



**НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ  
ХИЙЛГЭХ ЯЛЫН ХЭРЭГЖИЛТ**

**БОДЛОГЫН СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН**

**УЛААНБААТАР ХОТ  
2019 ОН**

НАА 67.408  
ДАА 345  
М-816

## **НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛЫН ХЭРЭГЖИЛТ** **БОДЛОГЫН СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН**

### **СУДЛААЧ:**

Ц.МӨНХБАТ, Улсын ерөнхий прокурорын газрын  
Сургалтын төвийн сургагч багш, прокурор

Энэхүү судалгааг ННФ-ын санхүүгийн дэмжлэгтэйгээр хэвлэн нийтлэв.  
© Ц.Мөнхбат

“Би Си Ай” ХХК-д эхийг бэлтгэж, хэвлэв.

ISBN 978-9919-9574-2-1

## ГАРЧИГ

УДИРТГАЛ..... 5

НЭГ. НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛЫН ЗОРИЛГО,  
АГУУЛГА: ОНОЛЫН ҮНДЭСЛЭЛ, ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ..... 10

ХОЁР. ГАДААДЫН ХӨГЖИНГҮЙ ОРНУУДЫН ЭРҮҮГИЙН  
ЭРХ ЗҮЙН НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛЫН  
ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА, НИЙТЛЭГ ЖИШИГ..... 17

2.1 Гадаад орнуудын нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын  
нийтлэг харьцуулалт, түгээмэл хандлага..... 18

2.2 Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын Олон улсын  
нийтийн эрх зүйн суурь зарчмууд, чиг хандлага..... 22

ГУРАВ. 2015 ОНЫ ЭРҮҮГИЙН ХУУЛЬ ДАХЬ НИЙТЭД  
ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ..... 29

3.1 Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял шийтгүүлсэн  
этгээдийн эрх зүйн байдал..... 40

3.2 Өсвөр насны хүнд нийтэд тустай ажил хийлгэх ял  
ногдуулах асуудал..... 43

3.3 Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялаас хугацааны өмнө  
чөлөөлөх асуудал..... 44

ДӨРӨВ. НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛЫН  
ЭДЛҮҮЛЭЛТ, ЭРХ ЗҮЙН ДЭГЛЭМИЙН БАЙДАЛД ХИЙСЭН  
СУДАЛГАА..... 46

4.1 Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын  
статистик тоо баримт..... 46

4.2 Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдлүүлэлтэд гарч буй  
бэрхшээл..... 47

4.3 Нийтэд тустай ажлын ял эдлүүлэхэд төрийн болон төрийн  
бус байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын  
оролцоо..... 51

ТАВ. НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛЫГ ЭДЛҮҮЛЭХЭД ТАВИХ ПРОКУРОРЫН ХЯНАЛТ .....	61
5.1 Прокурорын хяналтын эрх зүйн зохицуулалт .....	61
5.2 Прокурорын хяналтын явцад илэрч буй нийтлэг зөрчил.....	65
ЗУРГАА. НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛЫН ЭРҮҮГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ, ШИЙДВЭРЛЭХ АРГА ЗАМ.....	69
6.1 Эрүүгийн хууль тогтоомжид оруулах нэмэлт өөрчлөлт ба нийтэд тустай ажил хийлгэх ял .....	69
6.2 Эрүүгийн хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөлд хийсэн шинжилгээ .....	72
6.3 Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хэрэгжилтэд нөлөөлж буй тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх гарц.....	73
ДОЛОО. СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН.....	80
7.1 Дүгнэлт.....	80
7.2 Санал.....	84
НОМ ЗҮЙ.....	93

## УДИРТГАЛ

### СУДАЛГАА ХИЙХ ШАЛТГААН НӨХЦӨЛ

Орчин үеийн эрүүгийн эрх зүйн ялын бодлогын залхаан цээрлүүлэх чиг үүрэг нь улам бүр хязгаарлагдмал болсон бөгөөд харин засан төлөвшүүлэх, нийгэмшүүлэх болон урьдчилан сэргийлэх чиг хандлагыг илүү тусган хөгжиж байна. Сүүлийн жилүүдэд эрүүгийн шүүхийн практикт хорих ялын хэрэглээ багассанаас үүдэн хорихоос өөр төрлийн ялыг олон сонголттойгоор өргөн хүрээнд хэрэглэх явдал хөгжингүй орнуудын эрүүгийн эрх зүйд гүнзгий нэвтэрч буй хандлага ажиглагдаж буй.

Монгол Улс 2015 онд Эрүүгийн хуулиа шинэчлэн баталсан бөгөөд өмнө нь “Албадан ажил хийлгэх ял” гэж нэрлэгдэж байсан ялын төрлийг “Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял” гэж өөрчилж хуульчилсан юм. Хорихоос өөр төрлийн ялыг илүү чухалчлах болсон нь нэг талаас ялын бодлогод хүмүүнлэгийн чиг хандлага түгээмэл нэвтэрсэн, нөгөө талаас хүний эрхийн үнэт зүйлсийг эрүүгийн эрх зүйгээр хамгаалах шаардлага өсөн нэмэгдсэнтэй холбоотой.

“Токиогийн дүрэм”-ээс эхлээд НҮБ-аас баталсан эрх зүйн баримт бичгүүдэд гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг учруулсан хохирол, эрх зүйн үр дагаврын байдлыг харгалзан ялыг аль болох хамгийн зохистой нөхцөлөөр зөв ногдуулж хэрэглэх нь эрүүгийн эрх зүйн салшгүй нэг чиг үүрэг болсныг онцлон тэмдэглэсэн байх бөгөөд цээрлүүлэх буюу зовоох ялыг аль болох хэрэглэхгүй байх, хамгийн үр нөлөөтэй, хорихоос өөр ялын төрлийг сонгож, нийгэмд учруулсан хохирлыг нөхөн сэргээх агуулгаар уян хатан, нөхцөл боломжтойгоор хэрэглэх тухай өгүүлсэн байдаг.<sup>1</sup>

Сүүлийн жилүүдэд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хэрэглээ, ач холбогдол үлэмж дээшилсэн бөгөөд энэ ялын төрлийг

<sup>1</sup> Model Codes for Post-Conflict Criminal Justice. Model Criminal code. Vivienne O'Connor and Colette Rausch, editors, peace-building and Rule of law. W.2007. p 28-31.

альтернатив нөхцөл болгон сонгох боломжтойгоор хуульчлах хандлага дэлхийн хөгжингүй болон хөгжиж буй орнуудад нэлээд түгээмэл харагдах болсон. Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухаанд ялын төрлүүдээс хорих, торгох болон цаазаар авах ялын чиглэлээр дагнасан судалгаа хийгдсэн байх бөгөөд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын асуудлыг тухайлан судалсан цогц бүтээл бүрэн хэмжээнд хараахан гараагүй. Өнөөгийн шүүхийн болон шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх практикт дээрх ялын хэрэглээнд олон тулгамдсан асуудал хуримтлагдаж, шийдлээ хүлээсэн хэвээр байна.

Дээр дурдсан нөхцөл байдлыг нарийвчлан харгалзаж, дүн шинжилгээ хийсний дүнд энэхүү судалгааны ажлыг хийж гүйцэтгэсэн болно.

## **СЭДВИЙН СУДЛАГДСАН БАЙДАЛ**

Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухаан, түүний дотор эрүүгийн эрх зүйн шинжлэх ухаанд нийтэд тустай ажил хийлгэхтэй төсөөтэй ялын асуудлыг хэсэгчлэн авч үзэж судалсан бүтээлүүд цөөнгүй бий. Тухайлбал, С.Нарангэрэл “Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүй. ерөнхий анги” УБ., 1999, С.Жанцан “Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүйн онол” I, II боть. 2009-2013, Г.Эрдэнэбат, Ж.Эрдэнэбулган “Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүйн удиртгал” УБ., 2004, “Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн тайлбар” (хамтын бүтээл, ред. Ж.Бямбаа) УБ., 2010, Д.Бадам “Насанд хүрээгүй хүнд оногдуулах хорих ялын эрх зүйн зохицуулалт” УБ., 2017, Д.Бадам, Б.Цэрэнчимэд “Эрүүгийн ял эдлүүлэх эрх зүй, схемчилсэн тайлбар” УБ., 2003, Д.Баярсайхан “Харьцуулсан эрүүгийн эрх зүй” УБ., 2011, Б.Дашзэвэг “Монгол Улсын Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх эрх зүй” УБ., 2003, Т.Золбоо “Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн ерөнхий анги, гэмт хэргийн бүтээц” УБ., 2018 зэрэг бүтээлүүдэд тухайн ялын онол, практикийн үндэслэлийг тоймлон дурдсан нь бий.

Гадаадын эрдэмтдээс Додонов.В.Н “Сравнительное уголовное право” М., 2009, Юрченко.И.А “Уголовное право зарубежных стран” М., 2015, Сергеев В.В “Международно-правовая основа

наказаний в виде обязательных работ” М., 2007, Лядов Э.В “К Вопросу об исполнении наказания в виде обязательных работ” М., 2007, Милюков С.В “Российское уголовное законодательство: Опыт критического анализа” М., 2000, Acton H.B “The philosophy of Punishment” London., 1998, Дж. Флетчер, А.В Наумов “Основные концепции современного уголовного права” М., 1998, П.Г.Пономарев “Уголовно-исполнительное право” М., 1999 зэрэг бүтээлүүдэд энэ сэдвийн хүрээнд тодорхой асуудлыг судалсан байдаг.

## **СУДАЛГААНЫ АЖЛЫН ЗОРИЛГО, ЗОРИЛТ**

Энэхүү судалгааны ажлын зорилго нь Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын тогтолцоог хууль зүйн шинжлэх ухааны онол, арга зүйн болон шүүхийн практикт үндэслэн судалж, тухайн ялын хэрэгжилтийн өнөөгийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийсний үндсэн дээр цаашдын чиг хандлагыг тодорхойлоход оршино. Энэхүү зорилгыг хангахын тулд уг судалгааг хийхдээ дараах зорилтыг дэвшүүлж ажиллалаа. Үүнд:

1. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын онол, танин мэдэхүйн үндэслэлийг эрүүгийн эрх зүйн орчин үеийн чиг хандлагаар судлан тодорхойлох;
2. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын тогтолцоо, зохицуулалтыг гадаадын хөгжингүй болон хөгжиж буй зарим орнуудын эрүүгийн хууль тогтоомжийг харьцуулах замаар нийтлэг хандлагыг тодорхойлох;
3. Энэ ялын зайлшгүй байх үндэслэл, шаардлагыг НҮБ-ын гэрээ, конвенцтой холбон дүн шинжилгээ хийж, нийтлэг жишгийг тодорхойлох;
4. 2015 оны Эрүүгийн хуулийн зарчим, үзэл баримтлалд үндэслэн нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын эрх зүйн орчин, хэрэгжилтийн явцын байдалд дүн шинжилгээ хийх;
5. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын эрүүгийн эрх зүйн дэглэм, зохицуулалтын цаашдын чиг хандлагыг тодорхойлох;

6. Уг ялын үр нөлөөг дээшлүүлэх, ялын дэглэмийг оновчтой буюу боловсронгуй болгох талаар санал, зөвлөмж боловсруулах г.м.

## **СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ**

Энэхүү сонгосон сэдвийн дагуу судалгааны ажлыг хийж гүйцэтгэхдээ хууль зүйн шинжлэх ухаанд хүлээн зөвшөөрөгдсөн нийтлэг, түгээмэл аргыг бүтээлчээр хэрэглэхэд анхаарсан ба судалгааны объектын зарим онцлог байдлыг харгалзан эрүүгийн болон ялын эрх зүйн салбарт хэрэглэгддэг тусгай аргыг тодорхой хэмжээнд ашигласан болно. Нийтлэг аргуудаас юуны өмнө дүн шинжилгээ хийх болон логикийн аргыг түлхүү хэрэглэсэн бөгөөд тухайн судлагдахууны мөн чанарыг бүрэн нээн илрүүлэхийн тулд хэм хэмжээний буюу норматив судалгааны арга, түүхчилсэн болон харьцуулан судлах арга зүйн зарчим, хандлагыг бүтээлдээ зохих хэмжээнд тусгав. Онолын буюу академик түвшинд тухайн асуудлыг авч үзэхдээ гипотезийн, анализ-синтезийн, индукц-дедукцийн болон шүүмжлэлт анализын зэрэг арга тухайн судалгаанд чухал түлхэц үзүүлсэн.

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын онцлог, нийтлэг жишгийг илрүүлэхийн тулд харьцуулалтын болон түүхчлэн судлах аргыг хооронд нь уялдуулж хослуулах замаар аль болох бүтээлчээр хэрэглэхийг эрмэлзлээ.

Судалгааны арга зүйн зарчмуудаас бодитой, үр нөлөөтэй, оновчтой, зохистой байх зэрэг хандлагыг анхаарч харгалзсан болно. Судалгааны арга зүйд эрх зүйн эх сурвалжийн болон хэм хэмжээний онолыг илүү түгээмэл байдлаар тусгаж, эрүүгийн эрх зүйн орчин үеийн судалгаанд хэрэглэгддэг зарчим, хандлагыг зохих хэмжээнд тусгасан зэрэг нь энэхүү судалгааны үр дүн, чанарт нааштайгаар нөлөөлсөн гэж үзэж байна.



## **СУДАЛГААНЫ АЖЛЫН ШИНЭЛЭГ ТАЛ, АЧ ХОЛБОГДОЛ**

Орчин үеийн ялын бодлогод хүмүүнлэгийн хандлага гүнзгий нэвтэрч, хорихоос өөр төрлийн ялын хэрэглээ өргөжин, үр нөлөө нь дээшилж буй өнөөгийн нөхцөлд Монгол Улсын Эрүүгийн хууль шинээр батлагдан 2017 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс мөрдөгдөж эхлээд хоёр жил гаруйн хугацаа өнгөрсөн энэхүү түүхэн цаг үед нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын эрүүгийн эрх зүйн асуудлыг тухайлан авч үзэж судалгааг хийсэн явдал нь онолын төдийгүй практикийн ач холбогдолтой юм. Ялангуяа хорихоос өөр төрлийн ялын хэрэглээ Монгол Улсад нэн хязгаарлагдмал байгаа одоогийн нөхцөлд энэхүү ялын бодлого, зохицуулалт, чиг хандлага ямар байхыг судалж тодорхойлохыг зорьсон нь эрүүгийн эрх зүйн салбарт шинэлэг бөгөөд сонирхол татахуйц ажил болсон гэж дүгнэж байна.

Цаашид нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хэрэглээ, ач холбогдол улам бүр өсөн нэмэгдэх нь зайлшгүй бөгөөд түүний эрүүгийн эрх зүйн зохицуулалт ямар байх нь зөвхөн хууль зүйн шинжлэх ухаанд хүлээн зөвшөөрөгдсөн судалгааны үр дүнгээр л тодорхойлогдох нь дамжиггүй юм.

## НЭГ. НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛЫН ЗОРИЛГО, АГУУЛГА: ОНОЛЫН ҮНДЭСЛЭЛ, ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

XXI зууны эхэн үеэс эрүүгийн эрх зүйн хэвшиж тогтсон системүүдийн бүтэц, тогтолцоонд үндсэн өөрчлөлт гарсан төдийгүй үзэл баримтлал, бодлого, чиг хандлагын хувьд шинэчлэгдэж, бүхэлдээ хувьсан өөрчлөгдсөн байна.<sup>2</sup> Өнгөрсөн зууны 80-аад онд дэлхий дахинд эхэлсэн улс төр, нийгэм эдийн засгийн өөрчлөлт нь эрүүгийн хууль тогтоомжийг шинэчлэх давлагааг олон улсад түгээсэн гэхэд болно. 1990-ээд оноос дэлхийн 50 гаруй улсын Эрүүгийн хууль шинэчлэгдсэн. Дэлхийн ихэнх улс орон Эрүүгийн хуулийг хүмүүнлэгжүүлэх, гэмт үйлдлийн шинэ төрлүүдийг эрүүжүүлэх чиг хандлага ажиглагдаж байна<sup>3</sup>.

Орчин үед цаазаар авах ялыг халж, хорих ялыг илт хязгаарлах, шүүхээс хорих ялыг аль болох бага оногдуулж, хорихоос өөр төрлийн ялыг түлхүү хэрэглэж, гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг нийгэмшүүлэх нь зүйтэй гэсэн байр суурийг эрдэмтэн судлаачид бүтээлдээ дурдсан байдаг. Академич **С.Нарангэрэл**: “Хорих ялыг ихээр хавтгайруулан ногдуулснаас хорихоос өөр төрлийн ялын нэр хүнд буурч, улмаар уг ял нь гэмт явдалтай тэмцэх үр нөлөөтэй хэрэглүүр болж чадахгүй байдалд хүрнэ<sup>4</sup>” гээд “хорих ялыг хавтгайруулан хэрэглэх нь түүний хамгийн хатуу хүнд ял гэсэн нэр хүндийг бууруулахаас гадна эл ялын сөрөг нөлөөллийг даван туулахад ихээхэн төвөгтэй байдал үүсдэг.”<sup>5</sup> гэжээ. Хорих ял нь хүнийг нийгэмшүүлэхээсээ илүү улам нийгмээс тусгаарлаж шоронжих үйл явцыг дэмжин хурдасгаж, гэмт хэрэгтний сэтгэл зүйд нөлөөлж байна гэж үздэг.

<sup>2</sup> Есаков.Г.А.Основы сравнительного условно-правовой науки.Уголовное право.М.,2005.№1.с 21-24

<sup>3</sup> Уранцэцэг.Т. Эрүүгийн болон эрүүгийн процессын эрх зүй: Дэлхийн жишиг-монголын туршлага. Монголын шүүх. II.түүхэн хөгжлийн тойм, өгүүлэл, нийтлэл. УБ.2016.103 дахь тал

<sup>4</sup> Нарангэрэл.С. Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүй.ерөнхий анги. УБ., 1999-ийг үзнэ үү

<sup>5</sup> Нарангэрэл.С, Эрдэнэбулган.Ж. Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүй: Үзэл баримтлал, уламжлал, сургамж. УБ., 2019. 259 дахь тал

Ялын бодлогын чиг хандлагад үндсэн өөрчлөлт орсон нь нэг талаас хүний эрхийн үнэт зүйлс, зарчмыг эрүүгийн эрх зүйгээр хамгаалах шаардлага өсөн нэмэгдсэнтэй холбоотойн дээр сүүлийн хориод жилд НҮБ-аас баталсан гэрээ, конвенцуудад ялын залхаан цээрлүүлэх чиг үүргийг нийгэмшүүлэх, урьдчилан сэргийлэх зорилгод нийцүүлж, өөрчлөн шинэчлэх хандлага гүнзгий тусгагдах болсноор тайлбарлаж болно. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял нь хорихоос өөр төрлийн ялын уламжлалт мөн чанарын хувьд цоо шинэ ял биш, харин орчин үеийн шаардлага хандлагыг тусгасан шинэчлэгдсэн ялын төрөл юм. Академич **С.Нарангэрэл** “Эл ялын агуулга нь ялтнаар үндсэн ажил буюу сургалтаас нь чөлөөт цагт нийгэмд ашигтай ажлыг цалин хөлс олгохгүйгээр хийлгэх явдал юм”<sup>7</sup>, Хууль зүйн ухааны доктор, профессор **Д.Баярсайхан** “Нийгмийн тустай ажлыг заавал хийлгэх ял нь цаашид боловсронгуй болж хөгжих ялын төрөлд багтдаг бөгөөд орчин цед нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хэрэглээ ач холбогдол, үлэмж дээшилсэн нь энэ ялын хэрэглээ нэмэгдэж, тухайн ялын төрлийн алтернатив нөхцөлийг оновчтой тогтоох явдал зайлшиггүй болж, олон улс орны өргөн дэмжлэгийг олж байгаа...”<sup>8</sup> гэж тэмдэглэжээ.

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын зорилго, чиг үүргийн хувьд хүмүүнлэгийн шинэжтэй нийгэмшүүлэх агуулга бүхий ял бөгөөд энэ ялыг идэвхтэй хэрэглэж буй улс орнуудын туршлага<sup>9</sup>, эрүүгийн эрх зүйн хандлагаас үзэхэд дор дурдсан онцлог шинжийг өөртөө агуулдаг байна. Үүнд:

1. Хорихоос өөр төрлийн ялын тогтолцоонд хамгийн түгээмэл хэрэглэгдэхээр хуульчлагдсан ял бөгөөд зорилго нь хүнд

<sup>6</sup> “Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял”-оросоор “Обязательные работы”, англиар “Compulsory labour” хуулиар зөвшөөрөгдсөн нийгэмд ач тустай ажлыг хуульд заасан хугацаа, нөхцөлийн дагуу хүнлэг ёсны зарчимд нийцүүлж (цалин хөлсгүйгээр) хийлгэхийг хэлнэ. XIX зууны сүүлээр анхлан хэрэглэгдэж эхэлсэн бөгөөд 1889 оны Италийн Эрүүгийн хуульд анх удаа томъёологдсон байдаг. Ц.М

<sup>7</sup> Нарангэрэл.С. Эрх зүйн эх толь бичиг. Хоёр дахь хэвлэл. УБ., 2008. 23 дахь тал

<sup>8</sup> Баярсайхан. Д. Харьцуулсан эрүүгийн эрх зүй. УБ., 2011. 150 дахь тал

<sup>9</sup> 2016 оны байдлаар Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг эрүүгийн хууль тогтоомждоо бие даасан заалт, институт болгон оруулсан буюу түгээмэл хэрэглэж буй 68 орон байгаа гэсэн судалгаа бий. (Макс-Планкын хүрээлэнгийн 2016 оны судалгааны тайлан)

- биш гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг засан төлөвшүүлэх, нийгэмшүүлэхэд чиглэгдсэн;
2. Энэ ялын нөхцөл, агуулга нь үндсэн ялын төрлөөр сонгох нөхцөлтэйгөөр хэрэглэгдэх бөгөөд дотроо олон төрөл байхаар зохицуулагдсан;
  3. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял нь тухайн ялтныг нийгэмд ач тустай, нийтийн ашиг сонирхолд нийцэхүйц ажил үүргийг цалин хөлсгүйгээр хөдөлмөрийн тодорхой нөхцөл, дэглэмийн дагуу ногдуулж эдлүүлэхэд чиглэгдсэн;
  4. Уг ял нь нийгэм төдийгүй нийтийн ашиг сонирхолд нийцэхүйц үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд тус дөхөм үзүүлэхэд чиглэгдсэн байдгаараа харьцангуй үр дүнтэй байдаг;
  5. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял нь зарим орнуудад үндсэн ялын чанартайгаар, орлуулах нөхцөлгүйгээр хуульчлагдсан байхад зарим улсад энэ нь онцгой тохиолдолд өөр ялаар орлуулан тооцох нөхцөлтэй байдаг;
  6. Энэхүү ялын төрлүүдэд иргэний болон төрийн бус байгууллагуудад хүмүүнлэгийн шинжтэй ажил үүрэг гүйцэтгэх, нийтийн зориулалтын үйлчилгээний болон нийгмийн ажил үүрэг гүйцэтгэх байгууллагуудад ажиллуулах, сургалтын болон мэргэжлийн төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэхэд оролцох, ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн асрамжийн газарт ажиллуулах, гал түймэртэй тэмцэх, нийтийг хамарсан гамшгийг арилгах үйлсэд оролцуулах, иргэний болон хүний эрхийн байгууллагатай ажил үүргийн гэрээ хийсний үндсэн дээр тодорхой даалгавар биелүүлж ажиллах, орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад нийтэд тустай ажил үүрэг гүйцэтгэх гэх мэт олон талт үйл ажиллагаа явуулахад оролцох байдлаар хэрэгждэг;

7. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял нь хугацааны хувьд ихэнхдээ цагаар хэмжигдэх нөхцөлөөр<sup>10</sup> хуульчлагдсан байх ба тухайн ялыг эдлэх явцад хариуцлага болон үр дүнг тусгасан үнэлгээний тодорхой шалгуураар (кредит итгэлцүүрийн нөхцөл, стандарт) ялын дэглэмийг тодорхойлсон байдаг;
8. Уг ялын хэрэглээг шүүхийн төдийгүй нийгмийн бодлогын хэмжээнд судалж төрийн хүмүүнлэгийн бодлоготой уялдуулж хэрэгжүүлнэ.

Энэ ял нь судлаачдын үзэж байгаагаар орчин үед шинэ хандлагаар гарч ирсэн шинэлэг ял мөн болохыг онцлон тэмдэглэх нь зүйтэй. Энэ талаар Францын нэрт хуульч, эрүүгийн ялын эрх зүйн судлаач **Ж.Парадель**: *“Хорьдугаар зууны сүцлийн арваад жилд хууль тогтоогчдын бодож боловсруулсан хамгийн шилдэг хэлбэр нь нийтэд тустай ажил хийлгэх ял мөн”*<sup>11</sup> гэжээ. Гадаадын олон оронд хорихоос өөр төрлийн ялын шинэ хэлбэрийг эрэлхийлж, хууль зөрчигчдөд нөлөөлөх арга хэрэгслийг боловсронгуй болгох ажил хийгдэж байна.<sup>12</sup>

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын онцлог, мөн чанарын талаар Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухаанд тухайлан судалсан бүтээлүүд харьцангуй ховор боловч Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн зарим эрдэмтэд бүтээлдээ авч үзэж, өөрсдийн байр сууриа илэрхийлсэн байдаг. Тухайлбал, Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор **С.Жанцан**: *“...Гадаадын зарим улс орны эрцүгийн хуульд “Community service” буюу “Нийгэмд цйлчлэх ял” гэсэн нэрээр томъёологдсон энэхүү ялын мөн чанар нь тухайн ялтныг нийгмийн хөдөлмөрөөр хүмүүжүүлэхэд оршдог. Энэхүү*

<sup>10</sup> Улс орнуудад энэ журам янз бүр байдгийг жишээлэн дурдвал: Молдав, Украин, Казахстанд 60-240 цаг, Албани, Англи, Дани, Киргиз, Франц, Шведэд 40-240 цаг, Зимбабвед 35-400 цаг, Норвегид 360 цаг хүртэл, Орос, Литвад 480 цаг хүртэл, Португалид 36-480 цаг, Финландад 20-200 цаг, Чехд 50-400 цаг, Армэнд 360-1500 цагаар тус тус тогтоожээ. Ц.М

<sup>11</sup> Pradel J Droit penal compare. Paris. Dalloz. (Pradel J Criminal Penal law Paris. 2002 p 74)

<sup>12</sup> Дворянсков.И.В, Сергеевой.В.В, Баталин.Д.Е. Применение альтернативных видов наказания в западной европе, США и Россий. /Сравнительно правовое исследование/. Учеб. Пособие.М., Юристь.2003. с-5

ял нь зорилго, мөн чанарын хувьд Монгол Улсад хэрэглэгдэж буй албадан ажил хийлгэх ялтай зарим талаар төстэй...”<sup>13</sup> гэж дурджээ. Тэрээр цааш нь бичихдээ: “... Нийгэмд ашигтай ажил гэдэг нь нийт иргэдийн ая тухтай амьдрах орчныг бүрдүцлэхэд чиглэгдсэн тухайлбал, хот суурины ногоон бус, цэцэрлэгт хүрээлэнг тохижуулах, гал түймэр унтраах, зам гүцр, цер уснаас хамгаалах далан хамгаалалт тавих зэрэг үйл ажиллагаа байж болно. Нийгэмд ашигтай ажил хийсний төлөө цалин хөлс олгохгүй гэдэгт Хөдөлмөрийн хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу хийсэн ажилдаа тохирсон хөлсгүй хөдөлмөрлөхийг ойлгоно. Энэ нь энэ ялын нэг гол цээрлэл юм...”<sup>14</sup> гэсэн байна. Хууль зүйн ухааны доктор, дэд профессор **Д.Бадам** “...Нийгмийн тустай хөдөлмөр эрхлүцлэх нь насанд хүрээгүй хүний хувьд ач холбогдолтой гэж үздэг. Хойд Америкт энэ аргыг түгээмэл хэрэглэдэг ба ажлын байрыг нь орон нутгийн захиргаа, төрийн бус байгууллага, олон нийтийн бүлгүүд олж өгөх, гэмт хэрэг үйлдсэн хүчхдүүд насанд хүрэгчид болон цө тэнгийнхээ үлгэр дуурайллаас суралцан хамтран ажиллах бололцоог олгодгоороо ач холбогдолтой гэж үздэг байна. Тухайлбал, тэднээр мод тариулж, орчны цэвэрлэгээний ажилд оролцуулдаг бөгөөд энэ ажлыг скаутын холбоотой хамтран гүйцэтгэдэг.”<sup>15</sup> гэжээ.

Доктор, профессор **Д.Баярсайхан** энэ ялын онцлог шинжийн тухай бичихдээ “... Нийгмийн тустай ажлыг заавал хийлгэх ял ихэнхдээ үндсэн ялын чанартай хэрэглэгддэг бөгөөд хүнд бус гэмт хэрэг үйлдсэн буюу зарим цөд эрцүгийн зөрчилд оноох боломжтой хорихоос өөр төрлийн ялын төрөл бөгөөд цаашдаа боловсронгуй болж хөгжих хандлагатай байна”<sup>16</sup> гэж тэмдэглэжээ.

