Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс

ХҮНИЙ ЭРХ

ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН СЭТГҮҮЛ

“Хүний эрх, эрх чөлөөг орон даяар,
цаг ямагт, хүн бүрт”
(17 дахь жилдээ)

2018/02

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс

ХҮНИЙ ЭРХ

Онол, арга зүйн сэтгүүл

“Хүний эрх, эрх чөлөөг орон даяар,
цаг ямагт, хүн бүрт”

(17 дахь жилдээ)

2018/02

ХҮНИЙ ЭРХ сэтгүүл
2018/02 (52)
Улсын бүртгэлийн дугаар 244
17 дахь жилдээ

П.Оюунчимэг *Ерөнхий редактор (Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын гишүүн, Хууль зүйн ухааны доктор, дэд профессор)*

Ц.Адъяахишиг *Хариуцлагатай нарийн бичгийн дарга (Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс Ахлах референт)*

© Сэтгүүлд нийтлэгдсэн бүтээл нь Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын бодлогыг илэрхийлэхгүй, зөвхөн зохиогчийн үзэл бодол болно.

ISSN: 2617-9288

АГУУЛГА

ӨГҮҮЛЭЛ, НИЙТЛЭЛ

П.Оюунчимэг
Төрийн байгууллага, албан тушаалтны буруутай ажиллагааны улмаас бусдад учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлж буй байдал 5

Ц.Очгэрэл
Дэлхийн зарим улс орны пробацийн үйл ажиллагааны туршлага, анхаарах асуудал 15

Ш.Баасандорж
Франц Улс дахь хүүхдийн эрх, хүүхэд хамгааллын эрх зүйн зохицуулалт, түүний тогтолцоо, үйл ажиллагааг судлах нь 39

Б.Болорсайхан
Дэлхийн иргэний боловсролын ач холбогдол 56

П.Баянбаатар
Эрүүгийн хуулийг хэрэглэх тулгамдсан асуудал ба хүний эрхийн баталгаа. 71

З.Өнөржаргал
Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал болон түүний Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор баталсан захиргааны хэм хэмжээний актын зохицуулалттай холбоотой зарим асуудал. 83

Б.Сэмжидмаа
Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хөдөлмөрлөх эрх 99

МОНГОЛ ХЭЛЭЭР ЗӨВХӨН МАНАЙ ХУУДАСНАА

Байнга асуух асуулт: Боловсрол дахь хувийн этгээдтэй холбоотой төрийн хүлээх үүргийн талаар баримтлах хүний эрхийн үндсэн зарчмууд 116

ЗОЧНЫ ЯРИА

А.Оюунчимэг
Өв залгамжлалын талаар ойлголтын зөрүүтэй байгаа нь гол асуудал 130

П.ОЮУНЧИМЭГ

Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын гишүүн,
Хууль зүйн ухааны доктор, дэд профессор

ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГА, АЛБАН ТУШААЛТНЫ БУРУУТАЙ АЖИЛЛАГААНЫ УЛМААС БУСДАД УЧРУУЛСАН ХОХИРЛЫГ НӨХӨН ТӨЛҮҮЛЖ БУЙ БАЙДАЛ

Товч агуулга. *Хохирол нөхөн төлүүлэх эрхийн хэрэгжилт нь бусдын амь нас, эрүүл мэнд, эрх, эрх чөлөө, нэр төр, алдар хүнд, эд хөрөнгөд учруулсан хохирлын төрөл, хэмжээг зөв тогтоох, хохирлыг үнэлэх, барагдуулах, буруутай этгээд нь хохирогчид учруулсан хохирлоо шударгаар арилгах, мөн хүчин төгөлдөр шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэх ажиллагааны явцад хохирлыг хэрхэн нөхөн төлүүлж буй зэргээс хамаардаг. Энэхүү нийтлэлд төрийн байгууллага, албан тушаалтны буруутай ажиллагааны улмаас бусдад учруулсан хохирол, иргэний шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд болон гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлж буй өнөөгийн байдал, цаашид авах арга хэмжээний талаар тусгалаа.*

Түлхүүр үг. *Хохирол, хохирол нөхөн төлүүлэх, эдийн болон эдийн бус хохирол, хохирлын хэмжээ.*

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 14 дэх хэсэгт "... Монгол Улсын иргэн бусдын хууль бусаар учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх эрхтэй" гэж заасан. Иймээс иргэдийн амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгө, сэтгэл санаа,

эрхэд хохирол учирсан тохиолдолд хохирлыг арилгуулах эрх зүй, нийгэм, эдийн засгийн орчинг бий болгож, хэрэгжилтийг хангах явдал төрийн үүрэг мөн.

Төрийн албаны тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1 дэх хэсэгт "төрийн албан тушаалыг эрхэлж, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлсний төлөө төрөөс цалин хөлс авч, ажиллах нөхцөл, баталгаагаар хангагдан ажиллаж байгаа этгээдийг төрийн албан хаагч гэнэ" гэж тодорхойлсон бөгөөд тэдний хуульд заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх явцад гаргасан хууль бус ажиллагааны улмаас бусдад учруулсан хохирлыг төр хариуцахаар зохицуулжээ.

Мөн хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.7-д "Хуульд өөрөөр заагаагүй бол төрийн албанд хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх явцад гаргасан алдааны улмаас төрийн албан хаагчийн учруулсан хохирлыг төр хариуцах зарчмыг баримтална", Иргэний хуулийн 498 дугаар зүйлийн 498.2 дахь хэсэгт "Хуульд өөрөөр заагаагүй бол төрийн албан хаагч албан үүргээ зөрчсөн гэм буруутай үйлдэл (эс үйлдэхүй)-ийн улмаас бусдад гэм хор учруулсан бол уг гэм хорыг түүний ажиллаж байгаа хуулийн этгээд буюу төр хариуцан арилгана", мөн зүйлийн 498.4 дэх хэсэгт "Хууль бусаар яллагдагчаар татагдсан, ял шийтгүүлсэн, баривчлагдсан, саатуулагдсан буюу гадагш явахгүй гэсэн баталгаа өгсөн, захиргааны журмаар баривчлагдсан этгээдийн зөрчигдсөн эрхийг сэргээсэн тохиолдолд түүнд учирсан хохирлыг мөрдөгч, прокурор болон шүүгчийн буруутай эсэхээс үл хамааран төр хариуцан арилгана.", Захиргааны ерөнхий хуулийн 101 дүгээр зүйлийн 101.1 дэх хэсэгт "Төрийн албаны тухай хуулийн 4.2.7, Иргэний хуулийн 498.2-т заасны дагуу захиргааны байгууллагын гаргасан алдааны улмаас учруулсан хохирлыг төр хариуцна." гэж тус тус заасан байна.

Мөн Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн Дөчин тавдугаар бүлэгт **"Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шүүгч, прокурор, мөрдөгч, эрх бүхий албан тушаалтны хууль зөрчсөн ажиллагааны улмаас учирсан хохирлыг арилгах"** талаар хуульчилсан бөгөөд мөн хуулийн 45.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Монгол Улсын иргэн, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн, хуулийн этгээд нь мөрдөгч, эрх бүхий албан тушаалтан, прокурор, шүүгчийн хууль зөрчсөн ажиллагааны улмаас учирсан эд хөрөнгийн хохирлыг нөхөн төлүүлэх, нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүнд, эрүүл мэнд, сэтгэл санааны үр дагаврыг арилгуулах болон тэтгэвэр, тэтгэмж авах, орон сууц эзэмших болон бусад эрхээ нөхөн сэргээлгэх эрхтэй." гэжээ.

Түүнчлэн яллагдагч гэмт хэрэг үйлдсэн нь нотлогдоогүйгээс хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон, эсхүл шүүгдэгч, ял шийтгүүлсэн этгээдийг цагаатгасан, хууль бусаар баривчилсан, таслан сэргийлэх арга хэмжээ авсан нь тогтоогдсон, эсхүл баривчлах, таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах шийдвэрийг хууль зөрчсөн гэх үндэслэлээр хүчингүй болгосон, эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх тухай шүүхийн шийдвэр нь хууль бус болох нь тогтоогдож хүчингүй болгосон, яллагдагчийг эрүүдэн шүүсэн болох нь тогтоогдсон тохиолдолд тухайн хүнд учирсан хохирлыг мөрдөгч, эрх бүхий албан тушаалтан, прокурор,

шүүгчийн гэм бурууг үл харгалзан төр хариуцан арилгана[1].

Өөрөөр хэлбэл мөрдөгч, прокурор, шүүгч нь хуулиар олгогдсон эрхийнхээ хүрээнд аливаа этгээдийг эрүүгийн хэрэгт холбогдуулан сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгчээр татаж мөрдөн шалгах, гэм буруугийн асуудлыг хуулийн дагуу шийдвэрлэх эрхтэй хэдий ч тухайн холбогдогчийн гэмт хэрэг үйлдсэн болох нь нотлогдоогүйгээс хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон, цагаатгасан прокурорын тогтоол, шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэр гарсан тохиолдолд түүнийг хууль бус ажиллагаа гэж үзэж, төрөөс хохирол нэхэмжлэх эрх үүсдэг.

Иймээс тухайн хохирогч нь өөрт учирсан эдийн болон эдийн бус гэм хорын хохирлоо төрөөр нөхөн төлүүлэх, зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэхээр Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасны дагуу холбогдох нотлох баримтаа бүрдүүлэн өөрийн оршин суугаа газрын шүүхэд нэхэмжлэлээ гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй юм.

Энэ эрхийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1.1-д заасны дагуу Комиссын гишүүн аж ахуйн нэгж, байгууллага, албан тушаалтан, хувь хүн хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн тухай асуудлаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж, шүүх хуралдаанд хуулиар тогтоосон журмын дагуу биечлэн болон төлөөлөгчөө оролцуулдаг.

Хүний эрхийн Үндэсний Комисс 2006 оноос эхлэн Иргэний хуульд заасны дагуу олон улсын гэрээгээр баталгаажуулсан зөрчигдсөн эрхийг сэргээлгэх, эдийн болон эдийн бус гэм хорын хохирлыг арилгуулах, буруутай этгээдээр нөхөн төлүүлэхээр 38 иргэнийг төлөөлөн нийт 3,416,469,295 төгрөгийн нэхэмжлэлийг шүүхэд гаргажээ.

Үүнээс **эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шүүгч, прокурор, мөрдөгч, эрх бүхий албан тушаалтны хууль зөрчсөн** ажиллагааны улмаас иргэдэд учруулсан хохирлыг төрөөр нөхөн төлүүлэхээр 27 иргэнийг төлөөлж нийт 2,776,200,674 төгрөгийн нэхэмжлэлийг гаргасан бөгөөд шүүхээс 450,755,172 төгрөгийг Засгийн газрын нөөц сангаас гаргуулж, нэр бүхий иргэдэд олгуулахаар тус тус шийдвэрлэжээ. Үүнээс эдийн бус хохирол буюу сэтгэл санааны хохиролд 1,021,322,000 төгрөг нэхэмжилснээс шүүх 209,475,149 төгрөгийг буюу 21 орчим хувийг л хангаж шийдвэрлэсэн байна.

Комисс төлөөлөн нэхэмжлэлийг гаргахдаа тухайн иргэний (хохирогчийн) хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт, прокурор, шүүхийн шатанд хоригдож байсан хугацаагаар нь түүний олох ёстой байсан бодит орлогыг тухайн үед мөрдөж байсан хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээгээр тооцож гаргах, өмгөөлөл болон хууль зүйн туслалцаа авахад зарцуулсан төлбөр, сэтгэл санаа, эрүүл мэндийн хохирол, нэр төр, алдар хүндээрээ хохирсон хохирлыг цугларсан нотлох баримтад үндэслэн хохирлын хэмжээг мөнгөн дүнгээр тооцож гаргадаг.

1 *Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 45 дугаар зүйлийн 45.2 дахь хэсэг, 2015 он.*

Тухайн нэхэмжлэлийг шүүхээр шийдвэрлүүлэх явцад тохиолддог хамгийн хүндрэлтэй зүйл нь сэтгэл санааны болон эрүүл мэндийн хохирлыг тооцож гаргах асуудал бөгөөд сэтгэл санааны хохирлыг өөрийн бие махбодоороо мэдэрсэн, сэтгэл санааны хувьд тогтворгүй, айсан, шаналсан байдлыг тухайн хувь хүн өөрөө л тодорхойлж гаргадаг. Үүнийг Комисс ямар нэгэн засвар, тайлбар хийлгүйгээр төлөөлөн нэхэмжлэлдээ шууд тусгадаг бөгөөд үүнийг шүүх шийдвэрлэхдээ өөрийн дотоод итгэл үнэмшилд тулгуурлан тухайн нэхэмжлэлд тусгасан сэтгэл санааны үнийн дүнгээс ямар үндэслэлээр хасаж шийдвэрээ гаргаж байгаа нь тодорхойгүй байдаг.[2]

Тохиолдол:

...иргэн О нь 2011 онд Комисст хандаж "Миний хүү Н нь онц хүнд гэмт хэрэгт сэжиглэгдэн шалгагдаж, удаан хугацаагаар цагдан хоригдож сэтгэцийн эмгэгтэй болсон тул хууль бусаар цагдан хоригдсоны улмаас учирсан хохирлыг арилгуулахаар шүүхэд төлөөлөн нэхэмжлэл гаргаж өгнө үү" гэх гомдлыг гаргасан.

Иргэн Н нь Сонгинохайрхан дүүргийн Цагдаагийн хэлтэст Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 145 дугаар зүйлийн 145.4 дэх хэсэгт заасан гэмт хэрэгт шалгагдаж, 2005 оны 11 дүгээр сарын 22-ны өдрөөс 2006 оны 10 дугаар сарын 19-ны өдрийг хүртэлх ахугацаанд нийт 330 хоног цагдан хоригдож байхдаа эрүүгийн төлөөлөгч нарт зодуулсны улмаас сэтгэцийн эмгэгтэй болж, хөдөлмөрийн чадвараа 70 хувиар алдсан болно. Иймд Комиссоос иргэн Н-г төлөөлөн Орхон аймгийн сум дундын шүүхэд 2012 онд хууль бусаар цагдан хоригдсоны улмаас учирсан хохирлыг арилгуулахаар бүгд 57,613,680 төгрөгийг төрөөс нэхэмжилсэн. Үүнээс сэтгэл санаа, эрүүл мэндийн хохиролд нийт 40,000,000 төгрөгийг нэхэмжилснээс Орхон аймаг дахь Сум дундын шүүхийн 2012 оны 11 дүгээр сарын 26-ны өдрийн 884 дугаар шийдвэрт сэтгэл санаа, эрүүл мэндийн хохиролд 40,000,000 төгрөгийг хангаж шийдвэрлэсэн байна.

(Комисст ирүүлсэн иргэн О-ийн гомдлоос)

Шүүхээс нэхэмжлэлд дурдсан эдийн бус хохирлыг тогтоохдоо хэргийн нөхцөл байдлыг харгалзах хэдий боловч сэтгэл санааны хохирлыг тооцох аргачлал, журамгүй байгаа нь хохирсон иргэдийн хохирлыг бодитойгоор үнэлэхэд хүндрэл үүсгэж байна. Тиймээс иргэнд учирсан сэтгэл санааны хохирлыг дан ганц шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүний дотоод итгэл үнэмшлээр гаргаж байгаа нь хохирогчийн бодит байдалтай нийцэхгүй байна.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2011 оны 4 дүгээр сарын 20-ны өдрийн 132 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан "Зарим төрлийн гэмт хэргийн хохирогчид төрөөс нөхөн төлбөр олгох журам"-д зааснаар 2011 оны 1 дүгээр

2 *Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссоос бэлтгэн гаргадаг "Хүний эрх" сэтгүүлийн 2012/02 дугаар, 16 дахь тал.*

сарын 1-нээс хойш үйлдэгдсэн гэмт хэргийн хохирогчид нэг удаа нөхөн төлбөр олгохоор тухайлбал, хүнийг санаатай алах, бусдын бие махбодод хүнд гэмтэл санаатай учруулах, хүн хулгайлах, хүнийг барьцаалах, хууль бусаар хорих, хүн худалдаалах, хүчиндэх, бусдын эд хөрөнгийг дээрэмдэх, зандалчлах, терроризм, эрүү шүүлт тулгах зэрэг 8 төрлийн гэмт хэргийн улмаас амь насаа алдсан этгээдийн гэр бүлийн гишүүн, хүнд гэмтэл учирсан (хүчингүй болсон 2002 оны Эрүүгийн хуулийн заалт) хохирогчид нөхөн төлбөрийг Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулийн $21^3.2$ дахь хэсэгт хуульчилжээ.

Тус хуулийн $21^3.2$ дахь хэсэгт **Гэмт хэргийн хохирогчид нөхөн төлбөр олгох сангаас** Эрүүгийн хуулийн 10.1 дүгээр зүйл (Хүнийг алах), 11.1 дүгээр зүйл (Хүний эрүүл мэндэд хүнд хохирол санаатай учруулах), 12.1 дүгээр зүйл (Хүчиндэх), 13.3 дугаар зүйл (Хүн барьцаалах), 13.4 дүгээр зүйл (Хүнийг хууль бусаар хорих, хүчээр алга болгох), 17.2 дугаар зүйл (Дээрэмдэх), 19.3 дугаар зүйл (Төрийн өндөр албан тушаалтны амь биед халдах), 21.12 дугаар зүйл (Эрүү шүүлт тулгах), 29.1 дүгээр зүйл (Түрэмгий дайныг төлөвлөх, бэлтгэх, өдөөх, дэгдээх), 29.8 дугаар зүйл (Террор үйлдэх)-д заасан гэмт хэргийн улмаас амь насаа алдсан этгээдийн гэр бүлийн гишүүн, түүнчлэн хүнд гэмтэл учирсан хохирогчийн шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрт заасан дор дурдсан хохиролд нөхөн төлбөр олгоход зарцуулна" гээд гэмт хэргийн улмаас хохирогч нас барсан бол хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 30 дахин нэмэгдүүлсэнтэй, хохирогчийн бие махбодод хүнд гэмтэл учирсан бол хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 20 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний нөхөн төлбөр олгохоор заасан бөгөөд Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлд эмчилгээний зардал, оршуулгын зардал, хөдөлмөрийн чадвараа алдсанаас дутуу авсан цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлого"-ыг хамааруулан нөхөн төлбөр олгохоор 2015 оны 12 дугаар сарын 3-ны өдөр нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байна.

Засгийн газрын 2011 оны 4 дүгээр сарын 20-ны өдрийн 132 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан "Зарим төрлийн гэмт хэргийн хохирогчид төрөөс нөхөн төлбөр олгох журам" хүчин төгөлдөр хэвээр үйлчилж байгаа бөгөөд түүнийг Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулийн $21^3.2$ дахь хэсэгт нийцүүлж өөрчлөх, хууль тогтоомжийг нэг мөр болгож, дагаж мөрдөх нь зүйтэй юм.

Зарим төрлийн гэмт хэргийн хохирогчид төрөөс нөхөн төлбөр олгох асуудал нь тухайн гэмт хэргийн улмаас амь насаа алдсан этгээдийн гэр бүлийн гишүүн, хүнд гэмтэл учирсан хохирогчид эмчилгээний болон оршуулгын зардал, хөдөлмөрийн чадвараа алдсанаас дутуу авсан цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлогыг нөхөн төлөхтэй холбоотой харилцааг зохицуулж байгаа болохоос биш хүний амь нас болон сэтгэл санааны хохирлыг үнэлж байгаа асуудал биш юм.

Түүнчлэн гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлын нотлогдоогүй хэсгийг иргэний журмаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй болохыг шүүхийн тогтоолд дурддаг боловч тухайн асуудлаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргахад амь

нас, сэтгэл санаа, дахин нөхөн сэргээгдэхгүй гэмтлийн улмаас эрүүл мэндэд учирсан хохирлыг мөнгөөр үнэлэх аргачлал, эрх зүйн зохицуулалтгүйн улмаас хохирогч нь хохирлоо бүрэн нөхөн төлүүлж чадахгүйд хүрч байна.

Монгол Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хороо "Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 13 дахь илтгэл"-ийг хэлэлцсэнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай 2015 оны 10 дугаар сарын 1-ний өдрийн 28 дугаар тогтоолын 4в-д "эрүү шүүлтийн улмаас хохирсон хохирлыг бүрэн дүүрэн бодитой барагдуулах үүднээс эдийн бус хохирлыг үнэлэх, тооцох аргачлал, эрх зүйн орчныг бий болгоход чиглэсэн тодорхой арга хэмжээ авах"-ыг Монгол Улсын Засгийн газарт чиглэл болгосон.

Гэвч эдийн бус хохирлыг үнэлэх, тооцох аргачлал, эрх зүйн орчныг бий болгоход чиглэсэн тодорхой арга хэмжээ аваагүй тул шүүхийн практикт 2002 оны Эрүүгийн хуулийн үйлчлэлийн хүрээнд Монгол Улсын Дээд Шүүхээс баталсан 2006 оны 10 дугаар сарын 30-ны өдрийн **"Хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгчийн хууль зөрчсөн ажиллагааны улмаас учирсан хохирлыг арилгах тухай эрүүгийн байцаан шийтгэх болон иргэний хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай"** 45 дугаар тогтоол өнөөдрийг хүртэл хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Иймээс Монгол Улс Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын өмнө гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлж, гэмт хэргийн улмаас амь нас, сэтгэл санаа болон гэмтлийн улмаас дахин нөхөн сэргээгдэхгүйгээр эрүүл мэндэд учирсан хохирол, эдийн бус хохирлыг мөнгөн дүнгээр үнэлэх, тооцох аргачлалыг бий болгох шаардлага зүй ёсоор урган гарч байгаа тул хууль тогтоомж, эрх зүйн зохицуулалтыг олон улсын гэрээ, конвенцод нэн даруй нийцүүлэх шаардлагатай.

Дээрх үйл ажиллагаа хууль тогтоомжоор зохицуулагдаагүйн улмаас хуулийн байгууллагын буруутай үйл ажиллагаанаас бүхий л талаараа хохирсон хохирогч сэтгэл санааны хохирол давхар амсч байна.

Тохиолдол:

"Миний бие 2011 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдөр иргэн Г-г санаатай алсан гэмт хэрэгт холбогдон ямар нэгэн нотлох баримтгүйгээр 159 хоног ШШГЕГ-ын харьяа Цагдан хорих 0461 дүгээр ангид хоригдож, батлан даалтад 3 жил 4 сар шалгагдаж байгаад 2015 онд шат шатны шүүхийн тогтоолоор цагаатгагдсан юм. Нийт 159 хоног хилсээр хоригдож эрүүл мэнд, сэтгэл санаа, амьдрал ахуйгаар хохирсон. Энэ хугацаанд биеийн эрүүл мэнд муудаж, өндөр настай эх, гэр бүл минь маш их хэлмэгдэж зовж зүдэрлээ. Иймээс сэтгэл санааны хохиролд 80 сая төгрөг нэхэмжилж байгаа тул хууль бусаар эрүүгийн хэрэгт шалгагдсаны улмаас учирсан эдийн болон эдийн бус хохирлыг төрөөс гаргуулахад намайг төлөөлөн шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж өгнө үү. " гэжээ.

(Комисст ирүүлсэн иргэн Б-ийн гомдлоос)

Комиссоос дээрх гомдлын дагуу 2017 онд Баянгол дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны шүүхэд иргэн Б-г төлөөлөн төрөөс 112,136,100 төгрөгийн хохирлыг нөхөн төлүүлэхээр нэхэмжлэл гаргасан бөгөөд тус шүүхийн 2017 оны 102/ШШ2017/02637 дугаар шийдвэрээр нэхэмжлэгч Б-д учирсан эд хөрөнгийн болон эрүүл мэнд, сэтгэл санааны хохирол, нөгөө талаас Иргэний хуулийн 497 дугаар зүйлийн 497.1, 498 дугаар зүйлийн 498.4 дэх хэсэгт зааснаар эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад мөрдөгч, эрх бүхий албан тушаалтан, прокурор, шүүгчийн хууль зөрчсөн ажиллагаа болох үйл баримтуудын хоорондын шалтгаан холбоо тогтоогдохгүй байна гэх үндэслэлээр нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэжээ.

Дээрх нэхэмжлэлийг анхан шатны шүүх шийдвэрлэхдээ эдийн болон эдийн бус хохирол нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад мөрдөгч, эрх бүхий албан тушаалтан, прокурор, шүүгчийн хууль зөрчсөн ажиллагаа болох үйл баримтуудын хоорондын шалтгаант холбоо тогтоогдохгүй гэх үндэслэлээр хэрэгсэхгүй болгосон нь шүүгчид хууль тогтоомж, Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, конвенцын заалтыг хууль, шүүхийн практикт нэг мөр ойлгон хэрэглэдэггүй, энэ талаарх мэдлэг хомс, шүүгчдийн дундах сургалт тогтмолжоогүйтэй холбоотой. Шүүхийн шийдвэр дан ганц дотоодын хууль тогтоомжийн заалтан дотор эргэлдэж олон улсын гэрээг хэрэглэхгүй байгаа нь олон гарц боломжуудыг хааж байгаа нь нууц биш.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Аравдугаар зүйлд зааснаар олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчим болон Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь тус улсын эрх зүйн тогтолцооны нэг хэсэг бөгөөд Монгол Улс олон улсын эрх зүйн үндсэн зарчмуудын нэг болох "гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлэх" зарчмыг баримтлах талаар Үндсэн хуулийн мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт заажээ.

Олон улсын гэрээний тухай хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.1 дэх хэсэгт "Монгол Улсын шүүх албан ёсоор нийтлэгдсэн Монгол Улсын олон улсын гэрээг холбогдох хуульд заасан журмын дагуу хэрэглэнэ", Улсын Дээд Шүүхийн "Монгол Улсын Олон улсын гэрээ болон олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг шүүхийн практикт хэрэглэх тухай" 2008 оны 2 дугаар сарын 28-ны өдрийн 9 дүгээр тогтоолыг шүүхийн тогтолцоонд нэг мөр ойлгож хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

Монгол Улс олон улсын гэрээнд тайлбар хийлгүй нэгдэн орсон бол дотоодын хууль тогтоомжтой зэрэгцсэн байдлаар хэрэглэх ёстой. Практикт эрүү, иргэний хэргийг шийдвэрлэхдээ ихэвчлэн дотоодын хууль тогтоомжуудын заалтад баригдаж, олон улсын гэрээг хуулийн практикт хэрэглэж чаддаггүй, хэвшээгүйг шүүхийн тогтоол, шийдвэрээс тодорхой харж болно.

Нэгэнт шүүхийн шийдвэрт хохирлын асуудлыг тусгаж шийдвэрлэсэн тохиолдолд дараагийн асуудал нь шүүхийн шийдвэрийн дагуу хохирлыг барагдуулах ажил юм.

Одоогоор шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага нь шүүхийн шийдвэр гарсны дараа гүйцэтгэх баримт бичгээр шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийг хийх талаар албан бичиг, мэдээллийг Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдад хүргүүлж байна. Үүний дараа Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд нь төрөөс иргэд, аж ахуйн нэгж, байгууллагад олгох хохирлыг Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.2 дахь хэсэг, Төсвийн тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.2, 14.2.5, 14.4 дэх хэсэг болон Монгол Улсын 2017 оны төсвийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийг тус тус үндэслэн өөрийн багцад хамаарах төсвөөс хөрөнгө хуваарилах тушаал гарган олгуулж байна.

Тушаалын үндэслэлийг үзэхэд Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.2 дахь хэсэгт "Монгол Улсын сайд эрх хэмжээнийхээ асуудлаар хууль, Улсын Их Хурлын тогтоол, Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Засгийн газрын тогтоол, тэдгээрээс батлан гаргасан бусад шийдвэрт нийцүүлэн тушаал гаргаж, биелэлтийг хангана. Хэрэв эрхэлсэн асуудлынхаа хүрээнд шийдвэрлэх гэж байгаа асуудал нь бусад хүрээнийхтэй шууд холбоотой бол Засгийн газрын холбогдох гишүүдтэй урьдчилан тохиролцож зохицуулсан байвал зохино. Засгийн газрын гишүүд удирдлагын түвшинд тохиролцсон асуудлаар хамтарсан тушаал гаргаж болно. Энэ талаар гарсан саналын зөрөөг өөрсдөө зохицуулж чадаагүй тохиолдолд хуульд өөрөөр заагаагүй бол Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцсэний үндсэн дээр шийдвэрлэнэ.", Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.2 дахь хэсэгт "Энэ хуулийн 6.3-т заасан тусгай сангийн хөрөнгийг захиран зарцуулах шийдвэрийг Засгийн газар гаргана" гэж тус тус заасан байна.

Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.3 дахь хэсэгт эх үүсвэрийг нь 100 хувь төсвийн хөрөнгөөр бүрдүүлэх тусгай санд Засгийн газрын нөөц сан, Эрсдлийн сан хамаарахаар заасан байх бөгөөд тус сангийн хөрөнгийг салбарын яамдын сайд нар хэрхэн захиран зарцуулах талаар Засгийн газрын тогтоол, шийдвэрийг гаргаагүй байна. Иймээс Засгийн газрын нөөц сангийн хөрөнгийг захиран зарцуулахтай холбоотой Засгийн газрын тогтоол, шийдвэр гаргах шаардлагатай байна.

Монгол Улсын төсвөөс Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдад 2015 онд 415,369.8 сая төгрөг[3], 2016 онд 413,828.4 сая төгрөг[4], 2017 онд 465,356.1[5] сая төгрөгийг зарцуулах эрхийг олгосон ба "Төрийн албан хаагчийн буруутай үйл ажиллагааны улмаас иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллагад олгох нөхөн төлбөр"-т олгох зардалд Монгол Улсын 2015, 2016, 2018 оны Төсвийн тухай хуулиар 2,280.5 сая төгрөгийг, Монгол Улсын 2017 оны Төсвийн тухай хуульд нэмэлт

3 *Монгол Улсын 2015 оны Төсвийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 22 дугаарт. http://legalinfo.mn/law/details/10752?lawid=10752*

4 *Монгол Улсын 2016 оны Төсвийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 22 дугаарт. http://legalinfo.mn/law/details/11459?lawid=11459*

5 *Монгол Улсын 2017 оны Төсвийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 22 дугаарт. http://legalinfo.mn/law/details/12249?lawid=12249*

өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар тухайн зардалд 14,875.5 сая төгрөгийг тус тус баталсан байна.[6]

Үүнээс Улсын төсвөөс 2015-2018 онуудад шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийн дагуу Төрийн байгууллага, албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагааны улмаас иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад учирсан хохирлыг барагдуулахаар Хууль зүйн сайдын багцад тусгагдсан хөрөнгөөс 429 иргэнд 9,211,949.7 мянган төгрөг, 118 аж ахуйн нэгж, байгууллагад 10,525,438.4 мянган төгрөгийг олгосноос 164 иргэнд Засгийн газрын нөөц сангаас 7,088,110.4 мянган төгрөгийг олгожээ.[7]

Хүснэгт 3.6

№	Төлбөр авагч			Улсын төсвөөс хуваарилсан мөнгөн хөрөнгө			
				2015	2016	2017	Дүн
1	Иргэн		Гүйцэтгэх баримт бичиг	70	60	299	429
			Мөнгөн дүн	1,640,817.3	1,945,451.5	5,625,680.9	9,211,949.7
	Үүнээс	Засгийн газрын нөөц сан	Гүйцэтгэх баримт бичиг	65	45	54	164
			Мөнгөн дүн	1,213,123.0	943,711.0	4,931,216.4	7,088,110.4
2	Хуулийн этгээд		Гүйцэтгэх баримт бичиг	4	9	105	118
			Мөнгөн дүн	606,983.6	428,853.5	9,489,511.3	10,525,438.4
2015-2017 онд олгосон нийт төлбөрийн хэмжээ			Гүйцэтгэх баримт бичиг	74	69	404	547
			Мөнгөн дүн	2,247,800.9	2,347,305.0	15,115,192.2	19,737,298.1

Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын тушаалаар тухайн хохирлын мөнгөн дүнг бүрэн, хэсэгчлэн олгох зэргээр харилцан адилгүй хуваарилж байна. Тухайлбал, шүүхээс иргэн Ж-д 2017 онд Засгийн газрын нөөц сангаас 1,816,444.880 төгрөг нөхөн төлүүлэхээр шийдвэрлэжээ. Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2017 оны А/306 дугаар тушаалын хавсралтад дурдсан шүүхийн шийдвэрийн дагуу төлбөр гаргуулахаар шийдвэрлэсэн гүйцэтгэх баримт бичгийн жагсаалтын 10.3-т өмнөх тушаалаар тухайн иргэнд олгосон 544,933.464 төгрөг, уг тушаалаар олгох 283,481.374 төгрөг[8], үлдэгдэл 988,030.042 төгрөг гэж тусгажээ.

6 *Монгол Улсын Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны 2018 оны 3 дугаар сарын 23-ны өдрийн 01-04/1403 дугаар албан бичиг.*

7 *Монгол Улсын Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны 2018 оны 2 дугаар сарын 8-ны өдрийн 01-04/723 дугаартай албан бичиг.*

8 *Хууль зүй, дотоод хэргийн 2018 оны 2 дугаар сарын 8-ны өдрийн 01-04/723 дугаар албан бичгийн хавсралт.*

2018 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрийн байдлаар төрөөс хохирлоо авч чадаагүй байгаа 43 иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын 7,159,845.295 төгрөг[9] байна.

Иймээс шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийн дагуу төрийн байгууллага, албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагааны улмаас иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад учирсан хохирлыг төрөөс тухай бүр олгох, холбогдох төсвийг нэмэгдүүлэх, гарсан шүүхийн шийдвэрийг бүрэн хэрэгжүүлэх, буруутай албан тушаалтанд оногдуулах хариуцлагыг тодорхой болгох шаардлагатай байна.

9 *Монгол Улсын Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны 2018 оны 3 дугаар сарын 23-ны өдрийн 01-04/1403 дугаар албан бичгийн хавсралт*

Ц.ОЧГЭРЭЛ

Хууль Сахиулахын Их Сургуулийн Хууль Сахиулахын Удирдлагын Академийн Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн удирдлага, стратегийн профессорын багийн профессор, доктор (Ph.D), хурандаа

ДЭЛХИЙН ЗАРИМ УЛС ОРНЫ ПРОБАЦИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ТУРШЛАГА, АНХААРАХ АСУУДАЛ

Товч агуулга: *Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд заасан гэмт хэрэг үйлдэн хорих ял шийтгэгдсэн, улмаар суллагдаад дахин гэмт хэрэг үйлдэж хорих ялаар шийтгэгдсэн хоригдлын тоо буурахгүй байгаа өнөөгийн нөхцөлд хоригдлыг нийгэмд эргэн нэгтгэх, суллагдахын өмнөх нийгэмшүүлэх ажил, гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг нийгмээс тусгаарлахгүйгээр ял эдлүүлэх чиглэлийг багтаасан пробацийн үйл ажиллагааны талаарх гадаад улс орнуудын туршлагад дүн шинжилгээ хийнэ.*

Түлхүүр үгс: *Хорихоос өөр төрлийн ял, хорих байгууллагаас суллагдагсан хүн, гэмт зан үйл, нийгэмшүүлэх, пробаци, хууль сахин биелүүлэх, нийгэмд эргэн нэгтгэх.*

Оршил

Гэмт хэрэг үйлдэн шүүхээс ял шийтгэгдсэн хүний зан үйлийг нийгэмд аюултай хэв шинжтэй болон өөрчлөгдөхөөс урьдчилан сэргийлэх асуудал сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсын эрүүгийн бодлогын үүднээс зайлшгүй анхаарах тулгуур асуудлын нэг болоод байна. Энэ чиглэлээр эрдэмтэн, судлаачдын зүгээс өөрсдийн санал, дүгнэлтийг хуваалцах, эрдэм шинжилгээний хурал, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, хууль тогтоомжийн хүрээнд хийх шинэчлэлийг дэмжих зэргээр анхаарал хандуулах болсон явдлыг судлаачийн зүгээс талархалтайгаар хүлээн авч байна.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага, тэр дундаа хорих байгууллага нь хоригдлыг зөвхөн нийгмээс тусгаарлан зохих хяналтанд доор ял эдлүүлэх, эрхийг хязгаарласан нөхцөлд хатуу чанд хэлбэрээр ялыг эдлүүлэх, цээрлүүлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлэх ёстой хэмээн туйлширдаг үзэл хандлага өөрчлөгдөж байна.

Чухамдаа эрх зүйн соёл, ухамсар өндөр хөгжсөн, улмаар улс орныхоо нийгмийн болон эдийн засгийн хөгжлийг түргэтгэх оновчтой бодлогыг бий болгож чадсан дэлхийн бусад улс орнуудын хувьд эрүүгийн ял шийтгэлийг нийгмийн хөгжилд эерэг нөлөө үзүүлэх байдлаар шинэчлэн зохион байгуулсанаар багагүй үр дүнд хүрч чаджээ. Иймээс энэ удаагийн илтгэлээрээ ялын бодлогын шалгарсан чиг хандлага болох пробацийн үйл ажиллагааны талаарх дэлхий зарим улс орны туршлагаас хуваалцахыг зорилоо.

Пробаци гэсэн нэр томьёо нь **probatio** гэсэн латин үгнээс гаралтай ба энэ нь оросоор испытания, монголоор туршилт, дадлагажуулалт хэмээн орчуулагдаж байгаа хэдий ч олон улсын хэмжээнд шүүхээс тогтоосон тодорхой хугацааны явцад тусгайлсан байгууллагаас гэмт хэрэг үйлдсэн, гэм буруутай нь тогтоогдон ял шийтгэгдсэн болон хорих байгууллагаас суллагдсан этгээдэд өөр өөр хувилбар бүхий нэмэлт хягаарлалтыг хяналт хэлбэрээр хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааг илэрхийлж иржээ.

Өөрөөр хэлбэл, пробацийн үйл ажиллагааг хорих ял эдлүүлэх үйл ажиллагааны явцад хоригдлыг гэмт хэрэгтэн бие хүн болж өөрчлөгдөхөөс урьдчилан сэргийлэх, улмаар нийгмийн харилцаанаас тусгаарлахгүйгээр гэмт зан үйлийг өөрчлөх, нийгмийн амьдралд дасан зохицох, дахин гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор хэрэгжиж эхэлсэн гэж үзэж болно.

Олон улсын практикт анх хэрэглэгдэж эхлэхдээ хорихгүйгээр хянан харгалзах шийтгэлийг хэрэгжүүлэх суурь нөхцөл дээр Пробацийн алба үүсч бий болсон бөгөөд хорих ялын сөрөг үр дагавар бүхий нөхцөл байдлыг өөрчлөх чиг хандлага бүхий эрх зүйн тогтолцооны өндөр хөгжил бүхий улс орнуудад XVIII зууны хоёрдугаар хагаст үүсч бий болжээ. Тухайн цаг үед эрүүгийн ял, шийтгэлийн зорилго дахь хууль зөрчигчийг нийгэмд эргэн нэгтгэх, засан сайжруулах зорилтууд хэрэгжихгүй байгаа талаар эрдэмтэн судлаачдын болон олон нийтийн зүгээс хурц шүүмжлэлүүд гарч эхэлсэн байдаг. Энэхүү нөхцөл байдал нь нийгмийн хор аюул багатай, онц хүндээс бусад гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг шууд хорихгүйгээр хоёр дахь боломж олгох үзэл санааг эрүүгийн эрх зүйн салбарт оруулж ирсэн.

Анх 1872 онд Англиийн Лондон хотод анх удаа зохион байгуулагдсан Олон улсын хорих байгууллагын конгрессийн үеэр хэлэлцэж улмаар 1885 онд Римд, 1889 онд Брюссельд хэлэлцэж байсан түүхэн баримт бий бөгөөд 1890 онд ОХУ-ын Санкт-Петербург хотноо зохиогдсон Олон улсын хорих байгууллагуудын IV их хурал дээр хорих ялыг урт хугацаагаар бус харин

хяналтын өөр хэлбэр бүхий ял, хязгаарлалтаар орлуулан хэрэглэх талаар тусгайлан хэлэлцжээ[1].

Судлаачдын үзэж байгаагаар хорих газарт хорихгүйгээр тодорхой нөхцөлд нийгэмд нь хянан харгалзах ял нь 1869 онд хойд Америк, 1820 онд Англи, 1884 онд Франц, 1888 онд Бельги зэрэг улсад хууль тогтоомжид тусгалаа олон хэрэгжиж эхэлсэн гэж үздэг. Хөгжлийн үе шатны явцад пробаци нь анхны хувилбараас илүү олон сонголт бүхий хэлбэрээр өргөжин хөгжсөөр хянан харгалзахаас өөр хэлбэрүүд бүхий бие даасан ял шийтгэл, албадлагын арга хэмжээний төрөл болон хөгжжээ.

Дээрх улс орнуудын хувьд 1940-өөд оныг хүртэлх хугацаанд пробацийн албаны үйл ажиллагаа нь зөвхөн тэнсэн хянан харгалзсан этгээдэд хяналтыг өндөр түвшинд тавих замаар дахин гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлэх ёстой хэмээн үзэж байсан боловч өнөөдрийн байдлаар гэмт хэрэгтэн бие хүнийг олноор бий болгохоос зайлсхийх, улмаар нийгэмд эргэн нэгтгэх зэрэг цөөнгүй шинжийг агуулан хөгжиж байна.

Норвегийн нэрт криминологч Н.Кристи өөрийн бүтээлдээ пробацийн албаны хөгжлийн талаар "XX зууны хоёрдугаар хагас гэхэд ихэнх иргэшсэн улс орнууд хэт их шоронжсон эрүүгийн бодлогын хямралыг хүлээн зөвшөөрсөн юм"[2] гэж үзсэн байдаг бөгөөд дэлхийн бусад улсын судлаачид пробацийн албаны үүсэл нь хорих ялын сөрөг үр дагавараас үүдсэн нийгмийн хөгжлийн зайшлгүй хэрэгцээнд суурилсан талаар авч үзсэн байдаг.

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1990 оны 10 дугаар сарын 14-ний хуралдаанаар хэлэлцэн батлсан "Хорихоос өөр төрлийн арга хэмжээнд холбогдох наад захын жишиг дүрэм" (Токиогийн дүрэм)-ийн 1.5-д "Гишүүн орнууд нь хорих ялыг хэрэглэх явдлыг багасгах замаар бусад боломжийг хангах, эрх зүйн зөрчил гаргагчийг хэвийн амьдралд эргэж орох хэрэгцээ, нийгмийн шударга ёсны болон хүний эрхийг хангах зайлшгүй шаардлагыг харгалзан эрүүгийн байцаан шийтгэх салбар дахь бодлогыг оновчтой болгох зорилгоор өөрийн эрх зүйн системийн хүрээнд хорихоос өөр төрлийн арга хэмжээг боловсруулна"[3] хэмээн пробацийн үйл ажиллагааг хэлбэршүүлэн тунхагласан байна.

Харин Европын холбооны Сайд нарын 1992 оны хуралдаанаас баталсан "Эрх зүйн хариуцлагын болон шийтгэлийн арга хэмжээний тухай дүрэм"-р эрх зүйн зөрчил гаргагч этгээдийг нийгэмшүүлэх, хорихоос өөр төрлийн хяналт, хязгаарлалтыг хөгжүүлэх чиглэлийг баталсан бөгөөд 1997, 1999, 2003 оны хуралдааны зөвлөмжөөр дэмжсэн байдаг.

---

1 *http://www.zakon.kz/4598354-otdelnye-voprosy-probacii-akkulev-a.sh..html 2018.10.17.*

2 *Нильс Кристи. Причиняя боль. Роль наказания в уголовной политике. Норвегия., 2011.*

3 *Д.Баярсайхан, Т.Золбоо. Олон улсын гэрээ, хэлэлцээрийн эмхэтгэл. 2012., Уб. 159 дэх тал.*

Дэлхий улс орнуудын эрх зүйн практикт өнөөдрийн байдлаар гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг нийгмээс тусгаарлахгүйгээр хяналт, хязгаарлалт тогтоох замаар ял эдлүүлэх нь хамгийн түрүүнд сонгон хэрэглэвэл зохих ял шийтгэлийн үндсэн хэлбэр гэж үзэж байгаа бөгөөд хорих ялыг зөвхөн хохирогчийн аюулгүй байдалд заналхийлсэн, онц хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн зэрэг цөөн тохиолдолд хэрэглэх учиртай гэсэн үзэл, зарчим давамгайлж байна.

Түүнчлэн улс орнуудын ял эдлүүлэх тогтолцоонд дүн шинжилгээ хийж үзвэл хорих ял эдлүүлэх ажиллагаа нь өндөр хэмжээний зардлыг үүсгэж байгаагийн зэрэгцээ хорих ял эдлээд суллагдсан хүмүүс дахин гэмт хэрэг үйлдэх, ял эдэлж байсан орчиндоо буцаж очихоос үл эмээх хандлагатай байгаагаас үүдэн хорих ял хамгийн үр дүн багатай ялын төрөл хэмээн тооцогдож байна.

Судлаачдын үзсэнээр 2015 оны байдлаар АНУ-д жилд нэг хоригдолд гарч буй зардлыг тооцож үзвэл 25,000 орчим доллар зарцуулж байгаа бол хорихоос өөр төрлийн хяналт, хязгаарлалтыг ашиглавал 1,500 доллар байх тооцоо гарсан байна[4]. Харин Монгол Улсын хувьд нэг хоригдолд өдөрт зөвхөн урсгал зардалд 7477, жилд 2,729,105 төгрөгний зардал гарч байгаа талаар холбогдох тайланд дурджээ. Энэ тоог нийт ял эдлэгсдийн тоонд шилжүүлэн тооцвол бага бус хариу гарах нь ойлгомжтой юм.

Эндээс үзвэл пробацийн үйл ажиллагаа нь эрүүгийн бодлогыг нийгмийн хөгжлийн чиг хандлагад нийцүүлэн илүү уян хатан болгохоос гадна улс орны эрх зүйн тогтцолцооны болон эдийн засгийн хөгжил, хувь хүний хөгжилд илүү бодит эерэг нөлөөллийг авчирдаг болох нь харагдаж байна.

Дэлхийн улс орнууд өөрсдийн эрх зүйн тогтолцоо, нийгмийн хөгжлийн онцлогт тохируулан пробацийн албыг нэршил, чиг үүрэг, харьяаллын хувьд өөр өөр хэлбэрээр байгуулан ажиллуулж байна. Тухайлбал, АНУ, Англи, Швед, Латви, Гүрж гэх мэт улсад Пробацийн алба, Норвеги, Финлянд, Дани, Эстони зэрэг улсад Хяналтын алба гэсэн нэршилтэйгээр ажиллуулж байгаа бол харьяаллын хувьд Англи, Дани, Япон, Финлянд, Норвеги, Латви, Чех, Эстони зэрэг улсад пробацийн алба нь Хууль зүйн яаманд, АНУ, ХБНГУ, Унгар зэрэг улсад шүүхэд, Голланд улсад прокурорын байгууллагад, Швед, Казакстан зэрэг улсад хорих байгууллагад, Сингапур улсад Спорт, нийгмийн хөгжлийн яаманд тус тус харьяалагддаг.

Дэлхийн улс орнуудын эрх зүйн тогтолцоо өөр өөр онцлогтойгоор үүсч, хөгжсөн хэдий ч пробацийн албаны талаар явуулж байгаа үйл ажиллагаа, зорилго, ач холбогдолын хувьд ижил төстэй байдлаар хөгжиж ирсэн.

Нийтлэг байдлаар буюу гадаад улс орнуудад хэрэгжүүлж буй байдлаас авч үзвэл авч үзвэл пробацийн албаны **гол зорилго нь**:

4 *http://www.zakon.kz/4598354 2018.10.15*

- Гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгүүлсэн этгээдийг нийгмийн харилцаа, орчноос тусгаарлахгүй байх.
- Гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг дахин гэмт хэрэг үйлдэх зан үйлээс татгалзуулах, урьдчилан сэргийлэх.
- Гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг нийгмийн зохист амьдралд ороход туслалцаа үзүүлэх.
- Гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг хууль сахин биелүүлэх, бусадтай зөв харилцаанд орох чадварт сургах, хөгжүүлэх явдал юм.

Пробацийн албаны үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж буй олон улсын практикаас үзвэл чиглэл болон агуулга нь дараах хэлбэртэй байна. Үүнд:

- Гэмт хэрэгт сэжиглэгдэн шалгагдаж буй этгээдийн хувийн зан байдал, пробацийн албанаас өгсөн үүргийг сахин мөрдсөн байдал, хувийн нөхцөл байдлын талаарх мэдээлэл, оногдуулах ял, шийтгэлийн төрөл, хэмжээ зэргийг багтаасан тайланг шүүхэд гаргах. /Англи, Уэльс, Швед г.м./
- Тэнсэн харгалзах ял шийтгэгдсэн этгээдэд тавих хяналт. /Англи, АНУ, Латви, Швед г.м/
- Албадан хөдөлмөрлүүлэх ялын хэлбэрээр./мөн дээрх улсууд, Финлянд, Япон/
- Хорих ял хойшлуулсан бөгөөд шүүхээс тодорхой төрлийн эрхийн хязгаарлалт тогтоосон.
- Гэрийн хорионд байлгах ялын хэлбэрээр. /ОХУ, Канад г.м/
- Хорих газраас суллагдсан хүмүүст нийгмийн амьдралд ороход туслалцаа үзүүлэх, нийгэмшүүлэх. /Дангаар Эстони, хамтатган дээрх орнууд/
- Насанд хүрээгүй этгээд гэмт хэрэгт холбогдсон тохиолдолд.
- Гэмт хэрэгт шалгагдаж байгаа хүнд туслалцаа үзүүлэх.
- Гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг хохирогчтой эвлэрүүлэн зуучлах зэрэг хэлбэрээр хэрэгжүүлж байна.

Ихэнх улс орнуудад пробацийн албаны үйл ажиллагааг төрийн бусад байгууллага, орон нутгийн засаг захиргааны нэгж, хувийн хэвшлийн болон сайн үйлсийн байгууллагууд, иргэд, сайн дурын ажилтнуудын өргөн оролцоонд тулгуурлан зохион байгуулдаг бөгөөд энэ нь тухайн этгээдийг дахин гэмт хэрэг үйлдэхгүй байх, түүнчлэн пробацийн албанаас чиглэл болгосон эрх хязгаарласан үүргийг хэрэгжүүлэх үр дүнг бий болгох гол нөхцөл болдог.

Ингээд дэлхийн улс орнуудад пробацийн албаны үйл ажиллагаа ямар хэлбэрээр хэрэгжиж байгаа талаар харьцуулсан судлалын үүднээс товч авч үзье.

Их Британи улсын пробацийн үйл ажиллагааны тухай

Англи улсад пробацийн алба 1807 онд анх удаа гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг нийгэмшүүлэх чиглэлийн хүрээнд бий болсон гэж үздэг бөгөөд 1907 онд "Гэмт хэрэгтнийг нийгэмшүүлэх тухай хууль" батлагдан гарснаар албан ёсоор тус улсын эрүүгийн эрх зүйн салбарт хэлбэрээ олж хөгжсөн байна. Улмаар 1948, 1957 онуудад эрүүгийн хууль тогтоомжид илүү өргөн хэлбэрээр тусгалаа олсон бөгөөд 1965 онд "Пробацийн дүрэм" батлагдсан байдаг.

Англи улсын пробацийн алба нь 2001-2006 оны хугацаанд Дотоод хэргийн яамны бүтцэд ажиллаж байсан бөгөөд өнөөдрийн байдлаар "Эрх зүйн зөрчил гаргасан этгээдтэй харилцах үндэсний алба" (NOMS) болон өөрчлөгдөн зохион байгуулагдсан байна. Англи улсын хэмжээнд 42 алба ажиллаж байгаа бөгөөд 7000 орчим ажилтантайгаас нийт ажилтны 30 гаруй хувь нь тусламж, үйлчилгээний чиглэлийн чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг. Нийт ажилтан, сайн дурын ажилтны 44 орчим хувийг эмэгтэй ажилтнууд эзэлж байна. Ажилтнуудын дийлэнх хувийг хуульч болон сэтгэл зүйч мэргэжлийн ажилтнууд эзэлдэг ба нэг ажилтанд дунджаар 15 хүн ногддог байна.

2017 оноос хорих ба пробацийн алба болон өөрчлөгдөн зохион байгуулагдан Хууль зүйн яаманд харьяалагдан үйл ажиллагаа явуулж байна. Энэхүү албаны чиг үүргийг товч байдлаар авч үзье. Үүнд:

- Төрийн болон хувийн гэсэн хоёр чиглэлд хуваагдан үйл ажиллагаа явуулдаг.
- Төрийн пробацийн алба нь бэлгийн хүчирхийлэл бүхий гэмт хэрэг үйлдсэн болон 12 сараас дээш хугацаагаар ял шийтгэгдсэн, хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд хяналт тавьдаг.
- Пробацийн албаны үйл ажиллагаа нь аливаа хүн гэмт хэрэгт сэжиглэгдэн баривчлагдсан буюу шалгагдаж эхэлсэн үеэс эхэлдэг.
- Шүүн таслах ажиллагаа хүртэлх хяналт, дэмжлэгийн үүргийг хэрэгжүүлдэг.
- Оногдуулах ял шийтгэлийн талаар зөвлөмж бэлтгэж шүүхэд танилцуулдаг ба тус улсын статистик мэдээгээр шүүхийн практикт шийтгэх тогтоолын 70 хувь нь пробацийн албаны зөвлөмжийн дагуу ял шийтгэдэг байна.
- Гэмт хэрэгт холбогдсон этгээдийн шүүн таслах ажиллагаа хүртэлх нөхцөл байдлын талаарх тайланг шүүхэд танилцуулах, энэ чиглэлээр хэлэлцүүлэг явуулах, албан мэдээлэл солилцох хэлбэрээр хамтран ажилладаг.
- Суллагдсаны дараах үйлчилгээ, дэмжлэгийг үзүүлэн гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг энгийн амьдралд шилжихэд туслах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Энэ ажлын хүрээнд суллагдсан иргэнд үзүүлэх нөлөөллийн ажил буюу олон нийтийн оролцоог хангах, бусад ахуй нөхцөлийг тогтворжуулах дэмжлэгийг үзүүлдэг бөгөөд тус чиг үүргийг хэрэгжүүлэх үндэсний комисс хэлбэрийн бүтэц ажилладаг.

Пробацийн үйл ажиллагааны хүрээнд хяналтанд байгаа хүмүүст 7 хоногт 1 удаа 10.00-15.00 цагийн хооронд тусгайлсан хөтөлбөрийн дагуу нөлөөллийн арга хэмжээг бүлгийн болон ганцаарчилсан хэлбэрээр зохион байгуулдаг бөгөөд үйл ажиллагааны зардлыг төсвөөс хариуцдаг.

Энэхүү хөтөлбөр 10 сарын хугацаатай хэрэгждэг бөгөөд хөтөлбөрт эрүүл мэнд, хууль ёс, гэр бүлийн асуудал, согтууруулах, мансууруулах зүйлсийн буруу хэрэглээ, төрөл бүрийн хүчирхийллээс зайлсхийх, ажил мэргэжлээ сонгох, олон нийттэй харилцах, өөрийгөө үнэлэх асуудал, арьс өнгөний болон бусад хэт явцуу үзэл хандлага гэх мэт сэдвүүдээр лекц, ярилцлага, хэлэлцүүлгийг багтаасан байдаг. Хөтөлбөрт хамрагдаж буй 5 хүртэлх насны хүүхэдтэй, эмэгтэй хүүхэдтэйгээ ирсэн тохиолдолд хүүхдийг пробацийн албаны ажилтан хариуцан ажилладаг.

Хөтөлбөрийн хэрэгжилтэнд тавих хяналт нь хуульд заасны дагуу тасралтгүй хэрэгждэг ба удаа дараа санаатай тасалсан, зөрчсөн тохиолдолд хорих ялаар солих саналыг шүүхэд гаргадаг. Харин тодорхой тохиолдолд хөтөлбөрөөс чөлөөлөх ба үүнд эмчийн албан ёсны магадлагаа болон бусад хуулиар зөвшөөрсөн хүндэтгэн үзэх тохиолдлыг багтаана. Хөтөлбөрийн явцад согтууруулах болон мансууруулах төрлийн зүйл хэрэглэх, тамхи татах, зэвсэг болон зэвсгийн чанартай зүйл биедээ авч явах, мөрийтэй тоглох, бусдыг үл хүндэтгэх, хүч хэрэглэсэн үйлдэл гаргахыг хориглодог.

Англий пробацийн албаны үйл ажиллагааны нэг онцлог нь байнгын хэрэгжүүлж буй үндсэн арга хэмжээнд “OASys” хэмээх мэдээллийн тогтолцоог ашигладаг явдал юм. Энэхүү мэдээллийн систем дахь гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн хувийн бүхий л мэдээллийг тодорхой үе шат, дарааллын дагуу багц асуултын хэлбэрээр пробацийн албанаас бөглөж бүрдүүлдэг. Энэ системийг гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн талаарх тайланг шүүн таслах ажиллагаанд хүргүүлэх, эрүүл мэнд, сэтгэл зүйн онцлог, хувийн нөхцөл байдлын талаарх тодорхойлолтыг боловсруулахад ашигладаг бөгөөд тухайн этгээдийн дахин гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй эсэх түвшин, эрсдэлийн үнэлгээг агуулж байдаг. Гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй талаарх магадлалыг хувиар тооцох аргачлал ашигладаг ба энэ лавлагаа нь хоёр жилийн хугацаанд хүчинтэй ашиглагддаг.

