

АВИЛГАТАЙ ТЭМЦЭХ ГАЗАР

“Авилгатай тэмцэж шударга ёсыг тогтоон бэхжүүлэх нь”

Асуудал ба шийдэл

**Сэдэв: Авилгатай тэмцэхэд тасралтгүй, тогтвортой
ажиллах зарчим алдагдсан нь**

Гүйцэтгэсэн: МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн 5-р курсын оюутан Б.Эрдэнэмөнх

МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн 4-р курсын оюутан Ж.Содномдаржаа

Улаанбаатар хот

2011 он

Авилгатай тэмцэхэд тасралтгүй, тогтвортой ажиллах зарчим алдагдсан нь

АГУУЛГА

- I. УДИРТГАЛ**
- II. СУДАЛГААНЫ ОНОЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ**
 - 1. Төрийн үйл ажиллагаа тасралтгүй, тогтвортой явагдах зарчим
 - 2. Тасралтгүй, тогтвортой байх зарчмын илрэх хэлбэр,
- III. ЗАРЧИМ АЛДАГДСАНЫ НОТОЛГОО, ХОР УРШИГ**
- IV. ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫ СУДАЛГАА**
- V. ДҮГНЭЛТ**
- VI. САНАЛ**
- VII. ЭХ СУРВАЛЖ**

I. УДИРТГАЛ

Төр авилгатай тууштай тэмцэхэд түүний үйл ажиллагаа нь тасралтгүй, тогтвортой байх ёстой гэдэгт хэн ч маргахгүй биз. Манай улс авилга, хээл хахуультай тэмцэх /зарим төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх/ тусгай байгууллага байгуулан авилгын эсрэг тууштай тэмцэхээр зорисон. Гэтэл Авилгатай тэмцэх газарт үүсээд буй нөхцөл байдал (Авилгатай тэмцэх газрын удирдлагууд эрүүгийн хэрэгт холбогдон тус байгууллагын үйл ажиллагаа цалгардсан) нь авилгын эсрэг тэмцэх төрийн зорилго болоод иргэдийн итгэл хөсөрдсөн төдийгүй авилгын гэмт хэрэгтнүүд гэмт үйлдэлээ нуун далдлах завшаан тохиосон, авилгачдыг өөхшүүлсэн хэрэг болсон юм.

Тэгэхлээр уг судалгааны ажил юунд чиглэж байна вэ гэхлээр төрийн (Авилгатай тэмцэх газрын) үйл ажиллагаа тасралтгүй, тогтвортой явагдахад

тулгарсан саадыг хууль, эрх зүйн зохицуулалтаар даван туулах, түүнд онолын үзэл баримтлалтай (шинэжлэх ухаанч байдлаар) хандаж, Авилгатай тэмцэх газрын үйл ажиллагаа тасалдсаныг захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас харагдсаныг тогтоож дүгнэлт, санал дэвшүүлэхэд оршино.

Иймд цаашид манай улсад ганц Авилгатай тэмцэх газар гэлтгүй төрийн бусад байгууллагуудын үйл ажиллагаа тасалдах, зогсонги байдалд орох түүнээс үүдэн иргэдийн эрх ашиг зөрчигдөх нөхцөл байдал үүсч болзошгүйг анхаарч Авилгатай тэмцэх газрын жишээн дээр тулгуурлан ийм байдлыг даван туулах арга замыг ирэлхийлсэн болно.

Миний судалгааны ажлыг уншигч танд удирдлага болгон хэлэхэд төрийн үйл ажиллагаа тасралтгүй, тогтвортой явагдах гэдэг нь онолын талаасаа юу болох, Авилгатай тэмцэх газрын үйл ажиллагаа тасалдсан болохыг хэрхэн тогтоосон эсэх, дэвшүүлсэн дүгнэлт, санал нь ямар байх бол гэсэн асуултуудад хариулт эрэн оюутан миний судалгааны ажлыг тогтон уншихыг хүсэж байна.

