



ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁС

Хууль зүйн эрдэм шинжилгээний мэргэжлийн сэтгүүл

Цуврал 1 (97)

Улаанбаатар хот
2024 он

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

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

Эх бэлтгэгч, дизайнер: Б.Заяа

Хэвлэсэн газар:

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

Хаяг: Эко Интернэйшнл Трэйд Тауэр 9 давхар,
1 дүгээр хороо, Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар
хот
Утас: +(976)-11-315735
Факс: 315735
Вэб хуудас: www.nli.gov.mn
Цахим хаяг: lawjournal@legalinstitute.mn

СЭТГҮҮЛИЙН ЗӨВЛӨЛ

- Ерөнхий эрхлэгч: **Х.Эрдэм-Ундрах** Хууль зүйн ухааны доктор (*Dr.jur.*),
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал
- Эрхлэгч: **М.Түвшинжаргал** Хууль зүйн ухааны доктор (*Ph.D*)
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга
- Гишүүд:
- С.Нарангэрэл** Академич, Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (*Sc.D.*),
МУИС-ийн эмерит профессор
- Ц.Сарантуяа** Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (*Sc.D.*), профессор
- Г. Банзрагч** Хууль зүйн ухааны доктор, УДШ-ийн шүүгч
- Н.Баярмаа** Хууль зүйн ухааны доктор, УДШ-ийн шүүгч
- Э.Батбаяр** Хууль зүйн ухааны доктор, профессор, ДХИС-ийн
ШШГАС-ийн Хорихоос өөр төрлийн ял эдлүүлэх ажиллагааны
тэнхимийн эрхлэгч
- С.Болормаа** МУИС-ийн ХЗС-ийн Практик сургалтын төвийн
эрхлэгч, хууль зүйн ухааны доктор (*Ph.D*), дэд профессор
- Б.Буянхишиг** Хууль зүйн ухааны доктор, МУИС-ийн ХЗС-ийн
Хувийн эрх зүйн тэнхимийн ахлах багш
- Ц.Давхарбаяр** Хууль зүйн ухааны доктор (*Ph.D.*), дэд профессор,
Шүүхийн сахилгын хорооны дарга
- Г.Давааням** Хууль зүйн ухааны доктор (*LL.D*), МУИС-ийн ХЗС-ийн
Хувийн эрх зүйн тэнхимийн ахлах багш
- Д.Зүмбэрэлхам** Хууль зүйн ухааны доктор, профессор,
ШЕЗ-ийн гишүүн
- Г.Нарантуяа** Хууль зүйн ухааны доктор, ХЭҮК-ын гишүүн
- Д.Сүнжид** Хууль зүйн ухааны доктор (*Dr.jur.*), дэд профессор
ХЭҮК-ын дарга
- С.Сүхбаатар** Хууль зүйн ухааны доктор
- Б.Улаанбаатар** Хууль зүйн ухааны доктор (*Ph.D.*), дэд профессор,
МУИС-ийн ХЗС-ийн Хувийн эрх зүйн тэнхимийн эрхлэгч
- М.Уянга** Хууль зүйн ухааны доктор (*Ph.D.*), дэд профессор МУИС-ийн
ХЗС-ийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга,
- Ц.Цогт** Хууль зүйн ухааны доктор (*LL.D.*), УДШ-ийн шүүгч
- Д.Эрдэнэчимэг** Хууль зүйн ухааны доктор, дэд профессор,
ШССМХ-ийн захирал
- Ж.Эрхэсхулан** Хууль зүйн ухааны доктор (*Ph.D.*), дэд профессор,
МУИС-ийн ХЗС-ийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн эрхлэгч
- Д.Янжинхорлоо** Хууль зүйн ухааны доктор, МУИС-ийн ХЗС-ийн
Хувийн эрх зүйн тэнхимийн дэд профессор
- Анна Тумурова** Хууль зүйн ухааны доктор (*Ph.D.*), ОХУ-ын Буриадын
Улсын их сургуулийн Төр, эрх зүйн онол, түүхийн тэнхимийн профессор

Накамура Масаки *Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.), Япон Улсын Нагоягийн их сургуулийн Эдийн засгийн сургуулийн дэд профессор*

Ким Габ Сок *Хууль зүйн ухааны доктор, Жүнбү Их сургуулийн Цагдаагийн сургуулийн профессор*

Пак Жеон Вон *Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.), БНСУ-ын Кужмины их сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн профессор*

Сарпеков Р.К. *БНКаЗУ-ын Хууль тогтоомж, эрх зүйн мэдээллийн хүрээлэнгийн захирал, БНКаЗУ-ын Гавьяат ажилтан*

Том Гинсбург *Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.), АНУ-ын Чикагогийн их сургуулийн профессор*

Хариуцлагатай нарийн
бичгийн дарга:

Э.Сэлэнгэ *Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэм шинжилгээний ажилтан*

Тус дугаарын өгүүллийг хянасан:

Ц.Сарантуяа

Х.Эрдэм-Ундрах

Э.Батбаяр

С.Болормаа

Б.Буянхишиг

Г.Давааням

Г.Нарантуяа

Д.Сүнжид

С.Сүхбаатар

EDITORIAL BOARD

EDITOR-IN-CHIEF

ERDEM-UNDRAKH Khurelbaatar *Doctor of Jurisprudence, Director,
The National Legal Institute of Mongolia*

MANAGING EDITOR

TUVSHINJARGAL Moyer *Doctor of law (Ph.D.), Academic Secretary
The National Legal Institute of Mongolia*

MEMBERS

NARANGEREL Sodovsuren *Member of the Academy of Sciences, Science
doctor of law (Sc.D.), Emeritus Professor,
National University of Mongolia*

SARANTUYA Tserenbaltav *Science doctor of law (Sc.D.), Professor, School of
Law, National University of Mongolia*

BANZRAGCH Gochoo *Doctor of Jurisprudence (Dr.jur.), Justice, The
Supreme Court of Mongolia*

BAYARMAA Nyamdoo *Doctor of law (LL.D.), Justice, The Supreme
Court of Mongolia*

BATBAYAR Enkhee *Ph.D., Professor, Department Head, Court order
enforcement college, University of Internal Affairs
of Mongolia*

BOLORMAA Soloon *Ph.D., Associate Professor, Head of Legal Clinic
Center, School of Law, National University of
Mongolia*

BUYANKHISHIG Bat-Erdene *Ph.D., Senior Lecturer, Private Law Department,
School of Law, National University of Mongolia*

DAVKHARBAYAR Tseveensuren *Doctor of Law (Ph.D.), Member, The Judicial
Disciplinary Committee of Mongolia*

DAVAANYAM Gankhuyag *Doctor of Law (LL.D), Senior Lecturer, School of
Law, National University of Mongolia*

ERDENECHIMEG Dashpuntsag *Ph.D., Associate professor, Director, Judicial
Training, Research and Information Institute*

ERKHESKHULAN Jambaajultem *Doctor of law (Ph.D.), Head of the Public Law
Department, School of Law, National University
of Mongolia*

NARANTUYA Ganbat *Ph.D, Commissioner, The National Human Rights
Commission of Mongolia*

SUNJID Dugar *Doctor of Jurisprudence (Dr.jur.), Commissioner,
The National Human Rights Commission of
Mongolia*

SUKHBAATAR Sumiya *Doctor of law (LL.D.)*

TSOGT Tsend *Doctor of law (LL.D.), Justice, The Supreme
Court of Mongolia*

ULAANBAATAR Byambajav *Doctor of law (Ph.D.), Head of the Private Law
Department, School of Law, National University
of Mongolia*

UYANGA Myagmar *Doctor of law (Ph.D.), Academic Secretary,*

YANJINKHORLOO Dambadarjaa	<i>School of Law, National University of Mongolia Ph.D., Associate professor, Private Law Department, School of Law, National University of Mongolia</i>
ZUMBERELKHAM Dorjdamba	<i>Doctor of law (Ph.D.), Chairman, The Judicial General Council of Mongolia</i>
ANNA TUMUROVA	<i>Doctor of law (Ph.D.), Professor, Buryat State University, Russian Federation</i>
MASAKI NAKAMURA	<i>Doctor of law (Ph.D.), Professor, Nagoya Univer sity of Economics, Japan</i>
GIM, GAB-SEOK	<i>Ph.D., Professor, Department of Police, Joongbu University</i>
PARK JEON WONG	<i>Doctor of law (Ph.D.), College of Law and Graduate School of Legal Affairs, Kookmin University, Republic of Korea</i>
RAMAZAN K.SARPEKOV	<i>Doctor of law (Ph.D.), Director, The Institute of Legislation and Legal Information, Republic of Kazakhstan</i>
TOM GINSBURG	<i>Doctor of law (Ph.D.), Professor, The University of Chicago, USA</i>

STAFF:

SELENGE Enkhzorigt	<i>Researcher, The National Legal Institute of Mongolia</i>
---------------------------	---

The papers of the series reviewed by:

SARANTUYA.TS
ERDEM-UNDRAKH.KH
BATBAYAR.E
BOLORMAA.S
BUYANKHISHIG.B
DAVAANYAM.G
NARANTUYA.G
SUNJID.D
SUKHBAATAR.S

State Registration Number:279
ISSN: 2226-9185
The National Legal Institute publishes
Mongolian Journal of Law five times
per year.

Address: 9th floor, Eco International Trade Tower
building, 1st khoroo, Sukhbaatar district,
Ulaanbaatar, Mongolia
Phone:+(976)-11-315735
Fax: 315735
Website: www.nli.gov.mn
E-mail: lawjournal@legalinstitute.mn

АГУУЛГА

ЭРХ ЗҮЙН СЭТГЭЛГЭЭ: ҮЗЭЛ БОДОЛ, ЭРГЭЦҮҮЛЭЛ

Байгаль орчны тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал ба Үндсэн хууль 12
*ДХИС-ийн Эрх зүй, нийгмийн ухааны сургуулийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн эрхлэгч,
доктор, дэд профессор, цагдаагийн хурандаа Н.Мөнхзул*

**Эрх зүйн рецепцийн үзэл сэтгэлгээний хөгжилд Ватсоны эрх зүйн
трансплантацын онолын үзүүлсэн нөлөө** 27
МУИС-ийн ХЗС-ийн докторант Н.Отгончимэг (LL.M)

ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ, ҮР НӨЛӨӨ

**Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн төрийн алба хаах боломж, тулгамдсан
асуудал, гарц шийдэл (Судалгаа: Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны харьяа
байгууллагуудын хүрээнд)** 37
*МУИС-ийн ХЗС-ийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн багш Б.Энхтайван (LL.M)
МУИС-ийн ХЗС-ийн магистрант Б.Сувд-Эрдэнэ*

**Иргэний өмчлөлийн газрын барьцааны эрх зүйн зохицуулалтын тулгамдсан
асуудал** 49
МУИС-ийн ХЗС-ийн докторант Я.Өнөрбаян

**Шүүхээс гадуурх эвлэрүүлэн зуучлал дахь эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийг
хангахад тулгамдаж байгаа асуудал** 69
Нагояа их сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн магистрант Э.Эрхбилгүүн

**Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах ажиллагааны эрх
зүйн зохицуулалтад дүн шинжилгээ хийх нь** 79
*Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын Эрх зүйн хэлтсийн мэргэжилтэн, МУИС-ийн ХЗС-ийн
магистрант С.Амбасэлмаа*

**Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 24.8 дугаар зүйлд заасан гэмт хэргийн эрх зүйн
зохицуулалт, анхаарах зарим асуудал** 94
Хуульч, МУИС-ийн ХЗС-ийн магистрант Б.Мөнхзул

**Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг боловсронгуй
болгох боломж, шийдэл** 108
ДХИС-ийн докторант Б.Батчимэг

ЭРХ ЗҮЙН СУДАЛГАА, ТОЙМ, ҮР ДҮН

Цагдаагийн байгууллагын гүйцэтгэх ажлын процесс ажиллагаа 120
*ДХИС-ийн Цагдаагийн сургуулийн Мөрдөх арга зүйн тэнхимийн багш, цагдаагийн ахмад
Э.Түвшин-Эрдэнэ*

**Алгоритм, хиймэл оюун ухааны хэрэглээ бүхий олон талт зах зээл (платформ)-
ийг өрсөлдөөний эрх зүйгээр зохицуулах нь: сорилт ба шийдэл** 129
СЭЗИС-ийн ахлах багш, МУИС-ийн ХЗС-ийн докторант Л.Отгонбаяр

Хүний эрхийн үндэсний байгууллага үнэлэхдээ Парисын зарчимд нийцүүлэх нь:
Монгол болон Австралийн холбооны улсын жишээгээр 156
МУИС-ийн ХЗС-ийн докторант Б.Болорсайхан

Криминологийн шинжлэх ухаан үүсэн бий болохоос өмнөх үеийн гэмт хэрэгтэн бие хүний тухай төсөөлөл, сэтгэлгээний түүх 169
Нийслэлийн Засаг Даргын Тамгын газрын тасгийн дарга, ДХИС-ийн докторант Ш.Алтансоёмбо

Эрүүгийн хэргийн шүүхийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ 178
Хуульч А.Баяржаргал (LL.M)

Зарим эмнэлгийн эмч, сувилагч нарын Донорын тухай хуулийн мэдлэгийн байдлыг судалсан нь 187
Төрийн тусгай албан хаагчдын нэгдсэн эмнэлгийн захирал Х.Бат-Ирээдүй (Анагаах ухааны магистр)

Монгол Улсын аудитын дээд байгууллагын бие даасан байдлыг сайжруулах нь:
Ерөнхий аудиторын томилгоо 197
“Оюуны-Инноваци” ТББ-ын судлаач, хуульч П.Баттулга

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт ба иргэдийн оролцоо 212
МУИС-ийн ХЗС-ийн магистрант О.Нарантуяа

Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын “Засаг даргыг огцруулах тухай санал” улс төрийн шийдвэр мөн үү? 225
МУИС-ийн ХЗС-ийн магистрант, УДШ-ийн дэргэдэх ШССМХ-ийн Захиргааны эрх зүйн секторын судлаач Н.Хулан

2023 оны Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын (боловсруулалтын шатны) төсөлд хийсэн дүн шинжилгээ, санал зөвлөмж 236
Судлаач, эрх зүйч Р.Оюундэлгэр

ШИНЭ ЭРДЭМТНИЙ ИНДЭР

Хууль зүйн ухааны доктор Б.Дөлгөөн 245

Хууль зүйн ухааны доктор М.Түвшинжаргал 247

МЭДЭЭ, МЭДЭЭЛЭЛ

Мэдээ 249

CONTENT

LEGAL THINKING: VIEWS AND REFLECTIONS

- Concept of environmental sustainable development and the Constitution** 12
Munkhzul.N, Head of Public Law Department, School of Law and Social Science, University of Internal Affairs of Mongolia, Ph.D., Associate Professor, Police Colonel
- The impact of the Watson's theory of legal transplantation on the ideology of reception of law** 27
Otgonchimeg.N, Ph.D student, School of Law, NUM (LL.M)

IMPLEMENTATION AND EFFICIENCY OF LAW

- Opportunities for citizens with developmental disabilities to work in civil service, problems and solutions** 37
Enkhtaivan.B (LL.M), Lecturer at the Department of Public Law of School of Law, NUM
Suvd-Erdene.B, Master's student, School of Law, NUM
- Challenging problems of legal regulation of civil-owned land mortgage** 49
Unurbayan.Ya, Ph.D student, School of law, NUM
- The issue of enforcing settlement agreements in private mediation** 69
Erkhbilguun.E, Master's student, Graduate School of Law, Nagoya University
- Applying administrative discretion in the disciplinary procedure for civil servants** 79
Ambaselmaa.S, Specialist of Legal and legal division of General authority for state registration, master's student, School of Law, NUM
- Legal regulation of Article 24.8 of the Criminal Code and some issues related to the regulation** 94
Munkhzul.B, Lawyer, Master's student, School of law, NUM
- Possibilities and solutions of enforcement of court decisions in administrative cases** 108
Batchimeg.B, Ph.D student, the University of Internal Affairs of Mongolia

LEGAL RESEARCH OVERVIEW

- Police enforcement work processes** 120
Tuvshin-Erdene.E, Ph.D student, Police captain
- Multi-sided markets using algorithm and artificial intelligence as a new challenge for development of competition law** 129
Otgonbayar.Lkh, Senior lecturer, University of Finance and Economics, Ph.D student, School of Law, NUM (LL.M)
- Compliance of Paris principles on assessment of national human rights institutions: examples of Mongolia and Australia** 156
Bolorsaikhan.B, Ph.D student, School of Law, NUM
- The history of imagination and thoughts about the criminal personality before the emergence of criminology science** 169
Altansoyombo.Sh, Department Head of Mayor's Office of Ulaanbaatar city, Ph.D student of the University of Internal Affairs of Mongolia

Analysis on criminal court decision	178
<i>Bayarjargal.A, Lawyer (LL.M)</i>	
Studying the implementation and understanding of the Donor Act	187
<i>Bat-Ireedui.Kh, Director of General Hospital for State Special Servants (MS in Medical Sciences)</i>	
Improving autonomy of the Supreme Audit Institution of Mongolia: Appointment of Auditor General	197
<i>Battulga.G, Lawyer</i>	
Public participation in the Constitution Amendment	212
<i>Narantuya.O, Master's student, School of Law, NUM</i>	
Is the “proposal to dismiss the Governor” of the Citizen’s Representative Khural a political decision?	225
<i>Khulan.N, Master's student, School of Law, NUM, researcher; Administrative Law Sector, Judicial Training, Research and Information Institute</i>	
Foreign investors’ right to use land (regulation in the revised draft of Investment Law	236
<i>Oyundelger.R, Researcher (LL.B)</i>	
NEW SCHOLARS IN THE FIELD	
<i>Dulguun.B (Ph.D)</i>	245
<i>Tuvshinjargal.M (Ph.D)</i>	247
NOTES	
<i>News</i>	249

ЕРӨНХИЙ ЭРХЛЭГЧИЙН ЗУРВАС



Эрхэм уншигч таны энэ өдрийн амгаланг айлтган мэндчилье!

2024 оны 1 дүгээр улирлын 97 дахь дугаараар эрхэм уншигч та бүхэнтэйгээ дахин уулзаж байгаадаа баяртай байна.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс өнгөрсөн 2023 онд “Хууль дээдлэх ёс” сэтгүүлийн монгол хэл дээрх 4, англи хэл дээрх 1, нийт 5 дугаарыг уламжлал ёсоор хэвлэн олон нийтэд түгээж, нийтдээ 81 эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэлийг судалгааны эргэлтэд оруулж ажиллажээ.

Хууль зүйн салбарын эрдэмтэн багш, хуульч, судлаач, шүүгч, прокурор та бүхнийг 2024 онд ч мөн эрдмийн их үйлсээ үргэлжлүүлж гүнзгийрүүлнэ гэдэгт итгэж байна.

“Хууль дээдлэх ёс” сэтгүүлийн нийтлэлийн бодлогын дагуу бид сэтгүүлийг их, дээд сургууль, холбогдох байгууллагын номын санд хүргэж нийтийн хүртээл болгохын сацуу төрийн бодлого, шийдвэрт нэмэр болгох үүднээс шийдвэр гаргах түвшний байгууллага, албан тушаалтнуудад хүргүүлэн толилуулдаг. 2024 оноос энэхүү хүрээг өргөтгөж, анхан болон давж заалдах шатны эрүү, иргэн, захиргааны шүүхийн ерөнхий шүүгч, Улсын дээд шүүхийн танхимын тэргүүн нартаа хүргүүлж эхэлснийг дуулгахад таатай байна.

Эцэст нь сэтгүүлд өөрсдийн эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, илтгэлээ ирүүлдэг эрдэмтэн багш, хуульч, судлаач нартаа талархлаа илэрхийлэхийн сацуу мэдлэг, ур чадвар, цаг хугацаагаа харамгүй зарцуулдаг хүндэт сэтгүүлийн зөвлөлийн гишүүддээ талархлаа үүгээр илэрхийлье.

Бэх нь тод, үзэг нь хурц, үг нь мэргэн байх болтугай.

Та бүхнийг хүндэтгэсэн,

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭНГИЙН ЗАХИРАЛ,

ХУУЛЬ ЗҮЙН УХААНЫ ДОКТОР  Х.ЭРДЭМ-УНДРАХ (Dr.jur)

БАЙГАЛЬ ОРЧНЫ ТОГТВОРТОЙ ХӨГЖЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ БА ҮНДСЭН ХУУЛЬ



Н.Мөнхзүл

*ДХИС-ийн Эрх зүй, нийгмийн ухааны сургуулийн
Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн эрхлэгч,
доктор, дэд профессор, цагдаагийн хурандаа*

ТОВЧЛОЛ:

Байгаль орчны тулгамдсан сорилтууд, уур амьсгалын өөрчлөлт, байгалийн баялаг, нөөц эрчимтэй хомсдож байгаа энэ эрин үед манай гарагийн экосистемийг хамгаалах иж бүрэн тогтолцоо шаардлагатай байна.

Ялангуяа байгаль орчны хямрал, уур амьсгалын өөрчлөлт, нөөцийн хомсдолтой тэмцэж байгаа энэ үед тогтвортой байдлыг засаглалтай уялдуулах үндсэн хуулийн зохицуулалтын хэрэгцээ нэн чухал болоод байна. Өөрөөр хэлбэл эрх зүйн орчин болон байнга хувьсан өөрчлөгдөх байгаль орчны хамаарал нь «Ногоон Үндсэн хууль»-ийн үзэл баримтлалыг илэрхийлдэг бөгөөд “ногоон” үзэл баримтлалыг Үндсэн хуулиар зохицуулах, түүний боломжит үр дагавар, гол зарчмуудыг судалж, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн байгаль орчны зохицуулалтад шинжилгээ хийж дүгнэлт гаргалаа.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Байгаль орчин, тогтвортой хөгжил, Үндсэн хуулийн “ногоон” үзэл баримтлал, байгаль орчны эрх, үе хоорондын баялаг, байгаль орчны хариуцлага.

I. ТОГТВОРТОЙ ХӨГЖИЛ БА ҮНДСЭН ХУУЛИЙН “НОГООН” ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Үндсэн хуулийн “ногоон” үзэл баримтлал гэж “байгаль орчны тогтвортой байдлыг улс орны засаглалын гол цөм” гэж заасан эрх зүйн үндэс юм. Тодруулбал одоо болон ирээдүй хойч үедээ байгаль орчныг хамгаалахад чиглэсэн зарчим, үнэт зүйлийг Үндсэн хуулиар зохицуулах асуудал юм¹. Ийм Үндсэн хуулийн зорилго нь эрчимжиж буй экологийн хямралыг шийдвэрлэх, тогтвортой хөгжлийн үзэл санааг нийгмийн амьдралын бүх салбарт тусгах, эрх зүйн механизмыг бий болгохыг зорьдог байна.

Өөрөөр хэлбэл 21-р зуунд уур амьсгалын өөрчлөлт, ойн хомсдол, амьдрах орчны хомсдол, бохирдол нь манай гарагийн экосистем болон бүх зүйлийн сайн сайхан байдалд заналхийлж байгаль орчны асуудал хурцадмал хэмжээнд хүрч байгаа энэ үед байгаль орчныг хамгаалахыг Үндсэн хуулиар хүлээсэн үүрэг болгох замаар энэхүү асуудлыг яаралтай шийдвэрлэх зорилготой юм².

Түүнчлэн Үндсэн хуулийн “ногоон” үзэл баримтлал нь байгаль орчныг хамгаалах, үе хоорондын эрх тэгш байдал, тогтвортой хөгжилд чиглэсэн алсын хараатай хандлагыг тодорхойлж, Үндсэн хууль нь тогтвортой хөгжлийг ахиулахад хэрхэн суурь баримт бичиг болж чадахыг судалж үнэлэх зайлшгүй шаардлагатай байна.

Брундландын тайланд (1987) тогтвортой хөгжил гэдэг нь ирээдүй хойч үеийнхнийхээ хэрэгцээг хангах чадварыг алдагдуулахгүйгээр өнөөгийн хэрэгцээг хангах хөгжил бөгөөд энэ нь эдийн засгийн хөгжил цэцэглэлт, нийгмийн тэгш байдал, байгаль орчны менежментийн хоорондын зохицолтой тэнцвэрийг эрэлхийлдэг гэж тодорхойлсон³. Тиймээс Үндсэн хуулийн “ногоон” үзэл баримтлал нь тогтвортой хөгжлийг дэмжихэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг байна. Үүнд:

- Тогтвортой байдлыг хангах: Үндсэн хуулийн хүрээнд байгаль орчныг хамгаалах, үе хоорондын эрх тэгш байдал, нөөцийн хариуцлагатай менежментийн зарчмуудыг тусгаснаар илэрнэ.
- Эрх зүйн механизм бүрдэх: Төрийн болон төрийн бус бүх байгууллага, хувь хүмүүст байгаль орчныг хамгаалах, нөөцийн тогтвортой менежментийг хэрэгжүүлэх, байгаль орчинд учруулах хор хөнөөлийг багасгах хууль ёсны үүрэг хүлээдэг.
- Нэгдмэл бодлого боловсруулах: Засгийн газрыг эдийн засгийн өсөлт, нийгмийн дэвшил, байгаль орчныг хамгаалах тэнцвэртэй цогц бодлого боловсруулахыг шаарддаг.

Тогтвортой хөгжлийг дэмжсэн Үндсэн хуулийн “ногоон” үзэл баримтлалын үндсэн зарчмыг тодорхойлвол:

1. Байгаль орчны эрх: Үндсэн хуулиар эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хүний үндсэн эрх болгон баталгаажуулахаас гадна иргэд байгаль орчноо хор хөнөөлгүй байлгахын тулд хуулийн байгууллагад хандах эрхийг нь баталгаажуулсан байх ёстой⁴. Энэ зарчим нь байгаль орчны чанарыг хадгалахын тулд төрд хариуцлага тооцох боломжийг иргэдэд олгодог.

2. Үе хоорондын баялаг: Үе, үеийн эрх тэгш байх зарчим нь өнөө үеийнхэн бид хойч үедээ байгаль орчныг хамгаалах итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч гэсэн үзэл санаанд үндэслэдэг⁵.

¹ Green Constitution: Strengthening Environment Principle in the Act of 1945, Netty S.R. Naiborhu, Asers Publishing.

² The Efforts to Make a Green Constitution Through Judicial Review Conducted by the Constitutional Court, Proceedings of the 3rd International Conference on Globalization of Law and Local Wisdom (ICGLOW 2019), Riris Ardhhanariswari, Muhammad Fauzan

³ The Green Constitution Concept in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Faculty of Law Diponegoro University, Sekar Anggun Gading Pinilih. <https://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article/view/28684>.

⁴ The Concept of Green Constitution Has Not Well-Disseminated., <https://ipb.ac.id/news/index/2014/09/the-concept-of-green-constitution-has-not-well-disseminated/657229afae10cda1dd11524ffe04fee0>.

⁵ UN environmental program., <https://leap.unep.org/knowledge/glossary/intergenerational-equity>.

Үндсэн хууль нь энэ санааг тусгаж, бодлого боловсруулагчдыг шийдвэрийнхээ урт хугацааны үр нөлөөг авч үзэх, нөөцийг шавхахгүй, экосистемд хор хөнөөл учруулахгүй урт хугацааны шийдвэр гаргахыг шаарддаг.

3. Тогтвортой хөгжил: Ирээдүй хойч үеийнхний хэрэгцээг хангах чадварыг алдагдуулахгүйгээр өнөөгийн хэрэгцээг хангах агуулгаар тодорхойлогддог ба эдийн засгийн өсөлт, нийгмийн хөгжил, байгаль орчныг хамгаалах хоорондын тэнцвэрт байдлыг хангах ёстой⁶. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Тогтвортой Хөгжлийн Зорилтуудыг (ТХЗ) Ногоон Үндсэн хуульд тусгаснаар эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчны зорилтуудыг нэгтгэсэн бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх боломж бүрдэнэ.

4. Эрх зүйн орчин ба хэрэгжилт: Үндсэн хуулийн “ногоон” үзэл баримтлалын үр нөлөөг хангахын тулд хууль эрх зүйн орчин, түүнийг хэрэгжүүлэх механизм хэрэгтэй⁷. Үүнд:

- Байгаль орчны хариуцлага: Байгаль орчны хор хөнөөлийг багасгахад төр засаг, үйлдвэр болон хувь хүмүүсийн хүлээх үүрэг хариуцлагыг тодорхойлсон байх ёстой. Энэ нь хариуцлагатай хэрэглээ, нөөцийг хэмнэх, бохирдлын хяналтыг дэмжих ёстой. Бүх томоохон төслүүдийн байгаль орчин, нийгэмд үзүүлэх нөлөөллийг үнэлэхийн тулд байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээ хийх шаардлагатай.
- Зохицуулах агентлагууд: Байгаль орчны хууль тогтоомжийг зөрчихөд хяналт тавих, хэрэгжүүлэх, шийтгэх эрх бүхий бие даасан агентлагуудыг байгуулах шаардлагатай.
- Шударга ёсны хүртээмж: Хувь хүн, байгууллагууд байгаль орчинд учруулсан хохирлыг эсэргүүцэх эрх зүйн тогтолцоог ашиглах боломжтой байх багалгаа юм. Байгаль орчинд учруулсан хохирлыг нийтийн эрх ашгийн өмнөөс шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийг хангах боломж бүрдсэн байх ёстой.

5. Дэлхийн хамтын ажиллагаа: Байгаль орчны асуудал улсын хилээр хязгаарлагдахгүй бөгөөд Үндсэн хууль нь дэлхийн байгаль орчны асуудлыг шийдвэрлэх олон улсын хамтын ажиллагааг дэмжих ёстой. Үүнд олон улсын гэрээ, хэлэлцээрт оролцох, тогтвортой худалдааны практикийг дэмжих, дэлхийн байгаль орчныг хамгаалах соёлыг төлөвшүүлэх агуулга хамаарна⁸.

II. МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ НЬ ТОГТВОРТОЙ ХӨГЖЛИЙН ЗАРЧИМД НИЙЦСЭН ЭСЭХ

Монгол Улс “Алсын хараа-2050”⁹ урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичгийг боловсруулж “Ногоон хөгжил” гэсэн 6 дугаар бүлгээр байгаль орчинд ээлтэй ногоон хөгжлийг эрхэмлэн экосистемийн тэнцвэрт байдлыг хадгалж, байгаль орчны тогтвортой байдлыг ханган үр өгөөжийг нь өнөө болон ирээдүй хойч үе хүртэлх нөхцөлийг бүрдүүлж, хүний амьдралын чанарыг сайжруулах зорилгыг дэвшүүлсэн.

⁶ International Institute for Sustainable Development., <https://www.iisd.org/mission-and-goals/sustainable>.

⁷ The Legal Framework of Green Governance in Archipelagic State Based on Constitution of The Republic of Indonesia, Atlantis Press, 3rd International Conference on Globalization of Law and Local Wisdom (ICGLOW 2019), 3rd International Conference on Globalization of Law and Local Wisdom (ICGLOW 2019).

⁸ Судалгаанаас харвал хэд хэдэн улс орнууд байгаль орчныг хамгаалах асуудлыг Үндсэн хуульдаа тусгажээ. Тухайлбал 2008 онд «Байгалийн эрх»-ийг Үндсэн хуульд оруулсан анхны улс болсон Эквадор, байгаль орчны амьттай бодлого, Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан байгаль орчны эрхээрээ алдартай улс бол Коста Рика юм.

⁹ Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт.

Монгол Улсын Их Хурлын 2014 оны 06 сарын 13-ны өдрийн 43-р тогтоолоор батлагдсан “Ногоон хөгжлийн бодлого” баримт бичгийг үзэх (хүчингүй болсон).

Монгол Улсын Засгийн Газрын 2016 оны 1 дүгээр сарын 11-ний өдрийн 35 дугаар тогтоолоор баталсан “Ногоон хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө”-г үзэх.

<p>Зорилт 6.1.Байгалийн үнэ цэн, өгөөжийг үнэлэн хамгаалж, анхдагч экосистемийн тэнцвэрт байдлыг хадгална.</p>	<p>Зорилт 6.2.Байгалийн нөөц баялгийг нөхөн сэргээж хомсдолыг бууруулан, ашиглалтын нөөц бий болгож, байгалийн үр өгөөжийг ирээдүй хойч үедээ өвлүүлнэ.</p>	<p>Зорилт 6.4. Нүүрстөрөгч багатай, бүтээмжтэй, хүртээмжтэй ногоон эдийн засгийг хөгжүүлж, уур амьсгалын өөрчлөлтийг сааруулах олон улсын хүчин чармайлтад хувь нэмэр оруулна.</p>
<p>I үе шат (2021-2030): Монгол орны унаган байгаль, экосистемийн үйлчилгээний үнэ цэн, даацыг тогтоож, үнэлэмжийг нэмэгдүүлж эдийн засгийн үр өгөөжийг үнэлэх үе. 1.Байгалийн баялгийн нөөц, экосистемийн үйлчилгээний үнэ цэн, даацыг тогтоож, үнэлгээг шинэчилнэ. 2.Цэнгэг усны нөөц, гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх зэрэг онцлог экосистемийг тусгай хамгаалалтад авч, унаган байгалийг хамгаална.</p>	<p>I үе шат (2021-2030): Байгаль орчныг хамгаалах, нөөцийг зохистой ашиглах, шинжлэх ухааны үндэслэлтэй бодлого хэрэгжүүлж, доройтсон орчныг нөхөн сэргээж нөөцийн хомсдолыг бууруулах, ашиглалтын нөөц бий болгох үе. 1.Биологийн олон янз байдлыг хамгаалах, тархац нутаг, амьдрах орчныг нь тэтгэж хомсдолоос сэргийлэх, ашигт зүйлийг үржүүлэх, тарималжуулах, ойн агропарк байгуулах замаар ашиглалтын нөөц бүрдүүлнэ. 2.Хөрсний үржил шим, чийгийг хамгаалж, газрын доройтол, цөлжилтөөс сэргийлэн, эвдрэлд орсон, доройтсон газрыг нөхөн сэргээж, аж ахуйн эргэлтэд оруулна. 3.Байгаль орчны хууль тогтоомжийг олон нийтэд сурталчлан таниулж, стандарт, хэм хэмжээг мөрдүүлэн, байгаль хамгаалалд иргэдийн оролцоог хангана. 4.Байгаль орчны хяналт-шинжилгээний сүлжээ, кадастр, мэдээллийн санг өргөжүүлж, шинэ үеийн техник, технологийн шинэчлэл хийнэ.</p>	<p>I үе шат (2021-2030): Ногоон санхүүгийн үндэсний тогтолцоог бий болгон хөгжүүлж, байгальд ээлтэй, үр ашигтай цэвэр технологи, хэмнэлттэй хэрэглээг дэмжих үе. 1.Байгальд ээлтэй, үр ашигтай дэвшилтэт технологи нэвтрүүлж хэрэглээ, үйлдвэрлэлийн бүтээмжийг дээшлүүлэх, байгалийн нөөцийг хэмнэх хаягдалгүй эдийн засгийг хөгжүүлнэ. 2.Эрчим хүч, хөдөө аж ахуй, барилга, тээвэр, аж үйлдвэр, хог хаягдлын салбарын хүлэмжийн хийн ялгарлыг бууруулж, нүүрстөрөгчийн шингээлтийг нэмэгдүүлнэ. 3.Уур амьсгалын өөрчлөлтөд дасан зохицох, тэсвэрлэх чадавхыг бэхжүүлж, үүсэж болзошгүй эрсдэлийг бууруулна. 4.Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлд тулгуурласан ногоон санхүүгийн үндэсний тогтолцоог дэмжин хөгжүүлж, олон улсын санхүүгийн арга хэлбэрийг ашиглан байгальд ээлтэй ногоон төсөл, хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлнэ. 5.Хог хаягдлыг эх үүсвэр дээр нь бууруулах, дахин ашиглах, боловсруулах 3R цогц менежментийг хэрэгжүүлж эдийн засгийн эргэлтэд оруулан хог хаягдлын дахин боловсруулах хэмжээг нэмэгдүүлнэ.</p>

<p>II үе шат (2031-2040): Экосистемийн үйлчилгээг тэтгэж үр өгөөж, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх үе.</p> <p>1. Монгол орны унаган байгаль, экосистемийн үйлчилгээний үнэ цэн, нөөц, даацыг шинэчлэн тогтоож, үр өгөөжийг нэмэгдүүлнэ.</p> <p>2. Онцлог, үнэ цэн бүхий экосистемүүдийг тусгай хамгаалалтад авч, анхдагч байгалийн унаган төрх, экосистемийн үйлчилгээний тогтвортой байдлыг хадгална.</p>	<p>II үе шат (2031-2040): Техник, технологийн ололт, инновацыг байгаль хамгаалалд ашиглаж, нөөцийн хомсдол, орчны доройтлоос сэргийлэх үе.</p> <p>1. Технологийн хөгжлийг биологийн олон янз байдлыг хамгаалах, нөхөн сэргээх, тарималжуулах, тархац нутаг, амьдрах орчныг нь тэтгэхэд ашиглан нөөцийн хомсдолоос сэргийлнэ.</p> <p>2. Эвдрэлд орсон, бохирдсон газрыг нөхөн сэргээх, газрын доройтол, цөлжилтөөс сэргийлж, хөрсний үржил шимийг нэмэгдүүлэхэд шинэ дэвшилтэт арга замыг тодорхойлж хэрэгжүүлнэ.</p> <p>3. Байгаль орчны хяналт-шинжилгээний сүлжээ, мэдээллийн нэгдсэн цахим санг өргөжүүлж, технологийн хөгжлийг нэвтрүүлэн, мэдээллийн ухаалаг цогц тогтолцоог бүрдүүлнэ.</p>	<p>I үе шат (2031-2040): Ухаалаг хэрэглээ, бүтээмжтэй үйлдвэрлэлийг төлөвшүүлж, уур амьсгалын ногоон санхүүжилтийн дотоод, гадаад эх үүсвэрийг нэмэгдүүлэх үе.</p> <p>1. Байгальд ээлтэй, хаягдал багатай ухаалаг хэрэглээ, бүтээмжтэй үйлдвэрлэлийг хөгжүүлж нөөцийн хэмнэлт, өгөөжийг нэмэгдүүлнэ.</p> <p>2. Уур амьсгалын өөрчлөлтийн шинэ хэлэлцээрийн хүрээнд хүлэмжийн хийн үндэсний ялгарлыг бууруулж, нүүрстөрөгчийн шингээлтийг нэмэгдүүлнэ.</p> <p>3. Уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй сөрөг үр дагаврыг багасгах, гамшгийн эрсдэлийг бууруулах үндэсний хөтөлбөрийг шинэчилж хэрэгжүүлнэ.</p> <p>4. Үндэсний ногоон санхүүгийн тогтолцоо, олон улсын санхүүжилтийг нэмэгдүүлж үр өгөөжтэй ашиглана.</p> <p>5. Хог хаягдлын цогц менежментийг хэрэгжүүлэх, барилга, зам, тээврийн салбарт хаягдалгүй технологи нэвтрүүлж, хаягдлыг бүрэн дахин боловсруулж, сэргээн ашиглана.</p>
--	--	---

<p>III үе шат (2041-2050): Үнэлэмж, нөөц, нөхөн сэргэх чадавх, даацад суурилсан байгалийн нөөцийн ашиглалт, хамгааллын бодлого баримталж экосистемийн тэнцвэрт байдлыг хадгалах үе.</p> <p>1. Хүрээлэн байгаа орчин, экосистемийн тэнцвэрт байдлыг хадгална.</p> <p>2. Улсын тусгай хамгаалалттай газар нутгийн сүлжээг өргөжүүлэн эх дэлхийн экосистемийн үйлчилгээг тэтгэхэд үнэтэй хувь нэмэр оруулна.</p>	<p>III үе шат (2041-2050): Байгалийн нөөц баялгийг нөхөн сэргээж зохистой ашиглах, шавхагддаг нөөцийг хязгаартай ашиглах үе.</p> <p>1. Байгалийн нөөцийн хомсдол, орчны доройтлыг зогсоон, нөхөн сэргээх, арвижуулах арга хэмжээг төгөлдөржүүлэн зохистой ашиглалтыг хэвшүүлнэ.</p> <p>2. Байгаль орчны хяналт-шинжилгээ, мэдээллийн ухаалаг тогтолцоог хөгжүүлж хүртээмжтэй болгоно.</p>	<p>III үе шат (2041-2050): Уур амьсгалын өөрчлөлтөд дасан зохицох чадавхыг тасралтгүй бэхжүүлж, тогтвортой үйлдвэрлэл, хэрэглээг төгөлдөржүүлэх үе.</p> <p>1. Байгальд ээлтэй тогтвортой үйлдвэрлэл, ухаалаг хэрэглээг хэвшүүлж, ногоон хөгжлийн үзэл санааг дэлгэрүүлнэ.</p> <p>2. Уур амьсгалын өөрчлөлтийг сааруулах арга хэмжээг хэрэгжүүлж, хүлэмжийн хийн ялгарал ба шингээлтийн зөрүүг тэлэнэ.</p> <p>3. Хог хаягдлын цогц менежментийг хэрэгжүүлж эдийн засгийн үр өгөөжийг нэмэгдүүлэн, хот, суурин газрууд хог хаягдлын зориулалтын байгууламжтай болно.</p> <p>4. Ариун цэврийн байгууламжийн чанар, хүртээмжийг сайжруулж, нийт хүн амыг шаардлага хангасан ариун цэврийн байгууламжаар хангана.</p>
---	---	--

Монгол Улсын урт хугацааны бодлогын баримт бичгийн “Байгалийн үнэ цэн, өгөөжийг үнэлэн хамгаалж, анхдагч экосистемийн тэнцвэрт байдлыг хадгалах” зорилтыг байгаль орчны салбарын хуульд бэхжүүлэх, “Байгалийн нөөц баялгийг нөхөн сэргээж хомсдолыг бууруулан, ашиглалтын нөөц бий болгож, байгалийн үр өгөөжийг ирээдүй хойч үедээ өвлүүлэх” зорилтыг Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулиар¹⁰ шинэлэг зохицуулалтыг бий болгох шаардлага байна. Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй байгаль орчныг хамгаалах тухай хуульд хойч үеийн хүрээлэн буй орчны харилцааны талаар зохицуулалт байхгүй байгаа нь дутагдалтай байгаа ба өнөө үеийнхэн хойч үедээ байгалийн нөөц баялгийг зохистой төвшинд үлдээх үүрэг бүхий хэм хэмжээ чухал байна.

Харин Монгол улсын Үндсэн хуулийн “ногоон” үзэл баримтлалыг тогтвортой хөгжлийн бодлоготой уялдуулан судлан үзвэл:

1. Байгаль орчны эрхийг баталгаажуулсан байдал:

- Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг “Монгол Улсын иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхтэй”;

2. Үе хоорондын баялаг:

- Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг “Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ.”;

3. Тогтвортой хөгжил:

- Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн

¹⁰ Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=8935>.

хамгаалалтад байна.”, 2 дахь хэсэг “Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн нийтийн өмч мөн”;

- Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг “... газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ”; “Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг ашиглахдаа байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчимд нийцүүлэн түүний үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдож байх эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно”;

4. Эрх зүйн орчин, хэрэгжилт:

- Үндсэн хуулийн 17 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг “... байгаль орчноо хамгаалах нь иргэн бүрийн журамт үүрэг мөн”;

- Үндсэн хуулийн 38 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг “Засгийн газар төрийн хуулийг биелүүлж, аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтыг удирдах нийтлэг чиг үүргийн дагуу дараах үндсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 4/хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх арга хэмжээ авах”;

- Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг “Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна.”;

5. Дэлхийн хамтын ажиллагаа:

- НҮБ-ээс 1990-ээд оноос хойш 30 гаруй жилийн хугацаанд 200¹¹ гаруй байгаль орчны талаарх олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг батлан гаргасан бөгөөд НҮБ-ын мянганы Хөгжлийн зорилтууд, 21-р зууны мөрийн Хөтөлбөр, Рио-гийн тунхаглал, НҮБ-ын Байгаль орчны Монтевидео - III хөтөлбөр, Байгаль орчин ба хөгжил дэлхийн чуулганы хэрэгжилтийн төлөвлөгөө ба Тогтвортой хөгжлийн Жойханнисбург тунхаглал зэрэг олон улсын бодлогын баримт бичгийг баримтлах шаардлага байна. Харин Монгол Улс НҮБ-ын Цөлжилттэй тэмцэх олон улсын конвенци, Биологийн төрөл зүйлийн тухай конвенци, Уур амьсгалын тухай конвенци, Кёотогийн протоколд нэгдэж орсон байна. Байгаль орчны асуудлаар мэдээлэл авах, шийдвэр гаргахад оролцох, эрхээ хамгаалуулах талаарх конвенци буюу Аархусын конвенцид нэгдэх шаардлага байна.¹²

Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр “...Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ. Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй. Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг ашиглахдаа байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчимд нийцүүлэн түүний үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдож байх эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно” гэж заасан нь “ногоон” үзэл баримтлалын тогтвортой байдлыг хангах зарчмыг тусгасан зохицуулалт болжээ.

¹¹ НҮБ-ын байгаль орчны хөтөлбөр, 2004, НҮБХХ-ийн газар ашиглалт менежмент болон хөрс хамгааллын хэтийн төлөв, Бодлогын цуврал, Найроби, Супра, Дэлхийн байгаль орчин болон хөгжлийн дээд хэмжээний уулзалт, 2002.

¹² Эдгээр олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээний үзэл баримтлал нь дэлхийн соёл, ховордсон зүйлүүд, байгалийн өвийг хамгаалах, иргэний эрх чөлөө, байгаль орчны талаарх маргааныг шийдвэрлэх механизм зэрэг бүс нутгийн байгаль орчныг хамгаалахад чиглэгдсэн байна. БОАЖЯ, Даян дэлхийн ногоон хөгжлийн байгууллага. Байгаль орчны салбарын хуулиудын давхардал, зөрчил, хийдлийг арилгах дүн шинжилгээ хийх, салбарын хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл боловсруулах судалгаа. 2023. Уб., 32, 33 дахь тал.

Харин Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваарь¹³-иар байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд, төрийн нийтийн өмч байх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхдээ энэхүү баялгийг төр өмчлөх, стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд ашигласны үр өгөөж /татвар, ашиг гэх мэт/-ийн дийлэнх нь буюу тавиас дээш хувь нь монголын ард түмэнд ногдох, шаардлагатай бол иргэдийн саналыг харгалзан Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэх зарчмыг хуульчлах; Үндэсний баялгийн сан нь хөгжлийн болон хуримтлалын сан байх бөгөөд стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордын нөөц ашигласны төлбөр, төрийн өмчийн хувьцаа борлуулсны орлого, газрын тос, байгалийн хийн бүтээгдэхүүн хуваах гэрээний орлого, төрийн өмчийн хувьцааны ногдол ашиг, сангийн хөрөнгө оруулалтын цэвэр ашгийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлэх; сангийн хөрөнгийн удирдлагын компани уг сангийн хөрөнгийн удирдлагыг хараат бусаар бие даан хэрэгжүүлэх, компанийн болон сангийн удирдлагын сайн засаглалыг хэвшүүлэх, сангийн үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналтыг зохистой хэлбэрээр хэрэгжүүлэх бөгөөд сангийн хөрөнгийн үр өгөөжийг одоо ба ирээдүй үеийн иргэддээ хүртээхдээ тэгш байдал, шударга ёсны зарчмыг дээдлэх, сангийн хөрөнгийн удирдлагын компанийн давуу эрхийн хувьцааны ногдол ашиг олгох; газрын хэвлийн баялаг ашигласны улмаас хүрээлэн буй орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар иргэний мэдэх эрхийг хангах, байгалийн тэнцлийг хадгалах чиглэл баримтлан Үндэсний баялгийн сангийн тухай болон Ашигт малтмалын тухай, Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлыг хангах тухай зэрэг багц хуулийн төслийг 2021 онд батлуулах ёстой байсан ч өнөөг хүртэл Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлээгүй байна.

Мөн “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-д¹⁴ заасны дагуу байгаль орчны салбарын хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох хүрээнд хуулийн төслийг өргөн мэдүүлэх хугацааг 2021 онд гэж төлөвлөсөн ч хэрэгжээгүй байгаа ба харин өнөөгийн байдалд дүн шинжилгээ хийж, хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах судалгааг хэрэгжүүлж дууссан байна.

Судалгаагаар байгаль орчны салбарт үйлчилдэг 33 хууль, тэдгээрт нийцүүлэн 234 эрх зүйн дүрэм, журам, аргачлалд шинжилгээ хийж хэрэгжээгүй 65 хэм хэмжээ, хуулийн давхардал 96, зөрчил 164, хийдэл 335 байгааг тогтоож, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох дүгнэлт хийсэн байна.¹⁵

Уг судалгааны дүгнэлтэд, байгаль орчны салбарын багц хуулийн шинэчлэлийг хийхийн зэрэгцээ тус яамны хэмжээнд 2050 он хүртэлх хугацаанд хэрэгжүүлэх стратегийн төлөвлөгөө баталж, хэрэгжүүлэх, олон улсын бодлогын баримт бичгүүдэд тусгагдсан дэлхий нийтийн бодлогын үзэл баримтлал, удирдамж, чиглэлийг бодлого болгон хэрэгжүүлэх, Монгол Улсын нэгдэж орсон олон улсын гэрээ, конвенцыг хэрэгжүүлэх, үндэсний хууль тогтоомжийг эдгээр олон улсын хэм хэмжээнд нийцүүлэх, уялдуулах, Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуульд тодорхой харилцааны нарийвчилсан зохицуулалтыг батлах эрхийг төрийн бусад байгууллагад шилжүүлсэн боловч нарийвчилсан зохицуулалт батлагдаагүй байгааг дурдсан байна.

Мөн ногоон хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд батлагдсан хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилтийг хангах, хяналт тавьж ажиллах, газрын чанарын төлөв байдлын хяналт-шинжилгээний сүлжээг боловсронгуй болгох талаар хуульчлах, хуулийн зорилттой нийцэхгүй хэм хэмжээ, хуулийн нэр томъёог өөр өөрөөр хуульчилсан, салбарын төрөлжсөн хуулиудад Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийг эшлэлээр авахдаа алдаатай, хүчингүй болсон хэм хэмжээг эшлэлээр авсан, Байгаль орчныг хамгаалах тухай

¹³ Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 02 дугаар тогтоолын хавсралт.

¹⁴ 2021 оны Монгол Улсын Их Хурлын 12 дугаар тогтоол.

¹⁵ БОАЖЯ, Даян дэлхийн ногоон хөгжлийн байгууллага. Байгаль орчны салбарын хуулиудын давхардал, зөрчил, хийдлийг арилгах дүн шинжилгээ хийх, салбарын хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл боловсруулах судалгаа. 2023. Уб., 20-23 дахь тал.

хуульд төлбөр, хураамж тогтоосон хэм хэмжээ цөөнгүй, хуулийн зүйл, заалт нь тухайн хууль болон өөр хуулийн заалттай зөрчилдсөн байдлыг арилгах, зарим хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолтоос эхлээд зохицуулах харилцааны агуулгыг бүхэлд нь конвенц болон «Алсын хараа-2050» Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод хуулийг нийцүүлэх, төрийн байгууллага, албан тушаалтнаас тодорхой асуудал шийдвэрлэхээр хуульд заасан хугацаа нь тодорхойгүй, хуульд хориглосон зохицуулалтаар хүлээлгэх хариуцлагын талаар Зөрчлийн тухай хуульд зохицуулалтгүй, хуульчлах шаардлага бүхий харилцаа цөөнгүй байгааг судалгааны дүгнэлтэд дурдсан байлаа.

Дэлхий нийтээрээ хүлээн зөвшөөрч байгаа Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалд байгалийг ашиглагч нь хамгаална, бохирдуулагч нь төлбөр төлнө гэсэн зарчимд тулгуурлан байгалийг ашиглаж буй иргэн, аж ахуйн нэгжүүдэд бүрэн эрх ч байхгүй, хариуцлага ч хүлээдэггүйг анхаарч, хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлэх, албадлагаас илүүтэй эдийн засгийн хөшүүрэг рүү шилжих, олон нийтийн хяналт, оролцоог хангуулахад чиглэсэн зохицуулалт шаардлагатай байна.

Энэ нь тогтвортой хөгжлийг хангах эрх зүйн орчин ба хэрэгжилт хангалтгүй байгааг илэрхийлж байна. Үүгээрээ Үндсэн хууль дахь “ногоон” бодлого эхлэл төдий, эрх зүйн механизм бүрдэх, нэгдмэл бодлого боловсруулах үүргийн хэрэгжилт хангалтгүй байгааг харуулж байна.

III. СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН

Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь байгаль орны зохицуулалт “ногоон” үзэл баримтлал агуулж байгаа эсэхийг таамаглал дэвшүүлэн чанарын судалгааны асуулгаар 111 хүнээс санал асуулга авсан. Тус чанарын асуулгын судалгааны дүнг Smart PLS 4.0 программаар нэгтгэж, хамаарлыг нь шинжилсэн.

Хүснэгт 1. Судалгаанд оролцогсдын насны мэдээлэл.

Нас	Хувь
30 хүртэл	28,8%
31-40	48,6%
41-50	21,6%
50-иас дээш	1,8%

Хүснэгт 2. Судалгаанд оролцогсдын хүйсийн төлөөллийн мэдээлэл.

Хүйс	Хувь
Эрэгтэй	40,5%
Эмэгтэй	59,5%

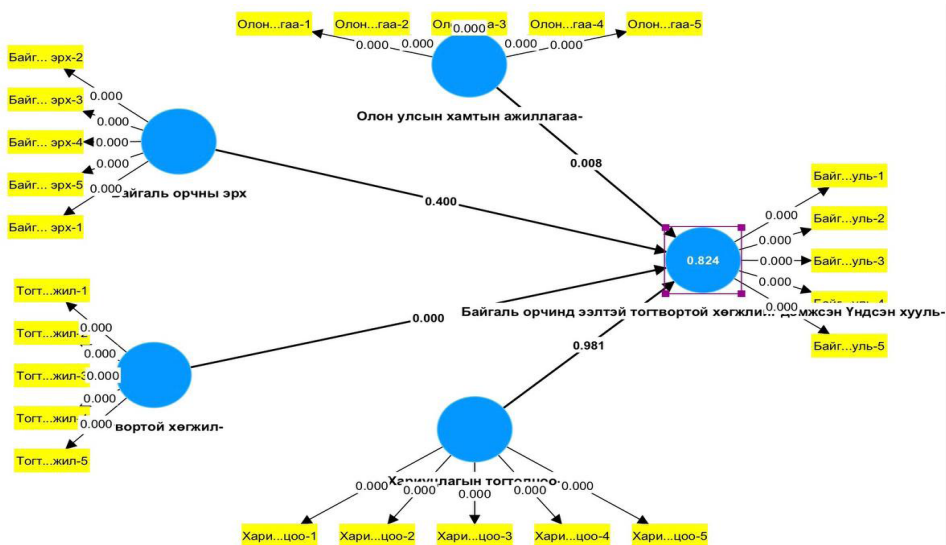
Хүснэгт 3. Судалгаанд оролцогсдын мэргэжлийн мэдээлэл.

Мэргэжил	Хувь
Эрх зүйч, хуульч	70,3%
Бусад	29,7%

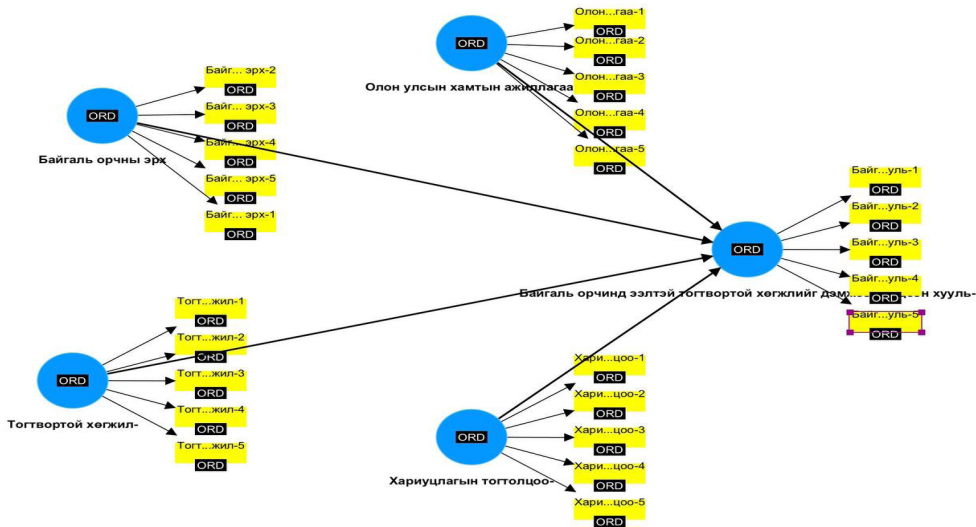
Монгол Улсын Үндсэн хууль нь “ногоон” үзэл баримтлалыг тусгасан эсэхийг тодорхойлохын тулд байгаль орчны эрх, тогтвортой хөгжил, хариуцлагын тогтолцоо, олон улсын хамтын ажиллагаа, байгаль орчинд ээлтэй тогтвортой хөгжлийг дэмжсэн Үндсэн хууль гэсэн асуултыг таамаглан дэвшүүлж чанарын судалгаа хийлээ.

Чанарын судалгааны аргаар авсан санал асуулгын дүнг Smart PLS-4 програмаар хамаарлын шинжилгээг хийж үзэхэд:

Зураг 1. Хамаарлын шинжилгээний ерөнхий зураглал.



Зураг 2. Хамаарлын шинжилгээний ерөнхий зураглал.



Хүснэгт 4. Бүтцийн шинжилгээний статистик үзүүлэлтүүд

Хувьсагч	Асуулт	Асуултын нөлөө	Дотоод зохицол Cronbach's Alpha	Нийлмэл найдвартай байдал Composite reliability	Хазайлтын дундаж Average variance extracted
Байгаль орчны эрх	БОЭ-1	0,741	0,895	0,897	0,708
	БОЭ-2	0,897			
	БОЭ-3	0,844			
	БОЭ-4	0,882			
	БОЭ-5	0,832			

Тогтвортой хөгжил	ТХ-1	0,856	0,928	0,931	0,777
	ТХ-2	0,937			
	ТХ-3	0,884			
	ТХ-4	0,822			
	ТХ-5	0,904			
Х а р и у ц л а г ы н тогтолцоо	ХТ-1	0,840	0,890	0,899	0,697
	ХТ-2	0,743			
	ХТ-3	0,840			
	ХТ-4	0,848			
	ХТ-5	0,896			
Олон улсын хамтын ажиллагаа	ОУХА-1	0,856	0,910	0,916	0,736
	ОУХА-2	0,887			
	ОУХА-3	0,857			
	ОУХА-4	0,895			
	ОУХА-5	0,792			
Байгаль орчинд ээлтэй тогтвортой хөгжлийг дэмжсэн Үндсэн хууль	ҮХ-1	0,823	0,872	0,876	0,663
	ҮХ-2	0,782			
	ҮХ-3	0,720			
	ҮХ-4	0,859			
	ҮХ-5	0,880			

Байгаль орчинд ээлтэй тогтвортой хөгжлийг дэмжсэн Үндсэн хууль хувьсагчийн далд хувьсагч болох асуултуудын үр дүн (0.720-880), дотоод зохицол¹⁶ (0.876), асуултуудын нийлмэл найдвартай байдал¹⁷ (0,876), хазайлтын дундаж (0,663), Олон улсын хамтын ажиллагаа асуултын үр дүн (0.792-0,895), дотоод зохицол¹⁸ (0.910), асуултуудын нийлмэл найдвартай байдал (0,916), хазайлтын дундаж (0,736), Хариуцлагын тогтолцоо асуултын үр дүн (0.743-0,896), дотоод зохицол (0.890), асуултуудын нийлмэл найдвартай байдал (0,899), хазайлтын дундаж (0,697), Тогтвортой хөгжил асуултын үр дүн (0.822-0,937), дотоод зохицол (0.928), асуултуудын нийлмэл найдвартай байдал (0,931), хазайлтын дундаж (0,777), байгаль орчны орчны эрх асуултын үр дүн (0,741-0,897), дотоод зохицол (0.895), асуултуудын нийлмэл найдвартай байдал (0,897), хазайлтын дундаж (0,708) байлаа.

Хүснэгт 5. Хүчин зүйлийн хамаарлын шинжилгээ

Таамаглал Hypothesis	Стандарт хазайлт ¹⁹	T-статистик ²⁰	П-үнэлгээ P-value ²¹	Дүн
----------------------	--------------------------------	---------------------------	---------------------------------	-----

¹⁶ “Cronbach’s alpha нь” дотоод нийлэмжтэй байдлын хэмжүүр, өөрөөр хэлбэл багц асуултууд нь тухайн бүлгийн хувьд хэр хоорондоо нягт холбоотой болохыг илэрхийлдэг. Энэ нь тухайн бүлэг асуултын найдвартай байдлын хэмжүүр гэж үздэг. <https://stats.oarc.ucla.edu/spss/faq/what-does-cronbachs-alpha-mean/#:~:text=Cronbach's%20alpha%20is%20a%20measure,a%20measure%20of%20scale%20reliability>.

¹⁷ “Composite reliability” Нийлмэл найдвартай байдал нь далд хувьсагч дээр ачаалагдах үзүүлэлтийн хувьсагчдын дотоод нийцлийг хэмждэг. Хэрэв нийлмэл найдвартай байдал 0.7-оос их байвал далд хувьсагч дээр ачаалагдаж буй үзүүлэлтийн хувьсагчид хоорондоо ялгаатай байна.

¹⁸ “Cronbach’s alpha нь” дотоод нийлэмжтэй байдлын хэмжүүр, өөрөөр хэлбэл багц асуултууд нь тухайн бүлгийн хувьд хэр хоорондоо нягт холбоотой болохыг илэрхийлдэг. Энэ нь тухайн бүлэг асуултын найдвартай байдлын хэмжүүр гэж үздэг. <https://stats.oarc.ucla.edu/spss/faq/what-does-cronbachs-alpha-mean/#:~:text=Cronbach's%20alpha%20is%20a%20measure,a%20measure%20of%20scale%20reliability>.

¹⁹ Статистикийн хувьд стандарт хазайлт нь утгын багцын хэлбэлзэл буюу тархалтын хэмжээг илэрхийлдэг хэмжүүр юм.Бага стандарт хазайлт нь утгууд нь багцын дундажтай (мөн хүлээгдэж буй утга гэж нэрлэдэг) ойролцоо байх хандлагатай байгааг харуулж байгаа бол өндөр стандарт хазайлт нь утгууд нь илүү өргөн хүрээнд тархаж байгааг харуулдаг.

²⁰ Таамаглалыг шалгахдаа р-утгатай хамт ашигладаг бөгөөд р-утга нь гарсан үр дүнгийн магадлалыг хэлдэг.

²¹ Р утга нь ямар ч нөлөө үзүүлэхгүй эсвэл ялгаагүй гэсэн таамаглалаар (тэг таамаглал) бодит ажиглагдсантай тэнцүү буюу түүнээс илүү үр дүнд хүрэх магадлалаар тодорхойлогддог: $p < 0.05$ нь статистикийн ач холбогдолтой, $p < 0.001$ нь статистикийн хувьд өндөр ач холбогдолтой гэж үздэг.

Т-1. Иргэний байгаль орчны эрх нь Байгаль орчинд ээлтэй тогтвортой хөгжлийг дэмжсэн Үндсэн хуульд нөлөөлнө.	0,151	0,842	0.400	Батлагдаагүй
Т-2 Тогтвортой хөгжлийн бодлого нь Байгаль орчинд ээлтэй тогтвортой хөгжлийг дэмжсэн Үндсэн хуульд нөлөөлнө.	0,117	3,901	0,000	Батлагдсан
Т-3 Хариуцлагын тогтолцоо нь Байгаль орчинд ээлтэй тогтвортой хөгжлийг дэмжсэн Үндсэн хуульд нөлөөлнө.	0,185	0.023	0,981	Батлагдаагүй
Т-4 Олон улсын хамтын ажиллагаа нь Байгаль орчинд ээлтэй тогтвортой хөгжлийг дэмжсэн Үндсэн хуульд нөлөөлнө.	0,163	2,659	0,008	Батлагдсан

Тэг таамаглал үнэн гэж үзвэл р-утга нь ажиглагдсан үр дүнг олж авах магадлалыг хэмждэг. р-утга бага байх тусам ажиглагдсан ялгааны статистикийн ач холбогдол өндөр байна. р-утга 0.05 ба түүнээс доош байвал ерөнхийдөө статистикийн ач холбогдолтой гэж үздэг.²² Тиймээс таамаглал Т-2, Т-4 батлагдсан гэж үзлээ.

Өөрөөр хэлбэл тогтвортой хөгжлийн бодлого, мөн олон улсын хамтын ажиллагаа зэрэг нь байгаль орчинд ээлтэй тогтвортой нөгжлийг дэмжсэн Үндсэн хууль бий болоход шууд нөлөөлдөг гэдэг нь батлагдсан гэж үзлээ.

Тиймээс тогтвортой хөгжлийг тодорхойлох байгалийн баялгийн өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлэх боломжийг Үндсэн хуульд тусгаж өгсөн; үндэсний баялгийн санг тэгш, шударга хүртээх боломжийг хуульчилсан; одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүр Үндэсний баялгийн сангаас хүртэх боломжтой; газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг төрийн хамгаалалтад байдаг; байгалийн баялагийн өгөөжийг одоо үе болон хойч үед тэгш, хүртээмжтэй хуваарилах эрх зүйн орчин бүрдсэн гэсэн асуудал нь Үндсэн хуулийн “ногоон” үзэл баримтлалыг бэхжүүлдэг байна.

Мөн олон улсын хамтын ажиллагааны хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хууль ногоон хөгжлийн талаарх олон улсын хамтын ажиллагааг дэмждэг; олон улсын байгаль хамгаалах соёлыг төлөвшүүлсэн; бүс нутгийн хамтын ажиллагааны хүрээнд байгаль орчинд ээлтэй тогтвортой хөгжлийг дэмжсэн үйл ажиллагаа явуулдаг; Монгол Улс байгаль орчны чиглэлийн олон улсын гэрээ конвенцийн үзэл баримтлалыг дэмждэг; дэлхийн байгаль орчныг хамгаалах чиглэлийн олон улсын хурал зөвлөгөөнд идэвхтэй оролцох зэрэг асуудал нь Үндсэн хуулийн “ногоон” үзэл баримтлалыг бэхжүүлэхэд нөлөөлдөг болох нь судалгааны дүнгээс ажиглагдлаа.

IV. ДҮГНЭЛТ

Байгаль орчны томоохон сорилттой нүүр тулж буй энэ ертөнцөд Үндсэн хуулийн “ногоон” үзэл санаа нь байгаль орчныг хамгаалахыг Үндсэн хуулийн зайлшгүй шаардлага болгон баталгаажуулж ингэснээр тогтвортой хөгжил, үе хоорондын эрх тэгш байдал, эх дэлхийгээ хойч үедээ хадгалан үлдээх урт хугацааны эрх зүйн орчин бүрдэнэ.

Үндсэн хууль ба тогтвортой хөгжлийн огтлолцол нь 21-р зууны байгаль орчны тулгамдсан асуудлуудыг даван туулахад зайлшгүй шаардлагатай парадигмын өөрчлөлт юм.

²² <https://www.investopedia.com/terms/p/p-value.asp#:~:text=A%20p%2Dvalue%20measures%20the,is%20generally%20considered%20statistically%20significant.>

Улс орны засаглалын хүрээнд тогтвортой байдлын зарчмуудыг Үндсэн хуульд тусгаснаар байгаль орчныг хамгаалах, үе үеийн тэгш байдлыг дэмжих, тогтвортой хөгжилд хүрэх үүрэг амлалт өгөх боломжтой.

Өөрөөр хэлбэл “ногоон” үзэл баримтлалыг Үндсэн хуулиар зохицуулах нь уг хуулийн дээд хүчин чадалтай байх, түүнийг батлах шалгуур өндөр, хууль зүйн баталгаа өндөр, ердийн хуультай зөрчилдвөл Үндсэн хуулийн зохицуулалтын агуулгаар асуудалд хандах шинжээр баталгаажих бөгөөд ирээдүй хойч үеийн амин чухал хэрэгжээг хангах, байгаль орчны тэнцвэртэй орчинд амьдрах баталгааг бүрдүүлэх тогтвортой хөгжлийн бодлого хэрэгжинэ.

Монгол улсын Үндсэн хуульд байгаль орчны тогтвортой хөгжлийг хангах зохицуулалтууд оруулсан нь дэвшилттэй байгаа боловч судалгааны үр дүнгээр Үндэсний баялагийн сангийн зохицуулалт “ногоон үзэл баримтлал”-д нөлөөлөх хүчин зүйл гэж тодорхойлогдсон тул Үндэсний баялагийн санг хадгалах, хамгаалах зохицуулалтыг Үндсэн хуульд тусгах, Үндэсний баялгийн сангийн тухай болон Ашигт малтмалын тухай, Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлыг хангах тухай зэрэг багц хуулийг батлан хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

Түүнчлэн олон улсын харилцаа “ногоон” бодлогод нөлөөлдөг судалгааны үр дүнг гарсан учир Байгаль орчны асуудлаар мэдээлэл авах, шийдвэр гаргахад оролцох, эрхээ хамгаалуулах талаарх конвенци буюу Аархусын конвенцид нэгдэх шаардлага байгааг харуулж байна.

Монгол Улсын Их Хурал “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого, Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр, Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, «Шинэ сэргэлтийн бодлого»-ын баримт бичгийг тус тус баталж, эдгээр бодлогын баримт бичгийн хүрээнд байгаль орчныг хамгаалах, зохистой ашиглах, биологийн олон янз байдлыг хамгаалах, агаар, ус, хөрсний бохирдол, газрын доройтлыг бууруулах, салбарын хууль, эрх зүйн орчныг улам боловсронгуй болгох зорилт тавин ажиллаж байгаа ч бодлого, зорилт, хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байгаа судалгааны үр дүн байна.

“Байгалийн үнэ цэн, өгөөжийг үнэлэн хамгаалж, анхдагч экосистемийн тэнцвэрт байдлыг хадгалах” зорилтыг байгаль орчны салбарын хуульд бэхжүүлэх, “Байгалийн нөөц баялгийг нөхөн сэргээж хомсдолыг бууруулан, ашиглалтын нөөц бий болгож, байгалийн үр өгөөжийг ирээдүй хойч үедээ өвлүүлэх” зорилтыг Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулиар шинэлэг зохицуулалтыг бий болгох шаардлага байна. Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй байгаль орчныг хамгаалах тухай хуульд хойч үеийн хүрээлэн буй орчны харилцааны талаар зохицуулалт байхгүй байгаа нь дутагдалтай байгаа ба өнөө үеийнхэн хойч үедээ байгалийн нөөц баялгийг зохистой төвшинд үлдээх үүрэг бүхий хэм хэмжээ чухал байна. Тиймээс эрх зүйн механизмыг бүрдүүлж хэрэгжилтийг хангах хүрээнд холбогдох эрх зүйн актуудыг богино хугацаанд батлан хэрэгжүүлэх, бусад хүний хувьд үүрэг хүлээлгэх замаар эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэгжүүлэх тул Монгол Улсын Үндсэн хуульд “байгаль орчныг хамгаалах нь иргэний үндсэн үүрэг” байхаар хуульчлах шаардлагатай гэж үзлээ.

Нэгдмэл бодлого боловсруулах замаар тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалыг хангах хүрээнд Засгийн газрыг эдийн засгийн өсөлт, нийгмийн дэвшил, байгаль орчныг хамгаалах тэнцвэртэй цогц бодлого боловсруулахыг шаарддаг тул Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 5-р зүйлд “байгаль орчинд ээлтэй эдийн засагтай байна” гэсэн зохицуулалт оруулж, хэрэгжилтийг хангах механизмыг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

ЭХ СУРВАЛЖ

Монгол хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=8935>.
2. Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваарь. Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 02 дугаар тогтоолын хавсралт
3. Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл. 2021 оны Монгол Улсын Их Хурлын 12 дугаар тогтоол.
4. “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичиг. Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт
5. Ногоон хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө. Монгол Улсын Засгийн Газрын 2016 оны 1 дүгээр сарын 11-ний өдрийн 35 дугаар тогтоол

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. НҮБ-ын байгаль орчны хөтөлбөр, 2004, НҮБХХ-ийн газар ашиглалт менежмент болон хөрс хамгааллын хэтийн төлөв, Бодлогын цуврал, Найроби, Супра, Дэлхийн байгаль орчин болон хөгжлийн дээд хэмжээний уулзалт, 2002.
2. БОАЖЯ, Даян дэлхийн ногоон хөгжлийн байгууллага. Байгаль орчны салбарын хуулиудын давхардал, зөрчил, хийдлийг арилгах дүн шинжилгээ хийх, салбарын хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл боловсруулах судалгаа. 2023. Уб., 32, 33 дахь тал

Гадаад хэл дээрх

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Green Constitution: Strengthening Environment Principle in the Act of 1945, Netty S.R. NAIBORHU, ASERS Publishing
2. The Efforts to Make a Green Constitution Through Judicial Review Conducted by the Constitutional Court, Proceedings of the 3rd International Conference on Globalization of Law and Local Wisdom (ICGLOW 2019), Riris Ardhanariswari, Muhammad Fauzan.
3. The Green Constitution Concept in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Faculty of Law Diponegoro University, Sekar Anggun Gading Pinilih, <https://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article/view/28684>.
4. The Concept of the Green Constitution Has Not Well-Disseminated. <https://ipb.ac.id/news/index/2014/09/the-concept-of-green-constitution-has-not-well-disseminated/657229afae10cda1dd11524ffe04fee0>.
5. UN environmental programme, <https://leap.unep.org/knowledge/glossary/intergenerational-equity>.
6. International I institute for Sustainable Development, <https://www.iisd.org/mission-and-goals/sustainable>.
7. The Legal Framework of Green Governance in Archipelagic State Based on Constitution of The Republic of Indonesia, Atlantis Press, 3rd International Conference on Globalization of Law and Local Wisdom (ICGLOW 2019), 3rd International Conference on Globalization of Law and Local Wisdom (ICGLOW 2019).

CONCEPT OF ENVIRONMENTAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND THE CONSTITUTION

Munkhzul.N

*Head of Public Law Department, School of Law and Social Science,
University of Internal Affairs of Mongolia, Ph.D.,
Associate Professor, Police Colonel*

ABSTRACT:

In this era of pressing environmental challenges, climate change, and the rapid depletion of natural resources, a comprehensive system for the protection of our planet's ecosystems is needed.

Especially at a time when we are dealing with environmental crises, climate change, and resource scarcity, the need for constitutional arrangements that align sustainability with governance is critical. In other words, the relationship between the legal framework and the ever-changing environment represents the concept of the "Green Constitution". By studying the regulation of the "green" concept by the Constitution, its possible consequences and main principles, hereby analyzed the environmental regulations of the Constitution of Mongolia and made a conclusion.

KEYWORDS:

Environment, sustainable development, "green" concept of the Constitution, environmental rights, intergenerational wealth, environmental responsibility.

ЭРХ ЗҮЙН РЕЦЕПЦИЙН ҮЗЭЛ СЭТГЭЛГЭЭНИЙ ХӨГЖИЛД ВАТСОНЫ ЭРХ ЗҮЙН ТРАНСПЛАНТАЦЫН ОНОЛЫН ҮЗҮҮЛСЭН НӨЛӨӨ



Н.Отгончимэг

*МУИС-ийн ХЗС-ийн докторант
(Кингс Коллеж Лондон, LL.M)*

ТОВЧЛОЛ:

Нэг улсын эрх зүйн туршлагаас нөгөө нь суралцах, авах үзэгдэл XI зуунаас эхлэн тохиож байсан тод жишээ дэлхийн улсуудын эрх зүйн түүхэнд олон боловч тухайн үзэгдлийг судлагдахуун, системтэй мэдлэгийн түвшинд гаргаж тавьсан нь XX зуунд хамаарч байна. Эрх зүйн рецепцийг академик хүрээнд судалж, улмаар онол, сэтгэлгээний түвшинд хөгжихөд эрдэмтэн Алан Ватсон (Alan Watson) -ы бүтээл, судалгаа чухал нөлөө үзүүлсэн. Түүний дэвшүүлсэн эрх зүйн трансплантацын үзэл номлолын мөн чанар нь рецепц хийх нь бидний төсөөлж байснаас хялбар, энгийн зүйл гэдэгт чиглэж байв. Энэхүү үзэл санааг нь дэмжиж хэсэг байхын зэрэгцээ ард түмний соёл, байгалийн хүчин зүйл, нийгэм, эдийн засгийн нөхцлийн ялгаатай байдлаас хамааран эрх зүйн рецепц маш төвөгтэй, эсхүл бүр боломжгүй гэх зэрэг үзэл номлол зэрэгцэн бий болсон. Үзэл сэтгэлгээний энэхүү олон талт байдал нь энэ үзэгдлийг үндэсний, эсхүл гадаад улсуудын түвшинд судлах судлаачдад “хийх ажил их” байгааг харуулж байна.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Эрх зүйн рецепц, эрх зүйн трансплантац, Ш.Монтесье, Алан Ватсон

I. ОРШИЛ

Олон зууны өмнөөс улс түмэн худалдаа арилжаа, эзлэн түрэмгийллийн зэрэг шалтгаанаар харилцан үйлчлэлд орж байсан бол, одоо цагт олон улсын эрх зүй, эдийн засаг, бизнес, нийгэм соёлын гэх мэт янз бүрийн шалтгаанаар харилцахдаа эрх зүйн харилцан нөлөөлөл бий болгож байна. Ийм харилцан нөлөөлөл дэлхийн улсуудын хувьд эрх зүйн хөгжлийн түүхэнд байвал зохих, түгээмэл үзэгдэл болжээ. Эртнээс улбаатай, мөн орчин цагт улам өргөжсөөр байгаа энэ үзэгдлийг шинжлэх ухаан, онолын түвшинд судалж, судлаачдын өргөн хүрээний хэлэлцүүлэгт өртүүлсэн эрдэмтэн Alan Watson¹ гэдгийг харьцуулсан эрх зүйн салбарын олон эрдэмтэн, судлаачид хүлээн зөвшөөрсөн. Эртнээс улбаатай гэхийн хувьд Alan Watson МЭӨ XVIII зууны Eshnunna хотын хууль, МЭӨ XVII зууны Вавелоны Хаммураби (Hammurabi) хааны хууль, Exodus буюу шашны номонд зарим агуулга болон томьёоллын төсөөтэй зүйл байх тул legal transplant буюу эрх зүйн шилжүүлэг тэр үед анх хийгдэж байсан гэх санаа дэвшүүлснээр эрх зүйн рецепц практикт хийгдэж эхэлсэн хугацааг МЭӨ XVIII зууны үе гэж үзсэн байдаг.² Watson-ы дэвшүүлсэн энэ санаа, хугацааг алгаслаа гэхэд эрдэмтэн судлаачид VI зууны үеийн Justinian хааны хууль, эрх зүйн эх сурвалжууд 500 гаруй жилийн дараа буюу XI зуунаас эхлэн Европын улсуудад сэргэсэн нь³ рецепц хийгдсэн бодит түүх гэдэгтэй ихэнх нь санал нэгдэж байна. Ийнхүү XI зуун, цаашилбал МЭӨ XVII зуунаас улбаатай эрх зүйн рецепцийн үзэгдлийг шинжлэх ухааны онол, үзэл сэтгэлгээний эргэлтэд оруулж, судлагдахууны түвшинд гаргаж тавьсан эрдэмтэн бол Alan Watson юм.

A. Watson “Legal Transplants: An Approach to Comparative Law” бүтээлээрээ харьцуулсан эрх зүй бол зөвхөн судалгааны арга зүйн тухай асуудал биш, харин судлагдахуун, онол сургаал бүхий шинжлэх ухаан тул энэ эрх зүй нь нэг улсын эрх зүйн тогтолцоог бус, янз бүрийн эрх зүйн тогтолцооны харилцан уялдааны асуудлыг судлах, түүний өгөөжийг эрх зүй, түүний хөгжлийн мөн чанарыг танин мэдэхэд ашиглах ёстой гээд, эрх зүйг хөгжүүлэхэд бусад эрх зүйн тогтолцооноос хэрхэн өөриймшүүлэх, шингээн авч, дамжуулж, нутагшуулж байгааг түүхэн олон жишээгээр нотлон харуулжээ. Зуу орчим хуудас энэхүү бэсрэгхэн бүтээлийнхээ санааг тэрээр цаашдын олон өгүүлэл, бүтээлдээ тал бүрээс судалж хөгжүүлсэн байдаг. Харьцуулсан эрх зүйн зорилго нь эрх зүйн бусад шинжлэх ухааны адилаар эрх зүйн мэдлэгийг эрэн хайх, бүтээхэд орших ёстой⁴ бөгөөд Alan Watson -ы дэвшүүлсэн эрх зүйн рецепцийн талаарх үзэл номлол нь харьцуулсан эрх зүйн шинжлэх ухаанд рецепцийн тухай мэдлэгийг онолын түвшинд боловсруулж, онол нь практикт тусгалаа олсон гэж үзэх үндэстэй. Иймд эрх зүйн рецепцийн онолын хөгжилд чухал байр суурь эзлэх Watson-ы эрх зүйн трансплантацийн үзэл сургаалын онцлог, тэрхүү үзэл сургаалын эргэн тойрон дахь шүүмж, санаа бодол хэрхэн өрнөж байсныг энэ өгүүлэлд авч үзлээ.

II. ҮНДСЭН ХЭСЭГ

1. Монтескеегийн тавьсан эхлэл: нэг үндэстний хууль нөгөөд тохирох нь ховор

Нэг үндэстний эрх зүй нөгөө үндэстэнд тохирч болох эсэх, улмаар шилжүүлэн авч ашиглах боломжтой эсэх асуудлаар Монтескее өвөрмөц санаа бодолтой байв. Францын сэтгэгч Шарль Луи Секонда (Барон де ла Бред и де Монтескее) 1749 оны 3 дугаар сарын 7-нд

¹ Alan J. Watson (1933 – 2018) Шотландын эрх зүйн түүхч. Эрдмийн ажлын гараагаа Окфордын Их Сургуулиас эхлүүлж, Жеоржиагийн Их Сургууль, Эдинбургийн Их Сургуульд профессороор ажиллаж байсан. 20 гаруй ном, 100 гаруй өгүүлэл нийтлүүлж, олон хэлээр орчуулагдсан байна.

² Watson, A. Legal Transplants: An Approach to Comparative Law. Athens and London: The University of Georgia Press. 1974. pp.22-24.

³ Berman, H.J. Law and Revolution: The formation of the Western Legal Tradition. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. 1983. p.127.

⁴ Sacco, R. Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment I of II). The American Journal of Comparative Law, 39, 1991, p.4. <https://www.law.kuleuven.be/personal/mstorme/Sacco.LegalFormantsI.pdf> [Сүүлд үзсэн: 2024.2.10]

Хуулийн амин сүнс номоо хэвлүүлсэн нь эрх зүй, хуулийг ойлгох философийн хандлагад шинэ сургаал бий болгож, “хууль бидний оршихуйн байгууллаас”⁵ урган гардаг гэх үзэл санааг дэвшүүлсэн. Тэрээр цаг агаар, байгалийн орчин нөхцөлийн нөлөө нь хүмүүсийн оюун ухаан, зүрх сэтгэл, хүсэл зориг янз бүр байх шалтгаан бөгөөд хууль нь энэ шинж чанарт тулгуурлаж өөр өөр байдаг тул нэг үндэстний хууль нь нөгөө үндэстэнд тохирох нь ховор гэж үзсэн: “Үндэстэн бүрийн улс төрийн болоод иргэний хууль нь хүний ухаан дээр л тулгуурласан байх ёстой. Энэ хууль ард олны тусын тулд бүтээгддэг бөгөөд ард олны мөн чанартай нягт уялдаж байх ёстой. Гагцхүү тун ч ховор тохиолдолд нэг ард түмний хууль нь өөр ард түмэнд тохирч болно. Хууль нэгэнт тогтсон хийгээд тогтоохоор зорьж буй засгийн мөн чанар, зарчимд нийцэж байх ёстой. ... Хууль нь тухайн орныхоо газар зүйн шинж чанарт, хүйтэн, халуун, эсвэл сэрүүн цаг агаарт нь, газрын хөрсний чанарт, уг орны байршилд, нутаг дэвсгэрийнх нь хэмжээ дамжаанд, цаашилбал, тариачид, анчид, малчид болох ард түмнийх нь хэв маягт, улсынх нь төрийн тогтолцоогоор тодорхойлогддог эрх чөлөөнийх нь хэм хэмжээнд, оршин суугчдынх нь шашин шүтлэг, авьяас чадварт, мөнөөх ард түмний баялаг, тоо хэмжээнд худалдаанд нь, зан суртахуун, хандлагад нь нийцэж байх ёстой.”⁶

Үүний нотолгоо болгон Монтескье номынхоо гуравдугаар хэсгийн арван дөрөвдүгээр дэвтэрт цаг агаарын ялгаа нь хуулийн ялгааг төрүүлдэг тухай авч үзжээ. Дэлхийн бүсүүдийн цаг уурын байдал өөрөөс шалтгаалж тэнд амьдрах үндэстнүүдийн зан төлөв хүртэл өөр өөр гэж үзсэн. Дорно дахинд, тухайлбал Энэтхэгт хүмүүсийг бүрэг ноомой болгогч сул чанарыг байгаль эх тэдэнд өгсөн, цаг агаарын халуун байдал нь дорнын хүмүүсийг оюун ухааны залууралд хүргэж, улмаар хууль, зан суртахуун нь өөрчлөгддөггүй гэжээ. Дарс уухыг хориглосон Мохамедийн хууль чухамдаа Арабын цөлийн цаг уурын хууль гээд, дарс халуун, хүйтэн бүс дэх хүний биед нөлөөлөх нь эрс ялгаатайг тайлбарласан байдаг. Эртний Герман хүмүүс тийм ч догшин бус цаг агаарт амьдарч байсан тул юмыг яаж ухаарснаараа хууль цаазыг хүлээж авдаг, харин Японы ард олон ихээхэн хэрцгий зан авиртай ба тэдэнд шүүх, ял шийтгэлийн тухай сануулж байдаг гэх мэтчилэн улс орны хуулийн онцлогийг байгаль, цаг уураас хүчин зүйлээс хамааруулан тайлбарлажээ.

“Цаг агаарын ялгаанаас үүдсэн хэрэглээний ялгаагаар амьдралын янз янзын хэв маяг буй болдог. Амьдралын хэв маягийн ялгаагаар хуулийн ялгаа үүснэ. Хүмүүсийн харилцаа ихтэй ард түмэн нэг янзын хуультай, тийм харилцаагүй ард түмэн өөр төрлийн хуультай.”⁷ гэж үзсэн нь нэг улс нөгөө улсын эрх зүйн туршлагаас авахдаа энэхүү нийгэм, байгалийн хүчин зүйлд тулгуурлах учиртайг номлосон онцлогтой.

Монтескье эрх зүйг шилжүүлэх, нутагшуулах, зээлдэх, хуулбарлах гэх ойлголтод анхаарал хандуулж судлаагүй, legal transplant, reception гэх мэт хэллэг ч хэрэглээгүй. Гэхдээ эрх зүйн рецепцийн талаарх үзэл сэтгэлгээнд түүний эл үзэл санаа анхаарал татаж байгаагийн шалтгаан нь нэг үндэстний хууль ёсыг нөгөө нь рецепц хийн авахад нийгэм, соёлын хүчин зүйл хэр нөлөө үзүүлэх асуудал юм. Энэ нь харьцуулсан эрх зүйн судлаачдын дунд маргааны гол гэмээр сэдэв болсоор ирсэн. Монтескье хуулийн шинж чанар нь байгаль орчин, ард түмний зан байдал, хандлага, нийгэм, соёлын хүчин зүйлээс шууд хамааралтай тул нэг улсын хууль нөгөөд тохирохгүй гэж үзэж, энэхүү онцлог шинж чанарт л хуулийн амин сүнс оршино гэж үзснээрээ харьцуулсан эрх зүйн судлаачдын маргаан гол сэдвийг хөндөж онолын үзэл сэтгэлгээний эхлэлд хувь нэмэр оруулжээ.

Түүний үзэл санаанд анхаарал татахуйц өнцөг бий: хүмүүсийн зан суртахуун, хандлагыг хуулиар тогтоож байгаагүй, тогтоох боломжгүй гэж үзсэн. Зан суртахуун нь хүний дотоод зан авир, хандлага бол гадаад авир төрх гэж үзээд⁸, “... улс үндэстэндээ

⁵ Барон де Монтескье, Хуулийн амин сүнс, УБ, Монсудар, 2009, 32 дахь тал.

⁶ Барон де Монтескье, Хуулийн амин сүнс, УБ, Монсудар, 2009, 34 дэх тал.

⁷ Барон де Монтескье, Хуулийн амин сүнс, УБ, Монсудар, 2009, 325 дахь тал.

⁸ Барон де Монтескье, Хуулийн амин сүнс, УБ, Монсудар, 2009, 419 дэх тал.

ихээхэн өөрчлөлт хийх гэвэл хуулиар тогтоосныг хуулиар шинэтгэж, хандлагаар тогтоосныг хандлагаар өөрчлөх хэрэгтэй. Хандлагаар өөрчлөх зүйлийг хуулиар өөрчлөх гэвэл их л мунхаг бодлого болно”⁹ гэжээ. Хууль хүмүүсийн зан суртахуунд зохицохыг Орос, Хятад, Ромын жишээгээр харуулсан байх боловч хууль нь эргээд үндэстний зан суртахуун, хандлага бүрдэх, өөрчлөгдөхөд дөхөм болдог¹⁰ гэснээс үзвэл хууль үндэстний нийгэм, соёлын хүчин зүйлд эргээд нөлөөлж болдог гэх ойлголтыг төрүүлж байна. Энэ нь нэгэнт хийгдсэн эрх зүйн рецепц нь эргээд тухайн үндэстний онцлог болсон нийгэм, соёлын хүчин зүйлд нөлөө үзүүлэх, өөрчлөх боломжтойг хүлээн зөвшөөрч байгаа гэж үзэхэд хүргэж байна. Гиймээс Монтескьегийн хууль амин сүнстэй, тэрхүү амин сүнс нь үндэстэн бүрт онцлогтой, давтагдашгүй гэх санааг эрх зүйн рецепцийг туйлын үгүйсгэж байгаа явдал биш харин рецепц хийхэд харгалзан үзвэл зохих чиг баримжаа гэж ойлгон хандах боломжтой юм.

2. Ватсоны онол: эрх зүйн трансплантац хийх энгийн бөгөөд хялбар

Эрх зүйн рецепц шинжлэх ухааны судлагдахуун болж, цогц системтэй мэдлэг болж хөгжихөд чухал хувь нэмэр оруулсан бүтээл бол Alan Watson (Алан Ватсон)-ы “Эрх зүйн трансплантац: Харьцуулсан эрх зүйд хандах хандлага”¹¹ юм. Бүтээл нь Виржиниагийн Их Сургуульд уншиж байсан түүний лекцээс үүдсэн байдаг бөгөөд 1970 онд бичиж, 1974 онд хэвлүүлжээ. Гэвч хэвлүүлэхгүй 4 жил орчим удсаны шалтгаан нь хэвлэлийн газруудын сонирхол татаагүйгээс гадна хамтран ажиллагсад нь хэвлүүлэхийг төдийлэн дэмжээгүй гэдэг.

Watson-ын энэ бүтээл харьцуулсан эрх зүй бол зөвхөн судалгааны арга зүйн тухай асуудал биш, харин судлагдахуун, онол сургаал бүхий шинжлэх ухаан тул эрх зүй нь нэг улсын эрх зүйн тогтолцоог бус, янз бүрийн эрх зүйн тогтолцооны харилцан уялдааны асуудлыг судлах, түүний өгөөжийг эрх зүй, түүний хөгжлийн мөн чанарыг танин мэдэхэд ашиглах ёстой гэдгийг харуулсан. Ийнхүү эрх зүйг хөгжүүлэхэд бусад эрх зүйн тогтолцооноос хэрхэн өөриймшүүлэх, шингээн авч, дамжуулж, нутагшуулж байгааг түүхэн олон жишээгээр нотлоход чиглэсэн байна. Түүний дэвшүүлсэн эрх зүйн трансплантацын онол нь орчин цагийн эрх зүйн рецепцийн үзэгдлийн мөн чанарыг таних, энэ ойлголтын хамрах хүрээ, судлагдахууныг тодорхойлоход ихээхэн ач холбогдолтой болсон.

Тэрээр “... эрх зүйн трансплантац бол эрх зүйн хэм хэмжээ, тогтолцоог нэг улсаас нөгөө улс руу, эсхүл нэг ард түмнээс нөгөөд шилжүүлэх явдал бөгөөд эртний түүхэн цаг үеэс эхлэн түгээмэл оршоор ирсэн.”¹² хэмээн тодорхойлсон. Сонирхолтой нь Ватсон бүтээлдээ legal transplant, reception, transfer, borrowing зэрэг хэллэгийг хослуулан ашигласан байна. Трансплантац гэх нэр томъёог одоо хэрэглэх нь тохиромжгүй гэх байдлаар тайлбарлах явдал байна: “Трансплантац гэсэн нэр томъёог *faute de mieux*¹³ зарчмаар сонгосон бөгөөд энэ нь гадаадын үзэл санааг тусгасны дүнд бий болох эрх зүйн өөрчлөлтөд хүргэж буй үзэгдлийн мөн чанарыг илэрхийлж чадахуйц биш. Хүлээн зөвшөөрөгдсөн (ялангуяа нийтлэг эрх зүйн бүлээс гадуур) өөр нэр томъёо бол “хуулийн загваруудын эргэлт” (circulation of legal models) юм.”¹⁴ Түүнчлэн зэрэгцэн, хослуулан хэрэглэгдэх нэр томъёо гарч ирэх боломжтой гэж үзсэн судлаачид ч бий: “Сүүлийн үеийн бүтээлд эрх зүйн “трансплантац” гэхээсээ шилжилт (transfer) гэх үгийг хэрэглэж байна. Рецепц гэсэн нэр томъёог дээр дурдсан бүх зүйлийг багтаасан утгаар заримдаа ашигладаг боловч энэ нь дэлхийн дахин

⁹ Барон де Монтескье, Хуулийн амин сүнс, Уб, Монсудар, 2009, 417 дахь тал.

¹⁰ Барон де Монтескье, Хуулийн амин сүнс, Уб, Монсудар, 2009, 429-449 дэх тал.

¹¹ Watson.A. Legal Transplants: An Approach to Comparative Law. Athens and London: The University of Georgia Press. 1974.

¹² Watson.A Legal Transplants: An approach to Comparative Law, 2nd ed. Athens, University of Georgia Press, 1993, p.21.

¹³ Англ. “for lack of something better or more desirable.”- илүү дээр сайн байхгүйн улмаас, зохиогч. <https://www.merriam-webster.com/dictionary/faute%20de%20mieux> [Сүүлд үзсэн: 2024.1.10]

¹⁴ Graziadei, M. Comparative Law, Transplants, and Receptions. *The Oxford handbook of Comparative Law*. 2019. pp.442-473. doi:10.1093/oxfordhb/9780198810230.013.14 [Сүүлд үзсэн: 2023.5.2]

дахь эрх зүйн шилжилтийг илэрхийлдэг тодорхой утга байдаг. Энэ утгаараа Европын түүхэн дэх рецепцийн хамгийн чухал үйл явдал дундад зууны болон шинэ үеийн эхэн үед их дээд сургуулиудад энэ сэдвийг заах болсон Ромын эрх зүйн тархалт юм. Гэсэн хэдий ч, дэлхийн эрх зүйн “шилжилт”-тэй ижил утгатай “рецепц” нь зөвхөн энэ тохиолдлоор хязгаарлагдахгүй. ... Эрх зүйн шилжилт, тархалтын замаар бий болох эрх зүйн өөрчлөлтийг нэрлэж байгаа нэр томъёоны жагсаалт цааш үргэлжилнэ. Нөлөөлөл” (influence), эсхүл “санаа сэдэл авах” (inspiration) гэх мэт ерөнхий хэллэгүүдийн зэрэгцээ эрх зүйн санаа, институт, хэм хэмжээг “харилцан баяжуулах” (cross-fertilization), “шилжилт хөдөлгөөн хийх” (migration) зэрэг хэллэг хэрэглэгдэж байна.”¹⁵

Утгын хувьд орос-монгол тольд “трансплантация – дам суулгах”¹⁶ гэж, орос хэлний тайлбар тольд “трансплантация - 1. эдийг өөр хэсэгт, эсхүл өөр организмд шилжүүлэн суулгах мэс заслын ажиллагаа; 2. Ургамлын хэсгийг эх эдийн өөр хэсэгт, эсхүл өөр ургамалд шилжүүлсэн суулгах ажиллагаа”¹⁷ гэж тайлбарлажээ. Энэ нэр томъёог эрүүл мэнд, газар тариалангийн салбарын жишээгээр тайлбарласан байх боловч, “шилжүүлэн суулгах (трансплантац) мэс засал хийхэд эхлээд тохирох эсэхийг нарийвчлан судалсны дүнд шилжүүлдэг гэх утгаараа эрх зүйг зээлдэхтэй гадна байдлаараа төстэй. Иймд эрх зүйн трансплантацыг гадаад улсын туршлагыг хүлээн авч суурьшуулан нутагшуулах утгаар авч үзэж болохоор байна.

Хууль, эрх зүйн транспланц хийх талаар Ватсоны дэвшүүлсэн үзэл санааг тоймловол дараах агуулга тод илэрч байна:

- Хууль ба нийгэм хооронд нягт уялдаа холбоо байдаггүй ба хуулиудыг ихэнхдээ бусад улсуудаас өөриймшүүлж авсан байдаг тул хууль нь уг үндсийн хувьд цагийн хэлхээний эртний гарвалтай байдаг;
- Хуулийн трансплантац энгийн амархан хийгддэг байсан;
- Эрх зүйн трансплантац, түүний үр дагаврыг харуулахын тулд эрх зүйн тогтолцоонууд өргөн хүрээний сонголттой байдаг. Чухам алийг нь сонгохыг шийдэхэд судлаач, эрдэмтний туршлага, тухайн эрх зүйн тогтолцооны талаарх иж бүрэн, цэгцтэй мэдлэг чухал.

Монтесьеке байгаль орчин, цаг уурын хүчин зүйлд тулгуурласан хууль, эрх зүй байдаг, тэр нь улс, ард түмэн бүрт хууль өөр байдгийн учир шалтгаан гэж үзэж байсан бол харин Ватсон үүний эсрэг байр суурь баримталж хууль соёл иргэншил, нийгмээс төдийлэн хамааралгүй оршиж ирсэн гэсэн нь хожим олон шүүмжлэлтэй тулгарсаны зэрэгцээ түүний энэ үзлийг дэмжигчид ч их байв.

Ард түмний өв соёл, түүх, улс орны газар зүйн байршил, байгалийн нөхцөл зэрэг хүчин зүйлээс улбаалан хууль, эрх зүй нь ялгаатай байгаа жишээ орчин цагт олон бий. Гэвч энэ ялгаа нь тухайн хуулийг нөгөө улс нь рецепц хийхэд саад хаалт болохуйц хүчин зүйл биш гэж үзсэн нь Ватсоны гол онцлог байна. Хууль уг гарвалын хувьд өмнө нь аль нэг улсын хуулиас эхтэй байдаг гэх санаа нь түүнийг эрх зүйн түүхэд ач холбогдол өгөхөд хүргэж байсан бололтой.

Тэрээр эрх зүйн тогтолцоо хоорондын харилцан нөлөөллийг судлах нь харьцуулсан эрх зүйн зорилго бөгөөд судалгааны зүйлээ сонгохдоо тогтолцооны дотоод шинжтэй асуудал руу хэлбийхгүйн тулд эрх зүйн түүхийн харилцаанд тулгуурлахыг санал болгож байв: “Энэ сонголт бол юуны өмнө харьцуулсан эрх зүйн тэргүүн эгнээнд эрх зүйн түүхийг тавих хүчин зүйлээр ... тодорхойлогдоно. ... Бид нэг тогтолцоо нөгөөгөөсөө эрх зүйг өөриймшүүлэн авах, шилжүүлсэнтэй холбоотой түүхэн бөгөөд үндсэн гол асуудалд анхаарал хандуулах ёстой юм.”¹⁸ гэжээ. Энэ нь эрх зүйн рецепц хийх улсыг сонгоход

¹⁵ Graziadei, M. (2018). Ibid.

¹⁶ Ц.Дамдинсүрэн, А.Лувсандэндэв, *Орос-Монгол толь*, Улсын хэвлэлийн газар, Уб, 1982, 728 дахь тал.

¹⁷ С.И.Ожегов, Н.Ю.Шведов. Толковый словарь русского языка. Москва, 1987. стр 375.

¹⁸ Watson. A. . *Legal Transplants: An approach to Comparative Law*, 2nd ed. Athens, University of Georgia Press, 1993, p.19.

түүхийн харилцаа чухал нөлөөтэйг онцлон тэмдэглэсэн явдал юм.

Эрх зүйн трансплантацыг хийхэд харьцуулан судлах улсуудын эрх зүйн тогтолцооны талаар гүнзгий өргөн, хүрээний мэдлэгтэй байж, тэдгээрийн онцлог, ялгааг сайн мэдэж байх ёстой гэх түүний үзэл санаа нь орчин цагт үнэ цэнтэй хэвээр байна. Энэ зарчим чухал бөгөөд баримтлагүйн уршигийг доктор, профессор Б.Чимид "... Олон улсын янз бүрийн байгууллага, сайн дурынхан, эрх зүйн өөр өөр бүл аймаг, тогтолцоот гадаад орны зөвлөгчдийн үгээр төсөл боловсруулдгаас манай улсын хууль тогтоомжид (түүнийг дагасан эрх зүйн психологид) зарчмын эрс ялгаатай олон тогтолцоо хоорондоо авцалдаагүйгээр холилдох, нөлөөлөх болсон нь тод ажиглагдаж байгаа. Үүнийг хэлэхэд эмээх хэрэггүй юм. Энэ хандлага ихэсвэл манай улсын хууль тогтоомж Монголчуудын ярьдгаар үхрийн бөөр шиг олон бүлийн авцалдаагүй холимог болж өөр хоорондоо сүрхий зөрчилдөн хямрах болно." гэснийг цаашид эрх зүйн рецепцид анхаарууштай¹⁹.

Ватсон аль нэг улсын хууль ихэнхдээ нөгөө улсын хуулиас уг эхтэй байдаг гэх номлолдоо үндэслэн, мөн дэлхийн улсуудын эрх зүйн түүхээс харгалзан трансплантацыг сайн дураар хийгдэх шинжээр нь 3 ангилсан²⁰:

- 1/ соёл иргэншилгүй нутаг руу ард иргэд нүүж, өөрсдийн эрх зүйгээ тэнд авч ирэх;
- 2/ харьцуулахуйц соёл иргэншилтэй өөр нутаг дэвсгэр рүү ард иргэд нүүж, өөрсдийн эрх зүйгээ тэнд авч ирэх;
- 3/ аль нэг ард түмэн өөр ард түмний эрх зүйн тогтолцооны нэлээд хэсгийг сайн дураараа хүлээн зөвшөөрч авах.

Эхний хоёр ангиллын хувьд олон улсын харилцаанд тохиолдоод байх нь ховор болсон тул цаашид судлахын ач холбогдол харьцангуй бага. Харин гурав дахь буюу нэг улсын эрх зүйг нөгөө нь сайн дураар хүлээн зөвшөөрч өөрийншүүлэн авах үзэгдэл их өрнөх болсон нь энэ үзэгдлийг цаашид гүнзгий судлах хэрэгцээ шаардлагыг бий болгож байна.

Ватсон урт настай хууль, эрх зүйн хэм хэмжээний талаарх санаагаа тусгасан 1976 онд "Нийгэм ба эрх зүйн өөрчлөлтүүд" номондоо барууны орнуудын хууль нь ерөнхий, үлбэгэр байдлаараа нийгмийн хэрэгцээ шаардлагад нийцэхээ больсон бөгөөд энэ нь орчин үеийн эрх зүй, нийгмийн онол нь итгэл төрүүлэхүйц биш болсныг харуулж байна гэж үзсэн нь сонирхол татахын зэрэгцээ нийгэм ба эрх зүй хооронд шууд уялдаа холбоо байхгүй гэдгийг дахин онцолсон байна.²¹ Ватсон анх дэвшүүлж байсан эрх зүйн трансплантацын онолоо гүнзгийрүүлж Жеоржиагийн Их Сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн профессор байхдаа 1996 онд "Эрх зүйн рецепцийн асуудлууд" (Aspects of Reception of Law) өгүүлэл нийтэлсэн байх бөгөөд түүний үзснээр "Зээлдэх (borrowing) бол ихэнх тохиолдолд болон цаг хугацаанд эрх зүйн өөрчлөлтийн хамгийн үр өгөөжтэй эх сурвалж байсан. ... Зээлдэх ажиллагаа ерөнхийдөө энгийн. Гэвч зээлдэх онолыг бүтээх нь нэн төвөгтэй."²²-г дурджээ. Тэрээр эрх зүйн рецепцийн дараах дөрвөн асуудлыг анхаарах ёстойг онцолсон:

- практикт илүү түлхүү ашиглагддаг: эрх зүйн ихэнх рецепцийн үндсэн шалтгаан нь түүний практик хэрэглээний ач холбогдолд оршдог;
- тохиолдлын шинж: эрх зүйн рецепцийн хөгжиж ирсэн загварыг тодорхойлж болох боловч үүгээр ирээдүйн хөгжлийг урьдчилан хэлэх боломжгүй. Тохиолдол хэтэрхий их үүрэг гүйцэтгэдэг. (Эдинбургийн их сургуульд 1966-1986 онд Вотсвана, Лесото, Свазиланд улсын хуулийн бакалаврын бүх оюутнууд 2 жил сураад эх орондоо явдаг байв. Түүний дараах Эдинбургийн ахисан түвшний сургуульд 240 гаруй оюутнууд сурсан байдаг. 1977 онд Өмнөд Африкийн

¹⁹ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нийтлэг асуудал, УБ, 2004, 231 дэх тал.

²⁰ Watson, A., *Legal Transplants: An approach to Comparative Law*, 2nd ed. Athens, University of Georgia Press, 1993, pp.29-30.

²¹ John W.Cairns, Watson, Walton, and the History of Legal Transplant. *Ga. J. Int'l & Comp. L.*, Vol. 41:637. 649. <https://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1049&context=gjic>

²² Watson, A. *Aspects of Reception of Law*, 1996, p.1. https://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1664&context=fac_artchop

Улсын эмч Carleton Chapman Нью-Йоркийн нисэх буудлаас гэртээ харих замдаа Ватсон -ын эрх зүйн транслантын номыг худалдан авсан байдаг. Гэхдээ эрхтэн шилжүүлэх эрх зүйн талаар гэж бодон тохиолдлоор худалдан авчээ. Ингээд тухайн эмч Justinian Digest яагаад англи хэлээр орчуулагдаагүй вэ гэсэн захидлыг Ватсон-д илгээснээр Chapman ахалж байсан Commonwealth Fund -ын санхүүжилтээр 1985 онд орчуулгыг хэвлэсэн түүхтэй ба тэр нь ромын эрх зүйн элемент Африкийн улсад түгэн дэлгэрэхэд нөлөө үзүүлсэн байдаг.)

- Бүрэн ойлгохгүйн бэрхшээл: эрх зүйн шинэ хандлагыг хүлээн зөвшөөрөх, ойлгох нь хичнээн хүнд болохыг төсөөлшгүй;
- Эрх мэдэл: эрх зүй бүтээх байгууллагын үүрэг, оролцоо чухал.

Эдгээр асуудал нь одоогийн эрх зүйн рецепцийн онолын үзэл сэтгэлгээний анхаарлын төвд байсаар байгаа төдийгүй Монгол Улсын эрх зүйн практикт хийгдэж буй рецепцид одоо тулгарч буй, шийдэл, арга зүй шаардаж буй асуудал хэвээр байна.

Ватсон -ын дэвшүүлсэн legal transplantation, legal borrowing, reception of law буюу эрх зүйн трансплантац, рецепц, эрх зүйг зээлдэх онолын гол онцлог нь нийгэм, соёл, түүхийн өвөрмөц ялгаа бүхий ард түмэн хууль, эрх зүйн хөгжлийг бий болгоход нэг улсын эрх зүйг нөгөө улс нь өөртөө шилжүүлэн авч рецепц хийх нь ээдрээ төвөгтэй гэхээс илүүтэй хүсэл зориг байхад энгийн, хялбар хийж болох зүйл гэдгийг нотлохыг зорьсон явдал юм. Чухамдаа түүний энэ үндэслэл, санаа нь эрх зүйн рецепцийн үзэл сургаал цаашид дэлгэрэх, хөгжих “далим”, “гавьяа” болсон гэж хэлж дүгнэж болох юм.

3. Ватсоны онолын эргэн тойронд: Otto Kahn-Freund, Legrand ба бусад

Эрх зүйн трансплантацын тухай Ватсоны онол гармагц олны анхаарал татаж, талархан хүлээж авахын зэрэгцээ, хурц шүүмжлэлүүд өрнөжээ. Тэдгээрийн дотроос анхаарал татахуйц шүүмжийг Оксфордын сургуулийн харьцуулсан эрх зүйн профессор, хөдөлмөрийн эрх зүйн нэрт эрдэмтэн Otto Kahn-Freund (Отто Кан-Фройнд) хийсэн. Kahn-Freund эрх зүйн трансплантацад нийгэм, соёлын хүчин зүйлс шууд нөлөөтэй гэж үзэж Ватсоны онолын энэхүү талыг эрс шүүмжилсэн. Хэдийгээр Kahn-Freund Ватсоны бүтээлийг гайхалтай сонирхолтой бүтээл, олон зүйлийг эргэцүүлэхэд хүргэж байна гэж дүгнэж байсан ч, дэвшүүлсэн санаанд нэлээд шүүмжтэй хандсан нь дараах 2 шалтгаантай²³:

1/ Kahn-Freund 1973 оны 6 дугаар сарын 26-нд London School of Economics (Лондонгийн эдийн засгийн их сургууль) -д “Харьцуулсан эрх зүйг эерэг, сөргөөр ашиглаж буй тухай” сэдвээр оны онцлох лекц уншсан ба энэ лекц нь дараа оны 1 дүгээр сард хэвлэгдсэн байдаг. Энэхүү лекц-илтгэлдээ харьцуулсан эрх зүйг эрх зүйн шинэчлэлийн хэрэгсэл болох тухай авч үзэж, эрх зүйг бүтээхэд гадаадын загварыг эерэг, сөргөөр ашиглах нөхцөл бий эсэх, шинэ хууль бүтээхэд гадаад улсуудын эрх зүйн туршлагыг ашиглахад ямар нөхцөл бүрдүүлэх ёстой вэ зэрэг асуудлыг хөнджээ. Kahn-Freund Их Британийн хууль тогтоомж гадны нөлөөнд автах нь XX зуунд илүү өрнөсөн гээд жишээ болгож арилжаа болон гэр бүлийн эрх зүйг ярьж байв. Энэхүү лекцэндээ трансплантацын санааг цухас дурдахын зэрэгцээ, нэг улсаас нөгөө улсад трансплантац хийхэд ээдрээ төвөгтэй талаарх Монтеस्कьегийн санааг мөн эшилж байсан байна. Зарим судлаачдын тэмдэглэснээр Kahn-Freund трансплантацын талаарх энэхүү бодол санаандаа хангалуун байсан байж болох бөгөөд түүний цухас тэмдэглэсэн ухагдахууныг хэн нэгэн тодруулбал Ватсон тодорхой, нарийн жишээнүүдээр харуулсанд почирдсон байхыг үгүйсгэхгүй.

2/ Kahn-Freund Ватсоны дэвшүүлсэн эрх зүйн трансплантац энгийн, хялбар гэх санааг анхнаас дэмждэггүй байсан. Ватсон трансплантацын тухай бүтээлдээ зээлдэх бол эрх зүйн хөгжлийн өргөн тархсан арга хэрэгсэл, нийгмийн хүчин зүйлээс шууд хамааралгүй гэж үзэж байсан тул Kahn-Freund үүнтэй санал нийлээгүй нь гарцаагүй. Kahn-Freund

²³ John W.Cairns. Watson, Walton, and the History of Legal Transplant. Ga. J. Int'l & Comp. L, Vol. 41:637. p.642-645.

Монтескьегийн дэвшүүлж байсан нийгэм, соёлын хүчин зүйлийн хамаарал, ач холбогдол одоо багассан, гэхдээ трансплантац хийхийн тулд юуны өмнө нийгмийн хүчин зүйлийг харгалзах ёстой гэж үзэж байв.

Ийнхүү Ватсон, Kahn-Freund -ын онол нэг онд гарсан өрсөлдөхүйц үзэл санаанууд байсан бөгөөд Ватсоны онолын эргэн тойрон дахь хэлэлцүүлэг, шүүмжүүд цааш улам өрнөсөн байна. Харин үгүйсгэсэн хэсэг нь ихэвчлэн эрх зүйн социологийн салбарынхан байсныг дурдах нь зүйтэй. АНУ-ын эрх зүйн түүхч, социологч, нэрт эрдэмтэн Lawrence M. Friedman митог буюу тусгалын онолыг дэмжигч бөгөөд нийгэм, эдийн засгийн тусгал нь хуульд биеллээ олдог гэж үздэг. Мөн Ann Siedman, Robert Siedman нар 1978 онд хэвлүүлсэн *The State, Law and Development* бүтээлдээ Ватсоны онолыг шүүмжилж, хууль бол хуулж авсан улсдаа нөгөө улсынх шиг хэзээ ч ижил үр дүн авчирдаггүй ба энэ нь авч буй улсын эдийн засаг, нийгэм, улс төр, бусад хүчин зүйлийн ялгаанаас улбаатай байдаг гэж тодорхойлсон. Pierre Legrand эрх зүйн трансплантац боломжгүй зүйл гэж үздэг төлөөллийн нэгэн билээ: хууль үнэн хэрэгтээ хил дамнадаггүй гээд, яг хил дамнан дамжих зүйл нь хуулиас өөр зүйл байдаг²⁴ гэжээ. Түүний энэ санааны суурь нь хуулийг эрх зүйн элемент гэх утгаар бус, харин соёлын үзэгдэл гэх өнцгөөс авч үзсэнд оршино.

Тэгвэл дээр шүүмжлэлтэй зэрэгцэн, Ватсоны онолыг дэмжигчид олноор үгээ хэлж, санаа бодлоо нийтлүүлсэн байдаг. Германы эрдэмтэд Konrad Zweigert, Hein Kotz нар хууль, эрх зүйн шийдлийг “харийн”, “гадаадын” гэх ердийн шалтгаан нь нутагшуулахаас татгалзахад хүргэж, үр өгөөжийг бууруулахгүй ба эрх зүйн трансплантацын шалтгаан нөхцөл нь түүний бий болгох ашиг тус, өгөөжид оршдог гэж үзсэн. Францын харьцуулсан эрх зүйн нэрт эрдэмтэн Rene David эрх зүйн трансплантац боломжтой зүйлийн нэг бөгөөд харьцуулсан эрх зүйн үндсэн чиг үүргийн нэг гэсэн үзэл баримтлалтай байв: “Хууль бол үндэсний шинжтэй. Харин эрх зүй бол хуулиас шалтгаалсан шинжгүй. Эрх зүйн шинжлэх ухаан мөн чанарынхаа хувьд үндэстэн дамнасан шинжтэй. Нэг улсад бүтээгдсэн, бий болсон, бичигдсэн, хэрэгжсэн зүйл нь нөгөө улсад хуульд өөрчлөлт оруулалгүйгээр эрх зүйг тайлбарлах, хууль хэрэглэхэд нөлөө үзүүлж болно.”²⁵

Ш. ДҮГНЭЛТ

Нэгтгэн дүгнэвэл, Ватсоны эрх зүйн трансплантацын онолоо нийтлүүлсэн 1974 он бол харьцуулсан эрх зүйн шинжлэх ухааны эхлэл он жилүүдээс даруй дал гаруй жилийн хойно, мөн Америкийн Нэгдсэн Улсад *American Journal of Comparative Law* сэтгүүл бий болсноос 20 гаруй жилийн дараа, түүнчлэн харьцуулсан эрх зүйн судлалд нэр хүндтэй байр суурь эзлэх анхдагч нар Rudolf Schlesinger, Rene David зэрэг эрдэмтдийн бүтээлээс хориод жилийн хожуу боловч эрх зүйн рецепцийн онол судлагдахуун болон цааш хөгжих, эрдэмтдийн анхаарлын төвд ороход үнэтэй үүрэг гүйцэтгэсэн байна.

Эрх зүйн рецепц нь үндэсний эрх зүйг хөгжүүлэх нэгэн арга зам мөн бөгөөд энэ нь гадаадын эрх зүйн материалаас зээлдэн авахад суурилж, эрх зүйн тогтолцоонуудын ижилсэх хандлагыг илэрхийлж байдгийн²⁶ хувьд онолын суурь асуудал, практикт хэрэгжүүлэх арга зүй, чиг баримжааны талаар системтэй мэдлэг, тодорхой мэдээлэлтэй байх нь ач холбогдолтой. Үндэсний эрх зүйг өөрчлөн хөгжүүлэхэд гадаад улсын туршлагыг харьцуулан судлах, улмаар зохистой баримжаатай рецепц хийх, нутагшуулах нь хөгжлийн зайлшгүй зүй тогтол нэгэнтээ болсон тул энэхүү үзэгдлийн онол, үзэл сэтгэлгээний хөгжилд Алан Ватсон эрх зүйн трансплантацын онолоороо ийнхүү үнэтэй хувь нэмрийг оруулжээ. Цаашид эрх зүйн рецепцийн онол, сэтгэлгээний хөгжлийг улам баяжуулан судлах хэрэгцээ

²⁴ Pierre Legrand. *The Impossibility of Legal Transplant*. 1997. p.1. <https://www.pierre-legrand.com/transplants.pdf> [Сүүлд үзсэн: 2023.4.10]

²⁵ Рене Давид, *Основные правовые системы современности*, Москва, Прогресс, 1988, стр. 28-29.

²⁶ В.А.Рыбаков. “Рецепция права: общетеоретический аспект”. *Вестник Омского университета*. Серия “*Право*”. 2007. №4 (13). Стр. 5.

шаардлага байгааг тухайлан тэмдэглэе.

ЭХ СУРВАЛЖ

Монгол хэл дээрх

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Барон де Монтескье, Хуулийн амин сүнс, Уб, Монсудар, 2009.
2. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нийтлэг асуудал, Уб, 2004.

Гадаад хэл дээрх

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Watson. A. Legal Transplants: An Approach to Comparative Law. Athens and London: The University of Georgia Press. 1974.
2. Watson. A. Legal Transplants: An approach to Comparative Law, 2nd ed. Athens, University of Georgia Press. 1993.
3. Watson. A. Aspects of Reception of Law. 1996.
4. Sacco, R. Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment I of II). The American Journal of Comparative Law, 39, 1991.
5. Berman. H.J. Law and Revolution: The formation of the Western Legal Tradition. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. 1983.
6. John W.Cairns. Watson, Walton, and the History of Legal Transplant. Ga. J. Int'l & Comp. L, Vol. 41:637
7. Pierre Legrand. The Impossibility of Legal Transplant.1997.
8. Рене Давид. Основные правовые системы современности. Москва. Прогресс. 1988.
9. В.А.Рыбаков. “Преемственность и рецепция – способы развития национального права”. Юридическая техника. №5. Нижний Новгород. 2011.
10. В.А.Рыбаков. “Рецепция права: общетеоретический аспект”. Вестник Омского университета. Серия “Право”. 2007. №4 (13).

**THE IMPACT OF THE WATSON'S THEORY OF LEGAL TRANSPLANTATION ON
THE IDEOLOGY OF RECEPTION OF LAW*****Otgonchimeg.N****Ph.D student, School of Law, NUM
(King's College London, LL.M)***ABSTRACT:**

There are many clear examples in the legal history of countries of the world of the phenomenon of learning and taking from the legal experience of one country to another, but it is happened only in the 20th century that this phenomenon has been brought to the level of research and systematic knowledge. The work and research of scholar Alan Watson had an crucial impact on the study of legal reception in the academic framework, and then on the development of theory and concept of it. The essence of his legal transplant ideology was focused on and to prove that reception is easier and simpler than we think. Along with supporting this idea, there was also an idea that reception of law is very complicated or even impossible depending on the differences in people's culture, natural factors, social and economic conditions. This diversity of viewpoints suggests that there is "a lot of work to be done" by researchers studying this phenomenon at the national or international level.

KEYWORDS:

Reception of Law, legal transplantation, Montesquieu, Alan Watson

ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ИРГЭДИЙН ТӨРИЙН АЛБА ХААХ БОЛОМЖ, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ, ГАРЦ ШИЙДЭЛ

(Судалгаа: Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны харьяа байгууллагуудын
хүрээнд)



Б. Энхтайван (LL.M)

*МУИС-ийн ХЗС-ийн Нийтийн эрх зүйн
тэнхимийн багш*



Б. Сувд-Эрдэнэ

МУИС-ийн ХЗС-ийн магистрант

ТОВЧЛОЛ:

Монгол Улсын Төрийн албаны харилцаанд “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний хөдөлмөрлөх эрхийг нээж өгсөн ч тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайлангаар хүчин чармайлт гаргаж байгаа хэдий ч хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс, ялангуяа хөгжлийн бэрхшээлтэй эмэгтэйчүүд, оюуны болон/эсвэл хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс байнга гадуурхаж байгааг тогтоожээ.

Хэдийгээр Хөдөлмөрийн тухай болон Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуульд боломжит зохицуулалт байгаа хэдий ч энэ нь бүх салбарт тууштай хүлээн зөвшөөрөгдөж, хэрэгжихгүй байна.

Төрийн байгууллагуудын зүгээс Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг ажилд авах үйл явц, албан тушаал ахиулах, хөдөлмөр эрхлэх боломжийг хангах арга хэмжээг бэхжүүлэх, нэвтрүүлэх, сурталчлах зайлшгүй шаардлага байгаа.

Энэ талаар бусад оронд хэрэгжүүлж байгаа сайн туршлагыг шууд хуулбарлан Төрийн бодлогын хэмжээнд авч үзэж шийдэл гаргах зүй ёсны юм.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний ажил, хөдөлмөр эрхлэлттэй холбоотой, түүний дотор байгууллагаас гарч буй хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс, оюуны бэрхшээлтэй хүмүүс, сонсголын бэрхшээлтэй хүмүүс, сэтгэц, нийгмийн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийг дэмжих талаар Төрийн албан хаагчдын манлайлал дутаж байгаа нь Төрийн албаны нэг салбарт хийгдсэн Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хөдөлмөр эрхлэлтийн судалгаагаар харагдаж байна.

Иймд Монгол Улс Олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлж Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний Нийгмийн орчинд хүртээмжтэй байх хүний эрхийг хангаж Төрийн алба хаших боломжийг улам сайжруулж, бодит ажил хэрэг болгох асуудлыг Төрийн албаны зөвлөл, Хүний эрхийн үндэсний хороо зэрэг хуулиар чиг үүрэгтэй ажиллах байгууллагуудын идэвхитэй оролцоо шаардлагатай.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Төрийн алба, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн, төрийн албаны харилцаа, манлайлал, төрийн албаны менежер, төрийн албан хаагч, хөгжлийн бэрхшээлтэй төрийн албан хаагч.

I. ОРШИЛ

Монгол Улсын Төрийн албаны харилцааны хөгжлийн түүхийг эрдэмтэн судлаачид онолын хувьд харилцан адилгүй тогтоож тухайн цаг үеийн түүх, хөгжил, нийгмийн байдал, ёс зүй, заншлын хэм хэмжээг зэрэг олон шалгууруудаар төрийн албаны харилцааг тодорхойлохыг оролдсоор ирсэн байдаг. Харин энэ удаад төрийн албаны харилцааны нэг субъект болох Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн хэрхэн төрийн албаны харилцаанд оролцож Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 14 дүгээр бүлгийн 14 дүгээр зүйлийн 14.2-т “Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно. Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна”, 16 дугаар зүйлийн 16.4-т “Ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, цалин хөлс авах, амрах, хувийн аж ахуй эрхлэх эрхтэй. Хэнийг ч хууль бусаар албадан хөдөлмөрлүүлж болохгүй” гэж заасан үндсэн эрх, эрх чөлөөгөө баталгаатай эдэлж чадаж буй эсэхийг Хууль зүй дотоод хэргийн яамны харьяа байгууллагуудын хүрээнд хийсэн судалгаагаар харууля.

Учир нь Монгол Улс Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцод нэгдэн орсноос хойших хэрэгжилтийн талаарх анхны тайланг 2011 онд НҮБ-д хүргүүлж¹, 2018 онд “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайлан” гаргасан байна. Судалгаанд оролцогчдоос ажлын байранд ялгаварлан гадуурхалтад хэр өртдөг вэ? гэж асуухад 36% нь хааяа мэдэрдэг гэсэн бол 11% нь байнга, 12% нь хариулахад хүнд гэж хариулсан бол 41% нь л үгүй гэжээ².

Судалгаанд оролцсон хүмүүс хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд ажилд орж чадахгүй байгаагийн гол шалтгааныг тэдэнд тохирох ажлын байр олддоггүй, ажил олгогчийн ойлголт, хандлага муу байгаа, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг хөдөлмөр эрхлэхэд бэлтгэхгүй учир тэдний дасан зохицох чадвар сул байгаа, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн талаар нийгэмд сөрөг ойлголт түгээмэл байдаг, хөдөлмөр эрхлэх чадваргүй гэж үзсэн байна. Судалгаанд оролцсон 400 хүмүүсийг хөдөлмөр эрхэлдэг эсэхийг тодруулахад 56% нь эрхэлдэг, 44% нь эрхэлдэггүй байна.

Ажил эрхэлж буй иргэдийн 43% нь 5 ба түүнээс дээш жил ажиллаж байгаа нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд ажлын байранд тогтвор суурьшилтай, хариуцлагатай ажиллагдийг харуулж байна. Харин хөдөлмөр эрхлэхгүй байгаа, ажлаас гарсан хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн 54% нь эрүүл мэндийн байдлаас, 17% нь ажлын байр тохиромжтой байгаагүй, дэд бүтэц шийдэгдээгүй болон ажлын хамт олонтойгоо таатай харилцаа үүсгэж чадаагүй, хэт ачаалал гэсэн шалтгаанаас ажлаас гарсан гэж хариулсан байна.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал хангалтгүй, тааруухан болохыг статистик мэдээлэл болон энэхүү судалгааны дүн харуулж байна.³

Тэгвэл хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийн асуудал Хууль зүй дотоод хэргийн яамны харьяа байгууллагад ямар байгаа, учирч буй хүндрэл юу болох, шийдэх арга зам байгаа эсэхэд хариулт өгөхийг оролдлоо.