Түүнчлэн Англий пробацийн албаны зүгээс хэрэгжүүлдэг нэг гол үйл ажиллагаа нь гэмт хэрэг үйлдсэн этгээд нь зан үйлийн сөрөг хандлагатай, хүнд болон онц хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн, бэлгийн хүчирхийллийн болон хүндрүүлэх нөхцөл байдалтайгаар хүч хэрэглэсэн гэмт хэрэг үйлдсэн бол суллагдахаас 6-8 сарын өмнө хорих байгууллагын захиргааны санаачлагаар тусгай хяналтанд авах талаар хууль сахиулах байгууллагуудтай мэдээлэл солилцон, урьдчилан сэргийлэх, хяналт тогтоох чиглэлд хамтран ажилладаг. Үүнийг “Нийгмийн аюулгүй байдлыг хангах төрийн байгууллагуудын тогтолцоо” буюу MAPPA (Multi Agency Public Protection Arrangements) хэмээн томьёолдог.

МАРРА-н хүрээнд жилд дунджаар 10,000 хоригдлын хувийн мэдээллийг хянан магадладаг бөгөөд үүнээс нийгмийн хор аюул, гэмт зан үйл бүхий хоригдлуудыг сонгон авч хамтарсан комиссоор 2-3 сар тутам хэлэлцэн цаашдын хяналтын чиглэлээр шийдвэр гаргадаг. МАРРА нь Лондон зэрэг томоохон хотын бүхий л дүүрэгт салбартай бөгөөд хүнд, онц хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн хүн бүртэй тусгайлсан төлөвлөгөөний дагуу ажилладаг.

МАРРА-н үндсэн зорилго нь давтан гэмт хэрэг үйлдсэн хүмүүст хяналт тавих, тэдгээрийн дахин гэмт хэрэг үйлдэх эрсдэлийг бууруулах явдал юм. Харин энэхүү хамтын ажиллагааны онцлог хэлбэрийн тогтолцооны үндсэн чиг үүрэг нь төрийн байгууллага, албадын хооронд гэмт хэрэгтний талаарх мэдээллийг солилцох, давтан гэмт явдлын эрсдэлийг үнэлэх, нийгэмд чиглэсэн гэмт явдлын хор уршгийг бууруулах төлөвлөгөө боловсруулах зэрэг болно.

Пробацийн алба, түүний ажилтан нь дээрх төрлийн гэмт хэрэгтний нөхцөл байдлыг судлахаар хорих байгууллагад ажилладаг бөгөөд МАРРА-н хүрээнд учирсан хохиролын хэмжээ, хохирогчийн саналыг мөн хамтатган судалдаг. Түүнчлэн Англи улсын нэг онцлог нь хугацааны өмнө тэнсэн суллах асуудлыг хэлэлцэх тусгай хороо ажилладаг ба үүнд пробацийн албаны ажилтнууд голлон ажиллахын зэрэгцээ шүүгч, хуульч, сэтгэл зүйч, нийгмийн зүтгэлтнүүд мөн бүрэлдэхүүнд нь багтдаг. Энэхүү хороо пробацийн албаны ажилтны тайлан, лавлагаанд тулгуурлан тэнсэн суллах эсэх асуудлыг шийдвэрлэдэг ба Англи улсад байдаг нэг онцлог орчин болох түр байр (Hostel)-д байршуулах, цахим гав хэрэглэх, тодорхой чиглэл, газруудад зорчихыг хориглох зэрэг эрхийн хязгаарлалтуудыг мөн шийдвэрлэдэг.

Латви Улсын пробацийн үйл ажиллагааны тухай

Латви улс бусад пост-социалист орнуудын нэгэн адил 1991 оноос эрх зүйн тогтолцооны шинэчлэлийг эхлүүлсэн байдаг. Түүн дотор хэт төвлөрсөн хорих ял эдлүүлэх ажиллагааны сөрөг үр дагавар, рецедив гэмт явдлын өсөлтийг бууруулах, гэмт зан үйл бүхий этгээдүүдээс бүрдсэн зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлтэй тэмцэх асуудал хурцаар тавигдаж эхэлсэн. 2000-д онд Латви улс хорих ял эдлэгсдийн тоогоор европын улс орнууд дунд тэргүүлэх үзүүлэлттэй буюу 100,000 хүн ам тутамд 360 хоригдол ноогддог байжээ.

Энэхүү эрх зүйн болон тогтолцооны шинэчлэлийн явцад эрүүгийн ялын бодлогод томоохон өөрчлөлт оруулж, эрх зүйн өндөр хөгжил бүхий зарим улс орны туршлагыг судлан шинжилсэний үр дүнд пробацийн үйл ажиллагааг нэвтрүүлэн хөгжүүлэх үндэс тавигджээ. Тус улсын Сайд нарын танхим нь 2003 оны 10 дугаар сарын 07-ны өдөр “Пробацийн албаны удирдлагын журам”-ыг батласан бөгөөд “Сейм” буюу парламентаар 2003 оны 12 дугаар сард “Төрийн пробацийн албаны тухай” хуулийг батлан хэрэгжүүлж эхэлжээ.

Латви улсын пробацийн албан үндсэн чиг үүргийг судалж үзвэл дараах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байна. Үүнд:

- Хяналтанд орсон хүний талаарх бүхий л мэдээллийг багтаасан урьдчилсан илтгэл бэлтгэх. Энэ нь шүүх болон хууль хяналтын байгууллагад, түүнчлэн тухайн хүнд чиглэсэн нөлөөллийн болон хяналтын арга хэмжээг багтаасан хөтөлбөрийг боловсруулахад ашиглагдана.
- Хяналтанд орсон хүнийг дахин гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх, зан үйлийг засах хөтөлбөр боловсруулан хэрэгжүүлэх.
- Албадан ажил хийлгэх ялыг хэрэгжүүлэх.
- Насанд хүрээгүй этгээдийн талаар шүүхээс гаргасан хязгаарлалтын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх.
- Эрүүгийн хэрэг түдгэлзсэн этгээдэд туршилтын хугацаа тогтоосон шүүхийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх.
- Хорих байгууллагатай суллагдахад бэлтгэх талаар хамтран ажиллах.
- Тэнсэн харгалзсан болон хугацааны өмнө тэнсэн суллагдсан этгээдэд хяналт тавих.
- Хорих байгууллагаас суллагдсан этгээдэд туслалцаа үзүүлэх.

Эндээс зөвхөн хорих байгууллагаас суллагдсан этгээдэд чиглэсэн үйл ажиллагааны чиглэлээр:

- Суллагдах хүнийг урьдчилан судалгаанд авах.
- Тухайн хүнийг судласны дараа түүнтэй бичгээр хэлцэл байгуулах.
- Ял эдлэх үеийн бүхий л зан төлөв, хувийн байдлыг үндэслэн зан үйлийг төлөвшүүлэх хөтөлбөр боловсруулах.
- Орон байргүй тохиолдолд түр амьдрах байранд зуучлах, мэдээлэл өгөх.
- Төрийн бусад байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, төрийн бус байгууллагатай суллагдагсдыг нийгэмшүүлэх талаар хамтран ажиллах.
- Хэрэгцээт мэргэжлийн сургалтанд хамрагдах, түүнийг олж сонгоход туслалцаа үзүүлэх.
- Хувийн бичиг баримттай болоход туслах.
- Түүнийг нийгэмшүүлэх зорилго бүхий тодорхой туршилтийн хөтөлбөрт хамруулах санал тавих.
- Нийгмийн амьдралд ороход шаардагдах бусад зөвлөгөө, тусламжийг үзүүлэх зэрэг үйл ажиллагааг хэрэгжүүлдэг байна.

Латвийн пробацийн алба нь 2010 оноос өөрийн үйл ажиллагааны үр дүнг нэмэгдүүлэх зорилгоор хяналтанд байгаа болон нийгэм сэтгэл зүйн нөлөөллийн үйлчилгээ, дэмжлэг үзүүлсэн хүмүүс, бусад иргэдийн дотор тандалт, судалгааны ажил хэрэгжүүлж ажиллаж эхэлсэн. Тус судалгааны үр дүнд шинжилгээ хийх замаар үйл ажиллагааныхаа аргачлалд зохих шинэчлэлийг хийж ажиллаж байна.

Эстони Улсын пробацийн үйл ажиллагааны тухай

Эстони улсад 1993 оноос эхэлсэн эрх зүйн шинэчлэлийн хүрээнд анх Хууль зүйн яамны захиалгаар пробацийн албыг байгуулах үндэслэл, шаардлага, эрх зүйн орчны талаар хэлэлцэж эхэлсэн байдаг. Улмаар 1996 онд хуулийн төслийг боловсруулсны зэрэгцээ улсын төсвөөс ажилтны тоо, зардлыг асуудлыг шийдвэрлэн тогтсон бөгөөд "Эрүүгийн хяналтын тухай хууль" 1997 онд батлагдан гарч 1998 оны 5 дугаар сараас хуулийн хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлжээ[5].

Уг алба нь анх байгуулагдахдаа гэмт явдал өссөн нийгмийн онцлог нөхцөл байдалд хоригдол болон хянан харгалзсан, суллагдсан хүмүүстэй ажиллах мэргэжлийн ажилтнаар хүний нөөцөө бүрдүүлэх томоохон шалгууртай тулгарсан бөгөөд анх 200 ажилтантай, нэг ажилтан 30 хүнд хяналт тогтоохоор байгуулагдаж байжээ. Тухайн цаг үеэс пробацийн албаны ажилтанд эрх зүйн болон хяналтын, нийгмийн ажлын, харилцааны, удирдлагын, сэтгэл зүйн зэрэг мэдлэг, ур чадварын шаардлага тавигдаж ирсэн бөгөөд 2001 оноос зарим их сургуулиудад пробацийн албаны мэргэжилтнүүдийг тусгайлан бэлтгэх ажил эхэлсэн.

Эстони улсын пробацийн алба нь шүүх эрх мэдлийн байгууллагад харьяалагдан үйл ажиллагаагаа явуулдаг. Тийм учраас Эстоний пробацийн албаны салбар, нэгж, хэлтсийн ажилтнууд бүх анхан шатны шүүхийн байгууллага дээр үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлдэг бөгөөд хэлтсийн зохион байгуулалтын болон хяналтын удирдлагыг шүүхийн дарга хариуцан хэрэгжүүлдэг.

Эстони улсын пробацийн алба байгуулагдсан үндсэн нөхцөлийг хорих ялын түвшинг бууруулах, хорихоос өөр төрлийн ялын гүйцэтгэлийг хангах зорилготой холбон тайлбарладаг. Энэхүү байгууллага нь тусгайлсан зорилтын хүрээнд байгуулагдахдаа хорих ялыг тэнсэн хянан харгалзах, нийтэд тустай ажил хийлгэх шүүхийн шийдвэрийн хэрэгжилтийг хангах хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлсэн. Тус улс нь пробацийн албыг байгуулсан зорилгоо дараах байдлаар тодорхойлсон байдаг:

"Хорихоос өөр төрлийн ял шийтгэлийн бодлогыг хөгжүүлэх, шүүхээс тодорхой хугацаагаар хяналт тогтоон нийгмээс тусгаарлахгүйгээр шийтгэсэн этгээдийн нийгмийн болон ахуй нөхцөлтэй холбоотой асуудлыг шийдвэрлэхэд тусламж, дэмжлэг үзүүлэх замаар дахин гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх, нийгэм дэх гэмт явдлын түвшинг бууруулах"[6] хэмээн үзжээ.

Ингээд Эстоний пробацийн албаны чиг үүргийг товч авч үзье:

- Прокурор болон шүүхэд сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгчийн нийгэм сэтгэл зүйн хандлага, онцлогууд, хувийн шинж байдал, амьдралын

5 *Обзор законодательства скандинавских и балтийских стран по службе пробации (уголовному надзору). Санкт-Петербург., 2010. Стр 12-13.*

6 *Закон об уголовном надзоре. Оф.опуб. Таллин., 1998.*

буюу нийгмийн нөхцөл байдал, цаашид хяналтанд авах туршилтын хугацаа, хүлээлгэвэл зохих үүрэг, хязгаарлалтын талаарх дүгнэлт, тайланг танилцуулах.

- Шүүхээс тогтоосон хугацаанд нийгмээс тусгаарлахгүйгээр зохих хяналтыг хэрэгжүүлэх.
- Пробацийн албаны ажилтан нь хяналтанд буй хүнд сурах, мэргэжил эзэмших, ажлын байр, амьдрах орон байр олох зэргээр нийгэмд дасан зохицоход тусламж үзүүлэх, зөвлөгөө өгөх, нийгэмд тустай ажил хийхэд зуучлах, бие даан хувийн амьдралын аливаа асуудлаа шийдвэрлэх чадвар эзэмшихэд эрэгээр нөлөөлөх, чадваржуулах үүрэгтэй.
- Хяналтанд байгаа хүний хувийн байдлын талаарх мэдээлэл, хяналт тогтоосон шийдвэрийн гүйцэтгэлийн талаар шүүхэд танилцуулах.
- Хяналтанд байгаа хүн хяналт тавихад саад учруулсан эсхүл дахин гэмт хэрэг үйлдсэн, шүүхээс тогтоосон үүргийг биелүүлээгүй зэрэг тохиолдолд ээлжит бус илтгэл, дүгнэлтийг шүүхэд танилцуулах.
- Шүүхэд хугацааны өмнө тэнсэн суллагдагдах хүсэлт гаргасан хоригдлын талаар хорих байгууллагаас асуулга авч, мэдээлэл цуглуулах, шүүхэд тэнсэн суллагдах боломжийн талаар танилцуулах.
- Хугацааны өмнө тэнсэн суллагдсан этгээдэд хяналт тавих.
- Насанд хүрээгүй хүнд тавих хүмүүжлийн арга хэмжээг хэрэгжүүлэх, нийгмийн харилцаанд оролцох чадвар эзэмшүүлэх.
- Нийтэд тустай ажил хийлгэх шүүхийн шийдвэрийн хэрэгжилтийг хангах г.м.

Эстоний пробацийн алба нь хяналтанд байгаа хүнийг нийгмийн амьдралд дасан зохицох, тогтвортой хэвийн амьдралд шилжихэд дэмжлэг үзүүлэх явцдаа нийгмийн асуудал эрхэлсэн бүхий л төрлийн байгууллагатай нягт хамтран ажилладаг бөгөөд хуулийн дагуу төрийн болон орон нутгийн байгууллагууд пробацийн албанд чиг үүргээ хэрэгжүүлэхтэй холбоотой тусламжийг үзүүлэх үүрэгтэй байдаг.[7]

Эстоний пробацийн албаны ажилтанд багагүй өндөр шалгуур тавигддаг бөгөөд, эрх зүй, нийгэм, сэтгэл зүйн дээд боловсролтой, нийгмийн салбарт ажилласан дадлага, туршлагатай, ажлын нөхцөл байдлын онцлогоос үүдэлтэй ачааллыг даах чадвартай байх зэргийг дурдаж болно. Түүнчлэн сайн дурын ажилтныг ажилуулахад мөн тодорхой шалгуурыг харгалзан үздэг бөгөөд ямар нэг мөнгө урамшуулалгүй ажиллуулдаг.

7 *Обзор законодательства скандинавских и балтийских стран по службе пробации (уголовному надзору). Санкт-Петербург., 2010. Стр 12-13.*

Швед Улсын пробацийн үйл ажиллагааны тухай

Эрх зүйн өндөр хөгжил бүхий улс орнуудын дундаас пробацийн албыг оновчтой хөгжүүлж буй улс нь Швед улс юм. Тус улс нь анх 1918 оноос пробацийн албыг байгуулан хөгжүүлж ирсэн бөгөөд 1998 оноос хорих байгууллагатай нэгтгэн Хууль зүйн яамны харьяанд үйл ажиллагаагаа зохион байгуулж байна. Шведийн пробацийн төв байгууллагын харьяанд 6 бүс нутгийн байгууллага багтдаг.

Судлаачдын үзсэнээр Швед улсад нэг хоригдолд ногдох зардал өдөрт 200 америк доллар, цагдан хоригдож буй яллагдагчид өдөрт 185 америк доллар зарцуулдаг бол пробацийн албаны хяналтанд буй нэг хүнд өдөрт 15 америк доллар зарцуулагддаг гэсэн тооцоо гарчээ. Энэ нь пробацийн албыг хөгжүүлэх нэг үндэслэл болж өгчээ.

Шведийн пробацийн алба нь дараах ялын болон хяналтын чиглэлээрх шүүхийн шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хэрэгжүүлж байна. Үүнд:

- Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял.
- Тусгай хөтөлбөрийн дагуу эмчилгээ хийх шүүхийн шийдвэрийн биелэлтийг хангах.
- Хорихоос гадуур тэнсэн хянан харгалзах.
- Хүч нэмэгдүүлсэн цахим хяналтын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх.
- Хорих газраас хугацааны өмнө суллагдсан хүмүүст тавих хяналтыг хэрэгжүүлэх зэрэг болно[8].

Шведийн орон нутгийн пробацийн алба нь дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Үүнд:

- Дээр дурдсан ял, хяналтын арга хэмжээний хэрэгжилтийг хангах, нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэхтэй холбогдсон дэмжлэг үзүүлэх.
- Хэрвээ хяналтанд байгаа хүн шүүхээс тогтоосон хязгаарлалт, журмыг зөрчсөн бол тусгай зөвлөлөөр асуудлыг хэлэлцэн шүүхэд хүргүүлдэг.
- Яллагдагчийн хувийн амьдралын нөхцөл байдал, сэтгэл зүйн онцлог, дахин гэмт хэрэг үйлдэх магадлал зэргийг үнэлэн шүүхэд оновчтой ялын төрөл хэмжээг сонгон хэрэглэхэд туслалцаа үзүүлдэг.
- Орон нутгийн захиргааны байгууллага, сайн үйлсийн төрийн бус байгууллагатай хамтран эмчилгээний болон нөхөн сэргээх хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх нөхцөлийг хангадаг.

Швед улсын хорих ялын хэмжээ 14 хоногоос 10 жил хүртэл байхаар хуульчлагдсан бөгөөд онцгой тохиолдолд 14 жил, бүх насаар хорих ялаар

8 *Указ.изд. стр 172-177.*

шийтгэдэг. Хууль тогтоомжийн дагуу хорих ял эдэлж байгаа этгээд нь эдлэвэл зохих ялын 2/3-г эдэлсэн тохиолдолд ялаас хугацааны өмнө тэнсэн суллагдах боломж үүсдэг. Энэхүү боломж нь үйлдсэн гэмт хэрэг болон хоригдлын хувийн байдлаас үл хамааран хэрэгжиж болдог онцлогтой.

Хоригдлыг хугацааны өмнө тэнсэн суллагдах өргөдөл гаргасны дараа уг асуудлыг тэнсэн суллах асуудал хариуцсан Үндэсний зөвлөл хэлэлцэн шийдвэрлэдэг. Улмаар тэнсэн сулласан хугацаан дахь хяналтыг пробацийн албанаас хэрэгжүүдэг бөгөөд пробацийн албаны ажилтан тухайн хүний нийгмийн шинж байдал буюу хувийн зан үйл, сэтгэл зүйн онцлогийг тодорхойлсны үндсэн дээр тухайлсан хяналтаа хэрэгжүүлдэг.

Швед улсын хууль тогтоомжийн дагуу хорих байгууллагаас тэнсэн суллагдсан хүнд тавих пробацийн албаны хяналт 1 жил байдаг бөгөөд цаашид үргэлжлүүлэн хянах туршилтын хугацаа 3 жил байдаг. Хуулийн энэхүү хугацаанд пробацийн албаны ажилтан хяналтанд байгаа хүнтэй байнгын харилцаатай ажиллаж, хяналт болон хичээл, сургалт, нийгмийн бусад асуудлыг шийдвэрлэх чиглэлээрх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлдэг.

Хуулийн дагуу хяналтанд байгаа хүний нийгмийн шинж байдлын талаарх тодорхойлолт нь пробацийн албаны ажилтны дүн шинжилгээ, мэдээллийн боловсруулалтын бодит илэрхийлэл байх ёстой. Энэхүү тодорхойлолтыг боловсруулахдаа татвар, улсын бүртгэл, харьяатын алба болон бусад нийтийн албанаас зохих мэдээллийг цуглуулан нэгтгэдэг.

Дээрх хяналтын үйл ажиллагааны хажуугаар пробацийн албанаас хяналтанд байгаа хүнд чиглэсэн сургалтын хөтөлбөрийг хэрэгжүүлдэг бөгөөд энэ хөтөлбөрт согтуурах, мансуурах донтой, хүч хэрэглэсэн гэмт хэрэг үйлдсэн, давтан гэмт хэрэг үйлдэж байсан, үйлдэж болзошгүй хүмүүс хамрагддаг.

Энэ хөтөлбөр нь пробацийн албаны хяналтанд авсан шүүхийн шийдвэр хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн өдрөөс хэрэгжиж эхэлдэг. Хөтөлбөр цөөнгүй 7 хоног үргэлжилдэг бөгөөд 7 хоногт 2 ба түүнээс дээш цаг, нийт цагийн доод хэмжээ 84 цаг байх ба хяналтанд байгаа хүний хувийн байдлаас хамааран өөрчлөгддөг. Тухайлбал, согтуурах донтой этгээдэд 75 чиглэл бүхий хөтөлбөр (ADDIS) хэрэгждэг бол мансуурах донтой хүмүүст зориулсан “Хамтын ажиллагааны гэрээ” гэсэн төсөл хэрэгждэг байна.

Шведийн пробацийн алба нь ганцаарчилсан буюу хүн бүрт чиглэсэн хөтөлбөр хэрэгжүүлдэг ба бүх хөтөлбөрийн хүрээнд сайн дурын ажилтантай хамтран ажилладаг. Сайн дурын ажилтан нь пробацийн алба ба хяналтанд байгаа хүний хоорондын соёлын, хувь хүний хөгжлийн, ахуйн тусламжийн зэрэг бүхий л чиглэлд холбон зуучлах хэлбэрээр хамтран ажилладаг.

Хуулийн дагуу пробацийн албаны сайн дурын ажилтан нь 18 насанд хүрсэн, харилцаа, ёс зүйн шаардлагыг хангасан байхаас гадна тодорхой ажлуудыг зохион байгуулах, гүйцэтгэх чадвар өндөртэй байх учиртай. Түүнчлэн сайн дурын ажилтан нь шийтгэлийн хугацаа дуусахаас өмнө хяналтанд байгаа хүнтэй харилцаж нөлөөлийн болон нийгэмд дасан зохицох ажлын үр дүнгийн талаар илтгэл бичиж сар бүр тогтсон хугацаанд пробацийн албанд өгч мэдээлэл солилцох, цаашдын төлөвийг хэлэлцэх зэргээр хамтран ажилладаг.

Шведийн пробацийн албаны заавал хэрэгжүүлдэг бас нэг үйл ажиллагаа нь цахим төхөөрөмжтэй хүч нэмэгдүүлсэн хяналт байдаг. Энэхүү цахим хяналтын арга хэмжээ нь 1993 оноос туршилтын журмаар хэрэглэгдэж эхэлсэн бөгөөд 2001 оноос тогтмол хэрэгжиж байна. Цахим төхөөрөмжийг зөвхөн хоригдол өөрөө болон гэр бүлийн гишүүн зөвшөөрсөн тохиолдолд хэрэглэдэг бөгөөд 3 сар хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэгдсэн хүн цахим төхөөрөмжийн хяналтаар солих тухай хүсэлт гаргаж шийдвэрлүүлдэг.

Хүсэлт гаргасан этгээдийн хувийн байдал, сэтгэл зүйн онцлог, зан үйлийг пробацийн албаны ажилтан судалж гаргасан дүгнэлтэнд тулгуурлан орон нутгийн хорих болон пробацийн албаны удирдлагаас шийдвэрлэдэг бөгөөд хяналтанд орох этгээд нь байнгын оршин суух хаягтай байх ёстой байхын зэрэгцээ ажиллаж сурч болдог. Цахим хяналтанд оруулах шийдвэр гарсаны дараа пробацийн албаны ажилтан хяналтанд орсон хүний өдөр тутмын цагийн хуваарь, маршрутыг гарган хяналтыг эхлүүлэх бөгөөд цахим төхөөрөмжийг тогтмол биедээ зүүнэ.

Түүнчлэн хяналтанд байгаа хүн пробацийн албанд тогтмол хугацаанд ирж зохих зөвлөгөө, сургалтанд хамрагдах ба согтууруулах болон мансууруулах төрлийн зүйл хэрэглэх, хүч хэрэглэсэн үйлдэл гаргах хориотой. Хэрвээ ажилтны шаардлагыг зөрчсөн, хориглосон хязгаарлалт, үүргийг биелүүлээгүй бол эхний удаад сануулах, улмаар давтан зөрчигдвөл хорих ялаар солих арга хэмжээг авдаг.

БНСУ-ын пробацийн үйл ажиллагааны тухай

БНСУ-ын хувьд бусад улс орнуудын нэгэн адил хорих ялын хэрэглээг багасгах, гэмт зан үйл бүхий "мэргэшсэн гэмт хэрэгтэн"-ийг бий болгохгүй байх талаар эрүүгийн ялын бодлогоо 1960-д оноос шинэчлэн сайжруулсаар ирсэн. Энэхүү шинэчлэлийн хүрээнд багагүй өөрчлөлтийг эрүүгийн хууль тогтоомжинд тусгахдаа гол төлөв ХБНГУ зэрэг европын зарим улсын жишиг туршлагыг нэвтрүүлсэн байдаг.

БНСУ дахь хорихоос өөр төрлийн ял эдлүүлэх үйл ажиллагааг бусад улс орны адил пробацийн алба хэмээн тусгайлан нэрийдэлгүйгээр нэгдсэн бүтэц зохион байгуулалттайгаар шийдвэрлэсэн хэдий ч судалгааны ажлын ижилтгэх дүгнэлтэнд нийцүүлэн нэршилийг пробацийн алба хэмээн хамтатган хэрэглэж бичлээ.

БНСУ-ын пробацийн үйл ажиллагаа нь Хууль зүйн яаманд харьяалагддаг бөгөөд албан ёсны нэршилийг “Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх бодлогын газар” хэмээн томьёолсон. Тус газрын харьяанд пробацийн үйл ажиллагааг багтаан хэрэгжүүлдэг 5 үндсэн чиглэл байдаг. Үүнд:

1. Хуулийн байгууллагын хяналтанд хөдөлмөр эрхлүүлэх, нийгэмшүүлэх.
2. Цалин хөлсгүй нийтэд тустай хөдөлмөр эрхлэх.
3. Албадан сургалтанд хамруулах.
4. Ял шийтгэл авсан этгээдийн зан байдал, хувийн болон нийгмийн нөхцөл байдлын судалгаа явуулах.
5. Цахим хяналтын тогтолцоог хэрэгжүүлэх зэрэг багтана.

БНСУ-ын пробацийн үйл ажиллагаанд чухамдаа гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг нийгэмшүүлэх, нийгмийн амьдралд нэгдэхэд туслах ажлыг хөдөлмөр эрхлэлт, хяналттай хамтатган гэмт явдлыг бууруулах зорилгыг дэвшүүлэн ажилладаг бөгөөд үйл ажиллагааны чиглэл нь дараах байдлаар хэрэгжинэ. Үүнд:

- Пробацийн албаны хяналтанд орох шаардлага хангасан хүнийг тусгайлсан хороогоор хэлэлцэх. Энэхүү хороонд прокурор, шүүгч, хүний эрхийн байгууллагын ажилтан, пробацийн албаны ажилтан, цагдаагийн байгууллагын ажилтан, өмгөөлөгч зэрэг хүмүүс багтдаг. Хороогоор хувь хүний онцлог, гэмт хэргийн нөхцөл байдлыг судлан төвлөрч харгалзах, тусгайлан харгалзах, энгийн харгалзах, анхааран харгалзах зэрэг 4 ангиллын аль нэгэнд хуваарилдаг.

Төвлөрөн хянан харгалзах ангилалд хүчингийн болон хүндрүүлэх байдалтайгаар хүч хэрэглэсэн гэмт хэрэг үйлдсэн, түүнчлэн насанд хүрээгүй хүнийг хамааруулан авч үздэг. Харин хорих ял эдэлж байсан бол тухайн үеийн сахилга бат, зан байдлыг харгалзан зэрэглэлийг тогтоодог бол хорих ял тэнссэн хүний эрх чөлөөт амьдралын нөхцөл байдал буюу ажилласан байдал, зээлийн карт ашиглалт, мэргэжил, сэтгэл зүйн онцлог зэргийг харгалзан хуваарилдаг.

Түүнчлэн БНСУ-ын хувьд хорих ял эдэлж байгаа хүнийг хохирогчтой эвлэрүүлэн зуучлах, суллагдахын өмнө тодорхой хугацаанд тусгайлсан орчинд шилжүүлэн нийгэмд эргэн нэгтгэх хөтөлбөрт хамруулах ажил өргөнөөр зохион байгуулдаг. Үүнээс гадна БНСУ-ын цахим хяналтын тогтолцооны хөгжил нь дэлхий адил төстэй хяналтыг хэрэгжүүлж буй улс орнуудын дунд тэргүүлэх байр суурь эзэлхүйц хэмжээнд боловсронгуй болон хөгжиж байна.

Дээрхээс үзвэл БНСУ-ын хувьд бусад улс оронтой нэгэн адил хорихоос өөр төрлийн ял шийтгэл хяналтын хэлбэрийг хөгжүүлэх, хорих ял шийтгэгдсэн хүнийг нийгэмд эргэн нэгтгэхэд анхаарах чиглэлд эрх зүйн бодлого, хөгжлийн зарчмаа чиглүүлсэн байгаа нь харагдаж байна.

Франц Улсын пробацийн үйл ажиллагааны тухай

Франц Улсын пробацийн үйл ажиллагаа нь өөрийн гэсэн онцлогтой хэрэгждэг бөгөөд хяналт, хязгаарлалтыг хорих ялын хугацаанаас үл хамааран тогтоодог. Ингээд Францын пробацийн үйл ажиллагаанд хамаарах чиглэлийг авч үзье. Үүнд:

- Гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд тавих хяналтын болон нөлөөллийн арга хэмжээг хариуцан хэрэгжүүлэх. Нөлөөллийн арга хэмжээ гэдэгт хяналтанд орсон хүнийг нийгэмшүүлэх буюу нийгмийн харилцаанд дасгах, төлөвшүүлэх бүхий л үйл ажиллагаа хамаардаг.
- Шүүхийн шийдвэрт заасан нэмэлт хязгаарлалт тогтоосон, заавал гүйцэтгэх үүргүүдийн биелэлтийг хянах, хэрэгжүүлэх нөхцөлийг хангах гэсэн үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

Францийн эрүүгийн ялын гүйцэтгэлийн болон пробацийн үйл ажиллагааг зохицуулсан хууль тогтоомжоор зохицуулж буй нэг онцлог зохицуулалт нь пробацийн хяналт, нөлөөллийн арга хэмжээг хэрэглэж буй практикийн дийлэнх тохиолдол нь хорих ялаас хугацааны өмнө тэнсэн суллагдсан этгээдэд хамаардаг явдал юм.

Түүнчлэн тус улсын мөрдөн шалгах ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтанд хяналтанд байгаа этгээд нь шүүх, пробацийн албанаас хуулийн дагуу зохион байгуулах арга хэмжээнээс зайлсхийсэн, нуугдсан, тогтоосон хязгаарлалтын хүрээнд биелүүлбэл зохих үүргийг биелүүлээгүй тохиолдолд түүнийг эрэн сурвалжлах, баривчлах, улмаар хүндрүүлсэн нөхцөл байдал бүхий хяналтанд оруулах зорилгоор хууль сахиулах байгууллагад шилжүүлэх захирамжийг шүүхээс гаргах талаар заасан байдаг нь пробацийн албаны үйл ажиллагааг хэвийн хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн зохицуулалт болжээ.

Үүнээс гадна пробацийн үйл ажиллагааны явцад ажилтны хууль ёсны шаардлагыг биелүүлэхээс зайлсхийсэн тохиолдолд 5 хүртэл хоногоор баривчлах, хорих ялыг биечлэн эдлүүлэх захирамж гаргах эрхийг шүүхэд олгосон зохицуулалт мөн хэрэгждэг. Гэхдээ пробацийн хугацаа, нөхцөлийг өөрчилсөн шүүхийн шийдвэрт прокурор болон хяналтанд байгаа этгээд өөрөө гомдол гаргах эрхийг мөн нээж өгсөн байдаг.

Францийн хууль тогтоомжоор пробацийн албаны үйл ажиллагааны гол чиглэл нь хяналтанд байгаа этгээдийн хувийн байдлыг харгалзан зохих хяналтыг хэрэгжүүлэхэд чиглэдэг бөгөөд энэхүү мэргэжлийн үйл ажиллагаа үр дүнтэй хэрэгжих гол үндэс нь тусгайлан мэргэшсэн пробацийн ажилтан болох талаар эрх зохицуулалтандаа тусгаж өгсөн байдаг[9].

9 *https://cyberleninka.ru/article/v/suschnost-organizatsii-probatsii-vo-frantsii-velikobritanii-i-shvetsii 2018.10.17.*

Францийн хуулиар эрүүгийн хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг бүтцийг "Пробацийн хороо" хэмээн нэрлэдэг бөгөөд дараах бүрэлдэхүүнтэйгээр чиг үүргээ хэрэгжүүлдэг. Үүнд:

- Ял эдлүүлэх ажиллагаа хариуцсан шүүгч.
- Хорооний дарга.
- Хорооны ажилтнууд.
- Нийгмийн ажилтан, сургагч багш нар.
- Сурганы болон боловсролын чиглэлээр зөвлөгөө өгөх зөвлөгч ажилтнууд.
- Нарийн бичгийн дарга зэрэг бүрэлдэхүүнтэй ажилладаг байна.

Түүнчлэн Францийн муж нутгуудын пробацийн хороо бүрийн дэргэд тусгай зөвлөл ажилладаг бөгөөд түүнд сайн дурын ажилтнууд, буяны буюу сайн үйлсийн байгууллагын төлөөлөл багтдаг. Энэхүү тусгай зөвлөл нь хяналтанд байгаа этгээд хорих байгууллагаас суллагдсаны дараа үүсдэг ахуйн болон материаллаг бэрхшээлүүдийг шийдвэрлэх, нийгмийн асуудалд туслах, энэ чиглэлээр боломжит нөхцөл байдлыг бүрдүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

Францын пробацийн хорооны үйл ажиллагаан дахь бас нэг онцлог нь өөрийн үйл ажиллагаанд иргэдийг сайн дурын үндсэн дээр татан оролцуулдаг явдал юм. Эдгээр иргэд нь пробацийн хорооны ажилтанд үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх, хяналтанд байгаа хүний өмнө үүссэн аливаа бэрхшээлийг шийдвэрлэхэд зохих тусламжийг үзүүлэх зохицуулалттай.

Францийн пробацийн хорооны мэргэжлийн ажилтныг сонгон шалгаруулах асуудал хуулинд зааснаар өөрийн гэсэн онцлогтой хэрэгждэг. Юуны өмнө хорих байгууллагад таваас доошгүй жил ажилласан нийгмийн ажилтан, сурган хүмүүжүүлэгчийн дундаас сонгон шалгаруулж авдаг бөгөөд ажилласан хугацааны 2-с доошгүй жилд нь сурган хүмүүжүүлэх чиглэлээр ажилласан байхыг шаарддаг. Шаардлага хангасан ажилтныг Хууль зүйн сайдын тогтоолоор пробацийн хорооны ажилтнаар томилдог байна.

Финлянд Улсын пробацийн үйл ажиллагааны тухай

Финлянд Улс нь 1990-д оны үед дэлхийн зарим улс орны нэгэн адил пробацийн үйл ажиллагаанд төдийлөн ач холбогдол багатай хандаж байсан бөгөөд хувийн хэвшлийн байгууллагаар хэрэгжүүлэх зарчим баримталж байжээ[10]. Гэсэн хэдий ч эрх зүйн салбарын болон нийгмийн хөгжлийн шаардлагаар 1999 онд хувийн хэвшлийн зүгээс гүйцэтгүүлж буй пробацийн үйл ажиллагаанд тусгай хүч хэрэгсэл ашиглах, хүний эрхийг хязгаарлах албадлагын асуудал нь эрх зүйн хувьд боломжгүй талаар Финляндын Үндсэн хуулийн 124 зүгээр зүйлд тусгасан байна.

10 *Probation and Probation service: A European Perspective (ed by A Van Kalmthout & J Derks). Wolf legal pablishers. 2000., p 18.*

Ийнхүү албадлагын шинжтэй пробацийн үйл ажиллагааны чиглэлийг төрийн байгууллага гүйцэтгэх эрх зүйн орчин бүрдсэнээр 2001 онд Хууль зүйн яамны Ял эдлүүлэх агентлагын харьяанд анхны пробацийн хэлтсийг байгуулж үйл ажиллагааг нь эхлүүлжээ. Өнөөдрийн байдлаар тус нэгж нь Хууль зүйн яамны харьяа Эрүүгийн бодлогын департаментийн харьяанд Пробацийн алба болон өргөжиж хорих байгуулагын хамт Ял эдлүүлэх агентлагт харьяалагдан чиг үүргээ хэрэгжүүлж байна.

Финляндын пробацийн алба нь өнөөдрийн байдлаар дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлэн ажиллаж байна. Үүнд:

- Нийгэмд тустай хөдөлмөр эрхлүүлэх.
- Насанд хүрээгүй хүний ял шийтгэл болон хяналтыг хэрэгжүүлэх.
- Тэнсэн хянан харгалзсан шийтгэлийг хэрэгжүүлэх.
- Хорих ялаас хугацааны өмнө тэнсэн суллагдсан этгээдэд хяналт тавих чиг үүргийг 21 дүүрэг, орон нутгийн 11 нэгжийн хүрээнд хэрэгжүүлж байна.

Финляндын пробацийн албаны нэг онцлог нь ажилтнуудийн дийлэнх буюу 90 гаран хувийг энгийн ажилтнууд эзэлдэг явдал юм. Түүнчлэн салбар газруудын харьяанд насанд хүрээгүй хүнд тавих хяналт, тэнсэн хянан харгалзсан, хорих байгууллагаас суллагдсан хүнд үзүүлэх нийгмийн тусламж зэргийг хэрэгжүүлэхэд хувийн пробацийн нэгжийг ажиллуулж хамтран ажилладаг.

Финлянд улсын хууль тогтоомжоор хорих ял эдэлж байгаа хүн бүр хугацааны өмнө тэнсэн суллагдах эрх зүйн боломжтой байдаг. Хууль тогтоомжид заасны дагуу хорих ял эдэлж байгаа этгээд нь урьд нь гэмт хэрэг үйлдэж байсан бол ялын 2/3-г эдэлсэн, анх удаа хорих ял шийтгэгдсэн бол ялын тал хувийг эдэлсэний дараа хорих байгууллагын захиргаанд хугацааны өмнө тэнсэн суллагдах хүсэлт гаргах эрх нээгддэг. Харин 21 насанд хүрээгүй байхдаа гэмт хэрэг үйлдэж, тусгай байгууллагад ял эдэлж байгаа хүн ялын 1/3-г эдэлсэн тохиолдолд тэнсэн суллагдах эрх үүснэ.

Хорих байгууллагаас суллагдсан хүнд тавих пробацийн албаны хяналт, нийгмийн аливаа дэмжлэг туслалцааг үзүүлэх үйл ажиллагааг ихэнх тохиолдолд тэнсэн суллагдсан хугацааны туршид хэрэгжүүлдэг бөгөөд хуулийн дагуу гурван сараас багагүй, дээд хугацаа нь гурван жил байхаар зохицуулжээ. Тус улсын нийгмийн хөгжил, эрх зүйн соёлоос хамааран хугацааны өмнө тэнсэн суллагдсан бүх хүн пробацийн хяналтанд шилждэггүй бөгөөд өнөөдрийн байдлаар нийт тэнсэн суллагдсан хүмүүсийн 20 орчим хувь нь пробацийн албаны хяналт, дэмжлэгэнд ордог тоон үзүүлэлт байдаг[11].

11 *Обзор законодательства скандинавских и балтийских стран по службе пробации (уголовному надзору). Санкт-Петербург., 2010. Стр 142-144.*

Бусад улсын нэгэн адил Финлянд улс хорихоос өөр төрлийн ял шийтгэлийн хэрэгжилтийг хангахаас гадна насанд хүрээгүй хүнд үзүүлэх тусламж, хяналтын арга хэмжээг хэрэгжүүлдэг бөгөөд өөрсдийн үйл ажиллагааг төрийн болон хувийн хэвшлийн байгууллагын оролцоотойгоор шийдвэрлэдэг.

Дани Улсын пробацийн үйл ажиллагааны тухай

Дани Улсын хувьд хорих байгууллага болон пробацийн албыг нэгтгэсэн төрийн байгууллага 1973 онд байгуулагдсан байна. Энэхүү нэгдсэн алба байгуулагдах хүртэлх хугацаанд 1951 оноос Данийн нийгмийн тусламжийн нийгэмлэг хорих байгууллагаас суллагдсан хүмүүст тусламж үзүүлэх пробацийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байжээ. Өнөөдрийн байдлаар энэхүү нийгэмлэг нь пробацийн албатай хамтран хяналтанд авагдсан хүмүүст туслах чиг үүргийг хувийн хэвшлийн шинжтэй хэрэгжүүлсээр байна.

Данийн пробацийн албаны зорилго нь бусад хууль сахиулах байгууллагын нэгэн адил гэмт явдлыг бууруулах, рецедив гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэгддэг бөгөөд энэхүү зорилгын хүрээнд 1993 онд үйл ажиллагааны зарчим, чиглэлийг эрх зүйн хувьд баталгаажуулсан байдаг. Өөрөөр хэлбэл, пробацийн үйл ажиллагааны чиглэл, үндсэн агуулгыг тусгайлан хуульчилсан байна. Үүнд:

- Хорих ял эдлүүлэх ажиллагааны арга, хэлбэрийг суллагдсаны дараах хэвийн амьдралд шилжихэд нөлөөлөх зөв нөхцөлд чиглүүлэх.
- Хорих ял шийтгэгдсэн хүнийг ар гэр, нийгэмтэй байнгын уялдаа холбоотой, нээлттэй нөхцөлд байлгах.
- Суллагдсаны дараах хууль сахин биелүүлэгч, зөв иргэн болон төлөвших хариуцлагын мэдрэмжийг хөгжүүлэх.
- Хорих ял шийтгэгдсэн болон суллагдсан хүмүүст тавих хяналт, нөлөөлийн ажлын хүрээнд нийгмийн аюулгүй байдлыг хангах.
- Эрхийн хязгаарлалт, албадлагын арга хэмжээг хамгийн бага түвшинд хэрэглэх зэрэг зарчмыг удирдлага болгон чиг үүргээ нийцүүлэн зохион байгуулдаг.
- Дээрх чиглэлүүдийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд боломжит бүхий л нөөц, хүч хэрэгслийг ашиглах зэрэг болно.

Дани улсын хувьд пробацийн албыг хорих байгууллагатай нэгдсэн бүтцэд зохион байгуулдаг бөгөөд Хууль зүйн яамны харьяанд багтдаг. Тус улсад хорих байгууллагаас гадна пробацийн төв, түр байрлуулах байрууд бүсчилсэн хэлбэрээр ажиллаж хорих ялаас хугацааны өмнө суллагдсан болон хяналтанд авагдсан хүмүүст тусламж, үйлчилгээг үзүүлдэг.

Дани улсын хувьд пробацийн албаны ажилтнуудыг тусгайлан бэлтгэж томилдог ба нийт албан хаагчдийн 95 хувийг пробацийн нийгмийн ажилтан

бэлтгэх тусгайлсан мэргэжлийн сургууль төгссөн мэргэжлийн нийгмийн ажилтан бүрдүүлдэг. Энэ мэргэжлийн сургалтын хүрээнд суралцагч нь сэтгэл зүй, нийгмийн бодлого, нийгэм судлал, иргэний эрх зүй, эрүүгийн эрх зүй, нийгмийн эмчилгээ, нийгмийн ажлын онол, арга зүй зэрэг мэргэжлийн хичээлүүдийг гүнзгийрүүлэн судладаг.

Данийн пробацийн албанд бусад улсын нэгэн адил сайн дурын ажилтныг өргөнөөр ашигладаг. Сайн дурын ажилтан нь пробацийн албаны ажилтанд шүүхэд тайлан, мэдээлэл танилцуулахад туслахын зэрэгцээ ажилтны чиг үүрэг давхацсан нийгмийн тусламж, нөлөөллийн ажлыг хариуцан гүйцэтгэдэг. Сайн дурын ажилтны үйл ажиллагаанаас гарсан албан ёсны зардал, цалинг төрөөс санхүүжүүлдэг бөгөөд байгууллагатай албан ёсоор хөдөлмөрийн гэрээний харилцаа үүсгэдэггүй.

Данийн пробацийн албаны үйл ажиллагаа нь дараах үндсэн агуулгын хүрээнд хэрэгждэг. Үүнд:

- Пробацийн албаны ажилтан өөрийн чиг үүргийг эрүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагааны анхан шатнаас эхлүүлдэг.
- Хяналтанд авсан хүнийг тухайн хүний нийгмийн орчин буюу гэр бүл, ойр дотны хүрээлэл, өөрийн үндсэн харьяалал бүхий газар оронд нийгэмшүүлэх. Пробацийн албыг орон нутгийн засаг захиргааны нэгжтэй уялдуулан зохион байгуулж, мэргэжлийн ажилтнууд үйл ажиллагаагаа байнгын нягт харилцаатай байдлаар зохион байгуулах.
- Пробацийн албаны үйл ажиллагааг мөрдөн шалгах, шүүн таслах, ял эдлүүлэх болон суллагдсаны дараах бүхий л хугацаанд тасралтгүй шинжтэйгээр зохион байгуулах.
- Пробацийн албаны үйл ажиллагааг хорих байгууллагын болон төрийн бусад байгууллага, орон нутгийн удирдлагатай нягт хамтын ажиллагааны үндсэн дээр хэрэгжүүлэх зэрэг зарчим, чиглэлийг удирдлага болгодог байна.

Данийн пробацийн албаны үндсэн чиг үүрэг нь шүүхээс тогтоож өгсөн хугацаанд хяналт тавьж, нөлөөллийн арга хэмжээг хэрэгжүүлэхээс гадна мөрдөн шалгах ажиллагааны явц дахь хувь хүний нөхцөл байдал, цаашид авч болох хязгаарлалтын арга хэмжээний саналыг тусгасан илтгэл, тайланг шүүхэд танилцуулах ажлыг хэрэгжүүлдэг. Өөрөөр хэлбэл, Данийн пробацийн алба нь шүүн таслах ажиллагаа хүртэлх хугацаанд сэжигтэн, яллагдагчид ажил эрхлэлт болон нийгмийн асуудалтай холбоотой бэрхшээлийг шийдвэрлэхэд туслах, хувь хүний нөхцөл байдалтай холбоотой сөрөг дүгнэлтийн үр нөлөөг бууруулах байдлаар авч болох ял шийтгэлийг оновчтой сонгох нөхцөлийг бий болгоход хувь нэмрээ оруулдаг.

Данийн хууль тогтоомжийн хүрээнд хорих ял эдэлж байгаа хүн ялынхаа 2/3-г эдэлсэний дараа тэнсэн суллагдах эрх үүсдэг бөгөөд пробацийн албаны хяналт, дэмжлэгэнд байх хугацаа нь гурван сараас хоёр жил хүртэл хугацаагаар үргэлжилдэг. Харин тэнсэн суллагдсан хүний эдлээгүй үлдсэн ялын хэмжээ хоёр жилээс их болон тухайн хүний хувийн байдлаас шалтгаалан урт хугацаагаар хяналтанд байлгах шаардлагатай гэж үзвэл зөвхөн шүүхийн шийдвэрээр хугацааг уртасгадаг.

Пробацийн албаны хяналтанд оруулах асуудлыг шүүх шийдвэрлэдэг бөгөөд хяналтанд авагдсан хүнийг дахин гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх, нийгмийн амьдралд дасан зохицох нөхцөлийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн төрөл бүрийн дэмжлэг туслалцааг хэрэгжүүлдэг байна. Пробацийн албанаас үзүүлж буй дэмжлэгийн гол чиглэл нь амьдрах орон байр, мэргэжил эзэмших сургалтанд хамрагдах, ажлын байр олох зэрэгт чиглэгддэг онцлогтой.

Казакстан Улсын пробацийн үйл ажиллагааны тухай

Социалист тогтолцоонд хамаарч байсан улс орнууд дундаас пробацийн албаны үйл ажиллагааг хөгжүүлж эхэлж байгаа улс бол Казакстан улс юм. Тус улс нь сүүлийн жилүүдэд эрх зүйн соёл өндөр хөгжсөн улс орнуудын жишгээр өөрийн орны хууль зүйн тогтолцоонд багагүй шинэчлэлийг хийж байна. Үүний нэг жишээг хорихоос өөр төрлийн ялыг хэрэглэх буюу гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг нийгмээс тусгаарлахгүйгээр ял эдлүүлэх явдал нэмэгдэж, энэ чиглэлээр эрх зүйн болон тогтолцооны шинэчлэл явуулж байгаагаас харж болно.

Казакстан улсын хувьд 1990-ээд онд бусад пост социалист орнуудын нэгэн адил рецедив гэмт явдал буюу гэмт хэрэг үйлдэж хорих ял шийтгэгдсэн хүн дахин гэмт хэрэг үйлдэх явдал буурахгүй, нийгмийн хор аюул нэмэгдэх бэрхшээлтэй тулгарсан бөгөөд энэ нь пробацийн албыг хөгжүүлсэн бусад орны туршлагыг нэвтрүүлэх үндсэн шалтгаан болжээ.

Улмаар 2012 оны 4 дүгээр сарын 15-нд "Пробацийн албаны чиглэлээр Казакстан улсын зарим хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль", 2016 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдөр "Пробацийн тухай" хуулиудыг тус тус батлан гаргаж, гэмт явдлыг бууруулах, давтан гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, эрүүгийн ялын бодлогыг нийгмийн хөгжлийг дэмжих, суллагдсан хүнийг нийгэмшүүлэх чиглэлийг хөгжүүлэх үндсийг бүрдүүлжээ[12].

Казакстан улсын пробацийн алба нь хорих байгууллагатай нэгдсэн бүтэцтэйгээр зохион байгуулагддаг ба Дотоод хэргийн яамны харьяанд үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлдэг. Ингээд Эрүүгийн ял эдлүүлэх департаментын пробацийн төв байгууллагын эрх хэмжээг товч авч үзье:

12 *http://egov.kz/cms/ru/articles/probation 2018.10.17.*

- Тодорхой үйл ажиллагаа явуулах, албан тушаал эрхлэх эрхийг хасах, нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын биелэлтийг хангах.
- Тэнсэн хянан харгалзсан этгээдэд хяналт тавих.
- Жирэмсэн болон бага насны хүүхэд бүхий эмэгтэй, бага насны хүүхдийнхээ үндсэн асран хамгаалагч эрэгтэй хүний эдлэх ялыг хойшлуулсан тохиолдолд хяналт тавих.
- Оршин суух хаягт хөдөлгөөн хязгаарласан шийтгэлийг хэрэгжүүлэх.
- Хорих ял эдлээд суллагдсан этгээдэд шүүхээс тодорхой хугацаанд хяналт тогтоох шийдвэр гарсан бол хяналт тавьж нийгэм-эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх.
- Төрийн шагнал, баримт бичгийг хураах, олгох.
- Төрийн болон орон нутгийн бүхий л байгууллагатай хамтран ажиллах.
- Шүүхэд цагдан хоригдож байгаа, пробацийн хяналтанд авагдсан, ял эдэлж буй хүмүүстэй холбогдсон хяналт, хязгаарлалт болон урамшууллын бүхий л төрлийн мэдээлэл, илтгэлийг гаргаж өгөх зэрэг болно.

Казакстан улсын пробацийн албаны үндсэн зорилго нь сэжигтэн, яллагдагчийн хувийн байдалд эерэг өөрчлөлт оруулах, ял шийтгэгдсэн хүнийг дахин нийгэмшүүлэх, хорих байгууллагаас суллагдсан хүнийг нөхөн сэргээх, нийгмийн амьдралд дасан зохицох нөхцөлийг бүрдүүлэхэд чиглэгддэг.

Дээрх зорилгын хүрээнд пробацийн алба нь дараах арга хэмжээг хуулинд тусган хэрэгжүүлэн ажиллаж байна. Үүнд:

- Нийгэмшүүлэх ажлын хүрээнд нийгэм-эрх зүйн асуудлаар тусламж үзүүлэх. Тухайлбал, эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх, боловсрол олгох, мэргэжил эзэмшүүлэх, хөдөлмөр эрхлэхэд зуучлах, сэтгэл зүйн үйлчилгээ үзүүлэх, хуулийн дагуу зохих хөнгөлөлт, нийгмийн халамжид хамруулах.
- Нийгмийн харилцаанд орох чадварыг сэргээн хөгжүүлэх. Тухайлбал, нийгэм сэтгэл зүйн зөвлөгөө өгөх, гэр бүлийн харилцааг сэргээхэд туслах, эерэг нөлөөлөл бүхий нийгмийн бусад хэсгүүдтэй холбоо тогтооход дэмжлэг үзүүлэх.
- Нийгэм дэх ахуйн орчинд дасан зохицоход тусламж үзүүлэх. Тухайлбал, нөхөн сэргээх арга хэмжээнд хамруулах, амьдрах орчин нөхцөлийг бүрдүүлэхэд туслах, соёл, урлагын арга хэмжээнд оролцуулах.
- Төрөл бүрийн эрх зүйн болон нийгмийн асуудлаар зөвлөгөө өгөх зэрэг болно.

Казакстаны Пробацийн тухай хуульд зааснаар пробацийн үйл ажиллагаа нь дараах төрөлтэй байхаар зохицуулжээ. Үүнд:

- Шүүн таслах ажиллагаа хүртэлх пробаци. Сэжигтэн, яллагдагчид эрх зүй, нийгмийн асуудлаар туслалцаа үзүүлдэг цогц арга хэмжээ.

- Шүүн таслах ажиллагааны дараах үеийн пробаци. Тэнсэн хянан харгалзсан, эрх хязгаарлан этгээдэд тавих хяналт, тусламжийг багтаасан цогц арга хэмжээ.
- Ял эдлэх үеийн пробаци. Хорих ял шийтгэгдсэн хүнийг дахин нийгэмшүүлэхэд чиглэгдсэн цогц арга хэмжээ.
- Суллагдсаны дараах пробаци. Хорих ял эдлээд суллагдсан хүнд нийгэмд дасан зохицох, нөхөн сэргээхэд чиглэгдсэн цогц арга хэмжээг тус тус багтаан хэрэгжүүлж байна[13].

Дээрх бүгдээс дүгнэн үзвэл, гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг нийгмээс тусгаарлахгүйгээр ял шийтгэлийг эдлүүлэх, хорих ял эдлэгсдийг нийгэмшүүлэх, тэдгээрийг эргэн нийгмийн амьдралд хууль сахин биелүүлэгч зөв иргэн болгон төлөвшүүлж оруулах асуудал нь дэлхийн улс орнуудын эрүүгийн ялын бодлогын үндсэн тулгуур асуудал болж хөгжлийн голдрилоо нэгэнт олсон нь харагдаж байна.

Монгол Улсад гэмт явдлыг хор уршгийг бууруулах, хорих ял шийтгэгдсэн хүн дахин гэмт хэрэг үйлдэх явдлыг багасгах хэрэгцээ шаардлага байсаар байгаа өнөө цагт гадаадын зарим улс орны жишигийг судлан нэвтрүүлэх, зохистой эрх зүйн шинэчлэл хийх нь зүйтэй юм.

Эрүүгийн ялын бодлогод зохих өөрчлөлт хийхийн зэрэгцээ суллагдагсдад чиглэсэн эрх зүйн зохицуулалтыг хүн ба нийгмийн хөгжлийг дэмжихэд чиглэсэн байдлаар өөрчилж, пробацийн үйл ажиллагааг өөрийн орны онцлогт тохируулан нутагшуулах шаардлага бий болжээ.

Ингээд цаашид хэрэгжүүлэх шаардлагатай зарим **саналыг** доор дурдья. Үүнд:

- Шинжлэх ухаан, технологийн сангаас хэрэгжүүлж буй "Дэлхийн зарим улс орны хорихоос өөр төрлийн ялын харьцуулсан судалгаа" төслийн хүрээнд Монгол Улсад пробацийн үйл ажиллагааг жишиг хэлбэрээр бий болгон хөгжүүлэх санал, зөвлөмжийг Хууль зүй, дотоод хэргийн яаманд хүргүүлж бодлогын дэмжлэг авах.
- Пробаци судлалыг бодлогын түвшинд хөгжүүлэх.
- Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж эхлээд буй Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн төсөлд пробацийн албаны үйл ажиллагааны талаар тусгах, бусад хуультай уялдуулан тусгах саналыг гаргаж ажлын хэсэгт хүргүүлэх.
- Дэлхийн улс орнуудын пробацийн албаны үүсэл хөгжил, өнөөгийн хүрсэн түвшин, нийгэм эдийн засгийн ач холбогдлын талаар цуврал гарын авлага, мэдээлэл бэлтгэх.

