсөн “No. 555/2004” нэмэлт, өөрчлөлтөөр 2004 онд ЧӨХ-ны салбар нь Брно хотод үүсгэн байгуулагдсан бөгөөд эдгээр төв болон салбар байгууллагууд нь харьяалах нутаг дэвсгэрийнхээ хүрээнд өмгөөлөгч болон Европын өмгөөлөгчдийн нэрийн өмнөөс ЧӨХ-ны эрх хэмжээг хэрэгжүүлэхийн төлөө зарцууллага хүлээсэн байгууллага юм.²⁰

ЧӨХ нь дараах зорилтыг үйл ажиллагаандаа удирдлага болгодог. Үүнд:

- ЧӨХ нь өмгөөлөгчдийг эгнээндээ нэгтгэсэн мэргэжлийн өөрөө удирдах ёсны (self-governing) байгууллага;

- ЧӨХ нь бүх гишүүдийнхээ хүрээнд удирдлагыг хэрэгжүүлдэг мэргэжлийн байгууллага;

- ЧӨХ нь хуулийн этгээдийн эрхтэй байгууллага болно.

Чехийн өмгөөллийн тухай хуульд заасны дагуу ЧӨХ нь холбогдох дүрэм, журам баталдаг, өмгөөлөгчдийн бүртгэл болон бүртгэлээс хасах асуудал, өмгөөлөгчийн шалгалтыг зохион байгуулах, өмгөөлөгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны зөвшөөрөл олгох, түүний мэргэжлийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, өмгөөлөгчдөд сахилгын арга хэмжээ авах зэрэг үйл ажиллагааг эрхлэн явуулдаг байгууллага юм.

5. Өмгөөлөгчдийн байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт, удирдлага

Чехийн Өмгөөллийн тухай хуулийн 41-р зүйлд заасны дагуу ЧӨХ нь дараах бүтэцтэй байх бөгөөд шаардлагатай эрх үзвэл Зөвлөх байгууллага (Advisory body) -ыг нэмж байгуулж болно.²¹

¹⁶ Чехийн Өмгөөллийн тухай хуулийн 35 дугаар зүйлийн j-д

¹⁷ <https://www.cak.cz/en/>.

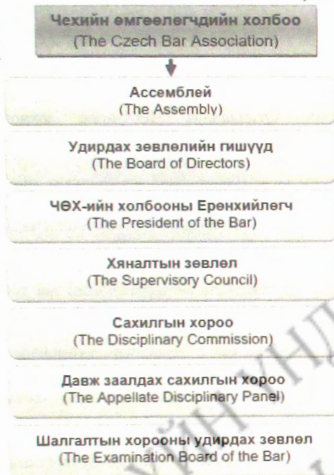
¹⁸ The Legal profession in the Czech Republic, Dr.iur.Stephan Heidenhain, 2008, Page 5.

¹⁹ The Legal profession in the Czech Republic, Dr.iur.Stephan Heidenhain, 2008, Page 5.

²⁰ Чехийн Өмгөөллийн тухай хуулийн 40 дүгээр зүйл.

²¹ Чехийн Өмгөөллийн тухай хуулийн 41 дүгээр зүйлийн (b).

Хүснэгт 2. Чехийн Өмгөөлөгчдийн
Холбооны бүтэц



ЧӨХ-ны Их хурал дөрвөн жил тутамд хуралдах бөгөөд эх хуралд бүх өмгөөлөгчид оролцох эрхтэй. ЧӨХ-ны Их хурлаар дээр дурдсан бүтэцтэй байгууллагуудын гишүүдийг сонгодог байна.

ЧӨХ-г бүрдүүлж байгаа дээрх бүтэцтэй байгууллагуудын эрх үүрэг, хариуцах асуудлын талаар товч авч үзье:

Ассемблей (The Assembly).²² Ассемблей нь ЧӨХ-ны эрх барих дээд байгууллага бөгөөд бүх өмгөөлөгчид Ассемблейд оролцох эрхтэй. Тухайн өмгөөлөгчийн өмнөөс бусад өмгөөлөгч түүнийг төлөөлөн оролцохыг хуулар хориглодог. Ассемблейг өмгөөлөгчдийн дундаас шууд, нууц санал хуралтаар 4 жилийн хугацаатайгаар сонгодог.

Ассемблей нь мэргэжлийн дүрэмд заасан ЧӨХ-ны зохион байгуулалтын журам (code of organization), мэргэжлийн дүрэм, ЧӨХ-ны нийгмийн болон бусад сангийн дүрэм, өмгөөлөгчийн үйлчилгээний хөлсийн ханш²³ зэргийг

баталдаг байгууллага болно.

Удирдах зөвлөлийн гишүүд (The Board of Directors).²⁴ Удирдах зөвлөлийн гишүүд нь ЧӨХ-ны гүйцэтгэх байгууллага ба удирдах зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд 11 гишүүн, 5 орлогч гишүүн багтдаг.

Удирдах зөвлөл нь өмгөөлөгчийг ЧӨХ-ны гишүүнчлэлтээс хасах, шаардлага хангаагүй хууль зүйн мэргэжлийн дадлагажигчдын нэрсийг өмгөөлөгчдийн бүртгэлээс хасах, өмгөөлөгчийн болон дадлагажигчийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэх зэрэгт шийдвэр гаргадаг.

Удирдах зөвлөл нь ЧӨХ-ны нийгмийн болон бусад сангийн санхүүгийн зарцуулалтын удирдан зохион байгуулалт, ЧӨХ-ны сургалтын боловсролын баримт бичгийн болон хэвлэлийн үйл ажиллагаатай холбоотой асуудал гэх зэрэг ажлыг хариуцдаг.

ЧӨХ-ны холбооны ерөнхийлөгч (The President of the Bar).²⁵ ЧӨХ-ны ерөнхийлөгч нь ЧӨХ-ны бүхий л асуудлаар гишүүдийн нэрийн өмнөөс төлөөлөн ажилладаг. ЧӨХ-ны ерөнхийлөгч нь Чехийн Өмгөөллийн тухай хуулийн 18.2-д заасны дагуу өмгөөлөгчдийг томилж, мөн хуулийн 18(4)-д заасны дагуу тэдний эрхийг нь хасах; өмгөөлөгчийг орлон ажиллах өмгөөлөгчийг томилох; өмгөөлөгчийн эрх залгамжлагчийг томилгох; өмгөөлөгчдийн бүртгэлээс нэрийг нь хасуулснаар өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхнийг цуцлах; Хуульд заасан шаардлага хангаагүй дадлагажигч нарын нэрсийг бүртгэлээс хасах, Хууль зүйн дадлага хийж буй хуульчдийн эрхийг түдгэлзүүлэх гэх мэт асуудлаар шийдвэр гаргадаг.

ЧӨХ-ны холбооны ерөнхийлөгч нь өмгөөлөгчийн, хууль зүйн мэргэжлийн дадлагажигчийн, консорциум, компаниуд болон гадаадын компаниудын талаар Европын өмгөөлөгчдийн бүртгэлд тайлагнадаг.

ЧӨХ-ны холбооны ерөнхийлөгч нь Чехийн Өмгөөллийн тухай хуулийн дагуу

²² Чехийн Өмгөөллийн тухай хуулийн 42, 43 дугаар заалт.

²³ Comparative analysis of bar associations and law societies in select european jurisdictions, 2017, Page 15.

²⁴ Чехийн Өмгөөллийн тухай хуулийн 44 дугаар заалт.

²⁵ Чехийн Өмгөөллийн тухай хуулийн 45 дугаар заалт.

болон бусад дүрмээр хүлээсэн үүргийнхээ дагуу аливаа асуудалд арга хэмжээ авах, шийдвэр гаргах эрхтэй.

Хяналтын зөвлөл (The Supervisory Council).²⁶ Хяналтын зөвлөл нь ЧӨХ-ны үйл ажиллагаанд хяналт хэрэгжүүлдэг байгууллага бөгөөд нийт 54 гишүүнээс бүрддэг. Хяналтын зөвлөлийн даргыг хяналтын зөвлөлийн гишүүдийн дундаас сонгодог.

Хяналтын зөвлөл нь Чехийн Өмгөөллийн тухай хууль болон бусад холбогдох хуульд заасны дагуу ЧӨХ, түүний дэд байгууллагууд, ЧӨХ-ны ажилтнууд, өмгөөлөгчид, европын өмгөөлөгчид, хууль зүйн дадлагажигч нарын үйл ажиллагаанд хяналт тавьдаг байгууллага юм.

Сахилгын хороо (The Disciplinary Commission).²⁷ Сахилгын хороо нь Чехийн өмгөөллийн тухай хууль болон Сахилгын дүрэмд заасны дагуу сахилгын арга хэмжээ авах эрхтэй бөгөөд нийт 83 гишүүнээс бүрддэг.

Сахилгын хорооны дарга болон орлогч даргыг бүх гишүүдийн дундаас сонгодог ба сахилгын шийтгэлийн комиссыг тус хорооны гишүүдийн дундаас сахилгын хорооны дарга томилдог.

Давж заалдах сахилгын хороо (The Appellate Disciplinary Panel).²⁸ Давж заалдах сахилгын хороо нь Чехийн Өмгөөллийн тухай хууль болон сахилгын дүрэмд заасны дагуу өмгөөлөгчдөөс сахилгын арга хэмжээ авах эрхтэй бөгөөд 11 гишүүнээс бүрддэг.

Давж заалдах сахилгын хорооны гишүүнээр сонгогдохын тулд өмгөөлөгч нь 40 нас хүрсэн. Улирдах зөвлөлийн гишүүн болон Хяналтын зөвлөлийн эсвэл Хяналтын зөвлөлийн гишүүнээр 3-аас доошгүй жил ажилласан байх шаардлагыг хангасан байна.

Давж заалдах сахилгын хорооны даргыг мөн л бүх гишүүдийн дундаас сонгож, чөлөөлдөг. Давж заалдах сахилгын хорооны дарга нь Давж заалдах сахилгын хорооны гишүүдийн дундаас сахилгын хорооны комиссыг томилдог.

²⁶ Чехийн Өмгөөллийн тухай хуулийн 46 дугаар заалт.

²⁷ Чехийн Өмгөөллийн тухай хуулийн 47 дугаар заалт.

²⁸ Чехийн Өмгөөллийн тухай хуулийн 47а дугаар заалт.

Шалгалтын хорооны удирдах зөвлөл (The Examination Board of the Bar). Шалгалтын хороо нь өмгөөлөгчийн шалгалтыг зохион байгуулдаг. Өмгөөлөгчийн дадлагажигчаар гурван жилийн хугацаатай хөдөлмөрийн гэрээтэйгээр ажилласан байх, дадлага хийх хугацаандаа ЧӨХ-ноос зохион байгуулагддаг заавал суух ёстой мэргэжлийн сургалтуудад суух зэргийг шаардлагыг Өмгөөлөгчийн шалгалт өгөх хуульчдад тавихад. Эдгээр шаардлагыг хангасан тохиолдолд өмгөөлөгчийн шалгалтанд орох эрх үүснэ.

Өмгөөлөгчийн шалгалт гурван өдөр үргэлжилдэг бөгөөд Иргэний эрх зүй (гэр бүлийн эрх зүй, хөдөлмөрийн эрх зүйг багтаасан), Худалгааны эрх зүй, Эрүүгийн эрх зүй гэсэн 3 салбарыг хамруулсан “бичгийн шалгалт”, мөн таван гишүүдээс бүрдсэн шалгалтын комиссын авдаг “аман шалгалт” гэсэн хэсгүүдээс бүрддэг. Аман шалгалтад дээр дурдсан гурван салбар дээр Үндсэн хуулийн эрх зүй, Захиргааны эрх зүй, Өмгөөлөгчийн мэргэжлийн эрх зүй нэмэгдэнэ.

Шалгалтын комиссын тэргүүн нь өмгөөлөгч байх бөгөөд бусад гишүүд нь шүүгч, их сургуулийн багш-судлаач гишүүд байна.²⁹

6. ДҮГНЭЛТ

Чехийн Өмгөөлөгчдийн Холбоо нь өмгөөлөгчдийг эгнээндээ нэгтгэсэн, заавал гишүүнчлэлтэй, мэргэжлийн өөрөө удирдах ёсны зохион байгуулалтын бүтэц бүхий хуулийн этгээдийн эрхтэй байгууллага юм.

Бүтд Найрамдах Чех Улс нь 1993 хүртэл социалист системтэй улсуудын нэг болох Чехословак Улс байхдаа тухайн үеийн Өмгөөлөгчдийн байгууллага нь улсын харьяалалд байсан бол эдүгээ мэргэжлийн өөрөө удирдах ёсны, төрийн бус зөвхөн өмгөөлөгчдийн гишүүнчлэлтэй байгууллагын хэлбэрээр үйл ажиллагааны явуулж байна.

²⁹ Хуульчдын өөрийн удирдлагын байгуулалтын тухай ариллага, БНЧУ-ын өмгөөлөгч Владимир Яйцосед, хуудас 31, Хууль дээдлэх ёс, №1 цуврал 61, ҮБ, 2018 он, 31 дэх тал.

МАНСУУРУУЛАХ БОДИСТОЙ ХОЛБООТОЙ ГЭМТ ХЭРЭГТ ХОЛБОГДОГЧДЫН ШҮҮХИЙН СЭТГЭЦ ЭМГЭГ СУДЛАЛЫН МАГАДЛАН ШИНЖИЛГЭЭ ХИЙЛГЭХ ҮЕИЙН СЭТГЭЦИЙН БАЙДАЛ



СЭМҮТ-ийн ШГЭСЖК-ийн эрхлэгч, АУ-ны
магистрант С.Байгальмаа

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Мансууруулах бодис, гэмт хэрэг, шүүхийн сэтгэц эмгэг судлалын магадлан шинжилгээ, сэтгэцийн байдал.

ТӨВЧЛӨЛ:

Монгол Улсад мансууруулах бодисын хэрэглээ нэмэгдсэний улмаас уг төрлийн гэмт хэрэгт холбогдогчдын тоо жилээс жилд өсч байна. Мансууруулах бодистой холбоотой гэмт хэрэгт холбогдогчдын шүүхийн сэтгэц эмгэг судлалын магадлан шинжилгээ хийлгэх үеийн сэтгэцийн байдлыг тодорхойлсон болно.

Судалгааны ажлын үндэслэл:

Төв мэдрэлийн системийн үйл ажиллагааг цочроож сэтгэцийн хөөрөл, сэтгэлийн баясал, хий үзэгдэл буюу бусад солимо үүсгэх, эсвэл төв мэдрэлийн системийн үйл ажиллагааг саатуулж булчин сулруулах, нойр хүргэх, тайвшруулах зэрэг үйлчлэлийг үзүүлэх чадвартай, эмнэлгийн бус зориулалтаар тогтмол хэрэглэвэл эмгэг хэрэгцээг бий болгох чадавхтай эм бодисуудыг сэтгэц идэвхт бодис гэж нэрлэдэг¹. Мансууруулах бодис мөн

¹ С.Бямбасүрэн. Сэтгэцийн эмгэг судлал, УБ., 2013 он, 469 дахь тал.

эсэхийг эмнэлгийн, нийгмийн, хуулийн хэмжүүрээр тогтоодог². Мансууруулах, сэтгэц идэвхт эм бодисуудыг наркотикууд, сэтгэц идэвхт чадвартай сэтгэц нөлөөт бодисууд, олон улсын хяналтанд ороогүй сэтгэц идэвхт бодисууд гэж гурван бүлэгт ангилан үздэг³.

Харин өвчний олон улсын 10 дугаар ангилалд мансууруулах, сэтгэц идэвхт эм бодисын төрлийг нь харгалзан 10 дэд бүлэг эмгэг болгон хуваажээ⁴.

НҮБ-ын Мансууруулах бодис болон гэмт хэрэгтэй тэмцэх хэлтсээс 2014 оны байдлаар дэлхий дахинд 15-64 насны 250 сая хүн мансууруулах бодис хэрэглэж байна⁵ гэж мэдээлсэн бол 2016 онд 275 сая болсон гухай дурджээ. Дэлхий даяар хамгийн өргөн хэрэглэгддэг мансууруулах бодисын тоонд каннабис (192 сая хэрэглэгч), амфетаминь болон опиоидын төрлийн мансууруулах бодисууд (34 сая хэрэглэгч), экстази (21 сая хэрэглэгч), кокаин (18 сая хэрэглэгч) оржээ⁶.

Мансууруулах, сэтгэц идэвхт эм бодис ба донтолтын Европын хяналтын төвийн 2015 оны тайланд мансууруулах, сэтгэц идэвхт эм бодисын тоо төрөл жилээс жилд нэмэгдэж байгаа бөгөөд НҮБ-ын 1961, 1971 оны конвенцын жагсаалтанд орсон мансууруулах, сэтгэц идэвхт эм бодисуудыг оролцуулаад нийт 560 гаруй төрлийн мансууруулах, сэтгэц идэвхт эм бодис байна гэж дурджээ⁶.

² ЭМЯ, НЭМХ, СЭМҮТ, ДЭМБ. Мансууруулах эм бодис ба нийгмийн эрүүл мэнд, УБ., 2016 он, 11 дэх тал.

³ С.Бямбасүрэн. Мансуурал судлал. Нэгдүгээр хэсэг, УБ., 1999 он, 4-5 дахь тал.

⁴ Л.Эрэнцэвэр. Архивлагт ба мансуурал, УБ., 2015 он, 123 дахь тал.

⁵ United Nations Office on Drugs and Crime. <World Drug Report 2016-web.pdf>. New York 2016.

⁶ United Nations Office on Drugs and Crime. <World Drug Report 2018-web.pdf>. New York 2018.

2013 оны байдлаар дэлхийн нийт гэмт хэргийн 1/5 орчмыг мансууруулах, сэтгэц идэвхт эм бодисын шалтаант гэмт хэрэг эзэлж байсан байна⁷. Монгол улсад 2014 онд энэ төрлийн 62 хэрэгт 144 хүн холбогдон шалгагдаж байсан бол 2018 оны 12 дугаар сарын байдлаар 197 хэрэгт 402 хүн холбогдсон байна⁸.

2011 онд мансууруулах, сэтгэц идэвхт эм бодистой холбоотой гэмт хэрэгт шүүх сэтгэц эмгэг судлалын магадлан шинжилгээ хийлгэгчдийн тоо 11 байсан бол 2018 онд 252 болж өссөн байна⁹.

2002-2003 онд Тайвань улсад мансууруулах, сэтгэц идэвхт эм бодис хэрэглэдэг гэх өгүүлэмжтэй, гэмт хэрэгт холбогдсон өсвөр насныхны дунд хийгдсэн судалгаагаар судалгаанд оролцогчдын эгчүүдийн 10,3%, эхчүүдийн 1,7 %, төрсөн ах, эгч, дүү нарынх нь 1,5% нь тус тус мансууруулах бодис хэрэглэдэг гэж харуулсан байна¹⁰.

2010 онд БНХАУ-ын метамфетамин хэрэглэгчдийн дунд тамхи татах зан үйл болон никотины хамаарлыг үнэлэх судалгаагаар метамфетамин хэрэглэгчдийн 55,4% нь никотины бага ба дунд зэргийн хамааралтай гэсэн үр дүн гарчээ¹¹.

Монгол Улсад мансууруулах бодисын хууль бус хэрэглээ жилээс жилд нэмэгдэж байгаатай уялдаа уг төрлийн гэмт хэрэгт холбогдогчдын тоо өсч байгаа тул мансууруулах бодисын хэрэглээний түвшин, түүнд нөлөөлөх эрсдэлд хүчин зүйлсийг судлах нь нэн чухал хэрэгцээтэй байгаа тул бид энэхүү судалгааг хийх үндэслэл болж байна.

⁷ EMCDDA-Europol 2015 Annual Report on the implementation of Council Decision 2005/387/JHA.

⁸ Цагдаагийн ерөнхий газар, Хар тамхитай тэмцэх гварын дүн мэдээ, 2018 он.

⁹ СЭМҮТ, Сэтгэцийн эрүүл мэндийн статистикийн үзүүлэлтүүд, УБ, 2018 он.

¹⁰ Hsueh-Ling Chang, MD; Sue-Huei Chen, PhD; Chien Huang, MS. Temperament of Juvenile Delinquents with History of Substance Abuse/Original article/. Chang Gung Med J 2007; 30: 47-52.

¹¹ Ziyun Wang, Bao, Shiyun Yan, Zhi Lian, Zhenjun Jia. An Investigation of Cigarettes Smoking Behavior and Nicotine Dependence among Chinese Methamphetamine Users Two Provinces / Research Article/. Biomed Research International Volume 2014, Article ID 175205, 9 pages.

Судалгааны зорилго:

Мансууруулах бодистой холбоотой гэмт хэрэгт холбогдогчдын өмнө нь гэмт хэрэгт холбогдсон байдал ба шүүхийн сэтгэц эмгэг судлалын магадлан шинжилгээ хийлгэх үеийн сэтгэцийн байдлыг тодорхойлох;

Судалгааны зорилт:

Мансууруулах бодистой холбоотой гэмт хэрэгт холбогдогчдын өмнө нь гэмт хэрэгт холбогдсон байдлыг тодорхойлох;

Мансууруулах бодистой холбоотой гэмт хэрэгт холбогдогчдын шүүхийн сэтгэц эмгэг судлалын магадлан шинжилгээ хийлгэх үеийн сэтгэцийн байдлыг тодорхойлох.

Судалгааны ажлын ёс зүй:

АШУҮИС-ийн Судалгааны ёс зүйн хяналтын хорооны 2017 оны 05 дугаар сарын 19-ний өдөр хурлын шийдвэрээр судалгааг хийх ёс зүйн зөвшөөрөл авсан /Дугаар №2017/3-07/. СЭМҮТ-ийн Шүүх сэтгэц эмгэг судлалын кабинетэд мансууруулах, сэтгэц идэвхт эм бодистой холбоотой шүүх сэтгэц эмгэг судлалын магадлан шинжилгээ хийлгэгчдэд судалгааны ажлын зорилго, судалгааны ажлын талаарх мэдээллийг танилцуулж судалгаанд оролцохыг зөвшөөрсөн оролцохоос судалгааг авсан.

Судалгааны ажлын хэрэглэгдэхүүн ба арга зүй:

Судалгааны загвар:

Уг судалгааг дескриптив судалгааны загвараар чанарын судалгааны аргаар (асуумж, эмнэлзүйн үзлэг, тусгай сорил, ярилцлага болон баримтын судалгаа) тусгайлан боловсруулсан карт ашиглаж судалгааны мэдээлэл боловч баримтын цуглуулсан.

Судалгааны хамрах хүрээ:

Судалгаанд 2017 оны 08 дугаар сарын 01-ний өдрөөс 2018 оны 02 дугаар сарын 01-ний өдрийг хүртэлх хугацаанд буюу 6 сарын хугацаанд СЭМҮТ-ийн Шүүх сэтгэц эмгэг судлалын кабинетэд мансууруулах, сэтгэц идэвхт эм бодистой холбоотой шүүх сэтгэц эмгэг судлалын магадлан шинжилгээ хийлгэгчдийг хамруулсан

бөгөөд судалгааны шалгуурыг хангасан 106 оролцогчоос судалгааг авсан.

Судалгааны ажлын зарим үр дүн:

Бидний судалгаанд 18-41 насны, эрэгтэй 94, эмэгтэй 12, нийт 106 оролцогч хамрагдсаны 99,1% нь Улаанбаатар хотын харьяалалтай, дундаж нас нь 24,5±6,1 байлаа.

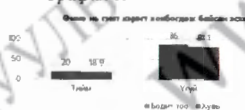
Гэмт хэрэгт холбогдсон байдал

Хүснэгт 1.

Мансууруулах бодис	Бодит тоо	Хувь
Хэрэглэсэн	49	46.2
Хадгалсан	7	6.6
Худалдаалсан	2	1.9
Хадгалсан, хэрэглэсэн	19	17.9
Хэрэглэсэн, хадгалсан, худалдаалсан	2	1.9
Хэрэглэсэн, бэлтгэсэн, хадгалсан	16	15.1
Бэлтгэсэн, хадгалсан	9	8.5
Хууль бусаар гадаадаас оруулж ирсэн, хадгалсан, хэрэглэсэн	2	1.9
Нийт	106	100

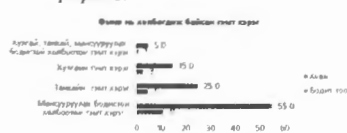
Судалгаанд хамрагдагсдын 49 буюу 46.2% нь мансууруулах бодис хэрэглэсэн, 19 буюу 17.9% нь мансууруулах бодис хадгалсан, хэрэглэсэн, 16 буюу 15.1% нь мансууруулах бодис хэрэглэсэн, бэлтгэсэн, хадгалсан гэх хэрэгт холбогдсон байв.

График 1.



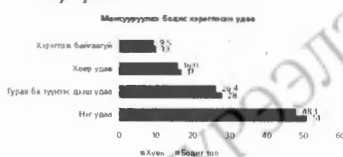
Судалгаанд хамрагдагсдын 20 буюу 18.9% нь өмнө нь гэмт хэрэгт холбогдож байсан гэж хариулсан.

График 2.



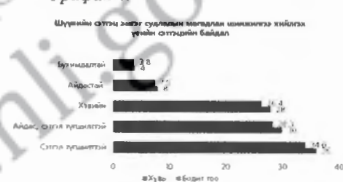
Тэдгээрийн 12 буюу 60% нь өмнө нь мансууруулах бодистой холбоотой гэмт хэрэгт холбогдож байжээ.

График 3.



Судалгаанд хамрагдагсдын 51 буюу 48.1% нь мансууруулах бодисыг “Нэг удаа” хэрэглэж үзсэн, 16 буюу 17% нь “Хоёр удаа” хэрэглэж үзсэн, 28 буюу 26.4% нь “Гурав ба түүнээс дээш удаа” хэрэглэж байсан, 10 буюу 9.5% нь “Хэрэглэж байгаагүй” гэсэн хариулт өгчээ.

График 4.



Судалгаанд хамрагдагсдын шүүхийн сэтгэц эмгэг судлалын магадлан шинжилгээ хийлгэх үеийн сэтгэцийн байдлыг тодорхойлоход гэмт хэрэгт холбогдсоны улмаас 36 буюу 34% нь “Сэтгэл түгшилтгүй”, 30 буюу 28.3% нь “Айдас, сэтгэл түгшилтгүй”, 8 буюу 7.5% нь “Айдастай”, 4 буюу 3.8% нь “Бухмдалтай” байсан бол 28 буюу 26.4% нь гэмт хэрэгт холбогдсон ч гэсэн “Сэтгэл санаа хэвийн байна” гэж хариулсан.

ДҮГНЭЛТ

Судалгаанд хамрагдагсдын 49 буюу 46.2% нь мансууруулах бодис хэрэглэсэн, 19 буюу 17.9% нь мансууруулах бодис хадгалсан, хэрэглэсэн, 16 буюу 15.1% нь мансууруулах бодис хэрэглэсэн, бэлтгэсэн, хадгалсан гэх хэрэгт холбогдсон байсан бөгөөд уг судалгаанд хамрагдагсдын 20 буюу 18.9% нь өмнө нь гэмт хэрэгт холбогдож байсан гэж хариулсан. Тэдгээрийн 12 буюу 60% нь өмнө нь

мансууруулах бодистой холбоотой гэмт хэрэгт холбогдож байснаас үзэхэд мансууруулах бодисын хэрэглээний улмаас давтан гэмт хэрэгт үйлдэх явдал бий болоод байгааг харуулж байна.

Судалгаанд хамрагдагсдын шүүхийн сэтгэц эмгэг судлалын магадлан шинжилгээ хийлгэх үеийн сэтгэцний байдлыг тодорхойлоход гэмт хэрэгт холбогдсоны улмаас 36 буюу 34% нь “Сэтгэл түгшилтгүй”, 30 буюу 28,3% нь “Айдас, сэтгэл түгшилтгүй”, 8 буюу 7.5% нь “Айдастай”, 4 буюу 3.8% нь “Бухимдалтай” байсан бол 28 буюу 26.4% нь гэмт хэрэгт холбогдсон ч гэсэн “Сэтгэл санаа хэвийн байна” гэж хариулсан. Үүнээс үзвэл мансууруулах бодистой холбоотой гэмт хэрэгт холбогдсоны улмаас 78 буюу 73,6% -д нь сэтгэл зүйн хариу урвалууд болох “айдас, сэтгэл түгшилт, бухимдал”-ын шинж тэмдэг илэрч байсан. Харин 28 буюу 26.4% нь гэмт хэрэгт холбогдсон ч гэсэн “Сэтгэл санаа хэвийн байна” гэж хариулсан нь анхаарал татаж байлаа.

САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

Мансууруулах бодисын 1-2 удаагийн хэрэглээгээр хүчтэй хамаарал үүсч болдог. Учир нь зарим төрлийн мансууруулах бодис архи, согтууруулах ундаанаас 60-100 дахин илүү хүчтэйгээр донтуулах үйлчилгээтэй байдаг. Иймд мансууруулах бодистой холбоотой гэмт хэрэгт холбогдогчдыг давтан гэмт хэрэгт холбогдох асуудлаас урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр Эрүүд мэндийн, Хуулийн болон Боловсролын байгууллагууд зөвлөлдөх уулзалт хийж тодорхой шийдэлд хүрч хамтран ажиллах;

Мансууруулах бодистой гэмцдэг төрийн болон төрийн бус байгууллагууд хамтран ерөнхий боловсролын сурагчид, нх дээд сургуулийн оюутнууд, албан байгууллагуудад болон бусад зорилтот бүлэгт мансууруулах бодис хэрэглэхээс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр үе шаттай үйл ажиллагааг нэгдсэн зохион байгуулалтаар явуулах;

Цаашнд ЦЕГ, ТЕГ, ДХИС, СЭМҮТ болон бусад байгууллагууд хамтран мансууруулах бодис хэрэглэгчдийн судалгааг үндэсний хэмжээнд зохион байгуулах шаардлагатай байна.

---oOo---

ТАТВАР ТӨЛӨХӨӨС ЗУГТАХ ГЭМТ ХЭРЭГ, ТҮҮНИЙ ОНЦЛОГ ШИНЖ



ХҮИС-ийн ахлах багш С.Ренцэндорж,
өмгөөлөгч О.Чулуунцэцэг

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Гэмт хэрэг, татвар төлөхөөс зугтах, татварын залилан, татвар төлөхөөс зайлсхийх, гэмт хэрэг төгсөх

ТОВЧЛОЛ:

Улс орны хөгжил үсрэнгүй болох тусам нийгэм өргөжин тэлж, шинэ төрлийн гэмт хэргүүд олноор бий болсоор байна. Гэмт хэргийн төрөл, үйлдэгдэх шинж чанар нь улам нарийсч, тэднийг танин судлах, илрүүлэх явдал мэргэжлийн ойлголтыг батжуулахад хүрчээ. Өөрөөр хэлбэл, шинжлэх ухааны түвшинд гэмт хэргийн шинж, төрлийг авч үзэн түүнээс урьдчилан сэргийлэх бодит боломжуудыг эрж хайх шаардлага тулгарсан.

Эрүүгийн гэмт хэргээс татварын гэмт хэрэг нилээд онцлог, санхүүгийн нарийн мэдлэг шаардсан, үйлдэгдэх хэлбэр нь далд, мэргэжлийн түвшинд хийгддэг онцлог шинжтэй.

Иймээс татварын гэмт хэргийн ерөнхий ойлголт, нэр томъёоны онцлог ялгаа, гэмт хэргийн төрөл, хэлбэр, гэмт хэрэг төгсөх үйлдлийг тодорхойлох ёстой.

1) ГЭМТ ХЭРГИЙН ОЙЛГОЛТ, ТҮҮНИЙ ҮНДСЭН ШИНЖ

Гэмт хэрэг буюу зөрчил гэсэн ойлголтыг ялган авч үзэх нь зүйтэй юм. Монгол Улсын хуулиар хууль, захиргааны хэм хэмжээний актыг зөрчсөн, хуульд шийтгэл оногдуулахаар заасан үйлдэл, эс үйлдэхгүйг зөрчил гэж тодорхойлсон бол нийгэмд аюултай болон хуульд заасан тохнолдолд гэм буруутай үйлдэл, эс үйлдэхүйн улмаас хохирол, хор уршиг учирсан бол гэмт хэрэгт тооцно гэжээ. Гэмт хэргийн шинжийг ийхүү тодорхойлохдоо эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан гэмт хэргийн улмаас хүний амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгө, бусад эрх, эрх чөлөө, нийтийн болон үндэсний ашиг сонирхол, аюулгүй байдалд шууд учирсан үр дагаврыг гэмт хэргийн хохиролд тооцох ба харин гэмт хэрэг үйлдэж хохирол учруулсны улмаас үүссэн үр дагаврыг гэмт хэргийн хор уршигт тооцно. Тухайлбал, гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлын хэмжээг их хэмжээний хохирол¹, үлэмж хэмжээний хохирол², бага хэмжээний хохирол³ гэж ангилсан.

Гэмт хэрэг үйлдэгдэх явцад учирсан хохирол, хор уршгийн хэмжээг тодорхойлогдох хэдий боловч гэмт хэрэг үүсэх учир шалтгааныг илрүүлэх нь нэн чухал байдаг. Нэг хэсэг эрдэмтэд нь гэмт хэргийн шинж чанар, нийгмийн хор аюулын зэрэглэлийг тогтоож, хохирогчийн зүгээс түүнд хэрхэн хандаж байгааг ойлгож мэдэх, хохирох явдлын эрсдэлийг үнэлж цэгнэх, гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлын шинж чанарыг үнэлэх, хохирогч ба гэмт этгээдүүдийн хоорондын харилцааг

¹ Их хэмжээний хохирол - тавин мянган илжэстэй тэнцэх хэмжээний тогрог, түүнээс дээш хэмжээ.

² Үлэмж хэмжээний хохирол – арван мянган илжэстэй тэнцэх хэмжээний тогрог, түүнээс дээш хэмжээ.

³ Бага хэмжээний хохирол – гуравн зуун илжэстэй тэнцэх хэмжээний тогрог, түүнээс доош хэмжээ.

судлах хэрэгтэй гэж үздэг⁴ бол нөгөө иэг хэсэг эрдэмтэд нь хохирох эрсдэл нь био сэтгэц, нийгмийн үзэгдэл болох нь, гэмт хэргийн улмаас хохирсон этгээдүүдийн тоо чанарын үзүүлэлт, хохирох явдлын уг сурвалж, гарвал, түүнийг үүсгэж байгаа нөхцөл байдал, гэмт хэрэгтэн ба хохирогчийн харилцааны мөн чанар ба зүй тогтол, гэмт халдлагаас хохирогчийг хамгаалах арга хэлбэр, хохирлыг арилгах журам зэргийг харгалзан үзэхийг зөвлөдөг байна⁵.

Сүүлийн үед хөгжингүй орнуудад гэмт хэргийг илрүүлэхдээ дараах нөхцөл байдлыг тодруулахыг шаардах болсон. Үүнд:

➢ Гэмт хэргийн нөхцөл байдлыг шинжлэн судлахад хуулийн мэргэжлийн байгууллага оролцохоос гадна гэмт хэрэг үйлдэгдэх шалтгаан нөхцөлийг нийгмийн сэтгэл судлаач, хувь хүний төвөвшил, зан араншинг тодорхойлоход сэтгэл зүйч нарыг тус тус оролцуулан тухайн хэргийн нөхцөл байдалд дүгнэцт гаргуулах;

➢ Гэмт хэрэг үйлдсэн, хохирсон этгээдийн нийгмийн шинж байдал, хэрэг үйлдэх чадвар, үйлдэгдсэн газар, хэргийн хугацаа, хэргийн нөхцөл байдалд нөлөөлөх хүчин зүйл зэргийг баттай тогтоох;

➢ Гэмт хэргийн шалтгаант холбоо, үйлдэгдсэн хэлбэр, гэмт хэргийн төрөл, хүлээлгэх хариуцлагыг зөв зүйлчлэх;

➢ Гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирол, хор уршгийг тодорхой болгох;

➢ Тухайн гэмт хэрэг үйлдэгдсэнийг хэрхэн нотлох, нотлох баримтыг хангалттай, хөдөлшгүй байдлаар баталгаажуулах;

➢ Төрөлжсөн байгууллага, судлаач, мэргэжилтнээр хэрэгт холбогдолтой асуудлуудад мэргэжлийн дүгнэлт гаргуулах гэх мэт.

Гэмт хэрэг нотлогдох хүртэл гэм буруугүй байдаг ба гэмт хэргийг үйлдсэн нь *боломжит эргэлзээгүйгээр* нотлогдсон байхыг шаардах болсон. *Боломжит эргэлзээгүй* байдлыг алдаатай баримтанд

суурилан шийдвэр гарган эрдэмлэгт бууруулах анхдагч аргачлал гэж үзэж болох юм. Манай улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 1-р зүйлийн 1.15.2-т “Эрүүгийн хэрэгт хамаралтай бүхий л нотлох баримтыг шалгасан боловч сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгчийн гэм буруутай эсэхэд, түүнчлэн эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг тайлбарлах, хэрэглэхэд эргэлзээ гарвал түүнийг сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч, ялтанд ашигтайгаар шийдвэрлэнэ”, мөн тус хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.2.3-т “Шүүхийн шийдвэр нь тодорхой, ойлгомжтой, түүнийг биелүүлэхэд ямар нэгэн эргэлзээ төрүүлэхгүй байхаар бичигдсэн байна” гэсэн заалтаас үзвэл, нотлох баримт эргэлзээгүй байх ёстой гэсэн шинжийг тодорхойлсоор байна.

2) ТАТВАРЫН ГЭМТ ХЭРЭГ, ЗҮЙЛЧЛЭЛИЙН ЯЛГАА

Татварын эрх зүйн зохицуулалт болох татварын тухай хуулийг зөрчсөн үйлдэл нь бусад гэмт хэргээс үйлдэл ба хор уршиг, үр дагаврын хувьд ноттой бол тусгайлан эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх үйлдлийг гэмт хэрэг гэж үздэг байна.

Татвар төлөхөөс зугтахыг улс орнууд гэмт хэрэг гэж үздэг байна. Уг гэмт хэрэг нь татвар төлөхөөс зугтах (уклонение от уплаты налогов буюу tax evasion)⁶ эсвэл татварын залилан (tax fraud) гэсэн ойлголттой холбоотой юм.

Татвар төлөхөөс зугтах нь ихэнхдээ гэмт хэргийн шинжтэй бөгөөд хууль тогтоомжийн заалтыг урьдаас мэдэж байдаг⁷ ба мэдсээр байж хууль зөрчин үйлдэгддэг байна. Өөрөөр хэлбэл татвараас зугтах үйлдэл нь татварын үүргээ бүрэн биелүүлээгүйгээс хууль зөрчин татвараа төлөхгүй эсвэл хэт бага хэмжээгээр төлөхийг хэлнэ. Энэ нь төлөх ёстой татвараа төлөөгүй тохиолдолд тухайн этгээд татвар төлөх үндсэн үүргээсээ

⁴ Freda Adler, Gerhard O.W Mueller, William S.Lauffer. Criminology. New York. 1995. p.397.

⁵ Полубинский В.Ив. Правовые основы учения о жертве преступления, М.,1979. с.28.

⁶ Victor Thornony. Comparative tax law. Kluwer law international. Great Britain. 2003. p.223

⁷ Пепеляев С.Г. Налоговое право. Юристы. М.:2003. с.575.

зориуд санаатайгаар зайлсхийж буй хууль бус үйлдэл юм. Үүнийг татвар төлөхгүй байх нь өөрөө хууль бус, ёс зүйгүй үйлдэл байдаг гэж тайлбарлаж болох юм. Ёс зүй бол зан суртахууны зарчим бөгөөд ёс зүйг төлвшүүлснээр татвар төлөх үүрэг бүрэн хэрэгжих боломжтой ба зөв үйлдлийн илэрхийлэл болно. Тухайлбал, татварын тайлангаа хуулийн хугацаанд гаргаагүй ба зохих байгууллагад гушаагаагүй, татварыг нуун дарагдуулах болон орхигдуулах замаар санхүүгийн бүртгэл хөтлөөгүй буюу санхүүгийн баримтаа зохих ёсоор бүрдүүлээгүй, татвараа буруу тодорхойлон тайлагнасан, орлого зарлагаа хуурамчаар бүртгэсэн, орлогоо тайлагнахгүйгээс гадна хуулиар зөвшөөрсөн бус байдлаар зарлаа тайлагнах, татвар болон татварын өрөө төлөхгүй байх, хуурамч баримт бүрдүүлж худал мэдүүлэх, хуурамчаар буцаан олголт авах тооцоог хийсэн, хуурамч алваа нэгжгийн нэр дээр данс нээх гэж мэт.

Харин татварын залилан⁸ гэж хэн нэгэн этгээд татвар ногдуулах үйл ажиллагаанд болон төлбөл зохих төлбөрөөс ямар нэгэн байдлаар зориуд санаатайгаар зайлсхийх оролдлого хийх үйлдлийг ойлгоно. Тухайлбал, татварын задилангийн шинжийг авч үзвэл үйлдэх боломж бүрдсэн байх, татварын хуулийн хэрэгжилтэнд саад учруулах, татвар төлөх үүргээ биелүүлэхгүй ба татвараа зориуд санаатайгаар төлөхгүй байх, татварыг ногдуулах орлогоо тодорхойлохыг хүсэхгүй санаатай орхигдуулах, хууран мэхлэх зорилгоор ашгийн зохицуулалт хийх, данс бүртгэл ба холбогдох баримтуулыг хуурамчаар үйлдэх, нягтлан бодох бүртгэлийн зарчмыг санаатай буруу ашиглах, нуун дарагдуулах буюу халхавчлах чадвар илүү байх зэрэг хууль бус үйлдэл хийхийг завдахыг оролддог байна. Харьцангуй бага хэмжээний мөнгөн дүнгээр мэдэгдэн илэрч байгаа ч хуурамч байдлыг бий болгон үүсгэн татварын залилан үйлдсэн бол эрүүгийн ял оногдуулах үндэслэл болдог.

Иймд татвар төлөхөөс зугтах буюу татварын залилангийн шинжтэй үйлдлийг гэмт хэргийн шинжтэй хууль бус үйлдэл буюу татварын орлогыг бодит бусаар худал буюу буруу хэлбэрээр төлөх үйлдэл гэж үзэн эрүүгийн хариуцлага ба биеср ял эдлүүлэх шийтгэлийг улс орнууд оногдуулдаг байна.

Татвараа төлөхөөс зайлсхийх (обход налогов буюу tax avoidance) нь эдийн засгийн тодорхой зорилго, ашиг сонирхолд нийцүүлэхийн тулд татварын бүртгэлийн тодорхой үйлдэл, тооцоололдоо зохих ёсоор хуулийн дагуу тооцоо үйлдлийг хийх боловч шууд буюу шууд бус аргаар дамжуулан татварын хэмжээг багасгах үйлдэл юм. Өөрөөр хэлбэл санхүүгийн төлөвлөлтийн арга барилд үндэслэн үе шаттайгаар татвар төлөх үүргээ хуулийн дагуу багасган мэдэгдэх ба хувийн санхүүгийн нөхцөл байдалдаа төлөх ёстой орлогын татварын хэмжээг багасгаж бууруулан өөрчлөх замаар хуулийн дагуу аргачлалыг ашиглахыг хэлнэ гэсэн үг.

Татвар төлөхөөс зугтах нь татварын хуулийг бүхэлд нь зөрчсөн үйлдэл буюу орлогоо тайлагнахгүйгээр хууль бус аргаар татвар төлөхөөс зайлсхийдэг бол татвараас зайлсхийх нь хэлбэрийн хувьд татварын хуулийг зөрчөөгүй боловч хуулиар татвар ногдох зүйлийн үндсэн шинжийг өөрчилж, татвар ногдуулах нөхцөлийг тойруу замаар хуульд заасан үндэслэлээр зөвшөөрөгдсөн аргаар зайлсхийхээр өөрчлөн үйлдсэн⁹ гэдгээрээ ялгагддаг байна. Татварын гэмт хэрэгт татвар төлөхөөс зугтсан, орлогоо нууснаас гадна татварын хэргийг илрүүлэхэд саад болсон, татвараас зугтах бололцоо олгосон этгээдүүд хамаардаг байна.

Татвар нуух (tax shelter) гэдэг нь татвар ногдуулах орлогынхоо хувийг багасгах буюу бууруулах зорилгоор хийж буй хуулийн арга юм.

Татварын гэмт хэргийг илрүүлэхийн тулд мөрдөн шалгах ажиллагааг үндэсний болоод олон улсын түвшинд зохион байгуулахыг улс орнууд эрмэлзсээр байна. Тухайлбал, Татварын хэргийн

⁸ Internal Revenue Service tax code. In America. §7201.

⁹ БНСУ-ын Татварын гэмт хэргийг үзүүлэх хариуцлагын гуай хуулийн 3-р бүлгийн 1-р хэсэг. 1951 он.

талаарх мөрдөн шалгах байгууллагын шийдвэр нь мөрдөн шалгах байгууллагын мэдэлд зөвхөн бичгийн хэлбэрээр байна. Гагцхүү зөвтгөсөн нөхцөл байдал байгаа тохиолдолд мэдээллийг талууд амаар өгөх эрх үүснэ. Ингэхдээ мэдээллийн нууцыг хамгаалахад анхаарал хандуулах шаардлага үүсч болно. Шинж чанараараа нууц, эсхүл нууцлах үндсэн дээр шилжүүлж өгсөн аливаа мэдээллийг эрх бүхий байгууллага үндэслэлийн дагуу нууц гэж үзэх ёстой байдаг. Мэдээллийг шилжүүлж өгсөн баримт зөвшөөрөлгүйгээр задруулж болдоггүй билээ гэжээ. Мөн хөдөө аж ахуйн тухай хэлэлцээрийн 13 дугаар зүйлд “1994 оны Гариф, худалдааны ерөнхий хуулийн 6 дугаар зүйл болон Татаасны хэлэлцээрийн V хэсгийн дагуу хохирол, эсхүл түүний заналхнийлэл тогтоогдоогүй бол саармагжуулах татвар¹⁰ ногдуулахаас чөлөөлөгдөх аливаа саармагжуулах татварыг нэвтрүүлэхтэй холбогдсон мөрдөн шалгах ажиллагааг эхлэхэд зохих ёсоор хүлээцтэй хандах ёстой” гэснээс гадна эцсийн саармагжуулах татварын хэмжээ нь мөнгөн барьцаа болон өрийн үүргээр баталгаажуулсан дүнгээс их байвал тэдгээрийн хоорондын зөрүүг хураан авдаггүй. Харин эцсийн татварын хэмжээ мөнгөн барьцаа болон өрийн үүргээр баталгаажуулсан дүнгээс бага байвал илүү дүнг буцаан өгөх, эсхүл өрийн үүргийг аль болох богино хугацаанд хэрэгсэхгүй болгох боломжтой болдог байна. Түүнчлэн татаас болон саармагжуулах арга хэмжээний тухай хэлэлцээрийн 12 дугаар зүйлд “Ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа Гишүүд болон саармагжуулах татварын мөрдөн шалгалт хийлгэх сонирхолтой байгаа талд мөрдөн шалгах байгууллагад шаардлагатай байгаа мэдээллийн тухай мэдэгдлийг илгээх бөгөөд тэдгээрийн үзэж байгаагаар дурдсан мөрдөн шалгалтад холбогдолтой бүх нотолгоог бичгээр ирүүлэх боломж олгоно. Нууц мэдээллийг хамгаалах тухай шаардлагыг бодолцон

сонирхогч нэг гишүүн, сонирхогч талын бичгээр ирүүлсэн нотолгоог сонирхогч бусад гишүүн, эсхүл мөрдөн шалгалтад оролцож байгаа сонирхогч талд нэг ларуу хүргүүлнэ” гэж заасан ба сүлжмэд, нэхмэл эдлэл болон оёмол бүтээгдэхүүний тухай хэлэлцээрийн 5 дугаар зүйлд “Зайлсхийсэн гэдгийг нотлоход хангалттай баримт нотолгоо нь мөрдөн шалгасны үр дүнд гарч ирсэн бол (жиншээ нь: барааны гарал үүслийн жинхэнэ орон, газар, хэлэлцээрийн заалтаас зайлсхийх нөхцөл байдлын талаар нотлох баримт илэрсэн бол) уг асуудлыг шийдвэрлэхэд шаардлагатай зүй зохистой арга хэмжээ авна гэж гишүүд тохиролцов” гэсэн нь мөрдөн шалгах ажиллагааны цар хүрээ, хэрэгжилт нилээд нарийн ур чадвараар мэргэжлийн өндөр түвшинд тодорхой шалгуураар шийдвэрлэгддэг байна.