II. ТӨРИЙН АЛБА БА ТӨРИЙН АЛБАНЫ ХАРИЛЦАА

1. Төрийн албаны эрх зүйн онолын ойлголт

А. Төрийн албаны ойлголт

Төрийн үүсэлд нөлөөлдөг Экологийн хүчин зүйл, Хүн ам зүйн хүчин зүйл, Нийгэм эдийн засгийн хүчин зүйл, Антропологийн хүчин зүйл мөн тухайн улсын төрийн албаны хөгжилд нөлөөлсөн байх нь зүй ёсны зүйл гэсэн дүгнэлтийг гаргаж болох юм.

¹ Хүний эрхийн олон улсын гэрээ ба Монгол Улс, Нэгдсэн үндэстний байгууллага Монгол Улс, Хүний эрхийн үндэсний комисс, нэгдүгээр боть, Уб., 2021, 866 дахь тал.

² Д.Сүнжид, Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайлан, ХНХЯ болон Жайка төслийн захиалга, Уб., 2018, 28 дахь тал.

³ Мөн тэнд.

Финер⁴-ийн үзсэнээр, төрийн гурван шинж чанарын нэг нь “өөрт үйлчлэх мэргэшсэн боловсон хүчинтэй байдаг нь” шийдвэрийг хэрэгжүүлэх төрийн алба болон шаардлага гарсан үед эдгээрийг хүчээр барих цэргийн алба юм⁵ гэжээ. Эхлээд санаачлагч буюу манлайлагч нийгмийн төлөө зүтгэхээр гарч ирдэг, дараа нь зохион байгуулагч буюу албан хаагч түүнийг байнгын болгодог гэж үздэг.

Финер эртний Египет, Шумер, хожуу Ром, Визант, Халифат, Хятадын эзэнт гүрнүүд хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц бюрократ тогтолцоотой байсныг дурдсан байдаг байна. (Finer, 1997, p.64). Хятад Хан Улсын үеэс (МЭӨ200-МЭӨ220 он) төрийн хэргийг ард түмний аз жаргалын төлөө үйлчлэх зорилготой, гарал үүслээр бус ёс зүй, ур чадвараараа шалгарсан эрчүүд явуулах ёстой гэсэн Күнзийн номлол, Веберийн дундад зууны үед “орчин үеийн” төрт улсуудын өсөлт бюрократ бүтэцтэй хамт хөгжсөн тухай дэвшүүлэн тавьсан онолуудаас харахад төр түүнтэй хамт төрийн албаны харилцаа үүссэн гэж үзэж болохоор байна.

Эртний төрийн албаны тогтолцоо нь эзэн хаан эсхүл визир, төрийн сайд нар гэх мэт тодорхой нэг хүнд үнэнч байх тухай “хувь хүний” тогтолцоо байсан⁶ гэж үздэг. Төрийн алба, албан хаагчдын талаар анхны системтэй судалгаа хийсэн эрдэмтэн бол Германы социологич Макс Вебер (1864-1920 он) юм. Түүний «Аж ахуй ба нийгэм» ном нь төрийн захиргааны орчин үеийн судалгааны томоохон ололтын нэг болно.

Хэдийгээр Веберийн гаргасан үр дүн Германы жишээн дээр тулгуурлаж байсан боловч ач холбогдол нь дэлхий нийтийн шинж чанартай байв.

Веберийн дэвшүүлсэн загвар нь:

1. Захиргааны байгууллага шатлан захирах зарчмаар зохион байгуулагдсан
2. Байгууллага бүр бүрэн эрхийн тодорхой хүрээтэй
3. Төрийн албан хаагчдыг сонгодоггүй, харин мэргэшил, мэдлэг чадвар, шалгалтын үр дүнгээр томилдог
4. Төрийн албан хаагчид зэрэг дэвтэй нийцсэн цалин авдаг
5. Төрийн албан хаагч нь ажилладаг байгууллагынхаа өмч байдаггүй
6. Төрийн албан хаагчид сахилга баттай, хяналттай байна
7. Төрийн албан хаагчийг халах асуудал дээд шатны байгууллагын шийдвэр дээр үндэслэгдэнэ гэж үзжээ.

М.Вебер хагуу бюрократ зарчимд суурилсан төрийн захиргааны төгс тогтолцооны төлөө байв.

Төрийн албан хаагчдын хувьд зорилго нь тодорхой удирдлагын зарчмыг хэрэгжүүлдэг, зарчмаа хэрэгжүүлэхийн тулд эрх бүхий байгууллагаас батлан гаргасан түүний үйл ажиллагаанд нийцэхүйц дүрэм журамтай ажилладаг мэргэшсэн төрийн албан хаагч байх ёстой. Хэрвээ мэргэшсэн төрийн албан хаагчдад дээр дурдсан шинж үгүй бол авлигын машин болон хувирч, төрийн албаны үр дүнтэй байдалд муугаар нөлөөлөх болно. Үүнээс гадна, жинхэнэ мэргэшсэн албан хаагчдад улс төрчид хамаарахгүй гэдгийг онцолсон.⁷

Б.Чимид нь Төрийн байгууллагын ажлын аппарат нь албан хаагчдаас бүрдэж тэдний өдөр тутмын үйл ажиллагаагаар үүрэг зорилгоо хэрэгжүүлдэг. Эдгээр шинжээрээ төрийн алба нь агуулгын хувьд төрийн байгууллага, түүний албан аппаратын засаглан захирах шинж бүхий үүрэг зорилгыг нийгмийн амьдралын зохих салбар, хүрээнд хэрэгжүүлэхийн тулд төрийн албан хаагчаас эрхлэн явуулж буй үйл ажиллагаа юм⁸.

⁴ Самуэл Эдвард Финер (1915 оны есдүгээр сарын 22 –1993 оны 6-р сарын 9) Британийн улс төр судлаач, түүхч

⁵ Овэн Е, Хьюс “Төрийн захиргаанаас нийтийн удирдлага руу” Ц.Даваадулам орчуулгын бүтээл, Samuel Finer., *The History of Government from the Earliest Times*, 1997. Давхар ишлэл, Уб., 2020. 39 дэх тал.

⁶ Овэн Е, Хьюс “Төрийн захиргаанаас нийтийн удирдлага руу” Ц.Даваадулам орчуулгын бүтээл, Уб.,2020, 40 дэх тал.

⁷ Носова, Н. П. “Сравнительное государственноеведение: Учебное пособие. Тюмень: Издательство” 2013, Н.Отгонбаярын орчуулга <https://www.researchgate.net/profile/Otgonbayar-Nyamaa/publication/34411949>

⁸ Б.Чимид, “Бүгд найрамдах Монгол Ард Улсын захиргааны эрх зүй” Ерөнхий анги, Уб.,2021, 177 дахь тал.

М.Веберийн гаргаж ирсэн Төрийн албан хаагчдын хувьд зорилго нь тодорхой удирдлагын зарчмыг хэрэгжүүлдэг, зарчмаа хэрэгжүүлэхийн тулд эрх бүхий байгууллагаас батлан гаргасан түүний үйл ажиллагаанд нийцэхүйц дүрэм журамтай ажилладаг мэргэшсэн төрийн албан хаагч байх ёстой гэсэн санааг Б.Чимид Төрийн албыг эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулна хэмээгээд Төрийн албаны харилцааг зохицуулдаг хэм хэмжээнүүд нийлж эрх зүйн нэг төрөл хэсэг болно гэхдээ төрөл нь захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээнээс бүрдэх тухай дурдаж баталгаажуулсан байдаг.

Энэ бүгдээс харахад Төрийн албаны харилцаа нь Төр өөрөө хэр сайн засаглаж зөв зохицуулалтыг бий болгож чадна төдий чинээ бат бөх байх ёстой буюу “хүлээлтэд нийцсэн төрийн алба”-тай байж чадах юм гэсэн дүгнэлтэд хүрч болохоор байна.

Тэгвэл энэ онцлог харилцаанд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд оролцох боломжтой юу?

Б. Төрийн албаны харилцааны орчин үеийн чиг хандлага

Дэлхий нийтийн чиг хандлагаас харахад Төрийн албаны харилцаа нь ажлын байрыг зөв зохистой зохиох, хүний нөөцийг бүрдүүлэх, удирдах гэх мэт Төрийн олон хэсэгт шууд нөлөөллөө үзүүлж эхэлж байгааг хүлээн зөвшөөрөхийн зэрэгцээ Төрийн захиргаанаас нийтийн удирдлага руу шилжих хэрэгтэй гэдгийг дэвшүүлэн тавьж байгаа юм байна.

Энэ нь Төр үйл ажиллагаандаа техник технологи нэвтрүүлсэн, төрд ажиллаж буй хүмүүстэй холбоотой дүрэм, журам, ажиллах хугацаа, нөхцөл зэрэгт нэлээд өөрчлөлт орсон, төрийн албан хаагчдад хандах нийтийн хандлага үүнтэй зэрэгцэн өөрчлөгдөж байгаатай холбоотой.

Төрийн албаны тасралтгүй сайжирч үргэлжилж байх ёстой бодлогын нэг бол хүний нөөцийн бүрдүүлэлт, хүний нөөцийн удирдлагын тогтолцооны талаарх оновчтой бодлого юм.

Зарим судлаачид захиргааны уламжлалт загвар дахь боловсон хүчний тогтолцоо нь эмэгтэйчүүд болон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эсрэг ялгаварлан гадуурхалтыг бий болгож байсан бол 1980-д оноос боловсон хүчний бодлого аажмаар өөрчлөгдсөнөөр өөр хандлага бодлоготой төрийн албан хаагчдын шинэ үе бий болох эхлэлийг тавьсан гэж үздэг. Жишээлбэл: Австралийн төрийн албанд 1966 он хүртэл эмэгтэйчүүд гэрлэсний дараа төрийн албыг орхих, карьерыг зөвхөн эрэгтэйчүүд хөөх, 1976 он хүртэл Австралийн төрийн албаны шинээр орогсдын 10 хувиас илүүгүй нь их, дээд сургууль төгсөгчид байх ёстой⁹ гэх зэрэг зохицуулалтууд үйлчилж байжээ.

Төрийн албан дах боловсон хүчний тогтолцоог өөрчлөх, шинэтгэлийн төрлүүдийн санаа аль эрт буюу 1960-д онд Британид гарсан Фултины тайланд “тогтолцоог нээлттэй болгох бүх түвшинд гаднаас хүн авах, хатуу шатлалт тогтолцоог халах, мэргэшсэн албан хаагч тодорхой цэгээс цааш ахих боломжгүй байгааг халах¹⁰” зэрэг санааг зөвлөмжид тусгасан байдаг байна.

Орчин үед Төрийн албан хаагчаас юу хүсээд байна вэ?

Уламжлалт төрийн алба бол дүрэм журмыг мөрдөх, эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд чиглэгддэг байсан бол орчин үед төрийн албан хаагчийн манлайлал гэдэг зүйлийг түлхүү харж, үнэлдэг систем байх ёстой гэж үзэж Төрийн албан хаагчаас манлайлал гэдэг зүйлийг хүсдэг болсон байна.

Энэ нь Төрийн албан хаагчдын ажил үүрэг нь өмнөхөөсөө илүү төвөгтэй менежментийн чиг баримжаатай төрийн алба буюу төрийн албан хаагч үр дүн гаргаад зогсохгүй байгууллагын тусын тулд “манлайлал” үзүүлж байх ёстой гэсэн санаа юм.

Манлайлал гэж юу вэ? (манлайллын тухай нэлээд зөрчилтэй санаанууд байдаг)

“Нийтийн сайн сайхны төлөө хамтын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхийн тулд бусдыг зоригжуулж, дайчлахыг хэлнэ.”

⁹ Овэн Е,Хьюс “Төрийн захиргаанаас нийтийн удирдлага руу” Ц.Даваадулам орчуулгын бүтээл, Уб.,2020, 219 дэх тал.

¹⁰ Овэн Е,Хьюс “Төрийн захиргаанаас нийтийн удирдлага руу” Ц.Даваадулам орчуулгын бүтээл, Уб.,2020, 223 дахь тал.

Нийтийн салбарын манлайлалд юу багтах вэ?

Энэ нь заримдаа эр зориг, гэсвэр хатуужил, харизм зэрэг хувь хүний шинж чанарыг илэрхийлдэг бол заримдаа бүрэн эрх,эрх мэдэл, хариуцлагыг албан тушаалтнаас шаарддаг байна¹¹.

Тэгвэл Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд Төрийн албаны энэ харилцаанд оролцож байж тэдгээр иргэд бусдадаа манлайлал үзүүлэх боломж нь нээгдэх юм.

Дэлхий нийтийн чиг хандлага ч хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг Төрийн албанд ажиллуулах нөхцөл боломжийг нээх эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх талаар багагүй зүйл хийж байгаа нь

Жишээлбэл Малайз Улсын хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн өмгөөлөгчид Засгийн газраасаа “Why Hasn’t The Government Fulfilled Promise Of 1% Civil Service Jobs For Disabled Persons After 35 Years”¹² асууж шаардлага хүргүүлсэн байна.

Тэд 1988 оноос хойш төрийн бодлогын зорилт байсаар ирсэн: төрийн албанд ажиллаж байгаа нийт албан хаагчдын 1 хувь нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд байх ёстой. Одоо 35 жилийн дараа ч энэ амлалт биелэхгүй байгааг анхааруулжээ.

2022 оны есдүгээр сарын байдлаар төрийн албаны дөнгөж 0.3 хувь нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд байна. Зарим яамд 0.1-0.2% буюу маш муу үзүүлэлттэй байна. Иймээс бид яагаад гэж асуух ёстой. 35 жилийн дараа ч яагаад энэ асуудал асуудал хэвээр байгаад байгаа вэ?

2022 оны байдлаар (2022 оны 9-р сарын байдлаар) хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн төрийн албанд ажилд орохоор бүртгүүлсэн 3777 хүсэлтээс ердөө 1008 (27 хувь) нь ярилцлагад дуудагдсан болохыг Төрийн үйлчилгээний комиссын (ДХГ) мэдээллээс харж болно¹³ гэж хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн өмгөөлөгчид статистик мэдээлэлд тулгуурлан энэ асуудалд Төр өөрөө хойрго хандаж байгааг харуулсан байна.

Олон Улсын Хөдөлмөрийн байгууллагаас (ILO)¹⁴ Ази Номхон далайн бүс нутгуудын Ажил хайж буй хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн ажлын байрны зуучлалын үйлчилгээний үр дүнг сайжруулах арга замуудыг олж илрүүлэх талаар судалгаа хийж олон нийтийн хүртээл болгосон байна. Олон улсад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөр эхлэлтийг дэмжих зорилгоор дараах санаачилгыг гаргажээ

- 1982 оны хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд чиглэсэн хөгжлийн хөтөлбөр, НҮБ.
- 1982-1993 оны Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний 10 жил , НҮБ.
- 1993 оны Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд адил тэгш боломж олгох НҮБ-ын стандарт, дүрэм
- Олон Улсын Хөдөлмөрийн байгууллагын Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн мэргэжлийн нөхөн сэргээлт болон Хөдөлмөр эрхлэлтийн тухай 159 дүгээр конвенц, 168 дугаар зөвлөмж, 1955 оны хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн мэргэжлийн нөхөн сэргээлтийн тухай 99 дүгээр зөвлөмж
- Ази, номхон далайн орнуудын Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн 10 жил, 1993-2002 он
- 1995 оны Копенгагены Нийгмийн хөгжлийн тунхаглал¹⁵

Улс орнууд ч хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжихийн тулд тодорхой аргачлалуудыг ашигладаг юм байна.

Жишээлбэл:

¹¹ Овэн Е.Хьюс “Төрийн захиргаанаас нийтийн удирдлага руу” Ц.Даваадулам орчуулгын бүтээл, Уб.,2020, 223 дахь тал.

¹² <https://codeblue.galencentre.org/> “Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд зориулсан төрийн албаны 1 хувийн ажлын байрыг 35 жилийн дараа Засгийн газар яагаад биелүүлсэнгүй вэ”.

¹³ Data sehingya 30 september 2022.Sumber:Surunhanjaya Perkhidmatan Awan Malaysia (SPA)

¹⁴ International labor organization

¹⁵ Барбара Мюррей, Роберт Херон “Ажил хайж буй хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн ажлын байрны зуучлал” Олон Улсын хөдөлмөрийн байгууллага, 2003, 6 дэх тал.

- Квотын хэмжээ тогтоох (нийт ажилтнуудын тоотой уялдуулах байдлаар тодорхой хувьд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн ажиллуулах)
- Хэрэгжүүлэх хугацааны хязгаарлалт, хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд торгууль тооцох механизм

Квотын тогтолцоотой зарим улс орнууд¹⁶

Ази номхон далай	Баруун европ	Зүүн европ
Хятад	Австри	Чех
Энэтхэг	Бэльги	Унгар
Монгол	Франц	Польш
Шри Ланк	Кипр	Словак
Тайланд	Герман	
Япон	Грек	
Солонгос	Итали	
	Испани	
	Турк ...	

БНСУ-д Захиргааны төв байгууллагад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийт ажил эрхлэлтийн түвшин (3.56%) 3.4%-иас давж байгаа ч зарим байгууллага албан журмаар ажиллах квотдоо хүрч чадаагүй байна. Засгийн газар жишиг ажил олгогчийн үүргээ биелүүлэхийн тулд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийг өргөжүүлэх ёстой гэж үзжээ.¹⁷

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх замаар хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн заавал ажиллуулах квотод хүрч чадахгүй байгаа байгууллагуудын тоог үе шаттайгаар бууруулахад оршино. Нэгдүгээрт, 9, 7-р түвшний төрийн албан хаагчдыг нээлттэй сонгон шалгаруулахдаа хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг заавал ажиллуулах квотоос (3.4%) илүү хувиар тусад нь сонгон шалгаруулж авна.

Хүнд хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг төрийн албанд ахиж дэвшихэд нь дэмжлэг үзүүлэх үүднээс хүнд хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг ажлын албан тушаалд сонгон шалгаруулах ажлыг зохион байгуулна. Мөн Засгийн газар хөгжлийн бэрхшээлтэй төрийн албан хаагчдад туслах хэрэгсэл, ажлын байран дахь хувийн туслах зэргээр хангах ажлыг үргэлжлүүлэн өргөжүүлэх болно.

Цаашлаад хөгжлийн бэрхшээлтэй төрийн албан хаагчдын ажлын байрны нөхцөл байдлын судалгааг гаргана. Засгийн газар хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг ажлын байраар хангах, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст ээлтэй ажиллах орчныг бүрдүүлэх ажлыг манлайлан хэрэгжүүлснээр нийгмийн үнэ цэнийг ухамсарлаж, хүртээмжтэй болгоход хувь нэмэр оруулна.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийг тусад нь ажилд авах схемээр ажилд авсан хүмүүсийг заавал хөдөлмөр эрхлэлтийн квотоос дутуу байгаа байгууллагуудад тусгайлан хуваарилж, ийм байгууллагуудын тоог цөөрүүлнэ.¹⁸ гэх мэт бодлогын чанартай арга хэмжээнүүдийг авч байгаа юм байна.

Харин Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөл нь Төрийн албан хаагчийн нэгдсэн тоо бүртгэлийн тайланд Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн төрийн албанд ажиллаж байгаа талаарх тоон мэдээг

А) Хөгжлийн бэрхшээлтэй төрийн албан хаагчийн тоо, хүйс, төрийн албаны ангилал, төрөл, насны бүлгээр

¹⁶ Барбара Мюррей, Роберт Херон “Ажил хайж буй хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн ажлын байрны зуучлал” Олон Улсын хөдөлмөрийн байгууллага, 2003, 11 дэх тал.

¹⁷ <https://www.opengovpartnership.org/> албан ёсны цахим хуудасны мэдээлэл

¹⁸ <https://www.opengovpartnership.org/> албан ёсны цахим хуудасны мэдээлэл

Б) Хөгжлийн бэрхшээлтэй төрийн албан хаагчийн тоо, хүйсийн харьцаа, төрийн албаны ангиллаар

В) Хөгжлийн бэрхшээлтэй төрийн албан хаагчийн тоо, албан тушаалын төрөл, хүйсийн харьцаа

Г) Хөгжлийн бэрхшээлтэй төрийн албан хаагчийн тоо насны бүлэг, хүйсийн харьцаа эдгээр мэдээллийг тусгаж нийтэд мэдээлдэг.

Тэгвэл Хууль зүйн салбарын харьяа байгууллагуудад хийсэн Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийн талаарх судалгаатай танилцацгаая.

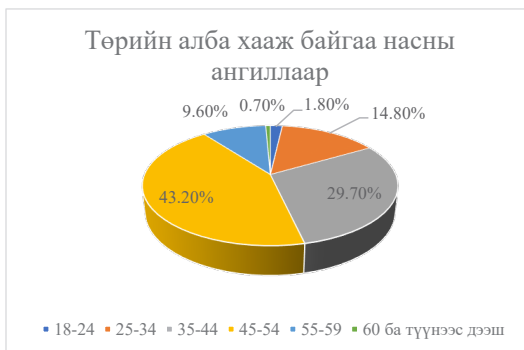
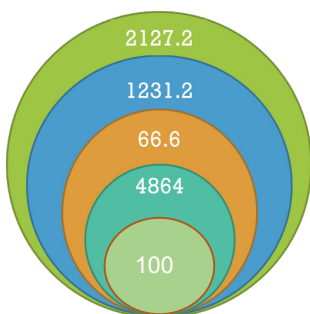
III. ТӨРИЙН АЛБАН ДАХ ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ИРГЭДИЙН ХӨДӨЛМӨРИЙН ХАРИЛЦАА

1. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний төрийн алба хаших боломж нөхцөл

Монгол Улс хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн олон улсын хэм хэмжээ¹⁹, үзэл санаа²⁰, үндэсний хууль тогтоомж²¹, хөтөлбөр²²-ийн хүрээнд эрх зүй, удирдлага, зохион байгуулалтын тодорхой арга хэмжээг хэрэгжүүлсээр ирсэн.

Монгол улсын нийт хүн амын 3.38²³ хувь нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн байдаг. Нийт 1231.2 мянган ажиллах хүч²⁴ байгаагийн 5.4 хувь нь тэтгэврийн даатгалын сангаас тахир дутуугийн тэтгэвэр авдаг хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн байна²⁵. Үүнээс 4864 (7.3 хувь)²⁶ төрийн албанд байгаагийн 5 хувь удирдах, 57.8 хувь гүйцэтгэх, 37.2 хувь туслах албан тушаалд ажилладаг. Түүнчлэн улс төрд 1.4 хувь, захиргаанд 11 хувь, тусгай албанд 0.8 хувь, төрийн үйлчилгээнд 86.8 хувь ажилладаг хөгжлийн бэрхшээлтэй (цаашид “бэрхшээлтэй хүн” гэх) байна²⁷. Насны ангиллаар үзэхэд 18-24 насны 89, 25-34 насны 722, 35-44 насны 1445, 45-54 насны 2103, 55-59 насны 469, 60 ба түүнээс дээш насны 36 иргэн төрийн алба хааж байна²⁸.

Хууль зүй дотоод хэргийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээний байгууллагад 100 хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн (2 хувь) ажилладаг²⁹.



¹⁹ Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай” НҮБ-ын Конвенц.

²⁰ “Эрхийг бодитой болгоё” Инчоны стратеги.

²¹ Монгол Улсын Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль, 2016

²² Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрх, оролцоо, хамгааллын үндэсний хөтөлбөр, 2017.

²³ Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний хөгжлийн ерөнхий газрын үйл ажиллагааны тайлан, 2022

²⁴ Хөдөлмөрийн зах зээлийн тойм, 2023.

²⁵ Нийгмийн даатгалын ерөнхий газрын мэдээ, 2023.

²⁶ Төрийн албаны зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайлан, 2022, 169 дэх тал.

²⁷ Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний хөгжлийн газрын мэдээ, 2023.

²⁸ Төрийн албаны зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайлан, 2022, 169 дэх тал.

²⁹ Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны мэдээ, 2023.

Эндээс үзэхэд бэрхшээлтэй хүн удирдах албан тушаал, түүнчлэн төрийн захиргааны албан тушаалд ажиллах боломж бага мөн залуу бэрхшээлтэй албан хаагч бага байгаа нь энэ чиглэлээр судалгаа хийх сонирхлыг төрүүлэв.

Монгол Улсын бэрхшээлтэй хүнд чиглэсэн бодлого, үйл ажиллагааны хөндлөнгийн үнэлгээний тайланд³⁰ бэрхшээлтэй хүний ажил эрхлэлт, ажиллах орчин нөхцөл, ажлын байрны төлбөрийн асуудлыг тусгажээ. Харин бэрхшээлтэй хүний төрийн албанд ажиллах боломж нөхцөлийн талаар дагнасан судалгааны ажил байхгүй.

Иймд бэрхшээлтэй хүний төрийн албанд ажиллах боломж нөхцөл, тулгамдсан асуудлыг өөрийн албан тушаалын чиг үүрэгтэй уялдуулан судлахыг зорилоо.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй төрийн албан хаагчийн хөдөлмөрлөх эрхтэй холбогдсон хууль тогтоомжийн зарим зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт дүн шинжилгээ хийх замаар бэрхшээлтэй хүний төрийн алба хаших бодит боломж, нөхцөлийг судалж, тулгамдсан асуудлыг илрүүлэн бодлогын санал, зөвлөмж боловсруулна.

Дээрх зорилгын хүрээнд дараах зорилтыг тодорхойлов:

1. Төрийн жинхэнэ албан тушаалд томилох шалгуур, өөр албан тушаалд шилжүүлэх, сэлгэн ажиллуулах, шатлан дэвшүүлэх³¹
2. Төрийн жинхэнэ албаны шалгалт³²
3. Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө³³
4. Төрийн албан хаагчийн баталгаа: цалин хөлс, ажиллах нөхцөл, орон байрны дэмжлэг, ээлжийн амралт, давтан сурах, мэргэшлээ дээшлүүлэх³⁴

Санал асуулга явуулж, асуумж цуглуулж, бүлгийн ярилцлага хийсэн. Кейс анализ хийсэн. НҮБ-ын холбогдох гэрээний хороодын тайлан илтгэл, олон улсын хэм хэмжээ, үндэсний хууль тогтоомжийг харьцуулан судалж, холбогдох баримт бичгүүдэд шинжилгээ хийв.

Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээний агентлаг байгууллагад хийсэн судалгаагаар дараах үр дүн гарсан.

1. Яам, харьяа агентлаг, байгууллагад шилжин болон сэлгэн ажиллуулсан бэрхшээлтэй хүн байгаагүй учир нь бэрхшээлтэй хүнийг ажлын ачаалал даах чадвар сул, ажлын бүтээмж бага гэж үздэгтэй нь холбоотой. Харин яамны төрийн захиргааны албан тушаалд албан тушаалын ангилал, зэрэглэл дэвшүүлэн ажиллаж төрийн албаны мерит зарчмыг барьж бэрхшээлтэй албан хаагчаа дэвшүүлж ажилласан хэдий ч харьяа агентлаг, байгууллагууд ажлын байрны тохируулга хийгдээгүй, албан тушаалын тодорхойлолтод заасан мэргэжлийн болон ажлын туршлагыг хангадаггүй гэсэн шалтгаанаар шатлан дэвшүүлээгүй байна.

Мөн бэрхшээлтэй албан хаагчийг эрүүл мэндийн байдлын улмаас 3 сараас дээш хугацаагаар албан ажлаа хийхгүйгээр эмчлүүлж, сувилуулах тохиолдолд төрийн албанаас түр чөлөөлдөг нь төрийн жинхэнэ албанд тогтвортой хашихад сөргөөр нөлөөлж байна³⁵.

2. Төрийн албан зөвлөлийн цахим хуудсанд бүх нийтэд нээлттэй ил тодоор ажлын байраа зарлуулж, бэрхшээлтэй албан хаагч сонгон шалгаруулалтад оролцоход журамд³⁶-ын 9.13-т заасны дагуу “Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн энэ журмын 9.10, 9.11, 9.12-т заасан албан тушаалын сул орон тоог нөхөх шалгалтад оролцвол шалгалтын нийт авбал зохих

³⁰ Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайлан (2018) Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 111 (шинэчилсэн найруулгын 144) зүйлийн хэрэгжилтийн хөндлөнгийн хяналт шинжилгээ үнэлгээний тайлангууд (2022)

³¹ Төрийн албаны тухай хуулийн 25-28, 44 дүгээр зүйл

³² Төрийн албаны тухай хуулийн 33 дугаар зүйл

³³ Төрийн албаны тухай хуулийн 55 дугаар зүйл

³⁴ Төрийн албаны тухай хуулийн 57, 61 дүгээр зүйл

³⁵ Төрийн албаны тухай хуулийн 46 дугаар зүйл.

³⁶ Төрийн албаны зөвлөлийн 2023 оны 25 дугаар тогтоол “Төрийн албаны шалгалт өгөх болзол болон шатлан дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах журам”.

оноо 100 байх бөгөөд 50 ба түүнээс дээш оноо авсан оролцогчийг шалгалтад тэнцсэнд тооцно” гэснийг баримталж ажиллаж байна. Гэсэн хэдий ч бэрхшээлтэй иргэд сул орон тоонд хүсэлт гаргахгүй байгаа нь хуулийн хэрэгжилтийг³⁷ хангах боломж гарахгүй байна. Иймд тус байгууллага журмын³⁸ 3.2-т заасны дагуу худалдан авалт хийх замаар төлбөрөөс чөлөөлөгдөж байна.

3. Албан хаагчид нь төрийн жинхэнэ албан хаагчийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөг жил бүр хууль, журмын хугацаанд боловсруулан батлуулж, хэрэгжүүлэн ажиллаж байна. 2023 оны эцсийн гүйцэтгэлийн тайлан, 2024 оны гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө шинэчлэн гарсан засгийн газрын тогтоол³⁹, аргачлалын⁴⁰ дагуу жилийн эцсийн тайлангаа тайлагнаж, ирэх жилийн төлөвлөгөөгөө боловсруулан ажиллаж байна.

4. Албан хаагчдаа засгийн газрын тогтоолын дагуу цалин хөлсийг өгч, хуулийн дагуу мэргэшлийг нь дээшлүүлэх, давтан сургалтад хамруулж байна. Мөн Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2019 оны А/07 дугаар тушаалаар “Албан хаагч бүр орон сууц хөтөлбөр” батлуулж, үүний хүрээнд боловсруулсан дотоод журмын дагуу шаардлага хангасан албан хаагчдад хүсэлт гаргасан дарааллаар хөнгөлөлттэй орон сууцаар хангаж байгаа. Харин журмын шаардлага хангасан бэрхшээлтэй албан хаагчдаа дараалал харгалзахгүй хүсэлт гаргасан үед нь орон сууцаар хангаж байна.

2. Хууль зүйн дотоод хэргийн яамны харьяа байгууллагуудын Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөрлөх эрхийг хамгаалах талаар баримталж буй бодлогод шүүмжлэлтэй хандах нь

Хөгжлийн бэрхшээлтэй төрийн албан хаагчийн хөдөлмөр эрхийг зохицуулсан хуулийн холбогдох заалтын хэрэгжилт зохих түвшинд байна. Харьяа байгууллагууд тодорхой хэмжээнд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг ажиллуулж, тохирох хэрэглэхүүний асуудлыг шийдвэрлэжээ. Гэвч тэдний 80 орчим хувь нь төрийн үйлчилгээний албан тушаалд, үлдсэн хувь нь захиргааны гүйцэтгэх албан тушаалд ажилладаг байна. Иймд дараах асуудалд анхаарал хандуулах шаардлагатай гэж дүгнэлээ:

- ✓ Хөгжлийн бэрхшээлтэй гэх ухагдахуунаар яг ямар хүнийг, ямар албан тушаалд ажиллуулах нь талаар томилох эрх бүхий этгээд тодорхой ойлголтгүй байна.
- ✓ Бэрхшээлийн онцлогт тохирсон ажлын байрны жагсаалт, албан тушаалын тодорхойлолт байхгүй учраас шатлан дэвшүүлэх, өөр албан тушаалд шилжүүлэх, сэлгэн ажиллуулах асуудал орхигджээ.
- ✓ Хөгжлийн бэрхшээлтэй төрийн албан хаагчийг ажлын байрны болон мэргэшүүлэх багц сургалтад хамруулах асуудал хангалтгүй, тэднийг төрийн албанд жинхэнэ албанд ажиллахад нь бэлтгэх арга хэмжээ хийгдэхгүй байна.
- ✓ Цаашид тус яам төрийн захиргааны төв байгууллага болохынхоо хувьд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний хөдөлмөрлөх эрхийг бодитой хангах асуудал манлайлан оролцох шаардлагатай гэж үзэж байна.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй төрийн албан хаагчийн хөдөлмөр эрхийг хангах тухай санал, зөвлөмж

- ✓ Ажлын байрны 5-аас доошгүй хувьд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн ажиллах боломжтой албан тушаалын жагсаалт гаргаж, түүнд тавигдах шаардлагыг тусгайлан уян хатан тогтоох
- ✓ Тухайн албан тушаалын онцлог, хариуцсан ажил, гүйцэтгэх чиг үүргийг харгалзан мэргэшүүлэх багц сургалт болон албан тушаалын ажлын байрны

³⁷ Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 144 дүгээр зүйл.

³⁸ Засгийн газрын 2022 оны 253 дугаар тогтоол “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн ажиллуулаагүй орон тоо тутамд ногдох төлбөрийг хөнгөлөх, чөлөөлөх журам”.

³⁹ Засгийн газрын 2023 оны 301 дүгээр тогтоол “ТЖАХ-ийн гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөг боловсруулж батлах, ажлын гүйцэтгэл, үр дүн, мэргэшлийн түвшинг үнэлэх журам”.

⁴⁰ Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын даргын 2023 оны 98 дугаар тушаал “Аргачлал, загвар батлах тухай”.

- ✓ сургалтад хамруулж, төрийн жинхэнэ албанд ажиллахад нь бэлтгэх
- ✓ Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний талаар төрийн албаны удирдах албан тушаалтан болон хамт олны хандлага, ойлголт, мэдлэгийг дээшлүүлэх арга хэмжээ авах, сургалт авах давтамжийг нэмэгдүүлэх
- ✓ Хөгжлийн бэрхшээлтэй төрийн албан хаагчийг шатлан дэвшүүлэх, өөр албан тушаалд шилжүүлэх, сэлгэн ажиллуулахтай холбогдсон тусгайлсан хөтөлбөр боловсруулж, хэрэгжүүлэх
- ✓ Ажлын цагийг богиносгохоос гадна цагийг уян хатан зохицуулалтыг хэрэглэж, цахимаар ажиллах боломжийг судалж, шийдвэрлэх
- ✓ Сонгон шалгаруулалтыг зохион байгуулахдаа хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний онцлог, хэрэгцээнд тохируулж шалгалтын байр, хэрэгслийг тохируулах, шалгалтыг цахимаар болон бусад хэлбэрээр зохион байгуулах талаар тодорхой арга хэмжээ авах

IV. ДҮГНЭЛТ

Төрийн албаны харилцаан дахь нийтийн салбарын манлайлал нь хувийн салбарын харилцаанаас өөр эрх чөлөө нь нэлээд хязгаарлагдмал байдлаар хэрэгждэг. Гэвч төрийн албан хаагчид бүгд өөрийн гэсэн зан чанартай, үзэл бодолтой, тодорхой шалгуур хангасан, олон нийттэй ямар нэг байдлаар хувийн харилцаатай хүмүүс байдаг гэдгийг бид мартаж болохгүй.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн төрийн албаны харилцаанд орох нь боловсон хүчний тогтолцооны өөрчлөлтийг шаардаж, энэ хэрээрээ бусад албан хаагчдад тодорхой нөлөөлөл үзүүлэхийг үгүйсгэхгүй.

Манай оронд Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөрлөх эрхийг хамгаалах талаар эрх зүйн орчин бүрдсэн боловч тодорхой ахиц гарахгүй байгаа нь төрийн албаны менежерүүдээс хуулиар тогтоосон эрх хэмжээний хүрээнд санаачилга гарган ажиллах манлайлал дутаж буйтай холбоотой гэж үзэж байна.

Зарим нэг улс төрийн намын лидерүүд улс төрийн манлайлал үзүүлж холимог тогтолцоогоор явагдах энэ удаагийн сонгуульд жагсаалтын эхэнд хөгжлийн бэрхшээлтэй намын гишүүдийн нэрсийг байршуулах тухай мэдэгдэж байгаа нь бодитоор хэрэгжиж эхэлбэл Төрийн улс төрийн албан тушаалд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд гарч бодлого тодорхойлох түвшинд ажиллах боломж нөхцөлийг нээнэ.

Энэ удаагийн салбарын хэмжээнд хийсэн судалгаа нь зөвхөн асуудал дэвшүүлээд орхих биш ажил хэрэг болгоход Хууль зүй салбарын удирдлагуудын зүгээс үзүүлэх манлайлал чухал байр суурь эзэлнэ.

Хөгжлийн бэрхшээлийн талаарх мэдлэг нь зөвхөн ажлын байраар хязгаарлагдахгүй хөгжлийн бэрхшээлийн талаарх бүх талын мэдлэгтэй байх нь төр болон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд хоёрт хоёуланд нь ач холбогдолтой.

Та өөрөө хөгжлийн бэрхшээлтэй байна уу, та хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг удирдаж байна уу, асран хамгаалагч байна уу эсвэл хөгжлийн бэрхшээлтэй хэн нэгийг таньдаг ч бай тэдний өдөр тутам тулгардаг бэрхшээлийг ойлгож, шийдвэрлэх арга замыг идэвхитэй илэрхийлэх нь чухал юм.

ЭХ СУРВАЛЖ

Монгол хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. Үндсэн хууль, 1992.
2. Авлигын эсрэг хууль, 2006.
3. Хөдөлмөрийн тухай, 2021.
4. Төрийн албаны тухай хууль, 2017.
5. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль, 2016.
6. Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал.
7. Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоол.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Хүний эрхийн олон улсын гэрээ ба Монгол Улс, УБ, 2021.
2. Овен Е.Хьюс, Төрийн захиргаанаас нийтийн удирдлагад, УБ, 2020.
3. Б.Чимид, Бүгд найрамдах монгол ард улсын захиргааны эрх зүй 2021
4. Алан Лоутон нар, Улсын салбар дах удирдлага ба ёс зүй, 2020.
5. Зегер ван дер Вал, 21 дүгээр зууны төрийн албаны менежер, 2020.
6. Барбара Мюррей, Роберт Херон “Ажил хайж буй хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн ажлын байрны зуучлал” Олон Улсын хөдөлмөрийн байгууллага.
7. Төрийн албаны шинэтгэл 2019, НҮБ-ийн Хөгжлийн хөтөлбөрийн хүрээнд Төрийн албаны зөвлөлийн хамтран гаргасан гарын авлага .
8. Төрийн албаны шинэтгэл 2020, НҮБ-ийн Хөгжлийн хөтөлбөрөөс хэрэгжүүлж буй “Монгол Улсад мэргэшлийн иргэн төвтэй төрийн албыг төлөвшүүлэх нь” төсөл /гарын авлага/
9. “Төрийн албаны тухай хууль тогтоомж”, Төрийн албаны зөвлөл болон Дотоод хэргийн их сургууль хамтарсан эмхэтгэл, 2020.
10. “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайлан, 2018.

Цахим эх сурвалж

1. www.Shuukh.mn
2. www.legalinfo.mn. (Official website of the National Institute of Justice under the Ministry of Justice of Mongolia, electronic database of all laws and legal acts in force in Mongolia)
3. www.csc.gov.mn
4. www.ethikrat.org
5. www.apsc.gov.au
6. <https://codeblue.galencentre.org/>
7. <https://www.opengovpartnership.org/>
8. www.forum.parliament.mn

OPPORTUNITIES FOR CITIZENS WITH DEVELOPMENTAL DISABILITIES TO WORK IN CIVIL SERVICE, PROBLEMS AND SOLUTIONS

Enkhtaiyan.B (LL.M)

Lecturer, Public law department, School of law, National University of Mongolia

Suyd-Erdene.B

Master's student, School of Law, NUM

ABSTRACT:

In Mongolia's Public Service Relations, "Despite opening the right to work for people with disabilities, the evaluation report on the consequences of the implementation of the law found that people with disabilities, especially women with disabilities, and people with intellectual and/or disabilities are often discriminated against.

Although there is potential regulation in the "Labor law" and "On human rights of persons with disabilities act", it is not consistently recognized and enforced across the board.

There is an urgent need for government institutions to strengthen, introduce, and promote measures to ensure employment, promotion, and employment opportunities for people with disabilities.

In this regard, it is appropriate to directly copy the good practices implemented in other countries and consider them at the level of public policy.

Lack of leadership of civil servants in support of civil servants with developmental disabilities, including disabled people leaving organizations, people with intellectual disabilities, people with hearing disabilities, and people with mental and social disabilities. according to employment research.

Therefore, Mongolia needs to fulfill its obligations under international agreements and ensure the human rights of people with disabilities to be accessible to the social environment, and to further improve the opportunity to serve in the public service, and the active participation of organizations with legal functions such as the Civil Service Council and the Basic Human Rights Committee is needed to implement the issue.

KEYWORDS:

Civil Service, Citizens with Disabilities, Public Service Relations, Leadership, Civil Service Managers, Civil Servants, Civil Servants with Disabilities.

ИРГЭНИЙ ӨМЧЛӨЛИЙН ГАЗРЫН БАРЬЦААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ



Я.Өнөрбаян

МУИС-ийн ХЗС-ийн докторант

ТОВЧЛОЛ:

Барьцааны харилцааг 2009 онд барьцааны эрх зүйн бие даасан Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хууль¹-д иргэдэд өмчлүүлсэн газар болон газар эзэмших эрхийг барьцаалах онцлогийг тусгаж өгсөн. Газар өмчлөх эрхийн барьцааны уламжлалт зохицуулалтыг судалж өнөөгийн хөгжлийн түвшинг тодорхойлох цаашид газар барьцаалах асуудлыг боловсронгуй болгох шаардлагатай гэж үзэж байна.

Энэхүү өгүүлэлд үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны эрхийн онцлог, АНУ, Европ болон Азийн зарим улс орнуудийн эрх зүйн зохицуулалтыг задлан шинжилж, харьцуулан үзэх, дотоодын эрх зүйн тогтолцоон дахь хэм хэмжээний зөрчлийг арилгах, практикт иргэний өмчилсөн газрын барьцааны даатгалын тогтолцоог сайжруулах асуудлыг тодруулан гаргахыг эрэлхийлэв.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцаа, барьцааны эрх, барьцааны гэрээ, газар барьцаалах онцлог

I. ОРШИЛ

Сэдвийн судлагдсан байдал. Доктор О.Жамбалдорж² Барьцааны эрх нь хоёрдмол шинжтэй бөгөөд эдийн ба эдийн бус баялгийн хязгаарлагдмал эрх, үүргийн гүйцэтгэлийг хангах нэг арга гэдэг үндэслэлээр өгүүлжээ. Доктор Ж. Оюунтунгалаг³ Барьцааны гэрээний нэг чухал нөхцөл бол барьцааны зүйл талуудын хэний эзэмшилд байх талаар заах бөгөөд үл хөдлөх эд хөрөнгийн хувьд барьцаалагчийн эзэмшилд байх боломжгүй харин барьцаалагчийн эрхийг хамгаалах үүднээс энэ тохиолдолд барьцаалагчийн эрхийн талаар гэрээгээр тусгайлан заах, зарим тохиолдолд барьцааны зүйлийг даатгалд хамруулах зэргээр нэмэлт хамгаалалтыг тогтоох аргууд байдаг байна. Доктор Д. Янжинхорлоо “Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны эрх зүйн зохицуулалт: тулгамдсан асуудал” бүтээлдээ үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны эрх зүйн онолын болон эмпирик судалгаа, анхны

¹ Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хууль, 2009.

² О.Жамбалдорж, Ж.Амарсайхан, Ж.Ариунзаяа. “Монгол Улсын иргэний эрх зүй” үүргийн эрх зүй, гэрээний эрх зүй, үүргийн эрх зүйн зарим тусгай төрөл, III дэвтэр, 2011.

³ Ж.Оюунтунгалаг. Иргэний эрх зүйн онолын асуудал, Уб, 2018.

түүхчилсэн судалгаа хийж дүгнэлт, санал боловсруулсан. Доктор Н. Баярмаа “Development of real property law in Mongolia: Toward a uniform foundation” бүтээлдээ үл хөдлөх эд хөрөнгийн нэгдмэл байдлыг хангах шаардлага, боломж, хүрэх арга замыг судалжээ. Энэ судалгаа нь төрийн болон хувийн өмчийн эрх зүйн газрын харилцааны суурь асуудлыг нэгтгэх шаардлага байгааг нэгдмэл сууриар тодорхойлжээ. Судлаач А.Батсайхан Иргэний хуулийн газрын барьцааны талаарх зохицуулалт болон үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой актууд, засгийн газрын тогтоол, тушаал, журам, нэр томьёоны товч тайлбарыг тусгаснаараа онцлогтой байна.⁴

II. ХУВИЙН ӨМЧИЙН ГАЗРЫГ БАРЬЦААЛАХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН УЛАМЖЛАЛ

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцаа гэдэг нэр томьёо анх МЭӨ VI зуунд Афинд газар барьцаалахаас үүссэн.⁵ Тухайн үед зээл авсан хүний газрын захад шон босгож, дээр нь тухайн газар нь ийм хугацаатай, тийм хэмжээний зээлийн барьцаа болсон бөгөөд зээлээ төлж чадахгүй бол энэ газар зээлдүүлэгчийн өмч болно гэх зэргээр зээлдэгч, зээлдүүлэгчийн нэр устай хамт бичдэг байж. Ийм тэмдэг тавиулсан газрын эзэн тухайн газар дээрээ байгаа эд хөрөнгийг зөөж авч явах эрхгүй байжээ.⁶

Барьцаа нь фидуци (латин хэлний *fidusia*) буюу өр төлбөрт тавьсан зүйлээ эргүүлэн худалдан авах, хожим нь пигнус (латин хэлний *pignus*) буюу өр төлбөрт тавьсан зүйлээ үүрэг гүйцэтгүүлэгчийн өмчлөлд шилжүүлэх⁷ гэсэн хэлбэртэй болсон. Византын үед эдийн засгийн уналттай холбоотойгоор газрыг түрээсэлж, барьцаалж зээл авах нь хүндрэлтэй болж ирсэн *datio in solutum* буюу үүрэг хүлээгч мөнгөө буцааж өгөх боломжгүй тохиолдолд үүрэг гүйцэтгүүлэгч зээлдүүлсэн мөнгөнийхөө оронд үүрэг хүлээгчийн газрыг авахыг зөвшөөрдөг байсан.⁸ Ипотекаар дамжуулан төр болон банкууд газрыг хянадаг болсон байна. Харин АНУ-д ипотек 1930-аад оны үед газар болон үл хөдлөх хөрөнгө барьцаалан урт хугацааны зээл олгох үйл ажиллагааг дагнан эрхэлдэг ипотекийн банк /тусгайлсан хуультай/ нь бусад арилжааны банкуудаас ялгаатай үйл ажиллагаа явуулдаг.⁹

Монгол Улсад газар нь улсын өмч байсан. Монголчуудын газрыг хувьдаа өмчилж ирээгүйг капиталын нууцыг нээн ойлгох хөгжлийн төвшин, чадваргүйтэй холбоотойгоос гадна малаар дамжуулж газрыг ашигладаг нүүдлийн мал аж ахуйн амьдралын хэв шинжийг нөхцөлдүүлсэн байгаль цаг агаар, түүнээс үүдэлтэй газрын хөрс, ургамлын онцлогтой холбон авч үзэх нь зүйтэй болов уу¹⁰ гэсэн нь нэлээд бодитой дүгнэлт гэж үзэж байна.

1926 оны Иргэний хуульд: Тус хуулийн 139 дүгээр зүйлд “Аливаа эд юмыг хэдэн хүмүүнд буюу газраа уул үнээс хэтрүүлэхгүйгээр хуваарилан барьцаалуулж болмой” гэж зааснаас үзвэл барьцаалагчийн салшгүй онцгой эрх байх ёстой. Түүнчлэн уг хуулиар барьцааны гэрээнд заавал тусгагдах ёстой гол нөхцлүүд, барьцаалсан этгээд хэрхэн хохирлоо барагдуулах, барьцааны зүйлийн хүрээ хязгаар, түүнийг уул үнээс хэтрүүлэлгүйгээр хэд хэдэн хүнд буюу газарт барьцаалж болох тухай асуудлуудыг зохицуулж өгсөн юм. Тус хуулийн ололттой тал нь барьцаа нь үүргийн болон өмчийн эрх зүйн аль алиных нь шинжийг агуулсан болохыг харгалзан үзэж эдгээр бүлгүүдэд хамруулалгүйгээр бие даасан нэгэн бүлэг болгон зохицуулсанд оршино. 1926-1929 оны Иргэний хуулийн 5 дугаар бүлгийн 89 дүгээр

⁴ А.Батсайхан, Монгол Улсын үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн зохицуулалт. Уб, 2000.

⁵ ХЗҮТ, ГТХАН, Иргэний хууль: шинэлэг зохицуулалт, Уб, 2003, 63 дахь тал.

⁶ Г.Гантулга. Үл хөдлөх хөрөнгийн харилцаа, Уб, 2011, 80 дахь тал.

⁷ О.Жамбалдорж. Ж.Амарсайхан, Ж.Ариунзаяа, Монгол Улсын Иргэний эрх зүй, II дэвтэр, Уб, 2006, 75 дахь тал.

⁸ З.М. Черниловский. Римское частное право, 1998, М, стр 78.

⁹ Edward R. Lazear (2023) “A Short History of Long-Term Mortgages”, https://www.richmondfed.org/publications/research/economic_brief/2014/eb_14-04.

¹⁰ Н.Лүндэндорж. “Монголд газрыг хувьд өмчилж байсан эсэх талаархи түүхэн маргаан, түүнд хийсэн түүх, философи, эрх зүйн шинжилгээ”, “Газар, удирдлага, эрх зүй” түүвэр өгүүлэл, Уб, 2005, 67 дахь тал.

зүйлд “Аливаа хөрөнгө хогшлыг хөдлөх ба үл хөдлөх хэмээн ялгаварламой. Үл хөдлөх хөрөнгө хэмээх нь газар ба бат бэхээр үйлдсэн бөгөөд уул дүрсийг эвдэж хувьсгахгүйгээр хөдөлгөн шилжүүлж үл болох хашаа, байшин, завод, фабрикийн зэрэг зүйлүүд болмой”¹¹ хэмээн тодорхойлжээ.

1952 оны Иргэний хуульд: Тус хуулийн 60 дугаар зүйлд барьцаа нь гэрээ болон тусгай хуульд зааснаар үүсэн гарна гэж заасан нь одоогийн хуулиудад тусгалаа олжээ.

1963 оны Иргэний хуульд: Уг хуулиар анх удаа барьцаа нь үүргийн эрхийн хэсэгт хамаарч үүргийн гүйцэтгэлийг хангах арга хэмээн нэрлэгдсэн. Үүнээс гадна барьцаалагчийн тэргүүн ээлжинд үүргээ гүйцэтгүүлэх давуу эрхийг шууд тодорхой зааж барьцааны зүйл байж болохгүй зүйлсийг тогтоож өгсөн байна.

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль.¹² Тус хуулийн 6 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар иргэд хувийн өмчийнхөө газрыг барьцаалах эрхийг хүлээн зөвшөөрч нээлттэй болгосноор иргэд өмчийн газраа барьцаалах эрх үүссэн байдаг. Улмаар 2002 онд Монгол Улсын Иргэний хууль болон Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийг батлан гаргаснаар бодит байдалд иргэд хувийн өмчтэй болох хууль зүйн боломжтой болсон юм.

Монгол Улсын Иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн¹³ 27 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 4-т: Өмчийнхөө газрыг зохих журмын дагуу иргэнд болон банк, банк бус санхүүгийн байгууллагад барьцаалах эрхтэй гэж заажээ. Энэ эрхийг доктор О.Жамбалдорж “Барьцааны эрх нь зээлийн баталгаа буй болгох зорилготой, хоёрдмол шинжтэй, эдийн баялгийн хязгаарлагдмал эрх юм”¹⁴ гэж тодорхойлжээ. Үндсэн үүргийн гүйцэтгэлийг бүрэн биелүүлэхийг баталж үүрэг хүлээгч үүргээ зохих ёсоор биелүүлэхэд эрх зүйн хөшүүрэг болох өвөрмөц арга хэмжээ нэг бүрийг үүргийн гүйцэтгэлийг хангах арга хэмээн тодорхойлж болох юм.¹⁵ Барьцааны эрхийн мөн чанар нь барьцааны гэрээ байгуулж барьцаалуулагч барьцааны зүйлийг тусгаарлан тодорхойлж, уг эд хөрөнгийн хувьд давуу эрх олгож байгаад оршино¹⁶ хэмээн үзсэн бол судлаач Д. Отгончимэг барьцааны эрх нь аливаа эд хөрөнгөөс тодорхой үнэ цэнэ олж авах хязгаарлагдмал эрх¹⁷ гэж үзсэн нь барьцааны эрхийн онцлог. Энэ утгаараа газар барьцаалах нь үл хөдлөх эд хөрөнгийн хязгаарлагдмал эрх гэж үзэхээр байна.

III. ХУВИЙН ӨМЧИЙН ГАЗРЫН БАРЬЦААНЫ ЭРХИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

Монгол Улсад 1992 онд батлагдсан Үндсэн хуульд газрыг хувийн өмчид шилжүүлэх барьцаалахдаа зөвхөн эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрлийг авахаар зохицуулсан нь өмчлөх эрхийн бичгийг барьцаанд тавих алхам байсан. Монгол Улсын иргэний хуулийн 13 удаагийн нэмэлт өөрчлөлтөөр давхардсан тоогоор нийт 80 орчим зүйл заалтад нэмэлт өөрчлөлт орсон ба түүний талаас илүү хувийг барьцааны эрх зүйн зохицуулалт эзэлж байна.¹⁸ 2002 оны Иргэний хууль батлагдсанаас хойш зүйлийн дугаарын өөрчлөлтийг тооцохгүйгээр Барьцааны бүлэгт нийт 27 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлт орсон байдаг.¹⁹

¹¹ Иргэний хуулиуд, /1926/, II боть, 2002, Эмхэтгэсэн: З.Сүхбаатар, П.Оюундэлгэр.

¹² Монгол Улсын Үндсэн Хууль, 1992.

¹³ Монгол Улсын Иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль, 2002.

¹⁴ О.Жамбалдорж, Ж.Амарсайхан, Ж.Ариунзаяа. Монгол Улсын Иргэний эрх зүй II, 2006, УБ, 154 дэх тал.

¹⁵ А.А. Вишнеvский. Залоговое право, 1995, М, стр 1.

¹⁶ О.Жамбалдорж, Ж.Амарсайхан, Ж.Ариунзаяа. Монгол Улсын Иргэний эрх зүй III, 2011, УБ, 75 дахь тал.

¹⁷ Д.Отгончимэг. Бусдын газар дээр барилга байгууламж барих эрх зүйн зарим асуудал, *Хууль дээдлэх ёс*.

¹⁸ Д.Наранчимэг, Р.Очирбал. Шинэчлэн найруулсан Монгол Улсын иргэний хуулийн үр нөлөө, шинэчлэлийн асуудал, илтгэл, “Монгол Улсын хувийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал” иргэний болон худалдааны хууль тогтоомжийн олон улсын жишиг, эмхэтгэл, УБ, 2019б

¹⁹ Д.Янжинхорлоо. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны эрх зүйн шинэчлэл: онол, практикийн тулгамдсан асуудал, илтгэл, “Монгол Улсын хувийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал” иргэний болон худалдааны хууль тогтоомжийн олон улсын жишиг, эмхэтгэл, УБ, 2019.

Барьцааны харилцааг 1926, 1952, 1963, 1994, 2002 оны иргэний хуульд зохицуулж ирсэн бөгөөд 2009 онд Монгол Улсын иргэний өмчийн газрын барьцааны эрх зүйн бие даасан Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хууль²⁰ батлагдсан бөгөөд 2015, 2016, 2018, 2022 онд нэмэлт өөрчлөлт орж шинэчлэгдсэн. Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбарт²¹ Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцаа нь газар дээр олгогдож буй эд юмсын хязгаарлагдмал эрх юм. Агуулгын хувьд энэ нь газар дээр олгогдож буй барьцааны эрх мөн. Газар нь цаг ямагт онцгой, тогтвортой болоод үнэ цэнэтэй зүйл байж ирсэн. Гийм ч учраас энэ нь ихээхэн хэмжээгээр зээлийн баталгааны хэрэгсэл байхад нийцсэн байдаг. Том зээлийн хувьд үүрэг гүйцэтгүүлэгч нь үүрэг гүйцэтгэгчийн хувийн хариуцлагыг гол төлөв зөвшөөрдөггүй, учир нь үүрэг гүйцэтгэгчийн орлого цаг хугацааны явцад сөргөөр өөрчлөгдөх боломжтой байдаг. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн өөр нэг давуу тал нь эд юмсын эрхийн шинж, чанарт нь оршдог. Зээлийн баталгаа болгож үүрэг гүйцэтгэгч нь өөрийн газартаа ипотекийн үүрэг ногдуулсан бол тэр үүрэг гүйцэтгэгч газраа гуравдагч этгээдэд шилжүүлсэн байсан ч ипотека үгүй болдоггүй. Газрын шинэ өмчлөгч нь ипотекийг заавал хамтад нь шилжүүлж авдаг. Газар нь шинэ өмчлөгчийн гарт очсон хэдий ч зээлийн баталгааныхаа хувьд үүрэг хүлээнэ.

А. Барьцааны эрх гэдэг нь тодорхой нөхцөл бүрдсэн үед барьцаалсан эд хөрөнгөөс шаардлагаа хангах эрхийг барьцаалагчид олгодог, үндсэн шаардлагыг баталгаажуулах зорилготой эд юмсын эрх юм.²² Барьцааны эрхийн бүртгэлийн газар нь: Барьцаалагч болон барьцаалуулагч хоёрын барьцааны гэрээнд зааснаар;²³

1. Барьцаалбарын болон үл хөдлөх эд хөрөнгийн гэрчилгээний эх хувь, мэдүүлэг гаргана
2. Төлөөлөгчөөр дамжуулж байгаа бол итгэмжлэлийн эх хувь
3. Нотариатаар гэрчлүүлсэн барьцааны гэрээний эх хувийг эд хөрөнгө оршин байгаа харьяа дүүрэг, аймгийн улсын бүртгэлийн хэлтсийн эд хөрөнгийн бүртгэлийн тасагт хандах бөгөөд Нийслэлд нэгдсэн үйлчилгээний төвийн бүртгэлд хандана.

Доктор Н.Баярмаа улсын бүртгэлийн ажилтантай газар өмчлөх эрхийн барьцааны эрхийг бүртгэх үйл явц хэрхэн явагддаг суурь бүртгэл нь ямар эрх байдаг талаар ярилцлагын хэсгээс.

Өмчлөх эрхийг улсын бүртгэлд бүртгэнэ. Үүний тулд Газрын албадаас өмчлөх тухай шийдвэр гарсан байх ёстой. Ингэхдээ газрын төлөв, чанар, хянан баталгааны дүгнэлт, кадастрийн зураг ирсэн байхыг давхар шаардана. Эхэн үедээ бидэнд өмчлөх эрх олгосон тухай шийдвэрээ ирүүлдэг байснаа больсон өмчлөх эрхийг нотолсон захирамж гардаг болсон. Иргэд эдгээр баримт бичигтэй ирээд улсын бүртгэлд өмчилж авсан газраа бүртгүүлнэ. Кадастрийн зураг дээрээ хаяг нь бичигдээд ирсэн байх ёстой. Ингээд манай албанд мэдүүлэг гаргаж хүлээн авахад хүлээлгэж өгнө. Мэдүүлгийг хүлээн авсан улсын бүртгэгч, цахим мэдээллийн сандаа Бүх мэдээллийг шивж оруулна. Материалыг мөн давхар сканердаж, систем дээр бүх өгөгдлүүд байна. Баримт бичгүүд давхар зурган файлаар орно. Үүнийг анхны бүртгэл гэнэ. Үүнээс улбаалаад барьцааны бүртгэл гэсэн хэсэг байдаг.²⁴

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны харилцааг зохицуулж байсан Иргэний хуулийн заалт нь хэт ерөнхий эрх зүйн зохицуулалтын тодорхой бус байдлыг бий болгож банк, санхүүгийн үйл ажиллагааны эрсдлийг нэмэгдүүлж, иргэд өөрийн өмчлөлийн газрыг барьцаалах замаар эдийн засгийн эргэлтэд оруулах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх зорилгоор

²⁰ Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хууль, 2009.

²¹ Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбар, УБ, 2010, 276 дахь тал.

²² Д.Янжинхорлоо. Иргэний эрх зүй үндсэн асуудал, үүргийн гүйцэтгэлийг хангах эрх зүй, УБ, 2019, 162 дахь тал.

²³ УБЕГ-ын эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн газрын улсын ахлах бүртгэгч Э. Отгонтунгагатай хийсэн ярилцлага 2022 оны 08 дугаар сарын 12-ны өдөр.

²⁴ Н.Баярмаа. Төрийн ба хувийн өмчийн газар ашиглалтын өнөөгийн байдал: газрын тухай хуульд хийсэн эдийн баялгийн эрх зүйн шинжилгээ, УБ, 2021, 98 дахь тал.

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хуулийн төслийг²⁵ боловсруулсан байдаг. Барьцаа нь иргэний эрх зүйд үүргийн гүйцэтгэлийг хангах үндсэн аргын нэг.²⁶ Иргэний хуулийн 153 дугаар зүйлийн 1-д: Үүрэг гүйцэтгэгч барьцаагаар хангагдсан үүргийг хууль буюу гэрээнд заасны дагуу гүйцэтгээгүй буюу зохих ёсоор гүйцэтгээгүй бол барьцаалагч буюу үүрэг гүйцэтгүүлэгч нь бусад үүрэг гүйцэтгүүлэгчдээс тэргүүн ээлжинд барьцааны зүйлийн үнээс шаардлагаа хангуулах эрхтэй байхыг ойлгоно. Энэ нь Барьцаалагчийн гол зорилго нь бусад үүрэг гүйцэтгүүлэгчдээс тэргүүн ээлжинд барьцааны зүйлийн үнээс шаардлагаа хангуулах онцгой эрх олж авч байгаад илэрдэг. Барьцаа нь бусад үүргийн гүйцэтгэлийг хангах аргатай харьцуулбал эд юмсын эрхэд үндэслэдэг онцлогтой юм. Энэ шинжийг өмчийн эрхэд үндэслэх дагалдах эрхийн шинж хэмээн тэмдэглэсэн нь бий. Барьцааны эрх нь үндсэн үүрэгтэй салшгүй холбогдоно. Харин эрх нь иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцогч хуулиар хориглоогүй буюу хуульд шууд заагаагүй эрх, үүргийг өөрийн хүсэл зоригийн дагуу хэрэгжүүлж болохыг /ИХ-ийн 13.2/ заасан байна.²⁷

Үндсэн үүрэг хүчин төгөлдөр бус бол барьцааны эрх мөн адил хүчин төгөлдөр бус болдог.²⁸ Үүргийн гүйцэтгэлийг хангах аргуудаас хамгийн ихээр хэрэглэгддэг нь барьцаа бөгөөд барьцааны гэрээ хүчин төгөлдөр эсэхтэй холбоотой маргаан түгээмэл байна. Барьцааны гэрээ хүчин төгөлдөр болсноор барьцааны эрх үүснэ гэж хэлж болно. Энэ нь өөрийн авлагыг барьцаагаар баталгаажуулсан үүрэг гүйцэтгүүлэгч нь үүрэг гүйцэтгэгчийн эсрэг барьцааны гэрээний нөхцөлүүдийг хэрэгжүүлж болох үндэс бий боллоо гэсэн үг. Барьцааг баталгаажуулж төгс болгож гуравдагч этгээдийн зүгээс нэхэмжлэх эрхгүй болгох нэг нөхцөл нь эзэмшилдээ авах гэж үздэг. Ингэснээр энэ нь барьцаанд төгс давуу эрхийг олгохгүй.²⁹ Харин үүрэг гүйцэтгүүлэгч, үүрэг гүйцэтгэгч аль аль нь мөнгөө төлөх, буцаан авах хүсэлтэй байдгаас барьцааны зүйлийг заавал эзэмшилд авах сонирхол төдийлөн байдаггүйтэй холбоотой. Энэ талаар АНУ болон барууны ихэнх орны хууль тогтоомжоор барьцаалагч өөрийн барьцаанд авсан эд хөрөнгийн талаар олон нийтэд мэдээлэх болон мэдэгдэл гаргах замаар барьцааг баталгаажуулж болдог³⁰ байна. Мэдэгдэл гаргана гэдэг нь үндсэндээ үүрэг гүйцэтгэгч хэн болохыг тодорхойлон, ямар эд хөрөнгийг, хэн барьцаалсан болохыг нийтэд зарладаг. Ийм байдлаар мэдэгдэл гаргах нь барьцаалагчийг тухайн эд хөрөнгөд давуу эрхтэй болсныг зарлаад зогсохгүй, гуравдагч этгээдийн эрхийг ч давхар хамгаалдаг³¹ ач холбогдолтой хэмээн үздэг.

Манай улсын хуулиар барьцааны эрхийн талаар нийтэд мэдээлэх, мэдэгдэл гаргаж зарлах тухай зохицуулагдаагүй ажээ. Үүний улмаас газар болон дээрх үл хөдлөх эд хөрөнгө хоёр тусдаа барьцаанд тавих, маргаан үүсэх байдлаар илэрч гардаг. Монгол Улсын Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Хуульд заасан бөгөөд талууд гэрээгээр тохиролцсон бол барьцааны зүйлээс шаардлагыг шүүхээс гадуур хангаж болно”³² гэж, 43.1 дүгээр зүйлд барьцааны зүйлийг талууд шүүхээс гадуур, эсхүл шүүхийн журмаар худалдах³³ тохиолдолд хуульд заасан журмын дагуу нийтэд мэдээлнэ³⁴ гэж зохицуулсан нь урьдчилан сэргийлэх болон гуравдагч этгээдийн эрхийг хамгаалахтай холбогдолгүй юм.

²⁵ Г.Цэрэндулам. “Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хуулийн үзэл баримтлал”, Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн зарим асуудал, онол практикийн бага хурал, Уб, 2010, 39 дэх тал.

²⁶ С.Нарангэрэл. Монгол Улсын Хууль Зүйн нэвтэрхий толь, Уб, 2021, 54 дахь тал.

²⁷ Иргэний хууль, 2002.

²⁸ Г.Алтанчимэг. “Барьцаа, барьцааг баталгаажуулах ойлголт, барьцааны эрхийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчин” .*Эрх зүй*, 2014, №4/30, 52 дахь тал.

²⁹ Мөн тэнд.

³⁰ Жонатан Липсон, “Худалдааны эрх зүйн сургагч багш бэлтгэх сургалт” зээлдүүлэгчийн эрх лекц, 2014.

³¹ Мөн тэнд.

³² Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хууль, 2009.

³³ Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хууль, 2009.

³⁴ Иргэний хууль, 2002, 177.3-р зүйл.

В. Барьцааны гэрээ³⁵ Ромын эрх зүйд тусгагдсан нэг чухал зарчим³⁶ бол гэрээ бүхэн биелэгдэх ёстой (*contracta sunt servanta*) гэсэн баримтлал юм. Өөрөөр хэлбэл, хэлэлцэж тохирсон л бол түүнийг биелүүлэх нь зайлшгүй гэсэн хэм хэмжээ төлөвшсөн байжээ.

Барьцааны гэрээ байгуулахдаа иргэд банкний бэлдэж өгсөн гэрээний загвар дээр шууд гарын үсэг зурж байгаа нь гэрээнээс үүсэх үр дагаварыг тооцоолоогүй байдаг. Барьцааны гэрээний гол нөхцөл нь барьцааны зүйлийн талаарх эрх, үүрэг байдаг. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны гэрээнд³⁷ барьцаагаар хангагдах шаардлагын хэмжээг тусгайлан тогтоож болно.

Барьцааны гэрээ (*contract of pawn/pledge*) барьцааны харилцааг үүсгэдэг иргэний эрх зүйн гэрээ³⁸ юм. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хуулиар нарийвчлан зохицуулаагүй тохиолдолд Иргэний хуулийн ерөнхий журам үл хөдлөх хөрөнгө, түүнтэй холбоотой эрхийн барьцааны гэрээнд үйлчилнэ.³⁹ Эрх зүйн зохицуулалт бол өргөн ойлголт. Гэрээ бол үүний нэг хэсэг бөгөөд Иргэний хуулийн⁴⁰ олон зүйлд гэрээг хуультай зэрэгцүүлж тавьсан нь гэрээний ач холбогдлыг харуулна. Гэрээгээр амьдралын олон нарийн асуудлыг зохицуулах боломжтой. Хуулинд тэр бүр нарийвчлан тусгагдаагүй асуудлуудыг гэрээгээр зохицуулсан байдаг. Хууль буюу гэрээнд гэж зохицуулсан нь хуулиар зохицуулаагүй асуудлыг талууд тохиролцоо эсвэл зөвшилцсөнөөр шийдвэрлэж болно.

Барьцааны гэрээний журам нь үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцаа, хөдлөх эд хөрөнгийн барьцаа гэж нэлээд ялгавартай тогтоогдсон байдаг. Үүний зэрэгцээ Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хуульд барьцааны гэрээний агуулгыг дэлгэрүүлэн заажээ. Барьцаа нь барьцаалагчид барьцааны зүйлийн үнээс шаардлагаа хангуулах эрх олгодог болохоос барьцааны зүйлийг өмчлөх эрх олгодоггүй. Барьцааны зүйл барьцаалагчийн өмчлөлд байгаа бол төлбөр нь гагцхүү уг зүйлийн үнэтэй холбоотой. Энэ нь барьцаалуулагч үүргээ зөрчсөн тохиолдолд барьцаалагч барьцааны зүйлийг өөрийн болгож авах боломжгүйг харуулж байгаа юм. Хэрэв барьцааны зүйлийг барьцаалагч өөрийн болгож авбал барьцаалуулагч уг эд хөрөнгөө барьцаалагчийн хууль бус эзэмшлээс шаардах эрхтэй.⁴¹ Барьцаалагч буюу үүрэг гүйцэтгүүлэгч нь бусад үүрэг гүйцэтгүүлэгчдээс тэргүүн ээлжинд шаардлагаа хангуулах⁴² давуу эрхийн зарчим үйлчилдэг. Энэ эрхийг бусад үүрэг гүйцэтгүүлэгчдээс хугацааны хувьд ахлах этгээдийн давуу эрхийн зарчим ч⁴³ гэж нэрлэж болно. Барьцааны гэрээтэй төсөөтэй үүргийн гүйцэтгэлийг хангах өөр нэг арга бол эд хөрөнгө өмчлөлд шилжүүлэх гэрээ юм. Энэ нь барьцааны гэрээтэй төсөөтэй боловч барьцаалагч нь барьцаалж байгаа эд хөрөнгийн өмчлөх эрхийг барьцаалуулагчид шилжүүлдэг онцлогтой⁴⁴ дурдсан байна. Доктор Ж.Оюунтунгалаг Барьцаалуулагч нь барьцааны зүйлийг өөрийн эзэмшилдээ байлган захиран зарцуулах, үргэлжлүүлэн ашиглах тохиолдолд авах арга хэмжээ, барьцаалагчийн эрхийн талаар гэрээгээр тусгайлан заах, зарим тохиолдолд барьцааны зүйлийг даатгалд хамруулах зэргээр нэмэлт хамгаалалтыг тогтоох аргууд байдаг байна.⁴⁵

³⁵ Ж.Амарсанаа нар. Хууль зүйн тайлбар толь, Уб, 2003, 46 дахь талд, Барьцааны гэрээ нь Барьцаагаар хангах үүргийн шаардлага, түүний нэр төрөл, үнэ барьцааны зүйлийг эзэмших, ашиглах, хадгалах, нөхцөл, үүрэг биелүүлээгүй тохиолдолд барьцааны зүйлээс шаардлагаа хэрхэн хангахаар барьцаалагч, барьцаалуулагчийн хооронд байгуулсан тохиролцоо.

³⁶ Д.Баярсайхан. Ромын эрх зүй, Уб, 2000, 97-98 дахь тал.

³⁷ А.Доржготов. “Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны эрх зүйн орчин ба шинэчлэл”, Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн зарим асуудал, онол практикийн бага хурлын эмхэтгэл, Уб, 2010, 10 дахь тал.

³⁸ С.Нарангэрэл. Монгол Улсын Хууль Зүйн нэвтэрхий толь, Уб, 2021, 55 дахь тал.

³⁹ А.Доржготов. “Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны эрх зүйн орчин ба шинэчлэл”, Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн зарим асуудал, онол практикийн бага хурлын эмхэтгэл, Уб, 2010, 10 дахь тал.

⁴⁰ Иргэний хууль, 2002.

⁴¹ Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хууль, 2009.

⁴² Иргэний хууль, 2002, 153.1-р зүйл

⁴³ Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хууль, 2009.

⁴⁴ С. Нарангэрэл. Монгол Улсын Хууль Зүйн нэвтэрхий толь, Уб, 2021, 55 дахь тал.

⁴⁵ Ж.Оюунтунгалаг. Иргэний эрх зүйн онолын асуудал, Уб, 2018, 49- 50 дахь тал.

Барьцааг баталгаажуулахын тулд тодорхой нөхцөлийг бүрдүүлэх шаардлагатай. Үүний тулд: Барьцааны гэрээ байгуулах, үүрэг гүйцэтгэгч тухайн барьцааны хөрөнгөд хамаарах эрхийг эдэлж байх /өөрийн хөрөнгөө барьцаалах эсхүл хамтран өмчлөх эд хөрөнгө, гуравдагч этгээдийн хөрөнгийг барьцаалах эрхийг зөвшөөрөл, итгэмжлэлээр олж авсан байх/, үүрэг гүйцэтгэгчийн төлөх төлбөрийн хэмжээ, үнэ цэнэ эсхүл үүргийг тодорхойлох арга, журам тодорхой байх зэрэг үндсэн нөхцөлийг бүрдүүлэх ёстой⁴⁶ гэж үздэг байна. Иргэний хуулийн 154 дүгээр зүйлийн 5-д: Энэ хуульд заасан тохиолдолд барьцааны нэг зүйлийг хэд хэдэн этгээдэд барьцаалж болох бөгөөд энэ тохиолдолд шаардлагыг барьцааны гэрээг байгуулсан дарааллаар хангана⁴⁷ гэж заажээ. Барьцаалуулагч нь Барьцааны гэрээ байгуулах үед барьцаалах хөрөнгийн хувьд гуравдагч этгээдийн шаардлага байгаа бол түүнд барьцааны эрх үүссэн тухай мэдэгдэх⁴⁸ үүрэгтэй. Энэ үүрэг бол барьцаалагч буюу үүрэг гүйцэтгүүлэгчийн хувьд маш чухал. Яагаад гэвэл барьцааны гэрээ байгуулахдаа өөрөөс бусад этгээдэд уг эд хөрөнгийг барьцаалсан эсэх нь үүргийн гүйцэтгэлээ баталгаатай хангуулах боломж байгаа эсэхийг тодорхойлно. Барьцааны зүйл устаж үгүй болсон тохиолдолд барьцааны эрх дуусгавар болно.⁴⁹

Монгол Улсын Иргэний хуульд зааснаар бүртгүүлэх, техникийн хэрэгсэл, программ хангамжийг ашиглан, цахим гарын үсэг зурсанаар⁵⁰ барьцааны гэрээний бүртгэлийг хийх болон дуусгавар болгож болно. Иргэн, хуулийн этгээдээс өөрийн өмчлөлийн үл хөдлөх эд хөрөнгөө барьцаалан банк, санхүүгийн байгууллагаас зээл авахдаа бүртгэлийн байгууллагаас эд хөрөнгийн лавлагаа авч банкиндаа очин гэрээ байгуулаад, нотариатаар гэрчлүүлээд, бүртгэлийн байгууллагад хүлээлгэн өгч тодорхой хугацааны дараа буюу ажлын 3 хоногийн дотор бүртгэгдсэн гэрээгээ аваад банкинд аваачиж өгснөөр зээлээ авдаг. Энэ хооронд иргэн, хуулийн этгээдүүд Улсын бүртгэлийн байгууллагад удаа дараа биечлэн ирж бүртгэлийн үйлчилгээг авах шаардлага гардаг байсан.

Барьцааны гэрээний бүртгэл, барьцааны гэрээ дуусгавар болгох үйлчилгээг цахимаар үзүүлэхээр Голомт банк болон программ хөгжүүлэгч компанитай хамтран ажиллаж, дээрх бүртгэлүүдийг цахимаар бүртгэхтэй холбоотой online EPRS системийг хөгжүүлэн нэвтрүүлэх ажлыг хэрэгжүүлээд байна. Энэ систем нь банк, харилцагч /иргэн, хуулийн этгээд/-ийн хооронд байгуулсан барьцаат зээлийн гэрээ бүртгүүлэх, барьцааны гэрээ дуусгавар болгох хүсэлт мэдүүлэг болон гэрээ, холбогдох нотлох баримтуудыг банкны ажилтан улсын бүртгэлийн байгууллагад дундын мэдээллийн сангаар дамжуулан цахимаар илгээх, уг илгээсэн баримтуудыг бүртгэлийн байгууллага хүлээн авч, нягталж шийдвэрлэн эрхийн улсын бүртгэлд бүртгэсэн талаар хариу мэдэгдэнэ. Ингэснээр банк тухайн харилцагчид зээлийг нь олгох юм.

2021 оны байдлаар Улсын бүртгэлд иргэн, хуулийн этгээдэд нийт 463549 бүртгэлийн үйлчилгээг үзүүлсэн байна. Барьцааны гэрээтэй холбоотой 286131 бүртгэл бүртгэгдсэн нь нийт бүртгэлийн 61.8%-ийг эзэлж байна. Сард дунджаар эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн барьцааны гэрээтэй холбоотой 20870 бүртгэл бүртгэгддэг. Үүнээс барьцааны гэрээний бүртгэл 10657, барьцааны гэрээнд нэмэлт өөрчлөлт оруулах бүртгэл 1109, барьцааны гэрээ дуусгавар болгох бүртгэл 9064 бүртгэгдсэн тоо баримт гарчээ.⁵¹

2022 онд Улсын хэмжээнд 30780 Монгол Улсын иргэн өөрийн өмчийн газраа банк, санхүүгийн байгууллагад барьцаалсан нь бүртгэгдсэн байна. Үүнээс 41 хувь нь гэр бүлийн хэрэгцээний газар, 33 хувь нь хөдөө аж ахуйн зориулалттай газар, 23 хувь нь үйлдвэрлэл,

⁴⁶ Г.Алтанчимэг. Барьцаа, барьцааг баталгаажуулах ойлголт, барьцааны эрхийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчин, *Эдх зүй*, 2014, №4/30, 52 дахь тал

⁴⁷ Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл, 2002, №7(244).

⁴⁸ Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл, 2002, №7(244), 157.6.2-р зүйл.

⁴⁹ Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл, 2002, №7(244), 160.1.5-р зүйл.

⁵⁰ Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл, 2002, №7(244), 196.1.8-р зүйл.

⁵¹ www.burtgel.mn

үйлчилгээний, 3 хувь нь бусад зориулалтын газар бүртгэгджээ. Газар барьцаалсан дундаж хугацаа 2.8 жил байгаа.⁵² Харин газраа барьцаалаад алдсан тоо баримт тодорхой бус байна.

2023 оны 5 сарын байдлаар өмчилсөн газраа барьцаалсан иргэдийн тоо улсын хэмжээнд 306. 367 бүртгэгдсэн⁵³ бөгөөд эдгээрээс Улаанбаатар хот СХД болон Баянзүрх дүүргийн хэмжээнд хамгийн их буюу 30-40 мянган бүртгэл хийгдсэн өндөр үзүүлэлттэй байна.

Барьцааны гэрээг байгуулахад тухайн эд хөрөнгийг болон түүний бүрдэл хэсгийг өөр бусад этгээдэд барьцаалуулсан эсэх, барьцаанд тавих үл хөдлөх хөрөнгийн талаар улсын бүртгэлийн албанаас түүхчилсэн дэлгэрэнгүй лавлагааг авч өмнөх өмчлөгч нараас одоогийн өмчлөгч рүү хуулийн дагуу шилжсэн эсэх, барьцааны эд хөрөнгийг үнэлэхдээ уг эд хөрөнгө зах зээлийн нийт төлбөрийн өрийг барагдуулах чадвартай эсэхийг тооцоолох (тухайн үеийн зах зээлийн доод үнээс дахин 30 хувиар бууруулж үнэлэх), тухайн барьцаалах газар нь гэрчилгээнд заасан дугаар хаягт бүртгэлтэй эд хөрөнгө мөн эсэх, зээлийн гэрээтэй уялдаатай эсэх болон хуулийн этгээдийн хувьд барьцаанд тавих шийдвэрийг гаргах эрх бүхий этгээдийн хуульд нийцсэн шийдвэр, зөвшөөрөлтэй байх зэргийг анхаарвал зохих зүйлүүд юм.⁵⁴ Тухайн газар өмчлөлийн гэрчилгээ дээр өмчлөгч байхаас үл шалтгаалан⁵⁵ нэг гэр бүлийн бусад гишүүд шүүхэд хандан тухайн хөрөнгийн өмчлөгчөөр тогтоолгох нэхэмжлэлээ гаргаж үл хөдлөх эд хөрөнгийн гэрчилгээ дээр нэрээ бичүүлэх эрхтэй байдаг. Гэрлэснээс хойш гэр бүлийн гишүүний хэн нэг нь эд хөрөнгөө дур мэдэн бусдад шилжүүлсэн⁵⁶ жинхэнэ эзэмшигчийг үнэн зөв тогтоохын тулд улсын бүртгэлд бичигдсэн гэмдэллэл буруу, ташаа болох тухай өргөдлийг эрх нь зөрчигдсөн этгээд бүртгэлийн байгууллагад гаргах эрхтэй⁵⁷ байдаг. Энэ нь барьцааны гэрээг хүчин төгөлдөр бус гэж тооцоулах үндэслэл болдог байна.

Газрын хувьд зээлдэгчийн өмчлөх эрхийг улсын бүртгэлд бүртгэснээр барьцааны эрх үүснэ. Газрыг зээлийн барьцаанд авч байгаа байдлыг ХААН банкны жишээн дээр товч тодруулахад. Тус банк нь бизнесийн зориулалттай зээлийг үйлчлүүлэгчдийнхээ үл хөдлөх хөрөнгө, мөн газрыг нь барьцаалан олгодог бөгөөд өмчлөл бүхий газар болон газар ашиглалтын лицензийг барьцаалах боломжтой. Харин газар ашиглах, эзэмших эрх нь худалдан борлуулах боломжгүй учраас эдийн засгийн эргэлтэд уг газар баригдсан байгууламжийнх нь хамтаар хосолсон барьцааг хэрэглэнэ. Газар ашиглалтын лицензийг газрын кадастрын албанд бүртгүүлснээр зээлийн барьцаа баталгаажиг байна. Улсын бүртгэлийн дугаартай өмчлөх эрхийн гэрчилгээтэй тохиолдолд газрыг дангаар нь барьцаалж байгаа ба барьцааны гэрээг улсын бүртгэлийн албанд бүртгүүлэн баталгаажуулдаг.⁵⁸ Мөн Иргэний хуулийн 168 дугаар зүйлд зааснаар Үүрэг гүйцэтгүүлэгчийн шаардлага дуусгавар болсон, эсхүл тэрээр шаардлагаасаа татгалзсан бол ипотека үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөгчид шилжих⁵⁹ зохицуулалт бий. Барьцаалагчийн шаардлагыг хангах үйл явц нь үндсэн 2 үе шаттай хэрэгжих бөгөөд эхнийх нь барьцааны зүйлийг мэдэлдээ авах, дараагийнх нь барьцааны зүйлийг захиран зарцуулах, худалдах асуудал юм.⁶⁰ Үүрэг гүйцэтгэгч үүргээ зөрчсөн үеэс барьцааны зүйлийг мэдэлдээ авах эрх үүснэ. Барьцаалагчийн шаардлага нь барьцааны зүйлд буюу түүнийг худалдан борлуулах эрхээ хэрэгжүүлэхэд чиглэгдээрээ

⁵² Газрын нэгдмэл сангийн 2022 оны улсын нэгдсэн тайлан, 53 дахь тал.

⁵³ Г.Гантулга. “Газрын харилцааны салбарын өнөөгийн байдал, цаашдын чиг хандлага”, “Газрын харилцааны тулгамдсан асуудал ба газар өмчлөл 20”, онол практикийн бага хурал, 2023.

⁵⁴ Т.Гантөгс. Зээлийн судалгааны практик арга зүй, сургамж өгсөн хэсэг бусад, Уб, 2009, 69 дэх тал.

⁵⁵ Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл, 2002, №7(244), 126-р зүйлийн 2.4-т: Гэрлэгчид, гэр бүлийн бусад гишүүний хэн нэгний нэр дээр байгаагаас үл шалтгаалан гэрлэснээс хойш бий болсон бусад хөрөнгө.

⁵⁶ Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл, 2002, №7(244), 128.4-р зүйл.

⁵⁷ Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл, 2002, №7(244), 183.3-р зүйл.

⁵⁸ УИХТГ, Судалгааны эмхэтгэл, Уб, 2015, XIX боть, 155-156 дахь тал.

⁵⁹ Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл, 2002, №7(244)

⁶⁰ Ж.Оюунтунгалаг. Иргэний эрх зүйн онолын асуудал, Уб, 2018, 51 дэх тал.

үүргийн гүйцэтгэлийг хангах бусад аргаас онцлогтой.⁶¹ Барьцааны зүйлийг худалдаад олсон мөнгө нь барьцаалагчийн шаардлагыг хангах хэмжээнээс бага байгаа тохиолдолд уг барьцааны зүйлийг бүхлээр нь барьцаалагчид олгох бөгөөд ингэснээр үүргийн тодорхой хэсэг хангагдаж, барьцааны гэрээгээр хүлээсэн үүрэг бүрэн дуусгавар болох боловч үндсэн гэрээний үүрэг гүйцэтгүүлэгч нь үлдэх шаардлагаа үүрэг гүйцэтгэгчийн бусад эд хөрөнгөөс бусад этгээдийн адил хангуулах эрхтэй⁶² болно. Барьцааны эрх нь үндсэн үүрэг дуусгавар болсон, гэрээ хүчин төгөлдөр бус болох, барьцаалагч барьцааны эрхээсээ татгалзах эсвэл барьцааны зүйл устаж үгүй болоход барьцааны эрх дуусгавар болох юм. Барьцааны гэрээ нь бүрэн хэрэгжсэнээр, хэрэгжих боломжгүй болсноор эсвэл талууд гэрээг цуцлах, гэрээний үүргийг солих зэргээр харилцан тохиролцсоноор дуусгавар болж болно. Түүнчлэн барьцааны эрх дуусгавар болоход барьцааны гэрээ дуусгавар болдог.⁶³

IV. ХУВИЙН ӨМЧИЙН ГАЗАР БАРЬЦААЛАХ ЭРХИЙН ГАДААД ОРНУУДЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

1. ХБНГУ

ХБНГУ-ын газрын бодлого нь тус улсын Үндсэн хууль болон иргэний хуулиар зохицуулагддаг, газартай холбоотой бүхий л харилцаа болон төрийн байгууллагуудын холбогдох үйл ажиллагааг нэгтгэдэг.⁶⁴ ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 15.1-р зүйлд газрыг нийтийн өмчлөлд нөхөн олговорын хүрээ болон хуульд үндэслэн шилжүүлж болно⁶⁵ гэжээ. Энэ нь өмчлөх эрхийг Үндсэн хуулиар хамгаалж баталгаажуулдаг ч газар өмчлөх эрхийг хуульд заасан үндэслэлээр хязгаарлаж, өмчийг нийгмийн ашиг сонирхлын төлөө нөхөн төлбөртэй хураан авч болдог. ХБНГУ-д нийтийн зайлшгүй хэрэгцээ, нийтийн чухал хэрэгцээ, нийтийн ашиг сонирхол хэмээн гурав ангилж үздэг ба зарим эрх, эрх чөлөөг хязгаарлахын тулд зөвхөн нийтийн зайлшгүй хэрэгцээнд л үндэслэн хязгаарлаж болно гэж үздэг.⁶⁶

ХБНГУ-д өмчлөх эрх ба үл хөдлөх эд хөрөнгийн харилцааг Холбооны хэмжээнд нэгдмэл актаар зохицуулдаг нь Германы Иргэний хууль юм. ХБНГУ-ын эрх зүйн тогтолцоонд үл хөдлөх эд хөрөнгө ба газар нь нэг ойлголт бөгөөд төрийн ба хувийн өмчийн өмчлөх эрхийг мөн чанарын хувьд ялгаагүй гэж үздэг.⁶⁷ Германы Иргэний эрх зүйн үндсэн үзэл баримтлалаар үл хөдлөх эд хөрөнгө нь гагцхүү газар, харин газар дээр салшгүй бэхлэгдсэн барилга байгууламж нь түүний бүрдэл хэсэг болдог төдийгүй байшин барилга нь дийлэнх тохиолдолд газрын барьцааны гэрээнд хамаарсан байдаг.⁶⁸ ХБНГУ-д нийтийн газраас бусдыг өмчлүүлсэн бөгөөд газрын өмчлөх эрх болон бусад эрх, тэдгээрийн шилжүүлэх явцыг бүртгэдэг. Энэ утгаар газрыг барьцааны зүйл болгон ашиглаж иржээ. ХБНГУ-ын ИХ-д үл хөдлөх эд хөрөнгө гэдэгт гагцхүү газрыг ойлгодог бөгөөд харин түүн дээр баригдсан барилга байгууламжийг бие даасан үл хөдлөх эд хөрөнгө гэж тооцолгүйгээр газрын салшгүй бүрдэл хэсэг гэж үздэг.⁶⁹ Уг хуулийн 93 дугаар зүйлд нэгийг нь нөгөөгөөс салгахад эвдэрч эсвэл мөн чанараа алдах эд юмсын хэсгийг үндсэн бүрдэл хэсэг гэх ба эдгээр нь бие даан эрхийн объект болохгүй⁷⁰ гэсэн нь газрын өмчлөлтэй

⁶¹ Д.Бат-Өлзий. Барьцааны эрх-эдийн эрх болох тухай асуудал, “Хууль дээдлэх ёс” сэтгүүл, 2005, №1

⁶² Ж.Оюунтулгал. Иргэний эрх зүйн онолын асуудал, УБ, 2018, 52 дахь тал.

⁶³ Мөн тэнд, 53 дахь тал.

⁶⁴ П.Мягмарцэрэн. Бусад, Газар зохион байгуулалт-60, эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, УБ, 2014 он, 46 дахь тал.

⁶⁵ ХБНГУ-ын Үндсэн Хууль, УБ, 2020, Орчуулсан: П. Амаржаргал

⁶⁶ Д.Гангабаатар. “Нөхөх олговорын тухай Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын онолын үндэс”, *Хууль дээдлэх ёс*, 2015, №1(51)

⁶⁷ Н.Баярмаа. Монгол Улс дахь төрийн нийтийн өмч “Газар ба үл хөдлөх эд хөрөнгө, газрын хэвлийн баялаг ба хувьцаа”, УБ, 202, 57 дахь тал.

⁶⁸ Кают Ю. Нар, Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбар, УБ, 2005, 626 дахь тал.

⁶⁹ ХЗҮТ, Германы хамтын ажиллагааны нийгэмлэг, “Иргэний хуулийн шинэлэг зохицуулалт”, УБ, 2003, ХБНГУ-ын Иргэний хууль, Орчуулсан: Б.Буянхшиг. УБ, 2017, 94-р зүйл

⁷⁰ ХБНГУ-ын Иргэний хууль, Орчуулсан: Б.Буянхшиг Б. УБ, 2017, 93-р зүйл

холбоотой аливаа эрх нь газартайгаа нэгдмэл байх зарчмаар явдаг байна. Сүүлийн үеийн чиг хандлага, өмчлөх эрх нь эрх зүйн субъектээс эд юмстай харьцах харьцаа буюу түүнд тогтоосон бүрэн эрхийн байдал гэж тодорхойлох болсон.⁷¹ Тус хуулийн 1191-т Үл хөдлөх хөрөнгийн барьцаа нь тодорхой мөнгөн төлбөрийг үл хөдлөх хөрөнгөөс гаргуулахаар үл хөдлөх хөрөнгийн эрхийг хязгаарласныг үл хөдлөх хөрөнгө барьцаалах гэж заасан.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг Доктор Г.Совд хэлэхдээ зөвхөн эх газрын эрх зүйн тогтолцоог хуульчилсныг “үүнээс үзэхэд шүүх хуулийн адил үйлчлэх ямар нэг хэвшүүлэлт (президент) тогтоохгүй зөвхөн тайлбар хийх эрхтэй”⁷² гэж тодорхойлжээ.

Хяналт ба төлөвлөгөө⁷³: ХБНГУ-д газрын үнэлгээний ажлыг төрийн байгууллага биш, зах зээлийн ажиглалт хийж, бусдаас хараат бус байдлаар газрын жишиг үнийг тогтоох үндсэн үүрэг бүхий мэргэшсэн үнэлгээчдийн зөвлөл гэж байдаг. Үнэлгээний журмыг засгийн газар гаргана. Мөн үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хуульд барьцаа хөрөнгийн үнэлгээ нь тухайн үл хөдлөх эд хөрөнгийн зах зээлийн үнэлгээний 90 хувиас хэтрэхийг хориглосон байдаг.⁷⁴ Газрын жишиг үнийн карт нь тухайн газрын төлөв байдал, зах зээлийн жишиг үнийг бүсүүдээр үзүүлсэн байдаг.

Барилгатай газар: Барилга байгууламжтай газрын үнэлгээг хийхэд газрын үнэ, барилга байгууламжийн үнийг тогтоодог. Газрын үнийг өмнөх аргачлалаар тогтоох бөгөөд барилга байгууламжийн үнийг нэг буюу хэд хэдэн аргачлалын дагуу тогтоодог. Үүнд: Нэгд, харьцуулалтын арга буюу ижил төрлийн газрын үнийг тогтоох замаар, Хоёрт, орлогын буюу тухайн газраас олж буй цэвэр ашгаар нь, Гуравт, зардал, элэгдэл зэргийг тооцож бодит үнийг тогтоох замаар хэрэгжүүлдэг.⁷⁵ 2010 оны байдлаар Берлин хотын дүүргүүдийн үнийн картаас харахад төвийн хэсэгт 1 метр квадрат газар 15000-20000 евро, захын хэсэгт 2800 евро байгааг тэмдэглэнэ.⁷⁶

ХБНГУ-ын Иргэний хуулийн Гуравдугаар бүлэгт өмчлөх эрхийн агуулгыг тусгасан. Уг хуулийн 905 дугаар зүйлийн 1-д: Үл хөдлөх хөрөнгө өмчлөх эрх нь газрын гадаргуу дээрх талбай, орон зай, мөн түүний доорх газарт өмчлөх эрхийн хүрээ хязгаар тодорхойлогдоно.⁷⁷ Тус улсын Үндсэн хуульд зааснаар иргэнд шүүхээр шийдвэрлүүлэх эрхийг олгохдоо зөвхөн анхан шатаар хандах эрхийг олгосон. Өөрөөр хэлбэл, хүссэн хүн болгон шүүхийн шийдвэрт давж заалдах, хяналтын журмаар гомдол гаргах эрхгүй байна.

ХБНГУ-д Ипотекийн зүйлийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны зүйл нь ХБНГУ эсхүл Швейцарийн нутаг дэвсгэр дээр байна.⁷⁸ Германы Иргэний хуулийн 1113-1203 дугаар зүйлд газрын барьцааны талаар заасан байдаг бөгөөд барьцааны гэрээг заавал нотариатаар гэрчлүүлж, даатгалд хамруулсны дараа улсын бүртгэлд бүртгүүлж, эцэст нь барьцааны гэрчилгээ авч албан ёсны болгоно гэж заасан нь газар хамгаалах эрх зүйн зохицуулалт үр дүнтэй хэрэгжих нөхцөл бүрджээ.

2. Оросын Холбооны Улс

1992 онд “Туслах болон зуслангийн аж ахуй, жимсгэний тарьц хийгээд хувийн орон сууц барих зориулалтаар ОХУ-ын иргэд газрыг хувийн өмчид олж авах, барьцаалан худалдах эрхийн тухай” ОХУ-ын хууль батлагдав. ОХУ-ын 1993 оны Үндсэн хуулиар газрыг хувьд өмчлөх эрхийг бататгасан байна.⁷⁹ Тус Үндсэн хуулийн 36 дугаар зүйлд зааснаар газрыг иргэд болон тэдний нэгдэл хувьдаа өмчлөх эрхтэй бөгөөд өмчлөгч газар болон бусад

⁷¹ Д.Янжинхорлоо. Монгол Улсын иргэний эрх зүй, Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүй, Уб, 2016, 112 дахь тал.

⁷² О.Жамбалдорж нар. Монгол Улсын Иргэний эрх зүй, Уб, 2004, I дэвтэр, 38 дахь тал.

⁷³ Г.Жаргал, Д.Солонго, М.Уянга, Газар: баялагаас өмч үүсгэх арга, 2014, Уб, 108 дахь тал.

⁷⁴ Б.Гантулга, Б.Сайнжаргал Б. ХБНГУ-ын үл хөдлөх хөрөнгийн үнэлгээний тогтолцоо, эрх зүйн орчны туршлага, Уб, 2010, 28 дахь тал.

⁷⁵ Мөн тэнд 29 дэх тал.

⁷⁶ Мөн тэнд, 37 дахь тал

⁷⁷ ХБНГУ-ын Иргэний хууль, Орчуулсан: Б.Буянхшиг. Уб, 2017.

⁷⁸ Ц.Норовдондог, Ипотекийн үнэт цаасны зах зээлийн хөгжлийн асуудал, Уб, 2011, 69 дэх тал.

⁷⁹ С.Нарангэрэл. Монголын ба Дэлхийн эрх зүйн тогтолцоо, Уб, 2001, 282 дахь тал.

байгалийн баялгийг чөлөөтэй эзэмших, хүрээлэн буй орчинд хохирол учруулахгүйгээр бусад этгээдийн хууль ёсны ашиг сонирхол, эрхийг зөрчихгүйгээр өмчлөх, ашиглах, захиран зарцуулах эрхтэй⁸⁰ гэсэн нь манай улсын иргэний хуульд мөн туссан билээ. Уг Үндсэн хуульд газар ба байгалийн бусад хувийн, улсын муниципалын болон өмчийн өөр бусад хэлбэрээр оршиж болно.⁸¹ ОХУ-д өмчлөлийн хэлбэр нь хувийн, төрийн, орон нутгийн болон бусад өмчийн хэлбэрүүд адил арга хэлбэрээр хүлээн зөвшөөрөгдөж, хамгаалагдана.⁸² ОХУ-д 2014 оны 6 дугаар сард Төрийн Дум иргэн газраа 5-аас дээш жилээр эзэмшсэн гэр бүлд үнэ төлбөргүй газар өмчлүүлэх тухай хуулийг баталсан байна.⁸³ ОХУ-ын иргэний хууль тогтоомжоор эд юмсын эрх зүйд өмчийн эрх зүйн зэрэгцээ барьцааны эрх, газрыг бүх насаараа эзэмшиж өвлүүлэх эрх, газрыг хугацаагүй тогтмол ашиглах эрхийг хамааруулсан бөгөөд эд хөрөнгийг хөдлөх ба үл хөдлөх хэмээн ангилж, үл хөдлөх эд хөрөнгөд эдэлбэр газар, газрын хэвлий, ой мод, барилга байгууламж хамаарахаас гадна улсын бүртгэлд бүртгүүлэх ёстой агаарын хөлөг, далайн болон гол мөрний хөлөг онгоц, сансрын байгууламж нь (объект) нь хуулийн дагуу үл хөдлөх эд хөрөнгө⁸⁴ хэмээн үзнэ. ОХУ-ын барьцааны тухай хуульд газрын барьцааны харилцааг 11 дүгээр бүлэгт⁸⁵ Барьцааны зүйл байх газрын төрөл, барьцааны зүйл байж үл болох газрын төрөл, барилга, байгууламж бүхий газрыг барьцаалах, барьцаалсан газар дээр барьцаалагч барилга, байгууламж барих, барилга, байгууламж нь гуравдагч этгээдийн эзэмшилд орших газрыг барьцаалах, барьцааны газрыг үнэлэх, барьцааны газрыг хураан авахаар хандах зэргийг тусгажээ.

Уг хууль нь барьцааг нэлээд нарийвчлан зохицуулсан байна. Мөн тус хуулийн 68 дугаар зүйлд “Газрыг дуудлага худалдаагаар худалдах бөгөөд дуудлага худалдаанд газар өмчлөх эрх эдэлж болох этгээдүүд оролцоно” гэж заасан нь хэрэв барьцаалуулагч үүргээ гүйцэтгээгүй тохиолдолд газар барьцаалагчид шилжихээс хамгаалсан зохицуулалт гэж үзэж байна. Түүнчлэн ОХУ-ын хувьд барьцааны гэрээний талууд газрыг үнэлэхдээ түүний суурь үнээс нь доогуур үнэлэхийг хориглодог байна. Энэ нь барьцаалагчийн давуу эрхийг хязгаарлахад оршиж байгаа юм. Зах зээлд зээлдүүлэгч тал нь өөрийн нөхцөлөө тогтоон тулгадаг Монгол Улсын хувьд энэ заалт үлгэрлэн авбал зохилтой.

ОХУ-ын “Ипотекийн тухай” хуульд эрхийг шилжүүлэхдээ ипотекийн үндсэн гэрээг бүхэлд нь биш, хэсэгчилэн шилжүүлж болохоор зохицуулсан байна. Барьцаалсан эд хөрөнгийн өмчлөх эрх өөр этгээдэд шилжсэн эсвэл үүрэг гүйцэтгүүлэгч шаардах эрхээ өөр этгээдэд шилжүүлсэн тохиолдолд ипотекийн гэрээг бүртгэсэн бүртгэлд хуульд заасан журмын дагуу зохих тэмдэглэл хийнэ. Ипотекийг бүртгүүлэх тухай мэдүүлгээ өмчлөгч гаргана. Ипотекийн бүртгэл нь Өмчлөгч болон барьцаалагч нь барьцааны зүйл түүний байгаа газар, гэрээний үнэ, ипотекеэр хангагдах шаардлагын хэмжээ, түүний хүү, шаардлагыг биелүүлэх хугацаа, барьцаалсан үл хөдлөх эд хөрөнгөөс барьцаалагчийн шаардлагыг хангаж болох үнийн дээд хязгаар зэргийг тусгасан гэрээ байгуулж, нотариатаар гэрчлүүлж мэдүүлэгт хавсаргана.

Тухайлбал дараах асуудлуудыг баталгаажсан мэдээллээр хангадаг байна.

- Хөрөнгийг барьцаалж байгаа этгээд түүнийг захиран зарцуулах эрхтэй эсэх
- Уг хөрөнгийг урьд нь зээл авахдаа барьцаалсан эсэх
- Уг хөрөнгийг цаашид барьцаалах, худалдах, шилжүүлэх, эрхэд ямар нэгэн хязгаарлалт байгаа эсэх.⁸⁶

⁸⁰ Оросын Холбооны Улсын Үндсэн Хууль, Орчуулсан: П.Амаржаргал. 2022.

⁸¹ С.Нарангэрэл. Монголын ба Дэлхийн эрх зүйн тогтолцоо, УБ, 2001, 279 дэх тал.

⁸² Оросын Холбооны Улсын Үндсэн Хууль, Орчуулсан: П.Амаржаргал. 2022.

⁸³ www.zakonrf.info

⁸⁴ Богуславский М.М. Олон улсын хувийн эрх зүй, Орчуулсан: Ж.Амарсанаа нарг, УБ, 2008, 155 дахь тал.

⁸⁵ Н.Отгончимэг. Монгол Улсын газрын хууль тогтоомжийн түүхчилсэн харьцуулалт, “Газар удирдлага, эрх зүй” түүвэр өгүүлэл, УБ, 2005, 90-92 дахь тал.

⁸⁶ Г.Гантулга. Үл хөдлөх хөрөнгийн харилцаа, УБ, 2011, 93-94 дэх тал.

ОХУ-ын Иргэний хуулийн 130-р зүйлд: Үл хөдлөх хөрөнгөд газрын талбай, хэвлийн хэсэг, газартай нягт холбоотой барилга байгууламж, барьж дуусаагүй барилга, их хэмжээний зардал хохиролгүйгээр хөдөлгөх боломжгүй объектууд багтана.⁸⁷ ОХУ-д газрын харилцааг зохицуулж буй үндсэн эх сурвалж Үндсэн хууль, Иргэний хууль, Газрын тухай хууль, Газар зохион байгуулалтын тухай хууль, Газрын төлбөрийн тухай хууль, Үл хөдлөх хөрөнгөтэй холбоотой хэлцлийг бүртгэх тухай хууль юм.⁸⁸ ОХУ-ын Газрын тухай хуулийн 37 дугаар зүйлд заасны дагуу улсын бүртгэлтэй газрыг худалдана. Худалдах тал нь газрын тухай мэдээллийг худалдан авагч талд өгөх үүрэгтэй бөгөөд тухайн газар барьцаалсан, түрээсэлсэн эсэх болон бусад этгээд уг газрын хувьд эрх эдэлж байгаа тухай мэдээлэх үүрэгтэй⁸⁹ юм.

Газрын тухай хуульд дараах нөхцөлийг заасан хэлцлийг хүчин төгөлдөр бус гэж үздэг. Үүнд: 1) Өмнөх өмчлөгч нь газраа хүссэн үедээ хэдийд ч буцаан авах эрхийг заасан гэрээ; 2) Газрыг захиран зарцуулахыг хязгаарласан хэлцэл; 3) Гуравдагч этгээдийн шаардах эрх үүсгэсэн нөхцөлд өмнөх өмчлөгчийн үүргийг хязгаарласан хэлцэл; 4) Газрын тухай хуурамч мэдээллийг өгсөн бөгөөд мэдээлэл нь худалдан авагч газрыг ашиглахад саад учруулбал гэрээг хүчингүйд тооцно.

Барьцаалагдсан хөрөнгөөс үүрэг гүйцэтгүүлэх журам нь: Барьцаалуулагч барьцаалагч хоёр хоорондоо шүүхэд хандахгүйгээр барьцаалагдсан хөрөнгөөс үүрэг гүйцэтгүүлэхээр гэрээ байгуулж нотариатаар гэрчлүүлсэн бол шүүхэд хандахгүй байж болдог. Гагцхүү дээрх гэрээг талууд барьцаалагдсан хөрөнгөөр үүргийн гүйцэтгэлийг хангуулах үндэслэл бий болсоноос хойш байгуулсан байвал зохино.⁹⁰ ОХУ-д барьцааны гэрээг бусдад шилжүүлэх, барьцааны зүйлийг бусад этгээдэд давхар барьцаалах талаар барьцааны гэрээгээр талууд тохиролцсон бол гэрээг бусдад бүхэлд нь бус хэсэгчлэн шилжүүлэхээр заасан байдаг.⁹¹ ОХУ-ын ИХ-ийн 334-р зүйлийн 3-т зааснаар барьцаа нь зөвхөн гэрээ болон хуулийн дагуу үүсэж болно.⁹²

3. Япон улс

Япон Улсын Үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйлд Өмчлөх эрхийг нийтийн сайн сайхантай хэрхэн уялдуулахыг хуулиар тогтооно.⁹³ Харин Японы Иргэний хуулийн 86 дугаар зүйлд газар болон түүнд салшгүй бэхлэгдсэн зүйл нь үл хөдлөх эд хөрөнгө байна. Газар өмчлөх эрх гэдэгт хуулиар тогтоосон газрын гадаргуу ба хэвлийг ойлгоно гэж хуулийн 207 дугаар зүйлд заажээ.⁹⁴ Тус хуулийн бүтцийг авч үзвэл “Эд юмсын эрх” гэсэн хэсэгт барьцаа, үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны зохицуулалтыг байрлуулсан нь барьцаа нь эд юмсын эрх зүйн шинжийг тодорхойлж байна гэж дүгнэж болох юм. Японы Ипотекийн тухай хуульд ипотека болон шаардах эрхийг шилжүүлэхэд хэд хэдэн нөхцөл, шаардлагыг хангасан байхаар нарийвчлан зохицуулсан байна. Тухайлбал,

- Үүрэг гүйцэтгүүлэгчийн шаардлагыг шилжүүлэх нь хууль, бусад эрх зүйн актууд болон гэрээг зөрчөөгүй байх
- Хэрэв гэрээнд шаардлага шилжих тохиолдолд барьцаалуулагч нь үүрэг гүйцэтгэгчийн зөвшөөрлийг заавал авахаар заасан бол үүрэг гүйцэтгэгчийн албан ёсны зөвшөөрлийг авсан байх
- Хууль, эрх зүйн актууд болон гэрээнд үүрэг гүйцэтгүүлэгч, үүрэг гүйцэтгэгчээс гадна өөр хэн нэгэн этгээдийн зөвшөөрлийг авахаар заасан бол энэ шаардлагыг хангасан байх

⁸⁷ Д.Сугар. Өмчийн харилцааны хөгжил, эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал, Уб, 2020, 94 дэх тал.

⁸⁸ <http://pravo.gov.ru/>

⁸⁹ www.zakonrf.info, ОХУ-ын Газрын тухай хууль, 2001, 37-р зүйл

⁹⁰ Д.Наранчимэг. Иргэний эрх зүйн үндсэн асуудал, Уб, 1999, 76 дахь тал.

⁹¹ Ц.Норовдондог. Ипотекийн үнэт цаасны зах зээлийн хөгжлийн асуудал, Уб, 2011, 70 дахь тал.

⁹² С.В.Сарбаш. Право удержания как способ обеспечения исполнения обязательств, 1998, М, 144 дэх тал.

⁹³ Япон Улсын Үндсэн хууль, Орчуулсан: П. Амаржаргал, Уб, 2011.

⁹⁴ Япон Улсын Иргэний Хууль, Орчуулсан: М.Уянга, Уб, 2018.

- Бүртгэл, мэдээллийн нэгдсэн системд ипотекийн шаардлагыг тусгаж, энэ талаар дэлгэрэнгүй мэдээлэлжүүлсэн байх⁹⁵ гэх мэт.

Япон улсад газрын өмчийг албан ёсны болгох үндэсний компани ажил XIX зууны сүүлээр эхлээд 1940- оод оны эцсээр дуусчээ.⁹⁶ Тус улс нь 378 мянган км квадрат газар нутагтай.⁹⁷

4. БНХАУ

Коммунист нийгмийн үед⁹⁸ газар бүхэлдээ улсын өмч эсвэл хамтралын өмч хэмээн үзэж байлаа. Ингээд хятадын коммунист нам хамтралуудыг байгуулж газар хамтралын өмчид шилжсэн. Энэ үед Мао Зедун төрийн эрх барьж байх хугацаандаа газрын шинэчлэл, Хөдөө аж ахуйн нийгэмчлэл, зэрэг компани ажлыг орон даяар өрнүүлсэн.⁹⁹

Үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйлд: Иргэдийн хууль ёсны хувийн өмч халдашгүй дархан байна. Улс нь иргэдийн хувийн өмчийн болон өв залгамжлах эрхийг хуулийн дагуу хамгаална.¹⁰⁰

2007 онд Өмчийн тухай хуулийг батлан гаргасан нь дэвшилтэд алхам байлаа. Тус улсад өмчийн 3 хэлбэр байдаг. Энэ нь өмчлөх эрх (Ownership right), ашиглах эрх (usufructuary right), барьцаалах эрх (security right) байна.¹⁰¹ БНХАУ-д Төрийн зөвлөлийн дэргэд “Газрын асуудлыг удирдах ерөнхий газар” байх бөгөөд дангаараа газрын асуудлыг шийдвэрлэдэг. Барьцаалах эрх нь моргейж, зээл болон барьцаа гэсэн хэлбэртэй байна.

БНХАУ анхны иж бүрэн системчлэгдсэн Иргэний төрөлжсөн хуультай болж, 2021 оны 1 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдсөн байна.

БНХАУ-ын Иргэний хуулийн 399 дүгээр зүйлд газар өмчлөх эрх, орон сууцны зориулалттай газар, хувийн эзэмшлийн газар, хувийн хэрэгцээнд олгосон дов толгод бүхий газар, өмчлөх, ашиглах эрх нь тодорхой бус маргаантай эд хөрөнгийг барьцаалж болохгүй, 397-д барилгыг барьцаалсан тохиолдолд тухайн барилгын газар ашиглах эрхийг хамтад нь барьцаална. Өмчид хөдлөх болон үл хөдлөх эд хөрөнгө багтах бөгөөд үл хөдлөх эд хөрөнгийн эд юмсын эрхийг үүсгэх, өөрчлөх, дуусгавар болгох болон шилжүүлэхдээ хуулийн дагуу бүртгүүлснээр хүчин төгөлдөр болохоор 209 дүгээр зүйлд тодорхойлжээ.¹⁰² Улмаар уг хуулийн 210 дугаар зүйлд үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийг тухайн үл хөдлөх хөрөнгө байгаа газрын бүртгэлийн газар хариуцахаар тусгасан. Тус хуулийн 240 дүгээр зүйлд өмчлөгч нь хууль ёсны дагуу үл хөдлөх болон хөдлөх эд хөрөнгийг эзэмших, ашиглах, ашиг хүртэх, захиран зарцуулах эрхтэй гэжээ. Мөн талууд барьцааны гэрээг бичгээр байгуулах бөгөөд барьцаа нь бүртгүүлснээр үүснэ гэж заажээ.¹⁰³ Талууд тохиролцсоны үндсэн дээр барьцааны дараалал, шаардах эрхийн хэмжээ болон барьцаанаас татгалзаж болох талаар 409 дүгээр зүйлд зааж, үүрэг гүйцэтгэгч хугацаандаа үүргээ хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд барьцааны эд хөрөнгийг зарж борлуулах болон дуудлага худалдаагаар худалдахаар үүрэг гүйцэтгүүлэгч Ардын шүүхэд хүсэлт гаргаж¹⁰⁴ болохоос гадна Ардын шүүх барьцааны эд хөрөнгийг хураан авсан өдрөөс барьцаалагч тухайн эд хөрөнгийн байгалийн үр шимийг хүртэх эрхтэй ба барьцааны эд хөрөнгийг зарж борлуулсны дараа олсон орлогын шаардах эрхээс давсан хэсэг нь барьцаалуулагчийн өмчид хамаарах ба, орлого нь үүргээ хэрэгжүүлэхэд хүрэлцэхгүй бол дутуу хэсгийг үүрэг гүйцэтгэгч төлнө¹⁰⁵ гэж заасан. Тус

⁹⁵ Г.Гантулга. Үл хөдлөх хөрөнгийн харилцаа, УБ, 2011, 92 дахь тал.

⁹⁶ Эрнандо дэ Сото. Капиталын нууц, УБ, 2004, Орчуулсан: Д.Энхзаяа, 47 дахь тал.

⁹⁷ УИХТГ, Бодлогын шинжилгээ -I, УБ, 2007, Билгээ Г. Дэлхийн зарим улс орны хөгжлийн загвар, 45 дахь тал

⁹⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Chinese_property_law#imperial_china

⁹⁹ Ф.Фукуяма. Түүхийн төгөгөл ба сүүлчийн хүн, УБ, 2006, 93 дахь тал.

¹⁰⁰ Constitution of the Peoples Republic of China, www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/

¹⁰¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Chinese_property_law#imperial_china

¹⁰² БНХАУ-ын Иргэний хууль, орчуулсан: Х.Цэрэндолгор, УБ, 2021, 115-р зүйл

¹⁰³ БНХАУ-ын Иргэний хууль, орчуулсан: Х.Цэрэндолгор, УБ, 2021, 400 – 402 р зүйл

¹⁰⁴ БНХАУ-ын Иргэний хууль, орчуулсан: Х.Цэрэндолгор, УБ, 2021, 410-р зүйл.

¹⁰⁵ БНХАУ-ын Иргэний хууль, орчуулсан: Х.Цэрэндолгор, УБ, 2021, 412-413 р зүйл.

Иргэний хуулийн 417 дугаар зүйлд зааснаар барилгын зориулалттай газар ашиглах эрхийг барьцаалсан бол, тухайн газар дээр шинээр баригдсан барилга нь барьцааны эд хөрөнгөд тооцогдохгүй. Өөрөөр хэлбэл, барилгын зориулалттай газар ашиглах эрхийн барьцааг хангахдаа, тухайн газарт шинээр баригдсан барилгын хамт захиран зарцуулах бөгөөд шинэ баригдсан барилгыг захиран зарцуулснаас олсон орлогоор барьцаалагч төлбөрийг төлүүлэх давуу эрх эдлэхгүй хэмээн тусгажээ.

V. ХУВИЙН ӨМЧИЙН ГАЗРЫН БАРЬЦААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ ЗАРИМ АСУУДАЛ

Нэгдүгээрт, Барьцаалагч нь барьцааны үл хөдлөх эд хөрөнгийг дуудлага худалдааны анхны үнийн 40 хувиас илүүгүй үнээр авах эрх. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хуулийн 46 дугаар зүйлийн 46.12 дахь хэсэгт “Энэ хуулийн 46.9-р зүйл, 46.10-р зүйлд заасан дуудлага худалдаа амжилтгүй болсон бол барьцаалагч нь энэ хуулийн 46.2-т заасан үнийн 40 хувиас илүүгүй үнээр барьцааны зүйлийг авах эрхтэй”¹⁰⁶ гэсэн заалтыг агуулгын хувьд харах хэрэгтэй. Дээрх заалтаар анхны болон хоёрдахь удаагийн дуудлага худалдаа амжилтгүй явагдсаны дараа барьцаалагч нь барьцааны үл хөдлөх эд хөрөнгийг дуудлага худалдааны анхны үнийн 40 хувиас илүүгүй үнээр авах эрхийг бий болгожээ. Энэ нь дуудлага худалдааны анхны үнэ 100 сая төгрөгөөр тогтоогдсон гэж үзвэл хоёрдахь дуудлага худалдаа амжилтгүй болсон тохиолдолд барьцаалагч нь тухайн эд хөрөнгийг 40 саяас илүүгүй үнээр авах эрхтэй байхаар хуульчилжээ.

ОХУ-ын Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хуулийн 58 дугаар зүйлийн 58.3-т анхны дуудлага худалдаа амжилтгүй болсон тохиолдолд хоёрдахь дуудлага худалдааны үед үл хөдлөх эд хөрөнгийн үнийг 15 хүртэл хувиар багасгаж болно. Хоёрдахь дуудлага худалдаа амжилтгүй болсон тохиолдолд барьцаалагч нь анхны дуудлага худалдааны үнийг 25 хүртэл хувиар бууруулан эд хөрөнгийг өөртөө шилжүүлэн авах эрхтэй хэмээн зааснаас үзэхэд манай улсын үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хуулийн 46 дугаар зүйлийн 46.12 дахь хэсгийн заалт нь эд хөрөнгө өмчлөгчийн эрхийн байдлыг ихээхэн дордуулсан заалт¹⁰⁷ болох нь харагдаж байна гэсэн саналыг судлаач нар дэвшүүлж байгаатай санал нэг байна.

Хоёрдугаарт, Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны гэрээнд тавигдах хэлбэрийн шаардлагыг анхааран үзэх нь зүйтэй байна.¹⁰⁸ Монгол Улсын Иргэний хуулийн 156 дугаар зүйлд зааснаар хуульд өөрөөр заагаагүй бол талуудын аль нэг нь хүсвэл үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны гэрээг нотариатаар гэрчлүүлэх, барьцааны гэрээг нотариатаар гэрчлүүлж болно¹⁰⁹ гэж 2015 оны 07 сарын 02-ны өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан нь барьцааны гэрээг нотариатын хяналтаас гадуур байх нөхцөл буй болгожээ. Энэ нь оновчтой бус зохицуулалт гэж үзэж нотариатын чиг үүрэг нь тухайн гэрээ, хэлцэл нь хууль ёсны дагуу явагдаж байгаа эсэхэд төрийн нэрийн өмнөөс хяналт хэрэгжүүлэх, гэрээний талуудад хэлцлийн үр дагаварыг тайлбарласнаар иргэний эрх зүйн харилцаа эрсдэлгүй байж, ирээдүйд эрх зүйн хэрэг маргаан гарах явдал бууруулахад чиглэгддэг хэмээн үздэг.

Нотариат нь гэрээ хэлцлийг гэрчлэхдээ хуульд нийцсэн эсэх, талууд тэгш эрхийн үндсэн дээр гэрээ, хэлцэл байгуулсан эсэх, бусдын дарамт, шахалт болон бусад хүчин зүйлийн нөлөөлөлд автаагүй эсэх, агуулга нь үйлчлүүлэгчийн хүсэл зоригийг бүрэн илэрхийлж чадсан эсэх, үүсэх үр дагавар, үр дүнд бодитой хандаж чадсан эсэхийг шалган тогтоох үүрэгтэй байхаар Нотариатын тухай хуулийн 46 дугаар зүйлд заасан байна. Эд

¹⁰⁶ Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хууль- Төрийн мэдээлэл, 2009, №28(601).

¹⁰⁷ Б.Ариунбаяр, Р.Очирбал, Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох зарим асуудал, “Монголын төр, эрх зүй” сэтгүүл, Уб, 2013 №3(73), 18 дахь тал.

¹⁰⁸ Б.Ариунбаяр, Р.Очирбал, Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох зарим асуудал, “Монголын төр, эрх зүй” сэтгүүл, Уб, 2013 №3(73), 16 дахь тал.

¹⁰⁹ Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл, 2002, №7 (244), 156.4-р зүйл.

хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн 50 гаруй хувийг үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны бүртгэл эзэлдэг бөгөөд иргэний эрх зүйн шүүхээр шийдвэрлэсэн маргааны зонхилох хувийг мөн л энэ төрлийн маргаан эзэлдэг.

Иймээс нотариатаар гэрчлүүлэх хуулийн шаардлагыг халснаар давхар давхар олон төлбөр хураамж төлөх, цаг хугацаа хэмнэх, зардал чирэгдэл багасах үр дагавартай гэж хуулийг боловсруулах болсон үзэл баримтлалд дурьджээ.¹¹⁰ Энэхүү нотариатын иргэний эрх зүйн орчны эрсдэлгүй, аюулгүй байдлыг хангах чиг үүргийг хязгаарлаж буйг анхаарах шаардлагатай байна.

Гуравдугаарт, Хамтран өмчлөгчдийн эрх барьцааны гэрээний улмаас зөрчигдөх. Иргэний хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.1.8-д¹¹¹ хуулиар тогтоосон хэлбэрийг зөрчсөн, хуульд заасан тохиолдолд зохих этгээдийн зөвшөөрөлгүй хийсэн хэлцэл хүчин төгөлдөр бус байхаар хуульчилж, мөн хуулийн 108 дугаар зүйлийн 108.4 дэх хэсгийн “дундаа хамтран өмчлөгч нь өмчлөлийн зүйлээс бусад этгээдийн зөвшөөрөлтэйгээр тэдгээрийн хэн нэгний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлын үүднээс бусдад шилжүүлэх буюу өөр хэлбэрээр захиран зарцуулж болно”¹¹² мөн хуулийн 128 дугаар зүйлийн 128.1 дэх хэсэгт гэр бүлийн гишүүд нь хамтран өмчлөх дундын эд хөрөнгөө ашиглах, эзэмших, захиран зарцуулах адил эрх эдэлж, харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр эд хөрөнгөө эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулах бөгөөд 128.2-т гэр бүлийн гишүүдийн хэн нэг нь хамтран өмчлөх дундын үл хөдлөх эд хөрөнгөө захиран зарцуулахдаа гэр бүлийн насанд хүрсэн гишүүний бичгээр гаргаж, нотариатаар гэрчлүүлсэн зөвшөөрлийг авна хэмээн заасан ч иргэний хуулийн 126 дугаар зүйлийн 126.2.4 дэх хэсгийн гэрлэгчид, гэр бүлийн бусад гишүүний хэн нэгний нэр дээр байгаагаас үл шалтгаалан гэрлэснээс хойш бий болсон бусад эд хөрөнгө нь гэр бүлийн гишүүдийн хамтран өмчлөх дундын эд хөрөнгө¹¹³ байна гэж заасан байдаг.

Хэдийгээр гэр бүлийн хамтран өмчлөх дундын эд хөрөнгийн эрхтэй болох нь тодорхой хэдий боловч улсын бүртгэлд бүртгэгдээгүй хамтран өмчлөгчдийн эрх барьцааны гэрээний улмаас зөрчигдөх хохирох тохиолдол цөөнгүй байна.¹¹⁴ Иймд иргэний хуулийн 126 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Улсын бүртгэлд бүртгэгдсэн өмчлөгч нь үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөгч байна” хэмээн нэмэлт оруулж, Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн “үл хөдлөх эд хөрөнгийн улсын бүртгэл” гэсэн хэсгийн 7 дугаар зүйлийн 15-д “Мэдүүлэг гаргагч нь мэдүүлэгтээ ам бүлийн тодорхойлолт, гэрлэсэн бол гэрлэлтийн гэрчилгээг хавсаргана хэрэв эхнэр, нөхөр болон ам бүлийн тодорхойлолтод бичигдсэн иргэдийн нэр хамтран өмчлөгчөөр бүртгэгдэхээр бичигдээгүй тохиолдолд дээрх этгээдүүд гэр бүлийн гишүүдийн хамтран өмчлөх дундын эд хөрөнгийн оногдох хэсгээс тагталзсан, уг эрхээ хэнд шилжүүлсэн талаар нотариатаар гэрчлүүлсэн баримтыг хавсаргана” гэж нэмэлт оруулах боломжтой юм.¹¹⁵ Ингэснээр иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцогчид эд хөрөнгийг хамтран өмчлөгчдийн талаарх үнэн зөв мэдээлэлтэй болж, хамтран өмчлөгчдийн эрх зөрчигдөх байдал багасаж, улмаар барьцааны гэрээтэй холбоотой маргааныг шийдвэрлэхэд хялбар болох боломж бүрдэнэ гэж үзэж байна.