Судалгааны аргын тухайд бол анализ хийх, учир шалтгааныг тогтоох арга байх болно.

II. СУДАЛГААНЫ ОНОЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

1. ТӨРИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА ТАСРАЛТГҮЙ, ТОГТВОРТОЙ БАЙХ ЗАРЧИМ

Төрийн албан тухай хуулийн¹ 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5 дахь хэсэгт “төрийн алба нь “... тогтвортой байх” зарчим баримтлана” гэж заасан. Тогтвортой байна гэдэг нь Байнгын, Тогтвортой, Тасралтгүй гэсэн утгыг илэрхийлнэ. Хууль зүйн шинэжлэх ухааны доктор (Sc.D), Монгол улсын их сургуулийн профессор Н.Лүндэндорж “Төрийн онол” номондоо “Төрийн дэглэм, хөгжлийн түвшин, удирдлагын хэлбэр зэргээс үл хамааран байнгын, тогтвортой, тасралтгүй байх нь төрийн үйл ажиллагааны зарчим төдийгүй, үндсэн шинж нь юм” гэжээ.² Төрийн удирдах үйл ажиллагааны шуурхай өдөр бүрийн бүтээлч шинж нь /авилгатай тууштай

¹ “Төрийн мэдээлэл” сэтгүүл. 2002 он, №28

² Төрийн онол. 2 дахь хэвлэл, Н.Лүндэндорж. УБ., 2005 он. 194 дүгээр тал.

тэмцэхэд³/ нилээд тогтвортой хугацаанд тасралтгүй үргэлжлэх ёстой.⁴ Энэхүү зарчмын талаар манай улсын судлаачдын бичсэн, судалсан ном зохиол, судалгааны ажил дээрхээс өөр байхгүй бөгөөд илүү нарийвчлан олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн, тодорхойлсон онолыг судлан тогтоож манай улсын төрийн байгууллагуудын практикт нэвтрүүлэх шаардлагатай байна.

2. ТАСРАЛТГҮЙ, ТОГТВОРТОЙ БАЙХ ЗАРЧМЫН ИЛРЭХ ХЭЛБЭР

Уг зарчмын илрэх хэлбэр буюу байдал нь аливаа төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа ямар ч тохиолдолд (төрийн байгууллага, албан тушаалтан чөлөөтэй байгаа, ээлжийн амралт, халагдсан, түдгэлзсэн, гэмт хэрэгт шалгагдаж байгаа болон ажлаа тасалсан байлаа ч төрийн үйл ажиллагаа үргэлжилж байх) тасралтгүйгээр үргэлжилж байгаа байдлаас харагдана. Өөрөөр хэлбэл тасралтгүй, тогтвортой үргэлжилж байх эрх зүйн орчин нь бүрэлдсэн байна гэсэн үг.

Төрийн албан хаагчыг ажил таслуулахгүйн тулд цалин хасах зэрэгээр хариуцлага тооцно. Ээлжийн амралттай бол өөр албан тушаалтанд ажил үүргийг нь хариуцуулах, халагдсан, түдгэлзүүлсэн бол орон тоонд авах, түр орлон гүйцэтгүүлэх зэргээр хууль, эрх зүйн орчиныг бүрдүүлсэн байдаг. Төрийн албан тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.1.2-т “ажил хаялт болон төрийн байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулахад чиглэсэн бусад арга хэмжээ төлөвлөх, зохион байгуулах, тэдгээрт оролцох”-ыг хориглохоор зохицуулжээ. Мөн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн “21.1. Төрийн байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтан төрийн жинхэнэ албан хаагчтай тохиролцсоны дагуу албан үүргийнх нь зэрэгцээ эзгүй байгаа албан хаагчийн албан үүргийг түр орлон гүйцэтгүүлж болно. 21.2. Хуульд өөрөөр заагаагүй бол төрийн жинхэнэ албан хаагчийн албан үүргийг түр орлон гүйцэтгэх журмыг Засгийн газар тогтооно” гэх зэргээр төрийн үйл ажиллагааг тасралтгүй хэрэгжүүлэхэд шууд хамааралтай зохицуулалтууд үйлчилж байна.