Татварыг гэмт хэрэг гэж үзэн эрүүгийн хэрэг үүсгэх нөхцөл шалганы гэдгээр улс орнуудын туршлагыг товч дурдал:

➢ АНУ-д Сангийн яамны харьяа татварын хэрэг бүртгэх алба ажилладаг ба холбооны цагдаагийн байгууллага татварын орлоготой холбоотны зүйлийг мөрдөх эрхгүй, зөвхөн уг албаны татварын гэмт хэрэгтэй тэмцэх хэлтэс мөрддөг байна. Татварын хэргийг холбооны шүүх болон татварын шүүхээр авч хэлэлцдэг. Ингэхдээ татварын шүүхээр шийдвэрлэгдэх явцад хуурамч баримт бүрдүүлсэн, худал мэдүүлэг өгсөн нөхцөлд хэрэг бүртгэл дахин явагдаж эрүүгийн хэргийн шүүхэд шилжигдэн шийдвэрлэгддэг байна.

➢ Япон улсад Сангийн яамны гадаад салбарт татварын алба харьяалагдаж, үндэсний татварын алба нь эрүүгийн мөрдөн байцаах хэлтэстэй бөгөөд татварын хяналт шалгалтын тасаг буюу мөрдөн байцаалтын тасаг гэсэн бүтэцтэй ажилладаг. Эрүүгийн хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд заавал хуульч байхыг шаарддаггүй ажилдаа ур чадвартай, олон жил үр бүтээлтэй ажилласан туршлагатай хүмүүсээс шалгаруулж эрүүгийн хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажилд томилдог. Татварын хэргийг шалгахдаа хуульд зааснаар 8 сар

¹⁰ Аливаа барааны үйддвэрлэл, боловсруулалт, эсхүл экспортод шууд болон шууд бусар олгож буй татаасыг саармагжуулах зорилгоор ногдуулж буй тусгай татварыг саармагжуулах татвар гэнэ.

хүртэл хугацаанд хэрэг бүртгэлт явуулж шууд прокурорт шилжүүлдэг. Хэрэг бүртгэлийн явцад үндэсний татварын алба нь Хууль зүйн яам болон Дээд шүүхтэй харилцаж ба бүсийн болон орон нутгийн татварын алба нь орон нутгийн шүүхийн байгууллагатайгаа хамтран хуулийн дагуу гэгдээртэй зөвшилцөн ажилладаг. Хэрэг бүртгэгч нь эрүүгийн хэрэг үүсгэдэггүй ба шаардлагатай нотлох баримтыг цуглуулж прокурорт шилжүүлнэ. Прокурор хянаж үзээд ялын дүгнэлт үйлдэн шүүхэд шилжүүлдэг. Татварын хэрэг дээр үзлэг, нэгжлэг явуулах, хөрөнгө хураах, байцаалт явуулахдаа “Үндэсний татварын зөрчлийн хяналтын тухай хууль”-ийн дагуу заавал шүүхээс зөвшөөрөл авч гүйцэтгэх журмыг баримталдаг байна.

➤ Манай татварын алба нь 1995 оноос эхлэн татварын байгууллагын дэргэд цагдаагийн гэрээт тасаг¹¹ буюу хэрэг бүртгэх тасаг¹² байгуулж байсан. Уг алба нь татварын хууль тогтоомж зөрчсөн, татвар төлөхөөс зайлсхийсэн буюу татвар ногдох орлогоо нуусан үйлдэлд эрүүгийн хэрэг үүсгэн хэрэг бүртгэлт явуулж цагдаа, прокурорын байгууллагад шилжүүлдэг байжээ¹³. Улмаар хэрэг бүртгэлийн албыг цагдаагийн байгууллагатай нэгтгэх¹⁴ ажиллагааг хийж байсан түүхтэй юм. Татварын гэмт хэргийн талаар тусгайлсан зохицуулалт хийж хуульчилж байгаагүй ч тусгай зүйл заалтыг хуулинд тусгаж байсан байна. Тухайлбал,

- Татвар ногдуулалт, төлөлтөд хяналт тавих, татвар хураах тухай 1996 оны хуулийн 4 дүгээр зүйлийн §4.3-т “татварын албаны даргын шийдвэрээр татварын хууль тогтоомжийг зөрчсөнтэй холбогдуулан хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, шүүн таслах үйл ажиллагаа явуулж байгаа болон прокурорын байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтанд уг зөрчилд нь холбогдох

асуудлаар танилцуулах”, мөн тус хуулийн 27 дугаар зүйлийн §27.2-т “татвар төлөгч татвараа төлөхөөс зайлсхийсэн, хуулинд заасан хугацаанд татвараа төлөөгүй, татварын төлбөрийг үл маргалдах журмаар төлүүлэх боломжгүй тохиолдолд татварын алба татвар төлөгчтэй тохиролцож эд хөрөнгө, цалин, бусад орлогоос татварын төлбөрийг гаргуулахаар байсан ч татварын төлбөрт эд хөрөнгө гаргах ажиллагааг хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр саатуулсан, татгалзсан бол татварын алба татварын хэрэг бүртгэх ажиллагаа явуулж, хэргийг зохих журмын дагуу шийдвэрлэнэ” гэж зааж байжээ.

- Эрүүгийн хуулийн 2002 оны өөрчлөлтөөр тус хуулийн 166 дугаар зүйлийн §166.1 ба §166.2-т “татвар ногдох их хэмжээний болон онц их хэмжээний¹⁵ орлого, эд хөрөнгө, ажил, үйлчилгээ, бусад зүйлийг нуух¹⁶, тэдгээрийн тоо хэмжээг зориуд бууруулан¹⁷ мэдээлэх, байнга оршин суугаа газар, хаягаа өөрчлөх зэргээр албан татвар төлөхөөс санаатай зайлсхийсэн бол” эрүүгийн харинцлага хүлээлгэнэ гэж заасан.

- Татварын эрх зүйн шинэчлэлийн хүрээнд батлагдсан 2008 оны Татварын ерөнхий хуулийн 33 дугаар зүйлийн §33.2.6-д “татварын алба нь татварын хууль тогтоомжийг ноцтой зөрчсөн, эсхүл их

¹¹ Ходолмөрийн хэлсний лоод хэмээх Монгол Улсын Засгийн Газрын 2007 оны 350 тоот тогтоолоор шат 642 төгрөг 85 мөнгө буюу сард 108 000 төгрөг. Ходолмөр, Нийгмийн зөвшилцөн гурван талт үндэсний хорооны 2011 оны 1 тоот тогтоолоор шат 835 төгрөг 71 мөнгө буюу сард 140 400 төгрөг. 2013 оны 7 тоот тогтоолоор шат 1142 төгрөг 85 мөнгө буюу сард 192 000 төгрөг, 2016 оны 4 тоот тогтоолоор шат 1428 төгрөг буюу сард 240 000 төгрөг гэж тогтоосноос хойш буюу 2008 оноос эхлэн их хэмээх 13 500 000-21 600 000 төгрөг, онц их хэмээх 21 600 000 төгрөгөөс элэн байкаар зохицуулж байсан. Харин 2015 оны эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгаар 1350-10000 нэгж, 5400-27000 нэгж, 20000-120000 нэгжтэй тэмцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоогоо хуульчилсан. Нэг нэгжийг 1000 төгрөг гэж үзнэ.

¹² Албан татвар ногдох орлого, эд хөрөнгө, бусад гүйлснийг нуух гэдгийг тухайн зүйлийг биец бийдлээр нь татварын албанаас өнгөлөн даллах буюу данс бүртгэх, тавилан балансад тусгахгүй байх, үнэжилгүүгээр бусад шилжүүлэх, хууль бус хэлтсээр халгахчлал, хууричвар орлоог үүсгэх, холбогдох баримт бичгийг нууцлахыг хэлнэ.

¹³ Тоо хэмжээг бууруулах гэдгийг орлого, эд хөрөнгө, явил үйлчилгээний тоо хэмээх, үнийн дүнг нэгтгэн болох бүртгэлт, тайлан мэдээ, тайлан тэмцэл, орлого, татвар тодорхойлох хуудсийн дутуу мэдээлэл татварын хэмжээг багасрууцоохыг ойлгоно.

¹¹ Монгол Улсын Сангийн сайдын 1995 оны 7 дугаар сарын 15-ны өдрийн 98 дугаар тушаал.

¹² Үндэсний Татварын Ерөнхий Газрын даргын 2001 оны 168 тоот тушаал.

¹³ Ж.Батбаяр, Ж.Ухнаа - Монгол нутагт татвар үүсч олгогчдын түүхэн замнал, УБ, 2011 он, 149 дэх тал.

¹⁴ Үндэсний Татварын Ерөнхий Газрын даргын 2002 оны 9 дүгээр сарын 4-ний өдрийн 163 тоот тушаал.

хэмжээний татвар ногдох орлогыг нуусан буюу бусад хэлбэрээр татвар төлөхөөс зайлсхийсэн этгээдэд эрүүгийн хэрэг бүртгэлт хийлгэхээр дүгнэлт бичих” гэжээ.

- Эрүүгийн хуулийн 2015 оны шинэчилсэн найруулгаар эдийн засгийн гэмт хэргийн нэг төрөл нь татвар төлөхөөс зайлсхийх гэмт хэрэг гэж үйлчлэн тус хуулийн 18 дугаар зүйлийн §18.3-т татварын эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр¹⁸ эцэслэн тогтоосон нэг зуун сая төгрөгнөөс дээш хэмжээний татвар төлөхөөс санаатай зайлсхийсэн, гэмт хэргийг хуулийн этгээдийн нэрийн өмнөөс, хуулийн этгээдийн ашиг сонирхлын төлөө үйлдсэн бол эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр хуульчилснаас гадна тус гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээд нь төлбөл зохих татвар, түүнд ногдох алдангийг нөхөн төлсөн бол ялаас чөлөөлөгдөхөөр хуулийн төсөл санаачилж байсан. Одоо хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй хуулийн заалтад “Татвар төлөгч хувь хүн, хуулийн этгээдийн удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалтан татвар төлөхөөс зайлсхийх зорилгоор их хэмжээний татвар ногдох орлого, эд хөрөнгө, бараа үйлчилгээг зориуд худал төдорхойлсон, нуусан бол дөрвөн зуун тавин нэгжээс таван мянга дөрвөн зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл хоёр зуун дөчин цагаас долоон зуун хорин цаг хүртэл хугацаагаар нийтэд тустай ажил хийлгэх, эсхүл нэг сараас нэг жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхнийг хязгаарлах ял шийтгэнэ” гэсэн заалтыг тусган хэрэгжүүлж байна.

Татвар төлөхөөс зугтах гэмт хэргийг манай улсын хуулинд татвар төлөхөөс зайлсхийх гэж томъёолон уг гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний объект нь үндэсний татварын тогтолцоо албан татвар төлүүлэх талаар хуулиар тогтоосон хийгээд заавал дагаж мөрдөх журам, субьектив тал нь албан татвар төлөхөөс санаатай зайлсхийх гэсэн гэм буруугийн шууд санаатай, шунахай сэдэлтэй байх, объектив тал нь

татварынхаа хэмжээг бууруулах, төлөхгүй байх гэсэн зорилго бүхий идэвхитэй үйлдэл ба эс үйлдэхүй, субьект нь зөвхөн албан татвар төлөх үүрэг бүхий этгээд байна¹⁹.

Татвар төлөхөөс санаатайгаар зайлсхийх гэмт хэргийн ялгахдаг онцлог шинж нь өөрт үлдэх ашиг орлогоо тодорхой хэмжээгээр нэмэгдүүлэх санаа зорилго агуулна. Тус гэмт хэрэг нь хэлбэрийн бүрэлдэхүүнтэй бөгөөд татвар ногдох их хэмжээний орлого, эд хөрөнгө, ажил үйлчилгээ бусад зүйлийг нууснаар, тэдгээрийн тоо хэмжээг зориуд бууруулан мэдээлснээр, үүний тулд байнга оршин суугаа газар хаагаа өөрчлснөөр бүрдэл төгсөнө гэж манай улсын хуулинд тайлбар хийгдсэн байдаг.

Харин БНСУ татварын гэмт хэргийг Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, Татварын гэмт хэргийг хянан шалгах тухай хууль, Татварын гэмт хэрэгт хүлээлгэх хариуцлагын тухай хууль, Орон нутгийн татварын тухай хууль, Гаалийн тухай хууль зэрэг хуулиудад татварын нөлөөллийн шинжилгээний үндсэн дээр тусгайлан суурь судалгааг хийж нарийвчлан зохицуулагдах байдлаар тусгаж өгчээ. Хууль тогтоомжийн зөрвөлд татвар төлөхөөс зугтах гэмт хэргийн төгсөх шинжийг тодорхойлохдоо татвар төлөх хугацаанд багтаан төлөөгүй тохиолдолд, мэдүүлэх хугацаа өнгөрсөн үед, тайлагнах, төлөх хугацаа өнгөрсөн буюу хэтэрсэн бол, нэмэгдсэн өртгийн албан татвар буцаан авсан үед гэх мэтээр авч үздэг байна.

Татварын хууль тогтоомжийн зөрчил нь нэг талаас татвар төлөгчөөс улсын нэгдсэн төсөв ба улсын татварын албаны өмнө хүлээсэн санхүүгийн үүргээ үл биелүүлсэн эсвэл зүй бусаар биелүүлсэн үйлдэл, эс үйлдэл гаргасны нь төлөө хариуцлага хүлээлгэх нөгөө талаас татварын аль ч шатны байгууллага, албан тушаалтнаас хууль тогтоомж буруу хэрэглэсэн, албан тушаалтан эрх мэдлээ хэтрүүлж ажилласнаас үүдэн гарсан үйлдэл, эс үйлдэлд хүлээх хариуцлага багтана. Хариуцлага нь албадагын нэгэн

¹⁸ Татварын эрх бүхий байгууллагын шийдвэр гэж татвар төлөгчөөс төлөхийг зөвшөөрсөн, эсхүл хуульд заасан гомдол гаргах хугацаа дууссан татварын нөхөн ногдууллагын акт, маргаан шийдвэрлэх зөвлөлийн шийдвэр болно.

¹⁹ Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн тайлбар, Монгол Улсын Дээд Шүүх, Ханне-Зайдегийн Сан, УБ, 2010 он.

зүйл, харин хариуцлагын арга хэмжээ нь албадлагын онцгой төрөл мөн²⁰ гэж үздэг. Иймээс хариуцлага нь албадлагын бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Татварын хүрээн дэх албадлага нь урьдчилан сэргийлэх, хууль бус үйлдлийг таслан зогсоох зэрэг хэлбэрээр тодорхойлогдоно. Тухайлбал; урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ нь татварын албанаас авч хэрэгжүүлэх хуулийн хэрэгжилтийг хангах шууд үйл ажиллагааны зорилтууд юм. Эдгээр үйл ажиллагаанд татварын тайлангаа гаргахгүй болон бүртгүүлэхгүй байх явдлыг илрүүлж тогтоох, мөн татварын хяналт шалгалт хийх зэрэг арга хэмжээ хамаарна.

Татварын албадлагыг шийтгэл хэлбэрээр хэрэгжүүлдэг. Шийтгэл нь төрийн эрх бүхий албан тушаалтнаас зөрчил гаргасан этгээдэд хууль тогтоомжийг үндэслэн хэрэглэж буй албадлагын цээрлэл үзүүлэх нөлөөллийн арга хэмжээ гэж тодорхойлж болох юм.²¹

Татварын шийтгэлийн зорилго нь эрх зүйн зөрчөл шинээр үүсэхээс урьдчилан сэргийлэх, зөрчигч этгээдийг хууль тогтоомжийг дээдлэн хүндэтгэх үзэл бодол, эрх зүйн ёс суртахуунтай болгох, гаргасан зөрчилд нь эмзгэл цээрлэл үзүүлэхэд чиглэдэг гэж үзнэ. Тухайн шийтгэл үндэслэлтэй зөрчилдөө тохирсон байх ёстой.

Татварын байгууллага нь хууль зөрчсөн зарим тодорхой үйлдлүүд бусдлыгаа бодвол ноцтой бус байдгийг хүлээн зөвшөөрдөг бөгөөд энэ байдалд нийцүүлэн шийтгэлийнхээ системийн бүтцийг сонгож боловсруулдаг байна. Тухайлбал, олон улсын хэмжээнд татварын үйл ажиллагаанд хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоог бүртгүүлээгүй татвар төлөгчдөд оногдуулах, тайлан гаргаагүй этгээдэд оногдуулах, татвараа буруу тодорхойлсон тохиолдолд²², хугацаа хожимдуулж төлбөр

хийсний шийтгэл²³ гэж ангилдаас гадна албадан хураах, гуравдагч этгээдээс төлбөр гаргуулах, хөрөнгийг нь битүүмжилж барьцаанд авах, дампууруулах, үүргийг шилжүүлэх гэх мэт.

Гэмт хэрэг төгсөх үе шатыг дараах байдлаар авч үзэи тайлбарлаж болно. Үүнд:

- Ногдуулах аргаар тогтоох. Татвар төлөгч татвар төлөхөөс зайлсхийх зорилгоор татвар ногдуулах орлогоо мэдүүлээгүй татварын байгууллага татвар ногдуулах орлогыг тогтоохгүй, шалгалт хийх эсэхээ шийдэж чадаагүй бол татвар төлөх хугацаа байх боломжгүй бөгөөд мэдүүлэх хугацаа өнгөрсөн үед хэрэг төгсөнө. Татвар төлөх хугацаанд багтаан төлөөгүй тохиолдолд татварын хэрэг төгсөнө. Татварын албанаас татвар ногдуулах орлого болон татварын хэмжээг тогтоохыг *ногдуулах аргаар тогтоосон татвар* гэж үзэж болно. Татвар төлөгчөөр бүртгүүлээгүй нь татвар ногдуулах, төлөх, суутгах үүрэг, түүнтэй уялдаж хүлээх хариуцлагаас чөлөөлөгдөх үндэслэл болохгүй. Тухайлбал, Татвар төлөгчөөр бүртгүүлээгүй нь татвар ногдуулах, төлөх, суутгах үүрэг, түүнтэй уялдаж хүлээх хариуцлагаас чөлөөлөгдөх үндэслэл болохгүй²⁴.

- Тайлагнах аргаар тогтоох. Татвар төлөгч татварын тайлан гаргаж өгсөн эсэхээс үл хамааран тайлагнах, төлөх хугацаа өнгөрснөөр татварын гэмт хэрэг төгсөнө. Татвар төлөгч татвар ногдуулах орлого, татварын хэмжээг тайлагнасан боловч татварын байгууллага тайлангийн алдааг илрүүлж, дахин тооцож, татвар төлөх үүргийг дахин баталгаажуулсан тохиолдолд ч тайлагнах, төлөх хугацаа өнгөрсөн бол гэмт хэрэг төгсөнө. *Тайлагнах аргаар тогтоох татвар* - татвар төлөгч өөрөө татвар ногдуулах нөхцөлийг судлаад татвар ногдох зүйл, ногдуулах орлого ба татварын хэмжээг тайлагнан, татвар төлөх үүрэг үүсгэдэг татварын арга юм. Тухайлбал, Татварын тайлан тушаах, төлөх хугацааг тухайн төрлийн татварын хуулиар

²⁰ И. Долгорсүрэн Ж. Захиргааны албадлага, УБ, 1999 он, 29 дүг тал.

²¹ Долгорсүрэн Ж. Захиргааны хариуцлага, УБ, 1998 он, 61 дүг тал.

²² Шүүх эрх мэдэл (хэрэгжилт, онол, практик), ХЗҮТ, ЧДШ УБ, 2003 он, 52 дүг тал.

²³ Монголын төр, эрх үй сэтгүүл. Монгол Улсын Дүд Шүүх, УБ, 2002 он, №4, 36 дүг тал.

²⁴ Монгол Улсын Татварын Ерөнхий хуулийн 13-р зүйлийн 13.8 дүг тал.

тогтоох ба татвар төлөх, тайлагнах эрсийн хугацаа адил байна²⁵.

• Татвар хасуулах. Хэдийгээр тайлант хугацаанд хасуулах тайлан гаргасан ч гэсэн энэ улиралд тогтоосон татвар байхгүй байсны улмаас хасалт хийх боломжгүй болж дараагийн тайлант хугацаанд шилжүүлэн авсан гэвэл хууль бус үйлдэл нь энэ улиралд үйлдэгдсэн ч үр дагавар үүсч буй дараагийн сард гэмт хэрэг төгсөнө. Татвар буцаан авсан үе буюу гэмт хэрэг төгсөх үе. Татварыг бодитоор буцаан авсан үед гэмт хэрэг төгсөнө. *Татварын буцаан олголт* – татвар төлөгч тайланд өөрчлөлт оруулж, буцаан авах асуудал юм. Тухайлбал, албан татвар төлөгчид буцаан олголтыг олгох тохиолдол нь албан татвар суутган төлөгчөөс худалдан авсан

байх, худалдан авалт татварын албанд бүртгэгдсэн байх, албан татвар ногдсон бараа, ажил, үйлчилгээ байх, бүртгэлийн хэрэгсэл буюу бүртгэлийн машинд бүртгэгдсэн байх²⁶.

ДҮГНЭЛТ

Татварын гэмт хэргийг шийдвэрлэхдээ татвар төлөхөөс зутгах буюу татварын залилангийн үйлдлийг татвар төлөхөөс зайлсхийх үйлдлээ ялган ойлгож, түүнд хамаарах гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг оновчтой шийдвэрлэх нь зүйтэй юм. Мөн татварын гэмт хэргийн үйлдлийг зөрчлийн шинжээс ялган тодорхойлж, гэмт хэрэг үйлдэгдсэн нөхцөл шалтгааныг зөв зүйлчлэх шаардлага үүсээр байна.

²⁵ Монгол Улсын Татварын Ерөнхий хуулийн 43-р зүйлийн 43.5 дахь заалт.

²⁶ Монгол Улсын Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.3 дахь заалт.

ШАШНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН САНХҮҮЖИЛТ БА ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ



УБХИС-ын Аюулгүй байдал судлалын
докторант Х.Мариям

ТОВЧ АГУУЛГА

Энэхүү өгүүлээр шашны байгууллагын санхүүжилт болон түүний эрх зүйн зохицуулалтыг судалж, төрийн хуулийг улсын онцлогт тохируулан боловсруулах, хууль тогтоохдоо зөвхөн мэргэшсэн хуульчид төдийгүй шашин судлаачид, аюулгүй байдлын мэргэжилтнүүдийн зөвлөмжийг авах, шашны байгууллагад ирж буй гаднын санхүүжилтийг хязгаарлахад чиглэгдэж буй гадаадын туршлагыг судалж Монгол Улсын уламжлал, онцлогийг тусгасан санал дэвшүүлэхийг зорьсон.

НЭГ. БАРУУНЫ ОРНУУДЫН ШАШНЫ САНХҮҮЖИЛТИЙН ГАЛААР БАРИМГАЛЖ БУЙ БОД- ЛОГО, ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Барууны орнууд шашны нийгэм, олон улсын харилцаанд эзлэх байр суурийг судлахад ихээхэн анхаарч ирсэн. Эрдэмтэн судлаачид 2001 оны 9 дүгээр сарын 11-ний өдөр АНУ-д болсон халдлагаас хойш шашин аюулгүй байдал хоёрын холбоог нягт судалж байгаа бөгөөд шашныг зохицуулах

эрх зүйн механизмыг боловсронгуй болгох¹ ажлыг хийсээр байна. Өнөөдөр нийгэм хөгжиж, даяаршлын үйл явц хурдтай өрнөж байгаа учраас шашин нэг улсын хилээс хальж хөрш орон, бүс нутагт хуршаар нөлөөлөх болсон. Үүнийг дагаад шашны санхүүжилт зөвхөн дотоодоос бус хөрш орон, бүс нутаг, шашин нэгт улс орнуудаас ирж байна. Өнөө үед байнга сондог гадаадын санхүүжилтийн шүүмжлэлийн нэг бол улс орнууд шашин ашиглах явдал юм. Шашин бусад улс орны улс төр, нийгэмд нөлөө үзүүлэх арга хэрэгсэл² болон хувираад байна. Ялангуяа, Туркийн Засгийн газрын Шашны хэрэг эрхлэх газар “Диянет”³, Саудын Араб, Катар, Кувейт зэрэг орнууд⁴ нийм төрлийн үйл ажиллагааг шууд болон шууд бус байдлаар хэрэгжүүлж ирсээр байна. Тиймээс барууны улс орнууд дээрх үйл ажиллагаатай тэмцэх зорилгоор арга хэмжээ авч эхэлсэн.

БНФУ-ын Ерөнхийлөгч Э.Макрон 2018 онд шашны байгууллага болооно сүм, хийдүүдийн санхүүжилт, хандив цуглуулах, лалын шашны номлогч (имам) нарын сургалтын талаар эрх зүйн зохицуулалт хийх зорилгоор судалгаа хийж зөвлөлдөх ажлын хэсэг байгуулсан⁵. 1905 онд батлагдсан Төр, сүм хийдийн талаарх хуулийг шинэчилж, лалын шашинд ирж буй гаднын санхүүжилтийг зогсоох санал гаргасан. Лалын шашны үйл ажиллагаа, сүм хийд барих ажил нь их хэмжээний хөрөнгө шаардагддаг

¹ Jonathan E. Shaw, The role of religion in National Security Policy Since September 11, 2001, 2011.

² Jaco Beyers, Religion as political instrument, J.Study relig. Vol.28 n.1 Pretoria, 2015.

³ <https://www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2019-01-10/turkey-bid-religious-leadership>

⁴ <https://www.dpr.com/dx/water-dem-sleek-mantel-der-hilfsbe-reitschaft-a-36257769>

⁵ <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/05/01/islam-made-in-france-debating-the-reform-of-muslim-organizations-and-foreign-funding-for-religion/>

учир түүний санхүүжилт нь гадаадын улс орноос ирэх тохиолдол их байдаг. Гадаад улсын санхүүжилт Франц улс дахь шүтэгч нарын хандиваас их байдаг аж⁶. Нэг жишээ дурдахад Саудын Арабын Хаант Улсаас БНФУ-д суугаа Онц бөгөөд бүрэн эрхт Элчин сайд Халид бин Мохаммед Аль Анкаригийн мэдэгдсэнээр Франц улсад үйл ажиллагаа явуулж буй 8 сүм хийдэд (мечеть) нийт 3,7 сая еврогийн хөрөнгө оруулалт хийсэн бөгөөд 14 номлогч (имам) нарыг цалинжуулдаг байна. БНФУ-ын эрх зүйн зохицуулалтад⁷ 1 жилийн хугацаанд 153 000 еврогоос дээш хэмжээний хандив авсан нэгдэл хөндлөнгийн хяналт шалгалтаар шалгагдсан байх ёстой. Гэхдээ уг зүйл заалт нь зөвхөн тодорхой үйл ажиллагаа эрхэлдэг, санхүүжилтийн мөнгөн дүн давсан тохиолдолд хэрэгждэг. 2016 оны 7 дугаар сарын 14-ний өдөр Ницца хотод болсон террорист халдлагын дараа Ерөнхий сайд асан М.Валл тодорхойгүй хугацаагаар сүм хийдүүдийн (мечеть) гаднаас ирэх санхүүжилтийг зогсооно⁸ хэмээн мэдэгдэж байсан хэдий ч ажил хэрэг болоогүй.

Европын зөвлөлөөс гаргасан тайланд⁹ гишүүн орнуудын парламентаас шашны санхүүжилттэй холбоотой асуулгын хариултуудыг нийтэлсэн бөгөөд зарим орнуудын шашны санхүүжилтийг зохицуулсан хууль журам дутмаг байгааг харж болно. Гишүүн орнуудыг дотоодын хандив болон гаднаас (хувь хун, байгууллага, Засгийн газар) ирж буй санхүүжилтийг улсынхаа хууль журамд ялган салгаж тусгасан эсэхийг асуухад бүгд үгүй гэж хариулсан байна.

ХБНГУ-д мөн сүм, хийдийг гадаадын санхүүжилтээс хараат бүс байлгах үүднээс “сүмийн татвар”-тай болгох талаар

хэлэлцэж байна¹⁰. Уг санал нь католик, протестант шашны “сүмийн татвар”-тай төстэй бөгөөд татварыг тухай муж нь цуглуулж холбогдох шашны байгууллагад дамжуулан өгдөг. ХБНГУ-д ладын шашны 900 гаруй сүм Туркийн Засгийн газраас санхүүжилтээ авдаг¹¹.

ХОЁР. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ШАШНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Монгол Улсад зөвшөөрөлтэй, зөвшөөрөлтгүй үйл ажиллагаа явуулж буй гаднын янз бүрийн шашны байгууллага, сүм хийд, тэднээс нийгмийн сэтгэл зүйн үзүүлэх сөрөг нөлөөлөл хяналтгүй шахуу байна. Шашин шүтэж эрх нь хувь хүний асуудал боловч шашин хоорондын эерхил, шашны харгис урсгалыг дэлгэрүүл эхгүй байх, шашны итгэл үнэмшлээр далимдуулж нийгмийн сэтгэл зүйд сөргөөр нөлөөлж нийгмийн тогтворгүй байдал бий болох зэргээс урьдчилан сэргийлэх нь төрийн үүрэг юм. Шашин сүмийн асуудал нь тухайн улсын үндэсний аюулгүй байдалд хор хохирол учруулаад байгаа бусад улс орнуудын нөхцөл байлаас үзэхэд шашны асуудлыг урсгалд нь орхин нь хэдтээ залруулж болшгүй аюул, заналын эх үндэс болдог гашуун сургамжийг судалж, цаг алдалгүй шийдвэртэй алхам, зохицуулалт хийхийг мэргэжилтнүүд¹² зөвлөж байна.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс хийсэн “Эрх зүйн шинэтгэлийн бологын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” судалгааны “Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрийн 2008 оноос хойших хэрэгжилт” дэд хэсэгт “Монгол Улсад шашны байгууллага, сүм хийдийн тоо жилээс жилд өсөн нэмэгдэж байгаа бөгөөд олон төрлийн шашин номлол сургаалаа түгээж үйл ажиллагаа явуулж байна; тухайн шашны байгууллагууд үйл ажиллагаа эрхлэхдээ ТББ-ын нэр дээр халхавчлан үйл ажиллагаа эрхлэх явдал

⁶ Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte, 58th session extraordinaire de 2015-2016, Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2016.

⁷ L'article 4-1 de la loi du 23 juillet 1987 les soumet en effet aux dispositions de l'article L. 612-4 du code de commerce.

⁸ <http://www.leparisien.fr/politique/mosques-l-idee-choce-de-valls-30-07-2016-64094693.php>

⁹ Regulating foreign funding of Islam in Europe in order to prevent radicalisation and Islamophobia. Council of Europe. Doc 14617 report 23 January 2017.

¹⁰ <https://www.dw.com/en/germany-mulls-introducing-mosque-tax-for-muslims/a-68866041>

¹¹ <https://www.scmp.com/news/world/europe/article/3009927/germany-considers-mosque-tax-replace-foreign-funding>

¹² Д.Алъявбаев, “Монгол Улсын дотоод аюулгүй байдлын эрсдэл бүхий зарим асуудал”, Сүрэгэн судлал сэтгүүл дугаар 53, 35 дахь тал, 2011 он.

түгээмэл болсон байна; Монгол Улсын хэмжээнд шашны байгууллагын бүртгэл, тоо, судалгаа хангалтгүй буюу нэгдсэн тоо бүртгэл байхгүй байна; шашны асуудлыг гаргаж тавихдаа шашин шүтэх эрхийн үүднээс голчлон судалгаа хийгдсэн бөгөөд үндэсний аюулгүй байдал, Монгол Улсын төрийн бодлогын үүднээс шашны асуудлыг зохицуулах тухай дорвитой судалгаа хийгдээгүй байна” гэж дүгнэсэн¹³.

Ийнхүү өнөөгийн нийгэм, эрх зүйн шинэчлэлийн хэрэгцээ, шаардлагыг харгалзан Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлд¹⁴ Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийг “Шашны байгууллагын үйл ажиллагаанд тавих хяналт, бүртгэл, зөвшөөрлийн тогтоцоо, хариуцлага тооцох механизмыг тодорхой болгох”¹⁵ чиглэлээр шинэчлэх зорилгыг дэвшүүлжээ.

1993 онд батлагдсан Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулиар¹⁶ зохицуулж ирсэн ийнгийн харилцааны төлөв байдал, агуулаад ихээхэн өөрчлөлт гарсан тул хуулийн төслийн Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний тухай хууль болгон өргөжүүлж шинэчилсэн найруулгын хэсгээр боловсруулах ажлыг 2018 онд эхлүүлсэн. Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний тухай хуулийн төслийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд тулгуурлан, Монгол Улсын нэгдэн орсон хүний эрхийн талаарх олон улсын гэрээний суурь зарчимд нийцүүлэн тодорхойлно. Мөн шашны бүлэг, шашны байгууллагын үйл ажиллагааны болон санхүүгийн мэдээллийг ил тод, нээлттэй байх журмыг тогтооно. Энэ хүрээнд шашны бүлэг, шашны байгууллагын орлого болон бусдын өгсөн хандныг хэрхэн бүртгэх, гадаадын иргэн, байгууллагын хандив,

санхүүжилтэд тавих хяналт зэрэг асуудлыг тодорхой болгож, шашны байгууллагад үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайлан мэдээ гаргаж, тайлагнах үүргийг хүлээлгэх аж¹⁷.

Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас хийсэн шалгалтын мэдээгээр 2016 онд улсын хэмжээнд 6 төрлийн шашны 20 гаруй урсгалын 848 хуулийн этгээд шашны чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байгаагаас 54.2% нь христийн, 34.6% нь буддын, 5.1% нь исламын, үлдсэн 6% нь бусад чиглэлийн шашны байгууллага¹⁸ байна.

ГУРАВ. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ШАШНЫ САНХҮҮЖИЛТИЙН ТАЛААРХ ЗОХИЦУУЛАЛТ

Монгол бол шашны элдэв урсгалуудын хувьд өмнө нь нээгдээгүй атар дагшин газар. Тийм ч болохоор элдэв санхүүжилттэй шашны урсгалууд орж ирэх, батжин тогтнох бололцоотой орон гэгддэг болсон нь нууц биш. Исламын шашинтнууд 40 орчим сүм хийд (мечеть), 7 исламын шашны сургалтын төв ажиллуулдаг бөгөөд эдгээр сүм хийд (мечеть), сургалтын төвд нийт 3000 орчим суралцагч Исламын шашинд суралцаж байгаа ажээ¹⁹. Мөн нийслэл Улаанбаатар хотод Исламын соёлын төв баригдаж байна. Исламын шашны сүм хийд (мечеть), төвүүд Казахстан, Турк, Персийн булангийн улсуудын шашны байгууллагуудаас санхүүгийн тусламж авдаг. Мөн сүүлийн үед нэмэгдэж буй христ, католик сүм, санваартан нар гаднаас санхүүжилтээ²⁰ авдаг байна. Ерөнхийлөгчийн Шашны бодлогын зөвлөх 2018 оны 10-р сард хэвлэлд өгсөн яриллагадаа зарим гадаад орны санхүүжилттэй төрийн бус байгууллагууд хууль зөрчиж шашны үйл

¹³ Төр ба шашны харилцаа: шашны байгууллагын бүртгэл, хэргэс болон гэж урсгалын шашныг зохицуулах эрх зүйн механизмг харуулах судалгааны тайлан, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2018 он.

¹⁴ Монгол Улсын Их хурлын 2017 оны 01 дүгээр сарын 11-ний өдрийн 11 дүгээр тогтоол.

¹⁵ Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл 160 даяа зорилт.

¹⁶ Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай 1993 он

¹⁷ Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал, ХЗДХЯ, 2018 он.

¹⁸ ХЗДХ-ийн сайдын 2016 оны А/73 дугаар тушаалаар байгуулагдсан Ажлын хэргийн шалгалтын дүг.

¹⁹ <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/134451.pdf>

²⁰ Олон улсын шашны эрх чөлөөний тухай илтгэл, Төрийн Департамент, 2009 он.

ажиллагаа явуулдаг талаар дурдсан²¹ байдаг.

Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний тухай хуулийн төслийн хориглох зүйлийн жагсаалтын 27.2.8 “Гадаад улсын Засгийн газар, түүнээс санхүүждэг хуулийн этгээд, шашны байгууллагаас хандив авах” зэрэг үйл ажиллагааг хязгаарласан²².

«Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний тухай» хуулийн төслийн хэлэлцүүлгийн үеэр сайшаах зүйл гарсан хэдийн ч шүүмж цөөнгүй байсан гэдгийг дурдах нь зөв бол уу.

Төр нь шашнаа хүндлэх ганц арга бол мөнгө хаанаас орж ирсинийг хянах буюу татвар хэмээн Нарханжид хийдийг үүсгэн байгуулагч Д.Мэндбаяр ярилцлагадаа дурдсан байдаг²³.

Мөн гаднын шашны гаж урсгал орж ирэх, үйл ажиллагаа явуулах боломж нөхцөлийг энэ хуулиар хааж, нарийн зохицуулж өгөөгүй, хууль боловсруулахад шашин судлаачдыг оролцуулаагүй, зөвхөн хуульчид л ашигласан нь шүүмжлэлтэй хэмээн МУИС-ийн Шашин судлалын тэнхимийн багш С.Дэмбэрэл байр суурина илэрхийлсэн. Мөн тэрээр шашны байгууллагыг зүгээр л нэг аж ахуйн нэгжийн байр сууриас үзэх учир дутагдалтай гэдгийг тодотгосон.

ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ:

Нийгмийн амьдралын томоохон үзэгдэл, үйл явдал шинжлэх ухааны үндэслэлтэй судалгаанд тулгуурлаж хандах цаг болсон. Энэ нь шашны асуудалд ч хамаарна. Шинжлэх ухааны судалгаанд тулгуурлан үндэстний шашны шинэчлэлийн асуудлыг оновчтой, уламжлалаа хадгалах, шинийг нэвтрүүлсэн бодлого, үзэл баримтлал боловсруулах нь чухал хэмээн «Төр, сүм хийдийн харилцаа : орчин үе» сэдэвт онол-практикийн бага хурлын үеэр Монгол Улсын Ерөнхийлөгч

асан Н.Багабанди²⁴ дурдсан.

Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний тухай хууль батлагдсанаар иргэдийн шашин шүтэх, эс шүтэх нь эрх чөлөөтэй байх эрхийг хангах нөхцөл бүрдэж, эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд үүсээд байгаа зөрчил арилж, нэгдсэн зохицуулалттай болох²⁵ хэдий ч олон улсад болж буй үйл явдал, шашны урсгал, гадаадын улс орнууд шашныг нөлөөллийг арга хэрэгсэл болгон ашиглаж байгааг харгалзаж эрх зүйн зохицуулалт боловсруулах нь чухал юм. Монгол Улсад гадаадын шашны байгууллагын салбар, төлөөлөгчийн газар байгуулах асуудал, гэдгээрийн эрхлэн явуулах үйл ажиллагаа, түүнд холбогдох харилцааг тодорхой хуульчлах шаардлагатай. Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй гаднын шашны байгууллагууд санхүүжилтээ гаднаас авдаг тул тус асуудлыг нарийвчлан хуульчилж, хяналт тавих механизмыг бүрдүүлэх шаардлага тулгамдаж байна. Гадаадын санхүүжилтийг хориглох систем нь өөрөө цаашд шууд бус санхүүжилтийг татаж, далд мөнгөний эргэлт үүсгэх эрсдэлтэй тул шашны байгууллагын санхүүжилтийг дотоод, гадаад эх үүсвэрээр нь салгаж тухай бүр нарийвчилсан зохицуулалт хийх нь зүйтэй гэж үзэж байна.

ТАВ. АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

- Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992 он.
- Монгол Улсын Үндэсний Аюулгүй байдлын үзэл баримтлал 2010 он.
- Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай 1993 он
- Монгол Улсын Их хурлын 2017 оны 01 дүгээр сарын 111-ний өдрийн 11 дүгээр тогтоол.
- Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл 160 дахь зорилт.
- Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын

²¹ <https://mn.usenbassy.gov/2018-international-religious-freedom-report-mn/>

²² Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний тухай (Шинэчилсэн найруулга) төсөл, 2018 он.

²³ <http://foim.mn/article/CEmJy.14863>

²⁴ Төр, сүм хийдийн харилцаа : орчин үе. ШУА, Философи, сошиолог эрхийн хүрээмэн, 1998 он.

²⁵ Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний тухай” хуулийн төслийн тухай танилцуулга ХЗДХЯ 2018 он.

төслийн үзэл баримтлал, ХЗДХЯ, 2018 он.

- Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний тухай (Шинэчилсэн найруулга) төсөл, 2018 он.

- ХЗДХ-ийн сайдын 2016 оны А/73 дугаар тушаалаар байгуулагдсан Ажлын хэсгийн шалгалтын дүн.

- “Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний тухай” хуулийн төслийн тухай танилцуулга ХЗДХЯ 2018 он.

- Төр ба шашны харилцаа: шашны байгууллагын бүртгэл, харгис болон гаж урсгалын шашныг зохицуулах эрх зүйн механизм харьцуулсан судалгааны тайлан, ХЗҮХ 2018 он.

- Төр, сүм хийдийн харилцаа : орчин үе. ШУА, Философи, социологи эрхийн хүрээлэн, 1998 он.

- Д.Адъяабазар, “Монгол Улсын дотоод аюулгүй байдлын эрсдэл бүхий зарим асуудал”, Стратеги судлал сэтгүүл дугаар 53, 35 дахь тал, 2011 он.

- Олон улсын шашны эрх чөлөөний тухай илтгэл, Төрийн Департамент, 2009 он.

- Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte, Sénat session extraordinaire de 2015-2016, Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2016.

- L'article 4-1 de la loi du 23 juillet 1987 les soumet en effet aux dispositions de l'article L. 612-4 du code de commerce.

- Jonathan E.Shaw, The role of religion in National Security Policy Since September 11, 2001, 2011.

- Jaco Beyers, Religion as political instrument, J.Study relig. Vol.28 n.1 Pretoria, 2015.

- Regulating foreign funding of Islam in Europe in order to prevent radicalisation and Islamophobia. Council of Europe, Doc 14617 report 23 January 2017.

- <https://www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2019-01-10/turkeys-bid-religious-leadership>

- <https://www.dw.com/de/unter-dem-deckmantel-der-hilfsbereitschaft/a-36757769>

- <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/05/01/islam-made-in-france-debating-the-reform-of-muslim-organizations-and-foreign-funding-for-religion/>

- <http://www.leparisien.fr/politique/mosquees-l-idee-choc-de-yalls-30-07-2016-6004693.php>

- <https://www.dw.com/en/germany-mulls-introducing-mosque-tax-for-muslims/a-46866041>

- <https://www.scmp.com/news/world/europe/article/3009927/germany-considers-mosque-tax-replace-foreign-funding>

- <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/134451.pdf>

- <https://mn.usembassy.gov/2018-international-religious-freedom-report-mn/>

- <http://itoim.mn/article/CEm3y/14863>

**“ИРГЭНИЙ БОЛОН УЛС ТӨРИЙН ЭРХИЙН ОЛОН УЛСЫН ПАКТЫН 19
ДҮГЭЭР ЗҮЙЛТЭЙ ҮНДЭСНИЙ ХҮЧИН ТӨГӨЛДӨР ХУУЛЬ ТОГТООМЖ,
НИЙЦЭЖ БАЙГАА ЭСЭХ БОЛОН ТЭДГЭЭРИЙН ХУУЛИЙН ХИЙСЭН
ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ”**

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, Жагсаал, цуглаан хийх эрх, мэдээлэлтэй байх эрх, мэдээлэл авах эрх,

ТОВЧЛОЛ

Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө нь хүний мөн чанар, оршин байгаагай нь холбогдон гарч ирдэг, төрөөс тогтоодоггүй түүнээс ангид оршдог, хүний төрөлх буюу оюун санааны эрх болохын хувьд Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал (1945), Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт түүний нэмэлт протокол (1966), Хүний эрхийн хорооны үйл ажиллагааны түр журам (1978), Эмэгтэйчүүдийн улс төрийн эрхийн тухай Нью-Йоркийн гэрээ (1953), Хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах тухай Европын конвенц (1950), Хүний эрхийн тухай Америкийн конвенц гэх мэт Олон улсын конвенцоор баталгаажуулж ирсэн.

Энэхүү судалгааны ажлаар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний хэрэгжилтийн үр дагаврыг судлах үүднээс уг эрхийн тухай зохицуулсан Монгол Улсын холбогдох хуулийн хэрэгжилтийн явц дахь хүндрэл, бэрхшээл, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэн, цаашид зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлж, үнэлэлт дүгнэлт өгөх, санал боловсруулахыг зорьсон болно.

УДИРТГАЛ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн (цаашид “Үндсэн хууль” гэх) Арван зургадугаар зүйлийн 16-д “итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй. Жагсаал цуглаан хийх журмыг хуулиар

тогтооно.”, 17-д “төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй. Хүний эрх, нэр төр, алдар хүнд, улсыг батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах зорилгоор задруулж үл болох төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг хуулиар тогтоон хамгаална.”¹ хэмээн тус тус заасан.

Үзэл бодлыг чөлөөт байдлаар бий болгох явдал нь харилцааны үйл явцад хэрэгждэг. Үүний тулд нэг талаас үзэл бодлоо илэрхийлж түгээх эрх чөлөө, нөгөө талаас илэрхийлсэн үзэл бодлыг хүлээж авах буюу мэдээлэл авах эрх чөлөө байх шаардлагатай.² Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 16 болон 17 дугаар заалтуудад үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, түүнийг хүлээж авч өөрийн үзэл бодол, итгэл үнэмшилтэй байх эрхийг хүний үндсэн эрхийн хэмжээнд баталгаажуулж байгаагийн зэрэгцээ мөн харилцааны үйл явцыг Үндсэн хуулиар хамгаалах зорилгыг тавьж байгаа юм. Уг зорилгыг хэрэгжүүлэх чухал үйл явц нь Үндсэн хуульд нийцсэн хуулиудыг Хууль тогтоогчийн зүгээс баталж мөрдүүлэх явдал юм.

ХЭҮК-оос 2017 оны 12 дугаар сарын 15-ны өдрөөс 2018 оны 12 дугаар сарын 25-ны өдрүүдэд иргэд, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас иийт 623 гомдол хүлээн авч шийдвэрлэсэнээс 6 нь үзэл бодлоо чөлөөтэй

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

² Морни Лоренц. “ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 5.1.1-р заалтад тодорхойлсон үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг ардчилал ба плюрализмын чухал элемент хэмээн үзэх нь” Харис Зайделийн сан, Төр, эрх зүйн хуудас эргэцүүлэх, УБ, 2000 он, №7, 106 дахь тал.