13 *http://duisastana.kz/department/probation/ 2018.10.17.*

- Дээрх мэдээллийг олон нийтэд хүргэх хэлэлцүүлэг, сурталчилгааны ажлыг хэвлэл мэдээлэл, олон нийтийн байгууллагатай хамтран хэрэгжүүлэх.
- Пробацийн үйл ажиллагааг хорих ял эдлүүлэх ажиллагаа, хорихоос өөр төрлийн ял эдлүүлэх ажиллагааны зарим хэсгүүдийн хосолмол буюу нэгдсэн хэлбэрээр хэрэгжүүлэх хувилбарыг боловсруулах. Өөрөөр хэлбэл, тогтолцооны асуудлыг шийдвэрлэх.
- Пробацийн үйл ажиллагаанд төрийн бусад байгууллагын хүлээх үүрэг, төрийн бус байгууллага, сайн дурын ажилтан оролцоо зэргийг нарийвчилан тодорхойлох талаар тусгайлан ажлын хэсэг гарган санал боловсруулах.
- Хорихоос өөр төрлийн ялаар шийтгэгдсэн, суллагдах дөхсөн, хорих ял эдлээд хугацаа дуусч болон хугацааны өмнө суллагдсан хүнд зориулсан нөхөн сэргээх, нийгэмд эргэн нэгтгэх, нийгэм сэтгэл зүйн эерэг нөлөөлөл үзүүлэх тусгайлсан хөтөлбөр боловсруулж турших.
- Хорих байгууллагаас суллагдсан хүний хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих буюу ажлын байраар хангах, амьдрах орон байрны болон бусад материаллаг дэмжлэг үзүүлэх зэрэг нийгэмд эргэн нэгтгэхэд шаардлагатай эдийн засгийн тооцооллыг мэргэжлийн баг ажиллуулан гаргах зэрэг нэн тэргүүний саналыг гаргаж байна. Цаашид судлаачийн зүгээс дээрх сэдвээр сонирхсон хэн боловч хамтран ажиллахад бэлэн байгаагаа илэрхийлье.

Ном зүй:

- *Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992 он.*
- *Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулга 2017 он.*
- *Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль 2017 он.*
- *А.Лхагва. "МУ-ын Шүүхийн шийдвэр биелүүлэх эрх зүй" Улаанбаатар 2012 он.*
- *С.Жанцан "МУ-ын Эрүүгийн эрх зүйн онол" Ялын тухай сургаал. Улаанбаатар 2014 он.*
- *С.Жанцан "Хорих ял эдлүүлэх газраас суллагдсан хүмүүсийг рецедив гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх асуудал" Улаанбаатар 1989 он.*
- *Обзор законодательства скандинавских и балтийских стран по службе пробации (уголовному надзору). Санкт-Петербург., 2010.*
- *Probation and Probation service: A European Perspective (ed by A Van Kalmthout & J Derks). Wolf legal pablishers. 2000.*
- *https://cyberleninka.ru*
- *http://duisastana.kz/department/probation/*
- *http://egov.kz*
- *http://fsin.su/*

Ш.БААСАНДОРЖ
BAASANDORJ.SH

Сүхбаатар дүүргийн прокурорын газрын хяналтын прокурор,
Хууль Сахиулах Их Сургуулийн докторант,

Public prosecutor, prosecutor's office of Sukhbaatar district,
Ph.D student of the law enforcement university of Mongolia

ФРАНЦ УЛС ДАХЬ ХҮҮХДИЙН ЭРХ, ХҮҮХЭД ХАМГААЛЛЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ТҮҮНИЙ ТОГТОЛЦОО, ҮЙЛ АЖИЛЛАГААГ СУДЛАХ НЬ

ÉTUDE DU SYSTÈME DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE, FONCTIONNEMENT, LOIS ET DES DROITS DES ENFANTS EN FRANCE

Товч агуулга. *Монгол Улс нь эрх зүйн шинэчлэлийн хүрээнд хүүхэд хамгааллын чиглэлээр Хүүхдийн эрхийн тухай хууль, Хүүхэд хамгааллын тухай хууль, Гэр бүлийн хүчирхийллийн тухай хуулиудыг шинээр баталсан билээ. Мөн эдгээр хуулиудтай уялдуулан Эрүүгийн хуулийг шинэчлэн, Зөрчлийн тухай хуулийг шинээр баталж, мөрдөөд даруй жил гаран болжээ. Өнөө үед хүүхдийн эрх, хүүхэд хамгааллын чиглэлээр олон хууль тогтоомжууд бий боловч хүүхэд хамгаалал нь үр дүн муутай, хүүхдийн эрхийн зөрчил, хүчирхийлэл улам нэмэгдэж, хүүхэд хамгааллын асуудал хурцаар яригдаж буй энэ цаг үед ардчиллын өлгий, Хүний болон Иргэний эрхийн тунхаглалын эх нутаг, хүүхэд хамгааллын анхны хуулийн эх үндсийг тавигч, Европын Холбооны хүний эрхийн стандартыг тодорхойлогч Франц Улс дахь хүүхдийн эрх, хүүхэд хамгааллын эрх зүйн зохицуулалт, түүний тогтолцоо, үйл ажиллагааг судалж, судалгааны эргэлтэнд оруулах, хүүхэд хамгааллын тогтолцооны талаар тодорхой санал, дүгнэлт дэвшүүлэн тавихад оршино.*

Түлхүүр үгс. *Хүүхдийн эрх, хүүхдийн ашиг сонирхол, хүүхдийн хүчирхийлэл, хүүхэд хамгааллын эрх зүйн зохицуулалт, хүүхэд хамгааллын тогтолцоо, хүүхдийн захиргааны хамгаалал, хүүхдийн шүүхийн хамгаалал.*

Удиртгал

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Х.Баттулга 2018 оны 08 дугаар сарын 30-ны өдөр хүүхэд хамгааллын асуудлаар зарим төрийн байгууллагуудын эрх бүхий хүмүүстэй уулзалт хийсэн байна. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, “2017 онд 1692 гэмт хэргийн улмаас 1752 хүүхэд хохирч, 2018 он гарсаар (2018 оны зургадугаар сарын байдлаар) гэмт хэргийн улмаас хохирсон хүүхдийн тоо өмнөх жилийн мөн үеийнхээс 40 хувиар өссөн. Өнгөрсөн жил золгүй байдлаар 127 хүүхэд нас барж, 187 хүүхэд бэлгийн хүчирхийлэлд өртсөн талаар УИХ-д мэдээлэл хийж, төрийн байгууллагад үүрэг, чиглэл өгсөн” тухай уг уулзалтын талаархи мэдээлэлд дурдагджээ[1]. Ерөнхийлөгчийн ярьсан “...гэмт хэргийн улмаас 1752 хүүхэд хохирсон, энэ жил 40 хувиар өссөн, золгүй байдлаар 127 хүүхэд нас барсан, бэлгийн хүчирхийлэлд 187 хүүхэд өртсөн...” гэсэн тоон мэдээллүүд айдас, түгшүүр төрүүлэхээр байна.

Улсын Их Хурлын 2018 оны намрын чуулганы нээлтэд УИХ-ын дарга М.Энхболд үг хэлэхдээ “...Хүүхэд хамгаалал, хүүхдийн аюулгүй байдал манайд хангагдаж чадахгүй байна. Гэр бүлийн хүчирхийллийн хохирогч болсон хүүхдийн тоо өсч, хүүхэд харамсалтайгаар амь эрсдэх тохиолдол гарсаар л байна...”[2] гэж өнөөгийн бодит байдлыг дүгнэн хэлжээ. Манай улсад хүүхдийн эрх, хүүхэд хамгааллын чиглэлээр олон хууль тогтоомж батлагдаж, чамгүй олон төсөл, хөтөлбөр хэрэгжсэн ч үр дүн муутай байгаа нь бодит үнэн билээ.

Ер нь Монгол Улс хүүхэд хамгааллын нэгдсэн цогц тогтолцоо бүрдүүлэх, хүүхэд хамгааллын үйл ажиллагааг өргөжүүлэх шаардлага тулгараад байна. Цогц, зөв тогтолцоо бүрдүүлэх, үйл ажиллагааг нь өргөжүүлэхийн тулд гадаадын улс орнуудын тэргүүний туршлагыг судалж, өөрийн орны онцлогт тохируулан нутагшуулахыг амьдрал шаардаж байна. Гэхдээ гадаад улсын орнуудын туршлагыг судлахдаа эрх зүйн нэг бүлд хамаардаг, хүний эрх, эрх чөлөөг дээдэлдэг, ардчилсан, эрх зүйн хөгжлийн арвин баялаг туршлага, өв уламжлал ихтэй, эрх зүй нь өндөр түвшинд хөгжсөн хөгжингүй улс орнуудын туршлагыг нэн тэргүүн ээлжинд судалж, нутагшуулах нь зөв болов уу. Энэхүү шалгуурыг хангах улс бол Франц Улс яах аргагүй мөн билээ. Нэг эрх зүйн бүлийн бус, холимог эрх зүйн тогтолцоо бүхий улс орнуудын эрх зүйн зохицуулалт, түүний арга замыг нутагшуулах нь шийдэл, гарц олохоос илүүтэй гацааг, мухардлыг бий болгодог гэдэг. Энэ ч манай улсын шинээр үйлчилж эхэлсэн хуулиудын хэрэгжилтээс тод харагдаж байна.

Үндсэн хэсэг

Дэлхий дахинд хүүхэд хамгаалал нь хожуу үүсэн бий болсон гэх боловч түүний үүсэл, хөгжил нь гадаадын улс орнуудад янз бүрийн цаг үед үүсэж, өөр өөр түвшинд хөгжиж ирсэн байдаг. Орчин үеийн барууны ертөнцийн эх үндэс болсон эртний Ром,

1 *https://president.mn/:үзсэн:2018.09.04.*

2 *www.parliament.mn:үзсэн,2018.10.01*

түүнийг байгуулсан Ромул, Рем хоёрын домгоос тухайн их гүр[3]-нийг залгамжлан авсан улс орнуудын хүүхэд хамгааллын түүх эхэлдэг ажээ.

Гадаадын улс орнууд дотроос Франц Улс нь хүүхэд хамгааллын үйл ажиллагааг эртний үеэс эхлэн явуулж ирсэн байх юм. Эртний Франц нь (Галли) эртний Ромын муж байсныг бид бүхэн мэднэ. Тиймээс залгамжлан авсан буй за. Дундад зууны өмнөх үеийн Францын "хүүхэд хамгаалал" нь "Өгөөмөр Бурханы ордон" (maison du bon Dieu) хэмээх, эмнэлгийн өргөө (maison hospitalière)[4]-нөөс эхтэй гэж үзэж болно. Үүнийг Бурханы буудал (hôtel-Dieu) ч гэж нэрлэдэг. Түүнийг хамгийн анх Парис хотын 28 дахь хамба лам Сан Ландри (Saint Landry) нь МЭ 651 онд анх байгуулсан байна. Өнчин хүүхэд, ядуус, мөргөлчин нарыг уг өргөөнд Бурханы хайр ивээл, түүний нэрийн дор (la maison hospitalière où l'on est reçu au nom et sous les auspices de Dieu) хүлээн авч, тэдэнд хамгаалал (protection), хайр энэрэл үзүүлж, орон байраар хангаж, эмчилгээ сувилгаа үзүүлж байв.

Тус улсын Франсуа I хаан 1531 онд Парис хот дахь Бурханы ордны хүүхдүүдийн амьдралын нөхцөл байдал, ялангуяа аймшигтай байдлаар амь насаа алдсан байдлыг шалгаж, мөрдөн байцаалт явуулж байхыг даалгаж байв (Á Paris, en 1531, François Ier prescrit une enquête sur les conditions de vie des enfants à l'Hôtel-Dieu, et notamment sur l'effroyable mortalité qui les frappe)[5]. Тэрээр, 1536 онд эрүүл мэнд хэвийн боловч өнчин болон хаягдсан хүүхдүүдийг хүлээн авах эмнэлэгийг байгуулсан (en 1536 est fondé un hôpital accueillant les enfants orphelins ou abandonnés en bonne santé) аж. Лион хот (1533), Орлеан хотуудад Бурханы эмнэлэг байгуулагдсан байна. Мөн бусад томоохон хотуудад ч байгуулагдаж байсан гэдэг. Ер нь хүүхэд хамгаалал нь суурин иргэншил, хотжилтийг дагаж гарч ирсэн асуудал ажээ[6].

Норманди мужийн Руан хотын парламент (шүүх)-ын 1594 оны 03 дугаар сарын 13-ны өдрийн тогтоолоор "Ноёдуудад тухайн нутаг дэвсгэрт олдсон хүүхдүүд (өнчин, хаягдсан хүүхэд)-эд хоол ундаар хангах үүргийг ногдуулж" (en Normandie, un arrêt du parlement de Rouen, du 13 mars 1594, impose aux seigneurs l'obligation de nourrir les enfants trouvés sur leurs terres) байв.

1639 оноос олдмол хүүхдүүдийн эмнэлэгийн зарчим (les principes de l'hôpital des Enfants trouvés sont posés dès 1639) хэмээх үзэл санаа анх тавигдсан бөгөөд түүнийг Францын санваартан, анхны хамтын холбоо, нийгэмлэгийг үүсгэн байгуулагч Винсен Де Пол (Vincent de Paul, 1581-1660) бий болгож, нарийн нягт, орон нутгийн шинж чанартай хүүхэд хамгаалалын үйл ажиллагааг анх гаргаж тавьжээ[7]. "**Les enfants trouvés**" хэмээх хэллэг нь 1639-1858 онуудад эцэг эхдээ хаягдсан болон эцэг эх нь

---

3 *Эртний Ромын залгамжлагч нь улсаар Франц, Итали Улсуудын нэрлэж болно.*

4 *Парис хотын 28 дахь хамба Сан Ландри МЭ 651 онд анх байгуулсан байна.*

5 *le journal psychologues, 2010 /4, (n° 277) éditeur, Martin média p-9*

6 *Тиймээс л манай улсад өнөөдөр их хурцаар яригдаж байгаа хэрэг.*

7 *le journal psychologues, 2010 /4, (n° 277) éditeur, Martin média p-11*

нас барсан өнчин хүүхдүүд (les enfants trouvés, abandonnés et orphelins sont dits trouvés) -ийг илэрхийлж байсан байна. Анхлан Винсен Де Пол бий болгож, Энэрэл, нийгүүлсэнгүй Хатагтай[8] нарын үйл хэргээр дамжин “найдвартай хамгааллын эх сурвалж болсон, үр ашигтай, сайн зохион байгуулалттай, гоц байгууллага” (Avec Vincent de Paul, secondé par les Dames de la Charité, une organisation d’envergure, bien conçue, dotée de moyens efficaces et de ressources sûres, commence à se mettre en place) -ыг бий болгож хэрэгжүүлсэн гэж судлаачид үнэлэн бичсэн нь бий[9]. Тэрхүү байгууллага нь өнчин болон эцэг эхээс хаягдсан хүүхдийн эмнэлэг (L’hôpital des Enfants-Trouvés) байсан юм. Нөгөө талаас хоноглох гэр (maison de la couche) ч гэж нэрлэж байсан гэдэг. Хүүхдүүдэд бурхны хайр, энэрэл үзүүлж, орон байраар хангаж, хооллож ундалж, эмчилж сувилж байсан организмаа орчин үеийн эмнэлэг гэсэн франц нэршлээр нэрлэж байсан байх юм. Санваартан Винсен Де Пол үүсгэсэн байгууллага нь хүүхэд бүрт бүртгэл хөтлөх, хөдөө, орон нутгийн хүүхдүүдийг хамруулах, асрагч, сувилагч ажилд авах, хувцас хунар, хоол унд, орон байраар хангах явдлыг дүрмээр журамлахын зэрэгцээ тэдний эрхийг хамгаалах үүднээс хяналт тавих, сургалт явуулах арга замыг дүрмээр тодорхойлсон байна (chaque enfant dispose d’un dossier; la réglementation prévoit le logement, la nourriture, le trousseau, le recrutement de nourrices, le placement des enfants à la campagne, leur surveillance et leur instruction)[10]. Эндээс, ямар ч байсан, эцэг эхгүй өнчин, эцэг эхээсээ хаягдсан хүүхдийн бүртгэлтэй болж, тэдний эрхийн хамгаалах үүднээс хяналт тавьж, тэдэнд сургалтын үйл ажиллагаа явуулж байсныг ойлгож болно. Өнчин болон эцэг эхээс хаягдсан хүүхдийн эмнэлэг нь хаягдсан, хоосон юу ч үгүй үлдсэн хүүхдүүдийг хүлээн авч, эмчлэх Парисын шашны институт, тэжээн тэтгэх газар байсан юм (L’hôpital des Enfants-Trouvés était un hospice, une institution religieuse parisienne d’hospitalité des enfants déshérités et abandonnés) гэж википедиад бичсэн байна[11].

Энэхүү институт (байгууллага) нь 1670 онд Парисын парламент (шүүх)-ын удирдлаган дор Парисын ерөнхий эмнэлгийн хариуцлага, харьяалалд шилжсэн байна. 1670 оны 06 дугаар сарын 28-ны өдрийн хааны едит-ээр хүүхдүүдэд тогтвортой үйлчлэх, хамгаалахын тулд шилжүүлсэн бөгөөд Засаг захиргааны ивээлд орсноор, өнчин, эцэг эхдээ хаягдсан хүүхдүүдэд туслах орчин үеийн зохион байгуулалт бүхий байгууллагын үндэс суурь, бааз тавигдсан аж (Un édit royal du 28 juin 1670 rattache l’hôpital des Enfants trouvés à l’hôpital général afin d’assurer sa pérennité. Il passe alors sous tutelle administrative, mettant en place les bases de l’organisation moderne de l’aide aux enfants abandonnés)[12]. Уг байгууллагын үйл ажиллагааг Луй XIII хаан санхүүжүүлж байсан баримт байдаг. Францын Луй XIII хаан 4 000 ливр, Луй XIV 8 000 ливр-ийн санхүүжилт хийж байсан байх бөгөөд тэр үеийн хаадууд 1767 он хүртэл 120 000 ливр-ийн хөрөнгө оруулалт хийсэн байна. Өнөөгийн Нотр дамын өмнө байрлаж байсан уг

8 *Тухайлбал, хатагтай Луиза Де Мариллак (Louise de Marillac) юм.*

9 *le journal psychologues, 2010 /4, (n° 277) éditeur, Martin média p-11*

10 *Мөн тэнд*

11 *https://fr.wikipedia.org/wiki/Hôpital général de Paris:үзсэн,2018.10.10*

12 *le journal psychologues, 2010 /4, (n° 277) éditeur, Martin média p-12*

эмнэлэг нь 1670 онд 312 хүүхэд, 1772 онд 7676 хүүхэд хүлээн авч байв[13]. Парисын өнчин, эцэг эхээсээ хаягдсан хүүхдүүдийн эмнэлэг нь 1640 оноос 1789 онуудад гурван зуун ерэн мянган (390 000) хүүхэд хүлээн авч (De 1640 à 1789, l'hôpital des Enfants trouvés de Paris accueille trois cent quatre-vingt-dix mille enfants)[14] байсныг тэмдэглэн үлджээ. 1772-1778 онуудад хаягдсан хүүхдийн 30 хувь нь эмнэлэгт төрөөд л эхдээ хаягдсан хүүхэд (Ainsi, entre 1772 et 1778, 30 % des enfants abandonnés le sont par des femmes ayant accouché à l'hôpital général)[15] байсан гэж тэмдэглэсэн нь бий. Тэрхүү байгууллагууд нь 1838 оноос эхлэн Нийтийн тусламж үйлчилгээ эрхэлсэн захиргааны эрх мэдэл дор нэгдэн нийлсэн байна (En 1838, ces établissements fusionnent sous l'autorité de l'administration de l'Assistance publique)[16]. Энэхүү байгууллага, бүтцийг өнөөгийн Мужийн зөвлөлийн дэргэдэх Хүүхдийн нийгмийн тусламжийн (Aide sociale à l'enfance) алба гэж үзэж болно. Тэгэхээр Францын орчин үеийн хүүхэд хамгааллын байгууллын үйл ажиллагаа нь МЭ 651 онд шаваа тавьж, залгамжлан хөгжих явцдаа шашны байгууллагын оролцоо, түүний дэргэд явагдаж эхэлснээ явцын дунд төрийн, нийтийн албаны харьяалалд шилжсэн түүхэн үйл явц болжээ. Энэ бүгдээс гадна XIX зуунд, үргэлж л (хүүхэд) хамгаалал нь хүүхдээ хаях, орхихыг хязгаарлах зорилгын хүрээнд шаардлагатай гэр бүлд санхүүгийн тусламжийг үзүүлж байв. (Au cours du XIXe siècle, la protection maintient et organise le secours financier des familles nécessiteuses, toujours dans le but de limiter les abandons)[17]. Энэхүү үйл ажиллагаа нь үр дүнгээ бага багаар өгч, 1870 он гэхэд хүүхэд хаях, орхих нь илт буурсан байна. Тиймээс дээрх байгууллага нь өнчин хүүхэд хүлээн авахаас гадна эцэг эх нь шоронд хоригдсон асран хамгаалагчгүй хүүхдүүдийг хүлээн авч байжээ.

Франц Улсын хүүхэд хамгааллын үйл ажиллагааны үүсэл хөгжил нь энэ л байдлаар өрнөж, хөгжиж ирсэн бол хүүхдийн эрх, хүүхэд хамгааллын хууль тогтоомжийн үүсэл, хөгжил хэрхэн явагдсан талаар судалъя. Францын их хувьсгалын дараах он жилүүд буюу 1793 оноос эхлэн 1935 он хүртэлх хугацаанд хүүхдийн эрх, хүүхэд хамгааллын чиглэлээр 12 нэр, төрөл бүхий хууль тогтоомжууд батлагдан гарчээ. Тухайлбал, 1793 оны 06 дугаар сарын 28-наас 07 дугаар сарын 08-ны Үндэсний конвенц (Convention nationale du 28 juin au 8 juillet 1793) дахь Хүүхдүүд, ядуучууд, хөгшдөд жилийн тусламж үзүүлэхийг зөвшөөрөх, зохион байгуулах тухай тогтоол (Décret relatif à l'organisation des secours à accorder annuellement aux enfants, aux vieillards et aux indigents), Ядуу өнчин, хаягдсан, олдмол хүүхдүүдийн тухай 1811 оны 01 дүгээр сарын 19-ний тогтоол (Décret du 19 janvier 1811 concernant les enfants trouvés ou abandonnés, et les orphelins pauvres)[18], Нярай хүүхдийг хамгаалах

---

13 *https://fr.wikipedia.org/wiki/Hôpital général de Paris:үзсэн,2018.10.10*

14 *le journal psychologues, 2010 /4, (n° 277) éditeur, Martin média p-14*

15 *Constance de Ayala, L'histoire de la protection de l'enfance, Le Journal des psychologues, 2010/4 n° 277 p-24-27*

16 *http://archives.paris.fr/a/304/enfants-assistes/: үзсэн, 2018.10.10*

17 *Constance de Ayala, L'histoire de la protection de l'enfance, Le Journal des psychologues, 2010/4 n° 277 p-24-27*

18 *Уг тогтоолоор асрамжийн газар хүлээх авах хүүхдүүдийг олдмол, хаягдмал, өнчин гэж гурав хуваан, олдмол хүүхдэд эцэг, эх нь тодорхой бус хаягдсан хүүхэд, хаягдсан хүүхдэд эцэг, эх тодорхой боловч хаягдсан, өнчин хүүхдэд огт эцэг, эхгүй хүүхдүүдийг ойлгохоор тогтоожээ.*

тухай 1874 оны 12 дугаар сарын 23-ны хууль (Loi du 23 décembre 1874 relative à la protection des enfants de premier âge), Хүчирхийлэл, ёс суртахууны аюулд өртсөн хүүхэд хамгааллын тухай 1889 оны 07 дугаар сарын 24-ний хууль (Loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés), Хүүхдийн эсрэг үйлдсэн халдлага, харгис хэрцгий үйлдэл, хүчирхийллийг таслан зогсоох тухай 1898 оны 04 дүгээр сарын 19-ний хууль (Loi du 19 avril 1898 sur la répression des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis envers les enfants) зэргийг дурдаж болно. Эдгээр хууль тогтоомжуудаас хамгийн чухал хууль нь 1889 оны, 1898 оны хуулиуд байсан юм.

Уг 1889 оны 07 дугаар сарын 24-ний хуулиар хүүхдийн хүчирхийлэл, сэтгэл зүйн хүчирхийлэлд өртсөн хүүхдэд анх удаа шүүхийн хамгааллыг авч хэрэгжүүлэхээр хуульчилсан байна (Le concept de protection de l'enfance s'étend avec la loi du 24 juillet 1889 sur la protection judiciaire de l'enfance maltraitée qui traite, pour la première fois, des enfants moralement abandonnés)[19]. Энэ хуулиар дэлхий дахины анхны Иргэний хууль буюу Францын иргэний хуулиар тогтоосон эцгийн бүрэн эрх мэдэл (фр:puissance paternelle, англ: paternal authority)-ийг хязгаарлах, хасах замаар (déchéance de la puissance paternelle) хүүхэд хамгааллын арга хэмжээ авах түүхэн өөрчлөлтийг анх удаа хуульчлав. Эцгийн бүрэн эрх мэдлийн тухайд гэвэл, "хүүхэд (хүний) жам ёсны болон хууль ёсны эрхтэй гэж байсан[20] ч, гэр орон дотроо аюулд өртсөн тохиолдолд хүүхдийн хууль ёсны хамгаалал нь энэ л үзэл баримтлалын хүрээнд хязгаарлагдан зогсдог (De cette conception restrictive découle une absence de protection légale de l'enfant « en danger » au sein de son foyer, qu'il soit légitime ou naturel)[21] байж. Энэхүү эцгийн бүрэн эрхийн хүрээнд хүүхэд эцэгтээ бүрэн хамааралтай байж, эцэг хүн энэ бүрэн эрхээ өөрөө болон хүүхдийнхээ өмнөөс ч эдэлж байв. Өөрөөр хэлбэл, хүүхэд тухайн гэр бүл, эцгийн өмч мэт байж. Тэр нь ч доорх франц өгүүлбэрээс тодхон харагдана. "**Jusqu'aux temps modernes, on considérait l'enfant comme la propriété de ses parents, en l'occurrence, de son père**"[22]. Монголчилбол, "Орчин үе хүртэл, хүүхэд эцэг, эхийн, ялангуяа эцгийн өмч шиг тооцогдож байв" гэжээ. Тус улсад XIX зуунд л "хүүхдийн эрх ашиг" (intérêt de l'enfant) гэсэн нэр томьёо хэрэглэгдэн, тэдний эрх, ашиг сонирхол энэ л хүрээнд яригдаж, орчин үеийн хүүхэд хамгааллын суурь тавигдсан ажгуу.

Хүүхдийн эрх, ашиг сонирхол нь гэр бүл дотор захирагдах (эцэгт захирагдах) ёсонд[23] тулаад XIX зуун хүртэл орхигдож байв. XIX зуунаас эхлэн Барууны улс орнууд, нийгмийн томоохон хуулиудын хүрээнд хүчтэйгээр хүүхэд эрх зүйн субьект болох талаар сонирхож эхэлсэн (Alors que l'intérêt de l'enfant était jusque-là laissé

19 *le journal psychologues, 2010 /4, (n° 277) éditeur, Martin média p-24*

20 *Хүүхдийн эрх тэр үед албан ёсоор хуульчлагдаагүй байсан юм.*

21 *Vanessa Guillemot Treffainguy, La protection de l'enfant contre ses parents, thèse présentée pour obtenir le grade de docteur de l'université de Bordeaux, 2017 p-2*

22 *Historique des droits de l'enfant: Netzwerk Kinderrechte Schweiz: үзсэн, 2018.10.10.*

23 *Ёсноос илүүтэй хуульд тулаад зогсдог байв. Өөрөөр хэлбэл, зан заншил, эрх зүйн зохицуулалт ч эцгийн эрх мэдлийг хадгалж байлаа.*

à la discrétion de son milieu familial (puissance paternelle), des États occidentaux ont commencé à s'intéresser à l'enfant en tant que sujet de droit de façon progressive à partir du XIXe siècle, dans le contexte des grandes lois sociales)[24] гэдэг. Тэр улсуудын анхдагч нь Франц байсан юм. Энэ зуунд, Францад хүүхдийн эрх, хүүхэд хамгааллын талаар хувьслын их үе шат (grandes étapes de cette évolution)-ууд явагдсныг дээр дурдсан хууль тогтоомжуудаас ойлгож авлаа. Гэхдээ дээрх хуулиудаас гадна 1813, 1841, 1874, 1892 оны хуулиудаар хүүхдийн хөдөлмөрийн нас, ажиллах цаг, ажиллах газар зэргийг нь хязгаарлан тогтоох замаар хүүхдийн эрхийг хамгаалж байсан бол, 1833 оны 06 дугаар сарын 28-ны Гизот-ын хууль (loi Guizot du 28 juin 1833), 1881, 1882 онд Жюл Ферригийн (lois Jules Ferry) хуулиуд гарч, хүүхдүүд үнэгүй, ерөнхий боловсролын сургуульд албан ёсоор хамрагдаж эхэлснээр хүүхдийн сурч, боловсрох эрх хангагдсан байна. Дээр дурдсан олон хуулиудын шинэ үзэл баримтлал, тэдгээр хуулиудын дагуу гэр орондоо эцэг, эхийн хүчирхийлэлд өртсөн хүүхдийг төр оролцож хамгаалах арга хэмжээ авдаг болсон нь 1889 оны хуулийн хамгийн гол дэвшил болжээ.

Энэ талаар Америкийн түүхч Силвиа Шафер (Sylvia SCHAFER), 1889 оны текст (хууль) нь хүүхэд хамгааллын эхлэл тавигдсаныг илэрхийлдэг гэж үзэж болох бөгөөд энэ цаг үеэс эхлэн, хүүхэд хамгаалал нь нийгмийн бүх хүрээнд Төрийн оролцооноос татгалзах ямар ч боломжгүй болсон юм (l'historienne américaine Sylvia SCHAFER, estime que le texte de 1889 représente de départ de la protection de l'enfant car désormais, aucune sphère de la société n'échapperait à l'intervention de l'État)[25] гэж дүгнэсэн байна.

Уг 1889 оны 07 дугаар сарын 24-ний хууль (la loi du 24 juillet 1889)-ийн 4 дүгээр зүйлд "...Le procureur de la République fait procéder à une enquête sommaire sur la situation de la famille du mineur et sur la moralité de ses parents connus, qui sont mis en demeure de présenter au tribunal les observations et oppositions qu'ils jugeront convenables..."[26] гэж заасан байна. Монголчилбол, "Бүгд Найрамдах Улсын прокурор[27] нь эцэг эхийн ил ёс зүйгүй байдал, насанд хүрээгүй хүүхдийн гэр бүлийн нөхцөл байдалд энгийн мөрдөн байцаалтыг явуулна. Зайлшгүй шаардлагатай бол прокурор ажиглалт (мөрдөлт)-ын үндсэн дээр эсэргүүцэл үйлдэж, шүүхэд танилцуулан шийдвэрлүүлэхээр шаардана. Эцэг эх нь тохирсон хэмжээндээ шүүгдэнэ" гэжээ. Эндээс дүгнэн үзвэл, Прокурор[28] хүүхдийн эрхийн зөрчлийг шалгаж, хүүхэд хамгааллын арга хэмжээг шүүхээр авахуулахаар шүүхэд ханддаг байж. Өөрөөр хэлбэл, Үр хүүхдээ өсгөх, хүмүүжүүлэх, тэжээн тэтгэх хүрээндээ хүүхдийн эрх, ашиг

---

24 *Boulanger F, Autorité parentale et intérêt de l'enfant: histoire, problématique, panorama comparatif et international, Paris, Edilivre Aparis, 2008, Introduction, pages 13 à 18*

25 *SCHAFER (S.), Children in moral danger and the problem of Government in Third Republic France, Princton University Presse, Princeton, 1997*

26 *https://criminocorpus.org/fr/reperes/...lois...aux...juillet.../loi-du-24-juillet-1889,:үзсэн, 2018.10.10*

27 *Анхан шатны шүүхийн дэргэдэх прокурорын газрын дарга, прокурор бөгөөд тус улсын ерөнхий прокурор буюу түүнтэй дүйцэх прокурор биш болно. Манай прокурортой дүйцүүлж үзвэл аймаг, нийслэл, тээвэр, дүүрэг, сум-сум дундын прокурорын газрын ерөнхий прокурор юм.*

28 *Прокурор хэмээх албан тушаалтан Францад анх 1303 онд бий болсон бол Оросод 1722 онд бий болсон байдаг.*

сонирхлыг эцгийн эрх мэдлийн асуудал гэж үздэг байсныг 1889 оны хуулиар халж, прокурор ажиглалт, шалгалт, мөрдөн байцаалтыг явуулж, эрх зүйн зөрчил (эрүү, иргэн) тогтоогдвол, асуудлыг шүүхэд тавьж, хүүхдийн эцэг эхийн дархан эрхэд хязгаарлалт тавьж, хүүхдийг хамгаалж эхэлжээ. Хүүхдийн эрхийн зөрчлийг ихээхэн үйлдэгч субьект нь хүүхдийн эцэг эхүүд байдаг аж.

Тус улс нь 1789 онд Хүний болон Иргэний эрхийн тунхаглалыг батлан гаргаж, хүний жам ёс, хууль ёсны эрхийг зарлан тунхаглаж байсан боловч хүүхдийн эрхийн асуудал тусгайлан хөндөгдөөгүй үлдсэн бөгөөд хувьсгалаас зуун жилийн дараа л 1889 онд хүүхдийн хууль ёсны эрхийг эцгийн эрх мэдлээс нь тусгаарлан хуульчилж, хүүхэд хамгааллыг шүүх эрх мэдлийн хүрээнд авч эхэлсэн байна.

Дэлхийн 1 дүгээр дайны дараа Францын Версаль-ийн гэрээний дагуу байгуулагдсан Олон улсын хамтын байгууллага, Үндэстэнүүдийн лиг (фр: Société des Nations, англ:League of Nations) -ээр Францын Хүний болон Иргэний эрхийн тунхаглал болон дээр дурдсан олон хууль тогтоомжийн үр нөлөөгөөр, дэлхийн 1 дүгээр дайны хор уршгийн сургамжаар 1924 оны Хүүхдийн эрхийн Женевийн тунхаглал батлагдан гарчээ.

Францын хүүхэд хамгааллын хууль тогтоомж нь 1945 оноос 1990 он хүртэлх хугацаанд 30 гаран удаагийн хууль тогтоомж хүүхдийн эрх, хүүхэд хамгааллын чиглэлээр гарчээ. Өнөө үед, НҮБ-ын 1990 оны Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц, Хүүхэд хамгааллын тухай 1989 оны 07 дугаар сарын 10-ны өдрийн хууль (loi du 10 juillet 1989), 1998 оны 06 дугаар сарын 17-ны өдрийн хууль (loi du 17 juin 1998), 2007 оны 05 дугаар сарын 05-ны өдрийн 2007-293 дугаар бүхий Хүүхэд хамгааллын шинэчилсэн хууль (Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance), Гэр бүл, нийгмийн үйл ажиллагааны тухай төрөлжсөн хууль (Code de l'action sociale et des familles), Боловсролын тухай хууль, Эрүүл мэндийн тухай хууль, Эрүү, Иргэний хууль зэрэг олон хууль тогтоомж үйлчилж байгааг нэрлэж болно. Тус улсад 2007 оны 05 дугаар сарын 05-ны өдрийн хуулиар хүүхэд хамгааллын реформ хийсэн (**La protection de l'enfance en France a été réformée par la loi du 5 mars 2007**)[29] гэж үздэг байна.

Тэрхүү реформын хүрээнд энд хэдэн зүйлийг онцгойлон дурдаж болно. Үүнд: 1) 2007 оны 05 дугаар сарын 05-ны өдрийн хуулиар хүүхэд хамгааллыг хэрэгжүүлэхдээ хүүхдийг аюултай нөхцөл байдалд байгаа хүүхэд (enfant en danger), аюулын эрсдэлтэй нөхцөл байдалд байгаа хүүхэд (enfant en risque de danger) гэж ангилан авч үздэг болжээ. Аюултай нөхцөл байдалд байгаа хүүхэд гэдэг нь биеийн болон сэтгэл зүйн хөгжилд аюултай үр дагавартай, хүнд хэлбэрийн үл хайхрах, сэтгэл зүйн хүчирхийлэл, бэлгийн хүчирхийлэл, бие махбодын хүчирхийллийн хохирогч хүүхдийг хэлнэ (L`enfant en danger est un enfant victime de violences physiques, d'abus sexuels, de violences psychologiques, de négligences lourdes, ayant des conséquences graves sur son développement physique et psychologique) гэсэн байдаг. Энэ талаар Иргэний хуулийн 375 дугаар зүйлд тодорхой зааж өгсөн байдаг. Аюулын эрсдэлтэй нөхцөл байдалд байгаа хүүхэд гэдэг нь дээр дурдсан эрсдэл

29 *https://fr.wikipedia.org/wiki/Protection_de_l`enfance_en_France:үзсэн,2018.10.01*

нөхцөл байдалд байгаа хүүхдийг хэлдэг байна. 2) Ялангуяа энэ хуулиар хүүхэд хамгааллын талаарх захиргааны хамгаалал, шүүхийн хамгаалал хоорондын харилцан холбоог сайжруулсан (cette loi a notamment amélioré l'articulation entre l'intervention administrative et l'intervention judiciaire), 3) Мужийн зөвлөл орон нутгийн хүүхэд хамгааллын захиргааны чиг үүрэгтэй, хариуцлага хүлээх этгээд (Le Conseil Départemental est responsable de la protection de l'enfance localement) байхыг баталгаажуулж, хүүхдийн захиргааны хамгаалллын гол хариуцлага хүлээх этгээдээр Зөвлөлийн ерөнхийлөгч байхаар тогтоосон, 4) Шүүхийн хамгааллыг авч хэрэгжүүлэх субьектээр Бүгд Найрамдах Улсын прокурор, хүүхдийн шүүгч байхаар тодотгон хуульчилсан зэргийг дурдаж болно.

Мөн Гэр бүл, нийгмийн үйл ажиллагааны тухай төрөлжсөн хуулийн Л.226-4 дүгээр зүйлд "...Le président du conseil départemental avise sans délai le procureur de la République aux fins de saisine du juge des enfants lorsqu'un mineur est en danger au sens de l'article 375 du code civil..."[30] гэж заасан байна. Монголчилбол, "...Иргэний хуулийн 375 дугаар зүйлд заасан "аюултай нөхцөл байдалд" хүүхэд байгаа бол хүүхдийн шүүгчээр шийдвэрлүүлэхийн тулд Мужийн зөвлөлийн Ерөнхийлөгч Бүгд Найрамдах Улсын прокурорт[31] даруй (цаг алдалгүй) мэдэгдэнэ..." гэжээ.

Харин Иргэний хуулийн 375 дугаар зүйлд "...Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. Dans les cas où le ministère public a été avisé par le président du conseil départemental, il s'assure que la situation du mineur entre dans le champ d'application de l'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles. Le juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel..."[32] гэж заасан байна. Хөрвүүлбэл, "...Хэрэв иргэний эрх зүйн чадамжгүй ба зарим, бүрэн бус чадамжтай насанд хүрээгүй хүүхэд сэтгэл санаа, аюулгүй байдал, эрүүл мэнд нь аюултай байдалд байгаа эсхүл хүүхдийн нийгмийн хөгжил, оюун ухааны хөгжил, сэтгэл зүйн хөгжил, биеийн хөгжил, сургалт хүмүүжлийн орчин нөхцөл нь аюултай байдалд хамаарахаар байгаа бол эцэг эх, тэдний хэн нэгний, хүүхдийн өөрийнх нь, хүүхдийг хариуцаж буй асран хамгаалагчийн, прокурорын байгууллагын аль нэгний хүсэлт, шаардлагаар шүүх хүүхэд хамгааллын арга хэмжээ авна. Ялангуяа энэ тохиолдолд Мужийн Зөвлөлийн Ерөнхийлөгч Бүгд Найрамдах Улсын прокурорт мэдэгдэнэ. Бүгд Найрамдах Улсын прокурор нь Гэр бүл, нийгмийн үйл ажиллагааны тухай төрөлжсөн хуулийн Л.226-4 дүгээр зүйлд заасны дагуу хүүхдийн хамгааллыг хангана. Шүүгч онцгой тохиолдолд санаачилгаараа шийдвэрлэж болно..." гэжээ.

---

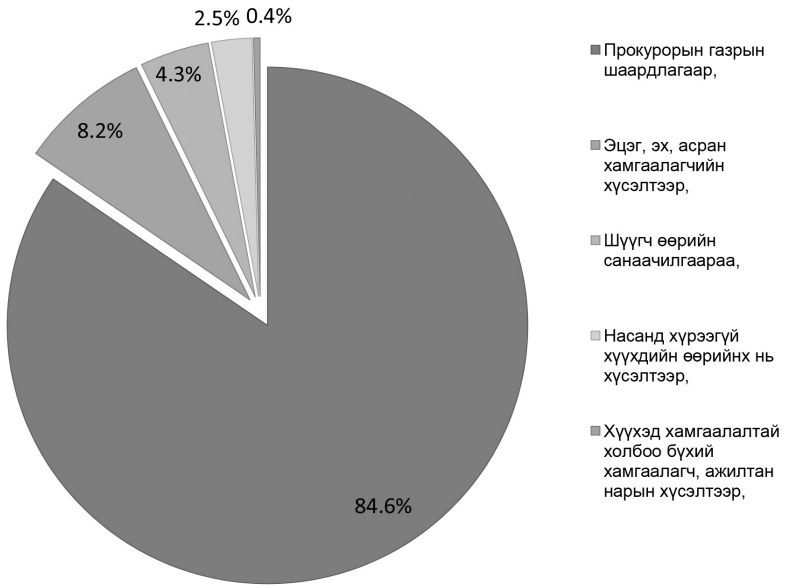
30 *www.legifrance.fr/Code de l'action sociale et des familles.*

31 *Анхан шатны шүүхийн дэргэдэх прокурорын газрын дарга, прокурор бөгөөд тус улсын ерөнхий прокурор буюу түүнтэй дүйцэх прокурор биш болно. Манай прокурортой дүйцүүлж үзвэл аймаг, нийслэл, тээвэр, дүүрэг, сум-сум дундын прокурорын газрын ерөнхий прокурор юм.*

32 *www.legifrance.fr*

Энэ л Иргэний хууль, Гэр бүл, нийгмийн үйл ажиллагааны тухай төрөлжсөн хуулиудын заалтаар 2016 онд хүүхэд хамгааллын чиглэлээр шүүхэд хүсэлт, шаардлага гаргах эрх бүхий субьектүүд Иргэний хэргийн шүүхэд хандсан байдлын талаарх судалгааг танилцуулъя.

2016 онд 92 639 хүүхэд, тэдгээр хүүхдүүдэд хүүхэд хамгааллын арга хэмжээ хүүхдийн шүүгчээр авагдсан байна (Le nombre de 92 639 enfants correspond donc au nombre d'enfants dans l'année pour lesquels le juge des enfants est saisi en assistance éducative). Иргэний хуулийн 375 дугаар зүйлд заасан субьектүүдийн шүүхэд хандсан хувь хэмжээ: [33]



Та бүхэн энэ графикаас Иргэний шүүхийн хүүхдийн шүүгч хүүхэд хамгааллын арга хэмжээг чухам ямар субьектын шаардлага, хүсэлт, өөрийн санаачилгаараа авсан болохыг харсан буй за. Бараг 85 хувьд хамаарах хүүхдийн асуудлыг Прокурорын газрын шаардлагаар, 8,2 хувьд хамаарах хүүхдийн асуудлыг эцэг, эх, асран хамгаалагчын хүсэлтээр, 4,3 хувьд хамаарах хүүхдийн асуудлыг шүүгч өөрийн санаачилгаар, 2,5 хувьд хамаарах хүүхдийн асуудлыг тухайн хүүхдийн өөрийнх нь хүсэлтээр, 0,4 хувьд хамаарах хүүхдийн асуудлыг хүүхэд хамгаалалтай холбоо бүхий хамгаалагч, ажилтан нарын хүсэлтээр тус тус авчээ. Прокурорын газрын хувь хэмжээ өндөр байгаа нь нэг талаас хүүхдийн захиргааны хамгааллыг хэрэгжүүлэгч мужийн зөвлөлийн ерөнхийлөгч, түүний хүүхдийн нийгмийн тусламжийн алба[34]-ны хүүхэд хамгааллын чиглэлээр явуулж буй үйл ажиллагаа буюу тэдний хүүхэд хамгааллын хяналт, шинжилгээ, үнэлгээний дүнд авсан ажлын үр дүн юм. Нөгөө

33 *Chiffres clés en protection de l'enfance, janvier 2018, Observatoire national de la protection de l'enfance BP 30302 – 75823 Paris Cedex 17, Tél : +33 (0)1 53 06 68 68 – Fax : +33 (0)1 45 41 38 01; onpe.gov.fr*

34 *Энэ алба нь дүйцүүлбэл, манай улсын Хүүхэд, залуучуудын газар юм.*

талаас хүүхэд хамгааллын чиглэлээр прокурорын байгуллагын явуулж буй үйл ажиллагааны үр дүн юм гэж үзэж болно. Шууд утгаараа бол Хүүхэд хамгааллын чиглэлээр төрийн зүгээс иргэний хэргийн журмаар, иргэний шүүхээр хүүхэд хамгааллын арга хэмжээ авахуулсан үйл ажиллагаа юм.

2011-2016 оны таван жилийн байдлаар Иргэний хэргийн шүүхийн хүүхдийн шүүгчээр шийдвэрлүүлсэн хүүхдийн эрхийн иргэний зөрчлийн буюу иргэний журмаар хүүхэд хамгааллын арга хэмжээ авахуулсан судалгааг харуулъя[35].

	2011 он	2012 он	2013 он	2014 он	2015 он	2016 он
НИЙТ	79927	81928	82849	85905	89331	92639
Прокурорын газрын шаардлагаар,	66869	68961	70052	72540	75962	78337
Эцэг, эх, асран хамгаалагчийн хүсэлтээр,	4445	4349	4168	4141	3929	3963
Шүүгч өөрийн санаачлагаар,	7586	7408	7434	7562	7915	7560
Насанд хүрээгүй хүүхдийн өөрийнх нь хүсэлтээр,	629	864	868	1332	1456	2330
Хамгаалагч, ажилтан нарын хүсэлтээр,	398	346	327	330	339	409

Тус улсад хүүхэд хамгааллыг хэрэгжүүлэх, хариуцлагын гурван түвшин (3 niveaux de responsabilité) байдаг. Үүнд: 1) Эцэг, эхийн, 2) Захиргааны, 3) Шүүхийн хамгаалал юм. Захиргааны хамгаалал[36] (**protection administrative**), шүүхийн хамгаалал[37] (**protection judiciaire**) нь хүүхэд хамгааллын систем, тогтолцоог (**le système de la protection de l'enfance**) бүрдүүлнэ. Нөгөө талаас Хүүхэд хамгааллын институт (institutions de la protection de l'enfance) гэж үздэг бөгөөд энэ институтүүд нь Засаг захиргааны байгууллагын хүүхдийн нийгмийн тусламжийн алба (service de l'aide sociale à l'enfance), Насанд хүрээгүй хүүхдийн прокурорын газар (Parquet des mineurs), Хүүхдийн шүүх (tribunal pour enfant) зэргээс бүрдэнэ. Хүүхдийн хамгааллын төсөв нь нэг мужид 7,825 тэрбум евро (7,825 milliards d'euros) хувиарлагддаг. Далайн чанад бүстэйгээ нийлээд 101 муж байдаг бөгөөд нийт төсөв нь 790,325 тэрбум евро байх ажээ. Шүүхийн хамгааллыг хэрэгжүүлэгч нь Прокурорын газрын хүүхдийн прокурор (substitut des mineurs du Parquet), Шүүхийн хүүхдийн шүүгч (juge des enfants du Siège) нар юм.

---

35 *Chiffres clés en protection de l'enfance, janvier 2018, Observatoire national de la protection de l'enfance BP 30302 – 75823 Paris Cedex 17, Tél : +33 (0)1 53 06 68 68 – Fax : +33 (0)1 45 41 38 01; onpe.gov.fr*

36 *Хүүхэд хамгааллын арга хэмжээ /mesures de protection de l'enfance/ нь гэр бүлд туслах /материаллаг тусламж, санхүүгийн тусламж, сургалт хүмүүжил, сэтгэл зүйн тусламж байх бөгөөд талууд харилцсан зөвшөөрсөн, сайн дурын онцлогтой байдаг/, эцэг, эхийн зөвшөөрснөөр захиргааны хамгааллын арга замаар хүүхдийг түр эцэг, эхээс нь тусад байрлуулах, прокурорт мэдэгдэх гэх мэт олон нэр төрлийн хүүхэд хамгааллын захиргааны арга хэмжээ байдаг.*

37 *Шүүхийн хүүхэд хамгааллын арга хэмжээ нь гэр бүлд туслах /материаллаг тусламж, санхүүгийн тусламж, сургалт хүмүүжил, сэтгэл зүйн тусламж байх бөгөөд шүүхээс үүрэг болгосон онцлогтой байдаг/, шүүхийн арга хэмжээгээр түр болон тодорхой хугацаанд хүүхдийг эцэг, эхээс нь тусад байрлуулах, эцэг, эхийн хүүхдээ харгалзан хамгаалах эрхийг хасах /retrait de la garde parentale/, эцэг, эх байх эрхийг хасах /retrait de l'autorité parentale/ гэх мэт мэт олон нэр төрлийн хүүхэд хамгааллын шүүхийн арга хэмжээ байдаг.*

Парисын насанд хүрээгүй хүүхдийн прокурорын газрын туслах прокурор **Жанне Дуйе** (Jeanne Duyé est vice-procureur au Parquet des mineurs de Paris) нь "...Le Parquet des mineurs ne s'occupe pas uniquement des mineurs délinquants, ceux qui ont enfreint la loi pénale en commettant un délit, il s'occupe aussi de la protection des mineurs en danger dans le cadre de la loi civile, lorsque les titulaires de l'autorité parentale exercent celle-ci de façon carencée..."[38] гэж нэр бүхий сэтгүүлд ярилцлага өгөхдөө цохон тэмдэглэсэн байдаг. Хөрвүүлбэл, "...Насанд хүрээгүй хүүхдийн прокурорын газар нь зөвхөн эрүүгийн хуулийг зөрчиж, гэмт хэрэг үйлдсэн насанд хүрээгүй хүүхдийн хэргийг хариуцдаг юм биш ээ. Эцэг эх нь өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд хүүхэд хамгааллыг дутагдалтайгаар хэрэгжүүлдэг тул Прокурорын газар нь Иргэний хууль дахь ашуултай нөхцөл байдалд буй насанд хүрээгүй хүүхдийн хамгааллыг хариуцдаг..." гэсэн байна. Тэрээр, Иргэний хуулийн 375 дугаар зүйлд заасны дагуу прокурор хүүхдэд хүүхэд хамгааллын арга хэмжээг шүүхэд хандан шийдвэрлүүлдэг талаар цааш нь ярьсан байдаг.

Ер нь Прокурор нь хүүхэд хамгааллын тогтолцооны захиргааны хамгаалал, шүүхийн хамгаалал хоорондын уялдаа холбоог хангагч, уг тогтолцооны хамгийн гол хөдөлгөгч хүч болдог ажээ. Захиргааны хамгааллыг хэрэгжүүлж буй албан тушаалтнууд хүүхэд хамгаалал, сургалт хүмүүжлийн арга хэмжээ авахдаа эцэг эхийн зөвшөөрснөөр авч хэрэгжүүлдэг байна. Албадлага хэрэглэх эрхгүй учраас тэр. Ялангуяа хүүхэд хамгаалал, сургалт хүмүүжлийн арга хэмжээ авахыг эцэг, эх нь зөвшөөрөөгүй, ашуулын эрсдэл өндөр, хүүхэд ашуултай нөхцөл байдалд байгаа тохиолдолд хүүхэд хамгааллын арга хэмжээг шүүхээр авахуулахаар прокурорт ханддаг байна. Өөрөөр хэлбэл, Захиргааны хамгаалал нь зөвхөн эцэг эхийн зөвшөөрснөөр, хүүхэд ашуулын эрсдэлтэй нөхцөл байдалд байгаа үед л авагдана. Харин хүүхэд Иргэний хуульд заасан ашуултай нөхцөл байдалд байгаа бол захиргааны хамгаалал гэж байх ёсгүй бөгөөд заавал прокурорт хандаж шийдвэрлүүлнэ[39]. Энэ тохиолдолд, Хүүхдийн нийгмийн тусламжийн алба шүүхэд хандах мэдэгдэлийг Бүгд Найрамдах Улсын прокурор (анхан шатны нэгжийн дарга, прокурор)-т гаргана (Dans ce cas, un signalement judiciaire est adressé au procureur de la République par l'intermédiaire du service de l'Aide sociale à l'enfance). Бүгд Найрамдах Улсын прокурор нь хүүхдийн хамгааллыг хэрэгжүүлэхээр эрх зүйн хоёр салбарт хамаарах иргэний хэрэгт холбогдох хүүхэд хамгаалал, эрүүгийн хэрэгт хамаарах хүүхэд хамгааллыг явуулах гэсэн хоёр чиглэлээр арга хэмжээг авна (Le procureur de la République agit pour la protection des mineurs dans un double domaine : l'assistance éducative et l'action pénale). Франц Улсад шүүх эрх мэдлийн байгууллага нь шүүх, прокурорын газар гэсэн хоёр салбараас бүрддэг (**Dans la magistrature, il existe deux entités : le Parquet et le Siège**) гэдгийг дурдахад илүүдэхгүй биз ээ.

---

38 *Enfances & Psy,Éditeur: Eres, 2003/3 (no 23) p-5*

39 *Прокурор Мужийн Зөвлөлийн ерөнхийлөгчийн мэдэгдэлийг хүлээн авааД, иргэний шүүхэд хандахгүйгээр буюу шүүхийн хамгааллын арга хэмжээ авахуулахгүйгээр шийдвэрлэх, захиргааны хамгааллын хүрээнд дахин хяналт шалгалт явуулах /ашуулгүй байдал, эрсэдлийн үнэлгээ хийх/, иргэний шүүхэд хандаж, шүүхээр хүүхэд хамгааллын арга хэмжээг иргэний хэргийн журмаар авахуулах, гэмт хэрэг, зөрчлөөр шалгах, хэрэг, зөрчлийг нь эрүүгийн хэргийн шүүхээр шийдвэрлүүлэх гэсэн олон хэлбэр, байдлаар шийдвэрлэнэ. Энэ бүхэн нь цогц, системтэй, бодлоготой явагдана. Прокурор нь эрүүгийн хэргийн журмаар эцэг, эхэд хууль сануулж, хэргийг хаах, эрүүгийн хэргийн эвлэрүүлэн зуучлал явуулж, хэргийг хаах, шүүхэд шилжүүлж яллах гэсэн уяан, хатан, альтернатив журмаар шийдвэрлэдэг байна.*

Францын хууль тогтоомжид анхан шатны журмаар хэрэгжүүлэх прокурорын чиг үүргийг Бүгд Найрамдах Улсын прокурорын бүрэн эрх, чиг үүрэг гэсэн нэр томьёоны дор хуульчилдаг. Тиймээс л тэрхүү албан тушаалтны нэр энд дурдагдаад байгаа хэрэг. Мэдээж бодит амьдрал дээр Бүгд Найрамдах Улсын прокурорын чиг үүргийг түүний нэрийн өмнөөс хяналтын прокурор (substitut) нь хэрэгжүүлнэ. Анхан шатны нэгжийн прокурорын газар (Parquet)-т насанд хүрээгүй хүүхдийн хэргийг хариуцсан хяналтын прокурор (substitut des mineurs) гэсэн мэргэшсэн прокурор ажилладаг байна. Тус улсад прокурорын газрыг шүүхийн институт хоорондын эргэх уулзварын зангилаа (**le parquet est la plaque tournante de l'institution judiciaire**), талбар гэж үздэг. Өөрөөр хэлбэл, прокурорын газарт тодорхой тооны мэдээ, мэдээлэл, гомдол, хүсэлт ирэх бөгөөд түүнийг хүлээн авсны дараа өөр, өөр процесс ажиллагааг эхлүүлэх, ялангуяа эрүүгийн хэргийн (зөрчил) болон иргэний хэргийн процесс ажиллагааг эхлүүлэх, явуулахыг прокурорын магистрат (прокурор) нарт зөвшөөрсөн байдаг (c'est-à-dire le lieu où arrive un certain nombre d'informations (les signalements), qui, après traitement, permettent aux magistrats d'enclencher différentes procédures, tant en matière pénale qu'en matière civile).