Эрүүгийн эрх зүйн судлаач, докторант **Т.Золбоо** 2018 онд хэвлүүлсэн “Эрцүгийн эрх зүй, ерөнхий анги: Гэмт хэргийн бүтэц” номдоо дурдахдаа: “... Ял нь залхаан цээрлүцлэх шинж

<sup>13</sup> Жанцан.С. Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн онол. (Ялын тухай сургаал II боть) УБ., 2014. 181 дахь тал

<sup>14</sup> Дурдсан эх сурвалж. 183 дахь тал

<sup>15</sup> Бадам.Д. Насанд хүрээгүй хүнд оногдуулах хорих ялын эрх зүйн зохицуулалт. УБ., 2017. 161 дахь тал

<sup>16</sup> Баярсайхан .Д. Харьцуулсан эрүүгийн эрх зүй. УБ., 2011. 151 дахь тал

чанар бүхий гэмт үйлдлийн хариу арга хэмжээ мөн ч гэсэн үзэл баримтлал өнөөгийн оршин буй бидний нийгэмд нийцэхгүй болж байна.”, “... Ял нь гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, гэмт этгээдийг нийгэмшүүлэх зорилготой албадлагын арга хэмжээ гэсэн харьцангуйн онолын үзэл баримтлалд давхар суурилдаг.”, “... Ялын нийгэмшүүлэх зорилго нь зөвхөн насанд хүрсэн этгээдэд л үр нөлөөтэй байдаг.”<sup>17</sup> гэж тэмдэглэжээ.

Нийгэм олон нийтэд тулгуурласан (*community sentence, community based sentence*) эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хэрэглэгдэж буй сонгох ял (*alternative sentence*) буюу өнөөгийн бидний өдөр тутмын хэллэгт тогтмол хэрэглэгдэж буй хорихоос өөр төрлийн ялын (*non-custodial sentence*) нэгэн адил хэрэглэгдэх нэгдмэл нэршил бүхий ойлголт юм. Энэ ял нь гэмт хэрэгтнийг нийгэмшүүлэх, түүнчлэн гэмт үйлдлийн засаж залруулах боломжийг илүү олгодог бөгөөд ялын уламжлалт онолын хандлага буюу зөвхөн цээрлэл үзүүлж шийтгэх, “хариу үйлдэл” үзүүлэх явдлыг эрс шүүмжилсэн нийгэм олон нийтэд тулгуурласан хэлбэртэй байхын зэрэгцээ, эдийн засаг, нийгмийн үр өгөөжтэй ял эдлүүлэх тогтолцооны шинэ хэлбэр гэж зарим судлаач<sup>18</sup> үзсэн байна. Энэ хэсэгт авч үзсэн онолын судалгааны үр дүнг бүхэлд нь тоймлон дүгнэвэл:

1. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял нь ХХ зууны сүүлч ХХI зууны эхэн үеэс дэлхийн улс орнуудын эрүүгийн эрх зүйд хүмүүнлэг ёсны хандлага гүнзгий нэвтэрснээс үүдэн туйлын болон харьцангуйн онолын зарчим, үнэт зүйлсийг интегратив байдлаар уялдуулан хослуулах шаардлага бий болсонтой холбоотойгоор хорихоос өөр төрлийн ялын хэрэгцээ үлэмж дээшилсэн тул шинэчлэгдэн гарч ирсэн ялын төрөл гэж үзэж болно;
2. Энэхүү ялын онолын үндэслэл нь хүнд биш гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг нийгэмээс тусгаарлахгүйгээр нийгэмд

<sup>17</sup> Золбоо.Т. Эрүүгийн эрх зүй, ерөнхий анги: Гэмт хэргийн бүтэц. УБ., 2018. 22 дахь тал

<sup>18</sup> Галсанжамц. Г. Нийгэм олон нийтэд тулгуурласан ял эдлүүлэх ажиллагааны тогтолцоо, гадаадын зарим орны туршлага. Хорихоос өөр төрлийн ял эдлүүлэх ажиллагаа: хэрэгжилт, чиг хандлага. эмхтгэл. УБ., 2018. 17 дахь тал

ашиг тустай ажил хөдөлмөрт татан оруулах замаар засан төлөвшүүлэх зорилгыг хангах нөхцөл шаардлагаар тодорхойлогдоно. Сүүлийн хориод жилд энэ ялын хэрэгцээ мэдэгдэхүйц дээшилж ирснээр тухайн ялын төрөл, зорилго, чиг үүргийг гадаадын эрүүгийн эрх зүйн эрдэмтдийн дийлэнх нь хүлээн зөвшөөрөх хандлагатай болсон;

3. Баруун Европын орнууд буюу эх газрын эрх зүйн тогтолцоо бүхий орнуудын эрүүгийн эрх зүйн номлолд хорихоос өөр төрлийн ялын үндэслэл зорилгыг нийгэмд тустай ажил хийлгэх, ялтныг төлөвшүүлэх хандлагыг тусгах явдал харьцангуй нийтлэг байгаа нь анхаарал татаж байна. Харин уг ялыг хорих ялаар орлуулан тооцох хандлага ихэвчлэн Пост-социалист орнуудын эрүүгийн эрх зүйн эх сурвалж, ном, бүтээлүүдэд түгээмэл тусгагдсан байдаг нь анхаарал татаж байна;
4. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг харьцангуй бие даасан бөгөөд шинэ ялын төрөл гэж үзэх хандлага баруун Европ, АНУ болон хөгжингүй орнуудад түгээмэл байхад Пост-социалист орнуудын эрүүгийн эрх зүйн номлолд энэхүү ялыг шинэчлэгдсэн ял буюу албадан ажил хийлгэх ялын нэг төрөл болгон авч үзэх хандлага бий болсон байна;
5. Монгол Улсын хувьд 2015 оны шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуульд шинээр орсон нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг зөвхөн нэр томьёо, нэршил, нөхцөл журам талаас нь авч үзвэл өмнөх 2002 оны Эрүүгийн хуульд байсан албадан ажил хийлгэх ялын мөн чанар, агуулгаас төдийлөн ялгарахгүй байгаагийн дээр зөвхөн “...*Нийтийн ашиг сонирхолд тустай ажлыг цалин хөлсгүйгээр хийх...*” гэсэн агуулгаар нь онолын харьцуулалт хийж үзвэл төдийлөн ялгарах зүйлгүйгээр хуульчлагдсан гэж үзэж болно;
6. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын цаашдын хандлагад энэ ялын төрлийг нэмэгдүүлэх, олон нөхцөлт шалгуур бүхий үндсэн болон сонгох ялын аль алиныг хэрэглэх боломжтойгоор хуульчлах, уг ялыг орлуулах ялаар тооцох хандлагыг хязгаарлах зэрэг үзэл баримтлал давамгайлах хандлага бий болж байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй.



## ХОЁР. ГАДААДЫН ХӨГЖИНГҮЙ ОРНУУДЫН ЭРҮҮГИЙН ЭРХ ЗҮЙН НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛЫН ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА, НИЙТЛЭГ ЖИШИГ

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын мөн чанарыг улам бүр нээн илрүүлж, түүний олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн нийтлэг жишгийн онцлогийг таньж мэдэхийн тулд эрүүгийн эрх зүйн харьцуулсан судлалын хүрээнд тухайн асуудлыг авч үзэх нь чухал ач холбогдолтой. Ялангуяа энэ ял нь орчин үеийн эрүүгийн эрх зүйн хөгжлийн хүмүүнлэгийн чиг хандлагатай уялдаж, шинээр буюу шинэчлэгдэн гарч ирж буй ялын төрөл учраас энэ асуудлыг харьцуулсан эрүүгийн эрх зүйн үүднээс авч үзэх нь зайлшгүй чухал. Юуны өмнө энэхүү харьцуулалтыг хийхийн тулд эрүүгийн ялын тогтолцооны нийтлэг харьцуулалтыг дэлхийн улс орнуудыг бүхэлд нь хамруулсан байдлаар авч үзэх нь тухайн улс орны тодорхой харьцуулалтын онцлогийг тодорхойлоход чухал түлхэц болдог.<sup>19</sup>

2015 оны шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуульд шинээр тусгагдсан “*Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял*”-ын талаар харьцуулсан судалгаа бүрэн хэмжээнд хийгдээгүй байна. Харин хууль зүйн ухааны доктор, профессор **Д.Баярсайхан** 2011 онд бичиж хэвлүүлсэн “Харьцуулсан эрүүгийн эрх зүй” номын 9 дүгээр бүлгийн 4 дэх хэсэгт нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын харьцуулалтыг нийтлэг байдлаар дурджээ. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын талаар харьцуулсан судалгаа хийх шаардлага, үндэслэл нь:

1. Уг ялын нийтлэг зорилго, зарчмыг дэлхийн улс орнуудын хэмжээнд бүхэлд нь харьцуулж нийтлэг жишгийн шалгуурыг тодорхойлж гаргах;
2. Энэ ялын мөн чанар, агуулгыг хөгжингүй зарим орны эрүүгийн эрх зүйн орчин, тогтолцоо, хууль тогтоомжоор харьцуулж хүлээн зөвшөөрөгдсөн ойлголтыг нээн илрүүлэх;

<sup>19</sup> Леже Р. Методология сравнительного уголовного права (Проблемы сравнительного правоведения.) М., 1978. с 105

3. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын нөхцөл журмуудыг эрх зүйн бүлийн янз бүрийн тогтолцоотой орнуудаар зэрэгцүүлэн харьцуулж, тэдгээрийн адил төсөөтэй болон ялгагдах онцлог шинжийг нээн илрүүлж тодорхойлох г.м байна.

Энэхүү харьцуулсан судалгааг гадаадын тодорхой орнууд дээр авч үзэхийн өмнө эрүүгийн ялын тогтолцооны хүрээнд нийтлэг харьцуулалтыг хийв.

## 2.1 ГАДААД ОРНУУДЫН НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛЫН НИЙТЛЭГ ХАРЬЦУУЛАЛТ, ТҮГЭЭМЭЛ ХАНДЛАГА

- а. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын нэршил, ойлголт, танин мэдэхүйн үндэслэлийг харьцуулж үзвэл дэлхийн улс орон бүрд өөр өөр хэллэг, нэр томъёогоор илэрхийлж, Эрүүгийн хуульдаа тусгасан байдаг нь анхаарал татаж байна. Тухайлбал, Норвеги, Нидерланд, Австри, Литва, Швед зэрэг орнуудад **“Нийгэмд ашиг тустай ажил үйлчилгээ эрхлүүлэх ял”** (*Community Service*) гэсэн нэршлээр томъёолж хуульчилсан бол Орос, Украин, Казахстан, Армен, Беларусь, Киргиз, Азербайжан зэрэг ЗХУ-ын бүрэлдэхүүн орнуудад **“Заавал ажил хийлгэх ял”** (*Обязательные работы*) гэж нэрлэжээ. Тэгвэл Мексик, Молдав, Латви, Гүрж, Бразил, Испани зэрэг орнуудад **“Нийгэмд ач тустай үнэ төлбөргүй хөдөлмөр эрхлүүлэх ял”** (*Неоплачиваемый труд в пользу общества*) гэх зэргээр томъёолж хуульчилжээ. Судалгаанаас үзэхэд зарим оронд **“Хорихгүйгээр албадан ажил хийлгэх ял”** гэсэн ялын дэглэмийн онцлог шинжээр нь ялган зааглаж хуульчилсан нь бий. Ялангуяа Франц, Япон, Бельги, Австри зэрэг оронд энэ хэлбэрийн онцлог бүхий ялын зохицуулалтыг тусгасан байдаг.<sup>20</sup>

Дээр дурдсан байдлаас харахад нэр томъёо, нэршлийн хувьд харьцангуй ялгаатай ойлголтоор тэмдэглэн илэрхийлсэн хэдий ч мөн чанарын хувьд уг ялын үндсэн агуулга нь нийтэд ашиг тустай, нийгэмд хэрэгтэй ажил хөдөлмөрийг Эрүүгийн хуульд

<sup>20</sup> В.Н.Додонов. Сравнительное уголовное право. Общая часть. М., 2009. с 307-308

заасан журмын дагуу эдлүүлэх гэсэн нөхцөлт шинжийг тусгаж байгаагаараа нийтлэг байна. Пост-социалист орнуудад нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын мөн чанар нь албадан ажил хийлгэх зорилго, агуулгыг зохих хэмжээнд тусгасан байдгийг үгүйсгэх аргагүй юм. Харин баруун Европын хөгжингүй улс орнууд, тэр тусмаа Норвеги, Швед, Нидерланд зэрэг Скандинавын орнуудын эрүүгийн эрх зүйд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын нийгмийн мөн чанарыг хүний эрхийн шаардлага, хүмүүнлэгийн чиг хандлагад нийцүүлж албадан ажил хийлгэхээс өөрөөр буюу нийгмийн ашиг сонирхол, эрэлт хэрэгцээнд нийцсэн буюу нийтийн хүсэл зоригтой уялдуулж уян хатан нөхцөл боломжтойгоор хуульчилсан байх ажээ.

- b. Дэлхийн улс орнуудын эрх зүйн зохицуулалтыг үзэхэд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг цагаар тооцож (дунджаар 40-480 цаг), өдөрт 2-8 цаг ажиллах, ялыг гүйцэтгэж эдэлж дуусах хугацааг ихэнх оронд тодорхой зааж өгсөн байдаг ба энэ нь 6-12 сар байхаар хуульчилжээ.
- c. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг эдлүүлж байгаа дэлхий нийтийн чиг хандлагыг судалж үзэхэд:
  - Нийгэм, хүмүүнлэгийн чанартай ажил;
  - Гамшигт байдал буюу байгалийн давагдашгүй хүчний улмаас бий болсон хор уршгийг арилгахтай холбоотой ажил;
  - Бүтээн байгуулалтын шинжтэй ажлууд гэсэн байдлаар гурав ангилан үзэх нь нийтлэг байна.
- d. Орчин үед дэлхийн улс орнуудын эрүүгийн эрх зүйн тогтолцооны хэв маяг, бүлгүүдийн ангилалд эрүүгийн ялын зарим онцлог шинж ялгарч харагддаг хэдий ч тэдгээр системийн адил төсөөтэй шинж улам бүр нийтлэг агуулгаар илэрч байгаа нь эрх зүйн хөгжлийн глобалчлалын үйл явцын нэг илэрхийлэл болно. Гэхдээ эрх зүйн систем хоорондын мөн чанарын ялгаа бүрэн арилсан гэж үзэж болохгүй юм. Иймд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын мөн чанарын онцлог ба нийтлэг шинжийг тодорхой илэрхийлэхийн тулд эрх зүйн тогтолцооны харьцуулалт хийх нь зайлшгүй.

Харьцуулсан эрүүгийн эрх зүйн шинжлэх ухаанд хүлээн зөвшөөрөгдсөн шалгуураар авч үзвэл нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын бодлого, төрөл, тогтолцоог дараах байдлаар харьцуулсан болно. Үүнд:

**А. Хойд Европын (Скандинав) орнуудын эрүүгийн ялын тогтолцооны нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын онцлог, шинж**

1. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг нийгмийн хөгжил дэвшилд ач тустайгаар үр нөлөөтэй, хүртээмжтэй байдлаар тухайн этгээдийг нийгэмшүүлэх зорилгоор хэрэглэдэг. (*Нидерланд, Норвегийн жишээ*);
2. Уг ялын нөхцөл, дэглэмийг шүүхийн тогтоолоор хүлээн зөвшөөрөгдсөн эрхийн хүрээнд төрийн захиргаа, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын зохион байгуулалт, хяналтад тулгуурлан төрийн бус болон иргэний байгууллагын идэвх оролцоотойгоор гэрээний болон гэрээний бус арга замаар хэрэгжүүлдэг. (*Швед, Дани, Нидерланд улсуудын жишээ*);
3. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял нь тухайн ялтныг нийгмээс тусгаарлахгүйгээр нийгмийн амьдралд оролцуулах боломжийг хуулиар зөвшөөрөгдсөн хүрээнд хангахад чиглэгддэг бөгөөд хугацааны хувьд цагаар болон гэрээгээр тохиролцсон цаг хугацаагаар (*өдөр, сараар*) тооцож эдлүүлэх журмыг хэрэгжүүлдэг;
4. Уг ялыг цалин хөлсгүйгээр эдлүүлдэг боловч, тухайн этгээдийн нийтэд тустай ажил хийсэн хөлс, хөдөлмөрийг нийгмийн ашиг тусын тулд хүмүүнлэгийн болон нийгмийн шинжтэй үйл хэрэгт зориулдаг бөгөөд тэрхүү шалгуур үнэлэмжийг тухайн этгээдэд эргэж мэдээлэх, соён гэгээрүүлэх, нийгмийн төлөвшил олгох зэргээр аль болох үр дүнтэйгээр хэрэглэх боломжийг бүрдүүлсэн байдаг;
5. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын эрх зүйн үндэслэл, орчин нь зөвхөн Эрүүгийн хуулиар хязгаарлагддаггүй бөгөөд шүүхийн прецедентийн болон эрүүгийн зэрэгцсэн ба хэсэгчилсэн олон талт хуулиудаар зохицуулагдсан байдаг;

6. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг ногдуулах болон түүнийг эдлүүлэх нөхцөл дэглэмийг сонгохдоо тухайн ялтны санал, хүсэлтийг заавал харгалзан үзэх нөхцөл, журмыг хэрэгжүүлдэг г.м байна.

Дээрх жишгийн онцлог шинж, мөн чанарыг бүхэлд нь дүгнэн илэрхийлбэл, Скандинавын орнуудын ялын тогтолцоонд нийтэд тустай ажил хийлгэх ял нь хорихоос өөр төрлийн ялын хамгийн өргөн сонголттой, түгээмэл төрөл болж чадсан бөгөөд энэ нь албадан хөдөлмөрлүүлэхийг хориглон хязгаарлаж, хүмүүнлэгийн чиг үүрэгтэйгээр нийгэмшүүлэхэд чиглэгдсэн ял болж хэрэглэгдэж байна.

#### **В. Пост-социалист орнуудын эрүүгийн ялын тогтолцооны нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын онцлог, шинж**

1. Скандинавын орнуудтай харьцуулахад нийтэд тустай ажил хийлгэх ял нь ихэнхдээ “**Заавал ажил хийлгэх ял**” (*Обязательные работы*) гэсэн агуулгаар хуульчлагдсан байх бөгөөд албадан тулгах буюу албадан хөдөлмөрлүүлэх нөхцөл, журмыг хуулиар хориглоогүй бөгөөд гол зорилго нь тухайн ялтныг засан хүмүүжүүлэхээс гадна хашраан цээрлүүлэх гэсэн хоёр талт агуулгыг тусгасан байдаг;
2. ОХУ, Казахстан, Армен зэрэг “**Оросын дэг сургууль**” бүхий улс орнуудад албадан ажил хийлгэх ял нь зөвхөн нэршлийн хувьд хэлбэр төдий өөрчлөгдсөн буюу заавал ажил хийлгэх ялын онцлог, мөн чанарыг илэрхийлж Эрүүгийн хуульд тусгагдсан байх бөгөөд гол нөхцөл нь ялтны хүсэл зоригийг харгалзахгүй ба шүүхийн тогтоолтой, эрх бүхий байгууллагын зааж өгсөн ажил хөдөлмөрийг ямар нэгэн сонголтгүйгээр төрийн албадлага хяналт дор хэрэгжүүлэхэд чиглэгдсэн;
3. Пост-социалист орнуудын нэлээд нь заавал албадан ажил хийлгэх ялын хугацааг цагаар тооцсон байх бөгөөд Молдав, Украин, Казахстанд 60-240 цаг, Киргиз, Албанид 40-240 цаг, Чехд 50-400 цаг, Арменд 360-1500 цаг, Орост 60-480 цаг, Литвад 480 цаг хүртэлх хугацаанд энэ ялыг эдлүүлэхээр хуульчилсан;

4. Орос, Беларусь, Армен, Азербайжан, Гүрж, Киргиз, Молдав, Казахстан зэрэг орнуудад энэ ялыг зарим субъектэд эдлүүлэхийг хориглодог. Тухайлбал, жирэмсэн эмэгтэй, хөгжлийн бэрхшээлийн 1, 2 дугаар группд байгаа иргэн, тэтгэврийн насны хүмүүс, цэргийн албан хаагч зэрэг субъектэд заавал албадан ажил хийлгэх ял ногдуулахыг хориглодог. Түүнчлэн Беларусь, Молдавт 16 нас хүрээгүй хүн, Киргизэд насанд хүрээгүй хүнд ногдуулдаггүй бөгөөд Латвид хөдөлмөрийн чадвараа алдсан хүн болон цэргийн албан хаагчдад дээрх ялыг ногдуулдаггүй байна;
5. Уг ял нь хэдийгээр албадан хөдөлмөрлүүлэх агуулга бүхий хорихоос өөр төрлийн ял боловч зарим пост-социалист орнуудад уг ялыг эдлүүлэхдээ тухайн ялтнаас заавал зөвшөөрөл авдаг. Жишээ нь, Литва, Армен, Эстони зэрэг орнуудын Эрүүгийн хуульд ажил хийлгэх ялыг ногдуулахдаа тухайн этгээдийн санал, зөвшөөрлийг авах журам тогтоожээ;
6. Тухайн ялын нөхцөл, журам нь гол төлөв нэгдмэл нэг Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ба тусгай ангийн хэм хэмжээгээр зохицуулагдсан байх бөгөөд Скандинавын орнуудтай адил бусад хуулиар зохицуулагдахыг хориглосон байдаг зэргийг дурдах нь зүйтэй.

## **2.2 НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛЫН ОЛОН УЛСЫН НИЙТИЙН ЭРХ ЗҮЙН СУУРЬ ЗАРЧМУУД, ЧИГ ХАНДЛАГА**

Орчин үед ялын бодлогод хүмүүнлэгийн шинжтэй өөрчлөлт орж байгаа нь нэг талаас, хөгжингүй улс орнуудын эрүүгийн хууль тогтоомжийн реформын чиг хандлагатай холбоотой боловч нөгөө талаас, олон улсын нийтийн эрх зүйн хүрээнд гарч буй шинэчлэлт өөрчлөлтөөс шууд хамааралтай гэж үзэж болно.

Олон улсын нийтийн эрх зүй нь орчин үеийн эрүүгийн эрх зүйн суурь зарчмуудыг тодорхойлоход чухал үүрэг гүйцэтгэж байгаагийн дээр энэ бүхэн НҮБ-ын гэрээ, конвенцуудын хэм хэмжээ, зөвлөмж, удирдамжийн баримт бичгүүдэд тодорхой тусгалаа олсоор байна.

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын олон улсын эрх зүйн үндэслэл нь НҮБ-аас 1966 онд баталсан “**Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт**”, НҮБ-аас 1990 онд баталсан “**Хорихоос өөр төрлийн арга хэмжээнд холбогдох наад захын жишиг дүрэм**”, 1950 онд Европын зөвлөлөөс баталсан “**Европын хүний эрхийн конвенц**”, НҮБ-аас 1984 онд баталсан “**Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенц**”, НҮБ-аас 1985 онд баталсан “**Насанд хүрээгүй хүмүүсийн талаарх байцаан шийтгэх ажиллагаа явуулах наад захын жишиг дүрэм**”, НҮБ-аас 1981 онд баталсан “**Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн тухай 155 дугаар конвенц**” зэрэг олон улсын эрх зүйн баримт бичгүүдэд тодорхой хэм хэмжээ болон тусгагдсан байна. Эдгээрээс нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын зорилго, зарчмыг тодорхойлоход ач холбогдол бүхий зарим эх сурвалжийг тус бүрд нь тоймлон авч үзэх нь чухал ач холбогдолтой.

### **2.2.1 “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт” ба нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын үндэслэлийн тухайд**

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1966 оны 12 дугаар сарын 16-ны 2200А(XXI) тоот тогтоолоор баталж, 1976 оны 03 дугаар сарын 23-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон “**Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт**”-ын 8 дугаар зүйлд “1. Хэнийг ч боол болгож болохгүй, аливаа төрлийн боолчлол болон боолын худалдааг хориглоно. 2. Хэнийг ч бусдын эрхшээлд байлгаж болохгүй: а) хэнийг ч албадан хөдөлмөрлүүлэх буюу заавал ажилд тулгаж болохгүй. б) гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд хүнд хүчир хөдөлмөр хийлгэж хорих ял оногдуулж болдог улсын хувьд эрх бүхий шүцхээс оногдуулсан ялын дагуу хүнд хүчир хөдөлмөр хийлгэхэд 3 дахь хэсгийн (а) дэд хэсгийн заалт саад болохгүй. с) энэ хэсгийн зорилгын үүднээс “албадан хөдөлмөрлүүлэх буюу заавал ажилд тулгах” гэсэн нэр томъёонд дор дурдсан зүйлцүд хамаарахгүй. I. Шүцхийн хууль ёсны шийдвэрээр хоригдож байгаа буюу тийм хорионоос тэнсэнгээр суллагдсан этгээдээс хийхийг шаарддаг, (b) дэд хэсэгт дурдаагүй аливаа ажил буюу

алба, II. Цэргийн шинжтэй аливаа алба, түүнчлэн итгэл үнэмшлийн сэдлээр цэргийн албанаас татгалзахыг зөвшөөрсөн улсад тийм хүмүүсээс хуульд заасны дагуу гүйцэтгэх ёстой аливаа үндэсний алба, III. Онц байдлын цед буюу хүний амьдрал, аж байдалд заналхийлсэн гай гамшиг тохиолдсон цед заавал гүйцэтгэх аливаа алба, IV. Иргэний ердийн үүрэгт хамаарах аливаа ажил буюу алба.”<sup>21</sup> гэж заажээ. Дээр дурдсан конвенцийн заалтаас үзэхэд нийтэд тустай ажил хийлгэх явдлыг зөвхөн шүүхийн тогтоолоор ногдуулах ялын хэлбэрээр ногдуулж болохыг онцолж тодорхойлсон байна. Гэхдээ энэ нь албадан ажил хийлгэх буюу албадан хөдөлмөрлүүлэх арга хэлбэрээр байж болохыг хязгаарласан шинжтэй зохицуулалт юм.

Уг пактын 10 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Эрхчөлөөгөө хасуулсан бүх хүнтэй хүнлэг харьцаж, нэр төрийг нь хүндэтгэнэ”<sup>22</sup> гэж заажээ. Түүнчлэн тухайн пактын 16 дугаар зүйлд “Хүн бүр хаана ч эрх зүйн чадвартай байх эрхээ хүлээн зөвшөөрцүлэх эрхтэй”<sup>23</sup> гэж зааснаас гадна “хэний ч захидал харилцааны нууцад дур мэдэн буюу хууль бусаар халдах, эсчл нэр төр, алдар хүндэд нь хууль бусаар халдахыг хориглоно” (Пактын 17-р зүйл) гэсэн байна. Энэ бүхнээс үзэхэд хэдийгээр шүүхийн тогтоолоор нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдэлж буй хэн боловч хүний эрхийн халдашгүй байдал, үнэт зүйлсээ хамгаалуулах эрхтэй болох нь тодорхой байна. Ийм учраас дэлхийн хөгжингүй улс орнуудын нэлээд хэсэг нь нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг эдлүүлэхдээ тухайн хүний санал, зөвшөөрлийг харгалзахаас гадна нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын хяналт оролцоог хамтад нь хэрэгжүүлдэг ажээ.

<sup>21</sup> Олон улсын хүний эрхийн билл. Монгол Улсын нэгдэн орсон хүний эрхийн олон улсын гэрээний эмхтгэл.УБ., 2018.26 дахь тал

<sup>22</sup> Дурдсан эх сурвалж. 27 дахь тал

<sup>23</sup> Дурдсан эх сурвалж. 32 дахь тал



## 2.2.2 “Хорихоос өөр төрлийн арга хэмжээнд холбогдох наад захын жишиг дүрэм” ба Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын үндэслэлийн тухайд

### а. “Токиогийн дүрэм”-ийн онцлог шинж

Олон улсад “Токиогийн дүрэм” хэмээн хүлээн зөвшөөрөгдсөн энэхүү “Хорихоос өөр төрлийн арга хэмжээнд холбогдох наад захын жишиг дүрэм” конвенц нь хорихоос өөр төрлийн ялын эрх зүйн үндэслэлийг цогц байдлаар тодорхойлсон чухал баримт бичиг бөгөөд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын агуулгыг илэрхийлэхэд онцгой ач холбогдолтой хэм хэмжээ гэж үздэг. Энэхүү дүрмийн 1.2 дугаар зүйлд “...Эрх зүйн зөрчил үйлдэгчдэд хандахад олон нийтийн илүү оролцоог хангах, түүнчлэн эрхийн зөрчил гаргагчид нийгмийн өмнө хариуцлага хүлээх мэдрэмжийг хөгжүүлэхэд тус дөхөм үзүүлэх зорилгыг агуулна”<sup>24</sup> гэж дурджээ. Энэ нь хорихоос өөр төрлийн ялыг заавал эдлүүлэх шаардлага нь нийгэм, олон нийтийн нөлөөллийн эрх зүйн баталгааг хангахад чиглэгдэх ёстойг харуулж байна.

Уг дүрмийн 2.3 дугаар зүйлд “Үндэслэлгүйгээр хорих ял хэрэглэх явдлыг гаргахгүй байх, эрхийн зөрчлийн хүнд, хөнгөний түвшин, зөрчил гаргагчийн хувийн байдал нийгмийн хамгаалалтын сонирхолтой хамаарч илүү уян хатан байдлыг хангах зорилгоор эрүүгийн байцаан шийтгэх систем нь шүүхийн өмнөхөөс эхлээд шүүхийн дараах шатанд хорихоос өөр төрлийн арга хэмжээг өргөн сонгох боломжийг тусгасан байх ёстой. Хорихоос өөр төрлийн арга хэмжээний хэлбэр болон тоо нь шийтгэлийг дахин хэрэглэх боломжтой байхаар тодорхойлогдсон байх ёстой”<sup>25</sup> гэж заажээ. Энэхүү заалтаас үзэхэд аливаа ялын бодлого нь гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг залхаан цээрлүүлэх зорилгогүй бөгөөд хамгийн гол нь учруулсан хохирол, үр дагаврыг арилгасан нөхцөлд тухайн хүнийг нийгмийн зорилгод нийцүүлж, засан төлөвшүүлэх, дахин гэмт хэрэг үйлдэхээс сэргийлэх агуулгыг тусгахаас гадна ямар ч тохиолдолд гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд ял ногдуулахдаа тухайн хүний хувийн байдал, хэргийн онцлог хүчин зүйлийг

<sup>24</sup> Олон улсын гэрээ хэлэлцээрийн эмхтгэл.УБ., 2012.159 дэх тал

<sup>25</sup> Дурдсан эх сурвалж

заавал харгалзаж байх ёстойг харуулж байна. Түүнчлэн ялын мөн чанар нь хатуу чанга байхдаа гол нь бус, зайлшгүй буюу гарцаагүй байхад орших бөгөөд харьцангуй уян хатан, олон сонголттой, оновчтой байх шинжийг хангах учиртайг өгүүлж байна.