илэрхийлэхтэй холбоотой гомдол байна.³ Дээрх тоон үзүүлэлтийг харвал Монгол Улсад үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийн зөрчил харьцангуй бага мэт харагдаж байгаа хэдий ч Мэдээллийн эрх чөлөөний төлөөх Хил хязгааргүй сурвалжлагчид олон улсын байгууллагаас гаргасан Хэвлэлийн эрх чөлөөний⁴ индексээр Монгол Улс 2016 онд 180 орноос 60 дугаар байр, 2017 онд 69 дүгээр байр, 2018 онд 71 дүгээр байранд тус тус орж, сүүлийн гурван жилийн хугацаанд тогтмол доошилсоор байна.⁵ Үүнээс үзвэл үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний хүрээнд ахаарч сайжруулах асуудал байсаар байна.

Иймд энэхүү үзлэлгээгээр үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийн талаар зохицуулсан Монгол Улсын хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэхдээ үндэсний хэмжээнд хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 685⁶ хуулиас шууд холбоотой 38 хууль /хавсралт 3-ийг үзэх/ байгаагаас Монгол Улсын Үндсэн хуулинд заасан “үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг” хуулийн зорилгоос эхлэн хангахад чиглэсэн байдлыг харгалзан үзэж сонгосон болно.

Судалгааны хүрээ: Итгэл үнэмшилтэй байж үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх үндсэн арга нь үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөө юм.⁷ Иймд үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал цуглаан хийх эрхийг хангах хоёр хуулинд хэрэгжилтийн үр дагаврыг тооцох юм. Дээрх судалгааны хүрээнд Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний

тухай хуулийн 1, 2 дугаар зүйл, 3 дугаар зүйлийн 1, 4 дүгээр зүйл, Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 1, 14 дүгээр зүйлийн 1.1-д заасан зохицуулалтыг сонгон авч, гэдгээрийн эерэг, сөрөг талыг судалж, хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэхээр судалгааны хүрээг тогтоов.

Судалгааны зорилго: Энэхүү үзлэлгээний зорилго нь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийн тухай зохицуулсан холбогдох хуулийн хэрэгжилтийн явц дахь хүндрэл, бэрхшээл, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэн, цаашид зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлж, үнэлэлт дүгнэлт өгөх, санал боловсруулахад оршино.

НЭГ.ҮЗЭЛ БОДЛОО ИЛЭРХИЙЛЭХ ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ОЙЛГОЛТ

Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх нь дундад зуурч ба хэмжээлшгүй хаант засаглалаас орчин үеийн тоталитаризмыг хүртэл олон янзын хэлбэрээр илэрхийлэгдэж ирсэн үзэл бодлын дарангуйлалд өгсөн хариулт юм. Христос шашин ноёрхож байсан дундад зууны Европт зөвхөн лам хуврагууд бүх зүйлийн зөв бурууг шүүн тогтоох эрхтэй байв. Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй байх нь зайлшгүй шаардлагатай юм байна гэсэн олон нийтийн ухамсрыг бий болгоход хэмжээлшгүй хаант засаглалын дураараа авирлах явдал мөн төлөөлөв. Байгалийн шинжлэх ухаан хөгжин шашныг шахаж эхэлсэн үеэс хаант засаглалын үзэл бодлын дарангуйлал улам хүчтэй болж эхэлсэн юм. Хаад ноёд өөрсдийгөө бүхнийг мэдэгч эзэм мэтээр өргөмжилж өөрийгөө шүүмжлэх болон өөрийнх нь бодлогод гарсан алдаа дутагдлын талаар мэдээлэл тараахыг шууд хориглож байв. Үүнд хариу болгож 1789 онд Францын Хүний ба иргэний эрхийн тунхаглалын 11 дүгээр зүйлд үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх үндсэн эрхийг түүхэнд анх

³ Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, 2018 оны үйл ажиллагааны тайлан, 18 дахь тал, <http://nhhnm.gov.mn/излэл/жжл-зжгс-жжнйгн-үйл-ажиллагааны-тайлан/>

⁴ Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 19 дүгээр зүйлийн 2-д хүн өөрийн сонгосон бусад аргаар үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй гэдг заасан байна. Үүнтээс үзвэл “хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө” нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн дээр заасан аргуудаас “Сонин, хийлэл, нэлэлгээгээр үзэл бодлоо илэрхийлэх” гэсэн зөвхөн нэг л үндсэн арга болох юм. Энэ талаар цаашид дэлгэрүүлэн авч үзэв.

⁵ World Press Freedom Index, accessed April 1, 2019, <https://rsf.org/en/ranking/2018>

⁶ <https://www.legalinfo.mn/> сүүлд үзсэн 2019.04.22.

⁷ ХБНГУ-н Ханс Зайдслийн сан, Монгол дахь төлөөлөгчийн гэмэр, Эрх зүйн боловсрол авдагх, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, УБ, 2009 он, 98 дахь тал.

удаа тунхагласан юм.⁸

1924 оны Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсэгт “элдэв хэргийг жинхэнэ ард түмнээр лүүмжлэх эрхийг хүндэтгэж, тус улсаас аливаа хэвлэл, нийтлэх явдлыг бүртгэн гүйцэтгэвэл зохино”, 1940 оны Үндсэн хуулийн 85 дугаар зүйлд “Хөдөлмөрчин ард түмний ашиг тусад нийцүүлэн мөн Бүгд Найрамдах Монгол Ард улсын байгуулалтыг бататган бэхжүүлэхийн төлөө, Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын иргэдэд хуулиар батлан олгох эрх нь: “Чөлөөтэйгээр үг хэлэх, чөлөөтэйгээр хэвлэн нийтлэх, хурал ба ниндрийн хурлыг чөлөөтэйгээр явуулах, гудамжаар жагсах, явах” нь тус тус чөлөөтэй” гэж заасан бол 1960 оны Үндсэн хуулийн 87 дугаар зүйлд “БНМАУ-ын төрийн байгууллыг хөгжүүлэн бэхжүүлэх зорилгоор хөдөлмөрчдийн эрх ашигт нийцүүлэн БНМАУ-ын иргэдэд: “Үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, хурал цуглаан хийх, жагсаал ёслол үйлдэх эрх чөлөөг хуулиар батлан олгоно”, гэж тус тус заасан байна. Харин одоо үйлчилж буй 1992 оны Үндсэн хуулийн Арванзургадугаар зүйлд үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг хамгаалж, дор дурдсан заалтаар баталгаажуулсан.

Арван зургадугаар зүйлийн 16.

“Итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй. Жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтооно.”

Арванзургадугаар зүйлийн 17.

“Төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй. Хүний эрх, нэр төр, алдар хүнд, улсыг батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн хэв журмыг хангах зорилгоор задруулж үл болох төр байгууллага, хувь хүний нууцыг

⁸ Морни Лоренц, “ХНГУ-ын Үндсэн хуулийн 5.1.1-р заалтад тодорхойлсон үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг ардчилал ба плюрализмын чухал элемент хэмээн үзэх нь”, Эрх зүйн хуудас-Эргэцүүлэл, УБ, 2000 он, №7, 106 дахь тал.

хуулиар тогтоон хамгаална.”⁹

Уг хоёр заалт нь иргэдийг засаг төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд оролцох, хяналт тавьж, авлига, хувил суртал чирэгдэл, бусармаг явдалтай тэмгэх баталгааны үндэс нь болдог.

Итгэл үнэмшилтэй байж үзэл бодлоо илэрхийлэх нь хүний сэтгэл зүй, улс төр, ёс зүйн болон бусад шинжийг илэрхийлсэн процесс юм.¹⁰ Энэ эрх чөлөө нь хүний мөн чанар, оршин байгаатай нь холбогдон гарч ирдэг, төрөөс тогтоологтгүй түүнээс ангид оршдог, хүний төрөлх буюу оюун санааны эрх гэж ойлгож болно. Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх, эрх чөлөө нь маш эмзэг, байнга хөндөгдөж байдаг бөгөөд түүнийг маш зөв, соёлтой хэрэглэх, хамгаалах учиртай.¹¹

Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, эрх чөлөө нь:

- Мэдээлэл, үзэл санааг улсын хил хязгаарыг үл харгалзан амаар, (үг хэлэх);
- Бичгээр буюу хялэмжээр (хэвлэн нийтлэх);
- Уран сайхны хэлбэрээр үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх;
- Түүнчлэн өөрийн сонгосон бусад аргаар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх;
- Эрж хайх (мэдээлэл авах);
- Хүлээн авах (мэдээлэл хүлээн авах);
- Түгээх эрх;
- Тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх;
- Эвлэлдэн нэгдэх эрх;
- Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх;
- Ажлал хаях;
- Өлсгөлөн зарлах зэрэг “нэгэн” багц эрх¹², эрх чөлөөний бүрдэл энэхүү улс төрийн эрх, эрх чөлөөний эх сурвалж, анхдагч суурь эрх бол үзэл бодлын эрх, эрх чөлөө юм.

⁹ Монгол улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл №1, УБ, 1992 он.

¹⁰ Ж.Амарсанаа, “Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө”, Ханс Зайдлийн сан, Төр, эрх зүйн хуудас эргэцүүлэл, УБ, 2000 он, №7, 103 дахь тал.

¹¹ Глоб Интернетийн ТББ, “Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө”, Стэтүүн ба хууль, УБ, 2001 он, №3, 23 дахь тал.

¹² Хууль зүйн үндэсний хэрэгтэн, Хэлэлцэвэр эрх чөлөөний тухай хуультай холбоотой судалгаа, УБ, 2004 он, 2 дахь тал.

Иргэн үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний хүрээнд төр, нийгэм, орон нутгийн хүрээнийн асуудлыг шийдэх үйл хэрэгт дараах байдлаар оролцож болно. Тухайлбал,

- Оршин буй газрынхаа баг, хорооны иргэдийн нийтийн хурал, олон нийтийн цуглаанд оролцох;

- Улсын Их хурлын гишүүнээр дамжуулах;

- Олон нийтийн санал асуулга явуулахад оролцох;

- Хуулийн хэлэлцүүлэг, санал шүүмжлэлд оролцох;

- Төрийн бус байгууллагаар дамжуулах;

- Сонин, хэвлэл, телевизээр үзэл бодлоо илэрхийлэх;

- Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд захидал бичих;

- Жагсаал цуглаанд оролцох;

- Өөрсдийн саналаа өргөн барих;

- Олон нийтэд хандаж үг хэлэх¹³ зэргээр бодлого боловсруулах бүх шатны үйл ажиллагаанд оролцож болно.

Гэсэн хэдий ч үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх нь дээр дурдсан эрхээр хязгаарлагдахгүй бөгөөд итгэл үймшилтэй байж үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх үндсэн арга нь үг хэлэх, хэвлэл нийтлэх, тайван жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөө юм.¹⁴

ХОЁР. ҮЗЭЛ БОДЛОО ЧӨЛӨӨТЭЙ ИЛЭРХИЙЛЭХ ЭРХИЙН ХЯЗГААРЛАЛТ

Үндсэн хууль болон олон улсын хүний эрхийн гэрээний дагуу хэзээ ч ямар ч тохиолдолд хязгаарлаж үл болох туйлын (абсолют) эрхүүд бий. Жишээлбэл, эрүү шүүлт, хүнлэг бус, хэрцгий, доромж хандлагаас ангид байх, үзэл бодолтой байх (эиэ нь үзэл бодлоо илэрхийлэхээс ялгаатай) эрхийг ямар нэгэн байдлаар хязгаарлаж болохгүй.¹⁵ Харин туйлын эрхээс бусад

хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг бусдын эдлэх эрхээр хязгаарлаж болно. Үндсэн эрхийн агуулга, заагийг нарийвчлан тодорхойлох эрх үүргийг Үндсэн хуулиар хууль тогтоох байгууллагад ногдуулж болох юм. Энэхүү эрх үүргийг хязгаарлаагүй тохиолдолд үндсэн эрх нь засаг захиргааны байгууллага үйл ажиллагаагаа хуулийн дагуу явуулах ёстой гэсэн эрх зүйт төрийн ерөнхий зарчмаас өөр баталгаа үгүй бодно. Хуулийн үндсэн дээр үндсэн эрхийн баталгааг хөндөж болно хэмээсэн тайлбар бүхий баталгаа нь үндсэн эрх чөлөө, эрхэд гагцхүү хуулийн үндсэн дээр халдаж болно гэсэн хууль зүйт төрийн ерөнхий зарчмаас урган гарч байгаа юм.¹⁶ Хууль тогтоогчийн үндсэн эрхийн хязгаарлалт нь:

- Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах;

- Нийгмийн хэв журмыг хангах;

- Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх;

- Бусдын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах;

- Хүний нэр төр, алдар хүндийг хамгаалах;

- Шүүхийн хараат бус байдлыг хангах гэх мэт¹⁷ зайлшгүй шалтгаанаар уг эрхийг эдлэхэд тодорхой хязгаарлалт тогтоодог ч уг эрхийн жам ёсны мөн чанар болох үзэл бодолтой байх эрхийг хязгаарлан хөндөх ёсгүй юм.

ГУРАВ. ЖАГСААЛ, ЦУГЛААН ХИЙХ ЭРХ ЧӨЛӨӨ БОЛОН ХОЛБОГДОХ ХУУЛЬ ТОГТООМЖ БУСАД ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТ

Дээр дурдсанчлан¹⁸ жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөө нь Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний үндсэн аргын нэг юм. Учир нь улс төр, нийгэм, эдийн засгийн тодорхой асуудлыг шийдвэрлүүлэхийн тулд иргэн ганцаараа үзэл бодлоо илэрхийлбэл тийм

¹³ Монгол улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, “Хүний эрхийн дурдсан нийтлэл”, УБ, 2012 он, 54 дэх тал.

¹⁴ ХБНГУ-н Ханс-Йакобсгийн сан Монгол дахь толоологчийн гзар, “Эрх зүйн боловсрол авалтын, Монгол улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, УБ, 2009 он, 98 дэх тал.

¹⁵ О.Монхсайхан, “Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд нийцүүлэн гүүгчлэлийг тогтоонох нь”, Эрх зүй стгүүл, УБ, 2011 он, №2, 7 дэх чд.

¹⁶ Морис Лоренс, “ХБНУ-ын Үндсэн хуулийн 5.1.1-р заалтанд тодорхойлсон үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг ардчилал ба плюрализмын чухал элемент хэмээн үзэх нь”, Төр, эрх зүйн хууль-Эргичүүлэл, УБ, 2000 он, №7, 107 дэх тал.

¹⁷ Монгол улсын Хүний эрхийн үндэсний үндэсний комисс, “Хүний эрхийн дурдсан нийтлэл”, 2013 он, 59 дэх тал.

¹⁸ Энэ талаар судалгааны 4 дү талд дурдаж өгсөн

ч үр дүнтэй биш бөгөөд хамтаараа цуглаад үзэл бодлоо илэрхийлбэл үр дүнд хүрэх магадлал нь нэмэгдэнэ. Өөрөөр хэлбэл, жагсаал, цуглаан нь хүмүүст дуу хоолойгоо хүчтэй илэрхийлэх боломж олгодог, олон нийтийн анхаарлыг илүү татдаг төдийгүй хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг ч татан оруулж чаддагаараа аливаа шийдвэр гаргалтанд илүү нөлөөлөл үзүүлдэг гэж хэлж болно. Цуглаан нь мөн улс төрийн намын гол үйл ажиллагааны нэг бөгөөд хүмүүсийн үзэл бодлыг чөлөөтэй илэрхийлэхийг зөвшөөрөхгүйгээр ардчилсан сонгууль явагдах боломжгүй. Мөн, цуглааны үеэр хүмүүс өөрсдийн итгэл үнэмшил, шашин шүтлэг үзэл бодлыг илэрхийлдэг учраас энэ эрх чөлөө нь итгэл үнэмшилтэй байх, шашин шүтэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөтэй хамт хэрэгждэг.¹⁹ Энэ ч үүднээс үзэл бодлоо илэрхийлэх, үг хэлэх эрх чөлөө болон тайван, жагсаал цуглаан хийх эрх нь нэг нь нөгөөгүйгээр хэрэгжих боломжгүй хоорондоо нягт уялдаа холбоотой байдгаараа онцлог юм. Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх гол арга болох тайван жагсаал, хийх эрхийг дотор нь:

1. Тайван жагсаал, цуглааныг санаачлах эрх;

2. Тайван жагсаал цуглааныг зохион байгуулах эрх;

3. Тайван жагсаал цуглаанд оролцох эрх гэж гурав ангилан авч үзэж болдог байна.²⁰

Жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөөг хангах үүднээс УИХ-аас 1994 оны 7 дугаар сарын 7-ны өдөр “Жагсаал цуглаан хийх журмын тухай” хуулийг баталсан. Уг хууль нь Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 16-д заасан хүний үндсэн эрх хэрэгжих чухал баримт бичгийн нэг болсон бөгөөд анх батлагдахдаа жагсаал, цуглаан зохион байгуулахдаа Засаг даргаас “зөвшөөрөл” авдаг байсан бол 2005 онд энэ хуульд нэмэлт, өөрчлөлт

¹⁹ О.Мөнхсайхан, Жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, УБ, 2018 он, №1, 15 дахь тал.

²⁰ Д.Оросоо, Тайван, жагсаал, цуглаан хийх эрх, түүний эрх зүйн үндсийг шинэтгэх асуудал, Хууль дээдлэх эс, УБ, 2004 он, №3, 41 дахь тал.

оруулж “зөвшөөрөл” гэдэг үгийг өөрчилж “мэдэгдэл” болгосон. Мэдэгдлийг бүртгүүлсний үндсэн дээр жагсаал, цуглаан зохион байгуулах нь үндэсний аюулгүй байдалд эрсдэл учруулах, нийгмийн дэг журмыг алдагдуулах, хүн амын эрүүл мэндийг хохироох, бусдын эрх чөлөөнд халдах аюултай байдлаас сэргийлэх зорилготой хэдий ч дээрх зохицуулалт нь зайлшгүй шаардлагай тохирсон эсэх нь эргэлзээтэй байна. Тухайлбал:

Жагсаал цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 1-д “Гудамж, талбайд жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг сум, дүүргийн Засаг даргад өгч бүртгүүлнэ. Жагсаал, цуглаан хийхээр төлөвлөсөн гудамж, талбай нь хоёр буюу түүнээс дээш сум, дүүргийн хилийн цэст хамаарах газар нутгийг хамарч байгаа бол мэдэгдлийг аймаг, нийслэлийн Засаг даргад өгч бүртгүүлнэ.” хэмээн заасан бөгөөд Засаг дарга мэдэгдлийг хүлээж авсан тэхээ ажлын 3 өдрийн дотор бичгээр мэдэгдэх үүрэгтэйгээр зохингуулан. Мэдэгдлийн тогтолцоо нь нэг талаас Засаг даргад мэдэгдсэн тэр өдрөө л жагсаал, цуглаан хийж болдог. Нөгөө талаас жагсаал, цуглаан эрхээ эдэлж байгаа хүмүүс рүү бусад иргэд болоод байгууллагаас халдаж, саад учруулахаас сэргийлэх. Мөн жагсааж, цуглаж буй иргэд эмх замбараагүй байдал бий болгож бусдын эд хөрөнгө, эрүүл мэндэд хохирол учруулах юм бол таслан зогсооход бэлэн байна. Ийм учраас мэдэгдэх ёстой байдаг. Үүнийг мэдэгдлийн тогтолцоо гэх бөгөөд Энэ нь өөрөө нийгмийн дэг журам, үндэсний аюулгүй байдал зэрэг ашиг сонирхлуудыг зайлшгүй хамгаалахад зориулагдсан тогтолцоо юм.²¹ Гэтэл дээрх хуулийн заалт дахь мэдэгдлийг бүртгэх үүрэг бүхий субъект болох Засаг даргыг Төрийн албаны тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 9-д төрийн улс төрийн албан хаагч байна гэж хуульчилсан. Иймд тодорхой нэг улс төрийн үзэл суртал зэргээс үүдэн Засаг дарга жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгэхгүй

²¹ О.Мөнхсайхан, Иргэдийн жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөг Засаг даргын зөвшөөрөл хажуу, боомт байна, /принципал/, <https://ikon.mn/n/21/>

байх удааших зэрэг нөхцөл байдал үүсэх боломжтой харагдаж байна. Энэ талаар жишээ дурдвал, Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх 2017 оны 05 дугаар сарын 26-ны өдөр нэхэмжлэгч Давий-Осор овогтой Ариун-Адьяа, Янжин овогтой Мөнхбат, Цээхүү овогтой Ууган, Доржпүрэв овогтой Хатансалэнгэ нарийн нэхэмжлэлтэй Сонгино хайрхан дүүргийн Засаг даргад холбогдох хэргийг хянан хэлэлцэж 406 дугаартай шийдвэр гаргасан бөгөөд дээрх шийдвэрийн агуулга нь Сонгинохайрхан дүүргийн Засаг даргын жагсаал, цуглааныг бүртгэхгүй байгаа эс үйлдэхгүйг хууль бус хэмээн бүртгэхийг даалган шийдвэрлэсэн байна.²² Үүнээс гадна практикт Засаг дарга хуульд заагаагүй үндэслэлээр мэдэгдлийг бүртгэхээс татгалзах тохиолдол гардаг байна. Жишээ нь: 2006 онд “Эрүүл нийгэм” иргэний хөдөлгөөнөөс жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдэл өгөхөд Засаг дарга “Өөр үйл ажиллагаатай давхцсан, автомашины хөдөлгөөнд саад учруулна, иргэдийг бүхэмдуулна” гэсэн шалтгаан хэлж, татгалзсан байна.²³

Иймд дээрх хуулийн зохицуулалтаас үүдэн иргэний үзэл бодлыг Засаг дарга хянаж жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгэх эсхүл бүртгэхгүй байх эрх зүйн орчин бүрдсэн байна.

ДӨРӨВ. ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ЭРХ ЧӨЛӨӨ БОЛОН ХОЛБОГДОХ ХУУЛЬ ТОГТООМЖ БУСАД ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТ

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөт хангах үүднээс УИХ-аас 1998 онд баталсан “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай” хуулийн 2 дугаар зүйлд хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө, мэдээллийн хэрэгслийн чөлөөт байдлыг хязгаарласан хууль батлан гаргахыг, 3 дугаар зүйлд төрөөс олон нийтийн мэдээллийн агуулагад хяналт /центур/ тавихыг, 4 дүгээр зүйлд төрийн байгууллага өөрийн мэдэлд хэвлэл

мэдээллийн хэрэгсэлтэй байхыг тус тус хориглож хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь өөрийн нийтэлж, нэвтрүүлж байгаа зүйлийн төлөө хариуцлага хүлээлгэхээр заасан байна.

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын үйл ажиллагаатай шууд холбогдох эрх зүйн актуудыг судалж үзэхэд Олон улсын гэрээ 4, хууль 44 (хэвсрэлт 1-ийг үзэх), УИХ-ын тогтоол 6, Улсын дээд шүүхийн тайлбар 14 байлаа. Эдгээр актыг судлах явцад зарим алдаа дутагдалтай хийгдэх ёстой ажиллагаа хийгдээгүй үр дүн нь гараагүй байгаа нь ажиглагдаж байна. Тухайлбал, 2005 онд баталсан Олон нийтийн радио телевизийн тухай хуулиар төрийн мэдэлд байсан үндэсний хэмжээний радио, телевизийг “олон нийтийн” болгож өөрчилж, 2011 онд баталсан Мэдээллийн ил тод байдал, мэдээлэл авах эрх чөлөөний тухай хуулиар төрийн байгууллагаас олон нийтийн ашиг сонирхолд хамаарах мэдээлэл авах иргэдийн эрхийг баталгаажуулсан.

УИХ-аас 2003 оны 41 дүгээр тогтоолоор Монгол Улсад хүний эрхийг хангах Үндэсний хөтөлбөр батлагдсан бөгөөд уг хөтөлбөрт “Нууц хамгаалах хуулиудаар тогтоосон илүүц хязгаарлалтыг арилгах зэргээр төрийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангаж, энэ талаар иргэд, хэвлэл мэдээллийн ажилтны хүсэлт шаардлагаар мэдээлэл гаргаж өгөх үүрэг, хариуцлага иргэдээс мэдээлэл олж авах түүгээ эрхийг нь нарийвчлан тодорхойлсон хууль, эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэнэ”, “Олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чөлөөт байдлыг дэмжин төрийн болон орон нутгийн өмчид байгаа хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг зах зээлийн харилцаанд нийцүүлэн бие даасан байдлыг бэхжүүлэх зохион байгуулалт эрх зүйн арга хэмжээг авна”, “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөтэй холбогдох хууль тогтоомжийг судалгаа хийж, зөрчилтэй зүйл, заалтыг хүчингүй болгох, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зэргээр хууль тогтоомжийг боловсронгуй

²² <http://www.sainkh.mn/zhirgaaanhan/313k/vicw>

²³ О.Мөнхсайхан, Иргэдийн мэдээлэл, цуглаан хийх эрх чөлөөт Засаг даргын үзэгдэлтэй хамт, боомт байгаа, /арилцлагыг/, <https://ikn.mn/p/21/>

болгоно”, “Мэдээллийн эх сурвалжаа нууцлан хамгаалах этгүүлчдийн эрх, үүргийг хуулиар баталгаажуулж, иргэд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн ажилтан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхээ эдлэхдээ хүний нэр, нэр төр, алдар хүндийн халдашгүй байх эрхийг зөрчихөөс сэргийлэх, зөрчигдсөн эрхийг нь бүрэн сэргээх эрх зүйн механизмыг тодотгон сайжруулна” зэрэг ажлыг гүйцэтгэхээр тусгасан боловч дээрх ажлын хүрээнд хийгдэх зарим арга хэмжээнүүд төдийлөн хэрэгжээгүй байгаа нь энэ талаарх хийгдсэн судалгаа болон тайлан мэдээнүүдээс харагдаж байна.²⁴

УИХ-аас 2004 оны 26 дугаар тогтоолоор Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийг 2005 онд хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийг батлах тухай тогтоол гаргасан бөгөөд уг тогтоолоор “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох асуудлыг судлан боловсруулж шийдвэрлэнэ” гэж заасан ч хэрэгжээгүй байна.

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль нь өөрөө гүнхгийн шинжтэй учир хуулийн зүйл заалтууд нь өөр бусад хуультай зөрчилдсөн гэж үзэж болохоор 5 хууль байна. Үүнд:

Монгол Улсын Батлан хамгаалах тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 2-д “Батлан хамгаалах асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний эрхлэх асуудлын хүрээнд харьяа агентлаг, аймаг, нийслэл /дүүрэг/-ийн цэргийн штаб, батлан хамгаалах чиглэлийн улсын үйлдвэрийн газар, цэргийн сургууль, судалгаа шинжилгээ, сургалт-үйлдвэрлэл, туршилт, соёл, урлаг, спорт, эрүүл мэнд, **хэвлэл мэдээллийн байгууллагатай** байна.”, Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлд “Хот сонин, радио, телевизтэй байж болно” гэж тус тус заасан байгаа нь Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 1-д “Төрийн байгууллага өөрийн мэдэлд

хэвлэл мэдээллийн хэрэгслттэй байхыг хориглоно.” гэсэн заалттай зөрчилдөж байна. Өөрөөр хэлбэл, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуульд заасны дагуу төрийн байгууллагад харьяадагдах хэвлэл мэдээллийн байгууллага байх ёсгүй юм.

2005 онд батлагдсан Олон нийтийн, радио телевизийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 4-д “Олон нийтийн радио, телевиз хэвлэл, мэдээллийн бусад байгууллагыг мэдээ, мэдээлэл, нэвтрүүлгийг дамжуулж байгаа бол эх сурвалжийг заавал дурлана.” гэж заасан нь мэдээллийн эх сурвалжаа нууцлан хамгаалах этгүүлчдийн эрх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хаасан зохицуулалт болсон гэж үзэж болохоор байна.

Түүнчлэн 2016 онд батлагдсан Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 4-д “Сонин хэвлэл, телевиз, радио, цахим сүлжээ ашиглаж, хүүхдийн хувийн нууцад халдаж дуу, дуу-дүрсний, дүрсний бичвэр, гэрэл зураг тараасан, эсхүл гэмт хэрэг, зөрчил үйлдсэн гэж мэдээлсэн, олны өмнө гутаасан ажилтан, албан тушаалтан, иргэн, хуулийн этгээдэд хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ.” мэтээр заасан бөгөөд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр тараасан тохиолдолд ямар хариуцлага хүлээлгэх нь тодорхойгүй байна.

Мөн 2015 онд Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгаар гүтгэх, доромжлох асуудлыг тус хуулиар бус, Зөрчлийн тухай хуулиар шийдвэрлэхээр болсон гэж мэт хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх эерэг эрх зүйн орчин бүрдсэн хэдий ч цаашид анхаарах асуудал байсаар байна.

Монгол Улсад олон жил Эрүүгийн хуулиар гүтгэлэг, доромжлолыг гэмт хэрэгт тооцож ял шийтгэж ирсэн байдаг. 2015 оны шинэчилсэн найруулсан Эрүүгийн хуулиас халсан нь үзэл бодлоо илэрхийлэх, үг хэлэх эрх чөлөөг хамгаалахад чухал нөлөөлсөн хэдий ч 2017 оны Зөрчлийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 21 дүгээр зүйлд “1. Хүний нэр төр, алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндийг гутаан доромжилсон

²⁴ Мэдээллийн эрх чөлөөний төлөөх Хил хязгааргүй сурвалжлагчид, Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний эрх зүйн орчин судалгаа, <https://mongolia.mom-rsf.org/min/translation-context/translation-law/>.

худал мэдээллийг нийтэд дэлгэсэн, эсхүл мэдээллийн хэрэгсэл, нийтийн сүлжээгээр тараасан бол хүнийг хоёр мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг хорин мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.” хэмээн хуульчилж өгсөн бөгөөд ажил хэргийн нэр хүнд гэх ойлголтыг оруулж өгсөн нь зөрчлийн хүрээг өргөжүүлсэн зохицуулалт болсон.

Ингэснээр албан тушаалтнууд гүтгэх, доромжлох гэмт хэрэгтэй адилхан гүтгэх зөрчлийг өөрсдийн эсрэг эсхүл нийтийн ашиг сонирхлын төлөө шүүмжийг хааж бооход ашиглах эрсдэл хэвээр байна. Мөн Зөрчлийн хуулиар гүтгэсэн гэж их хэмжээний төгрөгөөр торгох шийтгэл хүлээлгэх боломж нь үзэл бодлоо илэрхийлэх болон хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг эдлэхэд айдас төрүүлдэг. Их хэмжээний торгууль төлөх айдас нь нийтийн ашиг сонирхолтой холбоотой асуудлыг хэвлэх, мэдээлэхээс хэвлэлийнхэн татгалзахад хүргэнэ.²⁵ гэж үздэг байна.

ДҮГНЭЛТ

УИХ-аас 1998 оны 8 дугаар сарын 28-ны өдөр Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийг баталсан юм. Хуулийн 2 дугаар зүйлд “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө, мэдээллийн хэрэгслийн чөлөөт байдлыг хязгаарласан хууль батлан гаргахыг хориглосон”. Мөн 3 дугаар зүйлд “төрөөс олон нийтийн мэдээллийн агуулгад хяналт /цензур/ тавихыг хориглож, Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь өөрийн нийтэлж, иэвтрүүлж байгаа зүйлийнхээ төлөө харуцлага хүлээнэ” гэж заасан ба 4 дүгээр зүйлд “Төрийн байгууллага өөрийн мэдэлд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй байхыг хориглоно” гэж заасан. Гэсэн хэдий ч орон нутгийн засаг, захиргаа, хот, өөрийн харьяаны мэдээллийн хэрэгсэлтэй байсаар байна.

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх

²⁵ O.Munkhsaiban, Угт болдоо илэрхийлэх эрх чөлөөний шийдвэр гүтгэлийг зохицуулах нь, Эрх зүй стгүүл, УГ, 2017 он, №2, 25 дүр тал

хэсэгтэй холбоотойгоор сэтгүүлчид эх сурвалжаа нуушлах эрхгүй болсон байна. Тиймээс Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл өөрийн нийтэлж, иэвтрүүлж байгаа зүйлийнхээ төлөө харуцлага хүлээнэ” гэсэн заалтыг байгууллага бичи, гэм буруутай тодорхой албан тушаалтан субъект хүлээнэ гэж өөрчлөх шаардлагатай байгааг харуулж байна. Зохиогчийн өгсөн буюу сурвалжлагчийн нэртэй гүтгээж байгаа мэдээллээс бусад бүх мэдээллийн харуцлагыг редакци хариуцах ёстой.

Зөрчлийн тухай хуулийн 6.21 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Хүний нэр төр, алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндийг гутаан доромжилсон худал мэдээллийг нийтэд дэлгэсэн, эсхүл мэдээллийн хэрэгсэл, нийтийн сүлжээгээр тараасан бол хүнийг хоёр мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг хорин мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.” хэмээн хэт өргөн хүрээнд зааснаараа улс төрчид болои төрийн өндөр албан тушаалтнуудад өөрсдийгөө хамгаалах хэрэгсэл болгон ашиглах, сэтгүүлчдийг янз бүрийн хэлбэрээр шүүхэд дуудах, асуудал гарч байгаа учраас Зөрчлийн тухай хууль дахь дээрх зохицуулалтыг өөрчлөх шаардлагатай.

Жагсаал цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 1-д “Гудамж, талбайд жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг сум, дүүргийн Засаг даргад өгч бүртгүүлнэ. Жагсаал, цуглаан хийхээр төлөвлөсөн гудамж, талбай нь хоёр буюу түүнээс дээш сум, дүүргийн хилийн цэст хамаарах газар нутгийг хамарч байгаа бол мэдэгдлийг аймаг, нийслэлийн Засаг даргад өгч бүртгүүлнэ.” хэмээн зааснаас үзвэл мэдэгдлийн тогтолцоо бус 1994 онд анх хууль батлагдахад тусгагсаан зөвшөөрлийн тогтолцоо одоо хүртэл хэргэжж байгаа нь харагдаж байна. Учир нь мэдэгдлийг Засаг даргад өгч бүртгүүлэх нөхцөлийг заасан бөгөөд Засаг дарга эс үйлдэхүйгээр татгалзах, хуульд тусгагддаггүй бусад

шалтгаанаар бүртгэггүй байхаас үүдэн жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдах боломжгүй болох, удаашрах зэрэг үр дагавар үүсэх эрх зүйн орчин бүрдсэн байна.

САНАЛ

Уг судалгаанаас үүдэн дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд,

1. Мэдээллийн эх сурвалжийг нууцлах, хамгаалах талаар тодорхой тусгасан заалт хуульд байхгүй байна. Эдгээрийг хуульчлаагүйн улмаас сэтгүүлчдэд дарамт шахалт, хавчлага учруулах явдал тохиолддог аж. Иймд мэдээллийн эрх чөлөө, сэтгүүлчийн эх сурвалжаа нууцлах, сэтгүүлчийн аюулгүй байдлыг хангах талаар хуульчлах;

2. Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл өөрийн нийтэлж, иэвтрүүлж байгаа зүйлийнхээ төлөө хариуцлага хүлээнэ” гэсэн заалтыг “байгууллага биш, гэм буруутай нь тодорхой албан тушаалтан субъект хүлээнэ” гэж өөрчлөх. Зохиогчийн өгсөн буюу сурвалжлагчийн нэртэй түгээж байгаа мэдээллээс бусад бүх мэдээллийн хариуцлагыг редакци хариуцах нь зүйтэй юм.

3. Зөрчлийн тухай хуулийн 6.21 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “мэдээллийг нийтэд дэлгэсэн, эсхүл мэдээллийн хэрэгсэл, нийтийн сүлжээгээр тараасан” гэж зохицуулалт ерөнхий байгаагаас үзэл бодлоо илэрхийлсний төлөө сэтгүүлдчийг янз бүрийн хэлбэрээр шүүхэд дуудаж байгаа энэхүү гүтгэлэг, доромжлолтой холбоотой заалтыг энэ хууль болон Эрүүгийн хуулиас хасах. Иргэний хуулиар зохицуулагдсан харилцааг давхардуулан зохицуулах шаардлагагүй юм.

4. Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль нь үндэсний хэмжээнд иргэдийн үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг хангах гол зохицуулалт бүхий хууль болохын хувьд сайжруулах шаардлагатай буюу бусад хуультай зөрчилдсөн байна. Тухайлбал: Монгол Улсын Батлан хамгаалах тухай хуулийн 15 дугаар

зүйлийн 15.2-д “Батлан хамгаалах асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний эрхлэх асуудлын хүүрэнд харьяа агсиглаг, аймаг, нийслэл /дүрэг/-ийн цэргийн штаб, батлан хамгаалах чиглэлийн улсын үйлдвэрийн газар, цэргийн сургууль, судалгаа шинжилгээ, сургалт-үйлдвэрлэл, туршилт, соёл, урлаг, спорт, эрүүл мэнд, хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд байна.”, Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлд “Хот сонин, радио, телевизтэй байж болно” гэж тус тус заасан нь Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Төрийн байгууллага өөрийн мэдээд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй байхыг хориглоно.” гэсэн заалттай нийцээгүй байх тул дээрх заалтуудыг тус хуулиудаас хасах. Мөн хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль хэт ерөнхий зохицуулалттай тунхгийн шинжтэй хэрэгжих боломжгүй нөхцөл байдал үүсч байгаа тул цаашид нарийвчлан зохицуулах;

5. Жагсаал цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 1-д “Гудамж, талбайд жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг сум, дүүргийн Засаг даргад өгч бүртгүүлнэ. Жагсаал, цуглаан хийхээр төлөвлөсөн гудамж, талбай нь хоёр буюу түүнээс дээш сум, дүүргийн хилийн цэст хамаарах газар нутгийг хамарч байгаа бол мэдэгдлийг аймаг, нийслэлийн Засаг даргад өгч бүртгүүлнэ.” гэж заасныг “Гудамж, талбайд жагсаал, цуглаан хийх тухай сум, дүүргийн Засаг даргад мэдэгдэнэ. Жагсаал, цуглаан хийхээр төлөвлөсөн гудамж, талбай нь хоёр буюу түүнээс дээш сум, дүүргийн хилийн цэст хамаарах газар нутгийг хамарч байгаа бол аймаг, нийслэлийн Засаг даргад мэдэгдэнэ” гэж өөрчлөн найруулах нь зүйтэй юм.

НОМ ЗҮЙ

Олон улсын хэм хэмжээ, Хууль, эрх зүйн акт

- Монгол Улсын Үндсэн хууль /1992/
- Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал /1945/
- Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт түүний нэмэлт

протокол, /1945 он/

- Хүний эрхийн хорооны үйл ажиллагааны түр журам /1978/

- Эмэгтэйчүүдийн улс төрийн эрхийн тухай Нью-Йоркийн гэрээ /1953/

- Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль /1998/

- Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль /1994/

- Олон нийтийн радио, телевизийн тухай /2005/

- Мэдээллийн ил тод байдал, ба мэдээлэл авах эрхийн тухай /2011/

- Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай /2011/

- Эрүүгийн хууль /2002/

- Эрүүгийн хууль /2016/

- Монгол Улсын батлан хамгаалах тухай хууль /2016/

- Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль /1994/

- Хүүхэд хамгааллын тухай хууль /2016/

- Зөрчлийн тухай хууль /2017/

- Монгол Улсад хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөр, УИХ-н 2003 оны 41 дүгээр тогтоол.

- Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийг 2005 онд хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийг батлах тухай, УИХ-н 2004 оны 26 дугаар тогтоол.

- “НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлөөс гаргасан зөвлөмжүүдийг 2016-2019 онд хэрэгжүүлэх арга хэмжээний ерөнхий төлөвлөгөө” Засгийн газрын 2016 оны 204 дүгээр тогтоол;

- Судалгааны тайлан, эмхэтгэл

- Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл II боть, 2010-2011

- Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний комисс, 2018 оны үйл ажиллагааны тайлан.

- Ном, сурах бичиг, гарын авлага

- Сургагч багш нарт зориулсан гарын авлага, ХЗДХЯ, УБ., 2017 он.

- Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Хэвлэлийн эрх чөлөөний тухай хуультай холбоотой судалгаа, 2004 он.

Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл

- Мориц Лоренц, “ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 5.1.1-р заалтад тодорхойлсон үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг ардчилал ба плюрализмын чухал элемент хэмээн үзэх нь” Ханс Зайделийн сан, Төр, эрх зүйн хуудас эргэцүүлэл, №7, 2000 он.

- Ж.Амарсанаа, “Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө”, Ханс Зайделийн сан, Төр, эрх зүйн хуудас эргэцүүлэл, №7, 2000 он.

- Глоб Интернейшнл ТББ, “Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө”, Сэтгүүлч ба хууль, №3, 2001 он.

- Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, “Хүний эрхийн цуврал нийтлэл”, 2012 он.

- ХБНГУ-н Ханс Зайделийн сан Монгол дахь төлөөлөгчийн газар, Эрх зүйн бодовсрол академи, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, 2009 он.

- О.Мөнхсайхан, Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд нийцүүлэн гүтгэлгийг зохицуулах нь, Эрх зүй сэтгүүл, №2, 2017 он.

- О.Мөнхсайхан, Жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөө, түүний хэрэгжилт, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, №1, 2018 он.

- Д.Оросоо, Тайван, жагсаал, цуглаан хийх эрх, түүний эрх зүйн үндсийг шинэтгэх асуудал, Хууль дээдлэх ёс, №3, 2004 он.

Бусад эх сурвалж

- www.shuukh.mn, Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрний цахим сан

- www.legalinfo.mn, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем

- <https://rsf.org/en/ranking/2018>, Хил хязгааргүй сурвалжлагчид олон улсын байгууллагын цахим сан,

- www.nhrm.gov.mn, Монголын Хүний эрхийн үндэсний комисс цахим сан

- <http://www.globeinter.org.mn>, Глоб интернэшнл ТББ-ын цахим сан

- www.legaldata.mn, Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан

АНУ, ЯПОН, МОНГОЛ УЛС ДАХЬ БОХИРДЛЫГ АРИЛГАХ ТОГТОЛЦОО: ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА



Наганыгийн Үнх Сургуулийн багш,
хууль зүйн доктор Г.Даваням

Орчны доройтол, бохирдлын мэдээллийн сангийн 2019 оны 9 сарын 6-ны мэдээллээр уул уурхайн олборлолт явагдсан 304 газарт бохирдлын судалгаа хийгдсэн байгаа бөгөөд тэдгээрийн олонх нь бохирдолтой гарчээ. Энэ уул уурхайн олборлолтын улмаас үүссэн бохирдлыг арилгах нь байгаль орчны эрх зүйн чухал асуудал юм.

Улмаар Монгол Улсын байгаль орчны бохирдлыг арилгах хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох хүрээнд байгаль орчны эрх зүйн өндөр хөгжсөн орнуудтай хууль тогтоомжийн харьцуулсан судалгаа хийлээ.

Уг харьцуулсан судалгааны үр дүнг дараах бүтцийн хүрээнд цуврал болгон нийтлүүлж байна.

Байгаль орчны хариуцлага (1): АНУ-ийн CERCLA дахь бохирдлыг арилгах тогтолцоо

Байгаль орчны хариуцлага (2): Япон улсын Байгаль орчны хууль дахь бохирдлыг арилгах тогтолцоо

1. Байгаль орчны хариуцлага (3): Монгол Улсын байгаль орчныг хамгаалах хууль дахь бохирдлыг арилгах тогтолцоо

2. Байгаль орчны хариуцлага (4): АНУ, Япон, Монгол Улс дахь бохирдлыг арилгах тогтолцооны харьцуулсан аваниз, дүгнэлт

Байгаль орчны хариуцлага 1):

АНУ-ийн CERCLA дахь бохирдлыг арилгах тогтолцоо

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Байгаль орчны бохирдол, бохирдлыг арилгах арга хэмжээ, бохирдуулагч хариуцлах зарчим

ТОВЧЛОЛ:

Энэ судалгааны хүрээнд Америкийн Байгаль орчны хууль дахь дараах гурван асуудлыг голчлон авч үзнэ. Үүнд, Америкийн Байгаль орчны хуулийн талаар ерөнхий ойлголтыг танилцуулна. Хоёрт, бохирдлыг арилгах тогтолцооны талаар авч үзнэ. Гуравт, бохирдуулагч хариуцах зарчим болон түүнд үндэслэсэн бохирдуулагч этгээдийн талаар судална.

1. Америкийн Байгаль орчны хуулийн агуулга

2. CERCLA дахь “Бохирдуулагч хариуцах зарчим”

3. CERCLA дахь “Бохирдлыг арилгах хариуцлага”

I.Америкийн Байгаль орчны хуулийн агуулга

Америкийн Байгаль орчны хууль тогтоомж нь эртнээс жишгийн эрх зүй (common law) хүрээнд хөгжиж ирсэн ч, 1970 оны үед батлагдсан хэдэн хуулийн үр

дүнд томоохон өөрчлөлт гарсан¹. Холбооны Засгийн газраас 10 жилийн дотор өнөөгийн Байгаль орчны хууль тогтоомжийн суурь болсон Цэвэр агаарын тухай², Ундны усны аюулгүй байдлын тухай³, Хорт бодисыг зохицуулах тухай⁴ зэрэг хуулиудыг баталсан⁵. Мөн 1976 онд иргэдийн эрүүл мэнд болон байгаль орчинд үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг багасгахад чиглэсэн Баялгийг хамгаалах, нөхөн сэргээх тухай хуулийг (Recourse Conservation and Recovery Act [Цаашид, RCRA гэх]) баталсан⁶. Гэвч RCRA нь одоо ажиллаж байгаа байгууламж дахь хорт бодис, түүний зөвшөөрлийг голчлон зохицуулсан тул өмнө үүссэн бохирдлыг арилгахад төднийлөн ҮР нөлөөтэй байгаагүй⁷.

Тиймээс 1980 онд RCRA-ийн дутагдалтай талыг нөхөх зорилгоор Байгаль орчны нэгдсэн арга хэмжээ, нөхөц төлбөр, хариуцлагын тухай хууль (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act) [Цаашид, CERCLA гэх] баталсан⁸. Уг хуулийн зорилго нь дараах

¹ Irma S. Russell et al., *Restating Environmental Law*, 40 Colum. J. Envtl. L. 1, 6 (2005).

² Clean Air Act of 1970, 42 U.S.C. §§ 7401-7515 (2012 & Supp. V 2017).

³ Safe Drinking Water Act of 1974, 42 U.S.C. §§ 300f-300j (27) (2012 & Supp. V 2017).

⁴ Toxic Substances Control Act of 1976, 15 U.S.C. §§ 2601-2629 (2012 & Supp. V 2017).

⁵ Richard J. Lazarus, *The Greening of America and the Graying of United States Environmental Law: Reflections on Environmental's First Three Decades in the United States*, 20 Va. Envtl. L.J. 75, 77 (2001).

⁶ 42 U.S.C. §§ 6901-6908a (2012 & Supp. V 2017). 東京海上火災保険協「環境リスクと環境法」109頁、109頁（友田謙二）(1992年)参照。

⁷ Richard G. Stoll, *The New RCRA Cleanup Regime Comparisons and Contracts with CERCLA*, 44 Sw. L.J. 1299, 1299-1300 (1991).

⁸ 42 U.S.C. §§ 9601-9628 (2012 & Supp. V 2017). CERCLA батлагдвал томоохон түгэлт болсон зүйл нь 1978 оны Love canal хэрг юм. Энэ нь Нью-Йорк мужийн Love canal сургуулийн хашаа болон эргэлцээ газраас Hooker компанийн 1942 оноос 1953 он хүртэл бүтээн 21000 тонн химийн хорт бодис ялсгэртэй холбоотой. Гэвч хорт бодисыг булсан Hooker явдал нь гус газрыг 1954 онд Niagara Falls боловсролын хороонд ярсан байдаг. Уг гэрэгнд хорт бодисын талзар анхарауулсан заалт өгсөн ч боловсролын хороо түүнийг үл тооцж суурай барьсан. Улмаар гэрэгний анхарауулсан заалт үндэслэн Hooker компанийн хариуцлагаас чөлөөлөгдсөн. See Evelyn F. Heidelberg, *Parent Corporation Liability under CERCLA: Toward a Uniform Federal Rule of Decision*, 22 Pac. L.J. 854, 857(1991); Michael P. Healy, *Direct Liability for Hazardous Substance Cleanups under CERCLA: A Comprehensive Approach*, 42 Case W. Res. L. Rev. 65, 72-73 (1992).