Францын прокурор эрүүгийн хууль тогтоомжийг монополь байдлаар хэрэгжүүлж, цагдаагийн үйл ажиллагааг удирддаг бол иргэний хэрэгт хамаарах хүүхэд хамгааллын асуудлаар тодорхой нотлох баримтуудыг бүрдүүлэн иргэний хэргийн шүүхийн хүүхдийн шүүгч (juge des enfants)-д хандаж, иргэний хариуцлагад татна. Үүнийг францаар: "**Le juge des enfants est généralement saisi par le ministère public**" гэж хэлдэг. Үүний хувь хэмжээг дээр дурдсан график, хүснэгтнээс харсан байх. Иргэний хэрэгт хамаарал бүхий ажиллагааг явуулах хүүхдийн прокурорын талаар Франц Улсын Шүүх яамнаас гаргасан албан ёсны брошюрт: "...**l**e parquet (substitut des mineurs), reçoit les signalements d'enfants en danger et décide, le cas échéant, des suites à y apporter. Il peut principalement saisir le juge des enfants en assistance éducative; en urgence, il peut également prendre une ordonnance de placement provisoire du mineur afin de le protéger..." гэж бичсэн байна. Монголчилбол, "Прокурорын газрын хүүхдийн прокурор нь аюултай нөхцөлд байгаа хүүхдийн талаарх мэдээ, мэдээллийг хүлээн авч, энэ хэрэг явдал гарсан бол дараагийн арга хэмжээг авахаар шаардлагатай баримт материалыг бүрдүүлэхээр шийдвэрлэнэ. Прокурор хүүхэд хамгаалал, сургалт хүмүүжлийн арга хэмжээг авахуулахаар хүүхдийн шүүхэд татаж болно. Прокурор яаралтай тохиолдолд хүүхдийг хамгаалахын тулд хүүхдийг түр хамгаалалтанд авах шийдвэрийг эн тэнцүү[40] гаргаж болно" гэжээ. Прокурор хүүхэд хамгааллын шүүх хуралдаанд заавал оролцож, хууль хэрэглээ, хүүхэд хамгааллын арга хэмжээ, авах албадлагын арга хэмжээ, бусад асуудлыг тавьж шийдвэрлүүлнэ. Эргээд прокурор нь шүүхийн шийдвэрийн хэрэгжилтийг хангах баталгаа нь болно. Шүүгч нь миний шийдвэр хэрэгжиж, биелж байна уу гэдэг гүйхгүй гэсэн үг. Харин прокурор хангуулан ажиллах ёстой. Нөгөө талаас шүүгч хөндлөнгийн арбитрын этгээд тул төр хүүхэд хамгааллаа прокуророор дамжуулан шүүхэд тавиулж, шийдвэрлүүлж байна гэсэн үг юм.

40 *Шүүгчтэй адил.*

Францын хүүхдийн шүүхийн хамгааллыг хэрэгжүүлдэг механизмын үндэс нь хүүхдийн прокурор, хүүхдийн шүүгч гэдгийг мэдэж авлаа. Мөн хүүхдийн захиргааны хамгааллыг хэрэгжүүлэгч нь мужийн зөвлөлийн ерөнхийлөгч гэдгийг мэдлээ. Хүүхэд хамгааллыг хэрэгжүүлэх, авах эзэн бие нь энэ гурван субьектүүд юм. Тус улсын засаг захиргааны байгууллага, шүүх гэсэн хоёр засаглалын байгууллага хоорондын холбоос, зангилаа нь прокурор байдаг гэдгийг дахин хэлье. Өөрөөр хэлбэл, прокурор нь хүүхэд хамгааллын (хүүхдийн эрхийн эсрэг) эрүүгийн гэмт хэрэг, зөрчлийн хэрэг, иргэний хэргийн талбар дунд зогсож, тэдгээр хэргүүдийн зүйлчлэл (аль салбар эрх зүйн зөрчил болох талаар)- ийг хийж, хууль хэрэглээний зааг дээр сууж байдаг цорын ганц субьект юм. Тухайлбал, хүүхдийн эрхийг зөрчиж буй өдий төдий үйлдлүүд нь эрүү, зөрчил, иргэн гэвд олон эрх зүйн салбар харилцаанд гарч байдаг гэсэн үг. Хүүхдийн эсрэг гэмт хэрэг, зөрчил 100 хувь прокурорын чиг үүргээр дамжин хэрэгждэг бол хүүхдийн эсрэг иргэний зөрчил нь прокурорын шаардлага, оролцоотойгоор иргэний шүүхээр шийдэгддэг гэдгийг давтан дурдъя. Хүүхдийн эрхийн зөрчил нь эрүүгийн, зөрчлийн, иргэний хэргийн зааг дээр үйлдэгдэж, аль ч эрх зүйн салбар руу гулсан орж болно. Хүүхдийн эрхийн зөрчлийг үйлдэгч, хамтран оролцогч, үл мэдээлэгч нар гэвд олон төрлийн субьектүүд нэг л салбар эрх зүйн хэргээр шийдэгдэхгүй тус тусын үйлдэл, эс үйлдэхүй нь өөр өөр салбар эрх зүйд хамаарч түүгээр шийдэгдэж болно. Тухайн зөрчлийн шинж чанар, субьект, оролцооны шинж чанар зэрэг олон хүчин зүйлээс шалтгаална. Үүнийг ялгаж, салгаж, шалгаж, нягталж, шийдүүлдэг ганц субьект нь прокурор ажээ.

Дүгнэлт, санал

Орчин үед, ардчилалын өлгий, Европын хүний эрхийн стандартыг тодорхойлогч Франц Улс “**прокурор**” хэмээх субьектыг ямар үзэл санаа, баримтлалаар энд дурдсан хүүхэд хамгааллын асуудалд өргөнөөр оролцуулж байна вэ гэвэл прокурор нь нийгмийн, нийтийн эрх ашиг, сонирхлыг хамгаалагч гэдэг зарчимд үндэслэдэг байна. Нөгөө талаас, аливаа хууль тогтоомж зөрчигдөнө гэдэг нийгэм дэх хувь хүний эрх ашигт халдахын хажуугаар нийтээр тогтоосон эрх зүйн дэг журамд халдаж, нийтийн эрх ашгийг хохироож байна гэж үздэг учраас тэр. Өөрөөр хэлбэл, нийгмийн гэрээнд халдаж байна гэсэн үг. Нийгмийн гэрээнд халдана гэдэг нийгмийн, нийтийн эрх ашгийг хохироож байгаа хэрэг. Тиймээс нийгмийн эрх ашгийг хамгаалах эзэн байх нь зүйн хэрэг бөгөөд тэрхүү эзэн бие, амьд эд эс нь прокурор аж.

Мөн Үндсэн хуульд зааснаар прокурор нь хувь хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалагч (**gardien de la liberté individuelle**) нэг субьект нь билээ. Тус улсад хүүхдийн шүүхийн хамгааллын гол хоёр субьектүүд нь хүүхдийн шүүгч, хүүхдийн прокурор байдаг, мөн хүүхэд хамгааллын тус тусдаа бие даасан хоёр тогтолцоо байдаг талаар авч үзснийг тэмдэглэн дүгнэж байна. Хүүхдийн шүүх (**tribunal pour enfants**) гэж байгаа боловч бодит амьдрал дээр эрүү, иргэний шүүхийн нэгдмэл (**unité de la justice civile et pénale**) тогтолцоонд нэг л хүүхдийн шүүгч бий. Манайхан хүүхэд хамгааллын хүүхдийн тусгай, дагнасан шүүх байгуулах юм байна гэвд туйлширч бөөн зардал, чирэгдэл гаргаж магадгүй юм. Хүүхдийн шүүгч нь өсвөр насны хүний буюу насанд хүрээгүй хүүхдийн үйлдсэн ердийн гэмт хэргийг мэргэжлийн бус хоёр шүүгч буюу

хоёр сурган хүмүүжүүлэгчийн хамтаар таслан шийдвэрлэдэг. Иргэний хэргийг дангаараа болон сурган хүмүүжүүлэгчийн хамт шийдэврлэнэ. Сурган хүмүүжүүлэгч шүүгчийн эрх, үүргийг адил эдэлнэ. Үүнийг л хүүхдийн шүүх гэж нэрлэдэг ажаам. Манай социалист нийгмийн ардын төлөөлөгч нь Францын хүүхдийн шүүхэд сурган хүмүүжлэгч гэсэн мэргэшсэн иргэнээр байж буй хэрэг. Өөрөөр хэлбэл, хоёр сурган хүмүүжүүлэгч иргэд (ардын, ард түмний)-ийн төлөөлөгчийн статустай хүүхдийн үйлдсэн эрүүгийн хэргийг мэргэжлийн ганц шүүгчийн хамт таслан шийдвэрлэж байна гэсэн үг. Харин насанд хүрээгүй хүүхэд онц хүнд гэмт хэрэг үйлдвэл тангарагтны шүүхээр шийдэгдэнэ. Энэ шүүх нь таслан шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий 6-9 иргэдийн төлөөлөгчийн бүрэлдхүүнтэй шүүх юм. Хүүхдийн прокурор мөн л адил эрүү, иргэний шүүхийн нэгдмэл тогтолцооны эрүү, иргэний (ердийн) шүүхийн дэргэдэх прокурорын газарт хүүхдийн эрхийн зөрчил (эрүү, зөрчил, иргэн) хариуцан ажиллана.

Манай улсын эрдэм шинжилгээ, судалгааны байгууллага, хувь судлаачид Франц Улсын хүүхэд хамгааллын тогтолцоо, түүний эрх зүйн зохицуулалт, үйл ажиллагааг цаашид гүнзгийрүүлэн судалж[41], хүүхэд хамгааллын цогц тогтолцоо бүрдүүлэх, хүүхэд хамгааллын арга хэмжээг өргөжүүлэх шаардлагатай. Манай улсын “Хүүхдийн эрхийн тухай” болон “Хүүхэд хамгааллын тухай” хуулиудад захиргааны хамгаалалт илүүтэй тусгагдаж, захиргааны хамгаалалт нь үр дүнгүй эсхүл хүүхэд аюулын эрсдэлтэй бус, аюултай нөхцөл байдалд амьдарч буй бол дараагийн үе шаталсан арга хэмжээг буюу шүүхийн хамгаллын арга хэмжээг авах, хүүхэд хамгааллыг тасралтгүй явуулах механизм тусгагдаагүй байна.

“La protection sociale intervenant en première intention et la protection judiciaire étant mobilisée subsidiairement”[42] гэсэн өгүүлбэр үүнийг хэлээд байгаа хэрэг. Манайх хүүхэд хамгааллын талаар Эрүүгийн хууль, Зөрчлийн тухай хууль, Иргэний хууль, Гэр бүлийн тухай хууль, Гэр бүлийн хүчирхийллийн тухай хууль, Хүүхдийн эрхийн тухай хууль, Хүүхэд хамгааллын тухай хууль зэрэг олон хуулиудаар тусгаж зохицуулсан нь тодорхой боловч хүүхэд хамгааллын механизмын доголдол байгаад байна. Хүүхдийн хамгаалал, хүүхдийн эрхийг зөрчлийг бүртгээд, зангидаад, зохион байгуулаад аль салбар эрх зүйд хамааруулах түүгээр шийдвэрлүүлээд явчих эзэн бие, амьд эд эс, бие цогц, организм, механизм манай улсад алга байгаа нь өнөөгийн эзэнгүйдэл, шийдэл хайсан гол проблем болоод байна.

“Le procureur de la République est un acteur majeur de la protection de l’enfance en danger”[43] гэсэн ганц франц өгүүлбэр үүний нотолгоо болно буй за.

Монгол Улсын прокурорын байгууллагын прокурор нь Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаа, Шүүхийн шийдвэр

---

41 *Франц Улсын энэ талын туршлагыг газар дээр очиж судлах, хамтарсан төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх бүрэн боломж хоёр талд бий.*

42 *Хүүхдийн нийгэм (захиргааны) хамгааллыг эхний шатанд хэрэгжүүлэх, нэмэлтээр шүүхийн хамгааллыг авч хэрэгжүүлэх гэсэн өгүүлбэр.*

43 *Бүгд Найрамдах Улсын прокурор нь аюултай нөхцөл байдалд буй хүүхдийн хамгааллын гол тоглогч, хэрэгжүүлэгч мөн гэсэн өгүүлбэр ажээ.*

гүйцэтгэх ажиллагаанд тус тус хяналт тавьж, Иргэний хэрэг шүүхээр хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төрийг төлөөлөн оролцох бүрэн эрх бүхий цорын ганц субьект тул прокурорын байгууллагыг хүүхэд хамгааллын тогтолцооны механизмын гол хөдөлгөгч хүч болгон, нэн идэвхтэй байдлаар ажиллах хууль, эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох хэрэгтэй юм. Энэ л эрх зүйн зохицуулалт манай нийгэмд дутагдаж байгааг Франц Улсын жишээнээс харсан байх гэж найднам.

Шинэ эрх зохицуулалтыг хүлээхгүйгээр прокурорын байгууллагад[44] өсвөр насны (хүүхэд) хүн гэмт хэрэг үйлдсэн, эсрэгээрээ хүүхэд аливаа гэмт хэрэг, зөрчлийн улмаас халдлагад өртөж хохирогч болсон эрүүгийн болон зөрчлийн бүх хэргүүдэд дагнан хяналт тавих прокурорыг бий болгож, тэрхүү прокурор мөн хүүхдийн эрх зөрчигдсөн талаарх иргэний шүүх хуралдаан[45]-д оролцож байх нь зүйтэй юм. Тэр прокурор нь хүүхдийн эрхийг хамгаалах талаар төрийн болон төрийн бус байгууллагуудтай нягт хамтарч ажиллах нь зүйн хэрэг[46]. Прокурор нь төрийн нэрийн өмнөөс шүүхэд төлөөлөн оролцох эрх зүйн зохицуулалттай ч ингэж, хүүхэд хамгааллын чиглэлээр амь орох ёстой[47].

Монголын төр прокурорын байгууллагад хуулиар үүрэг өгч, тэрхүү үүргийг прокурор нь төрийг, нийтийн эрх ашгийг төлөөлөн хэрэгжүүлж, зарим арга хэмжээг нь бие даан авах, зарим арга хэмжээг шүүхээр авахуулах, түүний хэрэгжилтэнд хяналт тавих байдлаар хүүхэд хамгааллын чиглэлээр ажиллах эрх зүйн зохицуулалт дутагдаж байгааг дахин хэлье.

Аль ч улсын ардчилсан төр шүүх, шүүгчийг дуудаад үүрэг чиглэл өгч болохгүй учраас л хүн төрөлхтөн, төр улс прокурор хэмээх субьектыг ажиллуулж байгаа хэрэг. Тэрхүү прокурор хэмээх субьектыг гаргаж ирсэн анхны улс нь мөн Франц билээ.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч хүүхэд хамгааллын чиглэлээр хуулийн төслийг санаачлан батлуулбал үр дүнгээ өгнө буй за. “Хүүхдийн эрхийн шүүхийн хамгаалал” гэсэн эрх зүйн институт, ойлголт, ухагдахууныг бий болгож, тодорхой эзэн биетэй организм, механизмыг бүрдүүлэх, энэ талаар тодорхой хууль тогтоомжуудад нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар прокурорын чиг үүрэгт хүүхэд хамгааллын талаар авч хэрэгжүүлэх чиг үүргийг шинээр тусгасан холбогдох хуулийн төслийг санаачлах, түүнээс гадна хүүхдийн аюулгүй байдлыг хангаж чадаагүй, үйлдэл, эс үйлдэхүйн улмаас хүүхэд хохирсон тохиолдолд орон нутгийн засаг, захиргааны байгууллага,

---

44 *Энэ талын уламжлал ч прокурорын байгууллагын түүхэнд байсан. Уламжлалаа сэргээх, сэргээхдээ Ардчилсан орны туршлагаар дахин сэргээн тогтоох тухай санаа болой.*

45 *Ялангуяа, Гэр бүлийн тухай хууль дахь “эцэг, эх байх эрхийг хязгаарлах”, “эцэг, эх байх эрхийг хасах” шүүх хуралдаанд.*

46 *Тухайлбал, Цагдаагийн байгууллагын хүүхдийн байцаагч, Хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газрын улсын байцаагч, Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч, Хүүхдийн эрхийн ажилтан, Нийгмийн ажилтан, Хүүхэд хамгааллын хамтарсан багийн гишүүд гэх мэт. Тэгээд ч Прокурорын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.2-т заасан “хүний эрх, эрх чөлөө, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах” зарчим хангагдах болно.*

47 *Прокурорын тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1 “Прокурор хуульд заасан тохиолдолд дараах шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн оролцоно”: 17.1 дэх хэсгийн 17.1.3.”Захиргааны болон Иргэний хэрэг шүүхээр хянан шийдвэрлэх” гэсэн заалт.*

түүний харьяа байгууллага, албан тушаалтнуудад эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг эрх зүйн зохицуулалтыг эрүүгийн хуульд шинээр хуульчлах нь зүйтэй юм. Монгол Улс нь хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр 2015 оны Эрүүгийн хуулиар хуульчилсан боловч хуулийн этгээдэд зөвхөн аж ахуйн нэгжийн хүрээнд авч үзсэн байдаг.

Эцэст нь тэмдэглэхэд Франц Улс нь орон нутгийн засаг, захиргааны байгууллагыг эрүүгийн хариуцлага хүлээх субьектээр хуульчилсан байдаг. Энэ талаар Хууль сахиулахын Их сургуулийн Эрдмийн зөвлөлийн эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор, профессор Г.Гантөмөр "Гэмт хэргийн бүрэлдхүүний ерөнхий онол" хэмээх бүтээлдээ "...Франц Улсын 1994 оны Эрүүгийн хуулийн 1 дүгээр дэвтэр, 2 дугаар хэсгийн 121-2 дахь зүйлд: Төрөөс бусад хуулийн этгээд, түүний төлөөлөгчид,... гэмт хэргийнхээ (үйлдлийнхээ) төлөө хууль тогтоомжид заасан тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ,... хуулийн этгээд гэдэгт тодорхой ашиг орлогын төлөөх байгууллага хуулийн этгээд,...улс төрийн нам, эвсэл холбоо, үйлдвэрчний эвлэл, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд хамаарна..."[48] гэж тодорхой бүтээлээс эшлэн бичсэн байдаг.

Залуу судлаачид, сонирхогч хэн бүхэн **"Le rôle du procureur de la République en matière de protection de l'enfance"[49], "la modernisation du système et son organisation entre protection administrative et protection judiciaire"[50]** гэсэн өгүүлбэрүүд болон энэхүү өгүүлэлд давхар хадмал хэлбэрээр оруулсан үг, өгүүлбэр, нэр томъёог ашиглан гүнзгийрүүлэн судлах боломжтой.

48 *Г.Гантөмөр, Гэмт хэргийн бүрэлдхүүний өрөнхий онол, УБ, 2011, 133 дахь тал*

49 *Хүүхэд хамгааллын хэрэг дэх Бүгд Найрамдах Улсын прокурорын роль гэсэн өгүүлбэр.*

50 *Захиргааны хамгаалал, шүүхийн хамгааллын хоорондох зохион байгуулалт, системийн шинэчлэл гэсэн өгүүлбэр. Энэ мэт олон өгүүлбэр бичиж болно. Гэхдээ франц үг, өгүүлбэр, нэр томъёог чөлөөтэй хадмал хийн энэхүү өгүүлэлд оруулсан тул түүгээр түлхүүр үг болгон ашиглана биз ээ. Нөгөө талаас буруу хөрвүүлсэн буулгасан байх аваас залруулан ойлгоход тус болох нь мэдээж.*

Б.БОЛОРСАЙХАН

"Бүх нийт боловсролын төлөө!"
Иргэний нийгмийн үндэсний эвслийн дэд зохицуулагч

ДЭЛХИЙН ИРГЭНИЙ БОЛОВСРОЛЫН АЧ ХОЛБОГДОЛ

"Үндэстнүүд нэгдэн зүтгэх үед итгэл найдвар биежиж, хамтаараа шийдэл олох болно."[1]

Товч агуулга: *Боловсролоор дамжуулан үнэт зүйлсийг бэхжүүлэхэд танин мэдэхүйн зэрэгцээгээр хүний зан байдлыг өөрчлөхүйц нөлөө үзүүлэх нь чухал болохыг онцолно. Ийнхүү боловсролыг олгох үйл явцад удирдлага болгох зарчим, арга зүйг хувирган өөрчлөгч өнцгөөс харвал хүний эрхийн боловсрол, энх тайвны боловсрол, тогтвортой хөгжлийн боловсрол, дэлхийн иргэний боловсролд нийтлэг нөхцөл байгааг харуулна. Энэхүү өгүүлэлд цаашид хүний эрхийн боловсролыг олгоход бусад хувирган өөрчлөгч боловсрол, тэр дундаа дэлхийн иргэний боловсролын үнэт зүйл чухал ач холбогдолтойг задлан шинжилсэн болно.*

Түлхүүр үгс: *сурч боловсрох эрх; хувирган өөрчлөгч боловсрол; тогтвортой хөгжил; хүний эрхийн боловсрол; үнэт зүйлс.*

1 *Антонио Гутеррес, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Парисын энх тайвны форум, (2018.11.11)*

Оршил

Хувирган өөрчлөхүйц (заримдаа хувирган өөрчлөгч) боловсрол гэсэн ойлголтын цаана хувирган өөрчлөх шинжтэй суралцахуйг эн тэргүүнд анхаарах шаардлагатай. Америкийн социологич, Колумбын их сургуулийн Багшийн коллежийн Насанд хүрэгчдийн болон үргэлжилсэн сургалтын чиглэлээр мэргэшсэн, эмерит профессор Жек Мезиров анх 1990-д оноос энэхүү ойлголтыг өөрийн боловсруулсан онолд ашигласан юм. Тэрээр хүн хэрхэн хөгжих, өөрийн итгэл үнэмшил, туршлагаа хэрхэн шүүн тунгааж, эргэцүүлдэг тухай, мөн хүрээлэн буй ертөнцийг явцуу харж байгаагаа өөрчлөх боломжтой талаар номлосон ажээ. Ялангуяа хүмүүсийн ертөнцийг хэрхэн харж, мөн ертөнцийн талаар үзэл бодлоо яаж өөрчилдөг тухай нарийвчлан судалсан байна.[2] Мезиров хувирган өөрчлөгч байдлаар суралцахуй гэдэгт "нийтээрээ хүлээн зөвшөөрсөн хамтын төсөөллийг илүү тэгш хамруулсан, үл ялгаварлах шинжтэй, өөр дээрээ эргэцүүлсэн, нээлттэй, сэтгэл хөдлөлийн хувьд өөрчлөлт болгож хувиргадаг суралцахуй"-г ойлгохоор тодорхойлжээ.[3] Мезиров хүн ертөнцийн талаар үзэл бодлоо өөрчлөхийн тулд "чиг баримжаа алдуулсан салаа замын уулзвар"-т ирэх ёстой гэдэг. Чиг баримжаа алдуулсан салаа замын уулзвар нь хувь хүн өөрийн итгэж байгаа итгэл үнэмшлээ дахин харах, бусад хүнтэй харилцан ярилцах, өөрийгөө шүүн тунгаах, дотогшоогоо эргэцүүлэхэд хүрдэг.[4] Нэг үгээр хүн өөрийгөө болон оршин суугаа хүрээлэн буй орчноо харах өнцгөө өөрчлөх, огцом эргүүлдэг байна. Ийнхүү өөрчлөхөд юуны өмнө тухайн хүний бодож, мэдэрч, ямар нэгэн үйлдэл хийж буй үйл явц өөрчлөгдөх шаардлагатай юм. Мезиров конструктивист хандлагаар хувь хүн өөрийн туулсан туршлагаа мэдрэн тайлбарлах, дахин тайлбарлахад утга учир үр нөлөөтэй болохыг онцолсон байна. Тус үйл явцыг алхамчилвал:

- Хувиран өөрчлөгдсөн зүйлийг олж харах;
- Өөр дээрээ жиших буюу дотогшоо өнгийж, өөрийгөө илэрхийлж ирсэн ойлголтоо өөрчлөх;
- Итгэж үнэмшиж буй дэс дараат, эрэмбэ цэгцэт мэдлэгийн тогтолцоог дахин харах;
- Аажмаар амьдралын хэв маягаа өөрчлөх хэмээн дүрсэлж болох юм.

Тодруулбал, ерөнхий боловсролын байгалийн шинжлэл хичээл, биологийн сурах бичгийн хүрээнд хүн төрөлхтнийг эрэгтэй, эмэгтэй гэж хоёр хүйсэд ангилна гэж суралцагч мэдсэн байя гэж төсөөлцгөөе. Гагцхүү гетеросекс норматив агуулгыг үзсэн хүний хувьд гомосекс харилцаа, бэлгийн чиг

2 *Christie, M., Carey, M., Robertson, A., & Grainger, P. (2015). Putting transformative learning theory into practice. Australian Journal of Adult Learning, 55(1), 10-30 дахь тал.*

3 *Mezirow, J. (2009). Transformative learning theory. In J. Mezirow, and E. W. Taylor (Eds), Transformative Learning in Practise: Insights from Community.*

4 *Howie, P. & Bagnall, R. (2013). A beautiful metaphor: Transformative learning theory. International Journal of Lifelong Education, 32(6), 816-836 дахь тал.*

баримжаа, хүйсийн баримжаа илэрхийлэл зэргийг харахад өөрийн мэдлэгийг дахин эргэцүүлэх, итгэл үнэмшлээ нягтлах шаардлагатай хувь хүн тулгарна. Орд харуулсан жишээ зургаас мэдлэгийн тогтолцоо хэрхэн өөрчлөгдөж, парадигмын шилжилт гарсныг харж болно.

Өөр нэг жишээ бол хүүхэд ерөнхий боловсролын сургуулийн аюулгүй, таатай суралцах орон зайд төлөвшиж байснаа их дээд сургуульд элсмэгц өөрөө шууд биеэ даах, сонгосон үйлдэл бүрийнхээ хариуцлагыг насанд хүрэгчдээс хамаарахгүйгээр үүрэхэд хүрч байна. Насанд хүрэгчид тэдэнтэй гол төлөв "Том болоогүй байна" гэж харьцдаг байснаа сургууль төгсмөгц шууд "Том болсон тул хариуцлагатай бай" гэж харьцах байдлаар илэрдэг. Энэ тохиолдолд "салаа замын уулзварт ирэх" буюу хамтын төсөөллөөр бэхэжсэн, өөртөө шингээсэн үнэт зүйлсээ харах шаардлагатай тулгарна. Соёл, нийгэм, боловсрол, улс төрийн туршлага, хэм хэмжээ шууд нөлөөлж, хэлбэржиж байгаа төсөөлөл нь оюун санааг бодоход нөлөөлдөг бөгөөд үүнээс хүний үзэл бодол тогтож байна гэж дүгнэх боломжтой.

Хувирган өөрчлөх санаачилга

Тогтвортой хөгжлийн[5] үзэл санаатай уялдан, 2012 оноос хувирган өөрчлөгч шинжтэй боловсролын бүрэлдэхүүн шинжийг дэлхийн иргэний боловсролтой уялдуулах болсон билээ.

5 *"Хэрэв ирээдүй хойч үеийнхээ хэрэгцээгээ хангах чадварыг бууруулахгүйгээр одоогийн хэрэгцээгээ хангаж байвал хөгжлийг тогтвортой байна гэж үзнэ." Дэлгэрэнгүйг: "Бидний нийтлэг ирээдүй" тайлан, НҮБ-ын Хүрээлэн буй орчин, хөгжил хариуцсан дэлхийн комисс (1987)*

1945-1960-аад оны дунд хүртэл	1986-2000 он	2000-2015 он	2015-2030 он
- Хөгжил = Эдийн засаг хөгжил = Тасралтгүй өгсөх өсөлт - Дайны дараах хот балгас, улсуудыг сэргээн босгохын тулд хөгжлийг дан эдийн засгийн үзүүлэлтээр хэмжих аргачлалыг ашиглаж байсан ба хожим эдийн засгийн үзүүлэлтээс илүүтэйгээр хүнийг харах, хүний эрхийг хэрхэн эдлүүлж байгааг анхаарах болсон юм.	- Хөгжил бол хүний салгаж үл болох эрх - Нийт хүн ам, ард иргэдийн сайн сайхны төлөө, мөн хөгжлөөс авч болох ашиг тусыг шударга хуваахын тулд тэдний идэвхтэй, чөлөөт, утга учиртай оролцооноос бүрдэх эдийн засаг, нийгэм, соёлын болон улс төрийн өргөн хүрээний үйл явц юм.[6]	- Хөгжилтэй улсууд "дээрээс доош", "хандивт тулгуурласан хандлагаар" хөгжиж буй улсад гол төлөв анхаарсан билээ. - Мянганы хөгжлийн 2-р зорилт болон Боловсролыг бүх нийтэд санаачилгыг уялдуулж чадаагүй учир тайлагнахад хүндрэл учирсан нь сургамж болсон байна.	- Түгээмэл – Бүх улсыг хамарсан - Цогц байдлаар хүрээгээ урагш тэмүүлэн боловсруулсан - Хүний эрхийн өнцгийг багтаасан - Жендэрийн тэгш байдлыг хангахад тууштай зогссон - Тэгш хамруулсан, эрх тэгш: "Хэнийг ч үлдээхгүй" - Хариуцлагатай – Төрийг үүрэг хүлээгч гэж заасан - Хувирган өөрчлөгч – Тогтолцооны шинжтэй өөрчлөлт хийх хөтөлбөр

Ялангуяа Инчоны тунхаглалд тэгш хамруулсан, тэгш боломж олгосон, чанартай боловсрол, насан туршдаа суралцахуйг дэлхий нийтээр хүлээн зөвшөөрч[7], чанартай боловсрол нь "эрүүл, бүрэн дүүрэн амьдралаар амьдрах боломж бүрдүүлсэн; мэдээлэл бүхий шийдвэр гаргадаг; орон нутгийн болон дэлхийн хэмжээний асуудалд тогтвортой хөгжлийн боловсрол, дэлхийн иргэний боловсролоор дамжуулан арга хэмжээ авдаг ур чадвар, үнэт зүйлс, хандлагыг хөгжүүлэх"-ийн хамт "2015 оноос хойших тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөрт хүрэхийн тулд хүний эрхийн боловсрол, сургалтаар дамжуулан" хүрэхээр зорьж байна. Үүний зэрэгцээ Тогтвортой хөгжлийн 4.7 дахь дэд зорилтод "2030 он гэхэд тогтвортой хөгжлийн мэдлэг, тогтвортой амьдралын хэв маяг, хүний эрх, жендерийн тэгш байдал, энх тайван болон хүч үл хэрэглэх соёлыг төлөвшүүлэх, дэлхийн иргэн байх, соёлын олон янз байдал болон тогтвортой хөгжилд соёлын оруулж буй хувь нэмрийг ойлгуулах мэдүүлэх замаар тогтвортой хөгжлийг хөхиүлэн дэмжихэд шаардлагатай мэдлэг, ур чадварыг бүх суралцагчдад олгох"[8] гэж нарийвчлан тодорхойлсон байна.

6 *НҮБ-ын Хөгжих эрхийн тухай тунхаглал A/RES/41/128 (1986.12.04)*

7 *UNESCO Education 2030, Incheon Declaration and Framework for Action for the implementation of Sustainable Development Goal 4 http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002456/245656E.pdf*

8 *Үндэсний статистикийн хороо, Тогтвортой хөгжлийн зорилго: Зорилго 4. Чанартай боловсролыг дэмжих. Дэлгэрэнгүй: http://sdg.1212.mn/Home/Detail?id=4*

Боловсрол		
Форын тайлан (1972)[9]	Делорын тайлан (1996)[10]	Амина/Морганы тайлан (2016)[11]
Уламжлалт тогтолцоо бэрхшээлтэй тулгарсан. Суралцдаг нийгэм; насан туршийн боловсрол гэсэн хоорондоо хамааралт хоёр ойлголтыг тодорхойлсон билээ.	Амьдралынхаа туршид суралцах; боловсролын дөрвөн багана (мэдэх, хийх, хамтдаа амьдрах, оршихын тулд суралцах) гэсэн хоёр ойлголтод тулгуурлаж, боловсролын алсын хараг олон талт байдлаар тодорхойлсон байна.	XX зууны боловсрол ямар байх вэ? Нийгмийн өөрчлөлтийн өнөө үед боловсрол ямар үүрэг гүйцэтгэх вэ? Суралцахуйг яаж зохион байгуулах вэ? гэсэн асуултад хариулт өгсөн болно.

Дээр дурдсан Тогтвортой хөгжлийн боловсрол болон Дэлхийн иргэний боловсролын хүрээ, агуулгыг дараах байдлаар тодорхойлжээ.

- **Тогтвортой хөгжлийн боловсрол (ТХБ)**: Суралцагчдыг одоогийн болон ирээдүйн үеүдийн төлөө соёлын ялгаатай байдлыг хүндэтгэхийн хамт хүрээлэн буй орчны бүрэн бүтэн байдал, эдийн засгийн амьдрах чадвар, зүй ёсны нийгмийн төлөө мэдээлэл бүхий шийдвэр гаргах, хариуцлагатай арга хэмжээ авахуулж сургадаг. Энэ бол насан туршдаа суралцахуйн тухай ойлголт бөгөөд чанартай боловсролын салшгүй хэсэг болдог. Тогтвортой хөгжлийн боловсрол нь цогц, хувирган өөрчлөгч боловсрол бөгөөд сургалтын агуулга, үр дүн, заах арга зүй, суралцах орчинд хүртэл анхаардаг. Нийгмийн хувирган өөрчилж байгаа эсэхээр зорилгодоо хүрснийг нягталж болно[12]. Тус боловсролын үндсэн сэдэв нь уур амьсгалын өөрчлөлт, гамшгийн эрсдэлийг бууруулах, тогтвортой ахуй амьдрал, тогтвортой хэрэглээ, үйлдвэрлэл, биологийн төрөл зүйл, ядуурлыг бууруулах зэрэг багтана.[13]

- **Дэлхийн иргэний боловсрол (ДИБ)**: Хүн бүрийг хүндэтгэх, хүн төрөлхтний нэг хэсэг гэсэн мэдрэмжийг төрүүлэх, дэлхийн хариуцлагатай, идэвхтэй иргэн болоход тусалдаг. Дэлхийн шинжтэй асуудалтай нүүр тулах, шийдэхийн төлөө идэвхийлэн зүтгэх, илүү амар амгалан, хүлээцтэй, тэгш хамруулсан, аюулгүй ертөнц бий болгоход урьдаас хувь нэмэр оруулагч иргэд болгох зорилготой.[14]

9 *НҮБ-ын БШУСБ, "Хүн болохын тулд суралцах нь: Өнөөдөр ба маргаашийн боловсрол". Дэлгэрэнгүйг: http://www.unesco.org/education/pdf/15_60.pdf*

10 *НҮБ-ын БШУСБ, "Боловсрол: Түүнд нуугдсан эрдэнэс". Дэлгэрэнгүйг: http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001095/109590eo.pdf*

11 *НҮБ-ын БШУСБ, "Боловсролын тухай дахин эргэцүүлэн бодох нь: Боловсрол бүх нийтийн баялаг уу?" тайлан. Дэлгэрэнгүйг: http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232555mgt.pdf*

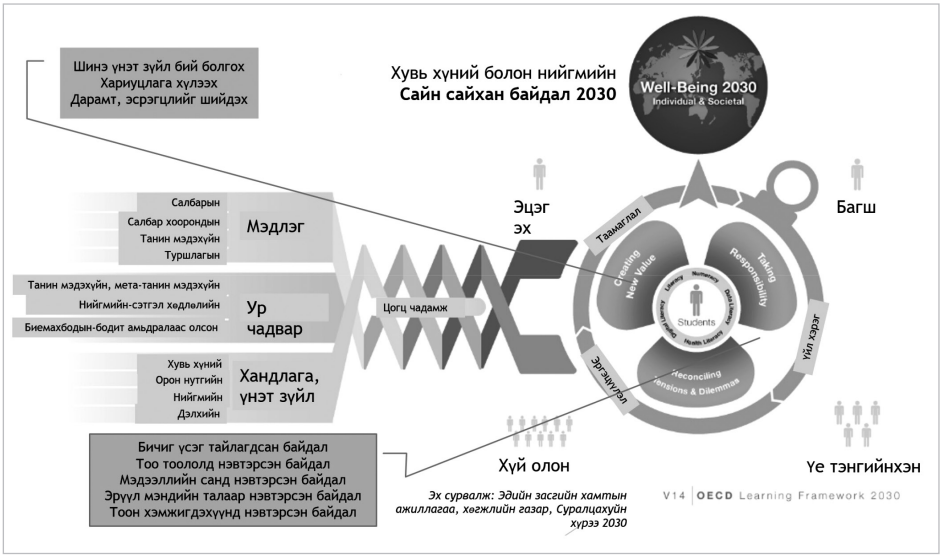
12 *НҮБ-ын БШУСБ, Тогтвортой хөгжлийн боловсролын талаарх дэлхийн үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх зураглал, 2014 он. 11 дэх тал. Дэлгэрэнгүйг: http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002305/230514e.pdf*

13 *НҮБ-ын БШУСБ, Өөрсдийн хүсэж буй ирээдүйгээ бий болгох нь: НҮБ-ын Тогтвортой хөгжлийн төлөөх арван жил (2005-2014 оны эцсийн тайлан), 2014 он. 21 дэх тал. Дэлгэрэнгүйг: https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a33_un_decade_final_report_2014_230171e.pdf*

14 *НҮБ-ын БШУСБ, Дэлхийн иргэний боловсрол: Сэдэв болон сургалтын зорилтууд, 2015 он, 16 дахь тал. Дэлгэрэнгүйг: http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002329/232993e.pdf*

Нэр	Ерөнхий сэдэв	Холбогдох дэд сэдэв
ТХБ	Хүн амьд үлдэх, сайн сайхан амьдрах	Уур амьсгалын өөрчлөлт; хүрээлэн буй орчны тогтвортой байдал, гараг дэлхийгээ хайрлах; тогтвортой хөгжил, хэрэглээ, ахуй амьдрал
	Энх тайван, үл хүчирхийлэх	Үндэсний эв нэгдэл/иргэншил; үндэстнүүдийн найрсаг харилцаа; харгис экстремист үзлээс сэргийлэх; дээрэлхэх зэрэг хүчирхийллийн хэлбэрээс сэргийлэх, жендэрт суурилсан хүчирхийлэл, сургуультай холбоотой жендэрт суурилсан хүчирхийлэл
ДИБ	Хүний эрх, үндсэн эрх чөлөө	Эрх тэгш байдал, жендэрийн эрх тэгш байдал, тэгш хамруулах, үйл ялгаварлах; шударга ёс, зүй ёс; ёс зүй/ёс суртахуун/үнэт зүйлс; ардчилал; хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрх; бэлгийн чиг баримжаатай холбоотой эрх; хувийн/иргэний хариуцлага
	Соёлын ялгаатай байдал, хүлээцтэй байдал	Олон улсын харилцан ойлголцол, эв санааны нэгдэл, хамтын ажиллагаа; соёл хоорондын болон шашин хоорондын харилцан яриа; дэлхийн иргэн байх (дэлхийн боловсрол)[15]

Боловсрол 2030 зорилгын хүрээнд зөвхөн ур чадварыг онцлохгүйгээгээр үнэт зүйлсийг хамруулан цогц чадамжийн талаар анхаарах болжээ[16].



15 *Claire Mc Evoy, Historical efforts to implement the UNESCO 1974 Recommendation on Education in light of 3 SDGs Targets (4.7, 12.8 and 13.3), 11 дэх тал.*

16 *Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн газар, Боловсрол, ур чадварын ирээдүй: Бидний хүсэж буй ирээдүй, 2018 он, 4 дэх тал. Дэлгэрэнгүйг: http://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20(05.04.2018).pdf*

Ийнхүү олон сэдэвтэй давхцах, бусад хичээл, сургалтын агуулгад орсон дэд сэдэв хөндсөн байдал харагдана. Дэлхийн иргэний боловсрол нь сурганы арга зүйн дараах зарчмыг удирдлага болгодог. Үүнд:

- Хүний эрх, үнэт зүйлс, энх тайван, нийгмийн зүй ёс руу чиглэх;
- Оролцоо, улс төрийн үйл ажиллагааны талаарх цогц чадамж;
- Шүүн тунгаах хандлага;
- Хувь хүний болон үндэстний үүднээс түүхчлэх-нухацтай хандах байр суурьтай байх.

Дэлхийн иргэний боловсролын мэдлэг, ойлголт, ур чадвар, үнэт зүйлс, хандлагыг задлан харвал дараах байдлаар задардаг байна[17]:

Мэдлэг, ойлголт	Ур чадвар	Үнэт зүйлс, хандлага
Өөрийгөө танин мэдэх, өөрийн амин чанар (identity); сэтгэл хөдлөлийн оюун ухаан; нийгмийн эв эе; өөрийгөө мэдэх, өөртэйгээ амьдрах; бусдыг мэдэх, бусадтай амьдрах; хүний эрхэд суурилсан хандлага: нийгмийн зүй ёс, тэгш боломж; амин чанар, ялгаатай байдал; даяарчлал, харилцан хамааралт байдал, энх тайван, зөрчилдөөн; хүний эрх; эрх мэдэл, засаглал; жендэрийн тэгш боломж; харгис экстремист үзэл, терроризм, радикальчлалаас сэргийлэх; дэлхийн эрх; амьтны эрх чөлөө; уур амьсгалын өөрчлөлт	Шүүн тунгаах, бүтээлчээр сэтгэх; Бусдыг бодох; Өөрийнхөө тухай мэдэх, эргэцүүлэх; харилцаа холбоо тогтоох; хамтрах, зөрчилдөөнийг шийдвэрлэх; ярвигтай, тодорхойгүй байдлыг шийдэх чадвар; мэдээлэл бүхий, эргэцүүлсэн үйлдэл; хүмүүс хоорондын харилцаа	Амин чанарын мэдрэмж, өөртөө итгэх итгэл; Нийгмийн зүй ёс, тэгш боломжийн төлөө хичээн зүтгэх; хүмүүсийг болон хүний эрхийг хүндэтгэх; ялгаатай байдлыг нандигнах; хүрээлэн буй орчинд анхаарах, тогтвортой хөгжлийн төлөө хичээн зүтгэх; оролцох, тэгш хамруулахад хичээн зүтгэх; хүмүүс өөрчилж чадна гэдэгт итгэх итгэл; бусдыг, амьтадыг энэрэх

Бид өөрсдийн алсын хараа, үнэт зүйлсээ бодит амьдралд хэрхэн буулгах вэ? Хүн өөрийн туулсан туршлага, үйл хэргээр дамжуулан өөрийгөө хувирган өөрчлөхөд боловсрол л хамгийн тулгуур хувь нэмэр оруулах ажээ. Сүүлийн олон арван жилийн хугацаанд хувирган өөрчлөгч боловсролыг бид харилцан адилгүй хүрээг хамруулан, хоорондоо уялдаа холбоотой үзэл санааг бэхжүүлж, хөгжүүлж иржээ.

Зэвсэглэлийн эсрэг боловсрол (Disarmament Education): Зэвсэглэлийг зогсоох, зэвсэглэлээр хөөцөлдөхгүй байхад анхаарч, милитаризмыг аль болох арилгах, зэвсэгт мөргөлдөөн, зэвсэг хэрэглэсэн хүчирхийллээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд аливаа хэлбэрийн зэвсгийг багасгах, хянах, устгахад анхаардаг[18].

17 *Оксфам, Идэвхтэй, хариуцлагатай дэлхийн иргэн хөгжүүлэх гол бүрэлдэхүүн, 2015 он.*

18 *Энх тайван, эрх чөлөөний төлөөх эмэгтэйчүүдийн олон улсын лиг, Зэвсэглэлийн эсрэг хөтөлбөр. Дэлгэрэнгүйг: http://www.reachingcriticalwill.org/resources/fact-sheets/critical-issues/4648-disarmamenteducation*

Энх тайвны боловсрол (Peace Education) эсвэл **Энх тайвны соёлын төлөөх боловсрол (Education for a Culture of Peace)**: Зөрчилдөөн, шууд илрэх эсвэл бүтцийн шинжтэй хүчирхийллээс сэргийлэх; зөрчилдөөнийг эв зүйгээр шийдвэрлэх; өөртөө, бусдад, бүлэг хооронд, үндэсний түвшинд энх тайван цогцлоох нөхцөл бүрдүүлэхэд шаарддаг, хүүхэд, залуус, насанд хүрэгчдэд зан байдлын өөрчлөлт авчрахуйц мэдлэг, ур чадвар, хандлага, үнэт зүйлсийг илэрхийлнэ (Фоунтэйн, 1999)[19].

Дэлхийн эргэн тойрон дахь амьдралын микро, макро түвшинд тулгарах янз бүрийн асуудал, бэрхшээлтэй уялдах зөрчилдөөн, хүчирхийлэл, амгалан бус байдлын суурь шалтгааныг шүүн тунгааж ойлгохыг хөхиүлэн дэмждэг. Үүний хамт хувь хүний болон нийгмийн шинжтэй өөрийн амьдрал, гэр бүл, хамт олон, байгууллага, үндэстэн, дэлхийд түгсэн дайны, хүчирхийллийн, амгалан бус байдлын (peacelessness) соёлыг энх тайвны, идэвхтэйгээр үл хүчирхийлэх соёлд чиглүүлдэг үнэт зүйлс, хандлага, ур чадвартай болохыг дэмждэг (Тох, 2002)[20].

Зөрчилдөөнийг шийдвэрлэх, хувирган өөрчлөх боловсрол (Education for Conflict Resolution and Transformation): Соёлын хувьд утга учиртай арга замаар өөрийнхөө, хүмүүс хоорондын, байгууллагын зөрчилдөөнийг шийдвэрлэхэд тустай янз бүрийн үйл явц, туршлага, ур чадвар үлгэрлэж, заадаг. Мөн аюулгүй, таатай хамт олныг бий болгоход тустай (Зөрчилдөөнийг шийдвэрлэх нийгэмлэг, 2002). Зөрчилдөөний мөн чанар, эрх мэдлийн динамик, зөрчилдөөнд үзүүлэх нөлөө, зөрчилдөөнийг харах, хариу арга хэмжээ авахад бидэнд нөлөөлдөг соёлын үүрэг зэрэг үндсэн ойлголтыг суралцагчдад өгдөг (Жонс, 2004)[21].

Хүний эрхийн боловсрол (Human Rights Education): Аливаа хүний эрх, эрх чөлөөг түгээмэл байдлаар хүндэтгэх, хэрэгжүүлэх явдлыг хөхиүлэн дэмжих зорилготой боловсрол олгох, сургалт хийх, мэдээлэл түгээх, ойлголт нэмэгдүүлэх, суралцах бүхий л үйл ажиллагаанаас бүрдэнэ. Мөн хүмүүст мэдлэг, ур чадвар, ойлголт өгч, тэдний хандлага, зан байдлыг өөрчилж, хүний эрхийн зөрчил, зүй бус үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх, хүний эрхийн түгээмэл соёлыг бий болгох, хөхиүлэн дэмжихэд гар бие оролцохыг дэмждэг.[22] Хүний эрхийн боловсрол гэдэгт хүний эрх, эрх чөлөөгөө хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах бодолтой хүмүүсийн хүний эрхийн түгээмэл соёл бий болгох, түүнийгээ хамгаалахад хувь нэмэр оруулж чаддаг болгохын тулд тэдэнд мэдлэг, ур чадвар, ойлголт олгож, хандлага, зан байдлыг өөрчлөх зорилготой боловсрол, сургалт, мэдлэг ойлголт нэмэгдүүлэх, мэдээлэл, туршлагыг ойлгоно. (Европын зөвлөл, 2010).[23]

---

19 *https://www.unicef.org/education/files/PeaceEducation.pdf*

20 *http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001279/127914e.pdf*

21 *http://www.creducation.org/resources/Jones_Article.pdf*

22 *НҮБ-ын Хүний эрхийн боловсрол, сургалтын тухай тунхаглал, http://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/UnitedNationsDeclarationonHumanRightsEducationandTraining(2011).aspx*

23 *https://rm.coe.int/16803034e3*

Олон улсын харилцан ойлголцлын төлөөх боловсрол (Education for International Understanding): Хүн бүрийг, тэдний соёл, соёл иргэншил, үнэт зүйлс, амьдралын хэв маягийг хүндэтгэх; дэлхий дээрх ард түмэн, үндэстнүүдийн улам хоорондоо харилцан хамааралтай болж байгааг мэдэх; бусадтай харилцаа холбоо тогтоох чадвар; хувь хүмүүс, нийгмийн бүлэг, үндэстнүүдийн нэгнийхээ өмнө хүлээсэн эрх, үүргийн тухай мэдэх; олон улсын эв санааны нэгдэл, хамтын ажиллагаа зайлшгүй хэрэгцээтэйг ойлгох; өөрийн хамт олны, улсын, дэлхийн асуудлыг шийдвэрлэх хувь хүн бүр оролцоход бэлэн байх явдлыг хөхиүлэн дэмждэг.[24]

Хөгжлийн боловсрол (Development Education) эсвэл **Орон нутгийн/ Дэлхийн зүй ёсны төлөөх боловсрол (Education for Local/Global Justice)**: Эв санааны нэгдэл, эрх тэгш байдал, тэгш хамруулах, хамтын ажиллагаа зэрэг үнэт зүйсэд тулгуурласан идэвхтэй суралцах үйл явцыг хэлнэ. Олон улсын хөгжлийн тэргүүлэх чиглэл, хүний тогтвортой хөгжлийн талаарх суурь мэдлэгтэй болж, дэлхийн хэмжээний асуудлын шалтгаан, үр нөлөөг ухамсарлан ойлгох, өөрийн хувь нэмэр, мэдээлэл бүхий шийдвэр гаргадаг болох, мөн зүй ёсны, тогтвортой эдийн засаг, нийгэм, хүрээлэн буй орчин, хүний эрхэд суурилсан үндэсний болон олон улсын бодлоготой болоход иргэн бүр бүрэн дүүрэн оролцож байхыг бэхжүүлдэг.[25]

Соёл хоорондын боловсрол (Intercultural Education) эсвэл **Олон соёлт боловсрол (Multicultural Education)**: Суралцагч бүр соёлын тухай мэдлэг, хандлага, ур чадвартай болж, хувь хүмүүс, угсаатны, нийгмийн, соёлын, шашны бүлэг, үндэстнүүдийн дунд хүндэтгэсэн, харилцан ойлгосон, эв санаагаар нэгдсэн нийгмийг бий болгоход бүрэн дүүрэн, идэвхтэй оролцох, хувь нэмэр оруулахыг зорьдог.[26]

Соёлын ялгаатай байдлыг хүндэтгэсэн, таашаасан ….соёлын болон угсаатны онцгой өвийг ойлголцохыг хөхиүлэн дэмжсэн, … мөн соёлыг бүрэн илэрхийлсэн, хариуцан харуулсан хичээлийн хөтөлбөрийг боловсруулсан …харилцан адилгүй соёл дотор амьдарч чадахуйц хандлага, ур чадвар, мэдлэгийг олж авахад тусалсан …нийгэм дэх арьс үндсээр ялгаварлах үзэл, ялгаварлан гадуурхалтыг устгасан …нийгэм, улс төр, эдийн засаг, боловсролын тэгш боломжийг олгосон байна.[27]

---

24 *UNESCO Recommendation concerning Education for International Understanding, Cooperation and Peace and Education relating to Human Rights and Fundamental Freedoms, 1974 http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13088%26URL_DO=DO_TOPIC%26URL_SECTION=201.html*

25 *DARE Forum http://www.sinergiased.org/index.php/revista/item/51-douglas-bourn-what-is-meant-bydevelopment-education*

26 *UNESCO, 2016 http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001478/147878e.pdf*

27 *National Association for Multicultural Education http://www.nameorg.org/mission_goals_objectives.php*

Арьс үндсээр ялгаварлахын эсрэг боловсрол (Anti-Racist Education): Бодлого, байгууллагын бүтцийн туршлага дахь тогтолцооны шинжтэй, гүн шингэсэн арьс үндэстэй шууд хамаарах, мөн арьс үндсээр ялгаварлаж буй нөхцөлд суурилсан... нийгэм дэх өнгөрсөн болон одоо үеийн арьс үндэстний үзэл, хэвшмэл дүр загвар, ялгаварлан гадуурхалтын талаар хэлэлцэж, ухвар мөчид төсөөлөлтэй тулгардаг. Боловсролын тогтолцоон дахь байгууламжаар дамжуулан, бүтцийн шинжтэй арьс үндсээр ялгаварлах үзлийн эсрэг тэмцэхийг зорьдог (Кэхой, 2004).[28]

Уугуул хүмүүсийн боловсрол (Indigenous Education): Хамт олны гишүүн бүр уугуул болон уугуул бус нийгэмдээ хувь нэмэр оруулахуйц газарт хүүхэд, залуус, насанд хүрэгчид, ахмадууд өөрийн авьяас билгээ хөгжүүлэх боломжтой байна. Хүн бүрийн бие махбод, сэтгэл хөдлөл, оюун санаа, сүнслэг байдалд тэнцвэртэй хандсан ... амин чанарыг дэмжсэн, сайн сайхан амьдрахад тустай, газар нутагтай нь холбосон, хэлийг нь хүндэтгэсэн, сургаал номлолтой нь уялдуулсан, өөртөө засан тохинох эрхийг нь хүлээн зөвшөөрсөн байна.[29]

Иргэний боловсрол (Citizenship Education): Бага наснаас нь хүүхдийг нийгэмтэй холбоотой шийдвэр гаргахад оролцдог, саруул ухаантай, мэдлэгтэй иргэн бэлтгэхийн тулд дараах гурван зорилтын хүрээнд сургаж байгааг ойлгоно: Тухайн улс эсвэл үндэстнийг удирдан залах зарчим, тогтолцоог ойлгуулах замаар иргэншил, хүний эрхийн талаар хүмүүсийг сургах; өөрийн шийдвэр гаргах, шүүн тунгаах; хувь хүний болон хамтын хариуцлагын талаар мэдрэмжтэй болох.[30]

Ардчилсан иргэний боловсрол (Education for Democratic Citizenship): Иргэд ардчилал, эрх зүйт ёсыг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах үзэл бодолтойгоор нийгэмд өөрийн ардчилсан эрх, хариуцлагаа эдэлж, хамгаалдаг болохын тулд мэдэлжүүлэх, ялгаатай байдлыг үнэлэх, ардчилсан амьдралд идэвхтэй оролцуулах зорилготой мэдлэг, ойлголтыг суралцагчдад олгох, тэдний хандлага байдлыг хөгжүүлж буй бүхий л мэдлэг, ур чадвар, мэдээлэл, туршлага, үйл ажиллагааг ойлгоно. (Европын зөвлөл, 2010).[31]

Дэлхийн боловсрол (Global Education): Хүмүүс өөрийн амьдрал болон дэлхий дээрх бусад хүний амьдралтай хэрхэн холбоотой байгааг ойлгох; эдийн засаг, соёл, улс төр, хүрээлэн буй орчны нөлөөнөөс бид амьдралаа бий болгож байгааг ойлгуулах; хүмүүс өөрчлөхийн тулд хамтдаа ажиллах, өөрийн амьдралаа хянаж залах ур чадвар, хандлага, үнэт зүйлсийг хөгжүүлэх; эрх мэдэл, нөөцийг илүү тэгш хуваарилсан илүү шударга, тогтвортой ертөнцийг цогцлоохын төлөө ажиллахыг хэлнэ.[32]

---

28 *http://www.socialstudies.org/sites/default/files/publications/se/5806/580605.html*

29 *http://peopleforeducation.ca/measuring-what-matters/wp-content/uploads/2016/04/P4EMWM-What-Matters-in-Indigenous-Education.pdf*

30 *http://www.unesco.org/education/tlsf/mods/theme_b/interact/mod07task03/appendix.htm*

31 *https://rm.coe.int/16803034e3*

32 *http://www.unesco.org/education/tlsf/mods/theme_c/popups/mod18t05s02.html*

Суралцагч дэлхий дахины хоорондоо холбоотой нийгэмд өөрийн үзэл бодлоо эргэцүүлэх, хуваалцах, мөн нийтлэг, нийгмийн, экологийн, улс төрийн, эдийн засгийн асуудлын төвөгтэй харилцааг хэлэлцэх, тэр дундаа сэтгэх, үйлдэх шинэ арга замыг олох боломж, цогц чадамжийг олгодог. Дэлхийн асуудлыг хөндөж, анхаарах үед хүмүүс мухардах, дарамт үүсэх, эргэлзэх зэрэг боловсрол эзэмшихэд харилцан адилгүй хандлага илрэх нь тодорхой гэж үздэг. (Европын зөвлөл)[33]

Үнэт зүйлсийн боловсрол (Values Education): Нийгэмд чухал хэмээн илэрхийлж буй үзэл санааг заах, сурах үйл явц ... үнэт зүйлсийг ойлгохын зэрэгцээ өөрийн хандлага, зан байдалдаа тусгах, сайн иргэн, ёс зүйтэй амьдрах замаар нийгэмдээ хувь нэмэр оруулахыг хэлнэ.[34]

Суралцахуйн дөрвөн багана таниулах боловсрол (Education for the Four Pillars of Learning) эсвэл **Амьдрах ур чадварын боловсрол (Life Skills Education)**: "Боловсролыг дахин тодорхойлсон тулгуур зарчим" гэж үздэг, суралцахуйн дөрвөн багана бол "мэдэхийн тулд суралцах", "хийхийн тулд суралцах", "оршихын тулд суралцах", "хамтдаа амьдрахын тулд суралцах" талаар өгүүлдэг.[35]

Амьдрах ур чадварын боловсрол нь хувь хүмүүсийн эрсдлийн хүчин зүйлсийг багасгаж, хамгаалах хүчин зүйлсийг ихэсгэж, сэтгэцийн-нийгмийн ур чадварыг хөгжүүлэх, дадлагажуулах замаар дэмжлэг үзүүлж, эрэг, дасан зохицохуйц зан байдалтай болгох зорилгоор хэрэгцээ болон үр дүнд тулгуурласан байдлаар суралцдаг сайтар боловсруулсан хөтөлбөр юм.[36]

Тогтвортой хөгжил болон тогтвортой ирээдүйн боловсрол (Education for Sustainable Development and Sustainable Futures): Одоогийн болон ирээдүйд тохиох дэлхийн шинжтэй асуудалд хамтаараа бүтээлч хандах, илүү тогтвортой, тэсвэртэй нийгэм байгуулах ... одоогийн болон ирээдүйн үеүдийн төлөө соёлын ялгаатай байдлыг хүндэтгэхийн хамт хүрээлэн буй орчны бүрэн бүтэн байдал, эдийн засгийн амьдрах чадвар, зүй ёсны нийгмийн төлөө мэдээлэл бүхий шийдвэр гаргах, хариуцлагатай арга хэмжээ авахыг хэлнэ.[37]

Үндэсний нийт аз жаргалын боловсрол (Education for Gross National Happiness): "Үндэсний нийт аз жаргал буюу ҮНАЖ бол... хөгжлийн төлөөх цогц, тогтвортой хандлага бөгөөд аз жаргалын төлөөх эрэл хайгуулыг материаллаг болон материаллаг бус үнэт зүйлстэй тэнцүүлдэг" Бутаны арга зүй

33 *http://www.developmenteducation.ie/media/documents/GEguidelines-web.pdf*

34 *http://www.curriculum.edu.au/leader/values_education_what,_how,_why__what_next,36873.html?issue-ID=12833*

35 *http://www.unesco.org/new/en/education/networks/global-networks/aspnet/about-us/strategy/the-four-pillars-of-learning/*

36 *https://www.unicef.org/lifeskills/index_7308.html*

37 *http://en.unesco.org/themes/education-sustainable-development/what-is-esd*

юм. Тулгуур дөрвөн хэсэг нь Сайн засаглал, Тогтвортой нийгэм-эдийн засгийн хөгжил, Соёлоо хадгалах, хөхиүлэн дэмжих, Хүрээлэн буй орчноо хадгалахаас бүрдэх бол үндсэн есөн хүрээ нь Амьдралын жишиг, Боловсрол, Эрүүл мэнд, Хүрээлэн буй орчин, Хамт олны амьдрах чадвар, Цаг ашиглалт, Сэтгэл зүйн сайн сайхан байдал, Сайн засаглал, Соёлын тэсвэрт байдал, соёлоо хөхиүлэн дэмжих үйл явцаас бүрдэнэ.[38]

Дотоод амар амгалан олох боловсрол (Education for Inner Peace) эсвэл **Өөрийн бодлоо залах боловсрол (Mindfulness Education)**: Хүмүүс сэтгэлзүй-сэтгэл хөдлөлийн хувьд сайн сайхан байхад дотоод амар амгаланг гүнээ мэдэрдэг байх, дотоод хэмжигдэхүүн, амар амгалан байх үнэ цэнэ, туршлагын эх үндсийг ойлгохыг хэлнэ... Харилцан адилгүй уламжлал, итгэл үнэмшил, соёлтой хүмүүс гадаад ертөнц, нийгэмд амар амгалан байхын төлөө ажиллахаар өөрийгөө ёс зүйн, сэтгэл хөдлөлийн, сүнслэг талаасаа сайтар бэлдсэн байдаг (Тох, 2004). Өөрийн бодлоо залах сургалт нь зориуд бага багаар аливаа зүйлийг ухвар мөчид төсөөлөхгүйгээр анхаарлаа төвлөрүүлэх, анхаарал, сэтгэл хөөрлөө өөрөө удирдах, уян хатан байхыг дэмжих... ой санамж, анхаарал, суралцах болон нийгмийн амьдралд хэрэгтэй ур чадвараа хөгжүүлэх... өөртөө итгэлтэй болох... түгшүүр, ядаргаа, туйлдахаас сэргийлэхэд тустай.[39]

Итгэл үнэмшил хоорондын харилцан ярианы төлөөх боловсрол (Education for Interfaith Dialogue): Харилцан адилгүй итгэл үнэмшил, шашныг ойлгох, хүндэтгэх, нийтлэг үнэт зүйлс, зарчимд тулгуурлан амар амгалан, шударга, тогтвортой ертөнц цогцлооход хамтран ажиллахыг хөхиүлэн дэмждэг. (Тох, Кавага, 2006).