Мөн эдгээр зохицуулалтууд нь мухардалд хүрэхгүйгээр аль болох боломжит эцсийн арга хүртэл тогтвортой, тасралтгүй байдлыг хангасан байх ёстой. Засгийн

³ Судлаачын зүгээс “Төрийн үйл ажиллагааны шуурхай бүтээлч шинж нь” гэснийг “Авилгатай тууштай тэмцэхэд” гэх утгаар ойлгоход утга ижил гэж үзэв.

⁴ Монгол улсын захиргааны эрх зүй. Ж.Долгорсүрэн. УБ., 2000 он. 161 дүгээр тал.

газраас төрийн жинхэнэ албан хаагчын албан үүргийг түр орлон гүйцэтгэх журмыг тогтоохоор зохицууласан нь тогтвортой, тасралтгүй байдлыг хангах эцсийн боломжит аргыг эрэлхийлсэн зохицуулалт юм. энэ талаар дэлгэрэнгүй авч үзнэ.⁵

III. ЗАРЧИМ АЛДАГДСАНЫ НОТОЛГОО, ХОР УРШИГ

Ер нь Авилгатай тэмцэх газрын ямар нөхцөл, байдал өгүүлэн буй зарчмыг алдагуулаад байгаа талаар энд цухас дурдах нь зүйтэй байх. Уг байгууллагын удирдлагууд /дарга, дэд дарга гэх мэт албан тушаалтнууд/ тодорхой төрлийн гэмт хэрэгт шалгагдаж, цагдан хоригдож албан үүргээ гүйцэтгэх боломжгүй болсон бөгөөд хуульд зааснаар ажлыг нь орлох ёстой этгээд нь мөн адил байдалтай болсонтой холбогдон үйл ажиллагаа нь зарим талаараа зогсонги байдалтай болсон юм. Хэдийгээр албан үүрэг нь, эрх хэмжээг нь Улсын Их Хурлаас түдгэлзүүлээгүй боловч бодит байдал дээр албан үүргээ гүйцэтгэх боломжгүй болсон юм.

Өгүүлэн буй зарчим Авилгатай тэмцэх газарт алдагдсаныг судлаач оюутан миний зүгээс зөвхөн нэг л жишээгээр доор өгүүлье.

Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүхэд уг байгууллагын Мөрдөн байцаах хэлтсийн дарга байсан Амарбат албан тушаал бууруулсан даргын шийдвэрийг хууль зүйн үндэслэлгүй гэж үзэж нэхэмжлэл гаргасан байдаг. Шүүгч захиргааны хэрэг үүсгэн шалгаж нэхэмжлэлийн хувийг хариуцагчид гардуулахаар шүүхэд дуудан ирүүлэх хуудас бичин явуулахад “Монгол улсын Авилгатай тэмцэх газрын дарга эзгүй байгаа бөгөөд одоогийн байдлаар Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн албан үүргийг түр орлон гүйцэтгэх журамд заасан түр орлон гүйцэтгэгч томилогдоогүй байгаа тул танай 2011 оны 07 дугаар сарын 22-ны өдрийн мэдэгдэх хуудсыг буцаан хүргүүлэв” гэсэн байдаг. Шүүх маргагч талуудын тэгш оролцоог хангах, мэтгэлцэх боломжыг хангах, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төрийн эрх ашиг зөрчигдөхгүй байх үүднээс “Хэдийгээр танай газрын дарга болон даргын үүрэг гүйцэтгэгч одоогийн байдлаар томилогдоогүй байгаа ч **“Төрийн алба тасралтгүй явагдах”** зарчмын дагуу дээрх захиргааны хэргийн маргаан бүхий

⁵ Судалгааны ажлын IV хэсэг, Эрх зүйн орчны судалгаа.