үндсэн хэсгээс бүрдэнэ. Үүнд: 1) Хорт бодисын байгаль орчин болон ийнтийн эрүүл ахуйд үзүүлэх сөрөг нөлөөдөөс хамгаалах, бохирдуулагчид үүсэн гарах зардлыг хуваарилах⁹, 2) Өмнөх Байгаль орчны хуулиуд нь одоо ажиллаж байгаа байгууламж дахь бохирдлыг зохицуулж байсан бол CERCLA нь өмнө нь үүссэн байгаль орчны бохирдлыг арилгахыг зорьсон¹⁰.

Уг хуулийн нэг чухал хэсэг нь 16,000,000\$-ын төсөв бүхий хорт бодисыг арилгах сан (Hazardous Substances Trust Fund [Цаашид Super Fund гэх]) юм¹¹. Мөн Super Fund-ийн хэмжээ нь 1986 оны Дахин эрх олгох тухай хуулиар (Superfund Amendments and Reauthorization Act [Цаашид SARA гэх])¹² 16,000,000\$-аас 85,000,000\$ болон нэмэгдсэн¹³.

Түүнчлэн CERCLA батлагдах үед таамаглагдаагүй шинэ асуудал гарч ирэхтэй холбоотойгоор нэмэлт өөрчлөлт орсон байна. Өөрөөр хэлбэл, CERCLA дахь хатуу хариуцлагаас айсан ахуй эрхлэгчид бохирдол үүссэн байх эрсдэл бүхий газрыг ашиглахгүй байсан тул олон бохирдол бүхий газар хаягдах (Brownfield) асуудал үүссэн¹⁴. Улмаар CERCLA-д 2002 оны Хаягдсан газрыг дахин эргэлтэд оруулах

⁹ H.R. Rep. No. 253, 99th Cong., 1st Sess., pt. 3, at 15 (1985). See Katherine X. Vasilades, *Encouraging Industry in order to Preserve Non-Commercial Property*, 9 Vill. Envtl. L.J. 29, 31-41 (1998); Lynda J. Oswald, *Bifurcation of the Owner and Operator Analysis under CERCLA: Finding Order in the Chaos of Pervasive Control*, 72 Wash. U.L.Q. 223, 229 (1994).

¹⁰ United States v. Shell Oil Co., 605 F. Supp. 1064, 1072 (D. Colo. 1985). See Oswald, *supra* note 9, at 229.

¹¹ 42 U.S.C. § 9611 (2012 & Supp. V 2017). Super Fund 60н Холбооны Засгийн газрын сан бөгөөд Холбооны төсөв болон газрын тосон бүтээгдэхүүнд амаараах титваргаас булгаж, CERCLA дахь бохирдуулагч этгээдийн тоглон ч үүнэ хуримтлагдана. Төвлөн засгийн газраас бохирдлыг арилгах арга хэмжээг санхүүжүүлэх ашиглагдана. See Healy, *supra* note 8, at 74.

¹² Pub.L. No. 99-499, 100 Stat. 1613 (current version at 42 U.S.C. §§ 9601-9675 (2012 & Supp. V 2017)).

¹³ Healy, *supra* note 8, at 74; Kristin M. Carter, *Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986: Limiting Judicial Review to the Administrative Record in Cost Recovery Actions by the FPA*, 74 Cornell L. Rev. 1152, 1152 (1989). 今川憲文「親子会社の責任論に関する一考察(1)」神戸大学法学部32巻2号149頁、154頁(2002年)参照。

¹⁴ 石巻実恵「我が国の土壌汚染対策法における責任のあり方に關する一考察(1・実)」早稲田法学誌第64巻1号45頁、50頁(2014年)。

тухай хууль (Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act [Цаашид, Brownfield Act гэх])-ийн хүрээнд нэмэлт өөрчлөлт орсон¹⁵.

2. CERCLA дахь “Бохирдуулагч хариуцах зарчим”

Америкийн Байгаль орчны хууль “Бохирдуулагч хариуцах зарчим” (Polluter Pays Principle) бичмэл байдлаар хуульчлагдаагүй¹⁶. Гэвч “Бохирдуулагч хариуцах зарчим” нь Америкийн Байгаль орчны хуулийн хөгжилд томоохон хувь нэмрийг оруулсан¹⁷. 1980 онд батлагдсан CERCLA нь түүнийг илрэл бөгөөд “Бохирдуулагч хариуцах зарчим”-ыг хэрэгжүүлэх арга байсан гэж үзэлдэг¹⁸.

2.1. Боломжит хариуцлага хүлээх этгээд

CERCLA нь бохирдуулагч хариуцах зарчмын хүрээнд боломжит хариуцлага хүлээх этгээд (Potentially Responsible Parties [Цаашид, PRP гэх]) -ийг хуульчлан, бохирдлыг арилгах зардлыг хүлээлгэдэг¹⁹. Уг PRP-ийн хүрээнд CERCLA 107(a)-д

1) Бохирдсон байгууламжийн²⁰ өмчлөгч²¹ эсхүл оператор²² (owner or operator of a facility)²³, 2) Хорт бодис байгууламжаас гадагшлах үед тухай байгууламжийг өмчилж, эсхүл ажиллуульж байсан этгээд²⁴, 3) Бохирдсон байгууламжид хорт бодисыг устгалд оруулсан эсхүл боловсруулсан этгээд (generator)²⁵, 4) Хорт бодисыг тээвэрлэсэн этгээдийн (transporter)²⁶ талаар зохицуулсан.

Ийнхүү CERCLA нь бохирдуулагчийг PRP гэх ойлголтыг өргөн хүрээнд тодорхойлох замаар өөрт олгогдсон байр суурийг харгалзын, бохирдлоос урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг сайтар хэрэгжүүлэх сэдлийг PRP-д бий болгохыг зорьсон²⁷. Үүний ард нь гэм хорын зардлыг гэм буруутай этгээдээр төлүүлэх (internalization) үзэл санаа оршиг байна²⁸.

Түүнчлэн шүүхээс PRP-ийг нэлээд өргөн хүрээнд тайлбарлан хэрэглэдэг²⁹. Шүүхийн шийдвэрээс үзэхэд байгаль орчны бохирдлыг бий болгосон компанийн ТҮЗ-ийн гишүүн, үйл ажиллагаа хариуцсан захирал, хувьцаа эзэмшигч, залгамжлагч компани, хөрөнгө оруулагч зэргийг PRP-т

¹⁵ Pub.L.No. 107-118, 115 Stat. 2356 (current version at 42 U.S.C. §§ 9601-9675 (2012 & Supp. V 2017)).

¹⁶ Lucia Ann Silecchia, Pinning the Blame & Piercing the Veil in the Mists of Metaphor: The Supreme Court's New Standard for the CERCLA Liability of Parent Companies and a Proposal for Legislative Reform, 67 Fordham L. Rev. 115, 116 (1998); Jonathan Remy Nash, Too much Market? Conflict between Tradable Pollution Allowances and the “Polluter Pays” Principle, 24 Harv. Envtl. L. Rev. 465, 471 (2000). 石巻英恵「アメリカの CERCLAにおける汚染者負担原則と土地所有者責任との関係(1)」早稲田大学院法研論叢151号79頁、93頁(2014年)参照。

¹⁷ Sanford E. Gaines, The Polluter-Pays Principle: From Economic Equity to Environmental Ethos, 26 Tex. Int'l L.J. 463, 480 (1991).

¹⁸ John C. Nagle, CERCLA, Causation, and Responsibility, 78 Minn. L. Rev. 1493, 1493 (1994); J. Whitney Poesnell, The Contribution Bar in CERCLA Settlements and Its Effect on the Liability of Nonsettlers, 58 La. L. Rev. 167, 190 (1997); Eric T. Larson, Why Environmental Liability Regimes in the United States, the European Community, and Japan Have Grown Synonymous with the Polluter Pays Principle, 38 Vand. J. Transnat'l L. 541, 547 (2005). 石巻・前掲注(16)93頁参照。

¹⁹ 42 U.S.C. § 9607(a) (2012 Supp. V 2017). See Justin R. Pidot & Dale Ratliff, The Common Law of Liable Party CERCLA Claims, 70 Stan. L. Rev. 191, 201-202 (2018).

²⁰ 42 U.S.C. § 9601(20)(A) (2012 & Supp. V 2017)-иас үзвэл байгууламж(facility) гээг нь барилга, газар төдий бус бөгөөд хорт бодис илэрсэн тоноглол бүхий газар, тус зайлуулах газар, контейнер, ус хурьцуулах газар, машин, галт тэрэг, онгоц зэргийг агуулах өргөн ойлголт юм.

²¹ Анхдагч үг нь owner юм. Англи, Америкт үл хөдлөх хөрөнгийн эрхийг эзэмшдэг этгээдийн owner гэж нэрлэгддэг. Иймд, Монгол хэлний өмчлөгчөөс илүү өргөн утгаар хэрэглэгдэх тохиолдол байдаг. 小澤・前掲注「土壌汚染対策法と民事責任」(白揚社 2011年)27頁。

²² Англи хэлний анхдагч үг нь operator юм. CERCLA-д байгууламжийн үйл ажиллагааг эрхлэн явуулж буй этгээдийг хэлнэ. 小澤・前掲注(21)27頁。

²³ 42 U.S.C. § 9607(a) (1) (2012 & Supp. V 2017).

²⁴ Id. § 9607(a) (2). Мон id. § 9601(20)-иас үзвэл owner or operator нь “тухайн байгууламжийн менежментэд орлолцоогүйээр ... тухайн байгууламжийг эзэмшдэг эсхүл эрхлэн ажиллуулах бүхий л хүнийг хэлнэ” гэж өргөн хүрээнд томилогдсон.

²⁵ Id. § 9607(a) (3). 石巻・前掲注(16)83頁参照。

²⁶ Id. § 9607(a) (4). 石巻・前掲注(16)83頁参照。

²⁷ Healy, supra note 8, at 79; 吉川榮一「企業環境法の基礎」125-126頁(有斐閣 2005年)参照。

²⁸ Healy, supra note 8, at 79-80.

²⁹ Heidelberg, supra note 8, at 864; Larson, supra note 18, at 552.

хамааруулан тайлбарлаж байна³⁰. Мөн PRP-г толгой компанийг хамааруулдаг³¹ бөгөөд энэ нь өөрийн учруулсан байгаль орчны бохирдлыг арилгах хэмжээний хөрөнгө бүхий охин компани цөөхөн байдагтай холбоотой байдаг³². Ийнхүү PRP-ийг өргөн хүрээнд хэрэглэж байгаа нь бохирдлыг арилгах зардлыг бохирдол бнй болгоход оролцсон PRP хариуцан арилгах зүйтэй гэх Конгрессын үзэл баримтлалд тулгуурладаг³³.

2.2.Хариуцлагын зарчим болон чөлөөлөгдөх үндэслэл

CERCLA нь PRP-д хариуцлага хүлээлгэхдээ баримтлах зарчмын талаар нарийвчлан зохицуулаагүй. Гэвч эдгээр зарчмууд нь шүүхийн жишгийн хүрээнд хөгжиж ирсэн байна. Тухайлбал Шүүхээс хатуу хариуцлага (strict liability) хүлээлгэхдээ³⁴ бөгөөд PRP-ийн үйлдэлд гэм буруутгийн болгоомжгүй хэлбэр байхыг шаарддаггүй³⁵. Мөн PRP-д хариуцлага хүлээлгэхдээ заавал үйлдэл болон хохирол хоёрын хооронд бие даасан шалтгаант

холбоо байсан эсэхийг шаарддаггүй³⁶. Улмаар PRP нь хорт бодисоос үүдсэн байгаль орчны бохирдол эсхүл түүнийг үүсэхэд оролцсон төдий байхад хариуцлага хүлээдэг байна³⁷.

Мөн шүүхээс Байгаль орчны хууль тогтоомжийг буцаан хэрэглэж замаар хариуцлага хүлээлгэх (retroactive liability)-ийг зөвшөөрсөн байдаг³⁸. Өөрөөр хэлбэл, PRP нь зөвхөн тухайн хууль батлагдсаны дараа бус батлагдахаас өмнө үүссэн байгаль орчны бохирдлын бохирдолд ч сүүлд батлагдсан Байгаль орчны хууль тогтоомжийг хэрэглэж замаар хариуцлага хүлээдэг³⁹. Мөн хамтын хариуцлага (joint and several liability)-ыг хүлээн зөвшөөрдөг⁴⁰. Энэ нь байгаль орчны бохирдлыг хэсэгчлэн бус бүрэн арилгахад чиглэгдсэнтэй холбоотой юм⁴¹.

CERCLA анх батлагдах үед хариуцлагаас чөлөөлөгдөх үндэслэлийн хүрээнд давагдашгүй хүчин зүйл (an act of God)⁴², дайнаас үүдсэн үйлдэл (an act of war)⁴³, гуравдагч этгээдээс үүдсэн

³⁰ Дараах Холбооны Дээд Шүүхийн шийдвэрийг дурлаж болно: *New York v. Shore Realty Corp.*, 759 F.2d 1032, 1052 (2d Cir. 1985) нь хувьцаа эзэмшигч болон ТУЗ-ийн гишүүд операторын хариуцлага ногдуулсан; *Мөн U.S. v. Mottole*, 695 F. Supp. 615, 623-624 (D.N.H. 1988) нь CERCLA 107 дугаар зүйлд үндэслэн хувьцаа эзэмшигчид өмчлөгчийн хариуцлага ногдуулсан. Түүнчлэн *Smith Land & Improvement Corp. v. Celotex Corp.*, 851 F.2d 86, 90-92 (3d Cir. 1988) нь байгаль орчны бохирдол үүсгэсэн компанийн залгамжлагч компанид хариуцлага ногдуулсан. Эдгээрээс гадна *U.S. v. Fleet Factors Corp.*, 724 F. Supp. 955 (S. D. Ga. 1988)-ийн буцаасан шүүхийн шийдвэр болох *U.S. v. Fleet Factors Corp.*, 821 F. Supp. 707, 726 (S. D. Ga. 1993) нь болордоон байгууламжийг санхүүжүүлсэн этгээдэд өмчлөгч болон операторын хариуцлага ногдуулсан.

³¹ *Bestfoods*, 524 U.S. at 65. See John M. Brown, Parent Corporation's Liability under CERCLA Section 107 for the Environmental Violations of Their Subsidiaries, *Tulsa L.J.* 819, 820 (1996).

³² Ronald G. Aronovsky & Lynn D. Fuller, Liability of Parent Corporations for Hazardous Substance Releases under CERCLA, 24 *U.S.P.L. Rev.* 421, 422 (1990).

³³ *Heidelberg*, supra note 8, at 860.

³⁴ CERCLA дала strict liability-г замаар авчгагч шүүхийн шийдвэрийг *U.S. v. Wad*, 577 F. Supp. 1326, 1332-1333 (E.D. Pa. 1983); *U.S. v. Alcan Aluminum Corp.*, 990 F.2d 711, 716-717, 721 (2d Cir. 1993) зэрэг хамаарна. 福田純美子「フアランプールド島嶼に就する法政策の一考察(1)——アメリカと日本の比較を通じて」, 早稲田法学会誌第59巻1号345頁 - 357頁, 385頁注24(2008年)参照.

³⁵ Гэм буруутгийн болгоомжгүй хэлбэрийг шаардаггүй шийдвэрийн хурунд *Alcan Aluminum Corp.*, 990 F.2d at 716-717, 721 гэдэг нь нэлээдэг. *Lally*, supra note 18, at 55; 堀見正晴「米露比較における汚染修復」, 商標特許会誌7巻3号247頁 - 248頁(1996年)参照.

³⁶ CERCLA-ийн хүрээнд бие даасан шалтгаант холбоо байхыг шаардаагүй *Wad*, 577 F. Supp. at 1332-1333 зэрэг байлаа; *Nagle*, supra note 18, at 1494; 石巻・前掲注(16)93頁参照.

³⁷ *Healy*, supra note 8, at 86.

³⁸ Шүүхээс 42 U.S.C. § 9607 (2012 & Supp.V 2017)-д үндэслэн CERCLA-г буцаан хэрэглэв. *U.S. v. Olin Corp.*, 107 F.3d 1506, 1512 (S.D. Ala. 1996). See Bruce Howard, A New Justification for Retroactive Liability in CERCLA: An Appreciation of the Synergy Between Common and Statutory Law, 42 *St. Louis U. L.J.* 847, 847 (1997).

³⁹ *Larson*, supra note 18, at 552; *Silecchia*, supra note 16, at 128.

⁴⁰ Joint and several liability гэдэг нь толгой компани хариуцлага хүлээхдээ зөвхөн охин компаниас үүдсэн байгаль орчны бохирдолд хариуцлага хүлээх төдий бус, бүхнй а бохирдолд хариуцлага тухай ойлголт юм. See Aronovsky & Fuller, supra note 32, at 435.

⁴¹ *Id.* at 425-426.

⁴² 42 U.S.C. § 9607(b)(1) (2012 & Supp.V 2017). Тодорхойлолтыг тогтоосон *id.* § 9607(11)-оос үзвэл урьдчилэн мэдэх боломжгүй байгалийн гамшиг, үзэнгээ, давагдашгүй хүчин зүлс зэргийг нэрлэнгилдэг. See Frank Leone & Mark A. Miller, Acts of God, War, and Third Parties: The Previously Overlooked CERCLA Defense, 45 *Envtl. L. Rep. News & Analysis* 10129, 10132 (2015).

⁴³ 42 U.S.C. § 9607(b)(2) (2012 & Supp.V 2017). CERCLA-д тодорхой зохицуулалт байхгүй ч, энэ нь гаднын термин үйлдлийг нэрлэнгилдэг бөгөөд хариуцлагаас чөлөөлөгдөх нэг үндэслэл болдог. See Leone & Miller, supra note 42, at 10130.

үйлдэл⁴⁴ гэж гурван үндэслэлийг хуульчлан тогтоосон⁴⁵. Гэвч эдгээрт үндэслэн хариуцлагаас чөлөөлөгдсөн тохиолдол ховор байв⁴⁶. Улмаар газар өмчлөгч, эзэмшигчийн хариуцлагаас чөлөөлөгдөх үндэслэлийг нэмэх замаар бохирдсон газрыг эдийн засгийн эргэлтэд оруулах үүднээс SARA 101 дугаар зүйлд бохирдлын талаар мэдэлгүй худалдаж авсан этгээдийг (innocent land owner) хариуцлагаас чөлөөлөх зохицуулалтыг оруулсан⁴⁷.

Мөн 2002 оны Brownfields Act⁴⁸-ийн хүрээнд бохирдлын талаар мэдэлгүй худалдаж авсан этгээдийг хариуцлагаас чөлөөлөх үндэслэлийг илүү дэлгэрэнгүй хуульчилсан⁴⁹. Уг хуульд газрын худалдааг идэвхжүүлэх зорилгоор бохирдлын талаар мэдэлгүй худалдаж авсан этгээд⁵⁰, үнэнчээр худалдаж авах гэж байгаа этгээд (bona fide prospective purchaser)⁵¹, зэргэлдээ газрын өмчлөгч (contiguous property owner)⁵²-ийн хариуцлагаас чөлөөлөгдөх үндэслэлийг нэмэлтээр хуульчилсан.

Эдгээрийн дотор бохирдлын талаар мэдэлгүй худалдаж авсан этгээдийн хариуцлагаас чөлөөлөгдөх нөхцөлийг авч үзье⁵³. Өөрөөр хэлбэл тухайн байгууламжийг худалдаж авахаас өмнө хорт бодисын талаар арга хэмжээ авсан бөгөөд худалдаж авах үед гадагшилсан, эсхүл гадагшлах аюултай хорт бодис булагдсаныг мэдээгүй, мэдэх боломж байгаагүй зэргийг нотолсон тохиолдолд хариуцлагаас чөлөөлөгдөнө⁵⁴. Эдгээрийг нотлохын тулд тухайн байгууламжийг худалдаж авах үед худалдааны заншлын дагуу тодорхой судалгаа хийх шаардлагатай байдаг⁵⁵.

Шүүхээс шийдвэр гаргахдаа худалдан авагчийн мэргэжлийн мэдлэг эсхүл туршлага⁵⁶, хохирол учраагүй үеийн байгууламжийн үнэ болон худалдаж авсан үеийн үнийн харьцаа⁵⁷, тухайн байгууламжийг талаарх ердийн мэдлэг эсхүл олж авах боломж бүхий мэдээлэл⁵⁸, тухайн байгууламжид бохирдол үүсэх магадлал⁵⁹, тодорхой судалгааны үндсэн дээр бохирдлыг илрүүлэх чадварыг голчлон харгалздаг⁶⁰.

3. CERCLA дахь “Бохирдол арилгах хариуцлага”

⁴⁴ 42 U.S.C. § 9607(b)(3)(2012 & Supp.V 2017). Энэ нь хариуцлагачийн ажил олгогч, төлөөлөл, эсхүл хариуцлагачийн “гэрээний харилцаа”(contractual relationship)-нд байгаа этгээдээс өөр үйлдэл эсхүл эс үйлдэхгүйг илэрхийлж бөгөөд “Гэрээний харилцаа”-нд байгаа гурвалдагч этгээдийн үйлдэл эс үйлдэхгүй үүрд хамаарахгүй. “Гэрээний харилцаа”-ны тодорхойлолт болон дүрмийн бүс зохицуулалтыг талаар ид. § 9601(35)(A) (i)-(iii)-д хуульчилсан. See Healy, supra note 8, at 97.

⁴⁵ 42 U.S.C. § 9607(b) (2012 & Supp.V 2017). Mary E. Hitt, Desperately Seeking SARA: Preserving the Innocent Landowner Defense to Superfund Liability, 18 Real Est. L.J. 3, 14 (1989); 東京海上火災編・前掲注(6)161頁 [友田靖己] 参照。

⁴⁶ 石巻・前掲注(16)93頁。

⁴⁷ Pub. L. No. 99-499, 100 Stat. 1613 (1986). (current version at 42 U.S.C. § 9601(20) (2012 & Supp.V 2017)). See Hitt, supra note 45, at 14-17; 東京海上火災編・前掲注(6)159頁 [友田靖己] 参照。

⁴⁸ Pub. L. No. 107-118, 115 Stat. 2356 (2002) (current version at 42 U.S.C. §§ 9601-9628) (2012 & Supp.V 2017).

⁴⁹ See Daniel Schlesinger, Revisiting New York's Brownfield Cleanup Program: An Analysis of a Voluntary Cleanup Program That Lost Its Way, 3 Alb. Gov't L. Rev. 403, 406 (2010).

⁵⁰ 42 U.S.C. § 9601(35)(A) (2012 & Supp.V 2017). See William R. Weissman & J. Michael Sownski, Revitalizing the Brownfield Revitalization and Environmental Restoration Act: Harmonizing the Liability Defense Language to Achieve Brownfield Restoration, 33 Va. Envtl. L.J. 257, 271 (2015).

⁵¹ 42 U.S.C. § 9601(40) (2012 & Supp.V 2017). See Weissman & Sownski, supra note 50, at 271; Charles S. Warren & Tom L. Finger, Courts Shed Light on the Application of CERCLA's Bona Fide Prospective Purchaser Defense, 41 Envtl. L. Rep. News & Analysis 10790, 10790-10792 (2011).

⁵² 42 U.S.C. § 9607(q) (2012 & Supp.V 2017). See Weissman & Sownski, supra note 50, at 271.

⁵³ 前掲注(44)-д дурдсан 42 U.S.C. § 9607(b)(3)(2012 & Supp.V 2017)-ийн хүрээнд “гэрээний харилцаа”(contractual relationship)-нд байгаа гурвалдагч этгээдийн үйлдэл эсхүл эс үйлдэхгүй нь хариуцлагаас чөлөөлөгдөх үндэслэл болно. Гэвч “гэрээний харилцаа”-ийн тодорхойлолт болон дүрмийн бүс зохицуулалтыг тусгасан ид. § 9601(35)(A)-ийн хүрээнд үндсэн хэсэгт дурьдсан нөхцөлийг хангасан тохиолдолд “гэрээний харилцаа”-нд хамаарахгүй гэж үзэх тулд мэдээгүй худалдан авчигч нь хариуцлагаас чөлөөлөгдөнө. See Weissman & Sownski, supra note 50, at 272.

⁵⁴ 42 U.S.C. § 9601(35)(A) (i) (2012 & Supp.V 2017). 石巻・前掲注(14)73頁参照。

⁵⁵ 42 U.S.C. § 9601(35)(B) (i)(i) (2012 & Supp.V 2017). 石巻・前掲注(14)73頁参照。Үндсэн хэсэгт гол нөхцөлийн талаар бичсэн ч, үүрэг гадна газар буудал хамаарах 9601(35)(A) (ii) болон өв залгаагчдын үндсэн дээр газрын олж авсан өв залгаагчдийн эсргүүцэх шалтгаанд хамаарах 9601(35)(A) (iii) зэрэг хуульчилсан байна.

⁵⁶ 42 U.S.C. § 9601(35)(B) (iv) (I)(aa) (2012 & Supp.V 2017). 石巻・前掲注(14)73頁参照。

⁵⁷ 42 U.S.C. § 9601(35)(B) (iv) (I)(bb) (2012 & Supp.V 2017). 石巻・前掲注(14)73頁参照。

⁵⁸ 42 U.S.C. § 9601(35)(B) (iv) (I)(cc) (2012 & Supp.V 2017). 石巻・前掲注(14)73頁参照。

⁵⁹ 42 U.S.C. § 9601(35)(B) (iv) (I)(dd) (2012 & Supp.V 2017). 石巻・前掲注(14)73頁参照。

⁶⁰ 42 U.S.C. § 9601(35)(B) (iv) (I)(ee) (2012 & Supp.V 2017). 石巻・前掲注(14)73頁参照。

3.1. Бохирдол арилгах арга хэмжээ болон хэрэгжүүлэх этгээд

Бохирдол арилгах арга хэмжээ нь Байгаль орчны агентлагийн (Environmental Protection Agency [Цаашид, EPA гэх])-ны эрх хэмжээний хүрээнд явагддаг⁶¹. EPA дахь бохирдол арилгах арга хэмжээг хоёр ангилан авч үзэж болно.

Нэгдүгээрт, CERCLA-д үндэслэн байгаль орчны бохирдлыг таслан зогсоохын тулд бохирдсон байгууламжид бохирдлыг арилгах арга хэмжээ авах шаардлагатай болсон тохиолдолд EPA нь тус арга хэмжээг хэрэгжүүлэхийг PRP-д захирамжилж болно⁶². Хоёрдугаарт PRP нь захирамжийг биелүүлээгүй (арга хэмжээ авах санаа байхгүй эсхүл хөрөнгө байхгүй) эсхүл олдохгүй байгаа тохиолдолд EPA-ийн зүгээс мужийн засгийн газартай гэрээ байгуулж, Super Fund сангийн хөрөнгөөс гарган бохирдлыг арилгах арга хэмжээг хэрэгжүүлж болно⁶³. Харин эцсийн дүндээ PRP нь бохирдлыг арилгах хэмжээг хэрэгжүүлэхтэй холбогдох зардлыг нөхөн төлдөг⁶⁴.

Мөн CERCLA нь бохирдлын аюултай байдлаас шалтгаалан нэн тэргүүнд арга хэмжээ авах шаардлагатай гэж тооцогдсон бохирдсон байгууламжийн талаарх үндэсний жагсаалт (National Priority List [Цаашид, NPL гэх])⁶⁵-ыг гаргаж, тогтмол

хугацаанд шинэчлэх үүргийг EPA-д ногдуулсан байна⁶⁶. Бохирдлыг арилгах арга хэмжээнд (response action)⁶⁷ хоёр төрөл байдаг. Нэгдүгээрт, бохирдсон байгууламжаас үүдэн ирээдүйд аюул учруулахгүйн тулд урт хугацааны нөхөн сэргээх арга хэмжээг (remedial action)⁶⁸ авч хэрэгжүүлдэг. Хоёрдугаарт, бохирдсон байгууламжаас үүдсэн эрүүл мэнд болон байгаль орчинд учирсан бохирдлыг арилгахын тулд яаралтай эсхүл богино хугацааны устгах арга хэмжээг (removal action)⁶⁹ хэрэгжүүлдэг.

Нөхөн сэргээх арга хэмжээнд бохирдсон бүсэд хорт бодисыг бнгүүмжлэх, эргэн тойрны газрыг хамгаалалтад авах, саармагжуулах, хорт хэсгийг ялгаж авах, хорт бодисыг өөр газар шилжүүлэх, өөр газар устгалд оруулах, хадгалах, аюулгүй болгох зэрэг хамаардаг⁷⁰. Харин устгах арга хэмжээнд бохирдсон газрын эргэн тойронд хайс болон анхааруулах пайз байршуулах, бусад газар луу нэвтрэхээс таслан зогсоох, газрын хөрсний хатуужуулах, бохирдлын нөлөөг багасгахын тулд химийн хорт бодис ашиглах, хорт бодис агуулсан танк, контейнерыг устгах зэрэг хамаардаг⁷¹.

Улмаар авах арга хэмжээний төрлийг тухайн бохирдсон байгууламжийн аюулын түвшинээс шалтгаалан сонгодог⁷². NPL-д бүртгэгдсэн бохирдсон байгууламжид холбогдох арга хэмжээнд аюулын түвшингөөс шалтгаалан урт хугацааны нөхөн сэргээх арга хэмжээг

⁶¹ Stoll, supra note 7, at 1302.

⁶² 42 U.S.C. § 9604(a)(1) (2012 & Supp. V 2017) бол National Oil and Hazardous Substances Pollution Contingency Plan-д үндэслэн бохирдлыг арилгах арга хэмжээг хэрэгжүүлэх эрх мэдлийг ерөнхийлөгчид олгосон. Энэ эрх мэдэл бол ерөнхийлөгчийн зарлиг(executive order)12580 (Exec. Order No.12580, 52 Fed. Reg. 2923 (Jan. 23, 1987) §2)-ийн дагуу Аюулаас хамгаалах яамыг агуулах EPA тэрий холбооны засгийн газрын байгууллага шилжлэн. 鈴木道「米国内における基地環境汚染の浄化をめぐる論問題—国防総省の環境修復計画と費法をを中心に—」人間環境論集14巻3号13頁、20頁(2014年)参照。See Michael V. Hernandez, Cost Recovery or Contribution?: Resolving the Controversy over CERCLA Claims Brought by Potentially Responsible Parties, 21 Harv. Envtl. L. Rev. 83, 87-88 & 88 n.21 (1997).

⁶³ 42 U.S.C. § 9607(a), 9611 (2012 & Supp. V 2017). See Heidelberg, supra note 8, at 660.

⁶⁴ 42 U.S.C. § 9613(f)(3)(B) & Supp. V (2017).

⁶⁵ National Oil and Hazardous Substances Pollution Contingency Plan дахь тодорхойлолт (40 C.F.R. § 300.425(b)(1) (2018))-оос үзвэл National Priority List бол урт хугацааны нөхөн сэргээх арга хэмжээний үүрэгтэй болон хэрэгжүүлэх арга хэмжээний зардлыг тогтоохын зэрэгт хэлдэг. 鈴木・前掲注(62)17頁参照。

⁶⁶ 40 C.F.R. § 300.425(d)(4) (2018). 鈴木・前掲注(62)19頁参照。

⁶⁷ 42 U.S.C. § 9601(25)(2012 & Supp. V 2017).

⁶⁸ Id. § 9601(24). See Michael P. Healy, Judicial Review CERCLA Response Actions: Interpretive Strategies in the Face of Plain Meaning, 17 Harv. Envtl. L. Rev. 1, 6-8 (1993); Jerry L. Anderson, Removal or Remedial?: The Myth of CERCLA's Two-Response System, 18 Colum. J. Envtl. L. 103, 103 (1993). 鈴木・前掲注(62)18頁参照。

⁶⁹ 42 U.S.C. § 9601(23) (2012 & Supp. V 2017); 40 C.F.R. § 300.415(b)(5) (2018). See Healy, supra note 68, at 6. 鈴木・前掲注(62)18頁参照。

⁷⁰ 42 U.S.C. § 9601(24) (2012 & Supp. V 2017).

⁷¹ 40 C.F.R. § 300.415(e) (2018). See Healy, supra note 68, at 6; Anderson, supra note 68, at 105.

⁷² 40 C.F.R. § 300.425(a)(4)(c) (2018). See Anderson, supra note 68, at 104.

голчлон хэрэгжүүлдэг⁷³. Харин NPL-д бүртгэгдээгүй бохирдсон газарт хамаарах арга хэмжээнд яаралтай, богино хугацааны устгах арга хэмжээ зонхилдог⁷⁴.

3.2.Зардлыг хариуцах болон шаардах этгээд

CERCLA107(a)(4)-д заасны дагуу PRP нь бохирдлыг арилгах арга хэмжээний зардлыг хариуцах үүрэгтэй⁷⁵. Уг зардалд 1) Холбооны Засгийн газар болон Мужийн Засгийн газраас бохирдлыг арилгах хэмжээнд зориулан гаргасан зардал⁷⁶, 2) Бусад этгээд хариуцсан бохирдлыг арилгах хэмжээний зардал⁷⁷, 3) Байгалийн баялагт учирсан хохирол, байгаль орчны тэнцвэр алдагдсаны нөхөн төлбөр⁷⁸, 4) Тус хохирлыг илрүүлэх судалгаанд гарсан зардал⁷⁹ хамаардаг.

Мөн бохирдлыг арилгах арга хэмжээний зардлыг хариуцсан PRP нь CERCLA113(f)-д заасны дагуу бусад PRP-аас тус зардлыг шаардаж болно⁸⁰. Ийнхүү PRP нь бусад PRP-аас бохирдлыг арилгах арга хэмжээнд гаргасан зардлыг шаардах замаар зардлын тэнцвэртэй хуваарилалт явагддаг⁸¹. Энэ зардлын хуваарилалт нь жишгийн эрх зүй дэх гэм буруугийн хэмжээгээрээ хариуцлага хүлээх зарчмын дагуу (contribution principles)

зохицуулагддаг⁸².

Түүнчлэн CERCLA нь зардлыг хариуцах асуудлын хүрээнд тустай хөөн хэлэлцэх хугацааг тогтоосон. Тухайлбал устгах арга хэмжээний хөөн хэлэлцэх хугацаа нь арга хэмжээ авадсанаас хойш 3 жил байдаг⁸³. Харин нөхөн сэргээх арга хэмжээний хөөн хэлэлцэх хугацаа нь талбайд үйл ажиллагаа явуулж эхэлснээс хойш 6 жил байдаг⁸⁴.

НОМ ЗҮЙ

Гадаад эх сурвалж

– Bruce Howard, *A New Justification for Retroactive Liability in CERCLA: An Appreciation of the Synergy Between Common and Statutory Law*, 42 St. Louis. U. L.J., 847(1997).

– Charles S. Warren & Toni L. Finger, *Courts Shed Light on the Application of CERCLA's Bona Fide Prospective Purchaser Defense*, 41 *Env't. L. Rep. News & Analysis* 10790 (2011).

– Daniel Schlesinger, *Revisiting New Yorks Brownfield Cleanup Program: An Analysis of a Voluntary Cleanup Program That Lost Its Way*, 3 *Alb. Gov't L. Rev.* 403 (2010).

– Eric T. Larson, *Why Environmental Liability Regimes in the United States, the European Community, and Japan Have Grown Synonymous with the Polluter Pays Principle*, 38 *Vand. J. Transnat'l L.* 541 (2005).

– Evelyn F. Heidelberg, *Parent Corporation Liability under CERCLA: Toward a Uniform Federal Rule of Decision*, 22 *Pac. L.J.* 854(1991);

– Frank Leone & Mark A. Miller, *Acts of God, War, and Third Parties: The Previously Overlooked CERCLA Defenses*, 45 *Env't. L. Rep. News & Analysis* 10129(2015).

– Haley Oveson, *Accounting for Partial Settlements in CERCLA Private-Party*

⁷³ 40 C.F.R. § 300.425(b) (2018). See Anderson, *supra* note 68, at 104. 鈴木・前掲注(62)19頁參照。

⁷⁴ 40 C.F.R. § 300.425(b)(1) (2018). See Anderson, *supra* note 68, at 104 & 112.

⁷⁵ 42 U.S.C. § 9607(a)(4) (2012 & Supp.V 2017). 石巻・前掲注(16)84頁參照。

⁷⁶ 42 U.S.C. § 9607(a)(4)(A) (2012 & Supp.V 2017).

⁷⁷ *Id.* § 9607(a)(4)(B).

⁷⁸ *Id.* § 9607(a)(4)(C). 石巻・前掲注(14)51頁參照。

⁷⁹ 42 U.S.C. § 9607(a)(4)(D) (2012 & Supp.V 2017).

⁸⁰ *Id.* § 9613(f). BP Amoco Chemical Co. v. Sun Oil Co., 166 F. Supp. 2d 984, 987 (Del. 2001) хэрэгт AvisaSun New Castle Facility-ийн олоогийн өмчлөгч BP Amoco Chemical Company нь CERCLA107(a)(2) болон 113(f)-д үндэслэн өмнөх өмчлөгч AvisaSun Corporation-ийн толгой компани Sun Oil Company-аас бохирдлыг арилгах зардлыг нэхэмжилсэн. Мөн U.S. v. Friendland, 173 F. Supp. 2d 1077, 1079 (D. Colo. 2001); U.S. v. Nicolet, Inc 712 F. Supp. 1193, 1195 (E.D. Pa. 1989)も參照。See Pidot & Ratliff, *supra* note 19, at 257.

⁸¹ See Haley Oveson, *Accounting for Partial Settlements in CERCLA Private-Party Cost Allocation: No Rule is the Best Rule*, 43 *Ecology L.Q.* 635, 645-646 (2016). Тухайлбал, Interfaith Community Organization v. Honeywell Int'l Inc., 215 F. Supp. 2d 482 (D.N.J. 2002)-ийн туснаар Interfaith Community Organization v. Honeywell Int'l, 215 F. Supp. 2d at 482, 501-502.

⁸² Pidot & Ratliff, *supra* note 19, at 257.

⁸³ 42 U.S.C. § 9613(g)(2)(A) (2012 & Supp.V 2017). See Pidot & Ratliff, *supra* note 19, at 257.

⁸⁴ 42 U.S.C. § 9613(g)(2)(B) (2012 & Supp.V 2017). See Pidot & Ratliff, *supra* note 19, at 258.

Cost Allocation: No Rule is the Best Rule, 43 Ecology L.Q. 635 (2016).

- Irma S. Russell et al., Restating Environmental Law, 40 Colum. J. Envtl. L. 1 (2015).

- J. Whitney Pesnell, The Contribution Bar in CERCLA Settlements and Its Effect on the Liability of Nonsettlers, 58 La. L. Rev. 167 (1997);

- Jerry L. Anderson, Removal or Remedial?: The Myth of CERCLA's Two-Response System, 18 Colum. J. Envtl. L. 103 (1993).

- John C. Nagle, CERCLA, Causation, and Responsibility, 78 Minn. L. Rev. 1493 (1994);

- John M. Brown, Parent Corporation's Liability under CERCLA Section 107 for the Environmental Violations of Their Subsidiaries, Tulsa L.J. 819 (1996).

- Jonathan Remy Nash, Too much Market? Conflict between Tradable Pollution Allowances and the "Polluter Pays" Principle, 24 Harv. Envtl. L. Rev. 465 (2000).

- Justin R. Pidot & Dale Ratliff, The Common Law of Liable Party CERCLA Claims, 70 Stan. L. Rev. 191 (2018).

- Katherine X. Vasiliades, Encouraging Industry in order to Preserve Non-Commercial Property, 9 Vill. Envtl. L.J. 29 (1998);

- Kristin M. Carter, Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986: Limiting Judicial Review to the Administrative Record in Cost Recovery Actions by the EPA, 74 Cornell L. Rev. 1152 (1989).

- Lucia Ann Silecchia, Pinning the Blame & Piercing the Veil in the Mists of Metaphor: The Supreme Court's New Standard for the CERCLA Liability of Parent Companies and a Proposal for Legislative Reform, 67 Fordham L. Rev. 115 (1998);

- Lynda J. Oswald, Bifurcation of the Owner and Operator Analysis under CERCLA: Finding Order in the Chaos of Pervasive Control, 72 Wash. U.L.Q. 223 (1994).

- Mary E. Hitt, Desperately Seeking SARA: Preserving the Innocent Landowner Defense to Superfund Liability, 18 Real Est. L.J. 3 (1989);

- Michael P. Healy, Direct Liability for Hazardous Substance Cleanups under CERCLA: A Comprehensive Approach, 42 Case W. Res. L. Rev. 65 (1992).

- Michael P. Healy, Judicial Review CERCLA Response Actions: Interpretive Strategies in the Face of Plain Meaning, 17 Harv. Envtl. L. Rev. 1 (1993);

- Michael V. Hernandez, Cost Recovery or Contribution?: Resolving the Controversy over CERCLA Claims Brought by Potentially Responsible Parties, 21 Harv. Envtl. L. Rev. 831 (1997).

- Richard G. Stoll, The New RCRA Cleanup Regime Comparisons and Contracts with CERCLA, 44 Sw. L.J. 1299 (1991);

- Richard J. Lazarus, The Greening of America and the Graying of United States Environmental Law: Reflections on Environmental's First Three Decades in the United States, 20 Va. Envtl. L.J. 75 (2001).

- Ronald G. Aronovsky & Lynn D. Fuller, Liability of Parent Corporations for Hazardous Substance Releases under CERCLA, 24 U.S.F. L. Rev. 421 (1990).

- Sanford E. Gaines, The Polluter-Pays Principle: From Economic Equity to Environmental Ethos, 26 Tex. Int'l L.J. 463 (1991).

- William R. Weissman & J. Michael Sowinski, Revitalizing the Brownfield Revitalization and Environmental Restoration Act: Harmonizing the Liability Defense Language to Achieve Brownfield Restoration, 33 Va. Envtl. L.J. 257 (2015).

- 今川嘉文「親子会社の責任論に關する一考察(1)」神戸大学院法学32巻2号149頁、154頁(2002年)参照。

- 吉川栄一『企業環境法の基礎』125-126頁(有斐閣 2005年)参照。

- 小瀬英明『土壌汚染対策法と民事責任』(白揚社 2011年)27頁。

- 東京海上火災保険編『環境リスクと環境法』109頁(友田靖己)(1992年)参照。

— 石巻実憲「アメリカのCERCLAにおける汚染者負担原則と土地所有者責任との関係(1)」早稲田大学院法研論集151号79頁、93頁(2014年)参照。

— 石巻実憲「我が国の土壌汚染対策法制における責任のあり方に関する一考察(1・完)」早稲田法学誌第64巻1号45頁、50頁(2014年)。

— 福田矩美子「フラウンフィールド問題に関する法政策の一考察(1)——アメリカと日本の比較を通じて」早稲田法学会誌第59巻1号345頁、357頁、385頁注24(2008年)参照。

— 畑見正明「米国における汚染修復」廃棄物学会誌7巻3号247頁、248頁(1996年)参照。

— 鈴木滋「米国における基地環境汚染の浄化をめぐる諸問題—国防総省の環境修復計画と関連法令を中心に—」人間環境論集14巻3号13頁、20頁(2014年)5

Бусад эх сурвалж

— Clean Air Act of 1970, 42 U.S.C. §§ 7401-7515 (2012 & Supp. V 2017).

— H.R. Rep. No. 253, 99th Cong., 1st Sess., pt. 3, at 15 (1985).

— Safe Drinking Water Act of 1974, 42 U.S.C. §§ 300f-300j (27)(2012 & Supp. V 2017)

— Toxic Substances Control Act of 1976, 15 U.S.C. §§ 2601-2629 (2012 & Supp. V 2017).

— *Amoco Chemical Co. v. Sun Oil Co.*, 166 F. Supp. 2d 984, 987 (Del. 2001)

— *Interfaith Community Organization v. Honeywell Int'l. Inc.*, 215 F. Supp. 2d 482 (D.N.J. 2002)

— *New York v. Shore Realty Corp.*, 759 F.2d 1032 (2d Cir. 1985)

— *U. S. v. Mottolo*, 695 F. Supp. 615 (D.N.H. 1988)

— *U.S. v. Alcan Aluminum Corp.*, 990 F.2d 711 (2d Cir. 1993)

— *U.S. v. Fleet Factors Corp.*, 724 F. Supp. 955 (S.D. Ga. 1988)

— *U.S. v. Fleet Factors Corp.*, 821 F. Supp. 707 (S.D. Ga. 1993)

— *U.S. v. Frieland*, 173 F. Supp. 2d 1077 (D. Colo. 2001);

— *U.S. v. Nicolet, Inc* 712 F. Supp. 1193 (E.D. Pa. 1989)

— *U.S. v. Olin Corp.*, 107 F.3d 1506 (S.D. Ala. 1996).

— *U.S. v. Wad*, 577 F. Supp. 1326 (E.D. Pa. 1983);

— *U.S. v. Shell Oil Co.*, 605 F. Supp. 1064 (D. Colo. 1985).

ГАДААДЫН ХӨГЖИНГҮЙ ОРНУУДЫН ЭРҮҮГИЙН ЭРХ ЗҮЙ ДЭХ НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛЫН ЗАРИМ ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА, НИЙТЛЭГ ЖИШИГ



МХХ-ны Хууль зүйн шинжлэх ухаан,
боловсролын хөгжлийг дэмжих хорооны
дарга Ц.Мөнхбат

Нэг.Удиртгал

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын мөн чанарыг улам бүр нээн илрүүлдэг, түүний олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн нийтлэг жишгийн онцлогийг таньж мэдэхийн тулд эрүүгийн эрх зүйн харьцуулсан судлалын хүрээнд тухайн асуудлыг авч үзэх нь чухал ач холбогдолтой. Ялангуяа энэ ял нь орчин үеийн эрүүгийн эрх зүйн хөгжлийн хүмүүнлэгийн чиг хандлагатай уялдаж шинээр буюу шинэчлэгдэн гарч ирж буй ялын төрөл учраас энэ асуудлыг харьцуулсан эрүүгийн эрх зүйн үүднээс авч үзэх нь зайлшгүй чухал. Юуны өмнө энэхүү харьцуулалтыг хийхийн тулд эрүүгийн ялын тогтолцооны нийтлэг харьцуулалтыг дэлхийн улс орнуудыг бүхэлд нь хамруулсан байдлаар авч үзэх нь тухайн улс орны тодорхой харьцуулалтын онцлогийг тодорхойлоход чухал түлхэц болдог.¹

Монгол Уясын эрүүгийн эрх зүйн шинжлэх ухаанд ялын төрлүүдээс хорих ял, торгох ял болон цаазаар авах ялын чиглэлээр хийсэн дагнасан судалгаа олонтаа бөгөөд

¹ Лезе Р. Методология сравнительного уголовного права (Проблемы сравнительного правоведения). М., 1978. с 105

2015 оны шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуульд шинээр тусгагдсан “Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял”-ын талаар харьцуулсан судалгаа бүрэн хэмжээнд одоо эрх хийгдээгүй байна. Харин хууль зүйн ухааны доктор, профессор Д.Баярсайхан 2011 онд бичиж хэвлүүлсэн “Харьцуулсан эрүүгийн эрх зүй” номын 9 дүгээр бүлгийн 4 дэх хэсэгт нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын харьцуулалтыг нийтлэг байдлаар тоймлон дурдсан байлаа.²

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын талаар харьцуулсан судалгаа хийх шаардлага, үндэслэлийг дурдлаа:

- Уг ялын нийтлэг зорилго, зарчмыг дэлхийн улс орнуудын хэмжээнд бүхэлд нь харьцуулж нийтлэг жишгийн шалгуурыг тодорхойлж гаргах;
- Энэ ялын мөн чанар, агуулгыг дэлхийн эрүүгийн загвар хууль болон хөгжингүй зарим орны эрүүгийн эрх зүйн орчин, тогтолцоо, хууль тогтоомжоор харьцуулж хүлээн зөвшөөрөгдсөн ойлголтыг нээн илрүүлэх;
- Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын нөхцөл журмуудыг эрх зүйн бүлгийн янз бүрийн тогтолцоотой орнуудаар зэрэгцүүлэн харьцуулж тэдгээрийн адил төст болон алгагдах онцлог шинжийг нээн илрүүлж тодорхойлоход оршиж байна.
- Энэхүү харьцуулсан судалгааг гадаадын эрүүгийн ялын тогтолцооны хүрээнд тоймлон гаргах нь чухал тул энэ талаарх зарим асуудлыг авч үзье.