Токиогийн дүрмийн 3.8 дугаар зүйлд заахдаа “Хорихоос өөр төрлийн аливаа арга хэмжээ нь хэрэг зөрчил гаргагч дээр эмнэлгийн болон сэтгэл мэдрэлийн туршилт явуулах, түүнчлэн түүнд бие сэтгэл санааны гэмтэл учруулахыг хориглоно”<sup>26</sup> гэж заасан нь тухайн ялын нөхцөл нь албадлагын болон хүчирхийллийн хүчин зүйлээс ангид байх агуулгыг илэрхийлж байна.

Энэхүү дүрмийн 8 дугаар зүйлд хорихоос өөр төрлийн ялын 13 төрлийг жагсаан бичсэн байх бөгөөд 8.2 дугаар зүйлийн 9 дахь хэсэгт “Нийгмийн тустай хөдөлмөр хийлгэх” гэж заасан нь нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын зайлшгүй үндэслэлийг харуулах чухал эх сурвалж болдог. Токиогийн дүрмийн 8.1 дүгээр зүйлд “...хэрэг зөрчил үйлдэгчийг засан хүмүүжүүлэх шаардлага, нийгмийн болон хохирогчийн ашиг сонирхлыг хамгаалах асуудлыг анхааралдаа авбал зохих бөгөөд хохирогч этгээдтэй шаардлагатай тохиолдолд зөвлөлдөж байгууцитай.”<sup>27</sup> гэж тэмдэглэжээ. Энэ нь нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын зорилго, агуулгад нийгмийн зорилгоос гадна хохирогчийн ашиг сонирхлыг харгалзаж байхыг нэг нөхцөл болгожээ.

Токиогийн дүрмийн 5 дугаар бүлгийн 10-22 дугаар зүйлд заасан хэм хэмжээнүүдийг шинжлэн дүгнэж үзэхэд уг ялыг тодорхой хяналт дор эдлүүлэх; олон нийтийн оролцоог хангах; сайн дурын болон иргэний байгууллагын хүч дэмжлэгийг авах; үндэсний хэмжээний сургалтын болон нийгэмшүүлэх хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэх; төрийн болон төрийн бус байгууллагын уялдаа холбоог хангах; олон улсын хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх зэрэг чиг хандлагыг хорихоос өөр төрлийн бодлогыг тодорхойлох чиглэл болгон дурджээ.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Дурдсан эх сурвалж

<sup>27</sup> Дурдсан эх сурвалж

<sup>28</sup> Олон Улсын гэрээ хэлэлцээрийн эмхтгэл. Эрүүгийн эрх зүй, эрүүгийн байцаан шийтгэх эрх зүй. УБ., 2012. 163-166 дахь тал.

### 2.2.3 “Дэлхийн эрүүгийн загвар хууль” ба Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын үндэслэлийн тухайд

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын нийтлэг жишгийн чиг хандлагыг тодорхойлоход Ирландын хүний эрхийн төв, НҮБ-ын Хүний эрхийн дээд комиссарын газар, НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба, АНУ-ын Энх тайвны хүрээлэнгээс хамтран хэрэгжүүлсэн төслийн хүрээнд 2007 онд гаргасан “Дэлхийн Эрүүгийн загвар хууль” (*Model Codes for Post-Conflict Criminal Justice Project. 2001*) чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. Энэ загвар хуулийн 39 дүгээр зүйлд “**Alternative Penalties**” буюу сонгох ялын төрөлд “**Community Service**” гэсэн бие даасан ялын төрлийг хуульчлан томъёолжээ. Нийтийн зорилгод үйлчлэх ял буюу нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын энэхүү төрөл нь Эрүүгийн загвар хуульд сонгон хэрэглэх боломжтойгоор тусгагдсан байна.

Дэлхийн Эрүүгийн загвар хуулийн 56.2 дугаар зүйлд “... Гурван жилээс дээшгүй хорих ял бүхий гэмт хэрэг үйлдсэн хүнд түүний засан төлөвшилчлэх болон хорих ялыг орлуулан сольж тооцох нөхцөлөөр нийтэд тустай ажил хийлгэх ял онооно. Энэхүү ялыг шүүхийн тогтоолоор хуульд заасан нөхцөл журмын дагуу оногдуулна.” гэж заажээ. Энэхүү загвар хуулийн 56.6 дугаар зүйлд “Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг 40 цагаас доошгүй 340 цагаас дээшгүй хугацаагаар оногдуулна” гэж заасан бол мөн зүйлийн 7 дугаар хэсэгт “Энэхүү ялын нийт үргэлжлэх хугацаа нь 6 сараас хэтрэх ёсгүй” гэж тэмдэглэсэн байна.

Дэлхийн Эрүүгийн загвар хуулийн 56 дугаар зүйлийн дэлгэрэнгүй тайлбараас үзэхэд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын нөхцөл, журмыг дараах агуулгаар хэрэгжүүлэх ёстойг дурджээ. Үүнд:

- Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг нас хүйс, боловсрол, мэргэжил, ажил албан тушаалын байдлыг харгалзахгүйгээр адил тэгш оногдуулна;
- Энэ ялыг шүүхийн тогтоолын дагуу харьцангуй хязгаарлагдмал хүрээнд оногдуулна;
- Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг хүнд биш гэмт хэрэг үйлдсэн бөгөөд хохирол төлбөрөө барагдуулсан этгээдийн

- хувьд түүний зөвшөөрөл, саналыг үндэслэн сонгох боломжтойгоор хэрэглэж болно;
- Гурван жилээс дээшгүй хорих ял бүхий гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн хувийн байдал, хэргийн онцлогийг харгалзан нийгмийн зорилгод нийцүүлж хорих ялыг нийгмийн тустай ажил хийлгэх ялаар орлуулан сольж хэрэглэж болно;
  - Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг хуулийн тусгай журмын дагуу хариу төлбөргүй буюу цалин хөлсгүйгээр нийгмийн зорилгод нийцүүлж нийтэд ашигтай байдлаар оногдуулах явдлыг гол зохицуулалт болгон эрүүгийн хууль тогтоомжид тусгана;
  - Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял нь аль болох сонголттой бөгөөд уян хатан эдэлж хэрэгжүүлэх бүрэн боломжтой байх нөхцөлөөр хуульчлагдах ёстой;
  - Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг эдлүүлэхийн өмнө болон эдлүүлж байх явцад нийгэм, хүмүүжлийн ач холбогдол бүхий сургалтын тусгай хөтөлбөрт заавал хамруулах бөгөөд энэ нь уг ялын зорилгод нийцсэн байна;
  - Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг онцгой тохиолдолд буюу нийгмийн хохирол үр дагавар бүрэн арилсан нөхцөлд хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн зарим хүнд хэрэглэж болохыг үгүйсгэж болохгүй;
  - Уг ялыг эдлүүлэх үйл явцад хуульд заасан журмын дагуу тодорхой хяналт тавих ёстой бөгөөд гэрчлэх этгээдийг оролцуулах замаар тухайн хяналтыг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх ёстой.
  - Дээр дурдсан агуулгаас үзэхэд Дэлхийн Эрүүгийн загвар хуулийн хэм хэмжээ, үзэл баримтлал нь нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын цаашдын чиг хандлага хэтийн төлөвийг тодорхойлоход чухал түлхэц үзүүлж байгаагаараа онцлог юм.

## ГУРАВ. 2015 ОНЫ ЭРҮҮГИЙН ХУУЛЬ ДАХЬ НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдлүүлэх ажиллагааны хүрээнд хууль сахиулах байгууллагуудын хооронд үүсдэг зөрүүтэй ойлголтыг цэгцлэх, ялын нийгэм дэх үр нөлөөг дээшлүүлэхэд практикт тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх арга замыг эрэлхийлэх, дэлхий нийтийн чиг хандлагыг судлах нь практик болон шинжилгээ судалгааны чухал ач холбогдолтой.

2002 оны Эрүүгийн хуульд заасан ялын төрөл болох албадан ажил хийлгэх ялын хэрэгжилт хангалтгүй бөгөөд эрүүгийн хариуцлага гарцаагүй байх зарчмыг хэрэгжүүлэхэд сөргөөр нөлөөлж байгаа талаар Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага дүгнэлт<sup>29</sup> хийсэн байна.

Монгол Улсад өрнөсөн эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд хорих ялын үр нөлөө нь төдийлөн өндөр байдаггүйг хүлээн зөвшөөрч аль болох хорихоос өөр төрлийн ял сонгож, гэмт хэргийн шинж байдлаас шалтгаалан ялыг ялгамжтай ногдуулах, гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг гэр бүл, нийгэмд нь байлгаж, гэмт хэргийн хор аюулыг ухамсарлуулахад чиглэсэн ялын бодлогыг шинээр хуульчлан баталгаажуулсан байна.<sup>30</sup>

2015 онд Эрүүгийн хуулийг шинэчлэн найруулж ялын тогтолцоонд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг олон улсын жишиг хандлагыг үндэс болгон оруулсан явдал нь эрүүгийн бодлогод зарчмын томоохон өөрчлөлт гарсны нэг илэрхийлэл юм.<sup>31</sup> Нөгөө талаар НҮБ-аас баримталж буй хорихоос өөр төрлийн ялыг бий болгож нийтлэг хэрэглэх зарчмын дагуу ялын бодлогод гарч ирсэн нэгэн дэвшил гэж үзэж болохоор байна. Гэхдээ ялын тогтолцоонд

<sup>29</sup> Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас гаргасан “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал”. УБ.,2015.

<sup>30</sup> Батгэрэл. Я. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хэрэгжилтэд тулгамдаж буй асуудал. Хорихоос өөр төрлийн ял эдлүүлэх ажиллагаа. Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл. УБ.,2018. 95 дахь тал

<sup>31</sup> Монгол Улсын хорихоос өөр төрлийн ял эдлүүлэх ажиллагаа: Уламжлал, эрх зүйн зохицуулалт, хэрэгжилт. Дүн шинжилгээний тайлан. УБ., 2017. 33 дахь тал

ялын шинэ төрлийг нэмэхэд бус уг ялын мөн чанар, агуулгыг хууль хэрэглэгчид хэрхэн ойлгож, практикт яаж хэрэгжүүлж, төлөвшүүлж байна вэ гэдгээс ялын үр нөлөө шууд хамаарч ялын зорилго хангагдах юм.

Хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлалд “Хорихоос өөр төрлийн ялыг шинээр нэмж оруулсан боловч практикт хуулийг нэг мөр хэрэглэхэд маргаан үүсэх магадлалтай. Ял завиш эрх зүйн байдлыг дордуулах зохицуулалт байсан тул нэмэлт өөрчлөлт оруулах бодит шаардлага үүссэн. Зарим нийгмийн хор аюул бага гэмт хэрэгт хорих ял оногдуулахгүй байх, үүнтэй холбогдуулан хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэгт нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг өргөн хэрэглэх бололцоог бүрдүүлэх зорилгоор уг ялыг үндсэн ялд тооцох, хорих ялын дээд хэмжээ өөрчлөгдсөнтэй холбогдуулан бусад ялын хэмжээг уялдуулж нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг үндсэн ялд тооцохоос гадна хуулийн төсөл батлагдсаны дараа үүсэж болох нийгэм эдийн засгийн эерэг үр дагавар нь:

1. Хууль дээдлэх ёсны зарчимд нийцсэн гэмт хэрэгтэй тэмцэх хууль эрх зүйн орчинд ахиц дэвшил гаргана;
2. Эрүүгийн хариуцлага гарцаагүй байх зарчим бодитой хэрэгжинэ;
3. Эрүүгийн хууль тогтоомжийг нэг мөр хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлнэ;
4. Хуулийн практикт хэрэглэх бодит нөхцөл байдал бий болно”<sup>32</sup> гэж дурджээ.

Энэхүү ял нь нийгэм эдийн засгийн хувьд ихээхэн ач холбогдолтой ба эрүүгийн ял шийтгэлийн тогтолцоонд хамт олны оролцоог бий болгох тэдний дэмжлэг нөлөөгөөр ялтан гэм буруугаа ойлгож, зөв амьдрал руу орох боломжийг олгох шинэ хандлагыг бий болгож буйгаараа онцлогтой бөгөөд цаашид тогтвортой тогтолцоог бий болгон хөгжүүлэх шаардлагатай. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын давуу тал нь гэмт хэрэгтнийг олон нийтийн ойр орчинд ял

<sup>32</sup> Дурдсан эх сурвалжийг үзнэ үү.

эдлүүлэх, тодорхой хяналтын дор нийгэмд ашигтай хөдөлмөр эрхлэх боломжоор хангаж, хуульд заасан цагаар ажиллуулах замаар “*шоронжих*” сөрөг үр дагавраас урьдчилан сэргийлдэг, хүмүүнлэг ял юм.

2015 оны Эрүүгийн хуулийн 5.4 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “*Гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг шүүхээс тогтоосон нийтийн ашиг сонирхолд тустай ажлыг цалин хөлс олгохгүйгээр хийлгэхийг нийтэд тустай ажил хийлгэх ял гэнэ*”<sup>33</sup> хэмээн тодорхойлжээ. Эрүүгийн ял шийтгэлийн системд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын шинэ төрөл бий болсон нь эрүүгийн хууль тогтоомж, ялын системийг хүмүүнлэг болгож, хувь хүнд боломж олгосон шинэлэг зохицуулалт болсон байна. Эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд Эрүүгийн хуулийг 2017 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хэрэгжүүлж эхэлсэнтэй холбогдуулан нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг мөн өдрөөс ногдуулж эхэлсэн билээ.

Монгол Улсын Эрүүгийн хууль, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль болон Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын даргын баталсан “*Хорихоос өөр төрлийн ял оногдуулсан шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд хяналт тавих, мэдээллийн сан бүрдүүлэх, ашиглах журам*”-ын хүрээнд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хэрэгжилтийг хангах эрх зүйн зохицуулалт бүрдсэн байна.

**Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын үндсэн шинжид:**

- Нийтийн ашиг сонирхол, нийгэмд тустай;
- Цалин хөлсгүй;
- Шүүхээс тогтоож өгсөн;
- Албадлагын шинжтэй байх зэргийг багтаасан байна.

Нийгэмд ашигтай ажил хийлгэх ялын үр дүн нь тодорхой этгээдэд биш нийгмийн сайн сайхны төлөө нийгэмд бүхэлд нь ашиг өгөхүйц байх явдал юм.

<sup>33</sup> Эрүүгийн хууль. Төрийн мэдээлэл. эмхтгэл. УБ.,2016. №07

### **Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын ерөнхий шинж нь:**

- Нэршил нь нийтэд нээлттэй шинжийг илэрхийлдэг;
- Торгох ялтай харьцуулахад хүнд ял;
- Эрүүгийн ял болохыг хуульчилсан;
- Ялын хугацаа нь цагаар тооцогдоно;
- Өдөрт хийх цагийн хэмжээ өөр;
- Ялаас зайлсхийвэл өөр ялаар солино;
- Ял эдлүүлэхэд шүүх, прокурор, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, засаг дарга, шийдвэр гүйцэтгэгч оролцдог;
- Ял оногдуулж болохгүй субъектийг зааж өгсөн;
- Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг хугацаанаас өмнө чөлөөлж болохгүй;
- Энэ ялыг үлдэх хугацааг хөнгөн ялаар солих боломжгүй;
- Өсвөр насны хүнд хэрэглэж болно;
- Насанд хүрэгсэд өсвөр насны хүнээс ялгаатай нь ял эдлэх хугацаа юм;

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялд дүн шинжилгээ хийхэд дараах нөхцөл байдал тогтоогдож байна. Үүнд:

1. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг хөдөлмөрийн чадвараа бүрэн алдсан хүнд, биеийн **эрүүл мэндэд шууд нөлөөлөхүйц** нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг жирэмсэн эмэгтэй, 55-аас дээш насны эмэгтэй, 60-аас дээш насны эрэгтэй хүнд ногдуулахгүй байхаар зохицуулалт хийсэн. Харин биеийн **эрүүл мэндэд нөлөөлөхгүй** тохиолдолд дээрх этгээдүүдэд нийтэд тустай ажил хийлгэх ял ногдуулж болохоор ойлгогдож байгааг анхаарахгүй байж болохгүй.
2. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд шүүх дээрх ялыг ногдуулахдаа ялтны мэргэжил, ур чадварыг харгалзан ялтанд нийтэд тустай ажил хийлгэхээр даалгаж болохоор заасан бөгөөд шүүхийн **шийдвэрт тусгайлан заагаагүй** тохиолдолд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг нутгийн захиргааны байгууллагын саналыг үндэслэн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх төв байгууллагаас баталсан жагсаалтад заасан байгууллагад гүйцэтгэхээр хуульчилжээ.



3. Ахлах шийдвэр гүйцэтгэгч нийтэд тустай ажил хийлгэх байгууллагыг тогтоох бөгөөд шийдвэр гүйцэтгэгч тухайн байгууллагатай ялтны нэг өдөрт ажиллах цаг, гүйцэтгэх үүрэг, *(хөдөлмөрийн норм)* хөдөлмөр хамгаалал, аюулгүй ажиллагааны зааварчилгаа, ажлын хувцсаар хангах, ажиллах нөхцөлийг урьдчилан тохиролцон гэрээ байгуулж, шүүхийн шийдвэр, ажил хийлгүүлэх тухай мэдэгдлийн хамт ажил хийлгэхээр тогтоосон байгууллагад ялтныг биечлэн хүргэж өгнө. Шийдвэр гүйцэтгэгч нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдлүүлэх ажиллагаанд биечлэн хяналт тавих, ялтны ажлын гүйцэтгэлд хяналт тавих эрх бүхий ажилтан, албан тушаалтнаас тайлбар, тодруулга авах, ажлын цаг ашиглалт, хөдөлмөрийн нөхцөлийг шалгах зэргээр тогтмол хяналт тавих үүрэгтэй байна.
4. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хугацаа нь *"Амралтын өдөр болон цндсэн ажил, хичээлээс чөлөөтэй өдөр 4 цагаас ихгүй, ажлын өдөр, ажил болон хичээлээс чөлөөтэй цед 2 цаг, эсхүл өөрөө зөвшөөрсөн тохиолдолд ажлын өдөр болон хичээлийн дараа 4 цагаас ихгүй 7 хоногт 10 цагаас багагүй"* байхаар хуульчилсан зэрэг нь агуулгын хувьд дэлхий нийтийн чиг хандлагад нийцсэн эерэг талтай байна.
5. Хуульд ялтан хуурамчаар өвдсөн, эмнэлгийн магадалгаа, зохих баримтыг хуурамчаар бүрдүүлсэн, бие эрхтэн, эрүүл мэнддээ санаатайгаар гэмтэл учруулсан, чөлөөний баримт материалыг хуурамчаар бүрдүүлсэн, зөрчил гаргаж шийтгүүлсэн, нийтэд тустай ажил хийлгэж байгаа байгууллагын дотоод журмыг зөрчсөн, ял эдлүүлэх нийт хугацаанд 3-аас илүү цагаар ажлаа дур мэдэн орхисон, хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ажил тасалсан, архи согтууруулах ундаа хэрэглэсэн үедээ ажилд ирсэн, нийтэд тустай ажил хийхтэй холбоотойгоор хөдөлмөр, аюулгүй ажиллагааны дүрэм, заавар, журам ажил олгогчоос тавьсан хууль ёсны шаардлагыг удаа дараа биелүүлээгүй тохиолдолд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг хорих ялаар солино<sup>34</sup> гэж заасны дагуу 2017 онд 27 ялтан, 2018 онд 191, 2019

<sup>34</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. эмхтгэл.УБ.,2017 №24. 165 дугаар зүйлийг үзнэ үү

оны эхний 11 сарын байдлаар 311 ялтны ялыг хорих ялаар сольжээ.

6. Ялтан онц байдал, гамшиг, аюулт үзэгдлийн хор уршгийг арилгах, нийтийн хөдөлмөрийн дайчилгаанд ажилласан цагийг нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдэлсэн хугацаанд тооцохоор заажээ.
7. 2002 оны Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд иргэний шийдвэр гүйцэтгэлтэй хавсран ялын хэрэгжилтийг хангаж байсан нь энэ төрлийн ялын үр нөлөөг бууруулахад нөлөөлсөн байдаг. Харин 2017 оны шинэчлэн найруулсан Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд энэ байдлыг халж, холбогдох зохицуулалтыг шинээр хийж, тусгайлан бүтэц, нэгж байгуулсан нь дэвшилттэй болсон.
8. Эрүүгийн хуулийн 5.6 дугаар зүйлийн 9 дэх хэсэгт *“Торгох, нийтэд тустай ажил хийлгэх, зорчих эрх хязгаарлах ял шийтгүүлсэн этгээд шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхээс зайлсхийсэн бол ял шийтгүүлсэн гэмт хэрэгт нь хорих ял оногдуулахаар заасан эсэхээс үл хамааран эдлээгүй үлдсэн ялыг энэ хуулийн 5.3 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг, 5.4 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг 5.5 дахь зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан журмын дагуу сольж, хорих ял оногдуулна”* гэж заасан нь хорихоос өөр төрлийн ялын ач холбогдлыг нэмсэн гэж үздэг.
9. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын нэг онцлог нь нийгэм, олон нийт нь ял шийтгэлийг эдлүүлдэг институт болдог. Ийм учраас нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг аль салбарт эдлүүлэх вэ гэх асуулт одоог хүртэл хариултгүй хэвээр байна. Өнөөгийн байдлаар нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг төрийн болон төрийн бус байгууллагад эдлүүлж болох талтай. Жишээ нь, шашны, асрамжийн болон сайн дурын байгууллагыг хамааруулж болно. Гагцхүү ялтны хийж буй ажлын үр шим, ашиг тус нийгэм, иргэдэд чиглэж байх ёстой юм.
10. Эрүүгийн хуульд *“Шүүх гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, учирсан хохирол, хор уршгийн шинж чанар, гэмт хэрэг үйлдсэн хүний хувийн байдлыг харгалзан нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг өдөрт 4-өөс дээшгүй цагаар, нийт 240-*

720 цагаар тогтооно”<sup>35</sup> гэсэн нь шүүхээс ногдуулсан нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг цалин хөлс олгохгүйгээр өдөрт бага багаар удаан хугацааны турш биелүүлэх нь үр нөлөөтэй, нийгэмд засрал хүмүүжил олгох сайн талтай, гэмт хэрэгтэнд үзүүлж буй ялын цээрлэл юм гэж ойлгогдож байгаа ч практик хэрэгжилт өөр байдлыг илэрхийлж байна. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хугацаа бусад оронд тухайлбал, Украин, Казахстанд 60-240 цаг, Англи, Франц, Дани, Шведэд 40-240 цаг, Норвегид 360 цаг хүртэл, Орос, Латвид 480 цаг хүртэл, Финляндад 20-200 цаг<sup>36</sup> тогтоосонтой харьцуулахад манай улсад 240-720 цаг байгаа нь “хэт өндөр” гэж үзэж болохоор байна.

11. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялаар шийтгүүлсэн ялтан өдөрт 2-4 цаг ажиллахад ялыг 6 сараас 1 жил 3 сарын хугацаанд эдлэхээр байна. Ял эдлэх хугацаа ийнхүү урт байгаа нь ажил эрхэлдэггүй, сургуульд суралцдаггүй ялтан ажлын байрыг хаяж явах, ял эдлэхээс зайлсхийх нөхцөлийг бүрдүүлжээ. Мөн гэр бүлээ авч явахад хүндрэлтэй болгож, зарим нь хорих ял эдлэхийн тулд санаатайгаар зайлсхийх нь нийтлэг болсон байна. Энэ нь тухайн этгээдийн үйлдсэн гэмт хэрэгтээ гэмшихээс илүү нийтэд тустай ажлыг олон сар хийснээс залхаж, хорих ялаар солиулж 1-2 сар хоригдох нь дээр гэх үзэл бодол үүсэж болзошгүй.
12. Шүүхээр нийтэд тустай ажил хийлгэх ял ногдуулсан хугацааг судлахад нийт 272 ялтны 234 буюу 86 хувь нь 240-400 цаг, 30 буюу 11 хувь нь 401-600 цаг, 8 буюу 2.9 хувь нь 601-720 цагийн ялаар шийтгүүлжээ.<sup>37</sup> Эндээс үзвэл, манайд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хугацаа нь 240-500 цагийн хооронд байх нь зохистой байх тул олон улсын жишигт нийцүүлэн шинээр хуульчлан тогтоох нь зүйтэй. Гадаад орнуудын туршлагаас үзэхэд нийгэмд тустай ажил хийлгэх ялын нийт хугацаа өндөр биш, ялтны хувийн байдлыг харгалзан өдөрт, долоо хоногт ажиллах хугацааг альтернатив байдлаар тогтоож өгсөн, мөн

<sup>35</sup> Эрүүгийн хууль. Төрийн мэдээллийн эмхтгэл.УБ.,2016.№7

<sup>36</sup> Баярсайхан.Д. Харьцуулсан эрүүгийн эрх зүй. УБ.,2011. 151 дэх тал

<sup>37</sup> Дурдсан эх сурвалж

ял эдэлж дуусах хугацааг зааж өгсөн байгаа нь ялтан ажил эрхэлдэг байсан ч чөлөөт цагаараа ялаа эдлэх боломжтой, ялтны эрх ашгийг харгалзсан зохицуулалттай байна.

13. Мөн “*Шүцх өсвөр насны хүнд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг өдөрт 3-аас дээшгүй цагаар 120-360 цагаар тогтооно*” гэсэн заалтыг нарийвчлан 14-15 настайд өдөрт 2 цаг, 16 нас хүрсэн бол 3 цаг байхаар тогтоож болох юм.
14. Зарим судлаачид ял шийтгэлийг хөнгөрүүлэх тусам тухайн ялын залхаан цээрлүүлэх шинж алдагдана. Иймд үр нөлөөг нэмэгдүүлэхийн тулд ялын дээд, доод хэмжээг нэмэх нь оновчтой<sup>38</sup> гэж үздэг. Эрх зүй судлаач **Г.Ганбаатар** “*Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын дээд хэмжээг ялын зорилго, үр нөлөөг хангах бодлого, түцнчлэн зөрчил ба гэмт хэрэг нь ялгаа заагтай, харилцан адилгүй үр дагавартай зэрэг ялгамжийг зайлшиггүй зөв тодорхойлж мэдрүүлэх шаардлагын үнднээс эргэн харж нэмэгдүүлэн өөрчлөх шаардлагатай, нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын дээд хэмжээг 2000 цаг хүргэж болно*”<sup>39</sup> гэсэн байдаг. Хууль тогтоогчид энэ асуудлыг хорих ял ногдуулахыг багасгаж байгаа болохоор нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хугацааг уртасгаж байна гэсэн үндэслэл гаргаж байгааг “*туйлирал*” гэж үзэхээс өөр аргагүй.
15. Нийтэд тустай ажил нь мэргэжил боловсрол шаардахгүй, гол төлөв биеийн хүчний хөдөлмөр зонхилсон хэлбэртэй боловч нийгэмд тодорхой хэмжээний байр суурь эзэлсэн, мэдлэг чадвартай хүн нийтэд тустай ажил хийлгэх ялаар шийтгүүлээд “*гудамжинд хог цэвэрлэгч*” хийлгэж байгаа нь түүний нэр төрийг гутаах, доромжилж буй хэлбэр гэж үзэх судлаачид байдаг ба Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 13 дахь хэсгийн “*Хэнд ч болов... хүнлэг бус хэрцгий хандаж, нэр төрийг нь доромжилж болохгүй*”<sup>40</sup> гэсэн үндэслэлийг иш болгодог нь зөв гэж үзэж байна.

<sup>38</sup> Агильден.В.В. Албан журмын ажил хийлгэх ял, түүний үр нөлөө. Монголын төр, эрх зүй. сэтгүүл. УБ., 2009. №4 6 дахь тал

<sup>39</sup> Ганбаатар.Г. Хуулийн засаглал, шударга ёсны эрэлд. УБ., 2016. 105-106 дахь тал

<sup>40</sup> Монгол Улсын Үндсэн хууль. Төрийн мэдээлэл. эмхтгэл. УБ.,1992. №1.

16. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг гүйцэтгүүлэхдээ ялтны саналыг харгалзах боломжийг хуульчилсан туршлага гадаад улсуудад бий. Зарим эх сурвалжид тухайлбал, Голланд Улсын Эрүүгийн хуулийн 22 дугаар зүйлд шүүгдэгчийн хүсэлтээр ял ногдуулах, Франц, Швед, Норвеги, Итали улсуудын Эрүүгийн хуульд ялтны зөвшөөрөлгүйгээр нийгэмд ашигтай ажил хийлгэж болохгүй зэрэг заалтыг дурдсан байна.<sup>41</sup> Гэмт хэрэг үйлдэж нийтэд тустай ажил хийлгэх ялаар шийтгүүлж, түүнийг эдлэх сонирхол тухайн ялтанд заавал байх ёстой ба уг хүнийг нийгмийн амьдралд буцаж ороход нь туслах ялын зорилгыг агуулж байгаа учир шүүгдэгчийн санал, хүсэлт зөвшөөрлийг авах нь зөв ч байж болох юм. Хэрэв тухайн ялтан нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг эдлэх сонирхолгүй гэсэн дүгнэлтэд шүүх хүрвэл хорихоос өөр төрлийн ял (*торгох болон бусад ял г.м*) сонгож хэрэглэх боломжтой.<sup>42</sup>
17. “Нийтийн ашиг сонирхолд тустай ажил” гэдгийг зөвхөн хог цэвэрлүүлэх, цас арилгуулах хүрээнд ойлгож болохгүй юм. Гэмт хэрэг үйлдсэн хүний боловсролын түвшин мэргэжил, эрхэлж буй ажил, авьяас чадварыг харгалзан өсвөр насныханд яриа танилцуулга хийлгэх, лекц уншуулах, олон нийтийг соён гэгээрүүлэх ном бичүүлэх, уран бүтээл туурвих, ахмад настан, асаргаа сувилгаа шаардлагатай хүнийг асруулах зэрэг хэлбэртэй байж болно.
18. 2015 оны Эрүүгийн хуульд “*шүүхээс тогтоосон нийтийн ашиг сонирхолд тустай ажил*” үндэслэл муутай гэж заасан бөгөөд хэрэгжилт хангалтгүй байна. Зүй нь төрийн захиргаа орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага жагсаалт гаргаж тогтоож байх нь зохистой. Ялтны ял эдлэх хугацаанд ялтныг боломжтой хөдөлмөрөөр хангах нь чухал байдаг. Ялтны эрхлэх хөдөлмөр нь түүний мэргэжил чадварыг тооцсон байх ёстой. Хэрэв ингэх бололцоогүй бол уг хөдөлмөр нь ашигтай бөгөөд нийгмийн ач холбогдолтой байх ёстой

<sup>41</sup> Алтанзул.А. Албадан ажил хийлгэх ялын өнөөгийн байдал, түүний эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох зарим асуудал. УБ.,2007. 19 дэх тал

<sup>42</sup> Мөнхбат.Ц. Эрүүгийн хууль тогтоомжийн шинэчилсэн төсөл дэх нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын онцлог, харьцуулалт, анхаарах асуудал. Эрх зүйн процесс-эрх зүйн шинэтгэл. Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл. УБ.,2017. 22-23 дахь тал

шинжээ алдана. Академич **С.Нарангэрэл**, хууль зүйн ухааны доктор, профессор **Ж.Эрдэнэбулган** нар “Шүцхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага ажил олгогч биш учраас нийгэмд ашигтай ажлын (Жишээлбэл, хот суурин газрын ногоон цэцэрлэгт хүрээлэнг тордон арчлах, хог цас мөс арилгуулах, шарилж зэрлэг өвс зулгаалгуулах зэрэг) байр байхгүй тул шүцхээс ногдуулсан энэ төрлийн ял бодитой биелэгдээгүй, энэ ялаар шийтгүүлэгчид шийдвэр гүйцэтгэгчийн ир гэсэн цагт бүртгүүлчхээд явдаг байсан нь судалгаагаар тогтоогдсон юм. Энэ хийдлийг 2015 оны Эрүүгийн хуулиар арилгуулж чадаагүй бөгөөд улам бүр лавшруулан шүцх хийх ажлыг тогтоохоор заасан байна. Шүцх ажил олгогч биш тул түүнд нийгэмд тустай ажлын байр байхгүй, үүнээс үүдэн энэ ял үр нөлөөтэй байж чадалгүй, нэр төдий ял болон хувирсан. Эл ялаар шийтгүүлэгсэд шүцхийн шийдвэр гүйцэтгэх газарт очиж зөвхөн бүртгүүлдэг болжээ. Өөр ямар ч цээрлэл хүлээхгүй. Яагаад ийм болсон бэ гэвэл шүцхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага нийгэмд ашигтай ажлыг ялтнаар хийлгэх ямар ч бодит боломжгүй байгаад оршино. Угтаа үр нөлөө сайтай эл ялыг жинхэнэ ёсоор нь байлгая гэвэл нутгийн өөрөө удирдах ёсны болон засаг захиргааны байгууллагаар хийлгэх ажлын төрлийг тодорхойлуулах заалтыг Эрүүгийн хуульд оруулах шаардлагатай. Бидний үзэж байгаагаар уг нь Эрүүгийн хуульд нийгэмд тустай ажлын төрөл болон объектыг шүцхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагатай тохиролцон буй болгож, энэ ялыг эдлүүлбэл үр нөлөө нь дээшлэх нь гарцаагүй. Энэ ялыг үр нөлөөтэй эдлүүлж чадвал ялтны хувьд ч, тухайн нутаг орны хувьд ч ашиг тусаа өгөхгүйц үр өгөөжтэй ялд тооцоход ташаарал болохгүй”<sup>43</sup> гэж онцлон тэмдэглэсэн байна. Гадаад орнуудад нутгийн төр, захиргааны байгууллага шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагатай зөвшилцөж ажлын байрыг тодорхойлж, ялыг үр нөлөөтэй эдлүүлдэг туршлага байдаг (жишээ нь ОХУ-д).

<sup>43</sup> Нарангэрэл.С. Эрдэнэбулган.Ж, Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүй. “Үзэл баримтлал уламжлал, сургамж. УБ.,2019. 256-257 дахь тал.

19. Олон улсын Хөдөлмөрийн байгууллагын “Албадан хөдөлмөрийн тухай 29 дүгээр конвенц”-ийн 2.9-т “Шүцхийн шийдвэрээр оногдуулсан ялын гүйцэтгэх ёстой ажил алба, гэхдээ энэхүү ажил албыг төрийн байгууллагын хяналтын дор гүйцэтгэх бөгөөд хувийн компани хувь хүн буюу нийгэмлэгүүдийн мэдэлд шилжүүлэхгүй.”<sup>44</sup> гэж заасан. Бусад орны хувьд энэ ялын төрлийг хувийн сектор, эсхүл төрийн байгууллагад эдлүүлнэ гэж тодорхой зааж өгдөггүй ба ялтны хийж буй ажлын үр ашгийг нь тухайн нийгэмд орон нутгийн иргэд нь шууд хүртэж байхуйц ажил гэсэн утгаар ойлгож хэрэгжүүлдэг ажээ. Тухайлбал, *Гудамж талбай цэвэрлүүлэх, хот тохижилт, настай хүмүүсийн асрамжийн газар, байгаль орчныг хамгаалах ажил* г.м. Өнөөгийн байдалд ялтнаар хийлгэж буй тохижилт үйлчилгээний ажил нь мэргэжил тусгай мэдлэг шаардахгүй, биеийн хүчний шинжтэйгээс гадна уг ажлын үр дүн нь тухайн дүүргийн оршин суугчдад хандсан, тэдний ая тухтай амьдрах цэвэр гудамж талбайгаар зорчих нөхцөлийг бүрдүүлэхэд хувь нэмэр оруулж байгаа шинжээрээ нийгэмд ашигтай ажилд тооцогдож болох юм.
20. 2015 оны Эрүүгийн хуулиар ялын засан хүмүүжүүлэх зорилгыг хассаныг туйлын ноцтой алдаа байж болзошгүй зүйл болсон гэхэд ташаарал болохгүй. Манай улсын өмнөх бүх Эрүүгийн хуульд “засан хүмүүжүүлэх”-ийг ялын нэгэн зорилго болгон зааж ирсэн түүхэн уламжлалтай билээ.<sup>45</sup> Академич **С.Нарангэрэл** бичихдээ “Ял шийтгүүлэгч ял эдэлсний дараа нийгэмд аюулгүй болсон нь ялын засан хүмүүжүүлэх зорилгод хүрсний нотолгоо юм”<sup>46</sup> гэжээ.
21. “Цалин хөлсгүй ажиллуулна” гэдгийг урьтал болгож “үнэгүй ажиллах хүч” гэдэг ойлголтоор тэднийг хэн дуртай нь авч ажиллуулах нь хууль бус үйл ажиллагаа мөн. Байнгын ажлын байранд ялтныг ажиллуулах нь хууль зөрчиж буй хэрэг төдийгүй, аж ахуйн нэгж байгууллага цалингийн сангаа

<sup>44</sup> Төрийн мэдээлэл. эмхтгэл. УБ.,2005. №02

<sup>45</sup> Нарангэрэл.С, Эрдэнэбулган.Ж, Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүй: Үзэл баримтлал, уламжлал, сургамж. УБ.,2019.252 дахь тал

<sup>46</sup> Нарангэрэл.С, Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүй. ерөнхий анги. УБ.,1999.271 дэх тал

хэмнэж, ямар нэг зардал гаргахгүй ажиллах хүчнээр хангагдах гэсэн зүй бус зорилгыг хангахад хүргэдэг. Иймд ялтныг ямар нэг аж ахуйн нэгжүүдэд ажиллуулахаар шилжүүлэхдээ хийлгэх ажилд нь анхаарал хандуулах нь зүйтэй бөгөөд гүйцэтгэлд хяналт тавих субъектийн үйл ажиллагаанаас ихээхэн шалтгаална. Энэ нь юуны өмнө прокурор болон хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавих төрийн хяналтыг хэрэгжүүлэгч албан тушаалтан болох хяналтын байцаагчид нэн түрүүнд хамаарах юм. Гэхдээ нийтэд тустай ажил хийх ялтныг ажиллуулах тохиолдолд Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.1 дэх заалтыг (*Ажил олгогч буюу түүний эрх олгосон албан тушаалтан иргэнтэй хөдөлмөрийн гэрээ байгуулж...*) аж ахуйн нэгж байгууллага зөв хэрэглэх хууль зүйн нөхцөлийг хангахын тулд Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд ялтнаар хийлгэж болох нийгэмд ашигтай ажлын талаар тодорхой нарийвчилсан заалт нэмж оруулах шаардлагатай юм.

### 3.1 НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛ ШИЙТГҮҮЛСЭН ЭТГЭЭДИЙН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДАЛ

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял шийтгүүлсэн этгээдийн хувийн байдлыг тодорхойлох нь чухал болохын тухайд академич **С.Нарангэрэл** “... буруутай этгээдийн хувийн байдал нь хүний нийгмийн мөн чанар түүний сэтгэхүй ба биологийн онцлогийг багтаасан ойлголт мөн” гээд “Шүүх энэхүү шалгуурыг үндэслэн тухайн шүүгдэгч согтууруулах ундааны зүйлийг хэтрүүлэн хэрэглэдэг нийгэмд болон өөрт ашигтай тодорхой ажил хөдөлмөр эрхлээгүй гэр бүл ажил төрөлдөө догшин ширүүн авирладаг, нийгмийн хэв журмыг зөрчдөг зэрэг түүний сөрөг зан үйлийн байдлыг харгалзан үзэх боломж бүрдэнэ”<sup>47</sup> гэж тэмдэглэжээ.

Гэм буруутай этгээдийн “хувийн байдал”-ыг шүүхийн практикт “Гэмт хэрэг үйлдэхийн өмнө болон үйлдэх, үйлдсэний дараах үе дэх хэрэгтэн этгээдийн хөдөлмөр, сурлага, иргэний болон олон нийтийн үүрэгтэй хандах хандлага үйлдвэрлэл, амьдрал, ахуй

<sup>47</sup> Нарангэрэл.С. Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүй. ерөнхий анги. УБ.,1999.304 дэх тал



дахь зан төлөв, аж амьдралын төрх байдлыг харьцуулан судалж ойлгохоос гадна бага насны болон хөдөлмөрийн чадваргүй олон хүнийг хууль ёсоор ганцаараа асрамжлан тэтгэдэг, өөрөө насанд хүрээгүй эсхүл өөрөө өндөр настай, тахир дутуугийн группэд байдаг, аж амьдралын дадлага туршилага илт дутагдсан эсхүл улсад олон жил хөдөлмөрлөсөн эх орноо хамгаалах байлдааны ажиллагаанд биеэр оролцсон, хөдөлмөрийн онцгой гавьяа зүтгэл гаргасан засаг төрийн дээд шагнал хүртсэн зэрэг хөнгөрүүлэн үзэх нөхцөл байдал”<sup>48</sup> гэж тайлбарласан байна.

Гэм буруутай этгээдийн хувийн байдал шударга ял оногдуулахад их ач холбогдолтой байдаг.<sup>49</sup> Шүүх ял ногдуулахдаа нийтлэг зарчмыг баримтлахын зэрэгцээ шүүгдэгчийн хувийн байдал, мэдлэг, мэргэшлийн чиглэл болон тухайн ялын бодитой хэрэгжих эсэхийг харгалзах нь ялын үр нөлөөг дээшлүүлдэг ажээ. Шүүгдэгчийн хувийн байдлыг харгалзахгүйгээр Эрүүгийн хуульд заасан “ял” гэх байдлаар ногдуулбал ялтны засрал хүмүүжилд ач холбогдолгүй болно. Ялтны хувийн байдлыг зөв тодорхойлох нь ялын зорилгыг хангахад чухал үүрэгтэй. Хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаалтын явцад мөрдөгч нь яллагдагчийг байцаахдаа сэтгэл судлалын ажиглалт, тандалт зэрэг аргуудын тусламжтайгаар түүний хувийн байдлыг тодорхойлсон мэргэжлийн сэтгэл зүйч, шинжээчийн дүгнэлт гаргуулдаг тогтолцоог бий болговол зүйтэй юм. Энэ тохиолдолд хуульд “хувийн зан байдлыг тодорхойлох шинжээчийг томилох” гэж оруулбал жинхэнэ утгаараа тухайн яллагдагч шүүгдэгчийн хувийн зан байдлыг тогтооход чухал ач холбогдолтой хэмээн хууль зүйн ухааны доктор **А.Алтанзул** үзсэн байна.<sup>50</sup>

Яллагдагч шүүгдэгчийн хувийн байдлыг зөв тогтоож чадсанаар шүүгч тухайн этгээдэд оновчтой ял оногдуулах нөхцөл бүрдүүлэх ба ялын үр нөлөөг дээшлүүлэх нэг хүчин зүйл болно. Ялтан гэм буруугаа хэр ухамсарлаж байгаа нь түүний хувийн зан байдлаас шууд шалтгаалдаг. “Хувийн зан байдал” гэдэг ойлголтод хүний

<sup>48</sup> Улсын Дээд шүүхийн тогтоолын эмхтгэл./1959-2010/. УБ.,2011. 262 дахь тал.

<sup>49</sup> Нарангэрэл.С, Эрдэнэбулган.Ж. Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүй: Үзэл баримтлал, уламжлал, сургамж. УБ., 2019 .17 дахь тал

<sup>50</sup> Алтанзул.А. Албадан ажил хийлгэх ялын хэрэгжилтийн өнөөгийн байдал, түүний эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох зарим асуудал. УБ., 2007. 23 дахь тал

зан авир, нийгэм буюу хүмүүсийн дунд биеэ авч яваа байдал, хүмүүжил зэрэг ухагдахуун багтдаг. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг ногдуулахад холбогдогчийн хувийн шинж байдлыг харгалзах нь уг ялын мөн чанар, зорилгыг хангах нэг чухал субьектив нөхцөл болно.

Хүний зан авирыг биологийн болон сэтгэл судлалын зэрэг салбарын үндсэн аргуудаар тодорхойлж болно. Тухайлбал, гэм буруутай этгээдийн бие хүний төлөвшилтөд биологийн болон нийгмийн хүчин зүйлсийн нөлөөллийг харгалзаж тогтоох шаардлагатай. Биологийн хүчин зүйлийн нөлөөлөлд дараах хүчин зүйлс хамаардаг ажээ. Үүнд удамшил, сэтгэл зүй, цаг улирлын байдал, бие бялдар зэрэг ордог.<sup>51</sup> Харин нийгмийн хүчин зүйлд, улс орны байдал, эдийн засгийн хөгжлийн түвшин (*ажилгүйдэл, ядуурал, баялгийн хуваарилалт*), нийгмийн бусад хүчин зүйлс (*хүний хөгжил буюу хүмүүсийн боловсрол, хүйсийн тэгш байдал, тухайн орны онцлог*) зэрэг орно. Шүүх эдгээр хүчин зүйлийг цогцоор нь авч үзэж гэмт хэрэг үйлдэх болсон шалтгаан нөхцөлийг тогтоож түүнд тохирсон ялыг оновчтой оногдуулах нь зүйтэй боловч практикт биологийн хүчин зүйлсийг хэлбэрийн төдий авч үздэг нь ялын хэрэгжилтэд нөлөөлж байна.

Ялтны хувийн байдлыг хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаалтын үе шатнаас эхлэн бүрэн тодруулахад мөрдөгч, прокурорууд төдийлөн анхаардаггүй, зөвхөн хийсэн хэргийг нотлоход нь түлхүү анхаардаг. Холбогдогчийн хувийн шинж байдлыг харгалзах нь Эрүүгийн хуулиар тогтоосон ял шийтгэлийн тогтолцоонд шинээр нэмж оруулсан нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын мөн чанар зорилгыг хангах нэг чухал субьектив нөхцөл болох юм. Холбогдогчийн хувийн зан байдлыг тогтооход, түүний гэр бүлийн хүмүүжил, таагүй нөхцөл байдал нь гэмт хэрэгт холбогдох нэг шалтгаан болсон байдаг. Хууль зүйн ухааны доктор, профессор **Ч.Нямсүрэн** “*Хүний эрх зүйн байдлыг хүний цйл ажиллагааны салбар хүрээгээр тодорхойлдог ба Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үндсэн эрх, эрх чөлөөг баталгаатай эдлэхээс гадна шударга, хүнлэг ёсыг эрхэмлэн, үндсэн цүргээ ёсчлон биелүлэхийг ойлгоно*”<sup>52</sup> гэжээ.

<sup>51</sup> Баяраа.Ш. Гэмт хэрэгтэн бие хүний төлөвшилтөд биологийн хүчин зүйлсийн нөлөөлөл ба удамшил. Монголын төр эрх зүй. сэтгүүл. УБ.,1999. №1. 43 дахь тал

<sup>52</sup> Нямсүрэн.Ч. Эрх зүйн ерөнхий онол. УБ., 2017. 370-372 дахь талыг үзнэ үү.

### 3.2 ӨСВӨР НАСНЫ ХҮНД НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛ НОГДУУЛАХ АСУУДАЛ

Академич **С.Нарангэрэл** “Насанд хүрээгүй хүний насны онцлог ба тэдний гэмт хэрэг үйлдсэн өвөрмөц байдал нь цээрлүүлж хүмүүжүүлэх ба урьдчилан сэргийлэхийн аль алиныг хослуулахад ач холбогдол өгсөн тийм ялын төрлийг боловсруулахыг шаарддаг юм. Хорих ял үр нөлөө багатай байдгаас шалтгаалан насанд хүрээгүй хүнийг нийгмээс тусгаарлахаас аль болохоор зайлсхийж, тэднийг эрцүл орчинд нийгэмд тустай хөдөлмөрөөр цээрлүүлэн хүмүүжүүлэхэд анхаарал хандуулах чиг баримжааг удирдлага болгох ёстой”<sup>53</sup> гэсэн 2007 онд гаргасан санал 2015 оны Эрүүгийн хуульд тусгалаа олж “...Өсвөр насны хүнд эрцүгийн хариуцлага хүлээлгэх” гэсэн бие даасан бүлгээр зохицуулсан байна. Насанд хүрээгүй хүний физиологийн ба сэтгэл зүйн онцлогийг харгалзсан ялын төрлийг бий болгохыг зорьсон нь яахын аргагүй энэ хуулийн давуу тал бөгөөд Эрүүгийн хуулийн 8.2.1 дүгээр зүйлд насанд хүрээгүй хүнд ногдуулах гурван төрлийн ялыг<sup>54</sup> шинээр тогтоосон. Тухайлбал:

1. Нийтэд тустай ажил хийлгэх;
2. Зорчих эрхийг хязгаарлах;
3. Сургалт хүмүүжлийн байгууллагад хорих г.м байна.

Насанд хүрэгчтэй харьцуулахад насанд хүрээгүй хүмүүст ногдуулах ялын хугацаа бага 55 буюу 120–360 цаг байна. Хуульд зааснаар гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүнд түүний нас, биед тохирсон, эрүүл мэнд, ёс суртахуун, хүүхдийн сэтгэцийн хөгжилд харшлахгүй нийтэд тустай ажил хийлгэх ял оногдуулна<sup>56</sup> гэсний дагуу тохирох ажлыг гол төлөв ерөнхий боловсролын сургуульд хийлгэх боломжтой боловч сургууль амрах хугацаанд хаана хийлгэх вэ, тухайн өсвөр насны хүний сэтгэл санаа хамт олны дунд хэрхэн өөрчлөгдөх зэрэг тулгамдсан асуудлууд гарч ирнэ.

<sup>53</sup> Нарангэрэл, С. Насанд хүрээгүй хүнд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх онцлог: Олон улсын жишиг, Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн шинэчлэл. Эрх зүй сэтгүүл. УБ., 2007. №1.68 дахь тал.

<sup>54</sup> Эрүүгийн хууль. Төрийн мэдээлэл. эмхтгэл. УБ. 2016. №5.

<sup>56</sup> Эрүүгийн хууль. Төрийн мэдээлэл эмхтгэл. УБ., 2016 №7. 8 дугаар зүйлийг үзнэ үү.

Өсвөр насны хүний хөдөлмөр бол нийгэм дэх хөдөлмөрийн өвөрмөц төрөл юм. Нийгэм дэх харилцааны суурь зарчим, суурь зохицуулалтыг тогтоож буй Хөдөлмөрийн тухай хуулиар<sup>57</sup> иргэдийг ажилд авах насыг 16, онцгой тохиолдолд 15<sup>58</sup> насаар тогтоожээ. Хэт халуун, хүйтэнд хот тохижилтын ажил хийлгэн, цас мөс, хог хаягдлыг 14-15 насны хүүхдээр цэвэрлүүлэх нь оюун санаа, бие бялдар, эрүүл мэндийн хувьд таагүй нөлөө үзүүлж болохыг бодолцох ёстой.

2015 оны Эрүүгийн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн үзэл баримтлалд дурдсан *“Гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүүхэд түүний нас, хүйсэд тохирсон, эрцл мэнд ёс суртахуун, хүүхдийн сэтгэцийн хөгжилд харшлахгүй нийтэд тустай ажил хийлгэх ял оногдуулна”* гэсэн заалтыг шинэ хуульд тусгасан нь зүйтэй болсон байна.

### **3.3 НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛААС ХУГАЦААНЫ ӨМНӨ ЧӨЛӨӨЛӨХ АСУУДАЛ**

Эрх зүйн түүхийн эх сурвалжаас үзвэл, нийтэд тустай ажил хийлгэхтэй төсөөтэй ял шийтгүүлсэн этгээдийг тодорхой үндэслэлээр хугацаанаас өмнө ялаас чөлөөлж байжээ. Тухайлбал, 1926, 1929 оны Шүүх цаазын бичигт *“Аливаа хоригдсон ба албадан үйлдвэр хийлгэж бүхий ялтны дотроос зарим нэгэн зан авир сайн, үйлдвэрт хичээлтэй нь буй аваас, түүнийг хугацаа дуусгахаас өмнө тавьж гаргаваас зохино,”* 1934 оны Шүүх цаазын бичигт *“Хорихгүйгээр албадан ажил хийлгэх ял шийтгэгдсэн бөгөөд засрах төлөвийг илрүүлсэн этгээдээс уул эдлэх ялыг хугацааны нэгэн дундуурыг (хоёрны нэгийг) эдэлж дуусмагц суллан тавьж тэнсэж болно. (41 дүгээр зүйл)”*, 1942, 1961 оны Эрүүгийн хуульд *“Хорих ял буюу хорихгүйгээр засан хүмүүжүүлэх хөдөлмөр хийлгэх ял шийтгэсэн бөгөөд засрал төлөвийг илрүүлсэн этгээдээс уул эдлэх ялын хугацааны нэгэн дундуурыг эдэлж дуусмагц суллан тавьж тэнсэж болно. (53 дугаар зүйл)”*, 1986

<sup>57</sup> Хөдөлмөрийн тухай хууль. Төрийн мэдээлэл.эмхтгэл. УБ.,1999.№25

<sup>58</sup> Дурдсан эх сурвалж. 109.1, 109.3 дахь зүйл

оны Эрүүгийн хуульд “Засан хцмцжцүлэх ажил хийлгэх ял шийтгцүлсэн этгээдийг хугацаанаас өмнө тэнсэн суллах буюу эдлээгүй цлдсэн ялыг хөнгөн ялаар сольж болно. Энэ журмыг зөвхөн өөрийн засарч хцмцжсэнээ цлгэр жишээ зан төлөв, цнэнч шударга хөдөлмөрөө харуулсан ялтанд хэрэглэнэ. (50 дугаар зүйл)”,<sup>59</sup> Эрүүгийн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай 1993 оны хуульд<sup>60</sup> “Хорих, засан хцмцжцүлэх ялаар шийтгцүлсэн этгээд болон энэ хуулийн 51 дүгээр зүйлд зааснаас бусад ялтныг ялаас хугацааны өмнө суллаж буюу эдлээгүй цлдсэн ялыг хөнгөн ялаар сольж болно.” гэж тус тус заасан нь ялын үр нөлөөнд чухал ач холбогдолтой байв.

Харин 2002, 2015 оны Эрүүгийн хуульд өмнөх хуулиудад байсан дээрх уламжлалыг үгүйсгэж хассанд судлаачийн хувьд шүүмжлэлтэй ханддаг.

---

<sup>59</sup> Монголын шүүх. I. хууль тогтоомжийн эмхтгэл. УБ., 2016. 231, 250, 443, 530 дахь тал

<sup>60</sup> Төрийн мэдээлэл. эмхтгэл. УБ, 1994. №4-5.50 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг

## ДӨРӨВ. НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛЫН ЭДЛҮҮЛЭЛТ, ЭРХ ЗҮЙН ДЭГЛЭМИЙН БАЙДАЛД ХИЙСЭН СУДАЛГАА

### 4.1 НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛЫН СТАТИСТИК ТОО БАРИМТ

Шинэчлэн баталсан Эрүүгийн хууль, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль 2017 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдрөөс хэрэгжиж эхэлснээр нийтэд тустай ажил хийлгэх ялаар шийтгүүлсэн ялтны тоо эрс нэмэгджээ. Шалтгаан нь нийтэд тустай ажил хийлгэх ял ногдуулах зүйл, хэсэг нэмэгдсэнээр шүүхээр ял шийтгүүлсэн ялтны тоо өссөн, түүнчлэн олон ялтан энэ ялыг эдэлж, өдөрт 4 хүртэл цаг ажиллаж байгаатай холбоотой байна (Хүснэгт 1-ийг харна уу).<sup>61</sup>

*Хүснэгт 1. Нийт ял шийтгүүлсэн хүний дотор нийтэд тустай ажил хийлгэх ялаар шийтгүүлсэн хүний тоо, хувь*

№	Он	Нийт ял шийтгүүлсэн хүний тоо	Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялаар шийтгүүлсэн	
			хүний тоо	хувь
1	2017 он	9019	710	7,9%
2	2018 он	12366	1683	13,6%
3	2019 оны эхний 11 сарын байдлаар	10146	1520	14,9%
4	Дүн	31531	3913	12,4% /дундаж/

Улсын хэмжээнд 2018 оны жилийн эцсийн байдлаар нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдэлсэн 498 ялтнаас 137 буюу 27.5 хувь нь мэргэжилтэй байгаагаас хөдөө аж ахуйн механикч, сантехникч, гагнуурчин мэргэжилтэй 34 ялтан буюу 6.8 хувь, 2019 оны 1 дүгээр улиралд нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдэлсэн 566 ялтнаас 178 буюу 31.4 хувь нь мэргэжилтэй байгаагаас багш, эрх зүйч, сувилагч,

<sup>61</sup> Докторантын ажлын судалгааны үр дүнгээс авав.

хөдөө аж ахуйн механикч, автын механикч, тогооч, барилгын засал чимэглэл, сантехникч, гагнуурчин, жолооч мэргэжилтэй 26 ялтан буюу 4.6 хувийг мэргэжил, ур чадварынх нь дагуу холбогдох байгууллагад ажиллуулсан байна. Нийт ялтны 4.6-6.8 хувь нь мэргэжлээрээ ажилласан нь хангалтгүй үзүүлэлт юм.

Шийдвэр гүйцэтгэгч ялтныг ажиллуулах байгууллагатай урьдчилан тохиролцож гэрээ хийхдээ ялтны гүйцэтгэх ажлын үнэлгээг тусгаж, статистик мэдээнд оруулж нийтэд мэдээлэл өгч байх шаардлагатай. *(Өнгөрсөн хугацаанд ялтны хөдөлмөрийн үнэлгээг тооцох ажиллагаа бүрэн орхигдож иржээ. Өмнөх Эрүүгийн хуульд байсан албадан ажил хийлгэх ялтны хөдөлмөрийн үнэлгээг 2002 оноос 2016 оны 3 дугаар улирал хүртэлх хугацааг хамруулан улсын хэмжээнд судлахад нийт ял эдэлсэн 4765 хүний гүйцэтгэсэн ажлын үнэлгээ байхгүй бөгөөд 2013-2015 оны байдлаар судлаачийн хувьд хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээгээр бодоход 1180 ялтан 397.7 сая төгрөгийн ажил<sup>62</sup> хийсэн байна.)* Ялтны хөдөлмөрийн үнэ цэнэ мөнгөөр хэмжигдэж эх орны бүтээн байгуулалтын ажилд тус нэмэр болох учиртай. Түүнчлэн огт үнэлгээгүй хөдөлмөр гэж байхгүй бөгөөд тухайн хөдөлмөрийн үнэлгээг ялтанд өгөх биш харин нийгмийн сайн үйлсэд хандив болгох, эсхүл хохирогчид хохирлыг барагдуулахад очих боломжтой. Энэ нь ялтанд ч мөн таатай сэтгэгдэл төрүүлнэ. Нөгөө талаас хөлсгүй хөдөлмөрлүүлнэ гээд ажил олгогч байгууллагууд цалин өгөхгүй байх нь хөдөлмөрийн эрүүл зах зээлд сөрөг нөлөө үзүүлэх бөгөөд энэ нь Олон улсын Хөдөлмөрийн байгууллагын конвенцтой ч зөрчилдөнө.