¹¹⁰ Д.Янжинхорлоо. Монгол Улсын иргэний эрх зүй, үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүй, 2016, 168 дахь тал

¹¹¹ Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл, №7 (244)

¹¹² Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл, №7 (244)

¹¹³ Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл, №7 (244)

¹¹⁴ Б.Ариунбаяр, Р.Очирбал, Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох зарим асуудал, “Монголын төр, эрх зүй” сэтгүүл, УБ, 2013 №3(73), 17 дахь тал

¹¹⁵ Мөн тэнд, 17 дахь тал

Дөрөвдүгээрт, Эд хөрөнгө хөлслөх ба түрээслэх¹¹⁶ эрхийг барьцаалахдаа өмчлөгчийн бус, түрээслүүлэгч хөлслүүлэгчийн зөвшөөрлийг авах. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт: Үүрэг гүйцэтгэгч /түрээслэгч, хөлслөгч/ нь үл хөдлөх эд хөрөнгийг түрээслэх, хөлслөх эрхийг гагцхүү үүрэг гүйцэтгүүлэгч /түрээслүүлэгч, хөлслүүлэгч/-ийн бичгээр өгсөн зөвшөөрөлтэйгээр барьцаалуулж болно¹¹⁷ гэж заасан нь иргэний хуультай зөрчилдсөн ойлголт бий болгож байна. Энэ нь өмчлөгчийн эрхийг хөндөхөд хүрэх тул болгоомжтой хандах шаардлагатай байна.

Иргэний хуулийн 101 дүгээр зүйлийн 1-д: Өмчлөгч нь бусад этгээдэд хууль буюу гэрээгээр олгогдсон эрхийг зөрчихгүйгээр, хуулиар тогтоосон хэмжээ, хязгаарын дотор өмчлөлийн зүйлээ өөрийн үзэмжээр чөлөөтэй эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулах бөгөөд аливаа халдлагаас хамгаалах эрхтэй¹¹⁸ гэсэн нь Үндсэн хуулиар олгогдсон өмчлөгчийн бүрэн эрхийг салбар хуулиар баталгаажуулсан заалт юм. Тус заалтаар эд хөрөнгө хөлслөх ба түрээслэх¹¹⁹ эрхийг барьцаалахдаа өмчлөгчийн бус, түрээслүүлэгч хөлслүүлэгчийн зөвшөөрлийг авахаар заасан нь өмчлөгчийн өмчлөлийн зүйлээ өөрийн үзэмжээр захиран зарцуулах эрхийг зөрчинө гэж үзэж байна.¹²⁰ Учир нь барьцаа нь эцэстээ худалдан борлуулж, бусдын өмчлөлд шилжүүлэн үүргийн гүйцэтгэлийг хангахад чиглэнэ.

VI. ДҮГНЭЛТ

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хууль тогтоомжоор барьцаалагч өөрийн барьцаанд авсан эд хөрөнгийн талаар олон нийтэд мэдээлэх, мэдэгдэл гаргах замаар барьцааг баталгаажуулдаг байх, барьцаа нь иргэний эрх зүйд үүргийн гүйцэтгэлийг хангах үндсэн аргын нэг учраас үл хөдлөх эд хөрөнгийн тухай хуульд барьцаалагч нь барьцааны үл хөдлөх эд хөрөнгийг дуудлага худалдааны анхны үнийн дөчин хувиас илүүгүй үнээр авах эрхийг бий болгож байгааг эргэн харах, Иргэний хуульд Улсын бүртгэлд бүртгэгдсэн өмчлөгч нь үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөгч байна хэмээн нэмэлт оруулснаар барьцааны гэрээтэй холбоотой маргааныг шийдвэрлэхэд хялбар болох боломж бүрдэнэ гэж үзэж байна. Цаашид иргэдийн өмчилсөн газрыг барьцаалахдаа барьцааны гэрээг заавал нотариатаар гэрчлүүлж, даатгалд хамруулсны дараа улсын бүртгэлд бүртгүүлэн барьцааны гэрчилгээ авч албан ёсны болгоно гэж тусгаснаар газар хамгаалах эрх зүйн зохицуулалт үр дүнтэй хэрэгжих нөхцөл бүрдэх болов уу.

¹¹⁶ П.Цэцгээ. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн зарим асуудал, онол практикийн бага хурлын эмхэтгэл, 2010, 43 дахь тал: Түрээсийн эрх бол аж ахуйн буюу ашиг олох зориулалттай байдаг учраас урт хугацаанд барьцаалж болох юм. Харин хөлслөх эрх нь зөвхөн өөрийн хувийн хэрэгцээг хангах эрх байдгийг анхаарах хэрэгтэй.

¹¹⁷ Төрийн мэдээлэл, 2009, №28(601)

¹¹⁸ Иргэний хууль, Төрийн мэдээлэл, 2002, №7 (244)

¹¹⁹ П.Цэцгээ. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн зарим асуудал, онол практикийн бага хурлын эмхэтгэл, 2010, 43 дахь тал: Түрээсийн эрх бол аж ахуйн буюу ашиг олох зориулалттай байдаг учраас урт хугацаанд барьцаалж болох юм. Харин хөлслөх эрх нь зөвхөн өөрийн хувийн хэрэгцээг хангах эрх байдгийг анхаарах хэрэгтэй.

¹²⁰ Д.Янжинхорлоо. Монгол Улсын иргэний эрх зүй, үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүй, 2016 он, УБ, 71 дэх тал

ЭХ СУРВАЛЖ

Монгол хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.
2. Иргэний хууль, 2002.
3. Монгол Улсын Иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль, 2002.
4. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хууль, 2009.
5. Иргэний хуулиуд, /1926/, II боть, 2002, Эмхэтгэсэн: З.Сүхбаатар, П.Оюундэлгэр.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбар, Уб, 2010.
2. Кают Ю. нар, Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбар, Уб, 2005.
3. ХЗҮТ, ГТХАН, “Иргэний хууль: шинэлэг зохицуулалт”, Уб, 2003.
4. О. Жамбалдорж нар, Монгол Улсын Иргэний эрх зүй, I дэвтэр, Уб, 2004.
5. О. Жамбалдорж нар, Монгол Улсын Иргэний эрх зүй, II дэвтэр, Уб, 2006.
6. О. Жамбалдорж нар, Монгол Улсын Иргэний эрх зүй, III дэвтэр, Уб, 2011.
7. Т.Мөнхжаргал. Монгол Улсын Иргэний эрх зүй, Уб, 2003.
8. С.Нарангэрэл. Монголын ба Дэлхийн эрх зүйн тогтолцоо, Уб, 2001.
9. С.Нарангэрэл. Монгол Улсын Хууль Зүйн нэвтэрхий толь, Уб, 2021.
10. Ж.Амарсанаа нар. Хууль зүйн тайлбар толь, Уб, 2003.
11. Н.Лүндэндорж. “Монголд газрыг хувьд өмчилж байсан эсэх талаархи түүхэн маргаан, түүнд хийсэн түүх, философи, эрх зүйн шинжилгээ”, “Газар, удирдлага, эрх зүй” түүвэр өгүүлэл, Уб, 2005.
12. Д.Баярсайхан. Ромын эрх зүй, Уб, 2000.
13. Д.Наранчимэг. Иргэний болон худалдааны эрх зүй, Уб, 2003.
14. Г.Гантулга . Үл хөдлөх хөрөнгийн харилцаа, Уб, 2011.
15. Д.Янжинхорлоо. Монгол Улсын иргэний эрх зүй, үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүй, Уб, 2016.
16. Д.Янжинхорлоо. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны эрх зүйн зохицуулалт: тулгамдсан асуудал. 2016.
17. Д.Янжинхорлоо. Иргэний эрх зүй үндсэн асуудал, үүргийн гүйцэтгэлийг хангах эрх зүй. Уб. 2019.
18. Ж.Оюунтунгалаг. Иргэний эрх зүйн онолын асуудал, Уб, 2018.
19. Г.Жаргал, Д.Солонго, М.Уянга, “Газар: баялагаас өмч үүсгэх арга”, Уб, 2014.
20. Д.Сугар. Өмчийн харилцааны хөгжил, эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал, Уб, 2020.
21. Б.Гантулга, Б.Сайнжаргал. ХБНГУ-ын үл хөдлөх хөрөнгийн үнэлгээний тогтолцоо, эрх зүйн орчны туршлага, Уб, 2010.
22. Д.Батбаяр, Ш.Гансүх. Газраа өмчилж ашиглах уу, эзэмшиж ашиглах уу, Уб, 2016.
23. Ц.Норовдондог. Ипотекийн үнэт цаасны зах зээлийн хөгжлийн асуудал, Уб, 2011.
24. Т.Гантөгс. Зээлийн судалгааны практик арга зүй, сургамж өгсөн хэсэг бусаг, Уб, 2009.
25. А.Доржготов. “Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны эрх зүйн орчин ба шинэчлэл”, Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн зарим асуудал, онол практикийн бага хурлын эмхэтгэл, Уб, 2010.

26. Г.Цэрэндулам. “Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хуулийн үзэл баримтлал”, Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн зарим асуудал, онол практикийн бага хурал, УБ, 2010.
27. Д.Наранчимэг, Р.Очирбал. Шинэчлэн найруулсан Монгол Улсын Иргэний хуулийн үр нөлөө, шинэчлэлийн асуудал, илтгэл, “Монгол Улсын хувийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал” иргэний болон худалдааны хууль тогтоомжийн олон улсын жишиг, эмхэтгэл, УБ, 2019.
28. Д.Янжинхорлоо. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны эрх зүйн шинэчлэл: онол-практикийн тулгамдсан асуудал, илтгэл, “Монгол Улсын хувийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал” иргэний болон худалдааны хууль тогтоомжийн олон улсын жишиг, эмхэтгэл, УБ, 2019.
29. П.Мягмарцэрэн нар, Газар зохион байгуулалт-60, эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, УБ, 2014.
30. П.Цэцгээ. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн зарим асуудал, онол практикийн бага хурлын эмхэтгэл, 2010.
31. Н.Отгончимэг. Монгол Улсын газрын хууль тогтоомжийн түүхчилсэн харьцуулалт“, Газар, удирдлага, эрх зүй” түүвэр өгүүлэл, УБ, 2005.
32. Д.Гангабаатар, “Нөхөх олговорын тухай Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын онолын үндэс”, Хууль дээдлэх ёс , 2015, №1(51).
33. Г.Алтанчимэг. “Барьцаа, барьцааг баталгаажуулах ойлголт, барьцааны эрхийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчин”. Эрх зүй, 2014, №4/30.
34. Д.Отгончимэг. Бусдын газар дээр барилга байгууламж барих эрх зүйн зарим асуудал, “Хууль дээдлэх ёс” сэтгүүл, 2015, №2.
35. Н.Баярмаа. Монгол Улс дахь төрийн нийтийн өмч “Газар ба үл хөдлөх эд хөрөнгө, газрын хэвлийн баялаг ба хувьцаа”, УБ, 202.
36. Н.Баярмаа. Төрийн ба хувийн өмчийн газар ашиглалтын өнөөгийн байдал: газрын тухай хуульд хийсэн эдийн баялгийн эрх зүйн шинжилгээ, УБ, 2021.
37. Н. Баярмаа, “Development of real property law in Mongolia: Toward a uniform foundation”, УБ, 2022.
38. Д.Бат-Өлзий. Барьцааны эрх-эдийн эрх болох тухай асуудалд, “Хууль дээдлэх ёс” сэтгүүл, 2005, №1.
39. Б.Ариунбаяр, Р.Очирбал. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох зарим асуудал, “Монголын төр, эрх зүй” сэтгүүл, УБ, 2013 №3(73).
40. УБЕГ-ын эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн газрын улсын ахлах бүртгэгч Э. Отгонтунгалагтай хийсэн ярилцлага 2022 оны 08 дугаар сарын 12-ны өдөр.
41. “Газрын харилцааны тулгамдсан асуудал ба газар өмчлөл 20”, онол практикийн бага хурал, 2023.
42. УИХТГ Судалгааны эмхэтгэл, УБ, 2015, XIX боть.
43. УИХТГ, Бодлогын шинжилгээ - I , Билгээ Г. Дэлхийн зарим улс орны хөгжлийн загвар, УБ, 2007.
44. Газрын нэгдмэл сангийн 2022 оны улсын нэгдсэн тайлан.

Цахим эх сурвалж

1. Burtgel.gov.mn, 2022.04.18.
2. www.orloo.mn, “Анод”-ын дампуурал араасаа дүү дагуулах уу. Л.Хуяг, хандсан:2009.10.24.
3. www.logo.mn, Л.Пүрэвдорж. Монгол банкны Ерөнхийлөгч “Зоос ” банкны дампуурал гэнэтийн зүйл биш.

Гадаад хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. ХБНГУ-ын Үндсэн Хууль, Уб, 2020, Орчуулсан: П. Амаржаргал.
2. ХБНГУ-ын Иргэний хууль, Орчуулсан: Б.Буянхишиг. Уб, 2017.
3. Оросын Холбооны Улсын Үндсэн Хууль, Орчуулсан: П.Амаржаргал, 2022.
4. Япон Улсын Үндсэн хууль, Орчуулсан: П. Амаржаргал, Уб, 2011.
5. Япон Улсын Иргэний Хууль, Орчуулсан: М.Уянга, Уб, 2018.
6. Property law of the Peopl's Republic of China, www. Lawinfochina.com
7. www.zakonrf.info, ОХУ-ын Газрын тухай хууль, 2001.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. З.М. Черниловский. Римское частное право, 1998, М, стр 79.
2. А.А. Вишневский. Залоговое право, 1995, М, стр 1.
3. Жонатан Липсон, “Худалдааны эрх зүйн сургагч багш бэлтгэх сургалт”- зээлдүүлэгчийн эрх лекц, 2014.
4. Эрнандо дэ Сото. Капиталын нууц, Уб, 2004, Орч: Энхзаяа Д.
5. Богуславский М.М. Олон улсын хувийн эрх зүй, Орчуулсан: Ж.Амарсанаа нар, Уб, 2008.
6. Ф.Фукуяма. Түүхийн төгсгөл ба сүүлчийн хүн, Уб, 2006.
7. С.В.Сарбаш. Право удержание как способ обеспечения исполнения обязательств, 1998, М.

Цахим эх сурвалж

1. <http://pravo.gov.ru/>
2. www.zakonrf.info
3. http://en.wikipedia.org/wiki/Chinese_property_law#imperial_china
4. Constitution of the Peoples Republic of China, www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/
5. http://en.wikipedia.org/wiki/Chinese_property_law#imperial_china

CHALLENGING PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF CIVIL-OWNED LAND MORTGAGE***Unurbayan.Ya****Ph.D student, School of Law, NUM***ABSTRACT:**

Pledge relations In 2009, the Law on Pledge of Immovable Property, which is independent of the law of pledge, reflected the features of pledging land and land ownership rights owned by citizens. It is believed that it is necessary to improve the issue of land mortgage in the future to determine the current level of development by studying the traditional regulation of mortgage of land ownership rights.

In this article, the features of real estate mortgage rights, the legal regulation of the United States, Europe and some Asian countries are analyzed and compared, the problems of eliminating violations of norms in the domestic legal system, and improving the civil-owned land mortgage insurance system in practice are sought to be clarified.

KEYWORDS:

Pledge of immovable property, right of pledge, pledge agreement, features of land pledge

ХУВИЙН ЭВЛЭРҮҮЛЭН ЗУУЧЛАЛ ДАХЬ ЭВЛЭРЛИЙН ГЭРЭЭНИЙ ГҮЙЦЭТГЭЛИЙГ ХАНГАХАД ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ



Э.Эрхбилгүүн
Нагояа их сургуулийн
Хууль зүйн сургуулийн магистрант

ТОВЧЛОЛ:

Монгол Улсад эвлэрүүлэн зуучлалын тогтолцоо нэвтрээд багагүй хугацаа өнгөрсөн байна. Гэхдээ шүүхээс гадуурх эвлэрүүлэн зуучлалын үр нөлөө маш хангалтгүй бөгөөд үүний талаар хийсэн судалгааны эх сурвалж хомс байна. Шүүхээс гадуурх эвлэрүүлэн зуучлалын нэг төрөл болох хувийн эвлэрүүлэн зуучлал буюу төрийн бус байгууллага болон мэргэжлийн холбоо дахь эвлэрүүлэн зуучлалд тулгамдаж байгаа нэг асуудал бол эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийг хангах талаар юм. Үүнээс шалтгаалж хувийн эвлэрүүлэн зуучлал дээр байгуулсан эвлэрлийн гэрээний ач холбогдол алдагддаг. Иймд энэ өгүүллээр энэхүү асуудлыг хуульд хэрхэн зохицуулах эсэх талаар өгүүлэхийг зорилоо.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Шүүхийн бус журмаар маргаан шийдвэрлэх, төрийн бус байгууллага болон мэргэжлийн холбоо дахь эвлэрүүлэн зуучлал, эвлэрлийн гэрээ, эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэл, тусгай зөвшөөрөл, арилжааны маргаан.

I. ОРШИЛ

Олон улсын эрх зүйн хөгжлийн байгууллага Европын холбоо болон Европын сэргээн босголт хөгжлийн банкны санхүүжилтээр 2023-2025 онд «Монгол Улсад арилжааны эвлэрүүлэн зуучлалыг бэхжүүлэх» төслийг хэрэгжүүлэхээр болсон. Энэхүү төслийн зорилго нь Монгол Улс дахь эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааны эрх зүйн орчин, институтийн бүтцийг боловсронгуй болгох, практик хэрэглээг сайжруулах, тэр дундаа арилжааны эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааг улсын хэмжээнд сурталчлан таниулах, эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааг цахимаар явуулах орчныг бүрдүүлэхэд чиглэж байгаа¹. Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн (цаашид “ЭЗТХ” гэж товчлов.) 8 дугаар зүйлд төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоо үйл ажиллагааныхаа чиглэлийн дагуу эвлэрүүлэн зуучлалын үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй гэж заасан байдаг бөгөөд арилжааны эвлэрүүлэн зуучлалын үйл ажиллагааг төрийн бус байгууллага болон мэргэжлийн холбоо буюу хувийн

¹ Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Монгол Улсад арилжааны эвлэрүүлэн зуучлалыг бэхжүүлэх нь төслийн нээлт болов, 2023.10.10 https://www.judcouncil.mn/site/news_full/13353 [Сүүлд үзсэн:2024.1.30]

эвлэрүүлэн зуучлалд хамааруулж болно. Иймд дээрх төсөлтэй холбогдуулан хувийн эвлэрүүлэн зуучлал буюу төрийн бус, мэргэжлийн холбоо дахь эвлэрүүлэн зуучлалд тулгамдаж байгаа асуудлаар өгүүлэл бичсэнээр дээрх төслийн хэрэгжилтэд бага ч гэсэн хувь нэмэр оруулна гэж найдаж байна.

Монгол Улсад ЭЗТХ хүчин төгөлдөр болж хэрэгжсэнээс хойш 10 жилийн хугацаа өнгөрсөн байна. Энэ хугацаанд шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлал нь олон нийтэд түгээмэл ойлголт болон төлөвшиж чаджээ. Гэвч ЭЗТХ-ийн 8 дугаар зүйлд заасан шүүхээс гадуурх эвлэрүүлэн зуучлал явуулах үйл ажиллагаа төдийлөн хөгжиж чадаагүй байна. Үүний шалтгааны талаар 2020 оны Монголын Худалдаа, Аж Үйлдвэрийн Танхим (МХАҮТ)-ийн тухай хуулийн үзэл баримтлал хэсэг² “...Үндэсний танхимын дэргэд анх 2014 онд эвлэрүүлэн зуучлах төв байгуулагдаж, тухайн үедээ эвлэрүүлэн зуучлалын албаны дарга, нарийн бичиг, 18 эвлэрүүлэн зуучлагчийн бүрэлдэхүүнтэй ажиллаж байжээ. Гэвч Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.1-д “Энэ хуулийн 8 дугаар зүйлд заасан эвлэрүүлэн зуучлагчийн дэмжлэгтэйгээр байгуулсан эвлэрлийн гэрээгээр хүлээсэн үүргээ үүрэг гүйцэтгэгч биелүүлээгүй бол нөгөө тал нь Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 3.1-д заасны дагуу шүүхэд хандах эрхтэй” гэж заасан нь тухайн эвлэрүүлэн зуучлагчийн шийдвэрийг шүүгч баталгаажуулж, захирамж гаргадаггүйгээс заавал биелэгдэх шинжгүй болсон байна. Иймд Үндэсний танхимын дэргэдэх Эвлэрүүлэн зуучлалын төвийн шийдвэрийг Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.2-т заасны нэгэн адил шүүгч баталгаажуулж, захирамж гарган шүүхийн шийдвэрийн нэгэн адил заавал биелэгддэг болох боломжийг хуульд тусгах шаардлагатай байна...” гэж дурджээ.

Дээрхээс үзэхэд хувийн эвлэрүүлэн зуучлал дээр байгуулсан эвлэрлийн гэрээг шүүхээс баталгаажуулж, захирамж гаргадаггүйгээс шүүхийн шийдвэрийн нэгэн адил заавал биелэгдэх шинжгүй байгаагаас шалтгаалж хувийн эвлэрүүлэн зуучлалын хөгжил зогсонги байдалд орсон нэг шалтгаан гэж үзэж болох юм. Иймд хувийн эвлэрүүлэн зуучлал дээр байгуулсан эвлэрлийн гэрээг шүүхээс баталгаажуулж захирамж гаргах байдлаар шүүхийн шийдвэрийн нэгэн адил заавал биелэгдэх шинжтэй болгох шаардлагатай гэдэг нь тодорхой байна. Шүүгчийн захирамжийн дагуу шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх үндэслэл болгох шаардлагатай боловч нөгөө талаас талуудын эрх ашгийг хамгаалах үүднээс хуульд хэрхэн зохицуулах шаардлагатай вэ гэсэн асуудал үүсэж байна. Энэхүү асуудлыг тодорхой болгохын тулд Япон Улсын эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан судлах болно. Тус улстай харьцуулан судлах нь энэхүү өгүүлэлд дэвшүүлсэн асуудалд хариулт өгөхөд дараах ач холбогдолтой юм. Нэгдүгээрт Япон Улсын зүгээс манай улсад эвлэрүүлэн зуучлалын тогтолцоо бүрдүүлэхэд шууд туслалцаа үзүүлсэн бөгөөд тус улсын эрх зүйн зохицуулалтыг суурь болгосон. Хоёрдугаарт энэхүү өгүүлэлд дэвшүүлсэн асуудалтай холбоотойгоор тус улс нь холбогдох хуульдаа нэмэлт өөрчлөлт оруулсан бөгөөд энэ нь 2024 оны 4 дүгээр сарын 27-ны өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөхөөр болсон тул харьцуулсан судалгааны үр дүнд дээрх асуудалд чиглэсэн саналыг дэвшүүлэх болно.

II. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ЭВЛЭРҮҮЛЭН ЗУУЧЛАЛЫН ТОГТОЛЦОО

1. Эвлэрүүлэн зуучлалын тогтолцоо

Эвлэрүүлэн зуучлал нь шүүхийн бус журмаар маргаан шийдвэрлэх буюу Alternative Dispute Resolution-ийн нэг төрөлд хамаардаг. Эвлэрүүлэн зуучлалын маргааны талууд шийдвэрлэх арга замыг өөрсдөө тодорхойлж, улмаар маргааны шийдвэрийг талууд

² Монголын худалдаа, аж үйлдвэрийн танхим, Худалдаа, аж үйлдвэрийн танхимын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал, 2020, 6 дахь тал. [https:// www.mongolchamber.mn/a/263](https://www.mongolchamber.mn/a/263) [Сүүлд үзсэн: 2024.1.30]

өөрсдөө гаргадгаараа онцлогтой³. 2010 оны 5 дугаар сараас Японы Олон Улсын Хамтын Ажиллагааны Байгууллага ЖАЙКА, Монгол Улсын Дээд Шүүх, Монголын Өмгөөлөгчдийн холбоо хамтран Эвлэрүүлэн зуучлах тогтолцоог сайжруулах төслийг хэрэгжүүлсэн бөгөөд 2010 оны 5 дугаар сараас 2015 оны 12 дугаар сар хүртэл 2 үе шаттайгаар хэрэгжсэн⁴. Төслийн хүрээнд 2012 оны 5 дугаар сарын 22-ны өдөр ЭЗТХ батлагдаж, 2013 оны 4 дүгээр сарын 15-ны өдрөөс эхлэн одоог хүртэл хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байна. Тус хуульд иргэний эрх зүйн маргаан, хөдөлмөрийн эрхийн маргаан, гэр бүлийн харилцаанаас үүссэн маргаанд эвлэрүүлэн зуучлалыг хэрэглэхээр зохицуулсан (ЭЗТХ 3 дугаар зүйл 3.1 дэх хэсэг). Түүнчлэн хуульд заасан тохиолдолд эдгээрээс өөр эрх зүйн харилцаанаас үүссэн маргаанд эвлэрүүлэн зуучлал хэрэглэж болно (ЭЗТХ 3 дугаар зүйл 3.2 дахь хэсэг). Гэхдээ одоогийн байдлаар өөр бусад эрх зүйн харилцаанд хэрэглэж болох талаар хуульд заагаагүй байна.

2. Монгол Улс дахь эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааны загвар

Монгол Улс дахь эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааны загварыг судлаач Д.Тунгалаг дараах байдлаар тодорхойлсон байна. Эвлэрүүлэн зуучлалыг институцийн талаас шүүхэд суурилсан загвар, зах зээлд суурилсан загвар гэж 2 ангилдаг бөгөөд Монгол Улсын хувьд эдгээр загварыг холимоор хэрэглэдэг гэжээ⁵. Судлаач нь үүнээс өөрөөр авч үзсэн. Манай Улсын эвлэрүүлэн зуучлалын тогтолцооны загвар улс болох Япон Улсад эвлэрүүлэн зуучлалын загварыг шүүхэд суурилсан (司法型調停 Court Annexed Mediation)⁶, захиргааны (行政型調停 Administrative Mediation)⁷, хувийн (民間型調停, Private Mediation)⁸ гэж хуваагддаг. Үүнтэй адилаар ЭЗТХ-н 7 дугаар зүйлд заасан шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлалыг шүүхэд суурилсан загвар, харин тус хуулийн 8 дугаар зүйлд төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоо дахь эвлэрүүлэн зуучлалыг төрийн байгууллага дахь эвлэрүүлэн зуучлал болон хувийн эвлэрүүлэн зуучлал буюу төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоо дахь эвлэрүүлэн зуучлал гэж ангилж үзэх боломжтой. Төрийн байгууллага дахь эвлэрүүлэн зуучлал болон хувийн эвлэрүүлэн зуучлалыг шүүхээс гадуурх эвлэрүүлэн зуучлал гэж тодорхойлж болно.

Шүүхэд суурилсан загвар анхан шатны шүүх дээр хэрэгждэг. Төрийн байгууллага дахь эвлэрүүлэн зуучлалын хувьд жишээ нь замын цагдаагийн байгууллагыг дурдаж болно. Төрийн бус байгууллага дахь эвлэрүүлэн зуучлалын хувьд жишээ нь МХАҮТ-ийн дэргэдэх бизнесийн маргааныг хянан шийдвэрлэх эвлэрүүлэн зуучлалын төвийг дурдаж болно. Мэргэжлийн холбоо дахь эвлэрүүлэн зуучлалын хувьд жишээ нь Монголын Даатгалын Холбоо, Монголын Сагсан Бөмбөгийн Холбоо гэх мэт холбоог дурдаж болох юм.

3. Эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийг хангах эрх зүйн зохицуулалт

Энэ хэсэгт хувийн эвлэрүүлэн зуучлал дээр байгуулсан эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийг хангах зохицуулалтыг авч үзэх болно. ЭЗТХ-н 13.1.9⁹-г холбогдох хуулийн тайлбараас үзэхэд, "...Шүүхээс гадуурх эвлэрүүлэн зуучлалын үр дүнд байгуулсан эвлэрлийн гэрээнээс үүсэх үүргийг зөвхөн нөгөө тал сайн дураар биелүүлээгүй бол нөгөө

³ Д.Тунгалаг, "Шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлал ба Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, тэдгээрийн уялдаа холбоотой байдал", *Шүүх эрх мэдэл* №4 (2020), 15 дахь тал.

⁴ ЖАЙКА, "Эвлэрүүлэн зуучлах тогтолцоог сайжруулах төслийн товч танилцуулга", *Хууль дээдлэх ёс*, №6, 2013, 90 дахь тал.

⁵ Д.Тунгалаг, (Эшлэл 3) 17 дахь тал.

⁶ Шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлал. Японд 1922 онд эвлэрүүлэн зуучлалын тогтолцоо үүсэж бий болсон. Анхны загвар нь шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлал. Одоогийн байдлаар хялбаршуулсан шүүх дахь эвлэрүүлэн зуучлал, мужийн шүүх дахь эвлэрүүлэн зуучлал, гэр бүлийн шүүх дахь эвлэрүүлэн зуучлал байдаг.

⁷ Захиргааны байгууллага дахь эвлэрүүлэн зуучлал. Японд дэлхийн хоёдугаар дайны дараа бий болсон загвар. Жишээ нь хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах төв.

⁸ Хувийн эвлэрүүлэн зуучлал нь дээрх хоёр загвараас ялгаатай нь хожуу сүүлд үүссэн бөгөөд америкийн нөлөө их байсан үздэг.

⁹ Төрийн болон төрийн бус байгууллага дахь эвлэрүүлэн зуучлагчийн дэмжлэгтэйгээр байгуулсан эвлэрлийн гэрээний талаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах.

тал нь шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж болох юм...”¹⁰ гэж үзжээ. ЭЗТХ-н 27.1¹¹-т холбогдох хуулийн тайлбараас үзэхэд, “...Төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоо дахь эвлэрүүлэн зуучлагчийн дэмжлэгтэйгээр байгуулагдсан эвлэрлийн гэрээний үүрэг гүйцэтгэгч үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд шийдвэр гүйцэтгэлийн журмаар албадан биелүүлэх боломжгүй, өөрөөр хэлбэл шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлагчийн дэмжлэгтэй байгуулагдсан эвлэрлийн гэрээг гүйцэтгэх ажиллагаанаас өөрөөр зохицуулсан.Талуудаас шүүхэд гаргасан нэхэмжлэлийн шаардлага нь зөвхөн эвлэрүүлэн зуучлагчийн дэмжлэгтэй байгуулсан эвлэрлийн гэрээний үүргийг биелүүлэхтэй холбоотой бус талуудын анх байгуулсан гэрээ болон гэрээний бус үүрэг, харилцааны зөрчилтэй холбоотой шаардлага гаргах боломжгүй...”¹².

Дээрхээс үзэхэд хувийн эвлэрүүлэн зуучлал дээр байгуулсан эвлэрлийн гэрээ нь шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх үндэслэл болохгүй тул гэрээний нөгөө тал үүргээ сайн дураар гүйцэтгээгүй тохиолдолд харьяа Иргэний хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргахаас өөр аргагүй. Энэ тохиолдолд шүүгч ИХШХШТХ-н 65.1-д заасан үндэслэл байхгүй гэж үзвэл нэхэмжлэлийг хүлээн авсан өдрөөс хойш 7 хоногийн дотор хэрэг үүсгэх тухай захирамж гаргана (ИХШХШТХ 66.1). Хэрэг үүсгэх тухай шүүгчийн захирамж гарсан өдрөөс хойш 60 хоног, давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхээс хэргийг дахин хэлэлцүүлэхээр ирүүлсэн бол шүүгч хэргийг хүлээж авснаас хойш 30 хоногийн дотор тус тус шийдвэрлэнэ (ИХШХШТХ 71.1). Энд заасан хугацааг тухайн шүүхийн шүүгчдийн зөвлөлгөөнөөс нэг удаа 30 хүртэл хоногоор сунгаж болно. Үүнээс гадна шүүх хуралдаан хойшлох, хэргийг дахин хэлэлцүүлэхээр буцаах зэргээс шалтгаалж хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа удаашрахыг үгүйсгэхгүй юм. Тиймээс талууд нөхцөл байдлыг харгалзаж үзсэний үндсэн дээр хувийн эвлэрүүлэн зуучлалд хандаж цаг алдсаны оронд шүүхэд эсхүл арбитрт (арбитрын хэлэлцээр талууд байгуулсан тохиолдолд) хандсан нь ухаалаг сонголт болно. Эндээс үзэхэд Монгол Улс дахь хувийн эвлэрүүлэн зуучлал нь маргаан шийдвэрлэх аргууд дотроос хамгийн үр дүн муутай гэж дүгнэж болохоор байна.

Ш. ЯПОН УЛС ДАХЬ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Энэ хэсэгт хувийн эвлэрүүлэн зуучлал дээр байгуулсан эвлэрлийн гэрээний хэрэгжилтийн талаарх онолын маргаан, эрх зүйн зохицуулалтын талаар дэлгэрэнгүй авч үзнэ. Япон Улсад хувийн эвлэрүүлэн зуучлалын үйл ажиллагааг ADR тухай хуулиар (裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律 буюу Act on Promotion of Use of Alternative Dispute Resolution)¹³ зохицуулдаг.

1.Эвлэрүүлэн зуучлалын үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл олгох

Хувийн эвлэрүүлэн зуучлалын байгууллага тус хуульд заасны дагуу хууль зүйн яамнаас зөвшөөрөл авах ёстой (ADR хууль 5 дугаар зүйл). Хуульд заасан нөхцөлийг хангасан байгууллагад зөвшөөрөл олгоно. Тус хуульд дараах нөхцөлийг тусгажээ (ADR хууль 6 дугаар зүйл).

- Эвлэрүүлэн зуучлал явуулах мэргэшсэн үйл ажиллагааны чиглэлийг тодорхойлох;
- Тухайн мэргэшсэн үйл ажиллагааны чиглэлд нийцсэн эвлэрүүлэн зуучлагч томилж чадах эсэх;
- Эвлэрүүлэн зуучлагчийг сонгох журам, талуудтай ашиг сонирхлын зөрчилтэй болон эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаа шударгаар явагдахад саад болох нөхцөл

¹⁰ Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн онол, арга зүй тайлбар, Уб, 2015, 73 дахь тал.

¹¹ Төрийн болон төрийн бус байгууллага дахь эвлэрүүлэн зуучлагчийн дэмжлэгтэйгээр байгуулсан эвлэрлийн гэрээгээр хүлээсэн үүргээ үүрэг гүйцэтгэгч биелүүлээгүй бол нөгөө тал нь Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 3.1-д заасны дагуу шүүхэд хандах эрхтэй.

¹² Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, (Эшлэл 10), 118 дахь тал.

¹³ Act on Promotion of Use of Alternative Dispute Resolution (Act No. 151 of December 1, 2004).

<https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3774>.

байгаа тохиолдолд эвлэрүүлэн зуучлагчийг татгалзан гаргах үндэслэлийг тогтоосон байх;

- Тус эвлэрүүлэн зуучлалын үйл ажиллагаа эрхлэх байгууллагын гүйцэтгэх удирдлагад хамаарах этгээд тус байгууллага дахь эвлэрүүлэн зуучлах үйл ажиллагаанд оролцогч тал болсон тохиолдолд эвлэрүүлэн зуучлагчид ямар нэг нөлөө үзүүлэх боломжгүй байх арга хэмжээг тогтоосон эсэх;
- Эвлэрүүлэн зуучлагч өмгөөлөгч биш бөгөөд хууль тогтоомжийн тайлбартай холбоотой мэргэжлийн мэдлэг шаардлагатай болсон тохиолдолд өмгөөлөгчөөс туслалцаа авах аргыг тогтоосон байх;
- Эвлэрүүлэн зуучлалын ажиллагааны талаарх сурталчлах зохих аргыг тогтоосон байх;
- Эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааны үе шатуудыг тогтоосон байх;
- Маргааны талууд эвлэрүүлэн зуучлалд хандах тохиолдолд хүсэлтийн урьдчилсан нөхцөл болон түүний бүрдүүлбэрийг дүрэмд тогтоосон байх;
- Талуудын аль нэг тал эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаагаар маргаанаа шийдвэрлүүлэх тухай хүсэлт гаргасан тохиолдолд нөгөө талд энэ тухай нэн даруй мэдэгдэхийн хамт эвлэрүүлэн зуучлалын ажиллагаагаар маргаанаа шийдвэрлүүлэх эсэхийг баталгаажуулах ажиллагаа явуулах журмыг тогтоосон байх;
- Эвлэрүүлэн зуучлалын ажиллагаанд талуудаас ирүүлсэн баримтыг хадгалах, буцааж өгөх журмыг тогтоосон байх;
- Талууд эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааг дуусгавар болгох нөхцөлийг тогтоосон байх;
- Эвлэрүүлэн зуучлагч тухайн маргааныг эвлэрүүлэн зуучлалын ажиллагаагаар шийдвэрлэх боломжгүй гэж үзсэн тохиолдолд уг ажиллагааг нэн даруй дуусгавар болгож энэ тухайгаа талуудад мэдэгдэх тухай тогтоосон байх
- Эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааны нууцлалтай холбоотой зохицуулалтыг тогтоосон байх;
- Эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааны хөлс тооцох арга, бусад түүнтэй холбоотой шаардлагатай мэдээлэл тодорхой байх;
- Тус эвлэрүүлэн зуучлалын ажиллагаатай холбоотой хүсэлт, гомдлыг авч хэлэлцэх журмыг тогтоосон байх зэрэг хамаарна.

Дээрх зүйлд заасан шаардлагаас үл хамааран зөвшөөрөл олгохоос шууд татгалзах нөхцөлийг хуульд заасан байна (ADR хууль 7 дугаар зүйл). Жишээлбэл,

- Гэмт хэргийн бүлэглэлийн гишүүн хүсэлт гаргасан, эсхүл гэмт хэргийн бүлэглэлээс гарснаас хойш таван жил өнгөрөөгүй байх
- Тухайн байгууллага нь гэмт хэргийн бүлэглэлтэй холбоотой байх өндөр эрсдэлтэй
- Дампуурлын хэрэг үүссэн гэх мэт.

Хууль зүйн яамнаас зөвшөөрөл олгосны дараа тухайн эвлэрүүлэн зуучлалын байгууллагын нэр, хаяг зэргийг өөрийн албан ёсны мэдээллийн эх сурвалжид нийтлэнэ (ADR хууль 11 дүгээр зүйл). Эвлэрүүлэн зуучлалын үйл ажиллагаа эрхлэх мэргэжлийн үйл ажиллагааны чиглэлийг өөрчлөх боломжтой (ADR хууль 12 дугаар зүйл).

2. Эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийг хангахтай холбоотой онолын маргаан

Эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлтэй холбоотой онолын маргаан байдаг. Хувийн эвлэрүүлэн зуучлалаар маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааг шүүхтэй дүйцэхүйц маргаан шийдвэрлэх арга болгохын тулд эвлэрлийн гэрээ заавал биелэгдэх шинжийг тусгах нь зайлшгүй шаардлагатай¹⁴ гэж үзэх идэвхтэй байр суурийг баримтлах онол (積極論). Тухайлбал, зөвшөөрөл авсан хувийн эвлэрүүлэн зуучлал дээр байгуулагдсан эвлэрлийн

¹⁴ 山本和彦『ADR法制の現代的課題』181頁（有斐閣・2018）

гэрээг шүүхээс баталгаажуулах шаардлагатай гэж үздэг¹⁵. Нөгөө талаас идэвхгүй байр суурийг баримтлах онол (消極論) нь эвлэрлийн гэрээг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх журмаар биелүүлэх нь зүй бусаар ашиглагдаж талуудын эрх ашиг зөрчигдөх эрсдэлтэй учраас үүний оронд 既決和解 буюу талууд бага үнийн дүнтэй маргааныг шийдвэрлэх шүүхэд¹⁶ эвлэрэх тухай хүсэлт гаргах, нотариатын мэдэгдэх хуудсаар дамжуулан эвлэрэх нь хялбар гэж үздэг¹⁷. Түүнчлэн, хувийн эвлэрүүлэн зуучлал дээр байгуулсан эвлэрлийн гэрээ нь материаллаг эрх зүйн хүрээнд хамаарах гэрээнээс хэтрэхгүй бөгөөд процессийн эрх зүйн үр дагавар үүсэх учиргүй гэж үздэг¹⁸.

3. ADR хууль дахь эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлтэй холбоотой нэмэлт өөрчлөлт

Дээрх онолын маргаан нь 20 гаруй жил үргэлжилсний эцэст 2023 оны 4 дүгээр сарын 28-ны өдөр ADR хуульд эвлэрлийн гэрээг шүүхийн тогтоолоор баталгаажуулах тухай тухай нэмэлт, өөрчлөлт орсон. Тус нэмэлт өөрчлөлтийн шалтгааны талаарх хуулийн хэлэлцүүлгийн протоколоос үзэхэд¹⁹ "...Зөвшөөрөлтэй хувийн эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааг сайжруулахын тулд шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа явуулах боломжтой болгохоос гадна иргэдэд дээрх маргаан шийдвэрлэх ажиллагааны ач холбогдлыг таниулахад оршино. Түүнчлэн, цахимаар явуулах эвлэрүүлэн зуучлалыг ажиллагааг бэхжүүлэхэд оршино..." гэжээ. Эвлэрлийн гэрээ шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлээр хангах тухай эрх зүйн зохицуулалт 2024 оны 4 сарын 27 ны өдрөөс эхлэн хэрэгжихээр болсон байна. Энэхүү хууль нь нь олон улсын эвлэрүүлэн зуучлал дээр байгуулсан гэрээг заавал биелүүлэх тухай конвенц (Сингапурын олон улсын гэрээ) -д суурилсан²⁰. Арилжааны эрх зүйн маргаанд хамаарах эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийг шүүхийн тогтоолоор баталгаажуулах тухай нэмэлт өөрчлөлт орсон. Тус нэмэлт, өөрчлөлт Сингапурын олон улсын гэрээнээс бага зэрэг ялгаатай заалтуудыг тусгасан²¹. Тухайлбал, эвлэрлийн гэрээ байгуулагдсан тохиолдолд заавал биелэгдэх боломжтой маргааны объект бага зэрэг өргөн хүрээг хамарсан. Тус нэмэлт өөрчлөлтийг доорх хэсэгт дэлгэрэнгүй авч үзье²².

- заавал биелэгдэх шинжтэй эвлэрлийн гэрээ (特定和解) гэдэг нь зөвшөөрөлтэй хувийн эвлэрүүлэн зуучлал дахь эвлэрүүлэн зуучлалын ажиллагаанд талуудын хооронд байгуулагдсан эвлэрэл бөгөөд уг эвлэрлийн үндсэн дээр иргэний шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа явуулах боломжтой гэж тохиролцсон хэлцэл (ADR 2.5);
- Иргэний шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа явуулах хүсэлтэй байгаа тал нь эвлэрлийн гэрээг албадан гүйцэтгүүлэх тухай шүүхээр захирамж гаргуулахаар хүсэлт гаргана (ADR 27².1);
- Тус хүсэлтийг гаргах этгээд нь эвлэрлийн агуулга бичигдсэн баримт, зөвшөөрөлтэйгөөр маргаан хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагаа явуулах байгууллагад эвлэрлийн гэрээ байгуулсан гэдгийг нотлох бичгэн баримт (ADR 27².2);
- Хүсэлт гаргагч доорх шүүхийн харьяалал (ADR 27².5)²³;
- Талуудын тохиролцсон шүүх

¹⁵ Мөн тэнд, 179 дахь тал.

¹⁶ 600000 иен хүртлэх үнийн дүн бүхий маргаан нь бага үнийн дүнтэй маргааныг шийдвэрлэх хялбаршуулсан шүүхийн харьяалалд хамаарна (Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль 368 дугаар зүйл).

¹⁷ Мөн тэнд, 181 дахь тал.

¹⁸ Мөн тэнд.

¹⁹ 裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律の一部を改正する法律 に関する会議 (令和5年4月4日) https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000421120230404005.htm

²⁰ 山本和彦仲裁の暫定保全措置およびADR和解の執行力について:ADRにおける執行力再論慶応法学第50号326頁(2023)

²¹ Мөн тэнд, 331 дэх тал.

²² 裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律の一部を改正する法律案要綱2023 https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00322.html

²³ ADR хуулийн 27².5 аас 27².8 хүртэл шүүхийн харьяалал болон хэргийг шилжүүлэхтэй холбогдох асуудлаар зохицуулжээ.

- Хариуцагчийн оршин суугаа газрын шүүх
- Хариуцагчийн эд хөрөнгө байгаа газрын шүүх
- Шүүхийн тогтоолыг хүлээн авсан өдрөөс хойш 2 долоо хоногийн дотор гомдол гаргаж болно(ADR 27².9);
- Шүүх дараах тохиолдолд хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзана(ADR 27².11);
- Тухайн эвлэрлийн гэрээ нь хүчин төгөлдөр бус байгаа тохиолдолд;
- Тухайн эвлэрлийн гэрээнд заасан үүргийг тогтоох боломжгүй тохиолдолд;
- Тухайн эвлэрлийн гэрээний үүрэг дуусгавар болсон тохиолдолд;
- Эвлэрүүлэн зуучлалын байгууллага нь энэ хууль, хууль зүйн яамнаас гаргасан акт болон хувийн байгууллагаар дамжуулан эвлэрүүлэн зуучлал явуулах тухай талуудын тохиролцоонд заасан журмыг зөрчсөн тохиолдолд тухайн зөрчил ноцтой бөгөөд тухайн эвлэрлийн гэрээг байгуулахад нөлөө их үзүүлсэн тохиолдолд;
- Эвлэрүүлэн зуучлагч нь талуудад өөрийн бие даасан, хараат бус байдлын талаар эргэлзээ төрүүлэхүйц баримтыг үзүүлээгүй тохиолдолд тухайн баримт нь ноцтой бөгөөд тухайн эвлэрлийн гэрээг байгуулахад нөлөө их үзүүлсэн тохиолдолд
- Эвлэрлийн гэрээний маргааны зүйл нь маргааны зүйлд хамаарахгүй тохиолдолд;
- Эвлэрлийн гэрээний үндсэн дээр иргэний шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа явуулах нь нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зан суртахууны хэм хэмжээнд харшилсан тохиолдолд;
- Дараах эвлэрлийн гэрээнд дээрх зохицуулалт хамаарахгүй (ADR 27³.)
- Хэрэглэгч болон арилжаа эрхлэгч нарын хооронд байгуулсан эвлэрлийн гэрээ;
- Хөдөлмөрийн эрхийн маргаанд холбогдох эвлэрлийн гэрээ;
- Гэр бүлийн харилцаанаас үүссэн маргаанд хамаарах эвлэрлийн гэрээ;
- Олон улсын эвлэрүүлэн зуучлагчийн тусламжтай байгуулсан эвлэрлийн гэрээ;

IV. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Энэхүү өгүүллийн хоёрдугаар хэсэгт Монгол Улс дахь хувийн эвлэрүүлэн зуучлалын эрх зүйн зохицуулалт болон тулгамдаж байгаа асуудлын талаар авч үзсэн. Харьцуулсан судалгааны хүрээнд Япон Улсын хувийн эвлэрүүлэн зуучлалын эрх зүйн зохицуулалт, эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийг хангахтай холбоотой онолын маргаан, ADR хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт болон түүний шалтгааны талаар авч үзсэн. Иймд оршил хэсэгт дэвшүүлсэн асуудалтай холбоотойгоор дараах саналыг дэвшүүлж байна.

- ЭЗтХ-д хуульд Төрийн байгууллага дахь эвлэрүүлэн зуучлал болон хувийн эвлэрүүлэн зуучлал буюу төрийн бус, мэргэжлийн холбоо дахь эрх зүйн зохицуулалтыг салгаж зохицуулах шаардлагатай. Түүнчлэн төрийн байгууллага дахь эвлэрүүлэн зуучлал дээр байгуулсан эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлтэй холбоотойгоор тусдаа судалгаа хийх нь зүйтэй.
- Хувийн эвлэрүүлэн зуучлал буюу төрийн бус байгууллага болон мэргэжлийн холбоо эвлэрүүлэн зуучлалын үйл ажиллагаа явуулах тохиолдолд эрх бүхий байгууллагаас зөвшөөрөл авах шаардлагатай гэж ЭЗтХ-н 8 дугаар зүйлд нэмж оруулах. ЭЗтХ-н 4 дүгээр зүйлд зөвшөөрөл олгох эрх бүхий байгууллага гэдэг нь Хууль зүйн, дотоод хэргийн яам гэж нэмэлт оруулах. Түүнчлэн өөрийн орны онцлогт тохируулан зөвшөөрөл олгоход тавигдах шаардлагыг эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуульд эсхүл холбогдох журамд тодорхой тусгах шаардлагатай.
- Шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлагчийн тусламжтайгаар байгуулсан эвлэрлийн гэрээг шүүгч ИХШХШтХ-н 74.2, 74.6 дахь хэсэг, 75 дугаар зүйлд заасан журмын дагуу захирамж гаргадаг. Үүнээс ялгаатай нь хувийн эвлэрүүлэн зуучлалын хувьд ЭЗтХ-н 27 дугаар зүйлийн 27.1 дахь хэсгийг төрийн бус байгууллага,

мэргэжлийн холбоо дахь эвлэрүүлэн зуучлагчийн дэмжлэгтэй байгуулсан арилжааны эрх зүйн маргаанд хамаарах эвлэрлийн гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд үүргийн гүйцэтгэлийг шүүхээр баталгаажуулах тухай хүсэлт гаргах эрхтэй гэж нэмж өөрчлөх. Түүнчлэн хүсэлт гаргагч нь байгуулсан эвлэрлийн гэрээг шүүхэд гаргаж өгөхөөс гадна тусгай зөвшөөрөлтэй эвлэрүүлэн зуучлалын байгууллага дээр тухайн эвлэрлийн гэрээг байгуулсан тухай нотлох баримт, тухайн баримтыг өөрөө гаргах боломжгүй бол ИХШХШТХ-н 38 дугаар зүйлийн 38.6-д заасны дагуу хүсэлт гаргах эрхтэй гэж нэмэлт оруулах шаардлагатай. Хүсэлт гаргах шүүхийн харьяаллыг талуудын тохиролцсон шүүх, эсхүл ИХШХШТХ-н 14 дүгээр зүйлд заасан харьяаллын дагуу шүүхэд хүсэлт гаргах эрхтэй гэж нэмэлт оруулах.

- ИХШХШТХ-н 184.1 дахь хэсэгт дээрх ЭЗтХ-н 27 дугаар зүйлийн 27.1 дахь хувийн эвлэрүүлэн зуучлагчийн дэмжлэгтэй байгуулсан эвлэрлийн гэрээг шүүхээр баталгаажуулах гэж нэмэлт оруулах.
- ИХШХШТХ-н 184 дугаар зүйлд шүүх тус эвлэрлийн гэрээг баталгаажуулах тухай хүсэлтийг хүлээн авсны дараа дараах нөхцөлүүдийг шалгаж үзсэний үндсэн дээр гүйцэтгэх хуудас гаргах тухай захирамж гаргана гэж нэмэлт оруулах шаардлагатай. Үүнд:
- Арилжааны эрх зүйн маргаанд хамаарах асуудлаар эвлэрүүлэн зуучлалын үйл ажиллагаа явагдсан эсэх;
- Тухайн эвлэрлийн гэрээ иргэний хуульд нийцсэн, гуравдагч этгээдийн хуулиар хамгаалагдсан ашиг сонирхлыг хөндөөгүй эсэх талаар нягталж үзэх;
- Тухайн эвлэрлийн гэрээнд туслалцаа үзүүлсэн эвлэрүүлэн зуучлагчийн төвийг сахисан, хараат бус байдалд эргэлзээ үүсэхээр нөхцөл байсан эсэх талаар талуудаас асуух.

ЭХ СУРВАЛЖ

Монгол хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хууль, 2012.
2. Улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай хууль, 2010.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн онол, арга зүй тайлбар, 2015.
2. ЖАЙКА, “Эвлэрүүлэн зуучлах тогтолцоог сайжруулах төслийн товч танилцуулга”, Хууль дээдлэх ёс, №6 (2013).
3. Д.Тунгалаг, “Шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлал ба Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, тэдгээрийн уялдаа холбоотой байдал”, Шүүх эрх мэдэл, №4 (2020).

Цахим эх сурвалж

1. Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Монгол Улсад арилжааны эвлэрүүлэн зуучлалыг бэхжүүлэх нь төслийн нээлт болов, 2023.10.10 https://www.judcouncil.mn/site/news_full/13353
2. Монголын худалдаа, аж үйлдвэрийн танхим, Худалдаа, аж үйлдвэрийн танхимын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал, 2020, 6 дахь тал https://www.mongolchamber.mn/a/263_

Гадаад хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. Япон улсын Шүүхийн бус аргаар маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааг дэмжих тухай хууль (2004).

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. 山本和彦ADR法制の現代的課題〔有斐閣2018〕
2. 山本和彦仲裁の暫定保全措置およびADR和解の執行力について:ADRにおける執行力再論慶応法学第50号(2023)

Цахим эх сурвалж

1. 裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律の一部を改正する法律 に関する会議(令和5年4月4日) https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000421120230404005.htm
2. 裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律の一部を改正する法律案要綱、2023 <https://www.moj.go.jp/content/001391919.pdf>

**THE ISSUE OF ENFORCING SETTLEMENT AGREEMENTS IN PRIVATE
MEDIATION*****Erkhbilguun.E****Master's student, Graduate School of Law, Nagoya University***ABSTRACT :**

Mediation has been introduced in Mongolia for several years. However, the efficiency of private mediation is highly insufficient, and there is a scarcity of articles on this topic. One of the challenges of private mediation is the enforcement of settlement agreements. As a result, the significance of settlement agreements reached through private mediation has been diminished. Therefore, in this article, the author argues how this issue should be regulated by Mongolian law.

KEYWORDS:

Alternative dispute resolution, mediation in non-governmental organizations and professional associations, settlement agreements, enforcement of the settlement agreement, special permit, commercial disputes,

ТӨРИЙН ЖИНХЭНЭ АЛБАН ХААГЧИД САХИЛГЫН ШИЙТГЭЛ НОГДУУЛАХ АЖИЛЛАГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТАД ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ ХИЙХ НЬ



С.Амбасэлмаа

*Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын Эрх зүйн хэлтсийн мэргэжилтэн,
МУИС-ийн ХЗС-ийн магистрант*

ТОВЧЛОЛ:

Төрийн жинхэнэ албан хаагчдад сахилгын шийтгэл ногдуулахдаа албан хаагчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн захиргааны акт гаргах ба сахилгын шийтгэлийн зорилго нь нэг талаасаа хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэх замаар төрийн албыг сахилга батжуулах, дахин зөрчил гарахаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох механизм, нөгөө талаас албан хаагч өөрийгөө хамгаалах боломжийг олгохын тулд хуулиар тогтоосон журмыг чанд мөрдөх явдал юм.

Сахилгын шийтгэл ногдуулж буй албан хаагчдад захиргааны байгууллага урьдчилан мэдэгдэж, тайлбар, санал гаргах үүргийг хүлээнээр эрх зүйн зүй ёсны процесс *due process of law* хангагдах юм. Мөн сахилгын шийтгэлийн төрлийг сонгох, шат дараалал хэрэглэх эсэх нь захиргааны байгууллага эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хуульд заасан шаардлагад үндэслэн зорилгодоо нийцүүлэн хууль, захиргааны хэм хэмжээний актаар зөвшөөрөгдсөн боломжит хувилбаруудаас аль нэгийг хэрэглэх, эсхүл хэрэглэхгүй байх захиргааны байгууллагын сонгох боломжийг хэрэгжүүлэх боломжтой.

Энэхүү өгүүллээр төрийн жинхэнэ албан хаагчдад сахилгын шийтгэл ногдуулахдаа мэдэгдэх, сонсох зарчмыг хангасан эсэх, захиргааны байгууллага сонгох боломжоо хэрхэн хэрэглэсэн, гомдол хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий захиргааны байгууллага буюу Төрийн албаны зөвлөл болон Захиргааны хэргийн шүүх холбогдох маргааныг хэрхэн шийдвэрлэж буйг судалсан болно.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Захиргааны байгууллага, сөрөг нөлөөлөл бүхий захиргааны акт, мэдэгдэх, тайлбар гаргах, сонгох боломж, хяналт

I. ОРШИЛ

Төрийн жинхэнэ албан хаагчдад сахилгын шийтгэл ногдуулах шийдвэр нь тухайн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндөж байдаг тул хуульд зааснаас бусад тохиолдолд сонсох ажиллагаа явуулж, оролцогчийн эрхийг хангасны үндсэн дээр шийдвэр гаргавал зохино. Мөн захиргааны байгууллага, албан тушаалтан албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулахдаа тухайн зөрчлийн шинж байдал, эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хуульд заасан шаардлагад үндэслэн зорилгодоо нийцүүлэн сонгох боломжоо хэрэглэнэ.

Төрийн албаны зөвлөлд 2020 онд 195 гомдол хянан шийдвэрлэсний 151 нь төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулсан, 2021 онд 90 гомдолд маргаан үүсгэн шалгасны 39 шийдвэр нь сахилгын шийтгэл ногдуулсан, 2022 онд 63 гомдолд маргаан үүсгэн шалгасны 34 нь сахилгын шийтгэл ногдуулсан маргаан байсан ба төрийн жинхэнэ албан хаагчдад сахилгын шийтгэл ногдуулж буй байдал, эрх зүйн зохицуулалтад дүн шинжилгээ хийж судалгааны үр дүнд тулгуурлан өөрийн дүгнэлт, саналыг дэвшүүлэх зорилгоор энэхүү сэдвийг сонгон судаллаа. Судалгааны ажлын хүрээ нь төрийн жинхэнэ албан хаагчдад ногдуулж буй сахилгын шийтгэлээр хязгаарлагдсан болно. Албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах эрх зүйн хэм хэмжээнүүд, энэ төрлийн ажиллагааны практик орчин, эрх зүйн зохицуулалтын онцлог, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хийсэн дүгнэлт нь судалгааны объект болно.

II. ОНОЛЫН СУУРЬ ОЙЛГОЛТ

1. Төрийн жинхэнэ албан хаагч ба түүнд ногдуулах сахилгын шийтгэл

Төрийн алба нь төрийн алба хаах болзол, журам, төрийн албан хаагчдын эрх зүйн байдал, тэдэнд хэрэглэх урамшил, хүлээлгэх хариуцлагыг тогтоон зохицуулдаг эрх зүйн хэм хэмжээнүүдийн нийлбэр цогц, захиргааны эрх зүйн нэг төрөл хэсэг¹ мөн билээ. Төрийн албаны салшгүй хэсэг нь төрийн албан хаагч ба төрийн албан хаагч гэж төрийн албан тушаалыг эрхэлж, эрх, үүргээ хэрэгжүүлсний төлөө төрөөс цалин хөлс авч, ажиллах нөхцөл, баталгаагаар хангагдан ажиллаж байгаа этгээд юм. Төрийн албан хаагч нь хуульд заасан чиг үүргээ биелүүлээгүй, төрийн жинхэнэ албан хаагчийн хориглох зүйлийг зөрчсөн буюу албан үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд сахилгын шийтгэл оногдуулах нөхцөл болох ба тухайн зөрчлийн шинж байдал, түүнийг анх буюу давтан үйлдсэн зэргийг харгалзан тохирох шийтгэлийг оногдуулах нь захиргааны байгууллагын сонгох боломжид хамаарна.

2017 оны Төрийн албаны тухай хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.10 дахь хэсэгт зааснаар сахилгын шийтгэл ногдуулах, түүнд гомдол гаргах журмыг төрийн албаны төв байгууллага, Засгийн газар хамтран батална. Тус зохицуулалтын хүрээнд 2019 оны 04 дүгээр сарын 04-ний өдрийн 36/32 дугаартай Монгол Улсын сайд, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын дарга, Төрийн албаны зөвлөлийн даргын хамтарсан тушаалаар батлагдсан “Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах, түүнд гомдол гаргах журам”-ыг баталсан байдаг.

Дээрх журамд албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулахтай холбоотой харилцааг Төрийн албаны тухай хуулиас нарийвчлан зохицуулсан ба тухайлбал сахилгын шийтгэл ногдуулах үндэслэлийг Төрийн албаны тухай хуульд зааснаас гадна буюу 1.3.4 дэх хэсэгт Төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэрээр тогтоосон журмыг зөрчсөн гэж журамлажээ.

Мөн “Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах, түүнд гомдол гаргах” журмын 1.5 дахь хэсэгт сахилгын шийтгэлийн төрлийг:

1.5.1 сануулах

1.5.2 албан тушаалын цалингийн хэмжээг 6 сар хүртэл хугацаагаар бууруулах

¹ Б.Чимид. Бүгд найрамдах Монгол Ард улсын захиргааны эрх зүй. Уб., 2021. 177 дахь тал

1.5.3 төрийн албанаас халах

1.5.4 төрийн албанд 3 жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах гэжээ.

Гэвч Төрийн албаны тухай хуулийн 48 дугаар зүйлийн холбогдох заалт буюу 48.1.1.өөрт нь ганцаарчилсан хэлбэрээр сануулах; 48.1.2.нийт ажилтанд зарлах хэлбэрээр нээлттэй сануулах 48.1.3.албан тушаалын цалингийн хэмжээг 3 сар хүртэл хугацаагаар 20 хүртэл хувиар бууруулах гэж **2021 оны 7 дугаар сарын 02-ны** өдөр өөрчлөн найруулсан. Иймд дээрх өөрчлөлтөд нийцүүлэн “Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах, түүнд гомдол гаргах” журмын холбогдох заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай.

Төрийн жинхэнэ алба нь сонгуулийн бус замаар буюу мэдлэг, мэргэшлийн үндсэн дээр тухайн албан тушаалд томилогдож, чөлөөлөгддөг төрийн албаны байнгын тогтвортой хэсэг юм. Өөрөөр хэлбэл хуульд заасан хугацаат албан тушаалтан солигдож, өөрчлөгдсөн ч түүнийг дагаж үл солигдох, тогтвортой шинж чанартай, мэргэжлийн үйл ажиллагаагаараа төрд дэмжлэг болдог тулгуур алба юм. Төрийн жинхэнэ албаны энэ үзэл санааг шүүгч сайтар ойлгох нь төрийн албан тушаалд томилогдсон удирдах албан тушаалтнууд жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах, ажлаас халсантай холбоотой маргааныг зөв шийдвэрлэхэд их тустай².

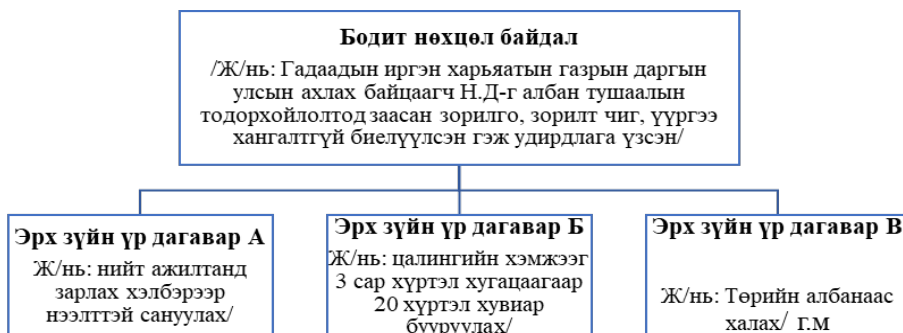
2. Захиргааны байгууллагын сонгох боломж ба шүүхийн хяналт

Хууль тогтоогч төрийн зохицуулалт шаардсан амьдралын бүхий л нөхцөлийг урьдчилж харж чадахгүй тул захиргааны байгууллагад зохицуулалт хийх орон зай үлдээж тухайн тохиолдолд нь тохирсон шийдвэр гаргах боломжийг олгодог³.

Захиргааны байгууллагаас хуульд тодорхойлсон нөхцөл байдалд үйл ажиллагааны хоёр болон түүнээс дээш өөр хувилбарын аль нэгийг сонгох бодит бололцоог сонгох боломж гэнэ.

Захиргааны байгууллагын сонгох боломжийг дараах бүдүүвчээр харуулав.

Схем 1. Сонгох боломжийн зураглал



Сонгох боломжийн үндсэн үүрэг нь тодорхой тохиолдолд шийдвэр гаргахдаа уян хатан хандах бололцоог захиргаанд олгоход оршино⁴. Сонгох боломжийн алдааг дараах байдлаар ангилна. Үүнд:

1. Сонгох боломжийг хэтрүүлэх- Захиргааны байгууллага ямар нэг үйл ажиллагааг сонгож хэрэгжүүлсэн байгаад тэр нь хуулиар олгосон эрхийн хүрээнд биш бол;
2. Сонгох боломжийг ашиглаагүй эсхүл дутуу ашиглах- Захиргааны байгууллага өөрийн сонгох боломжийн хүрээнд шийдвэр гаргаад тэр шийдвэр нь эрх зүйн үндэслэлтэй байх ёстой байсан бол;

² Д.Багболд. Нийтийн эрх зүй дэх тулгамдсан асуудал. Уб., 2015. 117 дахь тал.

³ Ханнс Зайделийн сан. Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар/судалгаа, хэрэглээний анхны хэвлэл/. Уб., 2017.200 дахь тал.

⁴ Das ermesen der öffentlichen Verwaltung-Entwicklung, Funktionen, Gerichts-Kon-trolle, JZ 1984, 1001.

3. Сонгох боломжийг буруу ашиглах-Захиргааны байгууллага хуулийн зохицуулалтын зорилгын эсрэг үйл ажиллагаа хийсэн, Үндсэн хуулийн зарчмуудыг зөрчсөн бол⁵.

2015 оны Захиргааны ерөнхий хуулиар анх удаа Захиргааны байгууллагаас тодорхой асуудлыг шийдвэрлэхдээ эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хуульд заасан шаардлагад үндэслэн зорилгодоо нийцүүлэн⁶ хууль, захиргааны хэм хэмжээний актаар зөвшөөрөгдсөн боломжит хувилбаруудаас аль нэгийг хэрэглэх, эсхүл хэрэглэхгүй байх захиргааны байгууллагын сонгох боломжийг хуульчилсан.

Захиргааны байгууллагын сонгох боломжийг сахилгын шийтгэл ногдуулах, сахилгын шийтгэлийн төрлийг сонгон ногдуулахад захиргаа дур зоргоороо авирлах, сонгох боломжийг буруу ашиглах, сонгох боломжийг хэтрүүлэх тохиолдол цөөнгүй байна.

Төрийн албаны тухай хуулийн 47 дугаар зүйлийн 47.1.1 дэх заалтад Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг төрийн албанаас халах үндэслэлийг “... хууль тогтоомж, албан тушаалын тодорхойлолтод заасан албан үүргээ биелүүлээгүй”/3 ба түүнээс дээш удаа/ гэж хуульчилсан. Гэвч “Төрийн албаны тухай хууль”-ийн 45 дугаар зүйлд Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг захиргааны санаачилгаар албан тушаал бууруулах үндэслэлийг “хууль тогтоомж болон албан тушаалын тодорхойлолтод заасан чиг үүрэг, зорилго, зорилтоо хангалтгүй биелүүлсэн” гэж хуульчилсан нь агуулгын хувьд хоорондоо давхцаж байна. Өөрөөр хэлбэл ямар тохиолдолд сахилгын шийтгэл ногдуулах уу, ямар тохиолдолд албан тушаал бууруулах уу гэдгийг шийдвэрлэх нь захиргааны байгууллагын сонгох боломжид хамаарч байна.

Мөн Төрийн албаны тухай хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.3-д сахилгын шийтгэлийг заавал дэс дараалан хэрэглэхийг шаардахгүй гэж хуульчилсан нь нэг талаараа тухайн зөрчлийн шинж байдалд тохирсон сахилгын шийтгэл ногдуулах заалт боловч нөгөө талаараа захиргаанд сонгох боломжийг шууд олгосон зохицуулалт тул хууль тогтоогч, салбарын судлаачид анхаарах нь зүйтэй.

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд шүүх захиргааны байгууллага сонгох боломжийг хэрэглэхдээ хуулийн хязгаарыг хэтрүүлсэн, буруу хэрэглэсэн, эсхүл өөрт олгосон эрх хэмжээг зорилгодоо нийцээгүй байдлаар ашигласны улмаас түүний гаргасан захиргааны акт, эсхүл татгалзсан үйлдэл, эс үйлдэхүй хууль зөрчсөн эсэхийг шалгах буюу шүүхийн хяналтын хүрээг хуульчилсан байдаг. Хуулийн дээрх зохицуулалтуудыг схемчлэн харуулбал:

Схем 2. Захиргааны байгууллагын сонгох боломж ба шүүхийн хяналт



⁵ П.Одгэрэл. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги/3.хэвлэлт/. Уб., 2016. 192 дахь тал.

⁶ “Зорилгодоо нийцсэн байх” гэдэг нь тухайн арга зам, шийдвэрийн хувилбар нь хүрэхээр зорьж буй зорилгыг дэмжих, зорилгод хүрэхэд тохирсон байхыг ойлгоно. Тиймээс захиргааны зорилгыг хэрэгжүүлэхэд сонгож авсан шийдвэрийн хувилбар, арга зам нь үнэхээр шаардлагатай эсэхийг шалгана. Зөвхөн зорилго дангаар аргаа зөвтгөхгүй. Жишээ нь: Мэдүүлэг авахын тулд сэжигтэн, яллагдагчийг аливаа хэлбэрээр тамлахыг хориглодог. Өөрөөр хэлбэл ямар ч аргаар хамаагүй зорилгодоо хүрэх бус, бусдад хамгийн бага сөрөг үр дагавар үүсгэхээ хувилбарыг сонгож зорилгодоо хүрэх тухай асуудал юм.

ЗЕХ-д заасан захиргааны актыг дээд шатны захиргааны байгууллага буюу гомдол хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий захиргааны байгууллага хянах болон шүүх хянах хүрээг тусгайлан хуульчилсан нь төрийн эрх мэдэл хуваарилалт буюу гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдлыг бэхжүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг хангах суурь зохицуулалт юм. Шүүхийн хяналт нь төрийн бусад эрх мэдэл, эсхүл Засгийн газрын зохих түвшний байгууллагын үйл ажиллагаа хууль, эрх зүйд нийцэж байгаа эсэхийг хянах шүүхийн бүрэн эрх юм. Шүүхийн хяналтыг эрх мэдлийг хуваарилах онолын хяналт, тэнцвэрийн нэг хэлбэр гэж үздэг⁷.

Захиргааны хэргийн шүүхийн онцлог нь иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг захиргааны хууль бус үйлдэл, дур зоргоос хамгаалах замаар захиргааны үйл ажиллагааг хуульд заасанд хүрээнд хянах явдал юм. Өөрөөр хэлбэл захиргааны байгууллага албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах шийдвэр гаргах, сахилгын шийтгэлийн төрлийг сонгон хэрэглэхдээ сонгох боломжийг хуульд заасан хүрээнд хэрэглэх, тус ажиллагаатай холбоотой маргаан үүссэн тохиолдолд захиргааны хэргийн шүүх маргааныг шалгахдаа захиргааны процессын хуульд заасан шүүхийн хяналтын хүрээнд хянах нь хууль болон төрийн эрх мэдэл хуваарилалтын зарчимд нийцнэ.

3. Эрх зүйн зүй ёсны процесс /due process of law/ ба сахилгын шийтгэл ногдуулах ажиллагаа

Due process of law нь Rule of law⁸ /Эрхийг дээдлэх зарчим/-ийн үндсэн зарчмуудын нэг бөгөөд 1215 оны Магна Хартагаас үүдэлтэй ба Магна Хартагийн “Шүүхийн шийдвэр эсхүл газрын хуульд зааснаас бусад тохиолдолд ямар ч чөлөөт иргэнийг баривчлах, хорих, эрх болон эзэмшлийг нь хязгаарлах эсхүл бусад аргаар түүний эрх зүйн байдлыг дордуулах, хөөхгүй ба түүний эсрэг хүч хэрэглэх эсхүл бусдаар хүч хэрэглүүлж болохгүй гэх шүүхэд хандах эрхийг хамгаалсан заалтаас гаралтай юм.

Эрх зүйт ёсны процессын шаардлага нь эрх зүйн зүй ёсны процессын номлолоор илрэх бөгөөд түүнийг “Төр буюу шүүх нь иргэний аль нэг эрхэд халдахуйц шийдвэр гаргахаар болж буй тохиолдолд иргэн бүр туйлын эрх гэсэн утгаар нь эдэлж байдаг үндсэн эрхийн процедурын шинжтэй хууль зүйн баталгаа юм” хэмээн тодорхойлсон байдаг⁹. Эрх зүйн зүй ёсны процесс нь мөн чанарын болон процессын гэсэн хоёр хэлбэртэй ба зохих ёсны процессын мөн чанар нь процедурт биш хянан шийдвэрлэх ажиллагаа болон түүний эх сурвалж болсон дүрэм, журмыг эрх бүхий этгээдийн дур зоргоос хамгаалах гэсэн агуулгаар илэрдэг бол процесс нь тодорхой ажиллагааг зайлшгүй үе шаттайгаар хэрэгжүүлэх шаардлагаар илэрнэ.

Тиймээс аливаа эрх зүйн зөрчлийг илрүүлэх, нотлох, хариуцлага хүлээлгэх ажиллагаа нь тодорхой журмыг шаардах бөгөөд түүнийг нарийн тогтоож хуульчлах, эрх бүхий субъект нь хуульчлагдсан журмыг эрх зүйт ёс, шударга ёс, хууль ёсны хүрээнд хэрэгжүүлснээр эрх зүйн зүй ёсны процесс хангагдах нөхцөл бүрдэнэ¹⁰.

⁷ Н.Лүндэндорж. Төрийн онол. Дөрөв дэх хэвлэл. Уб., 2020. 231 дэх тал.

⁸ Энэхүү зарчим нь Англид бүрдэлдэн тогтсон зарчим бөгөөд эрх мэдлээ дур зоргоор хэрэгжүүлэхээс сэргийлж, ард түмний эрхийг хамгаалахыг гол агуулга болгосон зарчим ба Алберт Вэнн Дайси/1835-1922/ нь “rule of law”-ын үндсэн 3 шинжийг дараах байдлаар тодорхойлсон. Үүнд:

1. Шүүхээс хууль зөрчсөн гэм буруутай нь тогтоогдохоос өмнө хэнд ч бие махбодын хувьд болон эд материалын хохирол учруулж шийтгэж болохгүй,

2. Бүх хүмүүс хуулийн өмнө эрх тэгш, хэн ч хуулиас гадуур байх ёсгүй, нийгмийн байр суурь, хүйс зэргээс хамааралгүй бүгд хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш учир төрийн өндөр албан тушаалтан ч жирийн иргэний нэгэн адил хуулийг дагаж мөрдөх үүрэгтэй.

3. Хувь хүний эрх, эрх чөлөөг халдлагаас сэргийлэхэд шүүх үндсэн үүрэг гүйцэтгэнэ гэжээ.

⁹ Н.Мөнхзул. Төрийн тусгай албан хаагчид сахилгын шийтгэл оногдуулах эрх зүйн зохицуулалтын онцлог /Эрдэм шинжилгээний өгүүдэл/. Уб., 2021. 1 дэх тал.

¹⁰ Мөн тэнд.

“Due process of law” нь Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны агуулгын хувьд:

1. Захиргааны байгууллагаас шийдвэр гаргахдаа баримтлах үндэслэлийг хуульд тусгасан байх;
2. Захиргааны байгууллагаас шийдвэр гаргахдаа тухайн шийдвэрийн улмаас эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөх этгээдэд мэдэгдэж, тайлбар, саналыг нь сонсох;
3. Шийдвэрийн хаяглагдсан этгээд нь захиргааны байгууллагын цуглуулсан, өөрт холбогдох шийдвэрийн материалтай танилцах;
4. Захиргааны байгууллагаас гаргасан шийдвэрийнхээ үндэслэлийг шийдвэрийг хаяглагдсан этгээдэд мэдэгдэх гэсэн агуулгууд багтдаг¹¹ байна.

III. АСУУДАЛ ДЭВШҮҮЛЭХ НЬ

1. Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулсан байдал

Төрийн албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулахтай холбоотой маргааныг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий Төрийн албаны төв байгууллага буюу Төрийн албаны зөвлөл 2020 онд Төрийн албаны зөвлөл Төрийн жинхэнэ албан хаагч, уг албанд нэр дэвшигчийн эрх зөрчигдсөн болон цалин хөлс, ажиллах нөхцөл, баталгааны талаарх 195 гомдлыг хянан шийдвэрлэхэд хууль зөрчиж сахилгын шийтгэл ногдуулсан 56, хууль зөрчиж ажлаас халсан 95, зэрэг дэв, цалин хөлс, баталгаатай холбоотой 44 гомдол байсан байна¹².

Харин 2021 онд 90 гомдолд маргаан үүсгэн шалгаж, маргаан хянан шалгах комисс байгуулсан ба 35.5 хувь буюу 32 шийдвэр нь сахилгын шийтгэл ногдуулсан, 43.3 хувь буюу 39 шийдвэр нь төрийн албанаас чөлөөлсөн, 7.8 хувь буюу 7 шийдвэр нь төрийн албанаас халсан, 10 хувь буюу 9 шийдвэр нь албан тушаал бууруулсан, 1.1 хувь буюу 1 шийдвэр нь өөр албан тушаалд шилжүүлэн ажиллуулсан, 2.3 хувь буюу 2 шийдвэр төрийн жинхэнэ албан хаагчийн баталгааны талаар гаргасан шийдвэр байна.

Сахилгын шийтгэл ногдуулсан шийдвэрийн хувьд төрийн албанаас халсан 12, албан тушаалын цалингийн хэмжээг бууруулсан 9, сануулсан 11 шийдвэр тус тус хамаарч байна. Гомдол маргааныг хянан шийдвэрлэснээр төрийн жинхэнэ албан хаагчийн зөрчигдсөн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг сэргээн, 19 албан хаагчийг өмнө нь эрхэлж байсан албан тушаалд нь эгүүлэн томилуулж, 6 албан хаагчид ногдуулсан сахилгын шийтгэлийг хүчингүй болгосон¹³.

2022 онд 63 гомдолд маргаан үүсгэн шалгахад Томилох эрх бүхий этгээд, төрийн жинхэнэ албан хаагч хоорондын болон бусад асуудлаар гарах маргаан өмнөх оноос 27 маргаанаар буурсан үзүүлэлттэй байна. Маргаан хянан шалгах комиссын 33 дүгнэлтийг Төрийн албаны зөвлөлийн хуралдаанаар хэлэлцэж, эрх бүхий албан тушаалтны 23 шийдвэрийг Төрийн албаны тухай хууль тогтоомж болон төрийн жинхэнэ албан хаагчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн гэж үзэж, хүчингүй болгов. Түүнчлэн эрх бүхий албан тушаалтны 10 шийдвэр хууль зүйн үндэслэлтэй болохыг тогтоож шийдвэрлэлээ.

Эрх бүхий албан тушаалтан, төрийн албан хаагчдын хооронд үүссэн маргаан бүхий захиргааны 63 актыг агуулгаар нь авч үзвэл, 16 шийдвэр нь сахилгын шийтгэл ногдуулсан, 17 шийдвэр нь төрийн албанаас чөлөөлсөн, 4 шийдвэр нь төрийн албанаас халсан, 7 шийдвэр нь албан тушаал бууруулсан, 14 шийдвэр төрийн жинхэнэ албан хаагчийн нийгмийн баталгааны талаар, 2 шийдвэр нь төрийн жинхэнэ албан тушаалд сонгон шалгаруулж томилохтой холбоотой, 3 шийдвэр нь төрийн албаны ерөнхий болон тусгай шалгалтыг зохион байгуулах, арга зүйн удирдлагаар хангах, төрийн захиргааны болон төрийн үйлчилгээний байгууллагын төсвийн шууд захирагчийг сонгон шалгаруулахтай холбоотой асуудлаар гаргасан байна.

¹¹ Б.Дөлгөөн. Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны эрх зүй: Онол, хэрэглээ, тулгамдсан асуудал. Уб., 2023. 37 дахь тал

¹² Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөлийн 2020 оны үйл ажиллагааны тайлан. Уб., 2021. 40 дэх тал.

¹³ Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайлан-2022. Уб., 2022. 83 дахь тал.

Сахилгын шийтгэл ногдуулсан шийдвэрийн хувьд төрийн албанаас халсан 2, албан тушаалын цалингийн хэмжээг бууруулсан 3, сануулсан 10, цагдаагийн албаны цол бууруулсан 1 шийдвэр тус тус хамаарч байна¹⁴.

Төрийн албаны зөвлөлд маргаан хянан шийдвэрлэгдсэн ТЖАХ-д сахилгын шийтгэл ногдуулахтай холбогдсон зарим тохиолдлыг авч үзвэл:

Кейс 1: Сонсох ажиллагаа явуулаагүй үндэслэлээр захиргааны актыг хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн ТАЗ-ын МХШК-ын дүгнэлт

Гомдлын агуулга: “... дүүргийн ... шүүхийн Тамгын газрын даргын 2020 оны Б/38, Б/43 дугаар тушаалаар ерөнхий шүүгчийн туслах Г.А, Н.Б, Б.О, шүүгчийн туслах М.О, М.Оюу, мэдээлэл технологийн мэргэжилтэн С.Х нарыг ТатХ-ийн 48 дугаар зүйлийг үндэслэн, Улсын онцгой комиссын 2020 оны 2 дугаар сарын 20,26-гы өдрийн хуралдаанаар Улс, хот хоорондын зорчигч тээвэр, галт тэрэг болон орон нутгийн хуваарьт нислэг, хувийн тээврийн хэрэгслийн зорчих хөдөлгөөнийг түр зогсоосон арга хэмжээ авсныг мэдсэн атлаа чөлөөний хуудас болон эмнэлгийн магадлагаагүйгээр ажил тасалж, төрийн албан ажилд саад учруулсан гэж үзэж сануулах сахилгын шийтгэл ногдуулсан.

Асуудал: Тус шүүхийн тамгын газрын хүний нөөц, сургалт хариуцсан ахлах мэргэжилтний албан үүргийг түр орлон гүйцэтгэгч Г.Э, хэвлэл мэдээлэл, олон нийттэй харилцах мэргэжилтэн З.Б нар нь байнга холбогдож, сахилгын шийтгэл ногдуулах гэж байгаа талаар мэдэгдсэн гэсэн ч нотлох баримтаар тогтоогдоогүй байна.

МХШК-ын Дүгнэлт: “... нэр бүхий албан хаагчдад сахилгын шийтгэл ногдуулахдаа “Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах, түүнд гомдол гаргах журам”-ын 2.6-т “... үндэслэл, холбогдох баримт материалыг зөрчил гаргасан албан хаагчид урьдчилан танилцуулж тэмдэглэл үйлдэн, гарын үсэг зуруулна. Зөрчилд холбогдсон албан хаагч дүгнэлттэй танилцах, эхсүл гарын үсэг зурахаас татгалзсан тохиолдолд энэ тухай тэмдэглэл үйлдэж, шалгалтын материалд хавсаргана гэсний дагуу зөрчил гаргасан албан хаагчид танилцуулж, тэмдэглэл үйлдээгүй байна гэжээ¹⁵.

Захиргааны ерөнхий хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.5. Сонсох ажиллагаа явуулах хугацаа оролцогчийн тайлбар, санал гаргах боломжийг хангасан байна. 27.6. Сонсох ажиллагааны явц, үр дүнгийн талаар тэмдэглэл хөтөлж, гарсан саналыг захиргааны шийдвэрт хэрхэн тусгасан талаар мэдээлэл бэлтгэж баримтжуулна. 27.7. Сонсох ажиллагааны үед гарсан саналыг захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд заавал тусгах үүрэг хүлээхгүй боловч тусгаагүй шалтгааныг тайлбарлах үүрэгтэй” гэж шийдвэрлэжээ.

Кейс- 2: Захиргааны байгууллага сонгох боломжийг буруу ашигласан гэж үзсэн ТАЗ-ын МХШК-ын дүгнэлт

Гомдлын агуулга: ОБЕГ-ын даргын 2020 оны 3 дугаар сарын 12-ны өдрийн Б/265 дугаар тушаалаар Ц.М-г Төрийн албаны тухай хуулийн 45 дугаар зүйлийн 45.1.1-т зааснаар албан тушаалын тодорхойлолтод заасан чиг үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэж үзэж Сүхбаатар аймгийн Онцгой байдлын газрын Түмэнцогт сум дахь Улсын нөөцийн салбарын даргын үүрэгт ажлаас чөлөөлж, 2020 оны 3 дугаар сарын 16-ны өдрөөс тус газрын Эрэн хайх, аврах салбарт бүлгийн дарга-аврах ажиллагааны зааварлагчаар албан тушаал бууруулж томилсон байна.

Асуудал: ОБЕГ-ын даргын 2020 оны 1 дүгээр сарын 17-ны өдрийн А/25 дугаар тушаалаар батлагдсан удирдамжийн дагуу ажлын хэсэг байгуулагдан Сүхбаатар аймгийн Онцгой байдлын газар Түмэнцогт сум дахь Улсын нөөцийн салбарт хийсэн иж бүрэн шалгалтаар “..., бараа материалын борлуулалтын орлогоос дутаасан, сар, улирлын төлөвлөгөөг батлуулж ажиллаагүй, бүртгэл тайлан хянадаггүй, ... үндэслэлээр дээрх сахилгын шийтгэлийг ногдуулжээ.

¹⁴ Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайлан-2023. Уб., 2023. 86 дахь тал.

¹⁵ Төрийн албаны зөвлөлийн Маргаан хянан шалгах комиссын дүгнэлт. 2020 оны 04 сарын 30-ны өдөр. Дугаар 02.

Ц.М нь үр дүнгийн гэрээний биелэлт 2017 онд “В” буюу хангалттай, 2018, 2019 онд “А” буюу бүрэн хангалттай, 2020 оны 1 дүгээр улиралд “В” буюу хангалттай гэж үнэлэгдсэн байна.

МХШК-ын Дүгнэлт: Төрийн албаны тухай хуулийн 52, 55 дугаар зүйлд төрийн жинхэнэ албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг үнэлэх, гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний талаарх зохицуулалтыг хуульчилсан. Засгийн газрын 2019 оны 38 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөг боловсруулж батлах, ажлын гүйцэтгэл, үр дүн, мэргэшлийн түвшинг үнэлэх журам”-ын 4.11.3-т гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний биелэлт нь 3 удаа дараалан хангалтгүй үнэлэгдвэл албан тушаал бууруулах саналыг гаргахаар журамласан тул ЗЕХ-ийн 4.2.5.зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх зарчмыг зөрчсөн¹⁶ гэж дүгнэжээ.

Шүүхээс маргаан шийдвэрлэсэн зарим тохиолдлыг авч үзвэл:

Кейс: 3. “... Сонсох ажиллагаа явуулаагүй алдааг үндэслэл болгон тус актыг хүчингүй болгох боломжгүй” гэж үзсэн тохиолдол

Хэргийн нөхцөл байдал: Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын 2017 оны 01 дүгээр сарын 13-ны өдрийн Б/14 дүгээр тушаалаар нэхэмжлэгч Ховд аймгийн Мөнххайрхан сум дахь Мөнххайрханы байгалийн цогцолборт газрын хамгаалалтын захиргааны дарга Т.Л-ийг “эрх хэмжээгээ хэтрүүлэн Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улсын “Хоёр гол”-ын хамгаалалтын захиргаатай яамны зөвшөөрөлгүйгээр хамтран ажиллах гэрээ, санамж бичиг байгуулсан” гэх үндэслэлээр Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 1.4, 2 дахь хэсэг, Төрийн албаны тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.1.1, Засгийн газрын 1994 оны 201 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Байгууллага хооронд гэрээ байгуулах журам”-ын 6, 15 дугаар заалтуудыг тус тус үндэслэн захиргааны санаачлагаар албан тушаал бууруулж, мөн өдрийн Б/16 дугаар тушаалаар “Ховд аймгийн Мөнххайрхан сум дахь Мөнххайрханы байгалийн цогцолборт газрын хамгаалалтын захиргааны даргын үүргийг түр орлон гүйцэтгэгчээр М.О-г 2017 оны 1 дүгээр сарын 16-ны өдрөөс томилж”, “Т.Л-ийн цалингийн түвшинг бууруулалгүйгээр хамгаалалтын захиргааны мэргэжилтнээр томилон ажиллуулахыг Мөнххайрханы байгалийн цогцолборт газрын хамгаалалтын захиргааны даргын албан үүргийг түр орлон гүйцэтгэгч М.О-д үүрэг болгож” тус тус шийдвэрлэсэн.

Нэхэмжлэлийн шаардлага: Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдад холбогдуулан Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын 2017 оны 01 дүгээр сарын 13-ны өдрийн Б/14, Б/16 дугаар тушаалуудыг хүчингүй болгуулж, урьд эрхэлж байсан ажил, албан тушаалд эгүүлэн тогтоолгох, 2017 оны 01 дүгээр сарын 24-ний өдрөөс хойш ажилгүй байсан хугацааны цалинтай тэнцэх олговор гаргуулж, нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлийг нөхөн төлүүлэхийг даалгах.

Анхан шатны шүүх: Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдаас маргаан бүхий акт болох “Т.Л-ийг албан тушаал бууруулах тухай” 2017 оны 01 дүгээр сарын 13-ны өдрийн Б/14 дүгээр тушаалыг гаргахдаа Захиргааны ерөнхий хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1-д заасан оролцогчийг сонсох ажиллагааг хийгээгүй, нэхэмжлэгч Т.Л-оос тайлбар, санал гаргах боломжийг олгоогүй, ийнхүү сонсох ажиллагаа хийгээгүй шалтгаанаа нотолсон тайлбар болон холбогдох баримтыг хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шүүхэд гаргаж өгөөгүй нь хариуцагчийн зүгээс Захиргааны ерөнхий хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.1-д заасан захиргааны үйл ажиллагаа “хуульд үндэслэх” тусгайлсан зарчмыг алдагдуулж, нэхэмжлэгч Т.Л-ийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн байна.

Хариуцагч Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайд нь маргаан бүхий захиргааны актыг гаргахдаа Төрийн албаны тухай болон Захиргааны ерөнхий хуульд заасан журмыг баримтлаагүй, нэхэмжлэгчийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг зөрчсөн болох нь

¹⁶ Төрийн албаны зөвлөлийн Маргаан хянан шалгах комиссын дүгнэлт. 2020 оны 05 сарын 04-ний өдөр. Дугаар 03.

тогтоогдож байх тул хариуцагчийн шийдвэрийг зөвтгөх үндэслэлгүй гэж шүүх үзэж, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын 2017 оны 01 дүгээр сарын 13-ны өдрийн Б/14, Б/16 дугаар тушаалуудыг хүчингүй болгох нь зүйтэй гэж дүгнэв¹⁷.

Давж заалдах шатны шүүх: Анхан шатны шүүх “нэхэмжлэгч Төрийн албаны тухай хууль болон холбогдох журмыг зөрчсөн болох нь тогтоогдож байна” гэж дүгнэсэн атлаа хариуцагч маргаан бүхий захиргааны актыг гаргахдаа Захиргааны ерөнхий хуульд заасан журмыг баримтлаагүй гэх үндэслэлээр нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж шийдвэрлэсэн нь үндэслэлгүй.

Учир нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 26, 27 дугаар зүйлд заасан сонсох ажиллагааг явуулах хууль зүйн зохицуулалтын зорилго нь зөрчлийн шинж байдлыг тогтоох, холбогдсон этгээд уг зөрчлийг няцаах баримт, үндэслэлээ гаргах боломж олгоход орших юм. Гэтэл нэхэмжлэгч Т.Л-ийн гаргасан зөрчил тодорхой, тэрээр эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр БНХАУ-ын Хоёр голын хамгаалалтын захиргаатай хамтын ажиллагааны санамж бичиг байгуулснаа үгүйсгээгүй төдийгүй энэ нь нэгэнт хэрэгт авагдсан баримтуудаар тогтоогдож байх тул хариуцагч захиргааны байгууллага сонсох ажиллагаа явуулаагүй нь нэхэмжлэгчийн үйлдлийг зөвтгөх үндэслэл болохгүй¹⁸ гэжээ.

Хяналтын шатны шүүх: Хариуцагчаас маргаан бүхий захиргааны актыг гаргахдаа Захиргааны ерөнхий хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1-д заасан оролцогчийг сонсох ажиллагааг хийгээгүй, нэхэмжлэгч Т.Л-оос **тайлбар, санал гаргах боломжийг олгоогүй нь буруу байх боловч** энэ нь нэхэмжлэгчийн гаргасан дээрх эрх хэмжээгээ хэтрүүлсэн үйлдлийг зөвтгөх, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын 2017 оны 01 дүгээр сарын 13-ны өдрийн Б/14 дүгээр тушаалыг бүхэлд нь хүчингүй болгох үндэслэл болохгүй¹⁹ гэжээ.

Кейс-4. “Шийдвэр гаргах ажиллагааны алдаа нь маргаан бүхий актын эрх зүйн үр дагаварт нөлөөлөхгүй” гэж үзсэн тохиолдол

Хэргийн нөхцөл байдал: Нэхэмжлэгч Г.Б нь “хамтран ажиллаж байгаа алба хаагчийн гүйлгээр иргэн Ц.П-ийг албан өрөөндөө ирүүлэн бусдын мөнгийг төлүүлэх талаар шаардсан, эхнэрийг нь дуудан ирүүлж мэдүүлэг авахаар чирэгдэл учруулсан, албан тушаалын байдлаа ашиглан дарамталсан, харьяаллын бус хэрэг маргаанд оролцож Төрийн албаны болон Цагдаагийн албаны тухай хууль, Цагдаагийн ерөнхий газрын даргын 2017 оны А/129 дүгээр тушаалаар батлагдсан “Цагдаагийн алба хаагчийн ёс зүйн дүрэм”-ийг зөрчсөн.

Нэхэмжлэлийн шаардлага: “Цагдаагийн ерөнхий газрын даргын 2019 оны 11 дүгээр сарын 13-ны өдрийн Б/910 дугаар тушаалын өөрт холбогдох хэсгийг хүчингүй болгож урьд эрхэлж байсан Баянзүрх дүүрэг дэх Цагдаагийн газрын мөрдөн шалгах ажиллагаа хариуцсан чиглэлийн ахлах мөрдөгчийн ажилд эгүүлэн тогтоолгож, Цагдаагийн хошууч цолыг сэргээлгэх, ажилгүй байсан хугацааны цалин гаргуулах”

Нэхэмжлэлийн шаардлагын үндэслэл: Цагдаагийн ерөнхий газрын 2019 оны 11 дүгээр сарын 13-ны өдрийн Б/910 дугаартай тушаал нь хууль тогтоомжуудыг ноцтой зөрчсөн тул хууль зүйн хувьд хүчин төгөлдөр бус тушаал гаргасан гэж үзэхээр байна. Учир нь Захиргааны Ерөнхий хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1 дэх хэсэгт “Захиргааны акт, захиргааны гэрээг батлан гаргахын өмнө эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд захиргааны шийдвэр гаргахад ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлын талаар тайлбар, санал гаргах боломж олгоно” гэж заасныг ноцтой зөрчсөн бөгөөд нэхэмжлэгчийн тайлбар болон саналыг харгалзан авч үзэлгүйгээр албанаас халах тушаалыг гаргасан буюу сонсох ажиллагаа явуулаагүй, Захиргааны ерөнхий хуулийн 28 дугаар зүйлд заасан сонсох ажиллагаа хийхгүй байх тохиолдолд хамаарахгүй, шалтгаанаа нотолсон

¹⁷ Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр. 2017 оны 07 дугаар сарын 14-ний өдөр. Дугаар 544

¹⁸ Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлал. 2017 оны 10 дугаар сарын 11-ний өдөр. Дугаар 221/МА2017/0720.

¹⁹ Улсын Дээд Шүүхийн тогтоол. 2017 оны 12 сарын 18-ны өдөр. Дугаар 528.

баримт байхгүй байхад нэхэмжлэгчийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг зөрчсөн шийдвэр гаргасан байна.

Анхан шатны шүүх: Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2020 оны 03 дугаар сарын 02-ны өдрийн 128/ШШ2020/0153 дугаар шийдвэрээр: Төрийн албаны тухай хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1, 37.1.1, 37.1.7, Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.1.1, 21.1.12, 69 дүгээр зүйлийн 69.1, 69.1.2, 81 дүгээр зүйлийн 81.3, 82 дугаар зүйлийн 82.1, 82.1.1, 97 дугаар зүйлийн 97.1-д заасныг баримтлан Цагдаагийн ерөнхий газрын даргын 2019 оны 11 дүгээр сарын 13-ны өдрийн Б/910 дугаар тушаалын өөрт холбогдох хэсгийг хүчингүй болгож, урьд эрхэлж байсан Баянзүрх дүүрэг дэх Цагдаагийн газрын мөрдөн шалгах ажиллагаа хариуцсан чиглэлийн ахлах мөрдөгчийн ажилд эгүүлэн тогтоолгож, Цагдаагийн хошууч цолыг сэргээлгэх, ажилгүй байсан хугацааны цалин гаргуулах нэхэмжлэгч Г.Б-ын нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэжээ.

Мөн Цагдаагийн ерөнхий газрын даргын 2019 оны 11 дүгээр сарын 13-ны өдрийн “Албанаас халж цагдаагийн цолыг хураах тухай” Б/910 дугаар тушаалд нэхэмжлэгчийн гомдол гаргах эрхийг заагаагүй зөрчил байх боловч энэ үндэслэлээр маргаан бүхий актыг хүчингүй болгож нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж шийдвэрлэх боломжгүй” хэмээн дүгнэжээ.

Давж заалдах шатны шүүх: Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2020 оны 04 дүгээр сарын 16-ны өдрийн 272 дугаар магадлалаар: Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2020 оны 03 дугаар сарын 02-ны өдрийн 153 дугаар шийдвэрийг хэвээр үлдээж, нэхэмжлэгчийн өмгөөлөгчийн давж заалдах гомдлыг хангахгүй орхиж шийдвэрлэжээ.

Хяналтын шатны шүүх: Маргаан бүхий акт болох хариуцагч Цагдаагийн ерөнхий газрын даргын 2019 оны 11 дүгээр сарын 13-ны өдрийн Б/910 дугаар тушаалаар нэхэмжлэгч Г.Б-ыг “хамтран ажиллаж байгаа алба хаагчийн гуйлтаар иргэн “П”-г албан тушаал, байгууллагын нэрээр эрхшээлдээ оруулж, зүй бус харьцсан, харьяаллын бус хэрэг, маргаанд оролцож, Төрийн албаны тухай хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1.1, 37.1.7, 37.1.18, Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 69 дүгээр зүйлийн 69.1.2 дахь заалт, “Цагдаагийн алба хаагчийн ёс зүйн дүрэм”-ийн 2.2.2, 2.3.3, 2.3.6, 2.4.2 дахь хэсгийг тус тус зөрчсөн” гэж үзэн Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 82 дугаар зүйлийн 82.1.1-д “өргөсөн тангараг, ёс зүй, сахилгын дүрмийг ноцтой зөрчсөн” гэснийг баримтлан цагдаагийн албанаас халж, цагдаагийн хошууч цолыг хураасан нь үндэслэлтэй талаарх шүүхүүдийн дүгнэлт зөв байна.

Мөн “...Хариуцагч маргаан бүхий актыг гаргахдаа Захиргааны ерөнхий хуульд заасан сонсох ажиллагааг явуулаагүй байхад анхан болон давж заалдах шатны шүүх хэргийн үйл баримтыг буруу дүгнэж, албаны шалгалтын дүнг танилцуулсныг “сонсох ажиллагааг явуулсан” гэж хуулийг буруу тайлбарласан, мөн хариуцагч гомдол гаргах эрхийг заагаагүй байхад “энэ үндэслэлээр маргаан бүхий актыг хүчингүй болгох боломжгүй” хэмээн Захиргааны ерөнхий хуульд заасан “хуульд үндэслэх”, “бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн захиргааны шийдвэр гаргах тохиолдолд тэдгээрт урьдчилан мэдэгдэх, оролцоог нь хангах” зарчмыг зөрчиж, илт хууль бус шийдвэр гаргасан...” гэх /Тодорхойлох хэсгийн 4-6, 11-13/ хяналтын гомдлыг хангах боломжгүй.

Учир нь, хариуцагч маргаан бүхий актын үндэслэл болсон албаны шалгалтын дүнг танилцуулснаар нэхэмжлэгч нь ёс зүйн зөрчил гаргасан гэдэгт буруутгагдаж байгаа, иймд холбогдох хариуцлага хүлээх талаараа мэдсэн байх тул урьдчилан мэдэгдэх, сонсох ажиллагааг огт явуулаагүй гэж үзэх боломжгүйгээс гадна хэрэгт цугларсан баримтаар нэхэмжлэгчийн буруутай үйл ажиллагаа нэгэнт тогтоогдож байх тул “сонсох ажиллагаа явуулсан бол маргаан бүхий акт гарахгүй байсан” гэх үндэслэл тогтоогдохгүй, мөн актад гомдол гаргах эрхийг заагаагүйгээс нэхэмжлэгч гомдол, нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх

хугацаагаа алдах зэргээр эрх нь зөрчигдөөгүй учир энэхүү шийдвэр гаргах ажиллагааны алдаа нь маргаан бүхий актын эрх зүйн үр дагаварт нөлөөлөхгүй, иймд гомдлын энэ үндэслэлээр шүүхийн шийдвэр, магадлалыг хүчингүй болгох боломжгүй юм.

Кейс-5. Анхан шатны шүүх захиргааны байгууллагын шийдвэрийг өөрчлөх санал гаргасан, Хяналтын шатны шүүх Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж шийдвэрлэсэн тохиолдол

Хэргийн нөхцөл байдал: 2021 оны 02 дугаар сарын 06-ны өдрийн 21-22 цагийн үед гаалийн байгууллагын ажилчдын байранд Д.Б нарын нэр бүхий гаалийн улсын байцаагчид хамт хөзөр тоглосон, гаалийн улсын байцаагч Б.И-О, Ж.Х-Э нарын авчирсан нэг шил архиыг хувааж ууцгаасан, согтууруулах ундаа хэрэглэсэн үедээ Д.Б, Б.И-О нар нь хоорондоо маргалдаж, харилцан зодолдож, Б.И-О-ын зүүн ташаа хэсэгт ундаа задлагчаар цохиж гэмтэл учруулсан тул “Гаалийн ерөнхий газрын даргын 2021 оны 03 дугаар сарын 09-ний өдрийн Б/115 дугаартай “Гаалийн алба, албан тушаалаас халах тухай” тушаалаар Д.Б ажлаасаа халагджээ.

Нэхэмжлэлийн шаардлага: Гаалийн ерөнхий газрын харьяа Улс хоорондын шуудан илгээмжийн гаалийн газрын хяналт, шалгалт хариуцсан гаалийн улсын байцаагчийн албан тушаалд эгүүлэн томилон, ажилгүй байсан хугацааны цалин хөлстэй тэнцэх хэмжээний олговор олгуулж, эрүүл мэндийн болон нийгмийн даатгалын дэвтэрт нөхөн бичилт хийхийг хариуцагчид даалгах

Анхан шатны шүүх: Нэхэмжлэлийн шаардлагын зарим хэсэг болох маргаан бүхий актыг хүчингүй болгож, нэхэмжлэгчийг Гаалийн ерөнхий газрын харьяа Улс хоорондын шуудан илгээмжийн гаалийн газрын хяналт, шалгалт хариуцсан гаалийн улсын байцаагчийн албан тушаалд эгүүлэн тогтоож, түүнд 2022 оны 02 дугаар сарын 15-ны өдрөөс 2022 оны 04 дүгээр сарын 27-ны өдөр хүртэл ажилгүй байсан хугацаанд урьд авч байсан цалин хөлстэй тэнцэх хэмжээний олговрыг олгож, нийгмийн даатгал болон эрүүл мэндийн даатгалыг суутгаж, зохих бичилтийг хийхийг хариуцагчид даалгаж, нэхэмжлэлийн үлдэх хэсэг болох 2021 оны 03 дугаар сарын 09-ний өдрөөс 2022 оны 02 дугаар сарын 15-ны өдөр хүртэлх ажилгүй байсан хугацааны цалин хөлстэй тэнцэх хэмжээний олговор олгуулж, эрүүл мэндийн болон нийгмийн даатгалын дэвтэрт нөхөн бичилт хийхийг хариуцагчид даалгах шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэхдээ “... нэхэмжлэгчийг ажлын бус цагаар, амралтын өдрөөр согтууруулах ундааны зүйл хэрэглэсэн нь ёс зүйн дүрэм болон албан даалгаврыг зөрчсөн гэж буруутгах үндэслэлгүй, ... хоорондоо зодолдож, нэхэмжлэгч Д.Б-нь гаалийн улсын байцаагч Б.И-О-ын зүүн ташаа хэсэгт ундаа задлагчаар цохиж гэмтэл учруулсан гэх боловч ... эрх бүхий байгууллагууд шалгаж тогтоогоогүй байхад маргаан бүхий захиргааны актаар нэхэмжлэгчийг шууд буруутган ажлаас халсан нь үндэслэлгүй, ... нэхэмжлэгч нь 2021 оны 03 дугаар сарын 09-ний өдрөөс эхлэн ... магадлал хүчин төгөлдөр болох хүртэлх хугацаанд эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцож, шалгагдаж байсан тул энэ хугацаанд эрхэлж байсан албан тушаалаас нь түдгэлзүүлж шийдвэрлэх ёстой байсан ...” гэсэн дүгнэлтийг хийжээ²⁰.

Давж заалдах шатны шүүх: “... анхан шатны шүүхээс төрийн албан хаагчийг ажил, албан тушаалд эгүүлэн тогтоож, ажилгүй байсан хугацааг тооцохдоо Өмнөговь аймгийн Эрүү, Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлал гарсан 2022 оны 02 дугаар сарын 15-ны өдрөөс шүүхээс ажилд эгүүлэн тогтоосон 2022 оны 04 дүгээр сарын 27-ны өдөр хүртэлх хугацаагаар тооцсон нь Хөдөлмөрийн тухай хууль /1999 оны/-ийн 69 дүгээр зүйлийн 69.1-д “Энэ хуулийн 36.1.2-т заасны дагуу ажилтныг ажил, албан тушаалд нь эгүүлэн тогтоосон бол түүнд ажилгүй байсан бүх хугацаанд нь урьд авч байсан дундаж цалин хөлстэй тэнцэх олговор, хэрэв бага цалинтай ажил хийж байсан бол зөрүүтэй тэнцэх олговрыг олгоно” гэж заасантай нийцэхгүй байна, ... Хөдөлмөрийн тухай хуулийн

²⁰ Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр. 2021 оны 10 сарын 26-ны өдөр. Дугаар 128/ШШ2021/0700.

зохицуулалтын дагуу шүүх Д.Б-ийн ажилгүй байсан хугацааны цалин хөлс олговрыг тооцох хугацааны талаар үндэслэлгүй дүгнэлт хийсэн, тогтоох хэсэгт баримтлах шаардлагагүй Нийгмийн даатгалын хууль баримталсан ...” гэсэн үндэслэлээр анхан шатны шүүхийн шийдвэрт өөрчлөлт оруулж шийдвэрлэсэн байна²¹.

Хяналтын шатны шүүх: Хариуцагч захиргааны байгууллага нь зөрчил гаргасан албан тушаалтанд сахилгын шийтгэл ногдуулахдаа ижил нөхцөлд ялгавартай хандсан, тухайлбал, нэхэмжлэгч Д.Б-д оногдуулсан “халах” сахилгын шийтгэл нь түүний гаргасан зөрчлийн шинж байдалд тохироогүй, хүндэдсэн байх тул энэ үндэслэлээр анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр, магадлалд өөрчлөлт оруулж, маргаан бүхий Гаалийн ерөнхий газрын даргын 2021 оны Б/115 дугаар тушаалыг дахин шинэ акт гаргах хүртэл 3 сарын хугацаагаар түдгэлзүүлэх нь зүйтэй гэж шүүх бүрэлдэхүүн дүгнэв²² гэжээ.

IV. ДҮГНЭЛТ:

Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах эрх зүйн зохицуулалт болон захиргааны байгууллага сахилгын шийтгэл ногдуулах шийдвэр гаргах ажиллагаа нь алба хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах ажиллагааны зорилгыг хангах хөшүүрэг болж буй эсэхийг анхаарах нь зүйтэй.

Төрийн жинхэнэ албан хаагч бол төрийн албаны мэргэшсэн тогтвортой хэсэг бөгөөд хуульд заасан хугацаат албан тушаалтан солигдож, өөрчлөгдсөн ч төрийн жинхэнэ албан хаагч түүнийг дагаж үл солигдох, тогтвортой шинж чанартай, мэргэжлийн албаны энэ үзэл санааг шүүгч сайтар ойлгож төрийн албан тушаалд томилогдсон удирдах албан тушаалтнууд болон жинхэнэ албан хаагчдын сахилгын шийтгэл, ажлаас халсантай холбоотой маргааныг шийдвэрлэх нь ач холбогдолтой.

Захиргааны байгууллага, албан тушаалтан сахилгын шийтгэл ногдуулах шийдвэр буюу сөрөг нөлөөлөл бүхий захиргааны акт гаргахдаа Төрийн албаны тухай хууль, Захиргааны ерөнхий хууль, ТЖАХ-д сахилгын шийтгэл ногдуулах, түүнд гомдол гаргах журмын дагуу бичгээр мэдэгдэх, тайлбар, санал гаргах боломжоор хангасны үндсэн дээр шийдвэр гаргавал шийдвэр гаргах ажиллагаанд due process of law хангагддаг байна. Ингэхдээ захиргааны байгууллага сонсох ажиллагаа явуулахдаа сонсох ажиллагааны мэдэгдэлд тухайн шийдвэрийг гаргах хууль зүйн үндэслэл, эрх олгогдсон хууль, захиргааны хэм хэмжээний актын зүйл, заалт болон холбогдох мэдээллийг нарийвчлан тусгаж оролцогчийг тайлбар гаргах боломж, боломжит хугацаагаар хангах шаардлагатай.

Мөн тухайн зөрчлийн шинж байдалд тохирсон, хууль болон зорилгодоо нийцүүлэн сонгох боломжийн алдаагүйгээр шийтгэл ногдуулах нь захиргааны байгууллагын үүрэг ба маргаан үүсгэн шүүхээр шийдвэрлэгдэх тохиолдолд шүүх захиргааны байгууллага хуулийн хязгаарыг хэтрүүлсэн, буруу хэрэглэсэн, зорилгодоо нийцээгүй эсэхийг зохих хүрээнд гүйцэтгэх эрх мэдэлд халдахгүйгээр хянавал эрх зүйт төрийн хууль дээдлэх зарчим хангагдах нөхцөл бүрдэнэ.

Захиргааны байгууллагын сонгох боломжийг сахилгын шийтгэл ногдуулах, сахилгын шийтгэлийн төрлийг сонгон ногдуулахад сонгох боломжийг буруу ашиглах, сонгох боломжийг хэтрүүлэх нь захиргаа дур зоргоороо авирлах боломжийг бий болгодог.

Төрийн албаны тухай хуулийн 47 дугаар зүйлийн 47.1.1 дэх заалтад Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг төрийн албанаас халах үндэслэлийг “... хууль тогтоомж, албан тушаалын тодорхойлолтод заасан албан үүргээ биелүүлээгүй”/3 ба түүнээс дээш удаа/ гэж хуульчилсан. Гэвч “Төрийн албаны тухай хууль”-ийн 45 дугаар зүйлд Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг захиргааны санаачилгаар албан тушаал бууруулах үндэслэлийг “хууль тогтоомж болон албан тушаалын тодорхойлолтод заасан чиг үүрэг, зорилго, зорилтоо

²¹ Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлал. 2021 оны 12 сарын 31-ний өдөр. Дугаар 221/ма2022/0028.

²² Улсын дээд шүүхийн тогтоол 2022 оны 10 сарын 24-ний өдөр. Дугаар 001/хт2022/0066.

хангалтгүй биелүүлсэн” гэж хуульчилсан нь агуулгын хувьд хоорондоо давхцаж байна. Өөрөөр хэлбэл ямар тохиолдолд сахилгын шийтгэл ногдуулах уу, ямар тохиолдолд албан тушаал бууруулах уу гэдгийг шийдвэрлэх нь захиргааны байгууллагын сонгох боломжид хамаарч байна.

Мөн Төрийн албаны тухай хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.3-д сахилгын шийтгэлийг заавал дэс дараалан хэрэглэхийг шаардахгүй гэж хуульчилсан нь нэг талаараа тухайн зөрчлийн шинж байдалд тохирсон сахилгын шийтгэл ногдуулах заалт боловч нөгөө талаараа захиргаанд сонгох боломжийг шууд олгосон зохицуулалт тул хууль тогтоогч, салбарын судлаачид анхаарах нь зүйтэй.

Захиргааны хэргийн шүүхийн практикт процессын хэм хэмжээг үгүйсгэсэн тайлбар, магадлал, тогтоолууд нилээдгүй байна. Тухайлбал материаллаг хэм хэмжээг зөрчсөн тохиолдолд захиргааны актыг хүчингүй болгож байгаа боловч процессын хэм хэмжээг зөрчсөн тохиолдолд актыг хүчингүй болгох үндэслэл болохгүй, маргаан бүхий захиргааны актын эрх зүйн үр дагаварт нөлөөлөхгүй гэж тайлбарлаж байна. Ингэхдээ анхан шатны шүүх процессын хэм хэмжээг зөрчсөнийг үндэслэн актыг хүчингүй болгосон шийдвэр цөөнгүй байсан ч давж заалдах болон хяналтын шатны шүүх процессын хэм хэмжээг үндэслэн актыг хүчингүй болгох үндэслэлгүй гэж тайлбарлаж байна. Өөрөөр хэлбэл процессын хуулийг үл тоомсорлосон, хариуцагчийн процессын хэм хэмжээг орхигдуулан шийдвэр гаргасан үйлдлийг зөвтгөсөн шинжтэй практик тогтоож байгаа нь цаашлаад захиргааны эрх зүйн хөгжил, төлөвшилд сөрөг нөлөөтэй юм.

Шүүгч шүүн таслах ажиллагааг гагцхүү хуульд захирагдан хэрэгжүүлэх тул түүний хараат бус байдлыг Үндсэн хуулийн эрх зүйгээр баталгаажуулж, Шүүхийн тухай хуулиар хамгаалсан байдаг. Шүүх эрх мэдлийн хууль ёсны зарчим нь гагцхүү хуулийн дагуу хуулийн үндсэн дээр шийдвэр гаргаж гаргасан шийдвэрээ үндэслэлтэйгээр тайлбарлах агуулгаар илэрнэ. Өөрөөр хэлбэл эрх зүйн маргааныг шийдвэрлэхдээ сонгон хэрэглэсэн хуулийн тодорхой зохицуулалтыг онолын үндэслэлтэйгээр тайлбарлаж, тухайн үндэслэлээ шийдвэртээ тодорхой тусгах, хэн ч уншсан ойлгомжтой, логиктойгоор тайлбарлавал зохино.

Иймд шийдвэр гаргах ажиллагааны алдаа нь маргаан бүхий актын эрх зүйн үр дагаварт нөлөөлөхгүй, материаллаг хуулийг зөрчсөн үйлдлийг зөвтгөх үндэслэл болохгүй гэх процессын хэм хэмжээг орхигдуулсан ойлголтод Улсын дээд шүүх нэгдсэн тайлбар гаргаж, хуулийг нэг мөр ойлгох, хэрэглэх шүүхийн практик тогтоох нь чухал ач холбогдолтой.

ЭХ СУРВАЛЖ**Монгол хэл дээрх*****Хууль тогтоомж***

1. Төрийн албаны тухай хууль, 1994.
2. Төрийн захиргааны албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах, энэ талаар дээд шатны байгууллагад гомдол гаргах журам, 1995.
3. Төрийн албаны тухай хууль, 2002.
4. Захиргааны ерөнхий хууль, 2015.
5. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2016.
6. Төрийн албаны тухай хууль, 2017.
7. Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сахилгын шийтгэл ногдуулах, түүнд гомдол гаргах журам. Уб, 2019.

Шүүхийн шийдвэр

1. Улсын дээд шүүхийн тогтоол. 2017 оны 12 сарын 18-ны өдөр. Дугаар 528.
2. Улсын дээд шүүхийн тогтоол. 2020 оны 07 сарын 27-ны өдөр. Дугаар 001/ХТ2020/0316.
3. Төрийн албаны зөвлөлийн Маргаан хянан шалгах комиссын дүгнэлт. 2020 оны 04 сарын 30-ны өдөр. Дугаар 02.
4. Төрийн албаны зөвлөлийн Маргаан хянан шалгах комиссын дүгнэлт. 2020 оны 05 сарын 04-ний өдөр. Дугаар 03.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Д.Батболд. Нийтийн эрх зүй дэх тулгамдсан асуудал. Уб., 2015.
2. Б.Дөлгөөн. Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны эрх зүй: Онол, хэрэглээ, тулгамдсан асуудал. Уб., 2023.
3. Н.Лүндэндорж. Төрийн онол. Дөрөв дэх хэвлэл. Уб., 2020.
4. Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөлийн 2020 оны үйл ажиллагааны тайлан. Уб., 2021.
5. Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайлан-2022. Уб., 2022.
6. Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайлан-2023. Уб., 2023.
7. Н.Мөнхзул. Төрийн тусгай албан хаагчид сахилгын шийтгэл оногдуулах эрх зүйн зохицуулалтын онцлог /Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл/. Уб., 2021.
8. П.Одгэрэл. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги/3.хэвлэл/. Уб., 2016.
9. Б.Чимид. Бүгд найрамдах Монгол Ард улсын захиргааны эрх зүй. Уб., 2021.
10. Ханнс Зайделийн сан. Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар/судалгаа, хэрэглээний анхны хэвлэл/. Уб., 2017.

Гадаад хэл дээрх***Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан***

1. Das ermessens der öffentlichen Verwaltung-Entwicklung, Funktionen, Gerichts-Kontrolle, JZ 1984, 1001 ff.

APPLYING ADMINISTRATIVE DISCRETION IN THE DISCIPLINARY PROCEDURE FOR CIVIL SERVANTS

Ambaselmaa.S

*Legal Specialist, Legal division of General authority for state registration,
Master's student, School of Law, NUM*

ABSTRACT:

When imposing disciplinary sanctions on civil servants, an administrative act is issued that affects the rights and legal interests of civil servants. The purpose of disciplinary punishment is, on the one hand, to discipline the civil service by imposing the responsibility stipulated by the law, a mechanism to prevent and stop further violations, and on the other hand, to strictly follow the procedures established by law to allow the employee to defend himself.

The due process of law will be provided by the administrative body notifying the employees subject to disciplinary punishment in advance and assuming the duty to provide explanations and suggestions. Also, within the scope of its authority, the administrative organization can exercise the option of choosing to apply or not to apply one of the possible options allowed by the law and administrative norms act, based on the requirements specified in the law

This article examines whether the principle of notice and hearing has been met when imposing disciplinary sanctions on civil servants, how the administrative body has used its discretion, and how the administrative body with the function of handling complaints, i.e. the Civil Service Council and the Administrative Court, resolves related disputes.

KEYWORDS:

Administrative organization, officials, notifications, explanations, discretion, supervision

ЭРҮҮГИЙН ХУУЛИЙН ТУСГАЙ АНГИЙН 24.8 ДУГААР ЗҮЙЛД ЗААСАН ГЭМТ ХЭРГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, АНХААРАХ ЗАРИМ АСУУДАЛ



Б.Мөнхзул

Хуульч

МУИС-ийн ХЗС-ийн магистрант

ТОВЧЛОЛ:

Энэхүү өгүүллээр салбарын хууль тогтоомжид хуш модны самрыг “ховор ургамал” болон “ойн дагалт баялаг”-т давхар хамааруулсан байдал, цаашлаад алинд нь хамааруулахаас шалтгаалж шалган шийдвэрлэх субъект, оногдуулах санкцын төрөл, нөхөн төлөх хохирлын хэмжээний хооронд эрс ялгаатай байх зэргээр сөрөг үр дагавар гарч байгаа талаар хөндөх бөгөөд эрх зүйн эх сурвалжийг хэрэглэх зарчмын дагуу аль хэм хэмжээг хэрэглэх нь оновчтой талаар авч үзнэ. Мөн хуш модны самрыг зохих зөвшөөрөлгүйгээр, хуульд зааснаас өөр зорилгоор түүж, бэлтгэх, худалдах, тээвэрлэх зэрэг үйлдлийг Эрүүгийн болон Зөрчлийн тухай хуульд давхардуулан хуульчилсан талаар харьцуулахын зэрэгцээ шүүхийн практикт энэ төрлийн гэмт хэргийг шийдвэрлэж байгаа байдалд дүн шинжилгээ хийж, санал дүгнэлтээ танилцуулсан болно.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Байгалийн ургамал, ойн дагалт баялаг, гэмт хэрэг, хуш модны самар, ховор ургамал, шүүхийн практик

I. ОРШИЛ

Манай оронд дэлхийн хушин ойн нөөцийн 1.8 хувь буюу 630,1 мянган га талбай бүхий хушин ой 10 аймгийн 63 сум, Улаанбаатар хотын ногоон бүсийн ойн санд тархан ургаж байна.¹ Уг багахан нөөц бүхий хушин ойгоос үйлдвэрлэлийн болон ахуйн, мөн судалгаа шинжилгээний зориулалтаар самар бэлтгэдэг бөгөөд хуш модны өсөлт, хөгжилт харьцангуй удаан явагддаг, хушин ой нь нийт ойн сангийн маш бага талбайг эзлэн ургадаг тул түүнийг хамгаалах, зохистой ашиглах шаардлага тулгарч байна.

Иргэд хуш модны боргоцойг гол төлөв модон мунаар түншиж бэлтгэдэг бөгөөд болц гүйцээгүй боргоцой нь давирхай ихтэй тул модны гол ишийг мунаар цохиж самрыг унагаан, хушны самрыг их хэмжээгээр, зүй зохисгүй бэлтгэж байгаа нь ойн экосистемийн

¹ Ногоон хөгжлийн цогц бодлого ТББ, ШУА-ын Газарзүй, геоэкологийн хүрээлэнгийн Ойн нөөц, ой хамгааллын салбар, “Хушны самрыг зүй зохистой түүж бэлтгэх, ашиглах гарын авлага”, 2020, 4 дэх тал.

тэнцвэрт байдал алдагдахад хүргэж байна.²

Ой, түүний дагалт баялагт учруулсан хор хохирлыг харьцангуй богино хугацаанд арилгаж болдоггүй, хэтдээ хүн төрөлхтөн, улс нийгэмд асар сөрөг нөлөө үзүүлэх үр дагавартай. Тэр тусмаа хуш модны самрыг түүж ашиглах, түүнийг хамгаалах талаар зохицуулсан хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох шаардлага чухлаар тавигдана.

Хэдийгээр Эрүүгийн хуульд хуш модны самрыг ховор ургамалд хамааруулж, зохих зөвшөөрөлгүйгээр түүсэн, бэлтгэсэн, худалдсан, худалдан авсан, хадгалсан, тээвэрлэсэн, боловсруулсан үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцож байгаа боловч Зөрчлийн тухай хуульд дээрх үйлдлийг давхардуулан хуульчилсан, мөн холбогдох бусад хууль тогтоомжуудаар хуш модны самрыг ховор ургамал, ойн дагалт баялгийн аль алинд нь хамааруулсан зэрэг зөрчилдөөнтэй асуудлын талаар энэхүү өгүүлэлд хөндөнө.

II. ШҮҮХЭЭР ШИЙДВЭРЛЭГДЭЖ БҮЙ БАЙДАЛ

Шүүхийн шийдвэрийн цахим сан болох www.shuukh.mn сайтад 2017 оноос 2024 он хүртэлх хугацаанд Эрүүгийн хуулийн 24.8 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар хянан шийдвэрлэгдсэн шийдвэрүүдээс зөвхөн “зохих зөвшөөрөлгүйгээр, хуульд зааснаар өөр зорилгоор ховор ургамал /хуш модны самрыг/ түүсэн, бэлтгэсэн, худалдсан, хадгалсан, тээвэрлэсэн, боловсруулсан” гэмт хэргийг түүж үзэхэд анхан шатны шүүхийн 11 шийтгэх тогтоол, давж заалдах шатны шүүхийн 5 магадлал, хяналтын шатны шүүхийн 2 тогтоол байршсан байна.

Үүнээс хяналтын шатны шүүхийн 2 тогтоолыг харьцуулан авч үзвэл:

Монгол Улсын дээд шүүхийн 2018 оны 06 дугаар сарын 25-ны өдрийн 297 дугаар тогтоолд³ “... Анхан шатны шүүх шүүгдэгч нарын түүсэн, хадгалсан, худалдсан сибирь хуш модны самрыг ойн дагалт баялаг болохыг зөв тодорхойлж, зохих зөвшөөрөлгүйгээр байгалийн ургамлыг хууль бусаар бэлтгэсний улмаас ойн санд учруулсан шууд хохирлын хэмжээг тухайн үеийн зах зээлийн үнэлгээгээр буюу 1 кг хуш модны самрыг 3,250 төгрөгөөр тооцож, Ойн тухай хуулийн 42 дугаар зүйлийн 42.2 дахь хэсэгт зааснаар шууд хохирол болон ойг нөхөн сэргээхэд шаардагдах нөхөн төлбөрийг гаргуулахаар шийдвэрлэсэн нь хууль зүйн үндэслэлтэй болжээ.

Харин давж заалдах шатны шүүх сибирь хуш модны самрыг ойн дагалт баялаг болохыг харгалзан үзэхгүйгээр Байгаль орчин ногоон хөгжил аялал жуулчлалын сайдын 2015 оны 07 дугаар сарын 09-ний өдрийн А/288 тогтоолоор тогтоосон үнэлгээгээр буюу 1 кг хуш модны самрыг 50,000 төгрөгөөр тооцож, ойн санд учруулсан хохирлыг Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 49.4 дэх хэсэгт заасны дагуу гурав дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээгээр тогтоож хэрэглэх ёсгүй хуулийг хэрэглэсэн байна.” гэжээ.