акттай холбогдуулан танай байгууллагаас хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд тухайн байгууллагын удирдлагын үйл ажиллагаа явуулж байгаа арга хэлбэрээр итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийг томилон, тус шүүхийн 207 тоот өрөөнд 2011 оны 08 дугаар сарын 26-ны өдрийн 15.00 цагт ирж нэхэмжлэлийн хувийг гардаж авах үүргээр мэдэгдэж байна” гэсэн албан тоотыг 2 удаа хүргүүлсэн байдаг. Үүний хариуд “Авилгатай тэмцэх газрын даргад холбогдох захиргааны хэрэгт итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч томилох төлөөлүүлэгчийн эрхийг эдлэх болон Иргэний хуулийн 64 дүгээр зүйлийн 64.2.1 дэх хэсэгт шаардлагыг ханган **итгэмжлэлд гарын үсэг зурах албан тушаалтан одоогоор байхгүй** болохыг Танд уламжилж байна” гэсэн байдаг.

Шүүх хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 80 дугаар зүйлийн 80.1.4-т зааснаар “... өөр хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэхээс өмнө уг хэргийг хянан шийдвэрлэх боломжгүй” гэдэг үндэслэлээр түдгэлзүүлэх гэхэд Авилгатай тэмцэх газрын даргын эрх хэмжээ, албан үүрэг нь түдгэлзээгүй, шүүхийн шийдвэр хүчин төгөлдөр болоогүй тул эрүүгийн маргааныг хянан шийдвэрлэхийг хүлээх боломжгүй гэж үзсэн бөгөөд мөн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа дуусаж байсан байдаг. Иймд шүүгч шүүх хуралдааныг товлон зарлаж шүүх хуралдаан болоход хариуцагчгүй, хариуцагчаас хариу тайлбаргүй, мэтгэлцээнгүй, онц сонирхолтой хурал болсон бөгөөд нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж шийдсэн байдаг.

Дээрх нэг жишээнээс үзэхэд хор уршиг нь юу вэ гэвэл Авилгатай тэмцэх газрын тогтвортой, тасралтгүй үйл ажиллагаа, шүүхэд төрийн ашиг сонирхолыг хамгаалан төлөөлөх байдал алдагдаж цаашид төрийн бусад байгууллагууд ч ийм байдал үүсэхийг үгүйсгэх аргагүй болж байгаа юм.

Мөн хор уршгийн талаар өгүүлэхэд: хичнээн авилгачдад завшаан тохиосоныг тогтоох аргагүй ч, бас үгүйсгэх аргагүй юм. Үүнийг шийдвэрлэх арга зам хэрэгтэй.

IV. ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫ СУДАЛГАА

Энэхүү хэсгээр дээрх нөхцөл байдал үүссэн шалтгааныг тогтоож, шийдвэрлэх арга замыг илэрхийлэхийг зорих бөгөөд хууль, эрх зүйн орчны судалгаа хийнэ.