## **4.2 НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛ ЭДЛҮҮЛЭЛТЭД ГАРЧ БУЙ БЭРХШЭЭЛ**

А. Нийтийн ашиг сонирхолд тустай ямар ажлыг “*нийгэмд ашигтай ажил*” гэх нэгдсэн ойлголт тогтоогүй, энэхүү ажлын жагсаалт одоог хүртэл байхгүй, Улсын Дээд шүүх холбогдох тайлбар гаргаагүй нь ялын хэрэгжилтэд шууд нөлөөлж ирсэн байна. Улсын хэмжээнд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялаар

<sup>62</sup> Докторын ажлын судалгааны дүнгээс авав. Ц.М

шийтгүүлсэн этгээдийн гүйцэтгэсэн ажлыг тойм байдлаар судалж үзвэл<sup>63</sup>:

- Хог хаягдал ачих, цэвэрлэх, зөөвөрлөх, зайлуулах, шүүрдэх, тээвэрлэх, нүх ухах, хогийн сав хийх;
- Зам, гудамж, навч, шороо, орон сууцны гадна талбайг цэвэрлэх, хөрс тэгшлэх, хайс хашлага гагнаж засварлах, өнгө үзэмжийг сэргээх;
- Зам талбай, явган хүний гарцын цас мөс арилгах;
- Цахилгаан, кабель утас засах, гэрэлтүүлэг хийх, суурилуулах, шон босгох, гэрэл солих;
- Мод түлээ бэлтгэх, зүсэх, услах;
- Гүүр барих;
- Шийдвэр гүйцэтгэх албанд сур элдэх, гадна дотор цэвэрлэгээ, техникийн засвар, англи хэл заах;
- Сум, багийн нийтийн цэвэрлэгээ хийх;
- Хатуу хучилттай замд нөхөөс хийх;
- Хашаа будах, барих, цэвэрлэх, зөөх, буулгах;
- Блок зөөх;
- Талбай цэцэгжүүлэх;
- Барилгын туслах ажилтан, мужаан хийх;
- Албан газрын цаг бүртгэгч хийх;
- Шавар зуурах, зөөх;
- Өвс ачих;
- Байгууллагын өрөөний хаалганы нугас солих, зарлан дуудах хуудас хүргэх, ширээ сандал зөөх, заал цэвэрлэх, сантехникийн холболт хийх, төмрийн гагнаас таслах, тавилга угсрах, өвсний фондын цонх хадах, обой наах;
- Шүлхий өвчний өндөржүүлсэн хяналтын цэгт өвчтэй малын сэгийг булаах, мал тарилга хийх;
- Худгийн засвар хийх г.м байна.

<sup>63</sup> Судлаачийн нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдлүүлэлтийн талаар хийсэн судалгааны үр дүнгээс авав. 2017- 2018 он.Ц.М



Дээрх судалгаанаас харвал ялтны хийсэн ажлын чухам аль нь нийтэд тустай ажил мөн эсэхийг ялгахад хүндрэлтэй байна. Жишээ нь, ял эдлүүлж буй байгууллагын *“албан хаагчдын цагийг бүртгэх, хаалганы нугас солих, өрөө цэвэрлэх, хананд обой наах”* зэрэг нь нийтэд тустай ажил мөн эсэх нь эргэлзээтэй. Өөрөөр хэлбэл, байгууллагууд хэвийн үйл ажиллагаагаа хангахын тулд орон тооны “нөхөөс”-д ялтныг ажиллууулж ашиглаж байна.

- В. Түүвэр судалгаанд хамрагдсан ажилгүй, мэргэжилгүй, боловсролгүй 100 ялтны дийлэнх нь өдрийн 8 цагаар ажиллах хүсэлт гаргасан. Бодит байдлыг судалж үзвэл ялтны ял эдлэх хугацааг богиносгох нь залхаалтыг багасгах, ял эдлүүлж буй байгууллага, хяналт тавьж буй шийдвэр гүйцэтгэгчийн ажлын ачаалал хөнгөрөх, хяналтын үр нөлөөг сайжруулах сайн тал ажиглагдаж байна. Уг нь ялтан өдөрт 4 хүртэл цаг ажиллаад бусад үед нь сурч боловсрох, ажил хөдөлмөр эрхэлж гэр бүлээ тэжээн тэтгэх боломжтой болсон нь хүний эрхийг хангах чухал алхам болсон ч хууль хэрэгжих шатанд түүнийг үгүйсгэх хандлага олонтаа гарчээ. Тиймээс хуулийн томъёоллыг *“Нийтэд тустай ажил хийлгэх хугацаа нь амралтын өдөр болон үндсэн ажил хичээлээс чөлөөтэй өдөр 4-өөс ихгүй цагаар ялтан өөрөө зөвшөөрсөн тохиолдолд 8 цагаас ихгүй, 7 хоногт 10 цагаас багагүй байна”* гэж өөрчлөн найруулах боломжтой. Практикт өдрийн 8 цагийн ажил болон хичээл сургуультай хүн дараа нь ял эдлэх нь хөдөлмөрийн бүтээмж хэр байх, түүнд ажлын бус цагаар хяналт тавих албан хаагч байх эсэх, ялтанд илүү цагийн мөнгө олгох эсэх, гарах бусад нэмэлт зардлыг хэрхэн шийдвэрлэх нь асуудал юм.
- С. Ялтан онц байдал, гамшиг, аюулт үзэгдлийн хор уршгийг арилгах, нийтийн хөдөлмөрийн дайчилгаанд ажилласан хугацаа нь хуульд заасан *4 цагаас хэтэрвэл* яах вэ гэдгийг журмаар бус хуулиар тодотгох шаардлагатай гэж үзэж байна. Байгаль цаг агаар хөрсний хуурайшилтын нөлөөгөөр болон иргэдийн зүй бус үйлдлээс гарсан ой хээрийн гал түймрийг унтраах, гамшигт үзэгдэл, аюул ослын үед ялтнуудыг дайчлах

боловч ажлын цаг нь хуульд зааснаар 4 цаг ажиллах тул цаашид цагийг уртасгах шаардлага үүсэж байна.

- D. Шийдвэр гүйцэтгэгч нийтэд тустай ажил хийлгэх ял шийтгүүлсэн ялтныг ажиллуулах талаар ажил олгогч нарт санал тавихад нэг өдөрт ажиллах хугацаа 4 цагаас ихгүй байгаа нь бага байна гэх шалтгаанаар хүлээж авдаггүй ажээ.
- E. Нэг шийдвэр гүйцэтгэгч нийтэд тустай ажил хийлгэх ялтай этгээдээс гадна торгох, эрх хасах зэрэг бусад ялын биелэлтэд хяналт тавьж байгаагаас ажлын ачаалал ихсэж *“Шийдвэр гүйцэтгэгч 7 хоног тутам ялтны ажлыг биечлэн шалгаж, ажлын байрыг шалгасан тэмдэглэлд ялтан болон нийтэд тустай ажлыг хийлгэж буй байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтан гарын цсэг зурж баталгаажуулна”*<sup>64</sup> гэсэн заалт бүрэн хэрэгжихгүй байна.
- F. Ажил хөдөлмөр эрхэлдэг этгээд болон өмгөөлөгчийн зүгээс ялыг ажил, хичээлээс бусад цагаар эдлүүлэх хүсэлт байнга гаргаж байгаа тул энэ талаарх зохицуулалтыг хууль, журамд оруулах нөхцөл үүсэж байна.
- G. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялаас зайлсхийсэн ялтныг ажлын бус өдөр эрэн сурвалжлан олж тогтоон, шүүхээр ял солиулах хүртэлх хугацаанд хаана саатуулах, түр байлгах талаар хууль, журмаар зохицуулаагүй тул шийдвэр гүйцэтгэгч өрөөндөө хонуулах, зарим тохиолдолд ажил тарсан үед ял солиулахаар шилжүүлж ирүүлсэн үед прокурор өөрийн биеэр ялтныг харж хонох хүртэл асуудал гардаг аж. Ялтан удаан хугацаагаар нийтэд тустай ажил хийх ял эдэлснээс хорих ялаар солиулах нь нэмэгдэх хандлагатай байна<sup>65</sup>
- H. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялаар шийтгүүлсэн ялтан нь боловсрол мэргэжилтэй боловч *“мэргэжлээрээ ажиллаж байгаагүй учир ажлын туршилагагүй”* гэсэн шалтгаанаар ялтан

<sup>64</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль. Төрийн мэдээлэл, эмхтгэл. УБ.,2017. №24. 163.8 дугаар зүйлийг үзнэ үү.

<sup>65</sup> Нийслэлийн прокурорын газрын 2019 оны 04 дүгээр сарын 16-ны 1/2428 дугаартай албан бичгээс авав. Ц.М

өөрөө мэргэжил, ур чадварын дагуу ажиллах сонирхолгүй байх, мөн ялтнуудыг нийтэд тустай ажил хийлгэх байгууллагуудын жагсаалтад заасан аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн засаг даргын эрхлэх асуудлын хүрээний төрийн байгууллагууд, төрийн өмчит үйлдвэрийн газар, орон нутгийн өмчит аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газруудад ажиллуулахаар ахлах шийдвэр гүйцэтгэгч тогтооход ажил олгогч байгууллагууд ялтны ажлын цаг богино тул хөдөлмөрийн бүтээмж муу гэх үндэслэлээр ажлын байраар хангах явдлаас татгалзах явдал түгээмэл байна.

- I. Ялтныг хамт олны дунд байлгаснаар нийгмийн гишүүд “*гэмт хэрэгтнээс айж эмзэглэх, тэдэнтэй мөр зэрэгцэн ажиллаж байна*” гэж бухимдал төрөх, хүйтэн хөндий харьцах, мөрдөн мөшгөх, доог тохуу хийх зэрэг зохисгүй хандлага гарч байгаа нь ялын биелэлтэд мөн нөлөөлдөг. Иймд хүний эрхийг зөрчих, нэр төр, алдар хүндийг нь гутаан доромжлох явдлыг гаргуулахгүй байх хамгаалалтын тогтолцоог бий болгох асуудал чухал юм.

Ийнхүү нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хэрэгжилтийг онолын болон практик түвшинд судлах, тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх, арга замыг судалгааны үндсэн дээр гаргаж төрийн эрх бүхий байгууллагын сонорт хүргэх зайлшгүй шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.<sup>66</sup>

#### **4.3 НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖЛЫН ЯЛ ЭДЛҮҮЛЭХЭД ТӨРИЙН БОЛОН ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГА, НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ БАЙГУУЛЛАГЫН ОРОЛЦОО**

2017 оны Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд<sup>67</sup> нийтэд тустай ажил хийлгэж ял эдлүүлэх ажиллагаанд оролцох байгууллагуудын эрх үүргийг дараах байдлаар тогтоож өгсөн. Тухайлбал:

<sup>66</sup> Эрүүгийн процессын эрх зүйн тулгамдсан асуудлыг судлах нь. Онол-практикийн хэлэлцүүлгийн эмхтгэл. УБ, 2019. 4 дэх тал

<sup>67</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. эмхтгэл.УБ.,№24.

- Шүүхийн шийдвэрт тусгайлан заагаагүй тохиолдолд нийтэд тустай ажлыг нутгийн захиргааны байгууллагын саналыг үндэслэн шийдвэр гүйцэтгэх төв байгууллагаас баталсан жагсаалтад дурдсан байгууллагад гүйцэтгэнэ;
- Ялтныг ажиллуулахаар гэрээ байгуулсан байгууллага шийдвэр гүйцэтгэгчид бүх талын дэмжлэг үзүүлнэ;
- Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын харьяа нэгжгүй нутаг дэвсгэрт оршин суух ялтны ял эдлүүлэх ажиллагаанд харьяа нутаг дэвсгэрийн цагдаагийн байгууллага хяналт тавих бөгөөд ял эдлүүлэх ажиллагааны талаар 30 хоног тутамд шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагад бичгээр мэдэгдэнэ;
- Ялтны ажлын цагийн бүртгэлийг нийтэд тустай ажил хийлгэхээр гэрээ байгуулсан байгууллага хийж, шийдвэр гүйцэтгэгч ялтны ажилласан цагийн бүртгэлийг үндэслэн ялын тооцоо хийнэ. Шийдвэр гүйцэтгэгч ялтны ажилласан цагийн бүртгэлийг үндэслэн ялын тооцоог үнэн зөв хийх, ял эдлэхээс зайлсхийсэн нөхцөл байдлыг шалган тогтоох, ялтны хувийн хэргийг хөтлөх үүрэгтэй;
- Шийдвэр гүйцэтгэгч 7 хоног тутам ялтны ажлыг биечлэн шалгаж ажлын байдлыг шалгасан тэмдэглэлд ялтны болон нийтэд тустай ажлыг хийлгэж байгаа байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтан гарын үсэг зурж баталгаажуулна;
- Нийтэд тустай ажил хийлгэж байгаа байгууллага нь ялтны хөдөлмөр эрхлэлт, ажлын цаг, ял эдлэлтийн талаар шийдвэр гүйцэтгэгчид 7 хоног тутамд тогтмол мэдээлэх үүрэгтэй хэмээн зааж өгсөн.

Энэхүү эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд нийтэд тустай ажил хийх ялтай этгээдийг ажлын байраар хангах асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газраас ялтан ажиллуулах жагсаалтыг баталж мөрдүүлсэн байна.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын даргын 2017 оны 8 дугаар сарын 31-ний өдрийн А/168 дугаар тушаалыг үзнэ үү.

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн төрийн өмчит үйлдвэрийн газар, орон нутгийн өмчит аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газруудад тус тус гэрээний үндсэн дээр эдлүүлэх ба эдгээр байгууллага шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага болон шийдвэр гүйцэтгэгчид бүх талын дэмжлэг үзүүлж, нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдэлж байгаа ялтны ял эдлэх ажиллагаанд хяналт тавих, цагийн бүртгэл тооцооллыг үнэн зөв гаргах, ялтны хөдөлмөр эрхлэлт, ажлын цаг, ял эдлэлтийн талаар шийдвэр гүйцэтгэгчид 7 хоног тутамд тогтмол мэдээлэх, ялтны хийсэн ажлын гүйцэтгэл, ялтны гаргасан зөрчлийн талаар шийдвэр гүйцэтгэгчид тухай бүр мэдээлэх, гэрээнд заасны дагуу шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагаас тогтоосон ажлын байранд ялтныг ажиллуулах, хөдөлмөр хамгаалал, аюулгүй ажиллагааны зааварчилгаа өгөх, ажлын хувцсаар хангах, ажиллах нөхцөлийг урьдчилан тохиролцож гэрээ байгуулах үүргийг тус тус хүлээсэн. Ял эдлүүлэх байгууллагуудын хамтын ажиллагаанд анхаарч тэдний гаргасан саналыг судалж шийдвэрлэх нь үр дүнтэй. Тухайлбал, Биеийн тамир, спортын газрын спортын танхим байнгын ачаалалтай ажилладгаас тоног төхөөрөмжийн гэмтэл их гардаг, соёлын ордонд төрөл бүрийн тоглолт, бусад арга хэмжээ зохиогддогоос цахилгаанчин, мужааны мэргэжилтэй хүн шаардлагатай, сургуулийн ойролцоо байх замын гарц дээр зохицуулагчаар эцэг эхчүүд үндсэн ажлаасаа чөлөө авч ажиллахад хүндрэл үүсдэг тул тэнд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялтай этгээдийг ажиллуулах нь зүйтэй юм. Мөн өндөр настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд улсын бүртгэлийн газарт их ирдэг ч өргөдлөө бичиж чадахгүй асуудал гардаг тул бичиг үсэг мэддэг ялтныг авч ажиллуулан иргэдэд үйлчлүүлэх, сууц өмчлөгчдийн холбоонд байр хоорондын зам талбай, гарцын цас мөс, хогийг цэвэрлүүлэх зэрэг нь цаг үеэ олсон чухал ажил байж болох юм.

Ялтан нийтэд тустай ажил хийлгэж буй байгууллагын дотоод журмыг зөрчсөн, ял эдлүүлэх хугацаанд ажлаа дур мэдэн орхисон, хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ажил тасалсан, архи согтууруулах ундаа хэрэглэсэн үедээ ажилд ирсэн, нийтэд тустай ажил хийхтэй холбоотойгоор хөдөлмөр, аюулгүй ажиллагааны дүрэм, заавар журам, ажил олгогчоос тавьсан хууль ёсны шаардлагыг удаа дараа

биелүүлээгүй тохиолдолд нийтэд тустай ажил хийлгэж байгаа байгууллага энэ тухай шийдвэр гүйцэтгэгчид даруй мэдэгдэх<sup>69</sup> үүрэг хүлээсэн.

Нийтэд тустай ажил хийлгэж байгаа байгууллагад ажилласан ялтны гаргасан зөрчлийн талаар шийдвэр гүйцэтгэгчид мэдэгдээгүй, нуун дарагдуулсан, ялтны цагийн бүртгэлийг хуурамчаар үйлдсэн бол ахлах шийдвэр гүйцэтгэгч зөрчлийн хэрэг үүсгэн шалгаж, Зөрчлийн хуулиар хариуцлага хүлээлгэх эрхтэй болсон ч хэрэгжихгүй байна. Хууль хэрэгжихгүй байгаа шалтгаан нөхцөлийг судалж үзэхэд ажил олгогч байгууллагад дээрх зөрчлийг гаргаж байгаа нь бодитой оршиж байхад яагаад арга хэмжээ авахгүй, хариуцлага тооцохгүй байгаа нь байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааг хэвээр нь хадгалах зорилгоос үүдэлтэй гэж тайлбарласан байна.

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялтай этгээдийг ажиллуулж байгаа байгууллагуудын 90 орчим хувь нь нийтийн ахуй, үйлчилгээ, хот тохижилтын газрууд эзэлж байна. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдлүүлэх явцад дараах тулгамдсан хүндрэл бэрхшээл гарч байгаа нь судалгааны явцад тогтоогдсон байна. Үүнд:

1. Нийтэд тустай ажил хийх ялтныг ажиллуулах аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн засаг даргын эрхлэх асуудлын хүрээн дэх төрийн байгууллагууд, төрийн болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газрууд нь амралтын өдөр ажилладаггүй, ажил тарсны дараа зөвхөн жижүүр үлддэг, мөн хяналт тавьж буй шийдвэр гүйцэтгэгч, прокурор нь ялтны ажлыг шалгахын тулд ажлын бус цаг, амралтын өдрөөр ажиллах шаардлага үүсдэг ч тэдний илүү цагаар ажиллах цалин хөлсний асуудлыг шийдвэрлээгүй орхигдуулжээ.
2. Энэхүү ялын биелэлтийг хангахад нийтэд тустай ажлын байр тэр бүр бэлэн бус байна.

<sup>69</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. эмхтгэл.УБ.,2017.№24. 165 дугаар зүйлийг үзнэ үү

3. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын харьяа нэгжгүй нутаг дэвсгэрт ялтны ял эдлүүлэх ажиллагаанд орон нутгийн цагдаагийн байгууллага хяналт тавих бөгөөд ял эдлүүлэх ажиллагааны талаар 30 хоног тутамд шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагад бичгээр мэдэгдэх үүрэгтэй боловч цагдаагийн байгууллагаас ялтанд тавих хяналт сул, “өөрсдийн үндсэн ажил биш” гэх үүднээс ханддаг нь анкетын болон фокус ярилцлагаас тодорхой харагдав.
4. Шийдвэр гүйцэтгэгч нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдлүүлэх ажиллагаанд биечлэн хяналт тавих, ялтны ажлын гүйцэтгэлд хяналт тавих болон холбогдох шалгалтыг хөдөө орон нутагт хийхэд хүндрэлтэй. Учир нь сумдад явахад гарах зардал (*хоол, унаа, шатахуун, туслах материал*) байхгүй.
5. Нийтэд тустай ажил хийлгэх байгууллагыг олж сонголт хийхэд юуны өмнө хөдөлмөрийн бирж, хөдөлмөр эрхлэх газартай хамтарч ажиллах нь чухал билээ. Учир нь хаана, ямар газар ажлын байр байгаа талаарх зар, мэдээлэл, захиалгыг тэндээс авах бололцоотой. Түүнчлэн ажил олгогч тал болон шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газар, орон нутгийн засаг захиргаанд ялтныг хөдөлмөрлүүлэхтэй холбоотой асуудлыг зохицуулахад ажлын байрны нэгдсэн сүлжээнд холбогдох хөдөлмөрийн биржтэй төстэй зуучлалын байгууллагыг бий болгож болох юм.
6. Хуульд хэдийгээр нийтийн ашиг сонирхолд тустай ажлыг шүүх тогтоох заалт бий ч шүүхийг холбогдох мэдээллээр хангах зохицуулалтыг хуульчлаагүй байна.
7. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялтай этгээдийг ажиллуулах асуудлыг дэмжиж идэвхтэй ажилласан, ялтныг ухамсарлуулж, нийгэмд төлөвшихөд нь хувь нэмэр оруулсан ажил олгогч байгууллагуудыг урамшуулах асуудлыг хуульд тусгах нь ажлын үр дүн, чанарт нөлөөлөх юм. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг гүйцэтгүүлж байгаа

байгууллагад өгөх урамшууллыг ч бас бодох хэрэгтэй гэж зарим судлаачид үзсэн<sup>70</sup> байдаг.

8. Ахлах шийдвэр гүйцэтгэгч нь ажил олгогчид ялтан хуваарилах эрх эдэлж байгаа нь субъектив хандлага үүсгэх магадлалтай тул дотоодын хяналт шалгалт шаардлагатай.

Төрийн байгууллагууд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг эдлүүлэх үүргээ биелүүлэхэд дараах нийтлэг зөрчил гаргаж байгаа нь судалгааны явцад тогтоогджээ. Үүнд:

- *Ажил олгогч байгууллага нь нийтэд тустай ажил хийлгэх ял шийтгүүлсэн ялтныг ажиллуулах гэрээнд заасан цүргийг биелүцлээгүй;*
- *Хуульд зааснаас өөр үндэслэлээр ялтныг ажиллуулахаас татгалздаг;*
- *Ялтныг илүц цагаар ажиллуулдаг;*
- *Ялтны гаргасан зөрчлийг шийдвэр гүйцэтгэгчид мэдэгддэггүй (ажил тасалсан, хоцорсон г.м)*
- *Тухайн байгууллагад ял эдэлж байгаа ялтны ажил нь нийтэд тустай байх зорилгод чиглээгүй талаар шийдвэр гүйцэтгэгчийн тавьсан шаардлагыг хүлээж авдаггүй;*
- *Ажил олгогч байгууллагын болон шийдвэр гүйцэтгэгч алба, газар хэлтсийн хамтын ажиллагаа сул, хууль эрх зүйн мэдлэг, мэдээлэл хангалтгүй г.м байна.*

Шинэчлэн баталсан Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль 2017 оноос хэрэгжиж эхэлсэнтэй холбогдуулан эрүүгийн хэргийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа хариуцсан шийдвэр гүйцэтгэгчдийг бие дааж ажиллуулж эхэлсэн нь ял эдлүүлэх үйл ажиллагааг хэвийн хангах нэг хүчин зүйл болсон. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялтай этгээдэд холбогдох гүйцэтгэх баримт бичгүүдийг цахим бүртгэлтэй тулган, зааварчилгаа өгч, мэргэжлийн удирдлагаар хангаж байгаа нь үр дүнгээ өгч байна.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нийтэд тустай ажил хийлгэх ялтай этгээдийг ажлын байраар хангах, тухайн жилд

<sup>70</sup> Уткин.В. Предпосылки развития альтернативных санкций. ВУИС. 2002. с-24



гүйцэтгүүлэх ажлын төлөвлөгөө, жагсаалтыг гаргаж орон нутгийн ИТХ-аар хэлэлцүүлэн батлуулж байх, нийтэд мэдээлэх, ажлын байрны жагсаалтыг шийдвэр гүйцэтгэх газар, хэлтэст хүргүүлэх, гэрээ байгуулж хамтран ажиллах, хэрэгжилтийг хагас, бүтэн жилээр тооцохыг хуульчлах нь шинэлэг хэлбэр болох юм.

Мөн ялтнаас ажил олгогчид учруулсан хохирлыг Иргэний хуулиар ч шийдвэрлэх боломжтой. Хууль тогтоомжуудын хэм хэмжээний уялдаа холбооноос гадна ялын гүйцэтгэлд хэн хяналт тавих ёстой вэ?, үүнийг хэрхэн үр ашигтай зохион байгуулах вэ?, нийгмийн ямар агентлаг хорихоос өөр төрлийн ялын асуудлыг хариуцах вэ?, ялтнуудыг хэрхэн хянах вэ?, шийдвэр гүйцэтгэгч, зуучлагч, хяналт тавих албан тушаалтан, иргэний нийгмийн байгууллагуудын төлөөлөл хэрхэн хяналт тавих вэ?, тэднийг хэрхэн сургах вэ? гэсэн олон асуудал үүсэж байна. Бусад орны жишгийг авч үзвэл:

- Латвид нийгмийн үйлчилгээ гүйцэтгэж буй ялтнуудыг хянаж буй чиг үүргийг орон нутгийн засаг захиргаанд шилжүүлсэн байдаг;
- Австрид энэ ялын хэрэгжилтэд прокурорын байгууллагын хүсэлтээр тустай агентлаг хяналт тавьдаг ба энэхүү агентлаг нь нийгэмд үйлчлэх ялыг эдлүүлж буй байгууллагад зөвлөгөө өгдөг;<sup>71</sup>
- АНУ-д “*probation department*” гэдэг байгууллагаас хяналт тавьдаг. Уг байгууллага нь ялтнуудад ажил олж өгөх, мөн тэдний ял эдлэлтэд хяналт тавих чиг үүрэг бүхий байгууллага юм.<sup>72</sup>

Манай улсад ажил олгогч байгууллага, аж ахуйн нэгж өөртөө дээрх үүргийг гэрээний үндсэн дээр хүлээж, ялтныг өөрийн байгууллагад ажиллуулах асуудал боломж муутай байна. Иймд бусад оронд өргөнөөр хэрэглэгдэж байгаа хяналтын тогтолцоог судалж өөрийн оронд туршиж нэвтрүүлэх шаардлагатай.

<sup>71</sup> Community sanctions and measures in Europe and North America 2002. PP. 28

<sup>72</sup> Дурдсан эх сурвалж. 560

Ажил олгогч ялтны ажил эхлэх болон дуусах үед ирцийг бүртгэх, ажлын явц дунд нь ажил үүргийн гүйцэтгэл, чанарыг хянаж шалгадаг. Ялтан ажиллаж байх үедээ оргож зугтаана гэсэн ойлголт байдаггүй, тэд нийгмээс тусгаарлагдаагүй, олон нийтийн дотор байгаа тул ажил олгогч ялтны дэргэд байнга харгалзах хүн байлгаж, цаг тутам хараа хяналтын дор ажиллуулах хэрэггүй юм. Харин ажлын цагийн бүртгэл болон ялтны ажилласан байдлын тухай тодорхойлолт нь ял эдэлснийг нотлох гол бичиг баримт болно.

Өсвөр насны хүнд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг эдлүүлэхдээ түүний бие бялдар оюун санааны хөгжилд ачаалал өгөхгүй байх ажил хийлгэж, тухайн ажлын байранд *“халамжлан хчмцүжцүлэгчтэй”*, эсвэл багш нартай хамт байлгавал үр нөлөө сайтай гэж үзэж байна.

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял хэрэгжиж эхэлсэн 2 жил 6 сарын хугацаанд ял эдлүүлэх ажиллагаанд төрийн бус байгууллагууд нэг ч удаа оролцоогүй байна. Академич **Ж.Амарсанаа** *“Төрийн бус байгууллагууд нь манай иргэний нийгэм зохион байгуулсан бие цогц мөн учир өөрийгөө бүрдүцлэгч хүний эрх, эрх чөлөөг хангах талаар нийгэмшлийн хяналтыг эрхлэн хэрэгжүүлж энэ талаар засаг төрийн үйл ажиллагаанд идэвхтэй, үр дүнтэй нөлөөлж байх эрхэм чухал үүрэг, зорилготой.”*<sup>73</sup> гэж тэмдэглэсэн байна. Гадаад орнуудын туршлагаас харвал нутгийн өөрөө удирдах болон иргэний нийгмийн байгууллагын оролцоотойгоор гэрээний болон гэрээний бус арга замаар ялын хэрэгжилтийг хангуулдаг (Швед, Дани, Голланд, Норвеги), олон нийтийн сайн дурын төлөөлөл хяналт тавьдаг (Англи) гэсэн туршлага байна.