Харин Монгол Улсын дээд шүүхийн 2023 оны 11 дүгээр сарын 15-ны өдрийн 153 дугаар тогтоолд⁴ “... Ойн тухай хуулийн ... 3.1.12.” ойн дагалт баялаг” гэж ойн сангийн газарт ургадаг жимс, жимсгэнэ, мөөг, самар ... зэрэг ойгоос авч ашиглаж байгаа аливаа баялгийн нөөцийг” гэсэн хуулийн нэр томъёог хуульчилсан нь “самар нь хүний оролцоогүйгээр байгалийн жамаар ургаж буй ховор ургамал” болохыг үгүйсгэх үндэслэл болохгүй байна.

Ойн тухайн хуулиар тухайн байгалийн ургамлууд ургаж буй ойн бүсчлэлийг тогтоож улмаар тус бүсчлэлийн хүрээнд ургамлуудыг хэрэглэнийх нь шинж чанараар мод ба бусад дагалдах баялаг хэмээн зөвхөн ойн баялгийн нөөцийг ерөнхийлсөн байдлаар тодорхойлсон байх тул дээрх хууль тогтоомжуудын хооронд зөрчилдөөн байхгүй гэж үзнэ.

² Мөн тэнд.

³ Монгол Улсын дээд шүүхийн тогтоол, Дугаар 153, 2023.11.15, https://shuukh.mn/single_case/3509?daterange=2023-01-01%20-%202024-01-23&id=3&court_cat=2&bb=1

⁴ Монгол Улсын дээд шүүхийн тогтоол, Дугаар 297, 2018.06.25, https://shuukh.mn/single_case/960?daterange=2018-01-01%20-%202019-01-23&id=3&court_cat=2&bb=1

Шүүгдэгч нарын зохих зөвшөөрөлгүйгээр, хуульд зааснаас өөр зорилгоор ховор ургамал болох 126.2 кг хушны самар түүсэн, тэвэрлэсэн үйлдэл нь Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 24.8 дугаар зүйлд заасан байгалийн ургамлыг хууль бусаар бэлтгэх гэмт хэргийн шинжийг хангаж байгаа тул Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 49.4-т зааснаар ургамлын аймагт учирсан хохирлыг тухайн ургамлын экологи-эдийн засгийн үнэлгээг тав дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээгээр тогтоон төлүүлэх үндэслэлтэй байна.” гэж дүгнэжээ.

Хуш модны самрыг 297 дугаар тогтоолд ойн дагалт баялагт хамааруулсан нь зөв гэж дүгнэсэн бол 153 дугаар тогтоолд ховор ургамал болохыг үгүйсгэх үндэслэл болохгүй хэмээн харилцан эсрэг дүгнэлт хийсэн байна.

Үүнээс үүдэн хохирол нөхөн төлөх асуудлыг мөн ялгаатай шийдвэрлэжээ. Тухайлбал, 297 дугаар тогтоолд ойн санд учруулсан шууд хохирлын хэмжээг тухайн үеийн зах зээлийн үнэлгээгээр тооцож, Ойн тухай хуулийн 42 дугаар зүйлийн 42.2 дахь хэсэгт зааснаар шууд хохирол болон ойг нөхөн сэргээхэд шаардагдах нөхөн төлбөрийг гаргуулахаар шийдвэрлэсэн нь хууль зүйн үндэслэлтэй гэж үзсэн бол 153 дугаар тогтоолд Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 49.4-т зааснаар ургамлын аймагт учирсан хохирлыг тухайн ургамлын экологи-эдийн засгийн үнэлгээг тав дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээгээр тогтоон төлүүлэх нь үндэслэлтэй гэж үзсэн.

Хуш модны самрыг ховор ургамал эсхүл ойн дагалт баялаг гэж үзэхээс хамаарч хохирлын үнэлгээ, түүнийг нөхөн төлөх хэмжээ дараах байдлаар ялгаатай хуульчлагдсан байна.

Хуш модны самар-Ховор ургамал	Хуш модны самар-Ойн дагалт баялаг
<p>Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын 2022 оны 12 дугаар сарын 22-ны өдрийн “Экологи-эдийн засгийн үнэлгээ батлах тухай” А/603 дугаартай тушаал</p> <p>А/603 дугаар тушаалын хавсралт “Нэн ховор, ховор, зарим элбэг ургамлын экологи-эдийн засгийн үнэлгээ: 348. Сибирь хуш /самар/ Pinus sibirica Du Tour Үнэлгээ: Хуурай-176600, Нойтон-98900</p>	<p>Ойн тухай хууль</p> <p>18.3.Сум дундын болон сум, дүүргийн ойн анги нь дараах эрх, үүрэгтэй:</p> <p>18.3.4. ... ойд учирсан хохирлын экологи эдийн засгийн үнэлгээ тогтоох;</p> <p>42 дугаар зүйл. Ойн санд учруулсан хохирлыг нөхөн төлөх</p> <p>42.1.Иргэн, ойн нөхөрлөл, аж ахуйн нэгж, байгууллага дараах үйл ажиллагаа явуулснаас ойн сан, түүний нөөцөд хохирол учруулсан бол учирсан шууд хохирлыг нөхөн төлнө:</p> <p>42.1.3.зөвшөөрөлгүйгээр ойн дагалт баялаг түүсэн, бэлтгэсэн;</p> <p>42.4.Энэ хуулийн 42.1.3-т заасан ойн дагалт баялгийн нөөцийн нөхөн төлбөрийн хэмжээг тухайн үеийн зах зээлийн үнэлгээгээр, бусад нөхөн төлбөрийн хэмжээг экологи эдийн засгийн үнэлгээгээр тогтооно.</p>

<p>Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль 49 дүгээр зүйл. 2.Байгаль орчинд учруулсан хохирлыг дараах байдлаар ангилна: 3/ургамалд учруулсан хохирол;</p> <p>4.Энэ хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн 1-5 дахь заалтад заасан хохирлыг тухайн төрлийн байгалийн нөөцийн экологи-эдийн засгийн үнэлгээг үндэслэн дор дурдсан хэмжээгээр тогтооно:</p> <p>3/ургамлын аймагт учирсан хохирлыг тухайн ургамлын экологи-эдийн засгийн үнэлгээг тав дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээгээр;</p>	<p>Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль 49 дүгээр зүйл. 2.Байгаль орчинд учруулсан хохирлыг дараах байдлаар ангилна: 1/ойн санд учруулсан хохирол;</p> <p>4.Энэ хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн 1-5 дахь заалтад заасан хохирлыг тухайн төрлийн байгалийн нөөцийн экологи-эдийн засгийн үнэлгээг үндэслэн дор дурдсан хэмжээгээр тогтооно:</p> <p>1/ойн санд учирсан хохирлыг ойн экологи-эдийн засгийн үнэлгээг гурав дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээгээр;</p>
---	--

Практикт хуш модны самрыг шүүхээс ховор ургамал эсхүл ойн дагалт баялаг гэж дүгнэх эсэхээс шалтгаалж нөхөн төлүүлэх хохирлын хэмжээг ялгаатайгаар тогтоож байгаа нь оновчгүй байна.

Тухайлбал ойн дагалт баялаг болох хуш модны самрыг түүж бэлтгэх дээд хэмжээг бүсчлэн тогтоох, зүй зохистой ашиглах, гэмтээхгүйгээр зөв түүх аргачлал, зөвшөөрөл авах тогтолцоо зэрэг нарийвчилсан зохицуулалтыг Ойн тухай хууль болон салбарын сайдын тушаалууд, холбогдох бусад хэм хэмжээний актуудаар хооронд нь уялдуулан цогц байдлаар зохицуулсан.

Гэтэл Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулиар ойг ургамалд хамааруулж хуульчилснаас үүдэн 1995 онд Засгийн газраас баталсан ховор ургамлын ангилалд “хуш модны самар”-ыг мөн давхцуулан оруулсан.

Иймд хуш модны самар нь “ховор ургамал” эсхүл “ойн дагалт баялаг”-ийн алинд хамаарах нь зохистой талаар дэлгэрэнгүй авч үзье.

Ш. ОЙ БОЛОН УРГАМАЛ НЬ ЭКОЛОГИЙН ЭРХ ЗҮЙН БИЕ ДААСАН ОБЪЕКТУУД БОЛОХ НЬ

Үндсэн хууль нь экологийн эрх зүйн үндсэн эх сурвалж ба 1924 оны анхдугаар Үндсэн хуульд “БНМАУ-ын хязгаарын дотор бүхий газар ба уурхай хийгээд ой мод, ус, тэдгээрийн баялгууд нь ардын мэдэлд байвал зохих бөгөөд энэ тухай хувийн өмч байгуулж үл болно”⁵,

1940 онд батлагдсан БНМАУ-ын хоёр дахь Үндсэн хуульд “Бүх газар, ой мод, ус, тэдгээрийн баялаг бол улсын өмч буюу ард түмний хөрөнгө мөн”⁶,

1960 онд батлагдсан БНМАУ-ын гурав дахь Үндсэн хуульд “Бүх газар, түүний хөрсөн доорхи баялаг, ой мод, гол ус, тэдгээрийн баялаг улсын өмч өөрөөр хэлбэл бүх ард түмний хөрөнгө мөн”⁷ хэмээн ойг экологийн эрх зүйн бие даасан объект болгон хуульчилж ирсэн бол 1992 оны шинэ Үндсэн хуульд хамгаалах объектын хүрээг өргөтгөн “Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна”⁸ гэж зааснаар ой болон ургамлыг тус тусдаа бие даасан объект болгон хуульчилжээ.

⁵ Үндсэн хууль, 1924.

⁶ Үндсэн хууль, 1940.

⁷ Үндсэн хууль, 1960.

⁸ Үндсэн хууль, 1992.

Ойн тухайд:

Ургамлын төрөл зүйлийн 70%, хөхтөн амьтны 65%, жигүүртний 70% нь ой бүхий бүс нутагт оршин амьдардаг тул байгаль орчны тэнцвэрт байдлыг хангах, хамгаалалтын өндөр ач холбогдол бүхий эмзэг тогтоцтой экосистем гэж эрдэмтэн, судлаачид тодорхойлсон байна.⁹

Ой нь байгаль экологийн хувьд төдийгүй эдийн засгийн хувьд үлэмж ач холбогдолтой тул ойг хамгаалах, хууль бус аргаар мод бэлтгэхийг хориглох, ойг түймэр, хортон шавж, өвчний хөнөөлөөс сэргийлэх, нөхөн сэргээх талаарх үүрэг хариуцлагыг тодорхойлох, түүнчлэн мод, ойн дагалт баялгийг бэлтгэн ашиглах зөвшөөрлийн тогтолцоо зэрэг олон чухал асуудлыг хуульчлан зохицуулах шаардлагын үүднээс Ойн тухай бие даасан хуулийг тусад нь батлан гаргасан.

Манай оронд ойг хамгаалах, ашиглах, нөхөн сэргээхтэй холбогдсон харилцааг 1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хуулиуд, 1931, 1933, 1942, 1957, 1974 онд тус тус батлагдсан ойн хуулиудаар зохицуулж ирсэн.

Тухайлбал 1974 онд батлагдсан Ойн хууль нь төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн үед ойн нөөцийг ашиглах харилцааг зохицуулахад голчлон чиглэгдэж байсан. Үүнээс үүдэн эл хуулийг шинэчлэн өөрчилж ойг хамгаалах, зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх асуудлыг төрийн бодлогын хэмжээнд авч үзэх шаардлага тавигдсан юм. Энэхүү шаардлагад нийцүүлж Улсын Их Хурлын 1995 оны хаврын чуулганаар Ойн тухай Монгол Улсын хуулийг батлан мөрдүүлсэн.¹⁰ Үүний дараа 2012 онд Ойн тухай хуулийг шинэчлэн найруулж баталсан нь одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байна.

Ойн тухай хуулиар “ой” гэж мод, бут, сөөг болон бусад ургамал, хаг хөвд, амьтан, бичил биетэн шүтэлцэн орших хам бүрдлийн экологи-газарзүйн онцлог нөхцөл бүхий орчныг ойлгохоор заасан.¹¹

Ургамлын тухайд:

Өмнөх Үндсэн хуулиудад газар, ой, ус, тэдгээрийн баялаг улсын өмч, ард түмний хөрөнгө байх тухай уламжлагдаж ирсэн заалт нь “тэдгээрийн баялаг” гэсний хувьд ургамлыг нэг адил өөртөө багтааж байсан ойлголт гэж хэлж болно. Үүнээс үндэслэн хэдийгээр эхний 3 удаагийн Үндсэн хуульд /1924, 1940, 1960 оны/ “ургамал” гэдэг ойлголт тусгайлан ороогүй боловч тэр нь байгалийн бусад объектын адил Үндсэн хуулийн эрх зүйн зохицуулалтад хамаарч байсан гэж үзэх нь зүйтэй юм.¹²

Монгол Улсын шинэ Үндсэн хуулийн нэг онцлог бол газар, газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, ус, амьтан, ургамал, байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна гэж заасан нь “ургамал”-ыг анх удаа байгалийн бусад объектуудын адил тусгайлан нэр зааж төрийн гол хуулийн хэмжээнд бататган бэхжүүлсэн хэрэг мөн.¹³

1995 оны 04 дүгээр сарын 11-ний өдөр Байгалийн ургамлын тухай хууль баталснаар манай орон анх удаа ургамал хамгааллын бие даасан хуультай болсон ба энэ хууль нь ой болон таримал ургамлаас бусад ургамлыг хамгаалах, зохистой ашиглах, нөхөн сэргээхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулна.¹⁴

Иймд ой, байгалийн болон таримал ургамал нь хэдийгээр “ургамлын аймаг” гэсэн нэгдмэл ойлголтыг бүрдүүлэх боловч одоогийн нөхцөлд ой болон ургамлын талаар тусдаа хуулиуд гарч үйлчилж байгаа нь харагдаж байна.¹⁵

⁹ Э.Баттулга, Монгол орны ой болон ойн сангийн эрх зүйн тогтолцоо, 2020, <https://legaldata.mn/b/705>, 1 дэх тал.

¹⁰ Д.Лүндэжанцан, Экологийн эрх зүй: хууль тогтоомж, зөрчил, хариуцлага, УБ, 1995, 47 дахь тал.

¹¹ Ойн тухай хууль, 2012.

¹² Т.Сэнгэдорж, Экологийн эрх зүйн уламжлал, шинэчлэл, УБ, 1999, 115 дахь тал.

¹³ Т.Сэнгэдорж, Экологийн эрх зүйн уламжлал, шинэчлэл, УБ, 1999, 116 дахь тал.

¹⁴ Т.Сэнгэдорж нар, Экологийн эрх зүй, газрын эрх зүй, УБ, 2015, 154 дэх тал.

¹⁵ Т.Сэнгэдорж, Экологийн эрх зүйн уламжлал, шинэчлэл, УБ, 1999, 117 дахь тал.

IV. ОЙГ УРГАМЛЫН БҮРДЭЛ ХЭСЭГ БОЛГОН ХУУЛЬЧИЛСАН БАЙДАЛ

Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль нь хүрээлэн буй байгаль орчныг бүхэлд нь хамгаалах, нөхөн сэргээх, тэдгээртэй холбогдсон цогц харилцааг зохицуулахаар Улсын Их Хурлаас 1995 онд батлан гаргасан суурь хууль юм. Тус хуулийн хэм хэмжээнд тулгуурлан байгалийн тодорхой төрлийн объектод хамаарах харилцааг холбогдох салбар хууль, эрх зүйн бусад актуудаар нарийвчлан зохицуулдаг онцлогтой.¹⁶

Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулиар 1/газар, түүний хөрс; 2/газрын хэвлий, түүний баялаг; 3/ус; 4/ургамал; 5/амьтан; 6/агаар гэсэн объектуудыг байгаль орчинд хортойгоор нөлөөлж болзошгүй үйл ажиллагаанаас хамгаалж, байгаль орчны тэнцэл алдагдахаас сэргийлэхээр заасан ба үүнээс “ургамал” гэдэгт Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт ургадаг байгалийн болон таримал ой, мод, бүх төрлийн дээд, доод ургамал хамаарна¹⁷ гэж хуульчилсан байна.

Байгалийн ургамлын тухай хуульд “байгалийн ургамал” гэж хүний оролцоогүйгээр байгалийн жамаар ургаж байгаа зүйл ургамлыг ойлгохоор заасан ба Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн хуурай газар, усны бүх зүйлийн гуурст ургамал, хөвд, замаг, хаг, мөөг болон бичил биетнээс ургамлын сан бүрдэнэ гэж хуульчилжээ.

Түүнчлэн уг хуульд ургамлыг түүний нөөц, нөхөн сэргэх чадварыг нь харгалзан нэн ховор, ховор, элбэг хэмээн 3 ангилсан бөгөөд ховор ургамалд байгалийн жамаар нөхөн сэргэх чадвар хязгаарлагдмал, тархац, нөөц багатай, устаж болзошгүй ургамлыг хамааруулж, ховор ургамлын жагсаалт батлах эрхийг Засгийн газарт олгосон.¹⁸

Эдгээр зохицуулалтуудаас харахад Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулиар хамгаалагдах ерөнхий объектод ургамлыг хамааруулсан бөгөөд харин ойг бие даасан объект биш, ургамлын нэг бүрдэл хэсэг болгон хуульчилжээ.

Дээр дурдсанаас дүгнэхэд:

1924-1992 оны бүх Үндсэн хуулиудад ойг экологийн эрх зүйн бие даасан объект болгон хуульчилж, 1931-2012 онд Ойн тухай хуулийг олон удаа шинэчлэн найруулж ойг хамгаалах, түүний дагалт баялгийг зохистой ашиглах харилцааг зохицуулж иржээ.

Өөрөөр хэлбэл ургамал нь экологийн эрх зүйн бие даасан объект болох ойн нэгэн бүрдэл хэсэгт хамаарч байгаад 1992 оны Үндсэн хуульд анх удаа бие даасан объект болон хуульчлагдаж, 1995 онд Байгалийн ургамлын тухай хууль батлагдсан.

Гэтэл салбарын суурь хууль болох Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулиар бие даасан объект болох ойг ургамлын нэгэн бүрдэл хэсэг болгон хуульчилсан нь Үндсэн хуулийн зургаадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт нийцэхгүй байна.

Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулиар ойг ургамалд хамааруулж хуульчилснаас үүдэн Засгийн газрын тогтоолоор ойн дагалт баялаг болох хуш модны самрыг ховор ургамлын жагсаалтад оруулсан.

Үүнээс шалтгаалан хуш модны самар нь Ойн тухай хуулиар ойн дагалт баялагт, харин Засгийн газрын тогтоолоор ховор ургамалд хамаарсан давхардал үүссэн тул дараагийн хэсэгт энэ талаар авч үзье.

V. ХУШ МОДНЫ САМАР ХОВОР УРГАМАЛ УУ, ОЙН ДАГАЛТ БАЯЛАГ УУ?

Дэлхийд *Pinus L.* буюу Нарсны төрлийн 100 орчим зүйл ургамал байдгаас Монгол оронд *Pinus sibirica Du Tour.*- Сибирь хуш, *P.sylvestris L.*-Ойн нарс, *P.pumila (Pall.) Rgl.*-

¹⁶ Монгол Улсын дээд шүүхийн тогтоол, Дугаар 153, 2023.11.15, https://shuukh.mn/single_case/3509?daterange=2023-01-01%20-%202024-01-23&id=3&court_cat=2&bb=1

¹⁷ Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль, 1995.

¹⁸ Байгалийн ургамлын тухай хууль, 1995.

Явган хуш гэсэн 3 зүйл ургадаг.¹⁹

Самар гэдэг нь зарим модны боргоцойн дотор байдаг, дотроо идээтэй, яслэг, хальстай үр²⁰ бөгөөд үр гэдэг нь ургамлын эр бэлгийн үржлийн эс²¹ юм.

Доктор, профессор Д.Лүндээжанцан ойн дагалт баялаг гэж модноос гадна түүнийг даган орших самар, жимс, жимсгэнэ, эмийн ургамал, мөөг, модны давирхай, хусны шүүс зэргийг хэлнэ²² гэж тодорхойлсон бол хууль зүйн магистр П.Оюунтунгалаг ойн дагалт баялаг гэж ойн сангийн газарт ургадаг жимс, жимсгэнэ, мөөг, самар, эмийн болон хүнс, тэжээл, техникийн ашигт ургамал, модны холтос, үйс, хусны шүүс, давирхай, ойн хөвд, хөвхөн, хучаас зэргийг хамааруулан ойлгоно гэжээ.²³

Харин Ойн тухай хуульд ойн дагалт баялаг гэж ойн сангийн газарт ургадаг жимс, жимсгэнэ, мөөг, самар, эмийн болон хүнс, тэжээл, техникийн ургамал, модны холтос, үйс, хусны шүүс, давирхай, ойн хөвд, хөвхөн зэрэг ойгоос авч ашиглаж байгаа аливаа баялгийн нөөцийг ойлгоно²⁴ хэмээн хуульчилсан байна.

Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын тушаалаар тухайн жилд бэлтгэж, ашиглах хуш модны самрын дээд хэмжээ, зориулалт, бүсчлэлийг жил бүр шинэчлэн тогтоодог.

Тухайлбал, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын 2023 оны 04 дүгээр сарын 25-ны өдрийн А/518 дугаар тушаалын “Хуш модны самар бэлтгэх хэмжээ тогтоох тухай” тушаалын нэгдүгээр хавсралтаар Улсын тусгай хамгаалалттай газар нутагт хамаарах ойгоос хуш модны самар ахуйн зориулалтаар түүж бэлтгэх дээд хэмжээг 9 аймгийн 21 сумын нутаг дэвсгэрээс нийт 860,941 кг, Улсын тусгай хамгаалалттай газар нутагт хамаарахгүй ойгоос ахуйн болон үйлдвэрлэлийн зориулалтаар хуш модны самар бэлтгэх дээд хэмжээг 10 аймгийн 63 сумын нутаг дэвсгэрээс нийт 3,708,864 кг байхаар тус тус тогтоосон байна.²⁵

Түүнчлэн Байгаль орчин аялал жуулчлалын сайдын 2022.08.09-ний өдрийн А/290 дугаар тушаалын хавсралтаар ойн дагалт баялгийн нөөц ашигласны төлбөрийн хэмжээг тогтоосон ба үүнд хуш модны самрыг ашигласны төлбөрийг дараах байдлаар тусгажээ.²⁶

№	Ойн дагалт баялгийн нэрс	Ашиглалтын зориулалтаар, кг/ төг		
		Судалгаа, шинжилгээний	Ахуйн	Үйлдвэрлэлийн
1.	Хуш модны самар <i>Pinus sibirica</i> Du Tour	1000	1000	1400

Ойн газрын даргын 2023 оны 08 дугаар сарын 17-ны өдрийн А/176 дугаар тушаалын хавсралтаар “Хуш модны самар түүх аргачлал”²⁷-ыг баталсан ба тус аргачлалд хуш модны самар нь манай орны ойн дагалт баялгийн гол түүхий эдийн нэг бөгөөд байгальд ээлтэй аргаар түүснээр үйлдвэрлэлийг тогтвортой явуулах, ойн санг доройтлоос хамгаалах, хушин ойн байгалийн сэргэн ургалтыг дэмжих, биологийн олон янз байдалд хүнс, амьдрах орчныг бүрдүүлэх олон талт ашигт тустай талаар тусгажээ.

Самар болон бусад ойн дагалт баялаг ашиглах зөвшөөрлийг Ойн тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.1 дэх хэсэгт зааснаар ойн анги, ойн анги байхгүй бол тухайн нутаг

¹⁹ З.Цогт, Монгол Улсын шинжлэх ухааны академи, Ботаникийн цэцэрлэгт хүрээлэн, “Хуш модны самрын тухай нийтлэл”, Уб, 2021 <https://botany.ac.mn/c/?content=1907829&content=1907829>

²⁰ И.Дамбажав. Монгол хэлний дэлгэрэнгүй тайлбар толь бичиг, нэмж, засварласан хоёр дахь хэвлэл, II боть, Уб, 2010, 92 дахь тал.

²¹ И.Дамбажав. Монгол хэлний дэлгэрэнгүй тайлбар толь бичиг, нэмж, засварласан хоёр дахь хэвлэл, II боть, Уб, 2010, 487 дахь тал.

²² Д.Лүндээжанцан, Экологийн эрх зүй: хууль тогтоомж, зөрчил, хариуцлага, Уб, 1995, 124 дэх тал.

²³ П.Оюунтунгалаг, Экологийн эрх зүйн гарын авлага, Уб, 2007, 151 дэх тал.

²⁴ Ойн тухай хууль, 2012.

²⁵ <https://forest.gov.mn/website/news.aspx?id=1194>

²⁶ <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16531034356381&showType=1>

²⁷ <https://forest.gov.mn/website/news.aspx?id=1142>

дэвсгэрийг хариуцсан байгаль хамгаалагч эрхийн бичгээр олгоно. Жил бүрийн 9 дүгээр сарын 10-наас 3 дугаар сарын 10 хүртэл хугацаанд ахуйн болон үйлдвэрийн зориулалтаар ойгоос самар бэлтгэхийг зөвшөөрнө.²⁸

Дээр дурдсан зохицуулалтуудаас дүгнэхэд хуш модны самар нь ойн дагалт баялагт хамаарах бөгөөд ойгоос самар түүж бэлтгэх, ашиглах, нөөц ашигласны төлбөр төлөх харилцаа нь Ойн тухай хууль, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайд болон Ойн газрын даргын тушаалаар нарийвчлан зохицуулагддаг.

Харин Монгол Улсын Засгийн газраас 1995 оны 153 дугаар тогтоолын хавсралтаар “Ховор ургамлын жагсаалт”²⁹-ын 355-д “Нарсны төрлийн модны үр” хэмээн баталж, мөн Засгийн газрын 2015 оны 410 дугаар тогтоолоор³⁰ Нарсны төрлийн модны үр /ойн нарс, одой нарс, сибирь хушны үр, идээ/ болгон өөрчлөлт оруулснаар сибирь хушны үр, идээг ховор ургамалд хамааруулжээ.

Уг тогтоолын дагуу Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын тушаалаар байгалийн ургамал түүж бэлтгэх дээд хэмжээ, байршлыг жил бүр шинэчлэн баталдаг.

Тухайлбал Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын 2023 оны 07 дугаар сарын 05-ны өдрийн А/237 дугаартай “Байгалийн ургамал түүж бэлтгэх дээд хэмжээ тогтоох тухай” тушаалын хавсралтад үйлдвэрлэлийн зориулалтаар 2023 онд түүж бэлтгэх ургамлын дээд хэмжээнд 19 ховор ургамал, 38 элбэг ургамлыг багтаасан³¹ бөгөөд уг жагсаалтад хуш модны самрыг хамааруулаагүй байна.

Түүнчлэн Байгалийн нөөц ашигласны төлбөрийн тухай хуульд ховор ургамал, ойн дагалт баялгийн нөөц ашигласны төлбөр, түүнийг хэмжээг тогтоох субъект нь дараах байдлаар ялгаатай тусгагджээ:

Байгалийн нөөц ашигласны төлбөрийн тухай хууль	
Байгалийн ургамал	Ойн нөөц
5 дугаар зүйл. Ургамал ашигласны төлбөр ногдох зүйл 5.1. Дараах ангиллын ургамалд төлбөр ногдуулна: 5.1.2. ховор ургамал;	7 дугаар зүйл. Ойн нөөц ашигласны төлбөр ногдох зүйл 7.2. Ойн дагалт баялгийн нөөц самар, мөөг, давирхай, шилмүүс, мөчир, үр, хусны шүүсэнд төлбөр ногдуулна.
9 дүгээр зүйл. Байгалийн ургамлын нөөц ашигласны төлбөр тооцох үзүүлэлт 9.1. Байгалийн ургамлын нөөц ашигласны төлбөр тооцох үзүүлэлтийг ургамлын тухайн үеийн жинг килограммаар илэрхийлсэн нэгж дэх тухайн зүйл ургамлын тоо, хэмжээг тооцоолсон экологи-эдийн засгийн үнэлгээний хувиар тооцно.	11 дүгээр зүйл. Ойн нөөц ашигласны төлбөр тооцох үзүүлэлт 11.2. Ойн дагалт баялгийн нөөцийг бэлтгэхэд хусны шүүсийг литрээр, бусад ойн дагалт баялгийн нөөцийг килограммаар тооцно.

²⁸ Ногоон хөгжлийн цогц бодлого ТББ, ШУА-ын Газарзүй, геоэкологийн хүрээлэнгийн Ойн нөөц, ой хамгааллын салбар, “Хушны самрыг зүй зохистой түүж бэлтгэх, ашиглах гарын авлага”, Уб, 2020, 8 дахь тал

²⁹ <https://legalinfo.mn/mn/detail/2696/2/202703>

³⁰ <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=11393>

³¹ <https://met.gov.mn/library/sajdyn-tushaaluud/mn?orderby=date&orderdir=desc>

<p>14 дүгээр зүйл. Байгалийн ургамлын нөөц ашигласны төлбөрийн хувь, хэмжээ</p> <p>14.1.Байгалийн ургамлын нөөц ашигласны төлбөрийн хэмжээг энэ хуулийн 9 дүгээр зүйлд заасан төлбөр тооцох үзүүлэлт дэх экологи-эдийн засгийн үнэлгээний дор дурдсан хувиар тооцон төгрөгөөр тогтооно:</p> <p>2. Ховор-доод 15%, дээд 20%</p> <p>14.2.Аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас энэ хуулийн 14.1-д заасан төлбөрийн хэмжээний хязгаарт багтаан ургамлын нөөц, тархац, ач холбогдол, ашиглагдах эрхтний онцлог, зах зээлийн эрэлт, нийлүүлэлтийн байдлыг харгалзан ургамлын нэр төрөл, тус бүрээр төлбөрийн хэмжээг тогтооно.</p>	<p>16 дугаар зүйл. Ойн нөөц ашигласны төлбөрийн хувь, хэмжээ</p> <p>16.5.Ойн дагалт баялгийн нөөцийг ашигласны төлбөрийн хэмжээг байгаль орчны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага тогтооно.</p>
--	---

Дээр дурдсанаас дүгнэхэд:

Хуш модны самрыг Ойн тухай хуулиар “ойн дагалт баялаг”-т, харин Засгийн газрын тогтоолоор “ховор ургамал”-д тус тус давхардуулан хамааруулсан. Харин хуш модны самрыг бэлтгэх, ашиглах харилцааг нарийвчлан зохицуулахдаа самрыг ойн дагалт баялагт тооцож Ойн тухай хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан хэм хэмжээний акт болох “Хуш модны самар бэлтгэх хэмжээ тогтоох тухай”, “Хуш модны самар түүх аргачлал” зэрэг тушаалуудаар зохицуулж байна.

Хэрэв хуш модны самрыг “ховор ургамал” гэж үзвэл түүнийг зохих зөвшөөрөлгүйгээр, хуульд зааснаас өөр зорилгоор түүж, бэлтгэсэн үйлдэл нь Эрүүгийн хуулийн³² тусгай ангийн 24.8 дугаар зүйлд заасан Байгалийн ургамлыг хууль бусаар бэлтгэх гэмт хэрэгт эсхүл Зөрчлийн тухай хуулийн³³ 7.7 дугаар зүйлд заасан Байгалийн ургамлын тухай хууль зөрчих зөрчилд тооцогдоно. Харин хуш модны самрыг “ойн дагалт баялаг” гэж үзвэл түүнийг зохих зөвшөөрөлгүйгээр, хуульд зааснаас өөр зорилгоор түүж, бэлтгэсэн үйлдэл нь Зөрчлийн тухай хуулийн 7.9 дүгээр зүйлд заасан Ойн тухай хууль зөрчих зөрчил болох юм. Энэхүү хуулийн давхардлыг хүснэгтээр харуулбал:

³² Эрүүгийн хууль, 2015.

³³ Зөрчлийн тухай хууль, 2017.

Эрүүгийн хууль	Зөрчлийн тухай хууль
24.8 дугаар зүйл. Байгалийн ургамлыг хууль бусаар бэлтгэх	7.9 дүгээр зүйл. Ойн тухай хууль зөрчих
1.3охих зөвшөөрөлгүйгээр, хуульд зааснаас өөр зорилгоор нэн ховор, <u>ховор ургамал, тэдгээрийн үр, эрхтнийг түүсэн, бэлтгэсэн, худалдсан, худалдан авсан, хадгалсан, тэвэрлэсэн, боловсруулсан</u> бол таван мянга дөрвөн зуун нэгжээс хорин долоон мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.	1. <u>Зөвшөөрөлгүйгээр ойн дагалт баялаг бэлтгэсэн бол</u> зөрчил үйлдэж олсон хөрөнгө, орлогыг хурааж, учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүнийг гурван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг гурван мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.
	7.7 дугаар зүйл. Байгалийн ургамлын тухай хууль зөрчих
	1.3охих зөвшөөрөлгүйгээр, эсхүл зөвшөөрөлд заасан хугацаа, хэмжээ, ургамал түүж бэлтгэх журам зөрчиж:
	1.1.байгалийн <u>ховор ургамлыг ахуйн хэрэгцээнд: ... түүсэн, бэлтгэсэн, худалдсан бол</u> хууль бусаар бэлтгэсэн эд зүйлийг хурааж хүнийг нэг зуун тавин нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг нэг мянга таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.

Ийнхүү хуш модны самрыг “ховор ургамал”, “ойн дагалт баялаг”-ийн алинд нь хамааруулахаас шалтгаалж түүнийг шалган шийдвэрлэх эрх бүхий субъект, оногдуулах сангийн төрөл, нөхөн төлөх хохирлын хэмжээ зэргээрээ эрс ялгаатай байгаа юм.

Практикт ч энэ төрлийн хэрэгт холбогдсон зарим хүмүүс зөрчил үйлдсэнд тооцогдон торгох шийтгэл авч байгаа бол харин зарим хүмүүс гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцогдож, хуш модны самрын экологи-эдийн засгийн үнэлгээг хэд дахин нугалж нөхөн төлөхөөр харилцан адилгүй шийдвэрлэгдэж байна.

VI. ЭРХ ЗҮЙН ЭХ СУРВАЛЖИЙГ ХЭРЭГЛЭХ ЗАРЧМЫН ДАГУУ ХУШ МОДНЫ САМАР ОЙН ДАГАЛТ БАЯЛАГ БОЛОХ НЬ

Эрх зүйн хэм хэмжээний актууд хоорондоо зөрчилдөх тохиолдолд түүнийг эрэмбэлэх аргаар шийдвэрлэдэг дэлхий нийтийн практик байдаг. Эрх зүйн хэм хэмжээний актыг эрэмбэлэх нь онолын хувьд авч үзвэл, нарийвчилсан зохицуулалттай хэм хэмжээ нь ерөнхий зохицуулалтаас илүү хүчинтэй. Шинээр батлагдсан хэм хэмжээ нь хуучин хэм хэмжээнээс давуу хүчинтэй. Дээд хэм хэмжээ нь доод хэм хэмжээнээс илүү хүчинтэй /Үндсэн нөхцөл нь нэмэлт нөхцөлөөсөө давуу хүчинтэй/.³⁴

Монгол Улсад эрх зүйн эрх сурвалж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль, УИХ-ын тогтоол, Засгийн газрын тогтоол, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлиг, гүйцэтгэх эрх мэдлийн төв, салбарын байгууллагын хэм хэмжээний хуульчилсан акт, Монгол Улсын олон улсын гэрээ байна.³⁵

Бичмэл эх сурвалж нь Үндсэн хууль-хууль-эрх зүйн акт гэсэн эрэмбэтэй байна. Уг эрэмбийн дагуу гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас гаргасан эрх зүйн акт нь хуульд нийцсэн байх шаардлагатай ба салбар хуулиуд нь Үндсэн хуульд нийцсэн байх шаардлагатай. Харин дээрх бичмэл эх сурвалжийг батлан гаргаж буй субъект нь өөр байгаагаас, мөн нийгмийн амьдрал олон янз байгаа зэргээс хамааран бичмэл эх сурвалжийн хооронд зөрчил үүсэх тохиолдол гардаг. Энэ тохиолдолд уг эх сурвалжийг хэрэглэн хэрэг

³⁴ Б.Пүрэвсүрэн, “Хууль хэрэглээний эрэмбэ ба хууль тогтоомжийн хийдэл давхардал”, Уб, 2022, <https://legaldata.mn/b/1194>

³⁵ С.Нарангэрэл, Эрх зүйн эх толь бичиг, Уб, 2008, 620 дахь тал.

хянан шийдвэрлэж буй шүүхээс эх сурвалжийг хэрэглэхэд баримтлах хэд хэдэн зарчмыг мөрдөх шаардлагатай.

Эрх зүйн эх сурвалжийг хэрэглэх зарчмын дагуу авч үзвэл

А.Эрэмбийн хувьд дээр байгаа нь доод эрэмбийн эх сурвалжаас илүү хүчин чадалтай байна.

Б.Цаг хугацааны хувьд сүүлд батлагдсан эх сурвалж нь өмнө батлагдсан эх сурвалжаас илүү хүчин чадалтай байна. /Lex posteriori derogate legi priori/

В.Нарийвчилсан зохицуулалт бүхий эх сурвалж нь ерөнхий зохицуулалт бүхий эх сурвалжаас илүү хүчин чадалтай байна. /Lex specialis derogate legi generali/.³⁶

Харин доктор Ч.Нямсүрэн хууль хэрэглэх практикийн түвшинд холбогдох байгууллага, албан тушаалтнууд коллизи илэрсэн тохиолдолд дараах журмыг удирдлага болгоно. Үүнд: а/ хэрэв янз бүрийн хугацаанд нэг асуудлын талаар нэг байгууллагаас батлан гаргасан актууд бие биетэйгээ зөрчилдсөн тохиолдолд эртний Римийн хуульчдын санал болгосон “сүүлд батлан гаргасан акт нь өмнөх актыг хүчингүй болгоно” гэсэн зарчмыг баримтална; б/ хэрэв коллизи актууд нь нэг цагт өөр байгууллагуудаар батлагдсан бол хуулийн хүчин чадлаар илүү акт нь хэрэглэгдэнэ. Өөрөөр хэлбэл, эрх зүйн актын шатлан захирах зарчмыг иш үндэс болгоно; в/ хэрэв нэг түвшинд нийтлэг ба тусгай актууд зөрчилдвөл /хэвтээ коллизи/ тусгай актыг хэрэглэнэ, харин өөр түвшинд /босоо коллизи/ нийтлэг зохицуулалтын актыг хэрэглэнэ³⁷ гэж үзжээ.

Эдгээр зарчмын дагуу авч үзвэл хуш модны самар, түүнийг бэлтгэх, ашиглах талаарх харилцааг нарийвчлан зохицуулсан эх сурвалж нь 2012 оны 05 дугаар сарын 17-ны өдөр батлагдан одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Ойн тухай хууль, мөн түүнд нийцүүлэн гаргасан хэм хэмжээний актууд байна. Ойн тухай хууль нь цаг хугацааны хувьд Засгийн газрын 1995 оны 153 дугаар тогтоолоос сүүлд гарсан бөгөөд эрэмбийн хувьд дээгүүр эх сурвалж юм.

Экологийн эрх зүйн үндсэн эх сурвалж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болдог бол тусгай эх сурвалж нь экологийн харилцааг зохицуулсан тусгай хуулиуд болно. Экологийн хуулиудыг дотор нь суурь шинжтэй хууль, төрөлжсөн шинжтэй хууль гэж ангилна. Суурь хуульд Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль орох бол төрөлжсөн хуульд Ойн тухай хууль, Байгалийн ургамлын тухай хууль зэрэг орно. Эдгээр хууль өөр хоорондоо нягт уялдаа холбоотой байна. Тухайлбал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд Байгаль орныг хамгаалах тухай хууль, Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуульд бусад төрөлжсөн хуулиуд нийцсэн, Үндсэн хуулийг экологийн хууль нь, суурь хуулийг төрөлжсөн хуулиуд нь тодотгон дэлгэрүүлсэн, улам нарийвчилсан, эдгээрээс үүсмэл шинжтэй байна.³⁸

Экологийн харилцааг зохицуулахад хуулиуд чухал ач холбогдолтойгоос гадна тэдгээрээс үүсмэл шинжтэй хуульчилсан актууд тодорхой үүрэг биелүүлнэ. Гэвч хуулийн дагуу гарах захиргааны актууд хуулиас илүү хүч чадалтай мэт үйлчлэх явдал амьдралд гарч байсныг үгүйсгэх аргагүй.³⁹

Өнөөдрийн хуульчлагдсан байдлаас дүгнэхэд экологийн эрх зүйн үндсэн эх сурвалж болох Үндсэн хуульд суурь шинжтэй хууль болох Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль нийцээгүй. Төрөлжсөн хууль болох Ойн тухай хуулиар зохицуулсан харилцааг үүсмэл шинжтэй хуульчилсан акт болох Засгийн газрын тогтоолоор давхардуулан зохицуулсан. Үүнээс үүдэн Засгийн газрын тогтоол нь хуулиас илүү хүчин чадалтай мэт үйлчилж Эрүүгийн хуулийн иш татсан диспозиц болсноор хууль ёсны зарчим хөндөгдөж байна.

³⁶ Т.Наранбаг, Н.Анхбаяр, “Эрх зүйн эх сурвалж, түүнийг шүүх эрэмбэлэн хэрэглэх нь”, *Шүүх эрх мэдэл* мэдээлэл, арга зүйн улирал тутмын эмхэтгэл, №3 (2017) 97-98 дахь тал.

³⁷ Ч.Нямсүрэн, *Эрх зүйн ерөнхий онол*, УБ, 2010, 357 дахь тал.

³⁸ Т.Сэнгэдорж нар, *Экологийн эрх зүй, газрын эрх зүй*, УБ, 2015, 30 дахь тал.

³⁹ Т.Сэнгэдорж нар, *Экологийн эрх зүй, газрын эрх зүй*, УБ, 2015, 34 дэх тал.

VII. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Эрүүгийн эрх зүйн хэм хэмжээ ямар нэг зөрчилдөөнгүй байх нь аливаа хүнийг хилс хэрэгт шийтгэх эсхүл ял завшуулахгүй байхад ихээхэн ач холбогдолтой юм. Гэтэл Эрүүгийн хуулийн иш татсан диспозиц буюу экологийн эрх зүйн хэм хэмжээ өөр хоорондоо зөрчилдөөн үүсгэж байгаагаас үүдэн түүнийг дагасан бэрхшээлүүд үүсэж байна.

Төрөлжсөн хууль, түүнийг даган гарсан бусад нарийвчилсан хэм хэмжээний актуудаар цогцоороо зохицуулагдаж байгаа харилцааг Засгийн газрын тогтоолоор давхар зохицуулж байгаа нь ойлгомжгүй байдал үүсгэж, практикт нэг ижил үйлдлийг зөрчил, гэмт хэргийн аль алианаар нь шийдвэрлэх, цаашлаад хохирлын хэмжээг харилцан адилгүй тогтоон гаргуулах зэрэг хууль зүйн хувьд олон сөрөг үр дагавар үүсгэж байна.

Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомжуудыг эрх зүйн эх сурвалж хэрэглэх зарчмын дагуу авч үзвэл хуш модны самар нь ойн дагалт баялагт хамаарна. Иймд хуш модны самрыг зохих зөвшөөрөлгүйгээр түүж, бэлтгэсэн худалдсан, худалдан авсан, хадгалсан, тээвэрлэсэн, боловсруулсан үйлдлийг Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 24.8 дугаар зүйлд заасан байгалийн ургамлыг хууль бусаар бэлтгэх гэмт хэрэгт тооцох нь зохимжгүй. Харин Зөрчлийн тухай хуулийн 7.9 дүгээр зүйлд заасан Ойн тухай хууль зөрчих буюу зөвшөөрөлгүйгээр ойн дагалт баялаг бэлтгэх зөрчилд тооцон шийдвэрлэх боломжтой.

Гэвч ойн моддын төлөв байдлын үнэлгээгээр бүх мод нь эрүүл ой байхгүй байгаа бөгөөд ногоон бүсийн хушин ойн 60 гаруй хувь нь өсөлт саарч буй модтой ой, 30 гаруй хувь нь өсөлт нь сааран доройтож буй модтой байна гэж үнэлэгдсэн. Ногоон бүсийн хушин ойн моддын дунджаар 64,6 хувь нь ямар нэг хэмжээгээр механик гэмтэл авсан, өсөлт нь саарч, титэм нь сийрэгжсэн, хатаж буй байдалтай байна.⁴⁰ Үүнд самар түүх зорилгоор хуш модыг гэмтээж байгаа үйлдэл маш ихээр нөлөөлж байгаа тул Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт ургаж буй багахан хэмжээтэй хушин ойг хамгаалахын тулд хуш модны самрыг зохих зөвшөөрөлгүйгээр, хуульд зааснаар өөр зорилгоор түүж, бэлтгэсэн, худалдсан, худалдан авсан, хадгалсан, тээвэрлэсэн, боловсруулсан үйлдлийг Эрүүгийн хуульд гэмт хэрэг болгон хуульчлах зайлшгүй шаардлагатай.

Ийнхүү хуульчлахдаа "... хуш модны самрыг зохих зөвшөөрөлгүйгээр, хуульд зааснаар өөр зорилгоор түүж, бэлтгэсэн, худалдсан, худалдан авсан, хадгалсан, тээвэрлэсэн, боловсруулсан" бол гэж Эрүүгийн хуульд шууд тусгах эсхүл диспозицийг Ойн тухай хууль болон түүнд нийцүүлэн гаргасан хэм хэмжээний актуудаас иш татан оруулах нь зүйтэй гэсэн саналыг судлаачийн зүгээс гаргаж байна.

⁴⁰ Д.Цэндсүрэн нар, "Ногоон бүсийн хушин ойн байгалийн сэргэн ургалтын төлөв байдал" судалгаа, УБ, 2021, 7-8 дахь тал.

ЭХ СУРВАЛЖ**Монгол хэл дээрх*****Хууль тогтоомж***

1. Үндсэн хууль, 1924.
2. Үндсэн хууль, 1940.
3. Үндсэн хууль, 1960.
4. Үндсэн хууль, 1992.
5. Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль, 1995.
6. Ойн тухай хууль, 2012.
7. Байгалийн ургамлын тухай хууль, 1995.
8. Эрүүгийн хууль, 2015.
9. Зөрчлийн тухай хууль, 2017.

Шүүхийн шийдвэр

1. Монгол Улсын дээд шүүхийн тогтоол, Дугаар 153, 2023.11.15, https://shuukh.mn/single_case/3509?daterange=2023-01-01%20-%202024-01-23&id=3&court_cat=2&bb=1
2. Монгол Улсын дээд шүүхийн тогтоол, Дугаар 297, 2018.06.25, https://shuukh.mn/single_case/960?daterange=2018-01-01%20-%202019-01-23&id=3&court_cat=2&bb=1

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Д.Лүндээжанцан, Экологийн эрх зүй: хууль тогтоомж, зөрчил, хариуцлага, Уб, 1995.
2. Т.Сэнгэдорж, Экологийн эрх зүйн уламжлал, шинэчлэл, Уб, 1999.
3. Т.Сэнгэдорж, С.Энхмэнд, С.Энхсаруул, Экологийн эрх зүй, газрын эрх зүй, Уб, 2015.
4. И.Дамбажав, Монгол хэлний дэлгэрэнгүй тайлбар толь бичиг, нэмж, засварласан хоёр дахь хэвлэл, II боть, Уб, 2010.
5. П.Оюунтунгалаг, Экологийн эрх зүйн гарын авлага, Уб, 2007.
6. С.Нарангэрэл, Эрх зүйн эх толь бичиг, Уб, 2008.
7. Ч.Нямсүрэн, Эрх зүйн ерөнхий онол, Уб, 2010.
8. Э.Баттулга, “Монгол орны ой болон ойн сангийн эрх зүйн тогтолцоо”, 2020, <https://legaldata.mn/b/705>
9. З.Цогт, Монгол Улсын шинжлэх ухааны академи, Ботаникийн цэцэрлэгт хүрээлэн, “Хуш модны самрын тухай нийтлэл”, 2021. <https://botany.ac.mn/c/r?content=1907829&content=1907829>
10. Б.Пүрэвсүрэн, “Хууль хэрэглээний эрэмбэ ба хууль тогтоомжийн хийдэл давхардал”, 2022, <https://legaldata.mn/b/1194>
11. Т.Наранбат, Н.Анхбаяр, “Эрх зүйн эх сурвалж, түүнийг шүүх эрэмбэлэн хэрэглэх нь”, Шүүх эрх мэдэл мэдээлэл, арга зүйн улирал тутмын эмхэтгэл, №3 (2017).
12. Ногоон хөгжлийн цогц бодлого ТББ, ШУА-ын Газарзүй, геоэкологийн хүрээлэнгийн Ойн нөөц, ой хамгааллын салбар, “Хушны самрыг зүй зохистой түүж бэлтгэх, ашиглах гарын авлага”, 2020. <http://portal.igg.ac.mn/dataset/30e08c24-24cf-42c7-923d-033fc5d8dfd4/resource/74043897-6f41-48c9-8005-cf68b0537b6c/download/-1.pdf>

13. Д.Цэндсүрэн, Б.Удвал, Н.Цагаанцоож, Г.Батсайхан, Д.Ганбат, Б.Батчөдөр, Ц.Энхчимэг, А.Баяртулга, Э.Наранбаяр, “Ногоон бүсийн хушин ойн байгалийн сэргэн ургалтын төлөв байдал” судалгаа, 2021. <https://portal.igg.ac.mn/dataset/horooh-бүсннх-хуwnh-onh-банраjinnh-сepreh-yprajitbih-tojioh-6андаji>

LEGAL REGULATION OF ARTICLE 24.8 OF THE CRIMINAL CODE AND SOME ISSUES RELATED TO THE REGULATION

Munkhzul B.

Lawyer

Master's student, School of law, NUM

ABSTRACT:

In this article, the laws of the industry have negative consequences, such as the dual classification of cedar nuts as “rare plants” and “forestry resources”, and further, depending on which classification, the subjects to be investigated, the type of sanctions to be imposed, and the amount of damages to be compensated are very different, will be discussed and which norms to apply in accordance with the principle of applying legal sources will be considered. Also, comparing the double legalization of the act of picking, preparing, selling, and transporting cedar nuts without proper permission and for purposes other than those specified in the law, in addition to analyzing the way in which this type of crime is handled in the court practice, it has presented its opinions.

KEYWORDS:

Natural plants, wealth of forests, crime, cedar nuts, rare plant, judicial practice

ЗАХИРГААНЫ ХЭРГИЙН ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭР ГҮЙЦЭТГЭХ АЖИЛЛАГААГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ БОЛОМЖ, ШИЙДЭЛ



Б.Батчимэг
ДХИС-ийн докторант

ТОВЧЛОЛ:

Энэхүү өгүүллээр захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны онолын шинэ чиг хандлагыг тайлбарлаж, захиргааны шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны тогтолцоо, эрх зүйн зохицуулалт, шүүхийн шийдвэр биелүүлээгүй этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын өнөөгийн байдалд үнэлэлт өгч, өөрийн дүгнэлт саналаа дэвшүүлсэн.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Нийтийн ашиг сонирхол, иргэдийн ашиг сонирхол, шударга ёс, үр нөлөө, үр ашигтай, бодитой хэрэгжих, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага, захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэл, шийдвэр гүйцэтгэгч, шүүхийн шийдвэр албадан гүйцэтгэх, төрийн албан хаагчид хүлээлгэх хариуцлага

I. ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Монгол Улсад захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдаж, үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлснээс хойш тус шүүхэд зөрчигдсөн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хамгаалуулахаар нэхэмжлэл гаргах иргэн, хуулийн этгээдийн тоо тогтмол өсөж, цаашдаа нэмэгдэх хандлагатай байна. Монгол Улсад анх захиргааны хэргийн дагнасан шүүх байгуулагдан хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулж эхэлсэн жил буюу 2004 онд 145 хэрэг шийдвэрлэж байсан бол 2022 онд 2173 хэрэг шийдвэрлэсэн нь дээрх хандлагыг нотлон харуулж байна.

“Төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтан хууль дээдлэх зарчмыг баримталж байна уу, үгүй юу гэдгийг захиргааны хэргийн шүүх хянан тогтоож, гажуудлыг арилгаж” байдаг.¹

Харин захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалт нь нэг талаас шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхгүй байгаа захиргааны байгууллагын албан тушаалтныг өөгшүүлэх, нөгөө талаас шүүхэд үл итгэх сөрөг үр дагаврыг эрх нь зөрчигдсөн иргэн, хуулийн этгээд, нийгмийн сэтгэл зүйд төрүүлж, шүүхийн шийдвэр биелэгдэхгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлж байна гэж иргэд, олон нийт шүүмжлэх болсон. Үүнийг доорх судалгаанаас харж болно.

Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр, гүйцэтгэх баримт бичгийн бодит биелэлтийг судлан үзвэл дунджаар 50 орчим хувьтай, мөнгөн дүнгийн биелэлт 20 гаруй хувьтай

¹ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл. 2-р дэвтэр. Уб., 2004, 163 дахь тал.

буюу 2019-2022 оны хооронд 2441 гүйцэтгэх хуудасны 60.925.550.3000 (жаран тэрбум) төгрөгийн шийдвэр биелүүлэхээс 1090 гүйцэтгэх хуудасны 7.686.432.8000 (долоон тэрбум) төгрөг буюу гүйцэтгэх хуудасны 44.7% мөнгөн дүнгийн 12.6 хувийг гүйцэтгэсэн байгаа нь шүүхийн шийдвэрийн биелэлт хангалттай биелэгдэхгүй байгааг харуулж байна.²

Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр хангалттай биелэгдэхгүй байгаа шалтгаан, асуудлыг шийдвэрлэх арга замыг эрэлхийлсэн судалгаа төдийлөн хангалттай бус байна. Энэ нь захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлтэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалт нь Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд 2016 оны 2 дугаар сарын 4-ны өдрийн нэмэлт өөрчлөлтөөр бие даасан бүлэг болж анх удаа хуульчлагдсан. Өмнөх хуулийн зохицуулалттай харьцуулбал 2017 онд батлагдсан Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны талаарх зохицуулалт илүү боловсронгуй болсон гэж үзэж болно.

Хууль зүйн доктор, профессор А.Лхагва³, Б.Дашзэвэг⁴ нарын бүтээлд ерөнхий байдлаар тусгагдсан бол хууль зүйн доктор, профессор Б.Алтангэрэл⁵, судлаач Ч.Өнөрцэцэг⁶ нар захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтын талаар бүтээлдээ дурдсан байна.

Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны онолыг үндэслэл, эрх зүйн зохицуулалтыг бусад улсын эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан судалсан. Ингэхдээ баримт бичгийн судалгаа хийх, задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх, харьцуулах, статистик мэдээнд дүн шинжилгээ хийх зэрэг түгээмэл арга зүйг ашиглан, өөрийн санал дүгнэлтээ дэвшүүлсэн болно.

Шударга ёсыг хангах, эрх зүйг дээдлэх нь төрийн үндсэн чиг үүрэг бөгөөд энэ нь шүүхээс гарсан шийдвэрийг хэрхэн хэрэгжүүлж, иргэдийн хөндөгдсөн эрх ашиг, сонирхлыг сэргээн тогтоож буй байдлаар тодорхойлогдоно.

Хуулийн хүчин төгөлдөр болсон захиргааны шүүхийн шийдвэрийг хэргийн оролцогчоос гадна шийдвэрийн биелэлтэд хамааралтай захиргааны байгууллага, албан тушаалтан, иргэн, хуулийн этгээд Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт заавал биелүүлэх үүрэгтэй. Шүүхийн шийдвэрийг заавал биелүүлэх нь хүчин төгөлдөр болсон шүүхийн шийдвэрийг төр, захиргааны байгууллага, албан тушаалтан зэрэг бусад этгээдийн зүгээс өөрчлөх, хүчингүй болгох эрхгүй байх, шүүхийн шийдвэрийг зөрчсөн ямар нэгэн шийдвэр гаргахгүй байх явдлаар тодорхойлогдоно⁷. гэжээ.

Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа нь захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үргэлжлэл бөгөөд төгсгөлийн шат юм. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны зорилго нь шүүхээс гарсан шийдвэрийг биелүүлж, бусдын хуулиар хамгаалагдсан эрх ашгийг бодит байдлаар сэргээхэд оршдог.⁸

Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг боловсронгуй болгоход юуны түрүүнд тулгамдаж буй асуудал, түүнийг шийдвэрлэх арга замыг тодорхойлох нь чухал юм.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага захиргааны байгууллага, албан тушаалтнаас хараат бусаар ажиллах, хууль ёсны шаардлагыг нь биелүүлээгүй албан тушаалтанд хүлээлгэх хариуцлага тодорхой, үр нөлөөтэй байж, хуулиар хүлээсэн үүргээ түргэн шуурхай хэрэгжүүлэх үүргийг нийгмийн өмнө хүлээдэг. Энэ үүрэг нь хэрхэн бодитоор хэрэгжсэнээс шалтгаалж иргэдийн зөрчигдсөн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол сэргээгдэж,

² ШШГЕГ-ын 2022 оны тайлан.

³ А.Лхагва, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх эрх зүй. Уб., 2012.

⁴ Б.Дашзэвэг, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх эрх зүй. Уб., 2016.

⁵ Б.Алтангэрэл, Иргэн, захиргаа, зөрчлийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа. Уб., 2020.

⁶ Ч.Өнөрцэцэг, Иргэний, захиргааны, зөрчлийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа. Уб., 2019.

⁷ Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар.Уб. 2014. 55 дахь тал.

⁸ А.Дугармаа, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны онол, практикийн асуудал.

шударга ёс хангагдах нөхцөл бүрдэнэ.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх хуулийн дагуу албадан гүйцэтгэх ажиллагаа нь захиргааны хэргийн шүүхэд гаргасан иргэн, хуулийн этгээдийн нэхэмжлэл хангагдсан буюу захиргааны байгууллага, албан тушаалтны эсрэг чиглэсэн, тэднээс аливаа үйлдэл хийхийг шаардсан шинжтэй байдаг. Харин захиргааны хууль ёсны шийдвэрийг гүйцэтгэх тохиолдолд Захиргааны ерөнхий хуульд заасан журмын дагуу иргэний эсрэг захиргааны шийдвэр гүйцэтгэл хийгддэг.

Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэх ажиллагааны хууль хэрэглээний нэг хэсэг болох шүүхэд хандан нэхэмжлэл гаргах замаар иргэн, байгууллагын ашиг сонирхлоо хамгаалуулах эрхийн үргэлжлэл, шүүхээр хэрэг хянан шийдвэрлэх замаар шардга ёс (justice) хангагдана гэсэн онол⁹, үзэл баримтлалын үүднээс тайлбарлаж болно. Энэхүү процесс нь захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх буюу шүүхийн шийдвэр гаргах хүртэлх, шүүхээс гарсан шийдвэрийг гүйцэтгэх гэсэн үе шатыг дамжин хэрэгжинэ. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх үе шат нь үр ашигтай¹⁰, үр нөлөөтэй¹¹, бодитой хэрэгжсэн байх¹² гэсэн гурван үнэ цэнээр тодорхойлогддог¹³ гэж гадаадын зарим судлаачид үзжээ.

Онолын хувьд шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа нь “шүүхийн шийдвэр заавал хэрэгжих” зарчимд тулгуурлан явагддаг. Энэхүү зарчмын гол зорилго нь шүүх эрх мэдлийн үйл ажиллагааг баталгаажуулах, түүний үр нөлөөг хүчирхэгжүүлэхэд чиглэгддэг¹⁴. Энэ нь Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль¹⁵ болон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хуулиудаар зохицуулагддаг процессын эрх зүйн “нийтлэг зарчим”¹⁶ юм. Захиргааны шүүхээс гаргасан аливаа шийдвэр тухайлбал анхан шатны шүүхийн шийдвэр, магадлал, тогтоол, шүүгчийн захирамж, шийтгэвэр зэрэгт бүгдэд нь уг зарчим хамааралтай.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх арга, журам, хугацаа нь нэхэмжлэлийн шаардлага болон захиргааны шүүхийн шийдвэрийн төрлөөс хамаарч харилцан адилгүй байдаг. Иймээс захиргааны шүүх өөрөө гаргасан шийдвэрийг нь хэрхэн биелүүлэх талаар хэргийн оролцогчид болон бусад этгээдэд ойлгомжтой тодорхой зааснаар шүүхийн шийдвэр заавал биелэгдэх зарчим хэрэгжих үндсэн нөхцөл нь бүрддэг¹⁷ байна.

Үүнийг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч хууль хэрэглэх явцдаа анхааран үзэх шаардлагатай юм. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн процессын хамгийн чухал асуудал бол хариуцагчийн эрхийг хүндэтгэж, нэхэмжлэгчийн хууль ёсны ашиг сонирхлыг хангах, шүүхийн шийдвэрийг үр дүнтэй гүйцэтгэсэн байх явдлаар тодорхойлогдоно.

Хариуцагч захиргааны хэргийн талаарх шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх үүрэгтэй бөгөөд энэхүү үүргээ хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд нэхэмжлэгч түүнийг албадан гүйцэтгүүлэхээр шүүхэд хандаж гүйцэтгэх хуудас олгуулснаар албадан гүйцэтгэх ажиллагааг явуулна. Албадан гүйцэтгэх гэдгийн хууль зүйн үүднээс “хүний бие болон эд юмст биеийн хүчээр, эсхүл бусад арга хэрэгслийн тусламжтайгаар халдахыг”¹⁸ ойлгох бөгөөд албадлага нь шүүхийн шийдвэрийн зорилгод тохирсон, тухайн албадлага чиглэсэн

⁹ Piotr Szczeckoeki. Axiology of Judicial Application of Enforcement Law: View on the Bailiff's Discretion. *Studia Iuridica Lublinensia* vol. XXIX, 3, 2020., p.151.

¹⁰ Энэ нь эдийн засгийн хэмнэлттэй байх зарчмыг төрийн байгууллага баримтлах үүрэгтэй. Учир нь татвар төлөгчдийн мөнгөөр санхүүждэг гэдгээр тодорхойлогдоно. Д.Сүнжид, Захиргааны ерөнхий хууль: Үзэл баримтлал хэрэглээ. Уб., 2017. 44 дэх тал.

¹¹ Зөвхөн мөнгөөр хэмжих боломжгүй тухайлбал хүний эрхийн хангах чиглэлээр, байгаль орчныг хамгаалах чиглэлээр үүсэх үр нөлөөг нь тооцох үр нөлөөг тооцохыг хэлнэ. Мөн тэнд 44 дэх тал.

¹² Захиргааны шүүхийн шийдвэр бодитой хэрэгжсэн байх үндэслэлийг Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 14 дүгээр бүлгийн 133 дугаар зүйлд тусгасан байна.

¹³ Piotr Szczeckoeki. Axiology of Judicial Application of Enforcement Law: View on the Bailiff's Discretion. *Studia Iuridica Lublinensia* vol. XXIX, 3, 2020., p 151-152

¹⁴ Г.Банзрагч, Захиргааны процессын эрх зүй.Уб., 2019. 61 дэх тал

¹⁵ Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.1 дэх заалт.

¹⁶ Г.Банзрагч, дурдсан бүтээлийн 61 дэх тал.

¹⁷ Г.Банзрагч, дурдсан бүтээлийн 62 дахь тал.

¹⁸ Захиргааны ерөнхий хуулийн 89 дүгээр зүйлд энэ талаар тайлбарласан.

этгээд болон олон нийтэд хамгийн бага хохирол учруулахуйц, албадан гүйцэтгэх үйл ажиллагааг гагцхүү хуульд заасан журмын дагуу явуулна гэсэн зарчим нийцэж байх ёстой юм. Албадан гүйцэтгэх ажиллагааг Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль¹⁹ болон Захиргааны ерөнхий хуулийн Наймдугаар бүлэгт заасан үндэслэл журмын дагуу²⁰ хэрэгжүүлнэ.

Захиргааны байгууллагын шийдвэр гүйцэтгэл болон захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн арга, ажиллагааны талаар харьцуулан авч үзвэл дараах онцлогтой болох нь харагдана. Захиргааны байгууллага нь албадан шийдвэр гүйцэтгэлийг өөр захиргааны байгууллагаас тусламж авах, цагдаагийн болон мэргэжлийн байгууллагын туслалцааны үндсэн дээр хэрэгжүүлдэг. Харин захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэл нь шүүхийн шийдвэрт заасан, тухайн шийдвэрийг биелүүлэх арга журмаас шууд хамааралтай байдгаараа онцлогтой юм.

Ингэж харьцуулан авч үзэх нь хууль зүйн агуулгаараа уг ажиллагаа нь шүүхийн болон шүүхийн бус (ихэвчлэн захиргааны асуудалтай холбоотой) хэлбэрээр хэрэгжиж, хоёр төрлийн хууль хэрэглэх²¹ (материаллаг болон процессыг хууль) үндэслэлийг бий болгодог. Эхнийх нь захиргааны шүүх “нийтийг засаглах” байгууллагуудын акт буюу үйлдэл нь хуульд харшилж, иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчиж байгааг “тухайн иргэний нэхэмжлэлээр хянан шийдвэрлэж, үйл баримт тогтоохоос эхлээд захиргааны шийдвэрийг хүчингүй болгож хохирлыг арилгуулах хүртэл”²² үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж “хүний эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалдаг бөгөөд нэхэмжлэгч нь иргэн, хариуцагч нь төр, түүний байгууллага, албан тушаалтан байдаг”²³.

Хоёр дахь нь төрийн удирдлагын дотоод хүрээн дэх ерөнхий болон захиргааны хяналт тавих үйл ажиллагааны явцад гарсан зөрчлийг хянан шийдвэрлэж шийдвэрийн гүйцэтгэлтэй холбоотой үйл ажиллагаа байна. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч нь захиргааны шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэх ажиллагааг хуулийн дагуу хэрэгжүүлж иргэдийн хөндөгдсөн эрх, ашиг сонирхлыг сэргээх, тэдэнд учирсан хохирлыг арилгуулах үндсэн үүргийг хэрэгжүүлдэг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын буюу төрийн тусгай алба хаагч юм. Монгол улсын хууль тогтоомжийн дагуу шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч нь шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэхдээ тойргийн системд хуваагдаж ажилладаг.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа нь цэвэр хууль хэрэглэний процесс шүүхээр хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үргэлжлэл юм. Энэхүү процесс нь чухам ямар онол, үзэл сургаал, зарчим, хэмжигдэхүүнд үндэслэгдэн явагдахыг судалж тогтоосноор шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх хуулийн үндсэн үзэл баримтлал, үнэт зүйлс нь уялдаж, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгчийн хуулиар хүлээсэн эрх хэмжээ, чиг үүрэг оновчтой тодорхойлогдож, шүүхийн шийдвэр үр ашигтай, үр дүнтэй, найдвартай биелэгдэх үндэс болно. Ингэснээр Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль, эрх зүйн зохицуулалтын шинэ дүр төрх, чиг хандлагыг тодорхойлогдох боломжтой.

Хууль тогтоогчдын зүгээс захиргааны шийдвэр гүйцэтгэлтэй холбоотой хууль тогтоомж, хэм хэмжээнд “нийтийн ашиг сонирхол”²⁴ болон “шударга ёсны ашиг сонирхол”

¹⁹ Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 123 дугаар зүйлийн 123.2, 123.3 дахь заалт.

²⁰ Захиргааны ерөнхий хуулийн 89 дүгээр зүйлийн 89.1, 89.2 дахь заалт.

²¹ Piotr Szezekocki. Axiology of Judicial Application of Enforcement Law: View on the Bailiff's Discretion. *Studia Iuridica Lublinensia* vol. XXIX, 3, 2020., file://C:/Users/dell/Downloads/10959-43781-1-PB.pdf

²² Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл. 2004., Уб. 161 дэх тал.

²³ Мөн тэнд.

²⁴ 1.“Нийтийн ашиг сонирхол гэж нийтийн албан тушаалтан МУҮХ, бусад хуулиар олгогдсон бүрэн эрхээ хувийн ашиг сонирхлоос ангид тэгш шударгаар хэрэгжүүлнэ гэх олон нийтийн итгэлийг олгоно” Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 3.1.1 дэх хэсэг, 2. Т.Мөнх-Эрдэнэ, “Нийтийн ашиг сонирхлыг тодорхойлох нь” эрдэм шинжилгээний өгүүллэдээ “1.Нийтийн ашиг сонирхлын либерал концепци, 2.Нийтийн ашиг сонирхлын төр төвтэй концепци, 3.Нийтийн ашиг сонирхлын ардчилсан ёсны концепци дээр тулгуурлан онолын үүднээс “нийтийн эрх ашгийг хувийн ашиг сонирхлын эсрэг тодорхойлох буюу нийтийн ашиг сонирхол нь хувийн ашиг сонирхлоос дээгүүр тавигдах тухай ойлголт юм” гэжээ.

гэсэн ойлголт, үзэл баримтлалыг тусгах шаардлагатай²⁵ гэж үздэг судлаачид, энэ талаар хуульдаа тодорхой тусгасан улс орнууд байна. Үүнд: БНПУ, Бельгийн Хаант Улс болон Скандиновын орнууд багтдаг. Эдгээр улсын хууль тогтоогчдын зүгээс Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгчийн тухай хууль гэсэн тусад нь хууль батлан хэрэгжүүлж байна.

Захиргааны үйл ажиллагаа өөрөө нийтийн эрх ашиг сонирхол дээр суурилан явагддаг гэсэн зарчмын дагуу «нийтийн ашиг сонирхол» ба шүүхийн үйл ажиллагаа эцсийн дүндээ «шударга ёсны ашиг сонирхол»-ийн төлөө юм гэсэн үндсэн концепцитай уялдуулан эдгээр ойлголт, үзэл баримтлалыг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх хууль тогтоомж, хэм хэмжээнд тодорхой тусгах нь захиргааны шийдвэр гүйцэтгэлийн ажиллагаа бодитой биелэгдэх эсэхэд ихээхэн нөлөөлдөг²⁶ гэж гадаадын зарим судлаачдын үзсэн байна. Энэ зохицуулалт ерөнхийдөө онолын шинж чанартай мэт боловч хууль зүйн судалгааны агуулгаараа хуульд тусгагдаж хэрэгжих болсныг үгүйсгэх аргагүй юм.

Захиргааны шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд хэрэглэж буй хууль тогтоомж, түүнийг хэрэглэх процесс маш тодорхой байх ёстой (норматив хэм хэмжээ). Захиргааны шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийг хэрэглэх явцад хуулийн зүйл, заалт хэт ерөнхий байдлаар тусгаснаас хуулийг “хэрэгжүүлэгч”, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгчид хүндрэлтэй асуудал гарах, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлөхөд хүрдэг. Иймд шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа нь ерөнхий бус, илүү нарийн тодорхой, бие даасан хуулийн зохицуулалт шаардлагатай²⁷ хэмээн үздэг нэг хэсэг судлаачид байдаг.

Түүнчлэн “ёс зүй”, “эрхэмлэх зорилго”, “шударга ёс”, “нийтийн эрх ашиг”, “иргэний эрх ашиг сонирхол” гэсэн нийтийн эрх зүй буюу захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээний ерөнхий зарчим, ойлголтыг захиргааны шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд хэрэглэж буй хууль тогтоомжид тусгах ёстой гэсэн үзэл хандлага сүүлийн үед давамгайлах болжээ²⁸. Үүнийг шүүхэд нэхэмжлэл гаргах замаар “иргэн, байгууллага нь хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлоо хамгаалуулах эрхээ хэрэгжүүлэхтэй холбоотой процесс юм” гэсэн үзэл баримтлалтай холбон тайлбарладаг.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх хууль улам бүр олон нийтэд нээлттэй, ойлгомжтой өөрөөр хэлбэл дээрх үзэл баримтлал, зарчим дээр тулгуурлан хэрэгжих нь зохистой гэсэн эрх зүйн үзэл давамгайлж байна. Энэ нь зөвхөн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгчийн үйл ажиллагаа, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх процессоор хязгаарлагдахгүй, шүүх шийдвэр гаргах, хууль хэрэглэх процесстэй ч нягт холбоотой гэж үздэг.

Энэхүү шинэ концепци, зарчим дээр үндэслэн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийг боловсронгуй болгох нь шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа, шийдвэр гүйцэтгэгч, шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны зардал, төлбөр хураамжаас авхуулаад тогтолцоо, эрх хэмжээ, шүүхийн болон захиргааны хяналт зэрэг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтыг тодорхой болгож, шүүхийн шийдвэр бодитой биелэгдэх, шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны цаашдын чиг хандлагыг тодорхойлоход ач холбогдолтой гэж үзэж байна.

Хэрэв бид шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийг зөв хэрэглэж, тайлбарлая гэвэл дээр дурдсан концепцийг процессын хуулийн заалт болгон хуульчлах боломжтой бөгөөд

²⁵ Court Bailiff Act of Poland. 2019. Article 2 section 3 of the Court Bailiff Act: “While fulfilling his or her tasks, a bailiff is guided by the interest of justice and the public interest”.

²⁶ Piotr Szezekocki. Axiology of Judicial Application of Enforcement Law: View on the Bailiff's Discretion. *Studia Iuridica Lublinensia* vol. XXIX, 3, 2020., p.153.

²⁷ A.Żurawik, “Interes publiczny”, “interes społeczny” i “interes społecznie uzasadniony”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2013, nr 2, p. 60 ff. and the literature cited therein.

Cf. A.Kalisz, *Klauzula moralności (publicznej) w prawie polskim i europejskim jako przykład regulacyjnej, ochronnej oraz innowacyjnej funkcji państwa*, „Principia” 2013, t.57, passim.

²⁸

хуулийн хэрэгжилт, “үнэ цэнэ” (value)-ийг, шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны биелэлтийг шүүхээр хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үе шат бүртэй харьцуулан харах, шүүх ямар үндэслэлээр шийдвэр гаргасан, шүүхийн шийдвэр бүрэн бодитой биелэгдэх боломжтой эсэхийг судлан авч үзэх боломжтой болно. Нөгөө талаар шүүх хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад болон шийдвэр гаргах, гаргасан шийдвэр бодитой биелэгдэх эсэхэд дүгнэлт хийх боломж бүрдэнэ.

Дээрх онол, үзлийг баримтлан захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд тулгамдаж буй асуудал, түүнийг шийдвэрлэх арга замыг тодорхойлох нь үр дүнтэй гэж үзэж байна. Тулгамдаж байгаа асуудлыг дараах байдлаар ангилан авч үзэж болох юм. Үүнд:

А. Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны тогтолцоо, чиг үүргийн хүрээнд:

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага нь Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг буюу Хууль зүй дотоод, хэргийн сайдад харьяалагдах бөгөөд Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд зааснаар бүх шатны Засаг дарга, төрийн захиргааны төв байгууллага, Засгийн газар нь эрх хэмжээнийхээ хүрээнд шүүхийн шийдвэрийн биелэлтэд хяналт тавьдаг.²⁹

Гэтэл Ерөнхий сайд, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, засаг даргатай холбоотой шүүхийн шийдвэрийг хэрхэн биелүүлэх, энэ ажиллагааг гүйцэтгэхдээ дээрх эрх мэдэл бүхий талуудаас хараат бус байж чадах эсэх, хэрэв чадах бол хэрхэн харилцах талаар зохицуулалт байхгүй. Өөрөөр хэлбэл захиргааны байгууллага, албан тушаалтан шийдвэр гүйцэтгэгчийн шаардлагыг тоохгүй, хэрэгсэхгүй байвал хэрхэн шийдвэрлэх, эсхүл төрийн өндөр албан тушаалтан шийдвэр гүйцэтгэгчийг дарамтлах, шахалт үзүүлэхээс урьдчилан сэргийлэх тогтолцоо байхгүй байна.

Энэ нь тус байгууллагын тогтолцоо нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад хамаардагтай холбоотой гэж үзэж болохоор байна. Өөрөөр хэлбэл шийдвэр гүйцэтгэгч нь шийдвэр биелүүлэх үүрэг бүхий төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтнаас хараат байгаа нь тавьсан шаардлага биелэгдэхгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлж байгаа юм.

Иймд захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг хэрэгжүүлэгч байгууллагыг гүйцэтгэх эрх мэдлийн харьяанд биш харин шүүх эрх мэдлийн буюу шүүхийн харьяанд байлгах нь тал дээр илүү анхаарч, нарийвчлан судлах шаардлагатай.

Б. Шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэх арга, нөхцөл, журмыг боловсронгуй болгох хүрээнд:

Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэх ажиллагааг Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 135 дугаар зүйлийн 1-д заасны дагуу Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн дагуу явуулахаар зохицуулсан. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 132 дугаар зүйлээр захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийг албадан гүйцэтгэх ажиллагааны талаар зохицуулсан бөгөөд 132.2-г “...шүүхийн шийдвэрийг биелүүлээгүй захиргааны байгууллага, албан тушаалтны дээд шатны байгууллага, албан тушаалтанд шүүхийн шийдвэрийг биелүүлээгүй албан тушаалтанд Төрийн албаны тухай хуульд заасны дагуу сахилгын шийтгэл оногдуулах, шүүхийн шийдвэрийн биелэлтийг хангах арга хэмжээ авахыг даалгасан мэдэгдэл хүргүүлнэ.” зохицуулалт байгаа боловч мэдэгдэл хүргүүлээд биелүүлээгүй тохиолдолд хэрхэх талаарх зохицуулалт байхгүй байна. Мөн захиргааны хэргийн шүүхээс гарч байгаа шийдвэрийн төрөл тус бүрээр шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай гэж үзлээ.

Шүүхийн шийдвэр биелүүлэх арга, журмыг гаргасан шийдвэртэй тодорхойлох гэсэн хуулийн заалтыг шүүгч нар төдийлөн оновчтой хэрэглэхгүй байгаа, нөгөө талаас шийдвэр гүйцэтгэгч хэрхэн гүйцэтгэх талаар хууль хэрэглээний хувьд ойлголтын зөрүүтэй байдлаас үүдэн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд хүндрэл үүсэх, биелэгдэхгүй, удаашрах

²⁹ Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 128 дугаар зүйл, 2017.

нөхцөл үүсдэг.

Иймд шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны нөхцөл, журмыг нарийвчлан тусгах шаардлага үүсэж байна.

В. Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх үүрэг бүхий этгээдэд хүлээлгэх хууль зүйн хариуцлагыг нэмэгдүүлэх хүрээнд:

Шүүхийн шийдвэрийг биелүүлээгүй албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх одоогийн эрх зүйн зохицуулалт захиргааны байгууллага, албан тушаалтанд нөлөөлөхүйц арга хэмжээ болж чадахгүй байна.

Одоогийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа хуулийн хүрээнд шүүхийн шийдвэр биелүүлээгүй этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагыг Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль, Төрийн албаны тухай хууль, Эрүүгийн хууль, Зөрчлийн хуулиар тус тус зохицуулсан.

- Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 128 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх төв байгууллага хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүнээр уламжлан захиргааны хэргийн талаарх шүүхийн шийдвэрийг биелүүлээгүй аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, Засгийн газрын гишүүн, Засгийн газрын агентлагийн дарга, Засгийн газраас томилогдож, чөлөөлөгддөг бусад албан тушаалтны асуудлыг Засгийн газарт, Улсын Их Хурлаас томилогдож, чөлөөлөгддөг албан тушаалтны асуудлыг Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хороонд танилцуулна.” гэжээ.

Хуулийн 132 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг “... шүүхийн шийдвэрийг биелүүлээгүй захиргааны байгууллага, албан тушаалтны дээд шатны байгууллага, эрх бүхий албан тушаалтанд Төрийн албаны тухай хуульд заасны дагуу хариуцагчид сахилгын шийтгэл оногдуулах болон шүүхийн шийдвэрийн биелэлтийг хангуулах арга хэмжээ авах, хяналт тавих үүргээ биелүүлэх тухай үүрэг хүлээлгэсэн мэдэгдэх хуудсыг шийдвэр гүйцэтгэгч хүргүүлнэ.” гэжээ. Энэ зохицуулалтаас харахад шийдвэр гүйцэтгэгчийн эрх нь мэдэгдэл хүргүүлснээр хязгаарлагдаж байгаа юм.

- Төрийн албаны тухай хуулийн зохицуулалт буюу хуулийн 48 дугаар зүйлийн 8 дахь заалтаар зөвхөн төрийн жинхэнэ албан хаагч гэж хязгаарласан нь улс төрийн албан хаагчид энэ хуулиар хүлээлгэх хариуцлагыг оногдуулах боломжгүй болгож байна. Гэтэл улс төрийн албан хаагч нь захиргааны шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны нэг оролцогч төдийгүй шүүхийн шийдвэр биелэгдэхгүй байгаагийн нэг шалтгаан болоод байна.

Хүснэгт 1. Захиргааны хэргийн хариуцагчийн судалгаа /2015-2018/³⁰

д/д	Төрөл	2015	2016	2017	2018
1.	Бүх шатны Засаг дарга	464	528	612	622
2.	ИТХ, ИНХ	86	80	170	119
3.	Засгийн газрын тохируулагч, хэрэгжүүлэгч агентлаг	331	450	493	298
4.	Аймаг, Нийслэлийн Засаг даргын дэргэдэх тохируулагч, хэрэгжүүлэгч агентлаг	195	220	284	240
5.	Улсын хяналт шалгалтын байгууллага	246	167	178	301

- Зөрчлийн тухай хуулийн 15 дугаар бүлгийн 15.27 дугаар зүйлд заасны дагуу шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны оролцогч бус хариуцагчийн дээд шатны байгууллага, эрх бүхий албан тушаалтанд шийдвэр гүйцэтгэгчийн мэдэгдэх хуудсаар хүлээлгэсэн үүргийг зөрчсөн тохиолдолд торгуулийн шийтгэл оногдуулах бөгөөд энэхүү үйл ажиллагааг ахлах шийдвэр гүйцэтгэгч зөрчлийн талаарх гомдол, мэдээллийг Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу шалган шийдвэрлэх ажиллагаа явуулна.

³⁰ Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн тайлан.

Энэхүү ажиллагаа нь зөвхөн хэргийн оролцогч бус этгээдийн хувьд бөгөөд хүлээлгэж байгаа хариуцлага болох торгуулийн үнийн дүн захиргааны байгууллага, албан тушаалтны гэм буруутай ажиллагаанд эдийн засгийн бодитой нөлөөлөл болж чадахгүй байна. Түүнчлэн зөрчлийн хэрэг үүсгэх явцад прокурорын байгууллагаас захиргааны байгууллага, албан тушаалтныг албан үүргээ гүйцэтгэж байхдаа гаргасан үйлдэл гэдэг байдлаар хэрэг үүсгэхээс татгалзаж байгаа нь хуулийг нэг мөр ойлгох тал дээр анхаарах зайлшгүй шаардлагатай байна.

Харин хэргийн оролцогч этгээдийн хувьд Зөрчлийн хуулиар ямар нэг хариуцлага ногдуулсан зохицуулалт байхгүй.

- Эрүүгийн хуулийн 21.7 дугаар зүйлд “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд саад учруулах, зайлсхийх” нь гэмт хэрэгт тооцохоор хуульчилсан. Гэвч хуулийн энэ заалтаар “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд саад учруулах зорилгоор хөрөнгийн мэдүүлгээ зориуд буруу гаргасан, эд хөрөнгөө нуун дарагдуулсан, бусдад шилжүүлсэн, үрэгдүүлсэн, оршин суух хаягаа өөрчилсөн, дүр эсгэн биелүүлсэн, битүүмжилсэн, барьцаалсан, хураан авсан хөрөнгийг дур мэдэн захиран зарцуулсан, дүр үзүүлсэн гэрээ байгуулсан бол...” хариуцлага хүлээхээр зохицуулсан болохоос хуулийн хүчин төгөлдөр болсон шүүхийн шийтгэх тогтоол, шийдвэр, магадлал, шүүхийн тогтоол, шүүгчийн захирамжийг шүүхийн шийдвэрийг биелүүлээгүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг зохицуулаагүй юм.

Дээрх хуулийн зохицуулалтуудаас харахад захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр биелүүлээгүй хэргийн оролцогч төрийн жинхэнэ албан хаагчид Төрийн албаны тухай хуулиар сахилгын шийтгэл оногдуулахаас өөр хариуцлагын тогтолцоо байхгүй байгаа бол улс төрийн албан тушаалтанд оногдуулах хариуцлагын тогтолцоо огт байхгүй гэж хэлж болохоор байна.

Г. Албан тушаалтан, иргэдийн эрх зүйн ухамсрыг дээшлүүлэх хүрээнд:

Шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх тухайд иргэдийн эрх зүйн ухамсар дутмаг, өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалтын бодит нөхцөл байдал нь нэг талаас шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхгүй байж болдог гэсэн ойлголтыг тухайн захиргааны байгууллагын албан тушаалтанд төрүүлээд зогсохгүй, нөгөө талаас шүүхэд үл итгэх сөрөг үр дагаврыг эрх нь зөрчигдсөн иргэн, хуулийн этгээд, нийгмийн сэтгэл зүйд төрүүлж, шүүхийн шийдвэр биелэгдэхгүй байх нөхцөлд хүргэж байна.

Захиргааны байгууллага, албан тушаалтан шүүхийн шийдвэрийг биелүүлсэн дүр үзүүлдэг, биелүүлэхийг хүсдэггүй. Тухайлбал, төрийн албан хаагчийг ажилд эгүүлэн томилсон шийдвэр гаргасан дараа албан тушаалыг бууруулсан тушаал гаргадаг. Тухайн албан тушаалд өөр хүнийг томилсон бөгөөд орон тоо байхгүй гэдэг. Түүнчлэн шийдвэр гүйцэтгэгчийн захиргааны эрх зүйн мэдлэг дутмаг, түүнчлэн захиргааны байгууллага, албан тушаалтан захиргааны шүүхийн шийдвэрийг буруу ойлгож хэрэгжүүлдэг, шүүхийн шийдвэр ойлгомжгүй, хэрэгжих боломжгүй байдлаар гардаг.

Харин АНУ болон Европын улс орнуудад тухайлбал ХБНГУ, БНФУ, ИБУИНХУ-д захиргааны шүүх олон арван жилийн хугацаанд бүрэлдэн тогтсон түүхтэй. Үүнтэй холбоотойгоор захиргааны шүүхийн шийдвэрийг албадан биелүүлэх, биелүүлээгүй этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын зохицуулалт холбогдох хуульд тусгалаа олсон байдаг.

ХБНГУ-ын тухайд захиргааны шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэхэд тухайн шийдвэрийг гүйцэтгүүлэх боломж бүхий агуулгатай, өөрөөр хэлбэл тодорхой үйлдэл хийх, эсхүл үйлдэл хийхээ түр түдгэлзэх буюу зогсоох үүрэг хүлээлгэсэн гүйцэтгэх хуудастай адилтгахуйц хэмжээний эрхтэй гүйцэтгэх баримт бичиг гарсан байх ёстой.

Тус улсын шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тогтолцооны хувьд төрийн албан хаагчаар шийдвэрийг гүйцэтгэдэг хэдий ч захиргааны эрх зүйн онцлогоос хамааран захиргааны хэргийн шүүгч голлох байр суурьтай оролцдог. Тус улсын Захиргааны шүүхийн шийдвэр

гүйцэтгэх тухай хуулийн 168-172³¹ дугаар зүйлд шүүхийн тогтоол шийдвэрийг гүйцэтгэхтэй холбоотой тусгай зохицуулалтыг хуульчилсан байна. Захиргааны шүүхийн тухай хуулийн³² 169 дүгээр зүйлийн 1.2-т заасан “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага” гэдэг нь захиргааны байгууллага өөрөө биш, харин анхан шатны шүүхийн ерөнхий шүүгч байна.³³ Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх талуудад тэдний хүсэлтээр шийдвэрийн зөвхөн тогтоох хэсгийг тусгасан бичгийг олгох бөгөөд энэ нь шийдвэрийн агуулгыг бүхэлд агуулсан гүйцэтгэх баримт бичигтэй адил хүчинтэй үйлчилнэ.

Шүүх шийдвэрээ албадан гүйцэтгүүлэхийн өмнө тухайн захиргааны байгууллагад энэ тухай мэдэгдэж, 1 сарын дотор сайн дураар биелүүлэхгүй бол албадан гүйцэтгэхийг анхааруулдаг. Мөн зохих акт гаргахыг даалгасан шүүхийн шийдвэрээр хүлээсэн үүргээ захиргааны байгууллага эс биелүүлсэн тохиолдолд анхан шатны шүүх шийдвэр гарган, 10000 хүртэл еврогоор торгохыг хугацаа заан сануулах, заасан хугацааг хэтрүүлбэл дээрх торгуулийг гаргуулах, албадан гүйцэтгүүлэх арга хэмжээ авах ба торгуулийн мөнгийг хэдэн ч удаа сануулж, тогтоож, гаргуулж болохоор заажээ.³⁴

БНФУ-ын захиргааны шүүхээс шүүхийн шийдвэрийг биелүүлээгүй захиргааны байгууллага, албан тушаалтанд шийдвэрийг биелүүлээгүй хоног тутамд торгуулийн анз ногдуулахаар, мөн эд хөрөнгийн хариуцлага хүлээлгэхээр төсөв, санхүүгийн сахилгын шүүхэд хандаж, туслалцаа хүсдэг зохицуулалт байна.

АНУ-ын захиргааны тушаалыг хувь хүнээс гүйцэтгэхийг шаардах бие даасан эрх захиргааны байгууллагад байхгүй бөгөөд тухайн иргэн тушаалыг гүйцэтгэхээс татгалзвал захиргааны байгууллага түүнийг албадан гүйцэтгүүлж чадахгүй гэсэн үг юм. Захиргааны шийдвэрийг хууль бус гэж шүүхийн шийдвэр гарсан хэдий ч иргэн учирсан хохирлоо бүрэн барагдуулах талаар нэхэмжилж болно. АНУ-ын хуулиар тодорхой эрх мэдэлтэй, түүнийхээ хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж, үүрэгт ажлаа гүйцэтгэж байгаа нөхцөлд санаатайгаар хохирол учруулаагүй бол төрийн албан хаагч хариуцлагыг өөрөө шууд хүлээхгүй ажээ. Нэгэнт төрийн албан хаагчийн хүлээх ёсгүй хариуцлагыг төр буюу Холбооны улс өөрөө хүлээдэг бөгөөд иргэнд учирсан хохирлыг барагдуулах нь Холбооны үүрэг гэж хуульчилсан. Захиргааны албан тушаалтны гэм буруугаас бусдад учирсан хохирлыг барагдуулахын тулд ихэнх захиргааны байгууллагууд аюулгүйн даатгалд хамрагдсан байдаг. Ийнхүү даатгуулснаар хохирогч шууд даатгалын компанид хандан хохирлоо нөхөн төлүүлэх боломж баталгаагаар хангагддаг.

Иймд манай зарим эрдэмтэд захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийн биелэлтийн талаарх судалгааг хийн, захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх механизмыг хууль тогтоомжид боловсронгуй болгон тусгах шаардлагатай байна³⁵ гэж үзжээ.

II. ДҮГНЭЛТ

Шүүхийн шийдвэрийг бодитой бүрэн биелүүлж, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг боловсронгуй болгоход дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын тогтолцоо нь шүүхийн шийдвэр биелүүлэх үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлж байна гэж үзэж байгаа учраас түүнийг

³¹ Захиргааны шүүхийн тухай хуулийн 167 дугаар зүйлд зааснаар тухай нэг шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны талаар нарийвчилсан зохицуулалтгүй тохиолдолд иргэний процесс хуульд заасан зохицуулалтыг баримталдаг.

³² Code of Administrative Court Procedure in the version of the promulgation of 19 March 1991 (Federal Law Gazette I page 686), most recently amended by Article 5, subsection 24 of the Act of 21 June 2019 (Federal Law Gazette I page 846) https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.html.

³³ Dieses Prinzip wird in Deutschland aus Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (im Folgenden: GG), das jedem, der in seinen Rechten durch Organe der öffentlichen Verwaltung verletzt worden ist, Rechtsschutz vor Gericht gewährt, sowie aus § 113 Abs. 1 Satz I der Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.01.1960 (Verwaltungsgerichtsordnung, 2011, S. 9-12; T. Würtenberger, Verwaltungsprozessrecht, München 2011, S. 12-13. Siehe auch P. Oberndorfer.

³⁴ Ханнс Зайделлийн сан. Эрх зүйн боловсролын академи, Захиргааны хэргийн шүүх, Монгол дахь шинэтгэл, дэлхийн улсуудын жишиг

³⁵ Ц.Цогт, Захиргааны эрх зүйн өгүүлэл, нийтлэлийн эмхэтгэл. Уб., 2016. 12 дахь тал.

эргэн харж өөрчлөх, мөн захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх дагнасан, мэргэшсэн шийдвэр гүйцэтгэгчийг тусгайлан бэлтгэх шаардлагатай. Захиргаа өөрөө төрийн үйл ажиллагаа явуулдаг онцлогтой холбогдон гарч болох үр дагаврыг нээн илрүүлж, шийдвэр гүйцэтгэгч нь өөрөө захиргааны байгууллагаас томилогдож байгаа зохицуулалтыг эргэн харж, захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгчийг томилох, чөлөөлөх, эрх зүйн байдлыг нь эргэн харж, цаашид өөрчлөх асуудлыг судлах шаардлагатай. Шүүхийн үйл ажиллагаа хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсны баталгаа болдог учир шүүхийн шийдвэрийг бодитой хэрэгжүүлэх нь хүний эрх эрх чөлөөг хангах эрх зүйн үндэс болдог. Тийм ч учраас гадаадын ихэнх улс орнуудад шийдвэр гүйцэтгэлийн ажиллагааг мэргэжлийн удирдлагаар хангах байгууллага нь шүүх байдаг тул шүүхийн харьяанд шилжүүлэх асуудлыг нарийвчлан судлан үзэх;

2. Шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд шийдвэр гүйцэтгэгч гол үүрэг гүйцэтгэх учир тэдний бусдаас хараат бус байж, гүйцэтгэлийн ажиллагааг түргэн шуурхай, нээлттэй явуулахад мөрдөх хууль тогтоомж, дүрэм, заавар гэх мэт эрхийн актууд нь хэрэглэхэд ойлгомжтой хоёрдмол санаа агуулаагүй, гүйцэтгэх арга хэмжээг нарийн зохицуулсан байх нь чухал байна. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд “Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа” гэсэн бүлэгт шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагаас захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийг ямар хугацаанд, ямар арга, журмаар хэрхэн биелүүлэх үйл ажиллагааг нарийвчлан тусгах;

3. Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, засаг даргатай холбоотой шүүхийн шийдвэрийг хэрхэн биелүүлэх, энэ ажиллагааг гүйцэтгэхдээ дээрх эрх мэдэл бүхий талуудаас хараат бус байж чадах, эрх мэдэл бүхий талтай хэрхэн харилцах талаар нарийн тогтоосон журам гаргах шаардлагатай байна. Иргэний хэргийн шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэхдээ үл хөдлөх эд хөрөнгийг худалдах журам, дуудлага худалдаа явуулах журам гэх мэт олон захиргааны хэм хэмжээний акт байдаг бол захиргааны шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх нэг ч журам байхгүй байна. Эрх мэдэл бүхий захиргааны байгууллага, албан тушаалтнаар шийдвэр биелүүлэх журам, /хугацаа, хяналт тавих субъект, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл оролцуулах/ захиргааны байгууллага албан тушаалтны эс үйлдэхүй биелүүлэх журам гэх мэтээр нарийвчилсан захиргааны хэм хэмжээний актыг боловсруулах;

4. Шүүхийн шийдвэрийг биелүүлээгүй захиргааны байгууллага, албан тушаалтанд хүлээлгэх хариуцлагыг тодорхой болгох, хариуцлагын нэг хэлбэр болох торгуулийн дүн захиргааны байгууллага, албан тушаалтны гэм буруутай ажиллагаанд нөлөөлөл үзүүлэх эдийн засгийн бодитой нөлөөлөл болж чадахуйц болгох зорилгоор Зөрчлийн хууль, Эрүүгийн хууль, Төрийн албаны тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах;

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага хараат бус, бие даасан зарчмаар ажиллаж, тэдгээрийн үйл ажиллагааг тодорхой заасан эрх зүйн орчинтой, тавьсан шаардлагыг биелүүлээгүй албан тушаалтанд хүлээлгэн хариуцлагын тодорхой, үр дүнтэй байж чадвал Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр жинхэнэ утгаараа бодитоор хэрэгжиж иргэдийн зөрчигдсөн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол сэргээгдэн хангагдаж, улмаар захиргааны байгууллага, албан тушаалтнаас хууль бус шийдвэр гарах явдал багасах үр нөлөөтэй юм.

ЭХ СУРВАЛЖ**Монгол хэл дээрх*****Хууль тогтоомж***

1. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2016.
2. Зөрчлийн тухай хууль, 2017.
3. Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2002.
4. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль, 2017.
5. Төрийн албаны тухай хууль, 2017.
6. Эрүүгийн хууль, 2015.

Ном, сурах бичиг, судалгааны тайлан

1. Г.Банзрагч, Захиргааны процессын эрх зүй. Уб., 2019. 61 дэх тал
2. А.Дугармаа, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны онол, практикийн асуудал.
3. Д.Сүнжид, Захиргааны ерөнхий хууль: Үзэл баримтлал хэрэглээ. Уб., 2017. 44 дэх тал
4. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл. 2004., Уб. 161 дэх тал
5. Ц.Цогт, Захиргааны эрх зүйн өгүүлэл, нийтлэлийн эмхэтгэл. Уб., 2016. 12 дахь тал.
6. Т.Мөнх-Эрдэнэ, “Нийтийн ашиг сонирхлыг тодорхойлох нь” эрдэм шинжилгээний өгүүлэл
7. Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар. Уб. 2014. 55 дахь тал.
8. Ханнс Зайделийн сан. Эрх зүйн боловсролын академи, Захиргааны хэргийн шүүх, Монгол дахь шинэтгэл, дэлхийн улсуудын жишиг.
9. ШШГЕГ-ын 2022 оны тайлан.

Гадаад хэл дээрх***Ном, сурах бичиг, судалгааны тайлан***

1. Piotr Szczekocki. Axiology of Judicial Application of Enforcement Law: View on the Bailiff's Discretion. *Studia Iuridica Lublinensia* vol. XXIX, 3, 2020.,
2. A. Żurawik, „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”, *”Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”* 2013, nr 2, p. 60 ff. and the literature cited therein.
3. Cf. A. Kalisz, *Klauzula moralności (publicznej) w prawie polskim i europejskim jako przykład regulacyjnej, ochronnej oraz innowacyjnej funkcji państwa*, „Principia” 2013, t. 57, passim.
4. Court Bailiff Act of Poland. 2019. Article 2 section 3 of the Court Bailiff Act: “While fulfilling his or her tasks, a bailiff is guided by the interest of justice and the public interest”.

Цахим эх сурвалж

1. Code of Administrative Court Procedure in the version of the promulgation of 19 March 1991 (Federal Law Gazette I page 686), most recently amended by Article 5, subsection 24 of the Act of 21 June 2019 (Federal Law Gazette I page 846) https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.html.

2. Dieses Prinzip wird in Deutschland aus Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (im Folgenden: GG), das jedem, der in seinen Rechten durch Organe der öffentlichen Verwaltung verletzt worden ist, Rechtsschutz vor Gericht gewährt, sowie aus § 113 Abs. 1 Satz I der Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.01.1960 (Verwaltungsgerichtsordnung, 2011, S. 9-12; T. Würtenberger, Verwaltungsprozessrecht, München 2011, S. 12-13. Siehe auch P. Oberndorfer.

POSSIBILITIES AND SOLUTIONS OF ENFORCEMENT OF COURT DECISIONS IN ADMINISTRATIVE CASES

Batchimeg.B

Ph.D student of the University of Internal Affairs of Mongolia

ABSTRACT:

In this article, the new theoretical trends of administrative court decision enforcement are explained, the system of administrative court decision enforcement, legal regulations, and the current state of responsibility for the person who fails to comply with the court decision are evaluated, and his conclusions and suggestions are presented.

KEYWORDS:

Public interest, interest of citizens, justice, effectiveness, efficiency practical implementation, execution of court decisions in administrative case, court decision enforcement agency, responsibility of public servants

ЦАГДААГИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН ГҮЙЦЭТГЭХ АЖЛЫН ПРОЦЕСС АЖИЛЛАГАА¹



Э.Түвшин-Эрдэнэ

*ДХИС-ийн Цагдаагийн сургуулийн Мөрдөх арга зүйн тэнхимийн багш,
цагдаагийн ахмад*

ТОВЧЛОЛ:

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэхтэй холбоотой Монгол Улсад өрнөж буй эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд хийгдэж буй гэмт хэрэгтэй тэмцэх үйл явцыг оновчтой болгох, эрүүгийн хэргийг хянан шийдвэрлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагааны тогтолцоог илүү тодорхой болгох нь олон нийт, төдийгүй төрийн үндсэн чиг үүрэг болоод байна. Хууль хэрэгжүүлэгч байгууллага буюу Цагдаагийн байгууллага нь процесс ажиллагааг хэвшмэл ойлголтоор үйл ажиллагаандаа ашиглах ёстой байдаг.

Үүний нэг тод илрэл нь төрийн эрх бүхий байгууллагаас Гүйцэтгэх ажил эрхлэхтэй холбоотой үйл ажиллагаанд тавих, прокурорын хяналттай холбоотой эрх зүйн зохицуулалтын асуудал юм.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Цагдаагийн байгууллагын гүйцэтгэх ажил явуулах эрх зүйн хэм хэмжээ, гүйцэтгэх ажлын процессын ойлголт.

I. ОРШИЛ

Гүйцэтгэх ажлын процесс ойлголт нь Эрх зүйн шинжлэх ухааны хувьд Монгол Улсад урд өмнө нь судлагдаагүй, урд өмнө нь гүйцэтгэх ажлын процесс хууль боловсрогдон батлагдаж байгаагүй, зөвхөн Гүйцэтгэх ажил эрхлэх төрийн тусгай байгууллагын даргаас гаргасан Гүйцэтгэх ажлын зааврын дор хийгдэж байгаа ажиллагаа юм.

Энэхүү өгүүлэлээр гүйцэтгэх ажлын процесс хууль Монгол Улсад нэн тэргүүнд шаардлагатай байгааг харуулахыг зорьсон болно. Мөн олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээ, процесс ойлголтыг тогтоохыг тулд харьцуулсан судалгааны арга зүйг ашигласан болно.

Судалгааны объект нь, хууль эрх зүйд процесс ажиллагааг судлаачид хэрхэн дүгнэж ирсэн түүхийг судалж гүйцэтгэх ажлын процесс ойлголтыг нээн харуулахыг зорьсон.

¹ Удирдагч: Гүйцэтгэх ажлын тэнхимийн профессор, доктор (Ph.D), цагдаагийн хурандаа Ү.Хосбаяр

II. ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Процесс (process) нь үг зүйн хувьд “үргэлжлэл”, “явц” гэсэн утгатай латин (lat: processus) нэр томъёо юм². Процесс гэдэг нь байгаль, техник, нийгмийн зэрэг шинжлэх ухааны салбар дахь тодорхой зорилго чиглэл, дэс дараалсан үе шат бүхий үйл явцыг тэмдэглэдэг ерөнхий утгатай түгээмэл ойлголт юм.

Маргааныг шийдвэрлэх процесс нь нийгмийн хөгжлийн үе шат, улс орнуудын хувьд онцлог ялгаатай хэдий ч түгээмэл нийтлэг хөгжлийн зүй тогтолцоотой. Баруун европын процессын эрх зүйн хөгжлийг дараах байдлаар ангилсан байна. Үүнд:

- А) Эртний эрх зүй (V зуун хүртэл)
- Б) Корпоратив эрх зүй (V-XVI зуун)
- В) Хөгжингүй буюу төрийн эрх зүй (XVII-XIX зуун)
- Г) Орчин үеийн эрх зүй (XX-XXI зууны эхэн) гэсэн үе шатуудад ангилан авч үзэж байна.³

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үе шаттай холбоотойгоор хууль зүйн шинжлэх ухаанд “процесс” гэх үг ямар үйл ажиллагааг илэрхийлж байсан болон гадаад, дотоодын эрдэмтэн судлаачдын зүгээс хэрхэн тайлбарласныг авч үзье.

Доктор Д.Баярсайхан “Эрүүгийн процессын эрх зүй” бүтээлдээ: Ромын эрүүгийн эрх зүйд “процесс”-г хэрхэн хэрэгжүүлж байсан тухай дараах байдлаар тусгасан байна.

Ромын эрүүгийн процессын анхны хэлбэр. Төр, шүүхийн оролцоо хязгаарлагдмал ихэнхдээ хохирогчийн гомдол санаачилгыг гол үндэслэл болгон яллагдагч/хариуцагч/ ба хохирогч /нэхэмжлэгч/-ийн хооронд харилцаа маргах мэтгэлцэх ажиллагааг зохицуулж баталгаажуулах замаар уг процессыг явуулж байсан байна. Энэ нь дараах үе шатуудын дамжин хөгжиж иржээ.

I. үе шат.

- a) In cure (шүүх хурал хийхгүйгээр шүүхээс шийдвэрлэх)
- b) Im iudicem (шүүх хурлаар хэлэлцэх замаар шүүх дээр шийдвэрлэх) гэсэн хэлбэртэй байсан ба давж заалдах болон шийдвэрээ эргэж хянах, өөрчлөх тухай ойлголт үүнээс өөрөөр байгаагүй байна.

II. үе шат. Formulas adere processus /формуляр процесс/

Процесс бол легисакци процессыг өөрчлөн шинэчлэх шаардлагын дагуу бий болсон. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төр, шүүхийн албан тушаалтнууд шууд буюу шууд бусаар оролцох болсонтой холбоотой. Протер⁴ нь зөвхөн ажиглагч төдийгөөр биш, харин санаачлагч, шийдвэрлэхэд оролцох үүрэгтэй болсон. Энэ нь дотроо хоёр үе шаттай болсон ба эхний буюу in iure үед тухайн хэргийг шүүхээр шийдвэрлүүлэх боломжтой эсэхийг шалгаж нягтлах дараагийн шатанд шүүх хурлыг хийж маргааныг таслах журамтай болжээ.

III. Үе шат. Extra ordinem cognito processus /Экстраординари процесс/

Ромын эзэнт улсын үед төрийн эрх мэдэл төвлөрч шүүхийн үйл ажиллагаа эрс нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор бий болсон үйл явц.

Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үе шат буюу мөрдөн байцаалтын, прокурорын, шүүн таслах ажиллагаа гэж байхгүй. Мөрдөн шалгах ажиллагааг эхнээс нь дуустал зөвхөн шүүгч нар эрхлэн явуулдаг. Шүүгч нар нь хэргийг өөрсдөө үүсгэн шалгаж эцсийн шийдвэрийг өөрсдөө гаргадаг. Тухайн хэв маяг нь хэргийн оролцогч талуудын оролцоо мэтгэлцэх зарчмыг хязгаарласан шинжтэй байдаг.

IV. Үе шат. Inquisitio adere processus /Инквизици процесс/

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үндсэн өөрчлөлтийг тусган гарч

² Ballentine's law Dictionary. Calif.1969. p.1001.

³ Ц.Амарсайхан нар. Процессын эрх зүй онол туршлага. 2014. Уб.,5 дахь тал.

⁴ Д.Баярсайхан. Ромын үеийн эрх зүй. 2006. Уб., 149-152 дахь тал.

ирсэн. Энэ процесст мөрдөн байцаалтын үйл ажиллагааг шүүхийн санаачилгатайгаар тусгайлан томилогдсон эрх бүхий зарга мөрдөгч түшмэл /Квестр/ эрхлэн явуулдаг. Мөрдөн байцаалт ба шүүхийн үе шат гэсэн нарийн зааг байгаагүй боловч уг ажиллагааны чиг үүрэг нь ялгагдаж байсныг дурдах нь зүйтэй.

Инквизици⁵ бол тухайн цаг үед (эдүгээгээс 1900 шахам жилийн өмнө) эрүүгийн процессын бүрдлийн сүүлчийн хэлбэршил болж гарч ирэхдээ тухайн үеийн зорилго, зориулалт мөн чанар нь XIX зууны дунд үеэс Баруун Европт хэвшин төлөвшсөн инквизицийн системийн агуулга зарчимтай тэр бүр тохирдоггүй. Гэхдээ ерөнхий, тулгуур зарчим үзэл баримтлалын үүднээс авч үзвэл орчин цагийн эх газрын системийн үр хөврөл үр үндэс нь байсан юм. Процессын эрх зүйн тухай асуудал өнгөрсөн зууны 60-70 оны үед эрх зүйн онолын хүрээнд процессын эрх зүйг “өргөн хүрээнд ойлгох” (өөрөөр хэлбэл эрх зүйн хэрэглээний бүх журам процессын эрх зүй гэж үзэх болсон) гэж нэрлэгдэх тэр үеэс эрдэмтэн, судлаачдын сонирхлыг татах болсон байна.

Эртний Ромын хуульчид иргэний процесс гэсэн тусгай шинжлэх ухааныг мэддэггүй байв гэж профессор А.Х.Гольмстен бичжээ. Өөрөөр хэлбэл “processus” гэсэн үг орчин үеийн эрх зүйд байгаа ач холбогдлоор хэрэглэгддэггүй байжээ. Гай болон Юстинианы бүтээлээс үзэхэд иргэний эрх зүй ба шүүн таслах ажиллагааг бүхэл бүтэн нэгдмэл нэг зүйл хэмжээн ойлгож байв.⁶

БНХАУ-ын 1949 оны Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулиас эх үндэс авч 1978 оноос эхлэн албан ёсны нэр томьёо болж хэрэглэгдэж ирсэн ба эдүгээ орчин үед “Байцаан шийтгэх” гэхээс илүү “Мэтгэлцүүлэн шийдвэрлэх”, “Хянан шийдвэрлэх” гэсэн зориулалт, чиг хандлага руу шилжин өөрчлөгдөж байгааг харгалзвал нэр томьёоны уламжлалт ойлголт, хэрэглээнд шинээр хандах, шаардлага аяндаа бий болж байгаа нь харагдаж байна.⁷

Эрүүгийн процессын эрх зүйн танин мэдэхүйн үндэс нь нэг талаас гэмт хэргийг “De facto” /албан ёсны гэхдээ бүрэн биш/ зарчмаар гэмт үйлийн фактыг олж тогтоох, илрүүлэх, түүнчлэн “De iure” /хууль ёсны/ зарчмаар хуульд заасан журмын дагуу гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэх үйл явц болохыг түүхэн зүй тогтлын үүднээс судалж институци тогтолцоо талаас нь ойлгон эзэмших зайлшгүй шаардлагатай. Нөгөө талаас эрүүгийн процессын үүсэж бий болсон түүхэн онолын эх сурвалж нь хэдий үеэс эх үндэс авч хөгжсөн болон тэдгээр нэр томьёо ойлголтын уг гарвал нь ямар уламжлал сэтгэлгээнээс улбаалсан болохыг төсөөлж мэдэхэд оршдог. Эрүүгийн процессын эрх зүйн ухамсар, сэтгэлгээний хөгжлийн уламжлал, нийтлэг жишгийн түүхэн хандлагаас үзэхэд “Эрүүгийн байцаан шийтгэх эрх зүй” гэхээс илүү “Гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэх эрх зүй” буюу “Эрүүгийн процессын эрх зүй” гэсэн утга, нэршлээр хэрэглэх цаг болсон нь нэгэнт тодорхой болжээ.

Монгол Улсын эрх зүй хөгжих тусам процессын эрх зүй улам бүр өргөжиж, боловсронгуй болохын хэрээр эрх зүйн бүтэц дэх түүний эзлэх байр суурь, өргөжиж, боловсронгуй болж, хэр хэмжээ нь улам ач холбогдолтой болох нь ойлгомжтой.

Эрүүгийн эрх зүй болон процессын хоорондын холбоо нь нэг л бие махбодын матери, хэлбэрийн хоорондын холбоо мэт ойлгогдож байсан тэр үед (1841-1907) иргэний процесс нь эрүүгийн процессын салшгүй нэг хэсэг (О.Вехтер) гэж тооцогдож байсан боловч харьцангуй бие даасан байдалтай байв. Иймд тухайн үед эрүүгийн эрх зүй нь материаллаг, харин эрүүгийн процесс нь эрүүгийн формаль эрх зүй хэмээн нэрлэгдэж байв.⁸

Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын Эрүүгийн процесс ажиллагаа нь хэргийн оролцогч нарын хууль ёсны эрх ашгийг зөрчихгүй байх үүднээс 3 үе шатаар Эрүүгийн процессын үйл ажиллагааг явуулдаг.

1) Мөрдөн байцаах үе шат;

⁵ Протер-Төрийг төлөөлсөн захиргааны албаны түшмэл.

⁶ Гольмстен А.Х Юридические исследования и статьи. СПб., 1894. С-123.

⁷ Legislation law's of the Peoples Republic of China.S.2000.

⁸ Ц.Амарсайхан нар. Процессын эрх зүй. 2014. Уб., 11 дэх тал.

2) Прокурорын хяналт, шүүхийн шийдвэр гарах үе шат;

3) Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх үе шаттай явагддаг байна.⁹ Гадаад дотоодын эрдэмтэн судлаачид, төдийгүй хууль эрх зүйн салбарт процесс ажиллагааг ашиглан нийгмийн бүхий л цаг үед хөгжүүлж ирсэн түүхтэй байна. Тэгвэл манай Монгол Улсын хэмжээнд хууль зүйн салбар шинжлэх ухаанд процесс ажиллагааг дараах байдлаар авч үзсэн байдаг. Үүнд:

Монгол Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа буюу процесс ажиллагаа гэж хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулах байгууллага болон прокурор, шүүхээс хэрэгжүүлдэг төдийгүй, эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх эрх зүй, хэм хэмжээгээр зохицуулагддаг, өөр хоорондоо уялдаа холбоо бүхий олон талт, цогцолбор үйл ажиллагаа мөн. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулиар тогтоогдсон тодорхой ажиллагааг явуулах болон тэдгээрийн явц, үр дүнг бэхжүүлэх журам, нөхцөл, дэс дарааллыг процессын хэлбэр гэнэ.¹⁰

Захиргааны процессын эрх зүйн ойлголтыг өргөн болон явцуу 2 утгаар тодорхойлж болно. Өргөн утгаар үзвэл захиргааны процессын эрх зүй гэдэг нь нийтийн захиргааны захирамжилсан шийдвэр үйл ажиллагааны явцад төдийгүй иргэн, захиргааны хоорондын эрх тэгш харилцаанаас үүссэн бөгөөд Үндсэн хуулийн цэц ердийн шүүхэд харьяалагдахаас бусад нийтийн эрх зүйн маргааныг дээд шатны захиргаа болон, ЗХШ-ээс процессын эрх зүйн журмын дагуу хянан шийдвэрлэх үйл явц мөн.¹¹

Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх процесс ажиллагаа нь иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцогчдын хооронд үүссэн иргэний эрх зүйн маргааныг шүүх иргэний хэрэг үүсгэн хянан шийдвэрлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.¹²

ЭХХШТХуулиар хүний үндсэн эрх, эрх чөлөө, халдашгүй байх эрхийг хангах, иргэний хувийн болон гэр бүл, захидал харилцааны нууц зэргийг хамгаалах, түүнтэй холбогдсон ажиллагаа явуулахад тавих прокурорын хяналт, зөвшөөрөл олгох ажиллагааг боловсронгуй болгон хуульчилсан байна.

Үүнээс үзэхэд гадаад дотоодын эрдэмтэн судлаачид Гүйцэтгэх ажлын процесс ойлголтыг талаар төдийлөн сайн судлаагүй, судлахаар боловч нууц далд хэлбэртэй байдаг тул төдийлөн баримт сэлт олдхогүй, зарчмын хувьд олон нийтэд ил байж болохгүй зэрэг шалтгааны улмаас судлагдаагүй байна.

Монгол улсын хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль эрх зүйн бүхий л салбарт процесс ажиллагаа явуулахдаа хууль дүрмийн дагуу явуулдаг, тухайн ажиллагааг зөрчсөн албан тушаалтан нарт ч хариуцлага тооцох үндэслэл журам нь байна. Харин Гүйцэтгэх ажлын тухай процесс ажиллагааны ойлголт байхгүй байгаа нь шинээр тухайн асуудлыг судлах, гүйцэтгэх ажлын процесс ойлголтыг Монгол Улсад нэвтрүүлэх, гадаад орны туршлагыг судлах хэрэгцээ шаардлага үүсэж байна.

Процесс ажиллагааг дагаж мөрдөх, үйл ажиллагаандаа ашиглаж байгаа тохиолдолд прокурорын хяналт заавал байх ёстой бөгөөд Монгол Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль, Прокурорын тухай хуулиудад хэрэг бүртгэлт мөрдөн шалгах ажиллагаанд прокурор хяналт тавина гэж заасан байдаг. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нийт 52 мөрдөн шалгах ажиллагаанд прокурор хяналт тавьж, зөвшөөрөл олгохоор зохицуулсан байна.¹³

Бусдын эрх, эрх чөлөөг хөндсөн ажиллагааг эрх бүхий албан тушаалтан зөвхөн прокурор зөвшөөрсөн тохиолдолд явуулахаар хуульчлагдсан тул прокурор холбогдох хэргийн материалыг заавал нягтлан хянаж үзэж, хуульд заасан үндэслэл, журмыг чанд сахиж, зөвшөөрлийн хууль эрх зүйн үр дагаврыг урьдчилан тооцож үзэх шаардлагатай.

⁹ Jung You Son “A Study on the Protection of Victim in the Criminal Procedure” 2008.

¹⁰ С.Жанцан. Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүй. (схемчилсэн тайлбар, зүйчлэл). 2003. Уб., 22 дахь тал.

¹¹ Г.Ганболд. Захиргааны эрх зүйн бие даасан салбар болох нь. 2007. Уб., 15 дахь тал.

¹² Төрийн мэдээлэл №15. Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 1 дэх хэсэг.

¹³ Төрийн мэдээлэл №16. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд хийсэн дүн шинжилгээ.

Ямар ч тохиолдолд прокурор Эрүүгийн процессын ажиллагаанд Үндсэн хуульд заасан эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах, зөвшөөрөл олгох эсэх талаар шийдвэр гаргахдаа хэргийн материалтай биечлэн танилцаж, тухайн ажиллагааг явуулах шаардлага, хуульд заасан үндэслэл байгаа эсэхийг тогтоодог¹⁴ байна.

Гэсэн хэдий ч Улсын ерөнхий прокурорын 2020 оны А/67 тушаалаар баталсан “Хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд тавих прокурорын хяналтын аргачилсан заавар”, түүнтэй холбогдуулан гаргасан “мөрдөн шалгах ажиллагааны эрх зүйн хэлбэрийн жагсаалт, загвар”-ыг гаргахдаа хэт олон зөвшөөрлийг тогтоол хэлбэрээр олгохоор журамласан байна. Мөн уг заавраар мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах албаны дарга мөрдөгчийн санал, тогтоол зэрэг хэт олон эрх зүйн хэлбэртэй танилцах байдлаар зөвшөөрөл олгохоор зохицуулсан байна.

Процессын эрх зүйн хөгжилд нийгэм хөгжихийн хэрээр иргэд, байгууллагын эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхол, нийгмийн дэг журмыг хамгаалахтай холбоотой үйл ажиллагааг хууль тогтоомжид тэр хэрээр нарийвчлан тусгах чухал зүй тогтол нөлөөлдөг бөгөөд гүйцэтгэх ажлын процесс ажиллагааны талаар хууль эрх зүйн акт боловсруулагдвал гүйцэтгэх ажилд тавих прокурорын хяналт өөрчлөгдөж, Улсын ерөнхий прокурор түүнээс эрх олгосон тусгай хяналтын прокурор Цагдаагийн байгууллагаас явуулах гүйцэтгэх ажлын процесс ажиллагаанд хяналт тавих үүрэг хүлээх шаардлага бий болно.

Гүйцэтгэх ажлын процесс гэж гүйцэтгэх ажлын мэдээ мэдээллийг үр дүнтэй хайх, олж авах, түүнийг шийдвэрлэх, цаашид хэрэгжүүлэх зорилгоор хууль тогтоомж, эрх зүйн хэм хэмжээнд үндэслэн гүйцэтгэх ажлыг үе шаттай явуулах систем юм. Гүйцэтгэх ажлыг тодорхой процесс /үе шаттай, систем/-тэй явуулснаар тухайн гэмт хэргийг таслан зогсоох, урьдчилан сэргийлэх, нотлох баримтыг эрж хайх, олж авах, гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг түргэн шуурхай олж тогтоох явдал мөн.

Процессын эрх зүйн нэг төрөл гэж үзэж болох гүйцэтгэх ажлын процесс нь материаллаг эрх зүйн харилцаанд суурилсан бөгөөд голчлон эрүүгийн эрх зүйн салбар шинжлэх ухаантай холбогдож эрүүгийн процесс ажиллагаатай зэрэгцэн оршдог ба гэмт хэргийг илрүүлэх, таслан зогсоох үйл ажиллагааны арга, хэрэгслээр тодорхойлогддог бөгөөд мөн чанар нь түүний системчилсэн шинж чанар бөгөөд нэг үе шат нь дараагийн үе шатыг дагаж мөрддөг дэс дараалалтай үйл ажиллагааны цогц юм.¹⁵

Монгол Улсын хувьд Гүйцэтгэх ажлын процесс ажиллагааг эрүүгийн мөрдөгч нар Гүйцэтгэх ажлын зааврын тусламжтайгаар хэрэгжүүлж байна. Гүйцэтгэх ажлын зааврыг зөрчсөн, эсвэл зааварт заагдаагүй ажиллагааг явуулах талаар мөрдлөг болгон ашиглах хууль эрх зүйн орчин байхгүйгээс шалтгаалан хэн нэгэн этгээдийн эрх ашиг хөндөгдөх, эрх, эрх чөлөөнд халдах, эрх мэдлийг бусдад давуу байдал бий болгож ашиглах гэх зэрэг сөрөг үр дагавар гарах аюул байсаар байна.

Гүйцэтгэх ажлын процессын тухай хууль эрх зүйн акт боловсруулагдаж Цагдаагийн байгууллагаас явуулах гүйцэтгэх ажил эрхлэх албан тушаалтан нь дагаж мөрдөж эхэлбээс гэмт хэргийн мэдээ, мэдээллийг цаг алдалгүй олох, гэмт хэргийг түргэн шуурхай таслан зогсоох, илрүүлэх, нотлох баримтыг эрж хайх, гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг олж тогтоох /оргон зайлсхийхээс урьдчилан сэргийлэх/, зэрэг давуу байдал үүсэх бөгөөд, хэргийн оролцогч этгээд болон гэмт хэрэг үйлдэхээр бэлтгэж буй этгээд, иргэний эрх, эрх чөлөөнд халдахгүй, ямар нэгэн хардлага сэрдэлтэд цэг тавих зэрэг эерэг хандлага үүснэ.

Ш. ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 11 дүгээр зүйлд “...нийгмийн дэг журмыг хангах нь төрийн үүрэг мөн” гэж заажээ. Манай төрөөс нийгмийн дэг журмыг хангах зорилгоор олон

¹⁴ Б.Цэрэнбалтав, Б.Амарбаясгалан. Прокурорын хяналт. Уб, 2009. 145 дахь тал.

¹⁵ Федеральный закон. РФ. “Об оперативно-розыскной деятельности” Глава 9.

талт арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсээр байгаа бөгөөд тухайн арга хэмжээнүүдийн нэг бол төрөөс гэмт хэрэгтэй тэмцэх талаар явуулж буй ажиллагаа юм. Гэмт хэрэгтэй тэмцэх нь юуны өмнө гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, гарсан гэмт хэргийг гүйцэтгэх ажлаар болон илээр илрүүлэх, бүртгэх, мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах, гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг олж тогтоож, түүнд хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэх, гэмт хэрэг гарахад нөлөөлсөн шалтгаан, нөхцөлийг арилгах арга хэмжээ авах зэрэг ажиллагаа нь гагцхүү хуулиар зохицуулагдсан эрүүгийн процессын хүрээнд явагддаг онцлогтой.¹⁶

Монгол улсын хүн амын өсөлт, нийгмийн хөгжлийн чиг хандлага өдрөөс өдөрт асар хурдтайгаар хувьсан өөрчлөгдөж олон нийт эрх зүйн өндөр мэдлэгтэй болж байгаа өнөө үед үндэсний аюулгүй байдал болон хүний эрх, эрх чөлөөний халдашгүй байдлыг хамгаалах тухай Монгол Улсын Үндсэн хуульд хуульчилсан ба гүйцэтгэх ажлын эрх зүйн зохицуулалтыг үндсэн хууль түүнд нийцүүлэн хүний эрх, эрх чөлөөг дээдлэх, хуулийг нэг мөр хэрэглэх, хүний хууль ёсны ашиг сонирхол, нэр төр, алдар хүндэд илтэд хохирол учруулж болзошгүй мэдээ, баримт бичиг, биет зүйлийг задруулахгүй байх зарчмыг хангах зорилгоор Гүйцэтгэх ажлын хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгож, шинэчлэх асуудал нь өнөөдрийн хувьд тулгамдсан асуудал болж байна.

Монгол улсын хэмжээнд гүйцэтгэх ажил эрхлэн явуулж буй эрх бүхий байгууллагуудад гарч байгаа хүндрэл бэрхшээл, ажиллах аргачлал зэрэг нь одоогийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа Гүйцэтгэх ажлын хууль тогтоомжийн хүрээнд зохицуулагдахааргүй асуудлууд шинээр урган гарч ирсэн хуульд тухайн харилцааг зохицуулах зүйл заалт байхгүй, эсвэл процессын хувьд алдаа дутагдалтай байгаа нь өнөөдөр ганц Монгол улсад ч биш гадаад дотоодын эрдэмтэн судлаач, практик ажилчдын судалж шийдвэрлэвэл зохих сэдвийн нэг болоод байна.