Хоёр. Гадаад орнуудын нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын зарим нийтлэг харьцуулалт, түүгээмэл хандлага

1. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын нэршил, ойлголт, танин мэдэхүйн үндэслэлийг харьцуулж үзвэл дэлхийн улс

² Баярсайхан Д. Харьцуулсан эрүүгийн эрх зүй, УБ., 2011 он.

орон бүхэнд өөр өөр хэллэг, нэр томьёогоор илэрхийлж Эрүүгийн хуульдаа тусгасан байдаг нь анхаарал татаж байна. Тухайлбал Норвеги, Нидерланд, Австри, Литва, Швед зэрэг орнуудад “Нийгэмд ашиг тустай ажил үйлчилгээ эрхлүүлэх ял” (*Community Service*) гэсэн нэршилээр томьёолж хуульчилсан бол Орос, Украин, Казахстан, Армен, Беларусь, Киргиз, Азербайжан зэрэг Пост-социалист орнуудад “Заавал ажил хийлгэх ял” (*Обязательные работы*) гэж нэрийдсэн байх ажээ. Тэгвэл Мексик, Молдав, Латви, Гүрж, Бразил, Испани зэрэг орнуудад “Нийгэмд ач тустай үнэ төлбөргүй хөдөлмөр эрхлүүлэх ял” (*Неоплачиваемый труд в пользу общества*) гэх зэргээр томьёолж хуульчилсан байна. Судалгаанаас үзэхэд зарим орнуудад “Хорихгүйгээр албадан ажил хийлгэх ял”, “Хорих ял эллэх үед нь албадан ажил хийлгэх ял” гэсэн ялын дэглэмийн онцлог шинжээр нь ялган заагдаж хуульчилсан нь бий. Ялангуяа Франц, Япон, Бельги, Австри зэрэг оронд дээрх хэлбэрийн онцлог бүхий ялын зохицуулалтыг тусгасан байдаг.¹

Дээр дурдсан байдлаас харыхад нэр томьёо, нэршлийн хувьд харьцангуй ялгаатай ойлголтоор тэмдэглэн илэрхийлсэн хэдий ч мөн чанарын хувьд уг ялын үндсэн агуулга нь нийтэд ашиг тустай, нийгэмд хэрэгтэй ажил хөдөлмөрийг Эрүүгийн хуульд заасан журмын дагуу эдлүүлэх гэсэн нөхцөлт шинжийг тусгаж байгаагаараа нийтлэг байна. Пост-социалист орнуудад нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын мөн чанар нь албадан ажил хийлгэх зорилго, агуулгыг зохих хэмжээнд тусгасан байдгийг үгүйсгэх аргагүй юм. Харин баруун Европын хөгжингүй улс орнууд, тэр тусмаа Норвеги, Швед, Нидерланд зэрэг Скандинавын орнуудын Эрүүгийн эрх зүйд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын нийгмийн мөн чанарыг хүний эрхийн шаардлага, хүмүүнлэгийн чиг хандлагад нийцүүлж албадан ажил хийлгэхээс өөрөөр буюу нийгмийн ашиг сонирхол, эрэлт хэрэгцээнд нийцсэн буюу нийтийн хүсэл зоригтой уялдуулж уян

хатан нөхцөл боломжтойгоор хуульчилсан байх ажээ.

2. Орчин үед дэлхийн улс орнуудын Эрүүгийн эрх зүйн тогтолцооны хэв маяг, бүлүүдийн ангилалд Эрүүгийн ялын зарим онцлог шинж ялгарч харагддаг хэдий ч тэдгээр системийн адил төстэй шинж улам бүр нийтлэг агуулгаар илэрч байгаа нь эрх зүйн хөгжлийн глобалчлалын үйл явцын нэг илэрхийлэл болно. Өөрөөр хэлбэл энэ нь Эх газрын болон Англи-Америкийн Эрүүгийн эрх зүйн тогтолцооны хооронд интегралчлалын болон рецессивчлалын үйл явц гүнзгий явагдаж байгаатай холбоотой. Гэхдээ эрх зүйн систем хоорондын мөн чанарын ялгаа бүрэн арилсан гэж үзэж болохгүй юм. Иймд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын мөн чанарын онцлог ба нийтлэг шинжийг тодорхой илэрхийлэхийн тулд эрх зүйн тогтолцооны харьцуулалт хийх нь зайлшгүй юм.

Харьцуулсан Эрүүгийн эрх зүйн шинжлэх ухаанд хүлээн зөвшөөрөгдсөн шалгуураар авч үзвэл нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын бодлого, төрөл, тогтолцоог дараах байдлаар харьцуулж болно. Үүнд:

А. Скандинавын орнуудын Эрүүгийн ялын тогтолцоон дахь нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын онцлог шинж:

1) Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг нийгмийн хөгжил дэвшилд авч тусгайгаар нийгэмд үр нөлөөтэй, хүртээмжтэй байдлаар тухайн этгээдийг нийгэмшүүлэх зорилгоор хэрэглэдэг. (Нидерланд, Норвегийн жишээ);

2) Уг ялын нөхцөл, дэглэмийг шүүхийн тогтоолоор хүлээн зөвшөөрөгдсөн эрхийн хүрээнд төрийн захиргаа, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын зохион байгуулалт, хяналтад тулгуурлан төрийн бус болон иргэний байгууллагын идэвх оролцоотойгоор гэрээний болон гэрээний бус арга замаар хэрэгжүүлдэг. (Швед, Дани, Нидерландын жишээ);

3) Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял нь тухайн ялтныг нийгэмд тусгаарлахгүйгээр нийгмийн амьдралд оролцуулах боломжийг хуулиар зөвшөөрөгдсөн хүрээнд хангахад чиглэгддэг бөгөөд хугацааны хувьд

¹ В.Н.Додонов. Сравнительное уголовное право. Общая часть. М., 2009. с 307-308

цагаар болон гэрээний тохиролцсон цаг хугацаагаар (өдөр, сараар) тооцож эдлүүлэх журмыг хэрэгжүүлдэг;

4) Энэхүү ялыг цалин хөлсгүйгээр эдлүүлдэг боловч тухайн этгээдийн нийтэд тустай ажил хийсэн хөлс, хөдөлмөрийг нийгмийн ашиг тусын тулд хүмүүнлэгийн болон нийгмийн шинжтэй үйл хэрэгт зориулагда бөгөөд тэрхүү шалгуур үнэлэмжийг тухайн этгээдэд эргэж мэдээлэх, соён гэгээрүүлэх, нийгмийн төлөвшил олгох зэргээр аль болох үр дүнтэйгээр хэрэглэх бүрдүүлсэн байдаг;

5) Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын эрх зүйн үндэслэл, орчин нь зөвхөн Эрүүгийн хуулиар хязгаарлагддаггүй бөгөөд шүүхийн прецедентын болон эрүүгийн зэрэгцсэн ба хэсэгчилсэн олон талт хуулиудаар зохицуулагдсан байдаг;

6) Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг оногдуулах болон түүнийг эдлүүлэх нөхцөл дэглэмийг сонгохдоо тухайн ялтны санал, хүсэлтийг заавал харгалзан үзэх нөхцөл, журмыг хэрэгжүүлдэг гм

Дээрх жишгийн онцлог шинж, мөн чанарыг бүхэлд нь дүгнэн нидэрхийлбэл Скандинавын орнуудын ялын тогтолцоонд нийтэд тустай ажил хийлгэх ял нь хорихоос өөр төрлийн ялын хамгийн өргөн сонголттой, түгээмэл төрөл болж чадсан бөгөөд энэ нь албадан хөдөлмөрлүүлэхийг хориглон хязгаарлаж, хүмүүнлэгийн чиг үүрэгтэйгээр нийгэмшүүлэхэд чиглэгдсэн ял болж хэрэглэгдэж байна.

Б. Пост-социалист орнуудын эрүүгийн ялын тогтолцоон дахь нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын онцлог шинж:

1) Скандинавын орнуудтай харьцуулахад нийтэд тустай ажил хийлгэх ял нь ихэнхдээ "Заавал ажил хийлгэх ял"(Обязательные работы) гэсэн агуулгаар хуульчлагдсан ба албадан тулгах буюу албадан хөдөлмөрлүүлэх нөхцөл, журмыг хуулиар хориглоогүй бөгөөд гол зорилго нь тухайн ялтныг засан хүмүүжүүлэхээс гадна хашраан цээрлүүлэх гэсэн хоёр талт агуулгыг тусгаан байдаг;

2) ОХУ, Казахстан, Армeн зэрэг "Оросын дэг сургууль" бүхий улс орнуудад нийтэд тустай ажил хийлгэх ял нь зөвхөн нэршлэйн хувьд хэлбэр төдий өөрчлөгдсөн буюу заавал ажил хийлгэх ялын онцлог, мөн чанарыг илэрхийлж Эрүүгийн хуульд тусгагдсан бөгөөд гол нөхцөл нь ялтны хүсэл зоригийг харгалзахгүй ба шүүхийн шийтгэх тогтоолтой, эрх бүхий байгууллагын тодорхойлсон өгсөн ажил хөдөлмөрийг ямар нэгэн сонголтгүйгээр төрийн албадлага хяналтан дор хэрэгжүүлдэх чиглэгдсэн;

3) Пост-социалист орнуудын нэлээд нь заавал албадан ажил хийлгэх ялын хугацааг цагаар тооцсо байна.Тухайлбал: Орос, Молдав, Украин, Казахстанд 60-240 цаг, Киргиз,Албанид 40-240 цаг, Чехд 50-400 цаг, Армeнд 360-1500 , Литвад 480 цаг хүртэлх хугацаанд энэ ялыг эдлүүлэхээр хуульчилсан;

4) Орос, Беларусь, Армeн, Азербайджан, Гүрж, Киргиз, Молдав, Казахстан зэрэг орнуудад энэ ялыг зарим субъектэд эдлүүлэх явдлыг хориглодог. Тэр тусмаа жирэмсэн эмэгтэй, тахир дутуугийн 1, 2 дугаар группд байгаа хөгжлийн бэрхшээлтэй нргэн, тэтгэврийн насны өндөр настан, цэргийн албан хаагч зэрэг субъектэд заавал албадан ажил хийлгэх ял ногдуулахыг хориглодог. Түүнчлэн Беларусь, Молдавт 16 нас хүрээгүй хүн, Киргизд насанд хүрээгүй хүнд, Латвид хөдөлмөрийн чадвараа алдсан хүн болон цэргийн албан хаагчдад дээрх ялыг ногдуулагдгүй байна;

5) Энэхүү ял нь хэдийгээр албадан хөдөлмөрлүүлэх агуулга бүхий хорихоос өөр төрлийн ялын төрөл боловч зарим Пост-социалист орнуудад уг ялыг эдлүүлэхдээ тухайн ялтны зөвшөөрлийг заавал авдаг. Жишээ нь: Литва, Армeн, Эстон зэрэг орны Эрүүгийн хуульд заавал ажил хийлгэх ялыг оноохдоо тухайн этгээдийн санал, зөвшөөрлийг авах журмыг тогтоожээ;

6) Энэхүү ялын нөхцөл, журам нь гол төлөв нэгдмэл нэг Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ба тусгай ангийн хэм хэмжээгээр зохицуулагдсан байх бөгөөд Скандинавын

орнуудтай адил бусад хуулнуудаар зохицуулагдах хориглосон байдаг г.м байна.

Гурав. Гадаадын зарим орны эрүүгийн эрх зүй дэх нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын харьцуулалт, онцлог байдал

1. Оросын Холбооны Улсын эрүүгийн эрх зүй дэх нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын онцлог шинж:

Оросын эрүүгийн эрх зүй дэх ялын бодлого нь туйлын абсолют онолын уламжлалт хандлагыг олон жил хадгалж ирсэн боловч хорихоос өөр төрлийн ялын нөхцөл, журмыг шинэчлэн, ялын засан төлөвшүүлэх, нийгэмшүүлэх зорилгыг хангахад чиглэгдсэн өөрчлөлт шинэчлэлт хийгдсээр ирсэн билээ.

1996 оны ОХУ-ын Эрүүгийн хуулийн 44-р зүйлд 13 төрлийн ялыг жагсаан төрөлжүүлсний дотор засан хүмүүжүүлэх ажил хийлгэх ял (ЭХ 50), Нийгэмд тустай ажил заавал хийлгэх ял (ЭХ 49) гэсэн энэхүү хоёр ял нэлээд онцлог байллаар хуульчлагдсан байна. Эдгээр ялын онцлогийг тус тусад товчлон авч үзвэл:

а) Засан хүмүүжүүлэх ажил хийлгэх ял⁴

Энэ нь хорихоос өөр төрлийн ялын төрөл бөгөөд үндсэн ялын чанартай хэрэглэгддэг. ОХУ-ын Эрүүгийн хуулийн⁵ 50-р зүйлийн 1-д заасны дагуу тухайн этгээдийг оршин суугаа болон ажиллаж буй газрын харьяаллын аль нэг байгууллагад нийгмээс тусгаарлахгүй, эрх чөлөөг нь хязгаарлахгүйгээр албадан хөдөлмөр эрхлүүлэх ял юм.

Эрүүгийн хуулийн 50-р зүйлийн 2-д зааснаар засан хүмүүжүүлэх ажил хийлгэх ялыг 2 сараас 2 жил хүртэл шүүхийн тогтоолоор ногдуулна. ОХУ-д 1960 оноос хойш уламжлагдаж ирсэн ял боловч түүний нөхцөл, журам нь шинэчлэгдэж өөрчлөгдсөн байна.

⁴ Засан хүмүүжүүлэх ажил хийлгэх ял-Оросоор "Исправительные работы", Англиар "Corrective Labour", "Ажлын байран дээр нь албадан ажиллуулахад чиглэгдсэн ял юм."

⁵ Уголовный кодекс российской федерации. LEGSLATION-LINE. 2001.

Энэ ялыг онц хүнд болон хүнд гэмт хэрэг үйлдээгүй хүндэвтэр, хөнгөн гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхээр тогтоогдсон хүнд тухайн этгээдийн ажиллаж буй байгууллагад буюу эсвэл өөр газар, байгууллагад үзэж хөлсгүйгээр албадан ажиллуулна. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага энэ ялыг эдлүүлэх ажлыг хариушна. Уг ялын нэг онцлог нь шүүхийн тогтоолоор тодорхой ажлын байран дээр албадан ажил эрхлүүлэх явдал юм. Хэрэв уг ялыг эдлэх буй хүн хүндэтгэх шалтгаангүй, ажил таслах, согтуурах үндэаны зүйл хэрэглэх, ажил дээр хэрэг зөрчил гаргасан бол баривчлах, гэрийн хоригонд байлгах зэрэг арга хэмжээ авна.

б) Нийгмийн тустай ажил заавал хийлгэх ялын онцлог шинж:

Нийгмийн тустай ажлыг заавал хийлгэх (Обязательные работы, Compulsory works) ял нь үндсэн ялын чанартай хэрэглэгддэг хорихоос өөр төрлийн ял юм. Засан хүмүүжүүлэх ажил хийлгэх ялаас ялгаатай нь тухайн хүний хаана оршин сууж, хаана ажиллаж байгаагаас үл хамаарч нийгэмд ашигтай, нийтийн үйл хэрэгт зориулсан ажлыг шүүхийн тогтоолын дагуу гүйцэтгэх ял юм.

ОХУ-ын Эрүүгийн хуулийн 49-р зүйлийн 1-д⁶ зааснаас үзэхэд нийгэмд тустай ажлыг заавал хийлгэх ялын төрлүүдийг орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газартай тохиролцон зөвшөөрөл авсны үндсэн дээр тэдгээрийг тогтоож хэрэгжүүлнэ. Энэ ялыг дээрх хуулийн 49-р зүйлийн 2-д заасны дагуу 60 цагаас 480 цаг хүртэлх хугацаагаар оногдуулна. Өдөрт 4 цагаас хэтэрч болохгүй бөгөөд ажил хийж буй нөхцөлд ажлын цаг тарсны дараа 2 цагаас хэтэрч болохгүй.

ОХУ-ын эрүүгийн эрх зүйн хэрэглээ, практикаас үзэхэд ургац хураах, ой хээрийн түймэртэй тэмцэх, нийтийн зам, талбай засах, ногоон байгууламж, орчин, газрыг тохижуулах, халамжийн болон асрамжийн газарт ажиллуулах, нийтийн үйлчилгээний зарим ажил үүрэгтэй оролцуулах зэрэг

⁶ Дурдсан эх сурвалж

төрөл хэлбэрээр уг ялыг эдлүүлдэг. Харин энэ ялыг эдлэхээс ноцтойгоор зайлсхийвэл нэг өдрийн 8 цагийг хорих ялын 1 өдрөөр тооцон ялын хариуцлагыг хүндрүүлдэг (ЭХ 30).

ОХУ-ын Эрүүгийн хуулийн 49-р зүйлийн 4-д:⁷ “Нийтэд тустай ажлыг заавал хийлгэх ялыг тахир дутуугийн 1-р группд байгаа хүн, жирэмсэн эмэгтэй, 8 хүртэлх насны хүүхэдтэй эмэгтэй, цэргийн албан хаагч... зэрэгт оногдуулахгүй” гэж заажээ.

Нийгмийн тустай ажлыг заавал хийлгэх ял нь долоо хоногийн туршид наад зах нь 12 цагаас доошгүй байх ёстой. Энэ ялыг эдэлж буй этгээд уг ялаас зайлсхийж, оргон зайлсан тохиолдолд эрэн сурвалжлах ажиллагааг явуулж, 48 цаг хүртэл баривчлах арга хэмжээ авч болох ба түүнийг шүүх 30 хүртэл хоног сунгаж болдог байна.

Оросын эрүүгийн эрх зүйд нийгэмд ашигтай ажлыг заавал хийлгэх ялын зэрэгцээ засан хүмүүжүүлэх ялыг хэрэглэх нөхцөл, журмыг хуульчилсан нь нэлээд онцлог бөгөөд энэ нь хорихоос өөр төрлийн ялын төрлийг нэмэгдүүлсний илрэл боловч гол нь Оросын эрх зүйн тогтолцооны уламжлалт хандлагыг сэргээн хөгжүүлж, хадгалж үлдсэнтэй холбоотой юм.

II. Франц улсын эрүүгийн эрх зүй дэх нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын онцлог шинж:

Францын эрүүгийн эрх зүй дэх ялын тогтолцоо нь гэмт хэргийн категорчлолын мөн чанар, онцлогоос хамаарч шаталсан буюу зэрэглэн ангилсан ялын бодлогын зарчимд үндэслэгддэг. Тухайлбал:

- 1) Эрүүгийн ялын төрлүүд;
- 2) Засан төлөвшүүлэх ялын төрлүүд;
- 3) Цагдаагийн ялын төрлүүд

гэсэн гурван ялын тогтолцоотой бөгөөд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хувьд засан төлөвшүүлэх ялын тогтолцоонд хамаарагдах нөхцөл болзол бүхий үндсэн ял гэж тооцогддог. Жишээ нь: Францын Эрүүгийн хуулийн 131 дүгээр зүйлийн 8-д: Шүүгдэгийн санал, зөвшөөрлийг

үндэслэн нийгмийн ашиг сонирхол болон нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдэд ашигтай байх зорилгыг хангахын тулд ямар нэгэн цалн хөлсгүй, харуу төлбөргүйгээр нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг оноож болно. Энэ ял нь альтернатив ял буюу болзолт нөхцөлтэй үндсэн ял бөгөөд шүүхийн тогтоолын дагуу 40-240 цаг хүртэл хугацаатай байна. Нийт 18 сараас хэтрэхгүй хугацааны хорих ялтай буюу хорих ял нь хойшлогдсон этгээдэд мөн хэрэглэж болно. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг эдлүүлэхэд эрх бүхий төрийн гүйцэтгэх байгууллага хяналт тавина.⁸

Францын эрүүгийн эрх зүйд засан төлөвшүүлэх ялын тогтолцооны хорих ял нь харьцангуй нээлттэй буюу ердийн хорих ялын мөн чанарыг илэрхийлдгээс үүдэн хорих ял эдлэхийн зэрэгцээ ажил, хөдөлмөр эрхлэх, ажлын үйэлгээ тооцуулах зэрэг зохицуулалт байдгийг энд дурдаж болно.

Францын Эрүүгийн хуулийн 131-р зүйлийн 8-д заасан үндэслэлийг Францын эрүүгийн шүүхийн практикт харьцуулж үзвэл нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын нөхцөл, төрлийг шүүхийн тогтоолд үндэслэгдсэний дагуу шүүхийн оноосон ял эдлүүлэх байгууллага, прокурорын хяналт, оролцоотой шийдвэрлэдэг байна. Түүнчлэн Францад нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг хяналтын арга хэмжээн дор хэрэгжүүлэхдээ шөнийн цагаар ажиллуулах, хүнд хортой аюултай нөхцөлд ажиллуулах болон эмэгтэйчүүд, залуучуудын хөдөлмөрийг хориглодог.

III. Англи улсын эрүүгийн эрх зүй дэх нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын онцлог:

Англи нь хэдийгээр Баруун Европын орнуудын эрх зүйн тогтолцооноос эрс ялгаатай боловч ялын бодлогын хувьд хорихоос өөр төрлийн ялын нөхцөл журам нь нэлээд онцлогтой.

⁷ Мелешко,Н.П., Тарло,Е.Г. Уголовно-правовые системы России и зарубежных стран. (Криминологические проблемы сравнительного проблемы сравнительного правоседения, теория законодательная и правоприменительная практика). М.Юрилитинфорум, 2003.с.50 д.чиг-рүүлж үзнэ үү.

⁸ Дурдсан эл сурвалж

2003 оны Эрүүгийн шүүн туслах ажиллагааны тухай хуулийн 147 дугаар зүйлд нийгмийн ашиг сонирхолд үйлчлэх ял” гэж томьёолсон Английн эрүүгийн эрх зүйн эх сурвалж, холбогдох актуудад дор дурдсан байдлаар дээрх ялын нөхцөл, журмыг хуульчлан тогтоожээ. Үүнд:

1) Эрүүгийн шүүн таслах ажиллагааны тухай хуулийн 199-200-р зүйлд: “Нийтэд тустай ажил хийлгэх ажлыг 40-300 цагаар хийлгүүлэхээр уг ялыг онооно. Тухайн цагаар тооцох нөхцөл нь 12 сар дотор хэрэгжсэн байна.” гэсэн байна.

2) Энэ ял нь харьцангуй бүтээлч бөгөөд идэвхтэй зан үйлийн хэлбэрээр илрэх бөгөөд энэ нь засан төлөвшүүлэх, урьдчилан сэргийлэхэд чиглэгдсэн тодорхой төв, газар, байгууллагад эдлүүлнэ. Түүнчлэн хохирогчтой уулзуулж, ярилцсаны үндсэн дээр зарим ажлыг нь тохиролцсоны дагуу шийдвэрлэж болно;

3) Дээр дурдсан хуулийн 202-р зүйлд зааснаар дахин хүмүүжүүлэх, засан төлөвшүүлэхэд чиглэгдсэн сургалтын хөтөлбөрт хамрагдсан байх шаардлага тавигддаг;

4) Хууль, шүүхийн прецедентээр хориглоогүй ажил, үйл ажиллагааг тухайн ялын төрлийг тогтооход харгалзана;

5) Тодорхой байгууллагад нийтэд тустай ажил хийж буй тохиолдолд “Командантын цаг” буюу зөвшөөрөгдсөн цаг нь өдөрт 2 цагаас доошгүй, 12 цагаас дээшгүй байна;

6) Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг он дамжуулж, хэрэглүүлж болохгүй;

7) Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг тодорхой байгууллагын тодорхой ажил дээр буюу эсхүл нэрлэж тогтоосон тодорхой ажил хийлгүүлэх тэр тусмаа шүүхийн тогтоолыг үндэслэн нийтэд тустай ажлын удирдамж, хөтөлбөрийн дагуу хэрэгжүүлнэ;

8) Сэтгэцийн өвчтэй, хэрэг хариуцах чадваргүй хүнд энэ ялыг хэрэглэхгүй;

9) Хар тамхи, мансууруулах бодис болон согтууруулах ундаанд донтсон, тэдгээрээс хамаарал бүхий хүнд энэ ялыг оногдуулахгүй;

10) Дээр дурдсан хуулийн 213-р зүйлд зааснаар хяналтыг эрх бүхий төрийн албан тушаалтан хэрэгжүүлэх ба тухайн ял эдлэж буй газар, орчимд нь очиж уулзаж, ярицах, шалган танилцах, хянан ажигтах зэргээр хэрэгжүүлнэ;

11) Уг хуулийн 214-р зүйлд заасны дагуу насанд хүрээгүй хүний тухайд сургалт хүмүүжлийн тусгай төвд 12-36 цаг, өдөрт 3 цагаас хэтрээгүй байхаар энэ ялыг эдлүүлнэ;

12) Шаардлагатай үед энэ ялыг эдлэх хэрэгжүүлэхэд “хяналтын электрон мониторинг” хийж байх тухай заажээ;

Хэрэв энэ ялыг хэрэгжүүлэхээс өнцгөй зайлсхийвэл 51 долоо хоног хүртэл хугацаагаар хорих ялаар сольж болно. Түүнчлэн нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг хуульд заасан болон холбогдох шүүхийн жишгийн дагуу альтернатив ялын хэлбэрээр оногдуулж болдог.

Английн эрүүгийн эрх зүйд энэ ялыг нийгэмд ашигтай, нийгмийн ашиг сонирхолд нийцэхүйц ажил үйлчилгээ явуулах (*community sentence*) гэсэн агуулгаар нэрлэж хэрэглэж иржээ.

IV. Норвегийн эрүүгийн эрх зүй дэх нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын онцлог шинж:

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын зорилгыг хүнд биш гэмт хэрэг үйлдсэн буюу болгоомжгүйгээр гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг засан төлөвшүүлэх, нийгэмшүүлэх зорилгоор үндсэн ялын болон нэмэгдэл ялын чанартайгаар хэрэглэдэг.

Норвегийн 2006 оны Эрүүгийн хуулийн 28-р зүйлийн А-д зааснаас үзэхэд нэг жил хүртэлх хорих ял бүхий гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд уг ялыг үндсэн ялын чанартай хэрэглэнэ. Энэхүү ялыг нийгмийн тусын тулд ажил үйлчилгээ эрхлүүлэх, нийгмийн хүмүүнлэгийн зорилгыг хангахад чиглэгдсэн байх зорилгыг агуулж 30-420 цагийн нийтэд тустай ажил хийлгүүлэх хэлбэрээр шүүхийн тогтоолын дагуу оногдуулна. Уг ялын нөхцөл, дэглэмийг тусгайлсан хууль болон

хуулиар эрх олгогдсон захиргааны журмаар зохицуулсан байдаг. Энэ ялын хэрэгжилтэд нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын эрх олгогдсон албан тушаалтан буюу зарим тохиолдолд гэрээний үндсэн дээр төрийн бус байгууллага хяналт тавьж уг ялыг эдлүүлэх ажиллагаанд оролцдог.

Норвегийн Эрүүгийн хуулийн 15-р зүйл болон Норвегийн Ял эдлүүлэх тухай хууль тогтоомж, тусгай журмуудыг судлахад энэ ялыг ихэвчлэн тухайн хүний оршин суугаа газрын харьяаллын дагуу орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас зөвшөөрч шүүхийн тогтоолоор урьдчилан заасан нөхцөлд нийтийн зориулалтын бүтээн байгуулалтын ажилд цалин хөлсгүйгээр ажиллуулах, хүмүүнлэгийн болон асрамжийн газарт түр болон гэрээний дагуу ажил үүрэг гүйцэтгүүлэх, тодорхой хяналтын дор хотын тохижилт, ногоон байгууламжийн ажилд оролцуулах, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, хүүхдийн асрамж, хүмүүжлийн байгууллагын тохижилт, үйлчилгээний ажилд оролцуулах зэргээр хэрэгжүүлдэг байна. Уг ялыг ажлын өдөр болон амралтын өдрүүдэд нэгэн адил хэрэгжүүлэх ба ажлын өдөрт 5 цагаас хэтэрч болохгүй байхаар заажээ. Норвегийн эрүүгийн эрх зүйд энэ ялын хэрэглээд гэрээний болон итгэлцлийн хэлцэл, амлалт үүрэг авахуулах, кредит үнэлгээний картаар норматив тогтоож тодорхой шалгуураар үнэлэх зэрэг аргыг хэрэглэдэг байна.

V. Германы эрүүгийн эрх зүй дэх нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын тухайд:

Уг ял нь насанд хүрсэн хүнд хамааралгүй байдлаараа онцлогтой. Гагцхүү ноцтой биш гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны болон насанд хүрээгүй хүмүүсийн тухайд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг харьцангуй хязгаарлагдмал хүрээнд хэрэглэдэг. Германы эрүүгийн эрх зүйн нэг чухал эх сурвалж болох "Насанд хүрээгүй хүний гэмт хэрэгт эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх тухай" 1974 оны хуульд нийтэд тустай ажил хийлгэх болон сургалт хүмүүжлийн байгууллагад тустай

хөтөлбөрийн дагуу ажил үйлчилгээг цалин хөлсгүйгээр түр болон гэрээний дагуу гүйцэтгүүлэх явдлыг нэмэгдэл болон сонгон харгалзах ялын төрөлд багтаан хуульчилсан байдаг. Эцэжүү ялын хугацааг шүүхээс тогтоох бөгөөд 12 сараас хэтрэхгүй байхаар заажээ. (Уг ялын нөхцөл, хугацаа тусгайлан дэглэмийг хэм хэмжээ тогтоосон хуульчилсан актаар зохицуулахаар тусгажээ)

Дөрөв. Гадаадын зарим орны эрүүгийн эрх зүй дэх орлуулах болон нөхөн тооцох хэлбэрээр оногдуулах нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын онцлог, нөхцөлийн тухайд

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг үндсэн болон альтернатив ялын хэлбэрээр оногдуулах хандлага харьцангуй түгээмэл боловч зарим оронд хорих ялаас хугацаанаас өмнө тэнсэн суллагдсан хүний хувьд төрийн зүгээс хяналт тогтоох явцад тодорхой болзолтойгоор нийтэд тустай ажил хийлгэх явдлыг болзолт болон нөхөн тооцох ялын хэлбэрээр оногдуулж хэрэгжүүлж иржээ. Жишээ нь: Дани улсын Эрүүгийн хуулийн 38-р зүйлийн 1-д зааснаас үзэхэд шоронд эдлэх ялын 2/3-аас доошгүйг эдэлж шүүхний тогтоолоор хуульд заасан журмын дагуу хугацаанаасаа өмнө суллагдсан хүнийг болзолт ялыг эдлүүлэх замаар тэнсэн харгалзах тухай дурджээ. Данийн Эрүүгийн хуулийн 56-57 дугаар зүйлд зааснаас үзэхэд тэнсэн суллагдсан этгээдийг тодорхой хяналтын дор 40-240 цагийн нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг эдлүүлсэн байхыг заасан байна. Энэхүү журам нь тухайн тэнсэн харгалзах хугацаа гурван жилээс дээшгүй байх нөхцөлөөр тогтоосон хэргийн хувьд хамаарна. Үүнтэй адил нөхцөл журмаар зохицуулсан орнуудад Швед, Финлянд, АНУ, Өмнөд Солонгос, Бразил, Албани, Болгар, Португали зэрэг улсыг хамааруулж болно.

Дээр дурдсан зохицуулалтаас гадна нээлттэй хорих байгууллагад ял эдэлж буй этгээд тухайн хорих ялыг эдэлж байх хугацаандаа нийтэд тустай ажил албадан

гүйцэтгэх хэлбэрээр эдлэх хуульчилсан зарим улс орон бий. Тухайлбал: Японы Эрүүгийн хууль болон ял эдлүүлэх журмын тухай хууль тогтоомжид зааснаас үзэхэд нээлттэй болон хаалттай шоронгийн дэглэмд ял эдэлж буй ноцтой биш гэмт хэрэг үйлдсэн зарим этгээдийг хугацаанаас нь өмнө тэнсэн суллах болзол хангуулахаар нийтэд тустай ажлыг тодорхой хязгаарлагдмал хүрээнд (60-150 цаг) эдлүүлж хэрэглэж ирсэн байдаг.

Шоронгийн болон нээлттэй хорих байгууллагад ял эдэлж буй этгээдийг албадан хөдөлмөр эрхлүүлэх, тодорхой цалин хөлстэйгээр нийтэд тустай ажил хийлгэх, шоронгийн орчин нөхцөлд тодорхой үйлдвэр болон үйлдвэрлэлийн цехэд ажиллуулах, хорих ялын хугацааг хөдөлмөр эрхэлсэн байдлаар нь урамшуулж хөнгөлөх зэрэг хэлбэр нэвтэрч хэрэгжиж буй орнууд бий. Энэ нь ихэвчлэн Пост-социалист орнуудаас гадна Латин Америкийн орнууд тэрчлэн Итали, Франц болон Ойрхи дорнодын орнуудад хэрэглэгдэж байна.

Тав. Дүгнэлт

Дээрх харьцуулсан судалгааны үр дүнг дүгнэвэл нийтэд тустай ажил

хийлгэх ял нь харьцангуй дэвшилттэй бөгөөд олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдөх хандлагатай байна. Энэхүү ялын явц, хэлбэр, журам нь дэлхийн улс орнуудад өөр өөр арга хэлбэрээр хэрэгжиж байгаа боловч уг ялын тухайн өдөрт эдлэх хугацаа, зорилго, агуулга нь адил төстэй байх бөгөөд ихэвчлэн үндсэн болон сонгох ялын хэлбэрээр эдлүүлж ирсэн нь анхаарал татаж байна. Дэлхийн хөгжингүй улс орнуудын эрүүгийн эрх зүйн хэрэглээний практик, судалгааны дүнгээс үзэхэд⁹ нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдлэсэн хүн латин гэмт хэрэгт холбогдох тохиолдол эрс цөөрсөн байдаг байх эцхүү ялын үр дүн, хүртээмж улам бүр нэмэгдсээр байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй юм.

Цаашил нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хэрэглээ, хүртээмжийг өргөжүүлж нэмэгдүүлэх, хорихоос өөр төрдийн ялын тогтолцоонд эзлэх байр суурийг нь бэхжүүлэх, зорилго, үр нөлөөг нь дээшлүүлэх явдал дэлхий нийтийн хэмжээнд тулгамдсан асуудал болсон хэвээр байгааг тэмдэглэж байна.

⁹ Современные тенденции развития уголовного законодательства и уголовно-правовой теории. М., 1994. Новое уголовное законодательство стран СНГ и Балтия. Сборник научных статей.

---00---

ШҮҮХЭЭС ОНОГДУУЛЖ БУЙ ЯЛЫН БОДЛОГО СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН



УЕПГ-ын Сургалт судалгааны төвийн
багш, хяналтын прокурор Г.Оюунболд

I. ЕРӨНХИЙ ЗҮЙЛ

Нэг. Судалгааны зорилго: Монгол Улсын Их Хурлаас шинээр батлан хэрэгжүүлж буй “Эрүүгийн хууль”, “Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль” хэрэгжээд 2 жил гаруй хугацаа өнгөрч байна. Энэхүү хуулийг хэрэглэх явцад зарим зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлага зүй ёсоор тулгарч байгаа бөгөөд энэхүү судалгаагаар зарим төрлийн гэмт хэрэг үйлдсэн хүмүүст шүүхээс оногдуулж буй ял шийтгэлийн бодлогыг судлах.

Хоёр. Судлах зүйл: 2016, 2017 ойд шүүх албан тушаалын гэмт хэрэг, хүнийг алах, худгай, дээрэм, хүчин, гэр бүлийн хүчирхийлэл, залилах гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд оногдуулсан хорих болон хорихоос өөр төрлийн ял оногдуулсан эл шийтгэлийг судлахдаа Давж заалдах болон хяналтын шатны шүүх, анхан шатны шүүхээс оногдуулж буй ялыг өөрчилж байгаа үндэслэл, ял хүндэдсэн шалтгаанаар тогтоолыг хүчингүй болгож буй үндэслэлийг, мөн нэг төрлийн гэмт хэргийг хонгөрүүлж, хүндрүүлэх бүрэлдэхүүнээр үйлдсэн тохиолдолд шүүхээс оногдуулж буй ялын харьцааг судаллаа.

Гурав. Судалгааны аргачлал

Судалгааг баримт, тоон мэдээлэл цуглуулах, цуглуулсан мэдээ, материал, тоон үзүүлэлтийг боловсруулах, нэгтгэж дүгнэх, судалгааны нэгдсэн тайланг боловсруулах гэсэн үе шаттайгаар явуулаа. Судалгаанд хамрагдсан эрүүгийн хэргийн шийдвэрийг шүүхийн shuuk.mn мэдээллийн сангаас түүвэрлэн судалсан бөгөөд давхардсан тоогоор шүүхээс 2016, 2017 ойд шийдвэрлэсэн нийт 692¹ шийдвэрт дүн шинжилгээ хийлээ.

II. СУДАЛГААНЫ ДҮН

Нэг. Эрүүгийн хэргийн шийдвэрлэлт
Монгол Улсын хэмжээнд 2016, 2017 болон 2018 оны 3-р улирлын байдлаар жилд дунджаар 29 мянган эрүүгийн хэрэг бүртгэгджээ.

Нийт бүртгэгдсэн гэмт хэргийн 62 хувь нь Нийслэлд гарсан байна.² Шүүхийн статистик тайлангаас үзвэл Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхээс 2016 ойд 5762 эрүүгийн хэргийг шийдвэрлэж 6566 хүнийг гэм буруутайд тооцож, 2017 ойд 8839 эрүүгийн хэргийг шийдвэрлэж, 10040 хүнийг гэм буруутайд тооцож, 2018 оны 3 дугаар улирлын байдлаар 9321 эрүүгийн хэргийг шийдвэрлэж, 10998 хүнийг гэм буруутайд тус тус тооцсон нь нийт хэргийн ачаалал 27-30 гаруй хувиар нэмэгдсэнийг харуулж байна.

Үүний шалтгаан нь шүүхийн шатнаас өмнө хохрогч, яллагдагчтай эвлэрснээр хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэдэг байсан зохицуулалтыг шинэ Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулиар өөрчилж, хөнгөн ангиллын эрүүгийн хэргийг шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэдэг болсонтой

¹ Хүчиндэх гэмт хэргийг шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрт суурь судалгаанд хамрагдсан 250 хэргийн мэдээллийг эх сурвалж болгон шинжлэсэн болно.

² Цагдаагийн ерөнхий газрын 2016, 2017, 2018 онуудын гэмт хэргийн статистик мэдээний танилцуулга.

холбоотой байна.³

Судалсан эрүүгийн хэрэг		
“Гэр бүлийн хүчирхийлэл” үйлдэх гэмт хэргийг - 50 шүүхийн шийдвэр	“Залилах” гэмт хэргийг - 50 шүүхийн шийдвэр	“Хүчиндэх” гэмт хэргийг шүүхийн шийдвэр /Суурь судалгаанд хамрагдсан 250 хэргийн шийдвэр/
Авлига, албан тушвалын гэмт хэргийг - 50 шүүхийн шийдвэр	Хүнийг алах - 50 шүүхийн шийдвэр	Хулгайлах - 142 шүүхийн шийдвэр
Дээрэмдэх гэмт хэргийг - 50 шүүхийн шийдвэр		

Хоёр. Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн статистик

Анхан шатны шүүх 2017 онд эрүүгийн 8839 хэрэг шийдвэрлэж, 12675 зөрчил, зөрчлийн хэрэгт шийтгэл оногдуулжээ.

Анхан шатны шүүхээр хянан шийдвэрлэсэн эрүүгийн хэрэг өмнөх оны мөн үеэс 53.4 хувиар өссөн дүнтэй гарсан гэмт хэргийн статистик үзүүлэлттэй хамааралгүй байх бөгөөд 2002 оны “Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль”-аар зохицуулж байсан хөнгөн гэмт хэргийн хохирогчтой эвлэрснээр хэргэсжгүй болгохтой холбоотой зохицуулалт өөрчлөгдөж, нотлогдсон бүх эрүүгийн хэрэг шүүхээр шийдвэрлэгддэг болсонтой холбоотой байна. Тухайлбал:

2017 онд эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхээр ял шийтгүүлэгчдийн тоо 37.4 хувиар өссөн байна.

Анхан шатны шүүхээр хянан шийдвэрлэсэн нийт эрүүгийн хэргээс дараах төрлийн гэмт хэргэс өссөн байна. Тодруулбал, залилах, хүнийг алах, хулгайлах, дээрэмдэх гэмт хэргэс их хэмжээгээр өссөн дүнтэй байна.

- хүнийг алах гэмт хэргэс 44 хэргээр буюу 28.9 хувиар,
- хүний эрүүл мэндэд хүнд хохирол учруулах гэмт хэргэс 23 хэргээр буюу 7.3 хувиар,
- хулгайлах гэмт хэргэс 261 хэргээр буюу 22.6 хувиар,
- дээрэмдэх гэмт хэргэс 32 хэргээр буюу 20.9 хувиар,
- залилах гэмт хэргэс 130 хэргээр буюу 90.9 хувиар тус тус өссөн байна.

³ http://www.judicialinstitute.mn/statistic_report/ last visited 2018.11.12.

Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн мэдээг үзвэл Монгол Улсын хэмжээнд нийт шийдвэрлэгдсэн хэргийн 50 орчим хувийг нийслэлийн төвийн 6 дүүргийн хэмжээнд шийдвэрлэсэн хэрэг эзэлж байгаа нь анхаарал татаж байна.

№	Хэргийн төрөл	Хянан шийдвэрлэсэн хэргийн тоо		Хүнийг алах	Хүнийг алах гэмт хэргийн хувь
		2017 он	2018 он		
4.	Хүнийг алах	44	51	14	31.8
5.	Хүний эрүүл мэндэд хүнд хохирол учруулах	23	23	7	30.4
6.	Хулгайлах	261	261	105	40.2
7.	Дээрэмдэх	32	32	14	43.8
8.	Авлига, албан тушвалын гэмт хэргийг	50	50	14	28.0
9.	Залилах	130	130	44	33.8
10.	Хүчиндэх	250	250	142	56.8

Шүүхээр шийдвэрлэсэн эрүүгийн хэргийн төрлийг үзвэл хүний эрүүл мэндэд гэмтэл учруулах, хун алах хэрэг нийт хэргийн 31, өмчлөх эрхийн эсрэг гэмт хэрэг буюу хулгайлах, залилах, дээрэмдэх, завших гэмт хэргүүд 31, үлдэх гэмт 31 хэргийг гэр бүлийн хүчирхийлэл, авлига албан тушвалын гэмт хэрэг, замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг, хүрээлэн буй орчны эсрэг гэмт хэрэг эзэлж байна. Энэ нь цагдаагийн байгууллагад бүртгэгдсэн гэмт хэргийн нөхцөл байдалтай ижил байгааг харуулж байна.

№	Хэргийн төрөл	Хянан шийдвэрлэсэн хэргийн тоо		Хүнийг алах	Хүнийг алах гэмт хэргийн хувь
		2017 он	2018 он		
11.	Хүнийг алах	44	51	14	31.8
12.	Хүний эрүүл мэндэд хүнд хохирол учруулах	23	23	7	30.4
13.	Хулгайлах	261	261	105	40.2
14.	Дээрэмдэх	32	32	14	43.8
15.	Авлига, албан тушвалын гэмт хэргийг	50	50	14	28.0
16.	Залилах	130	130	44	33.8
17.	Хүчиндэх	250	250	142	56.8
18.	Хүнийг алах гэмт хэргийн хувь	14	14	14	100.0
19.	Хүний эрүүл мэндэд хүнд хохирол учруулах гэмт хэргийн хувь	7	7	7	100.0
20.	Хулгайлах гэмт хэргийн хувь	105	105	105	100.0
21.	Дээрэмдэх гэмт хэргийн хувь	14	14	14	100.0

Хэдийгээр гэмт хэргэс өссөн үзүүлэлттэй байгаа боловч гэмт хэргийн статистик үзүүлэлт, цагдаагийн байгууллагын танилцуулгаас үзвэл гэмт хэргийн шинжтэй тохиолдол бүрийг бүртгэж, шинээр гэмт хэрэгт тооцогдсон гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх, хулгайлах, гэмтэл учруулах гэмт хэргийн шинжийг тодорхой болгож, нуугдмал гэмт үйлдлээ ил гаргаж тэмцэж эхэлсэнтэй холбоотой байна.

Өөрөөр хэлбэл хуулийн шинэчлэлтээс хамаарч нуугдмал гэмт хэргийн гаралтыг бодитоор үнэлж, түүнтэй үр дүнтэй тэмцэх бодлого үнэн зөв тодорхойлох боломжийг

олгож байгаа нь сайн тал” гэж⁴ бодлого тодорхойлогч үзжээ.

Гурав. Шүүхийн шийдвэрт зүйл хийсэн дүн шинжилгээ

3.1 Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг

3.1.1 2002 оны Эрүүгийн хууль

№	Ялын төрөл	2002 оны Эрүүгийн хууль	2015 оны Эрүүгийн хууль	2002 оны Эрүүгийн хууль	2015 оны Эрүүгийн хууль
		Хэл халууль өгөх	Халууль өгөх	Хэл халууль авах	Хэл халууль авах
1	Хорих ял	1.2 жил	1 жил	1.8 жил	-
2	Торгох ял	14,798,000	3,057,142	29,400,000	8,974,000
3	Эрх авал	-	1.9 жил	1.6 жил	2.3 жил
4	Хорих ял оногдуулахгүйгээр тавих	-	1.5 жил	-	-

2002 оны Эрүүгийн хуульд заасан албан тушаалын гэмт хэрэг тэр дундаа Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 268, 269, 270 дугаар зүйл ангнар шүүхээс шийдвэрлэж shuukh.mn-д байршуулсан хэргээс санамсаргүй түүврийн аргаар 18 хэрэг сонгож авч судалсан болно.

Нийт 57 холбогдогчтой 18 хэргээс:

Шүүхээс 6 хүнд холбогдох 1 хэргийг бүхэлд нь цагаатгаж шийдвэрлэсэн байна. Мөн 4 хүнд холбогдох эрүүгийн хэргээс “Э”-д Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 269 дүгээр зүйлийн 269.1 дэх хэсэгт зааснаар аллах дүгнэлт үйлдэн ирүүлснийг гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнгүй хэмээн үзэж цагаатгасан байна.

Нийт 57 хүнд холбогдох 18 хэргээс 7 хүнд холбогдох хэргийг гэмт хэргийн шинжгүй гэж үндэслэлээр цагаатгаж, 15 хүнд холбогдох хэргийг ЭБШХ-ийн 24.1.2 дахь хэсэгт зааснаар хэргэсжгүй болгож, 9 хүнд холбогдох хэргийг буцааж, 26 хүнд Эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн байна.