Бусад орны жишгээр *“нийгэмд тустай ажил”* гэдэг тусгай шаардлагыг хангах байгууллага аж ахуйн нэгжид төрийн төсөвт болон *төрийн захиалгат ажил гүйцэтгэдэг байгууллага, улсын үйлдвэрийн газар, нийгмийн халамжийн үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллага* гэсэн хүрээнд хамааруулж үздэг. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын үр нөлөөг дээшлүүлэхэд энэ ялын талаарх олон

<sup>73</sup> Амарсанаа.Ж. Ардчилсан эрх зүй. УБ.,2009. 88 дахь тал

нийтийн мэдлэг, ялангуяа ажил олгогчоос ялын ач холбогдлыг ойлгож хүлээн авах, ажлын байрыг бий болгоход анхаарах асуудал чухал юм. Төрийн байгууллагуудыг дараах байдлаар төрөлжүүлж, ялтны хийх ажлыг тодорхойлж болно. Үүнд:

- Төрийн захиргааны болон тусгай байгууллагад: *Эдийн засагч-нябо мэргэжилтэн, слесарь, мужаан, засварчин болон баримт бичиг цэгцлүүлэх бичиг хүргэх, хот тохижилтын цэвэрлэгээ үйлчилгээ, хашаа барих, дайчилгааны ажил, өвс тэжээл ачих, буулгах г.м;*
- Боловсрол соёлын байгууллагад: *Цахилгаанчин, сантехникч, гагнуурчин, мужаан болон цзүүлэн самбар хийлгэх, барилгын засвар, тохижилт үйлчилгээ, тоглоомын талбай засах, хүнсний ногоо тарих, цэвэрлэгээний ажил г.м;*
- Эрүүлийг хамгаалах байгууллагад: *Эмч, сувилагч, цахилгаанчин, сантехникч, мужаан, засал чимэглэлч, инженер техникийн ажилтан болон хүнсний ногоо тарих, тохижилт цэвэрлэгээ, аж ахуй газар шорооны ажил г.м;*
- Улсын үйлдвэрийн газарт: *Зам засвар, будаг хийх, барилга засвар, газар шорооны ажил г.м;*

Бодит байдалд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг хэрэгжүүлэх ажлын байр нь тухайн орон нутагт хангалттай мэт боловч уг ялын талаарх олон нийтийн ойлголт хангалтгүй, ялтныг ажиллуулах практик туршлага байхгүй, ажил олгогч ялтныг ажиллуулах асуудалд болгоомжлох, сэрэмжлэх байдалтай хандах нь ялын хэрэгжилтэд бэрхшээл учруулж байна. Тиймээс нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг эдлүүлэх болон бусад төрлийн ялаас давуу байдал, ач холбогдол, ялтны гүйцэтгэж буй нийгэмд хэрэгтэй ажлын талаар дэлгэрэнгүй мэдээллийг олон нийтэд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр болон бусад үр нөлөөтэй арга хэрэгслээр байнга сурталчлах шаардлагатай юм.

Орон нутгийн засаг дарга, түүний тамгын газарт энэ ялын ач холбогдол, мөн чанар, хариуцах үүргийг нарийн ойлгуулах, ял эдлүүлэхэд олон нийтийн байгууллага, ажилтны хамтын

ажиллагааг шинэ шатанд гаргах хэрэгтэй байна. Иймд хуулийн агуулга, зорилтын талаар нэгдсэн ойлголттой байж ийм ял шийтгэлийг шүүх ногдуулсан үед юу хийхээ бүгд тодорхой мэдэж байх, ялтанг тохирсон ажлын байраар хангах, ял шийтгэлээ эдэлж байх хугацаанд нь хяналт тавих зэрэгт анхаарах боломжтой.

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг хэрэгжүүлэхэд байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааны илүү өндөр түвшинд байх шаардагдах учир прокурор, шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага, засаг даргын тамгын газар, ажил олгогч бусад байгууллагын төлөөллийг оролцуулсан сургалт, семинарыг зохион байгуулж, түүнд нийгэмд үйлчлэх ялын үндсэн ойлголт, бусад орны туршлага, нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг ногдуулж болохоор Эрүүгийн хуульд заасан хэргүүд болон шүүгдэгчийн хувийн байдалд хамаарах асуудал, ялтны ажлын байрны төрөл, эдгээр нь нийтэд тустай ажил мөн эсэх, ялтантай харилцах арга барил гэх мэт сэдвийг оруулах нь үр дүнгээ өгнө. Засаг даргын тамгын газрын хөдөлмөрийн асуудал хариуцсан ажилтнуудын үүрэгт нийтэд тустай ажил хийлгэх ял шийтгүүлсэн ялтны ажлын байрыг олж өгөх, хяналт тавих чиг үүргийг хамааруулах нь зохистой юм.

Гадаадын орнуудад тусгайлсан хөдөлмөрийн жагсаалтаас гадна ял эдлүүлэх ажиллагаанд төрийн болон төрийн бус байгууллагын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчид хяналт тавьж ажилладаг туршлагыг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй<sup>74</sup> гэж зарим судлаачид үзжээ.

<sup>74</sup> Баярбаясгалан.О. Албадан ажил хийлгэх ялын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох нь. Шүүх эрх мэдэл. сэтгүүл. УБ.,2015. №1. 139-140 дахь тал

## ТАВ. НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛЫГ ЭДЛҮҮЛЭХЭД ТАВИХ ПРОКУРОРЫН ХЯНАЛТ

Хүний эрх бол хүнийг нэр төртэй, үнэ цэнэтэй амьдрах наад захын хэрэгцээ, шаардлага, оршихуйн үндэс юм.<sup>75</sup> Хүний эрх, эрх чөлөөг эдлэхэд хууль бусаар саад учруулахгүй байх, зөрчихгүй байхын тулд төрөөс хууль тогтоомж батлах байдлаар хүний эрхийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх, хохирлыг арилгах бүтэц тогтолцоог бий болгодог. Үүний илрэл нь хүний эрхийг хамгаалах томоохон баталгаа болох прокурорын хяналт юм. Прокурорын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд “*Хүний эрх, эрх чөлөө, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах, түүнийг зөрчигдөхөөс сэргийлэх, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх арга хэмжээ*”<sup>76</sup>-ний тухай тусгасан байна. Прокурорын хяналтын зорилго бол хууль дээдлэх, хуулийг нэг мөр хэрэгжүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг хангах нийтийн болон төрийн хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалахад чиглэгдэнэ.<sup>77</sup>

### 5.1 ПРОКУРОРЫН ХЯНАЛТЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

БНМАУ-ын Засгийн газрын 1930 оны 07 дугаар сарын 25-ны өдрийн 24 дүгээр хурлын тогтоолын 4 дүгээр зүйл ба Улсын Бага Хурлын Тэргүүлэгчдийн 1930 оны 08 дугаар сарын 14-ний өдрийн 25 дугаар тогтоолын 1 дүгээр зүйлээр “*Улсын прокуроруудаас гүйцэтгэх эрх цүргүцдийн дүрэм*” нэртэйгээр батлан гаргасан үеэс эхлэн Монгол Улсын төрт ёсноо прокурорын байгууллага тодорхой байр суурь эзлэх болсон.<sup>78</sup>

<sup>75</sup> Хүний эрх. эмхтгэл. УБ.,2014. 5 дахь тал

<sup>76</sup> Прокурорын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. эмхтгэл. УБ.,2017. №24

<sup>77</sup> Рубцова.Н. Цели и задачи вопросы прокурорского надзора за соблюдением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, не связанных с лишением свободы. Вестник. ЮУрГУ. серия “Право” 2016. Т.16 №2 с-87

<sup>78</sup> Монгол Улсын прокурорын байгууллагын түүхэн замнал. УБ.,2010. 10 дахь тал

1992 оны Үндсэн хуулийн 56 дугаар зүйлд прокурор ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавих чиг үүргийг хуульчилсан.<sup>79</sup> Улсын Ерөнхий прокурор, түүний харьяа прокурорууд ял эдлүүлэх ажиллагаа хуульд заасан үндэслэл журам, дэглэмийн дагуу явагдаж байгаа эсэх, ял эдэлж буй этгээдийн хууль ёсны эрхэд халдаж байгаа эсэхэд<sup>80</sup> хяналт тавьж хуулийн хэрэгжилтийг хангуулж иржээ.

2017 оны Прокурорын тухай хуульд<sup>81</sup> прокурор ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавих чиг үүрэгт хорихоос өөр төрлийн ял эдлүүлэх ажиллагаа хуулийн дагуу явагдаж байгаа эсэхэд тавих хяналтыг багтаасан ба хяналт тавих прокурорын бүрэн эрхэд “Ял эдлүүлэх ажиллагаатай холбогдуулан албан тушаалтны гаргасан шийдвэр, бусад баримт бичигтэй танилцан шийдвэрийг хүчингүй болгох, уг асуудлыг шалгах, шалгуулахаар холбогдох байгууллагад шилжүүлэх, ял эдлүүлэх ажиллагаатай биечлэн танилцах, шалгах, илэрсэн зөрчлийг арилгуулах, шаардлагатай тохиолдолд зохих мэргэжлийн байгууллагыг хяналт шалгалтад оролцуулах, ял шийтгүүлэх этгээдийн хүсэлт гомдлыг шийдвэрлэх, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх, шийтгэх тогтоол биелүүлэхтэй холбогдон гарсан санал, ял эдлүүлэхтэй холбоотой дүгнэлтийг шүүхэд гаргах, шүүх хуралдаанд оролцох, холбогдох байгууллага, албан тушаалтнаас шаардлагатай баримт бичиг, тодорхойлолт, тайлбар гаргуулан, хуульд тусгайлан заасан тохиолдолд шинжээч томилж дүгнэлт гаргах, ял эдлүүлэх ажиллагааны явцад хүний эрх, эрх чөлөөг хөндсөн ажиллагаа хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу явагдаж буй эсэхэд хяналт тавих, шүүхийн шийтгэх тогтоол биелүүлэхтэй холбоотой, санал, хүсэлт, дүгнэлтийг хянаж шийдвэрлэх, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтны гаргасан шийдвэрийг хянах, ял эдлүүлэх ажиллагааны явцад гаргасан зөрчил, түүнд нөлөөлсөн шалтгаан нөхцөлийг арилгуулахаар прокурорын шаардлага бичих” зэргийг хамааруулсан байна.<sup>82</sup>

<sup>79</sup> Монгол Улсын Үндсэн хууль. Төрийн мэдээлэл. эмхтгэл. УБ.,1992.№1

<sup>80</sup> Баясгалан.Г., Туяа.Н., Цэрэнбалтав.Б. Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн тайлбар. УБ., 2003. 56 дахь тал.

<sup>81</sup> Прокурорын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. эмхтгэл. УБ.,2017. №24

<sup>82</sup> Дурдсан эх сурвалж. 48.1.6 дугаар зүйл

Хуулийн хэрэгжилт сул байгаа нэг шалтгаан нь ажил хариуцсан албан тушаалтнуудын хариуцлагатай холбоотой. Тэд ажлаа зохих ёсоор биелүүлж байна гэж үздэг ч шаардлага хангахгүй байгаа нь прокурорын хяналт, шалгалтаар тогтоогддог. Улсын Ерөнхий прокурорын дэргэдэх Зөвлөлийн хуралдаанаар “Албадан ажил хийлгэх ялын хэрэгжилт”, “Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хэрэгжилт”-ийг шалгасан дүнг тогтмол хэлэлцэж тухай бүр “хангалтгүй” гэсэн үнэлгээ өгч холбогдох арга хэмжээ авахыг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд үүрэг болгож ирсэн ч хууль тогтоомжийн зөрчлийг арилгуулж чадаагүй байна.

2017 онд нийт 246 ялтан нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдэлснээс мэргэжил, ур чадварт тохирсон ажил хийлгээгүй нь хуулийн хэрэгжилт ямар байгааг харуулж байна. Ялтны үйлдсэн гэмт хэргийн төрөл онцлогт тохируулан тэдгээрийг цээрлүүлэх, дахин гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн нийтийн ашиг сонирхолд тустай ажил хийхэд прокурор анхаарах ёстой. Гадаад орны туршлагаас харахад Тайвань Улсад мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодистой холбоотой хэрэгт энэ төрлийн ял шийтгүүлсэн нийтийн танил дуучныг хар тамхины эсрэг аяны хүрээнд үнэ төлбөргүй тоглолт хийлгэсэн<sup>83</sup> байна.

Шүүх нийтэд тустай ажил хийлгэх ял ногдуулахдаа ялтны хийх ажлыг тусгайлан тогтоосон тохиолдол бага байгаагийн нэг шалтгаан нь улсын яллагч шүүх хуралдаанд дүгнэлт гаргахдаа Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 34.7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу “... Эрүүгийн хариуцлагын төрөл хэмжээ... бусад асуудал”-ын хүрээнд тухайн ялтанд чухам ямар ажлыг, хаана, хэдий хугацаагаар хийлгэх нь оновчтой талаар тодорхой санал гаргахгүй байгаагаас шүүх шийтгэх тогтоолдоо дурдахгүй байна. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хэрэгжилтийг нэг мөр хангуулан, ял эдлүүлэх ажиллагаанд тавих прокурорын хяналтыг сайжруулахад юуны өмнө оршиж буй зөрчлийг гаргуулахгүй байх, ялын биелэлтийг бодитойгоор хангуулах, ял биелүүлээгүй тохиолдолд тухай бүр хорих ялаар солиулж болохыг ялтанд урьдчилан сайтар ойлгуулах, ажил

<sup>83</sup> Улсын Ерөнхий прокурорын газрын мэдээлэл. УБ.,2017. 12.07. №7/38-ыг үзнэ үү

олгогчийг үүргээ бүрэн биелүүлэхийг шаардах, хэрэв тухай байгууллагын эрх бүхий ажилтан хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд Зөрчлийн тухай хуулийн 15.27 дугаар зүйлд заасны дагуу хариуцлага хүлээлгэдэг байх, нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдлүүлэх ажиллагаа хуулиар тогтоосон журмын дагуу явагдаж байгаа эсэх, шийдвэр гүйцэтгэгч хуульд заасны дагуу тогтмол хяналт тавьж байгаа эсэхэд прокурор байнга, тасралтгүй хяналт тавих нь ач холбогдолтой юм.

ОХУ-д прокурор нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдлүүлэлтийн байдалд хяналт тавихдаа эхлээд статистик тоо баримт мэдээллийг авч судлах, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгах, шаардлагатай үед төлөвлөгөөнд заасан хугацааг үл харгалзан шалгалтыг эхлүүлэх, шалгах зүйлтэй холбогдох хууль журмыг нарийвчлан судлах, гомдол, санал, хүсэлттэй танилцах, өмнө хийсэн шалгалтын дүн, түүний биелэлттэй танилцах, шалгалт хийх хугацааг товлох, мэргэжлийн байгууллагаас хүн оролцуулах, ялтны хувийн хэргийг хянах, ялтнаас тайлбар гаргуулах, тодорхойлолт авах, ял эдэлж буй нөхцөл байдлыг үзэх, ажил олгогчийн үүрэг хариуцлага, гүйцэтгэлийг тодруулах, зөрчлийг шалгасан байдал зэргийг анхаардаг<sup>84</sup> байна.

Ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавих арга зүй, тактикийн асуудлыг шинээр боловсруулж прокуроруудыг сургаж, мэргэжлийн ур чадвар, мэргэшлийг дээшлүүлэх нь хяналтын үр нөлөөг сайжруулахад түлхэц болох юм. Тухайлбал, нийтэд тустай ажил хийлгэх ял шийтгүүлсэн этгээдийг хариуцан ажиллуулж байгаа байгууллага, албан хаагчийн хяналт сул, ялын биелэлтэд хариуцлагагүй ханддаг, ажил олгогч газрын ажилтан цагтаа ирдэггүйгээс ялтныг хүлээлгэдэг, ялтны хийх ажил хугацаандаа эхэлдэггүй сул зогсолт хийснийг сүүлд нөхөж цагийн тооцоо бичих, хуурамчаар ирц бүртгэх, өөр хоорондоо хуйвалдах, шийдвэр гүйцэтгэгч хяналт муу тавьсан зэрэг зөрчлийг илрүүлэхэд хяналтын ажлын шинэлэг арга зүй, хандлагаар ажиллах, аргачлал,

<sup>84</sup> Витина.М.Д. Актуальные вопросы прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении наказаний не связанных с лишением свободы. ISSN 1999-9917 человек: преступление и наказание. 2010. №3(70). с-76



стандартыг нэгдсэн байдлаар тогтоох нь зөрчлийг багасгах, арилгуулахад ач тустай.<sup>85</sup>

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын эрх зүйн орчин тодорхой хүрээнд бий болсон ч хэрэгжилт тааруу байгаа нь тэдгээрийн практик хэрэглээнээс ихээхэн шалтгаалж байна. Энэ нь юуны өмнө ял эдлүүлэх ажиллагаанд оролцогчдын мэдлэг боловсрол, ур чадвар, ажил хариуцах сахилга, түүнд тавих хяналтын явц байдалтай холбоотой гэж үзэж байна.

## **5.2 ПРОКУРОРЫН ХЯНАЛТЫН ЯВЦАД ИЛЭРЧ БУЙ НИЙТЛЭГ ЗӨРЧИЛ**

Хууль тогтоомжийн практик хэрэглээнд дараах зөрчил нийтлэг гарч байгаа нь нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын үр нөлөөг бууруулж байна. Тухайлбал:

- Ахлах шийдвэр гүйцэтгэгч нийтэд тустай ажил хийлгэх байгууллагын саналыг авахгүй сонголт хийж, тулгах байдлаар гэрээ хийж ялтан ажиллуулснаас тухайн байгууллага хүлээн авахаас татгалзах, хамт олон дургүйцэх, эсхүл хүлээн авсан ч хэлбэр төдий ял эдлүүлдэг. Гэрээг албан ёсоор тэмдэг дарж, гарын үсэг зурж баталгаажуулдаггүй;
- Ялтны эрүүл мэндийн байдал, эзэмшсэн мэргэжил, ур чадвар, хөдөлмөр эрхэлж буй эсэх болон холбогдох тодорхойлолт лавлагааг ялтнаас гаргуулж авалгүйгээр байгууллагад хуваарилах, ялтан лавлагааг гаргаж өгөөгүй тохиолдолд энэ тухай тэмдэглэл үйлдэж хувийн хэрэгт хавсаргадаггүй;
- Ахлах шийдвэр гүйцэтгэгч ялтны хувийн хэрэгтэй тогтмол танилцан, баяжилт хийж, хяналт бүрэн тавьдаггүй;
- Ялтан ажиллуулж байгаа байгууллага гэрээний үүргээ биелүүлээгүй (*төсөв мөнгөгүй шалтгаанаар ажлын*

<sup>85</sup> Мөнхбат.Ц. Ял эдлүүлэх ажиллагаанд тавих прокурорын хяналтын тулгамдсан асуудал. Монгол Улсын үндсэн хуулийн байгууллагуудын тогтолцоон дахь прокурорын байгууллагын үүрэг, тулгамдсан асуудал. Олон улсын эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхтгэл. УБ.,2017. 161 дэх тал

*хувцас, хөдөлмөрийн багаж олгохгүй байх г.м)* тохиолдолд холбогдох арга хэмжээ (*гэрээг хүчингүй болгох, ялтныг татах, холбогдох ажилтанд хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэх г.м)* авдаггүй;

- Ялтан ажиллуулах байгууллагатай хийх гэрээнд гүйцэтгэх үүргийн оронд зөвхөн албан газрын нэрийг бичсэнээр ажил олгогч нь ялтнаар өөрийн дураар ямар ч хамаагүй ажил хийлгэдэг;
- Ялтны хуульд заасан эрх үүргийг тайлбарлаж энэ тухай тэмдэглэл үйлдэж, гарын үсэг зуруулдаггүй;
- Шийдвэр гүйцэтгэгч ялтны цагийн бүртгэлийг шалгасан тэмдэглэл хөтөлдөггүй, зөвхөн байгууллагын тодорхойлолтыг үндэслэж шийдвэр гаргадаг. Ажлын цагийн бүртгэлд ялтнаар гарын үсэг зуруулдаггүй;
- Ялтан ажиллуулж байгаа байгууллага хууль зөрчиж чөлөө олгодог энэ хугацааг ял эдэлсэнд тооцож бүртгэдэг;
- Нийтэд тустай ажил хийж буй ялтны гаргасан зөрчлийг тухайн байгууллага шийдвэр гүйцэтгэгчид мэдэгдэхгүй нуун дарагдуулдаг;
- Шийдвэр гүйцэтгэгч *“Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялаар шийтгүүлсэн ялтныг ажиллуулах байгууллагын жагсаалт”*-д заагаагүй буюу сум, багийн засаг дарга, театр, хот тохижилтын газар гэх зэрэг газартай гэрээ хийж ажиллуулдаг;
- Ялтан ажиллуулж байгаа байгууллага ялтныг хуульд зааснаас илүү цагаар ажиллуулдаг ба цагийн бүртгэлд 4 цагаар ажилласнаар худал тэмдэглэдэг;
- Ялтан ажиллуулах байгууллагатай хийх гэрээнд ажлын байрны талаар тусгаагүй;
- Хөдөлмөр хамгаалал аюулгүй ажиллагааны зааварчилгааг өдөр бүр өгдөггүй, зарим тохиолдолд нөхөж гарын үсэг зуруулдаг;
- Шийдвэр гүйцэтгэгч гэрээ хийгээгүй байгууллагад ялтныг ажиллуулдаг;

- Орон нутагт ялын талаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан мэдээлэх хэрэгцээ шаардлага байвч төсөв дутагдалтай;
- Орон нутгийн төвөөс алслагдмал сум, багт ял эдлүүлэхэд хяналт тавих хүн, хүч, унаа, бусад зардлын төсөв байхгүй;
- Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын талаар албан тушаалтан, иргэдийн ойлголт хангалтгүй;
- Аймаг, нийслэл, дүүргийн засаг даргын тамгын газрын хууль, эрх зүйн хэлтэс ялын биелэлтэд оролцдоггүй ;
- Шүүх нийтэд тустай ажил хийлгэх ял шийтгүүлсэн этгээдэд холбогдох шийтгэх тогтоол, гүйцэтгэх хуудсыг шийдвэр гүйцэтгэх газар, хэлтэст хүргүүлэхгүй байгаагаас ялтан ял завшдаг;
- Шийдвэр гүйцэтгэгч ялтны ял эдлэлтийн байдалтай танилцсан тухай тэмдэглэл үйлддэггүй, танилцсан ч хугацаа хэтрүүлдэг;
- Ажил олгогч ялтны ял эдлэлтийн талаар шийдвэр гүйцэтгэгчид мэдээлэх үүргээ биелүүлдэггүй;
- Шийдвэр гүйцэтгэгч ялтны хувийн хэрэгт эрүүл мэндийн байдал, эзэмшсэн мэргэжил, ур чадварыг тогтоосон баримтыг хавсаргадаггүй;
- Шийдвэр гүйцэтгэгч ялтан ажиллуулах эсэх талаар ажил олгогчийн саналыг хүлээж авалгүй шууд хуваарилдаг;
- Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялаар шийтгүүлсэн этгээдийг ажиллуулах гэрээнд нийтийн ашиг сонирхолд тустай ажлын ямар байранд үүрэг гүйцэтгэх, ажлын хувцас, багаж хэрэгсэл зэргийг дурдаагүй, нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хугацааг буруу бичих зэрэг үйлдэл илэрч байна.

Дээр дурьдсан зөрчлөөс гадна цаашид шийдвэрлэх шаардлагатай дараах асуудал байсаар байна. Үүнд:

- Шийдвэр гүйцэтгэгчийн ажлын ачаалал их байгаа нь хяналтын чанарт нөлөөлж байна;

- Нийгэмд ашигтай ажил гэдгийг эрх зүйн талаас нь тодорхойлоогүйгээс ялын зорилго хангагдаагүй;
- Ажил олгогчтой гэрээ хийх болон шүүхийн шийдвэр хуулийн хугацаанд шийдвэр гүйцэтгэх газарт ирээгүйгээс ялтан ажиллуулах хугацаа уртасдаг;
- Орон нутгийн төвөөс алслагдмал сум, багт ял эдлүүлэхэд хяналт тавих хүн, хүч, унаа, бусад зардлын төсөв байхгүй;
- Орон нутагт ялын талаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан мэдээлэх хэрэгцээ шаардлага байдаг ч төсөв дутагдалтай;
- Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч байгууллагын харьяа нэгжгүй нутаг дэвсгэрт оршин суух ялтны ял эдлүүлэх ажиллагаанд нутаг дэвсгэрийн цагдаагийн байгууллагын төлөөлөгч байхгүй нөхцөлд яах вэ гэсэн асуултыг хэрхэн шийдвэрлэх нь тодорхойгүй;
- Ялтан сумын төвд өдрийн 4 цаг ажил гүйцэтгэхэд хөдөө байх хувийн мал аж ахуй нь эрсдэлд ордгоос ялын хугацааг өдөрт 8 цаг хүртэл нэмэгдүүлэх санал тавьдаг;
- Мэргэжилтэй хүнийг ажиллуулах ажлын нөөц багатай тул гол төлөв хот тохижилтын ажил хийлгэдэг;
- Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хугацаа урт байдгаас ял эдлүүлэх байгууллага өөрийн үндсэн ажилтанд ялтны цаг бүртгэх, хөдөлмөр хамгаалал, аюулгүй ажиллагааны зааварчилгаа өгөх ажлыг хариуцуулан ял эдлэлтийн байдалд хяналт тавих нь нэмэлт ачаалал үүсгэдэг тул ялтан авах сонирхол багатай байдаг зэрэг санал олонтаа гарч байгааг анхаарахгүй байж болохгүй.

## **ЗУРГАА. НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛЫН ЭРҮҮГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ, ШИЙДВЭРЛЭХ АРГА ЗАМ**

### **6.1 ЭРҮҮГИЙН ХУУЛЬ ТОГТООМЖИД ОРУУЛАХ НЭМЭЛТ ӨӨРЧЛӨЛТ БА НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛ**

Эрүүгийн эрх зүйн ялын тогтолцоонд шинээр тусгагдсан нийтэд тустай ажил хийлгэх ял хэрэгжиж эхэлснээс хойш уг ялын биелэлтийн байдал, үр нөлөөний талаар ял эдлүүлэх болон хяналт тавих эрх бүхий байгууллагууд, эрдэмтэн судлаач, практик ажилтнууд шүүмжлэлтэй хандаж, холбогдох хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай болсон талаар онцлон тэмдэглэж санал дэвшүүлэх болжээ.

Монгол Улсын Засгийн газраас 2019 оны 09 дүгээр сарын 17-ны өдөр Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн Эрүүгийн хууль, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын эрх зүйн зохицуулалт дутуу боловсруулагдсан, оршиж буй тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэж чадаагүй болохыг судлаачийн хувьд дүн шинжилгээ хийж бодит байдлыг харьцуулж үзэв.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 5.1 дэх хэсэгт *“Тогтвортой, хариуцлагатай улс төрийн соёлыг төлөвшилж, хүчтэй, чадамжтай, хууль дээдэлсэн төрт ёсыг бэхжүүлэх зарчмыг баримтална”*, 5.3 дахь хэсгийн *“Хууль заавал хэрэгждэг, хүн бүрт эрх тэгш, алагчлалгүй, шударга үйлчилдэг, итгэл хүлээсэн хүний эрхийн мэдрэмжтэй, шударга ёсны засаглалыг бэхжүүлэх зарчмыг баримтална”*, 5.1.3 дахь хэсгийн *“Төрийн бодлогын залгамж чанарыг хадгалах хүрээнд салбар бүрд батлагдан хэрэгжиж буй бодлогын уялдаа холбоог хангаж боловсронгуй болгон үргэлжлүүлнэ”*, 5.2.11 дэх хэсгийн *“Хууль зүйн актуудын давхардал, зөрчилтэй заалтуудыг илрүүлэх, арилгах...”* гэж заасан ба энэ хүрээнд хууль санаачлагчийн боловсруулсан 2017 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хэрэгжиж эхэлсэн эрүүгийн хууль тогтоомжид нэмэлт

өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг Улсын Их Хурлын 2019 оны намрын чуулганаар хэлэлцэж эхэлсэн байна.

Эрүүгийн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөлд 5.4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн ”**дөрвөөс**” гэснийг ... “**наймаас**” гэж, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль төсөлд 164 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн “**өөрөө зөвшөөрсөн тохиолдолд ажлын өдөр ажил болон хичээлийн дараа 4 цагаас ихгүй**” гэснийг “**ялтан өөрөө зөвшөөрсөн тохиолдолд 8 цагаас ихгүй**” гэж зөвхөн хоёр зүйл хэсэгт өөрчлөлт оруулахаар тусгажээ.

Энэхүү хуулийн төслийн томъёоллыг одоогийн хүчин төгөлдөр хуультай харьцуулж хүснэгтээр харуулбал:

*Хүснэгт 2. Хүчин төгөлдөр хууль болон нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн харьцуулалт*

Зүйл хэсэг	2015 оны Эрүүгийн хууль	Эрүүгийн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөл-2019 он
5.4 дүгээр зүйл 2 дахь хэсэг	Шүүх гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, учирсан хохирол, хор уршгийн шинж чанар, гэмт хэрэг үйлдсэн хүний хувийн байдлыг харгалзан нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг өдөрт 4-өөс дээшгүй цагаар, нийт 240-720 цагаар тогтооно.	Шүүх гэм хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, учирсан хохирол, хор уршгийн шинж чанар, гэмт хэрэг үйлдсэн хүний хувийн байдлыг харгалзан нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг өдөрт 8-аас дээшгүй цагаар, нийт 240-720 цагаар тогтооно.
Зүйл хэсэг	2017 оны Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл-2019 он
164.1 дэх хэсэг	Нийтэд тустай ажил хийлгэх хугацаа нь амралтын өдөр болон үндсэн ажил, хичээлээс чөлөөтэй өдөр 4 цагаас ихгүй, ажлын өдөр болон хичээлээс чөлөөтэй үед 2 цаг, эсхүл өөрөө зөвшөөрсөн тохиолдолд ажлын өдөр болон хичээлийн дараа 4 цагаас ихгүй, 7 хоногт 10 цагаас багагүй байна.	Нийтэд тустай ажил хийлгэх хугацаа нь амралтын өдөр болон үндсэн ажил, хичээлээс чөлөөтэй өдөр 4 цагаас ихгүй, ажлын өдөр болон хичээлээс чөлөөтэй үед 2 цаг, эсхүл ялтан өөрөө зөвшөөрсөн тохиолдолд 8 цагаас ихгүй, 7 хоногт 10 цагаас багагүй байна.