XXI зууны хууль зүйн шинжлэх ухааны хөгжил нь процессын эрх зүйн ойлголтыг өргөжүүлэх, өөрөөр хэлбэл, түүнийг төрийн хууль зүйн бүхий л үйл ажиллагаатай адилтгах байдлаар хөгжиж ирсэн бөгөөд процессын эрх зүйн өөр ойлголтыг эрх зүйн ерөнхий онолын хүрээнд үндэслэх шаардлага бий болж байна. ОХУ-ын эрдэмтэн В.А. Рязановский: “Орчин үеийн шинжлэх ухааны хөгжил нь процесс, процессын эрх зүй гэсэн нэг ойлголтыг нэгдмэл нэг шинжлэх ухаан гэж үзэх үндэслэлийг тавьж байна”¹⁷ гэсэнтэй саналтай нэгдэж болохоор байна.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын ажиллагаанд тавих прокурорын хяналтын хэлбэрийг төдийлөн оновчтой байдлаар тусгаж өгөөгүй бөгөөд зөвхөн тухайн хэргийн хяналтын прокурор бичгэн хэлбэрээр зөвшөөрөл олгох, тухайн мөрдөн шалгах ажиллагаанд биечлэн оролцох, хэргийн материалтай уншиж танилцах, хүний эрх, эрх чөлөө хөндөгдсөн тохиолдолд өөрөө биечлэн эсвэл гомдол гаргасны дагуу тухайн ажиллагааг хүчингүйд тооцох, өөрөө мөрдөн шалгах ажиллагааг явуулах зэргээр хяналт тавих ажлыг хийж гүйцэтгэж байна, мөн Гүйцэтгэх ажлын процессын тухай хууль тогтоомж байхгүй байгаа нь цагдаагийн байгууллагаас явуулах Гүйцэтгэх ажилд тавих прокурорын хяналт нь зөвхөн Мөрдөн шалгах нууц ажиллагаатай холбоотой Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 26 дугаар бүлэгт заасан тодорхой ажиллагаануудыг явуулахад зөвшөөрөл олгох хэлбэрээр явагдаж байгаа нь хууль зүйн хувьд учир дутагдалтай байна гэж судлаачийн зүгээс дүгнэж байна.

IV. САНАЛ

Хууль зүйн шинжлэх ухаанд “Хууль зүйн процесс” гэсэн нэр томъёог бий болгож, дотор нь Эрүүгийн процесс ажиллагаа, Гүйцэтгэх ажлын процесс ажиллагаа гэх ангилал бий болгох.

¹⁶ Ц.Амарсайхан нар. Процессын эрх зүй. 2014. Уб., 273 дахь тал.

¹⁷ Рязановский В.А. Единство процесса. М., 1996. С-30.

Мөрдөн шалгах ажиллагаанд хяналт тавих прокурорын хяналтын хэлбэрийг тодорхой болгох өөрөөр хэлбэл мөрдөн шалгах ямар ажиллагаанд бичгээр зөвшөөрөл олгох, ямар ажиллагаанд биечлэн оролцох, ямар ажиллагааны үр дүнтэй танилцах байдлаар хянах вэ? гэдгийг тодорхой болгож, процесс ажиллагааны үе шатууд дахь аль хэсгээс эхлэн хяналт тавигдах зэргийг нарийвчлан Гүйцэтгэх ажлын процесс ажиллагааны тухай хууль боловсруулан хуульчлах.

Монгол улсад анх 1997 онд гүйцэтгэх ажлын тухай хууль батлагдаж оролцогч талуудын эрх хэм хэмжээг тодорхойлсон байдаг ба тухайн хууль одоог хүртэл хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байна. Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль тогтоомжийг гадаадын хууль, эрх зүйн орчныг уялдуулан судалж гүйцэтгэх ажлын процессын тухай ойлголтыг гарган Цагдаагийн байгууллагын гүйцэтгэх ажлыг явуулах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, гүйцэтгэх ажлын залгамж холбоог сэргээн хөгжүүлэх, бэхжүүлэх, цагдаагийн байгууллагын мэргэжлийн гүйцэтгэх ажилтныг бэлтгэхэд анхаарах.

ЭХ СУРВАЛЖ

Монгол хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд хийсэн дүн шинжилгээ.
2. Ц.Амарсайхан нар. Процессын эрх зүй онол туршлага. Уб. 2014.
3. Д.Баярсайхан. Ромын үеийн эрх зүй. Уб. 2006.
4. Ц.Амарсайхан нар. Процессын эрх зүй. Уб. 2014.
5. С.Жанцан. Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүй. (схемчилсэн тайлбар, зүйчлэл). 2003.
6. Г.Ганболд. Захиргааны эрх зүйн бие даасан салбар болох нь. 2007.
7. Б.Цэрэнбалтав, Б.Амарбаясгалан. Прокурорын хяналт. Уб, 2009.
8. Ц.Амарсайхан нар. Процессын эрх зүй. Уб. 2014.

Гадаад хэл дээрх

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Гольмстмен А.Х Юридические исследования и статьи. СПб., 1894.
2. Федеральный закон. РФ. “Об оперативно-розыскной деятельности” Глава 9
3. Рязановский В.А. Единство процесса. М., 1996.
4. Ballentine’s law Dictionary. Calif.1969.
5. Jung You Son “A Study on the Protection of Victim in the Criminal Procedure” 2008.
6. Legislation law’s of the Peoples Republic of China.S.2000

POLICE ENFORCEMENT WORK PROCESSES***Tuvshin-Erdene.E****Police captain, Lecturer, the Department of Detective Method, Police School, the University of Internal Affairs of Mongolia***ABSTRACT:**

Within the framework of the legal reforms taking place in Mongolia related to the handling of criminal cases, streamlining the process of combating crimes and clarifying the operational system for the handling of criminal cases has become the main function of the public, as well as the state. Law enforcement agencies or police agencies must use due process in their operations.

One of the obvious manifestations of this is the issue of legal regulation related to the supervision of the prosecutor in the activities related to the execution of executive work by the state authorities.

KEYWORDS:

Understanding of legal norms and process of executive work of police organization.

АЛГОРИТМ, ХИЙМЭЛ ОЮУН УХААНЫ ХЭРЭГЛЭЭ БҮХИЙ ОЛОН ТАЛТ ЗАХ ЗЭЭЛ (ПЛАТФОРМ)-ИЙГ ӨРСӨЛДӨӨНИЙ ЭРХ ЗҮЙГЭЭР ЗОХИЦУУЛАХ НЬ: СОРИЛТ БА ШИЙДЭЛ¹



Л.Отгонбаяр

*СЭЗИС-ийн ахлах багш, МУИС-ийн ХЗС-ийн докторант
(LL.M Competition Law and Innovation, Edinburgh, UK)*

ТОВЧЛОЛ:

Энэхүү өгүүллээр алгоритм, хиймэл оюун ухааны хэрэглээ бүхий олон талт зах зээл өрсөлдөөний эрх зүйд ямар нөлөө үзүүлж байгаа талаарх хөгжлийн ерөнхий макро дүр зургийг авч үзэж, сэдвийн хүрээнд өрсөлдөөний эрх зүйн судлаачдын үзэл бодол, дэвшүүлж буй саналуудыг тоймлон, олон улсын байгууллагууд энэ талаар ямар байр суурь баримталж, бодлогын зөвлөмж өгч байгаа, энэ талаарх эрх зүйн зохицуулалтаа шинэчилж байгаа улс орнуудын сайн туршлагуудыг харьцуулж үзэв. Зохиогч энэ хүрээнд хийсэн судалгаанд үндэслэн Өрсөлдөөний тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тодорхой саналуудаа тусгасан болно.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Цахим платформ, олон талт зах зээл, өрсөлдөөний эрх зүй, картель, цахим худалдаа, алгоритм, хиймэл оюун ухаан, хэрэглэгчийг хамгаалах.

I. ОРШИЛ

*“Тамхины утаа хөшиглөсөн өрөөнд ч, үнийн төвөгтэй алгоритмтай интернэт орчинд ч өрсөлдөөнийг хязгаарлаж буй үйлдэлтэй бид эвлэрэхгүй. Онлайн ба уламжлалт захын алинд нь ч хэрэглэгчдэд чөлөөтэй, шударга зах зээл хэрэгтэй.”
Билл Баер (АНУ-ын Хууль зүйн яамны Өрсөлдөөний газар)²*

Шинжлэх ухаан, технологийн хөгжлийн үр дүн хүний амьдралын олон хүрээнд эерэг өөрчлөлтийг бий болгож, өмнө нь байсан бэрхшээлүүд шийдвэрлэгдэж байдгийн зэрэгцээ заримдаа дайвар сөрөг үр дагаврыг араасаа дагуулдаг.

¹ Өгүүллийн явцын хувилбарыг цаг гарган уншиж үнэтэй зөвлөмж өгсөн мэдээллийн технологийн экспертүүд С.Тэнгис, З.Гантогоо, эрх зүйч, санхүүч Т.Энхжин нарт зохиогчийн зүгээс талархал илэрхийлье.

² Press Release, U.S. Dep’t of Just. Antitrust Div., Former E-Commerce Executive Charged with Price Fixing in the Antitrust Division’s First Online Marketplace Prosecution (Apr. 6, 2015) (quoting Assistant Attorney General Bill Baer): Gal, M. S. Algorithms as illegal agreements. *Berkeley Technology Law Journal*, 34(1), 2019, p.67.

Нийгмийн амьдралын эдийн засгийн хүрээнд сүүлийн хэдэн арван жилд эрчимтэй хөгжиж, томоохон нөлөө үзүүлж байгаа нэг чиглэл нь цахим эдийн засаг, алгоритм, хиймэл оюун ухаан, тэдгээрийн үндсэн дээр эдийн засгийн амьдралыг орвонгоор нь өөрчилж буй олон талт зах зээлийн платформууд юм. Эдгээр нь үнэ тогтох практик, зах зээлийн талаарх мэдээллийн урсгал, өрсөлдөөн, хэрэглэгчтэй харилцах уламжлалт арга, хэлбэрийг өөрчилж байна. Чухам иймийн тул эдийн засгийн эрх зүйн чухал чиглэл болох өрсөлдөөний эрх зүйн судлаачид, олон улсын байгууллагууд энэ чиглэлээр идэвхтэй хэлэлцүүлэг өрнүүлж байгаа бөгөөд энэ талаарх ерөнхий макро дүр зургийг энэхүү өгүүллийн эхэнд авч үзэв.

Интернэт хил хязгааргүй, энд авч үзсэн алгоритм, хиймэл оюун ухаан, тэдгээрийг ашигладаг олон талт зах зээл буюу цахим платформуудад өрнөж буй өрсөлдөөний үйл явц нь дэлхий нийтийн шинжтэй ч тэдгээрт манай улсын аж ахуй эрхлэгчид үе шаттайгаар оролцож эхлээд байгаагийн зэрэгцээ хэрэглэгчид өдөр тутамдаа цахим платформ ашиглаж худалдан авалт хийж байгаа тул энэхүү сэдэв бидэнд шууд хамааралтай. Харин энэ талаар үндэсний эрх зүйн зохицуулалт хэрхэн хөгжих ёстой вэ гэдэг асуудал нь сайтар эргэцүүлэх чухал асуудал мөн.

Энэхүү өгүүллээр дамжуулан өөрийн орны хууль зүйн шинжлэх ухаанд өрсөлдөөний эрх зүйн болон технологийн эрх зүйн зарим шинэ тутам ойлголт, зарчим, нэр томъёог хэрэглээнд нэвтрүүлж, өрсөлдөөний эрх зүй судлаачдын онол, үзэл баримтлал, өрнөж байгаа мэтгэлцээнийг харьцуулан шинжлэх, эцэст нь өөрийн орны өрсөлдөөний хууль тогтоомжийг энэ чиглэлд боловсронгуй болгохтой холбогдсон дүгнэлт, тодорхой саналуудаа дэвшүүлэх явдлыг энэхүү судалгааны ажлын гол ач холбогдол болно гэж зохиогч найдаж байна.

Манай орны хууль зүйн судалгааны зарим бүтээлд хиймэл оюун ухааны хөгжил, хууль зүйн салбарт тулгамдсан асуудлын талаар судлаачид хөндөж ирсэн байна. Тухайлбал, хиймэл оюун ухаан хууль зүйн мэргэжилд хэрхэн нөлөөлж, дэмжлэг үзүүлж байгаа төдийгүй хуульчидтай өрсөлдөх болсон тухай хөгжлийн чиг хандлагын талаар судлаач Б.Байгал³ болон Б.Отгонбаяр⁴, виртуал хөрөнгө, криптовалотын эрх зүйн зохицуулалтын чиг хандлагын хүрээнд М.Түвшинжаргал⁵, шүүхийн цахимжилттай холбоотойгоор Ж.Оюунтунгалаг⁶, цахим худалдааны гэрээний талаар Т.Алтангэрэл⁷ нар тус тус судалжээ. Харин өрсөлдөөний эрх зүйтэй холбоотойгоор хараахан судлагдаагүй гэж хэлж болох юм.

II. АЛГОРИТМ, ХИЙМЭЛ ОЮУН УХААН, ОЛОН ТАЛТ ЗАХ ЗЭЭЛИЙН ХӨГЖЛИЙН ЭЭРЭГ, СӨРӨГ НӨЛӨӨ

Нэр томъёоны тодруулга: Цахим платформ өрсөлдөөнд алгоритм⁸ ба хиймэл оюун ухаан⁹, тэдгээрийн хослолд суурилсан арга, хэрэгслүүд ашиглах болсон ба энэ нь уламжлалт бизнестэй харьцуулахад маш олон давуу тал, чадвар, хурдыг оролцогч талуудад

³ Б.Байгал, “Хиймэл оюун ухаан хууль зүйн мэргэжилд”, 2017, <https://legaldata.mn/b/332> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

⁴ Б.Отгонбаяр, “Технологийн эрин дэх хууль зүйн боловсрол: Тулгамдсан асуудал, чиг хандлага”, 2020, <https://legaldata.mn/b/1418> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

⁵ М.Түвшинжаргал “Виртуал хөрөнгийг эрх зүйн үүднээс тодорхойлох нь (Криптовалотын жишээн дээр)”, 2021, <https://legaldata.mn/b/1032> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

⁶ Ж.Оюунтунгалаг, “Шүүхийн цахимжилт: Хайлтын системээс хиймэл оюун ухаанд”, *Монголын төр, эрх зүй сэтгүүл*, №105 (2023) 32-61 дэх тал.

⁷ Т.Алтангэрэл, “Цахим бараа, үйлчилгээ худалдах, худалдан авах гэрээний онцлог” (2021), <https://legaldata.mn/b/1137> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

⁸ “Алгоритм гэдэг нь тогтсон дарааллаар дагаж мөрдөх шаардлагатай математик заавруудын багц бөгөөд ялангуяа компьютерт өгсөн тохиолдолд математикийн асуудлын хариулыг өгөгдөлд тулгуурлан тооцоолоход тусална.” <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/algorithm>

⁹ “Хиймэл оюун ухаан (AI), Компьютер эсвэл компьютерийн удирдлагатай роботын оюун ухаантай холбоотой ажлуудыг гүйцэтгэх чадвар юм. Энэ нэр томъёог сэтгэн бодох, утга учрыг олж илрүүлэх, нэгтгэн дүгнэх, өнгөрсөн туршлагаас суралцах чадвар гэх мэт хүний оюуны үйл явц бүхий системийг хөгжүүлэх төсөлд ихэвчлэн ашигладаг.” <https://www.britannica.com/technology/artificial-intelligence> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

бий болгож байгаа хөшүүрэгтэй учир хөгжлийн хувьд эрчимтэй өрнөж байна. Алгоритм нь хиймэл оюуны системийг бий болгогч “тоосго” буюу алгоритмгүй хиймэл оюун ухаан гэж байхгүй¹⁰ тул цаашид алгоритм гэдэг нэр томъёог хэрэглэх нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Платформ нь ямар нэг төрлийн үйлийг хийх хавтгай талбар гэсэн утгаар хэрэглэгддэг. Харин “digital platform”-ийг Монгол хэлнээ “цахим платформ” гэж орчуулан хэрэглэж байгаа нь түгээмэл байна.¹¹ Цахим платформ нь нэг төрлийн дэд бүтэц бөгөөд цахим эх үүсвэрээс “үйлчилгээ үзүүлэгч” ба “хэрэглэгч”-ийг уулзуулах зориулалтаар бүтээгдэж ирсэн.

Мэдээллийн технологи хөгжүүлэгч нар олон талуудыг уулзуулдаг платформ бий болгож, тэдгээр нь өөр хоорондоо харилцан ялгаатай зорилго, чиглэлтэйгээр харилцдаг болж, улмаар төрөл бүрийн солилцоо явагдах боломжтой өвөрмөц төрлийн зах зээл бий болсноор “multi-sided market” буюу “олон талт зах зээл” гэх ойлголт бий болсон.

Олон талт зах зээл гэдэг нь сонирхогч талуудыг уулзуулж, зах зээлийг бий болгох зориулалт бүхий техник хангамж, үйлдлийн систем бөгөөд түүн дээр эрэлт, нийлүүлэлтийн процесс явагдаж, үнэ цэнтэй өгөгдлийн сан бүрдэж, түүнийг удирдан зохицуулж төрөл бүрийн бизнес загвараар ашиг олох талбар гэж тодорхойлж болох юм. Хайлтын систем, нийгмийн сүлжээ нь олон талт зах зээл буюу цахим платформын сонгодог жишээ юм.

Өрсөлдөөний эрх зүй судлаачдын хөгжүүлж буй цахим толь бичигт энэ ойлголтыг тодорхойлоходоо “Олон тооны худалдагч - худалдан авагч, уншигч – зохиогч, сурталчилгаа явуулагчдыг уулзуулдаг, эсхүл зуучилдаг платформ. Цахим хөрөнгийн бирж, худалдааны платформ, сонин, төлбөрийн систем гэх мэт хэлбэртэй байна” гэж тодорхойлжээ.¹² Манай улсын хувьд хууль тогтоомжоор энэ ойлголтыг нэг мөр тодорхойлоогүй тул өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн эрхийн асуудлаар хяналт шалгалтын үйл ажиллагаа явуулахад хууль зүйн хувьд тодорхойгүй, эргэлзээтэй байдал бий болно.

Хүснэгт 1: Цахим платформд суурилсан бизнесийн загварууд¹³

Платформын төрөл	Жишээ	Бизнесийн загвар
Сурталчилгааны платформууд	Google, Facebook	Хэрэглэгчийн мэдээлэл олж авах ба төлбөртэй сурталчилгаа хүргэх
Үүлэн платформууд	Salesforce, Microsoft Azure, Amazon Web Service	Программ хангам, техник хангамж түрээслүүлэх, ашиглуулах
Аж үйлдвэрийн платформууд	GE, Siemens	Уламжлалт үйлдвэрлэлийг интернэтэд холбогдсон процесс болгоход зориулсан дэд бүтцийг үйлдвэрлэх
Бүтээгдэхүүний платформууд	Rolls-Royce, Spotify	“Уламжлалт барааг үйлчилгээ болгон хувиргах” платформууд
Хялбарчлах платформууд	Uber, Airbnb, DoorDash	Бага хөрөнгийг бизнесийн загварын нэг хэсэг болгох үйл ажиллагаа

Эх сурвалж: Nick Srnicek, *Platform Capitalism* (Wiley, 2016), 48-49

Цахим платформд янз бүрийн чиг үүрэгтэй алгоритмууд хэрэглэгдэх болсноор шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн ханамжид зарим талаар сөрөг нөлөөтэй байгаа нь судлаачдын ажиглалт, гадаад орнуудад шийдвэрлэгдсэн хэрэг маргааны практик зэрэг

¹⁰ <https://www.datasciencecentral.com/difference-between-algorithm-and-artificial-intelligence/> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

¹¹ БШУЯ, Худалдан авах ажиллагааны газрын хэвлэл мэдээллийн сувгууд “цахим платформ” гэсэн нэр томъёог хэрэглэсэн байна. <https://www.meds.gov.mn/post/64669>, <https://user.tender.gov.mn/mn/invitation/detail/1666407988546> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

¹² Amo Rasek, Two-sided market, *Global Dictionary of Competition Law, Concurrences*, Art. N° 99954. [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

¹³ <https://www.cigionline.org/articles/next-wave-platform-governance/> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

эмпирик судалгаанаас харагдаж байна. Тиймээс эерэг хийгээд сөрөг талыг харуулах эмпирик баримтуудыг нь энд харьцуулан авч үзэв.

1. Эерэг нөлөө

Алгоритмын эерэг талуудаас нь дурдахад, алгоритмын тусламжтайгаар хэрэглэгчид бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг үр ашигтай байдлаар харьцуулах, цахимаар худалдаж авах, хямд үнээр хэрэгтэй бүтээгдэхүүнээ олох зэргийг дурдаж болно. Нийлүүлэгчдийн хувьд алгоритм нь их өгөгдөлд дүн шинжилгээг хийж, хэрэглэгчийн эрэлт, хэрэгцээнд хурдан, илүү сайн хариу үйлдэл үзүүлж, үйлдвэрлэлийн болон зах зээлийн нөөцийг оновчтой, үр ашигтайгаар удирдаж, маркетингийн шийдвэрийг түргэсгэн, хүн капиталын хэмнэлт хийх зэрэг олон давуу талыг олгож байна. Зах зээлд хэрэгтэй таамаглалын хувилбар дэвшүүлэх, бизнесийн процессыг оптималь болгох чиглэлд алгоритмыг өргөнөөр ашиглах болсноор бизнес процессоо оновчлон төгс болгох нь нэн түгээмэл болов. Үндсэндээ зах зээлийн өрсөлдөөнд алгоритм ашигласны давуу тал хэмээх “хөгжлийн шинэ дарамт, эсхүл сорилт” бодитой болсноор өрсөлдөөн улам бүр идэвхтэй, хурдтай бас ширүүн болж байна.

Алгоритм нь статистик загварчлал хийхээс гадна, статистикийг ашиглан үр дүнд хэрхэн хүрэх арга замыг олдог буюу “суралцагч машин (machine learning)”, “түнзгий суралцах (deep learning)” гэсэн түвшинд хүрч хөгжөөд байна. Эдгээр нь бие даан ажиллах чадварын зэрэглэлээр (i) хүний оролцоогоор ажилладаг, (ii) хүний оролцоогүйгээр ухаалаг үр дүн санал болгодог, эсхүл (iii) өгөгдөлд дүн шинжилгээ хийгээд ухаалаг шийдвэр гаргаж өөрийгөө чиглүүлж ажилладаг гэж ангилагдаж байна.¹⁴

Алгоритмын зах зээлийн өрсөлдөөнт тогтолцоонд үзүүлэх эерэг нөлөөг Уйтрект их сургуулийн Т.Клэйн тэргүүтэй мэргэжилтнүүд дараах байдлаар авч үзжээ. Үүнд:

- Мэдээлэл хайлтын зардлыг бууруулах;
- Бүтээгдэхүүнийг (тасралтгүй) хөгжүүлэх;
- Зардал бууруулах;
- Үнийн оптималь хувилбар боловсруулах;
- Зах зээлд нэвтрэх (мэдээлэл, мэдлэгийн ялгааг арилгаж) саадыг бууруулах явдал болно.¹⁵

2. Сөрөг нөлөө

Британийн Засгийн газрын мэргэшсэн агентлаг болох Зах зээл, өрсөлдөөний газар¹⁶ энэ чиглэлийн эрдэмтдийн судалгаа, дэлхийн бусад орнуудын өрсөлдөөний эрх зүйн практик, өөрсдийн явуулсан хяналт шалгалтын ажлуудыг нэгтгэн толилуулсан танилцуулгад алгоритмууд нь дараах гурван хэлбэрийн сөрөг нөлөөг үзүүлж болно гэж дүгнэсэн байна. Үүнд:

1. Хэрэглэгчийг шууд хохироох;
2. Өрсөлдөгчийг шахан зайлуулах;
3. Алгоритмаар үнийн хуйвалдаан зохион байгуулах. Эдгээрийн агуулгыг хүснэгт хэлбэрээр доор тоймлон харуулъя.

¹⁴ Descamps, A., Klein, T., & Shier, G. (2021). Algorithms and competition: the latest theory and evidence. *Competition Law Journal*, 20(1), pp. 33-34.

¹⁵ *Ibid* 35.

¹⁶ Competition and Market Authority. Британийн Засгийн газрын харьяа Competition Commission, Office of Fair Trade гэсэн хоёр байгууллагыг нэгтгэн 2013 оноос өөрчлөн байгуулагдсан байгууллага юм. Өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах болон цахим эдийн засгийн чиглэлээр ажилладаг ба манай улсын Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газартай чиг үүргийн хувьд үндсэндээ ижил төрийн захиргааны байгууллага юм.

Хүснэгт 2: Алгоритмууд өрсөлдөөнийг хязгаарлах болон хэрэглэгчийг хохироох магадлалууд¹⁷

Сөрөг нөлөө	Хэлбэрүүд
<p>Хэрэглэгчийг шууд хохироох алгоритм</p>	<p>Хэрэглэгч бүхэнд ялгаатай үнэ. Хувь хүний мэдээллийг боловсруулсны үндсэн дээр ашгаа хамгийн их байлгах хувилбарыг тооцоолж хүмүүст бүтээгдэхүүний үнийн өөр өөр сурталчилгаа(ad)-г санал болгох алгоритм. Өрсөлдөөн багатай зах зээлд үнийг ингэж тогтоох нь ил тод байдлыг үгүй хийх, хэрэглэгч онлайн зах зээлд итгэх итгэлгүй болох, хайлтын системээс өгөгдөл авахад зарцуулах зардлыг нэмэгдүүлэх зэрэг сөрөг нөлөөтэй.</p>
	<p>Сонголтын архитектурт үзүүлэх сөрөг нөлөө. Хэрэглэгчийн сэтгэл ханамжийн судалгаагаар эрэмбэлэл үүсгэх шударга, ухаалаг архитектурыг урвуугаар ашиглан худалдан авагчийн зан авир, сэтгэл ханамжгүй байдлыг бүртгэж дараагийн удаад санал сэтгэгдэл, чанарын үнэлгээ өгүүлэхгүй, худалдан авалт хийх боломжийг олгохгүй байх зэрэг шударга бус байдлыг бий болгох алгоритм.</p>
	<p>Хууль бусаар ялгаварлах. Тэгш эрхийн хүрээнд хүний “хамгаалагдсан шинж” (protected characteristics)-ийг зөрчиж арьс өнгө, амьдралын түвшин зэрэг бусад эдгээртэй төстэй үзүүлэлтүүдээр хэрэглэгчээ ялгавартайгаар бүтээгдэхүүний сурталчилгаа, мэдээлэл хүргэхээр тохируулагдсан алгоритм.</p>
	<p>Сонголт хийх хугацаагаар шахах. Онлайн захиалгын платформд хэрэглэгчийг сонголт хийхийг яаруулахын тулд “таны үзэж байгаа бүтээгдэхүүнийг танаас гадна “х” тооны хүн үзэж байна, бараг дууслаа” гэх, эсхүл худал мессеж явуулдаг алгоритм.</p>

¹⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/algorithms-how-they-can-reduce-competition-and-harm-consumers/algorithms-how-they-can-reduce-competition-and-harm-consumers#theories-of-harm> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

Өрсөлдөгчийг шахан зайлуулах алгоритм	<p>Том цахим платформууд өөрийн бизнесээ илүү дэмжих алгоритм. Зах зээлд нөлөөтэй, давамгайлалт платформ бизнесүүд, хайлтын системүүдээс авсан мэдээллээр жижиг бизнесүүд загвар, үнэ, эрэмбэлэлт зэрэг чухал шийдвэрүүдээ гаргадаг. Гэтэл платформууд өөрсдөө ижил бизнестэй байгаа үед үнэн зөв мэдээллээр тэднийг хангахад эргэлзээ үүснэ. Мөн хайлтын системүүд өөрийн бизнесээ хайлтын эрэмбээр дээгүүр гаргах практик байгааг Google Shop-ийн жишээн дээр Европын өрсөлдөөний газраас 2017 онд шалган илрүүлсэн. Amazon мөн төстэй асуудалд 2019 онд холбогдож байв. Мөн платформууд өрсөлдөгчдийн дунд мэдээлэл солилцоо, зуучлалын үүрэг гүйцэтгэх үед ихэвчлэн ийм сөрөг үйлдэл гаргах эрсдэлтэй.</p> <p>Манипуляци хийх алгоритм бүхий платформ. Хайлтын болон сонголтыг эрэмбэлэх платформууд нь одоо байгаа өрсөлдөгчид үйлчлэх, шинэ оролцогчийг хайхад төвөгтэй байлгах, бүтээгдэхүүний ялгарлыг бүдгэрүүлэхэд шууд болон шууд бусаар үйлчлэх хайлтын алгоритм агуулна. Шинэ оролцогчид энэхүү тогтолцоог ойлгоход хугацаа алдаж зах зээлд нэвтрэхэд бэрхшээлтэй тулгарна.</p> <p>Түрэмгийн үнэ. Дээр авч үзсэн хэрэглэгч бүхэнд ялгаатай үнэ тогтоох алгоритмыг ашиглаж шинэ өрсөлдөгч рүү явж болох хэрэглэгчийг онилсон үнэ санал болгох, өрсөлдөгчийн өгч болох үнээс хямд нөхцөл боловсруулах, сонголтыг чиглүүлэхийн тулд ижил төстэй өгөгдөл, алгоритм, арга техникийг хувь хэрэглэгчид нь зориулсан үнэ тогтооход ашиглаж болно. Энэ нь одоогийн өрсөлдөгч пүүсүүдэд урьдчилан таамаглах болон өрсөлдөгчөө шахах, гадуурхахад хялбар, илүү үр дүнтэй, зардал багатай арга болгож чадна.</p>
Алгоритмаар үнийн хуйвалдаан зохион байгуулах	<p>Ил тод үгсэн тохиролцуулах алгоритм. Британид шийдвэрлэгдсэн Trod/ GEB eye компаниуд, АНУ-д шийдвэрлэгдсэн US v. Topkins хэргүүд дээр илэрсэнчлэн цахим худалдаанд өрсөлдөгч нарын үнийг тохиролцуулдаг алгоритм бүхий програмууд нь үнийг өсгөхөөр зориуд бүтээгдсэн ил тод тохиролцоонд үйлчилдэг.</p> <p>Сүлжээний төв болж жижиглэнгийн худалдаанд үгсэл хийх алгоритм. (Hub & spoke) Нийтийн такси үйлчилгээний Uber компанийн хэрэглэсэн энэхүү үнийн тохируулгын алгоритм нь жолооч нарт үнийн зааварчилгааг өгөх байдлаар ажилладаг. Гуравдагч талаас үнийн алгоритмын үйлчилгээ хэлбэрээр оршиж болзошгүй бөгөөд босоо харилцаанаас хэвтээ түвшинд үнийн удирдлага хийж үр ашигтай ажиллагаагаар талуудыг хангах хэлбэрээр оршиж болно.</p> <p>Бие дааж үгсэл тохиролцоо хийдэг алгоритм. Q-learning хэмээх үнийн алгоритм нь компаниуд хоорондоо илээр харилцахгүйгээр үнийг өндөр байлгах тохиролцоо хийх, тогтоосон үнийн бодлогоос зөрвөл нөгөө талдаа шийтгэлийн хөшүүргийг тооцоолж харилцах чадвартайгаар бүтээгджээ.</p>

Эх сурвалж: Британийн Өрсөлдөөн, зах зээлийн газрын судалгаа, анализ “Алгоритмууд: Тэд өрсөлдөөнийг хэрхэн бууруулж, хэрэглэгчийг хохироож чадах вэ?” (2021.01.19) танилцуулгаас гол санаануудыг нь хураангуйлав.

3. Шүүхийн болон хяналт шалгалтын практик: Цахим платформ дахь картелийн тохиолдлууд

(1) United States vs David Topkins (2015)¹⁸ шүүхийн шийдвэрийн тойм

АНУ-д анх удаа цахим худалдааны орчинд шударга өрсөлдөөний эсрэг үгсэл тохиролцоог алгоритмаар дамжуулан хийж байсныг илрүүлсэн хэрэг Амазон компанийн ажилтан Давид Топкинсд холбогддог.¹⁹

Факт: Давид Топкинс хэмээх шинийг санаачлагч Амазон компанид ажиллах хугацаандаа постер буюу зурагт хуудас, хэвлэлийн эх бэлтгэлийн хэрэглэгдэхүүнүүдийг Amazon.com, Amazon marketplace-т цахимаар худалддаг бизнес загварыг анх санаачилж эхлүүлсэн. Худалдах үнийг тухайн сайтууд дээр түгээмэл хэрэглэгддэг үнэ тогтоох автомат горим бүхий алгоритмыг ашиглан тодорхойлж, уг алгоритм нь интернэт дэх бусад цахим хуудсаар борлуулагдсан ижил төстэй бүтээгдэхүүнүүдийн үнийн мэдээллийг цуглуулан түүнд үндэслэн өөрийн үнийг тогтоох хэлбэрээр ажилладаг байв.

Д.Топкинс ижил бүтээгдэхүүн борлуулдаг өрсөлдөгчидтэй тохиролцож цахим худалдааны сайтуудад борлуулж буй зурагт хуудасны үнийг өөрчлөн өсгөх, үнийн өндөр түвшнийг хэвээр хадгалах, тогтворжуулах зорилгоор бүтээгдсэн “Топкинсийн программчлалын код” гэгдэх алгоритмыг ашиглаж эхэлсэн байна. Энэхүү алгоритмыг 2013 оны 9 сараас 2014 оны 1 сарын сүүл хүртэл өрсөлдөгч нартайгаа өөрийн алгоритмаар хамтран ажилласан байна.

Шүүхийн шийдвэр: Сан Франциско хот дахь Хойд Калифорни Дүүргийн шүүхэд Давид Топкинсд холбогдох эрүүгийн хэргийг хянан шийдвэрлээд шүүгдэгчийг Шерманы хуулийн 1 дүгээр зүйл: “Тус тусын муж эсхүл гадаад улсуудыг хамарсан худалдаа, арилжааг хязгаарлах аливаа төрлийн гэрээ, траст эсхүл өөр бусад төрлийн тохиролцоо, хуйвалдааныг хууль бус гэж тооцох” заалтыг зөрчсөн гэм буруутайд тооцож, нийт 20.000 долларын торгох ял оногдуулсан.²⁰

Энэхүү хэрэг нь цахим худалдааны картелиуд, өрсөлдөөний тухай хуулийг зөрчигчдийг илрүүлэх, шалгах шаардлагатайг харуулсан бөгөөд цахим худалдааны сайтуудад түгээмэл ашиглагддаг үнийг автоматаар тохируулах боломжтой үнийн алгоритм эсвэл динамик загварыг хэвтээ харилцаанд өрсөлдөгчид хоорондоо зөвшилцөний үндсэн дээр буруугаар ашиглан зах зээлийг урвуулан ашиглаж байгаа нь цахим худалдааны сайтаар үйлчлүүлэгч, хэрэглэгч нарт хохиролтой, цаашид технологийн хөгжилд итгэх хэрэглэгчдийн итгэлийг хөсөрдүүлэх нөхцөл үүсэж байгааг харуулсан гэж үзэж болох юм.

(2) CMA vs GB eye Limited, Trod limited²¹-д холбогдох өрсөлдөөний хууль тогтоомжийн хүрээнд хийсэн хяналт шалгалтын тойм

Британийн Өрсөлдөөн, Зах зээлийн газарт Trod Limited (цаашид “Трод” гэх) болон GB eye Limited (цаашид “GBE” гэх) нар үнийн үгсэл хуйвалдаан зохион байгуулсан талаар тус хуйвалдааны нэг тал болох GBE нь өөрийн бурууг хүлээн зөвшөөрч мэдүүлсэн хэрэг 2016 онд шийдвэрлэгдсэн байна.

Факт: GBE нь албан ёсны лицензийн гэрээ бүхий спорт болон энтертайнмент агуулгатай зурагт хуудас, тэдгээрт зориулсан жааз зэрэг бүтээгдэхүүнийг бөөний болон жижиглэнгээр дэлгүүрт болон онлайнгаар худалддаг. Трод нь GBE-гээс бөөнөөр худалдан

¹⁸ Department of Justice, "United States v. David Topkins" (2015) <https://www.justice.gov/atr/case-document/file/513586/download> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

¹⁹ "Former E-Commerce Executive Charged with Price Fixing in the Antitrust Division's First Online Marketplace Prosecution"(6 April 2015), <https://www.justice.gov/opa/pr/former-e-commerce-executive-charged-price-fixing-antitrust-divisions-first-online-marketplace> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

²⁰ Шерманы хуулийн 1 дүгээр зүйлийг зөрчсөн хувь хүн, хуулийн этгээд нь гэм буруутайд тооцогдсон тохиолдолд байгууллагыг 100 сая ам.доллар хүртэлх, хувь хүнийг 1 сая ам.доллар хүртэлх мөнгөн дүнгээр торгож, эсхүл 10 жил хүртэлх хугацаагаар хорих ял онохоор хуульчилсан байдаг. Retrieved from <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-3055/pdf/COMPS-3055.pdf> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

²¹ CMA, Decision of the Case 50223, (12 August 2016), <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57ee7c2740f0b606dc000018/case-50223-final-non-confidential-infringement-decision.pdf> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

авч, жижиглэнгийн зах зээлд борлуулдаг. Хоёр компани жижиглэнгийн зах зээлд өрсөлдөгч бөгөөд бөөний зах зээлд Трод нь GBE-ийн томоохон хэрэглэгч байсан.

2010 оны 3 сараас эхлэн GBE-ийн жижиглэнгийн худалдаа www.amazon.co.uk-д өргөжсөний дараа худалдан авагчид болон өрсөлдөгчдөөс тэднийг зах зээлд хэт “Түрэмгий үнэ”²² тогтоож байгаатай холбогдуулан гомдол мэдүүлэх болсон бөгөөд гомдол гаргагчдын нэг нь Трод байв. Хамгийн том худалдан авагчаа авч үлдэх, сайн харилцаагаа хадгалахыг эрмэлзсэн GBE-ийн зүгээс холбогдох ажилтнуудтай нь байнгын холбоо үүсгэн үнээ нэмэгдүүлэх, хамтын ажиллагаанд үйлчлэх программ хангамж хөгжүүлж байгаа талаарх мэдээлэл өгч, үнийн бодлогоо Тродын үнэтэй нийцүүлж байхаар хэлэлцэж тохиролцсон байна. GBE-ийн зүгээс зөвхөн Amazon-ны худалдаанд зориулсан программ ашиглаж эхэлсэн байна. Дээрх программ нь тухайлбал, “хэрэв Трод бүтээгдэхүүний үнийг 3.99 фунт стерлингээр тогтоосон бөгөөд зах зээлд үүнээс илүү хямд үнэ байхгүй тохиолдолд тухайн бүтээгдэхүүний үнийг автоматаар ижил хэмжээгээр тогтоох, өөр өрсөлдөгч Тродынхоос илүү хямд буюу жишээ нь 3.75 фунт стерлингээр санал болгох тохиолдолд хамгийн хямд үнэтэй ижил хэмжээгээр тогтоох” зарчмаар ажилладаг байна. Энэхүү алгоритм нь Трод болон GBE-ийн хоорондын тохиролцоонд яв цав нийцэж байв. Хэдийгээр GBE-ийн зүгээс уг программ хангамжийг Тродод ашиглахыг санал болгосон ч Трод нь өөрийн хөгжүүлсэн ижил чиг үүрэгтэй программ хангамжаа ашиглахыг илүүд үзсэн. Тродын өөрийн программ нь зах зээл дэх хамгийн хямд үнийг олж, багахан хэмжээгээр бууруулах тохируулга бүхий энгийн ажиллагаатай.

Хяналт шалгалтын шийдвэр: Талууд 2011 оны 3 сараас 2015 оны 6 сарыг хүртэл байнгын харилцаа холбоотой ажиллаж үнийн өөрчлөлттэй холбоотой мэдээлэл, үнэ тогтоох аргачлал, программ хангамжийн талаар дэлгэрэнгүй мэдээлэл солилцож байсан нь ажилтнуудын цахим шуудангаар тогтоогдсон. Талууд Өрсөлдөөний тухай 1998 оны Британийн хуулийн 2 дугаар зүйл “Аж ахуй нэгжүүдийн хоорондын хэлцэл, шийдвэр, эсвэл үгсэн тохиролцсон үйлдэл, В хэсэг: Өрсөлдөхөөс зайлсхийх, өрсөлдөөнийг хязгаарлах, урвуулах зорилго агуулсан бол²³ хориглоно” гэсэн заалтыг зөрчсөн болохыг тогтоож Трод-г нийт 163,371 фунт стерлингийн торгох шийтгэл оногдуулсан бол, GBE нь 2016 оны “Өршөөлийн бодлого”-ын хүрээнд өөрийн бурууг хүлээн зөвшөөрч түрүүлж мэдэгдэн, хяналт шалгалтын ажилд туслалцаа үзүүлсний учир тус компанийг торгуулийн шийтгэлээс чөлөөлж шийдвэрлэжээ. Эндээс харахад өрсөлдөөний эрх зүй дэх зохицуулалтын уламжлалт аргуудын нэг болох өршөөлийн бодлого үр нөлөөтэй үйлчилсэн нь харагдаж байна.

Судлаач Т.Клэйн, *United States vs David Topkins* болон *CMA vs GB eye Limited, Trod limited* хоёр хэрэгтэй холбогдуулан эдгээр хоёр картель уламжлалт хэлбэрийн картелиудаас ялгарах гол ялгаа нь алгоритм гэрээний хэрэгжилт, хяналтыг илүү хялбар болгосон явдал гэж дүгнэсэн.²⁴

Үнийг тохируулдаг алгоритмд олон компаниуд нэгдвэл үнээр өрсөлдөх үйл явцыг сулруулж, өрсөлдөөнийг хязгаарлах талтай тул өрсөлдөөний хяналт зохицуулалтын байгууллагууд энэ явдлаас болгоомжилж, өрсөлдөгчдийг ийм алгоритмд нэгдэхгүй байхыг анхааруулдаг. Тэгвэл Пенсильванийн их сургуулийн судлаач Ж.Е.Харрингтоны хийсэн судалгаа өрсөлдөөний хяналт зохицуулалтын байгууллагуудаас анхааруулдаг дээрх хориглолтыг зөрчихгүйгээр, зах зээл дээр зөвхөн нэг пүүс л дангаараа үнэ тохируулгын алгоритм бүхий программ ашиглах нөхцөлд ч зах зээл дээр өрсөлдөөн хязгаарлагдах нөлөө үзүүлэх бүрэн боломжтойг эдийн засгийн тооцооллоор нотолсон байна.²⁵

²² Predatory pricing.

²³ I-р бүлэгт заасан чөлөөлөлтөөс бусад тохиолдолд.

²⁴ Descamps, A., Klein, T., & Shier, G. (2021). Algorithms and competition: the latest theory and evidence. *Competition Law Journal*, 20(1), p 36

²⁵ Harrington, J. E. (2020). Third party pricing algorithms and the intensity of competition. Available at SSRN, 3723997. p 17

Технологийн хөгжлийн эерэг ба сөрөг талуудыг харьцуулан үзсэний үндсэн дээр дүгнэхэд, цахим платформ нь түүнийг ашиглаж буй оролцогч талуудад орлогын цоо шинэ хувилбаруудыг бий болгож, өрсөлдөгчдийн үнийг шуурхай хайж, харьцуулан өөрийн бүтээгдэхүүний үнийн талаар оновчтой шийдвэр гаргаж ажиллах боломжтой байгаа нь технологийн гайхалтай тал, сонирхол татам, цоо шинэ соёл, үнэ цэнэ мэт төсөөлөгдөнө. Дээр эш татсан Британийн Өрсөлдөөн, зах зээлийн газрын судалгаа, танилцуулгаас үзвэл цахим худалдаанд хэрэглэгчийг шууд хохироох, өрсөлдөгчийг шахан зайлуулах, алгоритмаар үнийн хуйвалдаан зохион байгуулах үндсэн гурван чиглэлийн сөрөг үр дагавар бий болж байгаа ажээ. Энэ мэт байдлыг хэрхэн хууль зүйд нийцүүлэн зохицуулах тухай вэ гэдэг нь шийдвэрлэх асуудал болж байна.

III. ӨРСӨЛДӨӨНИЙ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ШИЙДЛҮҮД: СУДЛААЧДЫН БАЙР СУУРЬ, ОЛОН УЛСЫН БОЛОН ҮНДЭСНИЙ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ТУРШЛАГУУД

Өмнөх хэсэгт алгоритм, хиймэл оюун ухаан, олон талт цахим платформын хөгжил өрсөлдөөн ба хэрэглэгчийн ханамжид эерэг, сөргөөр хэрхэн нөлөөлж байгааг жишээ баримттай авч үзсэн бол энэ хэсэгт эрх зүйн зохицуулалтын хөгжлийн чиг хандлагыг авч үзэхийн тулд (1) өрсөлдөөний эрх зүйн судлаачдын дунд өрнөж буй хэлэлцүүлэг, (2) олон улсын байгууллагуудын судалгаа, өндөр хөгжилтэй зарим орнуудын эрх зүйн зохицуулалтыг тоймлон, зохицуулалтын гол гол чиглэлүүдийг хөндөж, (3) манай орны хувьд энэ талаарх ямар арга хэмжээ авах шаардлагатай талаар тодорхой саналаа хуваалцахыг зорив.

1. Өрсөлдөөний эрх зүй судлаачдын хүрээнд өрнөж буй хэлэлцүүлэг

Өрсөлдөөний эрх зүйн судлаачдын үзэл бодол олон талт цахим платформ, алгоритмууд нь өрсөлдөөн ба түүний зохицуулалтад хэрхэн нөлөөлж байгаа болон түүнийг цаашид хэрхэн зохицуулах талаар өрнөж байна. Өрсөлдөөний эрх зүйн зохицуулалтын арга, хэрэгслийн талаарх хэлэлцүүлэг тийш шилжихийн өмнө цахим ертөнц гэгч шинэ үзэгдэл, үйл явц хэрхэн, ямар арга, хэрэгслүүдээр зохицуулагдаж байна вэ гэсэн нэлээд онолын суурь асуудлыг Харвардын их сургуулийн судлаач Л.Лессигийн томъёолсноор авч үзэв. Чингэснээр тулгамдаад буй асуудлыг шийдвэрлэхэд эрх зүйн зохицуулалтын гүйцэтгэх үүрэг бусад нийгмийн зохицуулалтын хэрэгслүүдээс илүү онцгой ач холбогдолтой болж буйг үндэслэхийг зорьсон юм.

Л.Лессиг цахим ба бодит ертөнцөд хүмүүсийн зан үйлийг зохицуулдаг үндсэн хэрэгслүүдэд нийгэм [соёл]-ийн хэм хэмжээ, зах зээл, эрх зүй, архитектурыг хамааруулсан. Эдгээр хэрэгслүүд нь нийгэмд бий болсон аливаа шинэ өөрчлөлттэй болон өөр хоорондоо харилцан үйлчлэлд оршиж байдаг.²⁶ Нийгмийн хэм хэмжээг нийгмийн гишүүд хэвшүүлэн мөрдүүлдэг. Зах зээл нь хязгаарлагдмал нөөцийн хүрээнд хийх сонголтод үл үзэгдэх гараар тогтоогдсон үнээр дамжуулан нөлөөлж хувь хүний болон хамтын (худалдан авалтын) шийдвэрийг зохицуулж байдаг. Зах зээл нь нийгмийн хэм хэмжээ болон эрх зүйн хэм хэмжээгээр тодорхойлогдсон хүрээнд явагдана. Эрх зүй нь хүний ухамсраас гадна, албадлага хэрэглэх сүрдүүлгийн дор хэрэгждэг. Харин архитектур гэгч ойлголт нэлээд өвөрмөц утгаар тайлбарлагдана. Архитектур гэдэгт хүмүүсийн үйлдэл, танин мэдэхүйг хязгаарлах, хуваах, урсгалын дагуу чиглүүлдэг физик зүйлс хамаарна. Цахим орон зайд код, программ хангамжаар бий болгосон архитектур буюу протоколууд нь энэ чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Гэвч хүмүүсийн зан үйлийг зохицуулагч нь код [алгоритм] нь түүнийг зохиогчийн ашиг сонирхлыг дэмжихийн зэрэгцээ бусдын ашиг сонирхлыг түүнээс доогуур тавьж, хязгаарлах хүчтэй тул ийм архитектур нь дүрэм, журамтай ижил хэрэгжинэ.²⁷

²⁶ Lessig, L, The law of the horse: What cyber law might teach. *Harvard Law Review*, 113 (1999), pp. 506-11.

²⁷ *Ibid.*

Цахим платформд аж ахуй эрхлэгчид алгоритм ашиглан зах зээлд үнэ тогтоох үйл явц, зах зээлээс хэрэглэгчийн хийх сонголтод нөлөөлөх төрөл бүрийн арга замуудыг²⁸ ашгаа нэмэгдүүлэх сэдэлтэйгээр хөгжүүлж байгаа нь нэг талаас нийгмийн зохицуулалтын хэрэгслүүд болох зах зээл, архитектур гэсэн хоёр чухал элементэд шууд нөлөөлж “морал хазардын асуудал”²⁹ бий болгож байна. Өөрөөр хэлбэл, цахим платформд үнэ тогтоох алгоритм нэвтрүүлснээр үнэ гэгч зүйл олон хүний шударга гэж итгэж үнэмшдэг үл үзэгдэх гараар бус зориудын тохируулга бүхий хэрэгслээр тогтоогдож, хоёр ба түүнээс дээш хуйвалдсан этгээдийн үгсэж үнэ тогтоох параллель бодлогод үйлчилж байх нөхцөл бүрдсэн. Үндсэндээ өрсөлдөөн байхгүй болох ч үр дагавар үүсэх тул нийгмийн зохицуулалтын хамгийн хүчтэй хэрэгсэл болох эрх зүйд өрсөлдөөнийг хамгаалах шинэ зорилт даалгаж, өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлага бий болжээ.

Оксфордын их сургуулийн судлаач А.Эзраки, Теннеси их сургуулийн судлаач М.Стаке нар алгоритм ба хиймэл оюун ухааны нөлөөгөөр зах зээлийн өрсөлдөөн төгсгөлдөө хүрч, үнэ тогтдог динамик нь зориудын тохируулга төдий болж байгааг анхааруулаад ийм зориудын параллелизм³⁰-ыг хориглох ёстой юу эсхүл зөвхөн хиймэл оюун ухаан ашиглан үгсэн хуйвалдах явдлыг тусад нь хориглох ёстой юу? Нээлттэй эх сурвалжаас үнийн мэдээллийг аваад үнийн системээ ухаалгаар бие даан хөгжүүлэгчийг бас хориглох уу? гэсэн нарийн төвөгтэй асуултад хариулах хэрэгтэй болоод байна гэв.³¹ Тэд асуудлыг шийдвэрлэх зохицуулалтын гурван арга замыг санал болгосон. Үүнд:

Нэгдүгээрт, зах зээлийг урвуулан ашиглах (market manipulation)-ыг хориглодогтой ижил аргаар авч үзэх. Зах зээлийн үнийг хамтарч мониторинг хийх нь өрсөлдөөний эрх зүйд төдийлөн харшлахгүй ч зах зээлийн үнэ тогтоогддог бүтцийг бүхэлд нь “зохиомол” динамик болгон өөрчлөхийг хориглож болно.

Хоёрдугаарт, өрсөлдөөнд харш зорилготой бөгөөд илэрхий хэт ил тод байдлаа зүй бусаар ашиглаж байгаад нь анхаарал хандуулах. Үүнийг арга зүйн хувьд АНУ-ын үнэт цаасны зах зээл дэх арилжааг зохиомлоор идэвхжүүлж үнэ нэмэхэд ашиглагддаг Gravy³² хэмээх алгоритмыг хориглосонтой ижил арга барилаар хандаж болно хэмээн бодитой жишээ татаж үндэслэсэн.

Гуравдугаарт, Салбарын зах зээлд тандалт, мониторинг байнга хийх эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох замаар тус зах зээл дэх бүтцийн болон зан үйлийн залруулга (structural and behavioral remedy)-ыг хийх арга хэмжээ авч байх. Энэ арга замыг Британийн Өрсөлдөөн, зах зээлийн газар амжилттай хэрэгжүүлж байна.³³

Хебрю их сургуулийн судлаач М.Гал үзэхдээ Д.Топкинст холбогдох хэргийн тухайд алгоритм нь талуудын тохиролцоон дээр үндэслэж, хоёрдогч үүрэгтэйгээр ашиглагдсан тул уламжлалт үгсэн хуйвалдаанаас зарчмын ялгаагүй гэж дүгнэсэн. М.Галынхаар “айдас хүйдэс” буюу хамгийн хэцүү сценари бол алгоритмууд өөрсдөө бие даан шийдвэр гаргаж, бусад талуудтай харилцаж, шийдвэрээ үгсэл хуйвалдаан хэлбэрээр гаргахаар бүтээгдсэн байх тохиолдол гэж үзсэн.³⁴

М.Гал алгоритм ашигласан нийгэмд хохиролтой шударга бус өрсөлдөөн³⁵-ний эсрэг “зах зээлд суурилсан шийдэл” ба “өрсөлдөөний эрх зүйн шийдэл” гэсэн хоёр шийдлийг

²⁸ Үүнийг өмнөх хэсэгт авч үзсэн Британийн Зах зээл, өрсөлдөөний газрын танилцуулгыг үзнэ үү.

²⁹ *Moral hazard*: “хүмүүс ба байгууллага өөрсдийн буруу шийдвэрийнхээ үр дагаврыг амсахгүй байгаагаас учруулж буй эрсдэлийг улам ихэсгэх нөхцөл байдлыг хэлнэ.” <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/moral-hazard> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

³⁰ Conscious parallelism

³¹ Ezrachi, A., & Stucke, M. E. (2017). Two artificial neural networks meet in an online hub and change the future (of competition, market dynamics and society) p.30

³² АНУ-ын Үнэт цаас, арилжааны комисс Athena Capital Research-д 2014 онд торгууль оногдуулсан. Тус компанийн хөгжүүлсэн програм нь арилжааны давтамжийг хурдасгах замаар хувьцааны ханшийг зохиомлоор эрэл өндөртэй болгож харагдуулахад нөлөөлөх алгоритм нь зах зээлийг урвуулах шударга бус гэж үзэж торгосон байна. *Ibid*, p.30

³³ *Ibid*, pp 32-33

³⁴ Gal, M. S. Algorithms as illegal agreements. *Berkeley Technology Law Journal*, 34(1), 2019, p.105.

³⁵ Socially harmful anticompetitive conduct, *Ibid*, p.98.

дэвшүүлээд буй. Зах зээлд суурилсан шийдэл гэдэг нь “алгоритмд суурилсан худалдагч”-ийн эсрэг “алгоритмд суурилсан худалдан авагч”-ийг ажиллууулж мэдээлэл солилцоо ба хэлэлцээ хийлгэх арга. Ухаалаг худалдагчийн эсрэг ухаалаг худалдан авагч цахим орчинд оновчтой шийдвэр гаргах замаар хэрэглэгчийн ханамжийг хангах боломжтой байж болно гэж үзсэн ч ухаалаг худалдан авагч нь мөн л үгсэл хуйвалдаанд оролцохгүй гэх баталгаа байхгүйг зөвшөөрсөн.³⁶ Тэрбээр эрх зүйн шийдлийн тухайд заавал авч үзэх ёстой хоёр асуултад хариулах замаар хэрэглэгчийн ханамжийг дээшлүүлэх бодлогын зорилго, арга хэлбэрийг тодорхойлж болно гэж үзсэн. Үүнд:

Нэгдүгээрт, алгоритмууд нь өрсөлдөөний тухай хуулиар хориглосон “хэлцэл тохиролцоо”-г үр дүнд хүргэхэд үйлчилж (facilitate) байгаа эсэх, хэрэв тийм бол ямар нөхцөл шаардлагад хүрэхийг эрмэлзэж байна вэ?

Хоёрдугаарт, хэрэв эхний асуултын хариулт “эерэг”³⁷ байвал бид яг юуг хориглохыг хүсэж байна вэ, зах зээлд оролцогчдод үүнийг тодорхой хэлж чадах уу?

Эхний асуултын хариулт ихэнхдээ тийм гэж хариулагдана. Тиймээс бодит сорилт нь хоёр дахь асуултад хариулах явдал болж таарах ба алгоритмууд нь ямар нөхцөлд өрсөлдөөнд харшлах эсэхийг тодорхойлох хэрэгтэй гэж М.Гал үзсэн. Тэрбээр төдийлөн прагматик шийдэл танилцуулаагүй ч онолын хувьд харгалзах туйлын чухал хоёр хүчин зүйлийг дурдсан нь “шийдвэр гаргалтын онол”, шийдвэр ба түүнийг хэрэгжүүлэх “институцийн хязгаарлалт” хоёр юм.³⁸

Асуудлыг тодорхойлох шийдлийг авч үзэх арга зүйн хувьд М.Галын санал болгосон асуулт зайлшгүй чухал бөгөөд үйл явцын гүнзгийрлийг харгалзан хууль зүйн бодлогын хувьд цаашид өрсөлдөөний эрх зүйн зохицуулалтыг хэрхэн хөгжүүлэхийг шийдвэрлэх ёстой нь дамжиггүй. Мэдээж хэрэг алгоритм бүхий үгсэл хуйвалдаан үнэ өсгөх төдийгөөс гадна А.Эзраки, М.Стаке нарын оновчтой тодорхойлсноор “үнэ тогтоогддог зах зээлийн бүтцийг бүхэлд нь зохиомол динамик болгож” байгаа үр дагавар бий ч түүнийг таслан зогсоох, хориглох, хянан зохицуулах эсхүл “зах зээлд суурилсан шийдэл” гэх ухаалаг худалдан авагчийг бий болгох зэрэг төсөөллийн олон аргуудыг хэрэглэж болох боловч эцсийн дүндээ “ухаалаг зохицуулалт” амьдралд биелэх эсэх нь түүнийг бий болгох, хэрэгжүүлэх өртөг, зардал зэрэг институцийн хязгаарлалтаас хамаарна гэсэн М.Галын санаа маргаангүй үнэн юм.

Алгоритмд суурилсан үгсэл хуйвалдааны үр дагаврыг зохицуулах чиглэлд практикт хэрэгжүүлэх хамгийн боломжит арга зам нь зах зээлийн салбаруудад тасралтгүй мониторинг хийж, хэрэглэгчдэд хохиролтой байж болох үйл ажиллагааг тодорхойлж, олон нийтийн ба судлаачдын сонорт хүргэх явдал юм.³⁹

Базиликата их сургуулийн судлаач К.Гизеппе АНУ, Европын холбооны хэмжээнд өнөөгийн бий болсон өрсөлдөөний эрх зүйн нийтлэг хэм хэмжээ нь алгоритм, хиймэл оюун ухааны хөгжлийн нөлөө бүхий өрсөлдөөн, шударга бус өрсөлдөөний шинэ хэлбэрүүдийг зохицуулахад хангалттай гэж үзэж байна.⁴⁰ К.Гизеппе алгоритмууд зөвхөн хүний гарт байгаа багаж хэрэгсэл төдий бус өөрөө бие даан тохиролцоо хийж сурах болно гэсэн тооцоо бодитой байгаа тохиолдолд л өрсөлдөөний эрх зүйн өнөөгийн зохицуулалтыг өргөжүүлэх, олигополийн асуудлыг онолын хувьд дахин авч үзэх шаардлага бодитоор үүснэ хэмээн маргаж байна.⁴¹ Түүнтэй төстэй байр суурь практикт түгээмэл бөгөөд ХБНГУ-ын болон Францын Өрсөлдөөний байгууллагууд алгоритмуудын бие даасан үгсэл хуйвалдаан

³⁶ *Ibid*, pp. 96-97.

³⁷ Тийм гэсэн хариулттай байвал.

³⁸ *Ibid*, pp. 98-99.

³⁹ Британийн Өрсөлдөөн, зах зээлийн газар лугаа адил.

⁴⁰ Colangelo, G. *Artificial Intelligence and Anticompetitive Collusion in EU and the US: From the 'Meeting of Minds' towards the 'Meeting of Algorithms'?* (No. 74). TFLF Working Papers, 2021, pp. 7-10.

⁴¹ *Ibid*, p.10.

одоогоор бодитой биш, эмпирик баримт байхгүй бөгөөд бий боллоо ч гэсэн одоогийн өрсөлдөөний эрх зүйн хүрээнд түүнийг хориглон зохицуулах бүрэн боломжтой гэсэн байр сууриудыг тус тус илэрхийлжээ. Хэдий тийм боловч Франц, Нидерландын Өрсөлдөөний газруудад Цахим эдийн засгийг хариуцсан хэлтсүүд байгуулагдсан бол, Британийн Өрсөлдөөн, зах зээлийн газарт ийм чиг үүрэг бусдаас түрүүлж бий болсон.⁴²

Колумбийн их сургуулийн судлаач Л.М.Хан дэлхий нийтийн онлайн худалдаа арилжааны артерын судсыг хянаж буй цахим платформуудыг өрсөлдөөний эрх зүйн уламжлалт зорилтуудын хүрээнд оруулах туршигдсан арга бий бөгөөд ирээдүйд гарч болох асуудлуудыг шийдвэрлэхэд нөлөөтэй гэж үзсэн.

Түүний нотолж буйгаар Amazon, Google, Facebook платформууд нь өөрийн борлуулж буй бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ эсхүл хөгжүүлж буй төслүүдтэй нь өрсөлдөгч байвал түүнд ялгавартай нөхцөл тогтоох, зах зээлд нэвтрэхэд нь техник технологийн хувьд саад учруулах, хайлтаар гарч ирэх, шударгаар эрэмбэлэгдэх боломжид нөлөөлөх гэх мэтчилэн зарчмын хувьд адил төстэй бусад олон хэлбэрээр хатуу ханддагтай холбоотойгоор хөрөнгө оруулагчид шийдвэр гаргахдаа эдгээр “аварга биет”-үүдтэй тэдний өмчийн талбай дээр өрсөлдөхөд гарах эрсдэлийг тооцохоос аргагүй байдаг ажээ. Эдгээр “хаалгач” платформууд нь тоо томшгүй олон фирмүүдийн хувь заяаг шийдэх хүчтэй бөгөөд цахиурын хөндий дэх инновацид шийдвэрлэх үүрэгтэй, цөөнгүй тохиолдолд гарааны бизнесийн ертөнцийг боомилдог гэж үзсэн. Мөн гарааны бизнесийг хүчээр өөртөө нэгтгэх боломж ч бий.⁴³

Л.М.Ханы дэвшүүлж буй чухал саналуудын нэг нь давамгайлалт цахим платформуудын үйл ажиллагааг тэдгээрийн арилжаа (commercial)-ны зарим чиглэл, тухайлбал, дээр дурдсанчлан өрсөлдөөнийг хязгаарлаж болзошгүй чиглэлээр нь “дэд бүтэц (платформ)” ба “арилжаа” гэж салгах арга хэмжээ авч эхлэх ёстой гэж үзсэн. АНУ-ын өрсөлдөөний эрх зүйд бүтцийн хориглолт (structural prohibition) эсхүл салгах (separation) гэж нэрлэгдэх энэ цогц арга хэмжээ нь аль хэдийнээ туршигдаж хэрэгжүүлэх доктрин болон жишиг нь тогтсон.⁴⁴

Сүлжээ салбарууд (network industries) хэмээгдэх зарчмын өөр өрсөлдөөний зохицуулалт шаарддаг салбарууд(төмөр зам, банк, телевизийн сүлжээ, цахилгаан холбоо, үүрэн холбоо)-д “дэд бүтэц ба үйлчилгээ/арилжааны үйл ажиллагаа”-г салгах арга хэмжээ түгээмэл хэрэглэж хэвшсэн байгааг тэрбээр сануулсан. Дэд бүтэц ба үйлчилгээг салгаснаар дараах бодлогын зорилтууд буюу зөвтгөлүүдийг дэвшүүлж болно гэж тэрбээр үзсэн. Үүнд:

Нэгдүгээрт, сонирхлын зөрчлийг арилгах. Дэд бүтэц ба түүн дээр эзэнтэй нь өрсөлдөх нөхцөл байдал нь зайлшгүй сонирхлын зөрчлийг бий болгодог ба шударга өрсөлдөх таатай нөхцөл биш.

Хоёрдугаарт, зах зээлд шинээр нэвтрэгчийн санхүүжих боломжийг хамгаалах.

Гуравдугаарт, системийн уян хатан чанарын хадгалах. Эрсдэлүүдийг хуваарилснаар системийн тогтвортой найдвартай байдлыг хангана.

Дөрөвдүгээрт, төрөлжүүлэлтийг дэмжих. Бүх оролцогчдод нээлттэй болох боломжийг хангана.

Тавдугаарт, хүч ба хяналтын хэт төвлөрлөөс сэргийлэх. Зах зээлийн хэт их хүч ба өргөн хүрээний асуудлыг хянадаг болох, хяналт алдагдаж өөр зорилтод ашиглагдахаас сэргийлнэ.

Зургаадугаарт, удирдах боломжийг эрэмбэлэх. Ямар арга хэмжээ, хэзээ хаанаас эхэлж авахыг эрэмбэлэх боломжтой болно.⁴⁵

⁴² *Ibid*, p.22.

⁴³ Khan, L. M. The separation of platforms and commerce. *Columbia Law Review*, 119(4) 2019, pp. 977-9.

⁴⁴ *Ibid*, pp.1023-4: Цахим платформ ба түүн дээрх арилжааны үйл ажиллагаа гэсэн босоо шугаман харилцааг өрсөлдөөнд харш нөлөөтэй гэдгийг нотлоход стандарт эдийн засгийн онолын зарим онол, урсгалууд (Chicago School)-ын дэвшүүлж байсан зарчим онолоос зөрөх шаардлага гарах боловч цаг хугацааны хувьд тэдгээр онолууд нь нэлээд өмнөх үед хамаарах ба цахим эдийн засгийн онцлог дээр тулгуурлаагүй байдаг ажээ.

⁴⁵ *Ibid*, pp. 1052-64

Л.М.Ханы байр суурийг Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын “Цахим эдийн засгийн тайлан”-д эш татсан.⁴⁶ 2022 оноос Европын холбооноос энэ чиглэлээр анхлан бий болгосон эрх зүйн зохицуулалт чухамдаа дэлхийн нийтийг хамарсан цахим платформуудыг зохицуулахад голлон чиглэгдэж байна. Тиймээс түүний илэрхийлсэн байр суурь маш том нөлөөг үзүүлсэн гэж үзэж болно.

2. Олон улсын байгууллагуудын байр суурь, эрх зүйн зохицуулалтын чиглэлд түрүүлж алхам хийсэн улс орнуудын туршлага

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага: Мэдээллийн технологийн эдийн засгийн дэлхийн нийтийн хөгжилд үзүүлж буй нөлөө, олон талын судалгаа, хөгжлийн чиг хандлага, нийгмийн хөгжлийг шийдвэрлэхэд анхаарах асуудлууд, зохицуулалтын чиглэлүүдийн талаар 2005 оноос эхлэн “Мэдээллийн эдийн засгийн тайлан” нэртэй, 2019 оноос “Цахим эдийн засгийн тайлан” нэрээр нийтэлж ирсэн бөгөөд чингэхдээ тус байгууллагын төрөлжсөн бусад байгууллагууд, Дэлхийн банк, Дэлхийн худалдааны байгууллага, Олон Улсын Цахилгаан Холбооны Байгууллага болон мэргэжлийн олон улсын холбоодтой тус тус хамтран толилуулж ирсэн. Олон удаагийн хурлуудыг энэ чиглэлээр зохион байгуулж, мэргэжлийн ойлголтуудыг нэг түвшинд ойртуулах, бодлогын хувьд улс орнуудын төр засгийн анхаарлыг энэ чиглэлд хандуулахад манлайлал үзүүлж байна.⁴⁷

Тус байгууллагын 2019 оны тайланд “Цахим эдийн засгийн тайлан”-д өрсөлдөөн зохицуулалтын бодлогын хүрээнд тавигдаж буй дараах зүйлсийг онцолсныг хураангуйлан авч үзье.

1/ Цахим эдийн засагт зориулан өрсөлдөөний бодлогод “update” хийх. Сүлжээний нөлөө, цахим эдийн засгийн төвлөрөл ихсэж байгаа энэ эрин үеийн хөгжлийн чиг хандлагаас эдийн засагт үнэ цэн бий болгоход өрсөлдөөний бодлого чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Дэлхий нийтийг хамарсан цахим платформууд улам бүр хүчирхэгжин тэлж байгаа үед зах зээлийг өрсөлдөөнтэй хэвээр хадгалахын тулд өрсөлдөөний эрх зүй, бодлого “өөрөө дасан зохицох” нь өрсөлдөөний хяналт зохицуулалтын байгууллагууд, судлаачид анхаарч үзэх зүйл юм. Өрсөлдөөний эрх зүйн гол зорилгот өнөө үед хэрэглэгчийн ханамжийг дээшлүүлэх, үнийг л хямд байлгахад голлон анхаарч ирсэн. Цахим платформууд хямд [эсхүл үнэ төлбөргүй үйлчилгээний] үнийн аргаар өрсөлдөгчдөө зах зээлээс зайлуулан монопольлох стратеги баримталснаар өрсөлдөөний хяналт, зохицуулалтын гадуур өнгөрч болзошгүй юм. Өөр нэг бэрхшээл бол үнийн хурдацтай хэлбэлзэл, алгоритмаар хувь хэрэглэгчид тохируулж үнэ тогтоох аргуудын улмаас онлайн платформд үнийн дүн шинжилгээ хийх амаргүй болж байгаа явдал.

2/ Өрсөлдөөний хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх хүрээнд шинэчлэх шаардлагатай чиглэлүүд.

- Холбогдох зах зээлийг оновчтой тодорхойлох. Цахим платформууд нь олон талт бөгөөд сүлжээний үр нөлөө, өөр хэрэглээнд шилжих зардал өндөр, зардлын хэмнэлттэй, өгөгдөлд хяналт тавьдаг зэрэг нь холбогдох зах зээлийг тодорхойлоход чухал ач холбогдолтой шинжүүд юм. Дэлхий нийтийг хамарсан цахим платформууд, тухайлбал, Facebook, Google гэхэд хэрэглэгчид, сурталчилгаа, контент нийлүүлэгчид болон холбогдох бусад агентууд хоорондоо гүйлгээ хийхгүй бол платформын чиглэл бүрийг тусдаа зах зээл гэж тодорхойлох ёстой. Олон талт зах зээлийг тодорхойлохын тулд өрсөлдөөний хяналт, зохицуулалтын байгууллагууд тэдгээрийн мөнгөний гүйлгээг төдийгүй зах зээл дэх мэдээллийн урсгалыг анхаарч үзэх хэрэгтэй. Өрсөлдөөний хяналт, зохицуулалтын байгууллагууд өгөгдлийг монополийн эх сурвалж болдог гэдгийг

⁴⁶ ‘Digital Economy Report 2019’ (UNCTAD) pp. 87, 138-140. Available from: <https://unctad.org/topic/ecommerce-and-digital-economy/digital-economy-report> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

⁴⁷ <https://unctad.org/topic/ecommerce-and-digital-economy/digital-economy-report>; https://unctad.org/system/files/official-document/ci-clpd57_en.pdf [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

анхаарч үзэх нь ховор байна. Платформуудын холбогдох зах зээл нь ихэвчлэн их өгөгдөлд хандах хэрэгцээгээр нь тодорхойлогддог. Үнэн хэрэгтээ зарим компаниудыг түүний эзэмшиж байгаа өгөгдлийг нь авах зорилгоор худалдан авдаг болоод байна.

- Зах зээлийн хүч ба ноёлох үйл ажиллагааг үнэлэх. Цахим платформуудын зах зээлийн хүчийг үнэлэхэд онцлог шалгуурууд ашиглагдана. Өгөгдлийн санд нэвтрэх ба хянах нь платформуудын хувьд маш чухал. Тэдэнд зах зээлийн хүчийг өгч, сүлжээний нөлөөгөөр улам хүчирхэгжүүлдэг. Хэрэглэгчийн хувийн мэдээлэл, өгөгдлийн хамгаалалтыг зах зээлийн хүчтэй холбож авч үзэхээс аргагүй болсон учир нь мэдээллээ өгөхөөс аргагүй байдалд хэрэглэгчийг оруулах зүй бус хандлагыг зөвтгөх боломжгүй. Тэрчлэн томоохон платформууд нь жижиг болон гарааны бизнесийг худалдан авах, платформууд нэгдэх нь системийн эрсдэлийг ихэсгэх эсхүл инновацын чадавхыг бууруулах нөлөөтэй байхад үнэлэлт өгдөг болох нь чухал болж байна.
- Нэгдэх, нийлэх ажиллагааны хяналт. Гол хөшүүрэг нь өгөгдлийн сан учир дэлхийн хэмжээний цахим платформууд дотоодын амжилттай платформыг худалдан авах, нэгтгэх тохиолдол байж болно. Ихэнх улс орны өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомжид заасан өрсөлдөөний хяналт, зохицуулалтын байгууллагад мэдэгдэж зөвшөөрөл авах шалгуур үзүүлэлт болсон зах зээлд эзлэх хэмжээний шалгуур босгыг технологийн болон гарааны компаниуд давахгүй байх талтай тул үүнд уян хатан хандаж хянаж зохицуулах нь чухал. Зарим улс орнууд зах зээлд эзлэх хэмжээ бус худалдан авалтын үнийн дүнгийн босго тавьж зохицуулдаг болсныг хэрэглэж болох юм. Тэрчлэн зах зээлд эзлэх хэмжээний босгоос гадна, өрсөлдөгч эсэх, үйл ажиллагаа явуулж буй салбарын эмзэг болон тухайн улсын хувьд чухал байдал, зарим өндөр хөгжилтэй орон “үндэсний ашиг сонирхлын шалгуур” зэрэг нь шинэ төрлийн шалгуур үзүүлэлт болж байна.

3/ Зохицуулалт – шийдэл болох нь. Зарим тохиолдолд нийтлэг үйлчилгээний платформуыг ажиллуулах үйл ажиллагааг зөвшөөрөлтэй болгож, зохицуулалтын төлбөрийг бий болгон зохицуулагч байгууллагыг түүгээр санхүүжүүлж, бүх бизнесийн байгууллага, оролцогчдыг шударга, тэгш байдлаас платформд нэгдэх эрхийг хангах зэргээр үр ашигтай зохицуулалтыг бий болгож болох юм. Цахим платформ нийгмийн шинж чанартай, түүгээр олон төрлийн нийтлэг үйлчилгээ авдаг тохиолдолд түүнд нэгдэх, цасагдах зохицуулалт нь нэг компанийн үзэмжийн асуудал байж таарахгүй тул зохицуулалт шаардагдана. Цахим платформд холбогдох үнийн хувьд боломжийн “нейтраль” буюу зайлшгүй байх зохицуулалт мөн шинэ чиглэл болж байна. Өөрийн борлуулж буй бүтээгдэхүүнд илүү боломж олгож, бусдын бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг платформ дээр ялгаварлахгүй байх нь платформын нэг зайлшгүй шаардлага болж байна. Цахим платформд ашиглагдаж байгаа алгоритмууд нь ямарваа зүй бус үзүүлэлтийг ажиллах зарчмаа болгохгүй байх нь зохицуулалтын өөр нэг шаардлага.

4/ Олон улсын хамтын ажиллагааг нэмэгдүүлэх. Дэлхий нийтийн хамарсан давамгайл байр суурьтай платформууд дэлхийг хэрсэн өргөн цар хүрээтэй үйл ажиллагаа явуулдаг тул бүс нутгийн хэмжээний зохицуулалтын хүчин чармайлт нь бүс нутгийн хэмжээний эдийн засгийн нөлөөлөлтэй байх болно. Тиймээс өрсөлдөөн зохицуулалтын туршлага солилцоог энэ цар хүрээгээр үр ашигтайгаар өргөжүүлэх боломжтой. Түүнчлэн Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Худалдаа хөгжлийн бага хурал (цаашид “UNCTAD” гэх) зэрэг байгууллагуудын хүрээнд хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх үйл ажиллагаанд хөгжиж буй орнууд идэвхтэй оролцож байх боломжтой.

Европын холбооны зохицуулалт: Европын Парламент 2022 оны 9 дүгээр сарын 14-ний өдөр Цахим зах зээлийн тухай хууль (Digital Markets Act)-ийг баталсан ба 2023 оны 5 дугаар сарын 2-ний өдрөөс эхлэн бүрэн хэмжээгээр хэрэгжиж эхэлсэн. Европын комиссоос

2020 онд боловсруулсан тус хуулийн төслийн талаар тус холбооны гишүүн орнууд, олон талын төлөөлөлтэй хэлэлцүүлэг өрнүүлсний эцэст баталсан энэхүү зохицуулалт нь энэ чиглэлийн анхны олон улсын эрх зүйн эх сурвалж болсон.

Европын комиссын гишүүн Т.Бретон энэхүү эрх зүйн шинэтгэлийн үзэл баримтлалын талаар: “Хэрэглэгчдэд илүү их сонголт, жижиг өрсөлдөгчдийн хувьд нэвтрэх саад бэрхшээл бага байх болно. Цахим зах зээлийн тухай хууль нь интернэтийн хаалгыг нээж байна. Өнөөдөр бид 6 хаалгачийн эдийн засгийн хүчийг хязгаарлаж, хэрэглэгчдэд илүү их сонголт өгч, жижиг бөгөөд шинэлэг технологийн компаниудад шинэ боломжуудыг бий болгож байна. Үүний ачаар хаалгач нар тэдэнтэй заавал хамтран ажиллах, зэрэгцээ худалдаа хийх, бодит цагийн өгөгдөл зөөвөрлөх чадвар, тэгш шударга боломж бүрдүүлнэ. Европ цахим зах зээлийг шударга, нээлттэй байлгахын тулд тоглоомын дүрмийг урьдчилан тогтоож байна”⁴⁸ гэж мэдэгдсэн.

Хуулийн гол зорилго нь Европын зах зээл дэх өрсөлдөөнийг хамгаалах, дэлхийн томоохон технологийн компаниудын зах зээлийн хүч, ноёрхох үйл ажиллагаанаас сэргийлэх, шинэ өрсөлдөгч нэвтрэх боломжтой байлгахад чиглэгджээ. Хуулийн зохицуулалт дэлхийн хэмжээнд эсхүл дор хаяж пан-Европын хэмжээнд ажилладаг платформуудад голчлон чиглэсэн бөгөөд тэдгээрийг “gatekeeper” буюу “хаалгач” гэсэн нэр томъёогоор илэрхийлж, системийн хэмжээнд онцгой үүрэг хариуцлага оногдуулж, хориглох зүйлсийг хуульчилж өгчээ.

Хаалгачийг дараах шалгуур үзүүлэлтийг харгалзан Европын комисс тогтоохоор шийдвэрлэсэн. Үүнд:

- Эдийн засгийн хүчирхэг байр суурьтай, дотоод зах зээлд чухал нөлөөтэй, Европын Холбооны олон оронд идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг.
- Зуучлалын зах зээлд хүчтэй байр суурьтай бөгөөд өргөн хүрээний хэрэглэгчдийн баазыг олон тооны бизнестэй холбодог гэсэн утгыг илэрхийлнэ.
- Зах зээлд бат бөх байр суурь эзэлсэн бөгөөд энэ нь тухайн компани сүүлийн гурван санхүүгийн жил бүрд дээрх хоёр шалгуурыг хангасан байх шалгуурыг хангана.⁴⁹

Хаалгачаар тогтоогдсон тохиолдолд дараах үйл ажиллагаа явуулахгүй байх үүрэг хүлээнэ. Үүнд:

- Өөрийн платформ дээр өөрийн борлуулдаг бүтээгдэхүүн үйлчилгээ, бүтээгдэхүүнийг гуравдагч этгээдийн ижил төстэй үйлчилгээ эсвэл бүтээгдэхүүнээс илүү эрэмбэлэхийг хориглоно;
- Хэрэглэгчийг өөрийн платформуос гадуур бизнестэй холбогдохгүй байлгах сэргийлэх арга хэмжээ авахыг хориглоно;
- Суулгасан программ хангамжаа устгахыг хүссэн хэрэглэгчийг хүсэлтийг хясан зогсоохыг хориглоно;
- Зохих ёсны зөвшөөрөлгүйгээр хэрэглэгчийн үндсэн платформуос гадуурх үйлчилгээг хянах, чиглүүлэн сурталчилгаа явуулахыг хориглоно.⁵⁰

Европын комисс 2023 оны 6 дугаар сарын 9-ний өдөр эхний ээлжинд Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta, Microsoft гэсэн зургаан компанийг хаалгач статустай болохыг тогтоосон ба тэдний нийт 22 платформуыг хаалгачийн платформууд болохыг бүртгэж Цахим зах зээлийн тухай хуулийн зохицуулалтад хамааралтай болохыг тогтоосон байна.

Япон Улс: Тус улс 2021 онд Цахим платформуудын ил тод, шударга байдлыг нэмэгдүүлэх тухай хууль баталсан байна. Энэхүү хуульд зарчмын хоёр асуудал орсон бөгөөд нэгдүгээрт, цахим платформ хэрэглэгчийн мэдээллийн нууцлалыг хангах,

⁴⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4328 [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

⁴⁹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

⁵⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1925> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

хамгаалах үүрэг хүлээлгэж, энэ талаарх өөрийн дотоод зохицуулалтад өөрчлөлт оруулах, тухай бүр хэрэглэгчид зохих ёсоор мэдэгдэж зөвшөөрөл авч байх ёстой болсон. Хоёрдугаарт, платформ дахь хэлцлийн шударга байдлыг хангах, энэ талаарх хэрэглэгчийн гомдол, маргаан шийдвэрлэх механизмтай байхыг үүрэг болгосон. Дээрх хоёр үндсэн шаардлагын хэрэгжилтийн талаар өөрийн үнэлгээг цахим платформууд гүйцэтгэж Япон Улсын Эдийн засаг, худалдаа, аж үйлдвэрийн яаманд тайлагнаж байхыг зохицуулалттай болжээ.⁵¹ Түүнчлэн цахим платформ эрхлэгч нь хэрэглэгчийн зөвшөөрөлгүйгээр түүний худалдан авалтын түүх, байршлын мэдээллийг ашиглах нь давамгайл байдлаа хууль бусаар ашигласанд тооцохоор хууль хэрэгжүүлэх удирдамждаа тусгасан байна.⁵²

ХБНГУ: Шударга өрсөлдөөний тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн (3а)-д платформ дахь өрсөлдөгчийн зах зээлд эзлэх байр суурь, хүч буюу дангаараа эсхүл бусадтай хамт давамгайл байр суурьтай эсэхийг тодорхойлохдоо ердийн бусад зах зээлээс нэмэлт дараах хүчин зүйлүүдийг зайлшгүй тооцож байх зохицуулалт агуулсан байна. Тухайлбал,

1. Сүлжээний шууд ба шууд бус нөлөө;
2. Хэд хэдэн үйлчилгээг зэрэгцүүлэн ашиглах, [нэг үйлчилгээ үзүүлэгчээс нөгөө рүү] хэрэглэгч шилжих зардал;
3. Сүлжээний нөлөөлөлтэй холбоотойгоор нэгж үйлчилгээнд оногдох зардал хэмнэлт (economies of scale);
4. Өрсөлдөөнтэй холбоотой өгөгдөлд хандах эрх;
5. Инновациас үүдэлтэй өрсөлдөөний дарамт.⁵³

БНХАУ: Тус улсын Зах зээлийн зохицуулалтын албанаас цахим платформууд БНХАУ-ын өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх, монопольлох үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх, тийм оролдлогыг таслан зогсооход баримтлах удирдамжийг 2021 оны 2 дугаар сард батлан мөрдүүлсэн. Удирдамжид цахим платформуудын мөрдвөл зохих дараах зарчмуудыг багтаажээ. Үүнд:

- Цахим платформд өрсөлдөөнийг хязгаарлах, тийм агуулгатай гэрээ хэлцэл байгуулах, алгоритм ашиглахыг хориглох;
- Хэрэглэгчийн нууцад хамаарах мэдээллийг зөвшөөрөлгүйгээр цуглуулах, солилцох, түүнийг өрсөлдөөнийг хязгаарлах зорилгоор ашиглахыг хориглох;
- Цахим платформд давамгайл байдлаа урвуулах ашиглах, гэрээ хэлцэл хийхээс болон хамтран ажиллахаас үндэслэлгүйгээр татгалзахыг хориглох.⁵⁴

ОХУ: Өрсөлдөөнийг хамгаалах тухай хуульд 2023 оны 9 дүгээр сард нэмэлт өөрчлөлт орсноор дараах зохицуулалтуудыг шинээр бий болгосон. Үүнд:

- Цахим платформ гэсэн тодорхойлолтыг хуульчилсан;
- Аж ахуй нэгжийн давамгайл байдалтайг тодорхойлох шалгуур үзүүлэлтэд цахим платформын онцлогийг оруулсан;
- Цахим платформын хувьд нэгдэх, нийлэхэд Холбооны Монополийн эсрэг албанаас зөвшөөрөл авах шалгуур үзүүлэлтийг 7 тэрбум рубль байхаар тогтоосон.⁵⁵

Олон талт цахим платформуудад өрнөж буй өрсөлдөөний үйл явц нь дэлхий нийтийн шинжтэй, ийм өрсөлдөөний онцлогт нийцсэн өрсөлдөөний эрх зүйн зохицуулалтыг бусдаасаа түүчээлэн бий болгоод буй улс орнууд нь зах зээлийн хувьд том, эдийн засагт нь цахим худалдааны нөлөө ихтэй байгаатай холбоотой юм.

Улс орнууд дэлхий нийтийн цахим платформуудыг өөрийн зах зээлд нээлттэй байлгаж, үйл ажиллагаа явуулах боломжийг нь олгох тохиолдолд дотоодын өрсөлдөөний болон бусад хууль тогтоомжийг мөрдөж ажиллах, суурин эсхүл бүс нутгийн төлөөний

⁵¹ <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=502AC0000000038> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

⁵² https://pymts.com/cpi_posts/japan-watchdog-seeks-tougher-rules-on-consumer-data/ [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

⁵³ https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.html [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

⁵⁴ http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fldj/202102/t20210207_325967.html. [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

⁵⁵ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/baabe5b69a3c031bfb8d485891bf8077d6809a94/ [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

этгээдээр дамжуулан харилцаж байх, хэрэглэгчийн гомдлыг барагдуулахад холбогдох байгууллагатай хамтран ажиллах зэрэг үүргийг хүлээлгэх нь түгээмэл. Тухайлбал, Microsoft, Meta, Google зэрэг компаниудыг АНУ, Япон зэрэг улсууд, Европын холбооны хууль тогтоох байгууллагууд нийтийн сонголд дуудах, хэд хэдэн тохиолдолд өрсөлдөөнийг хянан зохицуулах байгууллага нь хяналт шалгалтад хамруулж ирсэн билээ.

3. Монгол Улс дахь цахим платформын эрх зүйн зохицуулалт, өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох асуудал

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн 1-д: “Монгол Улс дэлхийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлог нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна” гэж заасан. Дэлхийн улс орнуудад түгээмэл болоод байгаа хөгжлийн нэгэн хандлага бол яах аргагүй цахим эдийн засаг, худалдааг хөгжүүлж, түүнд шударга өрсөлдөөнийг бий болгох, хэрэглэгчид болон шинийг санаачлагч, жижиг дунд бизнес эрхлэгч хэн бүхэн түүнээс үр шим хүртэх, ялгаварлал, саадгүй зохицуулалтын эрүүл орчныг бүрдүүлэх явдал болж байна.

Манай улс цахим худалдааны зохицуулалтын хүрээнд олон улсын хэд хэдэн хэлэлцээр, конвенцид нэгдэн орсон.⁵⁶ “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод цахим эдийн засаг, цахим хөгжилд ач холбогдол өгч, бүхий л салбарын хөгжлийг түүний давуу талыг ашиглах, цахим дэд бүтцийг бий болгох, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх нь засаглалыг сайжруулах нэг гарц гэдгийг тодорхой зааж өгсөн.⁵⁷

Улсын Их Хурал 2016 оноос Цахим бодлогын түр хороо, 2020 оноос Инновац, цахим бодлогын байнгын хороотой болсон бол Засгийн газар нь 2022 оноос Цахим хөгжил, харилцаа холбооны яамтай болсон. Энэ үйл явцын хүрээнд цахим засаглалын бодлого, хөгжлийн хууль тогтоомжийг боловсруулагдаж ирсэн ба үр дүнд нь Цахим гарын үсгийн тухай хууль (шинэчлэн найруулсан), Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль (шинэ), Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хууль (шинэчлэн найруулсан), Кибер аюулгүй байдлын тухай хууль (шинэ), Виртуал хөрөнгийн үйлчилгээ үзүүлэгчийн тухай хууль (шинэ) гэсэн таван шинэ болон шинэчлэн найруулсан хуулийг 2021 оны 12 дугаар сард Улсын Их Хурлаар батлуулсан нь цахим эдийн засгийн эрх зүйн харилцааг хөгжүүлэх суурь болж байна. UNCTAD-аас 2023 онд нийтэлсэн Монгол Улс дахь цахим худалдааны бэлэн байдлыг үнэлсэн судалгааны тайланд энэхүү ахиц дэвшлийг сайшаасан байна.⁵⁸

Харин UNCTAD-ын дээр дурдсан тайлан болон Монгол Улс дахь цахим эдийн засаг, худалдааны хөгжлийн талаарх сүүлийн үеийн өөр бусад хэд хэдэн бодлогын судалгаа, тайланд энэ чиглэлийн өрсөлдөөний эрх зүйн зохицуулалтын асуудлыг тухайлан авч үзэлгүй өнгөрч ирсэн ба тодорхой зөвлөмж санал өгөөгүй.⁵⁹ Энэ нь ч манай улсын энэ салбарын хөгжил, өрсөлдөөний түвшин, эмпирик баримт судалгаа хомс байдагтай холбоотой бизээ. Цахим худалдааны салбарт гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах, бодит хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх бодлого бий гэж үзвэл чиглэлийн дагуу эрх зүйн зохицуулалтыг олон улсын туршлагыг харгалзан бий болговол бодлогод тус дөхөм болно гэж үзэж байна.

⁵⁶ “Бараа худалдах, худалдан авах олон улсын гэрээний тухай Венийн конвенц”, “Иргэний болон арилжааны асуудлаарх шүүхийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөх тухай Брюсселийн конвенц”, “Олон улсын гэрээнд цахим харилцааг ашиглах тухай конвенц”, “Ази, Номхон далайн хил дамнасан цаасгүй худалдааг хөнгөвчлөх тухай ерөнхий хэлэлцээр”.

⁵⁷ “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=211057&showType=1/> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

⁵⁸ “Монгол Улс: Цахим худалдааны бэлэн байдлын үнэлгээ” /UNCTAD, 2023/ https://unctad.org/system/files/official-document/dtl-ecdc2023d2_mn.pdf

⁵⁹ “Монгол Улсад цахим худалдааны таатай орчныг бүрдүүлэх нь” /Азийн хөгжлийн банк, 2023/ https://lpr.adb.org/sites/default/files/event/1768/Final-Report-on-Ecommerce-Law-of-Mongolia-March-10-MON_0.pdf; “Монгол Улс: Цахим худалдааны бэлэн байдлын үнэлгээ” /UNCTAD, 2023/ https://unctad.org/system/files/official-document/dtlecdc2023d2_mn.pdf; “Цахим худалдаа: Зах зээлийн судалгаа, зохицуулалтын оролцоо” /Харилцаа холбооны зохицуулах хороо, 2022/ <https://www.crc.gov.mn/>; “Цахим худалдааны талаарх судалгаа” /Цахим хөгжил, харилцаа холбооны яам, 2018/ <https://sudalгаа.gov.mn/researches> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

Шигтгээ 1: Монголчуудын цахим худалдааны платформын хэрэглээ

Хувийн хэвшлийн оролцогчид бараа, үйлчилгээний борлуулалт хийхдээ өөрсдийн веб сайт/цахим хуудсыг ашиглахыг илүүд үздэг гэв. Эдгээр сонголтын дараа нийгмийн сүлжээний платформ (social media platforms) орж байна. Монголд хамгийн өргөн хэрэглэгддэг олон нийтийн сүлжээ бол Facebook, тус сүлжээнд Монголын зарим “дэлгүүр” болон “цахим хуудастай дэлгүүр”-ийг байршихыг зөвшөөрдөг хэдий ч, эдгээр нийгмийн сүлжээг зөвхөн бараа дэлгэн харуулах боломж болгон ашигладаг бөгөөд үүгээр дамжуулан тухайн худалдан авалтыг гүйцэтгэх боломжгүй. Гуравдагч этгээдийн олон улсын платформыг ашиглах нь дотоодын платформыг ашиглахаас хамаагүй илүү (3 дахин) гэж мэдээлсэн байна.⁶⁰

Эх сурвалж: “Монгол Улс: Цахим худалдааны бэлэн байдлын үнэлгээ” (UNCTAD, 2023)

Дэлхий нийтийн шинжтэй цахим платформ ашиглаж худалдаа хийх боломж бүрдээд байгаа. Жишээлбэл, Amazon-д өөрийн барааг худалдан борлуулах гишүүнээр бүртгүүлэхэд “Монгол Улс” гэсэн сонголттой болсон ба хэрэглэгчид энэ мэт платформуудыг ашиглан худалдан авалт хийж байгаа тул энэ сэдэв бидэнд шууд хамааралтай. Цахим худалдааны төлбөрийн гол хэлбэр болох картын гүйлгээний тоо, үнийн дүн өнгөрсөн 5 жилийн хугацаанд хурдацтай өссөнийг дараах статистик үзүүлэлтээс харж болно.

Шигтгээ 2: Монгол Улс дахь цахим худалдааны статистик

Монгол Улсаас 2019 онд гэхэд 3,3 сая ширхэг гүйлгээгээр 347 сая ам.долларын дүнтэй гүйлгээг төлбөрийн картаар цахим худалдаа, аяллын үйлчилгээ, гүйвуулгын зориулалттай хийсэн байна. Худалдааны сүвгийн төрлийн хувьд хувийн хэрэгцээнд бараа худалдан авч буй иргэдийн 43% нь Facebook, 35% нь платформ (үүнээс 22% нь Amazon, 41% нь БНХАУ-ын Taobao, Alibaba, eBay, Aliexpress, Tmall зэрэг), 6% нь инстаграм сүлжээ ашиглан, үлдсэн 16% нь аль аль хэлбэрийг хослуулан авдагас харахад иргэдийн дийлэнх хэсэг нийгмийн сүлжээ ашиглаж байна. Худалдан борлуулах зорилгоор бараа авдаг иргэдийн хувьд 34% нь Taobao, 15% нь Alibaba, 13% нь Amazon, 4% нь eBay платформуудыг ашигладаг байна. Цахим худалдан авалтыг улсаар нь ангилбал 41% нь БНХАУ-аас, 30% нь БНСУ, 22% нь АНУ, 3% нь Япон, үлдсэн 4% нь бусад улсаас авсан байна.⁶¹

Эх сурвалж: Монголбанк (2020)

Дотоодын зах зээлд чиглэсэн платформууд бий болж хөгжиж эхлээд байгаа⁶² бөгөөд дотоодын зах зээлд амжилт үзүүлж улмаар дэлхий нийтийн цар хүрээгээр хөгжихгүй гэх газаргүй юм. Тэгвэл үндэсний эрх зүйн зохицуулалтыг хэрхэн хөгжүүлэх ёстой вэ гэдэг асуудал нь сайтар эргэцүүлэх чухал асуудал мөн.

Мэдээллийн технологийн хөгжил хил хязгааргүй бөгөөд гадаадын аль нэг оронд туршигдсан янз бүрийн эерэг хийгээд сөрөг үйл ажиллагаа манай улсад давтагдахгүй гэж төсөөлөх нь үндэслэлгүй юм. Тиймээс өгүүллийн өмнөх хэсгүүдэд авч үзсэн зах зээл, өрсөлдөөний орчин дахь эерэг, сөрөг нөлөөллийг харгалзан манай улсын хувьд Өрсөлдөөний тухай хууль, бусад хууль тогтоомжийг хөгжүүлэхэд анхаарч эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах арга хэмжээг авах шаардлагатай гэж үзэж байна.

(а) Хууль зүйн нэр томъёог бий болгох. Юуны өмнө цахим эдийн засаг, цахим худалдаанд хэрэглэгддэг түлхүүр ойлголт, нэр томъёонууд(цахим платформ, үнэ тохируулагч алгоритм, худал зурвас, сэтгэл ханамжийн хуурамч үнэлгээ, заавал холбогдож

⁶⁰ “Монгол Улс: Цахим худалдааны бэлэн байдлын үнэлгээ” /UNCTAD, 2023/ https://unctad.org/system/files/official-document/dtlecdc2023d2_mn.pdf

⁶¹ Ц.Цэрэндаваа, “Цахим худалдааны статистик бүртгэлийн шинжилгээ”, Монголбанк, 2020, <https://www.mongolbank.mn/file/files/documents> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

⁶² Good, MongolNet, TokTok, M+, UBCab, Unegui.mn, Zangia.mn, Shopyy.mn, Freshpack, Dax, Corex гэх мэт.

ажиллах үүрэг⁶³)-ыг Өрсөлдөөний тухай хуульд хуульчлан нэг мөр хэрэглэгдэх боломж бүрдүүлэх шаардлагатай.

(б) Хэрэглэгчийг хохироох болон шударга бусаар өрсөлдөх алгоритм зохиох, ашиглахыг хориглох. Цахим платформд алгоритм ашиглан шударга бус өрсөлдөөний хэлбэрүүдийг хуулиар хориглох замаар цахим эдийн засаг, худалдаанд итгэх хэрэглэгчдийн төдийгүй хөрөнгө оруулагчдын итгэлийг хамгаалахад анхаарвал зохино. Чингэхдээ Британийн Өрсөлдөөн, зах зээлийн газрын хийсэн судалгаанд дурдагдсан практикуудыг харгалзан үзвэл, тэдгээр нь (1) хэрэглэгчийг хохироох алгоритм зохиох, ашиглах, (2) босоо түвшинд платформд худалдаа эрхэлж буй өрсөлдөгч аж ахуй эрхлэгчийг ялгаварлах алгоритм ашиглах (3) картель үндсэн гурван төрлийн зөрчлийн хэлбэртэй байхаар байна. Тэгвэл эхний хоёр үйл ажиллагаанд хамаарах хориглосон хэм хэмжээнүүдийг агуулсан шинэ зүйлийг Өрсөлдөөний тухай хуульд нэмж хуульчлах, харин “цахим картель”-ийн тухайд түүнд хэрэглэгдэж болох арга нь л алгоритм ашиглах онцлогтой тул тус хуулийн одоо байгаа 11 дүгээр зүйлээр зохицуулах боломжтой гэж үзэж байна.

(б) Цахим платформ эрхлэгчдийн онцлогт тохирсон зах зээлд зүй ёсны монополь болон давамгайл байдалтай эсэхийг тодорхойлох шалгуур. Цахим платформын зах зээлд эзлэх давамгайллагч болон зүй ёсны монополь байдалтай эсэхийг тогтоох шалгуурыг ХБНГУ арга зүйн хувьд онцгойлон зохицуулсан байна. Энэ нь цахим дэд бүтцийн эдийн засгийн шинж чанарыг харгалзан зайлшгүй арга хэмжээ гэж үзэж болно. Цахим платформын сүлжээний нөлөө буюу direct or indirect network effects гэдэгт ижил төрлийн үйлчлүүлэгчид олноор платформд нэгдэхэд хэрэглэгчийн хувьд түүний үнэ цэн нэмэгдэх, эсхүл сүлжээнд шинэ шинэ үйлчилгээ нэмэгдэхийн хэрээр түүний үнэ цэн нэмэгдэх чанарыг хэлнэ. Улмаар энэ нөлөө нь хэрэглэгч түүнгүйгээр нийгмийн болон ажил хэргийн харилцаа хэвийн өрнүүлэх боломжгүй болох хүртэл нөлөөг бий болгоно.

Цахим платформуудыг зэрэгцүүлэн хэрэглэх боломжтой эсэх (parallel use of several services), эсхүл нэгээс нөгөөд шилжихэд хэрэглэгчээс гарах зардал (switching cost) нь заавал мөнгөн илэрхийллээр бус цаг хугацаа, өгөгдөл сэргээх, шилжүүлэх боломж зэргийг багтаасан ойлголт бөгөөд сул талыг хэрэглэгчид бий болгож болно. Тэрчлэн нэг платформоос нөгөөд шилжихэд хэрэглэгчийн хувьд гарз хохирол ихтэй бол энэ нь төдий чинээ тус платформ хэрэглэгч(магадгүй жижиглэнгийн худалдаалагч)-ийг хараат байлгах зах зээлийн хүчтэйг нь илтгэх нэг үзүүлэлт юм.

Цахим платформ олон хэрэглэгчтэй, эсхүл бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний худалдааны эргэцээс хамаарч нэгжид ногдох зардал багатай (economies of scale) байх нь түүний үйл ажиллагаа явуулж буй зах зээлд шинэ тоглогч нэвтрэх боломжийг хязгаарлах буюу тэр хэрээр дангаар зах зээлд оршин тогтнох зах зээлийн хүчийг илтгэнэ.

Өгөгдлийн сан бүрдүүлэх, түүнийг ашиглах, түүнд тогтоосон давуу тал (competitive advantage through data access) бол орчин үеийн цахим эдийн засгийн түлхүүр ойлголтуудын нэг юм. Өгөгдөл нь зах зээлийг шинжлэх, түүнд үндэслэсэн ухаалаг шийдвэр гаргах, бүтээгдэхүүн хөгжүүлэх зэрэг чухал боломжийг олгодог. Тиймээс өгөгдлийн сангийн давуу тал бол өрсөлдөөний маш том давуу тал учраас зах зээлд эзлэх байр суурийг тодорхойлоход зайлшгүй хэрэглэгдэх ёстой. Тиймээс өгөгдөлд суурилсан давамгайл болон зүй ёсны монополь байдлыг эрх зүйн хувьд тодорхойлсноор түүнд суурилсан ноёлох үйл ажиллагааг эрх зүйн зохицуулалтанд оруулж өрсөлдөөнийг шударга байлгах нөхцөл бүрдэнэ гэдэг нь ойлгомжтой юм.

Цахим платформын зах зээлд эзлэх байр суурийг тодорхойлох аргыг захиргааны хэм хэмжээ актаар зохицуулж болох шийдэл байж болох ч зохиогч энэхүү зохицуулалт нь илүү зарчмын шинжтэй, эдийн засгийн хөгжлийн томоохон салбаруудыг тодорхойлох цар

⁶³ Interoperability as an essential requirement: <https://aws.amazon.com/what-is/interoperability/> [Сүүлд үзсэн: 2024.01.17]

хүрээтэй тул өрсөлдөөний цоо шинэ орчныг тогтвортой зохицуулах шаардлага байна⁶⁴ гэж үзэж Өрсөлдөөний тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд нэмэлт өөрчлөлт оруулах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

(в) Үйлчилгээ ба дэд бүтцийг салгах, бүтцийн өөрчлөлт хийх эрх зүйн үндсийг бий болгох. Цахим платформууд болон тэдгээрээс аж ахуй эрхлэгчтэй нэгдэх, нийлэх үйл ажиллагааны зохицуулалтын чиглэлээр салбарын реформ/бүтцийн өөрчлөлт хийх эрх зүйн үндсийг бий болгох нь зүйтэй байна.

Энэ нь уламжлалт өрсөлдөөнт тогтолцоог бий болгох, хангах зорилготой бүтцийн өөрчлөлтийн бодлого хэмээх манай улсын шилжилтийн үеийн эхэн үед байсан лоозонтой зарим талаар агаар нэг. Гэвч энэхүү бүтцийн өөрчлөлтийн эрх зүйн зохицуулалт нь өнөөдөр уриа лоозон гэхээс илүүтэй чухамхүү Өрсөлдөөний тухай хуульд агуулагдвал зохих үзэл баримтлал байж болох юм. Магадгүй энэ нь зөвхөн цахим платформ гэсэн шинэ зах зээлээр хязгаарлагдах биш, улс орны бусад олон салбарт нэвтэрч чадаагүй шинэчлэлт, өөрчлөлтөд үйлчлэх боломжтой байхаар зохицуулагдах ёстой гэж үзэж байна.

Энэ талаар судлаач Л.М.Ханы байр суурийг өмнө эш татсан бөгөөд “дэд бүтэц” ба “үйлчилгээ”-г хэрхэн өрсөлдөөнийг хамгаалах чиглэлээр салгаж, бүтцийн өөрчлөлтийг өрсөлдөөний эрх зүйн хүрээнд хийж болдог талаар АНУ-д туршигдсан олон жишээ бий.⁶⁵

Манай Улсын хувьд ч “Монголын Цахилгаан Холбоо” компаниас “Мэдээлэл холбооны сүлжээ”-ийг тусгаарлан бүтцийн өөрчлөлт хийж “дэд бүтэц” ба “сүлжээ үйлчилгээ”-г салгаж байсан туршлага бий. Энэ агуулгаар шинэ зах төрлийн зах зээлд Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газраас зохих судалгаатайгаар “дэд бүтэц” (платформ) ба “үйлчилгээг салгах” шийдвэр гаргах, буюу ийм шаардлагыг холбогдох байгууллага эсхүл шүүхэд тавьж шийдвэрлүүлэх эрх зүйн материаллаг болон процессын хэм хэмжээг хуульчлах шаардлага бий болжээ. Чингэснээр цахим платформд жижиглэнгийн худалдааны өрсөлдөөн нэмэгдэх, зах зээлд “платформын эзний бөхтэй барилдах” үеийн шударга бус нөлөө багасах боломжтой юм.

(г) Картелийг цахимаар илрүүлэгч зэрэг дэд бүтэц, тоног төхөөрөмж ашиглах боломж. Цахим худалдаа, тендер, уралдаант шалгаруулалт, алгоритм ашигласан шударга бус өрсөлдөөнийг илрүүлэгч тусгай зориулалтын программ хангамжаар хангагдах, түүнийг ашиглах эрх зүйн үндсийг бий болгох шаардлагатай бөгөөд энэ нь зарим талаар нийтийн болон төвлөрсөн өгөгдөлд хандах, түүнтэй холбогдож ажиллах шаардлагатай байдаг тул чиг үүргийн хувьд ч Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын бүрэн эрхэд нэмж тусгагдан хуульчлагдах шаардлагатай гэж үзэж байна.

(д) Зохион байгуулалтын арга хэмжээний хувьд, дэлхий нийтийн цахим платформ эрхлэгч аж ахуй эрхлэгч, салбарын эксперт, олон улсын байгууллагуудтай хамтран ажиллах, мэдээлэл солилцох, өрсөлдөөн зохицуулах, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх шаардлагатай байна.

Зохиогчийн итгэж байгаагаар доор авч үзсэнээс бусад асуудлын хувьд, ялангуяа өрсөлдөөний эрх зүйн зөрчлийн тухайд Өрсөлдөөний тухай хуулийн одоогийн хэм хэмжээ хангалттай зохицуулах боломжтой гэж үзэж байна.

⁶⁴ Нөгөө талаар энэ салбарт захиргааны байгууллагаас цаг үе, нөхцөл байдалд тохируулан зохицуулалтыг тохируулгын шинжтэйгээр өөрчлөх, удирдах, сонголтын эрх мэдэл олгохгүй байх нь зүйтэй гэж үзэж байна.

⁶⁵ Khan, L. M. The separation of platforms and commerce *Columbia Law Review*, 119(4) 2019.

Хүснэгт 3: Өрсөлдөөний тухай Монгол Улсын хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах саналууд⁶⁶

Зохицуулалтын чиглэл	Өрсөлдөөний тухай хуулийн холбогдох зүйл, заалт /одоогийн/	Шинээр тусгах зохицуулалтын санал
Зүй ёсны монополь, давамгай байдалтай аж ахуй эрхлэгчийг тодорхойлох	5 дугаар зүйл. Зүй ёсны монополь, давамгай байдалтай аж ахуй эрхлэгч	Шинэ заалт нэмэх: “Энэ хуулийн 5.1, 5.2, 5.3-д зааснаас гадна сүлжээний шууд ба шууд бус нөлөө ⁶⁷ , хэрэглэгч хэдэн үйлчилгээг зэрэгцүүлэн ашиглахад болон хэрэглэгч үйлчилгээнээс шилжихэд гарах зардал ⁶⁸ ; сүлжээний нөлөөлөлтэй холбоотойгоор нэгж үйлчилгээнд оногдох зардал хэмнэх чадавх ⁶⁹ ; өгөгдөлд хандах өрсөлдөөний давуу байдал ⁷⁰ ; эзэмшиж буй дэд бүтцээс хамаарч инновацыг хязгаарлах чадвар ⁷¹ -ыг харгалзан цахим платформ эзэмшигчийг зүй ёсны монополь, давамгай байдалтай гэж тогтоож болно.” ⁷²
Алгоритм ашиглан үнийн хуйвалдаан хийх, зохион байгуулахыг хориглох	7 дугаар зүйл. Давамгай байдлаа хууль бусаар ашиглах	Хориглосон агуулгатай шинэ заалт нэмэх: “Үнийг нэг түвшинд барих, ижилтгэх тохируулга бүхий, эсхүл үнийн ерөнхий түвшнийг нэмэгдүүлэх үр дүн гаргах алгоритм ашиглах”
Цахим платформд сонирхлын зөрчлийн улмаас давуу байдал олгох, шударга бус өрсөлдөхийг хязгаарлах	Шинэ зүйл. Цахим платформд шударга бусаар өрсөлдөхийг хориглох	Хориглосон агуулгатай шинэ заалт: “Цахим платформд өөрийн болон хамаарал бүхий, эсхүл удаа дараа аль нэг аж ахуй эрхлэгчид үндэслэлгүйгээр өрсөлдөөний давуу байдал олгох”

⁶⁶ Зохиогч хуулийн төсөл боловсруулах туршлагагүйгээс хууль зүйн техник алдаа гаргасан байх магадлалтай тул саналуудыг агуулгаараа ойлгомжтой байлгахад илүү анхаарсан болно.

⁶⁷ direct and indirect network effects;

⁶⁸ the parallel use of several services and the switching costs for users;

⁶⁹ the undertaking's economies of scale arising in connection with network effects;

⁷⁰ the undertaking's access to data relevant for competition;

⁷¹ competitive pressure driven by innovation;

⁷² Энэ заалтыг бүхэлд нь ХБНГУ-ын Шударга өрсөлдөөний тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 3(а) хэсгээс авсан болно. Тиймээс орчуулгын хувьд сайжруулах шаардлагатай.

Цахим платформд хэрэглэгчийг хохироох, ялгаварлах	Шинэ зүйл. Цахим платформд шударга бусаар өрсөлдөхийг хориглох	Хориглосон агуулгатай шинэ заалт: /1/ “бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний нөөц, эрэлт, арилжааны идэвх, сэтгэл ханамжийн үнэлгээний талаар хэрэглэгчид бодит байдалд нийцэхгүй мэдээлэл өгөх, зурвас илгээх” /2/ “хэрэглэгчийн сэтгэл ханамжийн судалгаанд тодорхой хэрэглэгчийг оролцуулахгүй байх тохируулга хийх” /3/ хэрэглэгч программ хангамжаа устгах, хэрэглээгээ хязгаарлах хүсэлтийг хясан боогдуулах; /4/ зохих зөвшөөрөлгүйгээр хэрэглэгчийн үндсэн платформуос гадуурх үйлчилгээг хянах, чиглүүлэн сурталчилгаа явуулах; /5/ хэрэглэгч өөрөө хүссэнээс бусад тохиолдолд хөрөнгө чинээ, худалдан авалтын түүх, яаралтай хэрэгцээ зэрэгт үндэслэн ялгаварт өндөр үнэ санал болгох, тийм зориулалттай түр болон байнгын тохируулга хийх.
Цахим платформ ба арилжааны үйл ажиллагааг шаардлагатай тохиолдолд хуваах, тусгаарлах, бүтцийн өөрчлөлтийн арга хэмжээг хэрэгжүүлэх	Шинэ зүйл. Цахим платформ ба арилжааны зарим үйл ажиллагааг хуваах, тусгаарлах, бүтцийн өөрчлөлт хийх	Дээрх шинэ заалт/ “Цахим платформд шударга бусаар өрсөлдөхийг хориглох”/-аас эш татна. “/1/ Энэ хуулийн ... зүйлд заасан хориглосон үйл ажиллагааг нэг жилд хоёроос дээш удаа явуулж хуулийн хариуцлага хүлээсэн тохиолдолд Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газраас тухайн хуулийн этгээдийг цахим платформ, түүний арилжааны зарим үйл ажиллагаа хуваах, тусгаарлах замаар өөрчлөн байгуулах шийдвэр гаргахыг түүний хувьцаа эзэмшигч, эрх барих дээд байгууллагад жар хоногийн хугацаатай даалгана. /2/ Энэ зүйлийн 1-д заасан даалгаврыг заасан хугацаанд эс биелүүлбэл Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар хуваах, тусгаарлах төлөвлөгөөг 60 хоногийн дотор боловсруулж шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн газарт хуваах, тусгаарлах бүртгэлийг гүйцэтгэхийг даалгуулах нэхэмжлэлийг гаргана. /3/ Энэ зүйлийн 1-д заасан арга хэмжээг төрийн байгууллагад хэрэгжүүлэх тохиолдолд Засгийн газарт танилцуулж бүтцийн өөрчлөлт хийх замаар шийдвэрлүүлнэ.”

Шаардлагатай дэд бүтэц ба ил тод байдал	15 дугаар зүйл. Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын бүрэн эрх	“15.1.18. Цахим худалдаа, тендер, уралдаант шалгаруулалт, алгоритм ашигласан шударга бус өрсөлдөөнийг илрүүлэгч тусгай зориулалтын программ хангамж ашиглах; 15.1.19. Салбарын зохицуулагч, мэргэжлийн байгууллага, сургалт, эрдэм шинжилгээний байгууллага, зохицуулалттай этгээдүүдийн төлөөллийг оролцуулан зах зээлийн хөгжил, өрсөлдөөн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах чиглэлээр жил бүр нээлттэй зөвлөгөөн зохион байгуулах.”
---	--	--

IV. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

1. Олон талт зах зээл, цахим платформыг манай улсын хувьд хууль тогтоомжоор нэг мөр тодорхойлоогүй тул өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн эрхийн асуудлаар хяналт шалгалтын үйл ажиллагаа явуулахад хууль зүйн хувьд тодорхойгүй, эргэлзээтэй байдал бий болохоор байна. Тиймээс өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомжид нэр томъёоны албан ёсны тодорхойлолтыг тусган хуульчлах шаардлагатай байна.

2. Цахим платформ, түүн дээрх зарим төрлийн алгоритм нь хэрэглэгчид хохиролтой нөхцөл байдал бий болгож болзошгүй байгаа нь Британийн Өрсөлдөөн, зах зээлийн газрын танилцуулгаас тодорхой харагдаж байна. Зарим улс орнуудын өрсөлдөөний байгууллагын хяналт шалгалтаар цахим платформд бий болсон алгоритм ашиглан картель байгуулсан зөрчлүүд илэрсэн нь энэ чиглэлээр эрх зүйн зохицуулалтыг тодорхой болгохын чухлыг харуулна.

3. Алгоритм, хиймэл оюун ухааны хэрэглээ бүхий олон талт платформууд нь өрсөлдөөний эрх зүйн хөгжлийн шинэ сорилт болж байна гэж дүгнэв. Зарим судлаачид алгоритмууд өөрөө бие даан тохиролцоо хийж сурах болно гэсэн тооцоо бодитой байгаа тохиолдолд л өрсөлдөөний эрх зүйн өнөөгийн зохицуулалтыг өргөжүүлэх, олигополийн асуудлыг онолын хувьд дахин авч үзэх шаардлага бодитоор үүснэ⁷³ хэмээж байгаа ч өнөөдөр амьдралд бий болчихоод байгаа үнэ тохируулгын болон хэрэглэгчид хохиролтой бусад алгоритмын хэрэглээг зохицуулалтад оруулах асуудал өрсөлдөөний эрх зүй судлалд ч, төрийн бодлогод ч хангалттай том шийдвэрлэх ёстой асуудал, сорилтыг үүсгээд байна.

4. Алгоритм ашиглан цахим платформд үгсэн үнэ тогтоох үйл явц, зах зээлээс хэрэглэгчийн хийх сонголтод нөлөөлөх төрөл бүрийн арга замуудыг ашгаа нэмэгдүүлэх сэдэлтэйгээр хөгжүүлж байгаа нь нэг талаас нийгмийн зохицуулалтын хэрэгслүүд болох зах зээл, архитектур гэсэн хоёр чухал элементэд шууд нөлөөлж “морал хазардын асуудал” бий болгож байна. Үнэ тогтоох алгоритмын үр дагаварт үнэ гэгч зүйл олон хүний шударга гэж итгэж үнэмшдэг Адам Смитын номлодог үл үзэгдэх гараар бус зориудын тохируулга бүхий хэрэгслээр тогтоогдож, үгсэж тогтоох паралелл бодлогод үйлчилж байх нөхцөл бүрдсэн. Ийм хөгжлийн үр дагаврыг зохицуулж, шударга өрсөлдөөнийг хамгаалах өрсөлдөөний эрх зүйн зохицуулалтын гүйцэтгэх үүрэг онцгой чухал гэж дүгнэсэн.

5. Цахим эдийн засгийг зохицуулах хамгийн гол арга зам нь дэлхий нийтийг хамарсан томоохон цахим платформуудыг зохицуулах явдал бөгөөд тэдгээрт онцгой үүрэг хариуцлага хүлээлгэх гэдгийг олон улсын байгууллагууд зөвлөмжүүддээ заажээ. Европын холбоо энэ үзэл баримтлалаар холбооны хэмжээнд үйлчлэх хуулийг батлан мөрдүүлсэн нь зохицуулалтын хувьд судлуштай туршлага мөн.

⁷³ Colangelo, G. *Artificial Intelligence and Anticompetitive Collusion in EU and the US: From the 'Meeting of Minds' towards the 'Meeting of Algorithms'?* (No. 74). TTLF Working Papers, 2021, pp. 7-10.

6. Монгол Улс дахь цахим эдийн засаг, худалдааны хөгжлийн талаарх сүүлийн үеийн хэд хэдэн бодлогын судалгаа, тайланд энэ чиглэлд гүйцэтгэх өрсөлдөөний эрх зүйн зохицуулалтын үүргийг тухайлан авч үзэлгүй ирсэн нь салбарын хөгжлийн болон өрсөлдөөний түвшинтэй холбоотой. Хамгийн гол нь эмпирик баримт судалгаа хомс байгаа шалтгаантай. Хэрэв энэ чиглэлээр гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах, туршлагыг дагах, эсхүл бодит хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх төрийн бодлого бий гэж үзвэл чиглэлийн дагуу эрх зүйн зохицуулалтыг олон улсын туршлагыг харгалзан бий болговол бодлогод тус дөхөм болно. Үүнтэй холбоотойгоор Өрсөлдөөний тухай хуульд тодорхой чиглэлээр нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлага бодитоор бий болсон байна. (Саналуудыг “III. В” хэсгээс үзнэ үү.)

ЭХ СУРВАЛЖ

Монгол хэл дээрх

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Б.Байгал, “Хиймэл оюун ухаан хууль зүйн мэргэжилд”, 2017, <https://legaldata.mn/b/332>.
2. Б.Отгонбаяр, “Технологийн эрин дэх хууль зүйн боловсрол: Тулгамдсан асуудал, чиг хандлага”, 2020, <https://legaldata.mn/b/1418>.
3. М.Түвшинжаргал, “Виртуал хөрөнгийг эрх зүйн үүднээс тодорхойлох нь (Криптовалютын жишээн дээр)”, 2021, <https://legaldata.mn/b/1032>.
4. Ж.Оюунтунгалаг, “Шүүхийн цахимжилт: Хайлтын системээс хиймэл оюун ухаанд” Монголын төр, эрх зүй сэтгүүл, №105 (2023) 32-61 дэх тал.
5. Т.Алтангэрэл, “Цахим бараа, үйлчилгээ худалдах, худалдан авах гэрээний онцлог”, 2021, <https://legaldata.mn/b/1137>

Гадаад хэл дээрх

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Descamps, A., Klein, T., & Shier, G. Algorithms and competition: the latest theory and evidence. *Competition Law Journal*, 20(1) 2021.
2. Harrington, J. E. Third party pricing algorithms and the intensity of competition. Available at SSRN, 3723997, 2020.
3. Lessig, L. The law of the horse: What cyber law might teach. *Harvard Law Review*, 113, 1999.
4. Descamps, A., Klein, T., & Shier, G. Algorithms and competition: the latest theory and evidence. *Competition Law Journal*, 20(1), 2021.
5. Ezrachi, A., & Stucke, M. E. Two artificial neural networks meet in an online hub and change the future (of competition, market dynamics and society), 2017.
6. Gal, M. S. Algorithms as illegal agreements. *Berkeley Technology Law Journal*, 34(1) 2019.
7. Colangelo, G. Artificial Intelligence and Anticompetitive Collusion in EU and the US: From the ‘Meeting of Minds’ towards the ‘Meeting of Algorithms’?. *TTLF Working Papers*, № 74, 2021.
8. Khan, L.M. The separation of platforms and commerce. *Columbia Law Review*, 119(4) 2019.

Цахим эх сурвалж

1. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/algorithm>
2. <https://www.britannica.com/technology/artificial-intelligence>
3. <https://www.datasciencecentral.com/difference-between-algorithm-and-artificial-intelligence/>
4. <https://www.meds.gov.mn/post/64669>
5. <https://user.tender.gov.mn/mn/invitation/detail/1666407988546>
6. <https://www.concurrences.com/en/dictionary/two-sided-market>
7. <https://www.cigionline.org/articles/next-wave-platform-governance/>
8. <https://www.gov.uk/government/publications/algorithms-how-they-can-reduce-competition-and-harm-consumers/algorithms-how-they-can-reduce-competition-and-harm-consumers#theories-of-harm> (Сүүлд холбогдсон: 02/17/2024)
9. <https://www.justice.gov/atr/case-document/file/513586/download>

10. <https://www.justice.gov/opa/pr/former-e-commerce-executive-charged-price-fixing-antitrust-divisions-first-online-marketplace>
11. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-3055/pdf/COMPS-3055.pdf>
12. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57ee7c2740f0b606dc000018/case-50223-final-non-confidential-infringement-decision.pdf>
13. <https://unctad.org/topic/ecommerce-and-digital-economy/digital-economy-report>
14. https://unctad.org/system/files/official-document/ciclpd57_en.pdf
15. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4328
16. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en
17. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1925>
18. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=502AC0000000038>
19. https://pymnts.com/cpi_posts/japan-watchdog-seeks-tougher-rules-on-consumer-data/
20. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.html
21. http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fldj/202102/t20210207_325967.html
22. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/baabe5b69a3c031bfb8d485891bf8077d6809a94/
23. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=211057&showType=1/>
24. https://lpr.adb.org/sites/default/files/event/1768/Final-Report-on-Ecommerce-Law-of-Mongolia-March-10-MON_0.pdf;
25. https://unctad.org/system/files/official-document/dtlecdc2023d2_mn.pdf
26. <https://www.crc.gov.mn/>
27. <https://sudalгаа.gov.mn/researches>;
28. <https://www.mongolbank.mn/file/files/documents>
29. <https://aws.amazon.com/what-is/interoperability/>

MULTI-SIDED MARKETS USING ALGORITHM AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE AS A NEW CHALLENGE FOR DEVELOPMENT OF COMPETITION LAW

Otgonbayar.Lkh

*Senior lecturer, University of Finance and Economics,
Ph.D student, School of Law, NUM
(LL.M Competition Law and Innovation, Edinburgh, UK)*

ABSTRACT:

In this paper, the author reviewed the macro picture of the development and the impact of multi-sided markets (digital platforms), their use of algorithms and artificial intelligence on competition and consumer welfare. The author further examines the views of competition law scholars on the aforementioned development trends. The research also explores the recommendations of international organizations and what various countries have achieved in regulating digital platforms and algorithms. This paper concludes that Mongolia needs to learn from the recommendations and legislative good experiences. The author suggests a detailed proposal for amendments to the existing Law on Competition concerning fair competition and consumer welfare in the era of digital platforms and algorithms.

KEY WORDS:

Digital platforms, multi-sided markets, competition law, cartel, e-commerce, algorithms, artificial intelligence, consumer protection.

ХҮНИЙ ЭРХИЙН ҮНДЭСНИЙ БАЙГУУЛЛАГА ҮНЭЛЭХДЭЭ ПАРИСЫН ЗАРЧИМД НИЙЦҮҮЛЭХ НЬ: МОНГОЛ БОЛОН АВСТРАЛИЙН ХОЛБООНЫ УЛСЫН ЖИШЭЭГЭЭР



Б.Болорсайхан

МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн докторант

ТОВЧЛОЛ:

Зохиогч хүний эрхийн үндэсний байгууллагын магадлан итгэмжлэх үйл явц нь Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Парисын зарчимтай хэрхэн уялдаж, цаашдын үйл ажиллагаанд ямар үр нөлөөтэйг хэлэлцэнэ.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, наад захын жишиг, гүйцэтгэл, магадлан итгэмжлэл.

I. ОРШИЛ

Анх Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагаас (НҮБ) 1991 онд Парис хотод зохион байгуулсан Хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах зорилготой үндэсний байгууллагуудын талаарх олон улсын хурлын үеэр НҮБ-ын зүгээс хүний эрхийн үндэсний байгууллага (ХЭҮБ)-уудыг дэмжих санаачилга өрнөсөн билээ. Тус хурлын эцэст ХЭҮБ-уудын эзлэх байр суурь, эрх хэмжээ, чиг үүргийн талаар удирдлага болох зарчмуудыг боловсруулсан юм.¹ Удалгүй НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей 1993 онд Үндэсний байгууллагуудын статуст хамаарах зарчмуудыг баталсан нь өдгөө товчоор Парисын зарчим гэж олонд түгжээ.² Ийнхүү хүний эрхийг хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих зорилготой хүний эрхийн үндэсний байгууллагууд болон түүнтэй ижил төстэй холбогдох байгууллагууд нь төрийн эрх мэдлийн бүтэц, түүний үйл ажиллагаанд хяналт тавих (захиран тушаах буюу шаталсан бүтэцтэй, босоо хэлбэрийн хариуцлага тооцох хэлбэрийг эсрэгцүүлэн) хөндлөн шинжтэй хариуцлага бүхий төрийн институт болон хөгжиж байна.³

Ямарваа нэгэн байгууллагын хувьд сорил, бэрхшээл тулгарсан эсвэл удирдлага өөрчлөгдсөн нөхцөл үүслээ ч дагаж мөрдөх хэм хэмжээний хүрээ тогтоосон байх, түүндээ

¹ Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейн 1993 оны 12 дугаар сарын 20-ны өдрийн 48/134 тоот тогтоолоор баталсан Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын эрх зүйн байдлын талаарх зарчим буюу Парисын зарчмын агуулгад аливаа эрх мэдэлтнээс үл хамааран бие даан, хараат бусаар хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, сахин хамгаалах үндэсний байгууллагын эрх зүйн байдлыг олон улсын хэмжээнд тодорхойлсон ба бүрэн эрх, чиг үүрэг, олон ургалч байдал, хараат бус байдал, хангалттай нөөц, үр нөлөөтэй ажилладаг байх хэмжүүр бүхий наад захын жишиг билээ. Хавсралтаас дэлгэрүүлж үзнэ үү.