Оногдуулсан эрүүгийн хариуцлагыг судлан үзвэл:

➤ Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 268 дугаар зүйл “Хэл халууль авах” гэмт хэрэг:

⁴ Эрүүгийн хууль тогтоомжийн хэргийн шийтгэл талар танилцуулага, ХЭДХЯ. УБ., 2018 он

1. Хорих ял

Нийт 10 хүнд хорих ял оногдуулсан байх бөгөөд хорих ялын хугацааны хувьд хамгийн багадаа 1 жил, ихдээ 5 жил 1 сарын хугацаагаар хорих ял оногдуулан. Дунджаар 1.8 жилийн хугацаагаар хорих ял оногдуулсан байна.

Оногдуулсан хорих ялыг тэнссэн 4 тохиолдол байна. Тэнссэн хугацааны хувьд оногдуулсан хорих ялын хугацаагаар тэнссэн 3 тохиолдол, 1 тохиолдолд оногдуулсан хорих ялаас /1 жил 6 сар/ бага буюу 1 жилийн хугацаагаар хянан харгалзахаар тогтоосон байна.

2. Торгох ял

“Хэл халууль авах” гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд торгох ял оногдуулсан тохиолдол 1 байсан бөгөөд ийнхүү торлохдоо хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 150 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнсэх хэмжээний төгрөгөөр торгохоор шийдвэрлэсэн байна.

3. Тодорхой албан тушаал эрхлэх эрхийг хасах ял

“Хэл халууль авах” гэмт хэрэг үйлдсэн 9 хүний тодорхой албан тушаал эрхлэх эрхийг хассан байна. Тодорхой албан тушаал эрхлэх эрхийг хассан хамгийн бага хугацаа нь 1 жил, хамгийн их нь 2 жилийн хугацаатай байжээ. Дунджаар 1.6 жил байна.

4. Эд хөрөнгө хураах ял

“Хэл халууль авах” гэмт хэрэг үйлдсэн 1 хүнд 500,000 төгрөгийн эд хөрөнгө хураах ял оногдуулсан байна.

➤ Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 269 дүгээр зүйл “Хэл халууль өгөх” гэмт хэрэг:

➤ Хорих ял

Энэ гэмт хэргийг үйлдсэн гэм буруутайд тооцон нийт 10 хүнд хорих ял оногдуулсан байх бөгөөд хорих ялын хугацааны хувьд хамгийн багадаа 1 жил, ихдээ 1 жил 6 сарын хугацаагаар хорих ял оногдуулсан байна. Дунджаар 1.2 жилийн хугацаагаар хорих ял оногдуулжээ.

Оногдуулсан хорих ялыг тэнссэн 7 тохиолдол байна. Тэнссэн хугацааны хувьд оногдуулсан хорих ялын хугацаагаар

тэнссэн 6 тохиолдол, 1 тохиолдолд оногдуулсан хорих ялаас /1 жил 6 сар/ бага буюу 1 жилийн хугацаагаар хянан харгалзахаар тогтоосон байна.

1. Торгох ял

“Хээл хахууль өгөх” гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд торгох ял оногдуулсан тохиолдол 2 байсан бөгөөд нийхүү торгохдоо хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 51 дахин, 100 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгохоор шийдвэрлэсэн байна.

➤ Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 270 дугаар зүйл “Хээл хахууль зуучлах” гэмт хэрэг:

Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 270 дугаар зүйлд заасан “Хээл хахууль зуучлах” гэмт хэрэгт гэм буруутайд тооцон эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн 2 тохиолдол байсан. Үүнээс хорих ял оногдуулсан 1, торгох ял оногдуулсан 1 тохиолдол байна. Энэхүү гэмт хэргийг үйлдсэн гэм буруутайд тооцсон боловч гэмт хэргийн хөөн хэвлэлд хугацаа дууссан гэх үндэслэлээр хэрэгсэхгүй болгосон 3 тохиолдол байна.

Хорих ялын хувьд 2 жилийн хугацаагаар хорих ял оногдуулж, тэнссэн байна. торгох ялын хувьд хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 5 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох ял оногдуулсан байна.

➤ Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 272 дугаар зүйл “Албан тушаалтан албан үүрэгтэй хайнга хандах” гэмт хэрэг:

Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 272 дугаар зүйлд заасан “Албан тушаалтан албан үүрэгтэй хайнга хандах” гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцон эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн 1 тохиолдол байсан бөгөөд энэхүү хэрэгт хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 5 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох ял оногдуулсан байна.

3.1.2.2015 оны шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хууль

Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хууль дагаж мөрдөгдсөнөөс хойших буюу 2017 оны 07 сарын 01-ний өдрөөс

хойш шүүхээр шийдвэрлэж shuukh.mn -д байршуулсан хэргээс санамсаргүй түүврийн аргаар 18 хэрэг сонгон авч судалсан болно. Сонгон авсан 18 шүүхийн шийдвэрээс шийтгэх тогтоол 15, цагаатгах тогтоол 3 байсан. Түүнчлэн авлигын гэмт хэрэгт хамаарах хэргийг хэрэгсэхгүй болгон шийдвэрлэж, өөр бусад хэргийн шийдвэрлэн шийтгэх тогтоол гаргасан 2 хэрэг байсан болно.

Нийт 41 хүнд холбогдох 18 хэргээс:

- Эрүүгийн хуулийн 22.1 дүгээр зүйлд заасан “Эрх мэдэл албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах” гэмт хэрэг – 7 хүн;

- Эрүүгийн хуулийн 22.4 дүгээр зүйлд заасан “Хахууль авах” гэмт хэрэг – 9 хүн;

- Эрүүгийн хуулийн 22.5 дугаар зүйлд заасан “Хахууль өгөх” гэмт хэрэг – 16 хүн;

- Хэрэгсэхгүй болсон, цагаатгасан – 9 хүн тус тус байна.

➤ Үүнээс Эрүүгийн хуулийн 22.1 дүгээр зүйлд заасан “Эрх мэдэл албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах” гэмт хэрэгт оногдуулсан ялын байдлыг судлан үзэхэд:

1. Нийтийн албанд томилогдох эрх хассан:

Гэмт хэрэг үйлдсэн хүний нийтийн албанд томилогдох эрх хассан 7 хэрэг байснаас хамгийн багадаа 2 жил, ихдээ 3 жилийн хугацаагаар нийтийн албанд томилогдох эрхийг нь хассан байх бөгөөд дунджаар 2.1 жилийн хугацаагаар нийтийн албанд томилогдох эрхийг нь хассан байна.

2. Торгох ял

Гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд торгох ял оногдуулсан 2 хэрэгт 5400 нэгж буюу 5.400.000 төгрөгөөр торгосон байна.

3. Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх

Дээрх гэмт хэргийг үйлдсэн хүнд хорих ял оногдуулахгүйгээр 1 жилийн хугацаагаар тэнссэн тохиолдол нэг байна.

4. Тэнсэх

Албан тушаалаа урвуулан ашиглах гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг хорих ялыг

тэнссэн 2 тохиолдол байна. Оногдуулсан хорих ялын хэмжээний тухайд 2.6 жил, 1 жилийн хорих ял оногдуулж, мөн хугацаагаар тэнссэн байна.

5. Хорих ял

Эрүүгийн хуулийн 22.1 дэх хэсэгт заасан гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд хорих ял оногдуулсан 2 тохиолдол байна. Энэхүү 2 тохиолдолд тус бүрт нь 2 жилийн хорих ял оногдуулсан байна.

➤ Эрүүгийн хуулийн 22.4 дүгээр зүйлд заасан “Хахууль авах” гэмт хэрэгт оногдуулсан ялын байдлыг судлан үзэхэд:

1. Нийтийн албанд томилгодох эрх хассан:

Гэмт хэрэг үйлдсэн хүний нийтийн албанд томилогдох эрх хассан 8 хэрэг байснаас хамгийн багадаа 1 жил, ихдээ 2 жил, ихдээ 3 жилийн хугацаагаар нийтийн албанд томилогдох эрхийг хассан байх бөгөөд дунджаар 2.3 жилийн хугацаагаар нийтийн албанд томилогдох эрхийг нь хассан байна.

2. Торгох ял

Гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд торгох ял оногдуулсан 9 хэрэг байснаас 1 хэрэгт торгох ял оногдуулсан хэмжээг дурдаагүй байсан болно. Үлдсэн 8 хэргийн тухайд хамгийн бага нь 5500 нэгжтэй тэнцэх буюу 5.500.000 төгрөгөөр, хамгийн их нь 10000 нэгж буюу 10.000.000 төгрөгөөр торгосон байна. Торгох ялын дундаж хэмжээг бодож үзэхэд 8.974.000 төгрөг байна.

Торгох ялыг ямар хугацаанд биелүүлэхийг шүүхээс тогтоосон 7 хэрэг байсан бөгөөд хамгийн богино хугацаа нь 2 жил буюу 24 сар, хамгийн ихдээ 3 жил буюу 36 сарын хугацаанд торгох ялыг хэсэгчлэн төлүүлэхэр шийдвэрлэсэн байна. Дунджаар авч үзвэл 24.9 сарын хугацаанд торгох ялыг төлүүлэхээр шүүхээс тогтоосон байна.

Энэхүү 9 шүүхийн шийдвэрээс нэг шүүхийн шийдвэрт торгох ялыг 36 сард хэсэгчлэн буюу сар тутамд 277,778 төгрөг төлөхөөр тооцож нийт торгох ялыг 2021 оны 04 сарын 27-ны өдрийн дотор төлж барагдуулахаар заасан байна. Харин бусад тохиолдолд хэдэн жилийн хугацаанд хэсэгчлэн төлөхийг нь заажээ.

➤ Эрүүгийн хуулийн 22.5 дугаар зүйлд заасан “Хахууль өгөх” гэмт хэрэгт 15 хүн, 1 хуулийн этгээдэд холбогдох нийт 16 хэргийн тухай оногдуулсан ялын байдлыг судлан үзэхэд:

Энэхүү гэмт хэрэгт нэг хуулийн этгээд ял шийтгэгдсэн байх бөгөөд уг хуулийн этгээд эр хасах ял болон 120 сая төгрөгөөр торгох ял оногдуулсан бөгөөд торгох ялыг 3 жилийн хугацаанд хэсэгчлэн төлүүлэхээр тогтоосон байна.

1. Нийтийн албанд томилогдох эрх хассан:

Гэмт хэрэг үйлдсэн хүний нийтийн албанд томилогдох эрх хассан 10 хэрэг байснаас хамгийн багадаа 1 жил, ихдээ 2 жил 3 сарын хугацаагаар нийтийн албанд томилогдох эрхийг хассан байх бөгөөд дунджаар 1.9 жилийн хугацаагаар нийтийн албанд томилогдох эрхийг нь хассан байна.

2. Торгох ял

Гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд торгох ял оногдуулсан 9 хэрэг байснаас торгох ял оногдуулсан хэмжээг дурдаагүй нэг хэрэг, хуулийн этгээдэд торгох ял оногдуулсан нэг хэрэг байсан болно. Үлдсэн 7 хэргийн тухайд хамгийн бага нь 2700 нэгжтэй тэнцэх буюу 1.700.000 төгрөгөөр, хамгийн их нь 3700 нэгж буюу 3.700.000 төгрөгөөр торгосон байна. Торгох ялын дундаж хэмжээг бодож үзэхэд 3.057.142 төгрөг байна.

Шүүхээс торгох ялыг ямар хугацаанд биелүүлэхийг тогтоосон 5 хэрэг байсан бөгөөд хамгийн богино хугацаа нь 1 жил, хамгийн ихдээ 3 жилийн хугацаанд торгох ялыг хэсэгчлэн төлүүлэхээр шийдвэрлэсэн. Дунджаар авч үзвэл 2.1 жилийн хугацаанд торгох ялыг төлүүлэхээр шүүхээс тогтоосон байна.

3. Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх

Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнссэн 4 тохиолдол байна. Хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнссэн хугацааг авч үзвэл бага нь 1 жил, их нь 2 жил байна. хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнссэн дундаж хугацааг авч үзвэл 1.5 жил байна.

4. Хорих ял

Эрүүгийн хуулийн 22.5 дахь хэсэгт заасан гэмт хэрэгт үйлдсэн 2 хүнд хорих

ял оногдуулсан байна. Оногдуулсан хорих ялын хугацаа тус бүр нэг жил байсан Анхны ардчилсан сонгууль болж байнгын ажиллагаатай парламент байгуулагдсаны 25 жилийн ойг тохиолдуулан Өршөөл үзүүлэх тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.6-д заасныг журамлан мөн хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1-д зааснаар шүүгдэгч Ц.С-д оногдуулсан нэг жилийн хугацаагаар хорих ялыг, шүүгдэгч Ц.Б-д оногдуулсан нэг жилийн хугацаагаар хорих ялыг тус тус өршөөн хэлтрүүлж, тэдгээрт холбогдох хэргийг тус тус хэрэгсэхгүй болгосон байна.

Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш шийдвэрлэгдсэн хэрэг болон 2002 оны Эрүүгийн хуулиар шийдвэрлэгдсэн авлигын гэмт хэргийн ялын хэмжээг харьцуулан үзэхэд 2002 оны Эрүүгийн хуульд энэ төрлийн гэмт хэрэгт нхэвчлэн хорих ял оногдуулдаг байсныг 2015 оны Эрүүгийн хуулиар хорих ялаас илүүтэй нийтийн албан томилогдох эрх хассан тохиолдол олон байна. Тухайлбал, 2002 оны Эрүүгийн хуулиар дээр дурдсан гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тоосон эрүүгийн харнуцлага хүлээгэсэн 21 хүнд хорих ял оногдуулж, үүнээс 14 хүний хорих ялыг тэнссэн байна. Мөн 4 хүнд торгох , 9 хүнд тодорхой албан тушаал эрхлэх эрх хасах ял оногдуулсан байна.

Харин 2015 оны Эрүүгийн хуулиар шүүхээс Эрүүгийн хуулийн 22.1 дүгээр зүйл, 22.4 дүгээр зүйл, 22.5 дугаар зүйлд тус тус зааснаар нийт 20 хүнд торгох, 4 хүнд хорих ял оногдуулсан бөгөөд 4 хэрэгт хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэж, 2 хэрэгт хорих ял оногдуулж тэнсэж, гэмт хэрэг үйлдсэн 25 хүний нийтийн албанд томилогдох эрх хассан байна.

Дээрхээс үзвэл, 2002 оны Эрүүгийн хуулиар энэ төрлийн гэмт хэрэгт хорих ял илүүтэй оногдуулдаг байсан бол 2015 оны Эрүүгийн хуулиар энэ төрлийн гэмт хэрэгт торгох ял илүүтэй оногдуулсан байна.

3.2. Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэргийн талаар

Судалгааны хүрээнд 2017 оны 7

дугаар сарын 1-нээс хойш шийдвэрлэгдсэн гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй холбоотой нийт 50 хэргийн эрүүгийн хэргийн анхан болоо давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шийдвэрийг хамруулсан болно. Эрүүгийн хуулийн 11.7 дугаар зүйлд заасан “гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх” гэмт хэрэг, ЭХ-ийн 11.1-ийн дугаар 2 дахь хэсэг /гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх эрүүл мэндэд хүнд хохирол учруулах/, ЭХ-ийн 11.4-ийн дугаар 2 дахь хэсэг /гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх эрүүл мэндэд хүндэвтэр хохирол учруулах/, ЭХ-ийн 11.6-ийн дугаар 2 дахь хэсэг /гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх эрүүл мэндэд хөнгөн хохирол учруулах/ гэсэн хэргүүдийг судлав.

	Зүйл, хэсэг, заалт	Шүүхийн шийдвэр	Давж заалдах
Гэмтэл учраагүй гэр бүлийн хүчирхийлэл	Эрүүгийн хуулийн 11.7 дугаар зүйл	15	3
Хөнгөн хохирол учирсан	Эрүүгийн 11.6-ийн дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг 8 /10.1-ийн 2.8 дахь хэсэгт заасан аргаар үйлдсэн/	15 11.7 давхар болон даагаар түйлчлэсэн	2
Хүндэвтэр хохирол учирсан	Эрүүгийн хуулийн 11.4-ийн дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг /10.1-ийн 2.8 дахь хэсэгт заасан аргаар үйлдсэн/	10	1
Хүнд хохирол учирсан	Эрүүгийн хуулийн 11.1-ийн дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг /10.1-ийн 2.8 дахь хэсэгт заасан аргаар үйлдсэн/	10	1

Эрүүгийн ялын дээд, доод хязгаарыг судлан үзвэл гэмтэл учруулаагүй гэр бүлийн хүчирхийлэл буюу 11.7 дугаар зүйлд заасан гэмт хэрэгт оногдуулах ялын төрөлд нь хорих ял оногдуулж болохоор заасан боловч хөнгөн гэмтэл учруулсан гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэрэгт хорих ял байхгүй, торгох, нийгэд тустай ажил хийлгэхээр сонгох санхитай байна. Өөрөөр хэлбэл хууль тогтоогчоос ялын бодлогыг тодорхойлохдоо дээрх гэмт хэргийн хувьд ялгамжтай хандаж чадаагүй байна.

ЭХ-ийн 11.7 дугаар зүйлд заасан гэмт хэрэг: Нийт судалсан эрүүгийн хэргийн 50 шийдвэрийн 15 шийдвэр нь ЭХ-ийн 11.7 дугаар зүйлийн 1.2 дахь хэсэгт зааснаар ял оногдуулсан шийдвэрийн 10 шийдвэрт буюу 60 хувиа нь тухайн тухай хэсэгт заасан ялан хэмэгийн доод хэмжээг бодвол 6 сар хүртэл хорих ял, 4 шийдвэрт 1 жил хүртэл хорих ял шийдвэрээр 1 шийдвэрээр 1 жил 2 сар хүртэл хорих ял оногдуулж шийдвэрлэсэн байна. Тухайн зүйл хэсэгт заасны дагуу алах хэмжээ буюу 11.7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу 1 жил, 11 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт 2 жил хүртэл хорих ял оногдуулсан тохиолдол байхгүй байх бөгөөд 13 хэрэг нь буюу нийт хэргийн 85 хувийг гэм буруугаа хүлээн зөвшөөрсөн үндэслэлээр хялбаршуулсан журмаар хянан шийдвэрлэгдсэн.

ЭХ-ийн 11.7 дугаар зүйлд зааснаар шийдвэрлэсэн 15 хэргийн шүүхийн шийдвэрийн 8 нь тус зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан, 7 нь тус зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан хэрэг байна. Үүнээс 4 шийдвэрийг давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрээр анхан шатны шүүхэд буцаасан бөгөөд Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх “байнга” гэсэн шинжийг шалгаж тогтоогоогүй, куучин Эрүүгийн хууль үйлчлэж байх үед үйлдэгдсэн гэр бүлийн хүчирхийлэлд хамаарах үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцоогүй байсан учраас үргэлжилсэн үйлдэл гэж үзэхгүй байх боломжтой зэргээр үйлдлэл буруу хийсэн гэсэн үндэслэлээр хэргийг буцааж шийдвэрлэсэн байна.

Эрүүгийн хуулийн 11.6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг дангаар зүйлчилж болон 11.7 дугаар зүйлдтэй давхар зүйлчилж шийдвэрлэсэн 15 хэргийн шийдвэрийг судлав. Шүүхийн шийдвэрийн 6 нь 11.6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт дангаар, 7 шийдвэр нь давхар зүйлчилж шийдвэрлэжээ. Шүүхийн шийдвэр 2018 оны 3 дугаар сар хүртэл хугацаанд давхар зүйлчлэлээр шийдвэрлэж байсан боловч давж заалдах шатны болон хяналтын шатны шүүхийн 2 шийдвэрийн дараагаар 11.7, 11.6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг давхар зүйлчилсэн тохиолдол байхгүй байгаа нь шүүхийн практик тогтсонтой холбоотой байж болохор байна.

Тухайлбал, дүүргийн прокуратурын газраас Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 11.6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, мөн хуулийн тусгай ангийн 11.7 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2.1-т заасан гэмт хэрэгт тус тус холбогдуулан яллах дүгнэлт үйлдэж, хялбаршуулсан журмаар хянан шийдвэрлүүлэхээр шүүхэд шилжүүлсэн. Анхан шатны шүүхээс 11.6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, 11.7 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар 7 сарын хугацаагаар хорих ял эдлүүлэхээр тогтоож, 7 сарын хорих

ялыг тэнссэн байна.

Давж заалдах шатны шүүх гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэж, хүний эрүүл мэндэд хөнгөн хохирол учруулсан үйлдэлд Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 11.7 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2.1-д зааснаар давхар зүйлчилсэн нь Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангийн 1.3 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг “нэг гэмт хэрэгт нэг удаа ял оногдуулах” зарчимтай нийцэхгүй байх тул анхан шатны шүүхээс Ж.Г холбогдох хэргийг Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 11.7 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2.1-д зааснаар давхар зүйлчилснийг хэрэгсэхгүй болгох нь зүйтэй гэж үзжээ.

Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуультай холбогдуулан Зөрчлийн тухай, Эрүүгийн хуульд энэ төрлийн зөрчил, гэмт хэргийн шинжийг тусгаж ял, шийтгэлийн бодлогыг тодорхойлохдоо аль болох торгох ял оногдуулахгүйгээр тухайн хүчирхийлэл үйлдэгчтэй ажиллаж, баривчлах болон хорих ял оногдуулахаар шийдвэрлэжээ.⁵

Гэтэл хүндрүүлэх шинжтэйгээр буюу гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэж хүний эрүүл хөнгөн хохирол учруулах гэмт хэргийн ялыг хуульчлахдаа гэмтэл учруулаагүй гэр бүлийн хүчирхийллээс хөнгөн ял оногдуулахаар заасан нь хохирогчид эргээд эдийн засгийн дарамт болох нөхцөлийг бүрдүүлэхээр байна.

№	Зүйл хэсэг.	Эрүүгийн хуулийн 11.4-ийн дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг /10.1-ийн 2.8 дахь хэсэгт заасан аргаар үйлдсэн/-10 хэрэг	Эрүүгийн хуулийн 11.1-ийн дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан /10.1-ийн 2.8 дахь хэсэгт заасан аргаар үйлдсэн/ 10 хэрэг
---	-------------	---	---

⁵ Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн ажлын хэргийн хурал төмөрлөг, хуулийн зөвлөлийн хэргийг

1	Анхны шатны шүүхээ оногдуулсан ял	6 сараас 3 жил хүртэл хугацаагаар хорих ялтай ба нийт 10 хэсэг - 6 сар хугацаатай хорих ял оногдуулсан 4 шийдвэр - 8 сарын хугацаатай хорих ял оногдуулсан 1 жил болон 1 жил 2 сар хорих ял оногдуулж тэнцсэн 2 - 2 жил хорих ял оногдуулсан 2 жил 6 сарын хорих ял оногдуулсан 1	5 жилээс 12 жил хүртэл хугацаагаар хорих ялтай - 5 жилийн хугацаагаар хорих ял оногдуулсан 3 шийдвэр - 6 жилээс 6 жил 8 сар хүртэл хорих ял оногдуулсан 3 шийдвэр - 7 жилээс 8 жил хүртэл хорих ял оногдуулсан 2 шийдвэр
2	Давж заагдах шатны шүүх	Зүйлчлэл өөрчлөгдсөн-1 Анхны шатны шүүхэд буцаасан -1 Оногдуулсан алын хэмжээг өөрчилсөн -1	
3	Хяналтын шатны шүүх	Хуулийн буруу хэрэглээсн гэж үзэж зүйлчлэлийг өөрчилсөн -1	

3.3. Залилах мөхлөх гэмт хэргийн талаар.

Залилах гэмт хэргийн үндсэн болон хүндрүүдэх шинж, хөөн хэлэлцэх хугацаа, түүнд оногдуулах ялын төрөл, хэмжээ 2015 оны Эрүүгийн хуулиар өөрчлөгдсөн тул эрүүгийн хуулийн ялын боллогод тодорхой хэмжээгээр нөлөөлсөн гэж үзэх нөхцөл тогтоогдлоо.

Урьд үйлчилж байсан 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 148.4 дэх хэсэгт зааж байсан “онц их хэмжээний хохирол учирсан бол” гэсэн шинж байхгүй болсон учир 10-15 жил хүртэл хорих ялыг 2015 оны Эрүүгийн хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш оногдуулаагүй байна. Залилах гэмт хэргийг шүүхээр шийдвэрлэсэн тохнолдол 3 дахин өссөн нь эвлэрсэн үндэслэлээр хэрэгсэхгүй болгох зохицуулалтыг хасч заавал шүүхээр шийдвэрлэхээр, мөн хөөн хэлэлцэх хугацаа 2 дахин нэмэгдсэнтэй холбоотой байна. Залилах гэмт хэргийн ял оногдуулсан байдлыг дараах байдлаар судаллаа. Үүнд:

Эрүүгийн хууль	Зүйл, хэсэг	Ялын төрөл, хэмжээ	Судалсан шийдвэр
----------------	-------------	--------------------	------------------

2002 оны	148 дугаар зүйл 148.1 дэх хэсэг	ХХДХ-г 5-50 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, 1000 цагаас 250 цаг хүртэл хугацаагаар баривчлах, эсхүл 1-3 сар хүртэл хугацаагаар баривчлах	8
2015 он	17.3 дугаар зүйл 1 дэх хэсэг	450 нөгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл 240 цагаас 720 цаг хүртэл хугацаагаар нийтэд тусгай ажил үйлдэх, эсхүл 6 сараас 3 жил хүртэл хугацаагаар хорих	8
2002 оны	148 дугаар зүйл 148.2 дахь хэсэг	хөдөлмөрийн хөлсийн доод хэмжээг 51-250 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, 3-6 сар хүртэл хугацаагаар баривчлах, эсхүл 2-5 жил хүртэл хугацаагаар хорих	8
2015 он	17.3 дугаар зүйл 2 дахь хэсэг	нөгжтэй тэнцэх төгрөгөөр торгох, эсхүл 2-8 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял	8
2002 оны	148 дугаар зүйл 148.3 дахь хэсэг	ХХДХ-г 251-500 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл 5-10 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял	7
2015 он	17.3 дугаар зүйл 3 дахь хэсэг	5-12 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.	7
Давж заагдах 1 шат			2
Хяналтын шат			2

➤ Анхны шатны шүүхээр

шийдвэрлэсэн байдал.

а) 2002 оны эрүүгийн хуулийн 148 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан гэмт хэргийг шийдвэрлэсэн 6 шийтгэх тогтоолоор 4 буюу 66.6 хувь нь эвлэрсэн, хөөн хэлэлцэх хугацаа дууссан, өршөөл үзүүлэх тухай хуульд хамрагдсан үндэслэлээр хэрэгсэхгүй болгож, торгох ял 2 буюу 33.4 хувь нь ХХХДХ-г 5, 10 дахин нэмэгдсэн тэнцэх хэмжээгээр торгож шийдвэрлэсэн байна.

Торгох ялын хэмжээ нь дунджаар хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 5-10 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэмцэх хэмжээгээр торгож шийдвэрлэсэн нь /5-50 дахин/ нийт торгох ялын дээд хэмжээний 20 хувь байна.

б) Мөн хуулийн 148 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд холбогдох 8 шийтгэх тогтоол судалснаас 5-6 сар хүртэл баривчлах ял оногдуулсан шийдвэр 3 байна. Мөн 2 шүүхийн шийдвэрт нь 2 жилийн хугацаатайгаар хорих ял оногдуулж, биечлэн эдлүүлэхгүйгээр тэнсэж, 2 шүүхийн шийдвэрт 2-3 жилийн хугацаатайгаар хорих ял оногдуулж биечлэн эдлүүлэхээр, 1 Эрүүгийн хэргийг “Өршөөл үзүүлэх тухай хууль”-д хамруулан хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэжээ. Энэ нь тухайн үеийн Эрүүгийн хуульд заасан 2-5 жил хорих ялын хэмжээний дундаж хэмжээгээр ял оногдуулж байсныг илэрхийлж байна.

в) Мөн хуулийн 148 дугаар зүйлийн 148.3 дахь хэсэгт заасан хэргийн 7 шийтгэх тогтоол уншиж судлав. Үүнээс нийт 3 шийтгэх тогтоолд Өршөөл үзүүлэх тухай хуульд хамруулан хэрэгсэхгүй болгож 4 тогтоолд 5-8 жилийн хугацаатай хорих ял оногдуулж шийдвэрлэсэн байна.

г) 2015 оны Эрүүгийн хуулийн 17.3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан гэмт хэрэгт холбогдох 8 шийдвэрийн ялын хэмжээг судлахад 1 хэрэгт 1 жил 9 сарын хорих ял /урьд өмнө үйлдсэн хэргийн шийдвэрт нэмж нэгтгэх замаар/, 2 шийдвэрт нь хорих ял оногдуулахгүйгээр 1 жилийн хугацаатай тэнсэж, хянан харгалзахаар, 3 шийдвэрт нийтэд тустай ажил хийлгэх ял /300,400,420 цаг тус бүр/, 3 шийдвэрт 450-500,000 төгрөгөөр торгох оногдуулсан байна.

д) Мөн хуулийн 17.3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан 4 хэргийн шүүхийн шийдвэр судлав. Уг зүйлд 2-8 жил хорих ял оногдуулахаар заасан ба шүүхийн 1 шийдвэрээр 2 жил хорих ял, мөн 3 шийдвэрээр 3-6 жилийн хугацаатай хорих ял оногдуулж, мөн нийт шийдвэрийн 50 хувьд нь буюу 4-т нь 10-12 сая төгрөгийн

торгох ял оногдуулсан байна.

е) Мөн хуулийн 17.3 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар шийдвэрлэсэн 8 шүүхийн шийдвэр судалснаас прокуророос яллах дүгнэлт үйлдсэн 4 хэргийн зүйлчлэл өөрчлөгдөж 17.3 дугаар зүйлийн 1, 2.2 дэх хэсгүүдээр тус тус өөрчлөн зүйлчилж 3 жилийн хорих ял оногдуулж шийдвэрлэсэн байна. Үүний шалтгаан тус туслаа үйлдэгдсэн олон удаагийн гэмт үйлдлийг шүүхээс нэг гэмт хэргийн шинжийг агуулсан хэд хэдэн удаагийн үйлдэл үзэж, зүйлчилсэнтэй холбоотой байна. Мөн 4 шүүхийн шийдвэрт 5-11 жилийн хугацаатайгаар хорих ял оногдуулж шийдвэрлэсэн байна.

➤ Давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрлэсэн байдал

Эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүхээр хэлэлцэж анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож нэмэлт мөрдөн байцаалтад буцсан 2, шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлэгт буцаасан 1, шийтгэх тогтоолд өөрчлөлт оруулсан 3, нийт 6 шийдвэрийг судлахад дараах үндэслэлийг дурдсан байна.

Үүнд:

1.Урьд үйлчилж байсан 2002 оны “Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль”-ийн 284 дүгээр зүйлийн 284.2 дахь хэсэгт заасан “...хуулийн бүх шаардлагад нийцүүлэн, хуульд үндэслэн гаргасан тогтоолыг хууль ёсны гэж үзнэ” гэсэн заалтад нийцэхгүй байна.

2.Давж заалдах шатны шүүх анхан шатны шүүхийг хэрэглэвэл зохих хуулийг хэрэглээгүй буюу Эрүүгийн хуулийг буруу хэрэглэсэн гэж дүгнэсэн.

3.Мөрдөн байцаалтын ажнлагаар гүйцэд хийгээгүй, нотлогдвол зохих байдлуудыг шалгаж тогтоогоогүй.

4.Мөн 2017 оны Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 36.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.6-д заасан “...шүүгдэгчийн холбогдсон хэрэг Эрүүгийн хуулийн ямар зүйл, хэсэг, заалтад хамаарах...”, 36.7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн 3.3-т заасан “...урьд сонгосон ялыг шүүхээс хөнгөрүүлж өөрчилсөн

бол түүний үндэслэл, тэдгээрийг нотлох баримтын агуулга..."-ыг тусгана заасантай нийцэхгүй байна.

5. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 36.8 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.6-д зааснаас үзвэл, шүүхийн шийдвэрт "хохирол барагдуулах ажиллагааг тодорхой хугацаанд хийх" талаар тусгаж болохоор байх боловч уг хугацааны хэмжээ, хязгаарыг тодорхой хуульчлаагүй байна. Иймд шүүхээс хохирол барагдуулах хугацаа тогтоосон нь үндэслэлгүй гэж үзэн, шийтгэх тогтоолын тогтоох хэсгийн 6 дахь заалтад зохих өөрчлөлтийг оруулж шийдвэрлэжээ.

6. "байнга" гэсэн шинжийг буруу хэрэглэсэн гэж үзэн Эрүүгийн хуулийн 2.2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасныг журамлан зүйлчлэлийг өөрчилж шийдвэрлэсэн байна.

➢ Хяналтын шатны шүүхийн шийдвэрлэсэн байдал

Хяналтын шатны шүүхээр хэлэлцэж 2 тогтоолыг судлахад доорх үндэслэлийг гаргасан байна.

1. Олон хохирогчийг задилсан үйлдэлд "энэ гэмт хэргийг байнга үйлдэж, амьдралын эх үүсвэр болгож ашигласан" гэх нөхцөл байдал тогтоогдоогүй, энэ талаар давж заалдах шатны шүүх үндэслэл бүхий хууль зүйн дүгнэлт хийж, хэргийг Эрүүгийн хуулийн 17.3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар хөнгөрүүлэн зүйлчилж, У.М-д 3 жил хорих ял оногдуулсан нь хэргийн жинхэнэ байдалд нийцсэн, шүүхээс оногдуулсан ял гэмт хэрэг үйлдэгдсэн нөхцөл, хохирлын хир хэмжээ, шүүгдэгчийн хувийн байдалд тохирсон байна. Иймд Чингэлтэй дүүргийн прокурорын бичсэн эсэргүүцлийг хэрэгсэхгүй болгож, шийтгэх тогтоолд өөрчлөлт оруулж шийдвэрлэсэн давж заалдах шатны шүүхийн магадлалыг хэвээр үлдээх нь зүйтэй гэж үзэжээ.

2. Мөн 2015 оны Эрүүгийн хуулийн 17.3 дугаар зүйлийн 3.1-т заасан "энэ гэмт хэргийг байнга үйлдэж, амьдралын эх үүсвэр болгосон" гэх онц хүндрүүлэх шинж нь Эрүүгийн хуульд шинээр хуульчлагдсан тул Эрүүгийн хуулийн 1.9

дүгээр зүйлд заасан хууль буцаан хэрэглэх зарчмын дагуу 2015 оны Эрүүгийн хуулийг дагаж мөрдөж эхлэхээс өмнө буюу 2017 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдрөөс өмнө үйлдэгдсэн гэмт хэргт энэхүү шинжээр хэргийг хүндрүүлэн зүйлчилж болохгүй гэж дүгнэжээ.

3. Эрүүгийн хэргийг анхан шатны журмаар хянан шийдвэрлэсэн шүүх бүрэлдэхүүн цаашид шийтгэх тогтоол бичихдээ Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 36.6 дугаар зүйлд заасан шүүхийн шийдвэрийн удиртгал хэсэгт тавигдах шаардлагад нийцүүлж, прокуророос шүүхэд шилжүүлсэн хэргийн товч агуулга, шүүгдэгчийн үйлдлийг Эрүүгийн хуулийн ямар зүйл, хэсэг, заалтад зааснаар зүйлчилж, ялах дүгнэлт үйлдэж ирүүлснийг заавал бичиж байх, энэхүү алдааг дахин давтахгүй байхыг зорилууд анхааруулж байна гэжээ.

3.4. Хүчиндэх гэмт хэргийн талаар

Хүчиндэх гэмт хэргийн ялын бодлогод 2015 оны Эрүүгийн хуулиар төдийлөн өөрчлөлт ороогүй боловч гэмт хэргийн шинжийг тодорхой болгож, хүндрүүлэх шинжийг олон хэлбэрт ангилсан байна. Тухайлбал, гэр бүлийн хамаарал бүхий харилцаатай хүнийг хүчиндэх, арван дөрвөөс дээш арван найман насанд хүрээгүй хүнийг хүчиндэж гэх мэт шинжүүдийг нэмсэн боловч хүнд хор уршиг учирсан байх шинжийг орхигдуулснаас 1 тохиолдолд тухайн гэмт хэргийн үлдсэн шинжид тооцож илэрхий хөнгөн ял оногдуулсан тохиолдол гарсан байна.

Эрүүгийн хууль	Зүйл, хэсэг	Ялын төрөл, хэмжээ	Судалсан шийдвэр
2002 оны	126 дугаар зүйл 126.1 дэх хэсэг	таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял	8
2015 он	12.1 дүгээр зүйл 1 дэх хэсэг	нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял	8
2002 оны	126 дугаар зүйл 126.2 дахь хэсэг	таваас дээш арван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял	8

2015 он	12.1 дүгээр зүйл	хоёр жилээс найман жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнээ	8
2002 оны	126 дугаар зүйл 126.3 дахь хэсэг /шнэг хуулийн	арван таваас дээш хорин таван жил хүртэл хугацаагаар хорих, эхсүл цаазаар авах ял	7
2015 он	12.1 дүгээр зүйл 4 дэх хэсэг	арван хоёр жилээс хорин жил хүртэл хугацаагаар, эхсүл бүх насаар хорих ял	7
Давж заалдах шат			2
Хяналтын шат			2

➤ Анхан шатны шүүхээр

шийдвэрлэсэн байдал

а) 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 126 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан гэмт хэргийг шийдвэрлэсэн 8 шийтгэх тогтоолоор бүгдэд нь хорих ял оногдуулсан ба ялын хугацаа нь 1 жилээс 3 жил хугацаатай, мөн тухайн зүйл хэсэгт оногдуулах ялын дээд хэмжээгээр ял оногдуулсан тохиолдол байхгүй байна.

б) Мөн хуулийн 126 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд холбогдох 8 шийтгэх тогтоолын 5-д нь 5 жил 1 сарын хорих ялаар, 3 хэрэгт 7-8 жилийн хорих ял оногдуулж шийдвэрлэсэн байна.

в) Мөн хуулийн 126 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар ял оногдуулсан 7 шийтгэх тогтоолыг үзэхэд 7 жилийн хорих ял оногдуулсан 2, 10 жилийн хорих ял оногдуулсан 1 хэрэг байх ба энэ нь гэмт хэрэг үйлдэхээр завдсанд тооцож, оногдуулах ялыг хоёр дахин багасгаж оногдуулсан, мөн 15, 16, 20, 22 жилийн ялыг тус тус оногдуулж шийдвэрлэжээ.

г) 2015 оны Эрүүгийн хуулийн 12.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан гэмт хэргийг шийдвэрлэсэн 8 шийтгэх тогтоолын 4-т нь хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэж, албадлагын арга хэмжээ хэрэглэж, 4-т нь 1 жилээс дээд тал нь 3 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял оногдуулж, шийдвэрлэсэн нь 2002 онд оногдуулж байсан ял шийтгэлийн хувьд илт хөнгөрснийг харуулж байна. Гэм буруугаа хүлээн зөвшөөрсөнтэй холбоотой ЭХ-ийн 6.7, ЭХХШТХ-ийн 17.1 дэх хэсэгт

зааснаар шийдвэрлэсэн хэрэгт хамаарч байна.

д) Мөн хуулийн 12.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт 2-8 жил хорих ял оногдуулахаар заасан байхад шүүхийн 8 шийдвэрийн 5-д нь 2 жилийн хугацаагаар хорих ял оногдуулж, 2 шийдвэрээр 3-5 жил хүртэл, 1 шийдвэрт 6 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял оногдуулсан байна.

Арван найман насанд хүрээгүй хүнийг хүчиндэх гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд оногдуулсан ял шийтгэлийн байдлыг 2012-2016 оны байдлаар судалсан судалгааны үр дүнгээс дурдвал:⁶

Шүүхээр шийдвэрлэсэн арван найман насанд хүрээгүй хүнийг хүчиндэх гэмт хэрэг үйлдсэн хүмүүсийн 80.4 хувь нь буюу 201 хүн 126.3-д заасан "... арван дөрвөн насанд хүрээгүй хүүхдийг хүчиндсэн бол арван таваас дээш хорин таван жил хүртэл хугацаагаар хорих, эсхүл цаазаар авах ял шийтгэнээ"⁷ гэсэн үндэслэлээр ял шийтгүүлсэн, 12 хувь нь буюу 30 хүн 126.2.4-д "насанд хүрээгүй хүнийг"⁸ гэж заасны дагуу ял шийтгэл хүлээсэн бол үлдсэн 7.6 хувь нь давхар зүйл ангиар шийтгэгдсэн байна. Үүнээс, 2 хувь нь 126.3, 125.2 (Энэ хэргийг давтан, бүлэглэж үйлдсэн, уг хэргийн улмаас хүнд хор уршиг учирсан, эсхүл насанд хүрээгүй, бага насны хүүхдийг далимдуулан бэлгийн дур хүслээ ёс бусаар хангасан бол таваас дээш арав хүртэл жил хугацаагаар хорих ял шийтгэнээ)⁹ дахь заалтаар, 1.2 хувь нь 126.2.3 (давтан), 126.2.4-д заасны дагуу давхар зүйлчлэлээр шийтгэл хүлээжээ.

Давхар зүйлчилсэн бусад хэрэг

126.3, 125.2	2%	126.2.4, 125.2, 103.2	0.4%
126.2.3, 126.2.4	1.2%	126.2.4, 126.1	0.4%
126.3, 103.2	0.8%	126.3, 122.1	0.4%
126.2.1, 126.2.3, 126.2.4	0.9%	126.3, 126.2.3, 126.2.4, 245.1	0.4%
126.2.3, 126.2.4, 126.3	0.8%	126.3, 261.1	0.4%

⁶ УЕПГ-ын Суртал, Судалгааны төвийн Гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг судлах хүртээлэн, "Арван найман насанд хүрээгүй хүнийг хүчиндсэн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг судалсан суурь судалгаа", УБ, 2019 он

⁷ Эрүүгийн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, №5, УБ, 2002 он.

⁸ Мөн гэмд.

⁹ Мөн гэмд.

Оноосон ялын хувьд, гэмт хэрэг үйлдсэн 217 хүн буюу 86.8 хувь нь хорих ялаар, 22 буюу 8.8 хувь нь ял хойшлуулах, 4 буюу 1.6 хувь нь эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ авч, 4 буюу 1.6 хувь нь цагаатсан, 3 буюу 1.2 хувь нь тэнсэн харгалзах ял оноосон байна. 1 тохиолдол буюу 0.4 хувь нь Өршөөл үзүүлэх хуулийн дагуу өршөөгдсөн байна.

Бэлгийн хүчирхийлэл үйлдсэн хүнд оногдуулсан ялын төрөл

Гэмт хэрэг үйлдэж хорих ялаар шийтгүүлсэн 217 хүн дунджаар 154 сар буюу 12.8 жилийн хугацаанд хоригдох ялаар шийтгэгдсэн. Үүнийг задлан авч үзвэл:

- 60 хүртэл сар буюу 5 жил хүртэл хугацаагаар 29 буюу 13.4 хувь,
- 61-120 сараар буюу 6-10 жил хүртэл хугацаагаар 45 буюу 20.7 хувь,
- 121-180 сараар буюу 11-15 жил хүртэл хугацаагаар 41 буюу 18.9 хувь,
- 181-240 сараар буюу 16-20 жил хүртэл хугацаагаар 81 буюу 37.3 хувь,
- 241-300 сараар буюу 21-25 жил хүртэл хугацаагаар 21 буюу 9.7 хувь нь хорих ял шийтгүүлсэн байна.

➤ *Бэлгийн хүчирхийлэл үйлдсэн хүнд оногдуулсан хорих ялын хэмжээ*

Зүйл ангил	Ял эзлэх хугацаа				Нийт	
	60 хүртэл сар	61-120 сар	121-180 сар	181-240 сар		241-300 сар
126.3	15	26	40	79	16	176
126.2.4	13	10	-	-	-	23
126.3, 125.2	1	2	-	1	1	5
126.2.3,	-	3	-	-	-	3
126.2.4,	-	2	-	-	-	2
126.2.1,	-	2	-	-	-	2
126.2.3,	-	2	-	-	-	2
126.2.4,	-	-	-	-	2	2
126.3	-	-	-	-	-	-
126.3, 122.1	-	-	-	-	1	1
126.2.4,	-	1	-	-	-	1
125.2, 103.2	-	1	-	-	-	1
126.3,	-	1	-	-	-	1
126.2.4,	-	1	-	-	-	1
126.2.3,	-	1	-	-	-	1
245.1	-	0	-	-	1	1
126.3, 261.1	-	0	-	-	1	1
Нийт	29	45	41	81	21	217

3.5 Хулгайлах гэмт хэргийн талаар

2002 оны Эрүүгийн хууль, 2015 оны Эрүүгийн хуульд заасан бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах, дээрэмдэх, хүнийг

алах гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд шүүхээс оногдуулсан ялын төрөл, хэмжээг 2016-2018 оныг хамруулан шүүхийн шийтгэх тогтоол, магадлал, тогтоол зэрэг 142 шийдвэрийн ял өөрчлөгдсөн байдлыг Нийслэл, дүүрэг, зарим орон нутгийн шүүхийн шийдвэрийг түүвэрлэн судлав

№	Зүйл ангил	Хулгай						Дээрэмдэх						Хүн амаар		Бүгд	
		142	143	144	145	146	147	148	149	150	151	152	153	154	155		
1	Анхны шатны шүүх	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	143
2	Малгай шатны шүүх	-	1	1	2	2	1	2	1	1	1	1	2	2	1	2	20
3	Хяналтын шатны шүүх	4	1	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	1	4	1	19
4	Бүгд	10	8	9	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	142

➤ *Анхан шатны шүүхээр шийдвэрлэсэн байдал.*

а) 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 145 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан гэмт хэргийг шийдвэрлэсэн 6 шийтгэх тогтоолоор 5 буюу 83.3 хувь нь хорих ял, 1 буюу 16.6 хувь нь баривчлах ял оногдуулсан байна.

Хорих ялын хугацаа нь 1 жил 4 сараас 2 жил 6 сар байгаа нь хуульд заасан /2-5 жил/ хэмжээний 50 хувь байна.

б) Мөн хуулийн 145 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд холбогдох 6 шийтгэх тогтоолоор 5 жил 1 сараас 9 жил 1 сар хүртэл хорих ял оногдуулж 50000-500000 төгрөгийн эд хөрөнгө хураах ял оногдуулсан байна.

Энэ нь хуульд заасан 5-10 жил хорих ялын хэмжээтэй нийцэж байна.

в) Мөн хуулийн 145 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан гэмт хэргийг оногдуулах хорих ялын хэмжээ 10-15 жил байхад шүүх 10 жил 01 хоногоос 10 жил 1 сарын хорих ял буюу тухайн ялын доод хэмжээг оногдуулсан байна.

г) 2015 оны Эрүүгийн хуулийн 17.1.1 дүгээр зүйлд заасан гэмт хэргийг холбогдох 6 шийдвэрийн ялын хэмжээг судлахад 1 буюу 16 хувь нь 6 сарын хорих ял /

хуульд заасан ял нь 6 сараас 5 жил хорих /, 2 буюу 33 хувь нь 240 цаг нийтэд тустай ажил хийлгэх ял / хуульд заасан ял нь 240-720 цаг/, 3 буюу 50 хувь нь хорих ял оногдуулахгүйгээр 1 жилийн хугацаагаар тэнсэж, оршин суух газар, ажлал сургуулиа өөрчлөх, зорчин явахдаа хяналт тавих эрх бүхий байгууллагад урьдчилан мэдэгдэх үүрэг хүлээлгэх албадлагын арга хэмжээ хэрэглэсэн байна.