Материаллаг хууль буюу Эрүүгийн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөлд зааснаар “*Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг өдөрт 8-аас дээшгүй цаг*” байхаар батлагдсан тохиолдолд Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх хуульд заасан “*Нийтэд тустай ажил хийлгэх хугацаа нь амралтын өдөр болон үндсэн ажил, хичээлээс чөлөөтэй өдөр 4 цагаас ихгүй, ажлын өдөр болон хичээлээс чөлөөтэй үед 2 цаг*” заалт мөн л практикт хэрэгжих боломжгүй байдал үүснэ. Учир нь 2002 оны Эрүүгийн хуульд байсан албадан ажил хийлгэх ялыг өдөрт 3-аас цагаас доошгүй байх заалт хэрэгжээгүй ба шийдвэр гүйцэтгэгч ялтны ажил хийх цагийг түргэн дуусгах зорилгоор өдөрт 8-12 цаг ажиллуулдаг, хэрэв дурдсан хугацаанд ял эдлэхгүй бол ялыг хорих ялаар солиулж, тухайн үед ажил эрхэлж, сургуульд сурч байсан ялтны эрхийг зөрчиж байсан. Харин 2015 оны Эрүүгийн хуульд өдөрт ял эдлэх хугацааг 4-өөс ихгүй тогтоосон нь олон улсын жишиг хандлагад нийцсэн алхам байсан. Хууль хэрэглээний практикт процессын хуулиас илүү материаллаг хуулийн заалтыг баримтлан шийдвэр гаргаж байгаа нь нийтлэг бөгөөд зүй ёсны асуудал юм.

Гадаад орнуудын туршлагаас харахад, Эрүүгийн хуульд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг өдөрт 4 цагаас дээшгүй байхаар хуульчилсан нь нийтлэг байхад манайд үүнийг өөрчилж “**дөрөв**” биш “**найм**” болгохоор хуулийн төсөлд тусгасан нь “**ухралт**” болжээ. Иймд Эрүүгийн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөл дэх “**наймаас**” гэснийг хасах, харин Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд “*ялтан өөрөө зөвшөөрсөн тохиолдолд 8 цагаас ихгүй*” гэж нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нь үндэслэлтэй юм.

Эрүүгийн болон Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялтай холбоотой зөвхөн хоёр зүйл заалтыг оруулахаар нэмэлт өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөлд заасан нь үнэхээр чамлалттай. Хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа хуулиуд 2017 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хойш одоог хүртэл хэрэгжиж ирсэн хугацаанд төрийн байгууллага, их, дээд сургуулиуд, мэргэжлийн байгууллагууд дангаар болон хамтран хурал, зөвлөгөөн, хэлэлцүүлэг, фокус бүлгийн ярилцлага зэргийг олонтаа хийж, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох асуудлаар гарсан ач холбогдол бүхий санал, шүүмж, зөвлөмжийг энэ удаагийн хуулийн төсөлд оруулаагүй байна.

Гэтэл “Хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах зорилгоор боловсруулсан” гэх хуулийн төслийн танилцуулгад “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2018 оны 06 дугаар сарын 21-ний өдрийн 1-1/ 3156 болон 2019 оны 04 сарын 18-ний өдрийн 1-1/1571 дүгээр албан бичгээр нутгийн захиргааны төв болон холбогдох нутгийн захиргааны байгууллагаас тусгайлан санал авч ирүүлсэн саналыг судалж тусгасан болно” гэсэн нь үндэслэлгүй байна.

## **6.2 ЭРҮҮГИЙН ХУУЛЬ ТОГТООМЖИД НЭМЭЛТ ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ХУУЛИЙН ТӨСӨЛД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ**

Хууль санаачлагч Эрүүгийн хууль, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн нийтэд тустай ажил хийлгэх ялтай холбоотой хэсгийг боловсруулахдаа Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн<sup>86</sup> заалтыг баримтлаагүй байна. Үүнд :

- Хуулийн төслийг боловсруулахдаа олон нийтийн оролцоог хангах, судалгаа шинжилгээнд үндэслэсэн байх зарчмыг баримтлаагүй;
- Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах явцад холбогдох төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн болон судалгааны байгууллагын гаргасан саналыг харгалзаж үзээгүй;
- Засгийн газрын санал дүгнэлтэд тухайн хууль тогтоомжийн төсөл нь Монгол Улсын олон улсын гэрээнд нийцэж байгааг судалсан эсэхийг дурдаагүй;
- Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хийсэн хяналт шинжилгээ, үнэлгээний дүнг УИХ, Засгийн газар жилд 1 удаа тогтмол хэлэлцэж, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх, хууль тогтоомжийг хооронд нь уялдуулах,

<sup>86</sup> Хууль тогтоомжийн тухай хууль. Төрийн мэдээлэл.УБ.2015.№25



хууль тогтоомжийг системчлэн кодификаци хийх зэрэг арга хэмжээг хэрэгжүүлээгүй;

- Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийх, гарч байгаа хүндрэл бэрхшээл, нийгэмд учруулж байгаа эерэг, сөрөг нөлөөг тодорхойлоогүй.
- Олон нийтийн хэлэлцүүлэг, уулзалт зохион байгуулах, санал асуулга явуулаагүй, олон нийтийн цахим сүлжээгээр хэлэлцүүлэг хийгээгүй байна.

Монгол Улсын Засгийн газраас Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн Эрүүгийн хууль, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл дэх нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын эрх зүйн зохицуулалт нь одоо тулгамдаж буй асуудлыг бүрэн гүйцэд шийдвэрлээгүй, хуулийн давхардал, хийдэл зөрчлийг арилгаж чадаагүй, дутуу боловсруулагдсан бөгөөд хэрэв энэхүү хуулийн төслийг Улсын Их Хурлын чуулганаар баталж мөрдүүлсэн тохиолдолд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын үр нөлөө улам буурч, Эрүүгийн хуульд заасан ялын зорилго хангагдахгүй болно гэсэн дүгнэлтэд хүрч байна.

### **6.3 НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛЫН ХЭРЭГЖИЛТЭД НӨЛӨӨЛЖ БУЙ ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ, ШИЙДВЭРЛЭХ ГАРЦ**

- Эрүүгийн хуульд заасан нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын тодорхойлолтыг агуулгын хувьд авч үзвэл шүүхээс гэм буруутай нь тогтоогдсон этгээдийн ямар ажил хийхийг шүүх шийтгэх тогтоолдоо заавал тусгасан байх шаардлагыг тавьж буй мэт боловч бодит байдалд хэрэгжихгүй байна. Хууль хүчин төгөлдөр мөрдөж эхэлснээс хойш эхний 4 сарын хугацаанд улсын хэмжээнд нийтэд тустай ажил хийлгэх ял шийтгүүлсэн 272 этгээдэд холбогдох шүүхийн шийтгэх тогтоолд зөвхөн 3 буюу 1.1 хувьд нь ямар ажил хийхийг заасан, бусад 269 буюу 98.1 хувьд огт заагаагүй

болох нь судалгаагаар тогтоогджээ.<sup>87</sup> Энэ байдал одоог хүртэл үргэлжилсээр байна. Хууль хэрэгжихгүй байгаа шалтгааныг тодруулахаар шүүгч нартай фокус ярилцлага хийхэд нийтэд тустай ажлын талаарх жагсаалтыг шүүхэд гаргаж өгөх субъектийг хуульд тодорхой заагаагүй учир шүүх шийтгэх тогтоолд тусгах боломжгүй байгааг дурджээ.<sup>88</sup> Шүүгч хараат бус байж гагцхүү хуульд захирагдах<sup>89</sup> үүргээ ч биелүүлэхгүй байна. Шүүхийн шийдвэрт тусгайлан заагаагүй тохиолдолд нийтэд тустай ажлыг нутгийн захиргааны байгууллагын саналыг үндэслэн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх төв байгууллагаас баталсан жагсаалтад заасан байгууллагад гүйцэтгэх<sup>90</sup> тухай заалтыг процессын хуульд оруулсан нь материаллаг хуультай зөрчилдөж байна. Энэ асуудлыг шийдвэрлэх гарц нь өнөөгийн нөхцөлд нийтийн ашиг сонирхолд тустай ажлыг шүүх тогтоох хуулийн заалтыг хүчингүй болгох шаардлагатай нь харагдаж байна.

- Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг “цалин хөлс олгохгүйгээр хийлгэх” гэсэн хуулийн тодорхойлолтыг тодруулах шаардлагатай. “Цалин хөлс олгохгүй” гэсэн нь ялтны хийсэн ажлын тоо чанарт тохирсон цалин хөлс байх ба түүнийг ялтанд “олгохгүй” гэсэн утга агуулагдаж байна. Олон улсын жишигт “цалин хөлс олгохгүй” бус, харин “цалин хөлсгүй” гэж өөр байдлаар хуульчилсан нь нийтлэг байгааг хүлээн авч хуулийн заалтыг өөрчлөн найруулах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

<sup>87</sup> Ц.Мөнхбат. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын эрх зүйн зохицуулалт ба, практик хэрэглээнд шүүмжлэлтэй хандах нь. Хорихоос өөр төрлийн ял эдлүүлэх ажиллагаа: хэрэгжилт, чиг хандлага. Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл. УБ.,2018. 86 дахь тал

<sup>88</sup> Дархан-Уул аймгийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч нартай хийсэн фокус ярилцлагын тэмдэглэлээс.

<sup>89</sup> Монгол Улсын Үндсэн хууль. Төрийн мэдээлэл. эмхтгэл. УБ.,1992. №1. 49 дүгээр зүйл. 1 дэх хэсэг

<sup>90</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. эмхтгэл. УБ.,2017.№24. 163 дугаар зүйлийг үзнэ үү.

- Шүүхийн шийдвэрт тусгайлан заагаагүй тохиолдолд шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх төв байгууллагаас баталсан жагсаалтад заасан байгууллагад нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг гүйцэтгүүлж байгаа нь асуудал үүсгэжээ. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын даргын 2017 оны 8 дугаар сарын 31-ны өдрийн А/168 дугаар тушаалаар<sup>91</sup> “Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялаар шийтгүүлсэн ялтныг ажиллуулах байгууллагын жагсаалт”-ыг баталж аймаг, нийслэлийн засаг даргын эрхлэх ажлын хүрээнд 33, сум дүүргийн засаг даргын эрхлэх ажлын хүрээнд 17 нийт 50 байгууллага, мөн аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн төрийн өмчит үйлдвэрийн газар, орон нутгийн өмчит аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газруудад тус тус эдлүүлэхээр зааж, тушаалын хавсралтад Улаанбаатар хотод үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагуудыг хамааруулсан ба зарим төрийн байгууллагын нэршлийг буруу бичиж, заримыг нь орхигдуулсан байна. Жагсаалтад зарим байгууллагыг ямар үндэслэлээр оруулсан нь ойлгомжгүй (*Жишээ нь, Статистикийн газар, Мэдээлэл технологийн газар, Худалдан авах ажиллагааны газар, Дотоод аудитын алба г.м*) байна. Хуульд ялтан ажиллуулах байгууллагуудыг бус ялтны хийж гүйцэтгэх ажлын жагсаалтыг батлахаар заасан бол оновчтой байх байсан. Зөвхөн байгууллагуудын жагсаалтыг баталснаар ялтнаар ямар ажил, хаана хийлгэх нь тэдгээр байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтны “эрх мэдэл”-ийн асуудал болж юу хүссэнээ ялтнаар хийлгэх боломжийг нээж өгсөн байна.
- Аливаа ашиг сонирхлын тухайд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхол гэж хоёр хувааж үздэг. Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн<sup>92</sup>

<sup>91</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын эрх зүйн баримт бичгийн эмхтгэл. УБ., 2017-г үзнэ үү

<sup>92</sup> Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. эмхтгэл. УБ., 2012. №8-ыг үзнэ үү.

3 дугаар зүйлд “нийтийн ашиг сонирхол” гэж “нийтийн албан тушаалтан Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуулиар олгогдсон бүрэн эрхээ хувийн ашиг сонирхлоос ангид, тэгш шударгаар хэрэгжүүлнэ гэх олон нийтийн итгэл” гэж тодорхойлжээ. Мөн “нийтийн ашиг сонирхол (Public interest)” гэдэг нь “хувь хүмүүсийн тус тусын сонирхлын нийлбэр, эсхүл тухайн нэг бүлгийн сонирхол бус, харин нийт иргэдийн нийтлэг сонирхол юм. Төрийн бүх албан хаагч албан үүргээ гүйцэтгэхдээ нийтийн ашиг сонирхлыг өөрсдийн болон хувийн ашиг сонирхлоос ангид байх үүрэгтэй байдаг. Энэ зарчим Засгийн газрын хөтөлбөр хэрэгжүүлж байгаа, үйлчилгээ үзүүлж байгаа хэн боловч тэдний төрийн жинхэнэ албан хаагч, орон тооны болон орон тооны бус, тус, гэрээт ажилтан, удирдах зөвлөлийн гишүүн, зөвлөх, сайн дурын ажилтан байхаас үл хамааран бүгдэд нь хамааралтай”<sup>93</sup> байна. Үүнээс “гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг шүүхээс тогтоосон нийтийн ашиг сонирхолд тустай ажлыг ...”<sup>94</sup> гэдгийг “гэмт хэрэг үйлдсэн хүн олон нийтийн итгэл хүлээсэн хувийн ашиг сонирхлоос ангид тэгш шударга, албан тушаалтанд тустай ажил хийх” гэж төсөөлөгдөж байх тул гадаад орнуудад өргөн дэлгэрсэн “нийгмийн ажилд татан оролцуулах” (Казахстан), “нийгмийн тусын тулд ажиллах” (Испани, Молдав), “нийгэмд тустай хөдөлмөр хийх” (Латви) зэрэг байдлаар томъёолох нь бодит байдалд нийцэх юм. Толь бичигт “нийт” гэснийг “нийтийн санаа сэтгэл, олон тчмэн, олон нийт”<sup>95</sup> гэж тайлбарласан нь бий.

- Хуульд “нийтэд тустай ажил хийх хугацаа нь амралтын өдөр болон үндсэн ажил, хичээлээс чөлөөтэй өдөр 4 цагаас ихгүй, ажлын өдөр, ажил болон чөлөөтэй цагт 2 цаг”<sup>96</sup> гэсэн нь энгийн байдлаар уншиж ойлгоход хүндрэл

<sup>93</sup> Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар бичиг. УБ.,2010. 87 дахь тал

<sup>94</sup> Эрүүгийн хууль. Төрийн мэдээлэл. эмхтгэл. УБ.,2016. №8-ыг үзнэ үү

<sup>95</sup> Я.Цэвэл. Монгол хэлний товч тайлбар толь. УБ.,1966-г үзнэ үү

<sup>96</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. эмхтгэл. УБ,№24. 164 дүгээр зүйлийг үзнэ үү.

учруулж байна. Иймд “...үндсэн ажил... чөлөөтэй өдөр 4 цаг, ажлын өдөр, ажил... чөлөөтэй үед 2 цаг” гэж ялтныг үндсэн ажилтай эсхүл ажилтай гэж хоёр өөр байдлаар бичсэнийг залруулах нь зүйтэй юм.

- “Нийтийн ашиг сонирхолд тустай нийгэмд ашигтай ажил” гэж ямар ажил болохыг хууль, журмаар тодорхойлоогүй тул төрийн байгууллагууд энэ талаар нэгдсэн ойлголтгүй байгаа нь хууль хэрэгжүүлэхэд гол хүндрэлийг учруулж байна.
- Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд<sup>97</sup> шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийг биелүүлэх субъектэд “байгууллага” гэж ерөнхий томъёолсон байхад ОХУ-ын Эрүүгийн процессын хуульд<sup>98</sup> “байгууллага” гэсэн нэр томъёог “төрийн, орон нутгийн өөрөө удирдах, олон нийтийн байгууллага” гэж дэлгэрүүлж тодорхойлжээ.
- Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн зарим зохицуулалт нь материаллаг хуультай зөрчилдөж байна. Эрүүгийн хуульд “ялтан нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг биелцүүлээгүй бол нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын 8 цагийн ажлыг нэг хоногоор тооцож хорих ялаар солино”<sup>99</sup> гэж заасан байхад эрүүгийн процессын хуульд “шүцхийн шийдвэрээр оногдуулсан ялыг албадлагын арга хэмжээгээр солих тухай шүцхийн шийдвэр гарсан бол эрцүгийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг дуусгавар болгоно”<sup>100</sup>, “албадлагын арга хэмжээ авсан шийдвэрийг хүчингүй болсонд тооцож ял шийтгэсэн бол албадлагын арга хэмжээг дуусгавар болгоно”<sup>101</sup>, “нийтэд тустай ажил хийлгэх ял шийтгүүлсэн ялтан ял эдлүүлэхэд

<sup>97</sup> Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль. Төрийн мэдээлэл, эмхтгэл, УБ, 2017. №23.2 37.3 дугаар зүйлийг үзнэ үү.

<sup>98</sup> Legislationline.org/ru.ОХУ-ын Эрүүгийн процессын хууль. 292 дугаар зүйл, 1 дэх хэсэг

<sup>99</sup> Эрүүгийн хууль. Төрийн мэдээлэл, эмхтгэл, УБ.,2016.№7 5.4 дүгээр зүйл

<sup>100</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль. Төрийн мэдээлэл, эмхтгэл, УБ.,2017. №24. 155.1.3 дугаар зүйл

<sup>101</sup> Дурдсан эх сурвалж. 189.2 дугаар зүйл

саад болохуйц өвчнөөр өвчилсөн нь тогтоогдсон бол ялтныг ялаас чөлөөлж албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх саналаа прокурорт гаргана”<sup>102</sup> гэсэн нь зөрчилдөөн үүсгэж байна. Эрүүгийн хуульд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг хорих ялаар солих тухай тодорхой заасан байхад Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд “албадлагын арга хэмжээ”-г хэрэглэх, солих тухай дурдсан нь анхаарах асуудал юм.

- Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг хорих ялаар солиход зарим хүндрэлтэй асуудал үүсэж байна. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд зааснаар нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдэлж буй этгээд:
  - Нийтэд тустай ажил хийлгэж байгаа байгууллагын дотоод журам зөрчсөн;
  - Ял эдлүүлэх нийт хугацаанд 3-аас илүү цагаар ажлаа дур мэдэн орхисон;
  - Хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ажил тасалсан;
  - Архи согтууруулах ундаа хэрэглэсэн үедээ ажилд ирсэн;
  - Нийтэд тустай ажил хийлгэхтэй холбоотойгоор хөдөлмөр, аюулгүй ажиллагааны дүрэм заавар, журам биелүүлээгүй;
  - Ажил олгогчоос тавьсан хууль ёсны шаардлагыг биелүүлээгүй;
  - Хуурамчаар өвдсөн;
  - Эмнэлгийн магадалгаа зохих баримтыг хуурамчаар бүрдүүлсэн;
  - Бие эрхтэн, эрүүл мэнддээ санаатайгаар гэмтэл учруулсан;
  - Чөлөөний баримт материалыг хуурамчаар бүрдүүлсэн;

<sup>102</sup> Дурдсан эх сурвалж. 157 дугаар зүйл

- Зөрчил гаргаж шийтгүүлсэн<sup>103</sup> зэрэг нөхцөл байдал тогтоогдсон тохиолдолд хорих ялаар нийтэд нь “хавтгайруулан” солихыг заажээ. Эдгээр зөрчлийг “ноцтой” ба “бусад” гэж хоёр байдлаар тодорхойлох нь зүйтэй бөгөөд ноцтой зөрчил гаргасан тохиолдолд хорих ялаар солих нь үр дүнтэй юм. Зарим судлаачид ялтны гаргасан зөрчил нийгэмд аюулгүй, гэмт хэргийн шинжгүй<sup>104</sup> байхад шүүгч дангаар захирамж гаргаж хорих ял эдлүүлэх шийдвэр гаргаж байгаа нь гэмт хэрэг үйлдсэн нь тогтоогдож шүүхийн шийтгэх тогтоолоор хорих ял эдлүүлэхтэй зөрчилдөж байна<sup>105</sup> гэж үздэг.
- Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялтай этгээд хариуцсан ажлаа үр бүтээлтэй хийсэн ялтныг урамшуулах хэлбэрийг бий болгож (бичгээр талархал илэрхийлэх, хугацаанаас өмнө ялаас чөлөөлөх г.м) хуульчлах асуудал байна.

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдлүүлэх талаар тусгайлсан томоохон эрх зүйн баримт бичиг гаргахад болохгүй гэх газаргүй.<sup>106</sup>

<sup>103</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. эмхтгэл. УБ.,2017. №24. 166 дугаар зүйл

<sup>104</sup> С.И.Комаричкий. Эффективность и исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы. Учебных пособие. М.,1991. 109- өөс

<sup>105</sup> Б.Лядов. Применение мер воспитательного воздействия к осужденным, отбывающим наказания в виде обязательных работ и исправительных работ. дис. канд. юрид. наук. Рязань.,2014. 195-аас

<sup>106</sup> Финланд Улсад Нийгмийн үйлчилгээний тухай хуулийг 1997 оны 8 дугаар сарын 8-ны өдөр баталж мөрдүүлсэн байна. Ц.М

## ДОЛОО. СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН

### 7.1 ДҮГНЭЛТ

Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хэрэгжилтийн талаар хийсэн судалгааны ажлыг дүгнэвэл:

1. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял нь Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд заасан үндсэн ялаар хэрэглэх нэгэн төрөл бөгөөд 2015 оны Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгаар 55 зүйл, 65 хэсгийг буюу 15.3 хувьд нь энэ төрлийн ялыг тогтоосон байна. Үүнээс үзэхэд энэ төрлийн ял нь дагаж мөрдөж байгаа Эрүүгийн хууль болон Монгол Улсын шүүхийн практикт дорвитой байр суурь эзэлж байна.
2. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял нь орчин үед түгээмэл хэрэглэх чиг хандлага бүхий хамгийн сонгомол ялын төрөл бөгөөд уг ялыг хэрэглэх эрэлт хэрэгцээ, шаардлага улам бүр өсөн нэмэгдсээр байна;
3. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг цалин хөлсгүйгээр харьцангуй уян хатан буюу сонгох боломжтойгоор тухайн хүний хүсэлт, саналыг харгалзах замаар эдлүүлэх ёстой бөгөөд энэ нь цаг хугацааны хувьд цагаар хэмжигдэх нөхцөлөөр хуульчлах ёстойг харуулж байна;
4. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг нас хүйс, боловсрол мэргэжил, албан тушаалын байдал харгалзахгүйгээр адил тэгш эдлэх боломжтой байхаар хуульчлах шаардлагатайг хүлээн зөвшөөрөх хандлагатай байна;
5. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдэлж буй хүний хувийн нууц, хувийн халдашгүй эрхийг хязгаарлахгүй байх, жам ёсны эрхээ эдлэх боломж нөхцөлөөр хангах, хөдөлмөр, аюулгүй байдлын баталгаагаар хангагдах зэрэг хэм хэмжээг нийтлэг жишиг болгон хуульчлах ёстойг харуулж байна;
6. Энэхүү ялын зорилгыг нийгэмд ашигтайгаар нийтэд тустай ажил үйлчилгээг хуульд заасан тодорхой нөхцөлөөр эдлүүлэх боломжтой байх явдлыг бүх талаар дэмжихэд анхаарах шаардлагатай байна;



7. Энэхүү ял нь харьцангуй шинэ төрлийн ял боловч орчин үед хорихоос өөр төрлийн ялын тогтолцоонд тэргүүлэх байр суурьтай байх хэтийн төлөвийг өөртөө агуулж байгаа нь уг ялын хэрэгжилтийн практик, чиг хандлагаас тодорхой харагдаж байна.
8. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял бол дэлхийн улс орнуудын эрүүгийн эрх зүйд хүмүүнлэг ёсны хандлага нэвтэрсэнтэй холбоотойгоор шинэчлэгдсэн ялын төрөл бөгөөд гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг нийгэмд ашигтай ажил хийлгэх замаар засан төлөвшүүлэх, хүмүүжүүлэх зорилгыг хангахад чиглэгдсэн, харьцангуй дэвшилттэй гэж олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн байна.
9. Эрүүгийн эрх зүйн ялын сонгодог онолын хувьд нийтэд тустай ажил хийлгэх ял нь ялтныг зөвхөн цээрлүүлэх бус, харин түүнд тохирсон ялыг оновчтой ногдуулах, засан хүмүүжүүлэх, дахин гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх шинжээрээ ялын харьцангуй онолд хамаардаг.
10. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын эрх зүйн үндэслэл, нөхцөл зарчмыг дэлхий нийтийн жишиг, агуулгатай бүрэн зохистойгоор нийцүүлж чадаагүй байна.
11. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял нь 2002 оны Эрүүгийн хууль дахь албадан ажил хийлгэх ялтай *"нийгмийн ашиг сонирхолд тустай ажлыг цалин хөлсгүйгээр хийх"* гэсэн агуулгаар нь онолын харьцуулалт хийвэл ялгаа байхгүй байна.
12. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдлүүлэх онол практикийг зөв бүрэн дэнслэх, өөрийн орны хуульч эрдэмтэн судлаач, иргэдийн дунд нээлттэй, оновчтой, үр дүнтэй, хэлэлцүүлгүүд өрнүүлж, тэдний үзэл бодлыг нь сонсох, гадаадын зарим орны хэрэгжих боломжтой туршлагыг судлах, нэр хүндтэй хуульч эрдэмтдийн саналыг сонсох зэргээр судалгаа нотолгооны үр дүнд үндэслэн хүнлэг энэрэнгүй байх зарчимд суурилж нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын үр нөлөөг сайжруулах, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгоход чиглэсэн цогц арга хэмжээ авах шаардлагатай. Ийм байдлаар ажиллахгүйгээр 2015 онд нийтэд тустай

ажил хийлгэх ялыг хуульчилсан нь сөрөг үр дагаварт хүргэсэн.

13. Хууль хэрэгжүүлэгч субъектийг сургаж дадлагажуулах, үүрэгжүүлэх, хариуцлагатай болгох, сэтгэлгээг нь өөрчлөх, бэлтгэл ажлыг урьдчилан бүрэн хангаагүй байхад хугацаа зааж, эрүүгийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг яаравчлан эхлүүлсэн нь зөрчилтэй асуудлын шалтгаан болсон.
14. Монгол Улсын нэгдэн орсон ба соёрхон баталсан олон улсын гэрээг нарийвчлан судалж мэдэх, эрх зүйн зарчмын үндэслэл, логик гаргалгаа болон хуулийн агуулгын онолын тайлбар, мөн чанарыг орчин үеийн мэдлэгийн түвшинд сайтар эзэмшиж мэдрэх ухаалаг хандлага хууль хэрэгжүүлэгч нарт бий болоогүй байна.
15. Ялын биелэлтийг хангахад төрийн бус байгууллагуудын оролцоо байхгүй байна.
16. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг ямар хугацаанд дуусгахыг заалгүй хугацааг нээлттэй үлдээсэн нь ялтан ял завших, мөн ялын үр нөлөөг бууруулжээ.
17. Ял эдлүүлэх ажиллагаанд тавих прокурорын хяналт нь улс орны нийгэм эдийн засгийн нөхцөл байдал, хууль тогтоомж хоорондын уялдаа холбоогүй байдал, зөрчилдөөн, хуулийн хийдэл цоорхой, хууль хэрэгжүүлэгч субъектийн санаачилгагүй үйлдэл, шинийг эрэлхийлээгүй, хуучинсаг арга барилаас салаагүй, гадаад орнуудын тэргүүн туршлагыг судалж нэвтрүүлээгүй, хүний нөөцийн тогтворгүй хөдөлгөөн болон бусад олон хүчин зүйлээс хамаарч прокурор хуулиар хүлээсэн үндсэн чиг үүргээ шаардлагын түвшинд гүйцэтгэж чадаагүй байна.
18. Эрүүгийн эрх зүйн шинэчлэлт нь хүний эрхийг хамгаалах олон улсын нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зарчмыг хэрэгжүүлэх, гадаад улс орнуудын хууль тогтоомжийг судалж нэвтрүүлэхдээ өөрийн орны эрх зүйн тогтолцооны уламжлалд суурилсан илт шинэчлэл үгүйлэгдэж буй нь илт.

19. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын үндсэн агуулгад шинжилгээ хийхэд ял шийтгүүлэгчийг олон нийтээс тусгаарлахгүйгээр, түүнийг эрүүл, аюулгүй орчинд нийтэд тустай байдлаар ялыг эдлүүлэх нь нэлээд үр нөлөө сайтай ял болох нь тогтоогдов. Гэсэн хэдий ч Монгол Улсын 2015 оны Эрүүгийн хуульд энэ төрлийн ялын үндсэн шинжийг хуульчлахдаа “...шүүхээс тогтоосон нийтийн ашиг сонирхолд тустай ажил” гэсэн нь энэ ялын үр нөлөөг бууруулахад нөлөөлөх талтай гэж үзэхэд хүргэж байна. Яагаад гэвэл шүүх ажил олгогч байгууллага биш юм. Харин бидний үзэж байгаагаар энэ ялын ажлын төрлийг тогтооход нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагатай шүүх болон шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага хамтран ажиллах бодит боломжийг хуульчлах зайлшгүй шаардлага үүдэн гарч байгаа юм. Бидний хийсэн судалгааны явцад энэ төрлийн ялыг гол төлөв хот тохижилтын ажилд хэрэглэжээ. Бидний үзэж байгаагаар улс орны эдийн засаг хямарсан, гадаад өр ширэнд баригдсан энэ цаг үед хөгжлийн томоохон бүтээн байгуулалтад нийтэд тустай ажил хийлгэх ялтай этгээдүүдийг нэгдсэн зохион байгуулалтад оруулж хот хоорондын зам засвар, суурин газрын цэцэрлэгжүүлэлт, соёлын дурсгалт газрын хөшөө баримлын арчилгаа цэвэрлэгээ зэрэг ажил хийлгэж болох юм.
20. Энэхүү судалгааны явцад нийтэд тустай ажил хийлгэх ажлыг 720 хүртэлх цаг байхаар тогтоосныг багасгах нь зүйтэй гэсэн дүгнэлтэд хүрсэн юм. Учир нь тухайн ял шийтгүүлсэн этгээд эрхэлсэн ажил төрөлтэй байх тохиолдолд өдөрт 2-оос дээшгүй цагаар ажиллуулах бөгөөд дээрх 720 цаг ажиллах хугацаа нь 360 хоног болж байна. Бидний хийсэн харьцуулсан судалгааны явцад дэлхийн ихэнх улс орнуудад нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын дээд хугацаа 500 хүртэлх цаг байгааг тогтоосон болно.
21. Судалгааны явцад Эрүүгийн хуульд заасан “нийтийн ашиг сонирхолд тустай ажил” гэсэн ухагдахуун нь хоёрдмол буюу ойлгомжгүй байдлыг бий болгож байгаа учраас Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх хуульд энэ төрлийн

ажлын үлгэрчилсэн жагсаалтыг хуульчлах нь зүйтэй гэж үзсэн болно.