² Б.Болорсайхан, “Хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг үнэлэх нь” нийтлэл, “Хүний эрх” онол арга зүйн сэтгүүл (2014/02), У6, 2014, 22 дахь тал.

³ Б.Болорсайхан, “Хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг тодорхойлох зарим асуудал” нийтлэл, “Хүний эрх” онол арга зүйн сэтгүүл (2012/02), У6, 2012, 44 дэх тал.

нийцэн ажиллах нь байгууллага оршин тогтноход үнэтэй хувь нэмэртэй байдаг.⁴ Хүний эрхийн үндэсний байгууллага нь үндэсний хууль тогтоомжийг чанд, хөдөлбөргүй, нэг мөр биелүүлж ажиллахад чухал үүрэг гүйцэтгэж, хувь нэмэр оруулахын зэрэгцээ олон улсын хэм хэмжээг дотоодод бодитоор мөрдөх, биелүүлэхэд шууд нөлөөтэй. Тодруулбал, олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргийн дагуу төрийн зүгээс хүний эрхийн олон улсын гэрээтэй өөрийн хууль тогтоомжоо нийцүүлэх үндсэн үүргийг биелүүлж байгаа эсэх, үр дүнтэй биелүүлэхэд зөвлөн туслах, нийцүүлэн хэрэгжүүлэхийг шаардаж ажиллах ёстой.⁵

Өнгөрсөн ХХ зуунд, ялангуяа 1990 оноос өмнө үүсэн бий болсон 8 ХЭҮБ-ыг харвал Ази, Номхон далайд Австралийн Холбооны Улс, Шинэ Зеланд Улс, Бүгд Найрамдах Филиппин Улс, Америкт Канад Улс, Мексикийн Нэгдсэн Улс, Бүгд Найрамдах Гватемал Улс, Европт Бүгд Найрамдах Франц Улс, Данийн Хаант Улс байжээ. Африкийн тухайд 1987 онд Бүгд Найрамдах Того Улс, 1989 онд Бүгд Найрамдах Бенин Улс, 1990 Мароккогийн Хаант Улс байжээ. Хүний эрхийн нөхцөл байдлын талаарх илтгэлийн агуулгыг хүлээн зөвшөөрөөгүй учраас Бүгд Найрамдах Того Улс дахь хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг төрийн зүгээс даруй татан буулгасан бол Бүгд Найрамдах Бенин Улс, Мароккогийн Хаант Улсын хүний эрхийн үндэсний байгууллага угаас Парисын зарчимтай огт нийцүүлэн байгуулаагүй билээ. Хожим 1993 оноос хойш 2005 хүртэлх хугацаанд харвал Ази, Номхон далайн бүсэд шинээр байгуулсан улсууд бол Бүгд Найрамдах Индонези Улс, Малайз Улс, Монгол Улс, Холбооны Бүгд Найрамдах Ардчилсан Балба Улс, Бүгд Найрамдах Солонгос Улс, Бүгд Найрамдах Ардчилсан Социалитс Шри Ланка Улс, Тайландын Хаант Улс юм.⁶

Гучин жилийн тэртээ буюу 1993 оны 12 дугаар сарын 13-ны өдөр Тунис хотод зохион байгуулсан арга хэмжээний үеэр Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын дэлхийн холбоо буюу ХЭҮБ-уудын дэлхийн сүлжээг үүсгэн байгуулжээ.⁷ Хожим Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн Дээд Комиссарын Газраас 1996 онд Австрали, Энэтхэг, Индонези, Шинэ Зеландын зэрэгцээ Фижи, Монгол, Балба, Пакистан, Папуа Шинэ Гвиней, Соломоны арлууд, Шри Ланка, Тайланд зэрэг улсын Засгийн газрын төлөөлөл, иргэний нийгмийн байгууллагуудаас төлөөлөл оролцсон уулзалт зохион байгуулсан байна. Тус уулзалтаар хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын хараат бус байдал, чиг үүрэг, бүрэн эрх, мөрдөн шалгах, эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаа, олон нийтийн мэдлэг ойлголтыг нэмэгдүүлэх, хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудтай харилцах зэрэг нийтлэг тулгамдсан асуудлаар ярилцаж, өөрсдийн баталсан Ларракиагийн Тунхаглалын дагуу Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын Ази, Номхон далайн чуулган⁸ буюу Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын бүс нутгийн хамтын ажиллагааг сайжруулах, чадавх бэхжүүлэх зорилготой сүлжээ байгуулжээ.⁹ Үүнтэй уялдан олон жил ажилласан туршлагатай, хүний эрхийн комисс, хүний эрхийн омбудсманы загвар¹⁰ бүхий Австралийн Холбооны Улсын хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын үйл ажиллагааг үнэлсэн магадлан итгэмжлэлтэй харьцуулж үзлээ.

⁴ The Oxford Handbook of Political Institutions (Oxford: Oxford University Press, 2006), 3-20 дахь тал.

⁵ M. Kjaerum, National Human Rights Institutions (Copenhagen: Danish Institute for Human Rights, 2003), 16-19 дэх тал.

⁶ Brian Burdekin, National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region. Series: The Raoul Wallenberg Institute Human Rights Library, Volume: 27, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2007. 6 дахь тал.

⁷ Дэлхийн хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын холбооны танилцуулга. Дэлгэрэнгүйг: <https://ganhri.org/history-of-ganhri-and-nhris/> (Сүүлд нэвтэрсэн: 2023.12.20)

⁸ Чуулган байгуулахад Австралийн Холбооны Улсын Хүний эрхийн асуудал хариуцсан холбооны комиссын гишүүн байсан Крис Сидоти, мөн Кирэн Фитцпатрик нарын хувь нэмэр үнэлж баршгүй билээ.

⁹ Б.Болорсайхан, “Ази, Номхон далайн бүсийн хүний эрхийн байгууллагуудын үүсэл” нийтлэл, “Хүний эрх” онол арга зүйн сэтгүүл (2015/01), Улаанбаатар хот, 2015 он, 28 дахь тал.

¹⁰ Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудыг хэв загвараар нь ангилвал дэлхий дахинд (а) Зөвлөх чиг үүрэгтэй, олон тооны гишүүдээс бүрдэх Зөвлөлдөх зөвлөл; (б) Засгийн газрын бүтцэд хамаарах Хүний эрхийн омбудсманы загвар; (в) Парисын зарчимд түгээмэл нийцдэг Хүний эрхийн комиссын загвар; (г) Өргөдөл, гомдол, хяналт, шалгалт хийхгүй, судалгаанд суурилсан Хүний эрхийн судалгааны хүрээлэнгийн загвар зонхилон байна.

II. ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Австралийн Холбооны Улсын Хүний эрхийн комисс нь Комиссын дарга, хүний эрх хариуцсан, уугуул хүмүүсийн нийгмийн шударга ёс хариуцсан, мөн нас, хөгжлийн бэрхшээл, арьс үндэс, хүйсээр ялгаварлах асуудал хариуцсан гишүүнтэй ажилладаг, тухайн бүрэн эрх хэрэгжүүлж байгаа гишүүн бүр өөрийн удирдлаган дор ажлын албатай, санхүүжилттэй, хууль тогтоомжид заасан чиг үүргийг хэрэгжүүлж ажилладаг байна.¹¹ Холбооны болон мужийн түвшинд ажиллах чиг үүрэгтэй омбудсман нь холбогдох хууль зүйн баталгаанд суурилан төрийн байгууллагын, ялангуяа захиргааны байгууллагын зүгээс ямарваа нэгэн эрх мэдлээ урвуулсан, хүний эрх зөрчсөн үйл явдлаас сэргийлэх, гарсан тохиолдолд таслан зогсоох, зөрчигдсөн эрхийг сэргээхийн төлөө ажилладаг онцлогтой ажээ.

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс нь Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуульд заасан (i) Хүний эрхийг хамгаалах, (ii) хөхиүлэн дэмжих; (iii) Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний ажиллагаа; (iv) Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуульд заасан; (v) хуучнаар Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, одоогийн Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуульд, мөн Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хуульд заасан; (vi) Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасан бүрэн эрх, чиг үүрэг хариуцаж байна.¹²

Манай улсын төрийн бүх алба хаагч хүний эрхийг сахин биелүүлэх, хамгаалах, хангах, хөхиүлэн дэмжих үүрэгтэй. Улсын Их Хурлаас гишүүдийг нээлттэй сонголын зарчмаар томилдог Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс нь тухайлан хүний эрх хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих үүрэгтэй бол Засгийн газар шинээр байгуулсан хүний эрхийн омбудсман – Хүний эрхийг хангах Үндэсний хороо хангах үүргийг тусгайлан хариуцаж байна.

Хүний эрхийн Үндэсний Комисс	Хүний эрхийг хангах Үндэсний хороо
Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль, олон улсын гэрээнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний хэрэгжилтэд хяналт тавьж, ХҮНИЙ ЭРХИЙГ ХАМГААЛАХ, ДЭМЖИХ чиг үүрэг бүхий хараат бус, бие даасан үндэсний байгууллага	Монгол Улсад ХҮНИЙ ЭРХИЙГ ХАНГАХ чиглэлээр төрийн захиргааны бүх шатны байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллагын ажлыг уялдуулан зохицуулах чиг үүрэгтэй байгууллага
Байгуулсан шийдвэр, огноо: Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хууль, 2000.12.07	Байгуулсан шийдвэр, огноо: Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол №350, 2022.09.22
Ажиллаж эхэлсэн огноо: 2001.02.02	Ажиллаж эхэлсэн огноо: 2022.10.10
Хүний эрхийн комиссын загвар	Хүний эрхийн омбудсманы загвар

Парисын зарчмын дагуу үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа нь аливаа ХЭҮБ-ын наад захын хангасан байх шалгуур тул үүнийг үндэслэн нэр дурдсан хоёр улсын ХЭҮБ-ыг дор харьцуулан үзье.

Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын дэлхийн холбооны гишүүнчлэлд суурилсан Магадлан итгэмжлэл хариуцсан дэд хорооноос Парисын зарчимд нийцсэн эсэх талаар дүгнэлт, зөвлөмж гаргадаг. Журмын дагуу Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс¹³ 2003, 2008 оны 11, 2014 оны 10, 2021 оны 10 дугаар сард А, Австралийн Холбооны

¹¹ Австралийн Холбооны Улсын Хүний эрхийн комиссын удирдлагын танилцуулга. Дэлгэрэнгүйг: <https://humanrights.gov.au/about/commissioners> (Сүүлд үзсэн: 2023.12.20)

¹² Монгол Улсын хууль, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем. Дэлгэрэнгүйг: <https://legalinfo.mn/mn/law/?page=law&cate=27&activ e=1&page=1&sort=title&page=1> (Сүүлд үзсэн: 2023.12.09)

¹³ Анх 2000 оны 12 дугаар сарын 07-ны өдөр Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хууль батлан байгуулж, үйл ажиллагааг 2001 оны 2 дугаар сарын 2-ны өдөр тус комиссын гишүүд тангараг өргөснөөр үйл ажиллагаагаа эхэлсэнд тооцдог.

Улсын Хүний эрхийн комисс¹⁴ 1999, 2006 оны 10, 2011 оны 5, 2016 оны 11, 2023 оны 10 дугаар сард А статусаар магадлан итгэмжилжээ.¹⁵ Энэхүү А статусаг олгохдоо бусад ХЭҮБ тухайлан цаашид юу хийх талаар зөвлөдөг. Магадлан итгэмжлүүлсэн ХЭҮБ эдгээр дүгнэлт, зөвлөмжийн дагуу хууль тогтоох, гүйцэтгэх зэрэг төрийн эрх мэдэлтэн, албан тушаалтантай харилцах шаардлагатай.

Магадлан итгэмжлэл хариуцсан дэд хорооны дүгнэлт, зөвлөмж	
Австралийн Хүний эрхийн комисс	Хүний эрхийн Үндэсний Комисс
2006 он: Тухайн хуулиа бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлэхүйц төсөвтэй байх; ялангуяа хуульд заасны дагуу Комиссын дарга, таван гишүүн ажиллах боломж бүрдсэн байх; тус Комиссын хараат бус байдалд шууд нөлөөлж болзошгүй учир Хууль зүйн сайд Комиссын хуралдаан зарлах эрх хэмжээг хуулиас хасах.	2003: 2002 онд илтгэл гараагүй, төсвийн мэдээлэлгүй байсан ч шаардлагатай мэдээлэл ирүүлсэн тул А статус олгох.
2011: Комиссын дарга Хууль зүйн сайдаас гадаад томилолтын зөвшөөрөл авдаг захиргааны шинжтэй шаардлагыг даруй халах; өөрийн ажилтны сул орон тоо зарлахаа Комисс шийдэх; Австралийн төрийн зүгээс Комисст эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих бүрэн эрх олгох; Комиссын чиг үүргээ үр дүнтэй гүйцэтгэх хангалттай санхүүжилт олгох.	2008: Төрийн зүгээс хангалттай санхүүжилт олгох; хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг хамруулан Засгийн газрын байрнаас тусдаа өөрийн гэсэн хүртээмжтэй байртай байхыг баталгаажуулах; онц байдлын үед хүний эрхийн хяналт-шинжилгээ хийх, хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах чадавх нэмэгдүүлэх; томилгооны үйл явц ил тод, иргэний нийгэмтэй зөвлөлдөн зохион байгуулах; жил бүрийн хүний эрхийн тайлангаа орчуулан ирүүлэх.

¹⁴ Анх 1981 онд Хүний эрхийн комиссын тухай хууль батлан байгуулж, үйл ажиллагаагаа 1981 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдрөөс эхлэн, хожим 1986 онд Хүний эрх, тэгш боломж хариуцсан комиссын тухай хуулиар өөрчлөн байгуулж, өнөөдөр Австралийн Хүний эрхийн комисс гэж нэрлэж заншжээ.

¹⁵ 2023 оны 4 дүгээр 26-ны байдлаар 130 ХЭҮБ бүртгүүлснээс Парисын зарчимтай бүрэн нийцсэн буюу А статустай 88, Парисын зарчимтай зарим талаар нийцсэн буюу В статустай 32, Парисын зарчимтай огт нийцээгүй эсвэл гишүүн болоогүй буюу С статустай 10 байгууллага байна. Дэлгэрэнгүйг: <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2023/05/StatusAccreditationChartNHRIs.pdf> (Сүүлд үзсэн: 2023.12.20)

<p>2016: Хууль зүйн сайдын санал болгосноор Ерөнхий амбан захирагч томилдог туршлагын дагуу Ерөнхий сайдад хуулийн дагуу тодруулсан, шалгуур хангасан нэр дэвшигчдийг бичгээр илтгэж, Ерөнхий сайдын зүгээс Ерөнхий амбан захирагчид уламжилдаг. Гэхдээ Ерөнхий амбан захирагч нэр дэвшигчдийг дэмжихгүй бол мерит зарчим дагалгүй өөр этгээд шууд өөрөө нэр дэвшүүлэх боломжтой нь томилгоонд олон нийт итгэхгүй байхад хүргэх эрсдэлтэй тул үүнийг Парисын зарчимд нийцүүлэх; Гишүүдийн бүрэн эрхээ дуустал ажиллах нөхцөлөөр бүрэн хангах; Комиссын төсвийг танасан байгааг буруушааж, Парисын зарчмын дагуу өөрийн бүрэн эрх, чиг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэх, бүсийн төв байгуулах хангалттай төсөв хуваарилах; Комиссын гишүүний бүрэн эрх, хугацаанд дур зоргоор халдахгүй байх.</p>	<p>2014: Ойлгомжтой, ил тод, оролцоог хангасан сонгох үйл явц, томилгоо явуулах; үүнийг хангасан холбогдох хууль тогтоомж, дүрэм, журам гарсан байх; Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулиар олгосон чиг үүрэг гүйцэтгэхэд хангалттай санхүүжилт олгох; цаашид хуулиар бүрэн эрх олгож байгаа тохиолдолд түүнийгээ хэрэгжүүлэхүйц төсөв хуваарилах; ялангуяа өөрийн гэсэн, хүн бүрд хүртээмжтэй байртай болох; алба хаагчдын цалин, хөлсийг нэмэгдүүлэх; Комиссын гишүүдийн урамшууллыг нэмэгдүүлэх; утас, интернэт зэрэг холбоо харилцааг улам сайжруулсан нөхцөл бүрдүүлэх; бүрэн эрхийн дагуу гүйцэтгэх үйл ажиллагаанд хангалттай төсөв хуваарилах.</p>
<p>2023: Эрүү шүүлтийн эсрэг конвенц, Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай пакт, мөн Уугуул хүмүүсийн эрхийн тухай тунхаглалын дагуу ажиллах аль болох өргөн хэмжээний хүний эрхийн талаар ажиллах бүрэн эрх олгох; Холбооны парламентын зүгээс энэ талаар судалсан тайланг хэлэлцэх; Холбооны зүгээс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлсэн ч Комиссын гишүүн нэг бүр өөрийн хариуцсан бүрэн эрхээ биелүүлэх, өргөдөл гомдол, шийдвэрлэх, нийгмийн бүлэгт хүрч ажиллах, байгууллага доторх нөөц бүрдүүлэхэд хангалттай санхүүжилт олгоход анхаарах.</p>	<p>2021: Нэр дэвших, томилоход Иргэний нийгмийн зөвлөлийн оролцоог нэмэгдүүлэх; гишүүд сонгох журамд шууд асуулт асуудаг байх; нэр дэвших, томилох үйл явцыг сурталчлан таниулах, мэдээлэл түгээхээ Парисын зарчимд улам нийцүүлэн албажуулах, ашиглах; хуулийн дагуу гүйцэтгэх бүрэн эрх, мөн шинээр ногдуулсан Хүний эрх хамгаалагчийн хорооны чиг үүргийг гүйцэтгэхүйц хангалттай санхүүжилт олгох; Иргэний нийгмийн зөвлөлд нийгмийн бүх бүлгийн ялгаатай байдал, олон талт төлөөлөл хангах; Комисс өөрийн ажилтнаа өөрөө авахыг зөвшөөрсөн хуультай болох талаар нөлөөлж ажиллах.</p>

Нийтлэг байдлаар манай улсын ХЭҮБ-д өөрийн байртай байх, улс төрийн, санхүүгийн, үйл ажиллагааны хараат бус байдлыг хангах, нэр дэвших, томилох үйл явц ойлгомжтой, ил тод, иргэний нийгмийн оролцоотой байх асуудлыг удаа дараа цохон тэмдэглэж, зөвлөжээ.

ХЭҮБ нь өөрийн байртай байх асуудал. Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс нь анх Төрийн ордонд үйл ажиллагаагаа эхэлсэн бөгөөд хожим Засгийн газрын XI, II байранд олон жил түрээс төлөн одоог хүртэл байрлаж байна. Манай улсын ХЭҮБ-ын үйл ажиллагааг Парисын зарчим нийцүүлэхтэй уялдсан санал санаачилгыг тоймлон үзвэл Хүний эрхийг хангах Үндэсний хорооны 2023 оны 3 дугаар сарын 24-ний өдрийн II хуралдаанаас ХЭҮБ-ын хараат бусаар бие даан үйл ажиллагаа явуулах баталгааг хангаж, өөрийн байртай болох үндсийг бүрдүүлэн Монгол Улсын Засгийн газраас Улаанбаатар хотын Сүхбаатар дүүргийн 11-р хороонд 2545 м.кв газрын өмчийн гэрчилгээг Монгол

Улсын Ерөнхий сайд батламжилж, Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын даргад гардуулжээ.¹⁶

ХЭҮБ-ын хангалттай санхүүжилтийн асуудал. Үүнтэй уялдан Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын зүгээс өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийн хамт өөрийн байр бариулах зардал бүхий 2024 оны төсвийн саналаа Улсын Их Хуралд хүргүүлсэн ч Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хорооноос төсвийн саналыг зөвшөөрөөгүй ажээ. Төсвийн тухай хуульд зааснаар Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын төсөв 2020 онд 1.5775, 2021 онд 1.4318, 2022 онд 2.7399, 2023 онд 5.041, 2024 онд 5.1172 тэрбум байхаар Улсын Их Хурлаас хуульчлан тогтоожээ. Хууль тогтоох эрх мэдлийн зүгээс Комисс үйл ажиллагаа явуулах өөрийн байртай байх Парисын зарчмын шалгуур, мөн хууль зүйн баталгааг бүрдүүлсэн хуулийн зүйлийг¹⁷ хэрэгжүүлэх эдийн засгийн баталгааг хангах боломжтой байсан ч хангалттай төсөв хуваарилаагүй байна.

ХЭҮБ-ын үйл ажиллагаа, хараат бус байдлын асуудал. Төрийн болон төрийн бус байгууллагын зүгээс хараат бус байдлын талаарх тайлан, илтгэлдээ дурдаж байгаа үйл баримтыг нэгтгэн харвал: “Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын Парисын зарчим”-д нийцүүлэн ХЭҮК-ын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг 2020 онд баталсан; Монгол Улсад анх удаа нээлттэй, ил тод сонгон шалгаруулалтаар Комиссын гишүүдийг томилж, хараат бус, бие даасан байдлаар ажиллах боломжийг бүрдүүлсэн; Комисс үйл ажиллагаагаа хараат бусаар хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай төсвийн хэмжээг 2021 оныхоос бараг 4 дахин нэмэгдүүлсэн; Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх илтгэлийг зөвхөн Байнгын хороогоор хэлэлцдэг байсан уламжлалыг өөрчилж, 2020 оноос Улсын Их Хурлын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцдэг болж, Улсын Их Хурлын 3 тогтоол гаргасан; Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг 2021 онд баталж, Ази тивдээ хүний эрх хамгаалагчийг хамгаалах тогтолцоо бий болгосон; Улсын Их Хурлын тогтоолоор Комиссын Хүний эрх хамгаалагчийн болон Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүдийг томилсноор ХЭҮК-ын дэргэд хараат бус, Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх механизм, Хүний эрх хамгаалагчийн хороо байгуулсан гэж онцолсон билээ.¹⁸

Мөн 2023 оны 12 дугаар сарын 09-ний өдөр Улсын Их Хурлын хүндэтгэлийн хуралдааны үеэр Улсын Их Хурлын дарга Г.Занданшатар хэлсэн үгэндээ “Хүний эрхийн конвенц, гэрээ, пактуудаар хүлээсэн үүргээ биелүүлж, Хүний эрхийн төлөв байдлын талаар НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо, бүтцийн бусад байгууллагуудад тайлагнах механизм бүрдүүлж, парламентаас манлайлж ажиллах; Гэрээ, конвенцуудад дотоодын хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, олон улсын гэрээний заалтыг шүүн таслах үйл ажиллагаанд хэрэглэх нөхцөлийг бүрдүүлэх, олон улсын гэрээний үүрэг, зөвлөмжийн биелэлтийн явцыг Улсын Их Хуралд тогтмол тайлагнадаг журамд шилжиж, нээлттэй сонголоор хянан хэлэлцэх; ...Хүний эрхийн боловсролыг иргэд, хүүхэд залууст олгох, тэдэнд зориулсан сурах бичиг хэвлэх, эрх эдлэгч, үүрэг хүлээгчийг чадавхжуулах сургалт зохион байгуулах, мэдлэгжүүлэх, чадавхжуулах, төрийн албан хаагчдад зориулан хүний эрхийн гарын авлага гаргах, тэдний хүний эрхийн мэдлэг, мэдрэмжийг шалган аттестатчилах эрх зүйн зохицуулалт бий болгох; НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейгаас гаргасан тогтоолын хүрээнд Ахмадын эрхийн асуудлаар тусгайлсан эрхийн баримт бичиг боловсруулан батлах санаачилгыг дэмжиж, уг санаачилгад нэгдэх; “Хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөр-2”-ыг батлан хэрэгжүүлэх; ...НҮБ-ын Хүний эрхийн мэдлэг олгох, сургах, чадавхжуулах Ази, Номхон далайн бүсийн төвийг Монгол Улсад байгуулах санаачилгыг дэвшүүлж, ажил хэрэг болгохыг уриалсан юм.¹⁹

¹⁶ Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, “Хүний эрхийг хангах Үндэсний хороо хуралдав” мэдээ. Дэлгэрэнгүйг: <https://cabinet.gov.mn/8437.html> (Сүүлд үзсэн: 2023.12.20)

¹⁷ Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын 6 дугаар зүйлийн 6.3 дахь хэсэг.

¹⁸ НҮБ-ын ХЭДЖГ-ын олон улсын гэрээний тайлагналтын талаарх Монгол Улсын хувийн хэрэг. Дэлгэрэнгүйг: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=MNG&Lang=EN

¹⁹ Монгол Улсын Их Хурлын хүндэтгэлийн хуралдаанд Монгол Улсын Их Хурлын дарга Г.Занданшатарын хэлсэн үг. Дэлгэрэнгүйг: <https://www.parliament.mn/nn/51485/> (Сүүлд үзсэн: 2023.12.20)

Удалгүй 2023 оны 12 дугаар сарын 20-ны өдрийн Хууль зүйн байнгын хорооны хуралдаанаар “Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах, Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал батлагдсаны 75 жилийн ойд зориулсан Улсын Их Хурлын хүндэтгэлийн хуралдаантай холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” Улсын Их Хурлын тогтоолын төслийг хэлэлцжээ.²⁰ Хүний эрхийг хамгаалах үндэсний тогтолцоог бэхжүүлэхийн тулд Улсын Их Хурал, Засгийн газрын зүгээс идэвх санаачилгатай ажиллахын зэрэгцээ өнгөрсөн жилүүдэд олон улсын нийгэмлэгээс ХЭҮБ-ын Парисын зарчмын дагуу магадлан итгэмжлэхдээ өгсөн зөвлөмжийг биелүүлэхээр зорьж байна.

III. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Соёлын нэг эш үндэсгүй бүс нутагт буюу Афганистанаас Австрали хүртэлх өргөн уудам нутаг хамарсан харилцан адилгүй, соёл, уламжлал, зан заншилтай ч гэлээ, ялангуяа бүсийн хүний эрхийн механизм хөгжөөгүй нөхцөлд ч олон улсын хүний эрхийн стандартуудад нийцүүлэх, мөн үндэсний хэмжээнд хүний эрхийг хамгаалах бүрэн боломжтойг Парисын зарчим жишиг болгон харуулж байна. Цаашилбал магадлан итгэмжлэлд суурилан зөвхөн хоёр улсаар хязгаарлахгүй Ази, Номхон далайн бүсийн хүний эрхийн үндэсний бусад байгууллагын үйл ажиллагааг гүнзгийрүүлэн харьцуулан үзэх боломжтой ажээ. Өнгөрсөн колонийн үеийн шинж хадгалагдсан, тусгаар тогтносон туршлага багатай, шилжилтийн үед байгаа улсын хувьд ч гэсэн олон улсын хамтын нийгэмлэгийн хүний эрхийн хэм хэмжээг хэрэгжүүлдэг дэлхийн иргэд байх хүслээ илэрхийлэх, хадгалах, асуудлыг нэг албан тушаалтан эсвэл хувь хүнд нялзаалгүй хариуцлагатай ажиллах шаардлага тавьдаг онцлогтой. Мөн Австралийн Холбооны Улсын жишээгээр Ази, Номхон далайн бүсийн улсуудад анхан шатны нэгжид ажиллаж байгаа хүний эрхийг хамгаалагчдын аюулгүй байдалд анхаарах, үндэсний, бүс нутгийн хүний эрхийн асуудалд жин дарах хүчээр хамтдаа тэмцэх, тогтолцооны шинжтэй хүний эрхийн зөрчлийн эсрэг нөөц, хүчээ хуваарилах, хамтрах, тулгарч болзошгүй эсвэл нүүр тулж байгаа хүнд сорил, удаан хугацааны бэрхшээлийг даван туулах шийдэл нь ХЭҮБ болжээ. Тодруулбал, тухайн улсын хүний эрхийн нөхцөл байдлыг тодорхойлох, тэр дундаа сорил, хүндрэл, бэрхшээлийг тодотгон харуулах, хүний эрх хамгаалагч, активист, төрийн бус байгууллага, эвлэл, холбоо, эвсэл зэрэг төрийн бус этгээдийн үйл ажиллагааг дэмжих, иргэний орон зайг тэлэхэд голлох үүрэгтэй институт ажээ.

Гэхдээ тухайн улс нь ХЭҮБ-ыг байгуулснаар л XXI зуунд хүний эрхийг бодит биелэл болгоно гэж ойлгохгүй ч эдгээр байгууллага нь хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалахад туслах бүрэн боломжтойг Ази, Номхон далайн ХЭҮБ-аас жишээлж болно. Парисын зарчимд нийцүүлэн ХЭҮБ байгуулагцаа үр нөлөөг нь тодорхойлох боломжгүй, тасралтгүй, тогтвортой, удааны хугацааны үйл хэргийн үр дүнгийн нийлбэрээр бид нийгэмд үзүүлсэн үр нөлөөг харах ажээ. Ялангуяа ХЭҮБ-ууд өөрийн үр нөлөөг байдлаа батлахын тулд Парисын зарчмын зэрэгцээ тухайн улсын төр (Парламент, Засгийн газар, төрийн бусад институт) хэрхэн хамтарсан, улс төрийн хичээл зүтгэл ямар байгаа, улс төрийн, үйл ажиллагааны, санхүүгийн хараат бус байдлыг хэрхэн хангасан, бүс нутаг доторх хамтын ажиллагаа, түншлэлээр хэмжин харах, анхаарах нь чухаг байсаар байна. Үүнгүйгээр Парисын зарчим бол эхлэлийн цэг, гарааны шугам, наад захын жишгээс хэтрэхгүй ба тухайн үндэсний байгууллагын бүрэн эрх, эсвэл нөлөөг хэмжихэд өчүүхэн төдий хувь нэмэртэй байна.²¹

²⁰ Хууль зүйн байнгын хороо “Байнгын хорооны тогтоол баталж, УИХ-ын тогтоолын төслийг хэлэлцэхийг дэмжив” мэдээ. Дэлгэрэнгүйг: <https://www.parliament.mn/np/51586/> (Сүүлд үзсэн: 2023.12.20)

²¹ Б.Болорсайхан, “Хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг үнэлэх нь” нийтлэл, “Хүний эрх” онол арга зүйн сэтгүүл (2014/02), УБ, 2014, 28 дахь тал.

ХЭҮБ-ын үйл ажиллагааг үнэлэх нь өөрийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлсэн эсэхийг хэмжих зарим хэмжүүрийг харуулах бол нөлөөнд тулгуурлаж задлан шинжилснээр ХЭҮБ нь хүний эрхийн түгээмэл соёлыг бий болгох, төлөвшүүлэх үүргээ биелүүлсэн эсэх тодорхой нотолгоотой болно. ХЭҮБ-ын зүгээс орон нутгийн шинжтэй хүний эрхийн соёлыг бий болгоход ямар арга замаар хувь нэмрээ оруулсан, хэрхэн ажилласан талаар туршлага солилцох, хэлэлцэх, үнэлэх нь Парисын зарчим, бусад шалгуурын дагуу бодитой нөлөө үзүүлж, үр нөлөөтэй ажиллаж байгаагаа мэдэх боломжийг бүрдүүлнэ. Цаашилбал хүний эрхийн асуудлаарх онолын ойлголтоо бэхжүүлэх, тодруулбал хэрхэн ХЭҮБ-ууд болон дотоодын бусад байгууллагын эрх мэдлийн харилцаа нь, ХЭҮБ-уудад бүс нутгийн болон олон улсын түвшний байгууллагуудаас үзүүлэх эрх мэдлийн нөлөө нь үндэсний хэмжээний бодлого боловсруулах түвшинд тэднийг хязгаарлаж, эсвэл дэмжиж байна уу зэргийг судлах, тайлбарлах шаардлага тулгарч байна.²² Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын чадавхын үнэлгээ, үйл ажиллагааны үр дүнг Ази, Номхон далайн бүсийн магадлан итгэмжлүүлсэн хүний эрхийн үндэсний байгууллагатай харьцуулах, ялангуяа ахиц, дэвшил, сорил, бэрхшээл, сургамж, туршлагыг задлан шинжлэх, дүгнэх нь манай улсын ХЭҮБ-ыг бэхжүүлэх, Парисын зарчимтай улам нийцүүлэн ажиллахад тус нэмэртэй билээ.

²² Б.Болорсайхан, “Хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг тодорхойлох зарим асуудал” нийтлэл, “Хүний эрх” онол арга зүйн сэтгүүл (2012/02), Уб, 2012, 28 дахь тал.

ЭХ СУРВАЛЖ**Монгол хэл дээрх*****Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан***

1. Б.Болорсайхан, “Хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг үнэлэх нь” нийтлэл, “Хүний эрх” онол арга зүйн сэтгүүл (2014/02), УБ, 2014.
2. Б.Болорсайхан, “Хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг тодорхойлох зарим асуудал” нийтлэл, “Хүний эрх” онол арга зүйн сэтгүүл (2012/02), УБ, 2012.
3. Б.Болорсайхан, “Ази, Номхон далайн бүсийн хүний эрхийн байгууллагуудын үүсэл” нийтлэл, “Хүний эрх” онол арга зүйн сэтгүүл (2015/01), УБ, 2015.

Цахим эх сурвалж

1. Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем (www.legalinfo.mn)

Гадаад хэл дээрх***Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан***

1. The Oxford Handbook of Political Institutions (Oxford: Oxford University Press, 2006).
2. M. Kjaerum, National Human Rights Institutions (Copenhagen: Danish Institute for Human Rights, 2003).
3. Brian Burdekin, National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region. Series: The Raoul Wallenberg Institute Human Rights Library, Volume: 27, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2007.

V. ХАВСРАЛТ

ХҮНИЙ ЭРХИЙГ ХАМГААЛАХ, ХӨХИҮЛЭН ДЭМЖИХ ҮҮРЭГ БҮХИЙ ҮНДЭСНИЙ БАЙГУУЛЛАГУУДЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗАРЧМУУД²³

(Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейн 1993 оны 12 дугаар сарын 20-ны өдрийн 48/134 дүгээр тогтоолын хавсралт)

Бүрэн эрх ба чиг үүрэг

1. Үндэсний байгууллага нь хүний эрхийг хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих зорилттой байна.
2. Үндэсний байгууллагад аль болох өргөн эрх мэдлийг олгох бөгөөд түүний эрхлэх ажлын хүрээ, бүрэлдэхүүнийг Үндсэн хууль буюу өөр хуульд тодорхой тусгаж өгвөл зохино.
3. Үндэсний байгууллага нь дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ:
 - a) сонирхогч байгууллагын хүсэлт, эсхүл дээд шатны байгууллагад нь хандахгүйгээр ямар ч асуудлыг авч хэлэлцэх эрхийнхээ дагуу, зөвлөх үндсэн дээр хүний эрхийг хамгаалах, хөхиүлэн дэмжихтэй холбоотой санал, зөвлөмж, илтгэлийг Засгийн газар, Парламент ба эрх бүхий бусад аль ч байгууллагад тавих. Үндэсний байгууллага нь энэхүү дүгнэлт, санал, зөвлөмж, илтгэлийг нийтэд нээлттэй болгох шийдвэр гаргаж болно.

Үндэсний байгууллагын аль ч онцгой эрх нь дараах салбарт хамаарна;

- i) хууль тогтоомж ба захиргааны нөхцөл байдал, түүнчлэн шүүхийн байгууллагууд ба хүний эрхийн хамгаалалтыг хангах, чангатгахад чиглэгдсэн нөхцөл байдал; үүнтэй холбоотойгоор үндэсний байгууллага нь хүчин төгөлдөр хууль тогтоомж, захиргааны нөхцөл байдал болон хуулийн төсөл, саналуудыг судалж, хүний эрхийн салбар дахь үндсэн зарчмуудад дээрх нөхцөл байдлуудыг нийцүүлэхэд чиглэгдсэн зөвлөмж гаргаж, шаардлагатай бол шинэ хууль тогтоомж гаргах, үйлчилж буй хуульд өөрчлөлт оруулах ба захиргааны арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх буюу өөрчлөхийг зөвлөх;
 - ii) үндэсний байгууллагын шийдвэрлэх хүний эрхийн аль ч зөрчил;
 - iii) улс орон дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын тухай болон тодорхой асуудлуудтай холбоотой илтгэлүүдийн бэлтгэл ажил;
 - iv) улс орны аль ч хэсэгт хүний эрх зөрчсөн тохиолдлуудад Засгийн газрын анхаарлыг хандуулж, ийм зөрчлийг таслан зогсооход чиглэгдсэн арга хэмжээнүүдийг санал болгож, шаардлагатай тохиолдолд засгийн газрын байр суурь, хариу арга хэмжээний талаар өөрийн үзэл бодлыг илэрхийлж байх;
- b) тухайн улсын нэгдэн орсон хүний эрхийн олон улсын гэрээ, баримт бичгүүдтэй үндэсний хууль тогтоомж, дэг журам, практикийг нийцүүлж, тэдгээрийн үр нөлөөтэй хэрэгжилтийг хангаж, хөхиүлэн дэмжих;
 - c) олон улсын гэрээнүүдийг соёрхон багтах болон нэгдэн орохыг дэмжихийн сацуу тэдний хэрэгжилтийг хангах;
 - d) Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын холбогдох хороо байгууллагуудад хүргүүлдэг болон бүс нутгийн байгууллагуудад гэрээгээр хүлээсэн үүргийн биелэлтийнхээ талаар гаргадаг илтгэлүүдийг бэлтгэхэд оролцож, шаардлагатай үед өөрийн үзэл бодлыг илэрхийлэх;
 - e) Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага болон түүний системийн бусад байгууллага, бүс нутгийн ба бусад улс орны хүний эрхийг хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих бүрэн

²³ ХЭҮК дахь 2014 оны албан бус орчуулга. Г.Оч, Ө.Ундрах, Б.Болорсайхан

- эрх бүхий үндэсний байгууллагуудтай хамтран ажиллах;
- f) хүний эрхийг хамгаалах судалгааны ба сургалтын программ боловсруулахад оролцож, их, дээд сургууль, ерөнхий боловсролын сургуулиудад мэргэшлийн хүрээнд эдгээр программыг хэрэгжүүлэхэд оролцох;
 - g) хүний эрхийн салбар дахь байдлыг ил тод, нээлттэй болгож, олон нийтийн мэдээллийг нэмэгдүүлэх, тухайлбал, мэдээлэл түгээх ба гэгээрүүлэх, түүнчлэн хэвлэл мэдээллийн бүх сувгийг ашиглаж ялгаварлан гадуурхалтын бүх хэлбэрийн эсрэг, ялангуяа арьс үндсээр ялгаварлан гадуурхахын эсрэг идэвхитэй тэмцэнэ.

Бүрэлдэхүүн ба хараат бус байдал, олон ургальч байдлын баталгаа

1. Сонгууль болон бусад аргаар Үндэсний байгууллагыг бүрэлдүүлэх ба түүний гишүүдийг томилох журмыг хүний эрхийг хамгаалах ба хөхиүлэн дэмжих үйл ажиллагаанд оролцдог нийгмийн хүчнүүдийн (иргэний нийгмийн) олон ургальч төлөөлөл бүрэн оролцох боломжийг хангасан, бүх шаардлагатай баталгааг тусгасан журмаар тогтооно.

Хүний эрхийг хамгаалах, хөхиүлэн дэмждэг дараах төлөөлөлтэй үр ашигтай хамтын ажиллагаа тогтоох:

- a) арьс үндсээр ялгаварлан гадуурхахын эсрэг болон хүний эрхийн асуудлаар ажилладаг төрийн бус байгууллагууд, үйлдвэрчний эвлэл, бусад олон нийтийн ба мэргэжлийн байгууллагууд, жишээ нь хуульчид, эмч нар, сэтгүүлчдийн болон нэртэй эрдэмтэн судлаачдын холбоо;
 - b) гүн ухааны ба шашны янз бүрийн урсгалууд;
 - c) их сургуулиуд ба нарийн мэргэжлийн шинжээчид;
 - d) парламент;
 - e) засгийн газрын байгууллагууд (энэ тохиолдолд тэдний төлөөлөгчид нь асуудлыг хэлэлцэхэд зөвхөн зөвлөгчийн үүрэгтэйгээр оролцоно).
2. Үндэсний байгууллагууд нь түүний үйл ажиллагааг тасралтгүй явуулахад зайлшгүй шаардлагатай нөөцтэй, тухайлбал, хүрэлцэхүйц санхүүжилттэй байвал зохино. Ийм санхүүжилтийн зорилго нь үндэсний байгууллага өөрийн ажилтнууд ба байртай байх боломжийг олгож, засгийн газраас хараат бус байж, түүний хараат бус байдалд нөлөөлж болох санхүүгийн хяналтаас ангид байхад оршдог.
 3. Үндэсний байгууллагын гишүүний мандатын тогтвортой байдал нь түүний хараат бус байдлын чухал баталгаа бөгөөд тэдний томилгоог мандатын үйлчилгээний тодорхой хугацааг заасан албан ёсны актаар тогтоосон байвал зохино. Үндэсний байгууллагын олон ургальч бүрэлдэхүүний шинжийг хангаж буй нөхцөлд гишүүний мандатыг дахин сунгаж болно.

Ажлын арга

Өөрийн үйл ажиллагааны хүрээнд үндэсний байгууллага нь:

- a) өөрийн хариуцах ажлын хүрээний ямар ч асуудлыг Засгийн газраас тавьсан, эсхүл дээд шатны байгууллагад нь хандаж шийдвэрлүүлэх эсэхийг үл харгалзан, гишүүдийнхээ санал болон өргөдөл гаргагчдын хүсэлтээр чөлөөтэйгөөр авч хэлэлцэх;
- b) өөрийн хариуцах ажлын хүрээнд хамаарах нөхцөл байдалд үнэлэлт дүгнэлт өгөхөд шаардлагатай ямар ч мэдээлэл, бичиг баримтыг гаргуулан авч, хэнийг ч асууж, сонсох;
- c) олон нийтэд шууд эсхүл хэвлэл мэдээллийн аль ч хэрэгслээр, ялангуяа, өөрийн үзэл бодол, зөвлөмжийг ил болгохын тулд хандах;
- d) хуралдааныг тогтмол хийж, шаардлагатай үед зохих ёсоор зарласны үндсэн дээр өөрийн бүх гишүүдийг байлцуулан хуралдах;

- e) шаардлагатай үед өөрийн гишүүдийг оролцуулсан ажлын хэсэг байгуулж, өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх болон тус дөхөм үзүүлэх орон нутгийн болон бүсийн бүтцийг бий болгох;
- f) хүний эрхийг хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих шүүхийн болон шүүхийн бус (тухайлбал, омбудсмен, арбитрауд эсхүл эдгээртэй төстэй бусад байгууллага) байгууллагуудтай зөвлөлдөх;
- g) үндэсний байгууллагуудын үйл ажиллагааг өргөжүүлэхэд төрийн бус байгууллагуудын гүйцэтгэж буй үндсэн суурь үүргийг харгалзан, хүний эрхийг хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих, нийгмийн болон эдийн засгийн хөгжил, арьс үндсээр ялгаварлахтай тэмцэх, онцгой эмзэг бүлгийн хамгаалал (тухайлбал, хүүхэд, цагаач ажилчид, дүрвэгсэд, бие бялдрын болон оюуны бэрхшээлтэй хүмүүс) болон бусад тусгай асуудлын чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллагуудтай холбоо харилцаагаа өргөжүүлэх.

Өргөдөл гомдол шалгах эрх хэмжээ бүхий комиссуудын нэмэлт зарчмууд

Үндэсний байгууллага нь зарим этгээдийн байдалтай холбоотой өргөдөл гомдлыг авч хэлэлцэх, сонсох эрхтэй байж болно. Холбогдох материалыг Үндэсний байгууллагад зарим этгээд, тэдгээрийн төлөөлөгч, гуравдагч тал, төрийн бус байгууллага, үйлдвэрчний эвлэлийн холбоод эсхүл бусад байгууллагын төлөөлөгч дамжуулан өгч болно.

Энэ тохиолдолд Комиссын бүрэн эрхэд хамаарах дээр дурьдагдсан зарчмуудыг гажуудуулахгүйгээр өргөдөл гомдолтой холбоотой чиг үүргээ дараах зарчмаар явуулна:

- a) эвлэрүүлэх аргаар сайн дураараа зохицуулах болон хуулиар тогтоосон хүрээнд заавал биелүүлэх шийдвэр гаргах замаар, эсхүл шаардлагатай тохиолдолд нууцыг хадгалах зарчмаар асуудлыг шийдвэрлэх;
- b) өргөдөл гаргагч талд түүний эрх, түүнчлэн түүний мэдэлд буй эрхийн хамгаалалтын арга хэрэгсэл ба тэдгээрийг хэрэглэх талаар тайлбарлах;
- c) ямар ч гомдол өргөдлийг сонсох буюу хуулиар тогтоосон журмын дагуу эрх мэдэл бүхий аль ч байгууллагад шилжүүлэх;
- d) өргөдөл гаргагчийн эрхийг хамгаалахын тулд ялангуяа түүнд тохиолдсон бэрхшээлийн шалтгаан болж буй хууль, дэг журам, захиргааны практикийг өөрчлөх, засаж залруулах зөвлөмжийг эрх бүхий байгууллагуудад өгөх.

COMPLIANCE OF PARIS PRINCIPLES ON ASSESSMENT OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS: EXAMPLES OF MONGOLIA AND AUSTRALIA

Bolorsaikhan.B

Ph.D student, School of Law, NUM

ABSTRACT:

The author will discuss about accreditation process of national human rights institutions in compliance with the United Nations Paris Principles and its impacts on their future activities.

KEYWORDS:

National Human Rights Commission, minimum standards, performance, and accreditation.

КРИМИНОЛОГИЙН ШИНЖЛЭХ УХААН ҮҮСЭН БИЙ БОЛОХООС ӨМНӨХ ҮЕИЙН ГЭМТ ХЭРЭГТЭН БИЕ ХҮНИЙ ТУХАЙ ТӨСӨӨЛӨЛ, СЭТГЭЛГЭЭНИЙ ТҮҮХ:



Ш.Алтансоёмбо

*Нийслэлийн Засаг Даргын Тамгын газрын тасгийн дарга,
ДХИС-ийн докторант*

ТОВЧЛОЛ:

Шинжлэх ухааны аливаа онол сургаалын түүхийг нарийвчлан судлах нь тухайн юмс үзэгдлийн гарал үүсэл, сэтгэлгээний түүхэн хөгжлийг зөв системчлэхэд учир зүйн ач холбогдолтой юм. Шинжлэх ухааны үндэслэлтэй гэмт явдалтай тэмцэх, түүний шалтгааныг оновчтой тодорхойлох, урьдчилан сэргийлэхэд Криминологийн шинжлэх ухааны зорилго оршдог. Орчин үед гэмт явдлыг судлах, түүнтэй үр дүнтэй тэмцэхийн тулд гэмт хэрэг үйлдсэн бие хүнийг судлах, онцгойлон авч үзэх нь илүү давуу ач холбогдолтой гэдэг нь батлагдсаар байгаа юм. Тиймээс энэ өгүүлэлд “Гэмт хэрэгтэн бие хүн” гэх онолын судлагдахууны Криминологийн шинжлэх ухаан үүсэн бий болохоос өмнөх үеийн сэтгэлгээний түүх, философи хандлага, эртний хүмүүсийн төсөөллийг судлан шинжлэхийг зорилоо.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Криминологийн шинжлэх ухаан, гэмт хэрэгтэн бие хүн, сэтгэлгээний түүх, онолын хөгжил, философи хандлага, гэмт хэрэгтэн бие хүний тухай төсөөлөл.

I. ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Хүний нийгмийн түүхийн салшгүй нэг хэсэг бол нийгмийн сөрөг үзэгдэл болсон гэмт хэрэг юм. Логикоор нь харвал гэмт хэрэг бий болсон үеэс эхлэн хүний нийгэмд “гэмт хэрэгтэн” гэж нэрлэгдэх бие хүний тухай ойлголтууд үүссэн байж таарна.

Харин бидний мэдэх Криминологийн шинжлэх ухаан нь Европт 1700 оны сүүл үе, 1800 оны эхэн үеэс эхтэй. Энэ нь 18 дугаар зууны сүүлчээс шинжлэх ухааныг агуулга, арга зүй, судлагдахууны тодорхой шалгууруудаар тодорхойлдог болсонтой холбоотой юм. Чухамдаа энэ үеэс гэмт явдал гэдэг нийгмийн үзэгдлийг тусад нь бие даалган судлах шаардлага, арга зүйн боломж аль аль нь бүрдсэн байна. Тийм учраас энэ шинжлэх ухааны салбар нь үүсэж, хөгжсөн цаг хугацаагаараа харьцангуй хожуу үед тооцогддог.

Гэхдээ гэмт явдлын талаар хүн төрөлхтөн судалж, тайлбарлаж, сургаал номлол бий болгож эхэлсэн түүх бол криминологийн шинжлэх ухаан үүсэж, хөгжсөнөөс хавьгүй эрт

бөгөөд гэмт явдлыг ертөнцийн бус хүчний нөлөөтэй холбон тайлбарлаж эхэлсэн үеийг оролцуулбал бараг нийтийн тоолол эхлэхээс урагш 5500 жилээр тоологдох боломжтойг судлаачид тэмдэглэсэн нь бий¹.

Энгийнээр тайлбарлавал “Гэмт хэрэгтэн бие хүн” криминологийн шинжлэх ухааны чухал судлагдахуун. Харин Криминологийн шинжлэх ухаан 1700-1800 оноос үүссэн гэж үзвэл түүнээс өмнөх “Гэмт хэрэгтэн бие хүн”-ий тухай асуудал гарч ирэх нь.

Тиймээс түүний талаарх эртний хүмүүсийн төсөөлөл, үзэл санаа, сэтгэлгээний түүх нь судлан шинжлэх нэг судлагдахуун мөн болж байна.

Ялыг гэмт хэрэгт бус зөвхөн гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд оногдуулдаг. Тиймээс гэмт хэрэг үйлдсэн хүний бие хүний асуудал криминологичдын анхаарлын төвд үргэлж байсаар ирсэн. Тэгвэл Криминологийн шинжлэх ухаан үүсэн бий болохоос өмнөх үеийн гэмт хэрэгтэн бие хүний тухай төсөөлөл, түүний сэтгэлгээний талаарх ойлголт судлаачдын сонирхлыг татах нь зүй ёсны хэрэг юм. Эрт үеэс XIX зууны дунд үе хүртэл хугацаанд одоогийн бидний нэрлэж хэвшсэнээр “гэмт хэрэгтэн бие хүн”-ийг тал бүрээс нь авч үзсэн тохиолдлуудыг олж үзэж болохоор байна.

Эртний хүмүүс гэмт хэргийн шинжтэй зан үйлийг далдын буюу ертөнцийн бус хар хүчний хорлолоор үйлддэг гэсэн үзэл баримтлал байсан байна.

Гүн ухаантнууд анх удаагаа бүх үнэт зүйлсийг нийгмийн харилцааны байр сууринаас харж эхэлсэн. Энэ үеийнхний гол үзэл санааг Абдери дахь Протагорийн “Хүн бол оршин байгаа бүх зүйлийн хэмжигдэхүүн мөн” учир нь тэд бодитой учраас байгаа, эсвэл байхгүй учраас алга байгаа гэж хэлснээр тодорхойлж болно. Энэ үед гэмт хэрэгтнийг бусад хүний эрхийг хууль бусаар зөрчсөн, нийгэмд аюултай болох талаас нь ойлгож эхэлсэн нь харагдаж байна.

Гэвч гэмт хэрэгтэн бие хүнийг нарийвчлан судалсан тохиолдол тийм ч олон байхгүй байна. Харин муу хүмүүсийг нийгмээс тусад нь таньж мэдэх тодорхой оролдлогуудыг олж харж болох юм. Алдарт яруу найрагч Гомер гэмтэй хүний шинжийг агуулсан Ферситийг: Илионд ирэгсдийн дундаас хамгийн үзэмжгүй,

“Хялар, доголон, бөгтөр, нуруутай

Нарийхан мөрөн дээр нь гозолзох

Сийрэгхэн үстэй шөвгөр толгойтой...” (Гомер Илиада, 1989) гэж дүрсэлснийг хожим Ч.Ломброзо ба түүний бусад дагалдагч нар баримталж ирсэн нь сонирхолтой. Гүн ухаантан Сократ цонхийсон цагаан, хар бор царайтай хүмүүсийг хүндэлдэггүй байжээ. Учир нь түүнийхээр бол энэ нь гэмтэй, атаархуу хүний шинж тэмдэг юм. Тэр хүмүүс сайн сайхныг мэдэхгүй учраас буруу зүйл хийдэг гэж үзэж байжээ (Платон, 1998. Стр 70)

Хүмүүсийн ухаан санаа балартах тэр үед тэд өөрийнхөө үзэл бодлын эсрэг гэмт хэрэг үйлдэж, зовлонгоо хүчирхийлж, хуурмаг таашаал мэдэрдэг байна.

Платон (МЭӨ 427-347) хүмүүсийн үйл ажиллагааг мөнхийн өөрчлөгдөшгүй үзэл бодлын илрэл болох сүүдэр гэж үздэг байжээ.

Тийм учраас түүний бодлоор хэн нэгний сүнсэнд гэмт санаа суурьшсан бол тэр хүн гэмт хэрэг үйлддэг байна. Платоны үзлээр бол хүний ухамсар сайн ба хорон санааны аль нэгийг сонгох юм. Тэр хүний хувь заяа нь түүний биегүй сүнсний шинж тэмдгээр тодорхойлогдоно гэж үздэг байжээ².

Аристотелийн (МЭӨ 384-322) бүтээлүүдээс мөн гэмт хэрэгтэн бие хүний асуудлыг хөндсөн төсөөллүүдийг олж харж болно.

Аристотель хожим XIX, XX зууны эхэн үеийн эрдэмтдийн ухаан санааг эзэмдсэн, төрөлхийн гэмт хэрэгтний тухай онолыг үгүйсгэж байжээ³. Тэр сайн санаатай байх

¹ Д. Зүмбэрэлхам. Криминологийн онол. 2022., Уб, 20 дахь тал.

² Платон. Законы Соч. М., 1972. стр 219.

³ Аристотель. Большая этика. М., 1983. стр 308.

эсвэл муу санаатай байх нь хүнээс өөрөөс нь шалтгаална гэж үзэж байв. Хэрэв хүмүүс муу зүйлийг өөрийн хүсэл зоригоос гадуур үйлдэж байна гэж үзвэл үүнээс үүдэн тэд энэ үйлдэлдээ хариуцлага үүрэх ёсгүй юм.

Нөгөө талаас түүний бүтээлд хүний толгойн хэлбэр нь түүний сэтгэл санааны шинж тэмдгүүдийн хоорондын холбооны тухай үзэл санааг олж харж болох юм. Тэрээр гэмт болон шалиг буруу зөн билгийн удамших шинжтэйг тэмдэглэж байсан нь түүхэн эх сурвалж болон үлджээ⁴.

Ромын эмч, тархины туршин судлах ухааны эцэг хэмээгддэг Галены дэвшүүлсэн зарим санаанууд одоог хүртэл ач холбогдолтой хэвээр байна. Тэрээр М.Э.Ө II зуунд согтууруулах ундаа хэтрүүлэн хэрэглэх явдал гэмт хэрэг гарахад хэрхэн нөлөөлдөг болохыг тодорхойлжээ.

Гален төрөлхийн гэмт хэрэгтнийг устгах шаардлагатай тухай ярьж байв. Гэхдээ үүнийг өш хонзонгоор бус харин хувалз, могойг устгахтай адил шалтгаанаар хийхийг санал болгожээ. Үүнээс үзэхэд Гален төрөлхийн гэмт хэрэгтэн байдаг гэж үздэг байжээ⁵.

I, II зуунд Платоны санаачилсан хувь хүний тухай неоплатонийн онол нь Аврелием Августины (МЭӨ 354-430) хувь хүний сэтгэлгээний эрх чөлөөний тухай үзлийн суурийг тавихад хүргэжээ. Үүнд хүн аливаа үйлдлийг өөрийн тааллаар хийх сонголтын боломжтой зөвхөн харгис буруу хүсэл зоригийн нөлөөгөөр, түүнд хар хүчин орж байрласнаас болж гэмт хэрэг үйлддэг гэж үзжээ⁶.

Августин сайн санааг үгүй хийгч хорон санааны онцгой үзэгдлийн мөн чанарыг ойлгохыг хичээж байв. Августинийхаар бол хар хүчний сайн санааг ялах ялалт нь түр зуурынх буюу “Гэмт хэрэг нь сэтгэл санааны буруу хөдөлгөөний илрэл” ажээ.

Тэр хар санаа нь тухайн хүний доторх бүх сайн сайхныг үгүй хийж чадахгүй, хар санаа гэмт хэрэгтнүүдэд их хэмжээгээр орших бөгөөд үүнийг буцаан засах бүрэн боломжтой гэж үзжээ⁷. Эртний Грек, Ромын үед эрүүгийн антропологийн үзэл дундад зууны үеийн хууль тогтоомжоор дэмжигдэн тусгагдсан байна.

Тухайлбал тэр үеийн хуулиар хоёр сэжигтнээс аль үзэмж муутай, эмх замбараагүй нь гэмт хэрэг үйлдсэн байх илүү магадлалтай гэж үзэж байсан баримт бий. Гэхдээ энэ үзлийг бүх нийтээрээ дагаж мөрдөөгүй байна. Августин гэмт хэрэгтнийг хувь хүнийх нь онцлог шинж тэмдгээр нь харин Плиний хүний гадна төрх түүний дотоод мөн чанарыг харуулах нь боломжгүй хэрэг гэж үзжээ⁸.

Аажимдаа гэмт хэрэгтний мөн чанарын тухай гурван үндсэн үзэл баримтлал бүрдэн төлөвшсөн байна.

Үүнд:

- 1) хүний антропологийн шинж чанарт илүү их анхаарал хандуулсан;
- 2) тухайн хувь хүний сэтгэл санаа түүний гэмт хэрэг үйлдэхэд хэрхэн нөлөөлдгийг ойлгохыг эрмэлзсэн;
- 3) хүнийг бүх талаараа зөвхөн бурхнаас хамаарах бөгөөд зөвхөн бурхан хүний бүх үйлдлийг, тэр тусмаа гэмт үйлдлийг удирддаг гэж үзжээ.

Пико делла Мирондола хүмүүнлэгийн үзэлтнүүдийн хүн төвтэй /антропоцентрик/ үзэл санааг товчлон дүгнэсэн байна. Пикогийн хувьд хүн нь өөрийн сэтгэл санааг удирдах, амьдралын янз бүрийн замаа сонгох бүрэн боломжтой ажээ.

Үүнийг Пико ёс суртахууны хувьд төгөлдөржүүлэх бөгөөд энэ нь шунал тачаалтай тэмцэх, амьдралын тодорхой дүрэм журмыг эзэмшихэд чухал ач холбогдолтой. Эрх чөлөөт хүн өөрийнхөө чин сэтгэлээсээ итгэж байгаа зүйлээ л үнэн мөн гэж үзэх боломжтой. Тэр

⁴ Гавелок Б. Преступник. стр 24.

⁵ Гавелок Б. Указ. соч. стр 24.

⁶ Августин. Исповедь. М., 1992. стр 86.

⁷ Иншаков. Зарубежная криминология. М., 1997. стр 17.

⁸ Гавелок Б. Указ. соч. стр 25.

хувь хүн бүр хамгийн муу хүн хүртэл уруудаж болох юм гэж үзжээ⁹.

Пьерто Помпонацци (1462-1525) бүтээлдээ сүнсний мөнх оршиход итгэдэг хүмүүсийн ихэнх нь “хэрэв сайн зүйл хийж байгаа бол зөвхөн шаналган зовоохоос айсандаа болохоос сайшаал хүртэхийн тулд тэгдэггүй ажээ. Учир нь хүмүүст зовлон зүдгүүр нь тэр мөнхийн жаргалаас илүү танил юм” гэж тэмдэглэжээ¹⁰.

П.Помпонацци хүн энэ дэлхий дээрх амьдралдаа бүрэн анхаарлаа хандуулж түүнийгээ аль болох илүү утга учиртай болгох хэрэгтэй. Учир нь “хамгийн богино хүмүүний амьдрал ч гэсэн ямар нэгэн мал, амьтны урт удаан амьдралаас илүү юм” гэдгийг онцолсон байна. Энэ тохиолдолд хүнд нас барсны дараа хүртэх шангийн тухай төсөөлөл тус болохгүй. Зөвхөн бодит амьдралд хорон санаа, сайн сайхны аль аль нь хариултгүй үлдэх юм. Учир нь сайн санаат зөв үйлдэлтэй байх нь түүнийг эзэмшигч хүнд байх хамгийн өндөр шагнал бол харин ямар ч хэлбэрийн муу санаатай, шалиг буруу амьдрал нь тухайн этгээд үүнийгээ эс анзаарсан ч байлаа гэсэн тэр хэн ч байсан шийтгэл байх юм. Өөрөөр хэлбэл бид гэмт хэрэгтэн муу зүйл хийснийхээ төлөө аль хэдийнээ шийтгэгдсэн байгааг ойлгох болно. Учир нь түүний сэтгэл санаанд нийгмийн эсрэг сөрөг эхлэл байна гэсэн санааг илтгэсэн байна.

Харин Н.Макиавелли хүний хамгийн том хөдөлгөгч хүч бол түүний хүсэл сонирхол мөн гэж үзжээ. Хүний хүсэл сонирхлын илрэл янз бүр байдаг. Гэхдээ тэр ихэнх тохиолдолд хүний өөрийн эд хогшлоо хадгалж үлдэх хүслээр илэрхийлэгддэг юм. Энэ нь эд хөрөнгө олж авах гэсэн уйгагүй их хүчин чармайлтаар харагдана. Н.Макиавелли “Хүмүүс эд хөрөнгөө бус эцгээ алдахыг илүүд үздэг” гэж бичжээ¹¹. Хүмүүсийн “нэр хүнд, хүндлэл”-ийнхээ тухай санаа тавихдаа зөвхөн хүсэл сонирхлынхоо араас явдаг.

Н.Макиавеллийн дүгнэлтэд хувь хүний тухай сөрөг хандлага харагддаг. Түүнийхээр бол “хүмүүс ерөнхийдөө хүнлэг бус, тогтворгүй, хуурах, хоёр нүүр гаргах хандлагатай, тэд аюулаас айж, олзонд хошуурдаг” хэмээн үзэж байв.

Гэмт хэрэгтнийг таньж мэдэхэд Н.Макиавеллигийн боловсруулсан үйлийн үр ба түүний хүний үйлдэлтэй ямар хамааралтай болох тухай санаа нь сонирхолтой юм. Хэрэв олон хүмүүнлэгийн үзэлтнүүд үйлийн үрд нийгмийн шаардлагатай байдлыг олж харсан бол Н.Макиавелли “хувь заяа бидний үйлдлийн хагасыг л захирах бөгөөд үлдсэн хагас буюу түүнтэй ойролцоог нь бидний эрх мэдэлд үлдээдэг” гэжээ¹². Зан үйлийн тааллаараа байх эрх чөлөө нь хувь заяаны салшгүй хэсэг бөгөөд энэ нь хувь хүний хувьд боломжит бүх идэвхтэй үйлдэл хийх боломжийг хэлнэ.

Хүмүүсийн зан чанарын ялгааг Т.Кампанелла одон орон судлалын астрологийн зурхайн талаас нь тайлбарлаж байв. Түүнийхээр хүн од гарагийн гэрлийн тодорхой орчны нөлөөллийн хүрээнд төрдөг, үүнээс үүдэн хүн бүр өөр өөр авьяас чадвартай байх ажээ.

Гэвч Т.Кампанелла хүний хувь заяа урьдчилсан төөргөөр явахгүй. Хүний хувь заяа түүнээс өөрөөс нь үл шалтгаалах хүчин зүйлээс гадна тэр амьдралдаа ямар үзэл баримтлал мөрдөхөөс хамаарах юм¹³ гэж үзжээ.

XVII-р зуун нь гүн ухаан сэргэн мандалтаас шинэ үеийн асуудлуудыг тоймлоход шилжсэн үе юм. Энэ үеийн тод жишээ нь английн гүн ухаантан Фрэнсис Бэкон (1561-1626) юм. Ф.Бэкон “Шинжлэх ухааны сайн тал ба арвижлын тухай” (1623) шастиртаа хүний тухай тунгаажээ. Хүн бол иргэний гүн ухааны судлах зүйл юм хэмээн үзэж байв. Ф.Бэконы антропологи нь хүний бие мөн сэтгэл санааг судалдаг байна¹⁴.

Ф.Бэконы онгодын тухай сургаал нь шууд утгаараа гэмт хэрэгтэн бие хүнийг судлаагүй ч гэсэн түүний мөн чанарыг танин мэдэхэд их ач холбогдолтой. Ф.Бэконы үзсэнээр, онгод

⁹ Пико делла Мирандола. Речь о достоинстве человека. М., 1996. стр 214.

¹⁰ Помпонацци Пьерто. Трактат о бессмертии души. стр 275.

¹¹ Макиавелли Н.Государь. Избранные произведения. М., 1998. стр 105.

¹² Макиавелли Н. Избр.соч. М., 1982.Стр 111-112

¹³ Кампанелла Т. Город Солнца. О наилучшем государстве. М., 1954. стр 228.

¹⁴ Бэкон Ф. Соч. М., 1978. стр 111.

нь зарим талаар хүний оюун ухаанд угийн төрөлхийн мөн чанарын, зарим талаас хүний танин мэдэхүйн хөгжлийн явцад, заримдаа хувь хүний хөгжлийн явцад бий болох юм. Хий үзэгдлүүд хүнийг үргэлж дагалдан явж түүний ухамсарт худал хуурмаг төсөөлөл, үзэл санаа бий болгох ажээ. Онгодын дөрвөн хэлбэр байх юм.

Үүнд:

- 1) Төрөлхийн буюу тэд хүний ухаан, мэдрэмжид угаасаа байдаг,
- 2) Мэдрэмжүүд аливаа үзэгдэл тэдний хүлээн авах хүч хүрээгүй тохиолдолд бидэнд туслахаас татгалзана,
- 3) Аль эсвэл биднийг зүгээр л хууран мэхлэх юм,
- 4) Төрөлхийн онгод бол хамгийн тогтвортой байна. Тэднийг үгүй хийж болохгүй ч гэсэн саармагжуулах боломжтой.

Гэмт хэрэгтэн бие хүний тухай тэр үеийн үзэл баримтлалын мөн чанарыг ойлгоход францын эрдэмтэн Рене Декартын (1596-1650) төсөөлөл их дөхөм болгоно¹⁵. Р.Декарт амьд бие махбодь өөрийн гэсэн онцлогтой машин юм хэмээн үзэж байв.

Тэр хүний сэтгэл нь түүний зан байдлаас шалтгаалах бөгөөд түүнтэй холбоотой бие эрхтний онцлог тодорхойлогдоно хэмээн үзэж байв.

Түүний бодлоор үүнээс маш их юм шалтгаалах тул хүмүүсийг илүү ухаалаг болгохын тулд эмнэл зүйн ухаанаас хайлт их хэрэгтэй гэжээ. Хүний гадаад орчинтой харилцах харилцан үйлчлэл нь түүний сэтгэлийн хүслээр бус хүний материаллаг бүтэцтэй холбоотой гаднын хүчин зүйлээр явагдана.

Гэмт хэрэгтний мөн чанарын тухай Р.Декартын сургаалд шуналын тухай сонирхолтой дүгнэлт хийгдсэн байдаг. Р.Декарт шуналд физиологийн шинж тэмдэг илүү илрэх бөгөөд сэтгэл хөдлөлийн ямар байдалтай байгаа нь биеийн ямар нэгэн үйлдлээр тодорхойлогдоно гэв. Ингэхдээ хүний сэтгэлийн орчин хэр хэмжээнд доогуур байна түүний биеийн холбогдох хөдөлгөөнөөс шалтгаалах хамаарал нь их байх юм.

XVII зууны англи ба европын агуу их материалист үзэлтэн Томас Гоббс (1588-1679) хувь хүнийг судлах асуудалд нэлээн өөрөөр хандаж байжээ. Т.Гоббс өөрийн философийн системдээ хүнийг “хүний мөн чанар” нэг талаас байгалийн олон биетийн дундах биет, нөгөө талаас тэр оюуны ба ёс суртахууны талаас нь авч үзжээ.

Өөрийн тайлбаргаа Т.Гоббс ерөнхийдөө Р.Декартын амьгад бол энгийн механизм сэдэвтэй ойролцоо дүгнэлт хийжээ. Т.Гоббс амьдралыг “зөвхөн эд эрхтний хөдөлгөөн”¹⁶ цэвэр механик, автомат үзэгдэл гэж үзэж байсан юм. Т.Гоббс Декартыг бодоход арай тууштай байж хүний үйл амьдралыг тайлбарлахдаа механик материализмын онолыг хөгжүүлжээ.

Ингэхдээ тэр ухамсарт сэтгэлийг оюун ухааны онцгой мөн чанарын илрэл гэж үзэхээс бүр мөсөн татгалзав. Үүнээс үүдэн Т.Гоббс хүний сэтгэл зүйг бүхэлд нь механик гэж тайлбарлажээ¹⁷. Гэхдээ Т.Гоббс хүртэл өөрөө хувь хүний сэтгэл хөдлөлийн асуудлыг механикаар тайлбарлахыг үндэслэлгүй болохыг мэдэрч байжээ. Үүний нэг тод жишээ нь Т.Гоббсын бурхны хууран мэхэлж төөрөгдүүлэх үүргийн тухай уриалга юм¹⁸.

Т.Гоббс хүнийг мөн чанартаа хомхой ховдог учир амьгантай ойр гэж үзжээ. Тэр өөрийн дүгнэлтээ эртний ромынхны “хүн хүндээ чоно” гэсэн зүйр үгээр баталгаажуулсан юм. Зөвхөн төрийн хүч хүмүүсийн зарим хэсгийг гэмт хэрэг үйлдэхээс сэргийлж байна гэсэн дүгнэлт цагаа олсон бөгөөд гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үйл хэргийн суурь болж өгдөг юм.

Хувь хүн муу зан үйлийг ухамсартайгаар олж авч төлөвшиж болох тухай онолыг францын математикч, гүн ухаантан Б.Паскалийн (1623-1662) жишээгээр харуулж болно. Тэр эцсийн ямар нэгэн шүүмжлэлээс гадуур үзэл баримтлалыг эрхэм болгож шашинд

¹⁵ Декарт Р. Избранные произведения. М., 1950. стр 265.

¹⁶ Гоббс Т. Избр. произв. М., 1964. Т. 2. стр 47.

¹⁷ Там же. Т.1. стр 292,300, 301.

¹⁸ Гоббс Т. Указ. Соч. Т.1. стр 233.

итгэх үзэл буюу «догматик» мэдлэгийн байр суурийг нотолгоогүй, судлагдах боломжгүй, маргаангүй үнэн гэсэн байр сууринд байжээ. Энэ байр сууринаас Б.Паскаль хүнийг картезианыхаар буюу бие биеэ үгүйсгэх хольцын зохицол бие ба сэтгэлийн зохицол хэмээн үзжээ¹⁹.

Өөрөөр хэлбэл "хүн өөрөө байгалийн хамгийн тогтворгүй бүтээл, учир нь түүнд материаллаг биет гэж юу болохыг ойлгох маш хэцүү, мөн оюун ухаан гэж юу болох, материаллаг биет ухамсартай хэрхэн нэгддэгийг ойлгох нь бүр ч их хэцүү. Хүнд үүнээс хэцүү шийдэгдэхгүй асуудал гэж үгүй, үнэн хэрэгтээ энэ бол тэр өөрөө юм.

Б.Паскаль хүн өөрийнхөө хэчнээн дорой болохыг ойлгох тусам улам агуу их болдог гэж үзжээ. Тэр зарим хүмүүс ухамсраас таггалзахыг хүсдэг бөгөөд чухам энэ зам дээрээ тэд тэнэг амьтадтай адилхан болдог нь илүү ичгүүртэй юм гэж ярьдаг байжээ. Энэ нь гэмт хэрэг үйлдэхэд хүргэдэг. Өөрөөр хэлбэл Б.Паскалын дүгнэснээр бол гэмт хэрэгтний хувь хүнийг үнэндээ хүний ухамсарт эхлэлийн муудах тухай байр сууринаас тодорхойлж болох юм. Хүний төрөлхийн сэтгэн бодох чадварыг хөгжүүлснээр түүний өчүүхэн байдлыг даван гарч, агуу байдлыг нь хүчирхэгжүүлж болно. Б.Паскалын энэхүү дүгнэлт нь хувь хүн төлөвшин бий болох эхний шатанд илүү их нөлөөтэй байсан байна.

Гэмт хэрэгт холбогдож болзошгүй этгээдийг тэр хэр зэргийн эрх чөлөөтэй, нийгмийн эсрэг үйлдэл хийхэд түүний дур зориг ямар ач холбогдолтой байгаа талаар тодорхой болгохгүйгээр таньж мэдэх боломжгүй юм. Энэ асуудлыг Нидерландын философич Барух Спиноза (1632-1677) тодорхой хэмжээгээр судалсан.

Тэрээр хүн байгалийн бүрэлдэхүүн хэсэг мөн учир түүний оюун санаанд эрх чөлөө байх ёсгүй хэмээн үзэж байв. Гэвч хүмүүсийн ихэнх нь оюун санаандаа эрх чөлөөг үгүйлж байдаг бөгөөд тэдний бүх үйлдэл зөвхөн тэдний үзэмжээс л шалтгаална гэж үздэг²⁰.

В.Лейбницын үзсэнээр хүний дур зориг үргэлж гадна болон дотоод шалтгаанаар зэрэг тодорхойлогдоно. Лейбниц дур зоргын эрх чөлөөний боломжийг үгүйсгэсэн боловч, тэр хүний хэрэгцээтэй холбогдох эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрчээ. В.Лейбниц хүний эрх чөлөө бол "үйлдлийн эрх чөлөө", "мөн тэр өөрийн түвшин төрөл зүйлтэй байна". Энэхүү түвшин ба түүний төрлийг тодорхойлохын тулд энэ мөчид үйлчлэх хэрэгцээний мөн чанарыг тооцож үзэх ёстой. Лейбниц хэрэгцээг метафизик буюу оршин байгаа юмсын шинж чанарын ба таашаалын гэж ялгаж үзжээ²¹.

Эхнийхийг тэр тохиолдлын бус харин хоёр дахийг олон төрлийн тохиолдлыг тооцохгүйгээр гэж ойлгуулжээ. Эдгээр хоёр хэрэгцээний аль алийг тэр ёс суртахууны хэрэгцээнд нэгтгэжээ.

В.Лейбниц үйлдлийн сэдэлтэй байдлыг хүний эрх чөлөөний бүрдэл хэсэг мөн гэж үзжээ²². Сэдэлт нь хувь хүний үйлдлийг өөртөө нэгтгэх ёс суртахууны хэрэгцээг үүсгэнэ. Эрх чөлөөний үйлдэл нь зөвхөн хувийнх байна. Энэ нь мөн тухайн тохиолдолд тухайн этгээдийн хэрэгцээт сэдэл ба үйлдлийн сонголтоор илрэх юм. В.Лейбниц ертөнцөд оршин тогтнож буй муу муухайгаас бурхны хариуцлагыг авч хаяхыг хичээж байв. Тэрээр хүний мөн чанар бурхных шиг төгс төгөлдөр бус хязгаарлагдмал учир муу муухай нь ертөнцийн зохицлын чухал бүрэлдэхүүн хэсгийн нэг байгаа юм.

Гэхдээ хувь хүний мэдлэг цаг хугацаа орон зайд өргөжих тусам муу зүйл илүү ач холбогдлоо алдсаар байна. Эдгээр дүгнэлтүүдийг гэмт хэрэгтэн бие хүний онолд хэрэглэх боломжтой. Лейбницийн дүгнэлт нь бие хүн муу муухайг агуулагч нь гэмт хэрэгтэн бөгөөд түүний мэдлэгийн хүрээ бага, соёлын түвшин доогуур, иргэншлийн түвшин хангалтгүй байдаг хэмээн дүгнэж байв.

¹⁹ Паскаль Б. Мысли. М., 1974. стр 109-186.

²⁰ Спиноза Б. Избр. произв. М., 1957. стр 447.

²¹ Лейбниц Г.В. Соч. М., 1982. Т.2. стр 174.

²² Тамже. стр 200.

Гэмт үйлдлээ хүн өөрөө сайн дураараа үйлддэг бөгөөд үүнд бурхан тэнгэр хариуцлага үүрэхгүй гэсэн дүгнэлт нь одоо ч гэсэн гэмт үйлдлийн механизмыг тодорхойлоход ач холбогдолтой хэвээр байна.

Английн философич Джон Локк нь (1632-1704) нэг үеийн сэтгэгч Б.Спиноза ба В.Лейбниц нараас үзэл бодлоороо эрс ялгагдаж байсан байна. Тэрээр ямар нэгэн мэдлэг төрөлхийн байх боломжийг эсэргүүцэж байв. Үүнд үндэслэн “сайн үйлсийг ихэнх тохиолдолд хүн төрөлх чанараараа бус, харин түүний ашигтай байдлыг чухалчлан илүүд үздэг”²³ гэж бичиж байжээ.

II. ДҮГНЭЛТ

Ийн дүгнэн үзвэл XVIII-р зуун хүртэл гэмт хэрэгтэн бие хүнийг криминологийн талаас нь хангалттай сайн судлаагүй байна. Учир нь энэ үед криминологийн шинжлэх ухаан бүрэлдэн тогтож, хараахан үүсээгүй байсан гэж дүгнэж болно. Тиймээс эртний сэтгэгчдийн философи хандлага, сэтгэлгээ, төсөөллөөр л “гэмт хэрэгтэн бие” хүнийг тодорхойлон үзэж иржээ.

Гэмт хэрэгтэн бие хүний тухай төсөөлөл, сэтгэлгээ нь эхэн үедээ шашин, зан үйлээр тодорхойлогддог байсан байна. Эртний Египет, Вавилон, Энэтхэг зэрэг улсуудад нийгмийн амьдралд шашины нөлөө хүчин зүйл маш хүчтэй байсны улмаас гэмт явдал, гэмт хэрэгтэнг нүгэлт үйлтэн хэмээн тайлбарлаж, нүгэлт үйл үйлдсэн бол энэ насандаа ч, үхсэн хойно, дараа төрөлдөө ч бурхны шийтгэлээс мултарч чадахгүй хэмээн хүмүүсийн ёс суртахууныг шашин шүтлэгийн итгэл үнэмшилд тулгуурлан төлөвшүүлж удирдах арга хэлбэр байжээ.

Нийгмийн хөгжлийн шатандаа энэ үзэл санаа нь ёс суртахуун, гүн ухаантай холбон тайлбарлах болсон байна. Тиймээс эртний улсууд иргэдийнхээ ёс суртахуун, хүмүүжилд чиглэсэн төрөл бүрийн тогтолцоо байсанг түүхэн эх сурвалжуудаас харж болно.

²³ Локк Д. Избранные филос. произв. М., 1960. стр 96.

ЭХ СУРВАЛЖ**Монгол хэл дээрх*****Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан***

1. Д.Зүмбэрэлхам. Криминологийн онол. 2022., Уб.

Цахим эх сурвалж

1. <https://nli.gov.mn/gariinavлага/criminology.pdf>
2. <https://criminology.mn/3353-2/>

Гадаад хэл дээрх***Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан***

1. Платон. Законы. М., 1972.
2. Аристотель. Большая этика. М., 1983.
3. Гавелок Б. Преступник М., 1991.
4. Августин. Исповедь. М., 1992.
5. Иншаков. Зарубежная криминология. М., 1997.
6. Гоббс Т. Избр. произв. М., 1964.
7. Паскаль Б. Мысли. М., 1974.
8. Спиноза Б. Избр. произв. М., 1957.
9. Лейбниц Г.В. Соч. М., 1982.
10. Локк Д. Избранные философи. произв. М., 1960.
11. Кампанелла Т. Город Солнца. О наилучшем государстве. М., 1954.
12. Декарт Р. Избранные произведения. М., 1950.
13. Пико делла Мирандола. Речь о достоинстве человека. М., 1996.
14. Помпонацци Пьетро. Трактат о бессмерти души.
15. Макиавелли Н. Государь. Избранные произведения. М., 1998.

THE HISTORY OF IMAGINATION AND THOUGHTS ABOUT THE CRIMINAL PERSONALITY BEFORE THE EMERGENCE OF CRIMINOLOGY SCIENCE

Altansoyombo.Sh

*Department Head of Mayor's Office of Ulaanbaatar city,
Ph.D student, the University of Internal Affairs of Mongolia*

ABSTRACT:

It makes sense that issues with scientific health theory and instruction are crucial to the proper organization of the historical evolution of ideas as well as the genesis of connected occurrences.

The goal of criminology science is to detect, identify, and prevent crime using scientific methods. It has been demonstrated that in the present era, protecting and providing extra care to the offender as they strive toward rehabilitation and mount a successful defense against the crime is more crucial.

The scientific aim of the history of philosophy, thinking, and imagination of ancient people prior to the development of criminology is examined in this article through the lens of the theory of the "Criminal Person".

KEY WORDS:

Criminology science, criminal personality, history of thought, theoretical development, philosophical approach, concept of criminal personality.

ЭРҮҮГИЙН ХЭРГИЙН ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРТ ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ



А.Баяржаргал
Хуульч (LL.M)

ТОВЧЛОЛ:

Энэхүү хяналтын шатны тогтоол нь согтуугаар тээврийн хэрэгсэл ашиглан хүний амь насыг хохироосон үйлдэл нь Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн хүнийг алах гэмт хэрэг, хүний амь насыг болгоомжгүйгээр хохироох гэмт хэрэг, Авто тээврийн хэрэгслийн хөдөлгөөний аюулгүй байдал, ашиглалтын журам зөрчих гэмт хэргүүдийн ялгааг гаргахад чухал нөлөөтэй шүүхийн шийдвэр юм. Хүний амь насыг хохироох гэмт хэргийг зүйлчлэхдээ гэм буруугийн хэлбэрийг зөв тодорхойлсноор тухайн гэмт хэргийг зөв зүйлчилнэ. Хэргийн үйл баримтыг тодорхой болгох ажиллагааг хийлгэхээр хэргийг прокурорт буцаах эрх хэмжээ зөвхөн анхан шатны шүүхэд хадгалагддаг.

Тухайлбал, Анхан шатны шүүхээс тухайн хэргийн нөхцөл байдлыг нарийн тодорхойлоогүй буюу гэм буруугийн санаа, сэдэл, зорилгыг тогтоолгүйгээр эсхүл хангалттай үндэслэлээр тогтоогоогүйгээс тухайн гэмт хэргийг үйлдсэн гэж дүгнэхэд үндэслэл бүхий эргэлзээ бий болсон гэсэн үндэслэлээр шүүгдэгчид ашигтайгаар шийдвэрлэх зарчмыг баримтлан хэргийг шийдвэрлэдэг нь ял завших үндэслэл болж байна. Мөн хяналтын шатны шүүхээс хэргийг хөнгөрүүлэн зүйлчлэхдээ ойролцоо төрлийн гэмт хэргээс ялган дүгнэх нь хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахад чухал нөлөөтэй юм.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Ял завших, шүүгдэгчид ашигтай, тээврийн хэрэгсэл ашиглан, хүнийг алах, дүн шинжилгээ

ГЭМ БУРУУГИЙН ХЭЛБЭРИЙГ ТОГТООХОД ШҮҮГДЭГЧИД АШИГТАЙ БАЙХ ЗАРЧМЫГ БАРИМТАЛСАН ЭРҮҮГИЙН ХЭРГИЙН ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРТ ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

I. ТАНИЛЦУУЛАХ ХЭСЭГ

1. Шүүхийн шийдвэрийн нэр: Сүхбаатар аймгийн прокурор М.С-ээс Ч.Э-д холбогдуулан Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 10.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “Хүнийг алах” гэмт хэрэгт холбогдуулан яллах дүгнэлт үйлдсэн эрүүгийн 2030003120334 дугаартай хэрэг.

2. Шийдвэрлэсэн шүүх, шийдвэрийн огноо: Монгол Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч С.Батдэлгэр даргалж, шүүгч Б.Амарбаясгалан, Б.Батцэрэн, Б.Цогт, Д.Эрдэнэбалсүрэн нарын бүрэлдэхүүнтэй хийсэн шүүх хуралдааны 2022 оны 10 дугаар сарын 05-ны өдрийн 144 дугаартай тогтоол.

3. Шийдвэр байршсан эх сурвалж: www.shuukh.mn

II. ҮЙЛ ЯВДЛЫН АГУУЛГА

4. Гол үйл баримт: Шүүгдэгч Ч.Э нь 2020 оны 11 дүгээр сарын 19-өөс 20-нд шилжих шөнө 03 цагийн орчим согтууруулах ундааны зүйл хэрэглэсэн үедээ Сүхбаатар аймгийн Уулбаян сумын 1 дүгээр багийн нутаг “Тарган цагаан” гэх газарт 13-84 СҮА улсын дугаартай Карина маркийн тээврийн хэрэгслийг жолоодож яваад Т.Б-г дайрч алсан гэмт хэрэгт холбогджээ.

III. ШИЙДВЭРЛЭСЭН БАЙДАЛ

5. Процессын түүх: Ч.Э-д холбогдох эрүүгийн хэргийг Сүхбаатар аймаг дахь сум дундын Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022 оны 4 дүгээр сарын 28-ны өдрийн 83 дугаартай шийтгэх тогтоол, Сүхбаатар аймгийн Эрүү, Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2022 оны 6 дугаар сарын 22-ны өдрийн 13 дугаартай магадлал, Монгол Улсын Дээд шүүхийн 2022 оны 10 дугаар сарын 05-ны өдрийн 144 дугаартай тогтоолын шийдэл ба үндэслэлийг танилцуулна.

5.1. Анхан шатны шүүх – Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 10.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцож, 8 жилийн хугацаагаар хорих ялаар шийтгэсэн.

5.2. Давж заалдах шатны шүүх – Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангийн 6.7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.4-д заасныг баримтлан энэ хуулийн тусгай ангийн 10.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар шүүгдэгч Ч.Э-г 5 /тав/ жил 4 /дөрөв/ сарын хорих ялаар шийтгэхээр шийдвэрлэсэн.

6. Шийдвэрийн шийдэл ба үндэслэл: Монгол Улсын Дээд шүүхийн тогтоолын шийдэл-Сүхбаатар аймаг дахь сум дундын Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шийтгэх тогтоолд Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 10.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар хөнгөрүүлэн зүйлчилж, шүүгдэгч Ч.Э-г хүний амь нас болгоомжгүйгээр хохироох гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцож, 4 жил хорих ял шийтгэж, хорих ялыг нээлттэй хорих байгууллагад эдлүүлэхээр тогтоож, 2021 оны Өршөөл үзүүлэх тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэгт заасан үндэслэлээр өршөөн хэлтрүүлж, тээврийн хэрэгслийг Ч.Э-д буцаан олгохоор тус тус өөрчилж, Сүхбаатар аймгийн Эрүү, Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлалын тогтоох хэсгийн 1 дэх заалтын 1.1, 1.2 дахь хэсгийг тус тус хүчингүй болгож, бусад заалтыг хэвээр үлдээж шийдвэрлэсэн.

Үндэслэл-Тогтоолын тодорхойлох хэсэгт гэм буруугийн талаар “...шүүгдэгч, хохирогч нарын хоорондын харилцаа, хувийн байдлаас дүгнэж үзэхэд Ч.Э нь амь хохирогч Т.Б-г алах зорилгоор тээврийн хэрэгслээр түүнийг зориуд мөргөж дайрсан гэж дүгнэх үндэслэлгүй,

нотлох баримт байхгүй байгаа тул шүүгдэгч Ч.Э-г гэм буруугийн санаатай хэлбэрээр хүнийг алах гэмт хэрэг үйлдсэн гэж дүгнэхэд үндэслэл бүхий эргэлзээ үүссэн байх тул хэргийн зүйлчлэлийг хөнгөрүүлэн шүүгдэгчид ашигтайгаар шийдвэрлэнэ гэсэн зарчмыг баримтлан Эрүүгийн хуулийн 10.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар зүйлчилж, түүний гэм буруугийн хэр хэмжээг харгалзан тухайн зүйл хэсэгт зааснаар 4 жил хорих оногдуулж, уг ялыг 2021 оны 07 дугаар сарын 02-ны өдрийн Өршөөл үзүүлэх тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх заасан үндэслэлээр өршөөн хэлтрүүлж, Ч.Э-г даруй суллаж, анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шийтгэх тогтоол, магадлалд зохих өөрчлөлт оруулж шийдвэрлэх нь зүйтэй” гэж дүгнэсэн байдаг.

IV. ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

7. Шийдвэрлэх үндэслэл:

Анхан болон давж заалдах шатны шүүхээс шүүгдэгч Ч.Э-г Эрүүгийн хуулийн 10.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “Хүнийг алах” гэмт хэрэг үйлдсэн гэж, хяналтын шатны шүүхээс мөн хуулийн 10.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “Хүний амь насыг болгоомжгүйгээр хохироох” гэмт хэрэг үйлдсэн гэж дүгнэн шийтгэх тогтоол, магадлалд өөрчлөлт оруулж шийдвэрлэсэн нь үндэслэлтэй эсэхэд судлаачийн хувьд академик эрх чөлөөний хүрээнд дүн шинжилгээ хийлээ. Мөн анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүхүүдээс тухайн гэмт хэргийг Эрүүгийн хуулийн 27.10 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн 4.1-т заасан “Автотээврийн хэрэгслийн хөдөлгөөний аюулгүй байдал, ашиглалтын журам зөрчих” гэмт хэргээр зүйлчлээгүйд хууль зүйн дүгнэлт өгөхийг зорьсон болно.

8. Төсөөтэй шийдвэрийн харьцуулалт:

Монгол Улсын Дээд шүүхийн 2020 оны 05 дугаар сарын 04-ний өдрийн 222¹ дугаартай тогтоолоор шүүгдэгч А.С-ыг хохирогч Д.Э-тай хувийн таарамжгүй харилцаа үүсгэн түүний биед гэмтэл учруулж алсан үйлдэл нь Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 10.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “Хүнийг алах” гэмт хэргийн шинжийг хангасан гэж дүгнэн түүнд уг зүйл, хэсэгт зааснаар ял шийтгэл оногдуулж шийдвэрлэсэн нь Эрүүгийн хуулийг буруу тайлбарлан хэрэглэсэн гэж үзсэн байна. Учир нь шинжээчийн дүгнэлт, мэдүүлгээр шүүгдэгчийн гэм бурууг нотлохгүй бөгөөд шүүгдэгч, хохирогч нарын зууралдаж барьцалдсан, таталцаж түлхэлцсэн, цохих, цохигдох зэрэг харилцан хүч үйлчилсэн, хэрэглэсэн тухайн үйлдлүүд ба хор уршиг тэдгээрийн хоорондын шалтгаант холбоо зэрэгт хамаарах үйл баримтуудаас үзэхэд шүүгдэгч А.С-ын үйлдэл нь гэм буруугийн хэлбэр буюу гэмт хэргийн субъектив шинжийн хувьд “Д.Э-ыг санаатай алах” зорилго, сэдэлтэй байсан гэж үзэх эргэлзээгүй үндэслэл, нотлох баримтгүй байх тул шүүгдэгчийг гэм буруугийн болгоомжгүй хэлбэрээр бусдын амь насыг хохироосон гэмт буруутайд тооцох үндэслэлтэй. Өөрөөр хэлбэл, А.С нь өөрийн үйлдлийн улмаас хохирогч гэмтэл авахыг мэдэх ёстой, мэдэх бололцоотой байсан атлаа үүнийг тооцоолоогүй, мэдэлгүй үйлдсэн буюу Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангийн 2.3 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан гэм буруугийн болгоомжгүй хэлбэрийн шинжтэй байх тул түүнд холбогдох хэргийн зүйлчлэлийг Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 10.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг болгон хөнгөрүүлэн зүйлчилж, түүнд 4 жил хорих ял оногдуулах нь зүйтэй гэж үзсэн байна.

Мөн Монгол Улсын Дээд шүүхийн 2021 оны 03 дугаар сарын 19-ний өдрийн 138² дугаартай тогтоолоор шүүгдэгч Я.Д-г тээврийн хэрэгслийг жолоодон явахдаа Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын тухай хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан захиргааны хэм хэмжээний акт болох Замын хөдөлгөөний дүрмийн 12 дугаар бүлгийн 12.2, 12.4-т заасныг

¹ Монгол Улсын Дээд шүүхийн 2020 оны 5 дугаар сарын 04-ний өдрийн 222 дугаар тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/2279?-daterange=2020-01-01%20-%202020-10-15&id=3&court_cat=2&bb=1 [Сүүлд үзсэн: 2024.01.30]

² Монгол Улсын Дээд шүүхийн 2021 оны 03 дугаар сарын 19-ний өдрийн 138 дугаар тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/2891?-daterange=2020-01-01%20-%202023-10-15&id=3&court_cat=2&bb=1 [Сүүлд үзсэн: 2024.01.30]

тус тус зөрчиж, явган зорчигч Ц.Э-ыг мөргөсний улмаас амь насыг хохироосон байна. Уг осол болсон “Эмээлт” гэх газар нь хэрэгт авагдсан хэмжилтийн схемийн бичвэр, хэргийн базарт үзлэг хийсэн тэмдэглэл шинжээчийн дүгнэлт зэрэг нотлох баримтуудаар тогтоогдсоноос гадна хүн ам төвлөрч суурьшсан, барилга байгууламжийн нягтаршилтай буюу хот, суурин газрын нутаг дэвсгэрт тооцогдоно. Шинжээчийн дүгнэлт, шүүгдэгч, хохирогчийн хууль ёсны төлөөлөгч, гэрчүүдийн мэдүүлэг, хэргийн газрын үзлэг хийсэн тэмдэглэл зэрэг нотлох баримтуудыг судлахад, хохирогч Ц.Э амь насаа алдсан нөхцөл байдал Я.Д-ийн үйлдэлтэй шууд шалтгаант холбоотой нь нотлох баримтуудаар хангалттай тогтоогджээ. Иймд давж заалдах шатны шүүхээс “Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 27.10 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар шүүгдэгч Я.Д-ийн тээврийн хэрэгсэл жолоодох эрхийг 4 жилийн хугацаагаар хасаж” гэж шийтгэх тогтоолд өөрчлөлт оруулж шийдвэрлэсэн нь үндэслэл бүхий байна гэж үзэж магадлалыг хэвээр үлдээж шийдвэрлэжээ.

Үүнээс “Хүнийг алах” гэмт хэргийн зорилго, сэдэлтэй байсан гэж үзэх эргэлзээгүй үндэслэл, нотлох баримтгүй бол “хүний амь насыг болгоомжгүйгээр хохироох” гэмт хэрэг болгон хөнгөрүүлэн зүйлчилж байна. Харин “зам” дээр үйлдэгдсэн замын хөдөлгөөний үед хөдөлгөөний аюулгүй байдлын тухай хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан захиргааны хэм хэмжээний актыг зөрчсөний улмаас хүний амь нас хохирсон бол Автотээврийн хэрэгслийн хөдөлгөөний аюулгүй байдал, ашиглалтын журам зөрчих гэмт хэргийг үйлдсэн гэж зүйлчилж байна.

Харин гэм буруугийн хэлбэрийн хувьд Монгол Улсын Дээд шүүхийн 2018 оны 06 дугаар сарын 25-ны өдрийн 304³ дугаартай тогтоолоор шүүгдэгч Б.Э нь согтууруулах ундааны зүйл хэрэглэсэн үедээ хохирогч Б.Б-г “үерхэе” гэж гуйн, татгалзсан хариу авсны дараа түүнийг гэрээс гарч явахад нь тормосны систем нь бүрэн бус 47-84 ГАА улсын дугаартай УАЗ-31512 загварын автомашиныг жолоодож, хохирогч Б.Б-г 3-4 удаа тойрохдоо түүнийг дайрч биед нь хүнд гэмтэл учруулсан үйл баримт тогтоогджээ. Хавтаст хэрэгт авагдаж, шүүх хуралдаанд хэлэлцэгдсэн нотлох баримтуудаар шүүгдэгч Б.Э-ын үйлдэлд хүнийг санаатай алах, эсхүл хүнд гэмтэл санаатай учруулах гэсэн субьектив санаа зорилго тогтоогдоогүйгээс гадна түүнийг хохирогч Б.Б-г алах, эсхүл хүндээр гэмтээх зорилгоор зориуд тээврийн хэрэгслээр дайрсан гэж үзэх объектив талын шинж тогтоогдоогүй болно. Хохирогч Б.Б-г 3-4 удаа тойрох үедээ түүнийг дайрч хүндээр гэмтээсэн үйлдэлдээ хэт хайхрамжгүй хандсан гэм буруугийн болгоомжгүй хэлбэрийг агуулсан байна гэж дүгнэсэн байна.

9. Эрх зүйн онол, үзэл баримтлал:

Шүүгдэгч Ч.Э нь согтууруулах ундааны зүйл хэрэглэсэн үедээ тээврийн хэрэгсэл ашиглан хохирогч Т.Б-г дайрч амь насыг нь хохироосон үйлдлийг Эрүүгийн хуулийн 10.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар зүйлчлэх нь зүйтэй боловч Хяналтын шатны шүүхээс шүүгдэгчийн санаа, сэдэл нотлогдон тогтоогдоогүй гэсэн үндэслэлээр тухайн хэргийг 10.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаас зүйлчлэлийг хөнгөрүүлэн шийдвэрлэсэн нь үндэслэлтэй байна.

Хяналтын шатны шүүхийн тогтоолд “...Шүүгдэгч Ч.Э-д холбогдох хэрэгт нотлох баримтаар тогтоогдсон хэргийн нөхцөл байдлаас үзэхэд Ч.Э нь амь хохирогч Т.Б-ыг сайн таньж мэдэх, садан төрлийн холбоотой бөгөөд тэдний хооронд урьдын өш хонзон, таарамжгүй харилцаа байгаагүйгээс гадна гэрч нарын мэдүүлгээр архи уух үед тэдний дунд ямар нэгэн хэрүүл маргаан, таарамжгүй харьцаа бий болоогүй талаар харилцан зөрүүгүй мэдүүлжээ. ...Энэхүү хэргийн үйл баримт, шүүгдэгч, хохирогч нарын хоорондын харилцаа, хувийн байдлаас дүгнэж үзэхэд Ч.Э нь амь хохирогч Т.Б-ыг алах зорилгоор тээврийн хэрэгслээр түүнийг зориуд мөргөж дайрсан гэж дүгнэх үндэслэлгүй, өөрөөр хэлбэл түүнийг гэм буруугийн санаатай хэлбэрээр хүнийг алах гэмт хэрэг үйлдсэнийг

³ Монгол Улсын Дээд шүүхийн 2018 оны 06 дугаар сарын 25-ны өдрийн 304 дугаар тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/1135?-daterange=2018-01-01%20-%202018-12-14&id=3&court_cat=2&bb=1 [Сүүлд үзсэн: 2024.03.14]

нотлох баримт байхгүй байна.” гэжээ.

Шүүгдэгч Ч.Э нь 38 настай, хэрэг хариуцах чадвартай, автотээврийн хэрэгслийн жолооч⁴ бөгөөд согтууруулах ундааны зүйл хэрэглэсэн үедээ тээврийн хэрэгслийг жолоодож, тус тээврийн хэрэгслийг ашиглан амь хохирогч Т.Б-г дайрч амь насыг нь хохироосон буюу тээврийн хэрэгслээр дайрсны улмаас хохирогч Т.Б нас барсан байх тул тэнцүү чанарын онолын дагуу шууд шалтгаант холбоотой байна. Эрүүгийн хуулийн 10.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан гэмт хэрэг нь материаллаг шинжтэй буюу хүний амь нас хохирсноор төгсдөг бөгөөд Т.Б нь нас барснаар төгс үйлдэгдсэн, төгссөн гэмт хэрэг гэж үзнэ.

Санаатай үйлдэж байгаа гэмт хэрэгт заавал гэмт санааны ойлголт агуулагдаж байдаг бөгөөд тэрхүү гэмт санаа нь мэдэх болон хүсэх элементээр илэрч байдаг. Гэмт санаа буюу санаатай гэдгийг товчоор тодорхойлбол субъектийн оюун санааны мэдэх болон хүсэх элементийн нэгдэл юм. Өөрөөр хэлбэл субъект тухайн үйлдлийн үр дагаврыг оюун ухаандаа хүсэж үйлдэн, тухайн гэмт хэргийн талаар болон өөрийн үйлдлийн хууль зүйн үр дагавар, нөхцөл байдлыг мэдсэн байх явдал юм. Мэдэх элемент гэдэг нь субъект өөрийн үйлдэж байгаа үйлдлийг хуульд заасан хориглосон үйлдэл, гэмт хэрэг гэдгийг мэдэж байхаас гадна хэрэгт өртөх субъект, тухайн үйлдлийн улмаас бий болох үр дагавар зэргийг мэдэж байхыг хэлнэ⁵.

Гэм буруугийн холимог хэлбэрийн талаар Эрүүгийн хуулийн 2.4 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Санаатай үйлдэл, эс үйлдэхүйн улмаас болгоомжгүйгээр хохирол, хор уршигт хүргэснийг гэм буруугийн холимог хэлбэр гэнэ.” гэж заасан байна. Гэм буруугийн холимог хэлбэр нь тухайн этгээд нэг гэмт хэргийг үйлдэхдээ болон түүний хор уршигт шууд санаа ба болгоомжгүй хэлбэрээр хандсан сэтгэхүйн нэг янзын бус харьцаа юм⁶. Энэ гэмт үйлдлийн хувьд гэм буруугийн холимог хэлбэртэй гэж үзэх боломжгүй юм.

Эрүүгийн хуулийн 10.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “Хүнийг алах” гэмт хэргийн субъектив тал нь гэм буруугийн санаатай хэлбэрээр үйлдэгдсэн байна. Эрүүгийн хуулийн 2.3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Өөрийн үйлдэл, эс үйлдэхүйг хууль бус шинжтэй болохыг ухамсарлаж түүнийг хүсч үйлдсэн, хохирол, хор уршигт зориуд хүргэсэн бол санаатай гэмт хэрэгт тооцно” гэж заажээ. Шүүгдэгч нь тээврийн хэрэгслийг артаатай тоормос гишгэж зогсоож байгаад хөдөлсөн гэдэг бөгөөд “жолооч” хүн тоормосноос хөлөө авснаар машин хөдөлнө, машин хөдөлснөөр урд зогсож байгаа хүнийг мөргөх буюу дайрах боломжтой, хүн машинд дайруулбал үхэх магадлалтай гэдгийг энгийн ухамсрын түвшинд мэдэх боломжтой гэж үзэж байна.

Эрүүгийн хуулийн 6.4 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу “Согтуурсан, мансуурсан үедээ гэмт хэрэг үйлдсэн нь эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлөх үндэслэл болохгүй.” тул шүүгдэгчийн үйлдлээ ухамсарлах чадваргүй байсан гэсэн нь хариуцлагаас чөлөөлөх үндэслэл болохгүй.

Гэсэн ч шүүгдэгч Ч.Э болон амь хохирогч Т.Б нар нь садан төрлийн холбоотой, тэдний хооронд урьдын өш хонзон, таарамжгүй харилцаа байгаагүй, хамтдаа архи уух үед тэдний дунд ямар нэгэн хэрүүл маргаан үүсээгүй талаар шүүгдэгч, гэрч нарын мэдүүлэг зэргээр тогтоогдож байна. Үүнээс шүүгдэгч Ч.Э-г амь хохирогч Т.Б-г санаатай алахыг хүссэн буюу хүсэх элемент байгаа эсэх нь хэргийн материалд цугларсан нотлох баримт, анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн хэлэлцүүлэг, дүгнэлт зэргээс тодорхой нотлогдохгүй байна.

Хяналтын шатны шүүхээс хэргийн зүйлчлэлийг хөнгөрүүлэхдээ “...Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 1.15 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “...Эрүүгийн хэрэгт

⁴ Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3-т “жолооч” гэж тээврийн хэрэгсэл жолоодож яваа хүн, жолоодлогын дадлага хийлгэж яваа багш, замаар ердийн хөсөг унаж, хөтөлж яваа хүнийг хэлнэ.

⁵ Т.Золбоо. Эрүүгийн эрх зүй: Гэмт хэргийн бүтээц, Уб, Адмон принт компани, 2016, 58 дахь тал

⁶ С.Нарангэрэл, Ж.Эрдэнэбулган. Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүй: үзэл баримтлал, уламжлал, сургамж, Уб, Соёмбо принтинг, 2019, 155 дахь тал

хамааралтай бүхий л нотлох баримтыг шалгасан боловч сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгчийн гэм буруутай эсэхэд ... эргэлзээ гарвал түүнийг сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч, ялтанд ашигтайгаар шийдвэрлэнэ” гэсэн зарчмыг баримтлан шүүгдэгч Ч.Эд холбогдох хэргийг “Хүний амь насыг болгоомжгүйгээр хохироох” буюу Эрүүгийн хуулийн 10.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар зүйлчилж, түүний гэм буруугийн хэр хэмжээг харгалзан тухайн зүйл хэсэгт зааснаар 4 жил хорих оногдуулж...” шийдвэрлэжээ.

Гэмт хэргийг болгоомжгүйн гэм буруугаар үйлдэх нь санаатай үйлдэхээс нийгмийн хор аюул багатай байдаг учраас цөөн тооны болгоомжгүй үйлдэл, эс үйлдэхүйг гэмт хэрэгт тооцон Эрүүгийн хуульд тусгайлан эрүүжүүлсэн тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ⁷.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 40.8 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.3-т заасан заалтыг хүчингүй болгосон тул Хяналтын шатны шүүхээс анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрийг бүхэлд нь, эсхүл зарим хэсгийг хүчингүй болгож, хэргийг прокурорт, эсхүл дахин хэлэлцүүлэхээр шүүхэд буцаах шийдвэрийг гаргах боломжгүй тул шийтгэх тогтоол болон магадлалд өөрчлөлт оруулж шийдвэрлэсэн нь үндэслэлтэй байна. Иймд тус гэмт хэргийн хувьд гэм буруугийн санаатай хэлбэрээр хүнийг алах гэмт хэрэг үйлдсэнийг нотлох баримт байхгүй гэсэн үндэслэлээр хэргийн зүйлчлэлийг өөрчлөхөөр шийдвэрлэсэн нь үндэслэл бүхий болжээ.

Шүүгдэгчид ашигтайгаар шийдвэрлэх зарчим нь эрүүгийн эрх зүйн процессын зарчим боловч энэхүү зарчим нь эрүүгийн материаллаг эрх зүйд мөн адил хамааран үйлчилдэг. Учир нь хэрэгтний гэм бурууг тогтоох, үйлдсэн хэргийг зүйлчлэх асуудал бол эрүүгийн материаллаг эрх зүйн асуудал бөгөөд гэм бурууг тогтоох, гэмт хэргийг зүйлчлэхэд эргэлзээтэй асуудал бий болсон тохиолдолд шүүгдэгчид ашигтайгаар шийдвэрлэдэг. Энэ утгаараа энэхүү зарчим нь материаллаг болон процессын эрх зүйд хамтад нь үйлчилдэг⁸. Тиймээс шүүгдэгчид ашигтайгаар шийдвэрлэх зарчмыг хэрэглэх нь зүйтэй байна.

Иймд Ч.Э-ийн үйлдлийг болгоомжгүйгээр буюу Эрүүгийн хуулийн 2.3 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасны дагуу “...хохирол, хор уршиг учрах боломжтойг урьдчилан мэдэх ёстой, мэдэх боломжтой байсан боловч мэдэлгүй үйлдсэний улмаас хохирол, хор уршиг учирсан...” гэж заасны дагуу хөнгөрүүлжээр байна.

10. Өрсөлдөх хэм хэмжээ байгаа эсэх:

Эрүүгийн хуулийн 27.10 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн 4.1-т заасан Автотээврийн хэрэгслийн хөдөлгөөний аюулгүй байдал, ашиглалтын журам зөрчих гэмт хэргээс ялган дүгнэх шаардлагатай байсан.

Учир нь тус гэмт хэргийн хувьд шүүгдэгч Ч.Э нь согтууруулах ундааны зүйл хэрэглэсэн үедээ тээврийн хэрэгсэл ашиглан Т.Б-ийн амь насыг хохироосон тул түүнийг хөдөлгөөний аюулгүй байдлын тухай хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан захиргааны хэм хэмжээний актыг зөрчсөний улмаас Т.Б-ийн амь насыг хохироосон эсэхэд дүгнэлт өгөх шаардлагатай байжээ.

Гэмт хэрэг үйлдэгдсэн газарт хөдөлгөөний аюулгүй байдлын тухай хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан захиргааны хэм хэмжээний акт үйлчлэх эсэхийг тодорхойлох нь тухайн зүйлчлэлээр зүйлчлэгдэх эсэхийг тогтооход шаардлагатай юм. Тухайн хэргийг Сүхбаатар аймгийн Уулбаян сумын 1 дүгээр багийн “Тарган цагаан” гэх газарт /цахим санд байгаа мэдээллийн хүрээнд/ үйлдэгдсэн гэжээ. Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.5-д “Замын хөдөлгөөн гэж нийтийн хэрэгцээний зам дээрх явганаар болон тээврийн хэрэгслээр хүн ба ачаа шилжих үйл ажиллагааг” гэж заасан ба нийтийн хэрэгцээний зам гэдгийг ямар нэгэн хууль дүрмээр тодорхойлоогүй байна. Харин Улсын Дээд шүүхийн 2006 оны 05 дугаар сарын 29-ний өдрийн 27 дугаартай тогтоолоор

⁷ Монгол Улсын Дээд шүүх, ХАННС-Зайделийн сан. Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн тайлбар, Уб,2010, 89 дэх тал

⁸ Т.Золбоо. Эрүүгийн эрх зүй: Гэмт хэргийн бүтээц, Уб, Адмон принт компани, 2016, 32 дахь тал

“...Уурхай, үйлдвэрлэлийн дотоод тээвэр зэрэг хаалттай талбай дахь технологийн үйл ажиллагааны зориулалттай зам, мөн аж ахуйн нэгж байгууллага, хувийн эзэмшлийн хаалттай талбайгаас бусад талбайг...” нийтийн эзэмшлийн талбай буюу замд тооцож ойлгохоор тайлбарласан зэргээс үзэхэд тухайн хэргийн газар хаалттай зэргээс шалтгаалан тухайн хэм хэмжээ үйлчлэх эсэх нь тодорхойлогдохоор байна. Судлаач миний хувьд хэргийн материалтай танилцах боломжгүй зөвхөн шүүхийн шийдвэрийн хүрээнд дүгнэлт хийж байгаа тул тухайн нөхцөл хангагдаагүй гэж үзэн хяналтын шатны шийтгэх тогтоол, магадлалд өөрчлөлт оруулж шийдвэрлэснийг үндэслэлтэй гэж үзэж байна.

Мөн гэмт хэргийн зорилго гэж өөрийн үйлдэл, эс үйлдэхүйн улмаас ирээдүйд бий болох үр дүнгийн талаарх төсөөллийг хэлдэг⁹ бол сэдэлт гэж субъектийг тодорхой үйл ажиллагаа хийхэд идэвхжүүлэн түлхсэн өдүүлбэр¹⁰ бөгөөд сонгон авсан шүүхийн шийдвэрт өгөгдсөн тохиолдолд шүүгдэгч Ч.Э нь амь хохирогчид халдах гэсэн зорилго, халдахад хүргэсэн сэдэлт тогтоогдоогүй байна. Тухайн нийгэмд аюултай, гэм буруутай үйлдэл нь Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 27.10 дугаар зүйлд заасан гэмт хэргээс ялгаатай буюу автотээврийн хэрэгслийн хөдөлгөөний аюулгүй байдалд халдсаны улмаас хүний амь нас хохирогүй байх тул мөн хуулийн 10.6 дугаар зүйлд заасан гэмт хэргийн шинжтэй нийцэн тохирчээ.

11. Шийдвэрийн ач холбогдол (онол, практикийн):

Гэмт хэрэг үйлдсэн этгээд нь согтууруулах ундааны зүйл хэрэглэсэн үедээ тээврийн хэрэгсэл ашиглан хүний амь насыг хохироосон тохиолдолд Эрүүгийн хуулийн 10.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 10.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 27.10 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн 4.1-т тус тус заасан гэмт хэргийн ямар зүйлээр зүйлчлэгдэх нь тухайн гэм хэргийн бүрэлдэхүүний шинжийг хэрхэн хангаж байгаагаас тодорхойлогдоно. Ингэхдээ шүүгдэгчийн тухайн гэмт хэрэгт хандах хандлага, мэдэх болон хүсэх элементийг хангаж байгаа эсэх, тухайн гэмт хэргийг санаатай болон болгоомжгүй үйлдэгдсэн эсэхийг шалган тогтоох шаардлагатай байна. Хяналтын шатны шүүхээс хэргийн зүйлчлэлийг хөнгөрүүлэхдээ “...Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 1.15 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу шүүгдэгчид ашигтайгаар шийдвэрлэх зарчмыг хэрхэн хэрэглэх талаар тайлбарласан тул хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахад ач холбогдолтой.

Түүнчлэн сонгон авсан тогтоол нь Эрүүгийн хуулиар хамгаалагдсан харилцааг зөрчиж, хохирол учруулсан этгээдийн гэм буруутай эсэхийг тогтоохдоо үйлдэлдээ хандаж байгаа сэтгэхүйн харьцааг зөв тодорхойлсны эцэст эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн үндсийг хадгалжээ. Тодруулбал, Аливаа гэм буруутай үйлдэл, эс үйлдэхүй болон амь хохирогчийн үхлийн хооронд шалтгаант холбоо байгаа нь дангаар хүнийг санаатай алсан гэмт хэрэг үйлдэгдсэн болохыг нотлохгүй бөгөөд тухайн этгээдийн гэм буруугийн хэлбэрийг зөв тогтооход зорилго, сэдэлтийг нарийвчлан тогтоох шаардлага үүсэхээр байна.

Бусдын амь насыг хохироохыг шүүгдэгч Ч.Э хүсээгүйгээс гадна хэдийгээр амь насанд аюултай үйлдэл хийж байгаагаас мэдэх ёстой боловч мэдээгүй бол хайхрамжгүй хандаж, мэдсэн боловч тийм үр дагаварт хүргэхгүй гэж найдсан бол хөнгөмсөг найдаж уг гэмт хэргийг үйлдсэн гэж үзэх үндэслэлтэй.

12. Анхаарвал зохих асуудал

Цаашид анхан шатны шүүхээс Эрүүгийн хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 33.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1.2, 33.3 дугаар зүйлд заасны дагуу хэргийг прокурорт буцаах эрх хэмжээ хуулиар олгогдсон бөгөөд тухайн хэргийн үйлдсэн газар, хугацаа, гэмт үйлдлийн шалтгаан нөхцөл, үр дагавар (хохирол), тухайн хэргийг үйлдсэн хүний үйлдэлдээ болон учруулсан хохирол, хор уршигт хандсан сэтгэхүйн хандлага, үйлдлийнхээ аюултай шинж чанарыг ухамсарласан байдал, үйлдлийн арга, давтамж, гэмт

⁹ С.Жанцан. Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүй (Ерөнхий ба Тусгай анги). Уб., 2011. 197 дахь тал

¹⁰ Мөн тэнд., 202 дахь тал

үйлдэлдээ ашигласан хэрэгсэл, шүүгдэгч хохирогч нарын харилцааны түүх, тэдгээрийн хувийн байдал зэргийг бүрэн тогтоосон гэж үзсэн тохиолдолд хэргийг хянан шийдвэрлэх шаардлагатай байна.

Түүнчлэн тухайн хэргийн нөхцөл байдлыг нарийн тодорхойлоогүйгээс гэм буруугийн санаатай хэлбэрээр хүнийг алах гэмт хэрэг үйлдсэн гэж дүгнэхэд үндэслэл бүхий эргэлзээ бий болсон гэсэн үндэслэлээр шүүгдэгчид ашигтайгаар шийдвэрлэх зарчмыг баримтлан хэргийг шийдвэрлэж байгаа нь ял завшихад хүргэж байна. Хяналтын шатны шүүхээс хэргийн зүйлчлэлийг хөнгөрүүлж, өөрчлөлт оруулж шийдвэрлэхдээ тухайн гэмт хэргийн өрсөлдөх хэм хэмжээг тодорхойлон түүнд дүгнэлт өгөх нь Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.4 дэх хэсэгт заасан хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахад чухал нөлөөтэй гэж судлаачийн хувьд үзэж байна.

ЭХ СУРВАЛЖ**Монгол хэл дээрх*****Хууль тогтоомж***

1. Эрүүгийн хууль, 2015.
2. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2015.
3. Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын тухай хууль, 2015.
4. Монгол Улсын Замын хөдөлгөөний дүрэм, 2018.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Монгол Улсын дээд шүүх, ХАННС-Зайделийн сан. Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн тайлбар, УБ, 2010.
2. С.Жанцан. Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүй (Ерөнхий ба Тусгай анги). УБ, 2011.
3. С.Нарангэрэл, Ж.Эрдэнэбулган. Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүй: үзэл баримтлал, уламжлал, сургамж, УБ, Соёмбо принтинг, 2019.
4. Т.Золбоо. Эрүүгийн эрх зүй: Гэмт хэргийн бүтээц, УБ, Адмон принт компани, 2016.

ANALYSIS ON CRIMINAL COURT DECISION

A. Bayarjargal
Lawyer (LL.M)

ABSTRACT:

This court decision has an important effect on distinguishing the act of killing a person by using a vehicle while intoxicated from crimes “murder”, “Infliction of death by recklessness”, and “Violation of rule of safety of traffic and use motor vehicle” specified in the special class of the Criminal Code. When determining the crime of murder, the crime is determined correctly after correctly determining the type of guilt. Only the court of first instance has the power to return the case to the prosecutor to clarify the facts of the case.

For example, the Court of First Instance rules in favor of the defendant on the grounds that it is doubtful to conclude that the crime was committed due to insufficient determination of the circumstances of the case, the intent, motive, and purpose of the crime. This is to escape jail. Also, when the Supreme Court determines that the crime is mitigated, it should be distinguished from similar crimes. This has important implications for the uniform application of the law.

KEYWORDS:

Escape jail, favor of the accused, using a vehicle, murder, analysis

ЗАРИМ ЭМНЭЛГИЙН ЭМЧ, СУВИЛАГЧ НАРЫН ДОНОРЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН МЭДЛЭГИЙН БАЙДЛЫГ СУДАЛСАН НЬ



Х.Бат-Ирėдėй

*Төрийн тусгай албан хаагчдын нэгдсэн эмнэлгийн захирал
(Анагаах ухааны магистр)*

ТОВЧЛОЛ:

Монгол Улсад жилд 1 сая хүн амд 80-100 хүн бөөрний архаг дутагдалд орж гемодиализ буюу бөөр орлуулах эмчилгээнд хамрагдан, тэдгээрийн 80 гаруй хувь нь бөөр шилжүүлэн суулгах мэс засалд орж, элэгний В, С вирус нь хүн амын 10 хувьд тархаж, В вирусийн шалтгаант элэгний хавдар дэлхийн дунджаас даруй 6 дахин их, жилд 2000 гаруй хүн элэгний хавдраар оношлогдож, 80% нь оношлогдсон жилдээ нас барж байгаа харамсалтай тоон мэдээлэл байна. Орчин үеийн анагаах ухааны салбарт эмчилгээ, оношилгооны шинэ инновац, технологиуд эрчимтэй хөгжин, өвчин эмгэгүүдийг эмчлэх үр дүнтэй аргууд практикт үе шаттайгаар нэвтэрсээр байна. Үүний нэг тод илрэл нь амьд болон амьгүй донороос эс, эд, эрхтэн шилжүүлэн суулгах эмчилгээний арга юм.

Манай улсын хувьд эс, эд, эрхтэн шилжүүлэн суулгах хууль, эрх зүйн зохицуулалт нь Донорын тухай хууль болон Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага, Дэлхийн эрхтэн шилжүүлэх холбооноос гаргасан стандарт, дүрэм, журмыг баримтлан ажиллаж байна. Холбогдох хууль, эрх зүйн зохицуулалт байгаа хэдий ч эс, эд, эрхтний донор болон эрхтэн шилжүүлэн суулгах эмчилгээнд хамрагдсан эмчлүүлэгчдийн хувь хүний нууц, нийгмийн халамжийн, хамгаалал, даатгалын чиглэлийн дэмжлэгт орчин дутмаг, тухайн хууль, журмуудад тусгагдсан заалт хангалтгүй байна.

Эс, эд, эрхтэн шилжүүлэн суулгах эмчилгээний арга хөгжихийн хэрээр тэдгээрийг зохицуулах хууль, эрх зүйн асуудлыг оновчтой болгох, асуудал дэвшүүлэх болон анагаах ухаан, хуулийн салбарт эрдэм, шинжилгээ, судалгааны дорвитой ажлууд хийгдээгүй байгаа нь бидний судалгаа явуулах үндэслэл болсон. Манай судалгааны баг “Эрхтний донор, реципиентийн эрх зүйн зохицуулалтын судалгаа” докторын зэрэг горилсон судалгааны ажлын хүрээнд нэг хэсэг болох Донорын тухай хуулийн хэрэгжилт, ойлголтын талаар судалгааг авч үзлээ.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Эрхтэн шилжүүлэн суулгах, эмнэлгийн эрх зүй, реципиент, кадавр, эрүүл мэнд

I. ҮНДЭСЛЭЛ

Хүний эс, эд, эрхтэн гэж хүний эрхтэн, эрхтний хэсэг, эс болон эдийн нийлмэл бүрдлийг хэлэх бөгөөд үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсрол харгалзахгүйгээр иргэн эрүүл мэндээ сайжруулах, амь насаа аврах зорилгоор донорын цус, цусан бүтээгдэхүүн сэлбүүлэх, эс, эд, эрхтнийг шилжүүлэн суулгуулах ажилбарыг хийлгэж болно¹. Донорын тухай хуулинд эд, эрхтэн болон шилжүүлэн суулгах эмчилгээний зарим нэршил, тодорхойлолтыг дараах байдлаар томъёолсон байна. Үүнд:

Донорын эс, эд, эрхтэн шилжүүлэн суулгах, цус, цусан бүтээгдэхүүн сэлбэх зөвшөөрлийг 18 насанд хүрсэн реципиентээс өөрийнх нь, хүүхэд болон эрх зүйн бүрэн чадамжгүй иргэний эцэг, эх, хууль ёсны асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигчийн зөвшөөрлийг бичгээр авсны үндсэн дээр гүйцэтгэнэ¹.

Хүний эс, эд, эрхтнийг авах гэдэг нь амьд болон амьгүй донороос эс, эд, эрхтэн болон эрхтний хэсгийг эмнэлгийн нөхцөлд авахыг хэлнэ¹ гэж тус тус заасан байна.

Бидний судалгааны багийн үндсэн хэрэг болох донор, реципиентыг дараах байдлаар хуулинд тусгасан байна. Үүнд: Донор нь хүний эрүүл мэндийг хамгаалах, амь насыг аврахад зориулан цус, эс, эд, эрхтнээ өгөхдөө ашгийн төлөө бус, авлагагүй, сайн дурынх байх зарчмыг баримтлах бөгөөд дараах 2 төрөлд хуваагдана.

I. “амьд донор” гэж өөрийн болон хүний эрүүл мэндийг хамгаалах, амь насыг аврахад зориулан эс, эд, эрхтэн болон эрхтний хэсгээ сайн дураар өгөгчийг;

II. “амьгүй донор” гэж тархи бүрэн үхжиж, үйл ажиллагаа эргэшгүй алдагдсан, нас барсан нь тогтоогдсоны дараа үйл ажиллагаа хэвийн явагдаж байгаа зарим эс, эд, эрхтнийг шилжүүлэн суулгахаар авч болох цогцсыг тус тус хэлнэ. Амьгүй донорыг анагаахын шинжлэх ухаанд нас баралтын донор буюу кадавр донор буюу цогцосны донор гэх утгаар хэрэглэгддэг.

- “реципиент” гэдэг нь амь нас, эрүүл мэндээ хамгаалах зорилгоор донорын эс, эд, эрхтнийг шилжүүлэн суулгуулах, цус, цусан бүтээгдэхүүн сэлбүүлэх зайлшгүй шаардлагатай хүнийг хэлнэ хэмээн хуулинд заасан байна.¹

Эс, эд, эрхтэн шилжүүлэн суулгах мэс заслын эмчилгээний түүхэн хөгжлөөс харахад эртний Грек, Ром, Хятадын домогт бурхад, эдгээгчдийн хийсэн шилжүүлэн суулгах мэс засал, ихэвчлэн цогцос эсвэл амьтдыг оролцуулсан тухай төсөөлөлтэй байсан². Энэтхэгийн эмч нар шарх, түлэгдэлтийг нөхөхийн тулд арьсыг нэг хэсгээс нөгөөд залгах ажилбар, 16-р зуунд Итали Улсын пластик мэс заслын эцэг гэгддэг Гаспаро Таглиакозци нь өвчтөний гарны арьсыг ашиглан хамар, чихийг сэргээн засах мэс засал, 1823 онд ХБНГУ-ын мэс заслын эмч Carl Bunger нь анхны арьс нөхөн суулгах мэс засал, /өөрийн арьсыг өөрт нь/, хийсэн бол 1967 онд АНУ-ын профессор Thomas Starzl элэг шилжүүлэн суулгах мэс заслыг тус тус хийсэн түүхтэй.³

Тэгвэл 1936 онд нас барсан донорын бөөрийг анхны бөөрийг шилжүүлж байсан нь анхны тохиолдолд бүртгэгдэж, 1954 онд мэс засалчид 23 настай Рональд Херрикийн бөөрийг ихэр ах буюу Ричарддаа шилжүүлэн суулгах, цусны үүдэл эс шилжүүлэн суулгах эмчилгээг 1956 онд лейкемитэй ихэр өвчтөнд хийсэн. Харин 1960-аад онд анхны уушиг, нойр булчирхай шилжүүлэн суулгах мэс заслыг амжилттай хийсэн байдаг.²

Монгол Улсад анх 1956 онд нүдний эвэрлэг шилжүүлэх, 1996 онд бөөр шилжүүлэн суулгаснаар эрхтэн шилжүүлэн суулгах мэс заслын эмчилгээг нэвтэрч уг эмчилгээний төрөл улам бүр хөгжиж байна.³ Эрхтэн шилжүүлэн суулгах гэдэг нь хүний эс, эд, эрхтний тодорхой хэсэг эсвэл бүтнээр нь авч нөгөө хүнд шилжүүлэн суулгахыг хэлнэ. Эс, эд, эрхтнээ

¹ Донорын тухай хууль. Уб. 2000.