д) Мөн хуулийн 17.1.2 дугаар зүйлд 2-8 жил хорих ял оногдуулахаар заасан байхад шүүхийн 6 шийтгэлээр 2 жил хорих ялыг 3 хэрэгт буюу 50 хувь, 3 жилийн хорих ялыг 2 хэрэгт буюу 33.3 хувь, 5 жил хорих ялыг 1 хэрэгт буюу 20 хувьд оногдуулсан байна.

е) Мөн хуулийн 17.1.3 дугаар зүйлд хорих ялын хэмжээ 5-12 жил байна. Судалгаанд 6 шийтгэх тогтоолыг хамруулснаас 1 хэрэгт 10 жилийн хорих ял буюу 16 хувь, 2 хэрэгт 5 жилийн хорих ял буюу 33 хувь, 1 хэрэгт 6 жилийн хорих ял буюу 16 хувь байна.

➤ Давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрлэсэн байдал

Эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүхээр хэлэлцэж анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож нэмэлт мөрдөн байцаалтад буцсан 2, шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлэгт буцаасан 3, шийтгэх тогтоолд өөрчлөлт оруулсан 1 нийт 6 шийдвэрийг судлахад дараах үндэслэлийг дурдсан байна.

Үүнд:

1.Прокурор хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэх тухай тогтоол гаргаж холбогдогчид оногдуулах ялын саналыг танилцуулахгүй, зөвхөн ялах дүгнэлтийн хавсралтад ялын талаар дурдсан ба "ял тохирлооогүй".

2.Хулгайн гэмт хэрэг үйлдэхдээ орон байранд нэвтэрсэн байхад Эрүүгийн хуулийн 17.1.1 дэх зүйлээр буруу зүйлчилсэн.

3. Хулгайн гэмт хэргийг учрах саадыг арилгах зорилгоор тусгайлан бэлтгэсэн тэвгэсн чанартай зүйл хэрэглэж үйлдсэн гж нөхцөл байдал тогтоогдоогүй.

4.Машин механизм ашигласан хулгайн гэмт үйлдэлд мөрдөн шалгах ажлалгааг орхигдуулсан.

5. Хулгайн гэмт хэргийг үйлдсэн цаг хугацааны үргэлжлэл нь байнга үйлдсэн гэх давтамжийг илэрхийлж чадаагүй.

6.Хохирогчийн нэрийг буруу бичсэн, хохирлын дүгнэлт зарим эд зүйлийг үндэслэж, нотлох баримт хуулийн шаардлагыг хангаагүй, хохирлыг хариуцвал зохих этгээдийг мргэний хариуцагчаар татаагүй, эрүүгийн хэргийг буруу тусгаарласан гэх мэт бөгөөд ял хөнгөдсөн үндэслэлээр шийдвэр хүчингүй болсон тохиолдол байхгүй байна.

➤ Хяналтын шатны шүүхийн шийдвэрлэсэн байдал

Хяналтын шатны шүүхээр хэлэлцэж нэмэлт мөрдөн байцаалтад буцаасан 5, шүүхийн шийдвэрт өөрчлөлт оруулсан 2, шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлэгт буцаасан 1, хэрэгсэхгүй болгосон 2 нийт 10 тогтоолыг судлахад доорх үндэслэлийг гаргасан байна. Тухайлбал:

1.Хуулиар тогтоосон нотлох ажлалгааны журам зөрчиж дутуу шалгасан.

2.Гэмт хэргийг хамтран үйлдсэн байж болошгүй этгээдийг шалгаагүй.

3.Хохирогч тогтоогдоогүй үндэслэлээр багийн засаг даргыг хохирогчоор тогтоосон нь хууль зөрчсөн.

4.Мөрдөн байцаалтын ажиллагааг гүйцэд биш, хэргийн талаар нотолбол зохих асуудлууд буюу гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлын шинж чанар, хэр хэмжээг тогтоож чадаагүй.

5.Хэрэгт чухал ач холбогдолтой байж болох байдлыг тодруулалгүй, хэт нэг талыг барьсан.

6.Байцаан шийтгэх ажиллагаанд оролцогчдын хууль ёсны эрхийг зөрчсөн.

7.Нийгмийн аюулын шинж чанар, хэр хэмжээ ялимгүй бөгөөд гэмт хэргийн шинжийг хэлбэрийн төдий агуулсан үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцож зүйлчилсэн гэх мэт бөгөөд ял хөнгөдсөн үндэслэлээр шийдвэр хүчингүй болсон тохиолдол байхгүй байна.

3.6. Бусдын эд хөрөнгийг дээрэмдэх гэмт хэргийн талаар

➤ Анхан шатны шүүхээр шийдвэрлэсэн байдал

а) 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 147 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан гэмт хэргийг шийдвэрлэсэн 6 шийтгэх тогтоолоор 100 хувь хорих ял оногдуулсан ба ялын хугацаа нь 3 жил 1 сараас 3 жил 6 сар байгаа нь хуульд заасан /3-5 жилийн хорих ял/ хэмжээний доод хэмжээнд байна.

б) Мөн хуулийн 147 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд холбогдох 6 шийтгэх тогтоолоор 3 жил 5 сарын хорих ялаар 2 хэрэг буюу 33 хувь, 5 жил 1 сараас 5 жил 5 сарын хорих ялаар 3 хэрэг буюу 50 хувь, 7 жил 6 сарын хорих ялаар 1 хэрэг буюу 16 хувь байгаа нь хуульд заасан ялын хэмжээтэй харьцуулахад бага түвшинд байна.

в) Мөн хуулийн 147 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар ял оногдуулсан 3 шийтгэх тогтоолыг үзэхэд 11 жилийн хорих ялтай 2, 13 жилийн хорих ялтай 1 байгаа нь хуульд заасан /10-20 жил хорих/ ялын хэмжээний дунджаас доогуур байна.

г) 2015 оны Эрүүгийн хуулийн 17.2.1 дүгээр зүйлд заасан гэмт хэргийг шийдвэрлэсэн 7 шийтгэх тогтоолд хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэж, зан үйлээ засах, хөдөлмөрийн дадал олгох сургалтанд хамрагдах, оршин суух газар ажил сургуулиа өөрчлөх, зорчин явахад холбогдох газарт урьдчилан мэдэгдэх албдаглын арга хэмжээ хэрэглэсэн 6 буюу 85.7 хувь, 6 сар хорих ял оногдуулсан 1 буюу 14.2 хувь байна. Хуульд заасан 6 сараас 5 жил хорих ял оногдуулах заалттай харьцуулахад хөнгөн шийтгэл оногдуулсан нь гэмт хэрэг үйлдсэн хүний хувийн байдал, хохиролд нөхөн төлсөнтэй холбоотой байна.

д) Мөн хуулийн 17.2.2 дугаар зүйлд 2-8 жил хорих ял оногдуулахаар заасан байхад шүүхийн 7 шийдвэрт 1 жилийн хорих ялтай 3 буюу 42.8 хувь, 2 жилийн хорих ялтай 2 буюу 28.5 хувь, 3 жилийн хорих ялтай 1 буюу 14.2 хувь, 5 жилийн хорих ялтай 1 буюу 14 хувь байгаа нь

хуульд заасан доод хэмжээг 85.7 хувьд нь оногдуулсан байна.

е) Мөн хуулийн 17.2.3 зүйлд зааснаар ял оногдуулсан 6 шийтгэх тогтоолыг 3 буюу 50 хувь нь 3 жил 5 сар, 2 буюу 33.3 хувь нь 5 жил, 1 буюу 16.6 хувь нь 6 жилийн хорих ял байна. Хуульд заасан 5-12 жилийн хорих ялын доод хэмжээ болон түүнээс доогуур ял оногдуулсан байна.

➤ Давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрлэсэн байдал

Эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүхээр хянагдаж нэмэлт мөрдөн байцаалтад буссан 3, шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлэгт буцаасан 3 нийт 6 шийдвэрийн үндэслэлийг судлахад:

1. Шүүгдэгч яарын бүлэглэж дээрэмдэх гэмт хэрэг үйлдсэн нь нотлогдоогүй.

2. Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 80 дугаар зүйлд заасан нотлогдвол зохих асуудал буюу хохирлын хэмжээ, гэрчүүдийн мэдүүлэг зөрүүтэй, гэмт хэрэг үйлдсэн хугацаа нь тодорхойгүй.

3. Нэг яллагдагч хэд хэдэн гэмт хэрэг үйлдсэн бол хэргийг нэгтгэж мөрдөн байцаалт явуулах тухай Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 29.2 дугаар зүйлийг зөрчсөн.

4. Холбогдогчийн хуулиар хамгаалагдсан эрхийг хязгаарласан.

5. Хэргийн зүйлчлэлийг зөвтгүүлэх тухай заасан байна.

➤ Хяналтын шатны шүүхийн шийдвэрлэсэн байдал

Эрүүгийн хэргийг хяналтын шатны шүүхээс анхан шат, давж заалдах шатны 2 шийдвэрийг хянаж хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон ба нотлох бүхий л ажиллагааг хийсэн боловч санаа зорилго нэгдэж гэмт хэргийг хамтран үйлдсэн болох нь тогтоогдоогүй, шүүгдэгчийн гэм буруутай эсэхэд эргэлзээ гарсан тул түүнд ашигтайгаар шийдвэрлэнэ гэсэн хуулийн заалтыг үндэслэсэн байна.

Хяналтын шатны шүүх дээрэмдэх гэмт хэргийн бусад зүйл ангиар эрүүгийн хэрэг 3-ыг нь шүүхэд дахиж буцаасан нь мөрдөн байцаалтын ажиллагааны зөрчлөөс шалтгаалаагүй байна.

3.7. Хүнийг алах гэмт хэргийн талаар

➤ Анхан шатны шүүхээр шийдвэрлэсэн байдал

а) 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 91.1 дүгээр зүйлд зааснаар ял оногдуулсан 9 шийтгэх тогтоолоор 10 жил 1 сар хорих ялтай 4 хэрэг буюу 44 хувь, 4 / завдалт /, 12,13,14 жилийн хорих ялтай тус бүр 1 байна. / Хуульд заасан ял нь 10-15 жил хорих. /

б) Мөн хуулийн 91.2 дугаар зүйлд заасан гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд оногдуулсан шүүхийн 9 шийдвэрийг судлахад 20-21 жилийн хорих ялыг 3 хэрэгт, 7 /завдалт/, 9,15,17,18, 24 жилийн хорих ялыг тус бүр 1 хэрэгт оногдуулжээ.

в) 2015 оны Эрүүгийн хуулийн 10.1.1 дэх зүйлд гэмт хэргийг шийдвэрлэсэн 8 тогтоолын 2-т нь 6 жилийн хорих ял /33.3 хувь/, 2-т нь 8 жилийн хорих ял /33.3 хувь/, 2-т нь 13 жилийн хорих ял оногдуулсан байна.

9.10 жилийн хорих ялыг тус бүр 1 хэрэгт оногдуулжээ. /Хуульд заасан ялын хэмжээ 8-15 жил/.

г) Мөн хуулийн 10.1.2 дахь зүйлд заасан гэмт хэрэгт шүүхийн 7 шийдвэр гарснаас 12 жилийн хорих ялтай 4хэрэг буюу 57.1 хувь, 15 жилийн хорих ялтай 2хэрэг буюу 28.5 хувь, 20 жилийн хорих ялтай 1 хэрэг тус тус байна. /Хуульд заасан хэмжээ 12-20 жилийн хорих /.

➤ Давж заалдах шатны шүүхээр шийдвэрлэсэн байдал

Эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүхээр хэлэлцэж нэмэлт мөрдөн байцаалтад буцаасан 2, шүүхийн шийдвэрт өөрчлөлт оруулсан 1, шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлэгт буцаасан 2 байна. Магадлал дараах үндэслэлийг заасан байна. Үүнд:

1. Эрүүгийн хэрэгт заасан нотолбол зохих байдлыг нэг мөр шалгаж, гэмт хэргийн сэдэлт, гэм буруугийн хэлбэрийг нарийвчлан тогтоох.

2. Шинжээчийн нэмэлт дүгнэлт гаргуулах.

3. Хохирогч, холбогдогчийн хоорондын харилцааг тогтоох

4. Гэмт хэргийн үйлдэл нь төгссөн, эсхүл төгсөөгүй завдалтын аль нь болохыг тогтоох.

5. Хохирогч амь алдсан нь бусад хүмүүсийн буруутай ажиллагаанаас болсон тул зүйлчлэлийг хөнгөрүүлэх.

6. Хохирогчид эмнэлгийн тусламж үзүүлсэн бол амь насыг аврах боломжтой байсан эсэхийг шалгах.

7. Бүх насаараа хорих ялтай гэмт хэрэгт холбогдогчийг өмгөөлөгчгүй байцаасан, хуульд заасан эрхийг хязгаарласан гэх мэт дурдсан байна.

➤ Хяналтын шатны шүүхээр шийдвэрлэсэн байдал

Эрүүгийн хэргийн хяналтын шатны шүүхээр хэлэлцсэн 7 хэргийг судалгаанд хамруулсан ба шүүхийн урьдчилсан хэлэлцүүлэгээс буцсан 1, нэмэлт мөрдөн байцаалтад буцсан 5, шүүхийн шийдвэрт өөрчлөлт оруулсан 1 байна.

Дээрх хяналтын шатны шүүхийн тогтоолд дараах үндэслэлийг төдөрхойлжээ. Үүнд:

1. Хохирогчид учирсан гэмтлийн зэргийг нарийвчлан тогтоох.

2. Шүүгдэгч нарын үйлдэлтэй шууд шалтгаант холбоотой эсэхийг нотлох.

3. Нотолбол зохих асуудлыг бүрэн тогтоогоогүй, мөрдөн байцаалтын ажиллагаа гүйцэд биш хийсэн .

4. Өмнө гарсан шүүхийн захирамжийг биелүүлээгүй.

5. Хэргийн зүйлчлэл буруу гэсэн байна.

Дээр дурдсан нөхцөл байдлыг нэгтгэн дүгнэвэл:

1. Анхан шатны шүүхээс оногдуулж буй хорих ялын 50-60 хувь нь хуульд заасан ялын доод хэмжээ буюу ял шийтгэхийг хөнгөрүүлэх үндэслэлээр оногдуулсан байна.

2. Ял сонгож оногдуулах боломжтой хэргүүдээс 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 145 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан хэрэгт 83.3 хувьд нь хорих ял, 2015 оны Эрүүгийн хуулийн 17.1.1 дэх зүйлд заасан гэмт хэрэгт нийтэд тусгай ажил хийлгэх ялыг 33 хувьд, хорих ял оногдуулахгүй тэнссэн нь 50 орчим хувийг эзэлж байна.

3. Давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхээс анхан шатны шүүхээс оногдуулж буй ялыг хуульд заасан эрхийн дагуу өөрчилж байгаа нь үндэслэлтэй ба мөрдөн байцаалтын шатанд хийвэл зохих ажиллагааг дутуу гүйцэд биш хийсэн, зүйлчлэл буруу үндэслэлээр хэргийг нэмэлт мөрдөн байцаалтанд буцаах, шүүхний урьдчилсан хэлэлцүүлэгт буцаасан нь лунджаар 10 орчим хувьтай байна.

СУДАЛГААНЫ ДҮГНЭЛТ

Нэг. Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш шийдвэрлэгдсэн хэрэг боловч 2002 оны Эрүүгийн хуулиар шийдвэрлэгдсэн авлигын гэмт хэргийн ялын хэмжээг харьцуулан үзэхэд 2002 оны Эрүүгийн хуульд энэ төрлийн гэмт хэрэгт ихэвчлэн хорих ял оногдуулдаг байсныг 2015 оны Эрүүгийн хуулиар хорих ялаас илүүтэй торгох ял оногдуулж, нийтийн албанд томилогдох эрх хасах нэмэгдэл ял оногдуулсан тохиолдол олон байна. Тухайлбал: 2002 оны Эрүүгийн хуулиар дээр дурдсан гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутгайд тооцон эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн 21 хүнд хорих ял оногдуулж, үүнээс 14 хүний хорих ялыг тэнгэсэн байна. Мөн 4 хүнд торгох, 9 хүнд тодорхой албан тушаал эрхлэх эрх хасах ял оногдуулсан байна.

Харин 2015 оны Эрүүгийн хуулиар шүүхээс Эрүүгийн хуулийн 22.1 дүгээр зүйл, 22.4 дүгээр зүйл, 22.5 дугаар зүйлд тус тус зааснаар нийт 20 хүнд торгох, 4 хүнд хорих ял оногдуулсан бөгөөд 4 хэрэгт хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнгэж, 2 хэрэгт хорих ял оногдуулж тэнгэж, гэмт хэрэг үйлдсэн 25 хүний нийтийн албанд томилогдох эрх хассан авлигын гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд шүүхээс оногдуулж буй ялын бодлого суларсан гэж дүгнэж болохоор байна.

Давж заалдах, хяналтын шатны шүүхээс анхан шатны шүүхээс оногдуулсан ял хөнгөдсөн гэж дүгнэсэн тохиолдол судалгаанд хамрагдсан шүүхийн шийдвэрүүдэд байхгүй байна.

Хоёр. Эрүүгийн ялын дээд, доод хэмжээг судлан үзвэл гэмтэл үүрэгжээгүй гэр бүлийн хүчирхийлэл буюу 11.7 дугаар зүйлд заасан гэмт хэрэгт оногдуулах ялын төрөлд нь хорих ял оногдуулж болохоор заасан байдаг боловч хөнгөн гэмтэл учруулсан гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх гэмт хэрэгт оногдуулах ялын төрөлд хорих ял байхгүй, зөвхөн торгох, нийгэд тустай ажил хийлгэх ял сонгох санхитай байна.

Өөрөөр хэлбэл хууль тогтоогчоос ялын бодлогыг тодорхойлохдоо дээрх гэмт хэргийн хувьд ялгамжтай хандаж чадаагүй байна.

Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуультай холбогдуулан Зөрчлийн тухай, Эрүүгийн хуульд энэ төрлийн зөрчил, гэмт хэргийн шинжийг тусгээж ял, шийтгэлийн бодлогыг тодорхойлохдоо аль болох торгох ял оногдуулахгүйгээр баривчлах болон хорих ял оногдуулахаар шийдвэрлэжээ.¹⁰

Гэтэл хүндрүүлэх шинжтэйгээр буюу гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх хүний эрүүл мэндэд хөнгөн хохирол учруулах гэмт хэргийн ялыг хуульчлахдаа гэмтэл учруулаагүй гэр бүлийн хүчирхийлэлээс хөнгөн ял оногдуулахаар заасан нь хохирогчид эргээд эдийн засгийн дарамт болох нөхцөлийг бүрдүүлэхээр байна.

Гурав. Хүчиндэх гэмт хэргийн ялын бодлогод “Эрүүгийн хууль”-л орсон өөрчлөлтөөр уг гэмт хэргийн үндсүүдэд бүрэлдэхүүнд “хүндэвтэр, хүнд гэмтэл учруулсан” гэсэн шинжийг оруулаагүй нь ялын бодлогод сөргөөр нөлөөлөн гэж үзэхээр байна.

Дөрөв. Хулгайлах, залилах, дээрэмдэх гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд шүүхээс оногдуулж буй ялыг бодлого 2002 оны Эрүүгийн хуульд зааснаар оногдуулж байсан ялын бодлоготой ойролцоо байгаа нь энэ төрлийн гэмт хэргийг шийдвэрлэх, ял оногдуулах шүүхийн практик харьцангуй тогтсон гэж дүгнэхээр байна.

Эдгээр гэмт хэргийг үйлдсэн хүнд шүүхээс оногдуулж буй ял шийтгэлийн бодлого тогтвортой, гэмт хэрэг үйлдсэн

¹⁰ Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн ялын хэсгийн хурлын тэмдэглэл, хуулийн хувийн хэргээс

хүний хувийн байдал, тохиолдлын шинжтэй, хохирол нөхөн төлсөн байдлыг харгалзан харьцангуй уян хатан шинжтэй гэж дүгнэж болохоор байна.

Тав. Хулгайлах, залилах, дээрэмдэх гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд анхан шатны шүүхээс оногдуулж буй хорих ялын 50-60 хувь нь хуульд заасан ялын доод хэмжээгээр буюу ял шийтгэлийг хөнгөрүүлж, оногдуулсан байна.

2002 оны Эрүүгийн хуулийн 145 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан хэрэгт 83.3 хувьд нь хорих ял, 2015 оны Эрүүгийн хуулийн 17.1.1 дэх зүйлд заасан гэмт хэрэгт нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг 33 хувьд, хорих ял оногдуулахгүй тэнссэн нь 50 орчим хувийг эзэлж байна.

Зургаа. Хүнийг алах гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд шүүхээс оногдуулж буй ялын бодлого 2002 оны “Эрүүгийн хууль”-д заасаар оногдуулж байсан ялын бодлоготой ижил, оногдуулсан хорих ялын хэмжээ нь ойролцоо байна.

СУДАЛГААНЫ САНАЛ

Нэг. Бэлгийн халдлагад өртсөн насанд хүрээгүй хүүхдийн сэтгэл зүй, сэтгэцийн гэмтлэйн улмаас үүссэн эмгэгийг сэтгэл зүйч, сэтгэцийн эмчийн дүгнэлтээр тогтоолгож үүнийг хүнд хор уршигт тооцон энэ төрлийн гэмт хэргийн хүндрүүлэх шинжид оруулах нь зүйтэй байна.

Ингэснээр уг хор уршгийг буюу эмчилгээний зардлыг төлөөгүй тохиолдолд “гэмт хэрэг үйлдэж учруулсан хохирлоо

нөхөн төлөөгүй” гэж үзэн насанд хүрээгүй хүн хүчиндэж, ял шийтгүүлсэн ялтанг хорих ялаас хугацаанаас өмнө суллахад ЭХЕА-ийн 6.12 дугаар зүйлд заасан хуулийн шаардлагыг хангаагүй гэж үзэх үндэслэл болох бөгөөд шүүхээс энэ төрлийн гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд оногдуулах ялыг чангатгах нэг үндэслэл болно.

Арван найман насанд хүрээгүй хүнийг хүчиндэх гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд оногдуулах ялын бодлогыг чангатгахад нөлөөлөх нөхцөл нь дээрх төрлийн гэмт хэргийг бүрэн шалгаж тогтоох, бие махбод болон сэтгэл саанааны хохирлыг тогтоож шүүхийн шийдвэрт тусгуулах ажиллагаа тул энэ төрлийн гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирол тогтоох аргачлал боловсруулах саналыг гаргаж байна.

Хоёр. Авлигын гэмт хэргийн ялын бодлогыг чангатгахад анхаарч, ял хөнгөдсөн үндэслэлээр улсын ялагч, прокурорын эсэргүүцэл бичиж байх,

Гурав. Авлигын гэмт хэргийн улмаас олсон хууль бус хөрөнгийг хурааж улсын орлого болгосон тохиолдлыг 2017-2018 оны байдлаар судлан, хууль бус олсон орлого, түүний хэмжээ нь ялын бодлогод нөлөөлсөн эсэхийг судлах шаардлагатай байна гэж үзлээ.

Дөрөв. Цаашнд ялын бодлогыг судлахдаа Эрүүгийн хуульд заасан нэг бүлэгт хамаарах тодорхой төрлийн гэмт хэргийг хамруулж, 1 жилийн хугацаанд шийдвэрлэсэн хэргийг өмнөх онтой харьцуулж хэвших саналтай байна.

---o0o---

**МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙЛӨГЧ, БҮГД НАЙРАМДАХ ФРАНЦ УЛСЫН
ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН БҮРЭН ЭРХИЙГ ХАРЬЦУУЛАН СЭДЛЭХ НЬ:
(МОНГОЛ УЛС, БҮГД НАЙРАМДАХ ФРАНЦ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХҮГЭЭНД)**



Хар хорин сум дахь сум дундын
прокурорын газрын ерөнхий прокурор,
хууль цаазын итгэмжит зөвлөх
Ш.Баасандорж

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Үндсэн хууль, Ерөнхийлөгч,
Парламентын дэглэм, хагас
Ерөнхийлөгчийн дэглэм, Ерөнхийлөгчийн
бүрэн эрх.

ТОВЧЛОЛ:

Монгол Улсын 1992 оны ардчилсан
Үндсэн хуульд 2000, 2019 онуудад 2 удаа
нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, найруулга хийсэн
бол Франц Улс 1958 оны Үндсэн хуульдаа
24 удаа нэмэлт найруулга хийсэн байна.
Монгол Улсын 2 дахь Үндсэн хуулийн
нэмэлт, өөрчлөлтийг Улсын Их хурал 2019
оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан
билээ.

Уг Үндсэн хуулийн нэмэлт,
өөрчлөлтийн төсөл нийгмийн хүрээнд
болон парламентад хэлэлцэгдэж байх үеэр
нэмэлт, өөрчлөлттэй холбоотой маргаан,
мэтгэлцээн ихээхэн өрнөж байсан бөгөөд
тэрхүү маргаан, мэтгэлцээний нэг нь
яха аргагүй Бүгд Найрамдах засаглалын
дэглэм (засаглалын хэлбэр)-ийн маргаан,
мөн Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхтэй
холбоотой асуудлууд байв.

Иймээс хагас Ерөнхийлөгчийн
дэглэмтэй гэгдэх Франц Улсын
Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхтэй, Монгол
Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг
Үндсэн хуулийн хүрээнд харьцуулан
судалж, зарим онолын ойлголт, нэр
томьёог гаргаж тавих, Монгол Улс Үндсэн
хуулиараа Бүгд Найрамдах засаглалын
чухам ямар дэглэмийг хуульчилсан талаарх
өөрийн санал, байр сууриа илэрхийлэх,
цаашид хэрхэн Үндсэн хуулиа өөрчлөх
талаар санал, дүгнэлтээ дэвшүүлэн
тавихад оршино.

УДИРТГАЛ

Ерөнхийлөгч гэсэн нэршил нь латин
хэлний **"praes"** франц хэлээр **"en avant"** (мн:
өмнө, түрүүнд, урьд, тэргүүнд нь), **"sidents"**
франц хэлээр **"qui siège"** (мн:хуралдах,
суух, орших, байх) гэсэн үгнүүдийн
нийлбэр латин **"praesidents"** гэсэн үгнээс
гаралтай, франц хэлээр **"qui siège devant
les autres, qui est à la tête"** (мн: бусдын
өмнө байж, толгойд нь байна) гэсэн утгыг
илэрхийлдэг байна.¹

Францад **"Président"**² гэсэн нэршил,
нэр томьёог 1296 оноос анхлан хэрэглэж
эхэлсэн бол 1617 оноос **"Présidente"**³ гэж
нэр үгийн эм хүйс дээр хэрэглэж байсан
бөгөөд парламент хэмээх шүүх, түүний
танхимын даргалагчийг буюу шүүх эрх
мэдэл эрхэлсэн түшмэл болох шүүгч,
прокурор (фр: magistrats)-уудын даргыг
нэрлэдэг байжээ.⁴

Ангилд 1649 онд хаан Чарльз
I-ийг цаазаар авсны дараа хааны алба нь

¹ wikipedia.org/wiki/Président; үеэсн 2019.11.23.

² Монголоор ерөнхийлөгч гэсэн үг.

³ Ерөнхийлөгч гэсэн үг эм хүйс дээр ний хувиараа бөгөөд
эмэгтэй хүн тухайн үеийн албан тушаалыг хашиж эхэлснээр
ийнхүү хэрэглэж эхэлсэн гэж үзэж болох талтай.

⁴ Францад өмнө хэр ахлан шиг, даж мавдах шиг, Дух шатны
шүүхийн Ерөнхий шүүгч, даж мавдах, Дух шатны шүүхийн
танхимын тэргүүн шүүгч нары Ерөнхийлөгч гэсэн нэршлээр
нэрлэдэг билээ.

“Төрийн зөвлөл” болон өөрчлөгдөж, Жон Брэдшо парламентаас сонгогдож, удирдах болсноор Лорд-Ерөнхийлөгч гэж нэрлэн, ерөнхийлөгч гэсэн нэршилгүй лорд гэсэн үгтэй хамтатган хэрэглэж эхэлсэн байна.⁵

Харин АНУ-д 1787 онд Үндсэн хуулиа батлан гаргаж гүйцэтгэх засаглалын тэргүүнээ Ерөнхийлөгч гэж хуульчилжээ.

Тэгвэл Франц Улсад Луй XVIII хаан 1815 онд Шарль Морис де Талейран-Пернгор-ийг ерөнхий сайдаар томилж, Сайд нарын зөвлөлийн ерөнхийлөгч (фр:président du Conseil des ministres) гэж тухайн үедээ нэрлэж байсан бол 1848 онд тус улсад Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч (фр:président de la République) гэсэн албан тушаалтан анх удаа бий болжээ. Тэрхүү Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч гэсэн албан тушаалтныг II Бүгд Найрамдах Улсын 1848 оны 11 дүгээр сарын 04-ний өдрийн Үндсэн хуульд тусгаж, сонгуулийн эрх бүхий насны эрэгтэйчүүдээс бүх нийтийн шууд санал хураалтаар 4 жилийн хугацаатайгаар сонгохоор зааж, Ерөнхийлөгч нь гүйцэтгэх засаглалын эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхээр хуульчигдсан байна. Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгчийн анхны сонгууль нь 1848 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдөр болж, Наполеон Бонапарт-ын ахан дүүсийн удмын Луи-Наполеон Бонапарт⁶ нэр дэвшиж, Франц Улсын анхны Ерөнхийлөгчөөр сонгогчдын 75 хувийн саналаар сонгогдсон байна.

Хэдийгээр энд дурдсан цаг үеэс өмнө буюу Францад хувьсгалын үеэр 1792 онд хаант засаглал унаж, I Бүгд Найрамдах Улсаа тунхагласан ч төрийн тогтолоонд төрийн тэргүүн буюу Ерөнхийлөгч гэсэн албан тушаалтангүй байв. Францын хувьсгалчид, улс төрчид хаант засаглалаас салсан даруй дахин төрийн тэргүүнтэй болох хүсэл, зориг

дутаж, Үндэсний конвенцын хороодоос дэ факто хийн, хамтын удирдлагын хэлбэртэй директор-ийн дэглэмийг тогтоосон байна. Өөрөөр хэлбэл, Гүйцэтгэх засаглалын тэргүүн нь 5 захирал гэж нэрлэсэн 5 хүний бүрэлдэхүүнтэй удирдах багаас 1 жил, 1 жилээр сонгогдож байхаар болж, тэрхүү дэглэм нь Францын ард түмний дунд нэр хүндээ алдсанаар Наполеон төрийн эрхэнд гарах үндэс суурийг тавьж өгчээ. Энэхүү дэглэмийг хамтын, харилцан ээжилсэн улс төрийн дэглэм гэж үздэг байсан бөгөөд диктатураас зайлсхийх зорилгоор бий болгосон гэдэг. Уг дэглэмийн гүйцэтгэх засаглал нь 1799 он хүртэл тэргүүн консулаар Наполеон гарч иртэл туйлын тогтворгүй, нэр хүндгүй ажиллаж байв.

Хамтын засаглалын хэлбэр нь социалист дэглэмийн доор Монголд нутагшиж байсан билээ⁷.

Монгол Улс нь социалист дэглэмээс ардчилсан дэглэмд 1992 оны Үндсэн хуулиар шилжиж, тус хуулиар Орчин үеийн Монгол Улс анх удаа төрийн тэргүүнтэй, ерөнхийлөгчтэй болжээ. Франц Улс нь 1848 онд анх ерөнхийлөгчтэй болж байсан бол Монгол Улс нь 142 жилийн дараа 1990 онд анх ерөнхийлөгч⁸-тэй болсон байна.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь УИХ-нар хэлэлцэгдэж батлагдсаныг дээр тэмдэглэсэн. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтөөр засаглалын дэглэм (хэлбэр)-ийг нэг мөр шийдэж чадсангүй. Өөрөөр хэлбэл, Парламент, Ерөнхийлөгчийн засаглалын дэглэмийг аль нэг талд нь гаргаж, хуульчилж чадсангүй. 1992 оны Үндсэн хуулиар хуульчилсан хагас ерөнхийлөгчийн дэглэмийг хэвээр үлдээжээ гэж судлаачийн зүгээс үзэж байна. Ийнхүү хэвээр үлдэсэнээс гадна хагас ерөнхийлөгчийн дэглэмийг улам бэхжүүлсэн мэт болжээ.

⁵ wikipedia.org/wiki/President. үсэсн 2019.11.23.

⁶ Түүхэнд Наполеон Бонапарт III гэж гэмэлтэгдэн улсын бөгөөд Францын 2 дахь тэнгит гүрнийг байгуулсан. Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгчөөр 4 жил ажиллаад 1852 оны 12 дугаар сарын 02-ны өдөр төрийн эргэлт хийж, өөрийгөө Францын Улсын эзэн хаанаар өргөмжлөж, 2 дахь тэнгит гүрнийг байгуулжээ. Францын анхны ерөнхийлөгч нь төрийн эргэлт хийж, эзэн хаанаар өөрийгөө өргөмжлөснөөр дараагийн ерөнхийлөгчид нь 1958 он хүртэл эрх нэгтгэл нь туйлын комс байжээ.

⁷ Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс нь 1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хуулиар хамтын удирдлагатай төрийн тэргүүнгүй байв. Жишээ нь АИХ-ын тэргүүдэд гэгч хамтын удирдлагатай байсныг хэлж болно.

⁸ БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн хуулийг 1990 оны 5-р дугаар сард тэр үеийн АИХ-нар батлаж, төрийн тэргүүн-Ерөнхийлөгчийн институтыг бий болгосон.

Иймээс энэхүү дэглэмийн сонгодог жишээ болсон, дэлхий дахинд анхлан холимог дэглэмийг Үндсэн хуулиараа хуульчилсан улс болох Франц Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхтэй Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эхийг харьцуулан судалъя. Францад тэрхүү Үндсэн хуулиа дагаад хагас ерөнхийлөгчийн дэглэмийн онолын ойлголт тус улсад бий болж хөгжсөн байдаг. Энэ бүгдийг авч үзэхийн өмнө харьцуулж буй улс орнуудын улс төрийн нөхцөл байдлыг товч авч үзье.

Франц Улс нь 1789 оны хувьсгалаас хойш 16 удаагийн Үндсэн хууль баталсан төдийгүй, тэдгээр Үндсэн хууль, түүний дэглэмээ 11 ангилж ялган, үечлэн авч үздэг. Тухайлбал, Хувьсгалын үе 1789-1792, Директорын үе 1792-1799, Консул, Эзэнт гүрний үе 1799-1814, Шинэтгэлийн үе 1814-1830, цааш нь II, III, IV, V Бүгд найрамдах Улсын үе гэх мэтчилэн үргэлжилнэ. I Бүгд Найрамдах Улс нь 1792-1799 он хүртэл директорын хамтын засаглалын хэлбэрээр оршин тогтносон бол II Бүгд Найрамдах Улс нь 1848-1851 онуудад Ерөнхийлөгчийн дэглэмтэй оршин тогтножээ.

Харин Францын III, IV Бүгд Найрамдах Улсын үед парламентын дэглэмтэй байв. Үүний III Бүгд Найрамдах Улс нь 1871-1940 он, IV Бүгд Найрамдах Улс нь 1946-1958 он хүртэл байжээ.

III Бүгд Найрамдах Улсын үед төрийн удирдлага, парламентын эрх мэдэлд шинэчлэл хийж, парламентын улс төрийн ач холбогдлыг нэмэгдүүлэх бодлого баримталсан байна. 1876 оны парламентын сонгуулийн дараа III Бүгд Найрамдах Улсын төрийн эрх мэдлийг парламент эргэжүүлэх таатай нөхцөл бүрэлдсэн байна. Ерөнхийлөгч гүйцэтгэх засаглалыг тэргүүлэх эрх мэдлээ парламентад олонх болж байгаа нам эвслийн удирдах зөвлөлөөс бүрэлдсэн Сайд нарын зөвлөлд шилжүүлж, улмаар ерөнхийлөгч билэгдлийн шинжтэй төрийн тэргүүний статустай болсон юм.⁹

Ийн Ерөнхийлөгчийг билэгдлийн шинжтэй төрийн тэргүүн болгосон нь анхны шууд сонгуулиар сонгогдсон БНУ-

⁹ С.Зульфикар, Францын төрийн тогтолцоо, Ув., 2004 он, 35 дэх тал.

ын анхны Ерөнхийлөгч Луи-Наполеон Бонапарт нь өөрийгөө эзэн хаанаар өргөмжилснөөс үүдсэн хэрэг.¹⁰

III Бүгд Найрамдах Улсын парламентын дэглэмийн үед тус улсад засаглалын хямрал нүүрлэж, тогтворгүй засгийн газартай бодж, улс төрийн хариуцлагагүй байдал, засаглалын эзэнтгүйдлийн улмаас Франц Улс нь Гитлерийн Германд ялагдсан гэж үздэг.¹¹ Хэдий тийм боловч дэлхийн 2 дугаар дайны дараа IV Бүгд Найрамдах Улс мэндлэж, парламентын дэглэмийг дахин сонгожээ.

Тэрхүү парламентын дэглэмийн сул талыг дахин Францчууд үүрч¹², Франц-Алжирын дайн өрнөж, улс нь улс төр, эдийн засаг, нийгмийн гүн хямралд өртөж, аргагүйн эрхэнд армиас, улс төрөөс чөлөөнд гарсан, улс төрөөс хөндийрсөн, гэртээ гавьяаны амралтаа эдлэж буй генерал Де Голль-ийг улс төрд урьж, улс төрчид нь түүнээс Франц Улсаа хямралаас авч гарахыг хүссэн гэдэг. Хямралаас гарах арга зам нь Үндсэн хуулиа өөрчлөх, Засгийн газраа парламентаас аль болох хараат бус, тогтвортой, бие даасан институт

¹⁰ Тэр цаг үе, орчин үе нь хоорондоо эрс ялгаатай нь тэдэрхий бөгөөд өнөө үед Үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжлийг өндөр түвшинд хүрснээс гадна ардчилал тус улсад нэн өндөр түвшинд хөгжжээ.

¹¹ Тэр үеийн улс төрийн нөхцөл байдлын талаар доктор С.Зульфикар нь "Францын төрийн тогтолцоо" бүтээлдээ "... Гэгдхүү III Бүгд Найрамдах Улс оршин тогтнох хугацаанд гүйцэтгэх эрх мэдэл зургаалан сарын настай засгийн газруудаар ээлж дараалан солигдож, улс төрийн тогтворгүй байдал давтагдаж байв... Цөөн гишүүдтэй, зохион байгуулалт султай улс төрийн намууд олширч, үзэл баримтлал, үйл ажиллагаа нь төлөвшиж чадаагүйтээ улс төрийн санал зөрөлдөөн дамжиж, улмаар улс төрийн тогтворгүй байдалд хүргэж байв. Үүний улмаас засгийн газрыг улс төрийн намууд эвсэхдээ замаар л бүрэлүүлж, улмаар богино настай, үйл ажиллагаа нь туйлбаргүй, хэвэрг засгийн газар бүрэлдэх үндсэн шалтгаан болжээ. Улс төрд гүйцэтгэх засаглалын залгамж, тасралтгүй чанар бүрэлдэх үгүйтгэгдэж байв..." гэж бичсэн байна.

¹² La Quatrième République a connu 24 présidents du Conseil ayant formés 22 gouvernements en 12 ans. 9 gouvernements ont duré moins de 41 jours (plus d'un sur trois), et pour la dernière année, après mai 1957, il y a eu 5 gouvernements qui ont duré en moyenne moins de 59 jours гэж https://fr.wikipedia.org/wiki/Quatrieme_Republique_(France): анкимедиа-д бичсэн байх ба монголчлолбол, IV Бүгд Найрамдах Улсын 12 жилийн хугацаанд 24 засгийн газар, 24 зөвлөлийн Ерөнхийлөгч огцорч өөрчлөгдсөн. 9 Засгийн газрын хугацаа нь 41 хоногос бага хугацаагаар /гуравын нэгээс илүү нь/ үргэлжилсэн бөгөөд суулийн жилүүдэд буюу 1957 оны 05 дугаар сараас хойш хугацаанд 5 засгийн газар дунджаар 59 хоногос бага хугацаагаар оршин тогтножээ гэсэн байна.

болгоход чиглэгдсэн байна. Гэхдээ улс төрийн тогтолцооны уламжлалт байдал, улс төрчдийн сэтгэлгээ, байр суурь, үзэл баримтлал болон бусад олон хүчин зүйлээс шалтгаалан сонгодог ерөнхийлөгчийн засаглалыг нутагшуулсангүй.

Францын ард түмний санал асуулга 1958 оны 09 дүгээр сарын 28-ны өдөр явагдаж, сонгуулийн санал өгөх эрхтэй иргэдийн 80 хувь болох Францчуудын зөвшөөрснөөр тухайн Үндсэн хууль батлагдаж, V Бүгд Найрамдах Улс мэндэлжээ.

Уг Үндсэн хууль, 1962 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр Франц Улсад хүчтэй ерөнхийлөгч бүхий парламентын дэглэм (фр: régime parlementaire à forte tendance présidentielle) тогтсон байна. Өөрөөр хэлбэл, Хагас ерөнхийлөгчийн дэглэм (фр: régime semi-présidentiel) тогтжээ гэсэн үг.

Харин Монгол Улс нь түүхэндээ 1924, 1940, 1960, 1992 онуудад 4 удаагийн Үндсэн хууль батлан мөрдсөн байна. Үндсэн хууль, түүний дэглэмийг сошиналист, ардчилсан гэж 2 ангилж үзэж болно. Ардчилсан Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чиндип нь БНМАУ-ын 1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хуулийг социалист гэж нэгэн маягт хамааруулж ангилах нь үнэнд илүү нийцнэ гэж бичсэн нь бий.¹³

Тэгвэл Монгол Улс нь ардчилсан дэглэм рүү шилжих 1992 оны анхны ардчилсан Үндсэн хуулина батлахдаа Францын адил хүчтэй ерөнхийлөгч бүхий парламентын дэглэмийг нутагшуулсан гэж судлаачийн хувнар үзэж байгаа дахин тодотгож байна.¹⁴ Өөрөөр хэлбэл, хагас ерөнхийлөгчийн дэглэмийг нутагшуулсан гэсэн үг.

Манай улс нь Бүгд Найрамдах засаглалын ямар дэглэмийг хуульчилсан эсэх нь өнөөг хүртэл ард түмэнд төдийгүй, эрдэмтэн, судлаачдын дунд ч тодорхойгүй, нэл мөр тогтсон, хүлээн зөвшөөрөгдсөн

¹³ Б.Чиндип, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэргийн, УБ, 2017 он, 119 дэх тал.

¹⁴ Ардчилсан 1992 оны Үндсэн хуулиар чухам ямар дэглэм нутагшуулсан талаар одоог хүртээ шинжлэл ухааны үндэслэлтэй судалж, тэрүү судалгааны өмнө эрдэмтэн, судлаачид, ард түмэнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн нь үгүй аж үг.

онолын ойлголт, тайлбаргүй яваа билээ. Энэхүү байдлыг товч үзвэл, 2016-2020 оны УИХ-ын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн даргаар ажиллаж байсан Ц.Цолмон нь “Монгол Улс ардчиллыг завхруулж байна уу?” гэсэн нийтлэлдээ “...МАХН-ын гишүүн, Үндсэн хууль боловсруулах ажлын хэсгийн гишүүнээр ажиллаж байсан хуульч С.Төмөр агсан Үндсэн хуульд заасны дагуу Төрийн тэргүүнийг ард түмнээс шууд сонгож байгаа учир Монгол Улс ерөнхийлөгчийн засаглалтай гэж үзсэн бол 1991 онд Улсын Бага хурлын даргаар ажиллаж байсан Р.Гончигдорж Монгол Улсын тогтолцоо бол Израйль, Герман, Итали улстай төстэй зөвхөн бэлгэ тэмдгийн Ерөнхийлөгчтэй, Их Британи улстай адил Бүгд Найрамдах Улс гэж түүний эсрэг маргаж байжээ...” гэж бичжээ.¹⁵

Доктор А.Цанжид нь “...Шинэ Үндсэн хуулиар төрийн тогтолцооны ассамблейн хэв маяг өөрчлөгдөж цэвэр танхимын болон цэвэр Ерөнхийлөгчийн засаглалын шинж чанарыг хослуулсан дэлхийн ардчилсан бусад оронд түгээмэл байгаа холимог хэв маягийн тогтолцоо бий болов...”¹⁶ гэж дүгнэсэн байдаг.¹⁷

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг эх баригч, УИХ-ын гишүүн, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Д.Лүндээжанцан нь “...Монгол Улс парламентын засаглалын хэлбэрийг тууштай сонгож, 1992 оны Үндсэн хуулиараа баталгаажуулж, нэг танхимтай, 76 гишүүнтэй, байнгын ажиллагаатай парламентыг байгуулан...” гэж дүгнэжээ.¹⁸

Гэхдээ Д.Лүндээжанцан нь “Монгол Улс дахь Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт” бүтээлдээ “...Харин сүүлийн үед Монголд парламентын засаглал сонгодог агуулгаараа хэрэгжихэд хүрэлцэхүйц хангалттай улс төрийн эрүүл орчин, үйл ажиллагаа, бүтэц, зохион байгуулалтын оновчтой механизм

¹⁵ <http://www.ulluu.mn/n/69431.html>: үзсэн 2019.11.08.

¹⁶ А.Цанжид, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн онолын үзэл баримтлалын зарим асуудал, Шинэ гол сэтгүүр, УБ, 1999 он, 24 дэх тал.

¹⁷ Судлаачийн хувнар энэ дүгнэлттэй санал нийлж буй билээ.

¹⁸ Д.Лүндээжанцан, Монгол Улс дахь Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хоёр дахь хэргийн, УБ, 2014 он, 232 дэх тал.

илт үгүйлэгдэж байгаа тухай ярих болов (Б.Дэлгэрмаа. Парламентын засаглал, хууль тогтоох бүрэн эрх ба УИХ.Шинэ толь.1999.28.49 дэх тал. Д.Болор-Эрдэнэ. Хэрхвэл парламент жинхэнэ утгаараа төрний дээд эрхийг барих вэ? Өдрийн сонин.1999.№232)¹⁹, мөн "...Өриөдийн зарим эрдэмтэд тус улсыг хязгаарлагдмал эрхтэй-Ерөнхийлөгчийн БНУ гэсэн дүгнэлтэд хүрсэн байна"²⁰ гэж тодорхой нэр бүхий хүмүүсийн байр суурийг ишлэн авч, хүлээн зөвшөөрөх хандлагатай байдалар гэмдэлгэжээ. Энэ нь парламентын дэглэмийг 1992 оны Үндсэн хуулиар хуульчлаагүй байжээ гэж дүгнэсэнтэй агаар нэгэн адил уншигдаж байна.

Тэрээр, академик Ж.Болдбаатартай хамтран бичсэн "Монгол Улсын төр, эрх зүйн түүхэн уламжлал" бүтээлдээ "...төр, эрх зүйн ерөнхий онолд хатуу, зөвхөн хувилбараас шалтгаалж, Ерөнхийлөгчийн Бүгд Найрамдах Улс, Парламентын Бүгд Найрамдах Улс хэмээн ангилж үздэг. Тэгвэл Үндсэн хуульд төрний тэргүүн бүхий Парламентын Бүгд Найрамдах Улсын хэлбэрт тулгуурласан төрний тогтолцооны бүтэц тусгагдсан гэж хэлж болно"²¹ гэсэн дүгнэлт хийснээр парламентын болон Ерөнхийлөгчийн дэглэм бүхий засаглалын хэлбэрний аль алиныг сонгож хуульчлаагүй болохыг хүлээн зөвшөөрчээ. Тэдний тодорхойлсон "төрний тэргүүн бүхий Парламентын Бүгд Найрамдах Улсын хэлбэр" гэдэг нь хүчтэй ерөнхийлөгч бүхий парламентын дэглэм юм. Тэрхүү дэглэмийг нь хагас ерөнхийлөгчийн дэглэм гэж Франц болон ардчилал хөгжсөн барууны орнуудад үздэг билээ.