Авилгын эсрэг хуулийн 23 дугаар зүйлд заасан Авилгатай тэмцэх газрын даргын бүрэн эрхийг түүний эзгүйд дэд дарга түүний шийдвэрээр хэрэгжүүлнэ гэж заасан байдаг.⁶ Үүссэн нөхцөл байдалд уг зохицуулалт нь хэрэгжих боломжгүй болсон буюу дэд дарга эзгүй болсон юм. Үүнийг нөхөх нэг зохицуулалт нь Монгол улсын Засгийн газрын 2004 оны 5 дугаар сарын 5-ны өдрийн 111 дугаар тогтоолын хавсралт “Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн албан үүргийг түр орлон гүйцэтгэх журам” /цаашид “тогтоол” гэх/ байсан. Гэтэл үүссэн нөхцөл байдалд уг тогтоолыг хэрэглэх боломжгүй байдаг. Учир нь тогтоолын 2 дугаар зүйлд “Албан үүргийг орлон гүйцэтгэх нөхцөл”-ийг заахдаа 2.3 дахь хэсэгт “дор дурдсан тохиолдолд энэ журмын 2-т заасан төрийн жинхэнэ албан хаагчийн албан үүргийн түр орлон гүйцэтгүүлнэ: 2.3.1 “ээлжийн амралт эдлэх”, 2.3.2 “1-3 сар хүртэл хугацааны сургалтад хамрагдах”, 2.3.3 “хууль тогтоомжид заасны дагуу тусгай чөлөө эдлэх, албан томилолтоор ажиллах”, 2.3.4 “удирдах дээд байгууллагын шийдвэрээр тусгай даалгавар, ажил, үүрэг гүйцэтгэх” гэж заасан. Гэтэл эрүүгийн хэрэгт шалгагдаж, албан үүргээ гүйцэтгэх боломжгүй болсон албан тушаалтны албан үүргийг түр орлон гүйцэтгэх нөхцөл уг тогтоолд тусгагдаагүй байдаг.

Авилгын эсрэг хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.2.Авлигатай тэмцэх газрын дарга, дэд дарга гэмт хэрэг үйлдсэн нь нотлогдож, шүүхийн шийтгэх тогтоол хүчин төгөлдөр болсон бол энэ өдрөөс эхлэн түүнийг албан тушаалаас нь огцруулсанд тооцно” гэж заасан. Гэтэл шүүхийн шийтгэх тогтоол хүчин төгөлдөр болоогүй, хүчин төгөлдөр болох хүртлэх хугацаанд огцроогүй гэж үзэх бөгөөд бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжтой ч бодит байдал дээр даргаараа гарын үсэг зуруулахаар баривчлах байр руу гүйдэг утгагүй зүйл гэж байхгүй нь мэдээж. Гэтэл даргын бүрэн эрх дуусгавар болоогүй л байдаг. Авилгатай тэмцэх газрын үйл ажиллагаа тасалдаж байгаа нь энэ.

Даргын бүрэн эрх түдгэлзээгүй эсхүл дуусгавар болоогүй байхад өөр этгээд албан үүргийг нь орлон гүйцэтгэх асуудал яригдах боломжгүй. Авилгын эсрэг хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.4.Авлигатай тэмцэх газрын дарга, дэд дарга гэмт хэрэгт холбогдсон, түүнчлэн энэ хуулийн 31.2-т заасны дагуу баривчлагдсан

⁶ Авилгын эсрэг хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.2

бөгөөд Улсын ерөнхий прокурор түүний бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх тухай саналыг Улсын Их Хуралд оруулсан бол уг саналыг хүлээж авснаас хойш 14 хоногийн дотор хэлэлцэж шийдвэрлэнэ” гэж заасан. Гэтэл авилгатай газрын удирдлагууд гэмт хэрэгт холбогдсон, баривчлагдсан байхад Улсын ерөнхий прокурор бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх саналыг Улсын Их Хуралд оруулаагүй байдаг. Үүний шатлгаан нь хуульд заасан “Оруулсан бол” гэдгээс үүдэлтэй. Энэ нь оруулна, эсхүл оруулахгүй ч байж болно гэсэн хоёрдмол утгыг илэрхийлж байгаатай холбоотой.

V. ДҮГНЭЛТ

Дээрхээс дүгнэлт хийж үзвэл Авилгатай тэмцэх газрын дарга, дэд даргын бүрэн эрх түдгэлзээгүй боловч албан үүргээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон. Хуулийн заалт хоёрдмол утга илэрхийлсэнээс тэдгээрийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлээгүй. Түдгэлзүүлсэн ч түр орлон гүйцэтгэх нөхцөл шалтгаан журамд тусгагдаагүй. Хэрэв орлон гүйцэтгэх нөхцлийг журамд тусгасан байлаа ч бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэхгүй байж болохоор заалттай. Иймд холбогдох хууль, журамд боловсронгуй зохицуулалт шаардлагатай байна.