² Hstory.com/news/organ-transplants-a-brief-history

³ П.Батчулуун. “Тархины үхэлтэй донороос эрхтэн шилжүүлэн суулгах үед трансплантацийн координатын үүрэг”. Уб. 2017.

сайн дураар хандивлагчийг донор, хүлээн авагчийг реципиент гэж нэрлэнэ¹. Өнөөдрийн байдлаар нийт 86 улс оронд дээрх тусламж үйлчилгээ нэвтэрч зүрх, элэг, нойр булчирхай, бөөр, уушги, гэдэс зэрэг эрхтнүүд болон нүдний эвэрлэг бүрхэвч, нугас чөмөг, яс, мөгөөрс, шөрмөс, арьс, судас, зүрхний клапан зэрэг эдийг шилжүүлэн суулгаж байна.

Манай улсын ард, иргэдийн донорын тухай хууль тогтоомж болон эс, эд, эрхтнийг сайн дураар хандивлах талаарх мэдлэг, мэдээлэл, хандлага дутмаг, эрүүл мэндийн байгууллагуудын хүчин чадал, мэргэшсэн хүний нөөц хангалтгүй байдлаас шалтгаалан донорын хүлээгдэл, албан бус худалд мэдээ, мэдээлэл тархах эрсдэл өндөртэй юм. Эрүүл мэндийн хөгжлийн төвөөс эрхтний донорын хүлээгдлийн жагсаалт (Waiting list)-д бөөр шилжүүлэн суулгах шаардлагатай дунджаар 100-120 гаруй хүн, элэгний донор хүлээсэн 100-110 орчим хүн бүртгэлтэй байна.

Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллагын судалгаанд Монголд 100.000 мянган хүн амд 290 тохиолдолд тархины цус харвалт оношлогдож, түүнээс 142 (49%) нь нас барж, зам тээврийн ослоор жилд 400-500 хүн нас барж, 10 мянган хүн амд ногдох зүрх судасны тогтолцооны өвчин 1007 тохиолддог бөгөөд дээрх өвчин эмгэгээр нас барагсдын 300-400 тохиолдлыг амьгүй донор болгох бүрэн боломжтой байдаг. Тархины үхэлтэй нэг донороос (кадавр) гадны улс оронд 7-8 хүнийг амь насыг аварч байхад манай улсад 3-4 хүнд эс, эд, эрхтэн шилжүүлэн суулгах тусламж үйлчилгээг үзүүлж байна.

Дэлхийн эрхтэн шилжүүлэн суулгах эмчилгээний арга нэвтэрч хөгжлийн өндөр түвшинд гарсан ч манай улсын хувьд харьцангуй шинэ технологид тооцогддог ч эрчимтэй хөгжиж байна. Эрүүл мэндийн хөгжлийн төвөөс гаргасан 2023 оны тайлан мэдээнээс харахад:

1. Улсын нэгдүгээр төв эмнэлэгт анх 1996 онд бөөр шилжүүлэн суулгах мэс заслыг УНТЭ-т хийж эхэлснээс хойш 340 хүнд, 2011 онд элэг шилжүүлэн суулгах эмчилгээг хийснээс 242 хүнд ясны чөмөг, үүдэл эс 2010 оноос 32 хүнд нүдний эвэрлэг 1964 онд, шөрмөс шилжүүлэлт 2020 оноос эхлэн нийт 170 тохиолдолд хийсэн байна.⁴
2. Хавдар судлалын үндэсний төвд анх 2018 оноос элэг шилжүүлэн суулгах мэс заслыг эхлүүлэн нийт 128 хүнд,
3. Гэмтэл согог судлалын үндэсний төвд арьс шилжүүлэн суулгах мэс заслыг 1964 оноос эхэлсэн бөгөөд жилд 700 хүнд;
4. Төрийн тусгай албан хаагчдын нэгдсэн эмнэлэгт 2021 онд кадавр донороос шөрмөс шилжүүлэн суулгах мэс заслыг амжилттай хийгээд байна.

Энэхүү тусламж үйлчилгээ хурдацтайгаар хөгжиж байгаагийн илрэл УГТЭ, УНТЭ-ийн хамтарсан Зүрх шилжүүлэн суулгах баг, УНТЭ-ийн нойр булчирхай шилжүүлэн суулгах багууд томилогдон судалгаа, бэлтгэл ажлуудыг хийж ажиллаж байна.⁴

Дэлхийд 1960 оноос хойш эрхтэн шилжүүлэх хөтөлбөрүүд хэрэгжиж, холбогдох хууль, тогтоомжууд боловсрогдож эхэлсэн бол 1984 онд АНУ-ын Конгрессоос эд, эрхтэн шилжүүлэн суулгах тусламж үйлчилгээний хурдацтай хөгжил, хүртээмж, үр дүн нэмэгдсэнтэй холбоотой ёс зүйн асуудалд хяналт тавьж, эрхтний хомсдолыг шийдвэрлэх зорилгоор “Эрхтэн шилжүүлэн суулгах үндэсний хууль”-ийг анх баталсан байна.²

Эрхтэн шилжүүлэн суулгах үйл ажиллагааны зөвшөөрөл, хандлагын хүрээнд гэрээний эрх зүйн хувьд тодорхой зөвшөөрөлтэй буюу OPT-IN, байж болзошгүй буюу OPT-Out гэсэн 2 загвараар зохицуулагдаж байна.⁴ Уг 2 загварын онцлог талууд болон ямар улс орнуудад хэрэгжиж байгаа талаар хүснэгт 1-д харуулав.

⁴ Эрүүл мэндийн хөгжлийн төвийн тайлан, мэдээлэл. Уб. 2023.

Гэрээний эрх зүйн загварын харьцуулалт

Хүснэгт 1

Загвар	Эрх зүйн зарчим	Ёс зүйн үзэл баримтлал	Хувь хүн	Гэр бүлийн хориг саад	Улс орон
OPT-in	Хувь хүний эрхэнд суурилсан	Бие даасан байдал	Өвчтөн болон ар гэрээс зөвшөөрөл авна	Эрхтнийг нөхөн сэргээнэ. (Ёс зүйн хувьд итгэл, үнэмшил төрүүлэх зорилготой)	Монгол, АНУ, Австрали, Канад, Чили, Куба, Дани, Эстони, Ирланд, Япон, Малайз, Мексик, Венесуэл, Шинэ Зеланд, ХБНГУ, Голланд, Дани, Их британи, БНСУ, Өмнөд Африк, Тайланд
OPT-out	Нийгмийн үүрэг, хариуцлагад суурилсан	Нийгмийн нягтрал, ашиг тустай	Донор болохоос татгалзаагүй бол зөвшөөрсөнд тооцох	Эрхтнийг нөхөн сэргээхгүй	Швед, Аргентин, Хорват, Австри, Белги, Франц, Итали, Чех, Финлянд, Норвеги, Турк, Грек, Португали, Польш, Испани, Панам, Прагвай, Люксембург, Латви, Унгар, Сингапур, Эстони

Дээрх загварын хүрээнд тодорхой зөвшөөрөлтэй буюу OPT-IN загвар нь АНУ-д түгээмэл хэрэгжиж, ерөнхий зохицуулалтыг Эрхтэн худалдан авах байгууллага (ОРО) нь зохион байгуулж байгаа нь холбогдох хууль, эрх зүйн зохицуулалт харьцангуй хөгжсөн байна. Харин байж болзошгүй буюу OPT-OUT загварыг Бүгд найрамдах Турк улсын хувьд илүүтэй хөгжин хэрэгжүүлдэг.

Гадаадын улс орнуудад эс, эд, эрхтний шилжүүлэн суулгах хууль, эрх зүй оновчтой байдал, хүн амын тоо, шашин шүтлэг, эмнэлгийн мэргэжилтэн, иргэдийн дундах хуулийн талаарх ойлголт өндөр зэргээс хамаарч донор, тэр дундаа амьгүй донорын хүлээгдэл багатай байдаг. Жишээ нь:

- Эрхтэн шилжүүлэн суулгах үйл ажиллагааны зөвшөөрөл, хандлагын хүрээнд OPT-OUT тогтолцоонд суурилсан буюу донор болох үйл явцыг нийгмийн үүрэг, хариуцлагад тооцон, донор болохоос татгалзаагүй бол зөвшөөрсөнд тооцох баримтлалаас үүдэлтэй, донорын хүртээмж өндөр, үйл ажиллагаа оновчтой зохицуулалттай.⁵
- Английн сүмд эд, эрхтнээ сайн дураар хандивлахыг Христийн шашинтнуудыг үүрэг гэж 2007 онд зарласан байна. Ихэнх англикан болон протестанчууд эд, эрхтнээ хандивлах нь бусдын тусын тулд үйл гэж үздэг байна.
- Их Британи дахь Исламын шашинтнууд донорын карттай байх нь цөөнгүй бөгөөд амьд донор болохыг буян хэмээн ойлгодог бөгөөд исламын ариун шашнаар хүмүүнлэг байх, хүнд туслах болон бусдын амийг аврахын тулд эд, эрхтнээ хандивлахыг сайн үйлс хэмээн сургадаг⁶.

⁵ Тархины үхэлтэй донороос эрхтэн шилжүүлэн суулгах эмчилгээний орчин үеийн чиг хандлага ба тулгамдаж буй асуудлууд. Судалгааны эмхэтгэл. Уб. 2017.

⁶ Michael Oliver, Alexander Woywodt. Organ donation, transplantation and religion 2010.Oct.20.

Олон улсын хууль, эрх зүйн хэм хэмжээнд эс, эд, эрхтэн шилжүүлэн суулгах эмчилгээний арга зүйн зарчим болон эс, эд, эрхтэн шилжүүлэн суулгах туршилт хийх зарчим хэмээх 2 төрөлд ангилдаг. Өөрөөр хэлбэл эс, эд, эрхтэн шилжүүлэн суулгах, эмчилгээ, туршилт судалгаа явуулах гэсэн зарчимд суурилагддаг^{7,8}. Иймд хүний цус, эд, эрхтнийг шилжүүлэн суулгах чиглэлд эмнэлгийн туршилт явуулахад 1947 онд батлагдсан Нюрнбергийн Кодекс, 1964 оны Хельсинкийн тунхаглалд агуулагддаг бөгөөд тэдгээрийн удиртгалд тэднийг мөрдөн сахих шаардлагатайг заасан байдаг. Хүний цус, эд эрхтнийг шилжүүлэн суулгах туршилт явуулах үед Дэлхийн анагаах ухааны нийгэмлэгийн Хельсинкийн тунхаглалыг мөрдөх тухай шууд заалт болон 1987 онд батлагдсан Хүний эд, эрхтнийг шилжүүлэн суулгах тухай тунхаглалд зэрэг бичиг баримтуудад тусгагдсан байна. Уг тунхаг бичгүүдэд хүний эд, эрхтнийг зүй зохисгүй ашиглах, туршилт, судалгаа хийхийг хориглосон байна.

Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллагын судалгаагаар жилд дунджаар 100 мянга гаруй тохиолдолд эрхтэн шилжүүлэх мэс заслын эмчилгээ хийгддэг бөгөөд донорын олдоц дутмаг, эрэлт хэрэгцээ их, зарим улс орнуудад өндөр үнэтэй худалдаалах зохицуулалтаас шалтгаалан хууль бусаар хүний эс, эд, эрхтнийг авч донор болгон худалдаалах, эс, эд, эрхтнийг нь авах зорилгоор хүн худалдаалах зэрэг гэмт хэрэг, зөрчлүүд нэмэгдсээр байна. Хүний эс, эд, эрхтэнг шилжүүлэн суулгах зохицуулалтыг улс орон бүр өөрийн онцлогт тохируулан хуульчилсан ч зорилго, зорилт, чиглэлийн хувьд ижил төстэй талууд олон байдаг. Энэ нь хүний эс, эд, эрхтнийг хууль бусаар авах, хүний эс, эд, эрхтний наймааны золиос болох гэмт явдлын эсрэг чиглэгдсэн нэгдмэл зорилготой.

Учир нь практикт амьд донороос эс, эд, эрхтэн шилжүүлэн суулгах үйл ажиллагаа нь илүү түгээмэл байх тул цаашид амьд донороос эд, эрхтэнг шилжүүлэн суулгахыг багасгаж, амьгүй донороос эс, эд, эрхтэн шилжүүлэн суулгах тогтолцоог илүүтэй хөгжүүлэх, хууль, эрх зүйн зохицуулалтыг оновчтой болгох нь эрүүл мэнд, хууль зүйн салбарын тулгамдсан асуудал болоод байна¹. Иймээс ч Олон улсад баримталж буй чиг хандлага /ДЭМБ, Стамбулын деклараци, Мадридын тунхаглал/-д “Тархины үхэлтэй донор”-оос эрхтэн шилжүүлэн суулгахыг зөвлөж, амьд донорын аюулгүй байдлыг хангах шаардлагатай гэж үздэг ажээ.

Дэлхий нийтэд 1960 оноос эд, эрхтэн шилжүүлэх хөтөлбөрүүд албан ёсоор хэрэгжиж, холбогдох хууль, тогтоомжууд боловсрогдож эхэлсэн байдаг. Манай улсын хувьд хүний цус, эс, эд, эрхтнийг хууль ёсны дагуу авах, шилжүүлэн суулгах тусламж үйлчилгээний харилцааг Донорын тухай хуулиар зохицуулдаг ба уг хууль нь анх 2000 онд 6 бүлэг 24 зүйлтэй батлагдсан бөгөөд батлагдсанаас хойш 2012, 2015 онуудад нэмэлт өөрчлөлт орж, 2018, 2022 онуудад шинэчилсэн найруулга хийгдэн, амьд донороо хамгаалж, амгүй донорыг дэмжих, донорын эрхзүйн орчинг сайжруулахад чухал ач холбогдолтой хууль болсон.

Израйл Улс нь 2010 онд баталсан эрхтэн шилжүүлэх чиглэлийн шинэ хуулиндаа тархины үхжилтэй доноруудын тоог нэмэгдүүлэх зорилгоор дараах 3 заалтыг хуулиндаа тусгасан байна. Үүнд:

- Тархины үхжилттэй өвчтөн амьд байхдаа донор болохоо зөвшөөрсөн байх, гэр бүлд нь давуу эрх олгож, дараалалгүй оруулах;
- Нас барсныхаа дараа эд эрхтнээ хандивлаж байгаа хүний цусан төрлийн хамаатанд давуу эрх олгон эрхтэн шилжүүлэн суулгах хагалгаа хийх;
- Амьд байхдаа эд, эрхтнээ хандивласан ч хэнд өгөхөө тодорхойлоогүй бол тухайн хүний цусан төрлийн хамаатнууд хэнд өгөхийг нь шийдвэрлэх давуу эрх эдлэхгүй зэрэг зохицуулалтыг хийсэн байна.

⁷ Б.Мөнгөншагай. “Хүний цус, эс, эд, эрхтнийг хууль бусаар авах гэмт хэргийн эрүүгийн эрх зүйн зарим асуудал” судалгааны ажил. Уб. 2018.

⁸ Цэрэнбат. Донорын эрх зүйн зохицуулалт. Уб. 2023.

Манай улсад хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Донорын тухай хуульд амьгүй донорын тухай ойлголт, түүнээс эс, эд эрхтэн шилжүүлэн суулгах тухай зохицуулалтууд хийгдсэн ч хэрэгжилт нэр төдий хэрэгжиж байна. Иймд иргэд, олон нийтийг эс, эд, эрхтний донорын талаарх зөв ойлголтыг төлөвшүүлэх, тусламж үйлчилгээний удирдлага зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгох, донорын хүлээгдлийг бууруулах, хуулийг сурталчлан таниулахад системтэй менежментийг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.⁴

Эрүүл мэндийн салбарт эс, эд, эрхтэн шилжүүлэн суулгах эмчилгээний арга хөгжихийн хэрээр тэдгээрийг зохицуулах хууль, эрх зүйн асуудлыг оновчтой болгох, асуудал дэвшүүлэх, донор, реципиентийг эрх зүйн байдлыг хамгаалах чиглэлд хуулийн салбарт ахиц гаргах, шаардлагатай эрдэм, шинжилгээ, судалгааны ажлыг эрчимжүүлэх нэн шаардлагатай байгаа тул энэхүү судалгааг хийх үндэслэл болсон.

Зорилго: Монгол Улсын донорын тухай хуулийн хэрэгжилт, эрхтний донорын үр дагаврыг үнэлж, эрхтэн шилжүүлэн суулгах эмчилгээнд хамрагдсан донор, реципиентийн нийгмийн халамж, эрх зүйн байдлыг судалж, зөвлөмж боловсруулах зорилго тавьж дараах зорилтын дэвшүүллээ.

- ✓ Монгол Улсын донорын тухай хуулийн хэрэгжилт, эрхтний донорын эрх зүйн зохицуулалтын үр дагаврыг үнэлэх
- ✓ Донор, реципиентийн нийгмийн халамж, эрх зүйн байдлыг судалж, хэрэгжиж буй хууль, тогтоомжийн талаарх мэдлэгийг үнэлэх
- ✓ Эд, эрхтэн шилжүүлэн суулгах тусламж үйлчилгээний үндэсний болон Олон улсын эрх зүйн харьцуулалтыг хийж, зөвлөмж боловсруулах

Судалгааны арга зүй: Энэхүү судалгааг 2019-2023 оны хооронд Улсын гуравдугаар төв эмнэлэг, Гэмтэл согог судлалын үндэсний төвийг түшиглэн хийж гүйцэтгэв. Энэхүү судалгааг хийхэд судалгаанд түгээмэл хэрэглэгддэг социологийн судалгааны үндсэн аргууд болох тооны судалгааны арга (анкет, контент-анализ), чанарын судалгааны аргууд (ажиглалт-дескриптив, ярилцлага) болон баримт судалгааны аргуудыг ашиглан урьдчилан боловсруулсан 12-17 асуулт бүхий асуумжийн картыг ашиглан материал цуглуулах, анализ хийж, үр дүнг гаргасан.

Судалгааны датаг Microsoft excel программ ашиглан нэгтгэв. Зарим үр дүнг “SPSS 25.0” программ ашиглан боловсруулалтыг хийсэн. Тойм статистикийн хувьд чанарын хувьсагчдад эзлэх хувийг тооцсон.⁹ Нээлттэй асуултын мэдээллийг боловсруулахдаа агуулга, хүрээгээр нь бүлэглэн, матрикс үүсгэн, дүн шинжилгээ хийж, өвөрмөц санаа, үр дүн, зөвлөмж, саналыг бүхэлд нь тусгасан болно.

II. ҮР ДҮН, ДҮГНЭЛТ

Бидний судалгааны баг донор эмнэлгүүдийн нийт 67 эмч, сувилагч нарыг судалгаандаа хамруулснаас 64.2 хувь нь Улсын гуравдугаар төв эмнэлэг, 35.8 хувь нь Гэмтэл согог судлалын үндэсний төвийн эмч (85.1%) сувилагч (14.9%) нар тус тус эзэлсэн байна. Насны хувьд 29-өөс доош насны (3.0%), 30-39 насны (49.3%), 40-49 насны (26.9%), 50-59 насны (19.4%), 60-аас дээш насны (1.5%) оролцогчид, хүйсийн хувьд эрэгтэй 49.3 хувь, эмэгтэй 50.7 хувь байлаа.

Судалгааны үндсэн чиглэл болох Донорын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг хэдэн оноос хэрэгжүүлсэн талаарх асуултад 59.7 хувь нь 2018 оноос гэж хариулсан бол 28.4 хувь нь мэдэхгүй хэмээн хариулжээ. Донорын тухай хууль, эрх зүйн мэдлэгтэй эсэхийг тодруулахад 44.8 хувь нь мэдлэгтэй, 55.2 хувь нь мэдлэг, мэдээлэл дутмаг үр дүн гарсан. Мөн судалгаанд оролцогчдоос хуулийн талаарх мэдээллийг эх сурвалжийг тодруулбал 52.2 хувь нь холбогдох хууль, тогтоомжоос, 34.3 хувь нь эмч, эмнэлгийн ажилчдаас гэж хариулсан бол 13.4 хувь нь хэвлэл мэдээлэл, олон нийтийн хэрэгслээс олж авсан байна.

⁹ О.Чимэдсүрэн. Эпидемиологийн судалгааны арга зүй. УБ. 2004.

Мөн хууль бусаар эрхтэн худалдаалах гэмт хэргийн талаар мэдлэгтэй эсэхийг асуухад мэддэг 56.7 хувь нь, мэдэхгүй нь 43.3 хувийг эзэлж байна. Донорын тухай одоо мөрдөгдөж буй хуулийн хэрэгжилт хангалттай эсэх талаар тодруулахад 61.2 хувь нь хангалтгүй, 6.0 хувь нь хангалттай, 32.8 хувь нь мэдэхгүй, хуулийн хэрэгжилт үйл ажиллагаатайгаа нийцэхгүй байгаа талаар дүгнэлт гарсан.

Дээрх судалгааны нээлттэй асуултанд дараах байдлаар хариулсан байна. Үүнд:

- Донорын тухай хуулийн заалтууд тодорхой бус,
- Эс, эд, эрхтэнг шилжүүлэн суулгах чиглэлийн удирдлага, зохион байгуулалтын алба, нэгжийн хүний нөөц дутмаг
- Донорын хүлээгдэл өндөр
- Реципиент буюу эд, эрхтнийг сайн дураар хандивласан хүнд нийгмийн даатгал, халамжийн талаас дэмжлэг туслалцаа байхгүй
- Эс, эд, эрхтнээ өгсөн иргэдийг дэмжсэн, тусгайлан зохицуулсан заалт хуулинд тусгагдаагүй
- Мэдээлэл, сургалт, сурталчилгаа дутмаг зэрэг хариултыг дийлэнх нь өгсөн байна.

Судлаач M.Salmani Nadoushan нарын 2014 онд хийсэн “Иран Улсад эмч нарын эс, эд, эрхтний донорын талаарх мэдлэг, хандлагыг үнэлэх” судалгааны дүнгээс харахад нийт 560 эмч нар хамрагдсанаас 32 (6%) шилжүүлэн суулгах журмын мэдлэггүй, 265 (47%) нь бүрэн мэдлэгтэй, үлдсэн хувь нь дутуу хариулсан судалгааны дүн гарсан байна. Уг судалгааны дүн Иран Улсын эмч нар тухайн тусламж үйлчилгээний талаарх хууль, журмын мэдлэг нь бидний судалгаанд хамрагдсан эмнэлгийн мэргэжилтнүүдээс өндөр боловч нийт тоондоо харьцуулбал хангалттай гэж үзэхээргүй харагдлаа¹⁰.

Ираны улсын судлаач Zargooshi J. “Иран улсад бөөрний донор болсон иргэдийн амьдралын чанар” судалгаанд нийт 300 донороос асуумжийн аргаар судалгааг авахад 79% ядуурлын улмаас эмчилгээний дараах хяналтад хамрагддаггүй, 65% хөдөлмөр эрхлэлтэд сөргөөр нөлөөлсөн, 70% нь нийгмээс тусгаарлагддаг, 80% нь сэтгэл гутралд өртөж эмчилгээний дараа сэтгэл ханамжгүй байсан, 94% нь сайн дурын донор болсноо бусдад мэдэгдэхийг хүсдэггүй.¹¹

Судлаач Khatami M, Nikravan N, нарын “Хяналтанд буй амьд доноруудын эрүүл мэндийн тоо ба чанарын үнэлгээ” судалгаанд нийт 388 донорыг хамруулан судалгаа явуулахад 40% нь эрхтнээ сайн дураар өгөхийн ач холбогдол ба эрсдлийн талаар мэдээлэл өгч, 11%-д эрүүл мэндийн цогц үзлэг, шинжилгээнд хамруулаагүй бол 34 хувьд нь эрүүл мэндийн боловсрол олгоогүй. Харин 50% нь эмчилгээний дараах хяналтанд ороогүй зэрэг асуудалтай байж болохоор судалгааны дүн гарсан байна.¹²

Судлаач Kondori J нарын “Цусны эргэлтийн эмгэгийн улмаас нас барсаны дараах эрхтний донорын талаар яаралтай тусламжийн чиглэлийн эмнэлгийн мэргэжилтнүүдийн мэдлэг, хандлага” судалгааг нийт 170 ажилтанд явуулахад сувилагчдын 62.8 хувь, эмч нарын 66.7%-д эрхтний донорын талаарх мэдлэгтэй, Сувилагчийн хандлагын дундаж 170 онооноос 101.84 (SD: 9.88), эмчийн хувьд 106.53 (SD: 11.77) тус тус байна.¹³

Бидний асуумж судалгааны үр дүнгээс харахад судалгаанд хамрагдсан эмнэлгийн мэргэжилтнүүдийн дунд Донорын тухай хуулийн талаарх мэдлэг, мэдээлэл дутмаг, хэрэгжилт хангалтгүй түвшинд байгааг харууллаа. Хүний эд, эрхтнийг шилжүүлэн суулгах эмчилгээний явцад эрх зүйн зохицуулалтыг оновчтой хийснээр тусламж үйлчилгээ үзүүлж буй эмнэлгийн мэргэжилтний эрх ашгийг хамгаалах, донор, реципиентийн амьдралын чанар, нийгмийн хамгаалал болон хууль бусаар эс, эд, эрхтний болон хүний наймааны гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх нөхцөл бүрдэнэ.

¹⁰ M Salmani Nadoushan¹, B Nozary Heshmati², A Shabanzadeh Pirsarace³, I Salmani Nodoushan⁴, R Jafari Nadoushan⁴, F Yazdi⁵ Knowledge and Attitude of Iranian Physicians towards Organ and Tissue Donation. Int J Organ Transplant Med. 2014;5(2):66-70.

¹¹ Zargooshi J. Quality Of Life Of Iranian Kidney “Donors”. The Journal of Urology. 2001;166(5):1790-1799. doi:10.1016/s0022-5347(05)65677-7.

Иймд эрүүл мэндийн байгууллагуудын эмнэлгийн мэргэжилтнүүдэд холбогдох хуулийн талаарх ойлголт, мэдээ, мэдээллийг үе шаттайгаар таниулан сурталчлах, уг хуулийн зохицуулалтыг улам боловсронгуй болгох шаардлагатайг харуулж байна.

ЭХ СУРВАЛЖ

Монгол хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. Донорын тухай хууль. Уб. 2000.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. П.Батчулуун. “Тархины үхэлтэй донороос эрхтэн шилжүүлэн суулгах үед трансплантацийн координацын үүрэг”. Уб. 2017.
2. Эрүүл мэндийн хөгжлийн төвийн тайлан, мэдээлэл. Уб. 2023.
3. Тархины үхэлтэй донороос эрхтэн шилжүүлэн суулгах эмчилгээний орчин үеийн чиг хандлага ба тулгамдаж буй асуудлууд. Судалгааны эмхэтгэл. Уб. 2017.
4. Б.Мөнгөншагай. “Хүний цус, эс, эд, эрхтнийг хууль бусаар авах гэмт хэргийн эрүүгийн эрх зүйн зарим асуудал” судалгааны ажил. Уб.2018.
5. Цэрэнбат. Донорын эрх зүйн зохицуулалт. Уб. 2023
6. О.Чимэдсүрэн. Эпидемиологийн судалгааны арга зүй. Уб. 2004.

Гадаад хэл дээрх

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. M Salmani Nadoushan¹, B Nozary Heshmati², A Shabanzadeh Pirsarace³, I Salmani Nodoushan⁴, R Jafari Nadoushan⁴, F Yazdi⁵ Knowledge and Attitude of Iranian Physicians towards Organ and Tissue Donation. Int J Organ Transplant Med. 2014;5(2):66-70.
2. Zargooshi J. Quality Of Life Of Iranian Kidney “Donors”. The Journal of Urology. 2001;166(5):1790-1799. doi:10.1016/s0022-5347(05)65677-7.
3. Khatami M, Nikravan N, Alimohammadi F. Quality and Quantity of Health Evaluation and the Follow-up of Iranian Living Donors. Transplantation Proceedings. 2015;47(4):1092-1095. doi:10.1016/j.transproceed.2014.11.059.
4. Jafar Kondori, Rouzbeh Rajaei Ghafouri, Vahid Zamanzadeh, Ahmad Mirza Aghazadeh Attari, Stephen R. Large & Zahra Sheikhalipour. Emergency medical staffs’ knowledge and attitude about organ donation after circulatory determined death (DCD) and its related factors. biomedcentral.com/articles/10.1186/s12873-021-00485-5
5. Michael Oliver, Alexander Woywodt. Organ donation, transplantation and religion. 2010.Oct.20.

STUDYING THE IMPLEMENTATION AND UNDERSTANDING OF THE DONOR ACT***Bat-Ireedui.Kh****Director of General Hospital for State Special Servants
(MS in Medical Sciences)***ABSTRACT:**

According to the statistical data from the Ministry of Health, around 80-100 people out of 1 million get chronic kidney failure and have hemodialysis treatment, thus, more than 80% of these patients get kidney transplantation treatment. Furthermore, hepatitis B and hepatitis C viruses spread through around 10% of the population, and liver cancer caused by hepatitis B is more than six times higher than the global average. Each year, more than 2000 people are diagnosed with liver cancer and 80% of them die. Achievements and solutions of modern science have invented innovation and technology in the medical sector, along with organ transplantation from both living and deceased donors is the epitome of efficient treatment methods for debilitating diseases that are becoming practical.

In Mongolia, the act and regulation of tissue and organ transplantation provide the laws of the World Health Organization, The Transplantation Society, and the Donor Act. Even though, we obey the above-mentioned act and regulation, any research works of medical legislation related to the law adjustments and implementations about privacy and social welfare of organ donors and organ transplantation patients have not been carried out well.

Following the development of tissue and organ transplantation treatment, there is a lack of rationalizing laws and regulations that adjust the transplantation issues, also, the raising of a problem and research work related to medicine and law are inadequate. In this scenario, we set our research background. In a range of “Organ Donor, legislation adjustment of recipient” Ph.D. dissertation, our team assumed the concept of The Implementation and Understanding of Donor Act.

KEYWORDS:

Organ transplantation, Hospital Legislation, Recipient, Cadaver, Health Care

МОНГОЛ УЛСЫН АУДИТЫН ДЭЭД БАЙГУУЛЛАГЫН БИЕ ДААСАН БАЙДЛЫГ САЙЖРУУЛАХ НЬ: ЕРӨНХИЙ АУДИТОРЫН ТОМИЛГОО



П.Батмунга

“Оюуны-Инноваци” ТББ-ын судлаач, хуульч

ТОВЧЛОЛ:

Энэ өгүүлэлд Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг томилох процессын талаар хөндөж авч үзэв. Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг хараат бусаар томилох нь төрийн аудитын байгууллагын бие даасан байдлыг хангах асуудлын нэгэн чухал хэсэг юм. Одоогийн эрх зүйн зохицуулалтаар Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг томилоход эрх баригч нам шийдвэрлэх нөлөөтэй байгааг өөрчилж, Улсын Их Хуралд суудал бүхий нам, эвслүүдийн оролцоо, зөвшилцөл, нээлттэй, ил тод байдлыг хангах чиглэлээр эрх зүйн зохицуулалтыг цаашид боловсронгуй болгох шаардлага байна. Энэ хүрээнд Бүгд Найрамдах Австри Улс, Босни-Херцеговин Улсуудын туршлагыг судалж танилцуулав.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

төрийн аудит, үндэсний аудитын газар, аудитын дээд байгууллагын загвар, бие даасан байгууллага

I. ОРШИЛ

Аудитын дээд байгууллага нь төсвийн зарцуулалтыг шалгах, гүйцэтгэх эрх мэдэл төсвийн хөрөнгийг хэрхэн зарцуулж, ашигласан талаар бие даасан дүгнэлт гаргах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Манай улсад энэ чиг үүргийг Ерөнхий аудиторгоор удирдуулсан Үндэсний аудитын газар хэрэгжүүлж байна.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7 дахь заалтыг өөрчлөн найруулахдаа “... Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно;” гэсэн заалтыг оруулсан. “Төрийн санхүү, төсвийн хяналт” гэдэг нь үндсэндээ “аудит”-ыг хэлж байна.¹ Үүнийг тодотгон 2020 оны 5 дугаар сарын 01-ний өдөр шинэчлэн баталсан Төрийн аудитын тухай хуулийн 6.1-д “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7 дахь заалтын дагуу төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллага нь төрийн аудитын байгууллага байна” гэж заажээ.

¹ Тухайн үед судлаачдаас “прокурор, арбитр зэрэг дэлхий нийтэд түгээмэл хэллэгтэй адилхан аудит гэдэг ойлголт Монгол хэлэнд нутагшсан, хууль тогтоомжид аль хэдийн суусан, агуулга нь тодорхой учраас уг үгийг Үндсэн хуульд шууд хэрэглэх санал гаргаж байсан байдаг”. О.Мөнхсайхан “Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт: Илтгэл, өгүүлэл санал”, УБ, 2023, 244 дэх тал.

Аудитын дээд байгууллагын Магна Харта гэгддэг баримт бичиг болох ИНТОСАЙ-н Конгрессоос Лимагийн тунхаглалыг 1977 онд баталсан баталсан бөгөөд уг тунхаглал нь аудитын дээд байгууллага хараат бус байхын ач холбогдлыг иж бүрнээр тодорхойлж, аудитын дээд байгууллага зөвхөн шалгагдаж байгаа байгууллага төдийгүй аливаа хөндлөнгийн нөлөөнөөс ангид байх талаар сануулсан анхны баримт бичиг болсон. Лимагийн тунхаглалын зорилгод “төрийн хараат бус аудитыг бүрдүүлэх” гээд, улс орон бүр үндэсний хууль тогтоомждоо хараат бус байдлыг нь баталгаажуулсан аудитын дээд байгууллагатай байж, эрүүл ардчиллыг тогтоох, тогтвортой ардчиллын салшгүй хэсэг, ардчилсан тогтолцооны амин чухал бүрэлдэхүүн хэсэг, нийгмийн итгэл үнэмшилд эерэг нөлөө үзүүлдэг, иргэдийн амьдралыг өөрчлөх нэн чухал хүчин зүйл, сайн засаглалыг хэрэгжүүлэгч” гэж тодорхойлсон.

Манай улсын тухайд Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг Улсын Их Хурлын дарга санал болгосноор Улсын Их Хурал томилж байгаа нь аудитын дээд байгууллагын хараат бус байдлыг хангахгүй буюу Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7 дахь заалтын “.. Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно;” гэсэн үзэл санаатай нийцэхгүй байгааг энэ өгүүллээр нотлохыг зорино.

II. АУДИТЫН ДЭЭД БАЙГУУЛЛАГЫН ЗАГВАРЫН ТАЛААР

Аудитын дээд байгууллагыг уламжлалт хандлагаар институтийн хувьд ерөнхийд нь Вестминстерийн (анг. Westminster model) буюу Ерөнхий аудиторын, Наполеоны (анг. Napoleonic model) буюу Шүүхийн, Зөвлөлийн (анг. Board or Collegiate model)-ийн гэсэн 3 загварт ангилдаг² байна. Гэхдээ дээрх 3 загвар дээр Засгийн газрын яам (анг. Government Department)-ийн загвар гэсэн өөр нэг загварыг нэмж, Аудитын дээд байгууллагын загварыг 4 ангилах нь ч байдаг аж. ³ Энэ нь аудитын дээд байгууллагын загварыг дээрх уламжлалт 3 загвараас өөрөөр ангилж болохгүй гэж туйлшран ойлгож болохгүйг илтгэж байна. Өөрөөр хэлбэл, тухайн улс аудитын байгууллагаа байгуулахдаа дээрх 3 загварын аль нэгийг сонгосон байлаа ч, өөрийн онцлогтоо тохируулан төрийн аудитын байгууллагаа байгуулсан байх боломжтой.

Английн засгийн газрын “Олон улсын хөгжлийн яам (анг. Department for International Development)”-аас хөндлөнгийн аудитын ялгаа бүхий тогтолцоонуудын онцлогийн талаар судалж, тэдгээрийн давуу болон сул талыг тодорхойлсныг⁴ тоймлон танилцуулбал:

	Ерөнхий аудиторын загвар	Аудитын шүүхийн загвар	Зөвлөлийн загвар
СУУРЬ МЭДЭЭЛЭЛ			
Аудитын дээд байгууллага	Үндэсний аудитын газар	Аудитын шүүх	Аудитын зөвлөл
Удирдлага	Ерөнхий аудитор (нэг хүн)	Ахлах шүүгч (Шүүхийнхээ бусад гишүүдээс сонгогддог)	Зөвлөлийн дарга

² Rick Stapenhurst and Jack Titworth, “Features and Functions of Supreme Audit Institutions,” Prem Notes 59 (October 2001), <http://hdl.handle.net/10986/11363>; INTOSAI Development Initiative (IDI), “SAI Independence Resource Kit - For In-Country Donor Staff,” 5.

³ Засгийн газрын яамны загварын дагуу, Аудитын дээд байгууллага нь засгийн газраасаа хараат орших дотоод аудитын байгууллага болно. Тус загварын төлөөлөл болж Хятадын Үндэсний Аудитын газрыг дурдаж болох юм. Үз., Posner and Shahan, “Audit Institutions,” 493–97.

⁴ “Department for International Development (DFID), “Characteristics of different external audit systems,” accessed August 16, 2023, https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/DfID_Characteristics_of_Different_SAIs.pdf

Бүрэн эрхийн хугацаа	Ерөнхийдөө тодорхой хэдэн жилээр, заримдаа тодорхой хугацаагүйгээр	Тэтгэвэрт гарах хүртэл	Тодорхой хэдэн жилээр
Аудитын гол фокус	Санхүүгийн тайлангийн аудит	Нийцлийн аудит	Янз бүр
Төсвийн хороо (Public Account Committee - PAC)-той харилцаа холбоотой байх байдал	Тийм	Үгүй	Тийм
Аудитын дээд байгууллагын албан хаагчдын суурь мэргэжил	Санхүү-нягтлан бодогч, аудиторууд	Хууль-Хуульч	Янз бүр
Аудитын ажлын гүйцэтгэлийг хангах	PAC-д тайлангаа өгсний дараа, PAC сонсгол явуулж, холбогдох дүгнэлт гаргана	Шүүх ял ногдуулах, эсхүл батламж гаргана	PAC-д тайлангаа өгсний дараа, PAC сонсгол явуулж, холбогдох дүгнэлт гаргана
БОЛОМЖИТ ДАВУУ БОЛОН СУЛ ТАЛ			
Аудитын дээд байгууллага доторх эрх мэдлийн төвлөрөл	Нэг хүнд төвлөрсөн эрх мэдэл нь зөв хүнд очвол сайн үр дүнг авч ирэх бол, буруу хүнд очвол урвуулан ашиглагдах аюултай	Эрх мэдэл нь шүүхийн гишүүдийн дунд харьцангуй тархсан байх хэдий ч, шүүгч тус бүр өөрсдийн хариуцсан асуудлынх хувьд нэлээдгүй эрх мэдэлтэй	Шийдвэр гаргахад хамгийн олон үзэл бодлыг харгалздаг бөгөөд эрх мэдэл нь тархсан. Гэхдээ шийдвэр гаргахад хэт удаан, төвөгтэй байдаг
Аудитын дээд байгууллагын улс төрийн нөлөөнд автах байдал	Онолын хувьд бага. Учир нь ерөнхий аудитор засгийн газартай бус хууль тогтоогчтой илүү харилцаатай байдаг тул Ерөнхий аудиторыг өөрчлөхөд туйлын хэцүү	Онолын хувьд бага. Учир нь Аудитын дээд байгууллагын гишүүд нь шүүгч нар байдаг бөгөөд тэдгээр нь тодорхой хугацаагүйгээр томилогддог	Зөвлөлийн гишүүдийг томилох, чөлөөлөхөд ашиглагдах томилгооны нөхцөл болон бусад арга хэмжээнүүдээс хамаараад асуудалтай байж болно

Нээлттэй / Ил тод байдал	РАС-тай холбогдох холбоо нь аудитын процессыг ил тод болгох учиртай	Хэрэв шүүхийн шийдвэр нь нээлттэй бус, эсхүл шийдвэрүүд нь Парламентаар хэлэлцэгддэггүй бол нээлттэй байдал дутагдах аюултай	РАС-тай холбогдох холбоо нь аудитын процессыг ил тод болгох учиртай
Аудитын шийдвэрийг гүйцэтгүүлэх чадвар	РАС-ын үр нөлөөтэй байдлаас хамаарна	Өөрөө гүйцэтгүүлэх боломжтой. Гэхдээ практикт, санкцын үр нөлөө нь сул байх тохиолдолд холбогдох этгээдүүд шүүхийн шийдвэрийг үл тоох магадлалтай	РАС-ын үр нөлөөтэй байдлаас хамаарна

III. ЭРХ МЭДЭЛ ХУВААРИЛСАН ТОГТОЛЦОО ДАХЬ АУДИТЫН ДЭЭД БАЙГУУЛЛАГА

Ардын хувьсгал ялсны дараа 1922 оны 6 дугаар сарын 23-ны өдөр тэр үеийн Ардын засгийн газар бүрэлдэхүүнд “Хянан байцаах хэлтэс”-ийг байгуулснаар төрийн хяналт шалгалтын тусдаа бүтэц буюу байгууллага бий болох эхлэлийг тавьсан гэж үздэг. Энэхүү “Хянан байцаах хэлтэс” нь яамд, газруудын санхүү, эдийн засгийн үйл ажиллагаа нь хувьсгалын эрх ашигт нийцэж буй эсэхийг хянах, улсын сан хөмрөгийг ариг гамтай зарцуулж, арвилан хэмнэхэд туслах, Ардын засгийн газраас гаргасан тогтоол, тушаалыг яам, газрууд хэрхэн биелүүлж байгааг шалгах гэсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байжээ. Улмаар 1924 оны Үндсэн хуулийн Хорин долдугаар зүйлд “Засгийн газар бол тус улсын ерөнхийлөн захирах газар мөн бөгөөд гишүүд нь ерөнхий сайд, жинхэнэ орлогч сайд, бүх цэргийн ба эдийн засгийн зөвлөлийн тэргүүлэгчид, бүх цэргийн жанжин, улсын хянан байцаагч, дотоод гадаад цэрэг, санхүү, аж үйлдвэр, шүүх, ардыг гэгээрүүлэх яамны сайдууд болно”⁵ хэмээн “улсын хянан байцаагч” хэмээх субъектыг Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд оруулахаар заасан байна.

1972 оны эцэс хүртэл Засгийн газрын нэрийн өмнөөс явуулдаг төрийн хяналт шалгалтыг эрхэлсэн БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлийн Хянан шалгах комисс, үйлдвэр, албан газар, байгууллагад олон нийтийн хяналт шалгалтыг эрхэлсэн нам, төрийн хяналтад туслах Олон нийтийн хянан шалгах комисс ийм хоёр төрлийн байгууллага тус тусдаа ажиллаж байсан⁶ байдаг.

Харин МАХН-ын Төв Хорооны III бүгд хурал 1972 оны 6 дугаар сарын 28-ны өдөр хуралдаж, “Нам, улс, олон нийтийн хянан шалгах байгууллагын зохион байгуулалтад зарим өөрчлөлт оруулж, ардын хянан шалгах систем” байгуулах тухай” МАХН-ын Төв хорооны Улс төрийн товчооны саналыг хэлэлцэн дэмжиж, ЗХУ ба бусад орны туршлагыг харгалзан БНМАУ-ын ардын хянан шалгах байгууллагын дүрмийг боловсруулан баталж, улс орон даяар ардын бүх шатны байгууллагыг 1972 онд багтаан байгуулж дуусгахыг МАХН-ын Төв хорооны Улс төрийн товчоо, БНМАУ-ын Сайд нарын зөвлөлд даалгасан байна. Үүний дараа Сайд нарын Зөвлөлийн хянан шалгах комиссыг татан буулгаж, БНМАУ-ын АИХ-ын Тэргүүлэгчдийн 1972 оны 10 дугаар сарын 19-ний өдрийн 210 дугаар зарлигаар БНМАУ-ын Ардын хянан шалгах байгууллагыг байгуулж, Сайд нарын Зөвлөлийн 1972 оны 434 дүгээр

⁵ Ред. Б.Баярсайхан, Д.Баянбилэг, Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл, Боть 2, Уб., 2010, 513 дахь тал.

⁶ Б. Чимид, Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Захиргааны эрх зүй: Ерөнхий анги, Уб, 2021, 285 дахь тал.

тогтоолоор “БНМАУ-ын Ардын хянан шалгах байгууллагын түр дүрэм”-ийг баталжээ.⁷

Улмаар МАХН-ын Төв хорооны Улс төрийн товчооны 1980 оны 02 дугаар сарын 20-ны өдрийн 80 дугаар тогтоолоор БНМАУ-ын Үндсэн хуульд ардын хяналт шалгалтын талаар оруулах нэмэлт, ардын хяналт шалгалтын тухай хуулийн төсөл боловсруулах комисс байгуулж, 1980 оны 11 дүгээр сарын 21-ний өдрийн БНМАУ-ын Үндсэн хуульд зарим нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн Хорьдугаар зүйлд: “БНМАУ-ын Ардын Их Хурал Төрийн хяналт шалгалтыг үйлдвэр, албан газар, байгууллага, хөдөө аж ахуйн нэгдэл дэх хөдөлмөрчдийн олон нийтийн хяналт шалгалттай хослуулсан ардын хянан шалгах байгууллагын системийг тодорхойлдог БНМАУ-ын Ардын Хянан Шалгах Хороог байгуулна. Ардын хянан шалгах байгууллагын эрх хэмжээ, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг БНМАУ-ын Ардын хяналт шалгалтын тухай хуулиар тодорхойлно” гэсэн 2, 3 дахь хэсгийг нэмж, 1981 онд БНМАУ-ын Ардын Их Хурал “БНМАУ-ын ардын хяналт шалгалтын тухай хууль”-ийг баталж байжээ. Ардын хянан шалгах байгууллага нь 1990 он хүртэл ажилласан байдаг.

Сүүлийн 100 гаруй жилд Монгол төрт ёсноо төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлдэг байгууллага тодорхой байр эзэлж тухайн нийгэмдээ ихээхэн үүрэг гүйцэтгэж иржээ. Захиргаадлын буюу тоталитар (1990-ээд оноос өмнөх) дэглэмийн үед төрийн эрх мэдлийг хуваарилаагүй, нэг үзэл суртал дангаар ноёрхож байсан нийгэмд төрийн хяналт шалгалт нь төрийн удирдлагад социалист хууль ёсыг хангах, сахилга батыг бэхжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэж байсан нь дамжиггүй. Чингэхдээ хянан шалгах бүх ажлыг нам манлайлах ёстой ба “намын удирдлага бол нам, улс, олон нийтийн хянан шалгах байгууллагын амжилт олох баталгаа мөн” гэж намын баримт бичигт ч зааж⁸ заасан байдаг.

Тэгвэл төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчимд суурилсан эрх зүйт, ардчилсан нийгэмд төрийн аудитын байгууллага нь гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус, бие даасан байдлаар чиг үүргээ хэрэгжүүлэх ёстой гэсэн мөн чанар, үүрэг ач холбогдлоор нь авч үзвэл манай улсад аудитын дээд байгууллага үүссэн нь 1995 оноос эхлэлтэй гэж дүгнэж болно. Энэ тухай товч өгүүлье.

(1990-1995 он)

1990 оны 3 дугаар сарын 23-нд МАХН-ын онц эрхтэй холбогдсон заалтуудыг 1960 оны Үндсэн хуулиас хасаж Монгол Улсад олон намын тогтолцоо байхыг хүлээн зөвшөөрсөн нь Монгол Улс нэг тогтолцооноос нөгөө тогтолцоонд шилжин орох эхлэлийг тавив. Үүний дараа 1990 оны 5 дугаар сарын 10-ны өдөр батлагдсан БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн хуулиар Ардын Их Хурлын зэрэгцээ Улсын Бага Хурлыг сонгох, Ерөнхийлөгчийн институт, кабинетын Засгийн газар зэрэг Монгол Улсын төрийн дээд байгууллагуудын завсрын чанартай тогтолцоог шинэчлэн бий болгосон.

БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн хуулийн Хоёрдугаар зүйлд “БНМАУ-ын Ардын Их Хурал дор дурдсан, зөвхөн өөрийн шийдвэрлэх онц эрхийн асуудлаас гадна төрийн дотоод, гадаад бодлогын ямар ч асуудлыг санаачилгаараа хэлэлцэн шийдвэрлэнэ” гээд 5 дахь хэсэгт “БНМАУ-ын Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор БНМАУ-ын Ерөнхий сайд, БНМАУ-ын Ерөнхий прокурор, БНМАУ-ын Ардын хянан шалган хорооны даргыг томилох, чөлөөлөх, БНМАУ-ын Дэд шүүхийн даргыг сонгох, чөлөөлөх” гэж, Арван нэгдүгээр зүйлд “БНМАУ-ын Бага Хурал нь БНМАУ-ын АИХ-ын эрх хэмжээнд хамаарахаар заасан бусад төрийн гадаад, дотоод бодлогыг ямар ч асуудлыг тухайлбал, дор дурдсан асуудлыг хэлэлцэж шийдвэрлэнэ” гээд 8 дахь хэсэгт “БНМАУ-ын Ардын хянан шалгах хорооны даргын өргөн мэдүүлснээр Ардын хянан шалгах хорооны бүрэлдэхүүнийг батлах, түүнд өөрчлөлт оруулах” гэж заасан.

⁷ Ред. Б.Баярсайхан, Д.Баянбилэг, Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл, Боть 6, Уб., 2010, 104 дэх тал.

⁸ Б.Чимид, БНМАУ-ын захиргааны эрх зүй, Уб., 1982, 375 дахь тал.

Гэхдээ төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засаг, нэг намын үзэл суртал ноёрхож байсан тогтолцооны үед ажиллаж байсан төр, олон нийтийн хяналтыг хослуулсан ардын хянан шалгах байгууллагын нүсэр бүтцийг тэр чигээр нь хуулах бус ардчилсан дэглэм, зах зээлийн харилцаанд нийцүүлэн шинээр тодорхойлох шаардлага үүсэж байсан нь гарцаагүй.

Гэсэн хэдий ч 1990 оны 9 дүгээр сарын 11-ний өдөр батлагдсан “БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн хуулийн Хоёрдугаар зүйлийг 5 дахь хэсгийг “БНМАУ-ын Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор БНМАУ-ын Засгийн газрын Ерөнхий сайд, Ерөнхий прокурорыг томилох, чөлөөлөх, БНМАУ-ын Дээд шүүхийн даргыг сонгох, чөлөөлөх” гэж өөрчлөн найруулж, Арван нэгдүгээрийн зүйлийн 8 дахь хэсгийг хассан байна. Үүний дараа УБХ-ын 1990 оны 10 дугаар сарын 04-ний өдрийн 16 дугаар тогтоолоор 1991.01.01-ээр тасалбар болгон Ардын хянан шалгах бүх шатны байгууллагыг татан буулгаж, Ардын хянан шалгах хорооны гүйцэтгэж байсан үндсэн үүргийг яам, тусгай газар, улсын хяналтын бусад албадад шилжүүлж, тэдгээрийн дүрэмд тусган хэрэгжүүлэхээр шийдвэрлэжээ.⁹

1991 онд улсын даалгаврын биелэлтийг хянан шалгах, өмчийн хадгалалт, хамгаалалт, бүртгэл, тайлан, тооцоо, дотоод болон салбан хоорондын ажлын байдлыг шалгах зэрэг БНМАУ-ын ардын хянан шалгах байгууллагын тухай хуульд заасан үндсэн үүргийг холбогдох яам, тусгай газар болон зохих чиглэлийн улсын хянан байцаах албадад шилжүүлсний зэрэгцээ санхүү, татварын албадыг шинээр буй болгож улсын хэмжээнд байгаа хяналт шалгалтын албадыг нэгтгэн Улсын хянан байцаах газрыг Засгийн газрын дэргэд байгуулсан¹⁰ байна. Гэвч Улсын хянан байцаах газрыг байгуулан жил гаруй болсны дараа түүний гүйцэтгэж байсан үүргийг холбогдох яамдад шилжүүлэн 1992 оны сүүлчээр татан буулгасан¹¹, шинээр байгуулагдсан Засаг захиргааны яаманд Засгийн газрын шийдвэрийн хэрэгжилтэд хяналт тавих үүрэгтэй нэгж байсан боловч Засгийн газар, яамны тухай хууль батлагдаагүйгээс уг нэгж Засгийн газраас тухайн үед Улсын байцаах газарт олгосон эрх хэмжээний хүрээнд ажиллаж байв.¹² Улмаар 1993 оны 6 дугаар сард Засаг захиргааны яамны үүрэг Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газарт шилжиж, төрийн удирдлагын хяналт шалгалт гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд буюу дотооддоо Засгийн газар, түүний байгууллагууд, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага хэрэгжүүлэх болжээ.¹³ Уг хугацаанд төр, засгийн дээд, төв байгууллагын аппаратын санхүүгийн үйл ажиллагаа бараг хяналтгүй байсан байна.¹⁴

Төрийн хянан шалгах хороо (1995-2003 он)

Дээр дурдсанчлан, ардчилсан дэглэмд шилжсэнээс хойших 5 жил буюу 1990-1995 онд Монгол Улсад хөндлөнгийн хяналтын дээд байгууллага байхгүй байжээ. Энэ үед Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөр ажиллаж байсан П.Очирбат “Төрийн удирдлагын хяналт шалгалтын тухай хуулийн төсөл”-ийг санаачлан УИХ-д өргөн мэдүүлсэн байна. Хуулийн төслийн үзэл баримтлалд дурдсан зарим үндэслэлүүдийг дурдвал:

- Төрийн албан хаагчид албан тушаал, эрх мэдлээ ашиглан хууль тогтоомж зөрчиж байгаа тухай мэдээ, мэдээлэл цөөнгүй гардаг боловч тэдний төрийн албаны сахилга, албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн эсэхийг шалгаж тогтоодог газар үндсэндээ байхгүй байна.

⁹ Ред. Б.Баярсайхан, Д.Баянбилэг, Монгол Улсын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл, Боть 7, Уб., 2010, 336 дахь тал.

¹⁰ БНМАУ-ын Бага Хурлын дарга Р.Гончигдоржийн тавьсан илтгэл, “БНМАУ-ын Бага Хурлын үйл ажиллагааны тайлан, хууль тогтоох ажлыг сайжруулах зорилтын тухай” Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж, Боть 1, Уб., 2022, 345 дахь тал.

¹¹ УИХ-ын Тамгын газар. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль /1995 оны/-ийн хувийн хэрэг, Хуулийн төслийн танилцуулга

¹² Мөн тэнд.

¹³ Мөн тэнд.

¹⁴ Мөн тэнд.

- Төрийн өмчийн эд хөрөнгө эзэнгүйдэж үрэн таран хийх явдал ердийн үзэгдэл болсон байна. Засгийн газраас төрийн өмчийн эд хөрөнгийн ашиглалт, зарцуулалт, бүрэн бүтэн байдалд тавих хяналтыг хүчтэй болгох талаар зарим арга хэмжээ авч байгаа боловч түүнийг хэрэгжүүлэх ажлын зохион байгуулалт, далайц, үр дүн, хариуцлага тооцох ажил хангалтгүй байна.
- Төр, захиргааны хяналтын тогтолцоог бий болгох талаар зарим арга хэмжээ авч байгаа боловч нэлээд асуудал үндсэндээ төрийн хяналтын гадна байна.
- Төр, засгийн дээд, төв байгууллагын аппаратын санхүүгийн үйл ажиллагаа бараг хяналтгүй байна” гэж дурджээ.

Хуулийн төслийг УИХ 1995 оны 3 дугаар сарын 27-ны өдөр “Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль” нэртэйгээр баталж, “улсын төвлөрсөн төсвийн орлогын бүрдүүлэлт, төсвийн хөрөнгийн хуваарилалт, зарцуулалтыг хянан шалгах, төрийн өмчийн эд хөрөнгийн ашиглалт, зарцуулалт, хадгалалт, хамгаалалтад тавих хяналт шалгалтыг хэрхэн хэрэгжүүлж байгааг хянан шалгах, энэ хуульд заасан албан тушаалтан төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн эсэхийг шалгаж дүгнэлт гаргах¹⁵ чиг үүрэг бүхий Төрийн хянан шалгах хороо”-г бий болгосон байна.

Төрийн хянан шалгах хороо нь дарга, найман гишүүнээс бүрдэх бөгөөд хорооны даргыг УИХ-ын даргын санал болгосноор, Хорооны гишүүнийг УИХ-ын холбогдох Байнгын хорооны санал болгосноор УИХ томилно. Төрийн хянан шалгах хорооны дарга орон тооны, гишүүн орон тооны бус байна. Хорооны дарга нь дээд боловсролтой, төрийн албанд таваас доошгүй жил ажилласан Монгол Улсын иргэн байна. Хорооны дарга төрийн тусгай албан тушаалтанд хамаарна. Хорооны дарга, гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа 6 жил байна. Хорооны дарга, гишүүнээр Засгийн газар, Үндсэн хуулийн Цэцийн гишүүн, шүүгч, прокурорыг томилж болохгүй гэж зохицуулжээ.¹⁶

Төрийн хянан шалгах хороо нь хамтын удирдлагатай байгууллага байсан тул аудитын дээд байгууллагын загварын хувьд зөвлөлийн загварын шинжийг агуулсан гэж үзэж болно. Харин үйл ажиллагааны хэлбэр, арга барилын хувьд одоогийн Үндэсний аудитын газраас ихээхэн ялгаатай зүйлүүд байсан нь харагддаг. Төрийн аудитын байгууллага нь шалгагдагч байгууллагад санхүүгийн тайлангийн, гүйцэтгэлийн, нийцлийн зэрэг төрлөөр аудит хийх ба энэ нь эцсийн дүндээ тухайн шалгагдагч этгээдийн санхүүгийн удирдлагыг сайжруулахад чиглэгддэг. Тэгвэл 1995 оны Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд “аудит” гэсэн үг байсангүй. Цаашлаад, Төрийн хянан шалгах хороо нь шалгагдагч байгууллагад гол төлөв баримтын шалгалт хийх, үр дүнд хяналт шалгалтын танилцуулга гаргах ба шалгасан асуудлаар тухайн этгээдийн үйл ажиллагаанд дүгнэлт өгч, илэрсэн зөрчил дутагдлын шалтгааныг тогтоон, түүнийг арилгах арга хэмжээг авахыг шаардаж, шаардлагатай бол зохих хариуцлага хүлээлгэх тухай асуудлыг шийдвэрлэх буюу холбогдох байгууллагад тавьж шийдвэрлүүлдэг¹⁷ эрх хэмжээтэй байжээ.

¹⁵ Төрийн хянан шалгах хороо нь Мөн дор дурдсан албан тушаалтан төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн эсэхийг шалгаж дүгнэлт гаргах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж байжээ:

- Монгол Улсын Засгийн газрын гишүүн, Улсын Их Хурлын Тамгын газрын ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Ерөнхийлөгчийн тамгын газрын дарга, Ерөнхийлөгчийн зөвлөх, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын дарга, Шүүхийн тамгын газрын дарга;
- Монгол банкны ерөнхийлөгч, тэргүүн дэд, дэд ерөнхийлөгч, Үнэт цаасны хорооны дарга, гишүүн;
- Дэд сайд, яамны төрийн нарийн бичгийн дарга;
- Төрийн захиргааны албаны зөвлөлийн дарга, гишүүн;
- Засгийн газрын үндсэн болон дэд бүтцэд ордог тусгай газар, Засгийн газраас байгуулдаг төрийн захиргааны бусад байгууллагын дарга;
- аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн дарга, Засаг дарга, улсын зэрэглэлтэй хотын захирагч;
- Монгол Улсаас гадаад улс, олон улсын байгууллагад суугаа бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүн, гадаад улс, олон улсын байгууллагад суугаа Засгийн газрын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүн;
- хэрэв дээрх байгууллага, албан тушаалтан дэд дарга буюу орлогчтой бол тэдгээр дэд дарга буюу орлогч;
- хууль тогтоомжид заасан адилтгах бусад албан тушаалтан.

¹⁶ Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль. 1995.

¹⁷ Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль (1995)-ийн 5 дугаар зүйлийг үзнэ үү.

Үндэсний аудитын газар (2003 оноос)

2003 оны 01 дүгээр сарын 03-ны өдөр Төрийн аудитын тухай хуулийг баталсан явдал нь 2002 оны 6 дугаар сарын 07-ны өдөр Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийг баталсантай холбоотой байв. Учир нь УИХ Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийг баталсантай холбогдуулан 2002 оны 7 дугаар сарын 04-ний өдөр “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай” 42 дугаар тогтоолыг¹⁸ баталж, “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль батлагдсантай холбогдуулан шаардлагатай бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг боловсруулж, энэ оны 9 дүгээр сарын 15-ны өдрийн дотор Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх”-ийг Засгийн газарт даалгасан байдаг. Үүний дагуу Засгийн газраас УИХ-д 74 хуулийн төслийг мэдүүлсний нэг нь Төрийн аудитын тухай хуулийн төсөл байсан.¹⁹ Төрийн аудитын тухай хуулийн төслийг УИХ хэлэлцэж байх үед Төрийн хянан шалгах хорооны дарга буюу Монгол Улсын анхны Ерөнхий аудитор Л.Жавзмаа дараах тайлбарыг хэлж байсан байна.

Л.Жавзмаа: ... Хоёрдугаарт коллеги юм уу, ерөнхий аудиторын системийн талаар тодотгол өгөхийг хүсэж байна. Ер нь дэлхий нийтийн жишиг бол 2 тогтолцоо байгаа юм. Нэгдүгээрт коллеги, зөвлөл, тийм хамтын шийдвэр гаргадаг ийм тогтолцоотой, энэ нь Солонгост ийм жишиг байгаа юм, нөгөөх нь ерөнхий аудиторын тогтолцоо байгаа юм, энэ нь хуулийн төсөлд ерөнхий аудиторын тогтолцоог манайх сонгож авсан юм байна лээ. Тийм учраас одоо коллеги, тэргүүлэгчид, хамтын шийдвэр гаргадаг байгууллага бол байхгүй. Ерөнхий аудитор аудитынхаа дүнг баталгаажуулаад ингээд явчихаар хуулийн төсөлд орсон юм.

Улсын Их Хурлын 2003 оны намрын ээлжит чуулганы 1 дүгээр сарын 2-ны өдөр /Пүрэв гариг/-ийн хуралдааны тэмдэглэлээс

Гэхдээ, Төрийн аудитын тухай хууль батлагдахаас өмнө нь “төрийн аудит”-тай холбогдох зохицуулалтыг Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуульд оруулсан байдаг. Тодруулбал, тус хуулийн 38 дугаар зүйлд “Засгийн газрын гишүүн төсвийн гүйцэтгэл болон Засгийн газрын жилийн эцсийн санхүүгийн тайлан”-д төрийн аудитын төв байгууллага дүгнэлт гаргах, 61.1-д “Төрийн аудитын төв байгууллагын дарга Монгол Улсын ерөнхий аудитор байна”, 62.1-д “Төрийн аудитын төв байгууллага тогтоосон хүрээнд аудит хийж, дүгнэлт гаргах ажлыг бусад аудитын байгууллагаар гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлж болно” гэх мэт зохицуулалтуудыг оруулсан байдаг. Эндээс үзвэл 2002 оны 6 дугаар сарын 07-ны өдөр Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийг баталсан явдал нь үндсэндээ “Төрийн аудитын тухай хууль”-ийг шинээр батлах үндэслэл, шаардлага болсон байна гэж дүгнэж болох юм. Өөрөөр хэлбэл, Төрийн аудитын тухай хууль батлагдахаас өмнө Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулиар Ерөнхий аудиторын загварыг сонгочихсон байжээ.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт. 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7 дахь заалт: “Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно;” гэсэн зохицуулалтыг оруулсан. УИХ-ын 2020 оны “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” 02 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваарь” т “Төрийн аудитын байгууллагын бие

¹⁸ <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=6672>

¹⁹ Энэ өөрчлөлт нь Монгол Улс Шинэ Зеланд Улсын төрийн удирдлагыг шинэчлэх загварын “New Public Management” туршлагыг хэрэгжүүлэхээр шийдвэрлэсэнтэй холбоотой байв. Н.Бурмаа “Төрийн хяналт” У6, 2016, 76.

даасан, үйл ажиллагааны хараат бус байдлыг сайжруулах, эрх хэмжээг нэмэгдүүлэх; Зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцүүлэн шинэчлэх” агуулгаар Төрийн аудитын тухай хуулийг 2020 онд багтаан шинэчлэн найруулж батална” гэж тусгасан. Үүний дагуу УИХ 2003 оны Төрийн аудитын тухай хуулийг хүчингүй болгон 2020 оны 5 дугаар сарын 01-ний өдөр Төрийн аудитын тухай хуулийг шинэчлэн найруулж баталжээ. Ингэхдээ Ерөнхий аудитын загварыг хэвээр хадгалж үлдсэн байна.

IV. МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙ АУДИТОРЫН ТОМИЛГООНЫ ХАРААТ БУС БАЙДЛЫН ТАЛААР

Аудитын дээд байгууллага нь татвар төлөгчдийн хөрөнгө буюу төсвийн захиран зарцуулах, мөн нийтийн өмчийн ашиглалттай холбоотой үйл ажиллагаанд аудит хийдэг тул энэ байгууллага нь хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулах шаардлагатай байдаг.

Лимагийн тунхагт “Аудитын дээд байгууллага нь чиг үүргээ өөрсдөө аудит хийж байгаа байгууллагаасаа хараат бус байсан, мөн гаднын нөлөөллөөс хамгаалагдсан нөхцөлд л бодитоор хийгээд үр дүнтэй хэрэгжүүлж чадна” гэж дурдсан. Түүнчлэн Нэгдсэн үндэсний байгууллагын Ерөнхий ассемблейгаас 2011 онд батлагдсан “Нийтийн удирдлагын үр ашигтай, хариуцлагатай, үр дүнтэй болон ил тод байдлыг аудитын дээд байгууллагыг хүчирхэгжүүлэх замаар сайжруулах нь” 66/209 дугаар тогтоолд ч мөн аудитын дээд байгууллага, түүний бие даасан байдал хангагдаагүй нөхцөлд өөрийн чиг үүргээ бодитоор хийгээд үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжгүйг хүлээн зөвшөөрчээ.²⁰ Аудитын дээд байгууллагын бие даасан байдлын талаарх гол баримт бичиг болох 2007 онд ИНТОСАЙ-ын Конгрессоос баталсан Мексикийн тунхаглалаар Аудитын дээд байгууллагын бие даасан, хараат бус байдлын 8 зарчмыг тодорхойлсон²¹. Үүнд:

- 1) тохиромжтой бөгөөд үр нөлөөтэй үндсэн хуулийн /хууль ёсны/ эрх зүйн орчин, энэхүү эрх зүйн орчныг бодитойгоор хэрэгжүүлэх зохицуулалтууд байх;
- 2) аудитын дээд байгууллагын тэргүүн, гишүүд (хамтын удирдлагат байгууллага)-ийн хараат бус байдал, үүний дотор ажил үүргээ хэвийн гүйцэтгэхэд шаардлагатай хууль ёсны халдашгүй байдал, бүрэн эрхийн хугацааны баталгаа хамгаалах асуудал;
- 3) аудитын дээд байгууллага ажил үүргээ гүйцэтгэхэд нь хангалттай бүрэн эрх мэдэл, эрх чөлөө олгох;
- 4) мэдээлэлд хязгаарлалтгүй нэвтрэх;
- 5) ажлаа тайлагнах эрх ба үүрэг;
- 6) аудитын тайлангийн агуулга, хугацааг шийдэх болон тайлангаа хэвлэх, тараах эрх чөлөө;
- 7) аудитын дээд байгууллагын зөвлөмжийг дагаж мөрдөх үр нөлөөтэй механизмтай байх;
- 8) санхүү болон удирдлагын/захиргааны бие даасан байдал, ажиллах хүч, эд материал, мөнгөний нөөцийн бэлэн байдал.

Дээрхээс үзвэл, аудитын дээд байгууллагын бие даасан байдлыг хангах нэг чухал зарчим нь уг байгууллагын удирдлагын хараат бус байдлыг хангах явдал байдаг нь харагдаж байна. Ер нь албаны хараат бус байдлын хангах хүрээнд юу түрүүнд тухайн албан тушаалын томилгоог хийхдээ хараат бус, шударга, нээлттэй арга, журмыг хэрэглэх, томилогдсоны дараа албан тушаалтны бүрэн эрхийн баталгаа, халдашгүй байдлыг хангах асуудлыг авч үздэг.

²⁰ Тус тогтоолыг дараах холбоосоор үзэх боломжтой: <https://sirc.idi.no/document-database/documents/united-nations-publications/4-un-resolution-66-209>

²¹ Тус тунхаглалыг дараах холбоосоор үзэх боломжтой: <https://sirc.idi.no/document-database/documents/intosai-publications/2-intosai-p-10-mexico-declaration-on-sai-independence/file>

Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг УИХ-ын даргын санал болгосноор УИХ нэр дэвшигчийн сонголт хийж зургаан жилийн хугацаагаар томилох бөгөөд түүнийг нэг удаа улируулан томилж болно.²² Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг УИХ-ын даргын санал болгосноор УИХ томилдог журам 2003 оноос өөрчлөгдөөгүй явж иржээ.²³

Гэтэл бие даасан байгууллагыг бүрдүүлэхэд УИХ дахь олонх болон түүний байгуулсан Засгийн газар давамгайл оролцоотой бол уг байгууллагын бие даасан байдал нь алдагдаж тал засаж ажиллах, улмаар парламентын сонгуульд ялсан нам, эвсэлд хяналтгүйгээр эрх мэдэл төвлөрч, төрийн эрх мэдэл хуваарилалт, хяналт, тэнцэл алдагдах, цаашлаад ардчилсан үндсэн хуульт байгуулал үгүй болох эрсдэл үүснэ гэж үздэг²⁴ байна. Венецийн комиссоос бие даасан байгууллагуудыг бүрдүүлэхэд “улс төржилтийг сааруулах” зарчим дагах нь зүйтэйг анхааруулсан байдаг. Иймээс, сонгон шалгаруулах, санал болгох, томилох процедур нь боломжит хэмжээнд намууд хоорондын зөвшилцөлд тулгуурлавал зохино. Парламентын олонхын давамгайлыг бууруулах эсхүл эрх баригч нам, эвсэлд харьяалагддаг хүнийг албан тушаалд томилох явдлыг хязгаарлах механизмыг бүрдүүлэх хэрэгтэй гэж үзсэн байдаг.²⁵

Бие даасан байгууллагыг бүрдүүлэхэд тэнцвэрийг хангах янз бүрийн арга хэлбэр байна.²⁶ Тухайлбал:

- парламент дийлэнх олонхын саналаар томилох;
- олонх цөөнхийн хувь тэнцүүлж томилох эсхүл тус тусад нь квот өгч томилох;
- мэргэжлийн холбоо, иргэний нийгмийн байгууллага зэрэг бие даасан этгээдээс санал болгох гэсэн гурван аргаар бүрдүүлэх боломжтой гэж Венецийн комисс үздэг.

Харин ардчилал болон сонгуулийг дэмжих олон улсын хүрээлэн дараах аргаар бие даасан байгууллыг бүрдүүлэх боломжтой гэж зөвлөсөн байна:

- олонх болон цөөнх хамтран томилох;
- нэр дэвшүүлэх эсхүл томилох бүрэн эрхийг парламентад суудалтай болон бусад намд хувь тэнцүүлэн олгох;
- парламент дийлэнх олонхын саналаар томилох;
- нэг институт санал болгож өөр нэгэн институт томилох;
- томилгоо хийх үүргийг олон талын төлөөлөлтэй тусгай комисст хариуцуулах;
- бие даасан нэг байгууллага нь нөгөө бие даасан байгууллагаа томилох;
- шүүх эрх мэдлийн байгууллагаас томилох гэж тодорхойлсон²⁷ байдаг.

Нэр дэвшигчийн сонголт. УИХ 2021 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай хуулиар Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг “нэр дэвшигчийн сонголт” хийсний үндсэн дээр томилох эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгосон. Нэр дэвшигчийн сонголт нь олон талын оролцоо, баримт, судалгаанд үндэслэн тухайн нэр дэвшигч нь Ерөнхий аудиторд тавьсан шаардлагыг хангаж буй эсэх, зохих мэдлэг, чадвар, туршлага, мэргэшил, ёс зүйтэй эсэхийг олон нийтэд танилцуулах, нээлттэй, ил тодоор хэлэлцэх, нэр дэвшигчийн хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой.

Гэсэн хэдий ч Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг УИХ дарга санал болгосноор УИХ олонхоор томилж байгаа, үүнд нэр дэвших нээлттэй процесс, парламент дахь сөрөг хүчний оролцоо, зөвшилцөл байхгүй, зөвхөн эрх барьж буй нам дангаар шийдвэрлэх, улиран томилогдох боломжтой, ийнхүү арга журмаар томилогдсон Монгол Улсын Ерөнхий аудитор

²² Төрийн аудитын тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.1 дэх хэсэг.

²³ Төрийн аудитын тухай хууль /2003 он/-ийн 13 дугаар зүйлийн 13.1 хэсэг. Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг Улсын Их Хурлын даргын санал болгосноор Улсын Их Хурал 6 жилийн хугацаагаар томилох бөгөөд түүнийг нэг удаа улируулан томилж болно.

²⁴ О.Мөнхсайхан, Ерөнхийлөгч: Эрх зүйн байдал, бүрэн эрх, Уб, 2022, 155 дахь тал.

²⁵ Parameters On The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition in A Democracy: A checklist,” Adopted by the Venice Commission at its 119th plenary Session (Venice, 21-22 June 2019), Opinion № 845/2016, CDL-AD (2019)015,

²⁶ Б.Төрболд, “Бие даасан байгууллагын томилгооны эрх зүйн зохицуулалт”, 2023, 4-5 дахь тал. <https://legaldata.mn/b/1806>

²⁷ Мөн тэнд.

нь эргээд парламентын олонхын байгуулсан Засгийн газар буюу гүйцэтгэх эрх мэдэлд төрийн санхүү, төсвийн хяналт тавих нь 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн “Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх” байгууллагыг бий болгох үзэл санаатай нийцэхгүй байна.

V. БУСАД УЛСЫН ТУРШЛАГА

Манай улстай адил Ерөнхий аудиторын загвартай Бүгд Найрамдах Австри Улс болон Босни-Херцеговин Улсуудын ерөнхий аудиторыг томилох эрх зүйн зохицуулалтыг судалж үзлээ.

Австри Улс

Австрийн аудитын байгууллагын нэршил нь [Аудитын шүүх (Rechnungshof)] гэх боловч үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт, чиг үүргийн хувьд ерөнхий аудиторын загварт хамаардаг. Австрийн холбооны 1920 оны Үндсэн хуулийн “Төрийн дансны хяналт, төсвийн хөрөнгийн удирдлага”²⁸ гэсэн VII бүлэгт аудитын шүүхтэй холбоотой хэсгийг оруулсан. Бүтцийн хувьд нэг удирдлагатай буюу аудитын шүүхийн ерөнхийлөгч [ерөнхий аудитор] тэргүүлдэг, Үндэсний зөвлөлд шууд харьяалагддаг. Хууль тогтоох эрх мэдлийн нэг хэсэг боловч аудитын төрөл, сэдвийг парламентаас хараат бусаар шийдвэрлэх эрх мэдэлтэй.²⁹

Аудитын шүүхийн ерөнхийлөгч болон дэд ерөнхийлөгчийг Австрийн парламентаас томилогддог, бие даасан, хараат бус байгууллагын албан тушаалтнуудыг санал болгох чиг үүрэг бүхий³⁰ Үндсэн хороо (Main Committee) нэр дэвшүүлж Австрийн парламентын хоёр танхимын доод танхим болох Үндэсний зөвлөл (National Council) 12 жилийн хугацаагаар нэг удаа сонгоно.³¹ Үндсэн хороог Үндэсний зөвлөл гишүүд дотроосоо пропорциональ төлөөллийн зарчмаар сонгодог аж.³²

2022 онд Австри улс Европын холбооны “Rule of Law” механизмын хүрээнд аудитын шүүхийн Ерөнхийлөгчийг томилох процесст хэд хэдэн чухал шинэчлэлүүдийг хийсэн.³³ Үүний нэг нь аудитын шүүхийн ерөнхийлөгчийг томилох журмыг шинэчилж, санал хураалтын босгыг өндөрсгөжээ. Тодруулбал, 2022 оны 7 дугаар сарын 28-нд Холбооны Үндсэн хууль болон Үндэсний зөвлөлийн чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулиудад дараах нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулсан. 1) Үндсэн хуулийн 122 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Австрийн аудитын шүүхийн ерөнхийлөгчийг Үндсэн хороо нэр дэвшүүлж Үндэсний зөвлөл 12 жилийн хугацаагаар нэг удаа томилно. Үндсэн хорооны гишүүдийн олонх хүрэлцэн ирснээр хуралдааныг хүчинтэйд тооцож, санал хураалтад оролцсон гишүүдийн 2/3-оос дээш хувийн саналаар шийдвэр гаргана. Үүний нэгэн адил Үндэсний зөвлөлийн ирц гишүүдийн олонх хүрэлцэн ирснээр хуралдааныг хүчинтэй тооцож, 2/3-оос дээш хувийн саналаар Аудитын шүүхийн ерөнхийлөгчийг сонгоно. 123 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Аудитын шүүхийн ерөнхийлөгчийг Үндэсний зөвлөлийн гишүүдийн олонх оролцсон хуралдаанаас 2/3-оос дээш хувийн саналаар огцруулж болно.”; 2) Үндэсний зөвлөлийн чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн хоёрын i

²⁸ Federal Constitutional act of Austria (1920), https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

²⁹ Symposium on the independence of supreme audit institutions : report on the 17th UN/INTOSAI Seminar on Government Auditing, 37-46.

³⁰ Rules of Procedure of the Austrian National Council (1975), Article 29 (2) i-I, Аудитын шүүхийн ерөнхийлөгч, Омбудсмений зөвлөлийн гишүүд, Холбооны армийн комиссын гишүүд, Төрийн хамгаалалтын бие даасан хяналтын хорооны гишүүнд нэр дэвшигчдийг парламентэд санал болгодог.

³¹ Federal Constitutional act of Austria (1920), Article 122 (4).

³² Federal Constitutional act of Austria (1920), Article 55 (1).

Rules of Procedure of the Austrian National Council (1975), Article 29 (1). <https://www.parlament.gv.at/en/explore/making-laws/legal-bases/rules-of-procedure-of-the-austrian-national-council/>

³³ European Rule of Law Mechanism: 2023 Rule of Law Report Austrian Input, Vienna, January 2023. https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/95_1_52813_input_mem_austria_en.pdf

хэсэгт “Үндсэн хороо Холбооны Үндсэн хуулийн 122 дугаар зүйлийн 4-т заасны дагуу Аудитын шүүхийн ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчийг сонсгол явуулсны дараа санал болгох.”, 37а-ийн 1 дэх хэсэгт: Аудитын шүүхийн ерөнхийлөгчийг сонгох асуудлыг Үндсэн хороонд хэлэлцүүлэх үед хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн төлөөлөгчид оролцох боломжийг олгоно” зэрэг зохицуулалтыг бий болгожээ.

Үүнээс дүгнэхэд, тус улсын тухайд аудитын шүүхийн Ерөнхийлөгчийг урт хугацаагаар зөвхөн нэг удаа томилох, томилгоо хийх санал хураалтын босгыг өндөрсгөж, эрх баригч болон сөрөг хүчин зөвшилцлийг хангасан эрх баригч намаас хараат бусаар ажиллах баталгааг бүрдүүлэхэд чиглэгдсэн байна.

Босни-Херцеговин Улс

Босни-Херцеговин улсад анх Аудитын алба нь байгуулагдаж байх үед Ерөнхий аудитор болон орлогч аудиторуудын бүрэн эрхийн хугацаа 5 жил, мөн улиран томилогдох боломжтой байсан байна.³⁴ Тэгвэл, 2006 онд Аудитын хуулийг шинэчлэн баталсан³⁵ ба энэ шинэчлэлээр Ерөнхий аудитор болон Ерөнхий аудиторын 2 орлогчийг аудиторыг нэр дэвшүүлэх чиг үүрэг бүхий Сонгуулийн хороо (Election Committee)-оос нэр дэвшүүлснээр тус улсын парламент 7 жилийн хугацаагаар нэг удаа томилдог болсон байна.³⁶

Сонгуулийн хороо нь сөрөг хүчний 2 хүний төлөөлөл орсон нийт 6 гишүүнтэй байх³⁷ бөгөөд парламентын доод, эсхүл дээд танхимын санал болгосноор дээд, доод танхим нь зөвшилцөн бүрдүүлдэг.³⁸ Сонгуулийн хороо нь нэр дэвшигч хуульд заасан шаардлага хангасан нэр дэвшигчдийг бүртгэх, сонгон шалгаруулалт явуулж, нэр дэвшигчдийн жагсаалт (ranking-list)-ыг гаргах³⁹, энэхүү жагсаалтаас энгийн олонхоор (simple majority) Ерөнхий аудитор, түүний орлогчид нэр дэвшигчийг тодруулж, парламентад санал болгодог.⁴⁰ Парламент хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар Ерөнхий аудитор, түүний орлогчийг томилдог. Гэсэн хэдий ч парламентыг бүрдүүлж буй 2 бүсийн төлөөлөгчдийн бүс тус бүрийн нийт төлөөлөгчдийн 1/3-ээс доошгүй саналыг авч чадаагүй тохиолдолд парламентын даргалагч болон дэд даргалагч нар зөвшилцдөг. Зөвшилцөлд хүрээгүй тохиолдолд парламентын нийт төлөөлөгчдийн 2/3-оос багагүй төлөөлөгчдийн олонхын шийдвэрээр Ерөнхий аудитор, түүний орлогчийг томилдог.⁴¹ Төрийн аудитын байгууллагын дотоод зөвшилцлийг хангах зорилгоор Ерөнхий аудитор болон Дэд аудиторыг Босни-Херцеговин улсыг бүрдүүлэгч 3 үндэстнээс давхцуулахгүй байдлаар сонгодог⁴² байна.

Үүнээс дүгнэхэд тус улсын хувьд Ерөнхий аудитор болон түүний орлогчийн бүрэн эрхийн хугацааг уртасгаж, нэг удаа томилох, томилгоог хийхдээ нээлттэй, ил тод байдал, эрх баригч болон сөрөг хүчний намуудын зөвшилцлийг хангахаар зохицуулсан байгаа нь мөн л аудитын дээд байгууллагын удирдлагыг эрх баригч намаас хараат бусаар ажиллах баталгааг бүрдүүлэхэд чиглэгдсэн байна.

³⁴ Kenneth Davey. Making Government Accountable: Local Government Audit in Postcommunist Europe. 2009. 73. https://www.cesd.az/html/lg_2010.pdf

³⁵ Kenneth Davey. Making Government Accountable: Local Government Audit in Postcommunist Europe. 2009. 73.

³⁶ Law on Audit of the Institutions of Bosnia and Herzegovina, Article 24.

³⁷ Ibid

³⁸ Rules of Procedure of the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, Article 29. <https://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/New2015/BH%20RoP%20HoR%2079-14.pdf>

³⁹ Law on Audit of the Institutions of Bosnia and Herzegovina, Article 24 (4).

⁴⁰ Rules of Procedure of the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, Article 29.

⁴¹ Ibid, Article 85.

⁴² Ibid, Article (6).

VI. ДҮГНЭЛТ

Төсвийн хөрөнгийг зүй зохистой, үр ашигтай, үр нөлөөтэй ашиглах, санхүүгийн эрүүл зөв менежментийг хөгжүүлэх, захиргааны удирдлагыг зохих ёсоор хэрэгжүүлэх, төрийн байгууллага болон олон нийтийг бодит мэдээллээр хангах нь төрийн аудитын байгууллагын үндсэн зорилго байдаг.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7 дахь заалтад “... Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно;” хэмээн ерөнхий томъёололтой заалт оруулсан ч, энэ нь төрийн аудитын байгууллага хараат бус байх асуудлыг Үндсэн хуулийн түвшинд зохицуулснаараа төрийн аудитын байгууллагыг УИХ дахь олонх үзэмжээрээ татан буулгах, гүйцэтгэх эрх мэдлээс хамааралтай болгож өөрчлөхөөс сэргийлсэн, төсвийн хөрөнгийн зарцуулалтад тавих хөндлөнгийн хяналтын байгууллагыг илүү үр нөлөөтэй ажиллах, бие даасан байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл санааг хуулиар дэлгэрүүлж, нарийвчлан зохицуулж хамгаалах шаардлагатай.

Манай улсын тухайд 2003 оноос Ерөнхий аудиторын загварыг сонгож хуульчлахдаа Ерөнхий аудиторыг томилох асуудлыг дан ганц УИХ дахь олонхын үзэмжид найдаж үлдээсэн байх бөгөөд 2020 оны 5 дугаар сарын 01-ний өдөр шинэчлэн баталсан Төрийн аудитын хуулиар энэ байдлыг засаагүй нь төрийн аудитын байгууллага хараат бус байх 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл санаатай нийцэхгүй байна.

Ерөнхий аудиторыг хэрхэн томилдог талаарх Австри, Босни-Херцеговин улсуудын туршлагаас үзэхэд Ерөнхий аудиторын бүрэн эрхийн хугацааны тухайд дахин томилохгүй байх, томилох процессын хувьд эрх баригч болон сөрөг хүчний зөвшилцлийг хангах, санал хураалтыг босгон өндөртэйгөөр, нууцаар явуулах, нээлттэй, ил тод байх зэргээр аудитын дээд байгууллагын удирдлагын хараат бусаар ажиллах баталгааг хангах талаарх зохицуулалтуудыг бий болгожээ.

Иймд, манай улсын тухайд цаашид Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг томилохдоо УИХ-д суудал бүхий нам, эвслээс хувь тэнцүүлсэн төлөөлөлтэйгөөр байгуулагдсан ажлын хэсэг (хороо) сонгон шалгаруулалт явуулж, Ажлын хэсгийн гишүүдийн 2/3-оос доошгүй санал авсан нэр дэвшигчийг УИХ-д санал болгодог механизм шаардлагатай гэж үзэж байна. УИХ-ын Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг томилох санал хураалтын босгыг өндөр болгох нь Үндсэн хуулиар боломжгүй тул уг аргыг хэрэглэснээр УИХ-д суудал бүхий бусад нам, эвслийн оролцоо, зөвшилцлийг хангаж чадна. Үүний зэрэгцээ Монгол Улсын Ерөнхий аудиторт нэрээ дэвшүүлэх нь нээлттэй байх, нэр дэвшигчийн сонгол явуулах, УИХ болон ажлын хэсгийн санал хураалтыг нууцаар явуулах, урт хугацаагаар нэг удаа томилдог байхаар зохицуулах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

ЭХ СУРВАЛЖ**Монгол хэл дээрх*****Хууль тогтоомж***

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.
2. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль, 1995.
3. Төрийн аудитын тухай хууль, 2003.
4. Төрийн аудитын тухай хууль, 2020.
5. УИХ-ын Тамгын газар. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль /1995 оны/-ийн хувийн хэрэг

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Б.Чимид, БНМАУ-ын захиргааны эрх зүй, Уб., 1982.
2. О.Мөнхсайхан, “Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт: Илтгэл, өгүүлэл санал”, Уб., 2023.
3. О.Мөнхсайхан, Ерөнхийлөгч: Эрх зүйн байдал, бүрэн эрх, Уб, 2022.
4. Н.Бурмаа, Төрийн хяналт, Уб., 2016.
5. Ред. Б.Баярсайхан, Д.Баянбилэг, Монгол Улсын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл, Боть 2, Уб., 2010.
6. Ред. Б.Баярсайхан, Д.Баянбилэг, Монгол Улсын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл, Боть 6, Уб., 2010.
7. Ред. Б.Баярсайхан, Д.Баянбилэг, Монгол Улсын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл, Боть 7, Уб., 2010.
8. Нэпко, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж, Боть 1, Уб., 2022.
9. Б.Төрболд, Бие даасан байгууллагын томилгооны эрх зүйн зохицуулалт”, 2023, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл.

Гадаад хэл дээрх***Хууль тогтоомж***

1. European Rule of Law Mechanism: 2023 Rule of Law Report Austrian Input, Vienna, January 2023
2. Federal Constitutional act of Austria, 1920.
3. Rules of Procedure of the Austrian National Council, 1975.
4. Law on Audit of the Institutions of Bosnia and Herzegovina, 2006.
5. Rules of Procedure of the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, 2014.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Rick Stapenhurst and Jack Titsworth, “Features and Functions of Supreme Audit Institutions,” Prem Notes 59, 2001.
2. Posner and Shahan, Audit Institutions.
3. “Department for International Development (DFID), “Characteristics of different external audit systems”, 2023.
4. Kenneth Davey. Making Government Accountable: Local Government Audit in Postcommunist Europe. 2009.

5. Parameters On The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition in A Democracy: A checklist,” Adopted by the Venice Commission at its 119th plenary Session (Venice, 21-22 June 2019), Opinion № 845/2016, CDL-AD (2019)
6. Symposium on the independence of supreme audit institutions: Report on the 17th UN/INTOSAI Seminar on Government Auditing.
7. European Rule of Law Mechanism: 2023 Rule of Law Report Austrian Input, Vienna, January 2023.
8. General Assembly of the United Nations “Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions” 66/209, 2011.
9. INTOSAI, Lima Declaration was the first INTOSAI, 1977.
10. INTOSAI Mexico Declaration on SAI Independence, 2007.

IMPROVING AUTONOMY OF THE SUPREME AUDIT INSTITUTION OF MONGOLIA: APPOINTMENT OF AUDITOR GENERAL

Battulga.P
Lawyer

ABSTRACT:

This article discusses the process of appointing the Auditor General of Mongolia. Appointing the Auditor General of Mongolia independently is an essential aspect of ensuring the autonomy of the state audit institution. It is necessary to change current regulation/legislation which entitles the ruling party to have decisive influence on the appointment of the Auditor General of Mongolia, and further improve the legislations in order to ensure the participation, consensus, openness and transparency of the parties and coalitions that have seats in the State Great Khural. In this context, experiences of the Republic of Austria and Bosnia-Herzegovina were studied and presented herein.

KEYWORDS:

state audit, national audit office, models of supreme audit institutions, independent agency

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ БА ИРГЭДИЙН ОРОЛЦОО



О.Нарантуяа

МУИС-ийн ХЗС-ийн магистрант

ТОВЧЛОЛ:

Энэхүү өгүүлэлд шийдвэр гаргах түвшинд олон нийтийн оролцоог хангах, ялангуяа Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад иргэдийн оролцоог хангах аргууд, Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2019 болон 2023 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа олон нийтийн оролцоог хангах зорилгоор зохион байгуулсан зөвлөлдөх санал асуулга, олон нийтийн хэлэлцүүлэг, түүний үр дүнгийн талаар авч үзэхийг зорьсон болно.

Тиймээс, эрдэмтэн судлаачдын онолын үзэл баримтлалыг авч үзээд, нэгдүгээрт, олон нийтийн оролцоог хангах аргуудын талаар, хоёрдугаарт, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад олон нийтийн оролцоог хангах талаар, гуравдугаарт, 2017 болон 2023 онд үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар зохион байгуулсан зөвлөлдөх санал асуулга болон олон нийтийн хэлэлцүүлэг, түүний үр дүнг харьцуулан, шийдвэр гаргахад хэрхэн авч үзсэн талаар дүн шинжилгээ хийж, саналаа илэрхийлсэн болно.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Үндсэн хууль, оролцоо, олон нийтийн оролцоо, зөвлөлдөх санал асуулга, хэлэлцүүлэг

I. ОРШИЛ

Ардчиллын үндсэн зарчуудын нэг бол төрийн үйл хэрэгт иргэд, олон нийтийн оролцоог хангах явдал бөгөөд тухайн улсын хууль тогтоомжийн эх хууль буюу хамгийн дээд хүчинтэй эрх зүйн хэм хэмжээ болох Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад олон нийтийн оролцоог хангах нь хамгийн чухал юм. Бүх нийтийн оролцоог хангаснаар Үндсэн хууль нь тулгуур хууль болохын хувьд илүү хууль ёсны хүчтэй болдог гэж үздэг байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлд Монгол Улсын иргэн шууд болон төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй гэж зааснаар иргэдийн оролцооны эрхийг баталгаажуулж өгчээ. Монгол Улс ардчилсан шинэ Үндсэн хуулиа баталснаас хойш 33 жилийн хугацаанд Үндсэн хуульдаа дөрвөн удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулжээ.

Эдгээр нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулахад олон нийтийн оролцоог хангасан эсэхээс хамаарч түүний хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал, хүчин чадал хамаарах бөгөөд олон нийтийн оролцоог хангах арга хэлбэрийг холбогдох хуулиар зохицуулжээ. Хуульд заасан олон нийтийн оролцоог хангах аргуудаас Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад зөвлөлдөх

санал асуулга, олон нийтийн саналыг авах үйл ажиллагааг заавал зохион байгуулахаар хуульчилсан байна.

Энэхүү өгүүллээр Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар зохион байгуулсан хоёр удаагийн зөвлөлдөх санал асуулга, олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үр дүн, түүнийг шийдвэр гаргахад хэрхэн харгалзан үзсэн талаар харьцуулж, дүн шинжилгээ хийж, санал, зөвлөмж өгөхийг зорилоо.

Өгүүллийн эхний хэсэгт оролцооны талаарх үзэл баримтлал, ач холбогдол, арга хэлбэрийн талаар товч авч үзэн, дараагийн хэсгүүдэд иргэдийн оролцооны хэлбэр, Монгол Улсын Их Хурлаас хууль тогтоох үйл ажиллагаанд иргэд, олон нийтийн оролцоог хангах арга хэлбэрүүдийн талаар, 2019 болон 2023 онд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад иргэд, олон нийтийн оролцоог хангах хүрээнд зохион байгуулсан зөвлөлдөх санал асуулга, олон нийтийн хэлэлцүүлгийн талаар авч үзнэ. Эцэст нь судалгааны хүрээнд хийсэн дүгнэлт, цаашид боловсронгуй болгох талаар өөрийн саналыг танилцуулах болно.

II. ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Онолын үндэслэл: Үндсэн хууль нь хамгийн дээд хүчинтэй эрх зүйн хэм хэмжээ учраас үндсэн хуулийг хийхэд ардчиллын онолын үүднээс хамгийн дээд лежитимэт шинж олгодог процесс буюу иргэдийн оролцоог хангах нь нэн чухал байдаг. Бүх нийтийн оролцоог баталгаажуулснаар Үндсэн хууль нь тулгуур хууль болохын хувьд илүү хууль ёсны хүчтэй болдог гэж үздэг. Ийнхүү хууль зүйн хувьд дээд хүчтэй байх нь эсэргүүцлийг багасгаж, үндсэн хуулийг илүү бат бэх болгон, хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, баталгаажуулах механизмыг бэхжүүлэхэд ач холбогдолтой байдаг байна.¹

Оролцооны талаар 1960-аад онд барууны орнуудад анх ярьж эхэлсэн бол 1980-аад оноос хөгжилд оролцуулах (participation in development), оролцоонд тулгуурласан хөгжил (participatory development) гэсэн хоёр хандлага түгэн дэлгэрч, нийгэм, улс төрийн амьдралд иргэдийн оролцоо нэн чухал болохыг хүлээн зөвшөөрчээ. Оролцоо хэмээх ойлголтыг үг зүйн талаас авч үзвэл оролцох үйлийн нэр бөгөөд туслалцаа, хамжилцаа, хамааралцах, хамтрах гэсэн утгатай, аливаа асуудлыг шийдвэрлэх, үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхийг дэмжин ажиллах, хамжилцан гүйцэтгэх, уг ажилд бие, сэтгэлээрээ байлцах, хамтран бүтээх гэсэн агуулгатай ойлголт юм².

Харин иргэдийн оролцоо гэж төрийн бодлого шийдвэр, үйл ажиллагааг дэмжих болон тэдгээрт нөлөөлөхийн тулд иргэдийн зүгээс хийж байгаа аливаа үйлдэл гэж энгийнээр тодорхойлж болно³. Төрийн хувьд тодорхой зорилгод хүрэх үйл ажиллагаанд иргэд, олон нийтийг татан оруулах нь дараах ач холбогдолтой⁴. Тухайлбал,

- Мэдээллийн олон эх сурвалж, асуудлын шийдлийн олон хувилбараас оновчтойг нь сонгох боломж бүрэлдэх;
- Төр, иргэний хоорондын уялдаа, холбоог сайжруулж, харилцааг нээлттэй болгох;
- Хариуцлага, ил тод байдлыг сайжруулах;
- Төлөөллийн зарчим, олон нийтийн итгэлийг бэхжүүлэх.

Иргэд төрийн хэрэгт шууд болон шууд бус гэсэн 2 үндсэн хэлбэрээр оролцдог байна⁵. Шууд оролцоо гэж аливаа төр, нийгэм, орон нутгийн хүрээний асуудлыг шийдэх үйл хэрэгт өөрийн биеэр оролцохыг ойлгоно. Үүнд, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад сонгогдон оролцох, УИХ-ын гишүүнээр уламжлах, олон нийтийн санал асуулгад оролцох, хуулийн

¹ Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй-Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал, УБ, 2016, 121 дэх тал.

² УИХТГ, ШХА, УА, НҮБ, Иргэдийн оролцоог дэмжих мэдлэг, чадвар-ИТХ-ын төлөөлөгчдөд зориулсан гарын авлага, УБ, 2018, 5 дахь тал, <http://khural.mn/storage/files/7/surgalt2.pdf>

³ Мөн тэнд.

⁴ Иргэдийн оролцоог дэмжих мэдлэг, чадвар-ИТХ-ын төлөөлөгчдөд зориулсан гарын авлага, УИХТГ, ШХА, УА, НҮБ, 2018, 4 дэх тал.

⁵ Мөн тэнд.

төслийн хэлэлцүүлэгт оролцох, санал өгөх, ТББ-аар дамжуулах, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр үзэл бодлоо илэрхийлэх, төрийн байгууллага, албан тушаалтанд захидал бичих гэх мэт. Шууд бус оролцоо гэж УИХ-ын гишүүн болон өөрийн оршин суугаа нутаг дэвсгэрийн ИТХ-ын төлөөлөгчөөр дамжуулан шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд оролцохыг ойлгоно.

Иргэдийн оролцоо нь дараах зарчмын үндсэн дээр хэрэгждэг байна⁶:

- Асуудал, үйл ажиллагааны талаар бодитой мэдээллээр хангаж, иргэдийн ойлголтыг нэгтгэх;
- Асуудал, үйл ажиллагаанд олон ургалч үзлээр хандаж, зөвшилцөлд хүрэх;
- Мэдлэг, чадвар, туршлагадаа тулгуурлан оновчтой шийдвэр гаргах;
- Үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд хамтран оролцож, зорилгодоо хүрэх боломжийг дээшлүүлэх;
- Хамтран ажиллаж, харилцан суралцаж, чадавхжих;
- Үнэлгээ, эргэх холбоог хөгжүүлснээр үр дүн, тогтвортой байдлыг бий болгох.

Аливаа үйл ажиллагаанд дээрх зарчмууд бүхэлдээ хангагдаж байвал энэ нь оролцоог хангасан үйл ажиллагаа болох бөгөөд өөр хоорондоо харилцан уялдаатай, нэг зарчмыг амжилттай хэрэгжүүлэх нь нөгөө зарчмын хэрэгжилтэд нөлөөлдөг онцлогтой. Жишээ нь: Тодорхой үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх хамгийн оновчтой арга замыг тодорхойлохдоо оролцогчдын санаа бодол, мэдлэг, туршлага, чадварыг харгалзан үзсэнээр тухайн үйл ажиллагааг амжилттай хэрэгжүүлж, зорилгодоо хүрэх боломжийг дээшлүүлнэ. Мөн үйл ажиллагаандаа байнгын үнэлгээ, дүгнэлт өгч, эргэх холбоог хөгжүүлэн ажиллавал оролцоот үйл ажиллагааны үр дүн, үр нөлөө дээшилнэ.

Иргэдийн оролцооны арга хэлбэрийн хувьд иргэд, олон нийтийг оролцуулах үндсэн дөрвөн арга⁷ байдаг:

1. Мэдээлэх оролцоо: Төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, албан тушаалтнаас иргэдэд зориулан төрийн бодлого, үйл ажиллагааны талаар үнэн бодитой, шинэ тутам мэдээллийг түргэн шуурхай, ойлгомжтой, эмх цэгцтэй байдлаар түгээх үйл ажиллагааг багтаана.
2. Зөвлөлдөх оролцоо: Төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, албан тушаалтнууд аливаа бодлого, шийдвэр гаргах, үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэхдээ иргэдтэй чөлөөтэй санал солилцож, тэдний санаа бодлыг тусгах үйл ажиллагаа орно.
3. Шууд/идэвхтэй оролцоо: Төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын түвшинд бодлого, шийдвэр гаргах, үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэхэд иргэд шууд/идэвхтэй оролцохыг хэлнэ.
4. Хянах оролцоо: Иргэдийн оролцооны харьцангуй хөгжсөн хэлбэр бөгөөд төрийн бодлого, үйл ажиллагаанд тавих иргэдийн үр дүнтэй хяналтыг багтаана.

Мэдээлэх, зөвлөлдөх, идэвхтэй оролцох хэлбэрүүд нь өөр хоорондоо харилцан холбоотой бөгөөд тус бүртгээ өөрийн гэсэн онцлогтой байдаг. Мэдээлэх оролцоо нь нэг урсгалтай харилцаа, зөвлөлдөх оролцоо нь хоёр урсгалтай харилцаа бол идэвхтэй оролцох нь итгэл, түншлэлд суурилсан харилцаа болно. Зарим эх сурвалжид иргэдийн оролцооны дөрөв дэх хэлбэр болох хяналтыг иргэдийн шууд/идэвхтэй оролцоонд хамааруулж үзэх нь бий.

3. Иргэдийн оролцооны хэлбэр: Монгол Улс ардчилсан шинэ Үндсэн хуулиа баталснаас хойш төрийг удирдах үйл хэрэгт иргэдийн оролцоог хангахад анхаарч холбогдох хууль тогтоомжоор зохицуулж иржээ. Ялангуяа аливаа хуулийн төслийн зохицуулах харилцаанд эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй иргэдийн төлөөлөл, олон нийтээр

⁶ Иргэдийн оролцоог дэмжих мэдлэг, чадвар-ИТХ-ын төлөөлөгчдөд зориулсан гарын авлага, УИХТГ, ШХА, УА, НУБ, 2018, 5 дахь талаас дам эшлэв.

⁷ Мөн тэнд

хууль тогтоомжийн төслийг хэлэлцүүлэх, санал авах, мэргэжлийн болон судалгааны байгууллага, төрийн бус байгууллагын саналыг авах нь хууль тогтоомжийн төслийг батлахын өмнө олон талын эрх ашиг, сонирхлыг харгалзах, хууль батлагдсаны дараа хүлээн зөвшөөрдөгдөх байдал болон хэрэгжилт сайн байх ач холбогдолтой. Иргэдийг төрийн үйл хэрэгт оролцуулах нь ардчиллын агуулга, хөгжлийн түвшинг илэрхийлэх ухагдахуун болдог байна.

Төрийн үйл хэрэгт иргэдийн оролцоог хангах ардчиллын хэд хэдэн хэлбэр байдаг бөгөөд түүнийг дангаар нь бус, төрийн тогтолцоо, үйл ажиллагааны үе шатаас хамаарч аль тохирохыг нь хэрэглэдэг байна. Тухайлбал, төлөөллийн, зөвлөлдөх /deliberation/, итгэмжлэлийн /delegative/, шууд гэх мэт. Жишээ нь, хууль тогтоох байгууллага нь төлөөллийн ардчиллыг хэрэгжүүлэх гол байгууллага болох боловч зарим төрлийн шийдвэр эсхүл хуулийг батлан гаргахаас өмнөх шатанд шууд ардчиллын аргуудыг түгээмэл хэрэглэж байна⁸.

Улс орнууд иргэдийн оролцооны эрхийг хууль тогтоомжоороо баталгаажуулсан байдаг ба Монгол Улсын хувьд хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй 100 гаруй хуулиар зохицуулж байна. Үүнд мэдээлэх хэлбэрийн оролцоог 68 хууль, иргэдтэй зөвлөлдөх оролцоог 25 хуулиар, иргэний идэвхтэй оролцоог 44 хууль, иргэд, олон нийтээс хяналт үнэлгээ хийх оролцоог 24 хуулиар зохицуулсан байна⁹. Энэ дөрвөн ангиллын хүрээнд УИХ-аас хууль тогтоох үйл ажиллагаанд иргэд, олон нийтийн оролцоог хангах дараах арга хэмжээг хууль тогтоомжийн хүрээнд зохион байгуулж байна. Үүнийг тодруулбал:

Нийтийн сонголт: Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлд Улсын Их Хурлын гишүүн нь “Нийтийн сонголт зохион байгуулах санал гаргах”; 39 дүгээр зүйлд “Улсын Их Хурал Нийтийн сонголын тухай хууль болон өөрийн хуралдааны дэгд заасны дагуу нийтийн сонголт зохион байгуулна.” гэж заажээ. Нийтийн сонголын тухай хуулиар хууль тогтоох, ерөнхий хяналтын, төсвийн хяналтын, томилгооны, захиргааны хэм хэмжээний болон төлөвлөлтийн, орон нутгийн, танилцах сонголыг зохион байгуулж иргэд, олон нийтийн оролцоог хангах юм.

2015 онд Нийтийн сонголын тухай хууль батлагдсанаас хойш Улсын Их Хурал 2019 онд анх удаа нийтийн сонголт зохион байгуулсан бөгөөд нийт 8 удаагийн нийтийн сонголт зохион байгуулжээ¹⁰. Үүнээс ерөнхий хяналтын сонголт 6 удаа, томилгооны сонголт 1 удаа, хуулийн төслийн сонголт 1 удаа зохион байгуулсан байна. Иргэд, олон нийтийн оролцоог хангах хүрээнд агаарын бохирдлыг бууруулах чиглэлээр хийгдсэн ажил, төсөвлөсөн хөрөнгийн зарцуулалт, үр дүнгийн талаар; хүүхдийн эрх, хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэл, хүүхдийн эрх, хүүхэд хамгааллын асуудлаар; хар тамхи, мансууруулах бодисын хяналт, хууль, эрх зүйн орчны талаар зэрэг 8 асуудлыг хөндөж мэргэжлийн байгууллагаас тайлбар тодруулах авч, оролцох хүсэлт гаргасан хуулийн этгээдийн төлөөлөл, иргэн, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн оролцоог хангаж ажиллажээ.

Хууль тогтоомжийн төсөлд санал авах: Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 37 дугаар зүйлд төслийн талаар олон нийтээс санал авч, хэлэлцэх журмаар нэгдсэн хуралдаан хууль тогтоомжийн төслийн талаар олон нийтээс санал авахаар шийдвэрлэсэн бол холбогдох Байнгын хороо уг ажлыг анхны хэлэлцүүлэг явуулахаас өмнө зохион байгуулна. Хууль тогтоомжийн төсөлд санал авах үйл ажиллагааг дараах хэлбэрүүдээр зохион байгуулж байна: Хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, бичгээр, эсхүл цахим хэлбэрээр саналаа хүргүүлж байна.

⁸ Хууль боловсруулах ажиллагаанд оролцоог хангах, иргэд, байгууллага, олон нийтийн санал авах практикийн судалгаа, УИХ, НҮБХХ “Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагааг дэмжих нь” төсөл, У6, 2014, 5 дахь тал, <https://www.undp.org/mongolia/publications/хууль-боловсруулах-ажиллагаанд-оролцоог-хангах-иргэд-байгууллага-олон-нийтийн-санал-авах-практикийн-судалгаа>

⁹ Иргэдийн орлоог дэмжих мэдлэг, чадвар-ИТХ-ын төлөөлөгчдөд зориулсан гарын авлага, УИХТГ, ШХА, УА, НҮБ, 2018, 8 дахь талаас дам эшлэв.

¹⁰ Монгол Улсын Их Хурлын түүхэн товчоон (2016-2020), УИХТГ, У6, 2020, 173 дахь тал.

Мөн Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 38 дугаар зүйлд хууль санаачлагч хууль тогтоомжийн төслийг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэхээс өмнө олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, холбогдох баримт бичгийг хууль тогтоомжийн төслийн бүрдүүлбэрт хавсаргадаг.

Цахимаар санал өгөх: Хууль санаачлагч албан ёсны цахим хуудсандаа хууль тогтоомжийн төсөл болон холбогдох баримт бичгийг байршуулах бөгөөд 15-аас доошгүй хоногийн хугацаанд санал авах ёстой¹¹. Хууль боловсруулахад иргэдийн оролцоог хангах зорилгоор <https://lawforum.parliament.mn>, <https://d.parliament.mn> иргэдээс хуулийн төсөлд санал авах системийг нэвтрүүлсэн байна. 2024 оны 1 дүгээр сарын байдлаар цахим системд байршуулсан хууль тогтоомжийн төсөлд иргэд 878,180 удаагийн хандалтаар 7972 санал өгсөн байна¹².

Хуулийн төсөлд бичгээр санал өгөх: Иргэд, олон нийт хуулийн төсөлд өгөх саналаа хууль санаачлагчид бичгээр ирүүлж болно. Хууль санаачлагч олон нийтийн хэлэлцүүлгийн хугацаанд ирсэн саналыг хуулийн төсөлд тусгасан болон тусгаагүй саналын товъёгийг бэлтгэн албан ёсны цахим хуудастаа байршуулна. Ингэснээр иргэд хуулийн төсөлд өгсөн санал нь төсөлд хэрхэн туссаныг үзэх боломжтой.

Хуулийн төслийн ажлын хэсэгт оролцох: Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн хууль, тогтоолын төслийг чуулган, Байнгын хороогоор хэлэлцүүлэхэд бэлтгэх үүрэг бүхий ажлын хэсгийг Улсын Их Хурлын даргын захирамжаар болон Байнгын хорооны тогтоолоор байгуулдаг. Энэхүү ажлын хэсэг болон ажлын дэд хэсэгт Улсын Их Хурлын гишүүн, эрдэмтэн судлаачид, иргэний нийгмийн байгууллагын оролцоог хангаж ажиллаж байна. Өмнөх Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийн хугацаа (2016-2020)-д УИХ-ын даргын захирамжаар 57, Байнгын хорооны тогтоолоор 191, нийт 248 ажлын хэсэг¹³ байгуулагдан ажилласан бөгөөд ажлын дэд хэсэгт салбарын эрдэмтэн судлаачид, иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөллийг оролцуулж ажилласан байна.

Түүнчлэн Улсын Их Хурлаас цаг үеийн асуудлаар уулзалт, хэлэлцүүлэг, эрдэм шинжилгээний хурал, зөвлөгөөн зохион байгуулж байна. “Улсын Их Хурлын түүхэн товчоон 2016-2020 он” номд дурдсанаар Улсын Их Хурлын 7 дахь бүрэн эрхийн хугацаанд нийт 94 удаагийн уулзалт, зөвлөгөөн, хууль тогтоомжийн төслийн хэлэлцүүлэг, хурал зохион байгуулсан байна. Зарим онцлог үйл явдлаас дурдвал: Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар улс төрийн намуудын удирдлага, судлаачид, иргэний нийгмийн төлөөллийг оролцуулсан “Үндэсний зөвшилцөл” уулзалт хэлэлцүүлэг, Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл, саналын талаарх хэлэлцүүлгийг 5 өдрийн турш зохион байгуулжээ. Энэхүү 5 өдрийн хэлэлцүүлэгт хууль тогтоогчид, иргэд, эрдэмтэн судлаачид, улс төрийн намууд болон иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөл болох 715 хүн оролцсон. Мөн хэлэлцүүлэгт цахимаар болон утсаар бүртгүүлж 110 иргэн оролцож 154 хүн асуулт асууж, 155 хүн үг хэлж, санал бодлоо илэрхийлсэн байна¹⁴.

Дээр дурдсанаас гадна Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тохиолдолд заавал зохион байгуулахаар хуулиар зохицуулсан хоёр арга байна. Тухайлбал, Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуульд заасны дагуу зөвлөлдөх санал асуулга зохион байгуулах, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуульд заасны дагуу олон нийтийн оролцоог хангах арга хэмжээ авахаар заажээ. Дээрх зохицуулалтын дагуу 2017 болон 2023 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа зөвлөлдөх санал асуулга 2 удаа, олон нийтийн хэлэлцүүлгийг 4 удаа зохион байгуулжээ. Энэ талаар тодруулъя.

¹¹ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 38.2, 38.3 дугаар зүйл.

¹² Монгол Улсын Их Хурлын үйл ажиллагааны тайлан, УИХТГ, УБ, 2024, 9 дэх тал.

¹³ Мөн тэнд.

¹⁴ Монгол Улсын Их Хурлын үйл ажиллагааны тайлан, УИХТГ, УБ, 2024, 98 дахь тал.

Зөвлөлдөх санал асуулга болон олон нийтийн хэлэлцүүлэг (2017, 2023 он)

Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5 дугаар зүйл, Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуульд зааснаар зөвлөлдөх санал асуулгыг 1/Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах; 2/орон нутгийг хөгжүүлэх сангаас хэрэгжүүлэх төсөл, арга хэмжээний талаар; 3/хот, суурины газрын хэсэгчилсэн төлөвлөлтийн талаарх асуудлыг шийдвэрлэхээр бол заавал явуулахаар зохицуулжээ. Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль (2017) батлагдсанаас хойш Улсын Их Хурлаас Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар орон даяар хоёр удаа зөвлөлдөх санал асуулга зохион байгуулжээ.

Монгол Улс 1992 онд ардчилсан шинэ Үндсэн хуулиа баталснаас хойш 1999 (2000), 2019, 2022, 2023 онд нийт 4 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулжээ. Үүний 2 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хийхдээ иргэдийн оролцоог хангаагүй байна. Өөрөөр хэлбэл, 1999 оны нэмэлт, өөрчлөлтийг өргөн мэдүүлсний маргааш хэлэлцэн баталсан бол, 2022 онд Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн дагуу Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулжээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тохиолдолд иргэдийн оролцоог хангах 2 хэлбэрийг хуульчилсан байна:

1. Ард нийтийн санал асуулга явуулах;
2. Зөвлөлдөх санал асуулга зохион байгуулах;
3. Олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулах.

Эдгээр аргууд нь хоёулаа төрийн үйл хэрэгт иргэдийн оролцоог хангах, нээлттэй, ил тод байх зарчмыг хангах зорилготой. Ард нийтийн санал асуулгын хувьд Ард нийтийн санал асуулгын тухай хууль 2016 онд батлагдсанаас хойш энэ хуулийг хэрэглээгүй байна.

Зөвлөлдөх санал асуулгын хувьд Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийг 2017 онд баталснаас хойш Улсын Их Хурлаас Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар хоёр удаа орон даяар зөвлөлдөх санал асуулгыг зохион байгуулжээ.

А.Зөвлөлдөх санал асуулга: Ардчиллын үндсэн дөрвөн зарчим байдаг ба үүнд улс төрийн тэгш эрх, зөвлөлдөөн, олон нийтийн оролцоо, дарангуйллын бус гэсэн зарчим хамаардаг байна.

Зөвлөлдөөн гэдэг нь тухайн нэг иргэн, хувь хүн хоорондоо өрсөлдөж буй зөрүүтэй мэдээлэл, учирлал, баримт, сэлтийг хооронд нь харьцуулж дүгнэх, дэнслэн бодох, сонгох ажлыг зохих хэмжээнд чин сэтгэлээсээ хэлэлцэх үйл ажиллагаа гэж ойлгоно¹⁵. Мөн бодож боловсруулаагүй, мэдээлэлгүй бодол нь ард түмнийг буруу шийдвэрт хүргэдэг бөгөөд харин ухааж, дэнслэж ойлгох саруул ухаан нь зөвлөлдөөн¹⁶ юм гэж Г.Занданшатар “Авлигыг өршөөхүй, ардчиллыг өмөөрөхүй” номдоо тайлбарлажээ.

Мөн Я.Цэвэлийн тайлбарласнаар “зөвлөлдөх” гэдэг нь аливаа тогтоох, төлөвлөх үйл хэргийг олноороо хамтран хуралдаж, хянан шүүмжилж, зөвлөлдөх гэсэн бол, “Монгол хэлний их тайлбар”-г аливаа тогтоох, төлөвлөх үйл хэргийг олноороо хамтран хуралдаж, шүүн хэлэлцэх, зөвлөлдөх уулзалт, зөвлөлдөн ярилцах¹⁷ гэж тайлбарласан байна.

Зөвлөлдөх санал асуулгыг хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн бүх шатны байгууллага, хуулиар тусгайлан олгосон бүрэн эрхийн дагуу захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах нийтийн эрх зүйн бусад этгээд, бүх шатны нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн асуудлаар шийдвэр гаргахын өмнө болон түүнийг хэрэгжүүлж, сахин мөрдөж байгаа байдлын талаар тохиолдлын зарчмаар түүвэрлэн сонгосон иргэдээс тусгай бэлтгэсэн асуулгаар санал авах замаар иргэдийг төрийн үйл хэрэгт оролцуулах цогц үйл ажиллагааг “зөвлөлдөх санал асуулга” гэж Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуульд тодорхойлсон байна. Зөвлөлдөх санал асуулгыг дараах 4 үндсэн зорилгоор зохион байгуулна:

¹⁵ Г.Занданшатар, “Авлигыг өршөөхгүй, ардчиллыг өмөөрөхүй” 2016, 69 дэх талаас дам эшлэв.

¹⁶ Г.Занданшатар, “Авлигыг өршөөхгүй, ардчиллыг өмөөрөхүй”, Уб, 2016, 74 дэх тал.

¹⁷ УИХТГ, Зөвлөлдөх ардчилал ба зөвлөлдөх санал асуулга” гарын авлага, Уб, 2018.02.28.

1. нийгэм, эдийн засгийн тулгамдсан асуудлыг иргэдийн туслалцаатай олж илрүүлэх;
2. тухайн асуудлын эрэмбэ, түүнийг шийдвэрлэх арга зам, гаргах шийдвэрийн талаар иргэдтэй зөвлөлдөх;
3. иргэд, олон нийтэд тулгамдсан асуудлын талаар мэдлэг, мэдээлэл өгөх;
4. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлд заасан төрийн үйл хэрэгт оролцох иргэдийн оролцоог хангах.

Гэхдээ дараах асуудлыг шийдвэрлэхэд зөвлөлдөх санал асуулгыг заавал явуулна:

1. Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5.3.3-г заасан асуудлыг Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэх үндэслэл, шаардлагыг тодорхойлох;

- o Төр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулна. (ҮХ §5.4)
 - o Монгол Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хуралд хадгална. (ҮХ §20)
 - o Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн. (ҮХ §30.1)
 - o Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж, төрийн хууль биелүүлэх ажлыг Улсын Их Хурлын өмнө хариуцна. (ҮХ §41.1)
2. орон нутгийг хөгжүүлэх сангаас хэрэгжүүлэх төсөл, арга хэмжээ;
 3. хот, суурин газрын хэсэгчилсэн төлөвлөлт /нийтийн эзэмшлийн цэцэрлэгт хүрээлэн, ногоон байгууламж/.

Зөвлөлдөх санал асуулгыг улсын хэмжээнд, эсхүл засаг захиргааны тодорхой нэгжийн хэмжээнд зохион байгуулах бөгөөд нийтийн ашиг сонирхолд хамааралтай тодорхой асуудлаар нийслэлийн хэмжээнд 500-аас дээш, дүүрэгт 300- аас дээш, аймагт 100-аас дээш, суманд 50-аас дээш тухайн нутаг дэвсгэрт байнга оршин суугч иргэний гаргасан санал, хүсэлтийг гаргасан бол зөвлөлдөх санал асуулга явуулах асуудлыг шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд хэлэлцэн шийдвэрлэх үүрэгтэй.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хэлэлцсэн байдлыг авч үзвэл, 2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь өргөн мэдүүлсний маргааш өдөр нь УИХ-аар хэлэлцэн баталсан байдаг. Энэ нь олон нийтийн оролцоог хангаагүй, яаран баталсан нь олон нийтийн зүгээс дордуулсан 7 өөрчлөлт нэр авсан бөгөөд зарим өөрчлөлтийг 2019 оны Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр зассан.

Сүүлийн 2 удаагийн буюу 2019, 2024 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хэлэлцэн батлахад иргэдийн оролцоог хэрхэн хангасан талаар тодруулъя.

Б.Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт (2019): Монгол Улсын Их Хурлаас 2017 оны 04 дүгээр сарын 07-ны өдрийн 24 дүгээр тогтоолоор “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах”-аар шийдвэрлэсэн. Уг тогтоолоор Зөвлөлдөх санал асуулгыг орон даяар, зөвлөлдөх уулзалтыг Төрийн ордонд 4 дүгээр сарын 29, 30-ны өдөр зохион байгуулахаар; тогтоолын хавсралтаар зөвлөлдөх зөвлөлийг 8 хүний бүрэлдэхүүнтэйгээр; зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийг 6 багц сэдвийн хүрээнд 13 асуулттай баталсан.

Хоёр дахь шат буюу Зөвлөлдөх уулзалтад нэг дэх шатны асуулгад оролцсон иргэдээс 50 хувийг санамсаргүй түүврийн аргаар сонгосон бөгөөд 785 иргэнд урилга хүргүүлснээс 699 иргэн буюу 85 хувь нь зөвлөлдөх уулзалтад оролцжээ.

Зөвлөлдөх санал асуулгын 14 асуултаас 11 асуулт дэмжигдэж, 3 асуулт дэмжигдээгүй байна. Үүнийг тодруулбал, Төрийн жинхэнэ албанд томилох, шатлан дэвшүүлэх, ажлын байрны тогтвортой байдлыг хангах асуудал (91.4%) болон төрийн албан хаагчийг

сонгуулийн үр дүн, улс төрийн үзэл бодлоос нь хамаарч ажлаас халахгүй байх (90.4%) гэсэн төрийн албатай холбоотой 3 асуулт хамгийн их дэмжлэг авсан буюу 88-91 хувиар дэмжигдсэн байна. Харин Ерөнхийлөгчийг нэг удаа 6 жилийн хугацаагаар, Улсын Их Хурлын өргөтгөсөн хуралдаанаар сонгох (40.9%), Ерөнхийлөгчийн зарим бүрэн эрхийг өөрчилж, хууль санаачлах, Засгийн газарт чиглэл өгөх эрхийг хасах (37.9%), Төрийн эрх барих дээд байгууллага нь хоёр танхимтай байх (31.5%) гэсэн асуултауд дэмжигдээгүй байна.

Зөвлөлдөх санал асуулгын хоёр шатны дүнг нэгтгэсний дараа Зөвлөлдөх зөвлөл зөвлөмж боловсруулж Улсын Их Хурлын даргад танилцуулсны дагуу ажлын хэсэг Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг боловсруулж Улсын Их Хурлын (М.Энхболд)-д гардуулжээ¹⁸. Тус төсөлд зөвлөлдөх санал асуулгаар дэмжигдээгүй 3 асуултыг тусгаагүй байна.

Олон нийтийн хэлэлцүүлэг: Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар зохион байгуулсан анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгын дүн болон холбогдох судалгаа, шинжилгээнд үндэслэн боловсруулж, өргөн мэдүүлсэн Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх шаардлагатай гэж Улсын Их Хурал үзэж 2017 оны 06 дугаар сарын 02-ны өдөр “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар ард түмний бүрэн эрхт байдал, оролцоог хангах тухай” Улсын Их Хурлын 39 дүгээр тогтоолыг баталсан байна.

Уг тогтоолын дагуу 2017 оны 07 дугаар сарын 30-ны өдрөөс 08 дугаар сарын 29-ний өдрийн хооронд Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төслийн талаарх хэлэлцүүлгийг 21 аймгийн 53 сум, 9 дүүрэг, төрийн захиргааны байгууллагад нийт 68 удаагийн хэлэлцүүлгийг зохион байгуулсан. Хэлэлцүүлэгт нийт 12797 иргэн оролцож, 327 375 саналын хуудас хүлээн авч цахим мэдээллийн сан бүрдүүлсэн бөгөөд хэлэлцүүлэгт оролцсон нийт иргэдийн санал давхардсан тоогоор 5.6 сая санал болсон байна.

Мөн Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг хэлэлцэх үе шатуудад Улсын Их Хурлын гишүүд тойрогтоо ажиллаж, төслийн талаар танилцуулга хийж, иргэд төслийн хэлэлцүүлгийн үе шат бүрд цахимаар болон цаасан хэлбэрээр санал өгөх боломжийг хангаж ажиллажээ.

Олон нийтийн хэлэлцүүлгээр зөвлөлдөх санал асуулгаар дэмжигдсэн 11 асуултаас гадна шинээр 4 асуулт нэмэгдэж 15 асуулгаар санал асуулга явуулжээ. Уг хоёр санал асуулга, хэлэлцүүлгээр асуусан 15 асуултаас 9 асуултын хүрээнд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна.

2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг боловсруулах, хэлэлцүүлэх явцад иргэдийн оролцоог хангаж Зөвлөлдөх санал асуулга, олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулсан дүнг авч үзвэл, Үндсэн хуульд нийт 32 зүйл, заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулсны 20 зүйл, заалт буюу 62.5% нь зөвлөлдөх санал асуулга болон олон нийтийн хэлэлцүүлгээр хэлэлцүүлээгүй асуудлаар өөрчлөлт оруулсан байна.