Онц байдлын үеийн боловсрол (Education in Emergencies): Хямралын үед сургуулийн өмнөх, бага, дунд, суурь, албан бус, техникийн, мэргэжлийн, дээд, насанд хүрэгчдийн боловсролыг бүх насны хүн чанартай олж авах, суралцах боломжтой байхыг ойлгоно. Онц байдлын үеийн боловсрол нь амьдралаа үргэлжлүүлэх, аварч чадахуйц бие махбодын, сэтгэл зүйн, танин мэдэхүйн хамгаалал олгодог. Онц байдлын үеийн боловсрол олгохуйц хямралын үе гэдэгт зөрчилдөөн, хүчирхийлэл, хүчээр шилжүүлэх, гамшиг, нийтийн эрүүл мэндийн эсрэг чиглэсэн онц байдал багтана.

Дэлхийн иргэний боловсрол (Global Citizenship Education): Одоогийн ертөнцийг илүү шударга, амар амгалан, хүлээцтэй, аюулгүй, тогтвортой болгохын тулд суралцагчдад хэрэгцээтэй мэдлэг, ур чадвар, үнэт зүйлс, хандлагыг хэрхэн хөгжүүлэхээ онцолж үздэг хүрээ тогтоож буй парадигм юм. Тухайн хувь хүний нийгэм, улс төр, соёл, эдийн засаг, хүрээлэн буй орчны хэмжигдэхүүнд дэлхийн асуудлыг ойлгож, шийдэхэд боловсролын ач холбогдлыг хүлээн зөвшөөрсөн үзэл баримтлалын өөрчлөлтийг илэрхийлдэг.

38 *http://www.gnhcentrebhutan.org/what-is-gnh/*

39 *http://www.mindfuleducation.org/#*

Олон улсын хамтын ажиллагаанд оролцох, нийгмээ хувирган өөрчлөхийг хөхиүлэн дэмжихүйц байдлаар суралцагчдын үнэт зүйлс, харилцааны ур чадвар, хандлагыг бий болгохоор мэдлэг, танин мэдэхүйн ур чадварыг хөгжүүлэхэд тус боловсролын чиг үүргийг хүлээн зөвшөөрсөн байна.

Харгис экстремист үзлээс сэргийлэх боловсрол (Education for Preventing Violent Extremism): Харгис экстремист үзлийн эсрэг тэсвэртэй зогсох, тухайн үйлдлийг үйлдэгч этгээдийн нөлөөг багасгах... үндэсний боловсролын тогтолцооны чадавхыг бэхжүүлэхийг зорих, үндэсний хэмжээнд урьдчилан сэргийлэхээр санаачилгатай, хичээл зүтгэлтэй ажиллаж байгааг зохистой, үр дүнтэй зохицуулах... бүх насны суралцагчид, тэр дундаа залуу эмэгтэйчүүд, эрчүүдэд хариуцлагатай дэлхийн иргэн, шүүн тунгаах, бусдын оронд өөрийгөө тавих, харгис экстремист үзлийн эсрэг арга хэмжээ авах чадвартай болгохоор мэдлэг, үнэт зүйлс, хандлага, зан байдал төлөвшүүлэх хөтөлбөрийг хэлнэ.[40]

Үүний зэрэгцээ анх үүсэн бий болсон цагаас хойш олон арван жилийн турш Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагаас (НҮБ) гаргасан хичээл зүтгэл, санаачилга[41], НҮБ-ын Боловсрол, шинжлэх ухаан, соёлын байгууллагаас баталсан гэрээ, зөвлөмж, тунхаглалаа[42] хувирган өөрчлөх боловсролтой уялдуулах олон алхам хийсэн байна. Тодруулбал:

- Боловсролын талаар алагчилахтай тэмцэх тухай зөвлөмж (1960.12.14)
- Олон улсын ойлголцол, хамтын ажиллагаа, энх тайван, хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөтэй холбогдох боловсролын талаарх зөвлөмж (1974.11.19)
- Арьс үндэс болон арьс үндсээр ташаа хандахын эсрэг тунхаглал (1978.11.27)
- Энх тайван, олон улсын ойлголцлыг бэхжүүлэх, хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, арьс үндсээр алагчилах, апартейд, дайн өдөөхийн эсрэг олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслийн оруулах хувь нэмрийн талаарх тулгуур зарчмын тухай тунхаглал (1978.11.28)
- Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эмэгтэйчүүдийн төлөөх арван жил: Тэгш эрх, хөгжил, энх тайван (1976-1985)
- Зэвсэглэлийн эсрэг гуравдугаар арван жил (1990-ээд он)
- Хүлээцтэй байх зарчмын тунхаглал (1995.11.16)
- Энх тайван, хүний эрх, ардчиллын төлөөх тунхаглал, түүний Үйл ажиллагааны нэгдсэн хүрээ (1995)

---

40 http://en.unesco.org/preventing-violent-extremism/edu-as-tool

41 НҮБ, Олон улсын арван жил, Дэлхийн гэрээдийн товчоон. Дэлгэрэнгүй: http://www.un-documents.net/k-003009.htm

42 НҮБ-ын БШУСБ, НҮБ-ын БШУСБ-ын жишиг тогтоосон гэрээдийн ерөнхий танилцуулга. Дэлгэрэнгүй: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=23772&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

- Ирээдүй үеийнхээ өмнө одоо үеийн хүлээх хариуцлагын тухай тунхаглал (1997.11.12)
- Арьд үндэсний үзэл, арьс үндсээр алагчилахтай тэмцэх гуравдугаар арван жил (1993-2003)
- Дэлхийн хүүхдүүдэд чиглэсэн энх тайвны болон үл хүчирхийлэх соёлын төлөөх олон улсын арван жил (2001-2010)
- НҮБ-ын БШУСБ-ын Соёлын ялгаатай байдлын тухай түгээмэл тунхаглал (2001.11.02)
- Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ядуурлыг устгахын төлөөх хоёрдугаар арван жил (2008-2017)
- Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Тогтвортой хөгжлийн боловсролын төлөөх арван жил (2005-2014)
- Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн боловсролын төлөөх арван жил: Энх тайвны соёлыг бүтээцгээе (1995-2004)
- Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн боловсрол, хүний эрхийн сэдвээр нийтэд мэдээлэл түгээх үйл ажиллагааны төлөөх арван жил (1996-2005, 2006-2015)
- Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн боловсролын дэлхийн хөтөлбөр (2005-2009; 2010-2014; 2015-2019)
- Дэлхийн уугуул хүмүүсийн олон улсын арван жил (1996-2005, 2006-2015)
- Соёлууд хоорондын нягт харилцааг бий болгох олон улсын арван жил (2013-2022)
- Боловсрол 2030: Инчоны тунхаглал, түүний Үйл ажиллагааны хүрээ (2015)
- Дэлхий ертөнцөө хувирган өөрчилцгөөе: Тогтвортой хөгжлийн төлөөх 2030 хөтөлбөр. (Тогтвортой хөгжлийн зорилго)

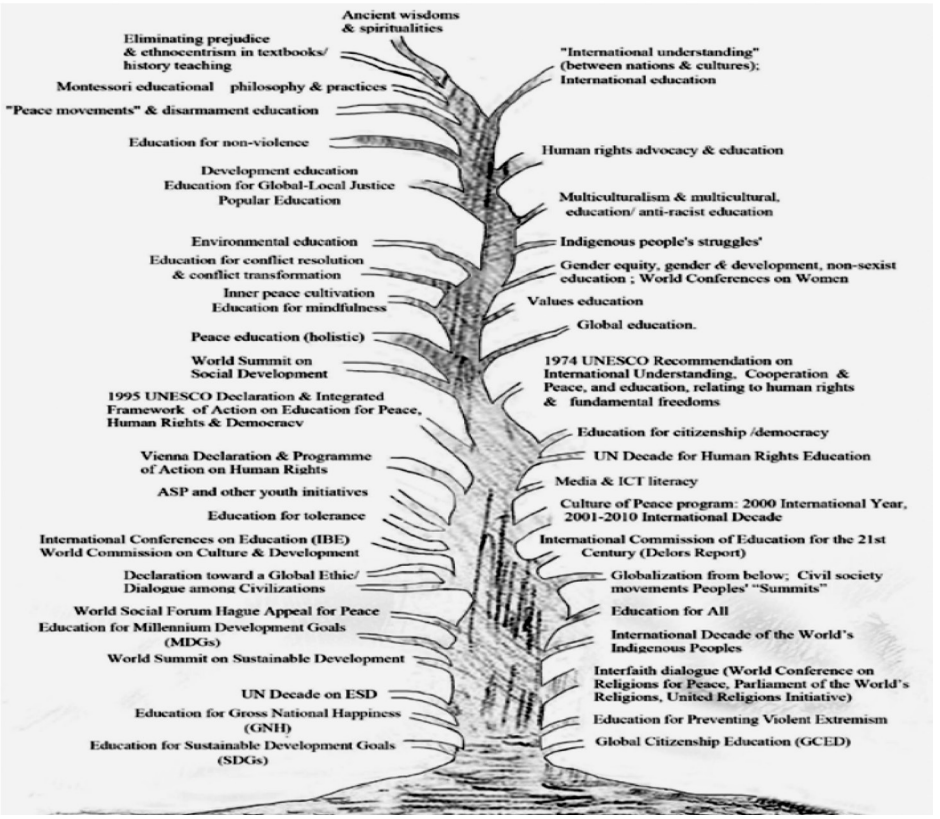
Дүгнэвэл, хэдийгээр дээр дурдсан боловсролын салаа бүр өөрийн гэсэн зорилготой ч хоорондоо давхцаж байгаа алсын хараа, байр суурь, үзэл санаа, сурганы арга зүйн стратегитай байдаг. Өмнө өгүүлсэн янз бүрийн санаачилгаас хувирган өөрчлөгч боловсролоор дамжуулан тэгш хамруулсан, эрх тэгш байдлыг хангасан, энх тайвны соёлыг бий болгох, хөгжүүлэхэд чиглэсэн нь тодорхой харагдаж байна. Харилцан адилгүй боловч харилцан холбоотой, нэг нэгнээ дэмжсэн хувирган өөрчлөгч боловсролын урсгал, салаа бүр нийтлэг үнэт зүйлс, зарчим, мэдлэгийг агуулж, хүний эрх, эрхэм чанар; нийгмийн зүй ёс; тэгш хамруулахуй; хамгаалал; соёлын, хэлний, угсаатны ялгаатай байдал; хамтын хариуцлага; эв санааны нэгдлийг илэрхийлснээр Инчоны тунхаглалд заасан боловсролын гуманист хандлагыг бүрэн тусгаж байна. Дэлхийн иргэний боловсрол нь цоо шинэ инноваци биш бөгөөд бусад хувирган өөрчлөгч боловсролыг хөхиүлэн дэмжих, түгээх, хүний эрх, эрх чөлөө, эрх тэгш байдал,

энх тайван, шударга ёс, хөгжил, ардчилал зэрэг түгээмэл үнэт зүйлсийг бэхжүүлэх, чухал ач холбогдолтой ажээ.

Дэлхийн зах зээлд өрсөлдөх боловсон хүчин, мэргэжилтэн бэлдэх, мэргэшсэн ур чадварыг өндөр үнэлэх гэхээс илүүтэйгээр нэг гараг дээр амьдарч байгаа хүн төрөлхтний хувиар дэлхийн хаана ч очсон бусдын ялгаатай байдлыг хүндэтгэх, соёл, уламжлал, итгэл үнэмшлээр ялгарч байгааг давуу тал, хөгжих, харилцах, суралцах боломж хэмээн хардаг, биеэ даан суралцах, суралцсанаа эргэцүүлэх, түүнийгээ шинэчлэх, өөрчлөх, өөрийгөө нэг загварт хэлбэрдэж хорьдоггүй бие даасан хувь хүнийг төлөвшүүлэхэд илүү анхаарч байна.

Мөн цогц чадамжийн хүрээнд орон нутгийн, бүсийн, дэлхийн шинжтэй үнэт зүйлсийг анхаарч байгаа нь дэлхийн иргэний боловсролын тулгуур цэг, хувирган өөрчлөгч бусад боловсролын салаатай уялдах нийтлэг үндэс болох ажээ. Үүгээр дамжуулан Тогтвортой хөгжлийн 4.7 дугаар дэд зорилтыг хэрэгжүүлэх, үүгээр дамжуулан тогтвортой хөгжилд хүн бүрийн хувь нэмрийг оруулах, гар бие оролцох боломжийг бүх түвшинд бүрдүүлж чадах юм.

Голын зүйрлэл. Хувирган өөрчлөгч боловсролын салаа урсгал[43]



43 *НҮБ-ын БШУСБ, Дэлхийн иргэний боловсрол олгоход багшийг бэлдэх нь, 2018 он, 13 дахь тал.*

П.БАЯНБААТАР

Шихихутуг Их Сургуулийн Эрүүгийн эрх зүйн тэнхимийн эрхлэгч, Докторант

ЭРҮҮГИЙН ХУУЛИЙГ ХЭРЭГЛЭХ ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ БА ХҮНИЙ ЭРХИЙН БАТАЛГАА

Товч агуулга: *Монгол Улсад эрх зүйн шинэтгэл эрчимжиж, дэлхийг дахиныг хамарсан даяарчлах үйл явц 1990 оноос хойш дэлхийн олон улсад эхлэн үүний үр дүнд Эрүүгийн эрх зүйн салбарт томоохон реформ хийгдэж эхэлсэн билээ. Посткоммунист орнууд хэдийгээр засаглалын тогтолцоогоо өөрчлөн эрүүгийн эрх зүйн реформ хийх гэж оролдсон боловч уламжлалаас үүдэлтэй хандлагаа бүрэн өөрчилж чадаагүй билээ.*

Дараагийн шатны Эрүүгийн хууль тогтоомжийн шинэтгэлийг 2012 оноос эхлүүлэн хүмүүнлэг эрүүгийн бодлого[1] чиг хандлагыг зарчим болгон үзэл санааны хувьд томоохон өөрчлөлтийг хийсэн гэж дүгнэж болно. Гэсэн хэдийч хүний эрхийг хангах механизм талаас нь дүгнэлт хийвэл эргэлзээтэй, хууль тогтоомжийг хэрэглэхэд хүндрэлтэй олон асуудал бидний өмнө тулгарсаар байна.

Энэ нь Эрүүгийн хуулийг хэрэглэх нэгдсэн арга зүй Монголд төгөлдөржөөгүй, хууль зүйн позетивизмд тулгарсан хүндрэлтэй асуудлыг даван туулах нэгдсэн систем байхгүйтэй шууд холбоотой гэж судлаачийн зүгээс дүгнэн дараах агуулгын хүрээнд тус ажлыг бичсэн болно.

1 *Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Гэмт хэргийн тухай хуулийн төслийн хувийн хэрэг-2015, үзэл баримтлал хэсгээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү,*

1. *Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн бодлогод дүн шинжилгээ хийх.*
2. *Хууль зүйн позетевизмд гарсан хүндрэлтэй асуудлыг хууль хэрэглээний түвшинд хэрхэн даван туулах тухай*
3. *Эрүүгийн хууль ба хүний эрхийн баталгааны асуудалд дүн шинжилгээ хийх зэрэг болно.*

Эдгээр агуулга дээр улбаалан тухайн эрх зүйн хэм хэмжээг хэрхэн тайлбарлах, нэг мөр ойлгох, хэрэглэх тал дээр онол болон практикийн хувьд судалгаа явуулж, түүнээс гарах арга замыг тодорхойлох зайлшгүй шаардлагатай болно.

Түлхүүр үг. *Хууль зүйн позетевизм, эрх зүйн зарчим, хэм хэмжээ, эрх зүйн шинэчлэл, эрүүгийн хууль тогтоомж, хүний эрхийн баталгаа.*

Оршил

Хууль зүйн шинжлэх ухаан эрчимтэй хөгжиж, эрх зүйн тогтолцоо ижилсэх чиг хандлагын эцсийн зорилго нь хүний эрхийг бодит бөгөөд туйлын утгаар хангахыг аливаа хууль тогтоогчид үнэт зүйлээ болгон ажиллаж байна. Үүнтэй холбоотойгоор манай улсын хувьд эрх зүйн шинэчлэлийг салбар бүрт хийж байгаагийн нэг илрэл бол Эрүүгийн эрх зүйн шинэчлэл юм.

Эрүүгийн эрх зүйн шинэчлэл бол сэтгэлийн хөөрөл, аливаа улсын нөлөөг дагаж хийдэг зүйл биш бөгөөд тухайн улсын уламжлал, газар нутгийн байршил, ард түмний сэтгэлгээ, эдийн засгийн төлөвлөлт зэрэг олон хүчин зүйлийг судалсны үр дагавар байдаг.

Бид 2002 онд Эрүүгийн хууль тогтоомжийн шинэчлэлийг амжилттай хийж 12 жил эрх зүйн хийдлийг олон нэмэлт өөрчлөлтөөр засаж байсны эцсийн зорилго бол хүний эрхийг хангах зорилт байсан юм.

Дараагийн шатны Эрүүгийн хууль тогтоомжийн шинэтгэлийг 2012 оноос эхлүүлэн хүмүүнлэг эрүүгийн бодлого чиг хандлагыг зарчим болгон үзэл санааны хувьд томоохон өөрчлөлтийг хийсэн гэж дүгнэж болно. Гэсэн хэдийч хүний эрхийг хангах механизм талаас нь дүгнэлт хийвэл эргэлзээтэй, хууль тогтоомжийг хэрэглэхэд хүндрэлтэй олон асуудал бидний өмнө тулгарсаар байна. Энэ нь Эрүүгийн хуулийг хэрэглэх нэгдсэн арга зүй Монголд төгөлдөржөөгүй, хууль зүйн позетевизмд тулгарсан хүндрэлтэй асуудлыг даван туулах нэгдсэн систем байхгүйтэй шууд холбоотой гэж судлаачийн зүгээс дүгнэн үзэж байна.

Судалгааны ажлын хүрээнд

1. Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн бодлогод дүн шинжилгээ хийх.
2. Хууль зүйн позетевизмд гарсан хүндрэлтэй асуудлыг хууль хэрэглээний түвшинд хэрхэн даван туулах тухай

3. Эрүүгийн хууль ба хүний эрхийн баталгааны асуудалд дүн шинжилгээ хийх зэрэг болно.

Эрүүгийн хуулийн хэрэглээнд ялын бодлогын асуудал чухал нөлөөтэй. Үүнээс улбаалан тухайн эрх зүйн хэм хэмжээг хэрхэн тайлбарлах, нэг мөр ойлгох, хэрэглэх тал дээр онол болон практикийн хувьд судалгаа явуулж, түүнээс гарах арга замыг тодорхойлох зайлшгүй шаардлага байгаа гэдэг нь харагдаж байна.

Нэг. Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн бодлогод дүн шинжилгээ хийх

Монгол Улс нь төрт ёсны арвин баялаг түүхэн уламжлалтай боловч анхны төрөлжсөн эрүүгийн хуулийг 1926 онд Шүүх цаазын бичиг нэрээр гаргаж байсан. Үүнээс хойш өнөөдрийг хүртэл найман удаа Эрүүгийн хуулийг шинэчлэн баталсан байна.[2]

Энэ хугацаанд эрүүгийн эрх зүйн бодлого, хандлага ойролцоогоор 8-аас 17 жилийн хугацаанд өөрчлөгдөж байжээ.

Тухайлбал энэ мөчлөгийг дараах байдлаар томъёолж болно.

1. Яллан цээрлүүлэх хандлага (1926-1942)
2. Хүмүүнлэг ёс тогтож эхэлсэн хандлага (1960-1994)
3. Интеграцчилал, глобалчлалын хандлага (1994-2015)

Дэлхийг дахиныг хамарсан даяарчлах үйл явц 1990 оноос хойш дэлхийн олон улсад эхлэн үүний үр дүнд Эрүүгийн эрх зүйн салбарт томоохон реформ хийгдэж эхэлсэн билээ. Посткоммунист орнууд хэдийгээр засаглалын тогтолцоогоо өөрчлөн эрүүгийн эрх зүйн реформ хийх гэж оролдсон боловч уламжлалаас үүдэлтэй хандлагаа бүрэн өөрчилж чадаагүй билээ.[3]

Дээрх орнуудын Эрүүгийн хуулийн гол эх сурвалж нь Тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөлийн орнуудын парламентаас 1996 онд батласан Эрүүгийн загвар хууль ба Монгол улс мөн адил тус хуулийн агуулга, үзэл санаа, техникийг бүхэлд нь хуулбарласан.

Үүний нөлөөгөөр Монгол Улсын сүүлийн 25 жилийн эрүүгийн эрх зүйн бодлогод дараах нөлөөллийг үзүүлсэн байна.

---

2 *Эрүүгийн хуулиуд: 1926, 1934, 1942, 1960, 1987, 1994, 2002, 2015*

3 *1990 оноос хойш хуучин (ардчилсан бус) эрүүгийн хуулиа халж, шинээр эрүүгийн хуулиудаа батлан гаргасан орнууд: Унгар (1989), Болгар (1992), Албани (1995), Монгол (1994, 2002), Орос (1996), Киргиз (1997), Казакстан (1997), Хорват (1997) , Полыш (1997), Латви-(1998), Белорус (1999), Гүрж (1999), Азербайджан (1999), Литви (2000), Эстони (2001), Молдав (2002), Армен (2003), Румын (2004), Словак (2005), Серб (2005), Словени (2008), гэх мэт болно.*

- Хорих ялын эзлэх хувь -78,5- 86,5
- Хорих ял эдлээд суллагдсан хүмүүсийн 47 хувь дахин гэмт хэрэг үйлдсэн
- Хорих ялын доод хэмжээ дэлхийн жишгээс өндөр
- Хорихоос өөр төрлийн ялын хэрэгжилт 8-10 хувь
- Улсын дээд шүүхийн 320 орчим тайлбар болон хуулийн заалт хэрэглээний түвшинд хоёрдмол агуулгатай.
- Гэмт хэргийг зүйлчлэхэд догматик арга зүйд тулгуурласан зэрэг болно.[4]

Эрүүгийн хуулийн шинэтгэлийн дараачийн хандлага 2012 оны УИХ сонгуулиар шинээр байгуулагдсан парламент хийж эхлэсэн бөгөөд 2015 оны 12 дугаар сард батлаж, 2017 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулах болон хүчин төгөлдөр үйлчлэх хугацааг тогтоох асуудлыг 2016 онд байгуулагдсан парламент хийсэн байна.

Энэ шинэтгэлийн хүрээнд хийсэн бодлогын өөрчлөлтийг ерөнхийд нь авч үзвэл:

- Гэмт хэргийг ойлгох хуучин ойлголтыг халж гэмт хэргийн үйлдэлийн шинж (Mens rea), гэм буруугийн (Actus reus) шалгууруар тодорхойлохыг эрмэлзсэн.
- Гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний уламжлалт хандлагыг халах оролдлого хийж гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний объект болон субъектын давхардлын асуудлыг цэгцэлсэн.
- Ялын бодлогын хувьд хүмүүнлэг хандлагыг баримтлан, цаазаар авах ял, баривчлах ялыг халж, албадан ажил хийлгэх ялыг өөрчилсөн.
- Туйлын тодорхой санкцыг хуульчлахаас татгалзах зарчмыг баримталсан.
- Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид шинэ агуулга бүхий бүлэг гэмт хэргүүд нэмсэн зэргийг дурьдаж болно.

Аливаа шинэтгэлд тулгарах бэрхшээл олон гардаг бөгөөд тухайлбал хууль зүйн позетевизмд гарч буй асуудлыг хэрхэн давах туулах асуудал нь тодорхойгүй хэвээр судлаачийн зүгээс харагдаж байна. Нэн түрүүнд хууль зүйн позетевизмд гарсан хүндрэлтэй асуудлыг талаар товч судлан авч үзье.

Хоёр. Хууль зүйн позетевизмд гарсан хүндрэлтэй асуудлыг хууль хэрэглээний түвшинд даван туулах нь

Харьцангуй хийсвэр системээс[5] тодорхой шийдвэр гаргадаг систем рүү шилжих асуудал эрх зүйн хэм хэмжээг тайлбарлах тухай мөн эрх зүйн хийдлийг

4 *Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүйн шинэтгэл Монгол-Герман харьцуулсан эрүүгийн эрх зүйн эрдэм шинжилгээний илтгэлүүд. 2018.УБ.,90 дэх тал*

5 *Эрх зүйг хэрэглэх болох хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны тухай сургаал нь социалист системийн улсуудад хэт их хийсвэр, олон нийтэд хүртээмж багатай явж ирсэн байна.*

даван туулах тухай асуудалтай холбогддог. Тийм учраас эрх зүйг хэрэглэх үйл ажиллагаа эрх зүйг тайлбарлах, эрх зүйн хийдлийг даван туулах зэрэг асуудлыг онолын үүднээс холбон авч үзэх шаардлагатай болдог.

XIX зууны эхэн үеэс эхлэн эрх зүйд хандах хандлага социологийн, түүхэн, жам ёсны эрх зүйн зэрэг чиг хандлагатай болж эхэлсэн бөгөөд энэхүү байдал нь эрх зүйн бүтэц, хууль хэрэглэх механизмыг илүү их нарийвчлан авч үзэхэд шууд хүргэсэн. Эрх зүйн тодорхой бус байдал нь тухайн үеийн нийгэм эдийн засгийн нөхцөл байдалтай тохирохгүй байсан учраас нийгэмд гарсан тодорхой маргаантай асуудлыг шийдэх арга замуудыг илүү их логик дэс дараалалтай болгох, түүний тусламжтайгаар зан үйлийн горимуудыг нарийвчлан тодорхойлсон, аксиомуудыг гаргаж ирэхэд хүрсэн байна. [6]

Эрх зүйн ойлголт хэм хэмжээг тодорхой системд хэлбэржүүлэн авч үзэх боломжийг хүлээн зөвшөөрөх явдал 1804 оны Францын Иргэний кодиксоор дамжин илэрсэн. Уг кодикс нь хэл найруулга, нэр томъёо бүтцийн хувьд харьцангуй өндөр түвшинд хийгдсэн байна. XVIII зууны сүүлч XIX зууны эхээр бий болсон кодиксууд нь нийгмийн амьдралд үүссэн нөхцөл байдлуудыг бүхийл боломжит хүрээнд зохицуулж байжээ.[7]

Дээрх үзэл санаа, үнэт зүйлийн тархалт нь эрх зүйд хууль зүйн позитивизмыг улам бүр баталгаажуулах үндсэн шалтгаан нь болсон байна. Тухайн үеийн үзэл баримтлалаар бол төгс хууль гэдэгт кодикс -ийг тооцдог байжээ. Энэхүү үзэл хандлагын логик үр дагавар кодификаци бөгөөд шүүх кодификацийг хэрэглэх явдал нь кодикст сөрөг тайлбар хийх хандлага ажиглагдаж байсан.

Позетевизмыг авч үзэхийн өмнө эрх зүйд хандах хандлагыг авч үзэх шаардлагатай байдаг. Тухайлбал: ёс суртахуун хэмээх ойлголтын дор нэгдэж байгаа нийгмийн олон хүчин зүйлс эрх зүйн агуулгад нэлээдгүй нөлөө үзүүлдэг байна.

Эрх зүйн шинжтэй зан үйлийн горим журмыг авч үзэх өөр өөр үзэл хандлагын гол шалгуур нь судлаачдын үзснээр дараах хэд хэдэн зүйлд төвлөрөн илэрдэг.

1. Эрх зүйн хэм хэмжээг түүний хууль зүйн хүчин чадалтай адилтган авч үзэх хандлага. Энэ хандлага нь: хууль зүйн хүчин чадал нь төрийн засаглалын дээд байгууллагын хүсэл зоригийн үр дагавраар тодорхойлогдоно гэж үздэг. (Дж.Остин)

2. Хүлээн зөвшөөрөгдсөн зан үйлийн горим журам. (Г.Л.А.Харт)

---

6 Kantorowicz H. Op. cit. S- 30

7 Кодикс гэдэг нь төрлийн буюу ойролцоо шинжтэй нийгмийн харилцааг зохицуулж буй эрх зүйн хэм хэмжээнүүдийг нэгтгэн системчилсэн хуульчилсан акт юм.

3. Төрийн байгууллагын эрх хэмжээний дагуу батлагдсан үндсэн хэм хэмжээн дээр тулгуурлан гарсан зан үйлийн горим журам (Х.Кельзен) хэмээн тайлбарлан авч үзсэн байдаг.[8]

Эрх зүйг ойлгох ойлголттой эрх зүйн эх сурвалжийн ойлголтыг давхар авч үзэж болдог. Эрх зүйн эх сурвалж хэмээх ойлголтыг нийгмийн харилцааг зохицуулагч хүчин зүйлс тэдгээрт хууль зүйн ач холбогдол бий болгох процесстой холбон тайлбарлах хандлага байдаг байна. Энэхүү хандлагыг Й.Эссер дараах байдлаар тайлбарласан байдаг.

Эрх зүйн эх сурвалжийг булгийн усны эхтэй адилтган үзсэн байна. Чулуу бол булгийн усны эх сурвалж биш, ус чулуун дороос урсан гардаг. Яг энэ үеээс эхлээд усыг хүн ашиглах боломжтой. Эндээс эх сурвалж гэдэг ойлголтыг эрх зүйн хэлбэрт хүчин чадал олгож байгаа нийгмийн харилцааг зохицуулагч эрх зүйн арга хэрэгсэл механизм гэж үзсэн байна.

Хууль зүйн позитивизмын гол зорилго ба логик нь эрх зүйн хэм хэмжээг тодорхой хэлбэрийн шаардлагад нийцүүлэх явдал юм. Үүнтэй холбоотойгоор эрх зүйг нийгмийн нэг үзэгдэл болгон, нийгмийн бусад үзэгдлээс зааглах эрх зүйд ямар нэг нөлөөлөх байдлаар авч үзсэн байдаг. Энэ утгаараа хууль зүйн позитивизм нь эрх зүй, эрх зүйг бүтээх, эрх зүйг хэрэглэх үйл ажиллагааг зааглах гол үндэс суурь болсон юм.

Хууль зүйн позитивизмд гарсан хүндрэлтэй асуудлууд

Хууль зүйн позитивизмын хүрээнд гарч ирсэн хүндрэлтэй асуудлууд нь дараах хэд хэдэн хүчин зүйлтэй холбогдуулж тайлбарладаг байна.[9]

1. Нийтлэг хэм хэмжээний хийсвэр шинж ба шүүхээр хянан шийдвэрлэгдэж байгаа тохиолдол хоорондын харилцан хамааралгүй байдлаас бий болсон хууль тогтоомжийн агуулгын тодорхой бус байдал нь хууль хэрэглэхэд хүндрэл учруулдаг. Энэ нь эрх зүйн хийдлийг бий болгодог ба үүнийг арилгахын тулд шүүгч хуулийг төсөөтэй хэрэглэх, эрх зүйн зарчим, шударга ёсыг удирдлага болгох, харилцаанд оролцогчдын ухаалаг оновчтой шийдлийг тус тус харгалзан үзэж болно. Үүний тод жишээ бол Эрүүгийн эрх зүйн зарчим хийгээд хэм хэмжээ хоорондын уялдаа сул явдал юм.

2. Хуулийн олон салаа утгатай байдал нь хууль хэрэглэхэд хүндрэл учруулдаг. Энэ нь хуулийн агуулгыг тодорхой бус болгож хүн бүр хуулийг өөрийн мэдлэг боломжийн хүрээнд ойлгох, бичих хандлагыг бий болгодог. Хууль тогтоогч оновчтой бус томъёолол хэрэглэсэн, хуулийн үйлчлэл оновчтой бус хүрээнд үйлчилсэн дутагдалтай байдалд оруулсан байдаг. Үүний тод жишээ бол Эрүүгийн хуулийн зорчих эрхийг хасах ял болно.

---

8 Kelsen.H. Das Naturrecht in der politischen Theorie . Ed. F. M. Salzburg, 1963, s-148

9 Правоприменение: Теория и практика. Отв. Ред. Ю.А.Тихомиров. М., 2012. С- 39

3. Эрх зүйн хэт их системчилэл нь хууль тогтоогчид тодорхой нэг хязгаарлалт тогтоож өгөхөд хүргэдэг. Хэрэв хууль тогтоогч системт чанарыг үл харгалзан үзсэн бол хуулийг хэрэглэгч субъект хууль тогтоомжийг алдаатай хэрэглэхэд шууд хүргэдэг. Үүний тод жишээ бол Эрүүгийн хууль ба дагаж мөрдөх журмын тухай хууль.

4. Хууль тогтоох ба хууль хэрэглэх үйл ажиллагаанд нөлөөлдөг өөр нэг хүчин зүйл бол эрх зүйн тогтолцоо хэт хаалттай байдаг явдал юм. Өөрөөр хэлбэл эрх зүйн тогтолцоог хэт явцуу байдлаар авч үздэг. Энэ нь хууль тогтоогч болон эсвэл хууль хэрэглэгч субъектийн гаргаж байгаа шийдвэрт шууд нөлөө үзүүлдэг. Эрх зүйн тогтолцоог нээлттэй авч үзэх нь эрх зүйн гарал үүслийг судлах түүнийг зөв тодорхойлоход нэлээдгүй ач холбогдол үзүүлнэ гэсэн үг юм. Үүний тод жишээ бол гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний уламжлалт ойлголтыг тогтолцооны хувьд бүрэн шийдэж чадаагүй.

Эрх зүйн хэм хэмжээний актын агуулга ба эрх зүйн тодорхой шийдвэрийн агуулгыг тодорхойлж байгаа нийгмийн хүчин зүйлийн дотроос хамгийн их нөлөө үзүүлж байгаа хүчин зүйлийг олж тодорхойлоход Х.Кельзений эрх зүйн цэвэр онол чухал ач холбогдолтой.

Х.Кельзен эрх зүйн шинжлэх ухааны судлах зүйлийг албадлагын журмаар хэрэгжүүлж байгаа хэм хэмжээний нийлбэр болох эрх зүйг судлах явдлаар хязгаарлаж болно. Үүнтэй холбоотойгоор төрийн эрх бүхий байгуулагын эрх хэмжээ нь үндсэн хэм хэмжээг бий болгох гол үндэс бөгөөд эрх зүйг нийгмийн харилцааны бусад зохицуулж байгаа арга хэрэгслээс ялгах шалгуур нь болно гэж үздэг.

Эрх зүйн цэвэр онол нь хууль зүйн позитивизмийн логик хөгжлийн дэс дарааллыг илүү их хөгжүүлсэн бөгөөд эрх зүйг хэрэглэх үйл ажиллагааг судлах явдал нь хууль зүйн уламжлал позитвизмийн хүрээнд судлах боломжгүй гэж үздэг.

Хууль хэрэглэх судалгаа нь: эмпирек түвшинд байх ёстой ба мөн онолын бусад ойлголтыг ажиглах ёстой. СС.Алексеев "эрх зүйг хэрэглэх гэдэг нэр томъёо өөрөө хэм хэмжээ тогтоосон хууль тогтоомжийн тогтолцоон дээр үндэслэнэ гэсэн үг юм" хэмээн тайлбарласан байдаг.

Харин өрнөдийн судлаачид болох Г.Канторович, Р.Эрлих, Д.Фрэнк, О.Холмс нарын үзснээр эрх зүйн тодорхой шийдвэрийг гаргахад нийгмийн хүчин зүйл өргөн хүрээнд нөлөөлдөг гэж үздэг. Тиймээс тэдгээр хүчин зүйлийг эрх зүйн бүрэлдэхүүнд орно гэж үзсэн байна. Эрх зүйг хэрэглэх үйл ажиллагаа нь эрх зүйг бүтээх үйл ажиллагаатай зэрэг явагдана гэж үздэг байна.

Гурав. Эрүүгийн хууль ба хүний эрхийн баталгааны асуудалд дүн шинжилгээ хийх

3.1 Эрүүгийн хуулийн зарчим хийгээд хэм хэмжээ хоорондын уялдаа

2015 оны шинэ Эрүүгийн хуулиар Эрүүгийн хариуцлага гэсэн хууль зүйн ойлголтыг "Ял, албадлагын арга хэмжээ" болгон тодорхойлж, уламжлалт "хорих", "торгох" ялаас гадна "нийтэд тустай ажил хийлгэх", "**зорчих эрхийг хязгаарлах**", "эрх хасах" зэрэг ялын төрлийг шинээр нэмсэн. Үүнээс зорчих эрхийг хязгаарлах ял нь Эрүүгийн хуульд шинээр тусгагдсан.

Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангийн 5.5 дугаар зүйлд зорчих эрхийг хязгаарлах ялыг дараах байдлаар хуульчилжээ.

1. Гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг эрх бүхий байгууллагын хяналтад өөрийн оршин суух газраас явахыг хориглох, тодорхой газар очихыг хориглох, шүүхээс тогтоосон чиглэлээр зорчих, эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлтэйгээр оршин суух газраа өөрчлөх, зорчих үүргийг нэг сараас таван жил хүртэл хугацаагаар хүлээлгэхийг зорчих эрхийг хязгаарлах ял гэнэ.

2. Шүүх тухайн гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, учирсан хохирол, хор уршгийн шинж чанар, гэмт хэрэг үйлдсэн хүний хувийн байдлыг харгалзан ялтныг бусдад аюул учруулах эрсдэлтэй гэж үзвэл тодорхой хүнтэй, бусадтай харилцахыг хориглож болно.

3. Ялтан зорчих эрхийг хязгаарлах ялыг биелүүлээгүй бол ялтны зорчих эрхийг хязгаарлах ялын эдлээгүй үлдсэн хугацааны нэг хоногийг хорих ялын нэг хоногоор тооцож хорих ялаар солино.

4. Гэмт хэрэг үйлдсэн нь нотлогдсон, гэм буруугаа хүлээн зөвшөөрсөн хүний гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, учруулсан хохирол, хор уршгийн шинж чанар, хувийн байдлыг харгалзан шүүх энэ хуулийн 6.7 дугаар зүйлийн 1.1, 1.2-т заасан байдлаар зорчих эрхийг хязгаарлах ялыг хөнгөрүүлж, ялаас чөлөөлж, албадлагын арга хэмжээ хэрэглэж болно.

2002 онд батлагдсан Эрүүгийн хуульд ял шийтгэлийн төрлийг сонгон хэрэглэх боломж хязгаарлагдмал, зарим хэрэгт ямар ч сонголтгүйгээр хорих ял оногдуулах зохицуулалттай байсан нь "шоронжуулах" хандлагатай байсныг үгүйсгэх боломжгүй юм.

Тухайлбал, 2002 оны Эрүүгийн хуульд тусгагдсан "Эх нь нярай хүүхдээ алах" гэмт хэрэгт өөр төрлийн ялын сонголтгүй, зөвхөн хорих ялтай байсан ба 2015 оны Эрүүгийн хууль батлагдсанаар дээрх гэмт хэрэг нь хорихоос гадна зорчих эрхийг хязгаарлах сонгох санкцитай болсон нь дэвшилттэй юм.

- Үүнээс гадна **Эрүүгийн хуульд хорих болон зорчих эрхийг хязгаарлах ялыг хамт хэрэглэдэг нийт 17 төрлын гэмт хэргийг хуульчилж өгсөн байна**[10]. Дээрх хоёр төрлийн ял шийтгэлээс сонгон хэрэглэх боломжийг тусган өгсөн хэдий ч одоогоор зорчих эрхийг хязгаарлах ялыг хэрэглэхгүй байгаа нь гагцхүү хорих ялыг хэрэглэх сонголтыг хууль тогтоогч бий болгосон байна.

Энэ нь бидний 1 дүгээр хэсэгт дурьдсан туйлын тодорхой санкцийг хуульчлахгүй байх зарчмыг алдагдуулжээ.

Учир нь 2016 онд батлагдсан Эрүүгийн хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд *"**2015 оны 12 дугаар сарын 03-ны өдөр баталсан Эрүүгийн хуульд заасан зорчих эрхийг хязгаарлах ялыг 2019 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн хэрэгжүүлнэ"*** гэсэн зохицуулалтыг хийж өгсөн нь хууль ёсны зарчим хийгээд хэм хэмжээ хоорондын уялдааг алдагдуулсан.

Гэтэл хууль ёсны зарчмын дагуу гэмт хэрэг түүнд хүлээлгэх ***эрүүгийн харицлагыг энэ хуулиар тодорхойлно гэж заасан*** ба өөрөөр хэлбэл гагцхүү эрүүгийн хуулиар гэмт хэрэгт тооцож ял оногдуулна, өөрөөр хэлбэл өөр ямар ч хуулиар ялын бодлогын асуудлыг зохицуулж болохгүй гэсэн эрүүгийн хуулийн зарчим хэрэгжих боломжгүй байдлыг бий болгосон.

Аливаа хуулийн дагаж мөрдөх журмын тухай хууль бол бие даасан, эрх зүйн үр дагаварыг шинээр бий болгох, хэм хэмжээ тогтоох ёсгүй бөгөөд хэрэв ийм шаардлага гарвал нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар хийдэг билээ.

3.2 Хуулийн зорилго болон хэм хэмжээ хоорондын харилцан хамаарал

Хуулийн зорилго бол тухайн эрх зүйн хүрээнд зохицуулж буй харилцааны эрх зүйн хэмжээг багцлан тодорхойлж буй хэлбэр байдаг. Харин хэм хэмжээ нь зорилгод тусгасан зүйлсийг дэлгэрүүлэн тус харилцааг нарийвчлан тодорхойлж буй хэлбэр болдог.

---

10 Зорчих эрхийг хязгаарлах болон хорих ялтай гэмт хэргийн жагсаалт

1. *10.5 Эх нярай хүүхдээ алах*
2. *10.6 Хүний амь насыг болгоомжгүйгээр хохироох*
3. *11.2 Санаа сэтгэл хүчтэй цочрон давчдаж хүний эрүүл мэндэд хүнд хохирол учруулах*
4. *11.7 Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэх*
5. *13.12 Хууль бусаар мөрдөж, мөшгих*
6. *15.6 Бусдын амь насанд аюул учруулж болзошгүй халдварт өвчин, дархлал хомсдолын вирус халдаах*
7. *16.1 Хүүхдийг гэмт хэрэг үйлдэхэд татан оруулах*
8. *17.2 Дээрэмдэх*
9. *18.6 Мөнгө угаах*
10. *19.8 Экстремист үйл ажиллагаа явуулах*
11. *19.11 Төрийн нууцыг хууль бусаар олж авах*
12. *20.5 Галт зэвсэг хууль бусаар бэлтгэх*
13. *20.7 Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисыг хууль бусаар ашиглах*
14. *20.10 Мансууруулах үйлчилгээ бүхий ургамлыг хууль бусаар тариалах*
15. *20.16 Олон нийтийн амгалан тайван байдал алдагдуулах*
16. *28.7 Цэргийн эд хөрөнгө, байлдааны галт хэрэгсэл, тэсэрч дэлбэрэх бодисыг зарах, үрэгдүүлэх, завших*

Үүгээрээ зорилгод хэм хэмжээ, хэм хэмжээг нь хуулийн зорилгын хүрээнд тогтоогддог гэж ойлгож болох юм. Тухайлбал эрүүгийн хуулийн зорилгод "... хүн төрөлхтний аюулгүй байдлыг **гэмт халдлагаас хамгаалах, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэхэд оршино**" гэж тусгасан нь тодорхой хэм хэмжээг зохицуулахад чиглэгдсэн байна. Үүнд үндэслэн "Эрүүгийн хуулийн 5.1 дэх хэсэгт эрүүгийн хариуцлагын зорилгыг тогтоосон ба гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг цээрлүүлэх, гэмт хэргийн улмаас зөрчигдсөн эрхийг сэргээх, хохирлыг нөхөн төлүүлэх, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг нийгэмшүүлэхэд оршино" хэмээн тодорхойлжээ.

Хууль зүйн хувьд дээрх байдлаар тусгаж өгсөн хэдий ч практикт, өөрөөр хэлбэл бодит байдал дээр эрүүгийн хариуцлагын зорилго нь бүрэн гүйцэт хангагдах боломжгүй байдалд хүрсэн.

Эрүүгийн хариуцлагын хүмүүнлэг ёсны хандлагын үндсэн зорилго бол "... хууль бус үйлдлийн улмаас хохирсон этгээдийн зөрчигдсөн эрхийг нь сэргээж, гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг нь нөхөн төлүүлж..." эргээд эрүүгийн хууль зөрчсөн этгээдийг нийгэмшүүлэх явдал билээ.

Гэтэл дээрх 16 төрлийн гэмт хэргийг үйлдсэн этгээд сонгох санкц байхгүй зөвхөн хорих ялтай тул учруулсан хохирлоо нөхөн төлөн, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх ямарч санаа зорилго байхгүй болгож байгааг цохон тэмдэглэх нь зүйтэй юм. Үүгээр дамжин хохирогчийн хууль ёсны эрх ашиг хөндөгдөх практик үр дагавар бий болжээ.

2017.07.01-нээс хэрэгжиж эхэлсэн Эрүүгийн хуулиар зорчих болон хорих ялаас сонгон хэрэглэх боломжтой гэмт хэргүүдэд нийт хорих ял авсан ялтны тоо 21 байгаа бөгөөд цаашдаа энэ тоо өсөх магадлалтай байна.

Дүгнэлт

Эх газрын эрх зүйн тогтолцоо XI-XII зууны дунд үед бүрэлдэн тогтсон гэж судлаачид үздэг бөгөөд түүний улбаа ХрТӨ VI-I зууны үед бүрэлдсэн ба эртний Ромын эрх зүйн үзэл санаа нөлөөлсөн. Өнөө үед Европын болон Латин-Америкийн ихэнх улсуудад энэ тогтолцоо үйлчилж байна. Энэхүү тогтолцооны гол онцлог нь эрх зүйн хэм хэжээний акт эрх зүйн зохицуулалтын үндсэн эх сурвалж болон хэрэглэгддэг ба тэдгээр нь нэлээд хийсвэр шинжтэйгээр бүтээгддэг тул хүний эрхийг зөрчих магадлал хамгийн ихтэй гэж судлаачид үзэж байна.

Манай орны эрх зүйн тогтолцоо нь агуулга, хууль зүйн техник, эрх зүйн эх сурвалж, арга зүй талаас нь авч үзвэл Ром-Германы эрх зүйн тогтолцоонд хамаарах ба энэ утгаараа нийгмийн бүхий л харилцааг хуулиар

зохицуулалтанд оруулах шаардлага тавигдаж байдаг. Энэ ч утгаараа зөвхөн хэм хэмжээгээр эрхийг хамгаалах боломж бий гэдгийг бид ухамсарласан.

Тиймээс тухайн хуулийг хэрхэн зөв хэрэглэх нь хүний эрхийн баталгааны онолын болон практикийн чухал ач холбогдолтой юм.

Тиймээс судлаачийн зүгээс дараах саналыг дэвшүүлж байна.

1. Монгол Улсын хууль тогтоомжийн системчиллийг эрх зүйн Философийн үүднээс авч үзвэл позитив шинжтэй гэж судлаачид дүгнэсэн байдаг. Өдгөө хууль хэрэглэх, тайлбарлахад хууль зүйн позитивизмд гарсан хүндрэлтэй асуудлыг онолын үүднээс зайлшгүй тайлбарлах шаардлага гарч байна.

2. Бид хоёрдугаар хэсэгт хууль зүйн позитивизмд гарсан хүндрэлтэй асуудлуудыг дурдсан. Үүнийг өөрийн орны хууль тогтоомжтой харьцуулан дүгнэвэл: Хуулийн олон салаа утгатай байдал нь хууль хэрэглэх үйл ажиллагаанд хүндрэл бий болгодог гэсэн хандлага нь эрүүгийн хууль болон дагаж мөрдөх журмын хуулийн зөрчилдөөнөөр илэрч байна. Тиймээс энэхүү давхацсан, олон салаа утгатай байдал нь Эрүүгийн хуулийн хэм хэмжээний үнэ цэнийг бууруулах мөн хууль хэрэглэхэд хүндрэл учруулдаг тул хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ шаардлага өндөр байна.

3. Хууль тогтоох, хууль хэрэглэх үйл ажиллагаанд нөлөөлөх эрх зүйн тогтолцоог хэт хаалттай байдлаар үзэх явдал юм. Хэдийгээр манай улсын хувьд тодорхой түвшинд эрх зүйн тогтолцоог нээлттэй авч үзэн хуульчилсан боловч хууль тогтоомжийн системчилэл хийгээд агуулга, үнэт зүйлсийн түвшинд хийдэлтэй учраас хууль хэрэглэгч субъект тухайн хуулийг хэрэглэхэд хүндрэл учирч байгааг анхааран үзэх.

Тиймээс хууль тогтоогч өөрийн хууль тогтоох субъектив үйл ажиллагаанд нийгмийн амьдралын объектив хэрэгцээ шаардлагыг харгалзан үзэх ёстой байна. Өөрөөр хэлбэл орчин үеийн позитив онолын хамгийн гол цөм болох эрх зүй, эрх зүйг хэрэглэхэд нөлөөлж байгаа хүчин зүйлсийг эрх зүй гэсэн ойлголтын хүрээнд хамааруулж авч үзэх явдал юм.

Мөн эрх зүйн тогтолцоо, хууль тогтоомжийн харилцан хамаарлыг тогтоохдоо рецепцийг зөв хэрэглэх нь онолын болон практик ач холбогдолтой болно.

Ном зүй

1. *Монгол Улсын дээд шүүх. Шүүхээс хууль тайлбарлах, хэрэглэх, онол практикийн тулгамдсан асуудал.УБ. 2008*
2. *С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. УБ.2008*
3. *Ч.Нямсүрэн. Эрх зүйн онол, УБ.2017*
4. *Б.Баярсайхан, Эрх зүйн онол, УБ.2016*
5. *Б.Баярсайхан, Эрх зүйн сэтгэлгээний орчин цагийн асуудал УБ. 2012.*
6. *Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүйн шинэтгэл Монгол-Герман харьцуулсан эрүүгийн эрх зүйн эрдэм шинжилгээний илтгэлүүд. УБ. 2018.*
7. *Kantorowicz H. Op. cit.*
8. *Kelsen.H. Das Naturrecht in der politischen Theorie . Ed. F. M. Salzburg, 1963,*
9. *Правоприменение: Теория и практика. Отв. Ред. Ю.А.Тихомиров. М., 2012.*
10. *Kelsen.H. Das Naturrecht in der politischen Theorie . Ed. F. M. Salzburg, 1963*
11. *Алексеев. С.С. Указ. Соч. Т.1*
12. *Llewellyn.K. The Bramble Bush*
13. *В.Н. Хропанюк. Теория государства и права. М. 1997*
14. *В.В.Лазарев. Обшая теория государства и права.Т.2. М., 1998*
15. *Н.И.Матузов, А.В. Малько. Теория государства и права курс лекций. М*
16. *Walter Sinnot-Armstrong. Word Meaning in Legal Interpretation. San Diego Law Review, May-June 2005, Vol 42, number two*
17. *N.S. Bindra, The interpretation of statutes and General Clauses Acts (Central and States) with WORDS AND PHRASES Fourth Edition, 1965*

З.ӨНӨРЖАРГАЛ

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын
ахлах референт, хууль зүйн магистр

НИЙСЛЭЛИЙН ИРГЭДИЙН ТӨЛӨӨЛӨГЧДИЙН ХУРАЛ БОЛОН ТҮҮНИЙ ТЭРГҮҮЛЭГЧДИЙН ТОГТООЛООР БАТАЛСАН ЗАХИРГААНЫ ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТЫН ЗОХИЦУУЛАЛТТАЙ ХОЛБООТОЙ ЗАРИМ АСУУДАЛ

Товч агуулга. *Улсын Их Хурлаас Захиргааны ерөнхий хуулийг 2015 оны 6 дугаар сарын 19-ний өдөр баталж, энэ хуулийг 2016 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдрөөс мөрдөж эхэлснээс хойш 2 жил гаруй болж байна.*

Захиргааны ерөнхий хууль батлагдахаас өмнө нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон засгийн газрын бус бие даасан агентлагийн гаргасан хэм хэмжээний актыг Засгийн газрын 2010 оны 119 дүгээр тогтоолоор батлагдсан журамд нийцсэн эсэхэд хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага урьдчилсан хяналт тавих боломжгүй байсан хэдий ч хэм хэмжээний акт гаргах үедээ энэ журмыг дагаж мөрдөхийг зөвлөдөг байжээ.

Гэтэл шинээр баталсан Захиргааны ерөнхий хуульд[1] заасны дагуу нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон шийдвэр, үйл ажиллагаанд нь захиргааны хэргийн шүүхэд гомдол гаргахаар хуульд тусгайлан заасан байгууллага хамаарах болсон билээ.

1 *Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1*

Иймээс холбогдох хууль тогтоомжоор зохицуулаагүй, нийслэл хотод тулгамдаж буй асуудлаар Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал болон түүний Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан захиргааны хэм хэмжээний актыг батлах, түүнийг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад хянуулж, захиргааны хэм хэмжээний актын улсын нэгдсэн санд бүртгүүлэх зэрэг үйл ажиллагааны хэрэгжилтийг судалж, дүн шинжилгээ хийн, тодорхой санал, зөвлөмж дэвшүүлэхийг зорилоо.