Мөн Авилгатай тэмцэх газар гэлтгүй төрийн бусад байгууллагуудад ч ийм нөхцөл байдал үүсэж болохоор байгаа юм. Иймд хууль, эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгож төрийн үйл ажиллагааг тасралтгүй, тогтвортой явагдах зарчмыг хангах нь хуулийн салбарт тулгамдаад байгаа асуудлын нэг гэдгийг та харсан байх гэж найдаж байна.

VI. САНАЛ

Авилгатай тууштай, тасралтгүй тэмцэхэд, судалгааны ажилд өгүүлсэн асуудлыг шийдвэрлэхэд, төрийн ажил цалгардахгүй, иргэдийнхээ төлөө тасралтгүй үйлчилэхэд дараах саналаар оюутан би хувь нэмэрээ оруулж байна.

1. Авилгын эсрэг хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.4-т “Авлигатай тэмцэх газрын дарга, дэд дарга гэмт хэрэгт холбогдсон, түүнчлэн энэ хуулийн 31.2-т заасны дагуу баривчлагдсан бөгөөд Улсын ерөнхий прокурор түүний бүрэн

эрхийг нь түдгэлзүүлэх тухай саналыг Улсын Их Хуралд оруулсан бол уг саналыг хүлээж авснаас хойш 14 хоногийн дотор хэлэлцэж шийдвэрлэнэ” гэж заасныг “Авлигатай тэмцэх газрын дарга, дэд дарга гэмт хэрэгт холбогдсон, түүнчлэн энэ хуулийн 31.2-т заасны дагуу баривчлагдсан бол хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон эсхүл шүүхийн цагаатгах болон шийтгэх тогтоол хүчин төгөлдөр болох хүртэл хугацаагаар Улсын ерөнхий прокурор түүний бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлнэ” гэж өөрчлөх.

2. Бүрэн эрх нь түдгэлзээд дараа нь албан үүргийг нь түр орлон гүйцэтгэх асуудал яригдана. “Төрийн жинхэнэ албан хаагчын албан үүргийг түр орлон гүйцэтгэх” журмын 2.3-т “бүрэн эрх нь тодорхой хугацаагаар түдгэлзсэн эсхүл өөр бусад шалтгаанаар албан үүргээ гүйцэтгэх боломжгүй болсон” гэх нөхцөл, заалт нэмж оруулах.
3. Улсын ерөнхий прокурор бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх шийдвэртээ албан үүргийг түр орлон гүйцэтгэгч томилох хугацааг эрх бүхий албан тушаалтанд олгох зохицуулалтыг оруулах.

VII. ЭХ СУРВАЛЖ

Ном, зохиол

1. Төрийн онол. Н.Лүндэндорж. 2 дахь хэвлэл, УБ., 2005 он.
2. Монгол улсын захиргааны эрх зүй. Ж.Долгорсүрэн. УБ., 2000 он.

Сэтгүүл

1. Төрийн мэдээлэл сэтгүүл.
2. Шударга ёсны хэмжүүр. III улирал. №02/002/

Хууль, эрх зүйн акт

1. Монгол улсын Үндсэн хууль. 1992 он
2. Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль
3. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль

4. Авилгын эсрэг хууль
5. Засгийн газрын 2004 оны 5 дугаар сарын 5-ны өдрийн 111 дугаар тогтоолын хавсралт “Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн албан үүргийг түр орлон гүйцэтгэх журам”

Бусад

1. Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүхийн 2011 оны 10 дугаар сарын 14-ний өдрийн шүүх хуралдаанд суусан хувийн тэмдэглэл.
2. Сонин, мэдээллийн сайтууд