22. Энэхүү судалгааны ажлын явцад нийт 272 этгээдэд холбогдох шүүхийн шийтгэх тогтоолд шинжилгээ хийж үзэхэд зөвхөн 1.1 хувьд нь ямар төрлийн ажил хийхийг заасан ба бусдад нь огт заагаагүй болох нь тогтоогдсон болно. Энэ нь эцсийн дүндээ энэхүү төрлийн ялын үр нөлөөг бууруулж, ял шийтгүүлэгчид зөвхөн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн албанд бүртгүүлдэг, эсхүл аар саархан ажил төрөлд зарагдах байдлаар ял эдэлсэн нэр хааж байгаа нь тодорхой болсон юм. Ийм учраас нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын эдлүүлэлтийн үр нөлөөг эрс дээшлүүлэх нь тулгамдсан асуудал болжээ. Нөгөө талаар нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын үр нөлөөг дээшлүүлэх нь энэ төрлийн ялыг нийгэмд үлэмж ашиг тустай болгох, түүнчлэн ялтан *"Би нийтэд тустай ажил үйлс бүтээж байна"* хэмээн урамшиж, ялын зорилгыг хангах чухал хүчин зүйл болох ёстой гэж үзэж байна.
23. Судалгааны ажлын явцад нийтэд тустай ажлын төрөл зүйлийг маш нарийн зөв хуульчлан тогтоож, эдлүүлэлтийг нь төгөлдөржүүлж чадсан тохиолдолд дагаж мөрдөж байгаа Эрүүгийн хуулийн санкцад энэ төрлийн ялыг одоогийнхоос хавьгүй илүү олшруулах бодит боломж нээгдэх бөгөөд энэ нь гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг олон нийтээс тусгаарлахгүйгээр ялын зорилгод хүрэх өндөр чадавхыг агуулж байна гэж үзсэн болно.

## 7.2 САНАЛ

Хүнлэг энэрэнгүй байх зарчимд суурилсан нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын үр нөлөөг сайжруулах, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгоход чиглэсэн цогц арга хэмжээ авах, нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдлүүлэх ажиллагааг жинхэнэ утгаар нь хэвшүүлэх, уг ялын зорилгыг бүрэн хангуулахад тулгамдаж байгаа асуудлыг шийдвэрлэхэд энэхүү судалгааны ажлын үр дүнг үндэслэн дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

## Нэг. Эрүүгийн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухайд

1. Эрүүгийн хууль тогтоомжид томоохон өөрчлөлт хийхээс аль болохоор зайлсхийж, холбогдох судалгааг үндэслэн тодорхой хугацаагаар туршиж, үр дүнг тооцсоны дараа шаардлагатай нэмэлт өөрчлөлтийг тухай бүр хийж байх;
2. Ялын бодлогод хүмүүнлэгийн хандлагыг тусгах замаар хорихоос өөр төрлийн ялын төрлийг олшруулах;
3. Нөхөн төлбөрийн болон хянан харгалзах ялын шинэ хэлбэрийг бий болгохоос гадна нийгмийн тустай ажил үйлчилгээ болон сургалтад хамруулах зэрэг нийгэмшүүлэх чиглэлийн сонгох ялын төрлийг бий болгох;
4. Хуулийн 5.4 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн “Гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг шүцхээс тогтоосон нийтийн ашиг сонирхолд тустай ажлыг цалин хөлс олгохгүйгээр хийлгэхийг нийтэд тустай ажил хийлгэх ял гэнэ” гэснийг “Гэмт хэрэг үйлдсэн хүнийг нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын шүцхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагатай зөвшилцөж тогтоосон газарт нийгмийн ашиг сонирхолд тустай ажлыг цалин хөлсгүй хийлгэхийг нийтэд тустай ажил хийлгэх ял гэнэ” гэж өөрчлөн найруулах;
5. Хуулийн 5.4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн ”Шүцх гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, учирсан хохирол, хор уршгийн шинж чанар, гэмт хэрэг үйлдсэн хүний хувийн байдлыг харгалзан нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг өдөрт дөрвөөс дээшгүй цагаар, нийт хоёр зуун дөчөөс долоон зуун хорин цагаар тогтооно” гэснийг “Шүцх гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, учирсан хохирол, хор уршгийн шинж чанар, гэмт хэрэг үйлдсэн хүний хувийн байдлыг харгалзан нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг өдөрт дөрвөөс дээшгүй цагаар, нийт нэг зуугаас таван зуун цагаар тогтооно.” гэж өөрчлөн найруулах;
6. Хуулийн 5.4 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсгийн “Ялтан нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг биелүлээгүй бол нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын найман цагийн ажлыг нэг

хоногоор тооцож хорих ялаар солино” гэснийг “Ялтан нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг биелүлээгүй бол нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын дөрвөн цагийн ажлыг нэг хоногоор тооцож хорих ялаар солино” гэж өөрчлөн найруулах;

7. Хуулийн 5.4 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсгийн: “Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг хөдөлмөрийн чадвараа бүрэн алдсан хүнд,биеийн эрүл мэндэд шууд нөлөөлөхүйц нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг жирэмсэн эмэгтэй, тавин таваас дээш насны эмэгтэй, жараас дээш насны эрэгтэй хүнд оногдуулахгүй” гэсний “биеийн эрүл мэндэд шууд нөлөөлөхүйц нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг”-ыг хасаж “Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг хөдөлмөрийн чадвараа бүрэн алдсан хүнд, жирэмсэн эмэгтэй, тавин таваас дээш насны эмэгтэй, жараас дээш насны эрэгтэй хүнд оногдуулахгүй” гэж өөрчлөн найруулах;
8. Хуулийн 8.3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн “Шүцх өсвөр насны хүнд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг өдөрт гурваас дээшгүй цагаар, нийт нэг зуун хориос гурван зуун жаран цагаар тогтооно” гэснийг “Шүцх өсвөр насны хүнд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг өдөрт гурваас дээшгүй цагаар, нийт тавиас гурван зуун цагаар тогтооно” гэж өөрчлөн найруулах;
9. Хуулийн 18.12 дугаар зүйлийн “Хуурамч баримт бичиг, эд зүйл ашиглаж, зохиомол байдлыг зориудаар бий болгож, бодит байдлыг нууж нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж, үйлчилгээ, нийгмийн хөгжлийн үйлчилгээг авсан бол таван мянга дөрвөн зуун нэгжээс хорин долоон мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг зуун дөчин цагаас дөрвөн зуун наян цаг хүртэл хугацаагаар нийтэд тустай ажил хийлгэх, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ” гэсний нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хэмжээ нь энэхүү хуулийн 5.4 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан доод хэмжээтэй зөрчилдөж “140 цагаас...” гэж байх тул зөвтгөх;

10. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг сайн биелүүлж байгаа, засарч хүмүүжсэнээ үлгэр жишээчээр харуулсан ялтныг хугацаанаас өмнө ялаас чөлөөлөх заалтыг хуульд шинээр тусгах;
11. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг ямар хугацаанд эдэлж дуусахыг хуульчлах;
12. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг зөвхөн үндсэн ялын чанартай бус нэмэгдэл ялын шинжтэй ногдуулах заалтыг хуульчлах;
13. Хуульд шүүхийн шийдвэр биелүүлээгүй тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхийг тусгах (*Зөрчлийн хуулиар арга хэмжээ авахыг хасаж, Эрцүгийн хуульд шинээр зүйл анги нэмэх*);

#### **Хоёр. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухайд**

14. Ялаас зайлсхийсэн этгээдийг эрэн сурвалжилж баривчилсан тохиолдолд шийдвэр гүйцэтгэгч хойшлууулшгүйгээр 48 цаг саатуулах, шүүх энэ хугацааг 30 хоногоор сунгах зохицуулалтыг хуульд оруулах;
15. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг ногдуулахдаа шүүгдэгчийн санал зөвшөөрлийг харгалзах, ял тохиролцох боломжийг олгох;

#### **Гурав. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухайд**

16. Хуулийн 164 дүгээр зүйлийн 164.1 дэх хэсгийн “*Нийтэд тустай ажил хийлгэх хугацаа нь амралтын өдөр болон үндсэн ажил, хичээлээс чөлөөтэй өдөр 4 цагаас ихгүй, ажлын өдөр ажил болон хичээлээс чөлөөтэй цед 2 цаг, эсхүл өөрөө зөвшөөрсөн тохиолдолд ажлын өдөр ажил болон хичээлийн дараа 4 цагаас ихгүй, 7 хоногт 10 цагаас багагүй байна.*” гэснийг “*Нийтэд тустай ажил хийлгэх хугацаа нь амралтын өдөр болон үндсэн ажил хичээлээс*

чөлөөтэй өдөр 4 цагаас ихгүй, ялтан өөрөө зөвшөөрсөн тохиолдолд 8 цагаас ихгүй, 7 хоногт 10 цагаас багагүй байна” гэж өөрчлөн найруулах;

17. Хуулийн 163 дугаар зүйлийн 163.1 дэх хэсгийн “Шүцхийн шийдвэрт тусгайлан заагаагүй тохиолдолд нийтэд тустай ажлыг нутгийн захиргааны байгууллагын саналыг үндэслэн шүцхийн шийдвэр гүйцэтгэх төв байгууллагаас баталсан жагсаалтад заасан байгууллагад гүйцэтгэнэ” гэснийг “Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг шүцхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага нутгийн өөрөө удирдах байгууллагатай зөвшилцөж тогтоосон газарт гүйцэтгэнэ” гэж өөрчлөн найруулах;
18. Хуулийн 163 дугаар зүйлийн 163.3 дахь хэсэгт “Шүцх ял оногдуулахдаа ялтны мэргэжил, ур чадварыг харгалзан тодорхой төрлийн ажил хийлгэхээр даалгаж болно” гэж заасны “... даалгаж болно” гэснийг “...даалгана” гэж өөрчлөх;
19. Ялтан ноцтой биш зөрчил гаргасан тохиолдолд ял солих биш “сануулдаг” байх зохицуулалт оруулах;
20. Насанд хүрээгүй этгээдийн хувьд ял эдлэх цагийг ялгамжтайгаар тогтоох. Тухайлбал: 14-15 насны этгээд 2 цаг, 16-аас дээш бол 3 цаг г.м тодорхой хуульчлах;
21. Ялтан ял эдлэх явцад гаргасан зөрчлийг хоёр хэсэгт ангилж “ноцтой зөрчил”-д юуг тооцохыг хуульчлан тогтоож, хорих ялаар солих үндэслэл болгох;
22. Хорихоос өөр төрлийн ялаар шийтгэгдсэн этгээдийн эрх, үүргийг хуульд зааж өгөх;
23. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг эдлүүлэхэд орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон төрийн бус байгууллагуудыг өргөнөөр оролцуулахыг хуульчлах,
24. “Нийтийн ашиг сонирхолд тустай ажил” гэдэгт ямар ажил хамаарах, түүнийг хаана ямар хэлбэрээр хийлгэх талаар хуульчлан тодорхойлох;



## Дөрөв. Яам, агентлагаас гаргах эрх зүйн баримтын тухайд

25. Эх орны томоохон бүтээн байгуулалтад нийтэд тустай ажил хийлгэх ялтай этгээдийг дайчлан оролцуулах эрх зүйн орчныг бий болгох, шаардлагатай арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх,<sup>107</sup>
26. Өсвөр насны хүнд нийтэд тустай ажил хийлгэхийг ялын хэлбэрээр бус үүрэг хүлээлгэх албадлагын арга хэмжээний хүрээнд шийдвэрлэж болохыг судлах;
27. “Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг гүйцэтгэхэд хяналт тавих журам”-ыг тусгайлан боловсруулж, түүнд төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, төрийн бус байгууллагуудын ажлын уялдаа холбоог сайтар тусгах;
28. Орон нутагт ялтны ажлын байрны эрэлт хэрэгцээ зохицуулалтын талаар хамтарсан журмыг Хөдөлмөрийн болон Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн сайд нар хамтран баглах;
29. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газраас баталсан жагсаалтад дурдсан тухайн орон нутгийн төрийн байгууллагуудтай нийтэд тустай ажил хийлгэх ялтай этгээдийн ажлын байрны захиалга авах нөхцөл сүлжээг бий болгож хамтран ажиллах;
30. Ажил олгогч байгууллагууд нь холбогдох ажлын байрны талаарх саналыг шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагад тухай бүр ирүүлж байх журам тогтоох;
31. Нийгэмд үйлчлэх чиг үүрэг бүхий төрийн бус байгууллагууд, асрах болон буяны байгууллагуудыг судлан, тэдгээрийн нийтэд тустай ажил хийх ялтанд чиглэсэн ажлын байрны талаарх жагсаалтыг орон нутгийн өөрөө удирдах

<sup>107</sup> Албадан хөдөлмөрийн тухай олон улсын Хөдөлмөрийн байгууллагын 29 дүгээр конвенцийн 2 дугаар зүйлийн 2 дахь заалтад “Албадан ба заавал хийлгэх хөдөлмөр гэдэг нэр томъёонд дараах зүйлийг оруулахгүй” гээд “с” хэсэгт “Аливаа шүүхийн шийдвэрээр ногдуулсан ял шийтгэлийн үр дагаварт хүнээс шаардах аливаа ажил, үйлчилгээ бөгөөд энэхүү ажил үйлчилгээг төрийн эрх барих байгууллагын удирдлага ба хяналт гүйцэтгэх” гэж тодорхойлсон байна. Ц.М.Эх сурвалж. Олон улсын хөдөлмөрийн суурь хэм хэмжээ. эмхтгэл. УБ.2019

- байгууллага, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагад тухай бүр өгч байх эрх зүйн зохицуулалтыг хийх;
32. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялтай этгээд ихэвчлэн амралтын өдөр болон ажлын бус цагаар ажиллах санал гаргадгийг харгалзан энэ үед амрах төрийн байгууллага, албан хаагч хэрхэн ажиллах талаар эрх зүйн зохицуулалт хийх;
  33. Ялтны хийсэн ажлын үр дүнг мөнгөн илэрхийллээр тооцож, статистик мэдээ тайланд үнэн зөв тусгах арга хэмжээ авах;
  34. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын даргын 2017 оны 8 дугаар сарын 31-ний өдрийн А/168 дугаар тушаалаар баталсан *“Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялаар шийтгүүлсэн ялтныг ажиллуулах байгууллагын жагсаалт”*-ыг дахин шинэчлэн боловсруулах;
  35. Хуульд тусгах шаардлагагүй бол Улсын Дээд Шүүхээр *“нийтийн ашиг сонирхолд тустай ажил”* гэсэн ойлголтыг тайлбарлуулж, нэг мөр ойлголттой болохын зэрэгцээ нийтэд тустай ажил хийлгэх ялаар шийтгүүлсэн ялтнаар хийлгэж болох, эсхүл хийж болохгүй ажлын төрөл жагсаалтыг тодорхойлох;
  36. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялаас зайлсхийсэн ялтныг эрэн сурвалжилж, ажлын бус цагаар олж тогтоосон тохиолдолд хорих ялаар солих шаардлагатай тул жижүүрийн шүүгч ажиллуулах боломжийг судалж, эрх зүйн акт гаргах;

#### **Тав. Прокурорын хяналтыг төгөлдөржүүлэх тухайд**

37. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавих прокуроруудыг системтэй бэлтгэж, мэргэшүүлэх, тогтвортой ажиллуулах;
38. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын хэрэгжилт хангалтгүй байгаад дүгнэлт хийж, ялын хэрэгжилтэд тавих хяналтын үр нөлөөг дээшлүүлэх, хяналтын арга зүй, тактикийг боловсронгуй болгох;

39. Шүүх хуралдаанд улсын яллагчаар оролцож буй прокурорууд шүүгдэгчид ногдуулах ялын төрөл, хэмжээний талаар дүгнэлт гаргахдаа тухайн этгээдийн үйлдсэн гэмт хэргийн онцлог, хувийн байдлаас гадна, түүний мэргэжил, ур чадвар, эрүүл мэндэд тохирсон нийгмийн ашиг сонирхолд нийцсэн ямар ажлыг, аль байгууллагад хэдий хугацаагаар хийлгэх талаар тодорхой дурдаж байх;
40. Ялтны мэргэжил, ур чадвар болон үйлдсэн гэмт хэргийн төрөл, онцлогийг харгалзан тэдгээрийг цээрлүүлэх, дахин гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн нийтийн ашиг сонирхолд тустай ажил хийлгэхэд тавих прокурорын хяналтыг сайжруулах;

#### **Зургаа. Зохион байгуулалтын хүрээнд хэрэгжүүлэх арга хэмжээний тухайд**

41. Шүүгч, прокурор, шийдвэр гүйцэтгэгч нарын ялын талаарх ухамсар сэтгэлгээ, ажлын арга барилыг эрс өөрчлөх;
42. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын биелэлт, гүйцэтгэлийг тооцох аргачлалыг боловсруулж, үйл ажиллагаанд нэвтрүүлэх;
43. Эрүүгийн хэргийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа хариуцсан албан хаагчдын хамрагдах сургалтыг нэмэгдүүлэх;
44. Шийдвэр гүйцэтгэгч нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдлүүлэх ажиллагаанд биечлэн хяналт тавих, ялтны ажлын гүйцэтгэлд хяналт тавих эрх бүхий ажилтан, албан тушаалтнаас тайлбар тодруулга авах, ажлын цаг ашиглалт, хөдөлмөрийн нөхцөлийг шалгах зэрэг тогтмол хяналт тавих ажлын хүрээнд хөдөө орон нутагт ажиллахад холбогдох зардлыг шийдвэрлэх;
45. Нийгэм олон нийтэд тулгуурласан нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдлүүлэх ажиллагааны олон талт хэлбэрийг эрх зүйн зохицуулалтын хувьд болон бүтцийн хувьд бий болгон хөгжүүлэх;
46. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдлүүлэх ажиллагаанд олон улсын сайн туршлагыг судалж, Монгол Улсад хэрэгжих боломжтойг шуурхай нэвтрүүлэх;

47. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг ашиглан, уг ялын давуу талыг сурталчилж нийгэмд эерэг ойлголт төлөвшүүлэх, хэлэлцүүлэг тогтмол зохион байгуулах;
48. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдлүүлэх ажиллагаанд тавих хяналтыг сайжруулах зорилгоор Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын хэмжээнд аймаг, нийслэл, орон нутаг дахь шийдвэр гүйцэтгэх нэгжид эрүүгийн хэргийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа хариуцсан албан хаагчдын орон тоог нэмэгдүүлэх;
49. Яам агентлагаас гаргах эрх зүйн баримт бичгийг хуульд нийцүүлсэн байх шаардлагыг хангах;
50. Ялтан ажиллуулах ажлын байр бэлдэхэд хөрөнгө зарцуулах (*Финланд улс жил бүр 100000 ажлын байрыг бэлтгэдэг Ц.М*);
51. Хууль журам зөрчсөн этгээдэд тухай бүр хариуцлага хүлээлгэж, арга хэмжээ авхуулж байх талаар орон нутгийн Шийдвэр гүйцэтгэх алба, удирдлагыг үүрэгжүүлж, тогтмол хяналт тавих;
52. Ялтны эрх, үүргийг тухай бүр тайлбарлаж, хүний эрхийг зөрчихгүй байх, нийтэд тустай ажил хийлгэх ялаар шийтгүүлсэн ялтныг ажиллуулах байгууллагын жагсаалтад ороогүй газартай гэрээ байгуулахыг зогсоох;
53. Шүүгч, шийдвэр гүйцэтгэгч болон бусад албан хаагчдыг сургах, тэдэнд арга зүйн дэмжлэг үзүүлэх, ялтныг ажиллуулах аж ахуйн нэгж байгууллагын ажилтнуудад ял болон ял эдлүүлэх ажиллагааны талаар зөв ойлголт өгөх, гарын авлага бэлтгэх зэрэг арга хэмжээг иж бүрнээр хэрэгжүүлэх;
54. Төрийн бус байгууллагуудыг гэрээний үндсэн дээр нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдлүүлэх ажиллагаанд оролцуулж хэвшүүлэх, тэднийг урамшуулах;
55. Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавих шийдвэр гүйцэтгэгч, ахлах шийдвэр гүйцэтгэгч, шийдвэр гүйцэтгэх газар, алба хэлтсийн дарга нарын хууль биелүүлэх сахилга хариуцлагыг дээшлүүлэх г.м болно.

## НОМ ЗҮЙ

### Нэг. Эрх зүйн эх сурвалж

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль. 1992 он
2. Хөдөлмөрийн тухай хууль. 1999 он.
3. Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль. 2012 он
4. Монгол Улсын Эрүүгийн хууль. 2015он.
5. Хууль тогтоомжийн тухай хууль. 2015 он
6. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль. 2017 он.
7. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль. 2017 он.
8. Прокурорын тухай хууль. 2017 он.
9. Улсын Дээд шүүхийн тогтоолын эмхтгэл./1959-2010/. УБ.,2011
10. Олон улсын гэрээ хэлэлцээрийн эмхтгэл. Эрүүгийн эрх зүй, эрүүгийн байцаан шийтгэх эрх зүй. УБ.,2012.
11. Хүний эрх. эмхтгэл. УБ.,2014.
12. Олон улсын хүний эрхийн билл. Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээний эмхтгэл. УБ.,2018.

### Хоёр. Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, илтгэл

13. Агильден.В.А., Албан журмын ажил хийлгэх ял, түүний үр нөлөө. Монголын төр, эрх зүй сэтгүүл. УБ.,2009. №4
14. Баярбаясгалан.О., Албадан ажил хийлгэх ялын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох. Шүүх эрх мэдэл. сэтгүүл. УБ.,2015 №01
15. Баяраа.Ш. Гэмт хэрэгтэн бие хүний төлөвшилтөд биологийн хүчин зүйлсийн нөлөөлөл ба удамшил. Монголын төр эрх зүй. сэтгүүл. УБ.,1999.

16. Галсанжамц.Г. Нийгэм олон нийтэд тулгуурласан ял эдлүүлэх ажиллагааны тогтолцоо, гадаадын зарим орны туршлага. Хорихоос өөр төрлийн ял эдлүүлэх ажиллагаа: хэрэгжилт, чиг хандлага. эмхтгэл. УБ.,2018.
17. Нарангэрэл.С Насанд хүрээгүй хүнд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх онцлог, олон улсын жишиг, Монгол улсын эрүүгийн хуулийн шинэчлэл. Эрх зүй. сэтгүүл. УБ. 2007.
18. Уранцэцэг.Б., Албадан ажил хийлгэх ял ба хөдөлмөрийн харилцаа. Монголын төр эрх зүй. УБ.,2004.
19. Уранцэцэг.Т., Эрүүгийн болон эрүүгийн процессын эрх зүй: Дэлхийн жишиг-монголын туршлага. Монголын шүүх II. түүхэн хөгжлийн тойм, өгүүлэл, нийтлэл. УБ.,2016
20. Мөнхбат.Ц., Ял эдлүүлэх ажиллагаанд тавих прокурорын хяналтын тулгамдсан асуудал. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн байгууллагуудын тогтолцоон дахь прокурорын байгууллагын үүрэг, тулгамдсан асуудал. Олон улсын эрдэм шинжилгээний бага хурал. УБ.,2017.
21. Мөнхбат.Ц., Эрүүгийн хууль тогтоомжийн шинэчилсэн төсөл дэх нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын онцлог, харьцуулалт, анхаарах асуудал. Эрх зүйн процесс-эрх зүйн шинэтгэл. Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл. УБ.,2017
22. Мөнхбат Ц., Нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын эрх зүйн зохицуулалт ба практик хэрэглээнд шүүмжлэлтэй хандах нь. Хорихоос өөр төрлийн ял эдлүүлэх ажиллагаа, хэрэгжилт, чиг хандлага. Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл. УБ.,2018.

### **Гурав. Нэг сэдэвт бүтээл, сурах бичиг, ном, гарын авлага, эрх зүйн баримт бичиг**

23. Алтанзул.А., Албадан ажил хийлгэх ялын хэрэгжилтийн өнөөгийн байдал, түүний эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох зарим асуудал. УБ.,2007.
24. Амарсанаа.Ж., Ардчилсан эрх зүй. УБ.,2009.
25. Бадам.Д., Насанд хүрээгүй хүнд оногдуулах хорих ялын эрх зүйн зохицуулалт. УБ. 2017.

26. Баярсайхан.Д., Харьцуулсан эрүүгийн эрх зүй. УБ.,2011.
27. Баясгалан.Г, Туяа.Н, Цэрэнбалтав.Б., Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн тайлбар. УБ.,2003
28. Ганбаатар. Г., Хуулийн засаглал, шударга ёсны эрэлд. УБ.,2016.
29. Дархан-Уул аймгийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч нартай хийсэн ярилцлагын тэмдэглэл. Дархан-Уул аймаг, 2018.
30. Докторын ажлын судалгааны үр дүн. УБ.,2019
31. Жанцан.С., Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн онол. (Ялын тухай сургаал II боть) УБ.,2014
32. Золбоо. Т., Эрүүгийн эрх зүйн ерөнхий анги. Гэмт хэргийн бүтээц. УБ.,2018.
33. Засаглалын үзэл баримтлал нэр томъёоны тайлбар бичиг. УБ.,2010
34. Макс-Планкын хүрээлэнгийн 2016 оны судалгааны тайлан
35. Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн үзэл баримтлал 3-р боть. УБ.,2002.
36. Монгол Улсын прокурорын байгууллагын түүхэн замнал. УБ.,2010
37. Монголын шүүх, хууль тогтоомжийн эмхтгэл, УБ.,2016
38. Нийслэлийн прокурорын газрын 2019 оны 4-р сарын 16-ны 1/2428 дугаартай албан бичиг.
39. Нарангэрэл.С., Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүй. ерөнхий анги. УБ.,1999.
40. Нарангэрэл.С.,Эрдэнэбулган. Ж., Монгол улсын эрүүгийн эрх зүй: Үзэл баримтлал, уламжлал, сургамж. Нэгэн сэдэвт бүтээл. УБ.,2019
41. Нарангэрэл.С., Эрх зүйн эх толь бичиг.2 дахь хэвлэл. УБ.,2008.
42. Нямсүрэн,Ч.Эрх зүйн ерөнхий онол. УБ.,2017.
43. Улсын Ерөнхий прокурорын газрын мэдээлэл. УБ.2017.12.07.
44. Цэрэнбалтав Б., Амарбаясгалан Б., Прокурорын хяналт. УБ. 2009.

45. Цэвэл. Я., Монгол хэлний товч тайлбар толь. УБ. 1966.
46. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын даргын 2017 оны 8-р сарын 31-ний өдрийн А/168 дугаар тушаал
47. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын эрх зүйн баримт бичгийн эмхтгэл. УБ.,2017
48. Эрүүгийн процессын эрх зүйн тулгамдсан асуудлыг судлах нь. Онол, практикийн хэлэлцүүлгийн эмхтгэл. УБ. 2019.

### **Дөрөв. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж**

49. Model Codes for Post-Conflict Criminal Justice. Model Criminal code. Vivienni O'Connor and Colette Rausch, editors, peace-building and Rule of law. W.2007.
50. Pradel J Droit penal compare. Paris. Dalloz. (Pradel J Criminal Penal law Paris. 2002)
51. Community sanctions and measures in Europe and North America. 2002
52. Леже Р., Методология сравнительного уголовного права (Проблемы сравнительного правоведения.) М., 1978.
53. Додонов.В.Н., Сравнительное уголовное право. Общая часть. М., 2009.
54. Дворянсков.И.В, Сергеевой.В.В., Баталин.Д.Е., Применение альтернативных видов наказания в западной европе, США и России. /Сравнительно-правовое исследование/. Учеб. Пособие. М.Юристъ. 2003.
55. Уткин.В., Предпосылки развития альтернативных санкций ВУИС. 2002.
56. Витина.М.Д., Актуальные вопросы прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении наказаний не связанных с лишением свободы. ISSN 1999-9917 человек: преступление и наказание. 2010. №3/70/.
57. Рубцова.Н., Цели и задачи вопросы прокурорского надзора за соблюдением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания, не связанных с лишением свободы. Вестник ЮУрГУ. Серия “Право” 2016. Т.16 №2



58. Комаричкий.С.И., Эффективность и исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы. Учебных пособие. М. 1991.
59. Лядов.Б., Применение мер воспитательного воздействия к осужденным, отбывающим наказания в виде обязательных работ и исправительных работ. дис. канд. юрид. наук. Рязань. 2014.
60. Есаков.Г.А.Основы сравнительного условно-правовой науки. Уголовное право.М., 2005