Түлхүүр үгс. *Захиргааны хэм хэмжээний акт, Захиргааны байгууллага, Захиргааны шийдвэр, Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал (НИТХ) болон түүний Тэргүүлэгчдийн тогтоол, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам (ХЗДХЯ), Захиргааны хэргийн шүүх, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол.*

Оршил

Монгол Улс ардчилал, хууль ёс, хүний эрх, эрх чөлөө, олон ургальч үзлийг хүлээн зөвшөөрч, 1992 онд Үндсэн хуулиа баталж, нийгмийн шинэ тогтолцоотой уялдуулан төрийн эрх мэдлийг тэнцвэртэйгээр хэрэгжүүлэх онолын дагуу төрийн байгууламжийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэлд хуваарилсан билээ. Үүнээс хууль тогтоох эрх мэдэл нь Улсын Их Хуралд хадгалагддаг бөгөөд энэхүү чиг үүргээ гагцхүү хууль тогтоомжид зааж, эрх олгон шилжүүлсэн тохиолдолд захиргааны байгууллагаас энэхүү эрхийг захиргааны хэм хэмжээ батлах замаар хэрэгжүүлдэг болно. Тодруулбал, Улсын Их Хурлаас баталсан хууль тогтоомж, бусад шийдвэрээр нийгмийн суурь харилцааг зохицуулах боловч хууль тогтоогч засаг захиргааны нэгж болон тодорхой салбарын өдөр тутмын харилцааг тухай бүр бүрэн, гүйцэт зохицуулах боломжгүй тул тодорхой асуудлаар захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргаж зохицуулалт хийх эрхийг Засгийн газар, яам, агентлаг, Иргэдийн Төлөөлөгчийн Хурал болон бусад захиргааны байгууллагад шилжүүлдэг байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Жаран хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь заалтад "... Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие дааж шийдвэрлэж болно", мөн зүйлийн 3 дахь заалтад "Улсын Их Хурал, Засгийн газраас шаардлагатай хэмээн үзсэн тохиолдолд өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах зарим асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргад шилжүүлж болно" гэж тус тус заасан байна. Энэ нь Улсын Их Хурал өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хамаарахаас бусад асуудлаар нутгийн удирдлагын байгууллагуудад "эрх шилжүүлэх" боломжтойг тодорхойлсон гэж үзэхээр байна[2].

2 *Ц.Ариунжаргал, М.Батсуурь, Д.Ганзориг, П.Одгэрэл, А.Сарангэрэл, Д.Сүнжид, Б.Хишигсайхан, Ю.Харбих, Ц.Цогт нар "Монгол Улсын захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар" (судалгаа, хэрэглээний), УБ., 2017 он*

Захиргааны ерөнхий хууль[3] хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж эхэлснээс хойш тодорхой хугацаа өнгөрч байна. Тус хууль нь иргэн, хуулийн этгээд, захиргааны байгууллагын хоорондын харилцааг зохицуулснаараа захиргааны үйл ажиллагааг нэгдсэн стандартад оруулж, улмаар иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолыг хамгаалах, захиргааны байгууллагын дур зоргоор авирлахыг хязгаарлаж, иргэн, хуулийн этгээд захиргааны шийдвэр гаргах үйл явцад оролцох эрхийг баталгаажуулан, төр, иргэн, хуулийн этгээдийн хоорондын харилцааны суурь зохицуулалт болж байна.

Түүнчлэн захиргааны байгууллагаас гаргаж байгаа захиргааны хэм хэмжээний актын боловсруулалт судалгаа, шинжилгээнд үндэслэсэн системтэй болох, захиргааны байгууллагуудын хүнд суртлыг багасгах, тэдгээрийн шийдвэр гаргах чадвар дээшлэх, улмаар захиргааны байгууллагаас иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээний чанар хүртээмж, төрийн зохицуулалт, үйл ажиллагааны үр нөлөө нэмэгдэж, иргэд олон нийтэд нээлттэй, ил тод болгосноор тэдний захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд итгэх, дэмжих хандлага нэмэгдэх буюу захиргааны үйл ажиллагааны хууль ёсны илтгэлийг хамгаалахад[4] ач холбогдолтой юм.

Захиргааны үйл ажиллагаа нь захиргааны акт, гэрээ, захиргааны хэм хэмжээний акт гэсэн хэлбэрээр хэрэгжинэ. Үүнээс захиргааны хэм хэмжээний акт гэдэгт хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон захиргааны байгууллагаас нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан, гадагш чиглэсэн, үйлчлэл нь байнга давтагдах шинжтэй шийдвэрийг ойлгох[5] бөгөөд тусгайлан эрх олгогдсон захиргааны байгууллага хуулиар зөвшөөрснөөс бусад тохиолдолд захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах эрхээ бусад этгээдэд шилжүүлэхийг хоригложээ[6]. Захиргааны хэм хэмжээний актыг дүрэм, журам, зааварчилгаа, загвар, маягт, аргачлал, төлөвлөгөө зэргээр батлан гаргадаг байна.

Захиргааны хэм хэмжээний акт дараах шаардлагыг хангасан байна[7]. Үүнд:

- Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хууль болон бусад хуульд нийцсэн байх;
- тусгайлан эрх олгосон тухайн хуулийн агуулга, зорилго, хүрээнд нийцсэн байх;
- тэмдэглэх хэсэгт үндэслэл болгож байгаа хуулийн заалтыг заасан байх;

---

3 *Улсын Их Хурлаас Захиргааны ерөнхий хуулийг 2015 оны 6 дугаар сарын 19-ний өдөр баталж, энэ хуулийг 2016 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдрөөс дагаж мөрдөж байна.*

4 *Захиргааны ерөнхий хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.8-д хууль ёсны итгэлийг хамгаалах захиргааны үйл ажиллагааны тусгай зарчмыг заасан бөгөөд хууль тогтоогчийн тайлбарт "Хууль ёсны итгэлийг хамгаалах зарчим гэж нийтийн эрх зүйн аливаа харилцаанд захиргааны үйл ажиллагаанд оролцогч иргэн, хуулийн этгээдэд эдийн буюу мөнгөн дүнгээр илэрхийлэгдэх эрх зүйн үр дагавар үүссэн тохиолдлыг ойлгоно" гэжээ.*

5 *Захиргааны ерөнхий хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1*

6 *Захиргааны ерөнхий хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.2*

7 *Захиргааны ерөнхий хуулийн 60 дугаар зүйлийн 60.1*

- шийдвэрийн заалт хоорондоо болон эрх бүхий бусад этгээдийн гаргасан шийдвэрийн заалттай зөрчилдөхгүй байх;
- Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд хэрэглэсэн нэр томъёог үндсэн болон нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн утгаар хэрэглэх;
- хуулиар хориглоогүй асуудлаар хориглосон зохицуулалт тогтоохгүй байх;
- тухайн шийдвэрээр урьд нь гарсан шийдвэрийг хүчингүй болсонд тооцож байгаа, эсхүл түүнд өөрчлөлт оруулж байгаа бол энэ тухай заалтыг тусгасан байх;
- бусад хуулийн заалтыг давхардуулан заалгүйгээр шаардлагатай тохиолдолд эшлэл хийгдсэн байх;
- баталсан байгууллага, албан тушаалтны болон захиргааны хэм хэмжээний актын нэр, он, сар, өдөр, дугаарыг тодорхой заасан байх;
- хуульд заасан бусад шаардлага.

Харин захиргааны байгууллага нь нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг дараах нийтийн эрх зүйн этгээд байна[8]. Үүнд:

- төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв, орон нутгийн бүх байгууллага;
- хууль тогтоомжийг биелүүлж, захирамжилсан шийдвэр гаргадаг Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, түүнтэй адилтгах нийтийн эрх зүйн бусад байгууллага;
- захиргааны чиг үүргийг хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд;
- үйлчилгээг нь нийтээс заавал хэрэглэдэг төрийн ба холимог өмчийн сургууль, эмнэлэг, хэвлэл мэдээлэл, харилцаа холбоо, тээвэр, эрчим хүчний зэрэг байгууллагын захиргаа;
- нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон шийдвэр, үйл ажиллагаанд нь захиргааны хэргийн шүүхэд гомдол гаргахаар хуульд тусгайлан заасан байгууллага.

Иймээс тухайн захиргааны хэм хэмжээний актыг гаргаж буй субъект нь захиргааны байгууллага байх бөгөөд уг захиргааны байгууллагад "хуулиар тусгайлан эрх олгосон" тохиолдолд гаргах бөгөөд хуулиар тусгайлан эрх олгогдоогүй асуудлаар гаргасан захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр хүчин төгөлдөр бус бөгөөд нийтээр дагаж мөрдөхгүй юм.

Захиргааны ерөнхий хуулиар захиргааны хэм хэмжээний актын улсын хэмжээний нэгдсэн сан төдийгүй, салбарын санг бүрдүүлэх болон түүнийг хариуцах албан тушаалтныг тодорхойлон зааж нарийвчлан зохицуулсан нь

8 *Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1*

онцлог байна. Тухайлбал, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага захиргааны хэм хэмжээний актыг хянаж, улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэж байна. Захиргааны хэм хэмжээний актыг баталснаас хойш ажлын 5 өдрийн дотор Хууль зүй, дотоод хэргийн яаманд (ХЗДХЯ) хянуулж, бүртгүүлнэ. Хуульд заасан шаардлага хангаагүй актыг бүртгэхгүй бөгөөд бүртгээгүй тохиолдолд хүчин төгөлдөр бус байхаар байна[9].

Захиргааны ерөнхий хуульд[10] заасны дагуу Хууль зүйн сайд 2016 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдөр А/222 дугаар тушаалаар Захиргааны хэм хэмжээний актын төсөл бэлтгэх явцад нөлөөллийн шинжилгээ хийх аргачлал баталжээ.

Нөлөөллийн шинжилгээ гэж тухайн захиргааны хэм хэмжээний актын эдийн засаг, нийгмийн амьдралд үзүүлэх нөлөөлөл, үр дагаврыг урьдчилан судалж, тооцоолох цогц үйл ажиллагааг ойлгоно. Нөлөөллийн шинжилгээний зорилго нь шийдвэр гаргахад олон нийтийн оролцоог хангах, шийдвэрийн чанар, ил тод байдлыг дээшлүүлж, эерэг болон сөрөг талуудыг харьцуулан судалж, үр дагаврыг урьдчилан тооцсоны үндсэн дээр уг асуудлыг шийдвэрлэх үр дүнтэй зохицуулалтыг бий болгоход чиглэнэ. Хуульд заасан эрх бүхий этгээдээс захиргааны хэм хэмжээний актын төсөл бэлтгэх явцад нөлөөллийн шинжилгээ хийхэд энэхүү аргачлалыг баримтлана.

Ийнхүү захиргааны байгууллага хуулийн дагуу захиргааны шийдвэр батлан гаргахад түүний хэрэгцээ шаардлагыг нотлох үр нөлөөний үнэлгээ хийж байх, цар хүрээ, эрх ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болох бүлгийг урьдчилан тодорхойлох, хэрэгжүүлэхэд шаардагдах эдийн засаг, хүний нөөцийн тооцооллыг гаргах, шийдвэрийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх, төрийн захиргааны төв байгууллагад бүртгүүлэх, хэрэгжилтэд нь жил бүр хяналт үнэлгээ хийж, үр дүнг тайлагнаж байх шаардлагууд нэмэгдсэн байна.

НИТХ болон түүний Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор баталсан захиргааны хэм хэмжээний актын зохицуулалттай холбоотой зарим асуудал ба өнөөгийн нөхцөл байдал

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1.2-т заасны дагуу тус Комисс нь хууль тогтоомж, захиргааны шийдвэр хүний эрхийн үндсэн зарчимд нийцэж байгаа эсэх талаар зөвлөмж, санал гаргах бүрэн эрхийн хүрээнд 2018 онд нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр НИТХ болон түүний Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор баталсан 86 захиргааны хэм хэмжээний актыг судалж, дүн шинжилгээ хийжээ[11].

---

9 *Захиргааны ерөнхий хуулийн 65 дугаар зүйл*

10 *Захиргааны ерөнхий хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 61.6*

11 *Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссоос Нийслэлийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал болон түүний Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор баталсан захиргааны хэм хэмжээний актад хийсэн дүн шинжилгээ, УБ, 2018 он*

НИТХ нь 1993 оноос хойш 100 гаруй захиргааны хэм хэмжээний актыг батлан гаргасан байх бөгөөд Захиргааны ерөнхий хууль хүчин төгөлдөр үйлчлэхээс өмнө Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад эдгээр актыг хүргүүлж, хянуулж, бүртгүүлээгүй иржээ.[12]

Захиргааны ерөнхий хууль батлагдахаас өмнөх нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон засгийн газрын бус бие даасан агентлагийн гаргасан хэм хэмжээний актыг Засгийн газрын 2010 оны 119 дүгээр тогтоолоор баталсан журамд нийцсэн эсэхэд хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас урьдчилсан хяналт тавих боломжгүй байв. Эдгээр байгууллага нь Засгийн газрын бүтцэд хамаардаггүй бөгөөд уг тогтоолоор захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах үедээ энэхүү журмыг дагаж мөрдөхийг зөвлөдөг байжээ[13].

Гэтэл өнөөдрийн байдлаар Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас 20, түүний Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор 66, нийт 86 захиргааны хэм хэмжээний актыг нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр баталсан ч зөвхөн нэг захиргааны хэм хэмжээний акт буюу Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2017 оны 04 дүгээр сарын 27-ны өдрийн 9/10 дугаар тогтоолоор баталсан Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт гадна зар сурталчилгаа байрлуулахад дагаж мөрдөх журмыг Хууль зүй, дотоод хэргийн яам 2017 оны 06 дугаар сарын 06-ны өдөр улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэж, улсын бүртгэлийн 3739 дугаар олгосон байгаагаас үзэхэд Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилт хангагдахгүй байна гэж үзэхээр байна.

Ялангуяа холбогдох хууль тогтоомжоор зохицуулаагүй, нийслэл хотод тулгамдаж буй асуудлаар НИТХ болон түүний Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан захиргааны хэм хэмжээний актыг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад хянуулж, захиргааны хэм хэмжээний актын улсын нэгдсэн санд бүртгүүлэх асуудлыг шуурхай шийдвэрлэхгүй байгаагаас эдгээр захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалж чадахгүй, тэдэнд чирэгдэлтэй, хүндрэлтэй нөхцөл байдал үүссэн нь дүн шинжилгээний явцад тогтоогдож байна[14].

Улсын Их Хурлаас шинээр баталсан, шинэчлэн найруулсан хуульд нийцүүлэн НИТХ болон түүний Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор баталсан захиргааны хэм хэмжээний актыг шинэчлэн боловсруулж батлуулах тухайд

- НИТХ-ын 2009 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдрийн 4/27 дугаар тогтоолоор баталсан "Нийтийн эзэмшлийн зам талбайд тээврийн хэрэгслийн төлбөртэй зогсоол ажиллуулах журам" болон НИТХ-ын 2013

12 *Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын Ажлын албаны мэдээллээс*

13 *"Ц.Ариунжаргал, М.Батсуурь, Д.Ганзориг, П.Одгэрэл, А.Сарангэрэл, Д.Сүнжид, Б.Хишигсайхан, Ю.Харбих, Ц.Цогт нар "Монгол Улсын захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар" (судалгаа, хэрэглээний), УБ., 2017 он*

14 *Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссоос Нийслэлийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал болон түүний Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор баталсан захиргааны хэм хэмжээний актад хийсэн дүн шинжилгээ,, УБ, 2018 он*

оны 11 дүгээр сарын 28-ны өдрийн 13/47 дугаар тогтоолоор баталсан “Нийслэлийн авто зам, замын байгууламжаар зорчиж байгаа тээврийн хэрэгслээс авто машин ашигласны төлбөр авах журам”-д эшлэл хийгдсэн 1998 оны Авто замын тухай хуулийг Улсын Их Хурлаас 2017 онд тус хуулийн шинэчилсэн найруулгыг баталсан тул эдгээр захиргааны хэм хэмжээний актыг шинэчлэн боловсруулж, батлуулан бүртгүүлэх;

- НИТХ-ын 2015 оны 10 дугаар сарын 22-ны өдрийн 6/21 дүгээр тогтоолоор баталсан “Ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд нийтийн тээврийн хэрэгслээр зорчих "цахим төлбөрийн карт" олгох журам”-д эшлэл хийгдсэн захиргааны хэм хэмжээний актад заасан УИХ-аас 2005 онд тус тус баталсан Ахмад настны нийгмийн хамгааллын тухай, Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн хамгааллын тухай хуулиуд хүчингүй болсон тул 2017 онд баталсан Ахмад настны тухай хууль болон 2016 онд баталсан Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуульд тус тус нийцүүлэн захиргааны хэм хэмжээний актыг боловсруулж, батлуулж бүртгүүлэх;
- НИТХ-ын 2014 оны 4 дүгээр сарын 10-ны өдрийн 5/14 дүгээр тогтоолоор тус тус баталсан “Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт барилга барих газрын эрх олгох, барилгын эрх загвар батлах, барилга угсралтын ажил эхлүүлэх, ашиглалтад оруулах үйл ажиллагааны журам” болон “Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг шилжүүлэх, хугацааг сунгах, газрын зориулалт, хэмжээг өөрчлөх үйл ажиллагааны журам”-д эшлэл хийгдсэн эдгээр захиргааны хэм хэмжээний актыг 2017 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдрөөс дагаж мөрдөж байгаа Эрүүгийн хууль болон Зөрчлийн тухай хуульд нийцүүлэн хариуцлагын тогтолцоог тодорхойлж, боловсруулж бүртгүүлэх;
- НИТХ-ын 1997 оны 10 дугаар сарын 22-ны өдрийн 71 дүгээр тогтоолоор баталсан “Нийтийн эзэмшлийн уран барилгын жижиг байгууламжийг шинээр байгуулах, ашиглах, хамгаалахтай холбогдуулан дагаж мөрдөх журам” болон НИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн 1998 оны 4 дүгээр сарын 15-ны өдрийн 31 дүгээр тогтоолоор баталсан “Нийслэлийн гудамж, талбайд спорт, урлаг, уран сайхан, баяр ёслолын болон тэдгээртэй адилтгах арга хэмжээг зохион байгуулах журам”, мөн Тэргүүлэгчдийн 2002 оны 5 дугаар сарын 1-ний өдрийн 71 дүгээр тогтоолоор баталсан “Нийгмийн дэг журам хангах талаар Нийслэлийн ажил ахуйн нэгж, байгууллага, иргэдээс баримталж ажиллах нийтлэг журам” болон Тэргүүлэгчдийн 2007 оны 1 дүгээр сарын 24-ний өдрийн 18 дугаар тогтоолоор баталсан “Улаанбаатар хотын ногоон байгууламжийн ашиглалт, хамгаалалтын ажлын хүрээнд баримтлах журам” зэрэг захиргааны хэм хэмжээний актад заасан хариуцлагын тогтолцоог Зөрчлийн тухай хуульд нийцүүлэн боловсруулж, бүртгүүлэх;

- НИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн 2012 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдрийн 94 дүгээр тогтоолоор баталсан "Барилгын хог хаягдлыг хогийн төвлөрсөн цэгт хүргэх журам", мөн Тэргүүлэгчдийн 2013 оны 7 дугаар сарын 15-ны өдрийн 80 дугаар тогтоолоор баталсан "Замын хөдөлгөөний хяналтын төхөөрөмжөөр ирүүлсэн зөрчилд хариуцлага тооцох журам", мөн Тэргүүлэгчдийн 2014 оны 6 дугаар сарын 26-ны дөрийн 102 дугаар тогтоолоор баталсан "Нийслэлийн гудамж замын хөдөлгөөнд ачааны автомашиныг цагийн хязгаарлалтайгаар оролцуулах, түр зөвшөөрөл олгох журам" мөн Тэргүүлэгчдийн 2015 оны 10 дугаар сарын 16-ний өдрийн 177 дугаар тогтоолоор баталсан "Сургуулийн эргүүлийн ажиллах журам" зэргийг захиргааны хэм хэмжээний актад заасан хариуцлагын тогтолцоог Зөрчлийн тухай хуульд нийцүүлэн боловсруулж бүртгүүлэх;
- НИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн 2009 оны 12 дугаар сарын 167 дугаар тогтоолоор баталсан "Тамхи худалдаалах үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл олгох, хяналт тавих журам"-ыг Тамхины хяналтын тухай хуульд 2015 оны 2 дугаар сарын 18-ны өдөр өөрчлөн найруулсан тул тус хуулиар зохицуулсан зохицуулалтад нийцүүлэх;

Гэр хорооллыг газрыг дахин зохион байгуулах, дахин төлөвлөн барилгажуулахтай холбоотой гаргасан захиргааны хэм хэмжээний актын тухайд

Улсын Их Хурлаас 2015 онд баталсан Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулиар хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэхтэй холбоотой харилцаанд төсөлд оролцогч иргэн, төсөл хэрэгжүүлэгч болон төрийн холбогдох байгууллагын хооронд үүсэх харилцааг зохицуулсан байна. Тус хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1 дэх хэсэгт зааснаар хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх үйл ажиллагаа дараах төрөлтэй байна. Үүнд:

- хот төлөвлөлтийн шаардлага хангахгүй барилгажсан хэсгийг дахин төлөвлөн барилгажуулах;
- ашиглалтын шаардлага хангахгүй барилга байгууламжийг буулган шинээр барих;
- гэр хорооллын газрыг дахин зохион байгуулах;
- гэр хорооллын газрыг дахин төлөвлөн барилгажуулах;
- нийтийн эдэлбэрийн газрыг дахин төлөвлөн байгуулах болно.

Гэвч Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийг батлаад 3 жил болж байхад түүнийг дагалдан гарах зарим журмууд буюу "Гэр хорооллын газрыг дахин зохион байгуулах зорилгоор өмчлөгч, эзэмшигч газраар хувь нийлүүлэх журам", "Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх үйл ажиллагааны нөхөх олговор олгох журам", "Гэр хорооллын газрыг дахин зохион байгуулах үйл ажиллагааны журам" зэрэг журам өнөөг хүртэл батлагдаагүй, боловсруулалт, хэлэлцүүлгийн шатандаа байна.

Хуулийн 7 дугаар зүйлд зааснаар гэр хорооллын газрыг дахин зохион байгуулах зорилгоор өмчлөгч, эзэмшигч газраар хувь нийлүүлэх журам болон хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх үйл ажиллагааны нөхөх олговор олгох журмыг Засгийн газрын бүрэн эрхийнхээ хүрээнд батлахаар байна. Барилга, хот байгуулалтын сайдын 2018 оны 03 дугаар сарын 29-ны өдрийн 46 дугаар тушаалаар "Гэр хорооллын газрыг дахин төлөвлөн барилгажуулах үйл ажиллагааны журам"-ыг баталж, улсын бүртгэлийн 3880 дугаарт бүртгэж, мөрдөгдөж эхэлсэн байна.

Гэтэл НИТХ-ын 2013 оны 2 дугаар сарын 25-ны өдрийн 03/31 дүгээр тогтоолоор батлагдсан "Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам", тус журамд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан 2014 оны 2 дугаар сарын 20-ны өдрийн 23 дугаар тогтоол хүчингүй болоогүй хэвээр байна.

Мөн НИТХ-ын 2015 оны 1 дүгээр сарын 29-ний өдрийн 23/02 дугаар тогтоолоор батлагдсан "Гэр хорооллын газрыг шинэчлэн зохион байгуулах үйл ажиллагааны журам", НИТХ-ын 2011 оны 6 дугаар сарын 27-ны өдрийн 92 дугаар тогтоолоор батлагдсан "Нийслэл дэх гэр хорооллын газар чөлөөлөх, орон сууцжуулах ажлыг зохион байгуулах журам" зэрэг захиргааны хэм хэмжээний актууд нь холбогдох хууль тогтоомжтой зөрчилдөж байна.

Тухайлбал, Хот, суурин газрыг хөгжүүлэх тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.13-т заасан нэр томъёоны тодорхойлолтод "хувь нийлүүлсэн талбай" гэж гэр хорооллын газрыг дахин зохион байгуулах зорилгоор сонгосон талбай дахь газар өмчлөгч, эзэмшигчээс сайн дурын үндсэн дээр хувь нийлүүлж бий болгосон газрыг хэлнэ гэсэн бол НИТХ-ын 2015 оны 1 дүгээр сарын 29-ний өдрийн 23/02 дугаар тогтоолоор батлагдсан "Гэр хорооллын газрыг шинэчлэн зохион байгуулах үйл ажиллагааны журам"-ын 1.3 дахь заалтад заасан нэр томъёоны ойлголтын 1.3.11-д зааснаар "Хувь нийлүүлсэн газар" гэж газар шинэчлэн зохион байгуулах төслийн талбар дахь газар өмчлөгчдөд сайн дурын үндсэн дээр хувь нийлүүлж бий болгосон газрыг хэлнэ гэжээ. Үүнээс үзэхэд дээрх журмын дагуу зөвхөн газар өмчлөгчөөс сайн дурын үндсэн дээр хувь нийлүүлэх газрааараа газар шинэчлэн зохион байгуулах үйл ажиллагааны төсөл хөтөлбөрт оролцохоор заасан нь газар эзэмшигчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хязгаарласан нөхцөлийг бий болгож байна.

Мөн НИТХ-ын 2011 оны 6 дугаар сарын 27-ны өдрийн 92 дугаар тогтоолоор батлагдсан "Нийслэл дэх гэр хорооллын газар чөлөөлөх, орон сууцжуулах ажлыг зохион байгуулах журам"-д заасны дагуу газар үл хөдлөх хөрөнгийн үнэлгээ, нөхөн олговрын зохицуулалт, газар чөлөөлөх үйл ажиллагааг зохицуулж байгаа нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг бууруулж, улмаар иргэдийн эрх зүйн баталгаа, хууль ёсны ашиг сонирхлыг бүрэн хамгаалж чадахгүй байна.

Иймд НИХТ-ын 2013 оны 2 дугаар сарын 25-ны өдрийн 03/31 дүгээр тогтоолоор батлагдсан "Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам", тус

журамд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан 2014 оны 2 дугаар сарын 20-ны өдрийн 23 дугаар тогтоол, НИТХ-ын 2015 оны 1 дүгээр сарын 29-ний өдрийн 23/02 дугаар тогтоолоор баталсан "Гэр хорооллын газрыг шинэчлэн зохион байгуулах үйл ажиллагааны журам", НИТХ-ын 2011 оны 6 дугаар сарын 27-ны өдрийн 92 дугаар тогтоолоор баталсан "Нийслэл дэх гэр хорооллын газар чөлөөлөх, орон сууцжуулах ажлыг зохион байгуулах журам" зэргийг 2015 онд баталсан Хот суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай болон 2016 онд шинэчлэн найруулсан Барилгын тухай хуульд нийцүүлэн хүчингүй болгох нь зүйтэй байна.

ХЗДХЯ-д бүртгүүлэхээр хүргүүлсэн зарим захиргааны хэм хэмжээний актын тухайд

ХЗДХЯ-д хүргүүлсэн захиргааны хэм хэмжээний акт-1

Барилга, хот байгуулалтын сайдын 2018 оны 1 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 15 дугаар тушаалаар баталсан "Газар эзэмших, ашиглах эрхийн дуудлага худалдааны анхын үнэ тодорхойлох аргачлал"-ыг захиргааны хэм хэмжээний актыг улсын нэгдсэн бүртгэлд 2018 оны 2 дугаар сарын 8-ны өдөр бүртгэж, 3850 дугаарыг олгосон байна.

Тус захиргааны хэм хэмжээний актын 3.3 дахь заалтад "Нийслэл, аймаг, сумын иргэдийн Төлөөлөгчидийн Хурал нь газар эзэмших, ашиглах эрхийн дуудлага худалдааны анхны үнэ тодорхойлох итгэлцүүрийг хэрэглэх бүс, дэд бүсийг тогтооно" гэж заасныг үндэслэн НИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн 2018 оны 5 дугаар сарын 23-ны өдрийн "Илтгэлцүүрийг хэрэглэх бүс, дэд бүсийг тогтоох тухай" 78 дугаар тогтоолыг Захиргааны ерөнхий хуульд нийцүүлэн холбогдох санал, нөлөөллийн шинжилгээг хийн, захиргааны хэм хэмжээний актын улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлэхээр ХЗДХЯ-д хүргүүлсэн байна.

Гэвч НИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн 2018 оны 5 дугаар сарын 23-ны өдрийн "Илтгэлцүүрийг хэрэглэх бүс, дэд бүсийг тогтоох тухай" 78 дугаар тогтоол нь 1997 онд батлагдсан Газрын төлбөрийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 3-т "...Итгэлцүүрийг хэрэглэх газрын зааг, хязгаар, итгэлцүүрийн тоон утгыг сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал тогтооно" гэж заасанд нийцэхгүй байгаа тул хүчингүй болгох дүгнэлтийг ХЗДХЯ-аас гаргажээ.

Захиргааны хэм хэмжээ актыг эрх бүхий этгээд нь зөвхөн хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон тохиолдолд гаргадаг. Гэтэл Газрын төлбөрийн тухай хуулиар Итгэлцүүрийг хэрэглэх газрын зааг, хязгаар, итгэлцүүрийн тоон утгыг сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал тогтоохоор заасан хэдий ч захиргааны хэм хэмжээний актыг улсын нэгдсэн бүртгэлд 2018 оны 2 дугаар сарын 8-ны өдрийн 3850 дугаарт бүртгэгдсэн Барилга, хот байгуулалтын сайдын 2018 оны 1 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 15 дугаар тушаалаар баталсан "Газар эзэмших, ашиглах эрхийн дуудлага худалдааны анхын үнэ тодорхойлох аргачлал"-ын 3.3 дахь заалтад Нийслэл, аймаг, сумын иргэдийн

Төлөөлөгчдийн Хурал нь газар эзэмших, ашиглах эрхийн дуудлага худалдааны анхны үнэ тодорхойлох итгэлцүүрийг хэрэглэх бүс, дэд бүсийг тогтооно гэж заасан нь өөр хоорондоо зөрчилдөж байна.

Энэ нөхцөл байдалтай уялдан Нийслэлийн төсөвт суугдсан дуудлага худалдааны орлого тасрах, мөн газар эзэмших эрх шилжүүлэхтэй холбоотой орлогын албан татварын төсвийн орлого бүрдэхгүй байх зэрэг эрсдэл үүсэх хүндрэлтэй болжээ.

ХЗДХЯ-д хүргүүлсэн захиргааны хэм хэмжээний акт-2

НИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн 2018 оны 4 дүгээр сарын 9-ний өдрийн "Түрээсний төлбөрийн доод жишиг үнийг шинэчлэн тогтоох тухай" 40 дүгээр тогтоолыг ХЗДХЯ-наас хянаж үзээд түрээсийн төлбөрийн доод жишиг үнийг дангаар батлах эрх хуулиар тусгайлан олгогдоогүй тул Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1.3. "г" дэд заалтад "орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийг түрээслүүлэх журмыг Иргэний хуульд нийцүүлэн тогтоох" гэж заасны дагуу мөн хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1-д тодорхойлсон Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын эрх хэмжээний хүрээнд холбогдох журмын хамт баталж, хянуулж бүртгүүлэх дүгнэлт ХЗДХЯ-наас гаргажээ.

ХЗДХЯ-д хүргүүлсэн захиргааны хэм хэмжээний акт-3

НИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн 2018 оны 5 дугаар сарын 3-ны өдрийн "Нийслэлийн жижиг, дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сангийн журам"-ыг шинэчлэн батлан тухай 56 дугаар тогтоолыг ХЗДХЯ-д хянаж бүртгүүлэхээр хүргүүлжээ.

Жижиг, дунд үйлдвэрийн тухай хуульд 12 дугаар зүйлийн 12.1.2-т заасны дагуу "жижиг, дунд үйлдвэрийг дэмжих орон нутгийн тусгай сан байгуулах, түүнд хөрөнгө төвлөрүүлэх, захиран зарцуулах, хяналт тавих журам батлах" асуудлыг Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал хэрэгжүүлэх бүрэн эрхтэй байна. Иймд холбогдох хуулиар Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор батлах тусгайлсан эрх олгогдоогүй учир Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын тогтоолоор шинэчлэн баталж, хянуулж, бүртгүүлэхээр ирүүлэх шаардлагатай гэсэн дүгнэлтийг ХЗДХЯ-наас гаргажээ.

Үүнтэй холбоотойгоор жижиг, дунд үйлдвэрлэл эрхлэгч аж ахуйн нэгж, иргэдэд олгох хөнгөлөлттэй зээл олгогдохгүй байгаагаас тэдний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдөх нөхцөл үүсчээ. Учир нь тус журмыг 2018 оны 5 дугаар сард ХЗДХЯ-д хүргүүлснийг тус яам хянаж үзээд 2018 оны 6 дугаар сард хариу ирүүлэхдээ улсын нэгдсэн бүртгэл бүртгээгүй дээрх дүгнэлтийг гаргасан тул зуны улиралд хүнсний ногоо тарьж амжиргаагаа залгуулдаг иргэдэд хөнгөлөлттэй зээл олгогдох боломжгүй болсон байна.

Мөн энэхүү захиргааны хэм хэмжээний актыг улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэснээр НИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн 2014 оны 6 дугаар сарын 18-ны өдрийн 89 дүгээр тогтоолоор баталсан Нийслэлийн жижиг, дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сангийн журам, түүнд НИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн 2014 оны 10 дугаар сарын 2-ны өдрийн 168 дугаар тогтоолоор тус журам нэмэлт өөрчлөлт оруулсан нэмэлт хамт хүчингүй болох байсан хэдий ч эдгээр журмыг эрх зүйн чадамжтай, чадамжгүй эсэх нь маргаантай байгаагаас энэ оны зуны улиралд иргэдэд хөнгөлөлттэй зээл олгох боломжгүй болсон байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавин есдүгээр зүйлийн 2 дахь заалтад "Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бол аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хороонд иргэдийн Нийтийн Хурал, тухайн Хурлын хуралдааны чөлөө цагт түүний Тэргүүлэгчид мөн", Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.2-т "Хурлын хуралдааны чөлөөт цагт бүрэн эрхийг нь тэдгээрийн Тэргүүлэгчид хэрэгжүүлнэ" гэж тус тус заасан билээ.

Дээрх заалтыг үндэслэн НИТХ-ын Тэргүүлэгчид НИТХ-ын чөлөөт цагт "Нийслэлийн жижиг дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сангийн журам"-ыг хэлэлцэн баталсан бөгөөд НИТХ болон түүний Тэргүүлэгчид болон нэг байгууллага байхад хуулиар тусгайлсан эрх олгогдоогүй хэмээн үзжээ.

Шүүхийн маргаан үүсгэсэн захиргааны хэм хэмжээний зарим актын тухайд

Маргаан бүхий захиргааны хэм хэмжээний акт-1

НИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн 2017 оны 4 дүгээр сарын 18-ны өдрийн 61 дүгээр тогтоолоор баталсан "Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт түргэн үйлчилгээний цэг ажиллуулахад дагаж мөрдөх журам"-д ХЗДХЯ-наас ирүүлсэн дүгнэлтийг үзэхэд дараах байдалтай байна.

Тус журмыг батлах эрхийг хуулиар НИТХ-ын Тэргүүлэгчдэд олгогдоогүй байгаа нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 64 дүгээр зүйлийн 64.1-д заасан "Захиргааны хэм хэмжээний актыг хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон захиргааны байгууллага батална" гэж заасанд нийцэхгүй байна. Мөн журмын 2.3-д заасан "ТҮЦ"-д худалдаа үйлчилгээ эрхлэх зөвшөөрлийг дүүргийн Засаг даргын дэргэдэх Худалдаа үйлчилгээг зохицуулах зөвлөлөөс олгохоор заасан нь тус зөвлөлд худалдаа үйлчилгээ эрхлэх зөвшөөрөл олгох эрх хэмжээ холбогдох хуулиар олгогдоогүй байгаа нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 60 дугаар зүйлийн 60.2-т заасан тусгайлан эрх олгосон тухай хуулийн агуулга, зорилго, хүрээнд нийцсэн байх гэсэн шаардлагыг хангахгүй байна. Журмын 5-д түргэн үйлчилгээний цэгт эрхлэхийг хориглох үйл ажиллагааг зохицуулсан нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 60 дугаар зүйлийн 60.1.6-д хуулиар хориглоогүй асуудлаар хориглосон зохицуулалт тогтоохгүй байх гэж заасныг зөрчсөн, мөн журмын 5.1.4, 5.1.5-д тус тус заасан нь холбогдох хуулиудаар зохицуулсан байх тул

энэ Захиргааны ерөнхий хуулийн 60 дугаар зүйлийн 60.1.8-д "бусад хуулийн заалтыг давхардуулан заалгүйгээр шаардлагатай тохиолдолд эшлэл хийгдсэн байх" гэсэн шаардлагад нийцэхгүй байна. Түүнчлэн журмын 6-д заасан хариуцлагын асуудлыг зөвхөн хуулиар зохицуулдгийг анхаарч, тус журмыг хүчингүй болгох нь зүйтэй гэжээ.

Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын дээрх дүгнэлтийг үндэслэн НИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн 2017 оны 4 дүгээр сарын 18-ны өдрийн 61 дүгээр тогтоолоор баталсан "Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт түргэн үйлчилгээний цэг ажиллуулахад дагаж мөрдөх журам"-ыг хүчингүй болгуулахаар нэр бүхий 70 иргэнээс Нийслэлийн захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд гаргасан нэхэмжлэлийн шаардлагыг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 128/ШШ2018/0354 дүгээр дугаартай шийдвэрээр хангаж шийдвэрлэсэн бөгөөд энэхүү захиргааны хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгохгүй байгаа нь хууль бус болохыг тогтоож, хүчингүй болгохыг НИТХ-ын Тэргүүлэгчдэд даалгасан байна.

Харин Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 221/МА2018/0429 дүгээр магадлалд анхан шатны шүүхэд захиргааны хэргийн шүүхэд харьяалагдахгүй, нэхэмжлэгч нарын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчих эрх зүйн үр дагаваргүй, хүчин төгөлдөр болоогүй актыг хүчингүй болгохыг даалгах шаардлага бүхий нэхэмжлэлийг хүлээн авч, захиргааны хэрэг үүсгэн шийдвэрлэсэн нь эрх зүйн үндэслэлгүй гэж үзэн, нэхэмжлэлийн шаардлагыг хүлээн авахаас татгалзаж, хэргийг хэрэгсэхгүй болгохоор шийдвэрлэжээ.

Маргаан бүхий захиргааны хэм хэмжээний акт-2

НИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн 2016 оны 4 дүгээр сарын 5-ны өдрийн 50 дугаар тогтоолоор баталсан "Улаанбаатар хотын усны эх үүсвэрийн хамгаалалтыг бүсийг шинэчлэн тогтоох тухай" актыг хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгохоор нэр бүхий 10 компани Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд нэхэмжлэл гаргасныг Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2018 оны 2 дугаар сарын 23-ны өдрийн 128/ШШ2018/0110 дугаар шийдвэрээр нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгон шийдвэрлэсэн байна.

Шүүх энэхүү тогтоол нь хууль зөрчөөгүй, НИТХ-ын Тэргүүлэгчдийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хамаарч байх ба уг тогтоолыг холбогдох төрийн захиргааны байгууллагуудын санал, зөвлөмж, дүгнэлтүүдийг үндэслэн гаргасан нийтийн ашиг сонирхолд эерэг нөлөөлөл бүхий захиргааны хэм хэмжээний акт гэж үзсэн байна. Нэхэмжлэгч нар уг актыг захиргааны хэм хэмээний актын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэгдээгүй, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдүүдэд мэдэгдээгүй, сонсох ажиллагаа явуулаагүй гэж маргаж байх боловч Захиргааны ерөнхий хууль 2016 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн бөгөөд уг хуулийг хүчин төгөлдөр болохоос өмнө буюу 2016 оны 4 дүгээр сарын 5-ны өдөр батлан гарсан захиргааны хэм хэмжээний актад энэ хуулийн үйлчлэл хамаарахгүй тул маргаан бүхий хэм

хэмжээний актыг улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлэх шаардлагагүй байна гэж шүүх дүгнэсэн байна.

Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2018 оны 4 дүгээр сарын 19-ний өдрийн 221/МА2018/0241 магадлалаар анхан шатны шүүх Засгийн газрын 2010 оны 119 дүгээр тогтоолоор батлагдсан "Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах журам"-ыг баримтлах ёстой байсан гэж маргаж байхад уг асуудалд дүгнэлт хийхгүйгээр хэргийг шийдвэрлэсэн байх тул уг шийдвэрийг хүчингүй болгож, хэргийг анхан шатны шүүхээр дахин хэлэлцүүлэхээр буцаасан байна.

Харин Дээд шүүхийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүхийн 2018 оны 6 дугаар сарын 25-ны өдрийн 285 дугаар тогтоолоор Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлалыг хүчингүй болгож, анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээж, хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчдийн гомдлыг хангах нь зүйтэй гэж шүүх бүрэлдэхүүн дүгнэсэн байна.

Дүгнэлт

Аливаа нутгийн өөрөө удирдах болон захиргааны байгууллагаас тодорхой нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан, гадагш чиглэсэн, үйлчлэл нь байнга давтагдах шинжтэй шийдвэр буюу захиргааны хэм хэмжээний акт батлан хэрэгжүүлэхдээ хуульд заасан журам, процедурын дагуу шийдвэр гаргах, үйл ажиллагаагаа явуулах шаардлагатай юм.

Иймээс Захиргааны ерөнхий хуульд заасны дагуу шинээр захиргааны хэм хэмжээний актаа хянуулж, бүртгүүлэх үүрэг хүлээж байгаа НИТХ болон түүний Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор тус хууль хэрэгжихээс өмнө батлан мөрдөгдөж байсан захиргааны хэм хэмжээний актыг бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хууль тогтоомжид нийцүүлэн шинэчлэн боловсруулж, бүртгүүлэх ажлыг шинээр захиргааны хэм хэмжээний актыг батлах замаар түргэн, шуурхай зохион байгуулах хэрэгтэй байна.

Захиргааны ерөнхий хуулийн 60 дугаар зүйлийн 60.1-д заасан "тусгайлан эрх олгосон тухайн хуулийн агуулга, зорилго, хүрээнд нийцсэн байх", "хуулиар хориглоогүй асуудлаар хориглосон зохицуулалт тогтоохгүй байх" "бусад хуулийн заалтыг давхардуулан заалгүйгээр шаардлагатай тохиолдолд эшлэл хийгдсэн байх" зэрэг шаардлагад нийцүүлэн НИТХ болон түүний Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор батлагдсан зарим захиргааны хэм хэмжээний актад эшлэл хийгдсэн хуулиуд хүчингүй болсон байх тул Улсын Их Хурлаас шинээр баталсан, шинэчлэн найруулсан хуульд нийцүүлэх, түүнчлэн захиргааны хэм хэмжээний актаар зохицуулсан хариуцлагын асуудлыг хуулиар зохицуулах ёстойд анхаарах нь зүйтэй байна.

Түүнчлэн Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэглээ, ойлголтыг нэг мөр болгох үүднээс Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, түүний Тэргүүлэгчдийн шийдвэрээр захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах үйл ажиллагаа, хуульд заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг болгож, тэдэнд зориулж аргачилсан заавар, гарын авлагыг боловсруулж гаргах хэрэгтэй байна.

Мөн захиргааны хэм хэмжээний актыг батлан гаргах үйл ажиллагааны үр нөлөөг сайжруулах, төрийн албан хаагчдын хүний эрхэд суурилсан бодлого шийдвэрийг боловсруулах гаргах чадавхийг нэмэгдүүлэхийн тулд тэдэнд чиглэсэн Захиргааны ерөнхий хуулийн сургалт, сурталчилгааны үйл ажиллагааг эрчимжүүлж, тодорхой үе шаттайгаар зохион байгуулах нь зүйтэй юм.

Хууль зүйн сайд 2016 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдөр а/222 дугаар тушаалаар баталсан Захиргааны хэм хэмжээний актын төсөл бэлтгэх явцад нөлөөллийн шинжилгээ хийх аргачлалд заасан "хүний эрх, эрх чөлөө, өрсөлдөөнийг хязгаарласан, эдийн засаг, нийгмийн болон бусад үйл ажиллагаанд саад хориг учруулсан, аливаа хүнд суртал, авлига гарах нөхцөл боломж бүрдүүлсэн байж болзошгүй зохицуулалт агуулж байгаа эсэх"-ийг тогтоохдоо хүний эрхийн шинжилгээ хийх, үнэлгээний аргачлалыг нэвтрүүлэх боломжтой юм.

Үүний зэрэгцээ ХЗДХЯ-наас НИТХ болон түүний Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор баталсан захиргааны хэм хэмжээний актад ирүүлсэн дүгнэлтүүдийг судалж үзэхэд Захиргааны ерөнхий хуулийн 59 дүгээр зүйлд заасан захиргааны хэм хэмжээний актын шинжийг агуулсан тохиолдолд тус хуулийн 60 дугаар зүйлд заасан шаардлагад нийцүүлэн баталж, мөн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 66.1-д заасан баримт бичгийн бүрдлийг гүйцэд хангаж ирүүлэх, түүнчлэн тус хуулийн 64 дүгээр зүйлийн 64.4-т заасны дагуу захиргааны хэм хэмжээний актыг баталснаас хойш ажлын 5 өдрийн дотор эрх бүхий байгууллагад хянуулж бүртгүүлэх шаардлагатай талаар дурдсан байгаад цаашид анхаарах нь зүйтэй байна.

Ном зүй

I. Монгол эх сурвалж:

"Ц.Ариунжаргал, М.Батсуурь, Д.Ганзориг, П.Одгэрэл, А.Сарангэрэл, Д.Сүнжид, Б.Хишигсайхан, Ю.Харбих, Ц.Цогт нар "Монгол Улсын захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар" (судалгаа, хэрэглээний), УБ., 2017 он

Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын Газар, НҮБХХ-ийн "Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагааг дэмжих нь" төсөл, Захиргааны ерөнхий хууль: Таны эрх, оролцоо (иргэдэд зориулсан гарын авлага) УБ., 2016 он

ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сан, "Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хууль", (Сургалтын гарын авлага) УБ., 2016 он

II. Эрх зүйн эх сурвалж:

Монгол Улсын Үндсэн хууль. 1992 он

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль. 2006 он

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хууль. 2000 он

Захиргааны ерөнхий хууль. 2015 он

Ахмад настны тухай хууль. 2017 он

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль. 2016 он

Эрүүгийн хууль. 2015 он

Зөрчлийн тухай хууль. 2017 он

Авто замын тухай хууль. 2017 он

Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хууль. 2015 он

Барилгын тухай хууль. 2016 он

III. Бусад эх сурвалж:

Нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар, Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэрийн эмхэтгэл УБ., 2015 он

"Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилт" мониторингийн тухай, Нээлттэй нийгэм форумын 2017 оны 7 дугаар сарын Монитор цуврал (11)

www.legalinfo.mn

Б.СЭМЖИДМАА

Монголын Хуульчдын Холбооны гишүүн,
өмгөөлөгч

ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ХҮМҮҮСИЙН ХӨДӨЛМӨРЛӨХ ЭРХ

Товч агуулга. *Энэхүү нийтлэлээрээ хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хөдөлмөрлөх эрхийг хангахын тулд хэрэгжүүлж буй квотын систем, түүний үүсэл хөгжлийн тухай, Монгол Улс дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хөдөлмөр эрхлэлтийн талаарх олон улсын болон үндэсний зохицуулалтад дүн шинжилгээ хийсэн болно. Мөн Ази-Номхон далайн бүс нутгийн хэмжээнд тэдгээр иргэдийн ажилгүйдлийн буюу хөдөлмөр эрхлэлтийн түвшин доогуур байгаа шалтгаан, нөхцөл байдал болон Монгол Улс дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хөдөлмөрлөх эрхийн хэрэгжилтийн байдлын талаар квотын системд тулгуурлан бичсэн болно.*

Түлхүүр үг. *Квотын системийн үүсэл хөгжил, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн ажилгүйдлийн шалтгаан, хөдөлмөрлөх эрхийн хэрэгжилтийн өнөөгийн нөхцөл байдал*

Бие махбод, оюун санаа, сэтгэл мэдрэл, мэдрэхүйн байнгын согог нь орчны бусад саадтай нийлсний улмаас бусдын адил нийгмийн амьдралд бүрэн дүүрэн, үр дүнтэй оролцох чадвар нь хязгаарлагдсан хүнийг хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн гэнэ.[1] Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн бүр ажил мэргэжлээ

1 *Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай НҮБ-ын конвенцийн 1 дүгээр зүйл, Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1 дэх хэсэг,*

чөлөөтэй сонгох, ажилгүйдлээс хамгаалуулах, адил хөдөлмөрт ижил цалин хөлс авах, амьжиргааны зохистой түвшинд амьдархуйц хүрэлцээтэй цалин хөлс авах, эрүүл, аюулгүй хөдөлмөрийн нөхцөлөөр хангуулах, хуулиар тогтоосон хугацаагаар амрах, эвлэлдэн нэгдэх зэрэг бусдын нэгэн адил хөдөлмөрлөх эрхтэй юм.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хөдөлмөрлөх эрхийн хэрэгжилтийг зохицуулж буй бодлого, эрх зүйн баримт бичигт хийсэн судалгаа

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд (цаашид "ХБИ" гэх)-ийн хөдөлмөрлөх эрхийг дараах олон улсын гэрээ, конвенц болон үндэсний хууль тогтоомж, бодлого хөтөлбөрийн хүрээнд зохицуулж байна.

Хүснэгт. *Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөрлөх эрхлэлтийг зохицуулж буй олон улсын гэрээ, конвенц[2], тэдгээрийн агуулга*

№	Нэр	он	Зүйл, заалт	Гол агуулга
1	НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей, Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал	1948	1 дүгээр зүйл	Хүн бүр төрөхөөсөө эрх чөлөөтэй, нэр төр, эрхийнхээ хувьд адил тэгш байна.
2	Тэгш шан хөлс олгох тухай ОУХБ-ын 100 дугаар конвенц	1951	2 дугаар зүйл	Адил хөдөлмөр эрхэлж буй эрэгтэй, эмэгтэй ажилчдад тэгш шан хөлс олгох
3	Ялгаварлан гадуурхахгүй байх (ажил, мэргэжил, хөдөлмөр эрхлэлт) тухай ОУХБ-ын 111 дүгээр конвенц	1958	2 дугаар зүйл	Гишүүн орон бүр ажил мэргэжил, хөдөлмөр эрхлэлттэй холбогдсон аливаа ялгаварлан гадуурхахыг бүрмөсөн устгах зорилгоор ажил мэргэжил, хөдөлмөр эрхлэлтийн салбарт тэгш боломж, хандлагыг дэмжихэд чиглэсэн үндэсний бодлогыг тухайн улсын нөхцөл байдал, дадалд тохирсон аргаар тодорхойлж хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээнэ.
4	НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей Оюуны хомсдолтой хүмүүсийн эрхийн тухай тунхаглал	1971	3 дугаар зүйл	Оюуны хомсдолтой этгээд материаллаг хангамж эдлэх, амьдралын хангамжтай түвшинд амьдрах эрхтэй. Тэрээр өөрийн бололцооны хэрээр үр бүтээлтэй хөдөлмөрлөх буюу ашиг тустай бусад үйл хийх эрхтэй.
5	НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей Тахир дутуу хүмүүсийн эрхийн тунхаглал	1975	7 дугаар зүйл	Тахир дутуу хүмүүс эдийн засгийн болон нийгмийн хангамж эдлэх, хангалттай түвшинд амьдрах эрхтэй. Тэд өөрсдийн бололцооны дагуу ажлаар хангагдах, ажлын байраа хадгалах буюу тустай, үр бүтээлтэй, шан хөлстэй үйл ажиллагаа явуулах, үйлдвэрчний эвлэлийн байгууллагуудын гишүүн байх эрхтэй.

2 *UNDESA, Global Status Report on Disability and Development (2015), p70*

6	Хүний нөөцийн хөгжлийн тухай ОУХБ-ын 142 дугаар конвенц, 150 дугаар зөвлөмж	1975	3 дугаар зүйлийн 1	Гишүүн улс орон бүр нь хөгжлийн бэрхшээлтэй бүх хүмүүст зориулсан өргөн хүрээтэй мэдээлэл, удирдамжийг бүхий л хүүхэд, залуус, насанд хүрэгчдэд хүргэх боломжийг хангахын тулд хөдөлмөр эрхлэлтийн мэдээллийг тасралтгүй үргэлжлүүлэх, мэргэжлийн удирдлагын системээр хангаж ажиллана.
7	Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн тухай ОУХБ-ын 155 дугаар конвенц	1981	2, 3, 4.2 дугаар зүйл	Эдийн засгийн үйл ажиллагааны салбарт буюу хөдөлмөр эрхэлж байгаа бүх салбар, түүний дотор төрийн албанд ажиллах бүх ажилчдын хувьд хэрэглэгдэх бөгөөд ажил үүргээс үүдэн, түүнтэй холбоотойгоор болон түүнийг гүйцэтгэх явцад тохиолдох осол болон эрүүл мэндэд учруулах хохирлоос үйлдвэрлэлийн орчны улмаас үүсэх эрсдэлийг боломжийн хэрээр багасгах замаар урьдчилан сэргийлэх юм.
8	Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн мэргэжлийн нөхөн сэргээлт, хөдөлмөр эрхлэлтийн тухай 159 дүгээр конвенц, 168 дугаар зөвлөмж	1983	2 дугаар зүйл	Мэргэжлийн нөхөн сэргээлтийн зорилго нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст тохирсон ажлаар хангагдах, ажлын байраа хадгалах, ахиж дэвших боломж олгож, улмаар тэднийг нийгмийн амьдралд оруулах буюу эргэн оруулахад оршино. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд ажил олох, ажлын байраа хадгалах, ахиж дэвших адил боломж олгох, тэгш хандах, тухайн ажил нь өөрийн сонголтод нийцэж, хувь хүний боломж чадварыг харгалзсан байх зэрэг нийтлэг хэм хэмжээг заасан байдаг.
9	НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей, Тахир дутуу хүмүүст адил тэгш боломж олгох үндсэн зарчим	1993	7.3 дахь хэсэг	Хөдөлмөр эрхлэлтийн салбар дахь хууль дүрэм нь тахир дутуу хүмүүсийг ялгаварлан гадуурхах ёсгүй бөгөөд тэднийг ажилд авахад саад бэрхшээл үүсгэх ёсгүй.
10	Хөдөлмөр эрхлэлтийн хувийн байгууллагын тухай ОУХБ-ын 181 дүгээр конвенц	1997	5 дугаар зүйлийн 1	Хөдөлмөр эрхлэх болон тодорхой ажил хийх бололцоо бий болгоход адил тэгш боломж хандлагыг дэмжих зорилгоор гишүүн нь хөдөлмөр эрхлэлтийн хувийн байгууллага арьс, өнгө, хүйс, шашин шүтлэг, улс төрийн үзэл бодол, үндэс угсаа, нийгмийн гарал, эсхүл үндэсний хууль тогтоомж, практик үйл ажиллагаагаар хориглосон нас буюу хөгжлийн бэрхшээл гэх зэрэг бусад хэлбэрээр алагчлахгүйгээр ажилчдад үйлчилгээ үзүүлэхийг баталгаажуулж өгнө.

11	Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай НҮБ-ын конвенц	2006	3 дугаар зүйл	Энэхүү конвенцийн зарчмууд нь сонголт хийх эрх чөлөө болон хүний бие даасан байдлыг оролцуулан хүний нэр төр, нандин чанар, хувийн хараат бус байдлыг хүндэтгэх, алагчлахгүй байх, нийгэмд бүрэн дүүрэн, үр дүнтэй оролцох болон хамрагдах, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн онцлог байдлыг хүндэтгэх, тэднийг хүний ялгаатай байдал, хүн төрөлхтний нэг хэсэг гэж хүлээн авах, тэгш боломж олгох, хүртээмжтэй байх, эрэгтэй, эмэгтэйчүүдийн тэгш эрхтэй байх
			27 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг	Оролцогч улсууд нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн бусадтай адил тэгш байх үндсэн дээр хөдөлмөр эрхлэх, тухайлбал хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хувьд хүртээлтэй, нээлттэй байгаа, оролцож болох хөдөлмөрийн зах зээл, хөдөлмөрлөх орчинд ажиллахаар чөлөөтэй сонгосон, эсхүл зөвшөөрлөө чөлөөтэй өгсөн нөхцөлд эрхэлж буй хөдөлмөрийнхөө үр шимээр амьжиргааны эх үүсвэрээ олох боломжтой байх хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг хүлээн зөвшөөрнө.
12	НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей Тогтвортой хөгжлийн зорилтууд-2030	2015	Зорилт 8.5	Зохистой хөдөлмөр ба эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих гэсэн 8 дугаар зорилгын Бүх хүн зохистой хөдөлмөр эрхлэх боломжийг бүрдүүлэх гэсэн 5 дугаар зорилтод “2030 он гэхэд бүтээмжтэй хөдөлмөр эрхлэлтийн бүрэн түвшинг хангаж, нийт эмэгтэй, эрэгтэйчүүд, залуучууд болон хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийг зохистой хөдөлмөр эрхлэх боломж бүрдүүлэх, ижил үнэлэмжтэй ажилд адил цалин хөлс олгох” гэж заажээ.

Эдгээр олон улсын гэрээ, конвенц, тунхаглал, зарчим, зөвлөмжүүдээр улс орнууд буюу тухайн улс орны төр, засаг нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс бусдын нэгэн адил тэгш эрхийн үндсэн дээр хөдөлмөрлөх эрхийг баталгаажуулж, энэ эрхийг хангах үүднээс ажлын байрыг тохирох хэрэглэгдэхүүнээр тоноглох, төрийн алба болон хувийн хэвшлийн байгууллагад хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн бүр хөдөлмөр эрхлэх, хувиараа хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, мэргэжлийн чиг баримжаа олгох сургалтад хамруулах, ижил үнэлэмжтэй ажилд адил цалин авах зэрэг арга хэмжээ авахаар заасан. Энэ нь төр засгийн зүгээс хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хөдөлмөрлөх эрхийг хангах, хэрэгжүүлэх талаар олон улсын өмнө үүрэг хүлээж байгаагийн нэгэн хэлбэр юм.

Энэ нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасны дагуу дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчлэх хүчин чадалтай бөгөөд Монгол Улсад олон улсын, гэрээ конвенцод нэгдэн орж, соёрхон баталсан бол гэрээнд заасан үүргээ биелүүлэхийн тулд олон улсын гэрээ, конвенцод үндэсний хууль тогтоомжийг нийцүүлэх арга хэмжээг авах, хэрвээ үндэсний хууль тогтоомж олон улсын гэрээ, конвенцтой нийцэхгүй бол олон улсын баримт бичгийг дагаж мөрдөх болно.