Доктор Л.Мөнх-Эрдэнэ "Монгол Улсын Үндсэн хуулиар УИХ-д хууль тогтоохоос гадна Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүдийг томилж, өөрчлөх, огцруулах (25-ийн 6) тэгэхдээ асуудлыг

өөрнийх нь сонгуулиар шийдвэрлэж өргөн эрх мэдэл олгосноор парламентын засаглалын суурийг зогсоосон юм. Гэхдээ энэ бол парламентын засаглал гэсэн үг биш...1992 оны Үндсэн хуулиар Монголд парламентын засаглал тогтоогүй байсан юм..." гэж дүгнэжээ.²²

УИХ-ын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга асан Ц.Цолмонгийн Зууны мэдээ сонинд өгсөн ярилцлагаас ишлэн татвал, "...Хувьдаа бол төрийн тогтолцооны хамгийн чухал асуудал болох төрийн удирдлагын хэлбэрийг тодорхой болгож шийдэлгүй орхилоо доо гэж харамсаж байна. Нэг бол Ерөнхийлөгчийн эсхүл Парламентын засаглалын аль нэгийг сонгоод явсан бол тогтолцооны хувьд тулгамдсан асуудлаа шийдэх байсан..."²³ гэж ярьсныг тодотгон тэмдэглэж байна.

Мөн Тэрээр, "Гажсан Ардчиллыг засах арга нь ард нийтийн санал асуулга" нийтдэлийн төгсгөлдөө "...Ийм эрдэлийг урьдчилан харж засаглалын хэлбэрийг доо нэг мөр шийдэх цаг нь ч, хэрэгшээ шаардлага нь ч гарцаагүй болжээ. Ерөнхийлөгчийн, эсхүл парламентын засаглалын хэлбэрийн дуусалтгүй тэмцэл төгсгөл болно. Хэн юу хийх, юуны төлөө хариушлага хүлээх ёстой нь тодорхой болно. Засаглалын хэлбэрийг ард түмний санал асуулгаар шийдэж байж зөвшөөрөгдөх байдал нь хангагдана. Ирэх сонгуулиар ард түмний санал асуулгыг давхар хийж, төрийн удирдлага засаглалын хэлбэрээ тодорхой болгож чадав дараа дараагийн олон жилийн түнш үргэлжлэх, магадгүй тусгаар тогтнолын үнэ цэнэтэй байж мэдэх эрх мэдлийн хлмра лаас зайлсхийж зөв замдаа орох алдаж баяхгүй түүхэн боломж бидэнд бий"²⁴ гэж бичсэнээс үзэхэд яах аргагүй парламентын дэглэм (засаглал)-тэй бнш болохыг батлаад байгаа хэрэг.

Түүгээр ч тогтохгүй манай улсад Улсын Ерөнхийлөгчөө төрийн

¹⁹ Д.Лүндэжванцан, Монгол Улс дахь Төрийн эрх мэдлийн хувиарилалт, хоёр дахь хэвлэл, УБ., 2014 он, 241 дэх тал.

²⁰ J.Denis Derbyshire. Lan Derbyshire. Political systems of the world.1996. Oxford. P 173. Д.Лүндэжванцан, Монгол Улс дахь Төрийн эрх мэдлийн хувиарилалт, хоёр дахь хэвлэл, УБ., 2014 он, 286 дахь тал.

²¹ Ж.Болдбаатар, Д.Лүндэжванцан, Монгол Улсын төр, эрх зүйн түүхэн уламжлал, УБ., 1997 он, 353 дахь тал.

²² Л.Мөнх-Эрдэнэ, Тэргүүнүүг төр: Улс төр, үндэстний асуудал, боловсрол, УБ., 16-17 дахь талуудад.

²³ Зууны мэдээ сонин, Баясан №233 (6206), 2019.11.22.

²⁴ <http://www.zonia.mn/news/politics-economy/107383>: үзсэн. 2019.12.11.

засаглалыг салгах (хуваах) онолын дагуу хаана оруулахаа ч мэдэхгүй, маргаж байдаг билээ бид бүхэн. Гэхдээ "... шинэ Үндсэн хуульд хууль тогтоох эрх мэдлийг Улсын Их Хурал, гүйцэтгэх эрх мэдлийг Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, түүний байгууллагуудад, шүүх эрх мэдлийг шүүх, Цэцийн хүрээнд, байцаан шийтгэх ажиллагааны янз бүрийн талыг эрхэлдэг байгууллагын оролцоотойгоор хэрэгжүүлэхээр тооцож тусгасан билээ..."²⁵ гэж 1992 оны Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимидийн бичсэнийг, 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг эх баригч Д.Лүндээжнэцэн нь "Монгол Улс дахь Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт"²⁶ бүтээлдээ эш татсан нь түүний байр суурийг хүлээн зөвшөөрч буйн илэрэл биз ээ. Тиймээс Ерөнхийлөгч гүйцэтгэх засаглалдаа багтах нь байна.

1992 оны Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид нь "...төр нэг бол парламентын, нэг бол ерөнхийлөгчийн засагт хэлбэртэй байх ёстой. Хоёуланг нь ард түмнээс сонгох нь утгагүй юм..."²⁷ гэж нэгэн ярилцлагадаа хэлсэн байдгаас үзвэл, 1992 оны Үндсэн хуулиар парламентын дэглэмийг хуульчлаагүйг эх баригч өөрөө хүдээн зөвшөөрсөн гэлтэй. Тэгвэл бид бүхэн ардчилсан Үндсэн хуулиараа Бүгд Найрамдах улсын ямар дэглэм (засаглал)-ийн хэлбэрийг хуульчилсан болохоо өнөөг хүртэл төр, эрх зүйн онолын үүднээс тайлбарлаж чадахгүй яваа юм биш үү. Гадаадын зарим судлаачийн дүгнэлтийг эш татах төдийгөөр орхисоор ирвэ үү. Эсвэл сонгодог парламентын засаглалтай гэж ойлгосоор явна уу. Энд дурдсан ишлэлүүдийг хэрхэн үзэх үү.

Нэгэнтээ Б.Чимид нь "Монгол Улс бол Ерөнхийлөгч бүхний парламентын бүгд найрамдах улс гэж шинжээч эрдэмтэд дүгнэсэн байдаг юм билээ"²⁸ гэж бичсэн нь

бий. Үүгээр орхисоор байх уу.

Д.Лүндээжнэцэн нь "Бидний үзэж байгаагаар Монгол Улс төрийн засаглалын удирдлагын хэлбэрийн хувьд сонгодог парламентын Бүгд Найрамдах Улс уу, эсхүл төрийн зарим зүтгэлтийн томъёолсноор Ерөнхийлөгчийн бүхний парламентын Бүгд Найрамдах Улс уу гэсэн асуултад харуулах нь онолын хувьд²⁹ ч практикийн хувьд ч тулгамдсан асуудлын нэг болоод байна"³⁰ гэж дүгнэснээр тулгамдсан асуудалтай явсаар байх уу, 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг эх баригч маань өөрийн эх барьсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тулгамдсан асуудлаа шийдэж чадсан уу. Чадаагүй болохыг УИХ-ын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга асан Ц.Цолмон нь яриад, бичээд байгаа хэрэг биш үү. Ер нь хууль тогтоогчдоос гадна Үндсэн хууль судлаачид маань хүртэл Үндсэн хуулийнхаа онолын тайлбарыг хийж чадахгүй сууж байгаа бус уу. Бид бүхэн онолгүй Үндсэн хуультай юм уу.

Францад аих удаа «Харас ерөнхийлөгчийн дэглэм» (фр: régime semi-présidentiel) гэсэн ойлголтыг Хуберт Буве-Мери 1959 оны 01 дүгээр сарын 08-ны өдрийн "Le Monde" сонинд нийтлүүлсэн нийтлэлдээ авч үзсэн байна (фр: La notion de « régime semi-présidentiel » est énoncée pour la première fois en France en 1959 par Hubert Beuve-Méry dans un article paru dans Le Monde du 8 janvier).³¹

Түүний дараа Францын улс төрч, хуульч, Францын эрх зүйн профессор, эрх зүйн социологич, Үндсэн хуулийн эрх зүйн социалист, Мурис Дювержер (Maurice Duverger) нь 1970 онд хагас ерөнхийлөгчийн дэглэм гэсэн нэр томъёог дахин хэрэглэж, бие даасан онол болгон хөгжүүлжээ. Тэрээр "Le Système Politique Français, PUF, 1970"³² бүтээлдээ төр, эрх зүйн онолын хүрээнд авч үзжээ.

²⁵ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэвлэл, УБ., 2017 он, 57 дахь тал.

²⁶ Д.Лүндээжнэцэн, Монгол Улс дахь Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хоёр дахь хэвлэл, УБ., 2014 он, 22 дахь тал.

²⁷ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэвлэл, УБ., 2017 он, 86 дахь тал.

²⁸ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэвлэл, УБ., 2017 он, 76 дахь тал.

²⁹ Энд агуулагдсан онолын тулгамдсан асуудлыг энэ огүүлээр судалж, тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх зорилго агуулсныг журимд тэмдэглэж байна.

³⁰ Д.Лүндээжнэцэн, Монгол Улс дахь Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хоёр дахь хэвлэл, УБ., 2014 он, 307 дахь тал.

³¹ https://fr.wikipedia.org/wiki:Régime_semi-présidentiel: d-үрсэн.2019.12.12.

Мурис Дювержер нь “Хагас ерөнхийлөгчийн буюу хагас парламентын дэглэм нь улс төрийн дэглэм (тогтолцоо)-ийн нэг категори (ангилал) юм гэсэн онолыг боловсруулж, тэрхүү дэглэм нь бусад хоёр том ангиллын холног шинжийг илэрхийлдэг гэж тодорхойлсон байна (фр:Le régime semi-présidentiel ou régime semi-parlementaire est une catégorie de régime politique théorisée par le juriste français Maurice Duverger comme présentant des caractéristiques mixtes de deux autres grandes catégories).³² Өөрөөр хэлбэл, Хагас ерөнхийлөгчийн дэглэмийн онол (фр: théorie du régime semi-présidentiel)-ыг бий болгожээ.

Тэрээр, хагас ерөнхийлөгчийн дэглэмийн шинжүүдийг дараах байдлаар авч үзсэн байна.³³ Үүнд:

1) Бүх нийтийн шууд сонгуулиар сонгогдсон төрийн тэргүүн (фр:chef d'État élu au suffrage universel direct),

2) Онцгой эрх мэдэл бүхий төрийн тэргүүн (фр:chef d'État ayant des prérogatives propres), тэрхүү эрх мэдлийг тодорхой эрх мэдэл (фр:pouvoirs propres) ч гэж бичдэг,

3) Парламентын өмнө хариуцлага хүлээдэг Засгийн газар (фр:gouvernement responsable devant le parlement) гэж 3 үндсэн шинжид багцлан тодорхойлсон байна.

Эдгээр шинжүүдийн 1 дэх шинж нь ойлгомжтой билээ. Манай улсад Ерөнхийлөгчөө бүх ард түмнээсээ сонгуулиар сонгодог.

Хоёр улсын Ерөнхийлөгч нь сонгуулийн эрх бүхий нийт иргэдээс шууд, нууц санал хураалтаар олонхийн саналаар сонгогддог байдлаар адил байна. Олонхийн санал аваагүй тохиолдолд Ерөнхийлөгчийн сонгууль хоёр үе шаттай явагддагаараа мөн адил.

Харин 2 дахь шинжийг ханаарах онцгой, тодорхой бүрэн эрхгүйг төрийн тэргүүн, Ерөнхийлөгч ил Үндсэн хуульд заасны ягуу эдэлдэг. Тухайлбал, Франц Улсын Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлд зааснаар, Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч нь Үндсэн хуулийн биелэлтийг сахиулна (фр:Le Président de la République veille au respect de la Constitution). Тэр (Ерөнхийлөгч) хөндлөнгийн маргаан таслах арга замаар, нийтийн төрийн эрх мэдлийн хэвийн үйл ажиллагаа, төрийн залгамж чанарыг хангана (фр:Il assure par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État), Тэр (Ерөнхийлөгч) нь үндэсний тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийг бүрэн бүтэн байдал, олон улсын гэгээний биелэлтийн баталгаа мөн (фр:Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités).³⁴

8 дугаар зүйлд зааснаар, Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдыг томилоно (фр:Le Président de la République nomme le Premier ministre)³⁵, мөн ерөнхий сайдын санал болгосноор сайд нарыг томилдог.

Үндсэн хуулийн 9 дүгээр зүйлд зааснаар, Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч Сайд нарыг зөвлөлийг даргална (фр:Le Président de la République préside le conseil des ministres).³⁶

11 дүгээр зүйлд зааснаар, Ерөнхийлөгч бүх нийтийн санал асуулгаар тодорхой асуулт тавьж болно (фр:Il peut par référendum poser une question précise), 12 дугаар зүйлд зааснаар, Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайд, хоёр танхимын дарга нартай зөвлөлдсөний дараа Үндэсний ассамблейг тарахаар шийдвэрлэсэнээ мэдэгдэнэ (фр:Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des présidents des assemblées, prononcer la dissolution de

³² <https://fr.wikipedia.org/wiki/Régime/semi-présidentiel>. үзсэн.2019.12.12.

³³ <https://fr.wikipedia.org/wiki/Régime/semi-présidentiel>. үзсэн.2019.12.12.

³⁴ La Constitution, 2008, La documentation Française, Journaux officiels, 29 quai Voltaire 75344 Paris cedex 07, p-10.

³⁵ La Constitution, 2008, La documentation Française, Journaux officiels, 29 quai Voltaire 75344 Paris cedex 07, p-12.

³⁶ La Constitution, 2008, La documentation Française, Journaux officiels, 29 quai Voltaire 75344 Paris cedex 07, p-12.

l'Assemblée nationale),³⁷

13 дугаар зүйлд зааснаар, Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч нь Сайд нарын зөвлөлөөс баталсан захирамж, тогтоолд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болно (фр:Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres), мөн зүйлд зааснаар, Ерөнхийлөгч төрийн, иргэний болон цэргийн албан тушаалд томьилно (фр:il nomme aux emplois civils et militaires de l'État), 14 дүгээр зүйлд зааснаар, Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч элчий сайд, гадаадын их гүрэнд суух тусгай төлөөлөгч нарыг томилно (фр:Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères).³⁸

15 дугаар зүйлд зааснаар, Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч эвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байна. Ерөнхийлөгч үндэсний батлан ​​хамгаалах хороо, зөвлөлийг даргална (фр:Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale).³⁹ 16 дугаар зүйлд зааснаар, Бүгд Найрамдах Улсын институтууд, үндэсний тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, олон улсын өмнө хүлээсэн үүргээ гүйцэтгэхд онц аюултай, шууд аюул заналхийлбэл, Үндсэн хуулийн төрний байгууллагуудын тогтмол үйл ажиллагаа тасалдвал Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайд, хоёр танхимын дарга нар, мөн Үндсэн хуулийн зөвлөлтэй зөвлөлдсөний дараа тухайн нөхцөл байдалд шаардагдвал зохих арга хэмжээг авна (фр:Loisique les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu,

le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel).⁴⁰

18 дугаар зүйлд зааснаар, Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч парламентын хоёр танхимд илгээлт гарган харилцана. Илгээлт нь танилцуулагдах бөгөөд тэр тадаар хэлэлцүүлэг яваглахгүй (фр:Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat).⁴¹

30 дугаар зүйлд зааснаар, Парламент бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хуралдахаас гадна Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч зарлигаар тусгай нэгдсэн чуулган хуралдана (фр:Hors les cas dans lesquels le Parlement se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République).⁴²

52 дугаар зүйлд зааснаар, Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч олон улсын гэрээний талаар хэлэлцээр хийж, соёрхон батална. (фр:Le Président de la République négocie et ratifie les traités), 52 дугаар зүйлд зааснаар, Үндсэн хуулийн зөвлөл 9 гишүүнээс бүрдэнэ,... Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч 3 гишүүнийг томилно...(фр: Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres,...Trois des membres sont nommés par le Président de la République...).⁴³

65 дугаар зүйлд зааснаар, Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдлын баталгаа мөн. Шүүх эрх мэдэл эрхэлсэн түшмэдийн зөвлөл түүнд тусална (фр:Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil

³⁷ La Constitution, 2008, La documentation Française, Journaux officiels, 29 quai Voltaire 75344 Paris cedex 07, p-12.

³⁸ La Constitution, 2008, La documentation Française, Journaux officiels, 29 quai Voltaire 75344 Paris cedex 07, p-13.

³⁹ La Constitution, 2008, La documentation Française, Journaux officiels, 29 quai Voltaire 75344 Paris cedex 07, p-14.

⁴⁰ La Constitution, 2008, La documentation Française, Journaux officiels, 29 quai Voltaire 75344 Paris cedex 07, p-14.

⁴¹ La Constitution, 2008, La documentation Française, Journaux officiels, 29 quai Voltaire 75344 Paris cedex 07, p-15.

⁴² La Constitution, 2008, La documentation Française, Journaux officiels, 29 quai Voltaire 75344 Paris cedex 07, p-19.

⁴³ La Constitution, 2008, La documentation Française, Journaux officiels, 29 quai Voltaire 75344 Paris cedex 07, p-52.

supérieur de la magistrature)⁴⁴ гэх мэт.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхийг авч үзвэл, Үндсэн хуулийн 30 дугаар зүйлд зааснаар, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч төрний тэргүүн...мөн, 33 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 2) Улсын Их Хуралд олонх суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг; аль ч нам, эвсэл олонхийн суудал аваагүй бол хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн нэр дэвшүүлсэн хүнийг; хэрэв хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөж Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж чадаагүй бол Улсын Их Хуралд суудал авсан нам, эвсэл зөвшилцөн олонхоороо нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулах,⁴⁵ 3) өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгөх. Энэ талаар Ерөнхийлөгч зарлиг гаргавал түүнд Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болно, 4) гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлж, Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн Монгол Улсын нэрийн өмнөөс олон улсын гэрээ байгуулах, 5) Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн томилох буюу эгүүлэн татах, 6) Монгол Улсад суух гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг нтгэмжлэх, эгүүлэн татах жуух бичгийг хүлээн авах, 7) улсын цол, цэргийн дээд цол хүртээх, одон, медалнар шагнах, 8) уучлал үзүүлэх, 9) Монгол Улсын харьяат болох, харьяатаас гарах, тус улсад орогнох эрх олгох асуудлыг шийдвэрлэх, 10) Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх, 11) бүх нийтийн буюу хэсэгчилсэн цэргийн дайчилгаа зарлах, 12) Үндсэн хуулийн хорин тавдугаар зүйлийн 2, 3 дахь хэсэгт заасан онцгой нөхцөл бий болбол Улсын Их Хурлын чуулганы чөлөө цагт, хойшлуулшгүй тохнолдолд улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу зарим

хэсэгт нь онц болон дайны байдал зарлах, түүнчлэн цэрэг хөдөлгөх захираах өгөх. Онц байдал, дайны байдал зарлах Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Улсын Их Хурал уул зарлиг гарснаас хойш долоо хоногийн дотор хэлэлцэж батлах буюу хүчингүй болгоно. Хэрэв Улсын Их Хурал шийдвэр гаргаагүй бол уул зарлиг хүчингүй болно, уг зүйлийн 2.Ерөнхийлөгч Монгол Улсын эвсэлт хүчний ерөнхий командлагч байна, 3.Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралд болон ард түмэндээ хандан илгээлт гаргаж, чуулганд өөрийн таалаар оролцон улс орны дотоод, гадаад байдлын нэн нухал асуудлаар мэдээлж, саналаа оруулж болно, 4.Ерөнхийлөгч тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно, мөн 51 дүгээр зүйлийн 2 дэх хэсэгт зааснаар, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дэд шүүхийн шүүгчдийг Улсын Их Хуралд танилцуулснаар, бусад шүүхийн шүүгчдийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор тус тус Ерөнхийлөгч томилоно. Ерөнхий шүүгчийг Улсын дэд шүүхийн санал болгосноор гишүүдийнх нь дотроос зургаан жилийн хугацаагаар Ерөнхийлөгч томилно⁴⁶ гэх мэт.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг тусгасан Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 2 дахь заалт нь 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр “Улсын Их Хуралд олонхи суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг; аль ч нам, эвсэл олонхийн суудал аваагүй бол хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн нэр дэвшүүлсэн хүнийг; хэрэв хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөж Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж чадаагүй бол Улсын Их Хуралд суудал авсан нам, эвсэл зөвшилцөн олонхоороо нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулах” гэж өөрчлөн найруулснаас бусдаар бол Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг уг нэмэлт, өөрчлөлтөөр хөндөггүй байна.⁴⁷

⁴⁴ La Constitution, 2008. La documentation Française, Journaux officiels, 29 quai Voltaire 75344 Paris cedex 07, p-37

⁴⁵ Энэ заалтыг 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан.

⁴⁶ <https://www.legalinfo.mn/law/details/367:2019.12.12>.

⁴⁷ Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг эцэс дурдсан бөгөөд Ерөнхийлөгчтэй холбоотой 2 заалт өөрчлөгдөөгүй байна.

Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх танагдаагүй бөгөөд харин УИХ-ын Засгийн газрын гишүүд, сайд нарын томилох, өөрчлөх, огцруулах бүрэн эрх танагдснаар Ерөнхийлөгчийн төрийн тогтолцоон дахь байр суурь улам бэхжжээ гэж үзэж болох талтай.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Үндсэн хууль дахь бүрэн эрхийг 4 үндсэн хэсэгт хуваасныг⁴⁸ эрдэмтэн, судлаачид тоймлон авч үзсэн байдаг.

Хагас ерөнхийлөгчийн дэглэмийн 2 дахь шинжид хамаарах, Үндсэн хуульд заасан Ерөнхийлөгчийн онцгой буюу тодорхой эрх мэдэлд Ерөнхий сайдаар томилох саналыг УИХ-д оруулах, тэрхүү оруулсан Ерөнхий сайд нь сайд нараа Ерөнхийлөгчид танилцуулж томилох, өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэх өгөх, гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлж, Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн Монгол Улсын нэрийн өмнөөс олон улсын гэрээ байгуулах, Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн томилох буюу эгүүлэн татах, Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл⁴⁹-ийг тэргүүлэх, Улсын Их Хурлын чуулганы чөлөө цагт, хойшлуулуштай тохиолдолд улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу зарим хэсэгт нь онц болон дайны байдал зарлах, түүнчлэн цэрэг хөдөлгөх захирамж өгөх, бүх нийтийн буюу хэсэгчилсэн цэргийн дайчилгаа зарлах, Ерөнхийлөгч Монгол Улсын зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч, төрийн тэргүүн байх зэрэг бүрэн эрхийг хамруулж болно. Тэгэхээр хагас ерөнхийлөгчийн дэглэмийн 2 дахь шинжид хамаарах онцгой, тодорхой бүрэн эрхүүд манай Ерөнхийлөгчид хаилгалттай

бий ажээ. Гэхдээ Франц шиг Ерөнхий сайд, сайд нарыг томилох эрх байхгүй ч бусад эрх мэдэл нь бараг адил байна гэж дүгнэж болохоор байна. Хэдий тийм ч энд дурдсан Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх нь онцгой бүрэн эрхтэйн шинжийг бүрэн агуулж байгаа бус уу. Зэвсэгт хүчнийг командлах, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх бүрэн эрхийг юу гэж үзэх вэ. Ийм эрх мэдэлтэй албан тушаалтан Монгол Улсад байгаа билүү? Энэ асуултыг тавиад үзэжээ.

Хагас ерөнхийлөгчийн засаглалын 3 дахь шинж нь Парламентын өмнө хариуцлага хүлээлэг Засгийн газар байх бөгөөд Франц профессор, хагас ерөнхийлөгчийн дэглэмийн онцлог маань үүнийг хагас ерөнхийлөгчийн дэглэмийн гурав дахь шинж гэж тодорхойлсон байна. Энэ тодорхойлолт нь парламентын бүрэн эрхийг илэрхийлдэг. Ялангуяа, Парламентаас Засгийн газарт тавих хяналтын механизмыг илэрхийлдэг гэсэн үг.

Энэхүү механизмд гурван ойлголт багтана. Үүнд:

1. Итгэл үзүүлэх (question de confiance, vote de confiance),

2. Хууль батлуулах санал хураалт (фр.: vote d'un texte de loi),

3. Хянан шалгах үйл ажиллагаа буюу Засгийн газарт хариуцлага тооцох ажиллагаа (фр.: motion de censure).

Франц Улсын Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйлд итгэл үзүүлэх, хариуцлага тооцох ажиллагааг зохицуулсан байдаг. Уг зүйлд Ерөнхий сайд өөрийн Засгийн газрын хөтөлбөр, баримтлах ерөнхий бодлогын баримт бичгээ сайд нарын зөвлөлөөр хэлэлцүүлж, Үндэсний ассамблей өмнө хариуцлага хүлээнэ (фр.: Le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale)⁵⁰ гэж зааснаар, байгуулагдсан даруй (nomination) эсхүл олонхийн нэгдэл, нэгтгэлийг

⁴⁸ Ж.Болдбаатар, Д.Лүндэвжидан, Монгол Улсын төр, эрх зүйн түүхэн уламжлал, УБ, 1997 он, 359 дэх тал.

⁴⁹ Ж.Болдбаатар, Д.Лүндэвжидан нар Монгол Улсын төр, эрх зүйн түүхэн уламжлал бүтээлдээ "...Эн зөвлөл урьд өмнө байсан Бетлан хамгаалах зөвлөлөөс чиг үүрэг, үйл ажиллагааны хүрээнийг хувьд өргөн, бүрэлдүүнийг хувьд зөвхөн Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Зөвлөлийн тэргүүн, УИХ-ын дарга, Ерөнхий сайд зөвлөлийн гишүүн байдаг" гэж тэмдэглэжээ. УАБЗ-ийг Францын Үндэсний бетлан хамгаалах хороотой адилтгавч үзэх болно. Манай улсад хуучнаар Бетлан хамгаалах зөвлөл гэж нэрлэх байжээ.

⁵⁰ La Constitution, 2008. La documentation Française, Journaux officiels, 29 quai Voltaire 75344 Paris cedex 07, p. 29.30.

баталгаажуулах (raffermir la cohésion de sa majorité) зорилгоор санал хураалт парламентад явагддаг байна. Хэрэв Засгийн газар олонхийн санал авч чадаагүй бол Ерөнхий сайд огцрох хүсэлтээ Ерөнхийлөгчид гаргадаг ажээ.

Мөн зүйлд Засгийн газар хариуцлага хүлээх шаардлагын хүрээнд, Үндэсний ассамблей нь хариуцлага тооцох тогтоолын талаар санал хураалт явуулна (L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure)⁵¹ гэж зааснаар, тогтоол өргөн баригдснаас хойш 48 цагийн дотор санал хураалт явагдана. Мөн л Засгийн газар олонхийн санал авч чадаагүй бол Ерөнхий сайд огцрох хүсэлтээ Ерөнхийлөгчид гаргадаг.

Энэ талаар, Үндсэн хуулийн 50 дугаар зүйлд, Үндэсний ассамблей хариуцлага тооцох тогтоол баталбал, мөн Засгийн газрын хөтөлбөр, баримтлах ерөнхий бодлогын баримт бичигт үл итгэл үзүүлбэл, Ерөнхий сайд Засгийн газрын огцрох мэдэгдлээ Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгчид тавина (фр: Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement)⁵² гэж заасан байдаг. Энэ хоёр тохиолдолд Ерөнхийлөгч Засгийн газрыг огцруулж шийдвэрлэдэг байна.

Харин манай улсад парламент буюу УИХ нь Ерөнхийлөгчөөс үл хамааран огцруулах бүрэн эрхтэй байдаг гадна Ерөнхийлөгч ч мөн саналаа оруулдаг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 43 дугаар зүйлийн 3. Улсын Их Хурал Засгийн газрыг огцруулах тухай өөрөө санаачилсан болон Ерөнхийлөгчийн санал, Ерөнхий сайдын мэдэгдлийг хүлээн авснаас хойш арван тав хоногийн дотор Засгийн газрыг огцруулах эсхийг хэлэлцэн шийдвэрлэнэ. 4. Улсын

Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүй нь Засгийн газрыг огцруулах тухай саналыг албан ёсоор тавибал Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэнэ гэж заасан байна.

Хоёр улсын Бүгд Найрамдах засаглалын дэглэмийн шинжийг харьцуулбал,

1 дэх шинж, Төрийн тэргүүн, Ерөнхийлөгчөө бүх ард түмний шууд санал хураалт, сонгуулиар сонгодог байдалаараа адил байна.

2 дахь шинж, Хоёр улсын Үндсэн хуулиар тогтоосон Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх нь харилцан адил, алгаатай, төсөвтэй байгааг харж болно. Гэхдээ зарим зохицуулалтыг харьцуулбал, - Франц Улсын Үндсэн хуулийн 8 дугаар зүйлд "Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдыг томилно" гэсэн бүрэн эрхийнхээ хүрээнд шинээр сонгогдсон Ерөнхийлөгч өөрийн Засгийн газрын тэргүүнээ шууд томилдог бол Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 1.2-т зааснаар "УИХ-д олонх суудал авсан намтай, аль ч нам олонхийн суудал аваагүй бол УИХ-д суудал авсан намуудтай зөвшилцөн нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилно санал, түүнчлэн Засгийн газрыг огцруулах саналыг УИХ-д оруулах" гэсэн бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Ерөнхийлөгч УИХ-нар сонгуулиар олонх суудал авсан нам, аль ч нам олонхийн суудал авсан намтай зөвшилцөн нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг УИХ-д оруулж томилуулах эрхтэй байлаа.

Тэгэхээр, Ерөнхийлөгч УИХ-д олонх суудал авсан нам, аль ч нам олонхийн суудал аваагүй бол УИХ-д суудал авсан намуудтай зөвшилцөн, Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг тодруулдаг бүрэн эрхтэй байжээ. Өөрөөр хэлбэл, УИХ-ын сонгуулийн үр дүнгээр биш гэсэн үг. Гэхдээ сонгуулийн үр дүнгээс хамааралтай. Тодруулбал, Ерөнхийлөгч, УИХ-д олонх суудал авсан нам, аль ч нам олонхийн суудал аваагүй бол УИХ-д суудал авсан намуудтай харилцан ярьж,

⁵¹ La Constitution, 2008, La documentation Française, Journaux officiels, 29 quai Voltaire 75344 Paris cedex 07, p-29, 30.

⁵² La Constitution, 2008, La documentation Française, Journaux officiels, 29 quai Voltaire 75344 Paris cedex 07, p-31

хоёр талаасаа нэр дэвшүүлж, зөвшилцөж, нэг нэр дэвшигч дээр хоёр тал тогтож, нэгдсэн шийдэлд хүрч байж, Ерөнхий сайдал нэр дэвшигч тодорно гэсэн үг. Энэ зохицуулалт нь “Хүчтэй Ерөнхийлөгч бүхий парламентын засаглал”-ыг тухайн үеийн хууль тогтоогчид сонгосныг харуулж байна. УИХ-ын сонгуулийн үр дүн, Ерөнхийлөгчийн бодлого, шийдвэрийн үр дүнд Ерөнхий сайдал нэр дэвшигч тодорч томилогдож байсан гэж ойлгож болно. Гэхдээ Франц шнг Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдаа шууд томилох эрхийг Ерөнхийлөгчид өгөөгүй байна.

УИХ-ын сонгуулийн үр дүнгээр Ерөнхий сайд томилогдох боломжгүй, Ерөнхийлөгчөөс хамааралтай болж байгаа нь Монгол Улс парламентыг засаглалыг сонгоогүй, хуульчлаагүй байсан гэж үзэхээс гадна тухайн үеийн хууль тогтоогчид, ард түмний санаа бодлын дагуу нийгмийн гэрээ болсон Үндсэн хуульдаа үүнийг тусгаж өгчээ гэж үзэх үндэслэлтэй. Энэ бол 1992 оны Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлал нь байжээ гэж үзэж болно.

Тийм ч умраас Б.Чимид “...гэнэтийн энэ өөрчлөлтөө”³³ төрийг гацаанаас гаргасан мэргэн арга мэтээр тайдбарлацгаадаг. Үнэндээ бол Үндсэн хууль гацаасан биш, ард түмэн шаардсан, захиалсан ч биш, төрийн томчуудын үзэл бодол, арга ухаан нь гацаасан хэрэг. Тэд огцорсон Ерөнхий сайдын оронд дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхийлөгч зөвшөөрсөнгүй, тийм байтал Улсын Их хурал дахь олонх суудалтай нам (эвсэл) өөр хүнийг өмнөхөө л дахин дахин дэвшүүлэн, буцааснаас огцорсон Засгийн газар хэдэн сар үүрэг гүйцэтгэгчээр ажилласныг Үндсэн хуулийн гацаа гэдэг. Хэрэв намаас (эвслээс) нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхийлөгч цаг тухайд дэмжсэн бол, эвсэл зөвшөөрөгдөхүйц өөр хүний нэрийг тэр дор нь дэвшүүлсэн бол, хамгийн гол нь Засгийн газрыг огцруулахдаа Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг ёсчлон баримталсан бол гацаа гэх зохиомол шалтаг буюу санамсаргүй гай тохиолдохгүй байсан билээ, ...гээд Газрын ойр, гайны бага дээр

³³ 2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг буюу доржуулалт 7-ч хэлж буй эсрэг.

нь гэдэгчлэн засаж залруулаасай, дахин нийм юм бүү тохиолдож гэж л залбирахаас өөр яах билээ...” гэжээ.³⁴

Гэтэл 2000 оны УИХ-ын сонгуулиар байгуулагдсан нэг нам дангаараа их хурлыг бүрдүүлэхдээ уг заалтыг “УИХ-д олонх суудал авсан нам эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг, аль ч нам, эвсэл олонхийн суудал аваагүй бол хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл, бусад нам, эвслтэй зөвшилцөж, Ерөнхий сайдал нэр дэвшүүлж УИХ-д суудал авсан нам, бусад нам эвслтэй зөвшилцөн олонхоороо нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хонгийн дотор УИХ-д оруулах” гэж өөрчлөн найруулж, 1992 оны Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд халдсан байна гэж үзэж үндэстэй. Тэгвэл 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр УИХ нь засгийн газрын гишүүдийг томилох эрхгүй болсон нь Франц дэглэм рүү ойртож буй шинж гэлтэй.

Харин Франц Улсын Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдаа шууд томилох эрхтэй боловч Ерөнхий сайд, түүний Засгийн газарт Үндэсний ассамблей итгэл үзүүлсэн, хариуцлага тооцно гэж санал хураалтаар шийдвэрлэсэн бол Ерөнхийлөгч нь Засгийн газраа огцруулдаг байна. Энэ нь Францын парламентын бүрэн эрхийг харуулахын зэрэгцээ хоёр засаглалын холимог шинж байгааг илэрхийлж байна. Энэ шинжээрээ Франц нь сонгодог Ерөнхийлөгчийн засаглалд хамаарахгүй боломжгүй болжээ гэж дүгнэж болно.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 2-т зааснаар “Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах саналаа Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн УИХ-д өргөн мэдүүлэн” гэсэн заалтын хүрээнд, Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах байдлыг Ерөнхий сайдтай хамтарч шийдэд УИХ-иар шийдүүлдэг байж. Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдыг томилох, Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг тогтоох, бүрдүүлэхэд

³⁴ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэвлэл, УБ., 2017 он, 110 хуудал тал

оншгой буюу тодорхой эрх мэдэлтэй байсан. Энэхүү эрх мэдлийг Францын Мурис Дювержер “хагас ерөнхийлөгчийн засаглал”-ын нэг шинж гэж тодорхойлжээ.

Мөн 2000 онд дорлохын 7 гэж ард түмний дунд нэрлэгдсэн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр дээр бичсэн хэсгийн дараа “Ерөнхий сайд уул асуудлыг Ерөнхийлөгчтэй долоо хоногийн дотор зөвшилцөж чадаагүй бол УИХ-д өөрөө өргөн мэдүүлээ” гэсэн хоёр дахь хэсгийг нэмж, Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхэд халдсан байдлыг,

- Франц Улсын Үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйлд “Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч нь Сайд нарын зөвлөлөөс баталсан захирамж, тогтоолд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болно” гэснийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 1.3-т “өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгөх. Энэ талаар Ерөнхийлөгч зарлиг гаргавал түүнд Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болно” гэсэнтэй,

- Тус улсын Үндсэн хуулийн 14 дүгээр зүйлд “Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч элчин сайд, гадаадын их гүрэнд суух тусгай төлөөлөгч нарыг томилно” гэснийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 1.5-т “Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн томилж буюу эгүүлэн татах” гэсэнтэй,

- Франц Улсын Үндсэн хуулийн 15 дугаар зүйлд “Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байна” гэснийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 2-т “Ерөнхийлөгч Монгол Улсын зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байна” гэсэнтэй,

- Франц Улсын Үндсэн хуулийн 15 дугаар зүйлд “Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байна. Ерөнхийлөгч Үндэсний батланг хамгаалах хороо, зөвлөлийг даргална” гэснийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 1.10-т “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын

зөвлөлийг тэргүүлж” гэсэнтэй,

- Франц Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд “Бүгд Найрамдах Улсын институтууд, үндэсний тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, олон улсын өмнө хүлээсэн үүргээ гүйцэтгэхэд онц онцгой, шууд аюул заналхийлвэл, Үндсэн хуулийн төрийн байгууллагуудын тогтмол үйл ажиллагааг тасалдвал Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайд, хоёр танхимын дарга нар, мөн Үндсэн хуулийн зөвлөлтэй зөвлөлдсөний дараа тухайн нөхцөл байдалд шаардагдвал эсхлж арга хэмжээг авна” гэснийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 1.12-т Үндсэн хуулийн хорин тавдугаар зүйлийн 2, 3 дахь хэсэгт зөвхөн онцгой нөхцөл бий болбол Улсын Их Хурлын чуулганы чөлөө цагт, хойшлуулшгүй тохиолдолд улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу зарим хэсэгт нь онц болон дайны байдал зарлах, түүнчлэн цэрэг хөдөлгөөх захирамж өгөх. Онц байдал, дайны байдал зарласан Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Улсын Их Хурал уул зарлиг гарснаас хойш долоо хоногийн дотор хэлэлцэж батлах буюу хүчингүй болгоно. Хэрэв Улсын Их Хурал шийдвэр гаргаагүй бол уул зарлиг хүчингүй болно” гэсэнтэй,

- Франц Улсын Үндсэн хуулийн 18 дугаар зүйлд “Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч парламентын хоёр танхимд илгээлт гарган харилшана. Илгээлт нь танилцуулагдах бөгөөд тэр талаар хэлэлцүүлэг явагдахгүй” гэснийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 3-т “Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралд болон ард түмэндээ хандан илгээлт гаргаж, чуулгад өөрийн таалаар оролцон улс орны дотоод, гадаад байдлын нэн чухал асуудлаар мэдэлж, саналаа оруулж болно” гэсэнтэй,

- Франц Улсын Үндсэн хуулийн 52 дугаар зүйлд “Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч олон улсын гэрээний талаар хэлэлцээр хийж, соёрхон батлана” гэснийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 1.4-т “гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлж, Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн Монгол Улсын нэрийн өмнөөс олон улсын гэрээ байгуулах” гэж гэсэнтэй

тус тус харьцуулан судалж байна. Үндсэн хуулиудын хүрээнд харьцуулсан хоёр улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхүүд нь онолын 2 дахь шинжийг бүрэн хангаж байна гэж үзэж болно.

3 дахь шинж. Франц Улсын Бүгд Найрамдах засаглалын дэглэмийг “хагас ерөнхийлөгчийн дэглэм” гэж онолын хувьд тодорхойлсон 3 дахь шинжид энэ нь тодоор харагдана. Өөрөөр хэлбэл, Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайдаа томилж, түүний саналын дагуу сайд нараа томилж, Засгийн газраа байгуулж байгаа боловч Ерөнхийлөгчийн томилсон, Ерөнхий сайдтай зөвшилцөн бүрдүүлсэн Засгийн газар нь хэр удаан оршин тогтнох эсэх нь Үндэсний ассамблей дахь олонхоос хамааралтай буюу тэдний санал хураалтаар шийдэгддэг гэсэн үг. Энэ шинж бол парламентын дэглэмийн үндсэн шинж юм. Тодруулбал, Парламент Засгийн газарт хяналт тавьж, хариуцлага тооцдогтой холбоотой юм.

Францын парламент Засгийн газартаа итгэл үл үзүүдсэн, хариуцлага тооцох санал хураалт дэмжигдсэн тохиолдолд Үндсэн хуульд заасан ёсоор Ерөнхийлөгч нь Засгийн газраа огцруулахад хүрдэг. Үүнийг Үндсэн хуулийн 8 дугаар зүйлд “Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдыг томилно. Ерөнхийлөгч Засгийн газар огцрох тухай Ерөнхий сайдын мэдэгдлийн дагуу чиг үүргийг дуусгана” (фр.: Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement)⁵⁵ гэж заасан байдаг. Гэхдээ парламент огцруулдаггүй байна. Манай парламент ч Засгийн газарт хариуцлага тооцох эрх зүйн боломжтой.

Францын профессор Мурис Дювержер-эс гадиа бусад судлаачид, хуулинд хагас ерөнхийлөгчийн дэглэм гэж нэрлэхгүйгээр Францын Бүгд Найрамдах засаглалын дэглэмийг Жорж Бурдо (Georges Burdeau) “**parlementarisme présidentiel**” гэсэн нэр томьёоны доор, мөн Жак Роберт (Jacques Robert) “**présidentialisme parlementaire**” гэсэн нэр томьёоны доор тус тус судалсан байдаг.

⁵⁵ La Constitution, 2008, La documentation Française. Journaux officiels, 29 quai Voltaire 75344 Paris cedex 07 p 12

Дүгнэлт, санал. Францын Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдаа өөрөө томилж байгаа боловч Засгийн газар нь цаашид хэр тогтвортой ажиллах нь Үндэсний ассамблей-гаас шалтгаалдаг байна. Гэхдээ Ерөнхийлөгч нь Үндэсний ассамблей-г тараах эрх мэдэлтэй. Энэ зохидуулалт нь засаглалын тэнцвэрийг хангадаг гэж үзэх боломжтой. Засгийн газар нь Ерөнхийлөгч, парламентын хоёрын өмнө хариуцлага хүлээдэг бөгөөд байгуулагдахдаа парламентаас хамааралгүй байгуулагдсан атлаа цаашид чиг үүргээ гүйцэтгэх эсэх нь парламентаас хамааралтай байдаг.

Улсын Ерөнхийлөгч нь төрийн тэргүүн нь гүйцэтгэх засаглалыг Ерөнхий сайд, сайд нарын хамт хэрэгжүүлдэг. Сайд нарын зөвлөлийг даргална. Засгийн газар парламентын өмнө хариуцлага хүлээлэг бол Ерөнхийлөгч парламентын өмнө хариуцлага хүлээдэггүй онцлогтой.⁵⁶

Франц Улсын Ерөнхийлөгч нь Үндсэн хуульд заасан ёсоор, Үндсэн хуулийн биелэлтийн, нийтийн (төрийн) эрх мэдлийн хэвийн үйл ажиллагаа, төрийн залгамж чанарын, үндэсний тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, олон улсын гэрээний биелэлтийн, шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдалын баталгаа болдог байна. Төрийн эрх мэдлийн хэвийн үйл ажиллагааг хангах хүрээнд, бүх нийтийн санал асуулга явуулах эрхтэй байдаг ажээ.

Харин манай улсын хувьд, Ерөнхийлөгч Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 1.2-т зааснаар, УИХ-ын сонгуулийн үр дүнгээр бүрдсэн УИХ дахь нам, намуудтай ювшилцож, тэрхүү нам, намуудын төлөөлөөс Ерөнхий сайдаар томилуулах саналаа оруулдаг. УИХ-тай хамтран Ерөнхий сайдаа томилдог, томилуулдаг бүрэн эрхтэй байсныг, дордохын 7, 2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр хүчингүй болгосон байна. Гэвч 2019 оны Үндсэн хуулиар Ерөнхий сайд өөрөө бие даан сайд нараа томилдог өөрчлөлт орсон.

⁵⁶ Гэхдээ Үндсэн хуульд заасан ёсоор Ерөнхийлөгч хоорондоо урьдсан эсвэл эрх зүйн онц чухал асуулаар ерөнхийлөгчийн шүүх Ондор дгач шүүх (La Haute cour) гэсэн улс төрийн шүүх ажилладаг гэдгийг тодотгох эрхтэй нь Тийвч энэ Үндсэн хуульд зааснаар Ерөнхийлөгчид хариуцлага тооцох механизм Үндсэн хуульд нь сууж өгчээ.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид Франц шиг парламентаа тараах, төрийн үйл ажиллагааг хэвийн явуулах, улс төрийн аливаа маргаантай асуудлаа ард түмнээрээ, бүх нийтийн санал асуулга явуулж шийдвэрлэх эрхийг Үндэсн хуулиар өгөөгүй байна.

Франц Улсад Ерөнхийлөгч нь дээр бичсэнээр, Үндсэн хуулийн биелэлтийн, нийтийн (төрийн) эрх мэдлийн хэвийн үйл ажиллагаа, төрийн залгамж чанарын, үндэсний тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, олон улсын гэрээний биелэлтийн, шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдлын баталгаа бол манайд эсрэгээрээ, нийтийн (төрийн) эрх мэдлийн хэвийн үйл ажиллагаа, төрийн залгамж чанарын, үндэсний тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, олон улсын гэрээний биелэлтийн, шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдлын баталгаа болох боломжгүй гэж үздэг сэтгэлгээтэй хууль тогтоогчид, эрдэмтэн, судлаачид бий. Эсрэг сэтгэлгээ, бодолтой ч бий байх.

Тиймээс ард түмний санал асуулгаар засаглалын дэглэм /хэлбэр/-ээ аль нэг тийш шийдэж чадахгүй бол Монгол Улс хагас ерөнхийлөгчийн дэглэмийг Франц жишгээр ч нутагшуулж болох саналаа үүгээр дэвшүүлж байна.

Франц Улсын III, IV Бүгд Найрамдах Улсын парламентын дэглэмтэй байх үед нь Засгийн газар хэр тогтвортой ажиллаж байсан нь тэдгээс тодорхой харагдах бөгөөд 1992 оны Үндсэн хууль мөрдөгдөж эхэлснээс хойш Монгол Улсын Засгийн газрууд 1,8 жилийн хугацаатай ажиллаж байсан нь тэдний түүхэн гашуун сургажтай агаар нэгэн адил байна.

Хууль зүйн ухааны доктор, профессор Д.Зүмбэрэлхам багш нэгэн ярилцлагадаа “Судлаач хүний хувьд яг үнэнээ хэлж эц хагас Ерөнхийлөгчийн засаглалтай Францын Ерөнхийлөгчийн хувилбар л манайд тохирох юм уу гэж боддог доо. Засгийн газраа тэргүүдэх субъект нь доороо Ерөнхий сайдтай. Үндсэндээ Төрийн тэргүүн Засгийн газраа толгойлно, Ерөнхий сайд нь түүний өмнө Засгийн газрын кабинетийн ажлыг харууцна гэсэн үг шүү дээ”²⁷ гэж хувийн байр сууриа илэрхийлсэн нь нэгийг хэлээд байгаа хэрэг.

Өнөөдрийн Монгол Улсын төрийн тогтоолцоог, Үндсэн хуулиар хуульчилсан Бүгд Найрамдах засаглалын дэглэмийг цэвэр онолын байр сууринаас судалж үзвэл яах аргагүй хагас ерөнхийлөгчийн дэглэмд багтаж байна.

²⁷ <http://ner.mn/p/1176>; үүсэн.2019.12.12.