В.Үндсэн хуулийн өөрчлөлт (2023): Улсын Их Хурлаас 2022 оны 12 дугаар сарын 22-ны өдрийн 80 дугаар тогтоолоор Улс орны нийгэм, эдийн засгийн тулгамдсан асуудлыг иргэдийн туслалцаатайгаар тодорхойлох, асуудлын эрэмбэ, шийдвэрлэх арга зам, гарах шийдвэрийн талаар иргэдтэй зөвлөлдөх, үндэсний зөвшилцлийг хангах зорилгоор “Зөвлөлдөж шийдье” улсын хэмжээний зөвлөлдөх санал асуулгыг 2023 оны 02 дугаар сарын 20-ны өдрийн дотор зохион байгуулахаар шийдвэрлэжээ. Мөн зөвлөлдөх санал асуулга зохион байгуулах хүрээнд “Нийгэм, улс төр, эдийн засгийн тулгамдсан асуудал: “Гарц шийдэл”” эрдэм шинжилгээний хурал”, “Улс төр, эдийн засаг, эрх зүйн шийдэл-Нийгмийн зөвшилцөл” чуулга уулзалтыг зохион байгуулж, эрдэмтэн судлаачид, салбарын мэргэжилтнүүдийн саналыг сонсох арга хэмжээг зохион байгуулсан байна.

¹⁸ “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг гардуулав.” УИХ-ын албан ёсны цахим хуудас, 2017.05.25, <https://www.parliament.mn/nn/17460/>.

Энэ удаагийн зөвлөлдөх санал асуулгын онцлог нь зөвлөлдөх санал асуулгын асуултыг Зөвлөлдөх зөвлөл шийдвэрлэж, сэдэв, асуултыг гаргасан байна.

Зөвлөлдөх зөвлөл “Зөвлөлдөж шийдье” зөвлөлдөх санал асуулгын асуултыг 4 сэдвийн хүрээнд 22 асуулттай боловсруулж баталжээ. Тухайлбал,

- Иргэний болон улс төрийн эрх, хариуцлага-6 асуулт;
- Парламентын ардчилал-6 асуулт;
- Эдийн засаг, баялгийн сан, төвлөрлийг сааруулах-7 асуулт;
- Нийгмийн тулгамдсан асуудал-3 асуулт.

“Зөвлөлдөж шийдье” зөвлөлдөх санал асуулгыг Зөвлөлдөх санал асуулгын нэг дэх үе шат: Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуульд заасны дагуу зөвлөлдөх санал асуулгын нэг дэх шатанд оролцох иргэний тоог Үндэсний статистикийн хорооноос оруулсан саналыг харгалзан 1570-аар тогтоожээ.

Нэг дэх шатны санал асуулгыг Үндэсний статистикийн хороо хариуцан 2023 оны 01 дүгээр сарын 26-ны өдрөөс 02 дугаар сарын 02-ны өдрүүдэд орон даяар зохион байгуулсан санал асуулгад гадаад улсад суугаа Монгол Улсын иргэд хамрагдах боломж нээлттэй байсан нь энэ удаагийн зөвлөлдөх санал асуулгын нэг онцлог болжээ. Санал асуулгад Чех, Австрали, БНСУ, Турк, Сингапур, Япон, БНХАУ-д ажиллаж амьдарч буй 8 иргэн цахимаар оролцжээ.

Зөвлөлдөх санал асуулгын хоёр дахь шатанд 801 оролцогч сонгогдон оролцжээ. Үндэсний статистикийн хороо хоёр шатны санал асуулгын дүнг нэгтгэж, тайлангаа Зөвлөлдөх зөвлөлд ирүүлсэн бөгөөд Зөвлөлдөх зөвлөл зөвлөлдөх санал асуулгын дүнд үндэслэн асуулт тус бүрээр, санал асуулгын дүнгийн тоон үзүүлэлтэд тулгуурлан зөвлөмжөө боловсруулжээ.

Зөвлөлдөх санал асуулгын хоёр дахь шатанд 22 асуултын 2 асуултаас бусад нь буюу 91% нь дэмжигджээ. Харин Монгол Улсын Үндсэн хуулийг шинэчлэн найруулах (0.403) болон хөдөлмөр эрхэлж буй Монгол хүний хөдөлмөрийн бодитой үнэлж чадаж буй эсэх (0.214) асуултууд хамгийн бага санал авчээ. Санал асуулгын тайлангаас үзэхэд, хоёр дахь шатны санал асуулга буюу оролцогчид тухайн асуудлын талаар мэдээлэл авсны дараа нийт 22 асуултын 7 асуулт нь өссөн, 15 асуулт нь буурсан үзүүлэлттэй гарчээ.

Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлд Зөвлөлдөх санал асуулгын дүнд үндэслэсэн зөвлөмжийг шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд харгалзан үзэхээр заажээ. Тэгвэл 2023 онд Үндсэн хуульд оруулсан өөрчлөлтийг зөвлөлдөх санал асуулгаар хэрхэн дэмжсэнийг авч үзье.

Иргэдийг төлөөлөх парламентын чадавхыг нэмэгдүүлж төлөөллийн ардчиллыг бэхжүүлэх гэсэн асуултад нэг дэх шатны санал асуулгын дундаж утга 0.785 байсан бол хоёр дахь шатны санал асуулгын дундаж утга 0.724 болж, 0.061-ээр буурсан байна.

Харин Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийг явуулахдаа олонхын болон хувь тэнцүүлсэн тогтолцоог хослуулах гэсэн асуултад нэг дэх шатны санал асуулгын дундаж утга 0.562 байсан бол хоёр дахь шатны санал асуулгын дундаж утга 0.626 болж, 0.064-өөр өссөн байна.

Дээрх дүнгээс харахад 2023 онд Үндсэн хуульд оруулсан өөрчлөлтийн нэг нь дэмжигдсэн, нэг нь дэмжигдээгүй болох нь харагдаж байна.

Олон нийтийн хэлэлцүүлэг: Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуульд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар төсөл санаачлах үеэс эцэслэн батлах хүртэл бүхий л үйл ажиллагаанд иргэд, улс төрийн нам, олон нийтийн бусад байгууллагын оролцоог хангахаар заажээ. Түүнчлэн төслийн талаарх иргэд, олон нийт, байгууллагын саналыг Улсын Их Хурлын олон нийттэй харилцах бүх сувгаар авч, төсөлд хэрхэн тусгасан тухай мэдээлэхээр заажээ.

2023 онд Үндсэн хуульд оруулсан өөрчлөлтийг олон нийтээр хэлэлцүүлсэн дүнг авч үзвэл, нийт 6 сувгаар олон нийтээс санал хүлээн авчээ. Үүнд D.Parliament.mn, www.parliament.mn санал асуулгын цэс, УИХ-ын цахим шуудан, албан бичиг, санал авах утас, иргэд, олон нийттэй харилцах 11-11 төв болон УИХ-ын гишүүдийн тойрогтоо ажиллаад ирүүлсэн санал байна.

Олон нийтийн оролцоог хангах хүрээнд нийт 6 сувгаар ирүүлсэн саналыг багцалбал, санал өгсөн иргэний тоо 13513, саналын тоо 51 мянган санал ирүүлснээс УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмэгдүүлэхийг 20.4% нь дэмжсэн, 78.6% нь дэмжээгүй санал өгчээ. Харин УИХ-ын сонгуулийн холимог тогтолцоог 46.3 хувь нь дэмжээгүй, 35.6% нь дэмжсэн бол 18.1% нь мэдэхгүй¹⁹ гэсэн хариултыг өгчээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад иргэдийн оролцоог хангах хүрээнд хэрэгжүүлсэн арга хэмжээг авч үзвэл, 2019 болон 2023 онд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа иргэд, олон нийтийн оролцоог хангах арга хэмжээг хуульд заасны дагуу хэрэгжүүлж, иргэдийн төрийн үйл хэрэгт оролцох боломжийг хангажээ.

Гэвч Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлд зөвлөлдөх санал асуулгын асуулт нь нэг сэдвээр, хоёрдмол утгагүй, товч, тодорхой, ойлгомжтой томъёолсон байна гэж заажээ. Гэтэл анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга 14 асуулттай, хоёр дахь удаагийн зөвлөлдөх санал асуулга нь 22 асуулттай байна. Нэгэн зэрэг олон асуулгаар санал асуулга авсан, нөгөө талаас дэмжигдээгүй болон санал асуулгад ороогүй асуудлаар Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл боловсруулж, өргөн мэдүүлж, баталсан нь Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн суурь зарчмууд хангагдаагүй төдийгүй Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзэх үндэслэлтэй байна. Энэ талаар доктор, профессор М.Мөнхсайхан “Монгол Улсын Үндсэн хуулийг өөрчлөх асуудлаарх анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга хүчинтэй юу?” илтгэл²⁰дээ 2017 онд зохион байгуулсан анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга нь Үндсэн хууль болон Зөвлөлдөх санал асуулгын суурь зарчмыг зөрчсөн талаар дэлгэрэнгүй тайлбарласан байдаг. Энэ асуудлаар цаашид судлаачид бие даасан судалгааны сэдэв болгон судлах боломжтой юм.

Ш.ДҮГНЭЛТ

...Дээрх өгүүллээс дүгнэвэл, Дэлхийн улс орнуудад шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд орчин үед иргэд, олон нийтийн оролцоог хангах ардчиллын тулгуур зарчмыг хэрэгжүүлэхэд анхаарлаа хандуулж байна. Тэр дундаа хамгийн дээд хүчин чадалтай, суурь эрх зүйн хэм хэмжээ, анхдагч эх сурвалж болох “Үндсэн хууль”, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад иргэдийн оролцоог бүрэн дүүрэн хангах асуудал чухлаар тавигдсаар л байна.

Иймд иргэд, олон нийтийн оролцоог хангахад олон арга хэлбэрүүдийг ашигладаг. Тухайлбал, зөвлөлдөх санал асуулга, олон нийтийн хэлэлцүүлэг, семинар зохион байгуулах, цахим болон цаасан хэлбэрээр санал асуулга авах, тогтмол утас ажиллуулах, ажлын хэсэг байгуулах, нийтийн сонсгол зохион байгуулах зэрэг аргууд байна.

Монгол Улсын ардчилсан шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш нийт 4 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсны эхнийх нь буюу 1999, 2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь иргэд, олон нийтийн оролцоог огт хангаагүй, мэргэжлийн байгууллагуудын саналыг ч аваагүй баталснаараа ард түмэнд “дордуулсан долоон өөрчлөлт” хэмээх нэршлийг зүүсэн. Тэгвэл 2019 болон 2022, 2023 онд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа иргэд, олон нийтийн оролцоог хангахад анхаарч зөвлөлдөх санал асуулга, олон нийтийн хэлэлцүүлгийн орон даяар зохион байгуулж эхэлсэн.

¹⁹ Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан өөрчлөлтийн хувийн хэрэг-Боть-4, УИХ-ын архивын нэгж БЖ-44, 2023, 119-134 дэх тал.

²⁰ “Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах онол-практикийн асуудлууд” эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, УИХТГ, 2018, 156 дахь тал.

Гэхдээ судалгааны үр дүнгээс үзэхэд, иргэд, олон нийтийн оролцоог хангах арга хэмжээг аль болох олон иргэнийг хамруулахыг зорьж зохион байгуулсан хэдий ч Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь иргэдийн зүгээс дэмжсэн асуудал мөн эсэх нь эргэлзээтэй, санал асуулгын үр дүн тодорхой бус, хэт мэргэжлийн үг хэллэг ашигласан, энгийн иргэд ойлгох боломжгүй зэрэг нөхцөл байдлууд илэрсэн тул цаашид боловсронгуй болгох хэд хэдэн асуудал тулгарч байна. Үүнд:

- Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад иргэд, олон нийтийн оролцоог хангах арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхийг Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль, УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль болон Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулиудад холбогдох зохицуулалтыг нарийвчлан хийсэн хэдий ч тодорхойгүй, өөрийн дураар тайлбарлах боломжтой зохицуулалтууд байна.
- Хоёр удаа зохион байгуулсан зөвлөлдөх санал асуулга нь нэг хуулийн дагуу зохион байгуулагдсан хэдий ч хоёр өөрөөр зохион байгуулагджээ. 2017 онд зохион байгуулсан зөвлөлдөх санал асуулгын асуултыг УИХ баталсан бол, 2023 оны зөвлөлдөх санал асуулгын асуултыг Зөвлөлдөх зөвлөл баталсан байна. Тиймээс хуулийг нэг мөр ойлгох, дахин процессын алдаа үүсгэхгүйн тулд хуулийн зохицуулалтыг тодорхой болгох шаардлагатай.
- Зөвлөлдөх санал асуулгын тайлан дахь санал асуулгын дүн нь статистикийн судалгааны арга зүйгээр бичигдсэн тул энгийн иргэд уншиж ойлгоход төвөгтэй. Тиймээс зөвлөлдөх санал асуулгын тайланг энгийн, ойлгомжтойгоор гаргаж, иргэд, олон нийтэд танилцуулах, танилцах боломжийг бүрдүүлэх шаардлагатай.
- Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа хуульд заасан иргэд, олон нийтийн оролцоог хангаж хэд хэдэн арга хэлбэрээр санал авах үйл ажиллагааг зохион байгуулж, төсөлд хэрхэн тусгасан талаар олон нийтэд мэдээлэх хуулийн зохицуулалттай хэдий ч хэрэгжилт хангалтгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, олон нийтийн хэлэлцүүлгээр төслийн зүйл, заалт бүрийг олон нийт дэмжсэн, дэмжээгүй талаарх мэдээлэл, мөн төсөлд хэрхэн тусгагдаж, батлагдаж буй талаарх мэдээлэл хомс байгаа тул иргэд, олон нийтэд нээлттэй мэдээлдэг байх зохицуулалтыг нарийвчлан хийх шаардлагатай.

ЭХ СУРВАЛЖ**Монгол хэл дээрх*****Хууль тогтоомж***

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.
2. Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, 2020.
3. Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль, 2020.
4. Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль, 2017.
5. Нийтийн сонсголын тухай хууль, 2015.
6. УИХ-ын 2017 оны 24 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах, Зөвлөлдөх зөвлөлийг байгуулах тухай”.
7. УИХ-ын 2017 оны 39 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар ард түмний бүрэн эрхт байдал, оролцоог хангах тухай”.
8. УИХ-ын 2022 оны 80 дугаар тогтоолоор батласан “Зөвлөлдөх санал асуулга явуулах тухай”.
9. УИХ-ын 2023 оны 02 дугаар тогтоолоор баталсан “Зөвлөлдөх зөвлөл байгуулах тухай”.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй-Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал, УБ, 2016.
2. УИХТГ, ШХА, УА, НҮБ, Иргэдийн оролцоог дэмжих мэдлэг, чадвар-ИТХ-ын төлөөлөгчдөд зориулсан гарын авлага, УБ, 2018.
3. УИХТГ, Зөвлөлдөх ардчилал ба зөвлөлдөх санал асуулга” гарын авлага, УБ, 2018.
4. Г.Занданшатар, “Авлигыг өршөхгүй, ардчиллыг өмөөрөхгүй” УБ, 2016.
5. УИХТГ, Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт товч танилцуулга, УБ, 2021.
6. УИХТГ, УИХ-ын түүхэн товчоон 2016-2020 он, УБ, 2020.
7. Глоб Интернэшнл” ТББ, Мэдэх эрх-Шууд оролцооны эрх, УБ, 2005.
8. “Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах онол-практикийн асуудлууд” эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, УИХТГ, 2018.
9. Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан өөрчлөлтийн хувийн хэрэг, УИХ-ын архив, 2023.
10. Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар явуулсан анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгын дүнгийн тайлан, ҮСХ, 2017.
11. Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төслийг улс, орон нутгийн хэмжээнд олон нийтээр хэлэлцүүлж, зохион байгуулсан дүнгийн тухай танилцуулга, УИХТГ, 2017.
12. Монгол Улсын Их Хурлын 2022 оны 80 дугаар тогтоолын дагуу зохион байгуулсан зөвлөлдөх санал асуулгын үр дүнгийн тайлан, ҮСХ, УБ, 2023.

PUBLIC PARTICIPATION IN THE CONSTITUTION AMENDMENT*Narantuya.O**Master's student, School of Law, NUM***ABSTRACT:**

This article aims to highlight the public involvement in decision-making, methods and techniques of involving the public in Constitutional changes. Furthermore, the article intends to discuss the result and achievement of the Deliberative polling-organized to ensure public participation in the constitutional changes in 2019 and 2023, in Mongolia.

Considering the theoretical concepts of academics, firstly, this paper analyzed and expressed the viewpoints of the ways and methods of public involvement in decision making, secondly, ensuring the public participation in constitutional changes, thirdly, the main result of the Deliberative polling and public consultation, organized for constitutional changes in 2019 and 2023, and how the results were considered in the constitutional changes.

KEYWORDS:

Constitution, Participation, public participation, deliberative, public discussion

ИРГЭДИЙН ТӨЛӨӨЛӨГЧДИЙН ХУРЛЫН “ЗАСАГ ДАРГЫГ ОГЦРУУЛАХ ТУХАЙ САНАЛ” УЛС ТӨРИЙН ШИЙДВЭР МӨН ҮҮ?



Н.Хулан

*МУИС-ийн ХЗС-ийн магистрант,
УДШ-ийн дэргэдэх ШССМХ-ийн
Захиргааны эрх зүйн секторын судлаач*

ТОВЧЛОЛ:

Тус өгүүллээр Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын “Засаг даргыг огцруулах тухай санал” нь улс төрийн шийдвэр мөн эсэхийг тодруулахыг зорьсон. Харин дээд шатны Засаг дарга эсхүл Ерөнхий сайдын “Засаг даргыг огцруулах тухай шийдвэр” нь улс төрийн шийдвэр эсэх, түүнийг Захиргааны хэргийн шүүх хянах эсэх талаар хариулт өгөхийг зориогүйг дурдах нь зүйтэй.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Засаг дарга, Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Засаг даргыг огцруулах санал, улс төрийн шийдвэр.

I. УДИРТГАЛ

2019 онд буюу Захиргааны ерөнхий хуульд өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийг хэлэлцэж байх үед “улс төрийн шийдвэр”-ийг Захиргааны хэргийн шүүх хянах эсэхтэй холбоотой асуудал хуульч, эрдэмтдийн дунд эрчимтэй өрнөж байжээ. Тус өөрчлөлтөөр “Улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор гаргасан Засгийн газрын шийдвэр”-ийг Захиргааны хэргийн шүүх хянахгүй болсон. “Улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор гаргасан Засгийн газрын шийдвэр” гэх ойлголт нь нэг талаараа илт ойлгомжтой мэт боловч хэрэг дээрээ түүний хүрээ хязгаарыг тогтоох асуудал нь ойлгомжгүй хэвээр байна.

Түүний нэгэн жишээ нь Захиргааны хэргийн шүүхүүдээс Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын “Засаг даргыг огцруулах тухай санал”-ыг “улс төрийн шийдвэр” гэж дүгнэн хэргийг шийдвэрлэж байгаа тохиолдлууд юм. Тодруулбал, Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд зааснаар Засаг даргыг томилох, чөлөөлөх, огцруулах эрх бүхий этгээд нь дээд шатны Засаг дарга буюу Ерөнхий сайд байх атал харьяалах нутаг дэвсгэрийнхээ иргэдийн эрх, ашиг сонирхлыг илэрхийлэх, хамгаалах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын “Засаг даргыг огцруулах тухай санал”-ыг “улс төрийн шийдвэр” гэж дүгнэж байгаа жишиг байна.

Иймд энэхүү өгүүллээр 1) Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын “Засаг даргыг огцруулах тухай санал” нь улс төрийн шийдвэр мөн эсэх, 2) Улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор гаргасан Засгийн газрын шийдвэрт юуг хамааруулахыг энэ жишээ дээр тулгуурлан тодорхойлохыг зорилоо.

II. ҮНДСЭН ХЭСЭГ

1. Засаг даргыг ажлаас огцруулах эрх зүйн үндэс

Аймаг, сум, баг, нийслэл, дүүрэг, хорооны Засаг дарга нь Монгол Улсын Үндсэн хууль¹, Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/²-д заасанчлан өөрийн харьяалах нутаг дэвсгэрт төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх; хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэр, харьяалах дээд шатныхаа байгууллагын шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хангах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг.

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 64 дүгээр зүйлд Засаг даргыг чөлөөлөх, огцруулах, Засаг дарга огцрох харилцааг зохицуулсан. Тус зүйлийн 64.1-т Засаг дарга нь эрүүл мэндийн байдал, хүндэтгэн үзэх бусад шалтгаанаар чөлөөлөгдөх хүсэлт гаргасан бол дээд шатны Засаг дарга буюу Ерөнхий сайд түүнийг бүрэн эрхийнх нь хугацаа дуусахаас өмнө үүрэгт ажлаас нь чөлөөлөх тухай заасан бол мөн зүйлийн 64.2-т Засаг даргыг огцруулах үндэслэлийг хуульчилсан байна.

Хуульд зааснаар Засаг даргыг огцруулах үндэслэлд дараах нөхцөл хамаарна. Үүнд:

1. Засаг дарга гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхийн хүчин төгөлдөр шийтгэх тогтоолоор нотлогдсон (МУЗЗНДНТУТХ §64.2.1);
2. хууль тогтоомж удаа дараа, эсхүл ноцтой зөрчсөн (МУЗЗНДНТУТХ §64.2.2);
3. Хурлаас хурлын шийдвэрийг хангалтгүй биелүүлсэн, нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийн хүн амын амьдралын асуудалтай холбогдох хуулиар хүлээсэн үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэж дүгнээд Засаг даргыг огцруулах санал гаргасан (МУЗЗНДНТУТХ §64.2.3);
4. Засаг дарга өөрөө огцрох хүсэлтээ гаргасан (МУЗЗНДНТУТХ §64.2.4);
5. хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэр болон Ерөнхий сайд, дээд шатны Засаг даргын өгсөн үүрэг даалгаврыг хангалтгүй биелүүлсэн гэж дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайд үзсэн (МУЗЗНДНТУТХ §64.2.5).

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн тайлбарт тус хуулийн 64 дүгээр зүйлийн 64.2 дахь зохицуулалтыг тайлбарлахдаа³ 1 болон 2 дахь үндэслэлийн хувьд Засаг дарга гэмт хэрэг үйлдсэн, хууль тогтоомжоор тогтоосон тодорхой хэм хэмжээг удаа дараа, эсхүл ноцтой зөрчсөн болох нь хуулийн дагуу тогтоогдсон байх шаардлагыг хангах ёстой, мөн 3 болон 5 дахь үндэслэлийн хувьд Засаг дарга үүрэгт ажлаа сайн гүйцэтгэж чадаагүй нь түүнийг огцруулах үндэслэл болно гэж Хурал, дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайд үзсэн цаашид Засаг даргаар ажиллуулах боломжгүй гэдгийг тодорхой үндэслэлтэйгээр нотлох шаардлагатай гэжээ.

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 35 дугаар зүйлийн 35.1.7-д Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал (цаашид “Хурал” гэх) хуульд заасан үндэслэлээр тухайн шатны Засаг даргыг огцруулах талаар дээд шатны Засаг дарга, эсхүл Ерөнхий сайдад санал тавих эрхийг хууль тогтоогчоос олгосон. Ийнхүү Засаг даргыг огцруулах санал гаргах эрхийг Хуралд хуулиар тухайлан олгосон байх боловч түүний үндэслэлийг тодорхойлохдоо хурлын шийдвэрийг хангалтгүй биелүүлсэн, нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийн хүн амын амьдралын асуудалтай холбогдох хуулиар

¹ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл (1992) №01 [Сүүлд үзсэн: 2024.01.26]

² Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл (2021) №07 [Сүүлд үзсэн: 2024.01.26]

³ Д.Ганзориг, Н.Лувсанжав, Ц.Товуусүрэн, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн тайлбар, 2022, 197 дахь тал.

хүлээсэн үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэсэн ерөнхий зохицуулалт хийжээ.

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн холбогдох зохицуулалтуудаас үзвэл Засаг даргыг огцруулах эрх дээд шатны Засаг дарга буюу Ерөнхий сайдад хадгалагдаж байна. Харин Хурлаас тухайн шатны Засаг даргыг огцруулах санал гаргаж болох ба тус санал нь шууд эрх зүйн үр дагавар үүсгэхгүй. Тодруулбал, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 64 дүгээр зүйлийн 64.4-т “Дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайд энэ хуулийн 64.2.3-т заасныг баримтлан гаргасан тухайн Хурлын саналын дагуу Засаг даргыг огцруулах шийдвэрийг 14 хоногийн дотор гаргана. Хэрэв тухайн саналыг хүлээж аваагүй бол Хурал Засаг даргыг огцруулах саналыг нэг жилийн хугацаанд дахин тавихгүй” гэснээс үзвэл Хуралд тухайн шатны Засаг даргыг огцруулах тухай санал гаргах эрхийг хуулиар олгосон ч тухайн саналыг дээд шатны Засаг дарга буюу Ерөнхий сайд эцэслэн шийдвэрлэх бөгөөд саналыг зайлшгүй хүлээн авах үүрэггүй, цаашлаад дээд шатны Засаг дарга буюу Ерөнхий сайдын шийдвэргүйгээр Хурлын санал аливаа эрх зүйн дагавар (үр дүн) үүсгэхгүй гэдэг нь харагдана.

Дээрхээс дүгнэвэл аливаа Засаг даргыг огцруулах шийдвэр гаргах бүрэн эрхийг гагцхүү дээд шатны Засаг дарга буюу Ерөнхий сайдад хуулиар олгосон бөгөөд Хурлын “Засаг даргыг огцруулах тухай санал” нь Засаг даргыг огцруулах шийдвэрийн үндэслэл байх боломжтойгоос бус дангаараа зохицуулалт агуулахгүй юм.

2. Хурлын “Засаг даргыг огцруулах тухай” саналтай холбоотой маргааныг шүүхээс шийдвэрлэсэн байдал

Эхний хэсэгт авч үзсэнчлэн Хурлын “Засаг даргыг огцруулах тухай санал” нь Захиргааны ерөнхий хууль⁴ (цаашид “ЗЕХ” гэх)-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.1-т заасан “эрх зүйн шууд үр дагавар бий болгосон” гэх шинжийг хангахгүй тул тухайн саналыг хүлээн авч шийдвэрлэсэн дээд шатны Засаг дарга буюу Ерөнхий сайдын шийдвэргүйгээр бие даан захиргааны акт болохгүй. Гэвч захиргааны хэргийн шүүхүүдээс Хурлын “Засаг даргыг огцруулах тухай санал”-д холбогдох хэргүүдийг шийдвэрлэхдээ түүний захиргааны акт эсэхэд хариулт өгөхгүй байх ба 1) шууд улс төрийн шийдвэр гэж дүгнэх, 2) санал хэлбэрийн шаардлага хангасан эсэхийг буюу Хурлын хуралдаан хуульд заасан шаардлага, хурлын дэгээр баталсан журмын дагуу явагдсан эсэх, түүнээс гарсан шийдвэр хэлбэрийн шаардлага хангасан эсэхийг тогтоох байдлаар шийдвэрлэж байгаа байдал ажиглагдлаа.

Тодруулбал, Шүүхийн шийдвэрийн цахим сан (shuukh.mn)-гаас Захиргааны ерөнхий хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.7-д өөрчлөлт оруулсан хугацаа буюу 2019 оны 06 дугаар сарын 13-наас хойш шийдвэрлэсэн шийдвэрүүд дундаас Хурлын “Засаг даргыг огцруулах тухай санал”-тай холбоотой маргаанууд⁵-ыг судлахад Хурлын “Засаг даргыг огцруулах тухай санал”-ыг улс төрийн шийдвэр мөн гэж дүгнэсэн байх ба нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж⁶ эсхүл нэхэмжлэлийг хүчингүй болгон шийдвэрлэжээ.

Мөн анхан эсхүл давж заалдах шатны шүүхээс Хурлын “Засаг даргыг огцруулах тухай санал”-ыг захиргааны хэргийн шүүхийн харьяалал мөн гэж (өөрөөр хэлбэл, Хурлын “Засаг даргыг огцруулах тухай” саналыг улс төрийн шийдвэр биш гэж үзсэн) үзээд хянасан байх боловч давж заалдах эсхүл хяналтын шатны шүүхээс шийдвэрийг нь хүчингүй болгосон байна. Тухайлбал, Ховд аймгийн Цэцэг сумын Хурлын “Засаг даргыг огцруулах тухай

⁴ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл (2015) №28 [Сүүлд үзсэн: 2024.01.26]

⁵ Төв аймаг дахь ЗХАШШ-ийн 2021.12.24-ний өдрийн 01 дугаар шийдвэр, НдЗХДЗШШ-ийн 2022.03.16-ны өдрийн 197 дугаар магадлалтай хэрэг; Өмнөговь аймаг дахь ЗХАШШ-ийн 11 дүгээр шийдвэр, НдЗХДЗШШ-ийн 2022.06.29-ний өдрийн 464 дүгээр магадлал, УДШ-ийн 2022.11.28-ны өдрийн 73 дугаар тогтоолтой хэрэг; Ховд аймгийн ЗХАШШ-ийн 2023.06.06-ны өдрийн 16 дугаар шийдвэр, НдЗХДЗШШ-ийн 2023.08.17-ны өдрийн 530 дугаар магадлалтай хэрэг.

⁶ “Захиргааны байгууллагаас гаргасан улс төрийн шийдвэрийг шүүх хянахгүй” шүүхийн шийдвэрийн тойм <https://www.supreme-court.mn/home?page=pages&id=118&pg=2756&pr=115&tp=list&h=0>

санал”-д холбогдох хэрэг⁷-ийг дэлгэрэнгүй авч үзье.

Нэхэмжлэгч нь Ховд аймгийн Цэцэг сумын Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын 2022 оны 9 дүгээр сарын 26-ны өдрийн 6/06 дугаар “Сумын Засаг дарга Ж.М-ийг огцруулах тухай” тогтоолыг хүчингүй болгуулах нэхэмжлэлийн шаардлага гаргасан байдаг. Нэхэмжлэгч үндэслэлгүйгээр албан тушаалаас огцруулсан гэж, хариуцагч Хурлаас олонхын саналаар шийдвэрлэсэн гэж, хариуцагч аймгийн Засаг даргаас холбогдох хууль тогтоомжийн хүрээнд Хурлын тогтоолыг үндэслэн огцруулах захирамжийг гаргасан гэж тус тус тайлбарлан маргажээ. Анхан шатны шүүхээс:

1. “Засаг даргыг хуульд заасан чиг үүрэг болон Хурлын шийдвэрийг хангалтгүй биелүүлсэн эсэхийг тогтоохдоо хуралдаанаар асуудлыг холбогдох баримт, судалгаа тооцоонд үндэслэн авч хэлэлцэж, Засаг даргаас асууж, тодруулж тайлбар авах зэрэг ажиллагааг хийснээр хамтын шийдвэр гаргах зарчмаар төлөөлөгчдийн санал хурааж шийдвэрлэх ёстой. Өөрөөр хэлбэл Засаг дарга ямар ажил үүргийг хангалтгүй биелүүлсэн нь огцруулах үндэслэл болж байгаа нь тодорхой, бодит нөхцөлд нийцсэн байх төдийгүй холбогдох баримтаар тогтоогдсон байхыг шаардана;
2. Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 64 дүгээр зүйлийн 64.3-т заасны дагуу Хурлаас Засаг даргыг огцруулах саналыг аймгийн Засаг даргад хүргүүлэх байтал Цэцэг сумын Хурлын 2022 оны 09 сарын 26-ны өдрийн 6/06 дугаартай тогтоолоор Засаг даргыг огцруулж шийдвэрлэсэн нь хууль бус гэж дүгнэсэн байна.

Харин Давж заалдах шатны шүүхээс “иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас гаргасан Засаг даргыг огцруулах тухай санал нь Хурлын онцгой бүрэн эрхэд хамаарах улс төрийн шийдвэр, энэхүү шийдвэрийг хэрэгжүүлэх эрхийг дээд шатны Засаг даргад ямар нэгэн шалгуургүйгээр олгосон байх тул шүүх Засаг даргыг огцруулсан шийдвэрүүдэд эрх зүйн дүгнэлт өгөх боломжгүй, захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтын цар хүрээ нь Хурлын үйл ажиллагаа хуульд заасан үндэслэл журмын дагуу явагдсан эсэхээр хязгаарлагдах учиртай. Захиргааны хэргийн шүүх нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагад хуулиар олгогдсон бүрэн эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлснийг хянахдаа гагцхүү шийдвэр гаргах ажиллагаа хуульд заасан журмыг баримталсан эсэхийг хянах бөгөөд олонхийн саналаар шийдвэрлэсэн буюу Засаг даргыг огцруулах асуудлын хүрээнд чиг үүргээ хэрэгжүүлсэн (эсхүл биелүүлсэн) эсэхтэй холбогдон гарсан улс төрийн шийдвэрт шүүх эрх зүйн дүгнэлт өгөх боломжгүй, энэ нь захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтад хамаарахгүй болохыг тэмдэглэх нь зүйтэй” гээд нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгосон байна.

Тус тохиолдлын хувьд анхан шатны шүүхээс Хурлын “Засаг даргыг огцруулах тухай санал”-ын үндэслэлийг хянаж, түүнд дүгнэлт өгсөн хэдий ч давж заалдах шатны шүүхээс тус санал нь улс төрийн шийдвэрийг захиргааны хэргийн шүүх хянах эрхгүй гээд анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгосон байна.

Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхүүд, давж заалдах шатны шүүх болон Улсын дээд шүүхийн захиргааны хэргийн танхимын Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг мөрдөж эхэлсэн хугацаа буюу 2022 оны 01 дүгээр сарын 01-нээс хойш шийдвэрлэсэн Хурлын “Засаг даргыг огцруулах тухай санал”-тай холбоотой маргаануудад дүн шинжилгээ хийхэд дараах дүгнэлтэд хүрч байна:

- 1) Захиргааны хэргийн шүүх нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагад Үндсэн хуулиар олгогдсон онцгой бүрэн эрхийг хэрхэн хэрэгжүүлснийг хянахдаа гагцхүү шийдвэр гаргах ажиллагаа хуульд заасан журмыг баримталсан эсэхийг хянах бөгөөд төрийн “ардчилсан зарчим”-ийн дагуу олонхиор шийдвэрлэсэн, ялангуяа

⁷ Ховд аймгийн ЗХАШШ-ийн 2023.06.06-ны өдрийн 16 дугаар шийдвэр, НдЗХДЗШШ-ийн 2023.08.17-ны өдрийн 530 дугаар магадлалтай хэрэг.

- Засаг даргыг огцруулах асуудлын хүрээнд “чиг үүргээ биелүүлсэн эсэх” зэрэг бодлого (улс төр)-ын шийдвэрт шүүх эрх зүйн үнэлэлт дүгнэлт өгөх боломжгүй, энэ нь захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтад хамаарахгүй;
- 2) Засаг дарга нь Төрийн албаны тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.9-д зааснаар улс төрийн албан тушаалд хамаарч буй учир захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтын цар хүрээ нь хурлын үйл ажиллагаа хуульд заасан журмын дагуу явагдсан эсэх буюу “огцруулсан” шийдвэрийг хууль бус гэж үзэх үндэслэлийг “хэлбэр”-ийн талаас шалгах учиртай;
 - 3) Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд зааснаар “огцруулах” саналыг зөвхөн тус хуульд заасан үндэслэлээр л гаргасан байх (уг үндэслэлд хамаарна гэж Хурлын олонх үзсэн байх), дээд шатны Засаг даргаас уг санал нь хуульд заасан үндэслэлд хамаарч байгаа эсэхийг “хянах” агуулгатай болохоос Засаг даргыг огцруулах саналын үндэслэл нь үйл баримттай тохирч буй эсэхэд дүгнэлт хийх замаар огцруулах саналын үндэслэлийг хянах боломжгүй, Засаг дарга нь улс төрийн албан тушаалтны хувьд энэ чиг үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлсэн эсэхэд шүүх дүгнэлт өгөх боломжгүй.

Түүнчлэн Захиргааны ерөнхий хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.4-т “захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг тухайлсан хуулиар зохицуулснаас бусад харилцааг энэ хуулиар зохицуулна” гэж заасан бөгөөд Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд Засаг даргыг бүрэн эрхийнх нь хугацаа дуусахаас өмнө “огцруулах” үндэслэл, журам, шийдвэрлэх байдлыг тусгайлан зохицуулсан, Хурлаас гаргасан “огцруулах” саналыг “хянах” дээд шатны Засаг даргын эрх хэмжээ нь Хурлын санал хуульд нийцсэн эсэх хүрээгээр хязгаарлагдах бөгөөд “огцруулах” эсхүл “эс огцруулах”-аар шийдвэрлэх бүрэн эрхийг нийслэл, аймгийн Засаг даргад ямар нэгэн шалгуургүйгээр олгосон тул Захиргааны ерөнхий хуульд заасан захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны нөхцөл байдлыг тогтоох, нотлох баримт цуглуулах, оролцогчийг сонсох шаардлагуудыг хангасан байхыг шаардахгүй гэж шүүхүүдээс үзжээ.

Дээрхээс дүгнэвэл, доод шатны Засаг даргыг огцруулсан дээд шатны Засаг дарга буюу Ерөнхий сайдын шийдвэр, Засаг даргыг огцруулах тухай Хурлын санал аль алийг нь улс төрийн шийдвэр гэж дүгнээд, захиргааны хэргийн шүүхээс хянахгүй байх тул дараагийн хэсэгт улс төрийн шийдвэрт юуг хамааруулах, Хурлын “Засаг даргыг огцруулах тухай” санал улс төрийн шийдвэр мөн эсэхийг авч үзье.

3. Улс төрийн шийдвэр ба Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүйн үндэс

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль⁸ (цаашид “ЗХШХШТХ” гэх)-ийн 13 дугаар зүйлд захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын маргааныг зохицуулсан бөгөөд ЗЕХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1-д заасан үйл ажиллагаа нь захиргааны хэргийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх маргаанд хамаардаггүй.

2019 оны 5 дугаар сарын 09-ний өдөр ЗЕХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.7-д өөрчлөлт оруулсан бөгөөд үүнээс улбаалан “Монгол Улсын Их Хурлын улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Засгийн газраас гаргасан шийдвэр”-ийг захиргааны хэргийн шүүх хянах эрх зүйн үндэслэлгүй болсон.

Тодруулбал, Захиргааны шүүх “улс төрийн шийдвэр”-ийг хянадаггүй үндэслэл нь тухайн шийдвэрийг гаргах улс төрийн байгууллага, албан тушаалтны хуульд заасан бүрэн эрхэд шалгуургүйгээр заасан, эсхүл эрх зүйн хувьд хянах боломжгүй байдагтай холбоотой байдаг бөгөөд энэхүү нөхцөлийг ЗЕХ-ийн 3.1.7-д “улс төрийн шийдвэр гаргах ажиллагаа гэж улс төрийн байгууллага, албан тушаалтны хуульд заасан бүрэн эрхэд шалгуургүйгээр заасан эсхүл шүүхийн журмаар шалган тогтоох боломжгүй шийдвэр гаргах ажиллагааг ойлгоно ...” гэж тодорхойлсон байсныг УИХ-ын 2019.05.09-ний өдрийн хуулиар 3.1.7.

⁸ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл (2016) №09 [Сүүлд үзсэн: 2024.01.26]

Монгол Улсын Их Хурлын улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Засгийн газраас гаргасан шийдвэр гэж, Тайлбар: «Улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор» гэдэгт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлд заасан онцгой бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Улсын Их Хурлаас гаргасан төрийн гадаад, дотоод бодлогыг тодорхойлсон шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор, Улсын Их Хурлын тухайн шийдвэрээс салгаж болохгүй Засгийн газрын шийдвэрийг ойлгоно гэж өөрчлөн найруулсан.⁹

Тус хуулийн зохицуулалтад агуулагдаж буй “улс төрийн шийдвэр” гэх ойлголт нь бусад хууль, тогтоомжид тусгагдаагүй бөгөөд онолын хувьд ч нэгдсэн тодорхойлолт байхгүй байгаа юм. Тиймээс юун түүвэнд 2019 онд ЗЕХ-д өөрчлөлт оруулсан хууль тогтоогч нарын үзэл баримтлалыг тодруулахын тулд Захиргааны ерөнхий хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг хэлэлцсэн Улсын Их Хурал, Хууль зүйн байнгын хорооны анхны болон эцсийн хэлэлцүүлэг¹⁰-ийн тэмдэглэлийг судаллаа. Тэмдэглэлүүдээс үзэхэд “улс төрийн шийдвэр” гэдгийг хэрхэн тодорхойлох талаар дараах байдлаар хэлэлцсэн байна:

- Хууль зүйн байнгын хорооны анхны хэлэлцүүлэгт: улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх гэдэг нь Монгол Улсын Их Хурлын шийдвэрээр Засгийн газарт хүлээлгэсэн эрх үүргийн хэрэгжилтийг хангах зорилгоор тухайн Улсын Их Хурлын шийдвэрээс салгаж болохгүй уг шийдвэрийг бүрэн хэрэгжүүлэхэд зайлшгүй хийгддэг Засгийн газар болон түүний харьяа байгууллагын шийдвэр үйл ажиллагааг ойлгоно¹¹;
- Улсын Их Хурлын нэгдсэн хуралдааны анхны хэлэлцүүлэгт: гадаад бодлого, аюулгүй байдал, батлан хамгаалах, ашигт малтмал, байгалийн нөөцийн удирдлага, төрийн өмч хувьчлалтай холбоотойгоор Улсын Их Хурлаас гаргасан шийдвэрүүд түүнтэй холбоотойгоор Засгийн газраас гаргасан шийдвэрүүд хамаарах бөгөөд Улсын Их Хурлын шийдвэрээс салгаж үл болох, тухайн шийдвэрийг бүрэн хэрэгжүүлэхэд Засгийн газраас зайлшгүй гаргах ёстой Засгийн газрын тогтоол, шийдвэр түүний харьяа байгууллагын шийдвэр үйл ажиллагааг хамааруулж ойлгоно¹²;
- Улсын Их Хурлын нэгдсэн хуралдааны эцсийн хэлэлцүүлэгт: Улсын Их Хурлын эрх, үүргийн хэрэгжилтийг хангах зорилгоор тухайн Улсын Их Хурлын шийдвэрээс салгаж болохгүй, уг шийдвэрийг бүрэн хэрэгжүүлэхэд зайлшгүй хийгдэх Засгийн газар болон түүний харьяа байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааг хамаатуулж ойлгох¹³ ба батлан хамгаалах, аюулгүй байдал болон гадаад бодлогын үндсийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон Засгийн газрын шийдвэр, Монгол Улсын Их Хурлаас төрийн өмчийн хувьчлал, ашигт малтмал, байгалийн нөөцийн удирдлага зэрэг асуудлаар төрийн бодлогын үндсийг тодорхойлсонтой холбоотойгоор тэдгээрийг хэрэгжүүлж буй шийдвэр, үйл ажиллагааг Захиргааны хэргийн шүүх хянахгүй¹⁴.

Дээрх тайлбаруудаас үзвэл улс төрийн шийдвэр гэдэг нь Монгол Улсын Үндсэн

⁹ Г.Банзрагч, Захиргааны процессын эрх зүй, хоёр дахь хэвлэл, УБ, Мөнхийн үсэг, 2023, 128 дахь тал.

¹⁰ Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны хаврын ээлжит чуулганы Хууль зүйн байнгын хорооны 5 дугаар сарын 01-ний өдрийн хуралдааны тэмдэглэл, Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны хаврын ээлжит чуулганы 5 дугаар сарын 03-ны өдрийн нэгдсэн хуралдааны тэмдэглэл, Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны хаврын ээлжит чуулганы Хууль зүйн байнгын хорооны 5 дугаар сарын 08-ны өдрийн хуралдааны тэмдэглэл, Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны хаврын ээлжит чуулганы 5 дугаар сарын 09-ний өдрийн нэгдсэн хуралдааны тэмдэглэл.

¹¹ Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны хаврын ээлжит чуулганы Хууль зүйн байнгын хорооны 5 дугаар сарын 01-ний өдрийн хуралдааны тэмдэглэл, 44 дэх тал <https://www.parliament.mn/nn/5271/>.

¹² Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны хаврын ээлжит чуулганы 5 дугаар сарын 03-ны өдрийн нэгдсэн хуралдааны тэмдэглэл, 65 дахь тал <https://www.parliament.mn/nn/5336/>.

¹³ Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны хаврын ээлжит чуулганы 5 дугаар сарын 09-ний өдрийн нэгдсэн хуралдааны тэмдэглэл, 70 дахь тал <https://www.parliament.mn/nn/6176/>.

¹⁴ Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны хаврын ээлжит чуулганы 5 дугаар сарын 09-ний өдрийн нэгдсэн хуралдааны тэмдэглэл, 72 дахь тал <https://www.parliament.mn/nn/6176/>.

хуулийн Хорин тавдугаар зүйлд заасан онцгой бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Улсын Их Хурлаас гаргасан төрийн гадаад, дотоод бодлогыг тодорхойлсон шийдвэр байх бөгөөд тус улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор гаргасан Засгийн газрын шийдвэр нь ЗЕХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.7-д хамаарах ЗЕХ-ийн зохицуулах харилцаанд хамаарахгүй шийдвэр байхаар байна.

Гэвч өгүүллийн 2 дахь хэсэгт дурдсанчлан шүүхүүдээс Хурлын “Засаг даргыг огцруулах санал”-ыг “улс төрийн шийдвэр” гэж дүгнэн хэргийг шийдвэрлэж байгаа нь эргэлзээ төрүүлж байгаа юм. Тодруулбал, Хурал нь улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор шийдвэр гаргадаг байгууллага мөн эсэхийг тогтоох шаардлагатай.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавин есдүгээр зүйл ёсоор Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь “нутгийн өөрөө удирдах ёс” болон “төрийн удирдлага”-аас бүрддэг. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу нутгийн удирдлагыг нэг талаас орон нутгийн иргэдийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэх, төлөөлөх Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, нөгөө талаас төрийн удирдлагыг орон нутагт хэрэгжүүлэх Засаг дарга хамтран хослуулан хэрэгжүүлнэ.¹⁵

Аймаг, сум, баг, нийслэл, дүүрэг, хорооны Засаг даргын хувьд түүнийг Хурлаас нэр дэвшүүлж, дээд шатны Засаг дарга буюу Ерөнхий сайд томилдог хуулийн зохицуулалттай. Тус зохицуулалтын дагуу нэг талаас Засаг дарга нь сонгуулийн үр дүнд нэр дэвших боловч нөгөө талаас дээд шатны Засаг дарга буюу Ерөнхий сайд улс төрийн томилгоо хийснээр Засаг даргаар томилогддоогоороо онцлог юм. Тодруулбал, Засаг дарга нь Төрийн албаны тухай хууль¹⁶-ийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.9-д зааснаар төрийн улс төрийн албан тушаалтан бөгөөд захиргааны эрх зүйн онолын хувьд¹⁷ сонгуулийн үр дүнд мандат авсан олонхи нь мөрийн хөтөлбөрөө тодорхой бүрэн эрхийн хугацаанд хэрэгжүүлэх зорилгоор засаглах эрхийг бүрдүүлдэг (Spoil) тогтолцооны нэг хэсэг болох бөгөөд бүрэн эрхийн хугацаанд мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж чадаагүй гэж үзвэл улс төрийн хариуцлага тооцуулах эрх зүйн зарчимд захирагдана.

Хурлаас Засаг даргыг нэр дэвшүүлдэг, мөн Засаг дарга Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх чиг үүргийг хүлээдэг утгаараа Хурал Засаг даргын ажлыг үнэлж, түүнийг огцруулах санал гаргаж байгаа нь Хурлын бүрэн эрхийн асуудалд хамаарах боловч эцсийн дүнд Засаг даргад итгэл хүлээлгэж, түүнийг томилсон этгээд болох дээд шатны Засаг дарга буюу Ерөнхий сайд л огцруулах шийдвэр гаргах бөгөөд тэрхүү шийдвэр нь улс төрийн шийдвэр болно. Харин Хурал бол нутаг дэвсгэрийнхээ дотор улс төрийн бус харилцаанд¹⁸ хамаарах шийдвэрийг гаргадаг. Түүнчлэн энгийнээр ухаарахад ч улс төрийн албан хаагч, институтаас л улс төрийн шийдвэр гарах учиртай бөгөөд Хурал бол улс төрийн албанд хамаардаггүй гэдгийг харгалзан үзэх шаардлагатай.

Монгол улсын засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжид төрийн удирдлагыг Улсын Их Хурал хууль тогтоох замаар эрх зүйн талаар зохицуулах, хянан шалгах үндсэн дээр, Засгийн газар, түүний орон нутгийн байгууллага – Засаг даргын шугамаар дэс дараалан хэрэгжүүлдэг бөгөөд төрийн (төвлөрсөн) удирдлага бол аливаа нэгжийн дотоод асуудал,

¹⁵ Д.Сүнжид, “Орон нутгийн түвшин дэх чиг үүргийн хувиарлалт”, 2015, 11 дэх тал. <https://legalddata.mn/b/101>

¹⁶ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл (2018) №01.

¹⁷ 2015 оны 01 дүгээр сарын 26-ны өдрийн Монгол Улсын Дээд шүүхийн хяналтын шатны шүүх хуралдааны шүүгчийн тусгай санал 2-т энэ тухай дурдсан. “Захиргааны эрх зүйн онолын хувьд нэг талаас, сонгуулийн үр дүнд мандат авсан олонхи нь мөрийн хөтөлбөрөө тодорхой бүрэн эрхийн хугацаанд хэрэгжүүлэх зорилгоор засаглах эрхийг бүрдүүлдэг (Spoil) тогтолцоо болон нөгөө талаас, сонгуулийн үр дүнгээс үл хамааран гагцхүү мэргэжил, ур чадварын хувьд үнэлэгдэн томилогдож, төрийн нийтлэг эрх ашигт захирагдан ажилладаг мэргэшсэн (Merit) тогтолцоог зааглан авч үздэг. (Spoil) тогтолцоо нь тодорхой бүрэн эрхийн хугацаанд захирагддаг учир энэ хугацаанд мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх багийг томилон итгэл үзүүлж ажиллах, хэрэгжүүлж чадахгүй гэж үзвэл улс төрийн хариуцлага тооцон чөлөөлөх эрхтэй байдаг бол (Merit) тогтолцоо нь мөрийн хөтөлбөр, засаг авсан олонхид бус, харин нийт улсын эрх ашиг захирагдан ажилладаг мэргэжлийн албанаас бүрддэг учир энд мэргэшсэн бөгөөд улс төрөөс хамааралгүй тогтвортой байх эрх зүйн ялгаатай зарчимд захирагдан ажилладаг.” <https://www.supremecourt.mn/printa?id=36553&tp=2&s=51>

¹⁸ Н.Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль шинжлэх ухааны тайлбар, 2022, 942 дахь тал.

өвөрмөц зорилтыг бус, харин нэгдмэл нэг улс байх язгуур сонирхлыг илэрхийлсэн, нийтлэг чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд чиглэнэ.¹⁹ Харин ИТХ, ИНХ нь нийтийн ажил хэргийг төрийн өмнөөс бус харин тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгжийн иргэдийн өмнөөс эрхлэн шийдвэрлэж хэрэгжүүлдэг.²⁰

Хурал нь бүрэн эрхийн хувьд тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эрх барих байгууллага мөн боловч “төрийн эрх барих байгууллага” гэсэн үг биш. Харин иргэдийн өөрсдийнх нь олгосон бөгөөд Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан бүрэн эрхийн хувьд нэгжид оршин суугаа бүх хүн амыг засаглах бүрэн эрхтэй байгууллага гэсэн үг.²¹

Түүнчлэн нийгэмшлийн онолоор бол нутгийн өөрөө удирдах субъектууд нь өөрийн нутаг дэвсгэр дээр нутгийн хүн амын ашиг сонирхолд (нийгмийн) нийцсэн бодлого, зорилтыг өөрсдийн эрх хэмжээнд хэрэгжүүлэх, өөрсдийн эрхийг өөрсдөө эдлэх, төрийн бус, нийгмийн үйл хэргийг удирдаж явуулахад орших бөгөөд төрийн хэрэгт нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хутгалдан оролцож болохгүй гэж үздэг байна.²²

Дээрх агуулгуудыг нэгтгэн дүгнэхэд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага (ИТХ, ИНХ) болон төрийн удирдлага (Засаг дарга)-ын хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа нь нэгнээсээ тусдаа, бие даасан байх бөгөөд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бол Улсын Их Хурлаас гаргасан шийдвэрийг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй байгууллага биш юм. Тодруулбал, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх зүйн үндэс, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага оршин тогтнох суурь үзэл баримтлал нь тухайн орон нутгийнхаа иргэдийн эрх ашгийг илэрхийлэх, хамгаалах үйл ажиллагаа явуулах бөгөөд гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэггүй.

Монгол Улс нэгдмэл улс болохын хувьд “улс төр”-ийн гэж хэлж болохуйц асуудал: хууль тогтоох, гадаад хэрэг, улсын аюулгүй байдал, батлан хамгаалах, улсын төсөв, санхүүгийн асуудлыг Улсын Их Хурал шийдвэрлэж байхаар Үндсэн хуульд тогтоожээ.²³ Иймд 2019 онд ЗЕХ-д өөрчлөлт оруулахдаа ч улс төрийн шийдвэр гэдэгт батлан хамгаалах, аюулгүй байдал, гадаад бодлого, өмч хувьчлал, ашигт малтмал, байгалийн нөөцийн удирдлагын асуудлуудыг хамааруулсан байна.

Иймд дээрх шинжүүдээр шалгавал Хурлын “Засаг даргыг огцруулах санал” нь ЗЕХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.7-д заасан “Монгол Улсын Их Хурлын улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Засгийн газраас гаргасан шийдвэр”-г хамаарахгүй.

Ш. ДҮГНЭЛТ

Аймаг, сум, баг, нийслэл, дүүрэг, хорооны Засаг дарга бол улс төрийн албан тушаалтан бөгөөд түүний эрх зүйн үндсийг Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар баталгаажуулсан. Засаг даргыг томилох, чөлөөлөх, огцруулах бүрэн эрхийг зөвхөн дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайдад хуулиар олгожээ.

“Нутгийн өөрөө удирдах ёс” болон “төрийн удирдлага”-ыг хослуулах Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу аливаа нутаг дэвсгэрийн нэгжид тухайн шатны Засаг даргаас гадна ИТХ, ИНХ хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг. Хурлын үндсэн зорилго нь тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг илэрхийлэх, хамгаалах юм. Энэ утгаараа Засаг даргыг хурлын шийдвэрийг хангалтгүй биелүүлсэн, нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийн хүн амын амьдралын асуудалтай холбогдох хуулиар хүлээсэн үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэж үзвэл түүнийг огцруулах саналыг дээд шатны Засаг даргад гаргах эрхтэй. Гэвч энэхүү санал нь захиргааны актын шинжийг хангахгүй буюу эрх зүйн шууд үр дагавар үүсгэхгүй бөгөөд эцсийн шийдвэрийг гагцхүү

¹⁹ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, Хоёр дахь хэвлэл, Уб, 2017, 354 дэх тал.

²⁰ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, Хоёр дахь хэвлэл, Уб, 2017, 358 дахь тал.

²¹ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, Хоёр дахь хэвлэл, Уб, 2017, 358-359 дэх тал.

²² Д.Ширэндэв, Монгол Улсын нутгийн өөрөө удирдах ёс түүний эрх зүйн зохицуулалтын үндсэн асуудал, Уб, 2011, 13 дахь тал.

²³ Д.Ганзориг, Нутгийн удирдлагын асуудал: Үндсэн хуулийн зохицуулалт, Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал: Онол, арга зүй, хэрэгжилт, 268 дахь тал.

дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайд л гаргах хуулийн зохицуулалттай.

Төрийн удирдлагыг орон нутагт хэрэгжүүлэх үндсэн чиг үүрэгтэй “Засаг дарга”-ыг нэгдүгээрт, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас нэр дэвшүүлэх, хоёрдугаарт, дээд шатны Засаг дарга буюу Ерөнхий сайд улс төрийн шийдвэрээр Засаг даргыг томилох зохицуулалт нь энэхүү чиг үүрэг хуваагдах нөхцөлийг үүсгэж байгаа гэж дүгнэх үндэслэлтэй. Энэ талаар “Нэгдмэл улсын “төрийн төлөөлөгч” нутгийн өөрийн удирдлагаас томилгоо, үйл ажиллагаа нь хараат болон хамааралтай байх асуудлыг зөвтгөж тайлбарлахад хэцүү”²⁴ бөгөөд Засаг даргыг томилох, огцруулах харилцаанд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага оролцох нь Засаг даргын “төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий засаг төрийн төлөөлөгч” байх шинжийг үгүйсгэж байгаа талаар дурдсан байдаг.

Түүнчлэн Хурлын “Засаг даргыг огцруулах санал”-д холбогдох хэргүүдийг шүүхүүд “улс төрийн шийдвэр” тул Захиргааны хэргийн шүүхээс хянахгүй гэж дүгнээд нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгож байгаа тохиолдол байна. Гэвч Хурал бол Улсын Их Хурлын эрх, үүргийн хэрэгжилтийг хангах зорилгоор ажилладаг байгууллага биш юм.

“Улс төрийн шийдвэр” бол Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлд заасан онцгой бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Улсын Их Хурлаас гаргасан төрийн гадаад, дотоод бодлогыг тодорхойлсон шийдвэр байх бөгөөд тус шийдвэрээс салгаж үл болох, түүнийг хэрэгжүүлэх зорилгоор гаргасан Засгийн газрын шийдвэрийг Захиргааны хэргийн шүүх хянахгүй. Мөн хууль тогтоогчдын томьёолсноор тус шийдвэрүүд нь батлан хамгаалах, аюулгүй байдал, гадаад бодлого, төрийн өмчийн хувьчлал, ашигт малтмал, байгалийн нөөцийн удирдлага гэсэн хүрээгээр хязгаарлагдана.

Хурлын “Засаг даргыг огцруулах санал” нь нэг талаас хурал бол гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага биш бөгөөд нөгөө талаас харьяалах нутаг дэвсгэрийнхээ иргэдийн эрх ашгийн зүгээс шийдвэр гаргаж байгаа утгаараа Улсын Их Хурлын “улс төрийн шийдвэр”-ийг хэрэгжүүлэх зорилго агуулдаггүй.

Иймд шүүхүүдээс “Засаг даргыг огцруулах санал”-ыг “улс төрийн шийдвэр” гэж дүгнэн хэргийг шийдвэрлэж байгаа (хэргийг хүлээн авахаас татгалзаж байгаа) тохиолдлуудыг эргэн харж, цаашдын хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах, үүнээс цаашлаад “улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Засгийн газраас гаргасан шийдвэр”-ийн хүрээ, агуулгыг зөв тогтоож, ялгах шаардлага үүсчээ.

IV. САНАЛ

Дээрхээс үндэслэн ЗЕХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.7-д заасан “Монгол Улсын Их Хурлын улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Засгийн газраас гаргасан шийдвэр”-т хамаарах шийдвэрүүдийн хүрээ хязгаарыг тогтоох шаардлагатай байх тул Шүүхийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.8.4-д зааснаар Улсын дээд шүүхээс ЗЕХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.7 дахь заалтыг хэрхэн хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах нь зүйтэй гэж хувь судлаачийн зүгээс үзэж байна.

Түүнчлэн хурлын шийдвэрийг хангалтгүй биелүүлсэн, нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийн хүн амын амьдралын асуудалтай холбогдох хуулиар хүлээсэн үүргээ хангалтгүй биелүүлсэн гэдгийг хэрхэн тогтоох, Хурлын дүгнэлт эрх зүйн үндэслэлтэй байхыг шаардаж болох эсэх, эсхүл Хурлын үзэмжийн хэрэг эсэх тухай асуудал тодорхойгүй байгааг дурдах нь зүйтэй.

²⁴ Д.Зүмбэрэлхам, Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах зарчим, *Хууль дээдлэх ёс* 64 (4), 2017, 13 дахь тал.

ЭХ СУРВАЛЖ**Монгол хэл дээрх*****Хууль тогтоомж***

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. №01. (1992).
2. Захиргааны ерөнхий хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. №28. (2015).
3. Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. №07. (2021).
4. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. №09. (2016).
5. Төрийн албаны тухай хууль. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл. №01. (2018).

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, Хоёр дахь хэвлэл, Уб, 2017.
2. П.Одгэрэл. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, 3 дахь хэвлэл, Уб, Мөнхийн үсэг, 2016.
3. Г.Банзрагч, Захиргааны процессын эрх зүй, Уб, Мөнхийн үсэг, 2023.
4. Н.Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль шинжлэх ухааны тайлбар, Уб, 2022.
5. Д.Ганзориг, Н.Лувсанжав, Ц.Товуусүрэн, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн тайлбар, Уб, 2022.
6. Д.Сүнжид, Орон нутгийн түвшин дэх чиг үүргийн хувиарлалт, Уб, 2015.
7. Д.Ширэндэв, Монгол Улсын нутгийн өөрөө удирдах ёс түүний эрх зүйн зохицуулалтын үндсэн асуудал, Уб, 2011.
8. Д.Зүмбэрэлхам, Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах зарчим, Хууль дээдлэх ёс, 2017 (№4).

Цахим эх сурвалж

1. Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем – <https://legalinfo.mn/mn>.
2. Монгол Улсын Дээд шүүхийн цахим хуудас - <https://www.supremecourt.mn/>.
3. Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан – <https://legaldata.mn/>.
4. Улсын Их Хурлын Тамгын газрын цахим хуудас – <https://www.parliament.mn/>.
5. Шүүхийн шийдвэрийн цахим сан - <https://shuukh.mn/>.

IS THE “PROPOSAL TO DISMISS THE GOVERNOR” OF THE CITIZEN’S REPRESENTATIVE KHURAL A POLITICAL DECISION?

Khulan.N

*Master’s student, School of Law, NUM
Researcher, Administrative Law Sector,
Judicial Training, Research and Information Institute*

ABSTRACT:

The article aims to clarify whether the “proposal to dismiss the Governor” of Citizen’s Representative Khural is a political decision. However, it does not cover the “decision to dismiss the governor” of higher-level Governor or the prime minister is a political decision and whether it will be reviewed by the Administrative Court.

KEYWORDS:

The Governor, the Citizen’s Representative Khural, proposal to dismiss the Governor, a political decision.

ГАДААДЫН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАГЧИЙН ГАЗАР АШИГЛАХ ЭРХИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ (ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ШИНЭЧИЛСЭН НАЙРУУЛГЫН ТӨСӨЛ)



Р.Оюундэлгэр
Судлаач, эрх зүйч

ТОВЧЛОЛ:

Эдийн засаг хөгжлийн яамнаас Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулан, 2023 оны 4 дүгээр сарын 14-ний өдрөөс эхлэн 2023 оны 6 сарын 12-ны өдрийг хүртэл уг яамны цахим хуудсаар олон нийтээс санал авсан. Мөн уг хугацаанд хоёр удаа олон нийтийн хэлэлцүүлгийг зохион байгуулж (5 сарын 2 болон 6 сарын 16-ны өдөр), төслийг Улсын Их Хуралд 2023 оны 6 дугаар сарын 23-ны өдөр өргөн мэдүүлсэн. Уг төслийг Улсын Их Хурлын Эдийн засгийн байнгын хорооны 2023 оны 7 дугаар сарын 4-ний өдрийн хуралдаанаар хэлэлцэхийг дэмжсэн. Гэвч төслийг Улсын Их Хурлын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хараахан хэлэлцэж эхлээгүй бөгөөд хэзээ хэлэлцэх нь тодорхойгүй байна.

Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль нь улсад хөрөнгө оруулалтыг дэмжих, зохицуулах бодлогын үндсэн хэрэгсэл болдог. Монгол Улсын хувьд хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн орчныг сайжруулах, хөрөнгө оруулалт татах, хөрөнгө оруулалтын үе шатанд тогтвортой байдлыг хангах, хөрөнгө оруулагчийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах тогтолцоог бүрдүүлэхэд Хөрөнгө оруулалтын хууль тогтоомж чухал холбогдолтой.

Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд өдгөө хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль (2013)-ийн дагуу гадаадын хөрөнгө оруулагчийн “газар ашиглах эрхийг зохицуулалт”-ийг 2002 оны Газрын тухай хуульд нарийвчлан зохицуулсан байдлыг судалж, шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийсэн болно. Мөн Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын (боловсруулалтын шатны) төслийн “гадаадын хөрөнгө оруулагчийн газар ашиглах эрх”-ийн зохицуулалтад холбогдуулан дүгнэлт, санал хүргүүлэхийг зорилоо.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Хөрөнгө оруулалтын орчин, хөрөнгө оруулалтын дэмжлэг хөнгөлөлт, хөрөнгө оруулалтын бодлого, газар ашиглах эрх

I. ОРШИЛ (ТӨСЛИЙН ЯВЦЫН ХУРААНГУЙ)

Монгол Улсын хөгжлийн бодлого,¹ төлөвлөлтийн² баримт бичгүүдэд “гадаадын хөрөнгө оруулалтыг дэмжих нөхцөл бүрдсэн байна”,³ “хөрөнгө оруулалтын таатай орчныг бүрдүүлж, ... хөгжүүлсэн байна, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлж, зохицуулалтын орчныг сайжруулна”,⁴ “гадаад хөрөнгө оруулалт, худалдааг дэмжсэн төрийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгож, нэг цонхны нэгдмэл бодлого хэрэгжүүлж хэвшинэ”,⁵ “гадаадын хөрөнгө оруулагчдын эрх ашгийг тууштай хамгаалж, дэд бүтэц, уул уурхай, эрчим хүч, хүнс, хөдөө аж ахуй, аялал жуулчлал зэрэг эдийн засгийн тэргүүлэх салбар, мега төслүүдэд гадаадын хөрөнгө оруулалт татах, хөнгөлөлттэй зээл, буцалтгүй тусламж авахад дэмжлэг үзүүлнэ”⁶ зэргээр гадаадын хөрөнгө оруулалтыг дэмжих зорилтыг чухалчлан авч үзсэн. Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулсан Эдийн засаг хөгжлийн яамнаас олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үеэр Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг шинэчлэх үндэслэлийг дараах найман гол өөрчлөлтийг хүрээнд танилцуулсны дотор (i) Хөрөнгө оруулалтын хязгаарлалтыг арилгана; (ii) Хөрөнгө оруулагчид үзүүлэх хуулийн болон эдийн засгийн баталгааг олон улсын жишийн дагуу сайжруулна; (iii) Хөрөнгө оруулагчийн гомдлыг шийдвэрлэх тогтолцоог нэвтрүүлнэ; (iv) Олон улсын арбитраар гомдлоо шийдвэрлүүлэх боломжийг бүрдүүлнэ; (v) Хөрөнгө оруулагчийг хамгаалах, дэмжих үүргийг төрийн бүх байгууллагуудыг чиг үүрэгт тодорхой тусгана; (vi) Татварын урамшууллын бодлогод өөрчлөлт оруулна; (vii) Төрөөс хийх хяналт шалгалтын давхардлыг арилгана; (viii) Виз, оршин суух зөвшөөрөл авахыг хялбаршуулна зэрэг зорилтууд хамаарч байна.

Дээрх өөрчлөлт оруулсан төслийг одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 2013 онд батлагдсан Хөрөнгө оруулалтын тухай хуультай харьцуулахад: (i) гадаадын хөрөнгө оруулагч, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн тодорхойлолтыг өөрчилсөн; (ii) төрийн байгууллагатай холбоотой хөрөнгө оруулагчийн гомдол шийдвэрлэх ажиллагааны зохицуулалтыг шинээр тусгасан; (iii) төрөөс хөрөнгө оруулагчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн бол учирсан хохирлыг барагдуулах заалтыг шинээр тусгасан; (iv) хөрөнгө оруулагч болон төрийн байгууллага хооронд үүссэн хөрөнгө оруулалттай холбоотой маргаан; гадаадын хөрөнгө оруулагч болон Монгол Улсын хувь хүн, хуулийн этгээдийн хооронд маргаан, хөрөнгө оруулалтын маргааныг арбитраар болон холбогдох хуулийн дагуу шийдвэрлэх зохицуулалтыг шинээр тусгасан; (v) хөрөнгө оруулалт хийх хэлбэрт оюуны өмчийн эрхийг эдийн засгийн эргэлтэд оруулах; болон өөрийн гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжид хувьцаанд хөрвөх зээл олгох хэлбэрийг шинээр нэмсэн; (vi) хөрөнгө оруулагчийн үүрэгт “байгаль орчин, нийгэм, засаглалын сайн туршлага, арга барилыг нэвтрүүлэх” заалтыг шинээр нэмсэн; (vii) хөрөнгө оруулалтын талаарх төрийн байгууллагын бүрэн эрх; (viii) хөрөнгө оруулалтын татварын дэмжлэг; (ix) тогтворжуулах гэрчилгээ олгохтой холбоотой зохицуулалт зэргийг дэлгэрүүлэн тусгасан нь онцлог болжээ.

¹ Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль (2020) 4.1.1.«хөгжлийн бодлого» гэж улс, салбар, салбар хооронд болон бүс, орон нутгийн түвшинд, урт, дунд, богино хугацаанд хөгжлийн тодорхой асуудлаар ахиц дэвшилд хүрэхээр дэвшүүлсэн хэмжигдэхүйц зорилго, зорилт, тэдгээрийн суурь түвшин, хүрэх үр дүн, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа, санхүүжилтийн эх үүсвэрээр баталгаажсан төсөв, хэрэгжилтийг хянах шалгуур үзүүлэлтийг тусгасан эрх бүхий этгээдээс баталсан баримт бичгийг;

² Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль, 2020, 4.1.2 дахь заалтад "хөгжлийн төлөвлөлт" гэж хөгжлийн бодлогын хэмжигдэхүйц зорилго, зорилтуудыг үе шаттайгаар тодорхой хугацаанд хэрэгжүүлэхээр тодорхойлсон төлөвлөгөөг боловсруулах үйл ажиллагааг ойлгохоор тусгасан.

³ УИХ-ын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын Зорилго 4-г хэрэгжүүлэх I үе шат (2021-2030).

⁴ УИХ-ын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын Зорилго 4-г хэрэгжүүлэх I үе шат (2021-2030) 4.3.12 дахь заалт.

⁵ Улсын Их Хурлын 2020 оны 23 дугаар тогтоолоор батласан “Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл” 5.2.3 дахь заалт.

⁶ Улсын Их Хурлын 2020 оны 24 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын засгийн 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр” 4.5.3 дахь заалт.

Дээр дурдсан өөрчлөлт нь одоо үйлчилж буй 7 бүлэг, 24 зүйл, 193 заалт бүхий Хөрөнгө оруулалтын тухай хуультай харьцуулахад тоон утгаараа (i) 2023 оны 4 сарын 14-ний өдрийн төслийн анхны хувилбар нь 11 бүлэг, 31 зүйл, 230 заалт⁷; (ii) 2023 оны 6 сарын 19-ний өдөр танилцуулсан төслийн сайжруулсан хоёрдугаар хувилбар нь 8 бүлэг, 34 зүйл, 267 заалтаас тус тус бүрдэж байна. Хүснэгтээр дэлгэрэнгүй харуулбал:

Хүснэгт 1: Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн голлох өөрчлөлтийн тойм

№	Өөрчлөлт оруулсан байдал	Хамаарах зохицуулалтууд
1	Техникийн шинжтэй өөрчлөлт оруулсан	хуулийн зорилт; хууль тогтоомж; гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулагчтай холбоотой тодорхойлолт зэрэг.
2	Зарчмын шинжтэй өөрчлөлт оруулан	хуулийн үйлчлэх хүрээ; гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж; хөрөнгө оруулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв болон төрийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүрэг зэрэг.
3	Зарчмын шинжтэй зохицуулалтыг шинээр тусгасан	хөрөнгө оруулагчийн гомдол шийдвэрлэх ажиллагаа; оюуны өмч болон хувьцаанд хөрвөх зээл олгох хэлбэрээр оруулах хөрөнгө оруулалт; төрийн учруулсан хохирлыг барагдуулах хөрөнгө оруулагчийн хууль зүйн нийтлэг баталгаа; хөрөнгө оруулагчийн байгаль, нийгэм, засаглалтай холбоотой үүрэг; хөрөнгө оруулалтын асуудлаарх засгийн газар, төрийн бусад болон нутгийн захиргааны, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, дипломат төлөөлөгчийн байгууллагын бүрэн эрх зэрэг.
4	Өмнөх зохицуулалтыг дэлгэрүүлэн тусгасан	тогтворжуулах гэрчилгээ; хөрөнгө оруулалтын гэрээ зэрэг.

Төсөл боловсруулагчийн зүгээс хуулийн төсөлд хүргүүлсэн олон нийтийн саналыг⁸, тусгасан эсэх тайлбарын хамтаар нийтэд байршуулсан. Энэ нь хуулийн төсөлд санал хүргүүлсэн иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллагын хувьд тухайн өгсөн санал нь тусгагдсан эсэх, тусгагдаагүй учир шалтгаан зэргийг олж мэдэх, төрийн байгууллагын эргэх холбоог сайжруулах зэрэг зарим талын ач холбогдолтой байв. Түүнчлэн 2023 оны 6 сарын 16-ны өдрийн олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үеэр Эдийн засаг хөгжлийн яамнаас танилцуулсан танилцуулгад зарчмын шинжтэй 508, дэмжсэн болон хуулийн бичилт, техникийн 187 санал ирүүлснээс 59 хувийг тусгасан, 22 хувийг тусгаагүй, 19 хувь нь Хөрөнгө оруулалтын хуулиар зохицуулах харилцаанд хамаарахгүй гэж мэдээлсэн ба ирүүлсэн санал нь дараах агуулгагай байжээ. Үүнд: (i) Татварын урамшуулал (нийт 90 санал); (ii) Татварын бус урамшуулал (нийт 43 санал); (iii) Хөрөнгө оруулалтын нийтлэг баталгаа (нийт 92 санал); (iv) Хөрөнгө оруулагчдын гомдол, маргаан (нийт 66 санал); Тогтворжуулах гэрчилгээ, хөрөнгө оруулалтын гэрээ (нийт 78 санал); (v) Төрийн байгууллагуудын чиг үүрэг (нийт 69 санал); (vi) Хөрөнгө оруулагчийн эрх, үүрэг (нийт 35 санал); (vii) Нэр томьёо, хөрөнгө

⁷ Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн төсөлд санал авч эхлэхдээ хуулийн үзэл баримтлалыг нийтэд байршуулаагүй бөгөөд энэ нь Хууль тогтоомжийн тухай хууль (2015)-ийн 14.1-т зааснаар үзэл баримтлал нь “төсөл боловсруулах болсон үндэслэн шаардлага; хуулийн зорилго, ерөнхий бүтэц, зохицуулах харилцаа, хамрах хүрээ; болон хууль батлагдсаны дараа үүсэж болох эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн үр дагавар, тэдгээрийг шийдвэрлэх талаар авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний санал” зэргийг зайлшгүй тусгасан байх хуулийн шаардлагад нийцээгүй гэж үзэж болох юм.

⁸ ЭЗХЯ, “Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн хэлэлцүүлэг боллоо” (2023.05.02) <http://med.gov.mn/post/129513> [Сүүлд үзсэн: 2023.09.24], Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн төслийн шинэчилсэн найруулгын танилцуулгад дурдсанаар “нийт 26 байгууллага, иргэд /ажлын хэсэг, төрийн байгууллага хамаарахгүй/-ээс хүргүүлсэн 590 гаруй санал” ирсэн гэв.

оруулалтын хэлбэр (нийт 78 санал); (viii) Гадаадын төрийн өмчит хуулийн этгээд (нийт 13 санал); (ix) Дагах хуулиар зохицуулах (нийт 51 санал); (x) Бусад асуудал (нийт 70 санал) зэрэг болно.

II. ҮНДСЭН ХЭСЭГ

1. Гадаадын хөрөнгө оруулагчийн газар ашиглах эрхийн зохицуулалт

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургаадугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Төрөөс гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгүй хүнд газрыг төлбөр, хугацаатайгаар болон хуульд заасан бусад болзол, журмаар ашиглуулж болно” гэж зохицуулсан. 2002 оны Газрын тухай хуульд зааснаар “газар ашиглах” гэж хуулиар зөвшөөрсөн хүрээнд газар өмчлөгч, эзэмшигчтэй байгуулсан гэрээнд заасны дагуу газрын аль нэг ашигтай чанарыг нь гаргаж хэрэглэх,⁹ газрын үр ашигтай чанарыг илрүүлэн гаргах¹⁰ гэжээ. Түүнчлэн тус хуулийн 6, 44, 45 дугаар зүйлүүдэд гадаад улс, олон улсын төлөөлөгчийн байгууллага, гадаад улсын хуулийн этгээд, гадаад улсын дипломат төлөөлөгчийн болон консулын газар, МУ-д байнга оршин суугаа гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд газар эзэмшүүлж, ашиглуулах эрх зүйн үндэслэлийг тодорхойлон тогтоохдоо “газар ашиглуулах” гэсэн томъёолол хэрэглэсэн байна.¹¹

Өнөө үед газар ашиглалтын уламжлалт хэлбэр хадгалагдахын зэрэгцээ зах зээлийн харилцаанд шилжиж байгаатай холбоотойгоор газар ашиглалтын шинэ субъект, зориулалт хэлбэрүүд бий болж байна. Үүний илрэл нь гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуй нэгж газар ашиглах тухай ойлголт юм.¹² Газрын эрхийг хамгаалсан эрх зүй, захиргааны тогтолцоо нь хөрөнгө оруулалтын таатай орчны түлхүүр¹³ болдог. Иймд Монгол Улсад хөрөнгө оруулалтын харилцааг зохицуулж ирсэн үе үеийн хуулиудад “газар ашиглах эрх”-ийг хөрөнгө оруулалтын татварын бус дэмжлэгт багтаан дараах байдлаар тусгасан.

1993 оны Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн¹⁴ 21 дүгээр зүйлд Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжид газрыг Монгол Улсын газрын тухай хууль тогтоомжид заасан болзол, журмын дагуу төлбөртэйгөөр, гэрээний үндсэн дээр ашиглуулахаар тусгаж гээд гэрээ байгуулах журмыг нарийвчлан зохицуулсан. Газар ашиглуулах хугацааны хувьд тухайн аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаа явуулах хугацаагаар тодорхойлогдоно гээд гэрээний үндсэн хугацаа нь эхний ээлжинд 60 жилээс илүүгүй байна, анхны нөхцөлөөр нэг удаа 40 хүртэл жилээр сунгаж болно зэргээр тусгасан. Харин одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 2013 оны Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн¹⁵ 12.1.1-д “газрын 60 хүртэл жилээр гэрээний үндсэн дээр эзэмшүүлж ашиглуулах, уг хугацааг гэрээний анхны нөхцөлөөр нэг удаа 40 хүртэл жилээр сунгах” нь татварын бус хөрөнгө оруулалтын дэмжлэгт багтахаар заажээ. Үүнийг 2002 оны Газрын тухай хуулийн¹⁶ 44.5-д “Гадаадын хөрөнгө оруулалттай

⁹ Газрын тухай хууль, 2002, 3 дугаар зүйлийн 3.1.4 дахь заалт.

¹⁰ Т.Сэнгэдорж, С.Энхмэнд, С.Энхсаруул, *Экологийн эрх зүй: Газрын эрх зүй*, Уб, 2015, 276 дахь тал.

¹¹ Үүнийг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй томъёолол болж чадаагүй гэж зарим эрдэмтэд үздэг. Тодруулбал, эрдэмтэн О.Амархүү “газар ашиглах эрх нь МУ-ын иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын эдэлдэг зарим эрхтэй (хуулийн 35.1.1, 35.1.2, 35.1.5) адил, үүрэг нь мөн л адил (хуулийн 35.3.1-35.3.5) байхаар хуульчлагдсан байна. Энэ утгаар авч үзвэл, Газрын тухай хуулийн дээр дурдсан зүйлүүд онолын хувьд маргаантай” гэжээ.

¹² А.Түвшинтөгс, “Гадаадын хөрөнгө оруулалттай компани газар эзэмших эсхүл ашиглах эрхийг эдлэхэд тулгамдаж буй хууль зүйн асуудал”, 2020, <https://legaldata.mn/b/1366>

¹³ OECD, *Domestic regulatory framework and investor protection*, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2e3a129c-en/index.html?itemId=/content/component/2e3a129c-en> [Сүүлд үзсэн: 2022.03.14]

¹⁴ Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, 1993, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=212>

¹⁵ Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, 2013, <https://legalinfo.mn/mn/detail/9491>

¹⁶ Газрын тухай хууль (2002), 3.1.8-д “Газар ашиглах эрхийн гэрчилгээ гэж энэ хуулийн дагуу гадаад улс, олон улсын байгууллага, гадаад улсын хуулийн этгээд, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуй нэгж, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний газар ашиглах эрхийг баталгаажуулсан баримт бичгийг хэлнэ”; 6.3-д “Гадаад улс олон улсын байгууллага, гадаад улсын хуулийн этгээд, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуй нэгж, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн тодорхой зориулалт хугацаа, болзол, гэрээний үндсэн дээр хууль тогтоомжийн дагуу газар ашиглагч байж болно”.

аж ахуйн нэгжид энэ хуулийн дагуу газрыг тусгай зориулалт, хугацаа, болзолтойгоор ашиглуулах бөгөөд уг хугацааг Засгийн газар тогтооно” гэж нарийвчлан тусгажээ.

Дээрхээс үзэхэд 1993 оны хуульд “газар ашиглах эрх” олгосон материаллаг агуулга болон хэрэгжүүлэх журам бүхий процессын зохицуулалтыг хамтатган нэг дор тусгасан байна. Харин 2013 оны хуульд “газар ашиглах эрх” бүхий материаллаг агуулгыг нь хэвээр үлдээж, процессын зохицуулалтыг газрын харилцааны төрөлжсөн хуульд буюу Газрын тухай хуульд салган зохицуулжээ. Ийнхүү нэг талаас материаллаг хуульд “газрын 60 хүртэл жилээр ... ашиглуулах, уг хугацааг ... 40 хүртэл жилээр сунгах” нөгөө талаас процессын хуульд “... газрыг ... ашиглуулах хугацааг Засгийн газар тогтооно” гэж ялгамжтай зохицуулсан нь газар ашиглах материаллаг эрхийг хэрэгжилтийг хүндрүүлсэн байж болзошгүй юм. Учир нь шүүхийн практикт Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.1-д “Хөрөнгө оруулагчид татварын бус хөрөнгө оруулалтын дэмжлэгийг дараах хэлбэрээр үзүүлж болно: газрыг 60 хүртэл жилээр гэрээний үндсэн дээр эзэмшүүлэх, ашиглуулах, уг хугацааг гэрээний анхны нөхцөлөөр нэг удаа 40 хүртэл жилээр сунгах” гэж заасан хэдий ч газар ашиглуулах эрх олгох асуудлыг Газрын тухай хуулиар илүү нарийвчлан зохицуулсан¹⁷ гэж тайлбарлан хэрэглэж байна.

Улмаар Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль дахь газар ашиглах эрх, хугацааны таатай зохицуулалт Газрын тухай хуульд тэр хэвээр нарийвчлан тусгагдаагүйгээс үүдэн хөрөнгө оруулалтын татварын бус дэмжлэг болж бодитоор хэрэгжихэд хүндрэл учруулж байна. Доорх хэсэгт гадаадын хөрөнгө оруулагчийн газар ашиглах эрхийн хугацаанд хамаарах зохицуулалтын талаар маргаан бүхий шүүхийн шийдвэрийг танилцуулав.

2. Шүүхийн шийдвэр

УДШ-ийн 2023 оны 001/ХТ2023/0018 дугаартай захиргааны хэргийн¹⁸ хүрээнд нэхэмжлэгч “Ш.У.Х” ХХК (“Компани”) нь Нийслэлийн Засаг даргын холбогдох захирамжийг хууль бус болохыг тогтоон хүчингүй болгуулах, тус Компанийн газар ашиглах эрхийн хугацааг анх олгосон 2007 оны 10 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хойш 60 жилээр тооцон олгохыг даалгуулах агуулга бүхий нэхэмжлэлийг гаргажээ.

- Хэргийн нөхцөл байдлыг авч үзвэл, Нийслэлийн Засаг даргын 2007 оны захирамжаар Их Британи Виржини Арлын 100 хувийн хөрөнгө оруулалттай нэхэмжлэгч Компанид Улаанбаатар хотын холбогдох нутаг дэвсгэрт “үйлчилгээ, зочид буудал”-ын зориулалтаар 30,000 м.кв газрыг 60 жилийн хугацаатай ашиглуулахаар шийдвэрлэж, газар ашиглуулах гэрээ байгуулж, газар ашиглах эрхийн гэрчилгээг анх олгосон. Тус компаниас 2015 онд газар ашиглах эрхийн гэрчилгээний газрын зориулалт хэсэгт “оффис, орон сууц”-ны зориулалтыг нэмж оруулах хүсэлт гаргасныг нийслэлийн Өмчийн харилцааны газар / хуучнаар/ хэлэлцэн зөвшөөрч, газар ашиглах хугацааг 52 жил гэж тэмдэглэсэн. Уг дүгнэлтэд үндэслэн нийслэлийн Засаг дарга 2015 онд захирамж гаргахдаа нэхэмжлэгчийн газар ашиглах эрхийн хугацааг 5 жил болгон багасгаж шийдвэрлэсэн тул нэхэмжлэгч үүнийг эс зөвшөөрч, Өмчийн харилцааны газар гомдол гаргахад газар ашиглах эрхийн хугацаагаа 50 жил болгож, газар ашиглах эрхийн гэрчилгээг шинэчлэн олгосон. Мөн 2019 онд газар ашиглах эрхийн гэрчилгээг дахин олгосон.

Улмаар Компани нь 2021 онд нийслэлийн Газар зохион байгуулалтын алба болон нийслэлийн Засаг даргад хандан газар ашиглах гэрээ, гэрчилгээний хугацааг сунгуулах хүсэлт гаргахад нийслэлийн Засаг даргын холбогдох захирамжаар газар ашиглах эрхийн гэрчилгээний хугацааг 5 жилээр сунгаж, газар ашиглуулах гэрээ байгуулж, гэрчилгээ олгожээ. Иймээс нэхэмжлэгч нь “манай компанийн газар ашиглах эрхийн хугацааг 50 жил байсныг 5 жилийн хугацаатай болгон өөрчилсөн... хариуцагч нь үндэслэлгүйгээр нэхэмжлэгчийн газар ашиглах эрхийн хугацааг богиносгосон ...” гэж шүүхэд маргажээ.

¹⁷ Нийслэл дэх захиргааны хэргийн Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийн үндэслэх хэсэг, 2020 оны 12 сарын 24-ний өдөр, Дугаар 128/ШШ2021/0002, https://shuukh.mn/single_case/7490?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1

¹⁸ УДШ-ийн тогтоол 2023, Дугаар 001/ХТ2023/0018 Захиргааны хэрэг, https://shuukh.mn/single_case/3076?start_date&end_date&id=3&court_cat=3&bb=1

• Шүүхээс тус маргааныг шийдвэрлэсэн байдлыг авч үзвэл, Анхан шатны шүүх холбогдох хуулийн зохицуулалтыг¹⁹ баримтлан нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж шийдвэрлэсэн. Ингэхдээ “... маргаан бүхий захиргааны акт нь гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжид холбогдох хууль журмыг баримтлалгүйгээр зөвхөн Газрын тухай хуулийг хэрэглэж газар ашиглах эрхийн хугацааг үндэслэлгүйгээр богиносгосон нь нэхэмжлэгч компанийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн” гэж үзжээ. Давж заалдах шатны шүүх анхан шатны шүүхийн шийдвэрт холбогдох өөрчлөлтийг оруулж шийдвэрлэсэн. Улмаар хариуцагч хяналтын журмаар гомдол гаргасан бөгөөд Улсын дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн танхимын нийт шүүгчийн хуралдааны 2023 оны 40 дүгээр тогтоолоор гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн.

Хяналтын шатны шүүх хариуцагчийн гомдлыг хангахгүй орхиж, анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр, магадлалд хууль хэрэглээний болон процессын зохих өөрчлөлтийг оруулсан. Ингэхдээ Газрын тухай хуулийн 44 дүгээр зүйлийн 44.5,²⁰ Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн /1993 оны/ 21.5,²¹ Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн /2013 оны/ 12.1.1²² дэх заалтыг тус тус удирдлага болгон дараах тайлбарыг хийсэн: “газар ашиглах хугацаатай холбогдуулан нэхэмжлэгч талаас хүсэлт гаргаагүй, тухайн газар ашиглалтад нөлөөлөхүйц бодлогын болон бусад нөхцөл байдал өөрчлөгдөөгүй, гагцхүү ашиглаж буй газрын зориулалтад “оффис, орон сууц” гэж нэмэх хүсэлт гаргасан байхад уг хүсэлтэд тулгуурлан дээрх газар ашиглах эрхийн хугацааг “60 жил” байсныг “5 жил” болгон үндэслэлгүйгээр багасгаж шийдвэрлэсэн нь Газрын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.3-т заасан “газар өмчлөх, эзэмших, ашиглахад шударга ёс, тэгш байдлыг хангах;” зарчимтай нийцэхгүй” гэжээ.

Дээрх маргаанд шүүхүүд гадаадын хөрөнгө оруулагчийн газар ашиглах эрхийн асуудлыг зөвхөн Газрын тухай хууль бус Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг хүрээнд харгалзсан авч үзсэн нь ач холбогдолтой байна. Гэвч Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулиар олгосон газар ашиглах эрхийн хугацааны зохицуулалт нь Газрын хуультай тэнцүү эрэмбээр үйлчилж, практикт хөрөнгө оруулагчид газар ашиглах эрх олгох “хугацаа”-г тогтоох үндэслэл болох нь эргэлзээтэй хэвээр байна.

Хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд хөнгөлөлт урамшууллын зарчмыг тусгасан ч гэлээ салбарын төрөлжсөн хуульд хөнгөлөлт, урамшуулал олгох процессыг нарийвчлан зохицуулах, ингэхдээ Хөрөнгө оруулалтын хуулиар олгогдсон нөхцөлийг дордуулахгүй байх нь нэн чухал. Энэ нь тухайн хөнгөлөлт, урамшуулал олгох, тэдгээрт хамрагдах хүсэлтийг хянан шийдвэрлэх, хяналт тавих, удирдан зохион байгуулах зэрэг бүхий л ажиллагааг холбогдох эрх бүхий байгууллагын зүгээс үр дүнтэй, шуурхай авч хэрэгжүүлэх баталгааг хангах; болон хуульд заасан хөнгөлөлт урамшууллыг бодитоор, шаардлага хангасан этгээдэд, зохих ёсоор эдлүүлэх ач холбогдолтой.

3. Төслийн зохицуулалт

Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн 16.1 дэх хэсэгт “хөрөнгө оруулагчид дараах хэлбэрээр хөрөнгө оруулалтын татварын бус урамшууллыг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу үзүүлж болно” гэж нэмээд эд “газар ашиглах эрх”-

¹⁹ Үүнд Газрын тухай хууль, 2002, 34.1, 44.5 дахь хэсэг; Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, 1993, 21.5 дахь хэсэг; Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, 2013, 12.1 дэх хэсэг зэрэг болно.

²⁰ Газрын тухай хууль, 2002, 44.5 дахь хэсэгт “Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжид энэ хуулийн дагуу газрыг тусгай зориулалт, хугацаа, болзолтойгоор ашиглуулах бөгөөд уг хугацааг Засгийн газар тогтооно”.

²¹ Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, 1993, 21.5 дахь хэсэг “ Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжид газар ашиглуулах гэрээний үндсэн хугацаа тухайн аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаа явуулах хугацаагаар тодорхойлогдоно. Газар ашиглах гэрээний үндсэн хугацаа эхний ээлжинд 60 жилээс илүүгүй байна. Газар ашиглуулах гэрээний хугацааг гэрээнд заасан анхны нөхцөлөөр нэг удаа 40 хүртэл жилээр сунгаж болно”.

²² Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, 2013, 12.1.1 дэх хэсэг “Хөрөнгө оруулагчид татварын бус хөрөнгө оруулалтын дэмжлэгийг дараах хэлбэрээр үзүүлж болно: Газрыг 60 хүртэл жилээр гэрээний үндсэн дээр эзэмшүүлэх, ашиглуулах, уг хугацааг гэрээний анхны нөхцөлөөр нэг удаа 40 хүртэл жилээр сунгах”.

ийг одоогийн Хөрөнгө оруулалт хуулийн адил хэвээр зохицуулсан.²³ Үүний дагуу Газрын тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай хуулийн төслийг хамт өргөн мэдүүлж, 44.5-д “Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжид энэ хуулийн дагуу газрыг тусгай зориулалт, хугацаа, болзолтойгоор ашиглуулах бөгөөд уг хугацааг Засгийн газар тогтооно” гэснийг “Гадаадын хөрөнгө оруулалттай хуулийн этгээдэд Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 16.1.1-т заасан хугацаагаар газар ашиглуулах эрхийг олгоно” гэж өөрчлөн найруулахаар оруулсан байна.

Ийнхүү Газрын тухай хуульд хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд заасан хугацаагаар газар ашиглуулах эрхийг баталгаажуулсан нь ач холбогдолтой боловч тус зохицуулалтын дагуу хөрөнгө оруулагч бүр газар ашиглах эрхтэй байх эсэх, газар ашиглах гэрчилгээ авахад тавигдах шаардлага зэрэг нарийвчилсан журмууд тодорхой бус үлджээ.

Олон нийтийн зүгээс хуулийн төсөлд хөнгөлөлт, урамшууллыг зохицуулахдаа²⁴ (i) Урамшуулал нь тодорхой зорилгод хүрэхийн тулд боловсруулагдсан байх; (ii) Хөнгөлөлт, урамшуулалд хамрагдах салбар тодорхой байх; (iii) Хөрөнгө оруулагчдад тавигдах шаардлага, үндэслэл тодорхой байх; (iv) Урамшуулал нь ил тод, шударга шалгууруудтай байх; (v) Урамшууллыг оновчтой байдлаар удирдах; (vi) Хялбар шуурхай хэлбэрээр олгодог байх; (vii) Зардал/үр ашгийн шинжилгээнд үндэслэдэг байх зэрэг шалгуурт нийцүүлсэн байх талаар санал ирүүлсэн.

Гэвч төсөлд тусгасан зохицуулалт ёсоор “газар ашиглах эрхийг 60 хүртэл жилээр олгох, 40 хүртэл жилээр сунгах” татварын бус дэмжлэгт хамрагдах хөрөнгө оруулагчдын цар хүрээ, Монгол Улсад оруулах гадаадын хөрөнгө оруулалтын хэмжээнд нөлөөлөх байдал, бусад холбогдох тооцоо судалгаа хийгдсэн эсэх нь тодорхой бус байгаа нь уг зохицуулалтыг бодитоор хэрэгжүүлэхэд хүндрэл учруулах, цаашлаад маргаан дагуулах эрсдэл байж болзошгүй юм.

III. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Өдгөө хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 2013 оны Хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд “тодорхой хугацаа (60+40)-аар газар ашиглах эрх” олгосон боловч уг зохицуулалтыг одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 2002 оны Газрын тухай хуульд нарийвчлан тодорхой зохицуулаагүйгээр үүдэн практикт тухайн дэмжлэгийг бодитоор эдлүүлж буй эсэх асуудал маргаан дагуулж байна. Харин 2023 онд боловсруулсан хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг дагалдуулж Газрын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах төслийг өргөн мэдүүлэхдээ “газар ашиглуулах хугацаагаар Хөрөнгө оруулалтын хуульд зааснаар олгох”-оор давхар зохицуулж өгсөн нь нэг талаар тус эрхийн хэрэгжилтийг хангуулахад ахиц гаргах боломж бүрдүүлсэн гэж үзэж болно. Гэвч тийнхүү зохицуулахдаа газар ашиглах эрхийг хөрөнгө оруулагч бүр эдлэх үү, тус урамшууллын хүрэх зорилго үр дүн юу болох, хүсэлтийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, тавигдах шаардлага зэргийг тодорхой нарийвчлан зохицуулж өгөөгүй нь тус зохицуулалтыг бодитоор хэрэгжүүлэхэд хүндрэл учруулж болзошгүй байна.

Иймд Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн үзэл баримтлалын хүрээнд газар ашиглуулах эрх олгох зохицуулалтын нийгэм, эдийн засгийн үр нөлөөний судалгааг тодруулан авч үзэж, хуулийн төсөлд газар ашиглах эрх эдлэх эрхтэй хөрөнгө оруулагчийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох, харин Газрын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах төсөлд газар ашиглах этгээдэд тавигдах шаардлага, хүсэлтийг шийдвэрлэх механизмыг нарийн зохицуулж өгөх саналыг энэхүү судалгааны үр дүнд дэвшүүлж байна.

²³ Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл, 2023.

16 дугаар зүйл. Хөрөнгө оруулалтын татварын бус урамшуулал

16.1. Хөрөнгө оруулагчид дараах хэлбэрээр хөрөнгө оруулалтын татварын бус урамшууллыг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу үзүүлж болно:

16.1.1. газрыг 15-60 хүртэл жилээр гэрээний үндсэн дээр ашиглуулах, уг хугацааг гэрээний анхны нөхцөлөөр нэг удаа 40 хүртэл жилээр сунгах;

²⁴ Төсөлд олон нийтээс ирүүлсэн саналын товъёог: Дэлхийн банк (2023.05.09), Санал 19-25.

ЭХ СУРВАЛЖ

Монгол хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. (1993) Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль.
2. Газрын тухай хууль, 2002.
3. Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, 2013.
4. Хууль тогтоомжийн тухай хууль, 2015.
5. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль, 2020.
6. УИХ-ын 2020 оны 52 дугаар тогтоол, “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичиг.
7. УИХ-ын 2020 оны 23 дугаар тогтоол, “Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл”.
8. УИХ-ын 2020 оны 24 дүгээр тогтоол, “Монгол Улсын засгийн 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”.
9. Улсын Их Хурлын 2023 оны 76 дугаар тогтоол “Монгол Улсын Их Хурлын 2023 оны Намрын ээлжит чуулганаар хэлэлцэх асуудлын тухай”.

Шүүхийн шийдвэр

1. Нийслэл дэх захиргааны хэргийн Анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2020 оны 12 сарын 24-ний өдөр, Дугаар 128/ШШ2021/0002, https://shuukh.mn/single_case/7490?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1
2. Улсын дээд шүүхийн тогтоол, 2023, Дугаар 001/ХТ2023/0018, https://shuukh.mn/single_case/3076?start_date&end_date&id=3&court_cat=3&bb=1

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. А.Түвшинтөгс, “Гадаадын хөрөнгө оруулалттай компани газар эзэмших эсхүл ашиглах эрхийг эдлэхэд тулгамдаж буй хууль зүйн асуудал”, 2020, <https://legaldata.mn/b/1366>

Цахим эх сурвалж

1. Эдийн засаг, хөгжлийн яам, “Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд санал авч эхэллээ” (2023.04.14), <http://med.gov.mn/post/128976>
2. Эдийн засаг, хөгжлийн яам, “Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн хэлэлцүүлэг боллоо” (2023.05.02), <http://med.gov.mn/post/129513>
3. Эдийн засаг, хөгжлийн яам, “Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд олон нийтээс ирүүлсэн саналын товъёогтой таницана уу” (2023.06.19), <http://med.gov.mn/post/131188>
4. Эдийн засаг, хөгжлийн яам, “Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг УИХ-д өргөн барилаа” (2023.06.23), <http://med.gov.mn/post/131307>
5. ЭЗХЯ, Сангийн яам, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, “Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал”, <https://d.parliament.mn/tusul/c448af33-a382-44d6-8362-5c4600d28d0f>

Гадаад хэл дээрх***Цахим эх сурвалж***

1. OECD, Domestic regulatory framework and investor protection, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2e3a129c-en/index.html?itemId=/content/component/2e3a129c-en>

FOREIGN INVESTORS' RIGHT TO USE LAND (REGULATION IN THE REVISED DRAFT OF INVESTMENT LAW)

Oyundelger.R
Researcher (LL.B)

ABSTRACT:

From February 2023, Ministry of Economy and Development initiated the drafting of an Investment Law, which was subsequently presented to the public for comments. Additionally, two public discussion events were organized. On June 23, 2023, the ministry submitted the draft law to the Parliament, and it received approval from the Committee of Economy for the initial parliamentary discussion on July 4, 2023. Nonetheless, the revised draft law has not been discussed until today by parliamentary session.

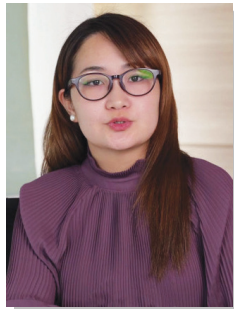
In essence, the Investment law serves as a pivotal instrument for enhancing and regulating the investment climate within the country. For Mongolia, establishing conducive and stable investment environment is imperative for continually attracting and retaining foreign direct investments. To achieve this goal, the relevant ministry has proposed revised draft to the 2013 Investment law.

This paper will delve into “foreign investors’ land-use right regulation” on current effective Investment Law (2013) and Land Law (2002) and will give analysis on judicial decision regarding those regulations. And the author will present conclusions and recommendations on land-use right regulation reflected on Revised Draft of Investment law for further improvement.

KEYWORDS:

Investment climate, investment incentive, investment policy, land use-right

ШИНЭ ЭРДЭМТНИЙ ИНДЭР



Б.Долгөөн

*Хууль зүйн ухааны доктор,
УДШ-ийн дэргэдэх ШССМХ-ийн Судалгааны төвийн дарга*

Б.Долгөөн нь 2021 оны 03 сарын 24-ний өдөр Япон улсын Осакагийн их сургуулийн Хууль зүйн ахисан түвшний сургуульд “Монгол Улс дахь сөрөг нөлөөлөл бүхий захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны үүсэл хөгжил (2015 оны Захиргааны ерөнхий хуулийг үечлэл болгосон шинэчлэл болон түүхэн үлдэц)”-сэдвээр Хууль зүйн ухааны докторын зэргийг амжилттай хамгааллаа.

Тус докторын ажлаар Монгол Улс дахь захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа болон Оросын холбооны улс дахь захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны талаарх онол, эрх зүйн зохицуулалтын түүхэн хөгжлийг харьцуулан, тус хоёр улсын сөрөг нөлөөлөл бүхий захиргааны актын ойлголт, түүнийг гаргах ажиллагааны онцлогийг судлан тодруулсан юм. Мөн 2015 онд батлагдсан Захиргааны ерөнхий хууль дахь шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалт захиргааны байгууллагад хэрхэн хэрэгжиж буй нөхцөл байдал болон шүүхээс захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны алдааг хэрхэн үнэлж байгаа тухай дүн шинжилгээ хийж, тулгамдаж буй асуудлуудыг дэвшүүлсэн. Ингэхдээ тулгамдаж буй асуудлыг судлаач Douglass C.North-ийн “тогтолцооны онол”-д үндэслэн ангилж, Монгол улс дахь захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа нь хуульд заасны дагуу хэрэгжихгүй байгаа хэлбэрийн тогтолцооны (formal institutions) гажуудлыг шийдвэрлэхийн тулд Япон улсын “Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны хууль” болон шүүхийн жишиг дэх онол, сургаалаас сайн жишгийг нутагшуулан буулгах нь зүйтэй гэж үзэж, Япон улсын эрх зүйн зохицуулалт, онол, шүүхийн жишиг шийдвэрүүдийг тал бүрээс нь судлан, дүгнэсэн. Харин захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны хэлбэрийн бус тогтолцооны (informal institutions) гажуудлыг засах нь урт хугацааны сорилт бөгөөд захиргааны байгууллагын албан хаагч, шүүгч цаашилбал иргэн бүрд шийдвэр гаргах ажиллагааны тухай ойлголт болон ач холбогдлыг танин мэдүүлж, сэтгэлгээний шинэчлэл хийх хэрэгтэй гэх дүгнэлтийг дэвшүүлсэн байна. Үүний тулд шүүхээс шийдвэр гаргах ажиллагааны алдааг хэрхэн тайлбарлах нь чухал үүрэг гүйцэтгэх бөгөөд хэрэг хянан шийдвэрлэхдээ процедурын хэм хэмжээний ач холбогдол, зайлшгүй байдлыг бүрэн дүүрэн, хангалттай тайлбарлахыг зорих хэрэгтэй гэж дүгнэсэн юм.

Б.Долгөөн нь 2021 онд хамгаалсан дээрх докторын ажлаа Монгол хэлнээ хөрвүүлэн, агуулгыг шинэчлэн засварлаж “ЗАХИРГААНЫ ШИЙДВЭР ГАРГАХ АЖИЛЛАГААНЫ ЭРХ ЗҮЙ: ОНОЛ, ХЭРЭГЛЭЭ, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ” сэдэвт номыг 2023 оны 10 сард хэвлүүлэн, олон нийтийн хүртээл болгоод байна.

Тэрээр 2021-2022 онд Осакагийн их сургууль, Ахисан түвшний хууль зүйн сургуульд туслах багшаар (助教), 2022 онд МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэнд эрдэм шинжилгээний ажилтнаар тус тус ажиллаж Үндсэн хуулийн эрх зүй, Захиргааны эрх зүйн чиглэлээр судалгаа, эрдэм шинжилгээний ажлууд хийж байсан. 2022 оноос одоог хүртэл МУИС-ийн Хууль зүйн сургуульд цагаар хичээл заахын зэрэгцээ Осакагийн их сургууль, Ахисан түвшний хууль зүйн сургуульд “зочин судлаач”-аар ажиллаж Япон улстай хамтарсан судалгаануудыг хийж байна. Мөн 2023 оноос Улсын дээд шүүхийн дэргэдэх Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэнгийн, Шүүхийн судалгааны төвийн даргаар ажиллаж байна.

Хууль зүйн ухааны доктор Б.Дөлгөөндөө эрдмийн үйлсэд нь өндөр амжилт хүсье.

ШИНЭ ЭРДЭМТНИЙ ИНДЭР



М.Түвшинжаргал

*Хууль зүйн ухааны доктор,
СЭЗИС-ийн Эрх зүйн тэнхимийн ахлах багш*

СЭЗИС-ийн Эрх зүйн тэнхимийн ахлах багш М.Түвшинжаргал нь “Компанийг нийлүүлэх, нэгтгэх үйл ажиллагааг арилжааны эрх зүй ба өрсөлдөөний эрх зүйн үүднээс судлах нь: харьцуулсан судалгаа” сэдвээр БНТУ-ын Эржиес Их Сургуульд (Erciyes University, Turkey) 2019 оны 12 сард хууль зүйн ухааны докторын зэрэг амжилттай хамгаалсан.

Тус судалгааны ажлаар компаниудын нэгдэн нийлэх үйл ажиллагааг эрх зүй ба эдийн засгийн онолын үүднээс авч үзэн тодорхойлж улмаар нэгдэн нийлэх үйл ажиллагаанд тавигдах эрх зүй ба эдийн засгийн суурь асуудлууд болох хувьцааг эргүүлэн худалдаж авахыг компаниас шаардах эрх (sell out), нэгдэх үйл ажиллагаатай холбогдуулан хувьцаа эзэмшигчийг компаниас гаргах эрх (squeeze out), хувьцааны зах зээлийн үнэлгээг тогтоох зэрэг асуудалд дүн шинжилгээ хийсэн нь шинэлэг тал болсон байна.

Тэрээр судалгааны ажилдаа Монгол Улсын Компанийн тухай хуульд тусгагдсан компанийг нийлүүлэх, нэгтгэх эрх зүйн зохицуулалтыг арилжааны эрх зүй ба өрсөлдөөний эрх зүйн үүднээс авч үзэн ХБНГУ, Швейцарь болон Турк улсуудын эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан судалж, сайн туршлагыг санал болгосон нь тус судалгааны ажлын ач холбогдлыг нэмэгдүүлсэн байна.

Хууль зүйн ухааны доктор М.Түвшинжаргал нь 2011 онд Шихихутуг их сургуулийг төгссөн ба 2013 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургуульд “Олон нийтийн өмчлөлийн компанийн эрх зүйн зохицуулалт: Аляскийн байнгын сан ба Монгол Улс харьцуулсан судалгаа” сэдвээр магистр, 2019 онд БНТУ-ын Эржиес Их Сургууль (Erciyes University, Turkey)-д докторын зэрэг тус тус хамгаалсан байна. Тэрээр 2022 оноос хойш СЭЗИС-ийн Эрх зүйн тэнхимд багшлан бизнесийн эрх зүй, арилжааны эрх зүй, компанийн эрх зүй, хөрөнгийн зах зээлийн эрх зүйн чиглэлээр хичээл заахын зэрэгцээ судалгааны ажил үргэлжлүүлэн хийж байна.

Хууль зүйн ухааны доктор М.Түвшинжаргал багшид баяр хүргэж, цаашдын эрдмийн их үйлсэд нь өндөр амжилт хүсэн ерөөе!

**2024 ОНЫ I УЛИРЛЫН ОНЦЛОХ
ҮЙЛ ЯВДАЛ
(МЭДЭЭ, МЭДЭЭЛЭЛ)**

Б.ЧИМИДИЙН НЭРЭМЖИТ ХV УДААГИЙН ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ИЛТГЭЛИЙН УРАЛДААНЫГ АМЖИЛТТАЙ ЗОХИОН БАЙГУУЛЛАА

Монгол Улсын Хөдөлмөрийн баатар, ардын багш, гавьяат хуульч, доктор, профессор Б.Чимид багшийн нэрэмжит шүүх эрх мэдлийн болон хууль сахиулах байгууллагын ажилтан, сургалт, эрдэм шинжилгээний байгууллагын багш, судлаач, оюутны эрдэм шинжилгээний шилдэг илтгэлийн уралдааныг Үндсэн хуулийн өдрийг тохиолдуулан 2009 оноос эхлэн жил бүр уламжлал болгон зохион байгуулж ирсэн.

15 дахь удаагийн илтгэлийн уралдааныг “Үндсэн хууль ба үндсэн хуульчилсан хууль гэх асуудал” гэсэн үндсэн сэдвийн хүрээнд уламжлал ёсоор Хууль Зүйн Үндэсний Хүрээлэн, Чимид сан, МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль, Үндсэн хуулийн цэц, Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, Сонгуулийн ерөнхий хороо, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Монгол Улсын дээд шүүхийн дэргэдэх Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэн, Удирдлагын академи, ШУА-ийн философийн хүрээлэн, МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, Монголын Хуульчдын холбоо, Монголын Өмгөөлөгчдийн холбоо, Монголын Олон Улсын Арбитр, Ханнс-Зайделийн сан, “Эрх зүйт ёс” сан зэрэг байгууллагууд хамтран зохион байгуулав.



/Б.Чимидийн нэрэмжит 15 дахь удаагийн эрдэм шинжилгээний илтгэлийн уралдааны шүүгч, шилдэг оролцогч, зохион байгуулагч байгууллагын төлөөллүүд/

Монгол Улсын Хөдөлмөрийн баатар, ардын багш, гавьяат хуульч, доктор, профессор Б.Чимид багшийн нэрэмжит 15 дахь удаагийн эрдэм шинжилгээний илтгэлийн уралдааны шилдгүүд 2024 оны 1 дүгээр сарын 11-ний өдөр тодорч, шагналаа гардан авлаа.



Б.Чимидийн нэрэмжит 15 дахь удаагийн эрдэм шинжилгээний илтгэлийн уралдааны судлаачийн салбарын шилдэг оролцогчид. Зүүн гар талаас Р.Ануурад, Н.Хулан нар (Гутгаар байр), Б.Ариунжаргал, Р.Оюундэлгэр нар (Тусгай байр), З.Янжиндулам (Дэд байр), Б.Мөнх-Эрдэнэ (Тусгай байр)/



Б.Чимидийн нэрэмжит 15 дахь удаагийн эрдэм шинжилгээний илтгэлийн уралдаанд иалгарсан шилдэг оролцогч нарт гардуулсан бүтээлүүд



*/Б.Чимидийн нэрэмжит 15 дахь удаагийн эрдэм шинжилгээний илтгэлийн уралдааны оюутны салбарын шилдэг оролцогчид.
Зүүн гар талаас А.Бямбадалай (Тусгай байр), Б.Сарантуяа (Тусгай байр),
Э.Хишигсүрэн (Дэд байр), Х.Мичидмаа (Тусгай байр), Б.Анхбат (Гутгаар байр)/*

“ХҮҮХДИЙН ЭСРЭГ ҮЙЛДЭГДЭЖ БУЙ ГЭМТ ХЭРЭГ: МОНГОЛ БА ЯПОН УЛС” СЭДЭВТ ХАМТАРСАН ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ СЕМИНАР БОЛЛОО

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс Япон Улсын Хууль зүйн яамны Сургалт, судалгааны хүрээлэнтэй хамтарсан 4 дэх удаагийн эрдэм шинжилгээний семинарыг “Хүүхдийн эсрэг үйлдэгдэж буй гэмт хэрэг: Монгол ба Япон улс” сэдвийн хүрээнд 2024 оны 01 дүгээр сарын 17-ны өдөр Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Хуульчдын танхимд амжилттай зохион байгууллаа.



/ Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн болон Япон Улсын Хууль зүйн яамны Сургалт, судалгааны хүрээлэнгийн хамтарсан 4 дэх удаагийн “Хүүхдийн эсрэг үйлдэгдэж буй гэмт хэрэг: Монгол ба Япон улс” сэдэвт эрдэм шинжилгээний семинарт оролцогчид /

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал, Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.Jur) Х.Эрдэм-Ундрах хамтарсан семинарыг нээж хэлсэн үгэндээ: Хууль тогтоомж болон эрх зүйн салбарын туршлагаараа Япон улс азид тэргүүлдэг гэж үзэн судалдаг тул хоёр улсын хамтарсан семинарууд манай улсын эрдэмтэн, судлаачдад өгөөж ихтэй байдгийг онцолсон болно.

Мөн Япон улсын Хууль зүйн яамны Сургалт, судалгааны нэгдсэн хүрээлэнгийн Олон улсын хамтын ажиллагааны газрын захирал, профессор Шинтаро Найто сүүлийн жилүүдэд хоёр улсад хүүхдийн эсрэг үйлдэгдэж буй гэмт хэрэгт холбогдох эрх зүйн шинэчлэлүүд хийгдэж байгаа тул цаг үеэ олсон сэдвээр семинар зохион байгуулж байгаад талархаж буйгаа илэрхийлэв.



/Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал Х.Эрдэм-Ундрах (Dr.jur)/



/ Япон улсын Хууль зүйн яамны Сургалт, судалгааны нэгдсэн хүрээлэнгийн Олон улсын хамтын ажиллагааны газрын захирал, профессор Шинтаро Найто /



/Япон улсын Сургалт, судалгааны нэгдсэн хүрээлэнгийн Олон улсын хамтын ажиллагааны газрын профессор Кэйсүкэ Гото /

Тус семинарт:

1. Япон улсын Сургалт, судалгааны нэгдсэн хүрээлэнгийн Олон улсын хамтын ажиллагааны газрын профессор Кэйсүкэ Гото “Хүүхдийн эсрэг үйлдэгдэж буй гэмт хэрэг-Япон улс” ;

2. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал, Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.Jur) Х.Эрдэм-Ундрах “Хүүхдийн эсрэг үйлдэгдэж буй гэмт хэргийн эрх зүйн зохицуулалт, өөрчлөлт, шинэчлэл: Монгол улс” ;

3. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан Х.Буянбат (LL.M), О.Энххүслэн (LL.M) нар “Хүүхдийн эсрэг үйлдэгдэж буй гэмт хэргийн нөхцөл байдал, тус гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх асуудал” ;

4. Цагдаагийн ерөнхий газрын Мөрдөн байцаах албаны Хүүхдийн эсрэг болон хүүхдээс үйлдсэн гэмт хэргийг мөрдөх хэлтсийн Ахлах мөрдөгч, цагдаагийн хошууч Н.Амарзаяа “Хүүхдийн эсрэг үйлдэгдэж буй гэмт хэргийн мөрдөн шалгах ажиллагааны онцлог” сэдэвт илтгэлийг тус тус хэлэлцүүлэв.

Хамтарсан семинарт Япон Улсын Хууль зүйн яамны Сургалт, судалгааны нэгдсэн хүрээлэнгийн (RTI) Олон улсын хамтын ажиллагааны газар (ICD), Монгол Улсаас Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Улсын ерөнхий прокурорын газрын Сургалт, судалгааны хүрээлэн, Цагдаагийн ерөнхий газар, Монгол улсын их сургуулийн Хууль зүйн сургууль, Монголын Хуульчдын холбоо, Монголын Өмгөөлөгчдийн холбоо, ГХУСАЗЗАА, Шихихутуг Их сургуулийн багш бололн бусад эрдэмтэн, судлаачид оролцож хэлэлцүүлэг өрнүүлэв.



/Семинарт оролцогчид/



*/Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан
Х.Буюанбат (LL.M), О.Энххүслэн (LL.M) нар /*

МОНГОЛ УЛСЫН ХӨДӨЛМӨРИЙН БААТАР, АРДЫН БАГШ, ГАВЬЯАТ ХУУЛЬЧ, ДОКТОР, ПРОФЕССОР Б.ЧИМИДИЙН НЭРЭМЖИТ ШАТРЫН ТЭМЦЭЭНИЙГ 15 ДАХЬ ЖИЛДЭЭ ЗОХИОН БАЙГУУЛАГДЛАА

Монгол Улсын төр, нийгмийн нэрт зүтгэлтэн, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эхийг баригч, Монгол Улсын Хөдөлмөрийн баатар, Ардын багш, гавьяат хуульч, доктор, профессор Б.Чимидийн нэрэмжит шатрын тэмцээнийг 15 дахь жилдээ 2024 оны 02 дугаар сарын 03-ны өдөр амжилттай зохион байгууллаа.

Тэмцээний нээлтэд УИХ-ын даргын ахлах зөвлөх Д.Лүндээжанцан, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал Х.Эрдэм-Ундрах, “Чимид сан”-гийн тэргүүн Ч.Сайнсанаа, Монголын Хуульчдын холбоог төлөөлж Хууль зүйн шинжлэх ухаан, боловсролын хөгжлийн дэмжих хорооны дарга Ц.Мөнхбат, “Цогц-Эрх партнерс” ХХН-ийн удирдах зөвлөлийн гишүүн Ж.Энхнасан, Монголын Өмгөөлөгчдийн холбооны ерөнхийлөгч Л.Данзанноров, Монголын Нотариатчдын танхимын ерөнхийлөгч Ч.Баянжаргал, Монголын шатрын холбооны тэргүүн, дэд ерөнхийлөгч Ч.Чулуунбаатар нар оролцов.



/Шатрын тэмцээний нээлтийн үеэр/

Тус тэмцээнд Улсын дээд шүүх, Улсын ерөнхий прокурорын газар, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Хууль зүй дотоод хэргийн яам, Улсын Их хурлын тамгын газар, Цагдаагийн ерөнхий газар, Тагнуулын ерөнхий газар, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар, Шүүх шинжилгээний ерөнхий газар, Улсын дээд шүүх, МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль, Монголын Хуульчдын холбоо, Монголын Өмгөөлөгчдийн холбоо, Монголын Нотариатчдын танхим, Төрийн тусгай хамгаалалтын газрын нийт 52 тамирчин өрсөлдсөнөөс фиде мастер, спортын мастер, дэд мастер цолтой 10 гаруй хүн, Монголын шатрын холбооны рейтингтэй 25 гаруй хүн оролцсон нь энэхүү тэмцээний чансаа өндөр болсныг харуулж байна.

Нийт найман өрөг тоглож, тэргүүн байрт спортын мастер Д.Гандуулга, хоёрдугаар байрт фиде мастер Г.Алтан-Оч, гуравдугаар байрт спортын мастер Ч.Чулуунбаатар, тусгай

байрт спортын мастер Ц.Мөнхбат, Б.Чинбаатар, спортын мастер Д.Ламжав нар шалгарчээ. Тэргүүн байрын шагналт Д.Гандуулгад Б.Чимидийн нэрэмжит шатрын тэмцээний цомыг гардууллаа.



/Шатрын тэмцээний үеэр/



/Б.Чимидийн нэрэмжит 15 дахь удаагийн шатрын тэмцээний шилдэг оролцогчид, зохион байгуулагчдын хамт/

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАНГИЙН ХЭЛЭЛЦҮҮЛЭГ ЗОХИОН БАЙГУУЛЛАА

УИХ-аас 2023 оны 05 дугаар сарын 04-ний өдөр баталсан Хууль тогтоомжийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар ХЗҮХ-ийн эрх зүйн үндсийг хуульчлан тогтоосон. Тус хуульд заасны дагуу ХЗҮХ-ээс эрүү, иргэн, захиргаа, зөрчлийн эрх зүйн салбарын суурь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд тогтмол үнэлгээ хийж эхэлсэн.

Энэ хүрээнд ХЗҮХ-ээс “Прокурорын хараат бус байдал” болон “Прокурорын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ” сэдэвт судалгааны тайлангийн хэлэлцүүлгийг 2024.02.06-ны өдөр Хуульчдын танхимд амжилттай зохион байгуулагдлаа.

ХЗҮХ-ийн захирал, Хууль зүйн ухааны доктор Х.Эрдэм-Ундрах (Dr.jur.) хэлэлцүүлгийг нээн үг хэлэв.

ХЗҮХ-ийн Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан Х.Буянбат (LL.M) “Прокурорын хараат бус байдал: Прокурорын байгууллагын тогтолцоо, удирдлага, өөрөө удирдах байгууллага” сэдэвт харьцуулсан судалгаа, тус хүрээлэнгийн Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан О.Энххүслэн (LL.M) “Прокурорын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ” сэдвээр тус тус судалгааны тайлангийн үр дүнг танилцуулав.



/ ХЗҮХ-ийн Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан Х.Буянбат (LL.M) /

Хэлэлцүүлэгт ХЗҮХ-ийн Эрдэм шинжилгээний ажилтнууд, УЕПГ-ын дэргэдэх Сургалт, судалгааны хүрээлэн, МУИС-ийн ХЗС, ДХИС, “Хөгжлийн эрх зүйн төв” ТББ, “Ирээдүйн босго” ТББ, “Монголын эрэгтэйчүүдийн холбоо”-ны төлөөлөл, хуульч, судлаачид болон өмгөөлөгчид оролцож санал, зөвлөмж өгөв.



/ХЗҮХ-ийн Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан О.Энххүслэн (LL.M)/



Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн нь хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах, хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх, эрдэм шинжилгээний зөвлөмж, аргачлал боловсруулах, хууль тогтоомжийн төсөлд шинжлэх ухааны санал дүгнэлт өгөх үндсэн зорилгынхоо хүрээнд 2024 оноос эхлэн мэргэжлийн байгууллага, салбарын төлөөллийг оролцуулан судалгааны тайлангийн хэлэлцүүлгийг тогтмол зохион байгуулахаар төлөвлөн ажиллаж байна.

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦИЙН АНХНЫ ДАРГА, ГАВЬЯАТ ХУУЛЬЧ, ХУУЛЬ ЗҮЙН ШИНЖЛЭХ УХААНЫ ДОКТОР, ПРОФЕССОР ГАЛДАНГИЙН СОВДЫН НЭРЭМЖИТ ХУУЛЬ ЗҮЙН СЭДЭВТ ШИЛДЭГ ӨГҮҮЛЛИЙН ШАЛГАРУУЛАЛТ БОЛЛОО

Үндсэн хуулийн Цэцийн анхны дарга, гавьяат хуульч, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Галдангийн Совдын нэрэмжит хууль зүйн сэдэвт шилдэг өгүүлэл шалгаруулах уралдааныг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн Судалгааны төв, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Улсын ерөнхий прокурорын дэргэдэх Сургалт, судалгааны хүрээлэн, Монгол Улсын Их Сургуулийн Хууль зүйн сургууль, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн хамтран амжилттай зохион байгууллаа.



/Зүүн гар талаас Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн Судалгааны төвийн захирал Р.Мухийт, ХЗҮХ-ийн Хүний эрх, олон улсын эрх зүйн секторын эрхлэгч Б.Энх-Амгалан, судлаач Ч.Болормаа (Дэд байр), судлаач Э.Баасандэмбэрэл (Тэргүүн байр), судлаач Э.Тамир (Гутгаар байр), ХЗҮХ-ийн Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан О.Энххүслэн, ХЗҮХ-ийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга М.Түвшинжаргал (Ph.D)/

Уралдааны шалгаруулалтыг доктор, эрдэмтдийн баг явуулж, нийт 11 өгүүлэл ирснээс нэгдсэн дүнгээр Э.Баасандэмбэрэлийн “Эрүүгийн хуулийн нэр томьёо, ухагдахууныг олон улсын гэрээгээр тайлбарлахтай холбоотой зарим асуудал” сэдэвт өгүүлэл 2023 оны хууль зүйн сэдэвт шилдэг өгүүллээр шалгарлаа. Мөн түүнчлэн II байрыг Г.Сурахбаяр, Ч.Болормаа нарын “Олон нийтийн оролцоо буюу Нийтийн лиценз (Social license to operate Mining): Монгол Улсын Эрдэс баялгийн эрх зүйн хөгжлийн тулгамдсан асуудлын нэг болох нь” өгүүлэл, III байрыг С.Номынбаясгалан, Э.Тамир нарын “Сонгуулийн эрх зүйн антропологи

гэж юу вэ?” гэх сэдэвт өгүүллүүд тус тус эзлэв.

Шалгаруулалтыг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Хуульчдын танхимд зохион байгуулсан ба шагналыг Үндсэн хуулийн цэцийн судалгааны төвийн Захирал Р.Мухийт, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга М.Түвшинжаргал, тус хүрээлэнгийн Сургалт, судалгааны төвийн Хүний эрх, олон улсын эрх зүйн секторын эрхлэгч Б.Энх-Амгалан нар гардууллаа.

Энэхүү өгүүллийн уралдааны зорилго нь хууль зүйн салбарын тулгамдсан асуудлыг хөндөж, шинэлэг санаа дэвшүүлсэн шилдэг өгүүллийг шалгаруулж урамшуулах, эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажлыг дэмжих юм.

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАНГИЙН ЭМХЭТГЭЛ XIII, XIV БОЛОН XV БОТЬ ХЭВЛЭГДЛЭЭ

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн 2021-2024 оны үйл ажиллагааны стратеги төлөвлөгөөнд заасан эрх зүйн салбарт хийгдэж буй суурь судалгааны үр дүнг нэгтгэн жил бүр хэвлүүлэх зорилтын хүрээнд бид 2022 онд хийсэн судалгааны тайлангуудаа “Хувийн эрх зүйд холбогдох судалгаа (Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл XIII боть)”, “Эрүүгийн эрх зүйд холбогдох судалгаа (Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл XIV боть)”, “Нийтийн эрх зүйд холбогдох судалгаа (Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл XV боть)” хэмээх гурван ботиор уншигч олноо толиулж байна.