Хүснэгт. *Монгол Улс дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөрлөх эрхийг зохицуулж буй дотоодын хууль тогтоомж, бодлого, хөтөлбөр[3], тэдгээрийн агуулга*

№	Нэр	он	Зүйл заалт	Гол агуулга
1	Монгол Улсын Үндсэн хууль	1992	Арван зургадугаар зүйл	4/ Монгол Улсын иргэн ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, цалин хөлс авах, амрах, хувийн аж ахуй эрхлэх эрхтэй. Хэнийг ч хууль бусаар албадан хөдөлмөрлүүлж болохгүй;
2	Хөдөлмөрийн тухай хууль	1999	111 дүгээр зүйл	25, түүнээс дээш ажилтантай аж ахуйн нэгж, байгууллага нь ажил, албан тушаалынхаа дөрөв, түүнээс дээш хувийн орон тоонд хөгжлийн бэрхшээлтэй буюу одой хүнийг ажиллуулна.
				Аж ахуйн нэгж, байгууллага тогтоосон төлбөрийг 24 сар тасралтгүй төлсөн тохиолдолд дараагийн 12 сард ногдох төлбөрийг чөлөөлнө.
3	Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хууль	2006	19 дүгээр зүйлийн 19.8 дахь хэсэг	50-аас дээш хувиар хөдөлмөрийн чадвараа алдсан хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн ажилладаг аж ахуйн нэгжид нийт ажиллагчдад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний эзэлж байгаа хувь хэмжээгээр тооцон албан татварын хөнгөлөлт үзүүлнэ.
4	Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хууль	2011	15 дугаар зүйлийн 15.1.4 дэх хэсэг	Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн, 6 сараас дээш хугацаагаар ажилгүй байгаа иргэнийг ажилд авч, 12 сараас доошгүй хугацаагаар ажлын байраар хангасан ажил олгогчид хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 12 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний урамшууллыг нэг удаа олгох;
5	Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль	2016	17 дугаар зүйл	Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн ажилд орох, албан тушаал дэвших, цалин хөлс, нөхөн олговор авах, хөдөлмөр эрхлэх, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих арга хэмжээнд бусадтай адил тэгш хамрагдах эрхтэй.

3 *Судлаачийн хийсэн.*

6	Монгол Улсын Их хурлын 19 дүгээр тогтоол “Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2020”	2016	2.2	Нийгмийн тогтвортой хөгжлийг хангах зарчмын хүрээнд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд хөдөлмөр эрхлэх, нийгмийн үйлчилгээнд эрх тэгш оролцох боломжийг бүрдүүлэх;
7	Монгол Улсын Засгийн газрын 320 дугаар тогтоол “Төрөөс хөдөлмөр эрхлэлтийн талаар баримтлах бодлого”	2016	4.1.6	Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөрийн зах зээл дэх тэгш оролцоог хангах, зохистой хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх чиглэлээр төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх;
			4.5.5	Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний хөдөлмөрийн чадварт тохирох техник, тоног төхөөрөмж бүхий ажлын байрыг эрх зүйн зохицуулалтаар дэмжих;
8	Монгол Улсын Их Хурлын 11 дүгээр тогтоол Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл (Хөдөлмөрийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл)	2017	95 дугаар зүйлийн 95.2 дахь хэсэг	Хуульд өөрөөр заагаагүй бол өмчийн төрөл, хэлбэрээс үл хамаарч хорин тав ба түүнээс дээш ажилтантай аж ахуйн нэгж, байгууллага нийт ажлын байрны дөрвөн хувиас доошгүй орон тоонд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг ажиллуулна.
9	Хөдөлмөр эрхлэлтийн үндэсний зөвлөлийн 2017 оны 1 дүгээр тогтоолын 5 дугаар хавсралт “Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний ажлын байрыг дэмжих хөтөлбөр”	2017	4.3.1	Тухайн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний онцлогт нийцүүлэн байнгын ажлын байр бий болгох зорилгоор боловсруулсан аж ахуйн нэгжийн төслийг зохих журмын дагуу шалгаруулж, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нэг ажлын байранд 5 сая хүртэл төгрөгөөр тооцон, 50 хүртэл сая төгрөгийг 100 хувь эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй олгоно.

Монгол Улсад хөдөлмөрийн харилцааг анх 1925 онд “Аливаа хүчин үнэлэгчдийн дүрэм”-ээр зохицуулж байсан нь хөдөлмөрийн харилцааны эрх зүйн үндсийг тавьсан байх бөгөөд 1930, 1933, 1934, 1941, 1973, 1991, 1999 онд баталсан Хөдөлмөрийн тухай хуулиуд нь цаг үеийн нийгэм, эдийн засгийн өөрчлөлттэй уялдуулан хөдөлмөрийн харилцааны асуудлыг зохицуулж иржээ.

Одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 1999 онд баталсан Хөдөлмөрийн тухай хуулиар төрөөс хөдөлмөрийн харилцааг тухайн үеийнхээ нийгэм, эдийн засгийн өөрчлөлт, шаардлагад нийцүүлэн зохицуулсан бөгөөд хөдөлмөрийн хамтын гэрээ, хэлэлцээр, хамтын маргаан, ажил олгогч, ажилтан хоорондоо хөдөлмөрийн харилцааны нөхцөлөө тохиролцох, хөдөлмөрийн удирдлагын хоёр ба гурван талт зөвшилцлийн эрх зүйн үндсийг бий болгосон бөгөөд уг хуульд нийт 18 удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байна. Тус хуулийн Наймдугаар бүлэгт насанд хүрээгүй, хөгжлийн бэрхшээлтэй, одой хүний болон ахмад настны хөдөлмөрийн харилцаа, Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн Тавдугаар бүлэг хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний хөдөлмөр эрхлэлтийг тусгайлан зохицуулсан байдаг.

Дээрх хүснэгтэд дурдсан хууль тогтоомж, бодлого хөтөлбөрүүдэд хөгжлийн бэрхшээлтэй болон одой хүнийг төрийн байгууллага, иргэн, хуулийн этгээд нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний бие эрхтэн, хөгжлийн онцлогт нийцсэн ажлын байрыг бий болгож ажиллуулах үүрэгтэйг зааж өгсөн бөгөөд ажлын байрныхаа тодорхой хувийг хөгжлийн бэрхшээлтэй болон одой хүмүүст гаргах, хадгалахыг хуулиар үүрэг болгосон нь эдгээр хүмүүсийг нийгмийн харилцаанд оролцуулж хамт олны дотор хөдөлмөрлөж, хөгжих боломж олгох зорилготой юм.

Хэрвээ ажил олгогч хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг ажиллуулаагүй орон тоо тутамд сар бүр нөхөн төлбөрийг төлөхдөө тухайн аж ахуйн нэгж, байгууллагын нутаг дэвсгэрийн байршил болон ажилтны тооноос хамааран өөр өөр тогтоосон. Үүнд: Улаанбаатар хот буюу Нийслэл хот, Дархан-Уул аймаг, Орхон аймагт үйл ажиллагаагаа явуулж буй 50 хүртэлх ажиллагчтай аж ахуйн нэгж байгууллага хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг ажиллуулаагүй орон тоо тутамд сар бүр хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээний 40 хувь буюу 96,000 төгрөг, 51-ээс дээш ажиллагчтай аж ахуйн нэгж, байгууллага хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээний 50 хувь буюу 120,000 төгрөгийн төлбөрийн хэмжээг заасан байдаг. Харин бусад орон нутаг дахь ажил олгогч хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээний 30 хувь буюу 72,000 төгрөгийг ажиллагчдын тооноос үл хамааран хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих санд төвлөрүүлэх ёстой байна.[4] Засгийн газрын 2009 оны 26 дугаар тогтоолын 2-т хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг ажиллуулах, хэрэв ажиллуулаагүй бол сар бүр нөхөн төлбөрийг улсын төсөвт төвлөрүүлэх үүргийг бүх шатны төсвийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн ерөнхий менежер нарт өгсөн боловч тухайн төлбөрийн талаар байгууллагын төсөвт тусгадаггүй байна.

Хөдөлмөр, нийгмийн зөвшлийн гурван талт Үндэсний хорооноос хүн амын амьжиргааны өртгийн өөрчлөлт, хөдөлмөрийн бүтээмж, дундаж цалингийн зохистой харьцаа, нийгмийн даатгалын болон халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн хэмжээ, эдийн засгийн өсөлт, хөдөлмөр эрхлэлтийн түвшин гэсэн хүчин зүйлсийг харгалзан хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг шинэчлэн

4 *Монгол Улсын Засгийн газрын 2009 оны 26 дугаар тогтоолын хавсралт, "Аж ахуйн нэгж, байгууллагаас хөгжлийн бэрхшээлтэй буюу одой хүнийг ажиллуулаагүй орон тоо тутамд сар бүр төлөх төлбөрийн хэмжээ"*

тогтоохоор хуульд заасан байна. Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Хөдөлмөрийн хууль нь 1999 онд батлагдсанаас хойш хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 2011, 2013, 2016 онуудад нэмэгдүүлэн шинэчлэн тогтоосон боловч хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг ажиллуулаагүй орон тоо тутамд нөхөн төлөх төлбөрийн хэмжээг 2009 оноос хойш өнөөг хүртэл шинэчлэн батлагдаагүй нь Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 111 дүгээр зүйлийн хэрэгжилт буюу хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөрлөх эрхийн хэрэгжилт хангалтгүй байхад нөлөөлөх хүчин зүйл болох магадлалтай юм.

Түүнчлэн ажил олгогч нар нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг ажлын байраар хангасан тохиолдолд төрөөс дэмжлэг үзүүлэх, урамшуулах зохицуулалтын дараах байдлаар хууль тогтоомжуудад заажээ. Үүнд:

- ХБИ-ийг ажиллуулаагүй тохиолдолд төлөх нөхөн төлбөрийг 24 сар тасралтгүй төлсөн тохиолдолд дараагийн 12 сард ногдох төлбөрийг чөлөөлөх,
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн, 6 сараас дээш хугацаагаар ажилгүй байгаа иргэнийг ажилд авч, 12 сараас доошгүй хугацаагаар ажлын байраар хангасан ажил олгогчид хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 12 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний урамшууллыг нэг удаа олгох,
- Хөдөлмөрийн чадвараа 50-аас дээш хувиар алдсан ХБИ ажилладаг аж ахуйн нэгжид нийт ажиллагчдад ХБИ-ний эзэлж байгаа хувь хэмжээгээр тооцон албан татварын хөнгөлөлт үзүүлэх;
- Тухайн ХБИ-ний онцлогт нийцүүлэн байнгын ажлын байр бий болгох зорилгоор боловсруулсан аж ахуйн нэгжийн төслийг зохих журмын дагуу шалгаруулж, ХБИ-ний нэг ажлын байранд 5 сая хүртэл төгрөгөөр тооцон, 50 хүртэл сая төгрөгийг 100 хувь эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй олгох;
- ХБИ-ий эрхийг хангах, ажлын байр, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих зорилго бүхий үйл ажиллагаа эрхэлдэг, ашгийн бус төрийн бус байгууллагын ажлын байр бий болгох төслийг зохих журмын дагуу шалгаруулж, ХБИ-ий нэг ажлын байранд 5 хүртэл сая төгрөгөөр тооцон 30 хүртэл сая төгрөгийн санхүүгийн дэмжлэг олгох;

Энэхүү санхүүжилт олгох, татварын хөнгөлөлт, урамшуулал, дэмжлэгийн арга хэмжээ нь ажил олгогчийн зүгээс ажлын байранд тохирох хэрэглэгдэхүүнийг бий болгоход гарах нэмэлт зардлыг багасгах давуу талтай юм.

Квотын системийн тухай

Дэлхийн нэгдүгээр дайны дараа буюу 1923 оны сүүлчээр хөгжлийн бэрхшээлтэй болсон цэргүүдийг ажил, хөдөлмөр эрхлэх боломжоор хангах зорилгоор Австри, Франц, Герман, Итали, Польш улсууд квотын системийг ашиглаж эхэлсэн түүхтэй. Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараа хөгжлийн бэрхшээлтэй

хүмүүсийн ажилгүйдлийн түвшинд хэт өндөр хүрсэн бөгөөд ажил олгогчид тэдгээр иргэдийг сайн дураараа ажиллуулах нь ховор байсан тул Европын ихэнх улс орнуудад квотын системийг нутагшуулсан байдаг. Анх дайны үед цэргийн алба хааж байгаад хөгжлийн бэрхшээлтэй болсон хүмүүсийн ажил, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих зорилготой бий болсон квотын систем нь цаашид хөгжлийн бэрхшээлтэй энгийн иргэдэд ч хүрч үйлчлэх болсон нь орчин цагийн квотын систем үүсэн хөгжих үндэс болсон байна.[5]

Өнөө цагт Ази-Номхон далайн бүс нутагт Хятад, Энэтхэг, Япон, Монгол, Азербайжан, Туркменистан, Филиппин, Шри Ланк, Тайланд, Индонез улсууд, Африк тивийн хувьд Этиоп, Мавритани, Танзани улсууд, Арабын улс орнуудаас Кувейт, Өмнөд Америкаас Эквадор, Перу, Бразил улсууд тус тус квот системийг ашигладаг байна.[6]

Монгол Улсын Хөдөлмөрийн тухай хуульд 25, түүнээс дээш ажилтантай аж ахуйн нэгж, байгууллага нь ажил, албан тушаалынхаа дөрөв, түүнээс дээш хувийн орон тоонд хөгжлийн бэрхшээлтэй буюу одой хүнийг ажиллуулах, хэрэв ажиллуулаагүй бол ажиллуулбал зохих орон тоо тутамд сар бүр төлөх төлбөрийг хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих санд төвлөрүүлэх[7], уг хөрөнгийг тэдний хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих арга хэмжээг санхүүжүүлэхэд зарцуулах, ажлын цагийг богиносгох зэрэг хөдөлмөрлөх эрхийг хангах талаар гол үндсэн зохицуулалтыг тусгасан байдаг.

Манай улсын Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 111 дүгээр зүйлд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг хөдөлмөр эрхлүүлэх квотын талаар тусгаж хуульчилсан бөгөөд ажил олгогчид хоёр хувилбарын аль нэгийг сонгох боломжийг олгосон гэж үзэхээр байна. Нэг дэх нь хуульд заасан квотын дагуу хөгжлийн бэрхшээлтэй болон одой хүнийг авч ажиллуулах, хоёр дахь хэрвээ ажиллуулаагүй бол Монгол Улсын Засгийн газрын 2009 оны 26 дугаар тогтоолоор баталсан төлбөрийн хэмжээгээр сар бүр нөхөн төлөхөөр зохицуулж өгсөн юм. Энэ нь ажил олгогч хөгжлийн бэрхшээлтэй болон одой хүнийг авч ажиллуулахаас мөнгөн төлбөр төлөхийг илүүд үзэх, эсхүл тохирох ажлын байргүйн улмаас тухайн иргэнийг ажиллуулахгүй байх магадлал өндөр байгаа нь хэд хэдэн судалгааны тайлангаас харагдаж байна.

Мөн тус хууль 1999 онд батлагдсанаас хойш 2007 он хүртэл хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг ажиллуулах квот 50 ажилтан тутамд 1 хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн байхаар зохицуулж байсан боловч хэрэгжилт хангалтгүйн улмаас нэмэлт өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ шаардлага бий болж, квотын хэмжээг 2007 оны 8 дугаар сарын 03-ны өдөр "50 ажилтан" гэснийг "25 ажилтан" болгон өөрчилжээ. Үүнтэй уялдуулан 50 хүртэл болон 50-аас дээш

5 *O'Reilly, The Right to decent work of Persons with Disability (2003), p 56*

6 *UNDESA, Global Status Report on Disability and Development (2015), p102*

7 *Монгол Улсын Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 111 дүгээр зүйл*

ажиллагчтай аж ахуйн нэгж, байгууллагад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг ажиллуулаагүй тохиолдолд сар тутам төлөх нөхөн төлбөрийн хэмжээг Засгийн газрын 2009 оны 26 дугаар тогтоолоор баталсан байна.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуульд[8] хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн ажилд орох, албан тушаал дэвших, цалин хөлс, нөхөн олговор авах, хөдөлмөр эрхлэх, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих арга хэмжээнд бусадтай адил тэгш хамрагдах эрхтэй болохыг заасан бөгөөд төрийн байгууллага, иргэн, хуулийн этгээд нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний бие эрхтэн, хөгжлийн онцлогт нийцсэн ажлын байрыг Хөдөлмөрийн тухай хуульд заасны дагуу бий болгож ажиллуулах үүрэгтэй. Ажил олгогч хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг ажиллуулаагүй орон тоо тутамд сар бүр нөхөн төлбөрийг төлөхдөө тухайн аж ахуйн нэгж, байгууллагын нутаг дэвсгэрийн байршил, ажиллах хүч болох ажилтны тооноос хамааран өөр өөр тогтоосон байна.[9] Хэрэв тухайн аж ахуйн нэгж, байгууллага нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг ажиллуулаагүй тохиолдолд сар бүр нөхөн төлбөрийг төлөх үүргээ биелүүлээгүй бол Зөрчлийн тухай хуульд заасны дагуу Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагч нөхөн төлбөрийг гаргуулж, торгуулийн арга хэмжээ авахаар заажээ.

Түүнчлэн манай оронд төрөөс хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийн талаар баримтлах бодлого, хөтөлбөрүүд хэрэгжиж байгаа ба нийгмийн тогтвортой хөгжлийг хангах зарчмын хүрээнд 2030 он гэхэд эрэгтэй, эмэгтэй бүх хүн, түүний дотор залуу болон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг хөдөлмөр эрхлэх, нийгмийн үйлчилгээнд эрх тэгш оролцох боломжийг бүрдүүлэх, бүтээмжтэй ажил, зохистой хөдөлмөр эрхлүүлж, адил үнэ цэнэтэй ажилд адилхан цалин хөлс олгох, хөдөлмөрийн чадварт тохирох техник, тоног төхөөрөмж бүхий ажлын байрыг эрх зүйн зохицуулалтаар дэмжих, хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх чиглэлээр төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх чиглэл барьж ажиллаж байгаа нь сайшаалтай юм.

Энэхүү үйл ажиллагааны хүрээнд хийгдэж буй ажлын нэг бол Монгол Улсын Их Хурлын 2017 оны 11 дүгээр тогтоолоор баталсан "Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл"-д Хөдөлмөрийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн Засгийн газраас санаачлан боловсруулж, 2017 онд Монгол Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэхээр тусгасан боловч өнөөг хүртэл уг хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагдаагүй байна. Тус хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн 95 дугаар зүйлд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний хөдөлмөр эрхлэлтийн зохицуулалтыг тусгажээ.

Хөдөлмөрийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн 95 дугаар зүйлийн 95.2 дахь хэсэгт "Хуульд өөрөөр заагаагүй бол өмчийн төрөл, хэлбэрээс үл хамаарч хорин тав ба түүнээс дээш ажилтантай аж ахуйн нэгж,

8 *Монгол Улсын Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн Тавдугаар бүлэг, 17-19 дүгээр зүйл*

9 *Монгол Улсын Засгийн газрын 2009 оны 26 дугаар тогтоол*

байгууллага нийт ажлын байрны дөрвөн хувиас доошгүй орон тоонд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг ажиллуулна." гэж заасан нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг ажиллуулах квот өөрчлөгдөөгүй байна. Хэрэв аж ахуйн нэгж, байгууллага нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн ажиллуулаагүй бол ажиллуулбал зохих орон тоо тутамд ногдох төлбөрийг сар бүр Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих санд төлнө. Мөн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний үйлдвэрлэсэн бараа, бүтээгдэхүүн, ажил үйлчилгээг тогтмол авч байгаа ажил олгогчийг нөхөн төлбөрөөс чөлөөлж болох урамшууллын зохицуулалтыг нэмэлтээр тусгаж өгсөн нь сайшаалтай боловч хуулийг зөрчсөн төрийн албан хаагч үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуулиар, хүн, хуулийн этгээд зөрчсөн тохиолдолд Эрүүгийн хууль, Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэхээр заасан байна.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөрлөх эрхийн хэрэгжилтийн байдал

Эдүгээ дэлхий дахинд хөдөлмөр эрхлэлтийг ажилгүйдэл бууруулах, ажиллах хүчний оролцоог дээшлүүлэх зэрэг тоон агуулгаас илүү өргөн хүрээнд, тодруулбал хүн бүрийг бүтээлчээр ажил хийх боломжоор хангах, шударга цалин хөлс олгох, ажлын байран дахь аюулгүй байдал болон гэр бүлийнхнийх нь нийгмийн хамгааллыг хангасан, хувь хүний хувьд өсөж хөгжих болон нийгмийн салшгүй нэг хэсэг байх, эрэгтэй эмэгтэй хүмүүс эрх тэгш боломжоор хангагдах гэсэн асуудлуудыг агуулсан зохистой хөдөлмөр эрхлэлт хэмээх үзэл баримтлалын хүрээнд тодорхойлон авч үзэх болжээ.

Зохистой хөдөлмөр эрхлэлтийн үзэл баримтлалыг олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрч эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулж эхэлсэн бөгөөд эдгээр нь НҮБ, ОУХБ зэрэг олон улсын байгууллагуудаас баталсан стратегийн баримт бичигт тусгалаа олсон байна. Жишээлбэл НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейгаас 2015 онд баталсан Тогтвортой хөгжлийн зорилтуудын "Зохистой хөдөлмөр ба эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих" гэсэн 8 дугаар зорилгын "Бүх хүн зохистой хөдөлмөр эрхлэх боломжийг бүрдүүлэх" гэсэн 5 дугаар зорилтод "2030 он гэхэд бүтээмжтэй хөдөлмөр эрхлэлтийн бүрэн түвшинг хангаж, нийт эмэгтэй, эрэгтэйчүүд, залуучууд болон хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийг зохистой хөдөлмөр эрхлэх боломж бүрдүүлэх, ижил үнэлэмжтэй ажилд адил цалин хөлс олгох" хэмээн заажээ.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөрлөх эрхийг хангах зорилгоор тэдгээр иргэдэд бусадтай адил тэгш байх үндсэн дээр хөдөлмөрлөх эрхийг эдлүүлэх боломжоор хангах үүргийг төр хүлээнэ. Тухайлбал, Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай НҮБ-ын конвенцийн 27 дугаар зүйлд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хувьд хүртээмжтэй, нээлттэй байгаа, оролцож болох хөдөлмөрийн зах зээлд оролцож, хөдөлмөрийн аятай таатай орчин нөхцөлд ажиллахаар ажил мэргэжлээ өөрсдөө чөлөөтэй сонгож, хөдөлмөрийнхөө үр шимээр амьжиргааны эх үүсвэрээ олох боломжтой байх

эрхтэй гэж тусгажээ. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Аравдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлнэ гэж заасны дагуу Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцод Монгол Улс 2008 онд нэгдэн орсон тул хэрэгжүүлэн ажиллах үүрэгтэй юм.

Дэлхийн хүн амын 10 орчим хувь буюу ойролцоогоор 650 сая хүн хөгжлийн бэрхшээлтэй амьдарч байгаа бөгөөд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-ын гишүүн орнуудын дийлэнхэд нь хөгжлийн бэрхшээлтэй эмэгтэйчүүдийн тоо эрэгтэйчүүдийнхээс өндөр байна. Ялангуяа хөгжиж буй улс орнуудад зуун зуун сая гэр бүлүүд хөгжлийн бэрхшээлтэй гэр бүлийн гишүүнтэйн улмаас хүндрэлтэй нөхцөлд амьдардаг ажээ.[10]

ДЭМБ-ын гишүүн 51 улс оронд хийсэн судалгааны үр дүнгээс үзэхэд хөгжлийн бэрхшээлтэй эрэгтэйчүүдийн 52.8 хувь, хөгжлийн бэрхшээлтэй эмэгтэйчүүдийн 19.6 хувь нь ажил хөдөлмөр эрхэлдэг бол хөгжлийн бэрхшээлгүй хөдөлмөр эрхэлдэг хүмүүсийн 64.9 хувь эрэгтэйчүүд, 29.9 хувийг эмэгтэйчүүд байна. ЭЗХАХБ-ын гүйцэтгэсэн судалгаанаас үзэхэд тус байгууллагын гишүүн 27 улс орнуудын хөдөлмөрийн насны хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хөгжлийн бэрхшээлтэй байдал нь хөдөлмөрийн зах зээлд онцгой сул тал болдог бөгөөд хөгжлийн бэрхшээлгүй хүмүүстэй харьцуулахад ажил, хөдөлмөр эрхлэх боломж илүү хомс байна. Тодруулбал тус байгууллагын гишүүн орнуудад хөгжлийн бэрхшээлгүй хүмүүсийн хөдөлмөр эрхлэлт 75 хувь байхад хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хөдөлмөр эрхлэлт 44 хувь байдаг бөгөөд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эдийн засгийн идэвхгүй байдал нь хөгжлийн бэрхшээлгүй хүмүүсийнхээс ойролцоогоор 2.5 дахин их (49 хувь, 20 хувь) байдаг нь тогтоогджээ.[11]

Ази-Номхон далайн бүс нутгийн хэмжээнд хийсэн судалгаанаас үзэхэд 1990 оны үед хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн тоо хамгийн өндөр байсан бөгөөд тэдний олонх нь ядуу, зорилгогүй, эрхээ хангуулж чадахгүй амьдарч байжээ. Бүс нутгийн хэмжээнд тодорхой шийдвэр гаргаж, арга хэмжээ авсны үр дүнд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс өөрсдийн ур чадвар, хүсэл сонирхол, боломжид тохирсон ажил эрхэлж, цаашилбал ажил, мэргэжлээрээ өндөр үнэлэгдэх, бизнес эрхлэн амжилтад хүрэх боломжтой болсон бөгөөд эдгээр шийдвэрийг гараагүй, арга хэмжээг авч хэрэгжүүлээгүй байхад хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс өөрсдөд нь ийм боломж байгаа гэдгийг олж харж чаддаггүй байсан талаар ярьж байсан байна. Энэхүү үйл явдлаас хойш дэлхийн улс орнууд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хөдөлмөр эрхлэх боломжийн талаар анхаарч, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс улс орны эдийн засагт үнэ цэнэтэй хувь нэмэр оруулах чадвартай бөгөөд тэднийг ажиллуулснаар нийгмийн халамжийн зардал багасах зэрэг сайн талтай тул хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хөдөлмөр эрхлэх, нийгмийн болон эдийн

10 *Voice Ghana, World Facts and Statistics on Disabilities and Disability issues, 2014, p1.*

11 *WHO, The World Bank, World Report on Disability, 2011*

засгийн амьдралд оролцох боломжийг нээж өгөх нь зүйтэй болох талаар хэлэлцэх болсон нь сайшаалтай юм.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хөдөлмөр эрхлэлтийн талаар тоо баримт хангалтгүй, энэ талаар харьцуулан судлах нь хүндрэлтэй байдаг билээ. Гэвч хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн зохистой хөдөлмөр эрхэлж байгаа эсэх асуудлыг судлах үүнээс хэд дахин хэцүү юм. Сургалтад хамрагдаж, мэргэжил эзэмшсэн ч зохистой ажлын байр олж чадахгүй байгаа хөгжлийн бэрхшээлтэй олон хүн байдаг бөгөөд тэд цөхөрсөн, итгэл алдарсан байдалтай амьдарч байна. Ялгаварлан гадуурхалт, буруу хандлагаас болж өөртөө итгэлгүй болсон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд бага цалинтай хөдөлмөрийг ихэвчлэн албан бус байдлаар эрхэлж ихэвчлэн гэр бүл, ойр дотны хүмүүсийн дэмжлэгээр л амьдардаг байна.[12]

Дээрх олон улсын хэмжээнд хийсэн судалгаагаар хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн тоо, түүнээс хөдөлмөр эрхлэлтийн талаарх тоон мэдээлэл зөрүүтэй, хөдөлмөрлөх эрхийн хэрэгжилт хангалтгүй байх бөгөөд тэр дундаа Ази-Номхон далайн бүс нутгийн хэмжээнд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн тоо өндөр байна. Харин хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хөдөлмөр эрхийн хэрэгжилт хангалтгүй буюу хөгжлийн бэрхшээлгүй хүмүүсийн хөдөлмөр эрхлэлтийн байдлын улс орнуудын түвшинд харьцуулан үзэхэд хэт доогуур болохыг дүгнэжээ.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хөдөлмөр эрхлэлтийн түвшин доогуур байгаа шалтгааныг дурдвал:

- Боловсрол, мэргэжлийн түвшин доогуур;
- Ажлын байранд өндөр ур чадвар шаардах;
- Томоохон аж ахуйн нэгж байгууллагууд болон төрийн албанд ажлын байрыг цөөрүүлэх;
- Осол болон даатгалын зардлыг хэмнэх бодлого;
- Ажлын байранд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийг тусгайлан бүртгэхгүй байх;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн ажиллах боломжтой ажлын байрны талаар мэдээлэхгүй байх;
- Ажил олгогч нар хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний хэрэгцээ, чадварын талаар ойлголт, мэдлэггүй байх;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн ажил хийхгүй байх хандлагыг нийгэмд үүсгэх;
- Халамжийн тэтгэмжээ алдахаас айх;

12 *O'Reilly, The Right to decent work of Persons with Disability (2003), p66*

- Ажил олдохгүй байгаагаас эсвэл ажиллах үедээ сөрөг хандлагад өртөж байснаас өөртөө итгэлгүй болох;
- Техникийн болон хувь хүнд чиглэсэн бусад дэмжлэг дутагдах.[13]

Ихэнх улс орнуудад хөгжлийн бэрхшээлтэй ажилгүй хүмүүсийн тоо хөгжлийн бэрхшээлгүй ажилгүйчүүдийн тооноос 2-3 дахин их байдаг бөгөөд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс ихэвчлэн хөдөлмөрийн зах зээлд төдийлөн мэдэгддэггүй бага цалинтай ажлын байранд, нийгмийн болон хуулийн хамгаалалт хангалтгүй нөхцөлд ажилладаг. ОУХБ-аас хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн ажилгүйдлийн шалтгаан нь тээврийн хэрэгслийн хүртээмжгүй байдал, стандартын бус барилга байгууламж болон ажлын байр зэрэг бодит саад тотгорууд байдгийг онцлон тэмдэглэсэн байна. Гэвч уламжлал, соёл, эдийн засаг, нийгэм, хөдөлмөрийн зах зээлийн нөхцөл байдлыг болон нийгмийн халамжийн тэтгэмжийн тогтолцоог өөрчлөх, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийг сургаж бэлтгэх, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн нийгэмлэг зэрэг сонирхлын бүлгийн нөлөөллийг дэмжих зэргээр эдгээр саад тотгорыг даван туулах боломжуудыг бий болгох боломжтой юм.[14]

Статистик судалгаагаар манай оронд 108 мянга гаруй хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн амьдардаг бөгөөд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдээс 47,0 мянга нь хөдөлмөр эрхлэх боломжтой хөдөлмөрийн насны иргэд, тэдгээрийн 26.4 хувь нь ямар нэгэн хөдөлмөр эрхэлж байгаа, дөнгөж 14 хувь нь төрийн болон хувийн хэвшлийн байгууллагад хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллаж байна. Хөдөлмөр эрхэлж байгаа хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн олонх буюу 56.9 хувь нь хувиараа буюу албан бус хөдөлмөр эрхлэгч гэсэн ангилалд хамрагдаж байгаагийн дотор ямар ч орлогогүй, цалин хөлс авалгүйгээр гэр бүлийн бизнест оролцдог гэсэн хүмүүсийн эзлэх хувь нь 16.4 хувь байна. Үүнээс үзэхэд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлт, орлогын байдал анхаарал татаж байна.[15]

"Ажил эрхэлдэг" хэмээн бүртгэгдсэн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг ажил эрхлэлтийн статусаар нь судлахад 41.7 хувь нь хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч, 35.7 хувь нь цалин хөлстэй ажиллагч, 20.1 хувь нь өрхийн үйлдвэрлэл, үйлчилгээнд цалин хөлсгүй оролцогч, 1.6 хувь нь ажил олгогч, 0.3 хувь нь нөхөрлөл, хоршооны гишүүн байна. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд нь төсвийн, төрийн бус, хэвшлийн байгууллагад буюу албан хэвшилд гэрээ байгуулан ажиллах боломж харьцангуй хязгаарлагдмал, эсрэгээр албан бус хэвшилд ажиллах эсвэл цалин хөлсгүйгээр өрхийн үйлдвэрлэл үйлчилгээнд оролцох байдал харьцангуй илүү байна.

---

13 *O'Reilly, The Right to decent work of Persons with Disability (2003), p38*

14 *O'Reilly, The Right to decent work of Persons with Disability (2003), p39*

15 *ОУХБ, "Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих үйл ажиллагаа, үйлчилгээ" төслийн туршилтын хүрээнд боловсруулсан аргачлал, арга зүй, 2011, х. 74*

Хөдөлмөрийн тухай хуульд заасны дагуу хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн ажиллуулж байгаа эсэхэд хамгийн сүүлд Мэргэжлийн Хяналтын Ерөнхий Газар буюу төрийн хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч байгууллагаас 2017 онд хяналт шалгалт хийжээ. Тус хяналт шалгалтад хамрагдсан 1,281 аж ахуйн нэгж, байгууллагын 794 буюу 62,0 хувь нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг зохих орон тоонд авч ажиллуулсан 487 буюу 38,0 хувь нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг зохих орон тоонд ажиллуулаагүй, ажлын байрны төлбөрийг хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих санд төвлөрүүлээгүй зөрчил илэрчээ. Үүнд Нийслэлд үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгж, байгууллагуудын 44,995 ажилтны ажлын байранд 1780 хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд ажиллах ёстойгоос дөнгөж 368 хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг ажиллуулсан байна.

Харин Мэргэжлийн Хяналтын Ерөнхий Газрын улсын ахлах байцаагчаар актаар 1,614 хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг ажиллуулбал зохих орон тоонд тухайн аж ахуйн нэгж, байгууллагад торгуулийн арга хэмжээ авч, Засгийн газрын 2009 оны 26 дугаар тогтоолоор нөхөн төлбөрийг хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих санд төвлөрүүлсэн байна. Гэтэл хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг ажиллуулаагүйн төлбөр нь төсвийн болон төрийн оролцоотой аж ахуйн нэгжүүдийн төсөвт тусгагдаагүйн улмаас ажил олгогчдод торгууль ногдуулахад хүндрэлтэй асуудал болдог байна.

Дээрх тоо баримт, хяналт шалгалтын дүнгээс үзэхэд манай улсад хөдөлмөрийн насны хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн ажиллах ажлын байр хангалттай боловч Хөдөлмөрийн тухай хуульд заасны дагуу 25, түүнээс дээш ажилтантай аж ахуйн нэгж, байгууллагад ажиллахгүйгээр албан бус хэвшилд ажиллах эсвэл цалин хөлсгүйгээр өрхийн үйлдвэрлэл үйлчилгээнд оролцох байдал илүү өндөр байгаа нь тэдгээр иргэдийн хөдөлмөрлөх эрхийн хэрэгжилт хангалтгүй байгаагийн нэг тод илрэл юм.

Монгол Улсад 2016 онд ХБИ-ийн 17,669 буюу 19 хувь нь, 2017 онд 19,974 буюу 21 хувь нь цалин хөлстэй ажиллагч байсан байна. Харин дээрх аргачлалаар Монгол Улсад хуульд заасан квотын дагуу ХБИ ажиллуулах ажлын байрны тоо 2016 оны байдлаар хамгийн багадаа 14,468 байсан гэж дүгнэсэн билээ. Тэгвэл 2016 оны байдлаар хөдөлмөр эрхлэх боломжтой ХБИ-ийн тоо (92,994) нь хуулиар тогтоосон квотын дагуу ажиллах боломжтой ажлын байрны тоо (14,468)-оос даруй 6.4 дахин их байсан нь харагдаж байна.

Мөн хөдөлмөрийн зах зээл дээрх ажлын байрны хүрэлцээ нь хөдөлмөр эрхлэлтийн үндсэн үзүүлэлтүүдийн нэг бөгөөд энэ нь ажиллах хүчний эрэлт, хэрэгцээг тодорхойлоход чухал үүрэгтэй байдаг билээ. Гэвч Монгол Улсын хэмжээнд хуульд заасан квотын дагуу ХБИ ажиллах боломжтой ажлын байрны тоог тодорхойлсон судалгаа одоогоор байхгүй тул судлаачийн зүгээс статистик тоо баримтад тулгуурлан тооцоолоход 2016 оны ААНБ-ын улсын тооллогод бүртгэгдсэн 72,182 байгууллага байснаас нэгээс есөн ажилтантай байгууллага

60,668 буюу 84 хувь, 10-19 хүнтэй байгууллага 5,078 буюу долоон хувь байсан нь статистикаас харагдаж байна. Монгол Улсад идэвхтэй үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа 19 болон түүнээс цөөн тооны ажилтантай 65,746 байгууллагад буюу бүх аж ахуйн нэгж, байгууллагуудын 91 хувьд нь Хөдөлмөрийн тухай хуулиар тогтоосон квотын шаардлага үйлчлэхгүй болох нь харагдаж байна.

Өргөн утгаараа хөдөлмөр эрхлэлт нь хөлс орлоготой эсэхээс үл хамааран зорилготой үр ашиг бүхий хөдөлмөрийн бүх төрөл хэлбэрүүдийг хамруулдаг бол явцуу утгаараа хөдөлмөр эрхлэлт нь иргэд хөдөлмөрийн болон иргэний гэрээ хэлцэл бусад үндэслэлээр байнгын орлоготой хөдөлмөр эрхэлж байгаа үйл ажиллагаа юм. Иймээс Монгол Улсад хуулиар тогтоосон квотын дагуу хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг ажиллуулах ажлын байр нь байнгын орлого бий болгоход чиглэсэн байнгын ажлын байр байх шаардлагатай гэж дүгнэж болох юм. Энэ нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг ажиллуулах хуулиар тогтоосон 25 ажилтан тутамд нэг хүн ажиллуулах квот хангалттай биш буюу эсрэгээрээ маш хангалтгүй байна.

Учир нь 2016 оны байдлаар хөдөлмөр эрхлэх боломжтой ХБИ-ийн тоо нь ААНБ-д хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн ажиллах боломжтой ажлын байрны тооноос даруй 6.4 дахин их байна. Түүнчлэн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн 21 хувь нь хөдөлмөр эрхэлж байх бөгөөд Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй ААНБ-уудын 91 хувь нь нэгээс 20 хүртэл ажилтантай байх тул Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 111 дүгээр зүйлд заасны дагуу аж ахуйн нэгж, байгууллага нь ХБИ-ийг авч ажиллуулах үүргийн биелэлт хангалтгүй байна.

Дүгнэлт

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн бүр ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, ажилгүйдлээс хамгаалуулах, адил хөдөлмөрт ижил цалин хөлс авах, амьжиргааны зохистой түвшинд амьдрахуйц хүрэлцээтэй цалин хөлс авах, эрүүл, аюулгүй хөдөлмөрийн нөхцөлөөр хангуулах, хуулиар тогтоосон хугацаагаар амрах, эвлэлдэн нэгдэх зэрэг бусдын нэгэн адил хөдөлмөрлөх эрхтэй болохыг олон улсын гэрээ конвенц, үндэсний хууль тогтоомжид баталгаажуулсан байна. Монгол Улсад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөрлөх эрхийг хэрэгжүүлэхийн тулд Хөдөлмөрийн тухай хуульд квотын системийг ашиглаж байна.

Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй олон улсын эрх зүйн баримт бичгүүд болон үндэсний хууль тогтоомж, бодлого хөтөлбөрүүдэд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хөдөлмөрлөх эрхийг хэрэгжүүлэх тодорхой зохицуулалтууд тусгасан боловч тэдний хөдөлмөрлөх эрхийн хэрэгжилтийн байдал хангалтгүй хэмээн үнэлж дүгнэсэн төрийн болон төрийн бус байгууллагын судалгааны дүнгүүд хоорондоо зөрүүтэй, цаашид сайжруулахаар гаргасан санал зөвлөмжүүд бодитой, үр дүнтэй хэрэгжихгүйн улмаас хөдөлмөрлөх эрхийн хэрэгжилт хангалтгүй байна гэж үзэхээр байна. Иймд

цаашид хууль тогтоомж, бодлого хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг сайжруулахаар тодорхой бодитой арга хэмжээ авах шаардлагатай болно.

Дээрх дурдсан олон улсын байгууллагуудын хийсэн судалгаанд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийн түвшин доогуур, ажилгүйдлийн шалтгаан нөхцөлийг тогтоосон байх бөгөөд тэр дундаа ажилгүйдлийн шалтгаан нь нийтийн тээврийн хэрэгслийн хүртээмжгүй байдал, стандартын бус барилга байгууламж дахь ажлын байр, ХБИ-ийн боловсрол мэргэжлийн ур чадвар доогуур зэрэг хүчин зүйлс нөлөөлж байгаа талаар дурджээ. Түүнчлэн ХБИ ихэвчлэн хөдөлмөрийн зах зээлд мэдэгддэггүйн улмаас бага цалинтай ажлын байранд нийгмийн болон хуулийн хамгаалалтгүй нөхцөлд ажилладаг байна.

Манай улсын Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 111 дүгээр зүйлд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг хөдөлмөрлүүлэх квотын аргаар тусгаж хуульчилсан бөгөөд ажил олгогчид хоёр хувилбарын аль нэгийг сонгох боломжийг олгосон байна. Нэг дэх нь квотын дагуу хөгжлийн бэрхшээлтэй болон одой хүнийг авч ажиллуулах, хоёр дахь хэрвээ хөгжлийн бэрхшээлтэй болон одой хүнийг авч ажиллуулаагүй бол Засгийн газрын 2009 оны 26 дугаар тогтоолоор баталсан төлбөрийн хэмжээгээр мөнгөн төлбөр төлөхөөр зохицуулж өгсөн юм. Энэ нь ажил олгогч хөгжлийн бэрхшээлтэй болон одой хүнийг авч ажиллуулахаас мөнгөн төлбөр төлөхийг илүүд үзэх, эсхүл тохирох ажлын байргүйн улмаас тухайн иргэнийг ажиллуулахгүй байх магадлал өндөр байгаа нь хэд хэдэн судалгааны тайлангуудаас харагдаж байна.

Түүнчлэн Монгол Улсын Хөдөлмөрийн тухай хууль болон бусад хуулийн биелэлтийг ханган ажиллах чиг үүрэг нь ажил олгогч нараас гадна төрийн хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар, түүний улсын байцаагчдын бүрэн эрх, баталгаа, боловсон хүчний дутагдал, хууль тогтоомж, эрх зүйн актуудад заасан хариуцлага сул зэргээс шалтгаалан хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөрлөх эрхийг хангах талаар бүрэн дүүрэн ажиллаж чадахгүй байна.

Мөн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг авч ажиллуулах боломжтой ААНБ-уудын ажилтнуудын тоог тооцоолон дүгнэсний үр дүнд Хөдөлмөрийн тухай хуульд заасан квот, ажил олгогчид нь хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлэхгүй байгаа болон тэдний хандлага нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөрлөх эрхэд нөлөөлөх гол хүчин зүйл болж байна.

БАЙНГА АСУУХ АСУУЛТ: БОЛОВСРОЛ ДАХЬ ХУВИЙН ЭТГЭЭДТЭЙ ХОЛБООТОЙ ТӨРИЙН ХҮЛЭЭХ ҮҮРГИЙН ТАЛААР БАРИМТЛАХ ХҮНИЙ ЭРХИЙН ҮНДСЭН ЗАРЧМУУД[1]

Оршлын оронд. Яагаад Боловсрол дахь хувийн этгээдтэй холбоотой төрийн хүлээх үүргийн талаар баримтлах үндсэн зарчмууд гаргах шаардлагатай вэ?

Сүүлийн хорин жилд ялангуяа хөгжиж буй улсуудад боловсролын салбар дахь төрийн бус этгээдийн оролцох хүрээ, хэмжээ огцом нэмэгдсэн байна. Үүнд ядуу өрхүүдэд чиглэсэн бага төлбөртэй хувийн сургуулиуд байгуулах, хувийн сургуулийн сүлжээнд их хэмжээний худалдааны зориулалттай хөрөнгө оруулах, хувийн багш хөлслөх, төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийг дэмжих, хандивлагчдын зүгээс хувийн боловсролын байгууллагыг тэтгэх, өргөжүүлэх, төрийн боловсролын салбарт хувийн хэвшлийн удирдлагыг нэвтрүүлэх, орон нутгийн иргэдэд эсвэл шашны итгэл үнэмшилд тулгуурласан сургуулиуд нэмэгдэх зэрэг багтана. Хувийн сургуулиуд тэгш бус байдлыг арилгах, нийгмийн зүй ёсны тогтолцоог бэхжүүлэхэд оруулж буй боломжит ашиг тус эсвэл сөрөг үр нөлөөний талаар өргөн хүрээнд маргаж мэтгэлцдэг. Тухайн нөхцөл байдалд ямар туршлагыг зөвшөөрөх, нэг бол зөвшөөрөхгүй татгалзах тухай харилцан адилгүй үзэл бодлыг янз бүрийн оролцогч талууд илэрхийлэх боломжтой. Дээрх мэтгэлцээнд яг одоо дутаж буй зүйл нь боловсрол дахь хувийн хэвшлийн этгээдийн өсөн нэмэгдэж буй оролцооноос үүдэлтэй нөлөөг үнэлэх нийтээр зөвшөөрсөн хэм хэмжээний хүрээ юм. Үүний тулд тус хийдлийг арилгахад Хувийн сургуультай холбоотой Төрийн хүлээх үүргийн талаар баримтлах хүний эрхийн үндсэн зарчмууд (цаашид "Үндсэн зарчмууд" гэх) чиглэнэ. Уг зарчмууд нь хүний эрхэм чанарыг баталгаажуулсан өнцгөөс хувийн сургуулийн гүйцэтгэх үүрэг, хязгаарлалтыг тогтооход туслах бүх нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн, хууль зүйн талаас заавал биелүүлэх шинжтэй хэм хэмжээний хүрээг агуулна. Санал болгож буй энэхүү хүрээ нь хувийн сургуулиудыг дараах байдлаар ойлгоход ашиглана:

- Хувийн сургуулиуд нь тусгаарлах, ялгаварлан гадуурхах, тэгш бус байх эх үндэс байж болохгүй;
- Хувийн сургуулиуд нь үнэ төлбөргүй, чанартай, нийтийн дэмждэг боловсрол эзэмшихэд нөлөөлөхгүйгээр хувилбарт үйлчилгээ санал болгоно;
- Боловсролын гуманист шинж чанарыг хадгална;

1 *Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн төлөөх дэлхий дахины санаачилга (The Global Initiative on Economic, Social and Cultural Rights), Байнга асуух асуулт: Боловсрол дахь хувийн этгээдтэй холбоотой төрийн хүлээх үүргийн талаар баримтлах хүний эрхийн үндсэн зарчмууд (FAQs: Human rights guiding principles on states' obligations regarding private actors in education). Дэлгэрэнгүй: https://www.gi-escr.org/private-actors-social-services/education/human-rights-guiding-principles-faqs (Сүүлд нэвтэрсэн 2018.11.16)*

- Төрийн зүгээс тогтоож, сайтар мөрдөж буй боловсролын наад захын жишигтэй нийцсэн байна;
- Боловсролын бүх оролцогч талыг оролцоог хангах гэх мэт хуульд заасан журмын дагуу боловсруулсан хэм хэмжээг мөрдөж ажиллана.

Үндсэн зарчмууд нь дэлхий дахины шинжтэй удирдамж болох бөгөөд харилцан адилгүй нөхцөлд ашиглаж, тусгаж болохуйц байхаар боловсруулна. Мөн боловсрол дахь хувийн этгээдтэй холбоотой одоогийн хүний эрхийн эрх зүйг задлах, тодруулах, нэгтгэх болно. Шинэ жишиг болгохоос илүүтэйгээр хүчин төгөлдөж мөрдөж буй эрх зүйн эх сурвалжийг тусгаж, сурч боловсрох эрхийг хангах, хамгаалах төрийн үүргээ хариуцлагатай биелүүлэхэд шууд ашиглахуйц байна. Үүний зэрэгцээ эрх зүйт ёс, эгэх хариуцлага, ил тод байдал, оролцоог эн тэргүүнд удирдлага болгосон боловсролын тогтолцоог хөхиүлэн дэмжих зорилготой билээ.[2]

Тойм

Боловсролын харилцан адилгүй оролцогч талууд 2015 оноос боловсрол дахь хувийн этгээдтэй холбоотой, хүчин төгөлдөр мөрдөж буй заншлын болон уламжлалт шинжтэй хүний эрхийн хэм хэмжээг нэгтгэсэн үндсэн зарчмуудыг боловсруулахаар хамтран ажиллаж байна. Тус зарчмууд нь шийдвэр гаргахад нөлөөлөх, бодлого боловсруулах, нийтийн ашиг сонирхлыг өмгөөлөхөд хаана байхаас үл шалтгаалан үйл ажиллагаандаа ашиглах, тусгаж хэрэгжүүлэхүйц байна гэж тооцсон юм. Таван хүний бүрэлдэхүүнтэй Ажлын алба нь Үндсэн зарчмуудыг боловсруулах ажлыг чиглүүлж байгааг бөгөөд удаа дараагийн зөвлөгөөнөөс гарсан санал, сэтгэгдлийг тусгаж оруулдаг билээ. Мөн хараат бус шинжээчдийн бүлгийн зүгээс өөрийн хувийн чадавхид тулгуурлан хэлэлцэх, саналаа тусгах, нягтлан баталгаажуулах үйл явцыг дэмждэг. Үндсэн зарчмуудыг боловсруулахдаа бүс нутгаар, мөн сэдэвчилсэн байдлаар зөвлөгөөн 2016-2017 онд өрнүүлсэн бөгөөд боловсрол, хууль зүйн салбарын иргэний нийгмийн байгууллага, төрийн төлөөлөл, хүний эрхийн байгууллага, шинжээчид, академик төлөөлөл, олон улсын болон бүсийн байгууллага, бусад этгээдийг хамруулсан ажээ.

1. Үндсэн зарчмууд гэж юу вэ?

Хувийн сургуультай холбоотой Төрийн хүлээх үүргийн талаар баримтлах хүний эрхийн үндсэн зарчмууд нь тухайн Улсуудын боловсролыг олгоход, ялангуяа боловсролын салбар дахь хувийн этгээдийн гүйцэтгэх үүрэг, тэдэнд тавих хязгаарлалтын талаар одоо мөрдөж байгаа хуулийн дагуу хүлээх хариуцлагыг тодорхойлохоор боловсруулж буй зарчмуудын цогц юм. Үндсэн зарчмууд хэмээн нэрлэсэн нь олон улсын хүний эрхийн гэрээг тайлбарлаж, эрх зүйн бусад эх сурвалж, тэдгээр гэрээний оновчтой тайлбараас нарийвчлан харж байгаатай холбоотой.

2 *Right to Education Initiative, Open Society Foundations & Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, Guide to: Human rights guiding principles on state obligations regarding private schools, 2017, P 1.*

Олон улсын гэрээнд заасан сурч боловсрох эрх нь "нийгмийн-тэгш эрхийн" хэмжигдэхүүн болон "эрх чөлөөний" хэмжигдэхүүн агуулдаг. Нэг талаас олон улсын хүний эрхийн эрх зүйд тэгш эрх, үл ялгаварлах зарчмын үндсэн дээр хүн нэг бүрийн сурч боловсрох эрхийг баталгаажуулах арга хэмжээ авахыг гишүүн улсуудаас шаарддаг. Нөгөө талаас гишүүн улсуудын зүгээс өөрийн итгэл үнэмшлийн дагуу эцэг эхчүүд өөрийн хүүхдийнхээ шашны болон ёс суртахууны боловсролыг бэхжүүлэх, хүсвэл улсын сургуулиас өөр сургууль сонгох эрх чөлөөг хүндэтгэхийг шаарддаг. Мөн хувь хүн, байгууллага зэрэг хувийн этгээдийн зүгээс сургуулиа төрийн тогтоосон наад захын жишиг хангахуйц, мөн олон улсын хүний эрхийн эрх зүйн дагуу боловсролын зорилгод хүрэхүйц боловсролын байгууллага байгуулах, удирдах эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрдөг.

Үндсэн зарчмууд нь дээрх заалтын утгыг тодруулах, боловсрол дахь хувийн хэвшлийн асар хурдтай өргөжин тэлж байгаа нөхцөлд бодит амьдрал дээр хэрхэн уялдуулж ажиллах удирдамжаар хангах зорилготой. Одоо хүчин төгөлдөр мөрдөж буй олон улсын хүний эрхийн жишигт тулгуурлан боловсруулснаар төрийн боловсрол олгох үйл явц, хувийн этгээдийн тухай үйл явцад гүйцэтгэх үүрэг, хязгаарлалттай холбоотой төрийн хүлээх үүргийг нарийвчилна.

Үндсэн зарчмууд нь шинэ жишиг тогтоохоос илүүтэйгээр одоогийн хүний эрхийн хэм хэмжээний хүрээг тогтоож, мөрдөхийн хамт хүлээн зөвшөөрөгдсөн хууль зүйн шинжээчдээр нягтлан баталгаажуулна. Бусад ижил төстэй, үр өгөөжтэйгээ харуулсан Үндсэн зарчмуудын адил боловсрол олгох асуудлыг хөндсөн дэлхий дахины шинжтэй хэм хэмжээний тулгуур хүрээ болох билээ. Улсуудын зүгээс тунхаглал хэлбэрээр баталж болох юм. Тунхагын хэлбэртэй байсан ч улсуудын зүгээс баталсан эсэхээс үл хамааран хууль зүйн дагуу заавал биелүүлэх үүргийг аль хэдийнэ тусгасан болно.

2. Үндсэн зарчмуудын хууль зүйн эх сурвалж юу вэ?

Үндсэн зарчмууд олон улсын эрх зүйн төрөл бүрийн эх сурвалжид үндэслэнэ. Олон улсын нийтийн эрх зүйн дээд байгууллага болсон Олон улсын эрүүгийн шүүхийн Дүрмийн 38 дугаар зүйлд эрх зүйн дөрвөн эх сурвалжийг хүлээн зөвшөөрдөг тул Үндсэн зарчмуудад дараах баримт бичгийг ашигласан байна. Үүнд:

- Сурч боловсрох эрхийг эн тэргүүнд хамгаалсан шинжтэй гэрээдийн[3] зэрэгцээ Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц[4], 1966 оны Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт[5] зэрэг улс хоорондын гэрээд

3 *Боловсролын талаарх олон улсын эрх зүйн баримт бичиг. Дэлгэрэнгүйг: http://www.right-to-education.org/page/international-law*

4 *НҮБ-ын Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц. Дэлгэрэнгүйг: https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx*

5 *НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай пакт. Дэлгэрэнгүйг: https://www.ohchr.org/EN/Profes-*

- Улсуудын туршлагаас үүдэлтэй олон улсын заншлын эрх зүй[6];
- Улсуудын хүлээн зөвшөөрсөн ерөнхий зарчмууд;
- Жишгийн эрх зүй, шинжээчийн байр суурь.

Үндсэн зарчмуудын зорилго нь сурч боловсрох эрх, тэр дундаа боловсрол олгох үйл явц, үүндээ хувийн сургуулиудыг оролцуулан дээр дурдсан бүхий л эрх зүйн эх сурвалжийг нэгэн баримт бичигт нэгтгэхэд оршино.

Үндсэн зарчим бүрд хууль зүйн үндэслэлийг хууль зүйн тайлбар хэлбэрээр хангана (жишээлбэл, Улсуудын нутаг дэвсгэрийн гадна хүлээх хариуцлагын тухай Маастрихтын зарчимд зориулан боловсруулсан тайлбар[7]). Тайлбар нь дээр дурдсан эрх зүйн одоогийн эх сурвалжийг дурдах ба жагсаалтын дөрөвдүгээрт дурдсан шинжээчийн байр суурийг үндэслэнэ. Шинжээчийн байр суурь нь улсуудын баталсан зөвлөмж, тунхаглал, хүний эрхийн шинжээчдийн олон улсын эрх зүйн тайлбар (НҮБ-ын гэрээний хороодын нэгдсэн дүгнэлт[8], НҮБ-ын Тусгай илтгэгчдийн тайлан, бусад баримт бичиг дэх хуульчдын тайлбар), олон улсын болон үндэсний шүүхийн шийдвэр (жишгийн эрх зүй) зэрэг тайлбар хийхэд шаардлагатай боломжит хууль зүйн арга хэрэгслийг ашиглана. Ашиглахуйц жишгийн талаарх үндэсний хууль тогтоомжид хийсэн дүгнэлт[9], жишгийн эрх зүйн судалгаа зэрэг олон тооны хууль зүйн дүгнэлт, судалгааг 2014 оноос хойш 12 улсад хийжээ. Өнгөрсөн 2014-2017 онд НҮБ-ын гэрээний хороодод хандсанаар НҮБ хувийн сургуулийн гүйцэтгэх үүргийн талаар, мөн сурч боловсрох эрхийн үүднээс хувийн хэвшлийн оролцооны талаар 20 гаруй нэгдсэн дүгнэлт[10] гаргасан байна. Тус хууль зүйн нэгдсэн мэдээлэлд тулгуурлаж, Оксфордын Боловсролын тойм (2016 оны 9-р сар) сэтгүүлд өмнөх ажилдаа[11] үндэслэн дүн шинжилгээ бүхий нийтлэл[12] бичсэн юм.

---

sionalInterest/Pages/CESCR.aspx

6 *Олон улсын заншлын эрх зүй. Дэлгэрэнгүйг: https://www.law.cornell.edu/wex/customary_international_law*

7 *Улсуудын эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хүрээнд нутаг дэвсгэрийн гадна хүлээх хариуцлагын тухай Маастрихтын зарчимд зориулан боловсруулсан тайлбар. Дэлгэрэнгүйг: https://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=63*

8 *НҮБ-ын гэрээний хороодын илтгэл, тайлан. Дэлгэрэнгүйг: https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/SREducation/Pages/AnnualReports.aspx*

9 *Боловсрол дахь хувийн хэвшлийн оролцооны талаарх үндэсний хууль тогтоомж http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/RTE_National_Legislation_on_Private_Provision_of_Education_All_Regions_2016.pdf*

10 *Хувьчлалын талаарх НҮБ-ын баримт бичгийн эмхэтгэл. Дэлгэрэнгүйг: https://www.gi-escr.org/privatisation-synthesis*

11 *Коен дэ Фейтер, Фелип Гомез Иса "Даяаршлын эрин үе дэх хувьчлал, хүний эрх", Интерсентиа, 2005 он.*

12 *Силвайн Аубри, Дельфин Дорси, "Боловсрол дахь хувийн этгээдийн гүйцэтгэх үүргийн тухай мэтгэлцээнийг гүнзгийрүүлэх хүний эрхийн хүрээнд чиглэх нь" нийтлэл, Оксфорд Боловсролын тойм. Дэлгэрэнгүйг: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03054985.2016.1224301*

3. Үндсэн зарчмуудыг хэрхэн боловсруулж байна вэ?

Үндсэн зарчмууд нь бодит амьдралд тулгарах харилцан адилгүй өнцөг, нөхцөл байдлыг тусгаж, нээлттэй, ил тод байдлаар, өргөн хүрээнд зөвлөлдөх үйл явцын дүнд боловсруулж байна. Дэлхийн эргэн тойронд 2016-2018 онд бүсийн, үндэсний, сэдэвчилсэн цуврал зөвлөгөөн хийлээ. Нийтэд нээлттэй цуврал цахим зөвлөгөөнийг 2018 оны 7, 8-р сард зохион байгуулав.

Үндсэн зарчмуудыг гол төлөв хууль зүйн шинжээчдийг оролцуулан боловсруулдаг бол тус баримт бичгийг боловсруулахдаа сонирхож буй бүх оролцогч талын саналыг тусгах, хүний эрхийн хуульчид, боловсролын мэргэжилтэн зэрэг харилцан адилгүй туршлагатай хүмүүс, нөлөөнд өртөж буй хүй олон, газар зүйн бүс нутгийг татан оролцуулахыг зорьдог. Зарим түншийн зүгээс жишээлбэл Балба улсад хүй олон, эрх агуулагчдыг татан оролцуулахад тусгайлан анхаарсан байна.

Зөвлөгөөний зэрэгцээ Үндсэн зарчмуудыг агуулгыг тогтохдоо дараах саналыг авсан юм.Үүнд:

- Үзэл санааны судалгаа, хүний эрхийн өнцгөөс хийсэн эмпирик судалгаа
- Төрөл бүрийн салбарын төлөөлөл болсон шинжээчдийн байр суурийг тусгасан Шинжээчийн санал

Төслийн баримт бичгийг боловсруулсны эцэст Үндсэн зарчмуудыг хүлээн зөвшөөрөгдсөн шинжээчдийн баг нягтлан шалгаж батлах бөгөөд сонирхогч аливаа этгээд гарын үсэг зурахад нээлттэй байх болно.

Урьдчилсан байдлаар Үндсэн зарчмуудыг 2018 онд эцэслэхээр ажиллаж байна.

Энэхүү үйл явц нь хүний эрхийн зарчмуудыг боловсруулсан сүүлийн хорин жилийн туршлагад тулгуурласан байна. Хараат бус шинжээч Магдалена Сепульведа (НҮБ-ын Нэн ядуурал, хүний эрхийн асуудал хариуцсан тусгай

илтгэгч асан) сүүлийн хорин жилийн хүний эрхийн зарчмуудыг боловсруулж буй туршлагад үндэслэн судалгаа хийж байна (удалгүй олны хүртээл болно). Судалгаагаар хэд хэдэн жишээг харцуулан, үр өгөөжийг судалж, Үндсэн зарчмуудыг боловсруулах үйл явцад удирдамж болох зүйлсийг шинжилж байгаа болно.

4. Цаг хугацааны хувьд хэрхэн төлөвлөсөн бэ?

Үндсэн зарчмуудыг дараах товын дагуу боловсруулна. Тухай бүр өөрчлөлтийг цахим хуудсаас үзэх боломжтой.

2016 оны 1 – 6-р сар:

- Анхны ноорогийг боловсруулах

2016 оны 6-р сар – 2018 оны 4-р сар:

- Бүсийн зөвлөгөөн:
- Ази, Номхон далай (2016 оны 8-р сар, 2017 оны 9-р сар)
- Зүүн Африк (Найроби, 2016 оны 9-р сар)
- Европ (Парис, 2017 оны 3-р сар, НҮБ-ын БШУСГ зохион байгуулсан)
- Өмнөд Африк (2017 оны 8-р сар)
- Баруун Африк+Франц хэлтэн улсууд (2017 оны 10-р сарын 23-26-ны өдөр)
- Сэдэвчилсэн бүлгээр хийсэн зөвлөгөөн:
- Вашингтон хот дахь сонирхогч талууд/Нөлөөллийн уулзалт/Европын холбооны төлөөлөгч/Женев хотод болсон уулзалт
- Харьцуулсан болон олон улсын боловсролын нийгэмлэг (Ванкувер 2016 оны 3-р сар; Мексик 2018 оны 3-р сар)
- Түншүүдийн зохион байгуулсан Үндэсний зөвлөгөөн: Балба, Энэтхэг, Монгол
- Хоёр, гурав дахь ноорог

2017 оны 12-р сар – 2018 оны 6-р сар:

- Үндсэн асуудал/сэдвээр шинжээчид тулгуур судалгаа хийх

2018 оны 4 – 6-р сар:

- Үндсэн зарчмууд хариуцсан шинжээчдийн бүлэг байгуулах
- Шинжээчдийн дүгнэлт – Гурав дахь ноорогийг шинжлэх / Дөрөв дэх ноорогийг боловсруулах

2018 оны 6 – 9-р сар:

- Цахим зөвлөгөөн
- Хүй олон, нийгмийн бусад бүлэгтэй хийх нэмэлт зөвлөгөөн

2018 оны 9 – 12-р сар:

- Тав дахь нооргийг боловсруулах

2019 оны 2 – 3-р сар:

- Шинжээчдийн уулзалтаар нягтлан батлах

2019 он:

- Үндсэн зарчмуудын нээлт хийх, түгээх, шийдвэр гаргуулахаар нөлөөлөх

5. Хэн нягтлан шалгаж, баталж, гарын үсэг зурах вэ?

Үндсэн зарчмуудыг боловсруулах эцсийн шатанд шинжээчид төслийг нягтан баталж, түүний оновчтой, хууль ёсны эсэхийг баталгаажуулж эцсийн хувилбарыг батална. Мөн гарын үсэг зурах сонирхол бүхий аливаа этгээдэд нээлттэй байна. Улсуудын зүгээс Үндсэн зарчмуудыг жишээлбэл тунхаглал хэлбэрээр баталж, НҮБ-ын гэрээний хороод, Сурч боловсрох эрх хариуцсан НҮБ-ын Тусгай илтгэгч зэрэг НҮБ-ын шинжээчид гарын үсэг зурж болох юм.

6. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын гишүүн улс ашиглах, гарын үсэг зурах боломжтой юу?

Үндсэн зарчмуудыг улсууд өөрийн боловсрол олгох тухай бодлого, хуулиа боловсруулах, иргэний нийгэм төрөөс хариуцлага шаардахдаа ашиглавал зохино. Мөн НҮБ-ын байгууллага, шинжээч харилцан адилгүй нөхцөлд тухайн улсын ямарваа нэгэн нөхцөл байдлыг задлан шинжлэх, шүүгч хэргийг үнэлэхдээ удирдлага болгож ашиглах арга хэрэгсэл байж болно.

Улсуудын зүгээс жишээлбэл НҮБ-ын БШУСГ-ын зөвлөмж, эсвэл НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлийн тогтоол шиг гарын үсэг зурж, соёрхон баталж ч болно. НҮБ-ын гэрээний хороод, эсвэл Сурч боловсрох эрх хариуцсан тусгай илтгэгч зэрэг НҮБ-ын шинжээчид гарын үсэг зурах боломжтой. Гишүүн улсуудын зүгээс соёрхон батлаагүй, эсвэл гарын үсэг зураагүй байсан ч заавал биелүүлэх шинжтэй хууль зүйн үүргийг тусгасан байна.

7. Үндсэн зарчмуудыг боловсруулах ажлыг хэн зохицуулж байгаа вэ?

Үндсэн зарчмуудыг боловсруулах, түүндээ янз бүрийн зөвлөгөөний санал, зөвлөгөөг тусгах ажлыг Ажлын алба хариуцна. Ажлын албанд Эмнести Интенэршнл (Соломон Сакко, Зимбабве), Тэгш боловсрол хууль зүйн төв (Даниэл Линде, Өмнөд Африк), Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн төлөөх дэлхий дахины санаачилга (Силвайн Аубри, Франц), Эдийн засаг, нийгмийн эрхийн төлөөх санаачилга (Салима Намусобия), Сурч боловсрох эрх төсөл (Дельфин Дорси, Франц) байгууллагын төлөөлөл ажиллах ба Үндсэн зарчмуудыг боловсруулах үйл явцыг зохицуулж байна.

Ажлын алба хараат бус шинжээчдийн бүлгийн зүгээс өөрийн хувийн чадавхид тулгуурлан хэлэлцэх, саналаа тусгах, Үндсэн зарчмуудын ноорогт гарсан өөрчлөлтийг нягтлан баталгаажуулах үйл явцыг дэмждэг. Мөн иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөллөөс бүрдсэн Гүйцэтгэх хороог Үндсэн зарчмуудыг боловсруулах үйл явцтай холбоотой шийдвэр гаргахад чиглүүлж, дэмжлэг үзүүлдэг.

8. Шинжээчид гэж хэн бэ?

Шинжээчид гэдэгт Олон улсын эрүүгийн шүүхийн Дүрмийн 38-р зүйлд заасан маш туршлагатай хувь хүмүүсийг ойлгоно. Тэд тухайн асуудлаар гүнзгий мэдлэгтэй, арвин туршлагатай, өндөр мэргэшилтэй академик төлөөлөл эсвэл гардан ажилладаг хүн байж болно. Тэднийг маш өргөн бүрэлдэхүүнтэй зөвлөгөөнөөр сайтар хэлэлцэж, мэргэжил нэгт хүмүүсийн саналыг тусгаж, дараах шаардлагыг хангасан эсэхийг харгалзан сонгосон байна:

- Мэргэшил, хувийн туршлага;
- Бусад хүчин зүйлийн зэрэгцээ жендэр, газар зүй, мэргэшсэн байдал зэрэг ялгаатай байдал;
- Сурч боловсрох эрхийн төлөө тэмцэх хүсэл эрмэлзэл.

Үндсэн зарчмуудыг боловсруулах үйл явцыг чиглүүлж, дээрх шаардлагыг хангасан арван хүний бүрэлдэхүүнтэй Төслийн баримт бичиг боловсруулах хороо 2018 оны 6-р сараас эхэлж ажилласан билээ. Уг хороо нь төслийн баримт бичгийг боловсруулах ажлыг гардан хариуцаж, бусад шинжээчдийн оролцоотойгоор зөвлөгөөнөөс гарсан санал, сэтгэгдлийг тусгаж байна.

Эдгээр шинжээчид хувь хүний чадавхидаа тулгуурлан Төслийн баримт бичиг боловсруулах хорооны гишүүнээр ажиллахдаа Боловсрол дахь хувийн этгээдийн тухай үндсэн зарчмууд боловсруулахад оролцдог. Дор дурдсан байгууллагын төлөөлөл нь тайлбарын агуулгад гарын үсэг зурсан гэхээс илүүтэйгээр хэн оролцож байгааг харуулахаар бэлдсэн юм. Үүнд:

- Профессор Анн Скелтон [Хорооны дарга] (Өмнөд Африк, НҮБ-ын БШУСГ-ын Африкийн боловсролын эрх зүйн зөвлөх; Захирал, Преторийн их сургуулийн Хүүхдийн эрх зүйн төв; Гишүүн, НҮБ-ын Хүүхдийн эрхийн хороо)
- Профессор Аоифе Нолан (Нэгдсэн вант улс, Олон улсын хүний эрхийн эрх зүйн профессор, Ноттингхамын их сургууль; Гишүүн, Европын зөвлөлийн Нийгмийн эрх хариуцсан Европын хороо; Гишүүн, Шотландын Ерөнхий сайдын Хүний эрхийн шинжээчдийн зөвлөх бүлэг)
- Профессор Бениам Мезмур (Этиоп; Гишүүн, НҮБ-ын Хүүхдийн эрхийн хороо; Дэд тэргүүн, Хүүхдийн эрхийн асуудал хариуцсан шинжээчдийн Африкийн хороо; Вестерн Кейп их сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн

Үндсэн хууль, засаглал, хүний эрхийн Дуллах Омар Хүрээлэнгийн Хууль зүйн судлаач профессор)

- Др. Жакелин Моубрай (Австрали; Судлаач профессор, Хууль зүйн сургууль, Сиднейн их сургууль; хууль зүйн зөвлөх, Австралийн парламентын Хүний эрхийн хамтарсан хороо)
- Жайна Котари (Энэтхэг; хараат бус; Хамтран үүсгэн байгуулагч, гүйцэтгэх захирал, Хууль, зүй, бодлогын судалгааны төв; Зөвлөх, Карнатака мужийн хяналтын шатны шүүх, Энэтхэг улсын дээд шүүх)
- Др. Магдалена Сепульведа (Чили; хараат бус; НҮБ-ын Нэн ядуурал, хүний эрхийн асуудал хариуцсан тусгай илтгэгч асан; Олон улсын компанийн татварын шинэчлэл хариуцсан хараат бус комиссын гишүүн)
- Др. Мариа Смирнова (Орос; хараат бус; Хүндэт судлаач, Манчестрын Олон улсын эрх зүйн төв, Манчестрын их сургууль)
- Роман Зиниград (Израйль; J.S.D. горилогч, Йелийн их сургууль; Зочин судлаач, Сайнс По Хууль зүйн сургууль)
- Профессор Сандра Фредман (Өмнөд Африк; Британийн хамтын нөхөрлөлийн орнууд, АНУ-ын эрх зүй хариуцсан профессор, Оксфордын их сургууль; Захирал, Оксфордын Хүний эрхийн төв; Эрхэмсэг хатан хааны зөвлөх)
- Сандра Эпал Ражен (Франц; хараат бус; Олон улсын нөлөөлөл хариуцсан захирал, Францисканс Интернэшнл)

Хороо туршлага, газар зүй, мэргэжил, эрх зүйн тогтолцооны туршлага, хэл, хувийн үзэл бодол, жендэр зэрэг олон зүйлээр ялгаатай байдлыг тусгадаг. Хорооны гишүүд сурч боловсрох эрх, эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн чиглэлээр дэлхийд алдартай хамгийн шилдэг хууль зүйн шинжээчид бөгөөд НҮБ-ын болон бүсийн хүний эрхийн байгууллагын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж байсан, байгаа хүмүүс ч бий. Энэхүү бүлгийг НҮБ-ын Хүүхдийн эрхийн хорооны гишүүн, Преторийн их сургуулийн Африкийн боловсролын эрх зүй хариуцсан НҮБ-ын БШУСГ-ын зөвлөх Анн Скельтон тэргүүлдэг.

9. Ийнхүү ижил төстэй замаар боловсруулсан Үндсэн зарчмууд бий юу? Ямар үр нөлөө үзүүлсэн бэ?

Ийнхүү хүний эрхийн үндсэн зарчмуудыг боловсруулсан ижил төстэй амжилттай жишээ бий. Хамгийн алдартай жишээ нь Улсуудын эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хүрээнд нутаг дэвсгэрийн гадна хүлээх хариуцлагын тухай Маастрихтын зарчим[13] (‘ННГХХ зарчим’) бөгөөд тухайн үедээ хууль зүйн хамрах хүрээг, ялангуяа улсуудын өөрийн нутаг дэвсгэрийн гадна хүлээх хариуцлагыг хөндөж, техникийн шинжтэй тайлбарласнаараа эсрэгцсэн

13 *https://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=23*

байр суурийг харуулж байсан юм. Үүнийг 2011 онд 40 шинжээчдийн бүрэлдэхүүнтэй баталсан ба хүчин төгөлдөр үйлчилж буй олон улсын эрх зүйн дахин баталгаажуулсан[14] гэж тооцдог. Олон улсын эрх зүйн шинжээч Лаин Сейдерман, Маргот Саломон нарын тайлбарласанчлан[15] ННГХХ зарчим нь "засгийн газар хоорондын хууль тогтоох байгууллагын бүтээл биш ч хэм хэмжээний хүчин төгөлдөр, үйлчлэх эрх мэдлийг огт дордуулж болохгүй. Маш олон тооны нарийвчилсан судалгаа, өргөн хүрээг хамарсан зөвлөгөөн, төсөл боловсруулагчдын сайтар ажилласны үр дүн" гэжээ. Иймээс дээрх алхамын дагуу Үндсэн зарчмуудыг боловсруулахдаа нарийвлан судалж, өргөн хүрээтэй хэлэлцэж, сайтар нягтлан нооройлож, нэмэлт хууль зүйн тайлбар гаргахаар ажиллаж байна.

Одоогийн байдлаар мөрдөж буй хүний эрхийн янз бүрийн зарчим, удирдамж, тэр дундаа ННГХХ зарчмыг бодит амьдралд ашиглаж, үр нөлөө үзүүлж байна. Жишээлбэл, НҮБ-ын Хүний эрхийн дээд комиссарын газраас "найдвартай, нөлөө бүхий байр суурь"[16] гэж үздэг. НҮБ-ын Ерөнхий зөвлөмж[17], НҮБ-ын Тусгай илтгэгчийн тайлан, НҮБ-ын гишүүн улсуудад өгсөн зөвлөмж[18] бүхий нэгдсэн дүгнэлтэд[19] эшэлдэг. Мөн Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн төлөөх дэлхий дахины санаачилга, Сурч боловсрох эрх төсөл зэрэг байгууллага, Нэгдсэн вант улсын Олон улсын хөгжлийн газраас хөгжлийн тусламж байдлаар хөгжиж буй улсуудад хувийн боловсроол дэмжиж байгаатай холбоотой Нэгдсэн вант улсын хүний эрхийн талаарх үүргийг хөндсөн тайлангийн үндэс болж байна. ННГХХ зарчмыг түгээх, ашиглах зорилгоор байгуулсан консорциумын гишүүд улсуудад хариуцлага тооцохын тулд шүүх, төрөл бүрийн форумд энэхүү зарчмыг арга хэрэгсэл байдлаар идэвхтэй ашиглаж байна.

Хараат бус шинжээч Магдалена Сепульведа өөрийн судалгаандаа (удахгүй нийтийн хүртээл болно) сүүлийн хорин жилийн хугацаанд хүний эрхийн зарчмуудыг боловсруулж байгаа туршлагыг хөнджээ. Цөөнгүй жишээн дээр үйл явц, түүний үр өгөөжийг задлан шинжилж, хамгийн үр нөлөөтэй туршлага бий болгох Үндэсний зарчмуудыг боловсруулах удирдамж болох юм.

---

14 *http://eto.stage.12bis3.de/en/main-navigation/about-us/eto-consortium/*

15 *http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1758-5899.2012.00206.x/abstract*

16 *https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training12en.pdf*

17 *https://www.etoconsortium.org/en/news/news/etos-in-new-cescr-general-comment-on-state-obligations-in-the-context-of-business-activities-142/*

18 *https://www.escr-net.org/sites/default/files/e7f67ea7483fd5bad2dd4758b597d8ff/Global%20Economy%20Global%20Rights.pdf*

19 *https://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/documents/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=163*

10. Тус Үндсэн зарчмууд нь боловсролыг хувьчлахыг дэмжих үү, эсвэл хувийн хэвшлийн өргөжиж буй оролцоог зохицуулах уу?

Үндсэн зарчмууд нь олон улсын эрх зүйд хэдийнэ заасан боловсролын тухай заалт, зохицуулалтын дагуу төрийн үүрэг, хариуцлагыг задалж харуулна. Олон улсын хүний эрхийн эрх зүйг тусгаснаар ямарваа нэгэн ялгаварлан гадуурхалтгүйгээр сурч боловсрох эрх болон улсын сургуулиас өөр сургууль сонгох эцэг эхийн эрх чөлөөг баталгаажуулна.

Ямар нэгэн байдлаар боловсролын хувьчлалыг огт дэмжээгүй ажээ. Хүний эрхийн эрх зүйд тулгуурлаж, үнэ төлбөргүй, чанартай, нийтийн боловсролын тогтолцоог хөгжүүлэх нь тэргүүлэх чиглэл төдийгүй боловсрол бол эрх гэж үзэж байна.

Хувийн сургууль, түүний ажиллагааны улмаас сурч боловсрох эрхээ эдэлж чадахгүй, эсвэл зөрчигдөхөд хүргэж байгаа нөхцөл байдлыг тодорхойлоход Үндсэн зарчмууд тусална. Төр чанартай, нитийн боловсрол олгох, төрийн бус шинжтэй сургууль байгаа тохиолдолд зохицуулах үүргийг тодорхой харуулна.

11. Үндсэн зарчмуудыг хэрхэн ашиглах вэ? Хэн ашиглах вэ?

Үндсэн зарчмууд нь орон нутгийн, үндэсний, бүсийн, олон улсын түвшинд хэлэлцүүлэг, нөлөөлөл хийх, хууль, бодлого боловсруулах, нийтийн ашиг сонирхлыг өмгөөлөхөд ашиглахуйц байдлаар хийсэн билээ. Жишээлбэл, иргэний нийгмийн нөлөөллийн хэрэгсэл, шүүхэд хууль зүйн хэрэгсэл болгож ашиглах, хүй олны зүгээс өөрийн нөхцөл байдлаа задлан шинжлэх, эрх мэдэлтэн, албан тушаалтантай харилцахад удирдлага болгох, төрийн зүгээс боловсролын салбарт зохистой зохицуулалтыг гаргах, хандивлагч улс боловсролын салбарт хөгжлийн туслалцаа үзүүлэхдээ тусгаж харах боломжтой.

Тухайн хүрээг ашиглах талаар тодорхой жишээ, төр, иргэний нийгэмд зориулсан зөвлөмж бүхий Үндсэн зарчмуудыг хэрхэн хэрэгжүүлэх тухай удирдамж, зааврыг Үндсэн зарчмууд, хууль нэмэлт тайлбараа нягтлан баталгаажуулсны дараа боловсруулна. Боловсрол дахь хувийн хэвшлийн хүний эрхийн үр нөлөөний судалгаа, нөлөөлөл хийхэд зориулсан одоогийн удирдамжийг цахим хуудаснаас татаж[20] аваарай.

12. Үндсэн зарчмууд хэрхэн янз бүрийн хүмүүст чиглэх вэ?

Эцсийн баримт бичигт оруулах саналаа хүн бүр нэвтрэх, харах, хандах, ашиглах боломжтой байдлаар хангана. Үндсэн зарчмуудын хамт нэмэлт шинжтэй баримт бичгийг боловсруулах тул янз бүрийн хүмүүсийн харилцан адилгүй хэрэгцээтэй уялдуулна:

20 *http://www.right-to-education.org/resource/methodological-guide-human-rights-research-advocacy-role-private-actors-education*

- Улсууд, олон улсын байгууллагууд өөрийн бодлогодоо Үндсэн зарчмуудыг хэрэгжүүлэх заавар;
- Иргэний нийгэм, хүй олонд зориулсан Үндсэн зарчмуудыг ашиглах заавар, хүний эрхийн бусад арга хэрэгсэл зэрэг цуврал тайлбар;
- Хүний эрхийн хүрээний эсрэг боловсролын тогтолцоонд хувийн сургуулийн үр нөлөөг үнэлэх судалгааг дэмжсэн үнэлгээний хүрээ.

13. Үр дүнтэй байж чадах уу? Хэрхэн нийгмийг өөрчлөх вэ?

Үндсэн зарчмууд бол боловсролыг хувьчлах тухай маргаанд чиглэл болох, үзэл бодлоо бэхжүүлэх нэг арга хэрэгсэл эсвэл хүрээ юм. Олон улсын хүний эрхийн эрх зүйд тулгуурласан тул үнэ цэнэ нь улсуудын заавал биелүүлэх үүрэгтэй шууд холбож, эгэх хариуцлага шаардах, хувийн сургуулийн гүйцэтгэх үүрэгтэй холбоотой онолын зарим маргаанд ашиглахуйц хүрээг гаргаж өгсөнд оршино. Сурч боловсрох эрхийг дордуулсан хувийн этгээдийн оролцооноос урьчилан сэргийлэхэд Үндсэн зарчмууд тусална. Хүн бүр үнэ төлбөргүй, чанартай, нийтийн сургуульд нэвтрэх боломжтой байхын хамт хувийн сургууль байвал хүний эрхийн жишигтэй нийцэж ажилладаг чанартай, хариуцлагатай боловсролын тогтолцоог шаардах, түүнээс ашиг тус хүртэхийг хүсэхэд хувь хүмүүс, хүн олныг дэмжихээр зорьсон юм.

Бусад салбар дахь ижил төстэй зарчмууд нь төрийг эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг хэрэгжүүлэх, хууль бусаар албадан нүүлгэх, гишүүн улсуудын хилийн чанадад хууль биелүүлэх, түүнийг шаардах үндэслэл болохоо үр дүнтэй харуулсан билээ. Хараат бус шинжээч Магдалена Сепульведа сүүлийн хорин жилийн хүний эрхийн зарчмуудыг боловсруулж буй туршлагад үндэслэн судалгаа хийж байна (удалгүй олны хүртээл болно). Судалгаагаар харуулах өмнөх зарчмуудын үр өгөөжийг харгалзан Үндсэн зарчмуудыг боловсруулж байна.

Нэгэн зүйлийг цохон тэмдэглэхэд Үндсэн зарчмууд нь хүний эрхийн эрх зүйгээр хязгаарлах тул хувийн этгээдийн боловсрол олгох үйл явцыг эцэслэсэн, шаардаж болох эсвэл хүрч чадах түвшинг заагласан, хязгаарласан гэж харж болохгүй. Энэ баримт бичгээр сурч боловсрох эрхийг зөрчихгүй байхын тулд наад захын ямар жишгийг хангасан байх ёстойг дурдана. Энэ бол үнэ төлбөргүй, чанартай, нийтийн боловсролыг хөхиүлэн дэмжих зэрэг сурч боловсрох эрхийг биелүүлэхэд тулгарч буй бусад саадыг чиглэсэн цар хүрээ өргөнтэй, өөр арга хэмжээнд зориулсан арга хэрэгсэл, стратеги дундаас зөвхөн нэг нь гэж ойлгоно.

14. Үндэсний болон бүсийн зөвлөгөөн гэж юу вэ?

Зөвлөгөөнөөр Үндсэн зарчмуудыг боловсруулахад оролцох хүсэлтэй бүх сонирхогч талуудад боломж олгодог. Зөвлөгөөний үеэр оролцогчид өөрийн мэргэшил, туршлагад тулгуурлан Үндсэн зарчмуудын төсөлд саналаа хуваалцах

нөхцөл бүрдэнэ. Зөвлөгөөн бол Үндсэн зарчмуудыг боловсруулах үйл явц, түүний зорилго, боломжит хэрэглээний тухай мэдэх, маргаантай, эсрэгцсэн асуудлын талаар санаа бодлоо хуваалцах, хүний эрхийн өнцгөөс тулгуур асуудлыг хамтдаа ойлгох боломж олгодог давуу талтай.

Үүний зэрэгцээ Үндсэн зарчмууд нь хүний эрхийн шинжээчид нягтлан батлах хууль зүйн баримт бичиг ба хүй олон, иргэний нийгмийн байгууллага, төрийн төлөөлөгч зэрэг өргөн хүрээг хамарсан сонирхогч талууд ашиглахуйц байдлаар бэлтгэж байна. Эдгээр сонирхогч тал боловсруулах үйл явцад оролцож байгаа нь Үндэн зарчмуудыг бодит амьдрал, түүний олон асуудалд үр дүнтэй нөлөөлөхүйц байхад үр ашигтай билээ.

Дэлхийн янз бүрийн бүс нутагт зөвлөгөөнийг зохион байгуулснаар аль болох олон хүнд хүрч, бүс нутгийн болон үндэсний ялгаатай нөхцөлийг агуулна. Ази-Номхон далайн бүсийг Бангкок, Балба дахь, Зүүн Африкийг Найроби, Өмнөд Африкийг Кейп Таун, Баруун Африкийг Дакар, Хойд Америк, Европыг Парис, Женевт төлөөлүүлэн хийжээ. Боловсролыг бүх нийтэд аяны Африкийн сүлжээний 2016 оны Бодлогын форум, Атланта хотод болсон Харьцуулсан болон олон улсын боловсролын нийгэмлэгийн 2017 оны олон улсын хурал, Сао Пауло дахь стратегийн өмгөөллийн тухай тайлангийн нээлт зэрэг бусад цар хүрээ багатай хэлэлцүүлэгт сэдэвчилсэн байдлаар хөнджээ.

15. Хэн зөвлөгөөнд орж болох вэ?

Зөвлөгөөн нь иргэний нийгэм, төрийн төлөөлөл, боловсрол, хууль зүйн салбарын шинжээчид, академик, засгийн газар хоорондын байгууллагын алба хаагч, сурч боловсрох эрхийн чиглэлээр ажилладаг бусад этгээд зэрэг төрөл бүрийн сонирхогч талуудад нээлттэй үйл ажиллагаа юм. Багш, эцэг, сурагч, оюутан зэрэг боловсролын салбарын гол төлөөллийг Үндсэн зарчмуудыг боловсруулахад зайлшгүй оролцуулах ёстой гэж үздэг. Бүх сонирхогч тал цахим зөвлөгөөнд оролцох боломжтой. Зөвлөгөөнд оролцох нь тухайн бичвэрт гарын үсэг зурсан гэсэн үг биш.

16. Зөвлөгөөний дараа юу болдог вэ?

Зөвлөгөөний үеэр хэлсэн санал, сэтгэгдлийг хэлэлцүүлгийн үеэр нарийвчлан тэмдэглэж, цахим хуудаст оруулах үйл ажиллагааны тайланд нэгтгэн тусгаж, зөвлөгөөнд оролцсон оролцогчдод дахин илгээдэг. Зөвлөгөөн бүрийн дараа Ажлын алба сэтгэгдлийг тусгахын тулд олон улсын эрх зүйн үүднээс үндэслэлийг уялдуулж, Үндсэн зарчмуудын хүрээнд шигтгэж оруулдаг. Ийнхүү ажиллахдаа оролцогчдын илэрхийлсэн ялгаатай, харилцан адилгүй үзэл бодлыг тэнцвэртэйгээр тусгахыг эрмэлздэг. Хөндсөн асуудал бүрийг анхааралтай судалж, аль болох нарийвчлан тусгахыг хичээх ба Үндсэн зарчмуудын эхийг бичиж байгаа шинжээчдийн хэлэлцүүлгийн бүрэн тэмдэглэлийг илгээж, агуулгадаа тусгахдаа харгалзах боломж олгодог.

17. Яагаад би/манай байгууллага оролцох ёстой вэ? Би/бид хэрхэн хувь нэмэр оруулах вэ?

Үндсэн зарчмуудыг хөгжүүлэх нь аль болох сонирхогч тал бүрийн байр суурийг тусгахыг хичээдэг өвөрмөц үйл явц билээ.

Үндэсний болон дэлхийн түвшинд боловсрол олгох үйл явцад анхаарч буй хэн ч байсан энэхүү асуудлаар хуваалцах өөрийн бодол санаа, туршлагатай бөгөөд сурч боловсрох эрхийг хүндэтгэхийн төлөө хичээнгүйлэн зүтгэдэг. Иймээс та өөрийн дуу хоолойгоо гаргах, хүний эрхийн хүрээ, түүний хэрэгжилтийг улам сайжруулахад гар бие оролцох маш том боломж юм.

Ажлын албаны зүгээс цаг ямагт таны хариу, санал, сэтгэгдлийг сонсоход бэлэн байна. Дэлгэрэнгүй мэдээллийг доорх хэсгээс үзнэ үү.

18. Би юу болж байгааг яаж мэдэж, нэмэлт мэдээлэл авах вэ?

Үндсэн зарчмуудыг боловсруулахад зориулсан цахим хуудсаас[21] шинэ мэдээг тэр даруй авч болно.

Та цахим шуудангаа тухай бүрийн шинэ мэдээг авах боломжтой. Бүртгүүлэхийг хүсвэл дээрх хаягаар орох буюу Ажлын албатай холбоо барина уу.

Дэлгэрэнгүй мэдээллийг Ажлын албанаас цахим шуудангаар авна уу:

- Силвайн Аубри (Хууль зүй, бодлогын зөвлөх, Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн төлөөх дэлхий дахины санаачилга): +254 7 88 28 96 34 / +33 7 81 70 81 96 / sylvain@globalinitiative-escr.org
- Дельфин Дорси (Гүйцэтгэх зохицуулагч, Сурч боловсрох эрх төсөл): delphine.dorsi@right-to-education.org
- Даниэл Линде (Орлогч захирал, Тэгш боловсрол хууль зүйн төв), daniel@eelawcentre.org.za
- Салима Намусобия (Гүйцэтгэх захирал, Эдийн засаг, нийгмийн эрхийн төлөөх санаачилга): dir@iser-uganda.org
- Соломон Сакко (Эмнести Интенэршнл): solomon.sacco@amnesty.org

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын орон тооны бус зөвлөлийн гишүүн "Бүх нийт боловсролын төлөө!" Иргэний нийгмийн үндэсний эвслээс орчуулан хүргэв.

21 *https://www.gi-escr.org/private-actors-social-services/education/human-rights-guiding-principles/#6*

А.ОЮУНЧИМЭГ

ӨВ ЗАЛГАМЖЛАЛЫН ТАЛААР ОЙЛГОЛТЫН ЗӨРҮҮТЭЙ БАЙГАА НЬ ГОЛ АСУУДАЛ

"Хүний эрх" сэтгүүлийн дугаарын зочноор хуульч, арбитрч Аюушийн Оюунчимэгийг урьж, өв залгамжлал, өмчлөх эрхийн сэдвээр ярилцлаа.

Хуульч, шүүгч, өмгөөлөгч, судлаач зэрэг ажлын арвин туршлагатай тэрбээр "Өнөөдөр манай улс өв залгамжлалтай холбоотой хэрэг, маргааныг зохицуулах эрх зүйн зохицуулалт нь байгаа хэдий ч практикт шүүх, нотариатч, өмгөөлөгч, оролцогч талууд нэг мөр ойлголтгүй, өөр өөрийнхөөрөө хэрэглэж шийдвэрлэж байгаа нь тулгамдсан асуудал болоод байна. Ойлголтоо нэгтгэх ёстой. Уг нь Иргэний хууль бол судлаачийн нүдээр харахад маш сайн хууль." хэмээн яриагаа эхэлсэн юм.

– Манай сэтгүүлийн зочноор уригдан өв залгамжлах эрхийн сэдвээр ярилцлага өгөх болсонд тань баярлалаа. Өв залгамжлалын тухай ойлголт нүүдэлчин соёлтой монголчуудын хувьд харьцангуй шинэ ойлголт байх?

- Шинэ ойлголт биш ээ. Модун Шанью хааны үед "Газар бол улсын үндэс мөн, харь улсад өгч болохгүй" гэсэн ойлголт хэдийнэ бий болсон байв. Атилла хааны үед монголчууд газар, эрх мэдлийн талаарх ойлголт түгэн дэлгэрч, энэ

тухай түүхэн эх сурвалжуудад тодорхой дурдсан байдаг. Ер нь өв залгамжлал гэдэг нь эрх мэдэл юм. Энэ нь хүн бүрт хамааралтай асуудал. Хүн төрөх нь үнэн, үхэх нь үнэн гэдэг шиг хүн бүр өв залгамжлах эрхтэй байх нь зайлшгүй үнэн юм. Тийм учраас өв залгамжлалын асуудал ажил мэргэжлээр ч юм уу, хүйсээр ч юм уу, ялгаатай байх боломжгүй.

– Зөвхөн хөрөнгө мөнгөтэй хүмүүсийн асуудал биш гэсэн үг үү?

- Хүн бүр амьдралынхаа явцад өөр өөрийн хэмжээнд хөрөнгийг бий болгосон байдаг тул хүн бүрт өв залгамжлал хамааралтай. Өмчийг дагалдан эрх мэдэл ирдэг. Монгол Улсын хувьд эд хөрөнгө, өмчөө бүртгүүлээд, хувьчлаад эхлэхэд л өмчтэй, эрхтэй болж байна.

– Эрх зүйн зохицуулалт нь хэр нийцтэй байдаг вэ? Өнөөгийн хэрэгцээ шаардлагыг хангаж чадаж байна уу?

- Манай улс хүний өмчлөх эрхийг Үндсэн хуулиараа баталгаажуулж өгсөн. Үндсэн хуулиас гадна Иргэний хуулийн 515-538, 552 дугаар зүйлээр өв залгамжлалын харилцааг бүхэл бүтэн бүлэг болгон зохицуулсан зохицуулалт бий. Зохицуулалт бол сайн. Харин түүнийг их зөв ойлгох талаар асуудалтай. Шүүхийн практикт хэрэглэхдээ нэг мөр ойлгож хэрэглэхэд учир дутагдалтай байна. Шат шатны шүүх Иргэний хуулийн 528 дугаар зүйлийг янз бүрээр ойлгож, янз бүрээр хэрэглэж, өөр өөрөөр шийдвэрлэж байгаа нь гол асуудал юм.

– Жишээлбэл, ямар ойлголтын зөрүүтэй байгаа вэ?

- Иргэний хууль гэдэг нь иргэний хэргийг хянан шийдвэрлэх хууль эрх зүйн орчин, процесс ажиллагааг зохицуулдаг зарчим байх ёстой. Тэр зарчим нь талуудын зарчим. Хүн өөрийн эрхээ мэдэхийн тулд энэ ойлголтыг маш сайн мэдэж, бүрэн дүүрэн ойлголттой байх ёстой. Шинэ Иргэний хуулийн зарчим нь талуудын зарчим, мэтгэлцэх зарчимд тулгуурлан хэрэг маргааныг шийдвэрлэж байгаа. Тэгвэл талуудын зарчим гэж юуг хэлэх вэ гэвэл иргэний харилцаанд оролцож байгаа хоёр тал өөрсдөө хэргийн процессоо удирдана, гарах эрсдлийг өөрсдөө хариуцна. Миний хууль ёсны эрх ашиг зөрчигдлөө гэж үзвэл нотлох баримтаар өөрсдөө нотолно. Иргэний хэрэг маргааныг шийдвэрлэдэг зарчим бол энэ. Иргэд үүнийг ойлгохгүй, мэдлэггүйгээсээ болоод, өөрөө нотлох баримтаа бүрдүүлж өгөхгүй мөртлөө “Миний хууль ёсны эрх ашгийг зөрчлөө, шударга биш байна” гэж ярiад байдаг. Шүүх нэхэмжлэлийн шаардлагын хүрээнд шийдвэр гаргадаг. Тиймээс нэхэмжлэлийн шаардлагаа зөв, тодорхой гаргах, процесс ажиллагаагаа зөв удирдах хэрэгтэй. Шаардлага тодорхой биш бол энэ хүн ингэж хохирсон юм байна гэж шүүх санаачлагаараа шийдвэр гаргах эрхгүй. Энэ зарчмыг зөв ойлгох ёстой.

Иргэний хуулийн 528 дугаар зүйлийг энд яагаад ярiад байна вэ гэвэл өв залгамжлал бол иргэний харилцаа, Иргэний хуулинд бүлгээр нь

зохицуулчихсан байдаг. Тэгвэл талуудын зарчим, тус хуулийн 528 дугаар зүйлд "Хамт амьдарч байгаа өв залгамжлагч гэдэг нь хууль эрх зүйн үр дагавраараа хамт амьдарч байгаа гэдгийг Иргэний хуулийн 22 дугаар зүйл, Иргэний бүртгэлийн тухай хууль, Засаг захиргаа нутаг дэвсгэр, нэгжийн тухай хууль, Улсын дээд шүүхийн тайлбарт үндэслэн тогтооно". Өөрөөр хэлбэл, байнга оршин сууна, хамт амьдарна гэдэг ойлголтыг эрх зүйн хувьд тайлбарлахдаа дээрх дөрвөн хуулийн зохицуулалт багтаж орж байж хамт амьдарсан гэдэг ойлголт гарч ирнэ. Иргэний хуулийн 22 дугаар зүйлд төрийн албан ёсны бүртгэлд бүргүүлсэн байхыг, иргэний үнэмлэх дээр бүртгэлтэй байхыг хэлнэ. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, нэгжийн тухай хуульд хорооны дарга өрхийн бүртгэл хөтөлж, иргэний хөдөлгөөнийг хянаж тодорхойлолт олгоно. Иргэний бүртгэлийн тухай хуульд тодорхой бүртгэлтэй байна гэсэн бий. Дээд шүүхийн тайлбарт бол байнга оршин сууна гэдэг нь албан ёсны бүртгэлтэй байхыг хэлнэ. Тэгэхээр хамт амьдарсан өвлөгч эрх зүйн үр дагаврын хувьд өв залгамжлалд арай илүү боломж олгодог. Арай илүү хугацаанд хүсэлтээ гаргах боломж олгодог, яаравчлуулж шахдаггүй. Хамт амьдарч байгаа хүн өвлүүлэгчтэй, нас барагчтай хамт амьдарч байсан, хаяг бүртгэл нь нэг дор, гэр бүлийн гишүүд байдаг. Тэгвэл Иргэний хуулийн 528 дугаар зүйлийн 2-т "Хамт амьдраагүй өвлөгч өвлүүлэгчийг нас барснаас хойш нэг жилийн дотор хүсэлтээ гаргах ёстой". Хамт амьдраагүй өвлөгч гэж хэн бэ? Иргэний хуульд зааснаар бол эхнэр, нөхөр, хүүхэд, ээж, аав эхний ээлжийн өв залгамжлагч байна. Энэ хүмүүс байгаа тохиолдолд дараагийн ээлжийн өвлөгчид өвийн асуудал хамаагүй. Гэтэл эхнэр, нөхөр, үр хүүхэд, ээж, аавгүй хүн бол эгч, ах, дүү гээд хоёрдугаар шатны өвлөгчийн тухай сөхөгдөнө. Гэр бүлтэй хүнд бол энэ нь хамаарахгүй. Эхний ээлжийн өвлөгчтэй хөрөнгө булаацалдах асуудал байхгүй. Гэтэл аав, ээж, эхнэр, нөхөр, үр хүүхэд нь өвлөгч гэж заасан боловч шууд авна гэж заагаагүй. Хэрвээ эхний ээлжийн өвлөгч хамт амьдраагүй бол хүсэлт гаргахаар заасан байгаа. Хадам аав, ээжтэйгээ хамт амьдраад байдаггүй биз дээ. Тэгвэл Иргэний хуулийн 520 дугаар зүйлийн нэгд эхний ээлжийн өвлөгч аав, ээж нь мөн боловч тэр хүмүүс тэр гэр бүлийн гишүүн байж, хамт амьдраагүй бол та хүсэлт гаргаарай гэж байгаа юм. Энд мөн хүүхэд байгаа. Насанд хүрчихсэн хүүхэд нь ээж, аавтайгаа хамт амьдраад байдаггүй, өрх тусгаарладаг. Манай монголчууд дэлхийн улс орнуудад тархан ажиллаж, амьдарч байна. Хамт амьдраагүй тохиолдолд өв залгамжлах хүсэлтээ өөрөө гаргахыг хуулиар үүрэг болгосон. Харамсалтай нь иргэд хуулиа мэдэхгүйгээс үүдээд асуудал үүсдэг.

– Хугацаа хэтэрсэн тохиолдолд харгалзан үзэх үү?

- Хэрвээ хугацаа хэтэрсэн бол шүүх сунгана гэж бий. Гэхдээ хүндэтгэн үзэх шалтгаан гэдгийг хууль зүйн шинжлэх ухаанаар болон манай Дээд шүүх тайлбарласан байдаг. Үүнд: хорио цээрийн дэглэм, хүндээр өвчилсөн, байгалийн давагдашгүй хүчин зүйлд өртсөн, өөрөөс үл шалтгаалах нөхцөл байдалд орсон тохиолдолд хугацааг сунгана. Түүнээс биш гадаадад суралцаж

байсан зэргийг харгалзахгүй. Энэ хугацааг яагаад заагаад байна вэ гэвэл энэ хүмүүс нэг жилийн дотор өөрсдөө хүсэлт гаргана гэдэг нь өөрөө эрх зүйн үр дагавар үүсгэж байгаа юм. Тэр нас барсан хүний ямар хөрөнгийг хэн авах гээд байгаа юм. Хүсэлт гаргаад байгаа хүн хаана байгаа вэ, манай улсын бүртгэл дотор тэр хүсэлт гаргах хүний байршил тогтоох, мэдэх боломж байхгүй тул өөрөөр нь эрх ашгийг нь хамгаалуулж, үүрэг хүлээж байгаа хэрэг. Нөгөө талаар саяхныг хүртэл Иргэний хуулийн 528 дугаар зүйлээр Улсын Дээд шүүх шийддэг байсан. Энэ хуулийн хэрэглээ саяхнаас өөр болчихоод байгаа. Иргэний хуулиар зохицуулсан зохицуулалт байсаар байхад нотариат тогтоох ёстой гэсэн шийдвэр гараад байгаа нь байж болшгүй зүйл. Учир нь Монгол Улсын иргэний бүртгэлийн сан хөмрөгт өвлөгчийн хүүхдийг тогтоох албан ёсны лавлагаа, албан бичиг байхгүй бол нотариат түүнийг тогтоох боломжгүй. Нотариат тогтоох шаардлагатай юм бол ямар лавлагаа, бичиг баримтаар нотолсны үндсэн дээр тогтоох ёстойг шүүх зааж өгөх ёстой. Гэтэл үүнийг тогтоож, хүний эрхийг хамгаална гэвэл замбараагүй байдал үүснэ. Яагаад гэвэл хүнд өр төлбөртэй байх, янз бүрийн асуудлаас үүдэн өв нээгдэхгүй байх, хариуцлага тооцох тухай асуудал үүсч болзошгүй юм.

– Өв нээх хугацаа хүн бүрт харилцан адилгүй байдаг уу?

- Тухайн хүнийг нас барсанг шүүх тогтоосон бол өв нээгдсэн тооцдог. Харин нээгдсэн өвийг хэн ямар хэмжээгээр, хэрхэн авах нь өвлөх эрхийн гэрчилгээ авч байж нээгдэнэ. Өвийн асуудлыг зохицуулахад урьдчилсан ажиллагаа явуулах шаардлагатай. Улаанбаатарт байгаад нас барсан хүний хүүхэд гадаадад, эсвэл хөдөө орон нутагт байх зэргээс шалтгаалаад өөр өөр нөхцөл байдал үүснэ гэх мэт.

– Сүүлийн үед гэр бүл салалтаас үүдэлтэйгээр өв залгамжлалын эрхийг хэнд шилжүүлэх талаарх асуудлыг практикт хэрхэн шийдвэрлэж байгаа бол?

- Иргэний хуулийн 520 дугаар зүйлд заасан байгаа. Яг хууль ёсны эхнэр, нөхөр бол өв авна. Төрийн албан ёсны гэрлэлтийн гэрчилгээ авсан, бүртгэлтэй гэр бүлтэй байхад албан ёсны гэр бүлд тооцогдоно. Албан ёсны гэр бүл нь эрх эдэлж, үүрэг хүлээж байдаг. Эрх эдэлнэ гэдэг нь тэр хүний өв хөрөнгийг авах эрх нээгдэж байна, үүрэг хүлээнэ гэдэг нь тэр хүнийг асарч, тэтгэх зэрэг анхаарал халамж үзүүлнэ гэсэн үг. Эхнэр, нөхөрт өвийг өгнө гэж хуулинд заасан байдаг. Биологийн хувьд хамтран амьдарч байсан хүмүүсийн хувьд өвийн асуудал байхгүй гэсэн үг. Харин хүүхдийг хууль ёсны байхыг шаардахгүй. Тэр хүний хүүхэд болох нь тогтоогдсон бол овоглосон ч, эс овоглосон бай, хүүхэд өв авах эрхтэй. Дагавар хүүхдийн хувьд өөрөөр нь овоглоод үрчлэлт албан ёсоор явагдсан байх ёстой. Гэтэл өөр хүнээр овоглосон байгаа бол асуудал бас өөрөөр яригдана.

Иргэний хуулийн 520 дугаар зүйлийн 3-т хөдөлмөрийн чадваргүй, өвлүүлэгчийг нас барах хүртэл хамт амьдарч байсан, тэр хүнээр тэжээн тэтгүүлж байсан бол өв авах эрхтэй гэж байгаа. Тэгэхээр дагавар хүүхэд нь мөртлөө энэ 3 шаардлагыг хангасан бол өв авч болно. Гэтэл энэ зохицуулалтад хамрагдахгүй, эдгээр шаардлагад нийцэхгүй бол өв авах, авахгүй асуудал хөндөгдөхөөр байвал нэхэмжлэлийн шаардлага гаргаж байгаа нөхцөл байдлаас хамаарна.

– Та анх өв залгамжлалын чиглэлээр судалгаа хийх болсон шалтгаан, сэдэл нь юу байв? Ажил мэргэжилтэй тань холбоотой байв уу?

- 1991 онд Эрдэнэт хотын шүүхэд ажиллаж байлаа. Мэдээж шүүгчийн ажил мэргэжил маань иргэний журмаар өв залгамжлахтай холбоотой хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх шаардлагатай тулгарч байсан. Нарийвчлан судлах хэрэгцээ ч гарсан. Ер нь шүүгч нар хэрхэн шийдвэрлэдэг юм байна гээд л судалж эхэлсэн. 1996 онд Улсын нотариатын танхимын даргаар томилогдсон. Ингэхэд нотариатын байгууллага улсын статустай байсан. 1997 онд Нотариатын танхим байгуулагдсан. Эхний шаардлага нь ажил мэргэжилтэй холбоотой байсан бол яваандаа өөрөө сонирхож, тасралтгүй судалж байна. Өв залгамжлалын эрх зүйн зохицуулалт" сэдвээр Монголын хуульчдын холбооны гишүүн хуульчдад хичээл зааж байгаа. Өв залгамжлах эрхийн хичээл Хуульчдын холбооны сургалтын хороогоор магадлан итгэмжлэгдсэн.

– Таны өмнө нь хэлсэнчлэн Иргэний хуулийг хэрэглэх явцад үүсч буй ойлголтын зөрүү юунаас үүдэлтэй гэж та боддог вэ? Мэргэжлийн ур чадвар, туршлагатай холбоотой юу?

- Иргэний хуулийн 528 дугаар зүйлийг л зөв ойлгож, хэрэглэх талаар нэг мөр ойлголтгүй байгаа учраас шат шатны шүүхүүд янз бүрээр шийдээд байгаа нь асуудал юм. Ер нь өв залгамжлалын хичээлийг манай их, дээд сургуулиуд маш өргөн хэмжээнд, өндөр түвшинд заахад тогтсон сургалтын хөтөлбөрийг бий болгох хэрэгцээ шаардлага бас байна. Хоёрдугаарт, мэргэшсэн хуульч нарт хуулийг зөв хэрэглэх, нэгдсэн ойлголт өгөх сургалт шаардлагатай. Шүүгчдийн зөв ойлголт, хэрэглээг сэдэлжүүлэх сургалт хэрэгтэй. Хамгийн гол нь Үндсэн хуулиас бусад хуулийн талаар Улсын Дээд шүүхийн тайлбар хийх ажил хийгдэхгүй байгаа нь асуудлын гол юм гэж би судлаачийнхаа хувьд хардаг. Янз бүрийн ойлголттой байгаа зүйл, заалтыг Дээд шүүх тайлбар гаргавал шүүгчид янз янзаар шийдээд байхгүй болов уу.

– Өв залгамжлуулахын тулд заавал гэрээслэл бичиж үлдээх ёстой юу?

- Гэрээслэл, хуульд зааснаар өвлөх гэдэг нь хоёр өөр ойлголт. Гэрээслэл бичнэ гэдэг нь тухайн хүн өөрөө амьд ахуйдаа хүсэлт, зорилгоо албажуулахдаа хөндлөнгийн гэрчийг байлцуулан хууль, нотариатын байгууллагаар албан ёсоор баталгаажуулж байгаа хэрэг.

– Гэрээсэлж байгаа хөрөнгийн хэмжээнээс хамаарч гэрээслэл баталгаажуулахад хураамж төлдөг үү?

- Гэрээслэл, өв залгамжлах эрхийг нотариатаар олгох гэрчилгээний хураамжийн хэмжээг Хууль зүйн сайдын тушаалаар тогтоосон байдаг. Гэрээслэл бичсэнээр өөрийн эрх, эд хөрөнгийн заяаг өөрөө шийдчихлээ гэсэн үг. Хуульд зааснаар өвлөх бол өөр тэр хүн өөрийнхөө хэзээ үхэхийг мэдэхгүй, гэнэтийн тохиолдлоор нас барчихсан тохиолдолд тухайн хүний эд хөрөнгийг хэн, хэзээ, ямар хэмжээгээр, яаж авах вэ гэдгийг хуульд зааснаар тогтоох асуудал юм. Хөрөнгө байгаа газар маргаан байдаг. Эрх зүйн орчин сайтай, хүмүүс нь ухамсартай улс оронд хүмүүс эд хөрөнгөө ирээдүйд хэнд шилжүүлэх, хэрхэн шийдвэрлэхээ сонгож, гэрээслэл хийдэг соёл тогтсон байдаг. Мэдээлэл, мэдлэгтэй, ухамсар, соёлтой холбоотой асуудал. Гэхдээ ер нь аль ч улс оронд өв залгамжлал нь хамгийн маргаантай, ээдрээтэй асуудал байдаг. Одоо ч хэвээрээ байгаа. Цэгцлэгдээд нэг талдаа гардаг ч асуудал биш. Өрнөж л байдаг асуудал. Жишээ нь, япончууд "Та гэрээслэлээ гэрчилснээр үлдэж байгаа гэр бүлийн хүмүүст амар амгалан амьдралыг бэлэглэхэд тусална" гэж үздэг. Германчууд гэрээслэлийн соёлтой, хууль, шүүхээр шийдвэрлэж байгаа арга ажиллагаа нь тогтворжиж төлөвшчихсөн. Франчууд бол бүр өндөр түвшинд үйлчилгээ, хэрэглээг нэвтрүүлсэн, хүмүүс нь хэрэглээд сурчихсан. Манай улсын хувьд нэгдүгээрт, иргэдийн хууль, эрх зүйн мэдлэг дутмаг учраас өв залгамжлах эрх, гэрээслэлтэй холбоотой асуудал үүсэх эрсдэл их байна. Энэ чиглэлээр мэргэшсэн, сайн хуульчаас зөвлөгөө авч, эд хөрөнгийнхөө хувь заяаг шийдвэрлэх хэрэгтэй. Авъя гэсэн хүсэл, шуналаас үүдэлтэй маргаан үүсэх тохиолдол байна. Үүнийг Иргэний хуулийн 532 дугаар зүйлд өвлөгч нар өөрсдөө хэлцэл хийгээд хөрөнгөө хувааж авах бүрэн дүүрэн боломж бий. Харамсалтай нь манай улсын хөгжил, соёлын ялгаанаас шалтгаалаад хөрөнгийн үнэлгээ тодорхойгүй байна. Нэг хөрөнгийг хоёр хүн хувааж авахын тулд нэг нь нөгөөдөө үнийн дүнг төлж таарна. Гэтэл хөрөнгө авч байгаа хүн мөнгө өгөхдөө аль болох хямдхан тооцуулах, нөгөө нь ахиухан мөнгө авахыг боддог. Гэтэл бидний төрийн албан ёсны татварын бодит үнэ гэж байхгүй. Хамгийн зөв арга нь өв залгамжлагч нар хэлцлээ ухаалгаар хийгээд хөрөнгөө хувааж авах явдал юм. Сайн хуульчийн мэргэжлийн зөвлөгөө, тусламжийг авах чухал.

– Монголд өв залгамжлалаар мэргэшсэн хуульч хэр олон байдаг вэ?

- Манай улсын өнцөг буланд бүрт ажиллаж байгаа нотариатчид. Тэд өв залгамжлалаар мэргэшиж, ажиллаж, зөвлөгөө өгч байгаа.

– Цаг зав гаргаж ярилцсан танд баярлалаа.

Ярилцсан: З.Бадмааараг
(Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын референт)

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс
Тусгаар тогтнолын талбай, Засгийн газрын XI байр, Y давхар
Утас: 266506, 262902, Факс: 976-11-320284
Цахим хаяг: www.mn-nhrc.org, Цахим шуудан: info@mn-nhrc.org
Иргэдээс гомдол хүлээн авах, хууль зүйн зөвлөгөө өгөх утас: 70000222
Хүний эрхийн цахим номын сан: http://mn-nhrc.org/library/

ISSN: 2617-9288